

Sziklai István

„Az üveghegyen túl...”

Az EU szociálpolitikai együttműködése és a hazai szociálpolitikai gyakorlat

Tanulmányomnak meseszerű címet választottam. Arra vállalkoztam ebben a dolgozatban, hogy az Európai Unió szegénység és társadalmi kirekesztés elleni küzdelmének elemeit vetem össze a rendszerváltás utáni magyar szociálpolitika, ezen belül a szociális szolgáltatások működésével. Túl azon, hogy egy ilyen cím figyelemlohasztóan hosszú és leírhatatlan, az is ösztönzött a sajátos címválasztásban, hogy érzékeltetni akartam: ismerősen ismeretlen területen járunk. Ismerős, hiszen már uniós tagok vagyunk, használjuk és hivatkozunk az „üveghegyen túli” fogalmakat, módszereket. Ismeretlen, mivel a hazai szociálpolitika gyakorlatában nem szokásos (finomabban szólva: komoly kihívást jelent) az „üveghegyen túli” megközelítés, gondolkodásmód „belsővé tétele” – interiorizálása.

Nagyon egyetérték Peter Abrahamsonnal, aki az egyik – e témában meghatározó – könyvében így ír: „[Írásom] nem ad eszközt a szegénység ellenőrzésére és kezelésére. Épp ellenkezőleg, abban a hiszemben íródott, hogy a szegénység és a társadalmi kirekesztés leküzdhető, hogy az elfogadhatatlan egyenlőtlenségek elkerülhetők, amennyiben van rá politikai akarat.”(Abrahamson, 1997, 127.old.)

Munkámban ugyanez a gondolat vezérel(t). Úgy vélem, hogy az eszközöket ismerjük. Szeretném, ha dolgozatom egy aprócska hozzájárulás lehetne ahhoz, hogy az eszközök hatékonyabban, hatásosabban működjenek.

Az értekezés módszereként a dokumentum- és fogalomhasználat-értelmezést választottam. Tanulmányom tudatosan és vállaltan reflexív: értelmezési kérdést, esetlegességet vet fel. Ehhez elsősorban nem statisztika szükséges – bár ezen eszköztárra is támaszkodtam (hiszen többoldalas táblázatokat, tematikus térképeket elemeztem). Szakkönyvek, szakcikk, hivatalos dokumentumok, jogszabályok és statisztikai adatok együttes elemzésére volt szükség kitűzött feladatom elvégzéséhez.

A „most”, a jelen aktuális történéseiről írni mindig nehéz, kockázatos. A dolgokat folyamatukban vizsgálni azt is jelenti, hogy a megállapítások változhatnak, képlékenyek.

Mindezzel együtt, úgy hiszem, az értekezésben szereplő megállapításaim, téziseim az idő múltával alapjaiban nem változnának, inkább csak árnyalódnának, más és más megvilágításba kerülnének.

A szociálpolitika fogalomköre az Európai Unió szóhasználatában

Valójában nincs egyértelmű, elfogadott definíciója a szociálpolitika fogalmának. Ugyanakkor körülhatárolható a tevékenységeknek, területeknek egy olyan köre, amik azokban a különféle dokumentumokban jelennek meg, amelyek a szociálpolitikáról szólnak (illetve a címük erre utal): a Zöldkönyv, a Fehérkönyv, illetve a Szociálpolitikai Menetrend. Ezek tartalmazzák azokat a problémákat és területeket, amelyek – indirekt módon ugyan, de – meghatározzák azt, hogy az Unió mi mindent vesz (sorolt vagy sodort) a szociálpolitika fogalma alá.

A szociálpolitika kapcsán a tagállamok közös gondolkodása arra a problémára fókuszál(t), hogy miképpen lehetne biztosítani egyszerre mind a gazdasági versenyképességet (illetve fenntartható fejlődést), mind a társadalmi kohéziót. A kohézióra leselkedő legnagyobb veszélynek a népesség aktív - inaktív arányának felborulását nevezték meg. Juhász Gábor tanulmányában – a Zöldkönyv kapcsán – a következőképp utal erre: „A szerzők a szociálpolitika előtt álló legnagyobb kihívást abban látták, hogy a jólét újratermelését Európában az egyre zsugorodó magasan képzett munkaerő végzi, miközben a társadalmi igazságosság jegyében a megtermelt javak jelentős részét különböző újraelosztási mechanizmusokkal a számban egyre gyarapodó inaktív csoportok tagjaihoz juttatják.” (Juhász, 2003, 10. old.)

Már a Zöldkönyv kapcsán érdemes odafigyelni a szociálpolitika indirekt definiálására. Elsődleges a foglalkoztatás bővítése, jobbítása. A foglalkoztatási szint emelése mellett az oktatási és képzési rendszer munkaerő-piaci igényekhez való közelítése is kiemelt figyelmet kap. Említésre kerülnek a szegénység és a kirekesztés elleni harc eszközei, területei, a munkaerő szabad áramlásának – klasszikus – biztosítása, könnyítése mellett. Mindezekon túl komoly hangsúlyt kap a nemek közötti esélyegyenlőség biztosítása. A módszerek, a döntéshozatali mechanizmusok esetében a társadalmi párbeszéd (social dialogue) erősítését szorgalmazzák. A közösség szintjén létező támogatási eszközök kapcsán pedig általában a Strukturális Alap, szűkebben pedig az Európai Szociális Alap tevékenységét hangsúlyozzák.

A Fehérkönyv egyértelműbben kezeli e fenti témák fontossági sorrendjét. A foglalkoztatás mindenek előtt – s leginkább rögtön ez után, ezzel összefüggésben a nők és férfiak közötti esélyegyenlőség szerepel (amelyet hagyományosan a munkaerő-piaci egyenlőtlenségek mentén ítélnék meg). Ezt követi a szociálpolitika és a szociális védelem, amelyekről a tagállamok közötti harmonizációval (főként, de nem kizárólag a munkaerő szabad áramlásához kötődően), a megváltozott családi szerkezethez igazítandó változtatásokkal, a társadalombiztosítás finanszírozhatóságával és foglalkoztatás-barátabbá tételével, valamint a tartósan ápolásra- gondozásra szorulókat ellátásával kapcsolatban esik szó. Túl ezeken a főként a szociális védelemhez (social protection) sorolt területeken a szegénység és kirekesztés elleni harc, illetve a fogyatékkal élők társadalmi integrációjának támogatása szerepel. A népegészségügy (public health) új, önálló célként csatlakozik a felsoroltakhoz. A társadalmi párbeszéd esetében pedig pontosítják, azonosítják a szereplőket: szakszervezetek, munkaadói szövetségek, valamint önkéntes szervezetek partnerként való bevonása a cél. A Strukturális Alapokról, illetve ezen belül a Szociális Alapról viszont a dokumentum nem tesz említést. (Ezt nagyon aktuális szóba hozni Magyarországon, hiszen jelenleg készül a Strukturális Alapok igénybevételeének terve. Ez a terv a szociális terület esetében több milliárd forintnyi fejlesztési támogatást jelenthet. Az EU támogatási szabályai nagymértékben meghatározzák azt, hogy milyen célra lehet közösségi forrásokat áldozni. Így a szociálpolitika, szociális védelem kapcsán a Strukturális Alapokról, annak támogatási politikájáról értekezni óriási jelentőséggel bír.)

A foglalkoztatáspolitikát a szociálpolitikához képest nagyobb figyelmet kap(ott) az EU-n belül. Miközben azt gondolom, hogy ez a mondat igaz, gyorsan pontosítanom is kell, a szociálpolitika és a foglalkoztatáspolitikát ugyanis nem választható el élesen egymástól (a Közösség szintjén sem). Mindenesetre azt a folyamatot, amelyet a Lisszaboni Csúcs indított el 2000-ben a szociálpolitika területén (s akkor itt a szociálpolitika „meghatározásánál” a Szociálpolitikai Menetrendben sorba vett területeket használom mankó gyanánt, de legalábbis a szegénység és a társadalmi kirekesztés elleni közös célkitűzések elfogadására utalok), néhány évvel korábban a Luxemburgi Csúcs (1997. november) bocsátotta útjára a foglalkoztatáspolitikában (a foglalkoztatáspolitikai irányvonalakra, közös célkitűzésekre gondolok).

A szociálpolitika (social policy) fogalma – véleményem szerint – kettős használattal bír az Európai Unió történetében. E szélesebb értelmében a következő területek, problémák, társadalmi csoportok tárgyalódnak e gyűjtőnév alatt:

- foglalkoztatáspolitikai (munkanélküliség elleni küzdelem – különösen a tartós vagy nagyon tartós munkanélküliek esete)
- munkahelyi egészség és biztonság
- egészségügy (népegészségügy, hosszú távú ápolás – gondozás (főként az idős emberek esetében))
- rehabilitáció (foglalkoztatási és egészségügyi is)
- idős emberek
- fogyatékkal élő emberek
- oktatás- és képzési politika
- társadalombiztosítás (korábban csak a munkaerő szabad áramlásához kapcsolódóan, újabban a korszerűsítésük (pl. a nyugdíjrendszerek fenntarthatósága, a foglalkoztatás-barátabbá tétel esetében))
- szociális biztonság, szegénység és társadalmi kirekesztés elleni küzdelem
- nők és férfiak közötti esélyegyenlőség (főként a munkaerőpiacon, de a társadalombiztosítás esetében is, valamint a család és a munkahely összeegyeztetésekor)
- partnerség, széles körű egyeztetés (használatos mind a társadalmi partnerség [social partnership] fogalma, amely – neve sugallatának némiképp ellentmondóan – a klasszikus munkaadói szövetségek, munkavállalói szakszervezetek, valamint a kormány érdekegyeztetésére [tripartitizmus] utal, mind a – kissé furcsán fordított-fordítható – társadalmi párbeszéd [civil dialogue]; ez utóbbi jelenti a különféle nem állami szervezetek, állampolgárok bevonását a döntéshozatalba)
- diszkrimináció, rasszizmus elleni küzdelem
- regionális (Európán és országon belüli) egyenlőtlenségek – többnyire a Strukturális Alapok (ezen belül a Regionális Fejlesztési Alap) vonatkozásában
- Európai Szociális Alap

A magyar szókészletből leginkább a társadalompolitika fogalmával tudnám azonosítani e szélesebb értelmű szociálpolitikát. Ez esetben minden olyan tevékenység itt tárgyalódik (tárgyalható), amelynek célja a (nagyobb, erősebb) társadalmi kohézió (integráció) elérése, biztosítása.

Egyáltalán nem vagyok biztos abban, hogy az iménti felsorolás teljes. Valószínű, hogy mások másmilyen listát állítanának össze azokból a területekből, tevékenységekből, amelyeket az Európai Unió által kiadott (hivatalos) dokumentumokban szociálpolitika (social policy) címszó alatt találhatunk. Meglehet, hogy nincs is feltétlen szükség a fogalom pontosan körülírt meghatározására; amennyiben arra gondolunk, hogy a szociálpolitika valóban dinamikus terület, amelynek határai változnak, akkor a kérdés inkább úgy teendő fel: milyen erők, folyamatok működnek közre abban, hogy mikor, mely terület kerül (sodródik vagy sorolódik) a „szociálpolitika” mezőjébe?

A meghatározási probléma ugyanakkor létezik, s hatással volt, van a magyar szociálpolitika alakítására. Valószínű ez a hatás érhető tetten abban, hogy az Unió szociálpolitikájáról szóló egyik legátfogóbb magyar – 2000-ben a Szociális és Családügyi Minisztérium által kiadott, Gyulavári Tamás szerkesztette – könyv „Az Európai Unió szociális dimenziója” címet viseli.

A szociálpolitika szűkebb értelmezésére a Szociálpolitikai Menetrend megfogalmazási logikáját alkalmazom. Természetesen ez esetben sincs egyértelmű lehatárolása a területnek. A Menetrend e (szűken vett) értelmezésben a „szociálpolitika minősége” cím alatt a szociális védelem korszerűsítése és fejlesztése, a társadalmi befogadás előmozdítása, a nemek közötti egyenlőség támogatása, végezetül az alapvető jogok megerősítése és a diszkrimináció elleni küzdelem témákat tárgyalja.

A szociális védelem rendszere alapjában – a magyar körülmények között legalábbis – a társadalombiztosítási intézményrendszereket jelenti, amely kiegészül a munkanélküli-biztosítással (munkanélküli-járadék), valamint az (önkormányzati) szociális segélyezéssel. „A gyakorlatban ez a szociális védelmi rendszerek alkalmassá tételét jelenti arra, hogy a munka kifizetődő („to make work pay”) legyen, valamint nyújtson biztos jövedelmet; a nyugdíjak legyenek biztonságosak, valamint a nyugdíjrendszerek fenntarthatóak, segítsék elő a társadalmi befogadást, és biztosítsák az egészségügyi ellátás magas színvonalát, valamint fenntarthatóságát” – olvasható a Menetrendben.

A társadalmi befogadás támogatása célkitűzés tartalma szerint a szegénység és kirekesztés megelőzését és megszüntetését, valamint a társadalom minden tagjának a gazdasági és társadalmi életbe való integrálását és részvételét fedi le. Látható, e célkitűzés nagyon széles perspektívát jelenít meg, amely könnyedén visszavezet bennünket a szociálpolitika fogalmának széleskörű értelmezéséhez. A tanulmány későbbi részében alaposan igyekszem körbejárni a társadalmi befogadás, illetve a szegénység és társadalmi kirekesztés elleni küzdelem uniós célkitűzését. Bízom abban, hogy ez segíteni fogja e téma jobb megértését.

A nemek közti egyenlőség biztosítása nagyon sokrétű. Érzékelhető a különféle megközelítésekből, hogy szükségszerűen kapcsolódik minden egyes területhez. Az Európai Bizottság folyamatosan hangsúlyozza, hogy ez olyan elv, amelyet minden intézkedés meghozatala esetén figyelembe kell(ene) venni. Ebből kifolyólag a Szociálpolitikai Menetrend tipizálása ellenére a nemek egyenlőségének elvét nem sorolom a szűk értelemben vett szociálpolitikához (noha – ismétlem – vannak olyan aspektusai, amelyek szoros kapcsolatban állnak azzal).

Az alapvető jogok megerősítése és a diszkrimináció elleni küzdelem a Szociálpolitikai Menetrend céljai között mint az alapvető szociális jogok – úgy is, mint az igazságos társadalom és az emberi méltóság tiszteletben tartásának kulcseleme – biztosítása és fejlesztése, valamint az egyének személyes adatainak védelme a foglalkoztatásukkor szerepel.

Összességében elmondható, hogy a szociálpolitika fogalomköre nem egyértelmű a különféle uniós dokumentumok esetében. A változékonyság, a meghatároz(hat)atlanság kötődik az erős közösségi tradíciókhoz, amelyek a gazdaságpolitikai együttműködést tekintették legfontosabbnak, illetve egészen az 1990-es évekig a szociálpolitika lényegében a munkaerő (közösségen belüli) szabad áramlásának előmozdítását, biztosítását szolgáló harmonizációra korlátozódott.

„Hátrányos helyzetéből” az ezredfordulóra a szociálpolitika mint produktív tényező került a közösség gondolkodásának középpontjába. Ennek az előtérbe jutásnak a folyamatát nevezem emancipációnak. Ugyanakkor a középpontba helyeződéssel egyidejűleg a szociálpolitika gyűjtőfogalomként vált, mely nagyon sok területtel került átfedésbe (amik akár korábban, akár jelenleg valamely más megközelítésben – hivatalos EU-dokumentumban – önállóként tűntek/tűnnek fel). Ezen átfedések nyomán egy olyan szociálpolitikai gondolkodás rajzolódik körül az Unióban, amelyet a magyar szóhasználatban a társadalompolitikai gondolkodás

adhatna vissza a legpontosabban, s amelynek középpontjában a társadalmi kohézió elérésének, megerősítésének célja áll.

A társadalmi kirekesztés elvi kérdései

Elméleti megközelítések

A kirekesztés fogalma többféleképpen értelmezhető. Leggyakrabban talán a megfosztottsághoz, a különféle javakhoz való hozzáférés hiányához kötődik. Különösen felerősödik ez az értelmezés azokban az esetekben, amikor a statisztika eszközeivel igyekeznek mérni, számszerűsíteni a jelenséget. A hazai szakirodalomban ez idáig nem zajlott eszmecsere a különféle értelmezések létjogosultságáról. Vannak ugyan szerzők, akik foglalkoznak e terminológiával (lásd pl. Ferge Zsuzsa, Szalai Júlia, Krémer Balázs, Havasi Éva, Monostori Judit stb. írásait), azonban alapos ismertetése, a magyar helyzetre való alkalmazhatóságának vizsgálata még korántsem teljesült. Ennek hátterében talán az húzódik meg, hogy – viszonylag – új ez a megközelítés Magyarországon. E területre attól kezdve fordítódott érzékelhetően komolyabb figyelem, hogy a kormány csatlakozott (2002 nyarán) az EU szegénység és társadalmi kirekesztés elleni akcióprogramjához, s különféle megrendeléseket, kutatási támogatásokat kezdeményezett.

A társadalmi kirekesztés fogalmát a kutatók, szakértők széles körben, egymástól eltérő tartalommal használják. Lényegében három visszatérő elem található meg a leírásokban. Az első a relativitás, vagyis az, hogy a kirekesztettség a mindenkori (aktuális) társadalom keretei között értelmezhető. A második a társadalom részéről megnyilvánuló aktivitást hangsúlyozza – amely a kirekesztés irányába mutat –, valamint a kirekesztettek kirekesztettség-tudatát. A harmadik a folyamatok dinamikájára fókuszál, vagyis arra, hogy a társadalmi kirekesztettség továbbgyűrűzik, s esélytelenséget jelent a jövőre vonatkozóan. (lásd: Haralambos és Holborn 2000, 303 - 305.old.)

A nemzetközi szakirodalomban a társadalmi kirekesztés koncepciójának egyik legszorosabb előzménye Peter Townsend (1979) munkásságában lelhető fel. Az általa bevezetett (objektív) relatív depriváció fogalma túlmutat a hagyományos (eddig használatos) szegénység-értelmezéseken. A szegénység értelmezhetősége érdekében Townsend egy deprivációs indexet állított fel, amelyben speciális tételek szerepeltek, mint pl.: az utolsó 12 hónapban volt-e legalább egyhetes nyaraláson; a gyerekeknek volt-e születésnap ünnepsége;

rendelkezik-e a háztartás hűtőszekrénnel; van-e a háztartás kizárólagos használatában vízőblítéses WC, van-e fürdési lehetőség a lakásban, és ehhez hasonló. Az index alkotóelemei nem a jövedelmi szint mérésén alapulnak, hanem bizonyos, az adott társadalomban elterjedt, bevett javak birtoklásán, és szokásokon alapulnak.

A *társadalmi kirekesztettség* fogalma a francia kutatási hagyományokon alapul. Ennek ellenére az általam ismert szakirodalmak egyike sem említette meg Robert Castel munkásságát, akinek a kiilleszkedésről írott munkája lényegében a kirekesztés folyamatát írja le (Castel, 1993). Megfogalmazása szerint létezik a „sebezhetőség” kategóriája; sebezhetővé azok a csoportok válnak, melyek a beilleszkedettek és a kirekesztettek csoportja között találhatók: az e csoportba tartozók azok, akik sérülékenyek, a kirekesztés kockázatával fenyegetettek.

Az értelmezések egy másik csoportja új dimenzióba helyezi a kirekesztés fogalmát. Pete Alcock dolgozatát idézve Haralambos és Holborn a következőre világít rá: „az EU szakértői a társadalmi kirekesztés problémájának vitájában kísérletet tettek a szegénységről és deprivációról folytatott vitának és kutatásoknak a megszokott kereteken túlra történő kitérítésére, annak érdekében, hogy felöleljék más társadalmi intézmények és egyének szegénységgel kapcsolatos reakcióit az egész társadalomban. Ebben az értelemben amellet érvelnek, hogy a jelenség leírása helyett – ahogyan a szegénységet gyakran megközelítik – a társadalmi kirekesztést valójában egy folyamatnak kell tekinteni, amely mindannyiunkat érint.” (Haralambos és Holborn, 2000, 304.old.) E megközelítés tehát a statikus (statisztikus) látásmód mellett, helyett a folyamatokra helyezi a hangsúlyt.

A kirekesztés dinamikus voltára utal a Nolan és Whelan szerzőpáros, akik ezt a következőképp fogalmazzák meg: „inkább a társadalmi kirekesztésről, semmint a szegénységről beszélve láthatóvá válik a szakadék azok között, akik aktív tagjai a társadalomnak, és akiket a peremre kényszerítettek, akik a társadalmi dezintegráció növekvő kockázatában élnek; valamint az érintett személyek és a társadalom számára világosan megmutatkozik az a tény, hogy itt egy folytonos változásról van szó, nem pedig egy rögzült vagy statikus állapotról.” (Haralambos és Holborn, 2000, 304.old.)

A kirekesztés elleni küzdelem terén az akadémiai, kutatói világon túl az Egyesült Királyság járt az élen, amely azt a kormányzat magas szintjére emelte, 1997 végén létrehozva a társadalmi kirekesztés jelenségével foglalkozó kormányzati szervezetet. E szervezet olyan

társadalmi problémákkal foglalkozik, mint az iskolakerülés, a munkanélküliség. Szélesebb értelemben céljuk a társadalmi beilleszkedés támogatása – vagyis az előbbi példánál maradva – az iskolakerülők beiskolázása, a munkanélküli emberek (különösen az egyedülálló szülők és a fiatalok) számára munkahely találása. A szervezet meghatározása szerint: „a társadalmi kirekesztés rövid leírása annak, hogy mi tud történni, amikor emberek vagy területek olyan problémák kombinációjától szenvednek, mint a munkanélküliség, aluliskolázottság, szakképzetlenség, alacsony jövedelem, szegényes lakhatás, magas bűnözési arány a környéken, rossz egészség vagy családi válság” (saját fordítás, forrás: <http://www.socialexclusion.gov.uk>).

Amennyiben elfogadjuk a kirekesztés dinamikus, a folyamatokat hangsúlyozó megközelítését, nagyon fontos konzekvenciákat vállalunk fel, ugyanis olyan következtetésekre juthatunk, amelyek a források (újra)elosztásán túl társadalmi és gazdasági változásokhoz vezetnek (vö. Ferge Zsuzsa strukturális – dinamikus szociálpolitikai megközelítésével; Ferge, 1991). Ez esetben a hatékonyabb, hatásosabb jóléti támogatások szorgalmazása önmagában nem elegendő, hiszen ezek nem biztosítják automatikusan a kirekesztettek részvételét a társadalmi, gazdasági, politikai életben.

Néhány probléma a társadalmi kirekesztés elméletével

A kirekesztés koncepciója jelentős értéket képvisel a szegénységről, szociálpolitikáról folyó viták kiszélesítésében, napirenden tartásában. E kiszélesítés a tisztán anyagi (jövedelmi stb.) javak hiányának különféle leírásain, mérésein túlmutatva a folyamatokra helyezi a hangsúlyt. Ez pedig a döntéshozók számára olyan kihívásokat fogalmaz meg, amelyek szorgalmazzák a széles eszköztárral mozgó különféle (szak)politikák, ágazatok összehangoltságát; olyan konkrét programok indítását, fejlesztését, amelyek valóban javítanak a szegények helyzetén.

A problémák éppen ebből a kiszélesítésből adódnak. El kell ismerni, hogy maga a fogalom mára (legalábbis az EU szintjén) elterjedt, bevetté vált, ugyanakkor – éppen a multidimenzionáltsága folytán – nehéz precíz meghatározását adni, valamint megbízhatóan mérni.

Amennyiben nemzetközileg érvényes megállapításokra szeretnénk használni a fogalmat (s kétségkívül erre törekszik az EU), legalább akkora problémába ütközünk, mint a relatív

szegénység esetében, hiszen a különféle társadalmak különféle normákkal és mintákkal rendelkeznek.

Haralambos és Holborn kockázatot lát abban, hogy a kirekesztés általános megfogalmazása elvonja a döntéshozók figyelmét attól, hogy azokkal az alapvető anyagi (jövedelmi, stb.) hiányokkal, szükségletekkel foglalkozzanak, amelyek sok esetben a kirekesztés fő okai (l. Haralambos és Holborn, 2000. 304.old.). A szerzőpáros félőnek tartja azt is, hogy éppen a kirekesztés kapcsán megfogalmazottakra hivatkozva sor kerülhet a jóléti kiadások csökkentésére, mondván, amennyiben csökkentik a jóléti támogatásokat, a segélyezett (támogatott) személyek arra lesznek bátorítva, hogy munkával szerezzék meg jövedelmüket, s így – mintegy fordított hatásként – erőteljesebben integrálódnak a társadalomba. (l. Haralambos és Holborn, 2000. 305.old.)

Anthony Judge (Judge, 1995) élesen bírálja a társadalmi kirekesztés fogalmát. Metaforikus csapdának tartja használatát, amely ugyanazt a dichotómikus képet vetíti elénk, mint a „fenn és lenn”, vagy a „kint és benn”, „jó és rossz”. Erre a meglátásra alapozva állítja, hogy a fogalom használata túlzottan mechanikus. Ez pedig oda vezethet, hogy egy nagyon is összetett problémát megjeleníteni kívánó fogalom leegyszerűsítővé válik. A kirekesztés metaforája – Judge értelmezésében – azt sugallja, hogy le kell rombolni a falat, amely a kintieket (kirekesztetteket) a bentiektől (beilleszkedettek) elválasztja. Ebből a szemszögből nézve egyértelműnek látszik, hogy miért vonakodnak a bent lévők a kint lévőket beengedni. Judge felteszi a kérdést: mi volna, ha minden kirekesztett bentre kerülne? Hogyan alakulna át a „bent” világa? Van-e elegendő tér bent minden kint lévő számára? E kérdések mentén állítja: a „kirekesztés” metaforája erőteljesen motiválhatja a kint levőket, azonban nem kívánatos eredményekre vezethet a bentiek esetében.

Sajátos kritikát fogalmaz meg Ladányi János és Szelényi Iván (Ladányi és Szelényi, 2001). Közösén írott cikkük valójában egy polémia része, amely nem a társadalmi kirekesztés koncepciója, hanem az underclass kategória használata kapcsán bontakozott ki. A következőt írják: „a 'kirekesztés' fogalma alkalmatlan annak az új problémának a leírására, amivel a posztkommunista társadalmakban a roma és nem roma munkanélküliek és szegények tekintélyes része szembesül, ezért tartjuk az 'underclass' fogalmát pontosabbnak” (Ladányi és Szelényi, 2001, 2.old.). Egyértelmű, hogy kritikájuk nem általában a kirekesztés fogalmi koncepcióját célozza. Ellenkezőleg, a következőt állítják: a „kirekesztés ugyanis valamilyen

formában gyakorlatilag minden társadalmi körülmények között érvényesül, az underclass-képződés terminus pedig csak a kirekesztés meghatározott, pontosan definiálható formájára utal” (Ladányi és Szelényi, 2001, 3.old.). Mindazonáltal figyelemre méltó, hogy – olvasatomban – a kirekesztés fogalmát nem tartják eléggé alkalmasnak olyan (konkrét, magyar) problémák leírására, amelyek más szakemberek, illetve az EU szándéka szerint éppen hogy a kirekesztés koncepciója által (lehetnének) sikeresen, sikerebben kezelhetők.

Az EU a Szociálpolitikai Menetrend elfogadásakor, 2000-ben továbblépett a kirekesztés fogalomhasználatán: „A jelenlegi kulcsfontosságú változás a társadalmi kirekesztés kezelésének menetrendjéről egy olyan menetrendre való átmenet, amely ösztönzi a társadalmi befogadást, és valamennyi politikai intézkedés kidolgozásának középpontjába helyezi azt.” (EU Commission, 2000, 11.old.) A társadalmi befogadás (social inclusion) koncepciója azonban (még) kevésbé kidolgozott, s leginkább mint a kirekesztés ellentéte került a közgondolkodás szóhasználatába. Azonban ha a gyakorlati következményeket nézzük, még nehezebbé, megfoghatatlanabbá válik a meghatározása.

Miért izgalmas a társadalmi kirekesztésről gondolkodni?

Minden értelmezési és operacionalizálási nehézség ellenére (vagy épp emiatt?) a társadalmi kirekesztés széles körben elterjedt és használt fogalomná vált. Olyan dinamizmust adott a szociálpolitikai gondolkodásnak, amely hozzájárult ahhoz, hogy a jóléti támogatásokról, a szegénység csökkentéséről új szemszögből tekintve gondolkodjanak, cselekedjenek az érintett szereplők (nemzetközi szervezetektől, az országok központi kormányzatán át a helyi szintekig, a kirekesztéssel érintettektől a nem-állami szervezetekig).

A (jó) foglalkoztatáspolitiká önmagában nem elég

Az EU – véleményem szerint túlzottan leegyszerűsítő – megközelítésében: „A szegénység egyetlen, legfontosabb oka a munkanélküliség.” (EU Commission, 2000. 11.old.) Ezt az állítást a következővel támasztják alá: „Három munkanélküliből közel kettőt fenyeget a szegénység kockázata. Ez azért van így, mert a társadalmi kirekesztéssel szemben a legjobb védelem a munka. Mindazonáltal a foglalkoztatás önmagában nem old meg minden problémát.” (EU Commission, 2000. 11.old.)

A leegyszerűsítő tételhez fűzött kijelentés, mely szerint a foglalkoztatás önmagában nem old meg minden problémát, nagyon lényeges. Ez az a pont, amely átvezet bennünket olyan megközelítések felé, amelyek a szegénység elleni küzdelem új aspektusait tárják fel. Különös hangsúlya van ennek abban a közösségi politikában, amely tulajdonképpen a szociális dimenzió kapcsán foglalkoztatáspolitikáról, a munkaerő EU-n belüli szabad áramlásához kapcsolódóan fogalmazott meg előírásokat (kisebb mértékben), s ajánlásokat (többnyire).

Az EU Szociálpolitikai Menetrendje a következőképp fogalmaz: „A foglalkoztatási ráta és a szegénységi ráta összehasonlítása azt mutatja, hogy a szegénység viszonylag széles körben elterjedt lehet olyan tagállamokban is, amelyekben a foglalkoztatási ráta egyébként magas. A foglalkoztatási ráta emelkedése és a munkanélküliségi ráta süllyedése nagymértékben csökkenti a szegénységet és a társadalmi kirekesztést, különösen azokban a tagállamokban, amelyekben a foglalkoztatási ráta jelenleg alacsony szinten áll. Ebben a vonatkozásban igen fontos figyelmet szentelni azoknak, akik a munkaerőpiac peremén helyezkednek el; igen fontosak a humán befektetések, amelyek növelik az emberek foglalkoztathatóságát és lebontják a munkaerőpiacra lépés előtt magasodó akadályokat. Az ezekkel a kihívásokkal való szembenézés sokoldalú politikákat követel, amelyek túlmutatnak a munkaerőpiaci kérdéseken, és amelyek célja a társadalmi befogadás és részvétel erősítése.” (EU Commission, 2000. 11.old.)

Nyitott koordináció és mérhetőség

Túl a közösségi politika (új) irányultságán a másik izgalmas folyamat a használt módszerekben ragadható meg. A nyitott koordinációs mechanizmus bevezetése és alkalmazása Krémer Balázs elemzése szerint annak az általános tendenciának a része, amely az EU-n belül a hangsúlyt a puszta jogharmonizációról egyre inkább a tagállamok működésmódjának harmonizálására teszi át. „Ebben a váltásban a legfontosabb mozzanatok a kormányok magatartásformájának, a kormányzás mikéntjének összehangolására tett kísérletek – hiszen effélékre korábban nemigen volt példa.” (Krémer, 2002a, 1.old.)

„A nyitott módszernek az a lényege, hogy a tagországok – minimális brüsszeli szerkesztési elveket követve – maguk határozzák meg a szociális kérdés tematikáját, politikai kezelésmódját és a megteendő intézkedéseket. (...) A metódus csak annyiban koordinált, hogy

a nemzeti szintű szociális politikákat két évente a szegénység és társadalmi kirekesztés elleni küzdelem «Nemzeti Akcióterveiben» kell összegezni, valamint, hogy a szociális körülményeket és az elért eredményeket az EU által megadott, számszerűsített indikátorokkal és mutatószámokkal, statisztikai adatokkal is alá kell támasztani.” (Krémer, 2002b)

Az indikátorok és mutatószámok kidolgozása, illetve használata szerves része a nyitott koordinációnak. A mérhetőség azonban a kirekesztés elleni küzdelem egyik olyan sarkalatos tényezője, amely esetében visszaköszön mindaz, amit a társadalmi kirekesztés különféle koncepciói bemutatásakor már említettem.

Az indikátorok tartalma nem képes visszaadni a célkitűzésben leírtakat. Túlnyomórészt a jövedelemegyenlőtlenség mérését tartalmazzák, valamint a munkanélküliségre kérdeznek rá, említik az iskolai kudarcokat, illetve az egészség állapotára is rámutatnak. A jogokhoz, támogatásokhoz, szolgáltatásokhoz való hozzáféréstől nem szólnak, továbbá egyéb olyan fontos dimenziói is kimaradnak a felsorolásnak, mint a területi különbségek megjelenítése, vagy a nemzetiségi / etnikai hovatartozás.

E példa jól mutatja, hogy mennyire nincs megállapodott mutatórendszere a kirekesztés mérésének. Túl ezen azonban – legalábbis Magyarországon – további nehézségeket okoz az indikátorok bevezetése. Egyértelmű ugyanis az a probléma, hogy hazánk nem rendelkezik olyan, a szegénységre vonatkozó adatokkal, amelyek minden tekintetben megfelelnek az EU-s elvárásoknak. A KSH jelenleg a Háztartási Költségvetés Felvételre (HKF) alapozva számította ki ezeket a mutatókat. E felvétel azonban eltérő módszereket alkalmaz, s a reprezentativitása is (többé - kevésbé hasonlóan más adatfelvételekhez) problémás. A szegénység, társadalmi kirekesztés, egyenlőtlenségek mérésére folyamatosan (éves ismétléssel) alkalmas hivatalos kormányzati adatokkal való rendelkezés (eltérően az elmúlt évtizedben történetekhez) elengedhetetlen követelmény. A hivatalos jelző arra utal, hogy olyan adatokra van szükség, amelyeket a (mindenkori) magyar kormány elismer, magáénak vall. A jövedelemegyenlőtlenségre, a szegénység egyéb jellemzőire vonatkozó ilyenfajta információk hiányára a Közös Memorandum mutat rá először (a kulcsfontosságú kihívások között, első helyen említve).

Egyszerű nyelvi - fordítási problémák és messzire vezető háttérük

A társadalmi kirekesztés fogalmának, koncepcióinak különbözősége mellett még szembetűnőbb az angol fogalom („social exclusion”) magyar nyelvbe való átültetésének nehézsége. A fogalom hazai elterjedése lényegében a 2002 júliusában megtartott nemzeti szemináriumhoz kötődik. A szó magyar változatai közt leggyakrabban a kirekesztés, kirekesztettség, kirekesztődés, kizárás, kiszorítás szavak szerepelnek.

Szalai Júliának a szemináriumra íródott tanulmánya részletesen tárgyalja e problémát, valamint az egyes fordítások (szóhasználat) értelmezéseit. „A ’social exclusion’ kifejezésnek az angol nyelvben – a társadalompolitikai gondolkodás és az azt tápláló társadalomtudományi kutatás «lingua franca-jában» – egyértelmű, ugyanakkor több rétegű jelentéstartalma van. A fogalom egyszerre jelenít meg egy *folyamatot*, a folyamat eredményeként előálló *állapotot*, valamint – az ’ex’ prepozíció révén – egy *viszonyt*. Ez utóbbi a fogalom legfontosabb tartalmi rétege, és a széles értelemben vett hatalom egyenlőtlen elosztásának arra a következményére utal, amelynek betudhatóan egyes szereplők társadalmi helyzetének védelme úgy megy végbe, hogy azzal más szereplők megfosztott állapotba kerülnek.” (Szalai, 2002, 1.old.) E meghatározásból kiindulva Szalai Júlia a kifejezés fordításának három különböző verzióját elemzi, amelyek más-más oldalról világítanak rá a fogalomra:

1. A „*társadalmi kirekesztés*” – mára ez a legelterjedtebb fordítás – az „aktív, tudatos cselekvést, mégpedig konkrét személyekhez, illetve azok adott csoportjaihoz köthető cselekvést implikál: valakik fejükbe vették és hatalmuk meg eszközeik is voltak hozzá, hogy valaki másokat leszorítsanak a pályáról. [...] A kirekesztés kulcsa éppen ezekben a hibás ideológiákban, magyarán, az előnyös helyzetben lévők *előítéletes gondolkodásában* van. Az angol nyelvbélinél jóval aktívabb, személyközelibb és tudatos szándékot tételező kirekesztés panaceaája ezért a hibás gondolkodásmód és a rá épülő hibás viselkedés korrekciója – felvilágosító és előítélet-ellenes nevelés, valamint a diszkriminatív magatartást sújtó jogi eszközrendszer útján.” (Szalai, 2002, 1.old.).

2. Az „exclusion” szintén gyakran hallható-olvasható második fordítása a „*kirekesztettség*”. „Szemben az előző értelmezés aktivitás-centrizmusával, a ’social exclusion-nak’ ebben a magyar megfeleltetésében csak a végállapot, mégpedig a passzív szenvedőként megélt megfosztottság helyzete jelenik meg: az érintett szereplők nem egy

viszony és nem is egy folyamat részeseiként állnak előttünk, hanem szinte fátumként rájuk szakadt szerencsétlen állapotukban.” (Szalai, 2002, 2.old.)

3. A „*társadalmi kirekesztődés*” kifejezés az, amelyet Szalai Júlia – a leírt megfontolások miatt – használ. Elismeri: „Igaz, fülünknek kissé furcsán cseng a magyar nyelvben ritka passzív szerkezetre rávetülő, a folyamat-jelleget megjelenítő ikes igés képzés, majd annak a főnévi zárotaggal való kombinálása; mégis, talán ez a grammatikailag némiképp szokatlan formula az, amely az angol megfelelőt leginkább közelíti a fogalom jelzett hármas jelentéstartalmának együttes megragadásában. A megelőző két fordítási verzióval szemben fontos különbség, hogy ez utóbbi kifejezés középpontjában maga a *folyamat* áll, s ezért az a folyamat irányának és tartalmának megváltoztatására törekvő politikai beavatkozást implikál – azaz, a kirekesztődés kezdeményezőinek átnevelése, illetve áldozatainak egyéni esetkezelés útján való megsegítése helyett az adott társadalmi környezet megváltoztatására irányuló *társadalompolitikai cselekvésre* hív fel.” (Szalai, 2002, 3.old.)

A fogalom átültetésének problémája Ferge Zsuzsa szerint is messze túlnyúlik az egyszerű fordítási nehézségen. Ennek hátterére rávilágítva írja: „A téma olyannyira nem volt sajátunk, hogy a szavaink egy része is hiányzott [...] A probléma valószínűleg nem nyelvünk szegénysége. A találó, könnyen elterjedő kifejezésekhez olyan társadalom is szükséges, amely anyanyelvi szinten használja, azaz belülről teszi magáévá a szavakat [...] A zavar egy másik oka, hogy a kirekesztés tulajdonképpen nem a köznyelv szava, hanem tudományos és politikai kifejezés.” (Ferge, 2002, 1.old.) A fordítás nehézsége nem kis részben tehát a magyar szemléletmód, a szakmai és politikai közgondolkodás sajátosságaira (hiányosságaira?) vezethető vissza. Az Európai Unióban „egy hosszú és bonyolult politikai folyamat terméke” (Szalai, 2002, 8.old.) a kirekesztés fogalma. Ez a folyamat azonban Magyarországon csak szegényes (!) hagyományokra tekint vissza. A kirekesztés „kívülről” jött fogalom, amelynek magyar kötései fellelhetők ugyan – leginkább a deprivációs elmélet(ek)re alapozó tanulmányok esetében –, azonban jelentésének az a – lényegi – része, amely a szociálpolitika formálóinak azt az aktív szerepét feltételezi, hogy önvizsgálatot (vagy: értékelést, monitorozást) tartanak, hiányzik a magyar gyakorlatból.

Szalai Júlia a következőket mondja erről: „Kelet-Európában az Európai Unióhoz való csatlakozás e tekintetben egy fontos szakasz *átugrásával* megy végbe – még maguk a nemzeti jóléti politikák sem születtek meg, de máris meghaladásuk reformja kerül napirendre.

[...]Időközben *gazdag társadalomtudományi ismeretanyag*, a szociális szolgáltatásban dolgozók körében pedig hatalmas gyakorlati tapasztalatmennyiség gyűlt össze *a hazai szegénység típusairól, a szegények társadalmának belső rétegződéséről, a jelenség újratermelődésének okairól és mechanizmusairól, sőt, az elmúlt évtized szegénységgel kapcsolatos szociálpolitikájának a szegénység rögzülésében játszott, távolról sem ártatlan szerepéről.*”(Szalai, 2002, 10-11.old.)

Számomra a kirekesztés szó használata a legelfogadhatóbb. Annak ellenére, hogy Szalai Júlia hármas értelmezése közül a harmadik értelmezést tartom az európai uniós megközelítéshez legközelebb állónak, mégis a Ferge Zsuzsa által is használt „kirekesztés” fogalom alkalmazását tartom célravezetőnek. Ezt azzal indoklom, hogy az uniós dokumentumok, illetve megközelítés újdonsága éppen a dinamikus szemléletben, az aktivitás, a folyamatok hangsúlyozásában van, amelyet – legalábbis számomra – a kirekesztés fogalom ad vissza a leghűebben.

A „social exclusion” fordítása esetében látható problémák tovább súlyosbodnak, ha a vele párba állított „social inclusion” fogalmát próbáljuk meg magyarul visszaadni. A beilleszkedés, befogadás, betagozódás, (társadalmi) tagság fogalmak használatosak ugyan, de e tekintetben hiányzik a közmegegyezés. A Közös Memorandum a Társadalmi Befogadásról dokumentumban – mint a cím mutatja – a „befogadás” szó szerepel. Ferge Zsuzsa az „összetartozó” kifejezést javasolja (Ferge, 2002, 2.old.). Szalai Júlia konzekvensen a beilleszkedettség fogalmát javasolja a kirekesztettség párjaként.

Az „inclusion”, illetve az „exclusion” szavak magyar nyelvbe való átültetése kapcsán megfogalmazódó jelentések és értelmezések sokszínűsége mélyebben gyökerező okokra mutat rá. „A megfelelő kifejezés hiánya ugyanis hű leképezése a mögöttes politikai diskurzus és az integratív tartalmú demokratikus társadalompolitikai tradíció hiányának, mélyebben pedig a szociális jogok értelmezésében, valamint az állam és a társadalom viszonyáról való gondolkodásunkban mutatkozó zavaroknak.” (Szalai, 2002, 4.old.)

A fordítási nehézségek „csupán” nyelvi sajátosságokra való visszavezetése helyett sokkal fontosabbnak tartom a társadalmi, társadalompolitikai beágyazottság kérdését. Ferge Zsuzsa szavaival élve, sokkal fontosabb annak vizsgálata, „hogyan alakultak ki eddig olyan fogalmaink, amelyek magától értődően fejeznék ki az egyenrangúság, egyenlő méltóság, jogok és jogosultságok együttesét. A probléma

valószínűleg nem nyelvünk szegénysége. A találó, könnyen elterjedő kifejezésekhez olyan társadalom is szükséges, amely anyanyelvi szinten használja, azaz belülről teszi magáévá a szavakat.” (Ferge, 2002, 2.old.)

Mai magyar szociálpolitikai példázatok

Mindeme folyamatok magyar vonatkozásaira is igyekeztem rámutatni. A rendszerváltozás (1989–1990) óta eltelt időszak (szociál)politikáját tettem elemzésem tárgyává, különösképpen a szociális törvény szabályozására, ezen belül is a szociális szolgáltatásokra fókuszálva.

A szociális szolgáltatások elemzése egy szociálpolitikai tanulmány keretein belül talán furcsának tűnik, de éppen az EU-ban zajló változások mutatnak rá arra, hogy ez a terület a (közel)jövőben – véleményem szerint – a figyelem középpontjába fog kerülni. A szegénység és kirekesztés elleni küzdelem célkitűzése ezt a feltételezést támasztja alá. A hozzáférhetőség, az aktív foglalkoztatáspolitikai hangsúlyozása egyértelműen ebbe az irányba mutat.

A magyar helyzet elemzésekor rávilágítok arra, hogy dacára minden kormányprogramnak, szakmai elköteleződésnek, a megvalósult gyakorlat nagyon nehezen változik, változtatható. A jórészt öröklött szolgáltatási struktúra hiányai, problémái a mai napig jelen vannak (kiépitetlenség, alul- és „félre”-finanszírozottság, stb.).

A (mindenkori) állam olyan magatartása érhető tetten példáimon keresztül, amely maga is okozója a kirekesztésnek.

Azt hiszem, hogy a szociális szolgáltatások területén alapvető reformokra van szükség, amelyek a terület egészét érintik. Törekedtem arra, hogy ajánlásokat, előremutató ötleteket is adjak, amelyek talán alkalmasak egy befogadóbb, a szegénység elleni küzdelmet erőteljesebben szolgáló politika kimunkálására.

A szociális szolgáltatások előtt álló kihívások két oldalról szorítják a rendszert. Egyfelől a társadalom előregedése, az idősebbek iránti növekvő igények és változó szükségletek a szektor szerkezetének (feladat-meghatározásainak, finanszírozásainak, szerepeinek) újragondolását teszi elengedhetlenné. Másik oldalról (leginkább a családsegítő szolgáltatás esetében) egyre erősebb az igény az aktív korú inaktívok foglalkoztathatóságának növelésére, a munkaerőpiacra való visszaintegrálásukra (inklúziójukra). Amennyiben Magyarország e

tekintetben követni fogja (akár belső indíttatásból, mert azt gondolja, hogy ez jobb; akár külső hatásra, mert az EU erre készíti a kormányt – nyitott koordinációval, a Strukturális Alapok támogatásával) a nemzetközi trendeket, úgy a szociális szolgáltatások ezen típusa esetében is újra kell gondolni a működés és működtetés rendszerét.

Csupán a szociális szolgáltatások területét nézve itt is megállapítható, hogy a megváltozott és növekvő szükségletek egyaránt jelentkeznek az időseknek nyújtott ellátások esetében, valamint a családsegítés szolgáltatás nyújtásakor. Az első esetben az egészségügyi rendszerrel való harmonizálás a változtatás iránya; második esetben a foglalkoztatáspolitikával való szorosabb kapcsolat szükséges.

A magyar viszonyok elemzése talán a Szociális Szakmai Szövetség által készített összefoglalóban fogalmazódott meg a mai napig érvényesen: „[...] a koppenhágai elkötelezések, ezeken belül a szegénység és kizárás elleni küzdelem nem kerültek be a politika prioritásai közé. Ezt 1995-ben még magyarázhatja az ország válságos gazdasági helyzete. A gazdasági fellendülés megindulása óta azonban paradox helyzet állott elő: a források növekedésével egyidejűleg erősödik a politika szegényellenessége. Kevésbé élesen fogalmazva: a politika nem ismeri fel a társadalmi kirekesztés tartós veszélyeit, vagy úgy véli, hogy a középosztály erősítése fontosabb, mint a leszakadás elleni próbálkozások. Ezért sem elég forrást, sem elég erőfeszítést nem fordít a szegényedés és kirekesztés hosszú távú folyamatainak megelőzésére. A politikai retorikában gyakoriak az esélyek egyenlőségét ígérő fordulatok, és van néhány próbálkozás is. A gyakorlatban azonban a kormányzati elkötelezettség hiányzik, s mind a jogalkotásban, mind az újraelosztásban számos döntés rontja a szegények helyzetét.” (Szociális Szakmai Szövetség, 2000, 11.old.)

A szakmaiságról

A szociális szolgáltatások területe a magyar szociálpolitika és szociális munka egyik olyan területe, amely nem kap megfelelő figyelmet. Annak ellenére, hogy a szociális kiadások egy jelentős hányada fordítódik a különféle szociális intézmények finanszírozására, valójában nem rendelkezünk átfogó képpel arról, hogy pontosan mi is történik ezen szolgáltatásokban a szolgáltatást igénybe vevőkkel, vagyis arról, hogy mire fordítódik a pénz, milyen „áru” vásárlódik meg, milyen ellenérték keletkezik a ráfordított kiadásokkal szemben. Arról, ami

„bent”, az intézmény falai között történik, a legritkábban, és csak elnagyolva lehet információhoz jutni. Az újságok közölnek néha képeket (amelyek hol a megrendítő állapotokat mutatják, hol egy-egy kiemelkedő kezdeményezésről számolnak be). Átfogóbb elemzést mindeddig egyszer, az Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosa készített 1998 - 99-ben. Ebben meglehetősen kedvezőtlen képet fest le az idősök ápoló-gondozó otthonainak működéséről.

Az idősgondozás egyik központi kérdése a szakmaiság. Az idős személy szempontjából közömbös, hogy ki milyen szakmához tartozónak vallja magát, és milyen diszciplínák jegyében látja el őt. Számára az a fontos, hogy lehetőleg minél több személyes szükségletét kielégítsék. Nyilvánvaló azonban, hogy éppen azért, mert közpénzekből finanszírozódik az ellátása, a „köz” beleszól abba, hogy milyen szükségleteket hogyan kell vagy lehet kielégíteni. Alapvetően a gondozás, illetve állami beavatkozás vagy a pénztelenség miatt, vagy a fizikai és/vagy szellemi korlátozott cselekvésképtelenség okán jöhet létre. Az egyes ellátásokban ezt a kétféle indokot tipikusan össze szokták keverni, így hozván létre azt a helyzetet, hogy a szegénységet tehetetlenségnek definiálják. Ez a különbségtétel az, amellyel ellátórendszerünknek nem sikerül megbirkóznia. Példaként említhetjük a házi étkeztetést, ahol vagy azért van szüksége valakinek az ellátásra, mert nem tudja megvásárolni a nem támogatott élelmiszereket, vagy azért szorul külső segítségre, mert jóllehet minden alapanyagot és a rezsiköltséget is ki tudná fizetni, az ételt elkészíteni már nem képes. A két kategória összemosásának következménye, hogy mindenki egységes ellátásban részesül, s csak a fizetendő térítési díjakban mutatkozik meg a különbség. Mindehhez hozzá kell tenni azt, hogy az idős korosztály szociológiai jellemzőiből tudni lehet, hogy aki idős (különösen, ha egyedül élő), az nagy valószínűséggel szegény, illetve beteg; de mégiscsak az a következménye az egyértelmű szétválasztás hiányának, hogy az ellátások polarizálódnak.

Tulajdonképpen ez az alapvető csapda az, ami az ellátások differenciáltabbá válásával jelentkezik: *minél szerteágazóbb az ellátórendszer, annál nagyobb a valószínűsége a polarizációnak, az ellátások eltérő minőségi szintje megjelenésének.*

A szociális törvény egészével kapcsolatos ajánlások

Az alábbiakban olyan megfontolásokat, ajánlásokat írok le, amelyeket fontosnak és megvalósíthatónak tartok a gyakorlati alkalmazásban is, és amelyek révén közelebb juthatunk egy szociálpolitikailag védhetőbb helyi szociális ellátás felé.

Disregard

Célszerű lenne a jövedelmeket csak egy bizonyos mértékig figyelembe venni, beszámítani. Ez azt jelenti, hogy bizonyos kiadásokat csökkentő tényezőként (disregard-ként) kell(ene) elfogadni.

Erre azért lenne szükség, mert a jelenlegi gyakorlatban a mindenkori öregségi nyugdíjminimum összegéhez viszonyítanak, ami viszont relatív, és inkább egy politikai kérdés eredménye, semmint ténylegesen mért szükségletszint-mérőszám. Tulajdonképpen a létminimum lenne (lehetne) az a küszöbérték, amit egy (legalább az) abszolút biztonságra törekvő szociálpolitikának alkalmaznia kellene, azonban nyilvánvaló, hogy erre reális időn belül nem fog sor kerülni. Maga a létminimum-számítás sem egységes, többféle számítást hoznak nyilvánosságra, és ezek között jelentős eltérések lehetségesek. Azért sem lehetne a létminimum a segélyezés alapja, mert a többféle számítás dacára is megállapítható, hogy egyre többen kerülnek ezen szint alá, akik jogosultságának elismerése, támogatása ellehetetlenítené az önkormányzatokat.

A jelenlegi segélyezési gyakorlat egyáltalán nem a tényleges igények, szükségletek, a létbiztonság megteremtésének célját szolgálja, hanem kizárólag a kerületi költségvetés nagyságától függ. Úgy tűnik tehát, hogy nem a szükségletek határozzák meg a segélyezési politikát, hanem az, hogy ha több pénz van, akkor bővül(het) a támogatottak köre, ha pedig nincs, akkor egyre inkább korlátozzák az adhatósági kritériumokat. (Ebből következtethetünk arra is, hogy tulajdonképpen helyi szinten nem lehet garantálni az abszolút biztonságot, ehhez a központi /állami/ költségvetés elköteleződésére van szükség.)

A vagyonteszt alkalmazásának korlátozása

Fontos lenne, hogy a jelenlegi szabályozástól eltérően a vagyontesztet csak bizonyos, a többé-kevésbé folyamatosan adott segélytípusoknál vegyék figyelembe. Ez azt jelentené, hogy az átmeneti, a krízis-, illetve a nem állandóan folyósított segélyek esetében nem lenne szükség a kérelmező vagyonának beszámítására.

Sajátos problémákat vet fel ugyanis a mai gyakorlat azzal, hogy bizonyos értékű vagyon feletti rendelkezés esetén automatikusan kizáródnak emberek a segélyezésből, hiszen ez a szemléletmód nincs tekintettel sem a tényleges piaci viszonyokra (adott vagyontárgy eladható-e reális időn belül, reális értéken), sem arra az egyéni preferenciára, hogy valaki számára olyan értéket fejez(het) ki egy-egy vagyontárgy, ami nem (illetve bajosan) fejezhető ki pénzben. A gyakorlatban legtöbbször a lakás nagysága az, aminek bizonyos határa felett nem adható támogatás. Ennek célja az, hogy arra ösztönözzék a rászorulókat, lakásukat cseréljék olcsóbbra, kisebb költséggel fenntarthatóra. Ekkor azonban sem az nem vevődik figyelembe, hogy azonos méretű lakásoknak eltérő lehet a piaci értéke, sem az, hogy drágább (nagyobb értékű) lakás éppúgy lehet olcsóbb rezsijű, mint ahogy kisebb értékű lakás magasabb rezsijű.

Szociális kölcsön

Az átmeneti segély szabályozásánál bevezetett és megismert szociális (kamatmentes) kölcsönnek, a visszatérítendő segélynek sokkal nagyobb szerepet kellene kapnia. Ebben a szociális támogatás az alacsony, vagy éppen kamatmentes hitellehetőségben nyilvánulna meg.

Ha a szociális kölcsön intézménye lényegesebb szerepet kaphatna a segélyezési gyakorlatban, akkor ennek jótékony hatása mind az önkormányzat, mind az ügyfelek esetében érezhető lenne. Az önkormányzatnak ugyanis esélye lenne, hogy legalább valamennyi pénze megtérüljön, újra felhasználható legyen. A kliensek esetében pedig így valóban létrejöhetne egy olyan támogatási forma, amely kevésbé megalázó, sokkal inkább két egyenrangú partner közötti szerződéses viszonyhoz lenne hasonlatos, semmint a jelenlegi stigmatizáltsághoz.

Ekvivalencia

A családokat mint fogyasztási egységeket kellene figyelembe venni. Ez azt jelentené, hogy a segélyeket a család nagysága és összetétele alapján lehetne támogatni.

A jelenlegi gyakorlatban az egy főre kiszámított jövedelemmel dolgoznak a hivatalok, és ennek mértéke alapján határozzák meg, hogy ki milyen mértékben rászorult. Ez azonban nem tudja „leképezni” a valós szükségleteket, a valós rászorultságot, hiszen könnyű belátni, hogy egy négytagú család megélhetése nem négyszer annyiba kerül, mint egy egytagú háztartásé, hiszen vannak olyan költségek, amelyek nem nőnek egyenes arányban a család taglétszámával. (A lakás költségeinek nagy része ide sorolható.) Ez tehát azt jelenti, hogy ha a fogyasztási egységben számolunk, akkor megfelelőbb (a valósághoz jobban közelítő) módon tudjuk mérni azt, hogy egy többtagú család megélhetéséhez szükséges jövedelem mennyivel haladja meg az egy fős háztartásokét, akkor jobban célozhatunk. (Fontos azonban, hogy a fogyasztási egységek tekintetében is több skála van érvényben, és az ezek közötti választás nem dönthető el tudományos alapokon, illetve nincs egy olyan állandó szám, amely bárhol és bármikor egyértelműen meg tudná mondani, hogy egy többtagú család megélhetéséhez szükséges jövedelem hányszorosa az egytagúénak.)

Csoportos célzás

Az egyéni rászorultság minél hangsúlyosabb figyelembe vétele, az egyéni célzásra törekvés helyett a csoportos célzást kellene erősíteni.

A különféle támogatások, támogatási rendszerek vizsgálatakor két fajta hibát lehet nevesíteni. Az egyiket nevezhetjük első fajú hibának, ami azt jelenti, hogy nem mindenki kap segélyt azok közül, akikre koncentrált, akiket célzott a rendelkezés. A másikat másodfajú hibának hívjuk. Ez utóbbi azt jelenti, hogy olyanok is kapnak támogatást, akik eredeti szándékunk szerint nem részesülhetnének ebben. A probléma az, hogy minél inkább csökkentjük az első fajú hiba valószínűségét, annál inkább növeljük a másodfajút. Ez fokozottan jelentkezik az egyéni célzás esetében. További problémája az egyéni célzásnak (számos más mellett), hogy arányosan nő vele az adminisztrációs költség. Ezekre a negatívumokra hozhatna megoldást a

csoportos célzás bevezetése, ami azt jelentené, hogy bizonyos, a szegénységgel szoros korrelációt mutató tényezők és jellemzők mentén választanánk ki olyan egyértelmű kritériumokat, amik alapján egy olyan csoportot alkothatnánk, amelynek minden tagját meghatározott összegű ellátásban részesíthetnénk. (Gyermek léte vagy nem léte a családban egyértelműen ilyen jól megfogható jellemzőnek tekinthető, de az egészségkárosodottak köre szintúgy ide sorolható.)

Összegzés

A tanulmányomnak hat lényeges megállapítása volt:

1. Az ezredfordulóra a szociálpolitika mint produktív tényező került a Közösség gondolkodásának középpontjába. Ezt a folyamatot neveztem a szociálpolitika emancipálódásának, amely az alapvetően gazdasági együttműködésből, a közös piaci gyökerekből a munkajogi, foglalkoztatáspolitikai kérdéseken keresztül vezetett az 1990-es évek második feléig, amikor is a gazdaságpolitikával és a foglalkoztatáspolitikával egyenrangúként, azokkal egymásra utaltként ismerik el.
2. Az európai uniós terminológia szociálpolitika-fogalma nem egyezik meg azzal, amelyet itthon alkalmazunk. Az Unió vonatkozó dokumentumaiból egy szűkebb és egy tágabb jelentés bontható ki. A magyar nyelvben leginkább a társadalompolitika fogalmával tudom a szélesebb értelmezést azonosítani. Ez esetben minden olyan tevékenység ide értődik, amelynek célja az erősebb, nagyobb társadalmi kohézió (integráció) biztosítása. Szűkebb értelmezésében a társadalombiztosítás (vagyis nyugdíj- és egészségbiztosítás), a munkanélküli-biztosítás, a szociális támogatások (segélyezés és szolgáltatás) együttesét jelenti.
3. Noha a szociálpolitika értelmezése sok kérdést vet fel, s több nehézségbe ütközik, amíg az Európai Unió szintjén van legitim értelmezési kerete a szociálpolitika tárgyalásának (lásd Szociálpolitikai Menetrend (Social Policy Agenda), addig ez Magyarországon hiányzik. Egybehangzóan több hazai szakemberrel (csak néhányukat megemlítve: Ferge Zsuzsa, Szalai Júlia) állítom: egyetlen kormány sem rendelkezett átfogó, tudatos, nyílt politikával a szociálpolitika változási, változtatási irányairól, illetve tágabban: az 1989-90-es

rendszerváltozás, az átmenet negatív társadalmi következményeinek csökkentéséről. Ugyanakkor e tekintetben az uniós csatlakozás lépésre kényszerítette a magyar kormányzatot. Ékes példáját adja ennek a Társadalmi Befogadásról szóló Közös Memorandum, amelyet a magyar kormány és az Európai Unió Bizottsága együttesen készített 2003-ban. Legalább ekkora jelentőségű az uniós támogatási források felhasználását tervező, kulcsfontosságú fejlesztési dokumentumok készítésének szükségessége (mint amilyen a 2004-2006-ra vonatkozó magyar Nemzeti Fejlesztési Terv, illetve a most készülő, 2007-2013-as időszakra vonatkozó dokumentumok).

4. A társadalmi kirekesztésnek (social exclusion), valamint párjának, a társadalmi összetartozásnak (social inclusion) a fogalma, amely mára szerves része Európa (szociálpolitikai) fogalomhasználatának, problémákat vet fel; noha (vagy éppen: azért) a kutatók, szakértők széles körben, egymástól eltérő tartalommal használják. Az exklúzió és inklúzió szavak csak nehézségek árán fordíthatók magyarra, aminek okai nagyon lényegesek, messzemenők. (Az exklúzió szó magyar változatai közt leggyakrabban a kirekesztés, kirekesztettség, kirekesztődés, kizárás, kiszorítás szavak szerepeltek, az inklúzió szó esetében a beilleszkedés, befogadás, betagozódás, társadalmi tagság, összetartozás.) E probléma rámutat – ahogy Szalai Júlia írja – az integratív tartalmú társadalompolitikai tradíció hiányára (Szalai, 2002), vagy arra, hogy – Ferge Zsuzsával szólva – „nem alakultak ki olyan fogalmaink, nincs olyan gondolkodásmódunk, amely magától értetődően fejezné ki az egyenrangúság, egyenlő méltóság, jogok és jogosultságok együttesét”. A fogalmi problémák akadályát jelentik annak is, hogy a társadalom egészében, a (szűk) szakmai közvéleményen túli közösségben is tudatosítani lehessen mindazt, amit e fogalmi páros az eddigi szegénység-megközelítésektől eltérő újként képvisel, s amit legmarkánsabban a folyamatokra, azok dinamizmusára irányuló figyelem jellemez.
5. Dacára az egységes értelmezési keret hiányának, valamint a fordítási, fogalomhonosítási problémáknak a talán legnagyobb problémát a magyar szociálpolitika esetében nem bizonyos – majd mindenki által közkeletűen elfogadott – elvek hangoztatásának hiányában látom, hanem abban, hogy nincsenek meg, vagy ha megvannak, akkor is torzok, töredezetek azok a technikák, amelyek a szegénység csökkentésére, az (esély)egyenlőség növelésére hivatottak. A szociálpolitikai értékekről, általános elvekről való (folyamatos) vitában nem került (vagy: nem kerülhetett?) sor az eszközökről, az eredmények méréséről,

a technikákról szóló megfontolásoknak. Vagyis: a konszenzusos fogalmak is elveszítik tartalmukat a megvalósítás, a gyakorlat során (lényegében finanszírozási, intézményszervezési, módszertani öröklöttségek, kimunkálatlanságok, meg nem felelések miatt).

6. A magyar szociális ellátórendszer működése sok szempontból kirekesztő, nem szolgálja kellően a társadalmi összetartozást. Ezért mind az uniós folyamatok, mind a hazai gyakorlat hatékonysága miatt átfogóan újra kellene szabályozni a segélyezés és a szolgáltatások rendszerét, úgy hogy az (jobban) igazodjon a megváltozott és növekvő szükségletekhez, a népesedési és munkaerő-piaci folyamatokhoz. Technicizálni (is) szükséges a szociálpolitikát: a finanszírozás, a normatív szabályozás, a mérhetőség (számszerűsíthetőség) eszközei elengedhetetlenek ahhoz, hogy a célokhoz adekvát megoldások működjenek.

Hivatkozások

Abrahamson, Peter (1997): Combating poverty and social exclusion in Europe, in: Beck, Wolfgang – Maesen, Laurent van der – Walker, Alan (eds.): The Social Quality of Europe, The Hague, Kluwer Law

Bujalos István - Nyilas Mihály (szerk.) (1996): Az új jobboldal és a jóléti állam, Budapest

Castel, Robert (1993): A nélkülözéstől a kivetettségig – a kiilleszkedés pokoljárása, in: Esély 3. szám

EU Commission (2000): Social Policy Agenda, Brussels, European Communities

Ferge Zsuzsa (1991): A szociálpolitika értelmezése in: uő.: Szociálpolitika és társadalom, Budapest, T-Twins

Ferge Zsuzsa (2002): A magyar szociális törvénykezés tíz éve in: História 3. Szám

Ferge Zsuzsa (2002): Az EU és a kirekesztés in: Esély 6. Szám

Gyulavári Tamás(szerk.) (2004): Az Európai Unió szociális dimenziója, OFA Kht, Budapest

Haralambos, Michael and Holborn, Martin (2000): Sociology – Themes and Perspectives, London, Collins

Judge, Anthony (1995): Social Exclusion: a metaphoric trap? Moving beyond false dialogue, forrás: <http://laetusinpraesens.org/docs/socexc.php>

Juhász Gábor (2003): Szociális védelem, szociális biztonság, szociális integráció Európában: az EU lisszaboni folyamata, Kézirat (ESzCsM)

Krémer Balázs (2002a): Az EU „bujkáló reformjai” – avagy: mihez is kellene csatlakoznunk? Kézirat, Budapest

Krémer Balázs (2002b): Kiegészítés – Az EU „bujkáló reformjai” c. íráshoz. Kézirat.

Ladányi János és Szelényi Iván (2001): Van-e értelme az underclass kategória használatának? In: Beszélő 2001/11. szám (november)

OECD (1996c): Making Work Pay. A thematic review of taxes, benefits, employment and unemployment. OECD Working Party on Social Policy, DEELSA/ELSA/WP1(96)1/FINAL.

Szalai Júlia (2002): A társadalmi kirekesztődés egyes kérdései az ezredforduló Magyarországon, in: Szociológiai Szemle 4. Szám, Előadás a Társadalmi Beilleszkedésről

szóló Magyar Nemzeti Szemináriumon, 2002. Július 18. További forrás:
www.eszcsm.hu/indexelit (2003. augusztus)

Szociális Szakmai Szövetség (2000): A szociális fejlődéssel foglalkozó 1995-ös koppenhágai csúcstalálkozó vállalásainak megvalósulása Magyarországon, *Civil jelentés* az Egyesült Nemzetek Szervezete 2000-ben tartandó koppenhága+5 rendkívüli ülészakára, Szociális Szakmai Szövetség - Szociális Jólét Nemzetközi Tanácsa (ICSW) Magyar Bizottsága

Townsend, Peter (1979): Poverty in the United Kingdom, London, Mcmillan

Trubek, David M. (2002): The Open Method of Coordination: Soft Law in the New Architecture for Governance of Social Policy in the EU, in: Outline of Research, Febr 18., 2002.

Vandemoortele, Jan (2002): Are we really reducing global poverty? United Nations Development Programme, New York