

## *Ferge Zsuzsa*

# A magyar segélyezési rendszer reformja\*

## 2. FEJEZET

### Szegénység és segélyezés – tények, gyakorlati eljárások

#### 2.1 Mekkora a szegénység?

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

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

Ez a módszer – tehát a különböző országokra alkalmazott azonos mérce

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

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

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

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

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

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

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

2.1 tábla

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

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

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

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

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

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

2.2 tábla

Létminimumok az 1995 június elsejei árak figyelembevételével  
Havi összeg, Ft

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

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

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

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

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

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

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

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

Forrás: I. 2.1 tábla

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

2.4 tábla

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

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

Forrás: I. 2.1 tábla

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

Összefoglalóan:

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

## 2.2 Szegényedés–segélyezés

### a) NEMZETKÖZI ADATOK

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

2.5 tábla  
A segélykérés gyakorisága 5 évvel korábban és a megkérdezéskor

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

Forrás: I. 2.1 tábla

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

2.6 tábla

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

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

Forrás: I. 2.1 tábla

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

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

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

2.7 tábla

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

Forrás: I. 2.1 tábla

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

#### b) A MAGYAR SEGÉLYEZÉS NÉHÁNY SAJÁTOS SÁGA

##### i. Hatásosság: ki kap segélyt?

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

Helyi önkormányzati segélyek, 1990–1993

2.8 tábla

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

Forrás: Szabó et. al. 1995

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

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

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

2.9 tábla

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

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

Forrás: I. 2.1 tábla

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

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

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

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

## ii. Hatékonyság – mit segít a segély?

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

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

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

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

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

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

2.10 tábla

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

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

Forrás: l. 2.1 tábla

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

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

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

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

### iii. Diszkrecionalitás, jog és kiszámíthatóság

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 2.3 A segítő intézmények megítélése

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

2.11 tábla

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

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

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

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

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

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

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

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

## A LIGET februári számából

*Lányi András:* Valahol megint utat vesztettünk  
a tanulmányhoz kapcsolódik *Poszler György, Bíró Béla,*  
*Horgas Béla, Vekerdy Tamás, Szilágyi Ákos, Várkonyi Ágnes,*  
*Borsos Béla, Nagy Boldizsár* írása,  
a vitát márciusi számunkban folytatjuk

*Schein Gábor, Tamás Ferenc és Novotny Gergely* versei  
*Lipp Tamás:* A kazár birodalom  
*Márton László* jegyzete