

esély

2000/1

Társadalom- és szociálpolitikai folyóirat

TARTALOM

3 Tíz esztendő az *Esély*

EURÓPAI SZEMMEL

5 Soós Edit: A Strukturális Alapok szabályozásáról

MÉLTÓSÁGOT MINDENKINEK

42 Ferge Zsuzsa: A társadalom pereme és az emberi méltóság

49 Lévai Katalin: Feminizmustörténet – I.

MAGYAR VALÓSÁG

62 Bényei Zoltán–Gurály Zoltán–Győri Péter–
Mezei György: Tíz év után

96 Parlamenti figyelő

SZOCIÁLIS MUNKA

110 Pikó Bettina–Piczil Márta: „És rajtunk ki segít...?”

RIPORTOK, INTERJÚK

121 A 2000. év az egészségügyé?
Interjú Cser Ágnessel

CIVIL VILÁG

126 Szász Anna: A Félút Centrum

SOÓS EDIT

A Strukturális Alapok szabályozásáról

Az Európai Közösség létrehozását követően, az ötvenes-hatvanas években a legfejlettebb nyugat-európai államok a gazdasági integráció és az általános gazdasági expanzió kialakulásától várták a gazdag és szegény régiók közötti különbségek csökkenését. E szemléletben akkor következett be változás, amikor a regionális egyensúly megteremtésében a gazdasági kohézió eredményessége összekapcsolódott a szociális kohézió kialakításának szükségességével.

Az Egységes Európai Okmány (1986) és az Európai Unióról szóló Szerződésnek (1992) már meghatározó eleme a gazdasági és szociális kohézió elve. Gazdasági és szociális kohézió a Közösség azon törekvéseit értjük, amelyek célja, hogy csökkentsék a Közösségen belül a regionális különbségeket. Az egyenlőtlenségeket mind a tagállamokon belül, mind a tagállamok között igyekeznek csökkenteni. Ezeknek a céloknak az elérésére ma már három szinten törekednek:

1. a kohézió a tagállamok számára is célkitűzés, amelyet megfelelő gazdaságpolitikai eszközökkel kell megvalósítani,
2. a Közösség a politikáit a kohézió célkitűzéseire tekintettel dolgozza ki,
3. a Közösség a maga strukturális politikáit közvetlenül e céllal hajtja végre.

Az Egységes Európai Okmány az első olyan dokumentum, amely az európai szakpolitikák között a regionális politikát megemlíti, és egyben célját is meghatározza. A regionális politika célját a 130. cikkelyben¹ definiálták újra. A gazdasági és szociális kohézió értelmében a Közösség a harmonikus fejlődést és a régiók közötti különbségek csökkentését a tagállamok gazdaságpolitikájának koordinálásával, a közös politikákkal, a belső piac megteremtésével, a Strukturális Alapok és egyéb költségvetési eszközök segítségével folytatott politikájával támogatja.

Az Európai Bizottság 1987-ben elfogadja az Egységes Európai Okmány

¹ Council of the European Communities. Single European Act and Final Act. Economic and Social Cohesion. Title XIV. Art.130. Brussels, 1986. Consolidated version of the Treaty establishing the European Union. European Communities. Title XVII. Art. 158. Luxembourg, 1997

sikere avagy Új határok Európában c., Delors I-ként ismertté vált csomagtervet. Az EU korábban kialakított regionális politikája 1986-ra már nem bizonyult elég hatékonynak a régiók közötti egyenlőtlenségek kiegyenlítésében. Annak ellenére, hogy az integráció első fázisában csökkentek a regionális különbségek, ezt követően nemcsak hogy megrekedt a kohézió folyamata, de visszaesett az 1970-es állapotokra.

1992-ben megjelenik az Európai Bizottság Az Egységes Okmánytól Maastrichtig c. dokumentuma, amely a kohéziót és a versenyképességet fogalmazza meg a legfontosabb célkitűzésként.

1992-ben megjelenik az Európai Bizottság Az Egységes Okmánytól Maastrichtig² c. dokumentuma, amely Delors II. csomagtervként vált ismertté, s amely a kohéziót és a versenyképességet fogalmazza meg a legfontosabb célkitűzésként. A Bizottság ugyanakkor értékelte a Delors I. csomagtervet, kiemelve, hogy ez megnyitotta az utat a nagyobb gazdasági és szociális kohézió irányába, s hogy egy hosszú távú stratégia részeként a továbbiakban megerősítésre szorul.

Az EU regionális politikájában a Strukturális Alapok felhasználását illetően változásokat indukált az 1992. február 7-én Maastrichtban aláírt, az Európai Unióról Szóló Szerződés. A Szerződés Gazdasági és Szociális Kohézió c. XVI. fejezete³ szabályozza a regionális politikát, új munkamódszereket, eljárásokat vezet be. A Szerződés 130a cikkelye értelmében a Közösségnek arra kell törekednie, hogy csökkentse a regionális fejlődésbeli különbségek, valamint az elmaradott térségek – beleértve a rurális területeket – fejlettségbeli szintje közötti különbséget. A tagállamoknak oly módon kell gazdasági politikájukat irányítani és koordinálni, hogy ezen közösségi célkitűzéseknek eleget tegyenek.

A Maastrichti Szerződés 130b cikkelye kötelezettségként írja elő a Bizottság számára, hogy háromévenként számoljon be az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a gazdasági és szociális kohézió megvalósításában elért haladásról.

1. A Strukturális Alapok szabályozásának alapelvei

A Strukturális Alapok jelenleg hatályos szabályozása az 1988-as reform óta követi az 1993-ban megújított alapelveket. A strukturális politika a mezőgazdasági politika után az EU költségvetésének a második legnagyobb alkotórésze. Jelenleg a költségvetés harmadát teszi ki,

² European Commission: From the Single Act to Maastricht and beyond – The means to match our ambitions. COM (92) 200 final 11. 2. 1992

³ Council of the European Communities, Commission of the European Communities. Treaty on European Union. XVI. p. 53. Luxembourg, 1992

ami az EU GDP-jének 0,46 százalékát jelenti. Célja a „kohézió” előbbrevitele. Ez a Maastrichti Szerződésben meghatározott, alapvető cél a diszparitásoknak az Unióban való korlátozását jelenti. Az Alapok célja a gazdasági fejlődés támogatása, a növekedési ráta emelése a támogatott régiókban. Tehát nem egyszerűen az életszínvonal fenntartásának támogatásáról van szó, hanem valódi **konvergencia** eléréséről.

Ez számos következménnyel jár a Strukturális Alapok működésében. Egyrészt azzal, hogy a programokat úgy kell megalkotni, mint gazdaságfejlesztő (vagy regeneráló) csomagokat. A hangsúly a közbefektetésen van, a kifejezés szélesebb értelmében. A befektetés irányulhat az infrastruktúrába, a képzésbe, a régió gazdasági életének fellendítése érdekében. Egyes vállalatok vagy a szegények, esetleg munkanélküliek támogatására a Strukturális Alapok nem használhatók fel. A programoknak összhangban kell lenniük, s meg kell erősíteniük a gazdasági fejlődést a kedvezményezett régióban.

A konvergencia igényének következménye másrészt az is, hogy az Alapok a tagállamokkal közösen, vissza nem térítendő támogatás formájában részfinanszírozzák a fejlesztési programokat. A Közösség a Strukturális Alapok pénzügyi forrásait folyamatosan növeli annak érdekében, hogy azok meg tudjanak felelni a változó gazdasági és társadalmi kihívásoknak. 1958–1988 között az Alapok költségvetési forrásainak teljes összege 58,4 milliárd ECU volt. Az 1989–1993 közötti időszakra megközelítőleg 64 milliárd ECU állt rendelkezésre. Az 1994–1999 közötti időszakban 154,6 milliárd ECU-t különítettek el az Alapok számára. A Strukturális Alapok forrásaihoz járulnak még a Kohéziós Alapból nyújtott támogatások, valamint az Európai Befektetési Bank (EIB) által biztosított hitelek.

A gazdasági és szociális kohézió megteremtésére irányuló közösségi szintű intézkedéseket nevezzük strukturális politikának. Az 1988. évi reformmal a Strukturális Alapok szabályozása során bevezetett alapelveket az 1993. és az 1999. évi felülvizsgálat során felújították.

A gazdasági és szociális kohézió megteremtésére irányuló közösségi szintű intézkedéseket nevezzük strukturális politikának.

1. Koncentráció és koordináció

A legjelentősebb változást a célok újrafogalmazása jelentette, hiszen ez befolyásolja leginkább, hogy mely területek, milyen programok, tevékenységek mekkora összegekhez jutnak. A Strukturális Alapok összehangolására tett első kísérletnek tekinthető, hogy 1988-ban sor kerül a közösségi források koordinációjára. A nagyobb hatékonyság érdekében a Strukturális Alapokat korlátozott számú célterületen használják fel. Az átfedéseket, párhuzamosságokat úgy akarták meg-

szüntetni, hogy 5 fő prioritást állapítottak meg. A Tanács a 2052/88. sz. rendeletével szabályozta a Strukturális Alapok feladatait.

1. cél: A fejlődésben elmaradt területek támogatása

Ezek olyan területek, ahol az egy főre jutó GDP a közösségi átlag 75 százalékánál alacsonyabb, vagy amelyek esetében különleges okok indokolják a térség támogatását.

2. cél: Hanyagló ipari területek támogatása

Ahol a munkanélküliség és az ipari foglalkoztatás meghaladja a közösségi átlagot, valamint az ipari munkahelyek strukturális leépülése tapasztalható.

3. cél: Küzdelem a tartós munkanélküliség ellen

A Közösség bármely területén élő munkanélkülieket, álláskereső fiatalokat, a munkaerőpiacról kiszorult személyeket érinti.

4. cél: A fiatalok foglalkoztatásának támogatása

A Közösség bármely területén élő munkavállalókat érinti, akik munkahelye az iparban vagy a termelési rendszerekben bekövetkező változások miatt veszélybe került.

5.a cél: A mezőgazdasági struktúraváltás támogatása

A Közösség bármely területén élő, a termelési szerkezetben bekövetkező változások által érintett gazdálkodókra (farmerek), halászokra és e két ágazat feldolgozásában érintett személyekre vonatkozik.

5.b cél: Mezőgazdasági területek fejlesztése

Az alacsony társadalmi-gazdasági fejlettségi szinttel rendelkező vidéki területek strukturális támogatását jelenti ott, ahol magas mezőgazdasági foglalkoztatás, alacsony mezőgazdasági bevételek, jelentős elvándorlás jellemző.

A **koordinációnak** megfelelően az 1988-ban kidolgozott reform keretei között sor került a már létező 3 strukturális alap (Európai Regionális Fejlesztési Alap, Európai Szociális Alap, Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap) összevonására, a támogatási formák integrálására.

A **Strukturális Alapokon** keresztül az EU programokat és projekteket támogat, figyelembe véve bizonyos célokat, amelyek elősegítik a tagállamok között fennálló különbségeket a gazdasági és társadalmi fejlődés területén. Az Alapok a tagállamokkal közösen, vissza nem térítendő támogatás formájában társfinanszírozzák a fejlesztési programokat.

Az 1975-ben létrehozott **Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERDF)** feladata a Közösségen belüli főbb regionális egyenlőtlenségek mérséklése azáltal, hogy elősegíti a strukturális alkalmazkodást a fejletlen régiókban, illetve a hanyatló ipari régiókban. Ez a legnagyobb Strukturális Alap. Az ERDF a hátrányos helyzetben levő régiókban elsősorban az infrastruktúra, a produktív befektetések, a helyi fejlesztések, a humán erőforrások és a környezetvédelem támogatását segíti.

Az 1958-tól működő **Európai Szociális Alap (ESF)** a Közösség szo-

ciális politikájának legfőbb pénzügyi eszköze. Szakképzés, átképzés támogatására, továbbá munkahelyteremtő konstrukciókra nyújt támogatást.

A Közös Agrárpolitika finanszírozási eszköze az **Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap (EAGGF)**, amelynek Garancia Osztálya az EU-n belüli mezőgazdasági termelés támogatását szolgálja, míg a szektort érintő strukturális célok megvalósítását az Orientációs Osztály segíti elő.

A Kohéziós Alapot és a Halászati Orientációs Pénzügyi Eszközt (FIFG) 1994-től kezdődően már a Maastrichti Szerződés hozta létre.

1994 óta a **Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz (FIFG)** a halászati szektor támogatásának legfőbb pénzügyi eszköze. Minden tengerparti régió esetében alkalmazzák. Fő feladata a halászati szektor életképes vállalati versenyképességének javítása.

A **Kohéziós Alap** célja, hogy a környezetvédelemmel és a transzeurópai hálózattal kapcsolatos projektek támogatásán keresztül segítséget nyújtson a gazdasági és monetáris unióra való felkészüléshez azon országok számára, amelyekben az egy főre jutó GNP-értéke nem éri el a közösségi átlag 90 százalékát (Görögország, Portugália, Írország, Spanyolország az 1994–1999 közötti időszakban).

A reform jelentős eleme, hogy a támogatásra jogosult területek kijelölése a Bizottság hatáskörébe került, s ezzel elkezdődött az EK regionális politikájának a hátrányos helyzetű, válságban levő régiókba koncentrációja. Az 1. cél esetében a feltétel, hogy a régió GDP-je a közösségi átlag 75 százalékánál kevesebb legyen. A 2. cél esetében a munkanélküliség szintje a kritérium, az 5.b cél esetében az alacsony társadalmi, gazdasági fejlettség, az alacsony agrárjövedelem.

A 3., a 4. és az 5.a cél esetében bármely terület kedvezményben részesíthető, amely hosszú távú munkanélküliségi gondokkal küzd.

Az 1., 2. és 5.b célok regionális jellegűek, s csak meghatározott régiókra vonatkoznak.

A 3., 4. és 5.a célok a Közösség egész területét lefedik.

Az EK által támogatott régiók:

1. a fejlődésben elmaradt régiók
2. hanyatló ipari régiók
3. mezőgazdasági régiók
4. urbanizált területek
5. perifériális régiók
6. határmenti régiók

2. A partnerség elve

A partnerség elve az együttműködést jelenti a regionális és helyi hatóságok, gazdasági szervezetek, a szociális partnerek és a civil társadalom képviselőivel. A Közösség tevékenységeinek ki kell egészíteniük, elő kell segíteniük a megfelelő nemzeti tevékenységeket. Ezeknek az Európai Bizottság, az érintett tagállamok és az illetékes hatóságok és testületek szoros konzultációja nyomán kell megvalósulniuk, beleértve a nemzeti, helyi vagy más szintű gazdasági és szociális partnerek bevonását, hogy minden részt vevő fél partnerként tevékenykedjen egy közös cél érdekében. A partnerség magában foglalja a programok előkészítését, finanszírozását csakúgy, mint ex-ante értékelését, ellenőrzését (monitoring) és ex-post értékelését.

3. Programozás

A regionális tevékenység alapját az Unió pénzügyi alapjai felett rendelkező Bizottság követelményeinek megfelelően a regionális fejlesztési programok képezik. Valamennyi pályázó régiótól megkövetelik az egységes stratégiai dokumentum kidolgozását, amely meghatározza a célokat, a prioritásokat és a megvalósítás módját. Tartalmazniuk kell a gazdasági fejlesztés irányvonalát, az egyes szektorokra vonatkozó választási lehetőségeket, az érintett régió, terület, szektor gazdasági és szociális elemzését, a fejlesztési prioritások finanszírozását.

Valamennyi pályázó régiótól megkövetelik az egységes stratégiai dokumentum kidolgozását, amely meghatározza a célokat, a prioritásokat és a megvalósítás módját.

A térségek fejlesztési stratégiájába foglalt célok alapján a térségek gazdasági és társadalmi szereplői (helyi önkormányzatok, szövetségek, gazdasági egységek, nonprofit szervezetek) dolgozzák ki a programot. A program a célok megvalósításának menete, így mindazokat a lépéseket tartalmazza, amelyek a megvalósításhoz szükségesek, a források megjelölésével, azok összetételével, időbeli ütemezésével. A közösségi költségvetési eszközöket az új szabályok szerint már többéves alapon – három- vagy hatéves időtartamra – tervezik, ami lehetővé teszi a különböző alapok működésének összehangolását, s egy következetesen működtetett támogatási, prioritási rendszer megalapozását.

A prioritásoknak, valamint az alkalmazásukra vonatkozó részletes rendelkezéseknek az adott tagállam, a regionális hatóság és a Bizottság közötti programszerződéssel záruló megállapodás tárgyát kell képezniük.

4. *Addicionalitás*

A közösségi hozzájárulás kiegészítő jellegű, és soha nem helyettesíti, hanem csak kiegészíti, növeli a nemzeti vagy regionális hatóságok fejlesztésre és strukturális támogatásra szánt forrásait. Valamennyi program esetében a Strukturális Alapok által társfinanszírozott programokról van szó. A költségvetési eszközök bevonásakor a program egyértelműen lefekteti, hogy amennyiben erre lehetőség van, a forrásokat integráltan kell felhasználni a nemzeti pénzügyi hozzájárulás, az addicionalitás elve alkalmazásával. Az 1994–1999 közötti tervezési időszakban a Közösség hozzájárulását a programokhoz limitálták. Az 1. cél esetében a teljes költség maximum 75 százalékát jelentette, és általános szabály volt, hogy a nemzeti hozzájárulás legalább 50 százalék legyen. Mégis, néhány esetben a közösségi hozzájárulás 80 százalékra is emelkedhetett a Kohéziós Alapból támogatott országok esetében, s 85 százalék is lehetett a legtávolabbi régiókban.

5. *Monitoring és értékelés*

A programokat az országos és regionális szervek bírálják el, egyúttal további nemzeti, országos, regionális forrásokat jelölnek meg a célok eléréséhez. A programokat közvetlenül vagy az illetékes országos és regionális szerveken keresztül lehet az Európai Bizottsághoz benyújtani, s az elfogadást követően a kijelölt országos és regionális szervek vesznek részt a megvalósításban. A program meghatározó eleme a területiség, az országos, regionális és kisebb egységek integrálása. A követelmény a finanszírozás és megvalósítás folyamatának ellenőrizhetősége, átláthatósága, ami monitoring rendszer kiépítését igényli. Az európai gyakorlat szerint a központi Monitoring Bizottság feladata, hogy állandóan nyomon kövesse a programozási folyamatot. Ebben a régió, az országos szervek és a Bizottság képviselői vesznek részt.

6. *A szolidaritás elve*

Mivel a nemzeti támogatások odaítélésében a **szolidaritás elve** érvényesül, általában kedvezően értékelhető hatásuk az elmaradott térségekre. Az általános integrációs kohéziós politika szempontjából az eredmények már kevésbé látszanak egyértelműnek, hiszen a fejlettebb tagállamok önerőből többet költenek az elmaradott és problematikus területek finanszírozására, mint a gyengébb teljesítő képességű Görögország, Portugália és Spanyolország. Itt kevésbé érvényesül a koncentráció elve; az állam valamennyi térségében igénybe lehet venni a kedvezményeket, míg az északi országokban a nemzeti regionális politikai támogatások az Európai Unió strukturális és kohéziós támoga-

tása mellett csupán kiegészítő forrást jelentenek. Ez utóbbi források révén a támogatások megemelkednek.

Minél fejlettebb egy gazdaság, annál hatékonyabb a regionális támogatások hasznosítása, ezért kedvezőbbek a külföldi tőkebefektetések feltételei, és jobban működnek a területfejlesztés intézményei. A fejletlenebb országok támogatásai azért is mutatnak kevesebb eredményt, mert a gyenge üzleti szolgáltatások miatt az ösztönzők kevésbé képesek a kívánt hatást kiváltani.

A „bottom up” megközelítés azért is fontos, hogy valamennyi partner a magáénak érezze a programot.

A kilencvenes évek Európájában a regionális fejlesztés irányításának meghatározó tendenciája a **decentralizáció**. Az elmúlt évtizedben számtalan kormány tett lépéseket a regionális és iparfejlesztési döntések regionális kormányzatokhoz való telepítésére. A decentralizáció értelmében a nemzeti és helyi szintek közötti együttműködés csakis a partnerség elvének elismerésével, ha szükséges, a kompetenciák átadásával lehet végbe. A jelenleg folyó hatalomátrendeződés során a minden részletkérdésben való véleménynyilvánítás helyett a döntéseknek az alábbi szintre történő delegálása, az adott területen való tapasztalat figyelembevételével garantálhatja nagyobb effektivitást a programozási rendszer működésében. Ehhez meg kell teremteni a regionális és helyi önkormányzatok politikai és pénzügyi függetlenségét.

A decentralizáció további elmélyülését jelenti a **szubszidiaritás** elve. A szubszidiaritás elvének a kormányzat valamennyi szintjét érintő alkalmazása azt jelenti, hogy a döntési kompetenciákat és a forrásokat (Unió, állam, szubnacionális szintek) vertikális szinten koordinálják, s ez garantálja a döntések legitimitását és az állampolgárokhoz való közelebbi vitelét. A „bottom up” megközelítés azért is fontos, hogy valamennyi partner a magáénak érezze a programot. Ez leggyakrabban akkor történik meg, ha a részvétel és párbeszéd jelentős jogkörökkel és forrásokkal rendelkező, decentralizált politikai és közigazgatási struktúrákra épül.

A szubszidiaritás elve a decentralizáció kísérő elve, amennyiben az Uniónak csak olyan mértékben lehet a kizárólagos felelősségi területen kívül eső szférában beavatkoznia, amennyire a tagállamok a tervezett eljárás céljait nem tudják adekvát módon megvalósítani. Az Európai Unióról szóló Szerződés 3b cikkelye⁴ azonban a szubszidiaritás elvét csak a Közösség és a tagállamok közötti hatalommegosztásként határozta meg. Ennek megfelelően azokban a kérdésekben, amelyek nem tartoznak a Közösség kizárólagos kompetenciájába, a szubszidiaritás értelmében a Közösség akkor járhat el, ha a tervezett tevékenység céljai nem valósíthatók meg kielégítően a tagállamok ál-

4 Council of the European Communities, Commission of the European Communities. Treaty on European Union. Art. 3b. p. 112. Luxembourg, 1992

tal, következésképpen eredményesebben megoldhatók a Közösség szintjén.

Létezik ugyanakkor a szubszidiaritásnak egy másik dimenziója is, a központi kormány és a regionális kormányzati szint viszonylatában. A szubszidiaritás ebben az értelemben azt jelenti, hogy a regionális szinten oldjanak meg minden feladatot, amelyre ez a szint képes, s az állami központi irányítás területi kérdésekben csak másodlagos legyen.

A Közösség Strukturális Alapjainak 1988. évi reformja jelentős decentralizációs folyamatot indított el annak érdekében, hogy a támogatásokat a regionális és a helyi önkormányzatokkal kialakított tényleges partneri viszonyban használják fel. A demokratikusan választott regionális és helyi önkormányzatoknak kulcsszerepet kell játszaniuk az Alapok partnerségeiben. Választott testületeik révén felelősek a társadalmi és gazdasági haladásért, felelősséggel tartoznak a regionális és helyi közösségnek, demokratikus legitimitást adnak a programoknak, biztosítják a polgárközeliséget.

A **partnerségek** regionális és helyi szinten egyaránt összevonják a legfontosabb szereplőket, horizontálisan szervezik azoknak a legkülönbözőbb gazdasági és társadalmi csoportoknak programokba való bevonását, akik részletes ismeretekkel rendelkeznek területükről, s képesek meghatározni a térség erősségeit és gyengeségeit. Csakis a partnerségek működtetése révén érhető el, hogy a programot minden fél a magáénak érezze. A regionális partnerségek általában a megvalósítás fázisában a leghatékonyabbak. A helyi önkormányzatok sok esetben gyengébb befolyással rendelkeznek a program megvalósításában, mint a regionális önkormányzatok. A hatékony programozás megköveteli a programtervezés szakaszában is az együttműködést.

2. Az Európai Szociális Alap (ESF) felhasználásának eddigi tapasztalatai

Az elmúlt időszakban az Európai Közösségben a Strukturális Alapok felhasználásával jelentős eredményeket értek el. A kohéziós országokba irányuló transzferek volumene jelentősen hozzájárult a gazdasági növekedéshez és a fejlődéshez. A legnyilvánvalóbb példa erre Portugália és Írország esete. Az Unióban ezek az alapok – ha különböző mértékben is – érdekeltséget generáltak a gazdasági fejlesztés terén, a stratégiai gondolkodásban és tervezésben, s nagyobb hangsúlyt helyeztek az intézményi működésre azzal, hogy új csoportokat és szervezeteket vontak be a stratégia alakításába és a programozásba. Elősegítették egy dinamikus regionális politika létrejöttét, s az innovációt a regionális fejlesztés metodikájában.

Az Európai Unió tagállamai elkerülhetetlenül különböző gyakorlattal rendelkeznek a Strukturális Alapok működtetése terén. Írország fenomenális gazdasági növekedése például kétségtelenül nem mehetett volna végbe az Európai Unió támogatása nélkül. De az ír gazda-

ság számára nemcsak a Strukturális Alapokból és a Kohéziós Alapból származó jövedelmek jelentettek jelentős támogatást, hanem az Unió mezőgazdasági politikája is jelentősen hozzájárult ehhez. Az „ír csoda”, az ír tapasztalat arra hívja fel a figyelmet, hogy a Strukturális Alapok sikeres felhasználásának, eredményességének a meghatározó gazdasági szereplők közötti hatékony partnerség megvalósítása az előfeltétele.

A foglalkoztatási válság önellentmondása, hogy az állástalanok nagy száma ellenére vállalatok sokasága küzd munkaerőhiány-problémával.

Az alapok egyik hatása, hogy javulnak az állami és magán szektor közötti, a gazdasági fejlesztéssel foglalkozó szakemberek és a civil szervezetek, valamint a partnerségek közötti kapcsolatok. A közös érdek nyilvánvaló, mégis a Strukturális Alapok működtetése során kerültek egymáshoz közelebb ezek az aktorok.

A gyakorlat azt mutatja – s ez Írország esetében is így volt –, miszerint azokban az országokban, ahol a Strukturális Alapokat

megfelelő elővigyázatossággal integrálták az állami költségvetésbe, ott az eredmény kimagasló. Görögországban az 1988–1993 közötti programozási időszakban az Alapok hatékony felhasználását akadályozta a koordináció gyengesége és az adminisztratív kapacitás hiánya. Mára a Strukturális Alapok döntő szerepet játszanak a gazdaság fellendülésében, s abban, hogy a konvergencia felé mutató, kedvező változások jöttek létre.

A tagállamokban jelentkező tartós munkanélküliségre számos megoldás született már. A munkahelyteremtés támogatására az Unió tagállamaiban már több sikeres példával is találkozhatunk: képzés munka közben, a társadalomból kirekesztetteknek a munka világába való beilleszkedése, a megváltozott munkaképességűek elhelyezkedésének segítése, az idősebb munkanélküliek képzésbe való bekapcsolódásának segítése a hátrányos helyzetű vidéken stb.

A munkahelyteremtésnek több módja is lehetséges, s az Európai Uniónak valóban sok válasza lehet a munkanélküliség kihívásaira. Sikeres projektek felmutatásával is ösztönözni lehet a vállalkozókat arra, hogy a változásokkal lépést tartsanak az emberi erőforrásokban rejlő lehetőségek fejlesztése révén, s ebben az Európai Unió is partner. Az **Európai Szociális Alap (ESF)** célja az, hogy a foglalkoztatás és az emberi erőforrások dimenzióját a kohézió megerősítésére használja.

A foglalkoztatási válság önellentmondása, hogy az állástalanok nagy száma ellenére vállalatok sokasága küzd munkaerőhiány-problémával. A munkanélküliek képzése gyakran nem felel meg a megüresedett munkahelyeknek. Ezért rövid távú kurzusok szervezésével, jelentős ESF-támogatással elméleti és gyakorlati képzéseket szerveznek. Az Európai Szociális Alap részfinanszírozása nélkül sok projekt nem lett volna sikeres.

A Szociális Alap gyakran a kis- és középvállalatokat segíti hozzá

alkalmazottaik képzéséhez, amelyek ehhez hiányos erőforrásokkal rendelkeznek. Az állástalálás segítésére egy munkaerőtoborzó modell kiépítésének sikere jelent kiváló példát. Az alternatív képzési lehetőségek megteremtését szorgalmazó finn projektnek például sikerült megnyernie a vállalkozókat jövőbeli alkalmazottaik betanítására. A sikeres program arra ösztönözte a régió munkaadóit, hogy a szektor munkaerőpiaci egyensúlyának visszaállítása érdekében kialakítsák a megfelelően képzett munkavállalók egy csoportját, s ezáltal biztosítsák az iparág jövőjét. Az állami és magánbefektetések mellett az ESF támogatta a projektet.

Franciaországban, az EU más tagállamaihoz hasonlóan, sok munkanélküli ütközik nehézségbe a munkakeresés során, mert képesítése már nem felel meg a munkaadó elvárásainak. A Kereskedelmi Minisztérium és az ESF által finanszírozott átképzési programban résztvevők 30 százaléka munkanélküli. Az egyik tanfolyam különböző termékek kis- és nagykereskedelmi értékesítésére (zöldség, parfüm stb.) koncentrál, míg egy másik projekt az idegenforgalmi és vendéglátóipari tevékenységre összpontosítja a tevékenységét. A tanfolyam célja a munkanélküliség csökkentése.

A Szociális Alap juttatásainak hozzávetőleges eloszlását az egyes tagállamok és a Bizottság együttesen állapítják meg, de a gyakorlati megközelítés tagállamonként különbözik. Az olyan tagállamokban, ahol a képzési intézmények és az állami foglalkoztatási szolgáltatások viszonylag fejletlenek, a hangsúlyt az intézményi infrastruktúra javítására helyezik. Azokban az országokban, ahol a tartós munkanélküliség alacsony, a programok inkább a kiszolgáltatott csoportokat célozzák meg, például a bevándorlókat vagy a megváltozott munkaképességűeket.

Így Olaszország a 3. cél keretében kapott támogatás 32 százalékát a tartós munkanélküliség kezelésére fordítja, elsősorban szakmai képzésre, tanácsadásra, elhelyezkedési segélyekre és vállalatok ösztönzésére. Ausztriában viszont, ahol a 3. célon keresztül juttatott támogatás 34 százalékát a tartós munkanélküliség kezelésére fordítják, nagyobb hangsúlyt helyeznek az olyan veszélyeztetett csoportokra, mint a bűnözők, a kábítószerfüggők, az időskorúak és a nagymértékben eladósodott személyek. A perifériára szorult csoportok esetében célirányos segítségnyújtásra van szükség, s akkor ezek a csoportok jobban megfelelhetnek a munkaerőpiaci kihívásoknak. Görögországban, ahol az ESF-támogatásoknak csupán 4 százalékát költik a tartós munkanélküliségre, a fő hangsúly az intézményi infrastruktúra-fejlesztésen van.

Az Európai Unió tagállamaiban megvalósuló projektek a politikai állásfoglalások gyakorlatban való sikeres alkalmazására nyújtanak számos példát, s lehetőséget a foglalkoztatás javítására.

Az Amszterdami Szerződés egyértelműen kimondja, hogy a Közösség politikájának és tevékenységének kialakítása és végrehajtása során magas foglalkoztatási színvonal elérését kell kitűzni. Mit tesz az Unió korunk legnagyobb szociális betegségének orvoslása ellen?

A Foglalkoztatási alapelvek többek között kimondják, hogy „minden állástalan felnőtt számára meg kell teremteni az újrakezdés lehetőségét” – állásajánlat, képzés, átképzés, munkavégzési gyakorlat vagy más foglalkoztatási intézkedés formájában, mielőtt munkanélküliségének időtartama meghaladná a 12 hónapot. Ugyanez vonatkozik a fiatalokra, hathónapos határidővel.

A **Bizottság** 1996-ban közreadott **Kohéziós Jelentése**⁵ igazolta az 1988 után bevezetett politikák sikerességét. Az egy főre jutó GDP közeledett a tagállamok szintjén. A nyolcvanas évek négy legszegényebb tagállama, Görögország, Spanyolország, Írország és Portugália egy főre jutó jövedelmében növekedés ment végbe. Az elmúlt 10 év során a makrogazdasági fejlődés hozzájárult a programok hatékonyabb végrehajtásához, a növekvő befektetéshez a Strukturális Alapok által támogatott humán- és fizikai tőke területén.

A gazdasági növekedés a kohéziós országokban évi 0,5 százalékos volt 1989–1999 között. Több mint 1 millió munkahelyet hoztak létre az 1. és 2. cél régióiban 1993-ig bezárólag. A folyamatos növekedés az EU strukturális és kohéziós politikáiban a kiadásokat az 1985. évi 3,7 milliárd ECU-ról 33 milliárd ECU-re emelte 1999-ben. A Strukturális Alapoknak juttatandó arány az EU költségvetésében ugyanezen időszak alatt 18 százalékról 37 százalékra emelkedett.

A fokozódó szegénység következtében növekedett a társadalmi megosztottság, amiben két tényező játszott szerepet. Az egyik, ami ezt a fejlődést előidézte, az a magas munkanélküliség fennmaradása, a másik a társadalomból kirekesztett csoportok problémája. A Kohéziós Jelentés rámutat, hogy a munkanélküliség csaknem fele Európában tartós munkanélküliség, s a munkanélküliségi ráta aránytalanul magas a nők és a fiatalok körében. A munkanélküliség bizonyos régiókba és az urbanizált területekre koncentrálódik.

Az 1988 óta bekövetkezett változások ellenére tehát még sok a tenivaló a „kohéziós akadályok” leküzdésében. Ezért az Unió a már létező politika konszolidációja mellett az elosztási rendszert kívánja hatékonyabbá tenni. Az „értéket a pénzért” kohéziós politika értelmében hatékonyabb, átláthatóbb és egyszerűbb rendszerre van szükség.

3. Az Agenda 2000 – a Strukturális Alapok új szabályozása alapdokumentumának előkészítése

A 15 tagállam megegyezett abban, hogy a kelet-közép-európai országok csatlakozása csak úgy mehet végbe, ha csökkentik a 15 tagállamba irányuló támogatásokat. Természetesen egyik tagállam sem szeretné, ha a csökkentés a saját régióinak a támogatását érintené.

A Strukturális Alapok pénzügyi keretének meghatározása az új ter-

⁵ First report on Economic and Social Cohesion. Office for Official Publications of the European Community, Luxembourg, 1996

vezési időszakban (2000–2006) három jelentősebb erő nyomásgyakorlásának az eredménye. Az első csoportba tartoznak a nettóbefizető országok, amelyek támogatják a bővítési folyamatot, de nem egy megnövelt strukturális-kohéziós költségvetés árán. A tagállamok pozícióinak vizsgálatánál lényeges, hogy a nettóbefizetők (Németország, Hollandia, Egyesült Királyság, Ausztria) közül sokan nem akartak nagyobb mértékben hozzájárulni az EU költségvetéséhez. Németország, Hollandia és az Egyesült Királyság azt hangsúlyozta, hogy a nettóbefizetés szintjének meghatározásakor a relatív nemzeti GNP-t kell figyelembe venni. A német egyesítés óta Luxemburg, Dánia, Ausztria és Belgium után Németország GNP-je az 5. helyre esett vissza. 1996-ban pl. 20,7 milliárd ECU-vel járult hozzá az EU költségvetéséhez, és 9,9 milliárd ECU-t kapott vissza az EU strukturális, mezőgazdasági és egyéb támogatásai révén. A nettóbefizetők különböző irányokba húzása különösen a dél-európai kohéziós országok esetében jelent alapvetően eltérő álláspontot. Ezek az országok attól tartanak, hogy a bővítés hatással lesz a Strukturális Alapokból való részesedésükre, azaz kevesebb támogatásban részesülnek a jövőben. Portugália a bővítés helyett a jelenlegi 15 tagállam szegény országainak kohézióját erősítené. Spanyolország és Görögország a gazdasági és szociális kohézió iránti határozottabb elkötelezettséget követelt, akár új támogatási források bevonásával. A harmadik erő az új tagállamok álláspontja, amelyeknek az Unióba való belépése az EU költségvetésében újabb kiadásokat idéz elő, különösen a mezőgazdasági és a strukturális politika területén. Gyors, de azonos feltételek melletti csatlakozást szeretnének, amely révén csökkennek gazdasági és társadalmi különbségeik, s egyenrangúvá válnak a jelenlegi tagállamokkal.

A Strukturális Alapok reformjáról kialakult konszenzus a változást irányozta elő, de a tagállamok egy kevésbé radikális reformfolyamat keretei között szándékoztak a változtatásokat végrehajtani, s csupán mérsékelt reformokra törekedtek.

1988-ban és 1993-ban sikerült megállapodni a Strukturális Alapok költségvetésében. Akkor azonban más volt a tét, s más az elosztási rendszer. 1999-ben a hangsúly a **költségvetés konszolidációjára** került.

A Bizottság által javasolt **koncentráció** három összefüggésben hatja át a reformot. A **tematikus koncentráció** egyben **konszolidációt** is jelent, mert nincsen radikális változás a Strukturális Alapok prioritásaiban, amelyekhez a 2000–2006 közötti időszakban a strukturális forrásokat és az egyéb pénzügyi forrásokat hozzárendelik. A koncentrá-

A Strukturális Alapok reformjáról kialakult konszenzus a változást irányozta elő, de a tagállamok egy kevésbé radikális reformfolyamat keretei között szándékoztak változtatásokat végrehajtani.

ció értelmében a jelenlegi hét cél helyett a következő tervezési időszakban háromra csökken a célok száma.

A fokozatos **földrajzi koncentráció** abban nyilvánul meg, hogy a Bizottság az 1. és 2. cél által érintett lakosságnak a Közösség teljes népességéhez viszonyított arányát a jelenlegi 51 százalékról 35–40 százalékra csökkenti.

Az 1. célba az EU népességének 20 százaléka fog tartozni a korábbi 25 százalék helyett. Azok a régiók, amelyek a jelenlegi tervezési időszakban még jogosultak voltak az Alapok támogatására, az új tervezési időszakban azonban fejlettségi mutatóik alapján ettől elestek, s az átmeneti időszakra utótámogatásban részesülnek. A támogatások éves összege nem érheti el az 1999-es szintet a következő hétéves programozási időszak hat éve alatt. Ez az intézkedés segíthet a régiók fejlődésében jelentkező negatív következmények elodázásában, amelyek a támogatás hirtelen megvonásából adódnak.

Az 1. cél prioritásai közül megmarad az infrastruktúra kiépítése, a termelő beruházásokba irányuló befektetések segítése, az innováció erősítése, a munkaerő képzettségi szintjének növelése. Nagyobb hangsúlyt kell helyezni a fenntartható fejlődésre és a férfiak és nők közötti esélyegyenlőség megteremtésére.

A strukturális változások következtében az elmúlt évtized folyamán a tradicionális iparvidékek területén csökkent a foglalkoztatottak száma, a technikai fejlődés új lehetőségeket eredményezett, s a globalizáció átalakította a tradicionális nemzetközi munkaerő-felosztást. Jelentős változás ment végbe a foglalkoztatásban, különösen a szolgáltatási szférában, s a képzetlen munkaerőt kiszorította az ismeretek fejlesztésének köszönhető szakképzett munkaerő.

A strukturális változás problémája különösen érezhető az urbanizált ipari területeken, amelyek további munkahelyek elvesztésével fenyegetnek. A becslések azt mutatják, hogy a foglalkoztatottság az ipari szektorban a 15 tagállamban 16 százalékkal csökkent az 1990-től 1996-ig terjedő időszakban.

Az urbanizált ipari területek mellett az Unió sok rurális területén is érezhető a gazdasági hanyatlás, amely szoros kapcsolatban áll a mezőgazdaságban foglalkoztatottak számának csökkenésével, a rurális területek fiatalabb generációjának megtartásához szükséges, színvonalas szolgáltatások hiányával. Ma a mezőgazdasági szektorban az EU munkaerejének 5,5 százaléka áll alkalmazásban, amely nem kevéssel több, mint egy évtizeddel korábban, ugyanakkor becslések szerint 800 ezer farm ment tönkre 1989 és 1993 között. A további támogatás elkerülhetetlen, ha a jelenlegi javaslatokat a KAP reformjára vonatkozóan elfogadják.

Hasonlóan az urbanizált körzetekben sem szokatlan a 30–50 százalékos munkanélküliség, ami egy család életére több generáción keresztül is kihatással lehet. A 2. cél a strukturális változások által érintett halászati feldolgozó területeket is prioritásként határozza meg.

A javuló hatékonyság érdekében a 2. célt illetően a Bizottság a

földrajzi koncentráció szempontját figyelembe véve javasolja, hogy a támogatás a hátrányos területeken koncentrálódjon, s az EU népességének 18 százalékára korlátozódjon. Jelenleg a népesség 25 százaléka él a 2. cél (városi) és az 5.b cél területein (vidéki).

A hangsúly az új 2. cél programjaiban az új munkahelyek létrehozására kerül, s olyan új tevékenységi területekre, amelyek elengedhetetlenek az innovációhoz. Így a kutatás, az új környezetbarát technológiák fejlesztése valószínűleg kulcsszerepet kap. A fő kihívás abban jelentkezik, hogy míg a munkaerő kvalifikációjának általános szintje gyakran magas, addig ez nem esik egybe a modern gazdasági aktivitások által diktált követelményekkel. Ezért a jövőben nagy figyelmet kell fordítani az oktatásra és a képzésre.

A 3. célt horizontális jellegéből adódóan az Unió egész területén lehet alkalmazni. A humánerőforrások fejlesztése az Unió versenyképességének és kohéziója fejlesztésének elengedhetetlen feltétele. A belső kohézió megteremtéséhez fontos tényező a munkaerőpiacról való kiszorulásnak kitett felnőttek és fiatalok támogatása, a szociálisan hátrányos helyzetben levők munkaerőpiacra való integrálásának segítése. A Bizottság javaslata a humánerőforrások kettős természetére hívja fel a figyelmet.

1. Olyan típusú oktatásra és képzési rendszer kialakítására van szükség, amely megkönnyíti az elhelyezkedést, innovációképes, s javaslat szerint állandóan adaptálható és foglalkoztatható európai munkaerőt képes produkálni. Ezeket a prioritási célokat azon törekvések támogatják, amelyek célja a munkaerőpiac hatékonyabb felhasználása, az aktív munkaerőpiaci politika kialakítása, s az ennek megfelelő, ehhez illeszkedő munkahelyek kialakítása.

2. Javítani kell a szociálisan hátrányos helyzetű csoportok foglalkoztatásán, és segíteni kell a társadalmi kirekesztettség leküzdését. Az alacsony képzettségű fiatalokat segíteni kell az iskolából a munka világába való átmenet időszakában.

A finanszírozás koncentrációja azt jelenti, hogy a Strukturális Alapok költségvetésének mintegy kétharmadát a kevésbé fejlett régiók kapják.

A Kohéziós Alap jövője

A Kohéziós Alap létrehozása a Maastrichti Szerződés lényeges innovációs lépése volt. A Bizottság továbbra is javasolja az Alap fenntartását, kettős funkcióval: egyrészt a kohéziós politika eszközeként, másrészt a konvergencia fenntartásának költségvetési támogatásaként.

A kohéziós politika forrásainak korlátozása során az Unió szembe került egy lényeges kritériummal, mégpedig a **javuló hatékonyság** kérdésével. A Bizottság három területen tette meg az erre vonatkozó javaslatait:

– további decentralizáció és a végrehajtás közelebb vitele azokhoz, akik a legjobban tájékozottak a helyi gazdaság gyengeségeiről és erősségeiről,

– az elszámoltathatóság javítása a monitoring, az értékelés és a pénzügyi ellenőrzés terén,

– a javított program végrehajtásának jutalmazása.

A reformfolyamat az **Agenda 2000** című dokumentum megjelenésével kezdődött el. 1997. július 16-án a Bizottság javaslatot tett az EU legfontosabb politikáinak reformjára, a költségvetés átalakítására, a strukturális és kohéziós politika finanszírozására.

A reformok az eredmények ellenére sem számolták fel a gazdag és szegény régiók közötti különbségeket. 1991-ben a 10 leggazdagabb régió átlagos egy főre jutó jövedelme 3,5-szer nagyobb, mint a 10 legszegényebbé. De nemcsak a szegény régiók számára okozott problémát az egységes piac kihívásaival való szembenézés, hanem a gazdasági és monetáris unió megvalósítását is hátráltatta.

Az Európai Unió bővítési folyamatában már az első bővítés fajlagos jövedelemcsökkenést okozott. A közel azonos népességszámmal rendelkező déli országok (Görögország, Portugália, Spanyolország) csatlakozása mérsékelte az alapító hat állam teljesítményét, s az országok jövedelemtermelő képességében szélsőséges területi különbségek mutatkoztak. A négy kohéziós ország (Görögország, Írország, Portugália, Spanyolország) régióinak teljesítőképessége szinte kivétel nélkül az EU-átlag alatt állt. Görögország esetében az ország népességének több mint fele az EU-átlag 70 százaléka alatti értéket mutat. Portugáliában és Görögországban található az Unió legalacsonyabb teljesítőképességű régiói.

4. A Strukturális Alapok 1999. évi szabályozása

A Strukturális Alapok hatályos szabályozása, a Delors II. csomagterv 1999-ig határozza meg az EU kiadásait, így a 2000-tól 2006-ig tartó időszakra újabb költségvetési csomagot kellett a tagállamoknak elfogadniuk.

Az Európai Tanács 1999. március 24–25-i berlini csúcsertekezletén megegyezés született a strukturális politika támogatásáról. A kevésbé fejlett országok mellett, amelyek a fő kedvezményezettjei ennek a politikának, a Bizottság az előcsatlakozási időszakban pénzügyi támogatást ajánl a csatlakozni kívánó országok számára is. Eszerint 198 milliárd euró a Strukturális Alapok kerete, s 18 milliárd euró a Kohéziós Alap támogatása. A 2000-tól 2006-ig tartó időszakban a Strukturális Alapok valamennyi tagállamban támogatnak programokat. Mintegy 45 milliárd eurót osztanak szét az új tagállamok között, s

ebből 7 milliárd a társult országok kerete. Az Agenda 2000-ben⁶ a Bizottság által elkülönített 45 milliárd ECU „valóságos Marshall-terv Közép-Kelet-Európa országai számára” (J. Santer). Mindamellet a Bizottság úgy véli, hogy ez a támogatás nem fog növekedést jelenteni az Unió költségvetésében, mivel átcsoportosítás eredményeképpen kerülnek a források Közép-Európa térségébe.

Az 1999. évi reformjavaslatok kevés radikális változást tartalmaznak.

Az Unió az 1993–1999 közötti időszakra a fejlesztési prioritások figyelembevételével 6 támogatandó célt határozott meg. E célok egyik része a földrajzilag meghatározott hátrányos helyzetű régiókra vonatkozik, a másik része szerkezeti problémákhoz kapcsolódik. Az 1995. évi bővítést követően került sor a csatlakozó országok sajátos problémái miatt egy újabb, a 6. cél kialakítására.

6. cél: Az északi országok rendkívül alacsony népsűrűségű területeinek támogatása

A 9 fő/km²-nél alacsonyabb népsűrűségű területekre vonatkozik az Unió észak-európai országaiban (Svédország, Finnország). A munkalehetőségeket szélesítő tevékenységek fejlesztése, a mezőgazdaság és erdőgazdaság alkalmazkodóképességének fejlesztése, az emberi erőforrások növelése, szakképzés és magas színvonalú képzés segítségével.

A 2000–2006 közötti időszak szabályozásában a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap által nyújtott támogatásban azokat a célokat határozzák meg, amelyek az Amszterdami Szerződés 158. és 160. paragrafusában⁷ foglaltak megvalósítását hivatottak elősegíteni. A jelenlegi finanszírozási időszakban még hat cél van érvényben, 2000-től azonban ezek száma háromra csökken.

A Strukturális Alapok jelenlegi hatéves tervezési időszaka 1999 végén jár le. A Strukturális Alapok jövőbeni működését hatéves tervezési időszakban határozta meg az 1999. március 24–25-i berlini csúcsertekezlet. A támogatásra jogosult régiók 7 évre kapják az Európai Bizottság pénzügyi támogatását, amely 2000. január 1-jétől lesz érvényes. A Közösség célja az új célok kialakításával a gazdasági folyamatok harmonikus, kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődésének elősegítése, a foglalkoztatási és humánerőforrások fejlesztése, a környezet védelme és a környezeti szempontok megerősítése a fejlesztésben, a szolidárisan és igazságosan szervezett foglalkoztatás támogatása, a nők és a férfiak egyenlő esélyének biztosítása a munkaerőpiacon.

⁶ Agenda 2000. For a stronger and wider union. European Commission. Bulletin of the EU, Luxembourg, 1997

⁷ Council of the European Communities-Commission of the European Communities: Treaty of Amsterdam. Title XVII. Art. 158. Luxembourg, 1997

A támogatásra jogosult régiók 7 évre kapják az Európai Bizottság pénzügyi támogatását, amely 2000. január 1-jétől lesz érvényes.

A Strukturális Alapok szabályozásakor az alábbi irányelveket vették figyelembe:

1. Az alapok hatékonyabb felhasználása, s a támogatásra jogosult régiók számának csökkentése: a koordináció és a koncentráció.
2. A program tervezése, végrehajtása, a pénzügyi irányítás és az ellenőrzés, az értékelés rendszerében bekövetkezett változások.

Célok a 2000–2006-os tervezési időszakban:

1. cél: Az elmaradott régiók fejlődésének és szerkezeti alkalmazkodásának elősegítése

Az 1. cél regionális szinten értelmezendő. Az 1. célba tartozó régióknak a NUTS 2 területi besorolásnak kell megfelelniük, és esetükben a GDP-nek a megelőző három egymást követő évben az EU-átlag 75 százaléka alatt kell lennie. A térségek fejlesztésében az alábbi prioritások a meghatározóak:

- közvetlen termelő beruházások, egyben tartós munkahelyek létrehozása,
- a gazdasági fejlődéshez szükséges infrastruktúra kiépítése, az európai kapcsolatok szélesítése (energia, közlekedés, telekommunikáció, környezetvédelmi infrastruktúra),
- a szolgáltatások megteremtése és bővítése a kisvállalkozások számára, helyi és regionális lehetőségek kihasználása, K+F intézményi és személyi feltételeinek támogatása,
- az oktatási és egészségügyi infrastruktúrába történő beruházás,
- a szakképzés, a kutatás és az adminisztráció, a foglalkoztatás támogatása,
- a vidékfejlesztési intézkedések (turizmus, mezőgazdasági struktúrák átalakítása), a vidéki életmód és értékek védelme.

Az országokon belüli, regionális különbségek mértéke és jellege (elmaradott vagy szerkezeti válságba került térségek) következtében az Európai Unió kedvezményezett területein élő népesség jelentős hányada a négy kohéziós országra esik. Az 1994–1999 közötti tervezési időszakban az Unió összes támogatott népességének 30,5 százaléka a kohéziós országokra jutott. Ennél magasabb (50,1%) a részesedésük az elmaradott területek népességéből. A fejlett országok csoportjában az elmaradottság – Ausztria Burgenland tartományát leszámítva – nem támogatási szempont, bár a skandináv államokban speciális okokkal – az alacsony népsűrűséggel – magyarázható, hogy a 6. célba tartozó területeken a népesség közel egynegyede él.

A területfejlesztési támogatásban részesített térségek népességszámával arányos a strukturális és kohéziós ráfordítások mértéke. A jelenlegi tervezési időszakban (1994–1999) a négy kohéziós ország használhatja fel az EU strukturális támogatásainak 46,3 százalékát, a három gazdaságilag fejlett államnak pedig csupán a támogatások 3 százaléka jut. Ugyanakkor a beavatkozási térségek népességszámából való részesedésük 4,8 százalék.

A 2000–2006-os szabályozás kitér arra, hogy támogatást élveznek azok a legtávolabbi régiók (francia tengerentúli département-ok, Azori, Madeira, Kanári-szigetek), amelyek GDP-je nem éri el a 75 százalékos küszöböt. Emellett a korábbi 6. cél régiói is az 1. célba kerülnek a 2000–2006-ig tartó időszakban.

Az Unió Statisztikai Hivatalának adatai alapján 46 régió marad az 1. célban, és kap támogatást a mintegy 140 milliárd euróból az új költségvetési időszakban. Idetartozik Görögország 13 régiója, Spanyolország 8 régiója, 6 portugál régió, 5 olasz, 4 francia tengerentúli département, egy osztrák és két régió az Egyesült Királyságban, Finnország és Svédország alacsony népsűrűségű területei, ahol a népesség kevesebb mint 9 fő/km².

2. cél: A strukturális nehézségekkel küzdő térségek gazdasági és szociális átalakulásának támogatása

2000–2006 között a strukturális nehézségekkel küzdő régiók négy típusa nyert jogosultságot a támogatásra a gazdasági és szociális átalakulás folyamatában: az ipari (beleértve a szolgáltatást), a vidéki területek, a városi területek és a halászati ágazat.

Az új 2. cél strukturális problémákkal küzdő régióinak népessége nem haladhatja meg az uniós lakosság 18 százalékát. Az egyes tagállamok támogatásban részesülő lakosságának arányát a Bizottság határozza meg. A lista az időközi értékelés során 2003-ban módosítható. Az indikatív felosztás jelenleg a következőképpen alakul:

- 10 százalék az ipari és szolgáltatói szféra támogatására,
- 5 százalék a vidéki területek támogatására,
- 2 százalék a városi területek támogatására,
- 1 százalék a halászati ágazat átalakításának segítésére.

Az *ipari területek* azokat a NUTS 3 szintű hanyatló ipari területeket, régiókat, határvidékeket vagy kistérségeket jelölik, ahol a munkanélküliség és az ipari foglalkoztatottak aránya magasabb a közösségi átlagnál, ugyanakkor az ipari munkahelyek strukturális leépülése tapasztalható, s jelentős a csökkenés az ipari foglalkoztatottak arányában.

A *vidéki területek* esetében azok a NUTS 3 szintű egységek jogosultak a támogatásra, amelyek népessége kevesebb mint 100 fő/km², vagy ahol a mezőgazdaságban foglalkoztatottak aránya legalább a fele a Közöségi átlagnak. Azok a területek, ahol a munkanélküli ráta átlaga magasabb, mint a közösségi átlag, vagy ahol a lakosság számának rohamos csökkenése tapasztalható, szintén támogatásra jogosultak.

A vidékfejlesztés az EU-n belül a közös agrárpolitikához, illetve foglalkoztatásjavító intézkedésekhez kapcsolódik. Négy fő célja van: a gazdaságok modernizálása és a fiatal gazdák pénzügyi támogatása,

A vidékfejlesztés az EU-n belül a közös agrárpolitikához, illetve foglalkoztatásjavító intézkedésekhez kapcsolódik.

az idegenforgalmi infrastruktúra fejlesztése, a helyi vállalkozások támogatása, a helyi lakosság kommunális szolgáltatásokkal való ellátásának javítása és a szakképzés támogatásával az elvándorlás mértékének mérséklése.

A *városi területek* kategóriájába való besoroláshoz legalább az egyik kritériumnak meg kell felelni a következők közül: a tartós munkanélküliség magasabb, mint a közösségi átlag, a szegénység magas szintű, a lakáshelyzet megoldatlan, környezetvédelmi szempontból különösen veszélyeztetett a terület, magas a bűnözési arány, a lakosság iskolázottsága alacsony szintű.

A *halászati ágazat* átalakításának segítése azokat a területeket érinti, ahol a halászati ágazatban jelentős a foglalkoztatottak száma, s a strukturális változások következtében az ágazatban való foglalkoztatottak számában bekövetkezett jelentős csökkenéssel kell számolni.

A 2. cél esetében átmeneti segélyezésben részesülnek azok a korábbi 2. és 5.b célba tartozó régiók, amelyek az új szabályozási rendszerben nem jogosultak többé támogatásra a 2. cél keretei között. Ezek a területek az átmeneti támogatás idején az ERDF támogatásából 1995. december 31-ig részesülnek, s ugyancsak részesednek 2000 és 2006 között az ESF támogatásból a 3. célterület keretei között, illetve az EAGGF és a FIGG támogatásából a vidékfejlesztés és a közös halászati politika intézkedéseiben.

3. cél: Az oktatási, képzési és foglalkoztatási rendszerek és politikák alkalmazkodásának és modernizációjának támogatása

A támogatás a közösségi, illetve tagállami szintű foglalkoztatási, oktatási, képzési rendszerek és politikák modernizálására koncentrál. Erre csak olyan projektekkel lehet pályázni, amelyek kívül esnek az ugyancsak foglalkoztatáscentrikus 2. cél hatáskörén.

A 3. cél alapjának támogatására az 1. cél támogatott térségei nem tarthatnak igényt. Az új 3. cél a humán erőforrás-akciók referenciaként szolgál a tagállamokban. Figyelembe veszi az Amszterdami Szerződés Foglalkoztatásról szóló fejezetét⁸ és az új európai Foglalkoztatási stratégiát.

Az ESF-támogatást felhasználó régiók széles területet fognak át: az aktív munkaerőpolitikát, a munkanélküliség elleni küzdelmet, a kirekesztéssel fenyegetettek problémáit. A munkaerőpiacról való kiszorulásnak kitett fiatalok és nők, a férfiak és nők számára az egyenlő esélyek biztosítása oktatási és képzési rendszerek kialakításával, a foglalkoztatottság javítása, a gazdasági és társadalmi változások, fogadókészség s az alkalmazkodási készség megteremtése révén valósítható meg.

Lényeges, hogy minden régió jogosultsága csak egy cél strukturális támogatására terjed ki.

⁸ The Treaty of Amsterdam. Title Via Employment. p. 242–244. In: The Treaty of Amsterdam. Text and Commentary. Federal Trust. London, 1997

Koncentráció és koordináció (2000–2006)

| | | | | |
|--------|------|-----|-------|------|
| 1. cél | ERDF | ESF | EAGGF | FIFG |
| 2. cél | ERDF | ESF | | |
| 3. cél | | ESF | | |

Az új szabályozás forrásait alkotja a négy Strukturális Alap (ERDF, ESF, EAGGF, FIFG), s a strukturális politikára fordítható költségvetési eszközök formái még a Közösségi Kezdeményezésű Programok és a technikai és innovatív segélyek.

A Közösségi Kezdeményezések kiegészítő pénzügyi eszközt jelentenek a Strukturális Alapok közösségi dimenziójának erősítésére. A regionális fejlesztési programokat pótolta az 1988. évi reform óta. Népszerűségük azzal magyarázható, hogy komoly alternatívát jelentettek a fejlesztési programoknak. Jelenleg a mintegy 1000 EU által támogatott működő program felét teszik ki, ez azonban csak a pénzügyi források 9 százalékát jelenti. Bizonyos területeken a Kezdeményezések ugyanazt vagy hasonló területet fednek le, mint a nagy programok. Az átfedések és az ezzel együtt járó adminisztratív költségek miatt alakult ki az az álláspont, hogy az átfedések a jövőben elkerülendők.

2000–2006 között a Kezdeményezések száma csökken, s az Európai Unió által adott plusz támogatásként kívánják a továbbiakban működtetni. A Bizottság saját kezdeményezésre is javasolhatja a tagállamnak valamely probléma megoldására Közösségi Kezdeményezést olyan kérdésben, amely európai érdekeltsgű.

1994–1999

Az 1994–1999 időszakban 13 Közösségi Kezdeményezés létezik, amely a költségvetésből a Strukturális Alapok 9 százalékát jelenti (ECU 13,45 milliárd).

2000–2006

– a transznacionális, határmenti és interregionális együttműködések támogatása az Európai Unió harmonikus, kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődési feltételeinek biztosítása érdekében. Ez a célja az INTERREG-nek;

– rurális fejlesztések a „bottom up” megközelítés kiaknázásával, a lehetőségek kialakításával a rurális területeken a KAP „top down” piaci politikáját kiegészítve – LEADER +;

– transznacionális együttműködés a diszkrimináció valamennyi formája ellen, valamint az egyenlő esélyek biztosítása a munkaerőpiacon – EQUAL;

– a városok és falvak, valamint az urbanizált térségek gazdasági és szociális kohéziójának elősegítése a fenntartható fejlődés érdekében – URBAN.

A Közösségi Kezdeményezések támogatása a Strukturális Alapok költségvetésében 5,35 százalékra csökken.

Az Agenda 2000 c. dokumentum összhangban áll az Első Kohéziós Jelentéssel, amely a kohézió fogalmát a következőképpen határozza meg:

1. gazdasági konvergencia, a versenyképesség és a foglalkoztatás javuló hatékonysága,

2. a szociális szolidaritás, a foglalkoztatáshoz való hozzáférés, a társadalmi marginalizáció és a szegénység egyenlőtlenségeinek csökkentésében.

Az Agenda 2000 kevesebb figyelmet szentel a kohézióknak a korábbi reformokhoz képest, amennyiben a hangsúly ez alkalommal a bővítés költségeit is figyelembe vette, s a hosszú távú fejlesztésekre, a rövidebb időtartamú programokra s a munkanélküliség felszámolására irányul. A reform környezetét 1999-ben meghatározta a mintegy 18 millió munkanélküli s a munkanélküliség EU-tagállamokban megfigyelhető növekedése. A dokumentum ezért egyfelől a középpontba helyezi a humán erőforrás fejlesztését, másrészt központi szerepet szán a foglalkoztatási céloknak a Strukturális Alapok működtetésében. Mindez összhangban áll az Amszterdami Szerződés foglalkoztatási fejezetével, valamint az éves foglalkoztatási irányelvekkel, amelyek köré épül a tagállamok foglalkoztatáspolitikája is.

Az EU mint nemzetek feletti szint és a tagállamok érdekei között jelentkező problémák részben a Bizottság szabályozási hatáskörének (az alapok elosztásának legitim és hatékony megoldása) többé-kevésbé standard módszerekkel való gyakorlása és a tagállamok politikai és intézményi rendszerének a különbségeiből erednek. Ez részben megmagyarázza a néhány tagállamban jelentkező nyomást a decentralizált végrehajtás kialakítására.

1. Az Uniónak meg kell találnia az alapok menedzselésének azon módját, amely megfelel a tagállamok nemzeti feltételrendszerének. A programokat az adott tagállam politikai és intézményi szerkezetének feltételei között kell megvalósítani.

2. A legfontosabb kihívás az Unió szintjén a gazdasági fejlődésben jelentkező különbségek léte a kohéziós országok és a többi ország között. Ez jelentős eltérésekkel jár az infrastruktúra fejlettsége, az üzleti élet aktivitása, a foglalkoztatási struktúra és a jövedelem terén.

3. A tagállamok nagyon különböznek a Strukturális Alapok működtetéséhez szükséges intézményeik és ügynökségeik kapacitása és kompetenciája terén. Néhány ország engedélyezi a Bizottság támogató szerepét a gazdasági fejlesztési programok innovációjában, mások, amelyek régóta szilárd intézményi háttérrel rendelkeznek, a Bizottság jelenlétét kevésbé hatékonynak, bomlasztónak találták.

Az Alapok működtetése

A területfejlesztési stratégia kidolgozásában jelentős különbségek vannak az Európai Unió országai között. A központi állam szerepének

fokozatos átrendeződése figyelhető meg, amelyben erősebb az ágazati szintű koordináció szerepe, mint a regionális folyamatok alakítása.

A decentralizált országok ezzel szemben egységes országos területfejlesztési koncepcióval rendelkeznek. Különböző ütemben, de megindult a területi egységek, a régiók felállítása, az azokhoz tartozó jogkörök delegálása, a felülről lefelé és az alulról felfelé irányuló területi tervezés folyamata.

Az unitárius államokban, mint amilyen Magyarország is, a területfejlesztési stratégiák különböző területi szinteken történő kidolgozása más és más jellegű. Például Hollandia és Dánia esetében az országos stratégiák a meghatározóak, de a regionális fejlesztési tervek kidolgozásában hagyományokkal rendelkező Görögország és Írország esetében az ágazati szemléletű nemzeti terv az elsődleges, mert az országok egész területe kedvezményezett térség, a regionalizáció kezdetleges. Angliában az önszerveződő régiók kezdeményezik a gazdaságfejlesztési stratégiák kidolgozását.

Az Agenda 2000 a regionális politika néhány új szempontját hangsúlyozza:

1. A stratégiai gondolkodást és az arra épülő tervezést a tagországokban és azok regionális egységeiben erősíteni kell. A stratégiai szemléletben nagyobb szerepet kell szánni a területi folyamatok komplexitásának, a helyi adottságok átfogóbb értékelésének, a programok egymásba kapcsolódásának, a változásokhoz való rugalmasabb alkalmazkodásnak.

2. A tervezés szerepe felértékelődik és módszertana is kibővül, tovább finomodik.

Növelni kell az alulról jövő kezdeményezéseket, segíteni kell a területi szintű együttműködéseket, amelyek a gazdaságfejlesztést szorgalmazzák, de a helyi, területi adottságok érvényesítésén keresztül jelentkeznek. A központi kormányok szerepe még mindig domináns a regionális fejlesztési irányok meghatározásában. Így fékezik a partnerkapcsolatokat, amelyek aztán visszahatnak a belső erőforrások aktivizálására, éppen az együttműködések tompításával, azok spontán módon szerveződő folyamatainak fékezésével.

A regionális politika általános célkitűzései a gazdasági fejlesztésre irányulnak. A régiók között meglévő nagy különbségek még tovább fokozódnak a szociális-kulturális intézményrendszerben meglévő különbségek hatására. Így bizonyos térségekben a kedvezőtlen szociális helyzet mérséklésével lehet stabilizálni a gazdasági fejlődést. A szociális szempontokat jóval differenciáltabban kell alkalmazni a jövőben, s mindezeknek a nemzeti szintű programokkal való összehangolása is nagyobb figyelmet érdemel.

4. A Strukturális Alapok működése

A regionális politika és az arra épülő eszköz- és intézményrendszer hibáira is fény derült az 1994–1999 közötti tervezési időszakban, s az új irányelvek már részben ezek figyelembevételével, a jobbítás szándékával fogalmazódtak meg. Az elsők között említendő, hogy nem

Az értékelési kritériumok mind mennyiségi, mind minőségi szempontból túlzottan általánosak, nem alkalmazhatóak valamennyi tagállamban.

megfelelő az ellenőrzés, így a támogatások eredményeinek mérése, azok valós területi hatásainak kimutatása gyenge. Az egyes országokban más és más a támogatások értékelésének módja, az ellenőrzés rendszere, sőt a visszajelzés mechanizmusa is. Az értékelési kritériumok mind mennyiségi, mind minőségi szempontból túlzottan általánosak, nem alkalmazhatóak valamennyi tagállamban. A tagországok fejlesztési célcsoportjaiban is eltérések vannak, így gondokat okoz az összevetés, s az eredmények hatása eltérő lehet. Az 1993-ban meghatározott célok feltételrend-

szeri megváltoztak, azok módosításra szorultak, részben a tagországokon belül, részben az egész Közösségen belül új problémák jelentkeztek, amelyek kezelése új megoldásokat követel.

1. A Programdokumentum elkészítése

A programozás a szervezési-előkészítési, a döntési és finanszírozási folyamatok összességét jelenti. Különböző fázisokban, többéves időtartam alatt hajtják végre a Közösség és a tagország közös akcióit annak érdekében, hogy elérjék a Strukturális Alapok szabályozásáról szóló 1260/1999 sz. rendelet 1. cikkelyében⁹ foglalt célokat, s elősegítsék a gazdasági és szociális kohézió kiegyensúlyozott fejlődését.

Az Európai Unió regionális politikájának gyakorlata arra épül, hogy támogassa a fejlesztési programokat. A programok

- az adott térségek jövőbeli célkitűzéseit tartalmazzák, s azok részét képezik,
- meghatározott fejlesztési célokat tartalmaznak, azok rendszerét jelölik ki,
- önálló költségvetéssel rendelkeznek,
- a partnerek egyetértésén alapulnak (régió, tagállam, Európa Bizottság).

Az 1994–1999 közötti időszak alatt a szabályozás a programozás valamennyi szintjén előírta, hogy meg kell valósítani a partnerség elvét a tagállamok által kijelölt helyi és regionális hatóságok, a lehetséges gazdasági és szociális partnerek között.

A Bizottság azonban észrevételezte, hogy nem vonták be minden

⁹ Council Regulation (EC) No 1260/1999 of June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds. OJ L161 26. 6. 1999. p. 7.

esetben a partnereket, a döntéshozatali folyamat nem volt mindig átlátható, s ez számos esetben zavarokat okozott a partnerek szerepét és hatáskörét illetően.

A jelenlegi szabályozás (1994–1999) értelmében 2 eljárási rend lehetséges:

1. A klasszikus háromlépcsős eljárási rend szerint a fejlesztési tervet a tagállam állítja össze, a régiókkal együttműködve. A tagállam által benyújtott fejlesztési terv értékelését követően a Bizottság a tagállammal egyetértésben fogadja el a **Közösségi Támogatási Keretet (KTK)**, amely tartalmazza a stratégiát és a prioritásokat, az ex-ante értékelést, a strukturális forrásokat és az egyéb különböző forrásokat, az addicionalitás ex-ante igazolását, a partnerség érvényesítésének formáit. A dokumentumot a prioritások szerint építették fel, s az Operációs Program (OP) vagy nagyvolumenű projektek formájában valósítják meg.

A támogatás részeként a Strukturális Alapokból a programozási időszak bármely szakaszában támogathatóak az ún. nagyvolumenű projektek, amelyek gazdaságilag szétválaszthatatlan, technikailag összefüggő, meghatározott célú munkafolyamatot fognak össze, s amelyek összköltsége meghaladja az 50 millió eurót. Az Operációs Program elnevezés a Bizottság által elfogadott dokumentumot jelöli, amely a Közösségi Támogatási Keret végrehajtására jogosít fel, tartalmazza a főbb prioritásokat, az ezek megvalósítását szolgáló, többéves intézkedéseket és a finanszírozást szolgáló, pénzügyi forrásokat (Strukturális Alapok, EIB-források, magánforrások, nemzeti hozzájárulás) tartalmazó pénzügyi tervet. Egyszerre több, a Strukturális Alapokból finanszírozott operációs program határozható meg integrált operációs programként.

2. Az egyszerűsített eljárás kétlépcsős. A programjavaslatokat tartalmazó fejlesztési tervet ez esetben is a tagállam készíti el. Az **Egységes Programozási Dokumentumok (EPD)** az EU Bizottság jóváhagyása után operatív programokká válnak.

Az 1994–1999 közötti időszakban a Strukturális Alapok programozása 6 éves időtartamban volt meghatározva, kivéve a 2. cél területét, amely 3 éves lebontásban működött: 1994–1996 és 1997–1999 között.

Az 1994–1999 közötti időszakban csaknem 600 Operációs Programot és Egységes Programozási Dokumentumot valósítottak meg. A Közösségi Kezdeményezések ezeken felül jelentettek kiegészítő forrásokat.

2000–2006 között valamennyi cél hétéves programozásban vesz részt. A szabályok értelmében a Közösségi Támogatási Keretet és az Operációs Programokat az 1. célban alkalmazzák, kivéve azt a helyzetet, amikor a közösségi támogatás alacsonyabb, mint 1 milliárd euró. Ezekben az esetekben, illetve a 2. és 3. cél esetében a szabályozás az Egységes Programozási Dokumentum használatát írja elő.

A partnerség elvének megfelelően a tagállamnak – nemzeti, regionális és helyi szinten – gondoskodnia kell minden releváns szervezet széles körű és hatékony beleszólási lehetőségéről, törekedve a férfiak

és nők azonos arányú képviselőit. A kijelölt partnereknek a közös cél érdekében kell együttműködniük. A partnerségnek ki kell terjednie a támogatás kapcsán az előkészítés-tervezés, a finanszírozás, a monitoring és az értékelés fázisaira. A tagállamoknak meg kell bizonyosodniuk arról, hogy bevonták a megfelelő partnereket valamennyi programozási szinten.

Abból eredően, hogy közösségi akcióknak kell kiegészíteniük a nemzeti operációkat, szoros együttműködésre van szükség az Európai Bizottság, a tagállamok, valamint a tagállamok által kijelölt nemzeti hatóságok és testületek között. Ezek a következők:

- a regionális és helyi hatóságok, valamint egyéb programban érdekelt hatóságok,
- a gazdasági és szociális partnerek,
- más, érdekelt testületek.

A szubszidiaritás elve értelmében a végrehajtás a tagállam kompetenciájába tartozik. A tagállamnak viszont együtt kell működnie a Bizottsággal annak érdekében, hogy az alapokat a pénzügyi menedzsment kritériumai szerint használják fel.

2. A program megvalósítása (a programmenedzsment)

A Bizottsággal egyetértésben bármely tagállam eldöntheti, hogy a strukturális támogatások egy részének menedzselésével és végrehajtásával egy közvetítő szervezetet bíz meg, amely lehet regionális hatóság, nem kormányzati szerv. A támogatások ezen részét globális segélynek nevezzük, és elsősorban a helyi kezdeményezések támogatását szolgálja. Az erre vonatkozó döntést a Bizottság és a tagország, továbbá a tagország által kijelölt menedzselő hatóság közösen hozza meg.

A Közöségi Kezdeményezések esetében a Bizottság maga döntheti el, hogy a támogatás egy részét globális segély formájában nyújtja. A Közöségi Kezdeményezések esetén ilyen döntést a Bizottság csakis a tagállammal történő előzetes egyeztetést követően hozhat.

Ezen új elemek kombinációja tükrözi a Bizottság szándékát arra, hogy a hatásköröket világosan osszák el, és hogy a szubszidiaritás elvét megvalósítsák. Az Európa Bizottság felügyeli a stratégiai prioritások teljesítését, de a programok menedzsmentje decentralizált.

A Közöségi prioritásai között szerepel (amit a programoknak támogatni kell) a versenyképesség és az innováció, a foglalkoztatás magas szintje és az egyenlő esélyek biztosítása a nők és férfiak számára – mint alapelvek megvalósítása.

A programozás elvét nem alkalmazzák az Európa Bizottság által kezelt ún. innovatív segélyeknél, amelyek arra szolgálnak, hogy a Közöségi jövőbeni helyzetét, annak politikáját megalapozó elemzések, tanulmányok készüljenek el. Ezek részben kísérleti jelleggel új intézkedések bevezetését kezdeményezik, sokszor tapasztalatcsere céljával jönnek létre. Az éves strukturális támogatások 0,4 százaléka fordítható

erre a célra. Bárhol megvalósíthatóak az Unió területén. Minden egyes akció csak egyetlen alapból finanszírozható.

3. A programok ellenőrzése (monitoring) és értékelése

A 2000–2006 közötti időszakban a szabályozás új eleme, hogy a tagállamokban valamennyi program esetében fel kell állítani a Menedzselő Hatóságot, amely felügyeli a végrehajtást, a menedzselést és a program hatékony megvalósítását. Ez azt jelenti, hogy össze kell gyűjteni a program-monitorhoz szükséges pénzügyi és statisztikai információkat, fel kell állítani a számítógépes menedzsmenetet, az értékelési és monitoring rendszert, teljesíteni kell a közösségi stratégiákat, s a Bizottságnak elő kell terjeszteni az éves és zárójelentéseket s az időközi jelentéseket.

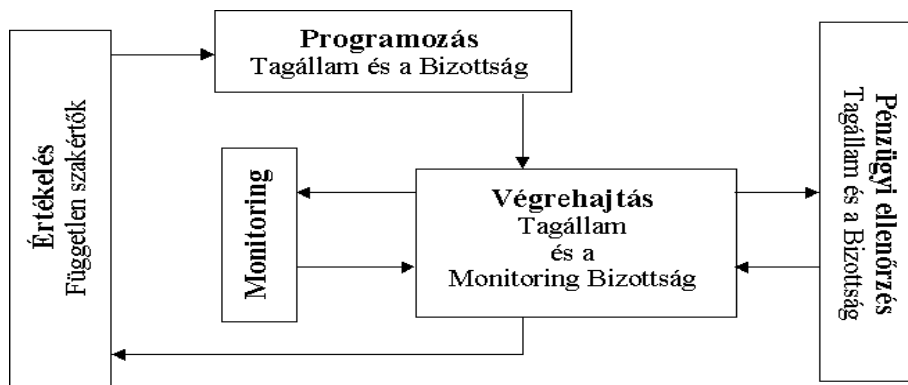
A menedzselő hatóság bármely állami intézmény vagy jogi személy vagy szervezet lehet, amelyet a tagállam kijelöl, vagy a tagállam maga veheti át a támogatás megvalósításának feladatát. Amennyiben a tagállam kijelöl egy külön menedzselő szervezetet, úgy meg kell határoznia a kijelölt hatóság és a saját maga jogviszonyát. A tagország dönthet úgy is, hogy a kijelölt menedzselő szervezet azonos a kifizető hatósággal. A szabályozás kimondja, hogy az Európa Bizottságnak és a menedzselő hatóságnak minden évben át kell tekintenie az előző évi eredményeket a végső értékelés megkönnyítése céljából. A jelentés elkészülését követően a Bizottság a menedzselő hatósággal közli a program megvalósításával kapcsolatos további javaslatait, megjegyzéseit.

Minden egyes Közösségi Támogatási Keret és Egységes Programozási Dokumentum, illetve Operációs Program esetében ki kell jelölni egy Monitoring Bizottságot. A Monitoring Bizottságot a tagállam hozza létre, egyetértésben a menedzselő végrehajtó hatósággal, az érintett partnerek bevonásával. A Monitoring Bizottságot legkésőbb három hónappal a támogatás elhatározását követően fel kell állítani. A bizottság a tagállam jogi fennhatósága alatt működik. Az Európa Bizottság képviselője részt vesz a Monitoring Bizottság munkájában. A Monitoring Bizottság eljárási szabályait maga állapítja meg, összhangban a tagállam jogi és pénzügyi szabályaival, és egyeztetni őket a menedzselő hatósággal. Elvben a Monitoring Bizottságot a tagállam vagy a menedzselő hatóság egy képviselője vezeti.

Mielőtt a jelentést a Bizottságnak benyújtják, azt a Monitoring Bizottságnak is meg kell vizsgálnia és jóvá kell hagynia. A támogatások felhasználásával kapcsolatos visszasságok feltárása ugyanis a tagállam feladata.

A szükséges pénzügyi korrekciók végrehajtása szintén a tagország

A menedzselő hatóság bármely állami intézmény vagy jogi személy vagy szervezet lehet, amelyet a tagállam kijelöl, vagy a tagállam maga veheti át a támogatás megvalósításának feladatát.



feladata. Ezek a korrekciók a közösségi támogatások egy részének vagy egészének visszatartását jelenthetik. Az ily módon felszabaduló forrásokat a tagállam – a Bizottsággal egyeztetve – újra felhasználhatja. A Strukturális Alapokból származó támogatások pénzügyi ellenőrzése a tagország feladata.

Legalább évente egyszer, az éves jelentés benyújtása előtt mindenképpen sort kell keríteni egy ellenőrzésre. Amennyiben a Bizottság meggyőződött arról, hogy a strukturális támogatások felhasználása terén visszasságok vannak, joga van arra, hogy felfüggeszse az időközi kifizetéseket. Erről tájékoztatja a tagországot. Amennyiben a visszasságokat nem tudják 5 hónapon belül felszámolni, illetve a tagállam nem tájékoztatja a Bizottságot arról, hogy megtette a megfelelő intézkedéseket, akkor a Bizottság pénzügyi korrekciókat foganatosíthat, amelyek végső esetben a közösségi támogatás csökkentését, részbeni vagy teljes felfüggesztését is jelenthetik. A különböző operációk hatékonyságát az alábbi kritériumok alapján értékelik:

- az Egységes Európai Okmány 130a cikkelyében megfogalmazott célok megvalósítása, különös tekintettel az EU-n belüli gazdasági-szociális kohézió általános hatására,
- a fejlesztési tervekben megfogalmazott, illetve az egyes Közösségi Támogatási Keretekbe integrált prioritások hatása.

4. A programok értékelése

Annak érdekében, hogy a Strukturális Alapok forrásai felhasználásának hatékonyságát meg lehessen becsülni, a támogatások ex-ante, időközi és ex-post értékelését végzik el.

Az ex-ante értékelés célja, hogy alapul szolgáljon a fejlesztési terv előkészítéséhez. Az ex-ante értékelés a tervet kidolgozó és végrehajtó hatóság feladata. Az ex-ante értékelés a tagország, a régió vagy az érintett szektor erősségeinek és gyengeségeinek elemzéséből áll, továbbá előre kell jeleznie a tervezett intézkedések várható hatását.

Az időközi értékelés célja – az ex-ante értékelés tükrében – meg-

vizsgálni, hogy a támogatás a tervezett célokhoz képest milyen kezdeti eredményeket ért el. Meg kell becsülnie a pénzügyi források felhasználását, a monitoring, illetve a végrehajtás eredményességét.

Az időközi értékelés a menedzselő hatóság kompetenciájába tartozik, azt a Bizottsággal, illetve a tagállamokkal együttműködve végzi el. Ki kell terjednie minden KTK-ra, illetve minden támogatásra. Az időközi értékelést három évvel az adott KTK elfogadása után kell a Bizottságnak benyújtani.

Az ex-post értékelés célja, hogy a rendelkezésre álló adatok alapján áttekintse a források felhasználását és a program hatékony megvalósítását. Értékelni kell, hogy a támogatások mennyiben hatottak a gazdasági-szociális kohézió fejlődésére. Fel kell sorolni a végrehajtás során elért sikereket, illetve a kudarccokat, az eredményeket és azok várható tartósságát.

Az ex-post értékelés a Bizottság kompetenciája, amelyet a tagországgal, illetve a végrehajtó hatósággal való kooperációban hajt végre. Legkésőbb három évvel a finanszírozási időszak végét követően el kell végezni.

5. A programok pénzügyi ellenőrzése

A Strukturális Alapok területén a Bizottság pénzügyi ellenőrzési felügyelőjének kezdeményezései arra irányulnak, hogy a tagállamok belső egyeztetésekkel, jegyzőkönyvi megállapodásokkal rögzítsék a pénzügyi és számviteli ellenőrzések naptári rendjét és módszertani alapjait. Az intézményi harmonizációt nehezíti a tagállamok alkotmányos berendezkedésének különbözősége, az önkormányzati decentralizáció eltérő foka, ami a pénzügyi ellenőrző rendszerek sokféleségében is kifejeződik.

A Bizottság és a tagállamok minden évben legalább egyszer találkoznak azért, hogy koordinálják a programokat, s hogy felügyeljék a különböző ellenőrzési rendszerek eredményeit. A tagállamoknak szabálytalanság esetén jogában áll eljárást kezdeményezni, és a pénzügyi korrekciókat végrehajtani. Azon tagállamok esetében, amelyek ezen kötelezettségeknek nem tesznek eleget, vagy a pénzügyi szabálytalanságokat nem korrigálják, a Bizottság magyarázatot kérhet vagy csökkentheti, illetve felfüggesztheti a kérdéses program közösségi támogatását.

6. A regionális és helyi hatóságok szerepe a Strukturális Alapok partnerségi elvében

A területfejlesztés kulcsszereplői regionális és lokális szinten a közösségek (önkormányzatok) és a hatóságok (állami szervek). A fejlesztési célok meghatározása, a tervezés – nemcsak a fejlesztési programok végrehajtása – a regionális és helyi közösségekre hárul. A demokratikusan választott regionális és helyi önkormányzatoknak kulcsszerepet kell játszaniuk a Strukturális Alapok partnerségeiben. A regionális hatóságok felelősek a társadalmi és gazdasági haladásért,

és mint választott testületek, felelősséggel tartoznak a helyi és regionális közösségeknek, demokratikus legitimitást adnak a programoknak, biztosítják a polgárközeliséget.

A partnerségek regionálisan és helyi szinten egyaránt összevonják a fontos szereplőket, horizontálisan szervezik a legkülönbözőbb gazdasági és társadalmi szereplők bevonását a programokba, olyanokét, akik részletes ismeretekkel rendelkeznek a területükről, s képesek meghatározni a térség erősségeit és gyengeségeit. Így érhető el, hogy a programot minden fél a magáénak érezze.

7. A tervezési rendszer kialakítása

A programkészítés egy olyan szigorú eljárási rend, amely meghatározó mind a programok kidolgozása, mind azok megvalósítása szempontjából. A Régiók Bizottsága fontosnak tartja, hogy a programdokumentum kialakításában a helyi és regionális önkormányzatok érdekeit vegyék figyelembe.

A menedzselő bizottság nemcsak irányt ad a programdokumentumban felvázolt stratégia megvalósítására, de döntéseket hoz a programot alkotó projekteket illetően is.

Az együttműködés eltérő módon szerveződik, sok esetben az adminisztratív felelősség regionális szinten a menedzselő bizottságot terheli. A menedzselő bizottság nemcsak irányt ad a programdokumentumban felvázolt stratégia megvalósítására, de döntéseket hoz a programot alkotó projekteket illetően is. A regionális és helyi hatóságok nem minden esetben jutnak képviselőkhöz ezekben a bizottságokban, ezért a strukturális támogatási programok hatékony működéséhez szükség

van regionális központtal rendelkező menedzselő bizottságokra, a forrásokkal együtt, amelyekben képviselőket nyerne a helyi és regionális partnerek.

8. Integrált és nem centralizált forráselosztás

A különböző források integrált felhasználásának követelménye értelmében az országos makro-célokhoz és a helyi szintű fejlesztési szándékokhoz erősíteniük kell egymást. Több, egymást erősítő és kiegészítő intézkedés támogatásával érhető el a legkedvezőbb társadalmi-gazdasági hatás. Az EU támogatási politikája döntően regionális alapú. A regionális alapra való helyeződés magából az EU filozófiájából adódik, amely a közösségi kohézió rendezőelvét érvényesíti.

Az ágazati és regionális rendszer harmonizálása forráskoordinációt is jelent. A régióknak mint fejlesztési célterületeknek az ágazati célokkal összhangban kell kialakítaniuk prioritásaikat.

Az EU-támogatásokhoz való hozzájárulás változtatást igényel a központi és az önkormányzati költségvetés szerkezetében. Ehhez szükség van arra, hogy a fejlesztésekben résztvevők saját forrással rendelkezzenek. Az önkormányzatok csakis ezen az úton vehetnek részt a fi-

nanszírozásban. Az önkormányzati és a helyi fejlesztéseket ugyanis az önkormányzati és helyi gazdasági forrásokból kell finanszírozni.

5. Az Alapok hatása Kelet-Közép-Európában

A reformjavaslatok fontos eleme a bővítés. A kelet-közép-európai országok integrációja során a Strukturális Alapok csak az egyik utat jelentik a közép-európai országok és a jelenlegi 15 tagállam közeledésében. Bár a bővítés valószínűleg az Unió egészére pozitív hatással lesz, néhány EU-régió számára negatív következményekkel fog járni. (Ezért tiltakoznak egyes államok.) Mindez jelentős kihívást jelent az Unió számára. Ugyanakkor az Uniónak számolnia kell a támogatásoknak a régióban jelentkező hatásával is. De talán még ennél is nagyobb probléma, hogy ezeknek az országoknak elmaradt a pénzügyi, gazdasági és intézményi rendszere.

A Bizottság terve a Kelet-Közép-Európába előirányozott támogatás összegét a csatlakozás előkészítő szakaszára, és az azt követő időszakra egyaránt tartalmazza. Az előcsatlakozási időszakban a Strukturális Alapokból származó források a PHARE-támogatás kiegészítését jelentik.

A berlini csúcsertekezleten megegyezés született abban, hogy bevonják a költségvetésbe a három előcsatlakozási eszközt a 2000-től 2006-ig tartó időszakban:

1. PHARE: a regionális és szociális fejlesztéseken kívül az intézmények konszolidálása, a közösségi programokban való részvétel, az ipar átstrukturálása, a kisvállalkozások fejlesztése;

2. ISPA: az Előcsatlakozási Strukturális Politika eszköze a közlekedés és a környezetvédelmi struktúra fejlesztésére;

3. SAPARD: a Mezőgazdaság és a Rurális Fejlesztés Speciális Csatlakozási Programja.

A kelet-közép-európai országok átalakítási folyamatának támogatására hozták létre a PHARE-programot, amely 1989 óta a demokratikus intézmények megszilárdítását támogatja, s a közigazgatás felkészítését jelenti az *acquis* fogadására. Mindez a képzés, a technikai segítségnyújtás és a tagjelöltek intézményeinek a tagállamok társintézményeivel való kapcsolattartásának segítése révén valósul meg. A PHARE-támogatás 30 százaléka a környezetvédelmet, az igazságszolgáltatást és a belügyeket határozza meg prioritásként. A PHARE 70 százaléka befektetéseket támogat, s elsősorban a strukturális tevékenységeket, mint pl. a mezőgazdaság struktúraváltását, a regionális fejlesztéseket, a humán tőke közösségi normáknak megfelelő átalakítását, a közlekedést és a telekommunikációt, az infrastruktúra és a kis- és középvállalkozások fejlesztésének elősegítését szolgálja.

Az Európai Bizottság 1999. július 20-án döntött arról, hogy miként válnak hozzáférhetővé a csatlakozás előkészítési szakasza strukturális eszközeinek (ISPA) forrásai, amelyeket a 10 közép- és kelet-európai jelölt ország között osztanak fel. Az ISPA kedvezményezettjei a foga-

dó országok kormányai, amelyek a pályázatokat a kijelölt központi kormányzati ügynökségekhez továbbítják. A pályázatokról az Európa Bizottság dönt. A 2000-tól 2006-ig tartó időszakban évente 1040 millió eurót osztanak el környezetvédelmi és közlekedési projektekre.

Az ISPA célja a jelölt országok felkészítése a csatlakozásra:

- az Unió politikájának és eljárásainak megismertetésével;
- az EU környezetvédelmi standardjaihoz való alkalmazkodás segítésével;
- a transzeurópai hálózat kiszélesítésének és a kelet-közép-európai országok hálózatba való bekapcsolásának elősegítésével.

Az egyes eszközök (millió euró)

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|-----------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Az előcsatlakozási eszközök | 3120 | 3120 | 3120 | 3120 | 3120 | 3120 | 3120 |
| PHARE | 1560 | 1560 | 1560 | 1560 | 1560 | 1560 | 1560 |
| Mezőgazdasági eszköz | 520 | 520 | 520 | 520 | 520 | 520 | 520 |
| Strukturális eszköz | 1040 | 1040 | 1040 | 1040 | 1040 | 1040 | 1040 |

Forrás: *Bulletin of the EU 1999/3. p. 8.*

A berlini csúcsértekezleten az Európai Tanács világosan elhatárolta az előcsatlakozási költséget és a bővítés folyamatát. A csatlakozás előkészítő szakaszára fenntartott költségvetés csak az előcsatlakozási időszakra érvényes. Amint a jelölt ország az Európai Unió tagjává válik, speciális bővítési támogatás kedvezményezettje lesz.

A csatlakozás után az új tagállamok biztos növekedésre számíthatnak bevételeikben, de a csökkentés megelőző problémái között szerepel, hogy a transferek a fogadó fél GDP-jének 4 százalékát tehetik ki. Ez azt jelenti, hogy az első körben csatlakozó országok több támogatást fognak kapni, s ez esetleg élezheti a kelet-közép-európai országok között fennálló különbségeket, s kihatással lehet a stabilitásra.

Az Agenda 2000-ben megnevezett mind az öt közép-európai jelölt ország az 1. célba fog kerülni, s valamennyi ország a Kohéziós Alap jogosultsági kritériumai alá esik. A Strukturális Alapokhoz, közöttük az Európai Szociális Alaphoz való magyar csatlakozás érdekében át kell alakítani a magyar támogatási rendszert. A fogadókészség megteremtése érdekében még számos intézményi és szervezeti átalakításra van szükség, hogy a tervezés és programozás valóban hatékony módon működjön.

– A strukturális problémák természete a kelet-közép-európai országokban a Strukturális Alapok alkalmazhatósága szempontjából is különböző. Például regionális gazdaságok információhiánya stb.

– Meg kell vizsgálni, hogy a létező szabályozás alkalmazható-e ezekben az országokban, s ha nem, milyen változtatásokra van szükség.

– Fel kell tárnai a hazai és külföldi ipari fejlesztésekhez vagy a kohéziós politikához kapcsolódó problémákat, beleértve az állami segélyek felhasználását és az ipari változások támogatását. A programozás nehezebben valósítható meg ott, ahol nincs vagy ahol kicsi a tapasztalat e téren.

– Lehetséges, hogy középtávon nemzeti közbefektetési programra van szükség, s csak később, a megfelelő intézményi háttér megteremtése után lehet áttérni a regionális megközelítésű programozásra.

– A programozás intézményi feltételeinek kialakítása során a végrehajtás hatékonyságához garantálni kell a megfelelő intézményi háttérrel, már a kezdetekkor. Az EU-átutalások kihatással vannak már ma is a szubnacionális szint fejlődésére. Például Lengyelországban már regionális szinten komoly intézményi változtatásokat hajtottak végre, s ez a reformfolyamatnak csak a kezdete.

A Kohéziós Alap az 1994–1999 közötti időszakban 15,5 milliárd ECU-vel rendelkezik.

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|-----------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Strukturális Alapok (millió euró) | 28 430 | 28 840 | 28 520 | 27 670 | 27 080 | 27 080 | 26 660 |
| Kohéziós Alap (millió euró) | 2 615 | 2 615 | 2 615 | 2 615 | 2 515 | 2 515 | 2 510 |

Forrás: *Bulletin of the EU 1999/3. p. 11. 14.*

Magyarország

Az Európai Unió keleti bővítése történelmi fordulópontot jelent. A Közösség intézményei és politikái újabb kihívással találják magukat szemben, mivel a csatlakozni kívánó országok között jelentős gazdasági és társadalmi különbségek vannak. Annak ellenére, hogy a tagjelöltek jelentős erőfeszítéseket tesznek, integrációjuk a Közösség struktúrájába és politikai programjaiba komplex feladat. A bővítés folyamata megköveteli a tagállamokkal való egyeztetést. Az Európa Bizottság ennek érdekében az Európai Tanácsnak több javaslatot nyújtott be az előcsatlakozási időszak stratégiájára vonatkozóan.

Ezen stratégia céljai:

– konzisztens és koherens programokon keresztül felkészíteni az érintett országokat a csatlakozásra,

– a Csatlakozási Partnerségeken keresztül egységes keretet biztosítani az EU-támogatás különböző formái számára;

– a jelölt országokat meg kell ismertetni az Unió politikáival és eljárásaival azért, hogy részt tudjanak venni a Közösségi programok-

ban, s eleget tudjanak tenni a Közösségi *acquis communautaire* követelményének.

Az Agenda 2000 egyebek közt a következő prioritásokat határozza meg:

1. A Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap hatékonyságát növelni kell a projektek korábbinál tematikusabb és pontosabb földrajzi koncentrációja révén, ami a célcsoportok földrajzi területek és a menedzsment révén való megújítását jelenti.

2. Az előcsatlakozási időszak stratégiájának megerősítésére a tagjelölt országok két eszköz pénzügyi támogatását veszik igénybe: az előcsatlakozási strukturális eszközt (ISPA), amely a közlekedést és a környezetvédelem infrastruktúrájának kialakítását támogatja, és az előcsatlakozási mezőgazdasági eszközt (SAPARD), amely a mezőgazdaság és a rurális területek hosszú távú segítését könnyíti meg.

3. Alapvető a költségvetési előirányzat elfogadása a 2000–2006-ig tartó időszakra, amely képessé teszi az Uniót a bővítéssel együtt járó kötelezettségek vállalására.

4. Az 1988. és 1992. évi mezőgazdasági reformokat folytatni, az európai versenyt serkenteni, a környezetvédelmi szabályokat erősíteni kell, a gazdák számára tisztességes bevételeket biztosítani, a szabályozást egyszerűsíteni, illetve alkalmazását decentralizálni kell.

Magyarország számára az Agenda 2000 elvei szabják meg az EU előtt álló fejlődési elképzeléseket. Ezek közül továbbra is kiemelt fontosságú marad a gazdasági és szociális kohézió erősítése, a fejlettségbeli különbségek csökkentésének támogatása. Magyarország számára is kedvező lehet, hogy a jelenlegi hét célt várhatóan háromra csökkentik, s kiemelt fontosságú lesz az 1. cél, amelybe Magyarország is tartozni fog. Előnyös fejlemény, hogy már a csatlakozás előtt lehetőség nyílhat támogatások fogadására a strukturális politika forrásaiból, ehhez azonban meg kell teremteni a regionális szintű intézményi hátteret.

A Strukturális Alapok forrásainak felosztása

1994–1999

Az 1993. évi szabályozás a Strukturális Alapok keretében szétosztandó forrásokat az 1992. decemberi edinburghi Európai Tanács döntésének megfelelően alakította ki. Ez az összeg – az 1999-es áron – 163 milliárd ECU.

A Strukturális Alapok célterületek szerinti felosztása a Közösségi Támogatási Keret és az Egységes Programozási Dokumentum keretében nyújtott támogatások, 1994 (millió ECU)

| Tagország | 1. cél | 2. cél | 3. és 4. cél | 5.a cél | 5.b cél | 6. cél |
|--------------------|---------------|---------------|---------------|-------------|-------------|------------|
| Belgium | 730 | 342 | 465 | 195 | 77 | – |
| Dánia | – | 119 | 301 | 267 | 54 | – |
| Németország | 13 640 | 1 566 | 1 942 | 1143 | 1227 | – |
| Görögország | 13 980 | – | – | – | – | – |
| Spanyolország | 26 300 | 2 416 | 1 843 | 446 | 664 | – |
| Franciaország | 2 190 | 3 774 | 3 203 | 1933 | 2238 | – |
| Írország | 5 620 | – | – | – | – | – |
| Olaszország | 14 860 | 1 463 | 1 715 | 814 | 901 | – |
| Luxemburg | – | 15 | 23 | 40 | 6 | – |
| Hollandia | 150 | 650 | 1 079 | 165 | 150 | – |
| Ausztria | 162 | 99 | 387 | 380 | 403 | – |
| Portugália | 13 980 | – | – | – | – | – |
| Finnország | – | 179 | 336 | 347 | 190 | 450 |
| Svédország | – | 157 | 509 | 204 | 135 | 247 |
| Egyesült Királyság | 2 360 | 4 581 | 3 377 | 450 | 817 | – |
| <i>EU összesen</i> | <i>93 972</i> | <i>15 360</i> | <i>15 180</i> | <i>5916</i> | <i>6862</i> | <i>697</i> |

Forrás: European Commission, Reform of the Structural Funds, Brussel, 1999 June p. 6. 8. 10.

2000–2006

A költségvetési források elosztása a célok között az 1. cél régióinak kiemelt támogatásával lett meghatározva.

A költségvetési források célok közötti elosztása

| Cél | % | milliárd euró |
|--------|------|---------------|
| 1. cél | 69,4 | 135,90 |
| 2. cél | 11,5 | 22,50 |
| 3. cél | 12,3 | 24,05 |

Forrás: Council Regulation (EC) No 1260/1999 OJ L161 26. 6. 1999. p. 10.

A Strukturális Alapok teljes összege éves lebontásban, 2000–2006 (millió euró)

| 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 29 430 | 28 840 | 28 250 | 27 670 | 27 080 | 27 080 | 26 660 |

Forrás: Council Regulation (EC) No 1260/1999 OJ L161 26. 6. 1999. p. 42.

A Bizottság és a tagállamok minden évben legalább egyszer találkoznak, hogy koordinálják a programokat, s hogy felügyeljék a különböző ellenőrzési rendszerek eredményeit. A tagállamoknak szabálytalanság esetén jogukban áll eljárást kezdeményezni, és a pénzügyi korrekciókat végrehajtani. Azon tagállamok esetében, amelyek ezen kötelezettségeknek nem tesznek eleget vagy a pénzügyi szabálytalanságokat nem korrigálják, a Bizottság magyarázatot kérhet vagy csökkentheti, illetve felfüggesztheti a kérdéses program Közösségi támogatását.

Az új szabályozás a pénzügyi ellenőrzést a tagállamok hatáskörébe utalja. Ezért a tagállamoknak biztosítaniuk kell a hatékony menedzser- és ellenőrzési rendszer kialakítását, s a Bizottságot informálniuk kell ezek működéséről s garantálniuk kell, hogy a közösségi alapokat hatékonyan menedzselik. Gondoskodni kell a Bizottságnak eljuttatott deklarációk pontosságáról, a Közösségi szabályoknak való megfelelésükről, s meg kell akadályozni, illetve fel kell deríteni a szabálytalanságokat. Együtt kell működniük a Bizottsággal a közösségi alapok pénzügyi menedzsmentjének kialakításában, s biztosítaniuk kell, hogy a végleges nyilatkozat, amely a menedzser hatóságtól független testület munkája, hiteles legyen.

Az Európai Bizottság hatáskörébe tartozik, hogy meggyőződjenek a menedzseri és ellenőrzési rendszerek felállításáról, hogy megköveteljék a tagállamoktól az ellenőrzést, s szabálytalanság esetén javaslatok vagy követelések révén meghatározzák azokat az intézkedéseket, amelyek a menedzsment helyreállításához s a szabálytalanságok rendezéséhez szükségesek.

Felhasznált irodalom

- European Commission, Reform of the Structural Funds. Brussels: COM (1998) 131 final
- European Commission, Agenda 2000: For a Stronger and Wider Union. COM DÖC/97/6 Brussels, Commission of the European Communities
- Council Regulation (EC) No. 1266/1999 of 21 June 1999 on coordinating aid to the applicant countries in the framework of the pre-accession strategy and amending Regulation (EEC) No. 3906/89
OJ L161 26.6.1999. p. 68–86
- Council Regulation (EC) No. 1268/1999 of 21 June 1999 on Community support for pre-accession measures for agriculture and rural development in the applicant countries of central and eastern Europe in the pre-accession period. OJ L 161 26. 6. 1999 p. 8793.
- Council Regulation (EEC) No. 1787/84 of 19 June 1984 on the European Regional Development Fund. OJ No. 169 p. 1–15
- Council Regulation (EEC) No. 2052/88 of 24 June 1988 on tasks of the Structural Funds and their effectiveness and on coordination of their activities between themselves and with the operation of the European Investment Bank and the other existing financial instruments. OJ No. L 185. p. 9–20
- Council Regulation (EEC) No. 4253/88 of 19 december 1988 laying down provisions

Soós: A Strukturális Alapok szabályozásáról

for implementing Regulation (EEC) No 2052/88 as regards coordination of the activities of different Structural Funds between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments. OJ No. L 374 p. 1–11.

European Cohesion Forum. Speeches and Summaries. 28–30 April 1997. Luxembourg, 1997.

European Commission: Europe 2000 – outlook for the development of the Community's territory. COM (91) 452 final 7. 11. 1991.

European Commission. European Spatial Development Perspective. Brussels, 1997.

European Commission: Structural Funds and Cohesion Fund 1994–99. Regulations and Commentary. January 1996.

Morris, K: The EC Structural Funds – reviewing the reforms. European Access, 1992. 1 February

Rechnitzer János: Területi stratégiák. Dialóg Campus Kiadó. Budapest-Pécs, 1998.

Regional Development Strategies. European Perspective. Ed. by Jeremy Alden and Philip Boland. Jessica Kingsley Publishers, 1996.

The Regions and the European Community. The regional Response to the Single Market in the Underdeveloped Areas. Ed. by Robert Leonardi. Frank Cass, 1997.

FERGE ZSUZSA

A társadalom pereme és az emberi méltóság

A szegénység és leszakadás vagy kiilleszkedés nem a szegény országok vagy Európa keleti felének sajátja, hanem az egész kontinens központi társadalmi problémája lett. Mindazok áldozatok, akik a társadalmi integráló rendszerekből kimaradnak vagy onnan kirekesztették őket. Ez a probléma a világ nagyobb részén a közös beszéd részévé vált, Magyarországon azonban még nem.

(A szegénység újrafelfedezése és újraértelmezése) A szegénység állandó vendég (?) lett Európa-szerte. Voltak periódusok, amikor itt-ott el lehetett felejteni, hogy van. A háború utáni nyugat-európai első egy-két arany évtizedben úgy tűnt, hogy a rohamos növekedés eredményei mindenhová lecsurognak: a szegénység leírható az évezredes társadalmi nyavalyák sorából. Az ötvenes évek második felétől azonban társadalomkutatók sora kezdte ki az önelégült nyugalmat. Pontosabban: a kutatás teljesen sosem felejtkezett el a szegénységről, de a társadalom és a politika fogadókészsége igencsak változott. Michael Harrington Másik Amerikája 1959-ben jelent meg – s 1964-ben Johnson elnök meghirdette a Szegénység elleni háborút. Peter Townsend és Brian Abel-Smith A szegények és a legszegényebbek című, 1965-ben írott pamfletjét máig az angol szociálpolitika mérföldkövének tekintik. Franciaországban Bourdieu és Passeron Örökösök című könyve 1964-ben robbantotta azt a bombát, hogy az iskolai esélyegyenlőtlenségek hogyan és miért virulhatnak tovább – hogy ezt követően legalább két évtizedig az iskolai hátrányok társadalmi meghatározottsága, életesélyek és szegénység összefüggése kerüljön a kutatások és a politikai cselekvés fő áramába.

A szavak azonban kopnak. Így szinte minden új rádöbbenésnél vagy új meghatározást kellett adni, vagy új kifejezést kellett kitalálni, hogy a társadalom vagy a politikusok felfigyeljenek a régi mondanóra. A meghatározások útvesztőjébe hadd ne lépjek be – az irodalom óriási. Hozzám máig nagyon közel áll S. M. Miller régi-régi megfogalmazása, amely nem meghatározás ugyan, de érzékelteti a probléma bonyolultságát, társadalmi beágyazottságát, időbeli változását, s a társadalmi cselekvés szükségességét. Szerinte „minden olyan társa-

dalomban, amelyben jelentősek az egyenlőtlenségek, a kormányzatnak biztosítania kell nemcsak a jövedelmek, javak és alapvető szolgáltatások növekvő szintű minimumait, hanem az önbecsülés, a társadalmi mobilitási esélyek és a döntéshozatal számos színterén való részvétel javuló minimumait is” (1967). Többé-kevésbé hasonló elemekből építkeztek azután az olyan fogalmak, mint az objektív relatív depriváció az angoloknál, az „új szegénység”, a törekeny biztonság (précarité) a franciáknál, vagy a létalatti osztály (underclass) Amerikában. Nem sokkal később megjelentek a társadalmi bajok halmozódását és dinamikáját egyértelműbben ábrázolni hívatott olyan fogalmak, mint a marginalizálódás, peremre sodródás, kizárás (exklúzió¹ vagy kiilleszkedés. Hasonlóan összetett fogalom a képesnek levés (capability), illetve ennek hiánya Amartya Sennél (1985), amely arra utal, hogy mire válnak képessé az egyének a rendelkezésükre álló elemi javak felhasználásával, mennyire tudnak vagy nem tudnak aktív résztvevővé válni a társadalmi cselekvések különböző színterein.

(Az exklúzió mint világprobléma) A szegénység és leszakadás vagy kiilleszkedés nem a szegény országok vagy Európa keleti térfelének sajátja. Közel tíz éve a világ egészének, ezen belül Európa gazdagabb térfelének is központi társadalmi problémája lett. Az Európa Parlament például már 1992-ben Ajánlást² fogadott el a súlyos szegénységről és exklúzióról. E szerint olyan garantált minimum jövedelemre van szükség, amely megakadályozza, hogy gyermekek minimálisan is alig elfogadható körülmények között nevelkedjenek, minthogy ez a normális társadalmi életből való kiszoruláshoz, exklúzióhoz vezet. Az Európai Közösség 1994-ben adta ki azt a „Fehér Könyvet”, melynek alcíme: „Merre haladjon az Unió?”, és amely az 1995–1997-es évekre szóló középtávú szociális akcióprogram alapja lett. E program „központi kérdésként kezeli többek között a foglalkoztatást, a nemek közötti esélyegyenlőséget, a szociális jogokat, a szegénységet, a társadalmi kirekesztést...”. Az ENSZ 1995-ben rendezte meg Koppenhágában a „Csúcstalálkozót a társadalmi fejlődésért”, amelynek alapdokumentumát, a koppenhágai nyilatkozatot 117 ország aláírta – köztük Magyarország is. Az egyezmény a szegénység elleni küzdelemmel kapcsolatos feladatokról szól, egyebek közt a foglalkoztatás növelésére, a munkanélküliség csökkentésére, a társadalmi integráltság erősítésére, az alapszabadságok, az emberi, gazdasági, szociális és kulturális jogok tiszteletben tartására, a polgárok által ellenőrzött kormányzásra vonatkozó kötelezettségekkel. A 4. elköteleződés (Commitment) a társadalmi integráció erősítésének feltételeként rögzíti „minden emberi jog, valamint a diszkrimináció-mentesség erősítését és védelmét, a toleranciát, a különbözőségek tiszteletét, az esélyegyen-

1 A „kizártak” fogalmát valószínűleg Rémy Lenoir 1974-ben megjelent könyve honosította meg a társadalomtudományban.

2 1196. Ajánlás, 1992

lőséget, szolidaritást, és mindenki részvételét a közös ügyekben, ideértve a hátrányos helyzetű, sebezhető egyéneket és csoportokat". 1996-ban a brüsszeli Európai Bizottság életre hívta a Comité des Sages-t, a Bölcsék Tanácsát. Ennek mandátuma kifejezetten annak kidolgozásra irányult, hogy az Unió egyezményeinek felülvizsgálata során milyen szociál-, illetve társadalompolitikai változtatásokra van szükség. A jelentés bizottsági dokumentumként jelent meg 1996-ban (European Commission, 1996). Végző konklúziója a következő volt: „Európát, a Tanács érzése szerint, nem lehet munkanélküliségre és társadalmi kizárásra építeni, sem pedig csonka társadalmi tagságra. Európa vagy mindenki Európája lesz, vagy semmi nem lesz belőle". Az Európa Tanács 1996 és 1999 között központi feladatának tekintette azt a programot, amely az „Emberi méltóság és társadalmi kirekesztés” kérdéseivel foglalkozott. Az 1997 júniusában aláírt Amszterdami Szerződés szociális fejezetében megjelölt célok között nyomatékkal szerepel a társadalmi kizárás elleni küzdelem. Az európai állam- és kormányfők 1997. októberi csúcstalálkozójának záródokumentuma az európai integrációval kapcsolatban azt szögezte le, hogy a „társadalmi kohézió a megnövekvő Európa egyik legfontosabb szükséglete, és az emberi jogok és méltóság előmozdításának kiegészítője”. Ezt követően 1998-ban megalakult a „Társadalmi Kizárás Elleni Európai Bizottság”³, amely tovább keresi a társadalmi kohéziót segítő politikákat. Azóta is gyakorlatilag minden „uniós” dokumentum – a csatlakozásra vonatkozók is – szóvá teszi a kizárás elleni küzdelem, illetve a társadalmi kohézió fontosságát.

(*Mi is az exklúzió?*) Az exklúziónak szinte annyi meghatározása van, ahányan foglalkoznak a kérdéssel⁴. Majdnem minden meghatározásban az okok között szerepel a szegénység, az egyenlőtlenség, az etnikai, nemi, vallási diszkrimináció, a munkanélküliség, a hajléktalanság növekedése, a kapcsolati háló gyengülése⁵. Ezen túl egymás mellett élnek különböző közelítések. Vannak, akik a kiilleszkedés folyamat-jellegét hangsúlyozzák (Castel 1993), mások állapotként írják le a létalatti osztályhoz tartozást (Wilson 1987). Feléledt a térbeli kirekesztés, a gettósodás témája, azzal együtt, hogy immár nemcsak a szegények, hanem a gazdagok is gettóban élnek – még ha ez utóbbiak luxusgettók is. Kutatási kérdéssé vált, hogy mennyiben akaratlagos és mennyiben – látszólag – „spontán” a kizárás folyamata, s

3 European Committee for Social Exclusion

4 A különböző kérdésekről és közelítésekről l. pl. Donzelot 1991, Beck et al, 1997; Atkinson and Hill 1998, Oppenheim 1998.

5 Az exklúzió egy újabb empirikus mérése (Burchardt et al.) öt változót vesz figyelembe, az alacsony jövedelmet, csekély vagyont, a jövedelemtermelő tevékenység hiányát, a politikai passzivitást, és a személyes kapcsolatok hiányát (a társadalmi izolációt). Én – noha a statisztikák megszállottja vagyok – nem vagyok meggyőződve arról, hogy a pontosan operacionalizált mérések ebben az esetben önmagukban elégségesek "a világ nyomorúságainak" (Bourdieu 1993) megértéséhez.

amennyiben akaratlagos, akkor kik vagy milyen intézmények generálják e folyamatokat. A folyamatok spontaneitását azért kérdőjelezem meg, mert látszólag elemi erejű pszichológiaiainak tűnő jelenségek – mint például a rasszizmus, az etnikai vagy vallási gyűlölködés – mögött is a szenvedélyeket tudatosan (esetleg kvázi-intencionálisan) gerjesztő erők és érdekek állnak. Éppen ezért lehet a társadalmi exklúzió politikailag életveszélyes. Ahogy az Európa Tanács megállapítja a már idézett 1998-ban elfogadott Ajánlásában: „A társadalmi exklúzió túl azon, hogy sérti az emberi méltóságot és megfosztja az embereket alapvető emberi jogaiktól, a gazdasági és társadalmi instabilitás és a növekvő egyenlőtlen-ségek mellett peremre szorításhoz, kizáráshoz, és olyan erőszakos reakciókhoz vezet, amelyek társadalmaink demokratikus alapjait ássák alá.”

Feléledt a térbeli kirekesztés, a gettósodás témája, azzal együtt, hogy immár nemcsak a szegények, hanem a gazdagok is gettóknak élnek.

A társadalmi kizárás áldozatai végül is azok, akik a társadalmi integráló rendszerekből kihullanak, vagy őket onnan kirekesztik. Magyarországon a leszakadás útján vannak azok, akik nem képesek a jogszerűség keretei között megélhetésüket megkeresni, azaz a munkanélküliek, s mellettük azok, akik olyan munkákat vállalnak el elemi megélhetésük érdekében, amelyeket már nem védenek sem szociális, sem munkajogok. A leszakadók között vannak azok, akiket a gyenge és lyukas „szociális háló” nem véd meg a létbizonytalanság sokféle formájától, attól, hogy fázzanak, hogy maguk vagy gyerekeik éhesek legyenek, hogy fizetésképtelenség miatt lakhatásuk is veszélybe kerüljön, és természetesen azok, akik már hajléktalanná váltak. Az idősök nyugdíja biztos maradt, de az utolsó tíz évben sokat veszített értékéből, s a már megállapított nyugdíj mind nagyobb mértékben elmarad az aktívak jövedelme mögött. Ez a nyugdíjasok jó harmadánál súlyos megélhetési gondokat és a társadalomtól leszakadás élményét jelenti, amely helyzet javulását nem is remélhetik. A kizárás egyik eszköze az eleve nem jó színvonalú egészségügyi ellátás gyors és kegyetlen lerontása, amely a tartós vagy súlyos betegeket hozza reménytelen helyzetbe. (Szándékosan mondtam lerontást és nem leromlást. A folyamat nem „spontán”. Azt hiszem, a kormányzat prioritásai tévesek. Milliárdok vannak „az országkép formálására”, de ebből a képből kifelejtették például a kórházakat, a gyógyszerellátást, az életmentő intenzív osztályok orvosainak – és minden egészségügyben dolgozónak – a megbecsülését. Milyen képet alkothat erről az országról egy idegen, aki az utcán rosszul lesz és kórházba kerül?) A társadalmi exklúzió sokféle formáját szenved el a félmillió cigányság. A szegénységen, anyagi ellehetetlenülésen, a gyerekek civilizált világhoz nem méltó esélytelenségén túl az etnikai diszkrimináció ezer formája sújtja őket – olykor szinte véletlen elszólásokkal is. 1999 decemberében egy rádióinterjúban az oktatási miniszter azt találta mondani,

MÉLTÓSÁGOT MINDENKINEK

hogy néhány éven belül a gyerekek száz százaléka gimnáziumba fog járni, még a legbutábbak is, még a cigánygyerekek is...

(*Társadalmi leszakadás és demokrácia*) Sokan – a minisztert is ideértve – valószínűleg nem tudják önmagukról, hogy előítéletesek. Magukat toleránsnak tartják, s elfogadják a másik másságát, sőt, jóakaratot is tanúsítanak. Csak épp az elfogadásba távolságtartó megvetés vegyülhet.

„Könnyű az emberiséget általában szeretni, könnyű a magyarsághoz kötődni. Jóval nehezebb a megnevezhető embert, esetünkben magyar embert megbecsülni.

A magukat toleránsnak tudó „többségi” csoportok „ritkán érzik annak szükségét, hogy hasonló mértékű toleranciát igényeljenek a kisebbségi csoportoktól, s ezért toleranciájukat is saját felsőbbrendűségük jeleként élhetik meg” (Phillips 1999: 28). A tolerancia kevés, ha nem párosul vele a másik helyzetének megérteni akarása, a másik emberként egyenlő mivoltának, emberi méltóságának elismerése.

Göncz Árpád 1999 karácsonyi beszélgetésében⁶ többek között ezeket mondta: „Könnyű az emberiséget általában szeretni, könnyű a magyarsághoz kötődni. Jóval nehezebb a megnevezhető embert, esetünkben magyar embert megbecsülni. A mindenkori Kovács

Jánost, aki talán iszik, s arra szinte mérget vehetünk, hogy a politikával nem foglalkozik, el sem megy választani. Számomra a legfájdalmasabban megélt politikai ellentmondás az volt, hogy ezt a bármikor megnevezhető magyart, mint haszontalant, gyakran »leírják.« Ez a gyakorlat – amikor az állam vagy a kormányzat maga bélyegzi meg polgárait – folyik. Az 1999 telén elfogadott új munkanélküli ellátó rendszer a korábbinál inkább leírja a munkanélkülieket, amikor a segélyt olyan közmunkához köti, amelyért még a minimálbért sem kell megfizetni. Ez a szemlélet érhető tetten a gyermekek segélyezésének, a gyermekjóléti támogatásnak a törvényi újraszabályozásánál. A miniszter indoklásként egy szeptemberi interjúban elmondotta, hogy „A tapasztalatok szerint olyanok is felveszik a támogatást, akik alacsony jövedelmet igazolnak, de jól élnek... Az önkormányzatok ... úgy látják, hogy a családok 20–40 százaléka veszi igénybe jogosulatlanul a támogatást... Az önkormányzatoknak mérlegelési lehetőséget adnánk, hogy a döntést környezettanulmány, illetve az életvitel ellenőrzése alapján hozhassák meg.” A törvény végül is az önkormányzatokra bízta, hogy környezettanulmány vagy vagyonebecslés alapján, minden más egzakt mérce nélkül mérlegeljék, hogy mennyire él „jól” a család – tág teret adva előítéleteknek és a magánéletbe való beavatkozásnak. Ezenközben semmiféle tény nem támasztja alá, hogy 40, 20

⁶ Eötvös Pál–Nagy N. Péter: Európa új dallama őrzi a régiéket. Beszélgetés Göncz Árpáddal. *Népszabadság*, 1999. December 24.

vagy akár 10 százaléknyi „csaló” lenne – valamennyi bizonyosan van, mint ahogy gyorsajtók és adócsalók is vannak. A csalás számonkérésének szabályai azonban nem világosan átláthatóak, az önkormányzat mérlegelési jogköre korlátlan, viszont a jogszabály nem nyújt jogvédelmet vagy jóvátételi lehetőséget az okkal vagy ok nélkül vádolt családnak. Azzal mindeközben nem foglalkozik senki, hogy hányan *nem* kapják meg a segílyt, jóllehet arra jogosultak lennének, s azzal sem, hogy mire elég a segíly.

Kevés történik tehát a kizárás és leszakadás folyamatainak tompítására, s még kevesebb annak érdekében, hogy a kormányzat valóban *mindenki* emberi méltóságának védelmében lépjen fel. Holott, ahogy Göncz Árpád folytatta, „minden demokratikus rendszernek megvan a mozgásterre ahhoz, hogy eldöntse, a leszakadókat mennyiben tekintti tehernek, mennyiben segítségre *méltó* – felzárkóztatható – embertársaknak. Nincs rá eszközüm, hogy fel tudjam mérni, ennek a társadalmi költsége-haszna mennyi...”, de a magyarországi harminc százaléknyi »vesztes« számát rossznak, veszedelmesen magasnak érzem. Legalább másfél évtizednyi társadalmi erőfeszítésre van szükség csak a cigány lakosság műveltségi és képzettségi szintjének emeléséhez is, ami mindenekelőtt szociális, oktatási és nem etnikai kérdés. Ugyanígy tartós elkötelezettségre van szükség a leszakadó – városi és falusi – tartósan munka nélküli réteg megsegítéséhez is. Ez nem egyetlen kormány dolga, nem is a kisebbség, hanem a mindenkori többség ügye. Megkockáztatnám: össztársadalmi létkérdés.”

Szegénység, leszakadás, kizárás a világ nagyobb részén közüggé, a közös beszéd részévé váltak. Nálunk nem. Am a társadalmi bajokról való szólás a demokrácia összefüggnek. Nem véletlen, hogy az ENSZ, az Európa Parlament vagy bármely más, a demokráciának elkötelezett fórum egy lélegzettel beszél szegénységről, kizárásról, egyenlőtlenségről – és jogállamról, nagyobb nyilvánosságról, társadalmi párbeszédéről, a független civil szervezeteket erősítő lépésekről, a munkavállalók és munkáltatók szervezetei közötti vita és partnerség fontosságáról. Nálunk a kormány rengeteg energiáját köti le a korona áthelyezése, „rég” emberek leváltása és a kormányhivatalok átszervezése, az „országkép” festése, egyre több információ titkosítása, vagy a „rendszerújítás”, amelyet gyakorta – például a prostitúció esetében – az intolerancia is jellemez. A potenciális ellenhatalmat vagy a „nyugodt” kormányzati munkát zavaró tényezőket – amilyenek a társadalombiztosítási önkormányzatok, az ellenzéki területi önkormányzatok, a kormányzati és az üzleti televízió, a gazdasági kamarák, a társadalmi érdekegyeztetés olyan fórumai, ahol minden résztvevőnek volt valamennyi hatalma – megszüntetnek, a felismerhetetlenségig átalakítanak, anyagilag meggyengítenek, vagy (gazdaságilag vagy politikailag) megfélemlítenek. A társadalmi kohézió erősítéséről és a leszakadás folyamatainak gyengítéséről nem szokott szó esni.

Sokakkal együtt továbbra is hiszem, hogy az 1989 és 1998 között megépített demokratikus rendszer szilárd. De félek attól, hogy ismét bátornak kelljen lenni ahhoz, hogy a társadalmi bajokról szólni lehessen.

Hivatkozások

- Beck, W., L. van der Maesen, A. Walker (1997): *The Social Quality of Europe*. The Hague–London–Boston: Kluwer Law International.
- Castel, R. (1993): A nélkülözéstől a kivetettségig – a „kiilleszkedés” pokoljárása. *Esély*, 3. sz.
- European Commission (1994): White Paper on European Social Policy – Way Forward for the Union (COM (94) 333, 27 July 1994).
- European Commission (1996): *For a Europe of civil and social rights*. Report by the Comité des Sages chaired by Maria de Lourdes Pintasilgo. Directorate-General for Employment, Industrial Relations and Social Affairs. Brussels
- Miller, S. M., M. Rein, P. Roby, B. Gross (1967): Poverty, Inequality and Conflict, *The Annals*, 373, September 1967, pp. 16–52, 17.
- Phillips, Anne (1999): *Which Equalities Matter?* Oxford: Blackwell, Polity Press
- Sen, A. K. (1985): *Commodities and Capabilities*. Amsterdam: North-Holland
- Wilson, J. W. (1987): *The Truly Disadvantaged: The Inner City, the Underclass, and the Truly Disadvantaged*, Chicago, London: The University of Chicago Press

LÉVAI KATALIN

Feminizmustörténet – I. A hatvanas évek lázadói

A feminizmus és a posztmodern az elmúlt évtized két legfontosabb politikai-kulturális áramlata lett. A feminizmus sokféle alakváltozása közül ezúttal az első, radikális korszak kerül bemutatásra „békaperspektívából”, személyes élmények, visszaemlékezések alapján.

„Számunkra a feminizmus nem lezárt korszak, nem egy ártatlan, felemelő majd elfelejtett pillanata az ifjúságnak. Éppen ellenkezőleg. A feminizmus rövid távú lehetőségek utólagos mérlegelése és újragondolása után is élő, s mi több, egy életre szóló elkötelezettségünk maradt.”(1)

Ezzel a gondolattal indítja Rachel Blau DuPlessis és Ann Snitow *A feminista visszaemlékezések könyvét*, amelyben harminc visszaemlékezést gyűjtöttek egybe, és hat, a visszaemlékezésekre reflektáló esszét. Csepp a tengerben – gondolhatnánk. A hatvanas évek végén zajló történelmi eseményekről valóban sokat tudunk, annál kevesebbet a mögöttük meghúzódó valóságról, és főként arról, hogy azt hogyan élték meg az események főszereplői, a nők. A kis történetek éppen arra jók, hogy a nagy történelmi folyamatok analízisét „békaperspektívából” végezzék el, az egyének horizontján mutassák be a társadalmi folyamatokat. Ezúttal a nők kis történeteket mesélnek. Ma már nemcsak az egykori amerikai feministák, hanem nyugati és észak-európai társaik is jobban hisznek a személyes élményeken alapuló történetírásban, mint a makrotörténelmi analízisben. Egyre több olyan mű születik meg Európában és Amerikában, amely a női történetekre épülő „mikrotörténelmet” mutatja be. Életrajzok, visszaemlékezések, családtörténetek, levelek – megannyi hiteles kordokumentum. Az emlékek írásos megjelenítése egyfajta számvetés a sorssal, öngazolás, megszerzett tudás, tapasztalat átadása, és persze az érzelemé is. A személyes visszaemlékezések nem pusztán a „nagy történelem” illusztrálását szolgálják, hanem az egyéni életutakon át bevilágítják és átélhetővé teszik a történelem egy-egy momentumát. Itt találkozunk ma a feminizmus és a posztmodern, amely az elmúlt évtized két legfontosabb politikai-kulturális áramlata lett. A posztmodern történetírás szempontjain alapuló visszatekintés a feminizmus korai korszakára új megvilágításba helyezi a „hőskorszakot”. Azáltal, hogy a két irány-

zat közötti korábbi távolságtartás eloszlott, már nem elnyomott tömegek marsíroznak felszabadulásuk felé a nemek közötti ádáz küzdelemben, hanem a sokféle módon kiszolgáltatott egyének próbálnak meg beszélni hétköznapi életük és a politikai gyakorlat alakításába.

Az emlékek írásos megjelenítése egyfajta számvetés a sorssal, önigazolás, a megszerzett tudás, tapasztalat átadása, és persze az érzelemé is.

A visszaemlékezések által elevenné és talán jobban érthetővé is válik az, amiről korábban úgy hallottunk, mint elméletről, nagybetűs Mozgalomról, vagy egy olyan társadalomkritikai műfajról, amely nem a hagyományos filozófiai alapokra, hanem inkább politikai eszközökre támaszkodott.

A feministák fellépését a hatvanas években a politikai gyakorlat szükségletei vezették. Több szerző, köztük Nancy Fraser és Linda J. Nicholson is rámutat, hogy éppen ez a gyakorlati kényszer készítette őket olykor arra, hogy „az elméletalkotás olyan módozatait kövessék, amelyek a posztmodernek által joggal bírált filozófiai metanarrációra emlékeztetnek. Pedig a feminista elméletek sohasem voltak pusztán metanarrációk. Ezek inkább nagy társadalomelméletek – a történelem, a társadalom a kultúra és a pszichológia elméletei –, amelyek például azonosították a különböző kultúrákban működő szexizmus okait és alkotóelemeit. Ezek a társadalomelméletek tehát inkább tartoznak az empiriához, mint a filozófiához.”(2)

„A feminizmus mentette meg az életemet. Az öngyűlölet helyébe a harag és a politikai elemzés került: értelmet adott a létezésnek, összekapcsolt más nőkkel, és formába öntötte szétáradó gondolataimat és érzelmeimet, amelyek tudatom sötétjében bujkáltak, hosszú éveken át. Mindez három év alatt, 1967 és 1970 között, viharos gyorsasággal történt meg velem, és néhány száz nővel, akikkel együtt részt vettem a mozgalomban.”(3)

Az amerikai mozgalom történetében ez az a korszak, amelyben az indulatok és a szenvedélyek történelemformáló hévvel törtek utat maguknak, és ennek köszönhetően ez az időszak sokak emlékezetében úgy maradt meg, mint a lehangoló múlt felett aratott mámorító győzelem egyetlen, hosszú pillanata. Ennek az „új hullámnak” hosszú előzménye volt, és sikerét nagyrészt a 19. századi és a 20. századi korai nőmozgalomnak, a fekete polgárjogi mozgalomnak és a vietnami háborúellenes megmozdulásoknak köszönhetette. Az „első hullám” a munkásosztálybeli nők oktatási, jótékonyági, társadalmi és vallási tevékenységének világán belül szerveződött. Ezek a hálózatok alakultak majd politikai szervezetekké és teremtik meg a női lobbik, önszerveződő csoportok, akciók alapjait a hatvanas évek közepén. A feminizmus második hullámának öröksége – éppen úgy, mint azok a társadalmi és gazdasági változások, amelyeknek terméke volt – nagyon sokféle. A nők széles körű integrációja a munka világába, az önálló jövedelem megszerzésének növekvő lehetőségei, a „férfisovinizmus” ellen is tiltakozó szocialista mozgalmak térhódítása, az oktatási lehetőségek kiszélesedése együttesen segítette elő azt a folyamatot, amely végül a feminista szervezetek széles, jól kiépült hálózata-

tához vezetett. A kifejezetten politikai feminista szervezeteken kívül, mint amilyen például a Nők Nemzeti Szervezete (National Organisation for Women, NOW) vagy a Nemzeti Női Politikai Gyűlés (National Women's Political Caucus), középosztálybeli értelmiségiek, munkásnők és „független nők” kezdeményezésére érdekképviselői csoportok sokasága szerveződött meg, szokatlanul nagy érdeklődést váltva ki a társadalom más csoportjaiból is.

Rosalyn Fraad, egykori radikális feminista így ír erről: „1967 novemberében két nő, Judith Shapiro közgazdász professzor és Susan Stern végzős szociálismunkás-hallgató bejött egy óránkra és meghívott minket egy találkozóra, amelyen női témákat vitatnak meg. Megkérdeztem a férjemet, hogy elmehetek-e. Azt hiszem, ez volt az első politikai gyűlés, amelyre nélküle mentem, és ettől meglehetősen kínosan éreztem magam. Mintegy huszonöt nő jött össze Susan Stern otthonában. Clara Fraser, az FSP egyik vezetője, Susan Stern és Judith Shapiro vezette a beszélgetést. A nők elhatározták, hogy megalakítják a Seattle Radikális Nők csoportját... Néhány hónappal később tüntetést szerveztünk a katedrális előtt. »Miért házasodjunk?« »Miért legyünk háziasszonyok?« »Miért nem ellenezzük a háborút?« táblákkal vonultunk fel, a templomlátogató nők dühödtt kíséretében.”(4)

Joan Geiger, a *Seattle Times* újságírója a következőket írta a demonstrációról a korabeli sajtóban: „Bent a nők azért gyűltek össze, hogy megtanulják, hogyan viselkedjenek úgy, mint a gyerekek, és hogyan legyenek engedelmes feleségek. Kint a nők szórólapokat osztogattak, tiltakozásul alárendelt helyzetük ellen.” Joan Geiger azt sem felejtette el megemlíteni cikkében, hogy a tüntetők férjei is részt vettek a szórólapok terjesztésében.

Szakmai szövetségek, szakszervezetek, egyetemi és főiskolai nőtudományi programok, feminista irodalmat árusító könyvesboltok, bárók és kávézók sokasága biztosít hamarosan intézményi háttérrel a mozgalomhoz. Kampányok indulnak a nők egyéni szabadsága mint alapvető állampolgári jog kivívásáért, a patriarchális előjogok megszüntetéséért, tiltakozásul a nemi diszkrimináció minden formája ellen, és az abortusz legalizálásáért. Bővülő állami szolgáltatásokat kezdenek el követelni, elsősorban a két műszak terheivel küszködő nők és a dolgozni vágyó anyák számára. A politika iránt leginkább érdeklődő nők választási kampányokban vesznek részt, törvényhozási témákat vetnek fel, lobbistákat keresnek meg és alkalmaznak a törvényjavaslatok útjának nyomkövetésére. Mindez a gazdag politikai és mozgalmi esemény- és élményanyag szerencsésen találkozik a hatvanas évek dinamizmusában a hippimozgalommal, a környezetvédő mozgalommal, az ún. alternatív szubkultúrákkal. Sokan próbálják megelni a változások rugóját. A Polgárjogi Mozgalom úgy látja, hogy a morális, szellemi és militáns ellenállás vezet majd el egy igazságos társadalomhoz. A marxizmus intellektuális örökségként azt a gondolatot hagyja hátra, hogy a gazdasági élet ellentmondásai egy új társadalmi reformhoz vezetnek el. A hippimozgalom, az ifjúsági kultúra az egyéni szabadság kiteljesedése révén remél társadalmi átalakulást. A „Három dollár, szabadság, boldogság” dallamát harsogó beatnemzedék szembeszáll a társadalmi hazugságokkal, konvenciókkal és a

hagyományos polgári létformával. A vietnami háború irracionális és félelmet keltő eseményei, amelyek egyre nagyobb sajtónyilvánosságot kapnak, azt érzékeltetik, hogy valami alapvetően nincs rendben, és elérkezett az idő a demokrácia radikális átalakításához.

De az összetartozás mítosza azokat is elszigetelte, akik a körön belül voltak. Ez a mitikusnak megélt pillanat nem tartott sokáig, hiszen a női szolidaritás és a testvéri összetartozás inkább fantázia és vágyalom volt, mint valóság.

Azok a nők, akik a feminista mozgalom hívei lettek, szenvedélyesen hittek a radikális változások lehetőségében. A feminista tudatosság korszakáról így vall Ann Snitow: „Izgatottan, vadul, szinte abszurd módon reménykedtünk a társadalmi változásban, és lázas igyekezettel tevékenykedtünk, abból a hitből merítve erőt, hogy egy tökéletesen új világ megteremtésének a lehetősége van a kezünkben. Minden hagyományt megkérdőjeleztünk, a kultúrától a társadalomig, az otthontól az intimitásig. ... Olyan volt ez, mintha egy másik vallásra tértünk volna át, mintha hályog hullott volna le a szemünkről, hirtelen mindent másként láttunk. A hibáink és a gátlásaink, a sértődöttségeink és a rejtett fájdal-

maink, a lányságunk és az asszonyi létünk minden varázslatos kelléke egyszerre csak lehámlott rólunk. Minden, a legmondénabb és a leghétköznapiabb valóság is megváltozott. Ennek az áttérési élménynek az ismétlődése azt sugallta, hogy ugyanazt gondoljuk és érzékeljük egyazon időben, és ily módon egy mítosz keletkezik, amely összekötött minket.”(5)

A testvériség, a női szolidaritás megjelenése az újdonság erejével hatott, és azok, akik kívül találták magukat ezen a mitikus körön, a kirekesztettek haragjával és sértettségével lendültek támadásba. A férfiak, a fekete és a leszbikus női mozgalmak nem lelték helyüket a feminista mozgalmon belül, amely többségében középosztálybeli, értelmiségi, fehér, heteroszexuális nőkből szerveződött. De az összetartozás mítosza azokat is elszigetelte, akik a körön belül voltak. Ez a mitikusnak megélt pillanat nem tartott sokáig, hiszen a női szolidaritás és a testvéri összetartozás inkább fantázia és vágyalom volt, mint valóság, és amikor a kezdeti lépésekből tömegmozgalom robbant ki, sokféle identitású, elkötelezettségű és társadalmi helyzetű nő találkozott egy mozgalmon belül, akiket különféle érdekek, vágyak, aspirációk motiváltak. Mindenesetre a kollektív élmény átélése és tudatosítása szinte valamennyi feminista mozgalom korai szakaszára jellemző volt, bár a testvériség fogalmának valós jelentésén már a kezdetekben is sokat vitatkoztak. Tisztázni kellett, hogy milyen reakciókat várnak el a férfiaktól, akarják-e, hogy ők is részesei lehessenek a szolidaritás élményének, vagy a testvériség nem jelenthet mást, mint elnyomást és áldozatiságot, amelytől a nőknek a férfiak ellenében kell megszabadulniuk. A nevét következetesen csupa kisbetűvel író bell hooks a testvériség két formáját különbözteti meg, és úgy véli, ez utóbbi üres, álszent formula, amellyel csupán a középosztálybeli fehér nők érzékeltetik összetartozásukat. Ezzel szembeállítja a különféle osztályhelyzetű, különböző etnikumba tartozó, eltérő szexuális orientációjú nők

közötti szolidaritást, amely a sokféle érdekek és értékek közötti konfliktusok során végül a közös célok érdekében formálódik meg. (6)

A feminizmus hőskorszakának nagy találmánya volt, hogy hétköznapi gyakorlattá tette az önkéntes női csoportok tudatosságra, érzékenységre nevelő beszélgetéseit, amelyek során a nők megosztották egymással élettörténetüket, múltjuk és jelenük számos összecsengő tapasztalatát. Több ezer ilyen kis csoport találkozott ezekben az években, amikor is megszületett a női életsors és az élet keretétől szolgáló intézmények újjáértelmezése. A nők egyszer csak megtanulták, hogyan kell a nyilvánosság előtt fellépni és megszólalni, intellektuális vitákban részt venni, statisztikákat gyűjteni és elemezni, röplapokat, dokumentumokat kiadni és terjeszteni, esszéket, kiáltványokat fogalmazni, tüntetéseket szervezni stb. Nem csoda, hogy a „háziasszonyi korszak” után öntudatra ébredt nők agilitása, új fellépése és hangvétele valóságos társadalmi sokkot idézett elő.

Nem csoda, hogy a „háziasszonyi korszak” után öntudatra ébredt nők agilitása, új fellépése és hangvétele valóságos társadalmi sokkot idézett elő.

A korai feminizmus szenvedélyes és indulatos mozgalom volt. Végül is mi táplálta azt a hatalmas indulatot, ami a hatvanas évek mozgalmait előrevitte?

Ennek megértéséhez arra a szokványos hétköznapi gyakorlatra kell gondolnunk, amely kijelölte azt a viszonylagosan szűk életteret, amelyben a nők mozoghattak. Ez a tér mindenekelőtt az otthon, a privátszféra volt, amelyről egyszerre meglepő, sőt drámai ismeretek sokasága került felszínre. A szeretet, biztonság és védelem színterének tekintett otthon sok ezer nő számára valami merőben mást jelentett: társadalmi elszigeteltséget, bezártságot, amely egzisztenciális kiszolgáltatottsággal, szélsőséges esetekben erőszak elszívásával párosult, ahogyan erről riportok, interjúk, visszaemlékezések sokasága szól. Juliette, egy francia munkásnő, Theodore Zeldin könyvének egyik szereplője, így vall erről: „Nagyon szerelmes voltam, amikor összeházasodtunk. De a dolgok gyorsan rosszra fordultak. Amikor a lányom hat hónapos volt, kiderült, hogy a férjemnek szeretője van. Ekkor megtört közöttünk a bizalom. Hamarosan verni kezdett. Csupa seb volt mindig a testem. Amikor láttam, hogy jön hazafelé a kerten át, rettegni kezdtem. Nem hagytam el, mert túlságosan félttem. Egyedül voltam a férjem szülővárosában, nem ismertem senkit. Távol kerültem a családomtól a házasságkötés után, a testvéreimet tizenégy évig nem láttam. A férjem sehová nem engedett el, vásárolni is a gyerekek jártak, még a bátyám temetésére sem mehettem el. Nem voltak többé barátaink sem. Csak dolgozni jártam.”(7) Ha egy középosztálybeli nő férjhez ment, elvárták tőle, hogy a munkáját feladja, otthon maradjon, és a hagyományos szerepelvárások szerint éljen. Ha például a hatvanas években egy spanyol nő munkát akart vállalni, ehhez a férje beleegyezésére volt szükség, a férfi írta alá a munkaszerződést. Ha egy nő Európában nem akart gyermeket szülni, az abortusz ugyan nem volt annyira veszélyes a számára, mint a hatva-

nas évek Amerikájában, de fájdalmas és megalázó műtétet jelentett. Svájcban például a félig legális abortusz elvégzéséhez pszichiáter ajánlására volt szükség. Az abortuszra váró nők akár a legképtelebb történet kitalálásával kellett meggyőznie a pszichiátert arról, hogy az életét tenné tönkre, vagy az örületbe kergetné egy nem kívánt terhesség, majd az ily módon megszerzett pszichiáteri véleménnyel juthatott csak el egy orvoshoz. Azt, hogy a nők teste felett milyen uralmat gyakorolhattak a férfiak, jól példázza a következő történet.

„1968 januárjában 23 éves voltam, és felfedeztem egy csomót a mellemben. A férjemmel együtt elmentünk egy orvoshoz, aki azonnal elrendelte a műtétet, ami abból állt, hogy egy darabot kivágnak a csomóból, megvizsgálják, nem rosszindulatú-e, és ha az, akkor azonnal elvégzik a mell eltávolítását. Megkérdeztem az orvost, miért kell ezt ennyire gyorsan elvégezni. Miért nem kaphatok egy kis időt, hogy gondolkodjam? Az orvos azt válaszolta, hogy ha sok időm van arra, hogy fontolóra vegyem ezt a radikális beavatkozást, akkor megijedhetek, meggondolhatom magam, és esetleg nem egyezem bele a műtétbe. Nem mertem kétségbe vonni az orvos szaktekintélyét, és megértettem a választ. Ezek után átnyújtott a férjemnek egy űrlapot, és arra kérte, írja alá, hogy szükség esetén belegyeznek a műtétbe. Miért ő írja alá? – kérdeztem döbentem. Soha nem felejttem el az orvos választát. »Mert a nők túlságosan érzelmesen és irracionálisan ragaszkodnak a mellükhöz, és ha házasok, jobb, ha a férjük dönt.«”(8)

A szexuális kiszolgáltatottság csökkentésében sok nő számára nagy segítséget nyújtott a fogamzásgátló tabletták, amely először az USA-ban jelent meg 1960-ban, de ahogyan a nők egészségével foglalkozó politikai aktivisták, Barbara Seaman és Alice Wolfson rámutattak, a nők egészségét károsító tabletták a „férfiakat szabadították fel először”. A fogamzásgátlás a nők ezrei számára mégis a szexuális szabadság korábban elérhetetlen lehetőségét jelentette. A radikális amerikai feministák a mozgalomtól azt várták, hogy *„megszabadítsa a nőket a biológiai újratermelés zsarnokságától”(9)*, és háborút nyerjen a szexizmus ellen. Kate Millett a *Szexuális politikák* című művében (10) azt állítja, hogy a szexualitás valójában politikai aktus, amely hűen leképezi a társadalomban érvényesülő uralmi viszonyokat, Firestone és követői pedig odáig mennek el, hogy a férfiak iránti szexuális vonzalmat és a férfiak által nyújtott szexuális élvezetet is veszélyes drogoknak tekintik, amelyet jobb elkerülni. A szerelem – mondja Firestone – talán még inkább, mint a gyermekszülés, központi szerepet játszik a nők elnyomásában, és arra szolgál, hogy rögzítse és megerősítse a férfiuralmat a kiszolgáltatott nő felett.

Az amerikai feminizmus számos alakváltozáson ment keresztül, mire a hatvanas évek végén elérte Európa északi és nyugati demokráciáit. A radikálisan feminista nézőpont Európában sokkal kevésbé volt népszerű és elterjedt, mint az USA-ban, szinte egyetlen mértékadó feminista irányzat sem azonosult teljes mértékben vele. A mérsékelt brit feministák például lényegesen több humorral kezelték a szexualitás kérdését, ahogyan ez az *Egy ágyban egy angollal* című nagysikerű feminista műből is kiderül. A sokszínű francia mozgalom még a kezdeti korszakban sem ütött meg olyan ellenséges hangot a férfi-

akkal szemben, mint az amerikai feministák, éppen ellenkezőleg, inkább a férfiakkal történő szövetségre törekedett, így nem meglepő, hogy 1970-ben a „Franciaország a francia nőkért” tömegtüntetésen férfiak sokasága menetelt együtt a nők szexuális felszabadítását követelve. A francia feminizmus kiemelkedő helyet foglalt el az eszmék és gondolatok nemzetközi piacán. A különféle pszichoanalitikus és a nyelvészeti elméletek, a különbségek ünneplése, a szexuális és a szimbolikus szféra összekapcsolása, az esszencializmus megjelenítése mind izgalmas, egzotikus importárúként jelent meg az angolszász szellemi világban. Az 1968-as diáklázadásokban a Sorbonne-on és kint az utcán is olyan sok nő vett részt, mint az 1986-os líceumi sztrájkokban.

Beauvoir könyve, *A második nem* (11) már másfél évtizede olvasható volt Franciaországban, amikor 1963-ban megjelent Betty Friedan azóta szintén kultikussá vált műve, *A Női Csoda* (The Feminine Mystic) (12), amelyben sok nő ismert rá az előző női generáció életének pontos megjelenítésére, egy olyan életre, amelyet nem akart folytatni. Friedan éveken át az amerikai mozgalom vezéregyénisége volt, segítette a Nők Nemzeti Szervezetének (National Organisation for Women, NOW) 1966-os megalapításában, majd sok éven át aktívan részt vett a női jogokért folytatott küzdelemben.

Friedan könyve a robbanás erejével hatott, és óriási ösztönzést adott egy aktív, hatékony és radikális amerikai feminista mozgalom indulásához egy olyan korban, amikor nyilvánvaló volt, hogy a társadalmi presztízspozíciókat, a gazdasági csúcspozíciókat, az iskolák, bíróságok irányítását éppúgy, mint a politikai színteret, a férfiak foglalják el. Könyvének angol megfelelője (The Female Eunuch) csak hét évvel később jelent meg az ausztráliai Germaine Greer tollából, Angliában. (13) Ez a könyv az erőteljes, civil szervezetekben jártas, fiatal női generációhoz szólt, míg Friedan könyve inkább az egykori háziasszonyokat rázta fel. Amikor néhány évvel az amerikai mozgalom után a brit feminizmus is életre kelt, egészében véve egységesebb képet mutatott, mint az amerikai, ami elsősorban a hagyományosan erős brit civil társadalom létezésének volt köszönhető. Nagy-Britanniában ugyanis nem kellett megküzdeni az alapvető reprodukciós jogokért, az abortusz 1967 óta engedélyezett volt, és a válásról és az egyenlő munkáról szóló törvényeket is bevezették 1969-ben, illetve 1970-ben. A brit feminizmus a törvénykezések, az amerikai a radikális gondolatok és a hatékony társadalmi akciók, a francia pedig a feminista szellemiségnek az intellektuális és a politikai életbe való integrálása terén volt kiemelkedő, elsősorban Evelyne Sullerot, Françoise Giroud és a még akkor is aktív Simone de Beauvoir munkásságának köszönhetően. Arthur Marwick (14) az olasz nőmozgalom kezdetét egyfajta csodának minősíti, mivel az a fenti mozgalmakkal ellentétben a kultúra főáramlatából indult ki, és nem alternatív csoportok kezdeményezésére. A mozgalom szerveződésének egy olyan téma felvetése adta a lökést, amely az egész olasz társadalmat érintette: a válás engedélyezése körüli vita, amely két táborra osztotta az olasz nemzetet, egyfelől a válást pártoló liberálisokra, másfelől a velük szemben álló

konzervatív és katolikus körökre. A kezdeti kampányt egy közkezdvelt olasz magazin, az ABC indította el, a válás kényes kérdésének provokálásával. 1969-ben az olasz parlament végül a kereszténydemokrata és a neofasiszta képviselők ellenzése dacára elfogadta a válást engedélyező törvényjavaslatot, 325 igen és 283 nem szavazattal.

A mozgalom sokak számára nem csupán szenvedélyes elkötelezettséget jelentett, hanem olyan életformát is, amely az egyetlen élhető létezési módot bírálta.

A mozgalom sokak számára nem csupán szenvedélyes elkötelezettséget jelentett, hanem olyan életformát is, amely az egyetlen élhető létezési módot bírálta. A mozgalom sokak számára nem csupán szenvedélyes elkötelezettséget jelentett, hanem olyan életformát is, amely az egyetlen élhető létezési módot bírálta. A mozgalom sokak számára nem csupán szenvedélyes elkötelezettséget jelentett, hanem olyan életformát is, amely az egyetlen élhető létezési módot bírálta.

kedést elemzik, és kidolgozzák a nőies és a férfias test társadalmi megalkotásának átfogó tudományát. A hatvanas évek végén ettől még messze járunk. A felszabadult mozgás illetlenségnek és felkínálkozásnak, a tabuk nélküli szexualitás szabadosságnak és erkölcstelenségnek, a magabiztos fellépés agressziónak és férfias viselkedésnek minősült, azokat pedig, akik szembeszálltak ezekkel az ítéletekkel, lázadóknak tekintették. Kikerültek a társadalmi „fősodorból”, és mindezzért a mozgalomtól vártak kárpótlást, amely a teljes életet jelentette számukra.

Paula Allen és Eve Ensler vallomása: *„Szerettük azt, hogy reggel ötkor egy nedves sátorban ébredünk, összegubancolódtott hátizsákokban. Szerettük azt, hogy hideg vonatokon utazunk egyik gyűlésről a másikra, és órákon át dörzsöljük össze a lábunkat, hogy felmelegedjünk. Szerettünk zsúfolt kocsikban utazni, sötétben, de érezve egymás melegét... Nyolc évig dolgoztunk önkéntesként egy női hajléktalanszállón, ahol Eve fényképezett, Paula interjúkat készített, később együtt írtunk egy könyvet. ... A nők történelme a vágyak megtagadásának a története. A politikai események gyakran visszatükrözik a tudattalant. Az aktivitás volt az a hajtóerő, amely a belső és a külső világot egy találkozási pontra juttatta. Megtaláltuk egymást a tetteinken keresztül. Vállaltuk a vágyainkat.”(15)*

Ebben a felfokozott érzelmi és politikai hangulatban, amikor a régi emberi és társadalmi viszonyok egyre élesebben váltak láthatóvá és egyre több kritikát kaptak, új gondolatok, vágyak sokasága fogalmazódott meg olyan erővel, mint korábban soha. A nők villámgyorsan és tömegesen citoyenekké váltak. Jane O'Reilly a Ms. Magazinban megjelentett cikkében felfedezte a „klikk” szót, amellyel a hirtelen tudatosságra ébredés pillanatát illusztrálja. Írásában azt fejteti ki, hogy a női tudat mélyén évszázadok óta rejtőzködő tudás előtt egy száraz, rövid hang kíséretében hirtelen kitért az ajtó, és váratlanul felszínre tört minden elfojtott érzélem, tudás, frusztráció, amely női énjükre vonatkozik. Ebből az energiából születtek meg azok a provokatív, túl-

zó és polgárpukkasztó demonstrációk és akciók, amelyekre a legtöbben ma is úgy emlékszünk vissza, mint a feminizmus emblemikus eseményeire. Melltartók égetése Párizsban, Miss Amerika temetése Chicagóban, „A hasam az enyém” felirattal felvonuló nők tiltakozása Németországban az abortusztilalom ellen, a „nem vagyunk szépek, nem vagyunk csúnyák, dühösek vagyunk” szlogen alatt vonuló női menetek a kozmetikai cikkek reklámozása ellen stb. Kevesebben jegyzték meg azoknak a nőszervezeteknek a nevét, amelyek ugyancsak ezekben az években jöttek létre, mint pl. A New York-i Radikális Feministák, a WITCH, a Redstockings, az olasz Rivolta Femminile (Női Forradalom), az MLD (Szervezet a Nők Felszabadításáért) és a DEMAU (A Férfi Autoritás Elleni Csoport) vagy a francia Psych and Po (Pszichoanalízis és Politika), az ugyancsak francia MLF (Női Felszabadítási Mozgalom), a spanyol ADM (Demokratikus Spanyol Nők Mozgalma) stb. Arról is keveset lehet hallani, hogy rövid idő alatt az amerikai és a nyugat-európai feministák szociális gyermekellátó intézményeket, óvodákat, bölcsődéket hoztak létre, magánérőből gyermekfelügyeletet szerveztek, női egészségházakat alapítottak, nőgyógyászokkal konzultáltak az alternatív szülés lehetőségeiről és a hagyományos egészségügyi gyakorlat megreformálásáról, zöld vonalat indítottak az erőszakot elszenvedett és bántalmazott nőknek. Ezek a kezdeményezések a hetvenes években a legtöbb európai államban majd az állami politika szintjére emelkednek a nőbarát jóléti állam jelszava alatt, és folyamatosan megszületnek azok a törvények is, amelyek az új intézményrendszer kiépülését lehetővé teszik. A korai feminizmus vadhajításait lenyesegeti az idő, a kihívó, vad, olykor kifejezetten ellenséges hangvételű akciókból főként azok a jogos igények maradnak meg, amelyek kielégítésére sok különböző női társadalmi réteg vár.

Ha az amerikai feminista mozgalom szellemi örökségét a századforduló szüfrazsettmozgalmában és a későbbi polgárjogi mozgalmakban keressük, akkor az európai feminizmus első korszakáról elmondható, hogy a legtöbb szállal az Új Baloldal szellemi áramlatához kapcsolódott, ami azonban távolról sem jelentette azt, hogy a feministák és a marxisták mindenkor közös szellemi platformot alakítottak volna ki. Az az uralkodó feminista meggyőződés, amely a nemek közötti konfliktust tekintette minden más emberi konfliktus forrásának, ily módon a legalapvetőbb társadalmi kérdésnek, éppen az Új Baloldalhoz tartozó férfiakból váltotta ki a legellenségesebb reakciókat, akik a nemek közötti elnyomás kérdését másodlagosnak, az osztály és a faji elnyomásból származónak tekintették.

A feminista magyarázat ekkor még a biológiához fordult egy társadalmi jelenség magyarázata érdekében, amit később posztmodern szempontból erősen vitattak mint eszszencialista és monokauzális értelmezést. Annyiban esszencialista, hogy az összes nőre és férfira kivetít bizonyos tulajdonságokat, amelyek történetileg specifikus társadalmi feltételek mellett alakultak ki. Monokauzális pedig annyiban, amennyiben a jellegzetességeknek csak egy csoportját nézi, nevezete-

sen a nők fiziológiáját és a férfiak hormonjait ahhoz, hogy megmagyarázza a nők valamennyi kultúrában érvényesülő elnyomását.

A feminista magyarázat ekkor még a biológiához fordult egy társadalmi jelenség magyarázata érdekében, amit később posztmodern szempontból erősen vitattak.

Gayle Rubin arra hívta fel a figyelmet, hogy a szexizmus változatos formáinak feltérképezését, a különböző kultúrákban való sokféle megjelenését kellene megvizsgálni ahhoz, hogy a biológiai hivatkozásokon túllépve egy feminista társadalomelméletet fel lehessen vázolni. Ha az elmélet képet akar adni a nők elnyomásáról, akkor azt annak „végtelen változatosságában és egyhangú hasonlatosságában” kell vizsgálnia. (16)

Erre az elméleti felvetésre reagál majd Michelle Zimbalist Rosaldo, Nancy Chodorow, Ann Ferguson, Nancy Folbre, Katherine MacKinnon és még számos feminista teoretikus a hetvenes években, a biológiai determinánsok helyett a kultúrákon átívelő magán, illetve a közszféra szétválasztásának, továbbá az időben újratermelődő anyaságnak az elemzésével.

Az eléggé nyilvánvaló, hogy a feminizmus első, korai korszaka nem értelt ki mély és alapos társadalomelméleteket, sokkal inkább gyakorlati kérdésekre és személyes problémákra reagált a mozgalom eszközeivel. Kérdéseit politikai kontextusba helyezte (a személyes is politikai), és a mozgalom ereje révén az uralkodó politikai diskurzus fontos részévé emelte.

A feminizmus „hőskorszakának” legfőbb állításait és problémafelvetéseit a következőkben foglalhatjuk össze:

1. A patriarchális társadalmak legitimálják a férfiuralmat és a nők sajátos természetű elnyomását.
2. A biológiai különbségeket következetesen társadalmi hátránnyá alakítják, ily módon akadályozva a nőket társadalmi funkcióik kiteljesedésében.
3. A nők gazdasági kizsákmányolása arra kárhozza a nőket, hogy az otthonukban szolgálják családjukat, miközben a munkaerőpiacon legfeljebb másodlagos munkaerőként jelenhetnek meg. A női munkaerőt a kormányok általában „tartalék hadseregként” kezelik, és a tőkés gazdaság érdekei szerint manipulálják.
4. A társadalom a nőket arra szocializálja, hogy elfogadják és interiorizálják alárendelt társadalmi szerepüket, és megfeleljenek a férfitársadalom mindenkor elvárásainak.
5. A férfiak a nőket szexuális objektumként kezelik, a női szexualitást elnyomják, a nők önrendelkezését saját testük és szexualitásuk felett akadályozzák.

A hatvanas évek lezárásakor a feminizmus kiemelkedő helyet foglal el a társadalmi változást előidéző mozgalmak között. Sokféle szellemi irányzathoz kapcsolódik, a marxizmustól a különféle pszicho-

analitikus és nyelvészeti elméleteken át az esszencialista és a poszt-strukturalista elméletekig. A női érdekek azonban elsősorban a mozgalmak révén jelentek meg, amelyek gyakorlati lépéseket dolgoztak ki a társadalmi változásokról, új intézmények életrehívásáról, utópikus képzeletet egy jobb világról, és némi tudást a politika műveléséről. Fontos kérdéseket tettek fel arra vonatkozóan, hogy kik határozzák meg a társadalmilag elismert érdekeket, ki mire jogosult, mikor és hogyan részesedik a közjóból. Minden fejlett demokráciában korlátozott a fontos politikai diskurzusok száma. A nőmozgalmak sikerét jelzi, hogy a feminizmust néhány éven át az uralkodó politikai diskurzus részévé tudták tenni, és rákényszerítették a politikai szereplőket arra, hogy foglalkozzanak a mozgalom által felvetett kérdésekkel. A szimbolikus és látványos akciókon túlmenően három, jól körülhatárolt elméleti álláspont kezdett kiforrni a nők társadalmilag alárendelt helyzetének megértéséről és a követendő politikai stratégiáról. Az egyik meghatározó álláspont, amely Franciaországban volt a legerősebb, a pszichoanalitikus iskolákra, a különbségekről szóló elméletekre támaszkodott; a másik a marxista hagyományokat követve az osztály- és a szexuális elnyomás tényét hangsúlyozta, majd körvonalazódni látszódott egy harmadik irányzat is, amely a feminizmust egészében elutasította, mondván, hogy az csak reformista és megalkuvó lehet, hiszen a férfihatalmú rendszeren belül határozza meg önmagát.

A mozgalom néhány év után szétesett, majd új formákban, országokként, kultúráként változó alakzatokban élt tovább. Egyre inkább azt tekintette céljának, hogy a jogkiterjesztés és az intézményesülés érdekében a férfiakat partnerré tegye. Ahol a legnagyobb sikereket könyvelhetik el – pl. az észak-európai országokban –, ott az egyéb mozgalmakkal, pl. a szakszervezetekkel és a zöldekkel való, több évtizedes együttműködés lett a siker záloga.

Azok a nők, akik aktív részesei voltak a kezdeti mozgalomnak, valóban mély társadalmi változásokat indítottak el, és ennek a fel-emelő élménynek a hatása sokukat egy életen át fogva tartotta. Vivian Cooper ezt írja: *„Nekünk, akik egykor úgy gondoltuk, hogy történelmet csinálunk, és emberek ezreinek a sorsa függ tőlünk, nehéz most valami kevésbé fontos, kevésbé ambiciózus munkának szentelni magunkat. Hatalmas erővel éreztük, milyen fontos az, amit tesszünk. Most, hogy ezt már nem érzem, nem tudom pontosan, mit kezdhetnék az életemmel.”*(17)

Mi sem bizonyítja jobban a feminista mozgalom erejét és intenzitását, mint az, hogy azok számára, akiket a feminizmus a bűvkörébe vont, gyökeresen megváltozott az élet. Különösen igaz ez azon nők esetében, akik a feminizmus első hullámán „utaztak”, és a férfiakat kirekesztő, a férfitársadalommal szembehelyezkedő sérelmi stratégiát folytatták. A mozgalom létszükségletüké vált, amiről akkor sem tudtak lemondani, amikor rég véget ért. Elementáris szabadságvágyuk, a megszokott életformával való radikális szembehelyezkedésük, a nők elleni diszkriminációra kihegyezett érzékenységük hosszan tartó magányra kárhóztatta őket. Sokan közülük nemcsak a magánélet hagyományos intézményeiben nem találták meg a helyüket azóta sem, ha-

nem elfogadhatatlannak találják a munka intézményesült világába való beilleszkedést is.

Naomi Weisstein így vall ugyanerről az érzésről: „Úgy tűnt, hogy ha az egész életemet a politikai mozgalomnak szentelem, az egy idő után veszélyessé vált mind a saját magam, mind pedig a mozgalom számára. Olyan erővel csüngtem egy-egy programon vagy csoporton, aminek már nem volt semmi értelme. Úgyhogy elhatároztam, hogy beiratkozom nőtudomány szakra az egyetemen, hogy aztán megtaníthassam a diákjaimnak azt, hogy milyen nagyhatású mozgalom a feminizmus, és egyetemi szakmai karriert építsek ki.”(18)

A brit történész, Arthur Marwick a hatvanas évekről szóló kitűnő könyvében így jellemzi a korszakot: „A kulturális forradalom lényege az volt, hogy átlagos emberek hatalmas tömegének az életét érintette: a vidéki Olaszország paraszt családaitól, akik a civilizált élet alapjaival ismerkedtek meg ily módon, az amerikai gettókban élő fekete gyerekekig, akik először jutottak el megfelelően felszerelt iskolákig; a fogyatékosoktól, akiknek közösségi emberként megfogalmazott szükségleteit először vették figyelembe a nőig, akik megszabadultak a »női csoda« kötöttségeitől.”(19)

Felhasznált irodalom

1. Rachel Blau DuPlessis–Ann Snitow (ed.): The Feminist Memoir Project. Three Rivers Press, New York, 1998.
2. Nancy Fraser–Linda J. Nicholson: Social Criticism without Philosophy: An Encounter between Feminism and Postmodernism In: Feminist Social Thought. Routledge, 1997.
3. Amy Kesselman: Friendship and Women' Liberation. In: DuPlessis–Snitow. 1998.
4. Rosalyn Fraad Baxandall: Catching the Fire. In: DuPlessis–Snitow. 1998.
5. DuPlessis–Snitow. 1998.
6. bell hooks: Sisterhood: Political Solidarity between Women. In: Feminist Social Thought. Routledge, 1997.
7. Theodore Zeldin: An Intimate History of Humanity. Minerva, London, 1994.
8. San Francisco Chronicle and Examiner, Image Magazine, 1968. április. Idézi: Susan Faludy: Backlash, Doubleday, New York, 1991.
9. Shulamit Firestone: The Dialectic of Sex: The Case for Feminist Revolution. William Morrow and Co., New York, 1972.
10. Kate Millet: Sexual Politics. Ballentine Books, New York, 1969.
11. Simone de Beauvoir: A második nem. Gondolat Kiadó, Budapest, 1969.
12. Betty Friedan: The Feminine Mystic. Penguin Books, London, 1982.
13. Germaine Greer: The Female Eunuch. Penguin Books, London, 1970.
14. Arthur Marwick: The Sixties. Oxford University Press, 1998.
15. Paula Allen–Eve Ensler: An Activist Love Story. In: DuPlessis–Snitow, 1998.
16. Gayle Rubin: The Traffic in Women. In: Rayna R. Reiter (ed.): Toward an Anthropology of Women. New York, 1975.
17. Vivian Cooper: Memoirs. In: DuPlessis–Snitow, 1998.
18. Naomi Weisstein: Days of Celebration and Resistance: The Chicago Women's Liberation Rock Band. In: DuPlessis–Snitow, 1998.
19. Arthur Marwick: ibid.

BÉNYEI ZOLTÁN–GURÁLY ZOLTÁN– GYŐRI PÉTER–MEZEI GYÖRGY

Tíz év után

Gyorsjelentés a fővárosi hajléktalanokról – 1999

A „fedél nélkülség”, a „hajléktalanság”, a „lakástalanság” és az „otthonalanság” egymásba ágyazódó élethelyzetei között folyamatos mozgás érzékelhető, amelynek különféle módozatairól keveset tudunk. A hajléktalanellátás diszfunkcionálissá vált. Megújulási esélyeiről, a lehetséges kitörési pontokról foglalnak állást a szerzők.

Egy átlagos téli estén – 1999. február 3-án, szerdán délután 5 óra és éjjel 12 óra között, amikor a napi átlagos hőmérséklet -5 °C volt – tizenöt kérdésből álló adatlapot vettünk fel a fővárosi hajléktalanszállók lakói körében. Ezen az éjszakán a fővárosban 52 szállás működött, összesen 3228 férőhellyel. Három intézmény – együttesen 307 férőhellyel – elzárkózott attól, hogy az adatok felvételében közreműködjön. A fennmaradó 2921 ágyat 2773 ember használta aznap (a kapacitás 95 százaléka). Az így megkérdezettek 90 százaléka válaszolt kérdéseinkre (egy-egy kérdésnél természetesen még előfordultak adathiányok), vagyis 2552 fő válaszait tudtuk feldolgozni. Ezzel egy időben (18 óra után) a „téli krízis akció” keretében a közterületeken meleg teát és szendvicset osztó szolgálatok is feltették e kérdések egy részét a hozzájuk forduló 360 embernek.¹ Az adatlapok felvételét az egyes intézményekben dolgozó szociális munkások végezték, előzetes felkészítést követően. Közös munkájukat ezúton is megköszönjük.²

A kérdés egyik célja egy világosan áttekinthető pillanatfelvétel elkészítése volt, azokról, akik egy adott időpontban igénybe veszik a fővárosi hajléktalanellátó szolgálatokat,³ másik célja egy olyan, minden évben megismételhető információgyűjtés elindítása volt, amely lehetővé teszi a szolgáltatások igénybe vevőinek időbeli összehasonlítását, s azt, hogy nyomon kövessünk egyes változási tendenciákat az ellátórendszer folyamatos értékelése és továbbfejlesztése érdekében.

1 A teajaratok szolgáltatásait aznap igénybe vevők kb. 80%-a válaszolt a kérdésekre.

2 Az adatfelvétel költségeit a Fővárosi Szociális Közalapítvány, a Menhely Alapítvány és a Twist Olivér Alapítvány támogatta.

3 Kiküszöbölve ezzel a különböző szempontok alapján, különböző időpontokban készült, feltételezhető „átmozgásokat” is tartalmazó korábbi felvételek összehasonlításának torzításait.

Elemzésünkben először megkíséreljük ismételtén és önkritikusan tisztázni az alapfogalmakat, s magyarázatot keresünk arra, hogy az elmúlt tíz év alatt miért torzult ezek használata, valamint hogy ez milyen torzulásokat eredményezett az ellátási stratégiák kialakításában. Allításainkat az empirikus felmérés adataival támasztjuk alá, majd a hajléktalanná válás tipikus útjait bemutató kismintás elemzéssel finomítjuk tovább. Ezt követően azt vizsgáljuk meg, hogy vajon mások-e azok, akik tavaly váltak hajléktalanokká, a régebb óta hajléktalanokhoz viszonyítva; a különböző célú ellátási formákat hasonlítjuk össze az azokat igénybe vevők főbb jellemzői szerint, végül megvizsgáljuk, hogy kik azok, akik ugyanebben az időben a főváros utcáin tartózkodva, az ún. teajáratok szolgáltatásait vették igénybe.

Tanulmányunk végén összefoglaljuk az adatok elemzéséből levonható főbb következtetéseket a mára kialakult hajléktalanellátó rendszer egyes diszfunkcióira vonatkozóan, kiemelve ezek közül azt a problémát, hogy a szállásnyújtó intézmények mennyiben szolgálják az otthontalanok – lakástalanok – hajléktalanok – fedél nélküliek szükségleteit, milyen lényeges eltérések figyelhetők meg az intézményes célok és a tényleges igénybevétel között, továbbá milyen főbb ellentmondások mutathatók ki az egyes intézménytípusok feladatellátásában. Kiindulópontként megpróbálunk néhány gondolatot megfogalmazni a szükséges változtatások lehetséges irányáról, amivel a további közös szakmapolitikai gondolkodást és tetteket szeretnénk elősegíteni.

Mind a következtetések megfogalmazása, mind a használt fogalmak tisztázása során megpróbáltunk a lehető legszigorúbban ragaszkodni az empirikus adatfelvétel korrekt elemzéséhez. Ez természetesen kijelöli jelen tanulmányunk korlátait is: „tíz év után” inkább a valós adatok, mintsem a saját, időbeli benyomásaink elemzésére koncentrálnak. Ennek a fővárosi adatfelvételnek az elemzése nyilván nem ad módot annak érdemi taglalására, hogy a hazánkban mára kialakult hajléktalanügyi finanszírozási, szabályozási és ellátórendszer, valamint a hozzá kapcsolódó szakmai gondolkodás miért nem áll még csak „köszönő viszonyban” sem több ezer olyan ember tragikus helyzetének a kezelésével, akiknek a végrehajtási eljárás vagy a természeti katasztrófák következtében 1999-ben meg kellett tapasztalniuk: fedél nélküliek lettek.

Szócsapda, számcsapda

„Vannak-e Magyarországon hajléktalanok?” – kérdezték 1988–89-ben a rendszerkritika és rendszerváltás éveiben az újságírók. Azóta sok víz lefolyt a Dunán, s a válasz – „Igen, Magyarországon vannak hajléktalanok” – rengeteg tartalmi és politikai üzenetváltáson ment keresztül. A közbeszéd mára már szinte elcsépelet szóként használja a „hajléktalanok” megjelölést, amellyel tíz évvel ezelőtt szembesült, s amely-

nek kimondása, a hajléktalanság jelenlétének felismerése annak idején politikai tényezővé vált.⁴ Kérdések és válaszok hangzottak el arról, hogy „Kik a hajléktalanok és hányan vannak?“, nem kevés résztanulmány is született e tárgyban azóta.⁵

Tíz év után úgy látjuk, hogy igen gyakran pontatlan kérdésekre születtek pontatlan válaszok, amelyek nemegyszer aktuális és parciális célokat szolgáltak. Talán ennél is fontosabb, hogy ennek következtében – s ezt a következőkben megpróbáljuk bizonyítani – a hajléktalanságról mint társadalmi jelenségről kreált kép is torzult, s torzultak az ezek alapján kialakított ellátási stratégiák is. A közvéleményt formáló publicisták és a döntéshozó politikusok mellett szerepet játszottunk ebben mi is, „a szakma” tagjai, s ennek felelőségével, terhével ideje szembenéznünk.

A hajléktalanságról mint társadalmi jelenségről kreált kép is torzult, s torzultak az ezek alapján kialakított ellátási stratégiák is.

A múlt rendszer kritikájának idején, majd később, az új rendszer, s ezen belül is a kitaszítottakon segítő ellátórendszer kialakításának éveiben domináns hangsúlyt helyeztünk a hajléktalanságot kiváltó-fenntartó strukturális, társadalmi okokra, folyamatokra. Eközben háttérbe szorultak az egyéni életpályákat befolyásoló – egyébként nap mint nap testközelből megtapasztalt – finomabb meghatározó tényezők. E megközelítési mód ma is tagadhatatlan igazságtartalmán túl, a szakmai közbeszéd illetén alakulásában több dolog is szerepet játszott. Egyszerűbb és közérthetőbb, a köznyelv és a politikai nyelv számára kezelhetőbb, ha a munkásszállók bezárásáról vagy a munkanélküliség megjelenéséről szólunk, mint ha gyermekkori bántalmazásokat, személyiségmegtartó erőt, bonyolult mobilitási csődöket emlegetnénk. Úgy láttuk (s úgy látjuk ma is), hogy ez a leegyszerűsített beszéd kellett ahhoz, hogy döntések szülessenek, hogy létrejöjjön egy merőben új ellátórendszer. Ugyanakkor úgy ítéljük meg, hogy – legalábbis a szakmán belül – itt az ideje a differenciáltabb gondolkodásmód, szóhasználat elterjedésének, mely végső soron az ellátórendszer mára kialakult torzulásainak korrekciójához, adaptív továbbfejlesztéséhez vezethet.

Oka volt e beszédnek, s bizony oka ma is, hogy verbálisan is szeretnénk megóvni a kitaszítottakat az „önhiba” szubjektivizált stigmájától, s ez a védelem az egyéni életsorsok elemzésének igen bonyolult terepén nem sok sikerrel kecsegtet.⁶ Tartottunk és tartunk ma is attól,

Oka volt e beszédnek, s bizony oka ma is, hogy verbálisan is szeretnénk megóvni a kitaszítottakat az „önhiba” szubjektivizált stigmájától, s ez a védelem az egyéni életsorsok elemzésének igen bonyolult terepén nem sok sikerrel kecsegtet.⁶ Tartottunk és tartunk ma is attól,

4 Meghökkenítő volt, amikor az 1989. november 29-én elkezdődött Blaha Lujza téri hajléktalan üldözmonstrációt követő harmadik napon a Minisztertanács hivatalos napirendként foglalkozott a hajléktalanok kérdésével, melynek még a létét is tagadták 40 éven keresztül.

5 Az utóbbi időben több szociálmunkás-, szociálpolitikus-szakdolgozat is megkísérelte feldolgozni ezeket, ilyen például: Bényei Zoltán: A hajléktalanellátó rendszer kialakulása Magyarországon, Szakdolgozat, ELTE, 1999.

6 Egyfajta áttörést is jelez ebben Breitner Péter: A hajléktalanná válás lépcsőfokai, Esély, 1999/1.

hogy nem tudjuk egyszerűen, közérthetően elmondani azt a mélységes és szétszakíthatatlan összefüggést, amely az emberi kitaszítottság, megfosztottság, az elementáris hiányok és az észlelt lelki folyamatok, a riasztó anómiás állapotok, a „társadalmi magány” között feszül. S ha ezt nem tudjuk jól elmagyarázni, akkor akaratlanul is bizonytalanságot és felszínes előítéleteket erősítünk.

A szakma ezzel a problémával belülről folyamatosan küzdött, de nem tudta, nem artikulálhatta ezt a dilemmát. Az ellátásban dolgozók, a szociális igazgatás és nem utolsósorban a mértékadó elemzők szakmai felelőssége azonban nyilván nem állhat meg itt, hiszen – mi legalábbis úgy látjuk – akkor maguk a segítség formái is torzulhatnak.

Ráadásul a leegyszerűsített beszéd számos terméketlen vita forrásává is vált a szakmán belül, növelte a belső elbizonytalanodást furcsa módon az alapfogalmak, s ezen keresztül a főbb célok, a megfogalmazható teendők radikális újrafogalmazásának hiánya miatt. A differenciáltabb megközelítési mód reményeink szerint hozzájárulhat a tévutak elkerüléséhez, zsákutcáink felismeréséhez, az eddigieknél termékenyebb polémiákhoz.

Az előzőekkel is összefügg, hogy nem sikerült megnyugtatóan differenciált képet kialakítani magának a hajléktalanságnak mint társadalmi jelenségnek a mibenlétéről. E tekintetben talán a legnyugtalanítóbb probléma a hajléktalanság és a lakástalanság viszonyának tisztázatlansága.

Ismét utalunk arra, hogy az 1948 előtti hazai hivatalos szóhasználatban a „hajléktalan” jelentése a szállók, menhelyek, közterek lakóin túl a „lakástalanoikat” is magában foglalta, a mai európai-angolszász szóhasználatban pedig a „homeless” jelentése általában még ezen túlmenően az elfogadható színvonal alatti, a zsúfolt lakásban élőket is jelöli. Ezzel szemben nálunk a rendszerváltás utáni sajátos helyzetben a „hajléktalan” megjelölés elsősorban a „csövesek”, „csavargók”, „fedél nélkül élők” humanizált képeként jelent meg.⁷ Úgy ítéljük meg, hogy ennek a szóhasználati torzulásnak is markáns okai voltak. Nevezetesen, hogy a rendszerváltást követő években mind a közvélemény, mind a politika (politikák) figyelmét inkább a hajléktalanság látványos, tömegesen és nyíltan, szemmel láthatóan megjelenő szélsőséges formái rázták fel, tehát azok, amelyek „tűzoltó eszközökkel” történő, időleges „kezelésére” volt remény. Kiharcolhatóan látszó-

Talán a legnyugtalanítóbb probléma a hajléktalanság és a lakástalanság viszonyának tisztázatlansága.

⁷ Amikor a hetvenes–nyolcvanas évek fordulóján „tetőzött az ifjúsági probléma”, ennek egyik leágazásaként jelent meg az akkori szakirodalomban, publicisztikában és közbeszédben a „csöveskérdés”, elsősorban ifjúságpolitikai, ifjúságvédelmi problémaként, keveredve a galeribűnözés, a devianciák kérdéseivel. Erre a sokszor önhibát hangsúlyozó politikai és közvélekedésre is reflektált a „hajléktalan mint humanizált csöves” kép, mely a közfelelősségére helyezte a hangsúlyt.

tak szűkös lehetőségek és források, miközben a hajléktalanság lakás-talanságként jelentkező formáit, azok megoldatlanságát az elfordulás, a tudomásul nem vétel, a szkepszis és tehetetlenség övezte.⁸

Volt ennek az „öntudatosodásnak” egy olyan szakasza is a rendszerváltáskor, amelyben „a hajléktalanok” önálló, önszerveződő csoportként, közösségként próbáltak meg fellépni.

Ideje felülvizsgálnunk e szóhasználati torzulásnak nemcsak az okait, hanem a következményeit is a hajléktalanság mibenlétének megértése és kezelése érdekében.

Végül azt sem szabad figyelmen kívül hagynunk, hogy milyen jelentéstartalommal használják ezt a szót („hajléktalan”) az érintettek. A rendszerváltást megelőzően, a rendszerkritika időszakában formálódott ki e szónak az a jelentéstartalma, amely az „összevissza csövezőktől” és a fiatal „alámerülőktől, lézengőktől” megkülönböztette az „öntudatos hajléktalanokat”, akik megpróbáltak szövetkezni, demonstrálni, jogaikért, jobb lehetőségeikért harcolni. Volt ennek az „öntudatosodásnak” egy olyan szakasza is a rend-

szerváltáskor, amelyben „a hajléktalanok” önálló, önszerveződő csoportként, közösségként próbáltak meg fellépni, s a segítő szakma képviselőinek azzal az alternatív kihívással kellett szembenéznük, hogy ezeket az öntudatos, önépítkező közösségeket támogatják-e, erősítik-e, avagy beteretelik ezeket a kezdeményezéseket azok közé a keretek közé, amelyek egy új, az addigiakhoz képest reformelképzeléseket is megvalósító szociális segítő rendszer, s annak megfelelő új intézmények létrejöttét jelenthetik.⁹ (A segítőik az utóbbi utat választották, s ma sem tudjuk, mi történt volna, ha...¹⁰)

Részben ennek következménye, hogy nem sokkal később az „öntudatos hajléktalanokból” a létrejövő hajléktalanellátás használói, kliensei, gyámolítottjai lettek, miközben e körben folyamatosan újabb és újabb csoportok jelentek meg. Az önmeghatározás folyamatában elbizonytalanodott a határ aközött, hogy valaki önmagát vagy társát nem hajléktalannak, hanem „csak” csövesnek, avagy hajléktalannak, illetve még-már nem hajléktalannak, hanem lakásnélkülinek tekinti-e. De a határok bizonytalanává válása mellett is megmaradt maga a megkülönböztetés és annak fontossága az érintettek számára.

Mindezt egybevetve talán már nem kell több szót pazarolni annak

⁸ Lásd: Győri Péter: Vannak-e a hajléktalanoknak jogai? Mozgó Világ 1997., Hajszolt Hírlap 1997.

⁹ E „reformelképzelések” lényegét talán abban tudnánk legegyszerűsebben megfogalmazni, hogy szemben az „Aki nem dolgozik, ne is egyék” kispolgári ideológián alapuló szociálpolitikával, az emberi lét jogán megilleti a segítség azokat, akik olyan elesettek, hogy elemi szükségleteikről sem tudnak maguk gondoskodni.

¹⁰ Az önszerveződésre volt példa az 1989. november–decemberi Blaha Lujza téri ülődemonstráció, majd a Vajdahunyad utcai első menhely féléves története, ezzel párhuzamosan a Déli pályaudvari demonstráció és a Budaörsi tábor története, a létrejövő SzÖSz (Szegények Önszervező Szervezete) és néhány egyéb hajléktalan-szervezet.

érzékeltetéséhez, hogy ha a hajléktalanság megjelölésére irányuló szóhasználat során ilyen sok ellentmondásba, tisztázatlanságba ütközünk, akkor milyen „merész” absztrakciókra van szükség ahhoz, hogy a hajléktalanok számára vonatkozó kérdést megválaszoljuk. A számbavétel, az összeszámlálás szokásosan felemlegetett problémái mellett itt azt húznánk alá, hogy ha és amennyiben nem tudjuk megbízhatóan körülhatárolni, hogy kiket is tekintünk egyáltalán hajléktalanoknak, akkor e csoport létszámának még a becslése is elfogadhatatlanul bizonytalan talajon áll.

Egy „számolási”, de egyben általunk igen lényegesnek tartott tartalmi problémát mégis kiemelnénk, amellyel sorozatosan szembetalálkozunk: nevezetesen, hogy meg kell különböztetnünk az *egy adott időpontban* (napon, éjszakán) fedél nélkül vagy menhelyeken alvók (vagy hasonló helyzetben lévők) számát attól, hogy *egy adott időszakban* (pl. egy év alatt) hányan fordultak meg ugyanezek a helyeken, hányan kerültek ilyen helyzetbe. Ez utóbbiak számossága egy adott időszakban a többszöröse lehet annak – a ki-bekerülés gyakorisága, a „forgási sebesség” függvényében –, mint ahányan „éppen most” ilyen helyzetben találhatóak.

E meggondolásokat alapul véve talán segít bennünket a további tájékozódásban egyes meghatározások újradefiniálása. Nevezetesen, ha

„fedél nélkülieknek” (roofless) tekintjük azokat, akik

– éjszakáikat közterületen, a szabad ég alatt vagy valamely, nem a lakhatást szolgáló zugban töltik;

„effektív hajléktalanoknak” tekintjük azokat, akik

– vagy „fedél nélküliek”,

– vagy semmilyen stabil, tartós lakhatási lehetőséggel nem rendelkeznek, nap mint nap „meg kell dolgozniuk” azért, hogy éjszaka valahol megaludjanak – legyen az a hely akár egy lakás, amelybe szíveségből befogadják, vagy nem lakás, de lakhatást szolgáló helyiség (például hajléktalanellátó intézmény);

„lakástalanoknak” (people without flat) tekintjük azokat, akik

– vagy „fedél nélküliek”,

– vagy „effektív hajléktalanok”,

– vagy stabilan nem lakásban, de lakhatást szolgáló helyiségben laknak (munkásszálló, börtön, bentlakásos intézmények stb.);

– vagy ugyan tartósan lakásban töltik éjszakájukat, de a lakás folyamatos használata fölött nem rendelkeznek (nem tulajdonosok vagy főbérlők, hanem al-, ágybérlők, szívességi lakáshasználók, befogadottak, felnőtt családtagok);

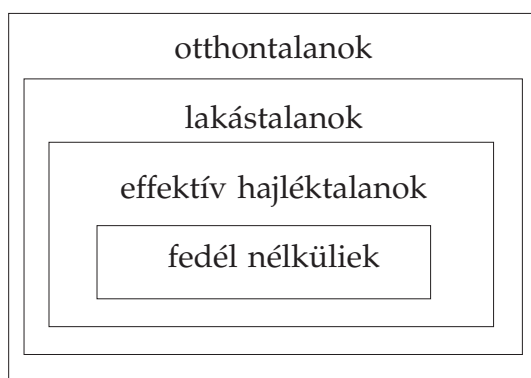
„otthonatlanoknak” („a hajléktalanság veszélyében élőknek”, vagy a nemzetközi terminológia szerint: homeless) tekintjük együttesen azokat, akik

– vagy „fedél nélküliek”,

– vagy „effektív hajléktalanok”,

– vagy „lakástalanok”,

– vagy ugyan lakásban laknak, de az alkalmatlan arra, hogy benne családot alapítsanak és otthont rendezzenek be (a lakás túlzásfolttsága, fizikai színvonala miatt).¹¹



Állításaink a következők:

A hajléktalanság olyan életforma, társadalmi és egyben személyes viszonyok összessége, amelyben az előbb felsorolt élethelyzetek váltják egymást, és amelyben gyakoriak a mozgások az egyikből a másikba és viszont, s ez a személyes okokon, életpályákon túl függ a hajléktalanság veszélyében élőket, illetve az effektív hajléktalanokat érintő társadalmi, intézményi stratégiáktól is.

A különböző élethelyzetek változása során az emberek maguk is szubjektíve változó formában élik meg helyzetük mibenlétét, s ennek függvényében azonosítják magukat hajléktalanokként egy-egy stáció esetén: akkor, amikor fedél nélkül maradnak, vagy akkor, amikor már csak menhelyen találnak fedelet, vagy már akkor, amikor éppen elvesztették stabil lakhatásukat, illetve akkor, amikor nem találják helyüket zsúfolt és lakhatatlan „lakásukban”.

E lakhatási módbeli váltások hangsúlyozottan egyik (de nem egyetlen) állomása az ún. hajléktalanellátó intézményrendszer: a tágabb értelemben vett hajléktalanok (az otthontalanok) köre jóval szélesebb az ellátórendszert egy adott időpontban igénybe vevők körénél, miközben az ellátórendszert egy adott időpontban igénybe vevők körén belül is egyszerre találjuk ott azokat, akik az említett különböző helyzetekben voltak korábban, vagy lesznek később, egy-egy hosszabb-rövidebb időszakon keresztül.

¹¹ Lásd erről: Győri Péter: Gyorsjelentés a hajléktalanságról, Magyarországon, 1990. Társadalmi Ríport, 1990, Budapest. E meghatározások szándékaink szerint illeszkednek a Magyarországon a rendszerváltás után kialakult szóhasználat tartalmi elemeihez, rámutathatnak arra, hogy a jelenleg használatos „effektív hajléktalan” megjelölés szűkebb az 1948 előtti hajléktalan fogalomhasználatnál, mivel az magában foglalta a „lakástalanokat” is, ugyanakkor szűkebb a nemzetközi terminológiában használatos „homeless” kategóriánál is, melynek inkább az „otthontalanok” meghatározás feleltethető meg.

Fedél nélküliek, hajléktalanok, lakástalanok a gyorsvizsgálat alapján

A vizsgálat során feltettük azt a szokásos kérdést, hogy „Mióta hajléktalan?”. Ugyanakkor azt is megkérdeztük, hogy „Mikor lakott utoljára lakásban?”. Amikor összehasonlítottuk a két kérdésre adott válaszokat, azt találtuk, hogy a megkérdezettek egyik fele (51 százalék) e két eseményt egy időszakra teszi (hónapokban számolva), a többiek válaszaiból az derült ki, hogy vagy előbb veszítette el lakását és egy későbbi időpontra helyezi, hogy „hajléktalanná vált” (29 százalék), vagy már korábban „hajléktalanná vált”, de még volt olyan későbbi időpont, amikor valamilyen módon lakásban lakott (20 százalék).

Ráadásul az így megkülönböztethető csoportok között igen nagy a különbség a hajléktalanná válás idejét tekintve: akik korábbra helyezik hajléktalanná válásukat, mint utolsó lakásban lakásukat, ők átlagosan 81 hónapja „hajléktalanok”, akiknél a két esemény egybeesik, azok átlagosan 63 hónapja, akik későbbre helyezik hajléktalanságukat, mint a lakásban lakást, azok átlagosan 46 hónapja hajléktalanok. Ez legalábbis arra utal, hogy nem valamifajta véletlenszerű válaszadási tévedésről van szó. Vagyis a megkérdezettek egy része arra az időszakra helyezi a saját hajléktalanságát, amikor önálló lakását elveszítve lakástalanná vált, egy másik része lakástalanul sem tekinti magát hajléktalannak, egy harmadik részük pedig hajléktalanként éli meg helyzetét (avagy akként él), akkor is, amikor lakásokban alszik.

Azt is megkérdeztük, hogy „Hol lakott (aludt) egy évvel ezelőtt?”. Az e kérdésre adott válaszokból a következők derültek ki:

| Akik egy évvel ezelőtt | Ők személyesen |
|---|---|
| utcán, „fedél nélkül” laktak (összesen 6 százalék) | szinte kivétel nélkül több mint egy éve hajléktalanok |
| „effektív hajléktalanként” hajléktalanellátó intézményben aludtak (63 százalék) | már ezt megelőzően hajléktalannak tekintették magukat (98 százalék) |
| „lakástalanként” nem hajléktalanellátó intézményben, vagy legfeljebb szívésségi lakóként laktak (25 százalék) | többségükben (58 százalék) már az ezt megelőző időszakban is hajléktalanként éltek, másik részük az ezt követő időre helyezi saját maga hajléktalanná válását |
| bármilyen formában (szívésségi, vagy önálló) lakásban laktak (24 százalék) | részben (57 százalék) egy éven belül, részben pedig (43 százalék) egy évnél régebben „váltak hajléktalanná” |
| önálló lakásban laktak (6 százalék) | zömmel ezt követően, egy éven belül váltak hajléktalanná (74 százalék), de egy részük már korábban hajléktalanként élt (26 százalék) |

Ez azt támasztja alá, hogy vannak olyan lakáshasználati formák – elsősorban az ún. szívésségi lakáshasználat –, amelyek köztes állapo-

tot jelentenek, s az erre vonatkozó bizonytalanság jelenik meg a „Mióta hajléktalan?” kérdésre adott válaszokban, az ilyen helyzetben lévők önmeghatározásában. Vagy más szavakkal: a lakástalanság valóban az effektív hajléktalanság és az otthontalanság közötti élethelyzet, s változó, hogy ezen belül ki melyik szakaszban tekinti helyzetét úgy, hogy ő hajléktalan.

De úgy is fogalmazhatunk, hogy ugyan a hajléktalanság egyik legfőbb megjelenési formája a lakástalanság, azonban nem a lakástalanság a hajléktalanság legfőbb kiváltó oka.

Arra a kérdésre, hogy „Mi az oka annak, hogy hajléktalanellátást vesz igénybe?”, a szállókon meghúzódók kétharmada személyes problémákat (válást, kiűldözést), egyötödük közvetlenül a lakhatással összefüggő gondot (kilakoltatták, albérlete megszűnt, lakhatatlanná vált a lakása vagy eladta azt), s minden hetedik válaszadó ún. gazdasági-intézményi okot (nevezetesen, hogy kórházból, börtönből, állami gondozásból jött, vagy munkát keresni jött Budapestre) említett. Mint látni

fogjuk, megalapozottan feltételezhetjük, hogy a családi problémákat említő legnagyobb csoport jelentős része nem egyenesen az utcára, menhelyekre kerül, hanem még hosszabb-rövidebb ideig megpróbál megkapaszkodni az albérletek, baráti, rokoni, szívességi lakások világában, s csak ezt követően veszi először igénybe az intézményes segítséget. Hajléktalansága okát, eredetét, kezdetét azonban a lecsúszását előidéző indító okban nevezi meg. De úgy is fogalmazhatunk, hogy ugyan a hajléktalanság egyik legfőbb megjelenési formája a lakástalanság, azonban nem a lakástalanság a hajléktalanság legfőbb kiváltó oka. Ez egyben arra is utal, hogy tartalmában is többdimenziós problémáról van szó, melynek kezelése a lakhatás időleges támogatásán túli, összetettebb feladatokat kíván.

Hajléktalan-utak – egy kismintás felvétel alapján¹²

A teljes fővárosi hajléktalanellátó rendszerre szabott kérdéssorunk segítségével legfeljebb addig juthatunk, hogy megtudjuk, honnan érkeztek az ellátást igénybe vevők. Azokat a kérdéseket már nem tudjuk megválaszolni, hogy hogyan, milyen utakon, milyen helyzetekből érkeztek ide. Ehhez – hipotéziseink helyességének megvizsgálása érdekében – segítségül hívtunk egy időben közeli, kismintás feldolgozást,

12 A Léthatáron Alapítvány szociális munkásai 1998 tavaszán 18 fővárosi menhelyen 106 olyan lakóval készítettek interjút, akik saját véleményük szerint egy éven belül váltak hajléktalanná. A kérdőívek elemzése során 10 esetben kiderült, hogy a hajléktalanság kezdete a 12 hónapot meghaladja, így 96 kérdőív adatait dolgoztuk fel az alábbiakban néhány kérdés megválaszolására, hipotézis felállítására érdekében. A standardizált kérdőívek felvétele nem reprezentatív mintavételen alapult, a kérdezettek kiválasztása véletlenszerű volt.

amely 96 olyan megkérdezettre terjedt ki, akik fővárosi menhelyeken laknak, s bevallásuk szerint egy éven belül váltak hajléktalanokká.¹³

E megkérdezettek körében a „Hol lakott hajléktalanná válása előtt utoljára?” kérdésre adott válaszok alapján „lakásvesztőknek” tekintjük azokat, akik saját főbérletük, tulajdonuk elvesztésével kezdték meg „hajléktalan-karrierjüket” (a megkérdezettek 23 százaléka), „lakástalanoknak” tekintjük azokat, akiknek utolsó lakott lakhelye nem volt a sajátja: albérlő, munkásszállás-lakó, családtag vagy szívésségi lakáshasználó volt (a megkérdezettek 77 százaléka). Vagyis a felvétel előtti egy éven belül szállólakóvá váltak közül több mint háromszor annyian érkeztek lakástalan helyzetből, mint ahányan saját lakásukból. A szállókra érkezők több mint fele soha nem rendelkezett sajátjaként lakással. (A lakástalanok mintegy háromnegyed részének felnőtt korában még egyáltalán nem volt önálló lakása,¹⁴ néhányuk esetében – 5 százalékról tudjuk biztosan – a lakástalanság már a lecsúszás egy stádiuma, hiszen korábban volt saját lakásuk.¹⁵)

Az utolsóként lakott lakásokról

A „lakásvesztők” átlagosan 1989–90 táján költöztek be abba a lakásba, melyet 1997–98-ban, átlagosan 9 évnyi ottlakás után elveszítettek. A „lakástalanok” átlagosan fele ennyi időt, 4,5 évet laktak (1993–94 óta) utolsó lakóhelyükön.

Ha a „lakásvesztők” által elveszített lakások zsúfoltságát vizsgáljuk, akkor azt találjuk, hogy egyötödük kifejezetten kedvező körülményeket veszített el (30 m²/fő lakóterület fölött élt), közepesen zsúfolt lakásból érkezett (10–29 m²/fő) több mint kétharmaduk. Magunk nyomorszintű zsúfoltságnak tekintettük azt, ha ennél is kevesebb tér jutott egy lakónak (10 m²/fő), ilyen lakásból érkezett a szállólakók kevesebb mint egytizede. Ma a szociális jogszabályok egy szállólakónak minimálisan 6 négyzetméternyi lakóterület biztosítását írják elő. A lakásukat elveszítőik mindössze 2 százaléka élt utolsó lakásában ennél szűkösebb körülmények között.

Ha az utolsó lakásban egy szobában élők számát tekintjük, azt találjuk, hogy az egy éven belül szállókra érkezők kétötöde egyedül élt egy szobában, másik kétötödük kettesben, a saját lakásukat elveszi-

13 Ennél is árnyaltabb, részletesebb elemzésre a Solt Ottiliával és többekkel közösen végrehajtott interjúk hajléktalan-kutatás eredményeinek teljesebb feldolgozása esetén lesz módunk.

14 20 százalékukról nem tudtuk rekonstruálni, hogy lakástalanságuk felnőttkoruk örök sajátja-e, vagy esetleg korábban rendelkeztek önálló, saját lakással. A felnőtt korukban lakással nem rendelkezők 60 százalékának olyan értelemben sem volt még önálló otthona, hogy házasságban vagy tartós élettársi kapcsolatban élt volna korábban.

15 Itt kell megjegyeznünk, hogy a saját lakásukat hajléktalanságuk előtt közvetlenül elvesztőkről sem tudjuk, hogy korábban vajon milyen lakáskarriert futottak be: például nagyobb lakásukat kisebb(ek)re cserélték-e, s az utolsó előtti stádium esetleg már csak töredék értékű veszteség volt-e a korábbi lakásvagyonhoz képest.

tőknél a laksűrűség ennél is kedvezőbb volt. Összességében is elmondhatjuk, hogy csak minden hetedik hajléktalannál gyanakodhatunk arra, hogy a hajléktalan-karrier kezdetén a lakás zsúfoltságának is szerepe lehetett.

A lakástól a menhelyig

A menhelyekre eljutó lakástalanok is és a lakásukat elveszítők is ugyanazt a négy tipikus utat járják be, igaz, ezeket a menhelyekhez vezető utakat eltérő arányban és eltérő időtartam alatt teszik meg.

A négy útvonal:

1. lakásból – menhelyre
2. lakásból – utcára – menhelyre
3. lakásból – szívességi lakásba – menhelyre
4. lakásból – szívességi lakásba – utcára – menhelyre

| | Lakásvesztők | | Lakástalanok | | Összesen | |
|-------------------------------|--------------|-------------|--------------|-------------|----------|-------------|
| | % | napok száma | % | napok száma | együtt % | napok száma |
| lakás–menhely | 27 | 0 | 21 | 0 | 23 | 0 |
| lakás–szívességi–menhely | 9 | 12 | 14 | 46 | 12 | 40 |
| lakás–utca–menhely | 32 | 22 | 51 | 18 | 47 | 19 |
| lakás–szívességi–utca–menhely | 32 | 29 | 14 | 47 | 18 | 40 |
| | | +25* | | +8 | | +16 |
| Összesen | 100 | 25 | 100 | 24 | 100 | 24 |

* Az utcán eltöltött napok átlagos száma.

A szállókra kerülőknek kevesebb mint egynegyede az, aki a lakásból egyenesen egy szállóra „megy be”, csaknem kétharmaduk a lakásból való kikerülés és a szálló felkeresése között hosszabb-rövidebb időre az utcán, közterületen is megfordul, fedél nélkülüként.

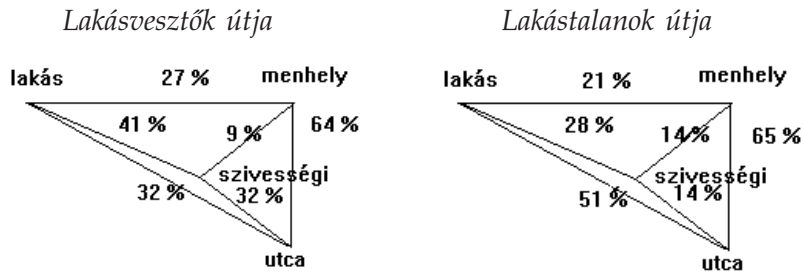
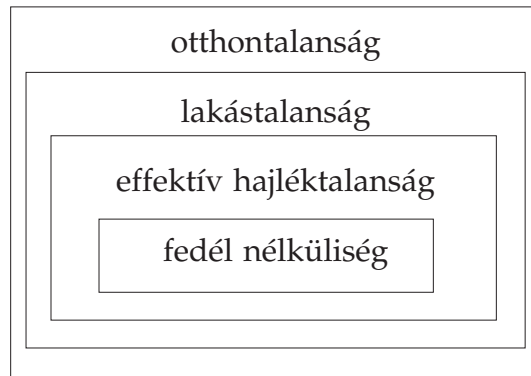
Különbséget látunk a lakásvesztők és a lakástalanok „menhely-megtalálási útvonaláiban”. A lakásvesztők közül valamivel többen keresik fel egyenesen a szállókat, lényegesen nagyobb arányban (de rövidebb időre) fogadják be őket szívességből¹⁶, kétharmaduk megfordul az utcán is, ahol viszont lényegesen hosszabb időt töltenek el menhelyre kerülésük előtt, mint a lakástalanok.

A vizsgálatunkban megkérdezettek alig több mint három hét alatt (átlagosan 23 nap) jutottak el lakhatásuk elvesztésétől valamelyik szociális pontra. Ez az időszak azok körében a leghosszabb, akik „végig-

¹⁶ Meg kell jegyeznünk, hogy a szívességi befogadók között nagyobb számban vannak az ismerősök, mint a rokonok vagy a szexuális partnerek.

járják” a hajléktalanság teljes útját, a menhely előtt szívességi lakásokban és a közterületeken egyaránt megfordultak – ők átlagosan nem egészen két hónap elteltével jutottak el valamelyik menhelyre. A szívességi lakásban átlagosan több mint öt hetet (40 nap) sikerült eltölteniük, az utcai lét ennek kevesebb, mint a fele (16 nap). Összehasonlítva azonban a szívességi lakásban vagy utcán eltöltött idők átlagos hosszát, itt is azt találjuk, hogy mintha a lakásvesztők „gyakorlatlanabbak” lennének a hajléktalan-világban, s a lakástalanok „gyakorlottabban” váltanának az egyes bizonytalan lakhatási formák között.¹⁷

Honnan érkeznek a lakók a menhelyekre?¹⁸



17 A megkérdezettek 20 százalékáról az is egyértelműen kiderült, hogy már nem először rugaszkodik neki a hajléktalan létnek, az elmúlt öt év során már került ilyen helyzetbe, de átmenetileg visszaküzdötte magát, s ezt követően vált ismét hajléktalanná az elmúlt évben belül.

18 Forrás: Léthatáron Alapítvány, kismintás, 100 fős adatfelvétele, 1998.

*A hajléktalanná válás okai – atrocitások otthon, az utcán,
a menhelyeken*

Felméréseink szerint kiemelkedően fontos szerepük van a hajléktalanná válás közvetlen, elmondásokból ismert előidéző okai körében a személyi konfliktusoknak. E konfliktusok mintegy felét a szenvedélyek (a szex, az alkohol, a drog, a szerencsejáték) váltják ki.¹⁹ A családtagok, elsősorban a feleség vagy élettárs hozzátartozóinak az általános megfogalmazott ellenszenvé és a munkához való viszony kritizálása teszi ki a személyes konfliktusok túlnyomó többségét. A hajléktalanná válás személyi konfliktusokkal való összefüggésének erősségét mutatja, hogy amikor megkérdeztük, hogy érte-e valahol, valamikor atrocitás, akkor a válaszadók 43 százaléka első helyen az őt a lakásában ért atrocitást emelte ki. Az utca „csak” ezután következik, a megkérdezettek közel egynegyedét érte itt valamilyen bántalmazás. A közterületen élők gyakran említik, hogy azért nem keresik fel a menhelyeket, mert félnék attól, hogy ott bántalmazás éri őket (ugyanakkor az ott élők fele is tart attól, hogy valamilyen atrocitás érheti). Ehhez képest a megkérdezett menhelylakóknak csupán 4 százaléka említette konkrétan, hogy a menhelyen valamilyen bántalmazás érte.²⁰

*Milyen lépéseket tett hajléktalan helyzetének
megváltoztatása érdekében?*

A „lakásvesztők” 40 százaléka még konkrét problémamegoldó elképzeléssel rendelkezik, amikor kikerül lakásából. Meg vannak győződve arról, hogy talpra állnak, munkát, albérletet keresnek és találnak, rendezik életüket. Megkérdeztük tőlük, hogy milyen erőfeszítéseket tettek hajléktalanságuk elkerülése érdekében: próbáltak-e szállást szerezni, pénzhez jutni, igyekeztek-e használati tárgyaikat valahol elhelyezni. Egyáltalán: a bajukról értesítették-e valamelyik közvetlen ismerősüket. Egyharmaduk semmilyen kapcsolatot nem tudott mozgósítani szélsőségesnek mondható helyzetében. A kapcsolataikat mozgósítani próbálók négyötöde egy-két embert tudott megkeresni. A megkeresettek között többen voltak a barátok, mint a családtagok, rokonok. Rákérdeztünk arra is, hogy a későbbiekben próbált-e korábbi lakóhelyére visszamenni. Több mint egyharmaduk tett kísérletet a visszatérésre, közülük közel kétszer annyian voltak azok, akiknek a lakásból való kikerüléskor semmilyen kapcsolatuk nem volt, mint azok, akik rendelkeztek valamilyen segítő kapcsolattal.

19 Forrás: Léthatáron Alapítvány kismintás adatfelvétele, 1998.

20 Ehhez azonban két megjegyzést kell fűznünk: az egyik, hogy a lakás elhagyására való kényszerítés a későbbi, esetleg kisebb atrocitásokat akár feledtetheti is, a másik megjegyzésünk, hogy a kérdések túlnyomó többsége hajléktalan szállókon, szociális munkások közreműködésével zajlott, s az ott lakók nem mindig voltak érdekeltek abban, hogy a menhelyen őket ért sérelmeket a kérdező tudomására hozzák.

Külön kérdéseket tettünk fel arról, hogy az alapvető fiziológiai szükségletek (étkezés, ivás, anyagcsere, tisztálkodás, szex, ruhaváltás, mosás) kielégítésében számíthatnak-e nem hajléktalan emberek segítségére. Többségük (63 százalék) egyetlen ilyen kapcsolatot sem tudott megemlíteni. A kapcsolatokkal rendelkezők felének a hét alapvető szükségletből csupán 1–2 szükséglet kielégítésére nyílt lehetősége. A hajléktalanlét a többségük számára egyszerre jelenti a kapcsolatok elvesztését és egyben az alapvető szükségletek egyre gyakoribb kielégítetlenségét.²¹

Az „új” szállólakók: a '98-as évjárat

Visszatérve az 1999. februári fővárosi hajléktalan adatfelvétel eredményeihez, először megpróbáljuk megvizsgálni, hogy eltérnek-e az egy éven belül hajléktalanná váltak (az „új” hajléktalanok) jellemzői a többiekétől. Két okból is fontosnak tartjuk e kérdés körüljárását: egyrészt, mert az újak mássága esetleg bizonyos változási tendenciákat jelezhet előre (de ennek alátámasztása csak az évenként megismételt felvétel segítségével lesz lehetséges), másrészt, mert az újak között lehetnek a rövid ideig hajléktalanok, s kérdés, hogy milyen különbségek vannak köztük és a többiek közt.

Honnan jöttek azok, akik azt válaszolták, hogy az elmúlt évben lettek hajléktalanok? Döntő többségük (85 százalékuk) lakásból érkezett, 1998 februárjában még lakásban lakott.²² Ugyan lakásban laktak, de csak egynegyed részük saját rendelkezésűben (ők lettek a „lakásvesztők”), a többségük (59 százalék) már egy éve is lakástalan volt, albérletben, szívességi lakóként, családtagként lakta a lakást, ahonnan kikerült.

21 Csak gyors összehasonlításképpen, egy „nagy mintás” adatfeldolgozás – „Adatok a Menhely Alapítvány Ügyfélszolgálati Irodáján 1990–1995 között megjelent hajléktalanokról (6000 fős minta)”, 1996., Kézirat (Összeállította: Gyóri Péter) – azt mutatta, hogy ezekben az években kb. egyharmad-egyharmad arányban voltak a *hajléktalan irodát* igénybe vevők körében azok, akik hajléktalanellátó intézményben laktak, akik közterületen töltötték éjszakáikat és azok, akik szívességi lakóként, al-, ágybérllőként, önkényesként lakásban aludtak. Effektív hajléktalanná válásukat közvetlenül megelőzően is csak egyötödük lakott önálló lakásban (22 százalék), egynegyedük munkásszállóról, állami gondozásból, vagy börtönből került ilyen helyzetbe, míg 47 százalékuk már/még akkor is „lakástalanként” (szívességi, al-, ágybérllő, önkényes) élt. Amikor az ezelőtti (utolsó előtti) lakást néztük, akkor azt találtuk, hogy a megjelentek közel fele (41 százalékuk) önálló lakásából indult (a többiekéről ez adathiány miatt nem volt kideríthető).

Az irodán öt év alatt megjelentek nagyobbik része is (53 százalék) úgy nyilatkozott, hogy családi konfliktus, válás miatt lett hajléktalan, egynegyedük kilakoltatás, munkásszálló, albérlet, szívességi lakhatás megszűnése miatt került ebbe a helyzetbe. Többségük az iroda felkeresésekor munkaképes (64 százalék), állandó munkával mégis csak töredékük rendelkezik (7 százalék). A mindenki előtt nyitott irodát elsősorban a rövidebb ideje hajléktalanok keresték fel ebben az időszakban (46 százalékuk fél éven belül, 63 százalékuk egy éven belül vált hajléktalanná).

22 Kilenc százalékuk hajléktalan-szállást említ, vagy tévedésből, vagy még akkor sem tekintette magát hajléktalannak, 6 százalékuk intézményben tartózkodott, ami lehetett kórház, börtön, gyivi.

Kormegoszlás

A korábbi hajléktalanokra irányuló adatfelvételek és az 1999. februári kérdés szerint is a hajléktalanok többségét (55 százalék) a 30–49 év közötti középkorosztály teszi ki. Ez az arány lényegesen magasabb, mint az egész magyar népességben, ahol e korosztály alig haladja meg az egyharmadot (36,5 százalék). Az új hajléktalanok felét (51 százalék) még mindig ez a középkorosztály teszi ki, de körükben a hatvan éven felüliek aránya alig több mint a fele annak, amekkora arányban az idősek a válaszoló hajléktalanok egész csoportjában találhatóak (6 százalék, szemben a teljes csoport 11 százalékaival). Ez egyharmada csupán annak, amekkora arányban az idősek ma a magyar társadalomban jelen vannak (19 százalék). Meg kell jegyeznünk, hogy a társadalom közel egyötödét kitevő időseknél jelentős többletet találunk a nők körében, miközben a hajléktalanok csoportjában a nők jóval kisebb csoportot alkotnak. Az egy éven belül hajléktalanná váltak körében magasabb arányban találunk nőket (27 százalék), mint a hajléktalanok teljes csoportjában (19 százalék).²³

Iskolázottság

Korábban többször hangoztatott tétel volt, hogy a hajléktalanok – a közhiedelemmel ellentétben – korántsem a magyar társadalom legszegényebb, legiskolázatlanabb rétegeiből kerülnek ki. A 40 éven felüli korosztályoknál ez mind a szakmai végzettséggel, mind az érettségivel rendelkezőkre és a felsőfokú végzettségűekre nézve igaz. Jelentős eltérést észlelünk azonban az utóbbi egy évben hajléktalanná vált, s menhelyekre bekerült fiatalok iskolai végzettségében. A 30 éven aluli korosztályban a szakmával, illetve érettségivel rendelkezők aránya lényegesen elmarad az egész magyar népesség azonos korcsoportján belüli aránytól. Az egy éven belül hajléktalanná vált, 30 éven aluli korosztály összetételében további sajátos jelenségnek tartjuk, hogy több mint kétszerese körükben a 8 általánost vagy az annál kevesebbet végzettek aránya, mint a régebben hajléktalanná váltak e korosztályhoz tartozó csoportjában.

Munkaképesség – jövedelem

A menhelyeken élők mintegy egynegyede bármifajta rendszeres jövedelem nélkül tengeti az életét. Az újonnan hajléktalanná váltaknál ez az arány nem sokkal, 3 százalékkal magasabb. Az egy éven belül hajléktalanná váltak körében magasabb a munkaképesek aránya (77 szá-

²³ Mivel a hajléktalan-számlálás szociális pontokon történt, ez elsősorban a férőhelyek nemenkénti megoszlásáról adhat képet, a hajléktalanok nemenkénti összetételéről kevésbé.

zalék, a kérdezetteknel 66 százalék)²⁴, nyilván ezzel is összefügg, hogy magasabb a rendszeres munkabérből élők aránya (44 százalék, a kérdezetteknel 37 százalék), viszont lényegesen kevesebben részesülnek valamilyen társadalombiztosítási ellátásban, illetve segélyben (28 százalék, a kérdezetteknel 39 százalék).

Összefoglalóan azt mondhatjuk, hogy a szállókon lakó hajléktalanok csoportján belül az egy évnél rövidebb ideje hajléktalanok fiatalabbak, munkaképesebbek, többen rendelkeznek rendszeres munkajövedelemmel, több köztük a nő, ugyanakkor iskolai végzettségük, hajléktalanná válásuk oka, magányosságuk, származási helyük megoszlása nem mutat eltérést a többiekétől, sőt ugyanolyan arányban helyezkednek el az intézményrendszer különböző szintjein is, mint a többiek (egyes feltételezésekkel ellentétben nincsenek nagyobb arányban a fapadosokon, mint sorstársaik). Hogy ez inkább arra utal-e, hogy lényegében változatlan összetételű a „'98-as évjárat”, vagy arra utal-e, hogy e tényezők mentén nem különböznek lényegesebben a rövidebb ideje hajléktalanok a régebben hajléktalanoktól, ezt a kérdést ma még nem tudjuk megválaszolni.

Átmeneti szállók – fapadosok, önkormányzatiak – civilek

A különböző intézménytípusokat használók összehasonlítása

Az 1999. február 3-i felmérésben részt vevő intézmények némi torzítással ugyan, de tükrözik a budapesti hajléktalanellátó szálláshelyek főbb típusait.²⁵ A következőkben azt vizsgáljuk meg, hogy e teljes körűnek szánt adatfelvétel milyen főbb eltéréseket jelez az átmeneti szállókon lakók és az ún. fapadosokon, éjjeli menedékhelyeken tartózkodók között.²⁶ Az összehasonlítás alkalmat adhat annak értékelésére, hogy vajon valójában kiket is szolgálnak a különböző célú szolgáltatások, intézménytípusok. A fővárosi hajléktalanellátásban a Fővárosi Önkormányzat mellett jelentős szerepet játszanak a civil szervezetek, ezért arra is kíváncsiak voltunk, hogy vannak-e különbségek e szektorok között az ellátottak összetételét tekintve.

24 A Léthatáron Alapítvány korábbi felvételében ez 66 százalék volt, a '99. februári mérés 70 százalékot, a '98-as alapítványi felmérés 80 százalékos munkaképességet regisztrált.

25 A budapesti hajléktalan szálláshelyek 40 százaléka éjjeli menedékhelyként (fapados), 57,5 százaléka átmeneti szállóként, 2,5 százaléka ún. bentlakásos intézményként (hajléktalanok szociális otthona, rehabilitációs szálló) működött ekkor (együtt: 3228 férőhely). Adataink a fapadosokon a teljes férőhelyszám 73 százalékának, az átmeneti szállók 82 százalékának megfelelő számú lakó válaszait tartalmazzák. Az adathiányok nem egészen fele abból adódik, hogy három intézmény nem kívánt részt venni a közös felmérésben, az adathiányok másik része a nem teljes férőhely-kihasználtság, illetve a válaszhiányok következménye.

26 Az előző intézményekben térítési díjat kell fizetni, legalább 6 hónapig lehet lakni, s ehhez a lakhatáshoz kapcsolódnak a szociális segítő szolgáltatások, az utóbbiak ingyenesek, elvileg csak egy-egy éjszakára lehet fedélhez jutni, a helyekért általában sorba kell állni, s többnyire igen szerény esti étkezést biztosítanak a szállásnyújtás mellett.

Férfiak – nők

A szállókon megkérdezettek 81 százaléka férfi, 19 százaléka nő. A fapadosokon ennél is magasabb a férfiak aránya (91 százalék), az átmeneti szállókon viszont a férőhelyek 28 százalékát nők lakják. Miközben a fapadosokat tekintve nincs nagy különbség a fenntartók hovatartozását illetően (a férőhelyek 9–10 százaléka női), addig az átmeneti szállók esetében elmondható, hogy az önkormányzat kétszer akkora arányban (35 százalék) tart fenn női férőhelyeket, mint a civil szervezetek (18 százalék).²⁷ A két szektor arányaiból adódóan ez számszerűen azt is jelenti, hogy a nőknél ötször akkora az önkormányzati átmeneti szállókon való elhelyezkedés esélye, mint a civil fenntartású szállókon. Elgondolkodtató, hogy az egyes korcsoportok közül a fiatalok (30 éven aluliak) körében találkozunk az átlagosnál nagyobb arányban nőkkel (arányuk itt 25 százalék).

Munkajövedelmek – jövedelemnélküliség

Mint említettük, a megkérdezettek egynegyede azt mondta, hogy semmiféle rendszeres jövedelemmel nem rendelkezik.²⁸ Ebben az esetben meghatározó a különbség az eltérő típusú intézményekben lakók között: az átmeneti szállókon élők 9 százaléka, a fapadosokon tartózkodók 45 százaléka mondta, hogy nem rendelkezik rendszeres jövedelemmel, az önkormányzati fapadosokon megfordulók között ennél is nagyobb arányban vannak rendszeres jövedelemnélküliek (önkormányzati 54 százalék, civil 40 százalék).

A közvélekedéssel ellentétben a megkérdezett hajléktalanok 76 százaléka rendelkezik valamilyen rendszeres jövedelemmel, az viszont tény, hogy e jövedelem csak felerészben származik munkavégzésből (az összes megkérdezett 37 százaléka), másik fele (rokkant)nyugdíj, vagy néhány esetben segély. A munkavégzésből származó jövedelmek esetében csak felerészben beszélhetünk állandó munkahelyről is (az összes megkérdezett 18 százaléka), egyébként ezek rendszeres „alkalmazásból” származó jövedelmek. Az átmeneti szállókon magasabb a rendszeres munkajövedelemmel rendelkezők aránya (43 százalék, szemben a fapadosok 33 százalékos arányával), a civil fenntartású átmeneti szállókon lakókra azonban ez nem igaz, ott a rendszeres munkajövedelemmel rendelkezők aránya jóval alacsonyabb (31 százalék).

27 Mivel a női és a férfi hajléktalanok jellemzői több ponton is lényegesen eltérhetnek egymástól, ezért e női–férfi aránykülönbség tényét a további intézményi összehasonlítás során sem lehet figyelmen kívül hagyni és az elemzés értelmezésekor is figyelembe kell venni.

28 Felvételünkben a rendszeres jövedelmekre kérdeztünk, ahol a rendszeres munkajövedelmek tartalmazzák az állandó munkaviszonyból származó és a rendszeres alkalmazásból származó jövedelmeket. Ugyanakkor nem tudjuk, hogy az ilyen rendszeres jövedelemmel nem rendelkezők közül kiknek nincs semmilyen jövedelme, s kiknek vannak hébe-hóba, rendszertelen jövedelmei.

Ez bizonyára összefügg azzal is, hogy az önkormányzati átmeneti szállókon lakók körében valamivel magasabb a munkaképes lakók aránya (önkormányzati: 66 százalék, nem önkormányzati: 58 százalék). Az összes átmeneti szállólakó 66 százaléka, a fapadosokon tartózkodók 72 százaléka munkaképes. Vagyis a fapadosokat használók ugyan nagyobb arányban munkaképesek, mégis sokkal kisebb arányban rendelkeznek rendszeres jövedelemmel, s ezen belül is némileg kisebb arányban származik ilyen jövedelmük rendszeres munkából. De rendszeres munkajövedelmeik is inkább a rendszeres alkalmazásból adódnak, míg az átmeneti szállókon lakóknál ez többnyire valóban állandó munkaviszonyt takar. Ugyanakkor az átmeneti szállókon lakók több mint egyharmada rendszeres társadalombiztosítási ellátásból tartja fenn magát (a fapadosokon arányuk 13 százalék). A fenntartó típusa szerinti megoszlásban figyelemre méltó, hogy az önkormányzati átmeneti szállókon lakók szinte kivétel nélkül rendelkeznek valamilyen rendszeres jövedelemmel, a civil fenntartású átmeneti szállók lakóinak 11 százalékának viszont nincs semmilyen rendszeres jövedelme.²⁹ A férfiak és nők között is jellegzetes a különbség: a nők körében magasabb a társadalombiztosítási forrásból származó jövedelem, s munkajövedelemként az állandó munkaviszonyból származó bevétel, a férfiak inkább rendszeres alkalmazásból jutnak hozzá szerény bevételükhöz.

Iskolázottság

A lakók iskolai végzettség szerinti összetétele is némileg különböző az egyes intézménytípusokban: összességében legalább középfokú végzettsége van minden negyedik megkérdezettnek, a fapadosokon tartózkodók iskolai végzettsége átlagosan magasabb, talán éppen azért, mert az átmeneti szállókon lakók körében magasabb az idősek aránya. Ez azt mutatja, hogy (akár a korösszetétel különbségei miatt, akár más okból) nem a fapadosokat igénybe vevők az iskolázatlanabbak, hanem éppen fordítva, egészében az átmeneti szállók lakói vannak ilyen szempontból hátrányosabb helyzetben.

A fenntartók típusa szerint jelentős különbség mutatkozik abban, hogy az önkormányzati szállásokon a legfeljebb 8 általánost végzettek aránya 52 százalék, a civil intézményeknél ez 37 százalék.

Hol lakott (aludt) egy évvel ezelőtt? Mióta hajléktalan?

A megkérdezettek nagy része (62 százalék) egy évvel ezelőtt is valamilyen hajléktalanellátó intézményben lakott hajléktalanként. Egyne-

²⁹ Sajátos oka lehet ennek, hogy az önkormányzati szállásokon az alkalmi munkából származó jövedelmet is elfogadják jövedelemnek, a civil fenntartásúak egy jó részében azonban nem, ott ez jövedelemhiányként jelenik meg.

gyed részük (25 százalék) azonban még lakásban töltötte éjszakáit, többségükben azonban nem saját, önálló lakásukban laktak, hanem lakástalanok voltak (az átmeneti szállókon élők mindössze 5 százaléka, a fapadosokon megkérdezettek 7 százaléka rendelkezett egy éve

A fapadosokat legalább kétszer akkora arányban veszik igénybe az egy éve és annál rövidebb ideje hajléktalanná váltak, mint az átmeneti szállókat.

saját lakással). Közterületen aludt, fedél nélküli volt egy évvel korábban a megkérdezetteknek csupán 7 százaléka (az átmeneti szállókon lakóknál arányuk 5 százalék, az éjjeli menedékhelyeken tartózkodóknál 7 százalék). Érdekes módon ebben az esetben nagyobb különbségeket találunk aszerint, hogy egy intézmény önkormányzati vagy civil fenntartású, mint aszerint, hogy fapados vagy átmeneti szálló. Az önkormányzati fenntartású intézményekben meghatározó azok aránya, akik már egy évvel ezelőtt is hajléktalan szálláson laktak (a fapadosokon tartózkodók

69 százaléka, az átmeneti szállókon lakók 72 százaléka). A civil intézményekben a fapadosokon tartózkodóknak „csak” 55 százaléka, az átmeneti szállókon lakóknak „csupán” 50 százaléka aludt egy évvel ezelőtt hajléktalanellátó intézményben. A civil szervezetek fapadosain kétszer akkora arányban találunk olyanokat, akik egy évvel ezelőtt utcán aludtak, mint az önkormányzatiakban, a civil átmeneti szállókon négyszer akkora arányban találunk egyéb intézményekből jöttöket (kórház, börtön), mint az önkormányzati fenntartásúakban, a civil intézmények lakóinak 29–33 százaléka egy éve még lakásban lakott, az önkormányzatiakban élőknek csak 22–24 százaléka.

A fapadosokat legalább kétszer akkora arányban veszik igénybe az egy éve és annál rövidebb ideje hajléktalanná váltak, mint az átmeneti szállókat (a fapadosokon arányuk 16 százalék, illetve 26 százalék, az átmeneti szállókon 6 százalék, illetve 13 százalék). Ebből azonban még nem következik az, hogy feltétlenül a fapadosokon találnak helyet a rövidebb ideje hajléktalanok. A hajléktalanság átlagos hosszára adott válaszok is azt mutatják, hogy az éjjeli menedékhelyeken tartózkodók átlagosan 64 hónapja, az átmeneti szállók lakói – elmondásuk szerint – valamivel rövidebb ideje, 60 hónapja hajléktalanok.

Ezek az adatok megint csak nem támasztják alá azt a „hajléktalan-karrierről” kialakult elképzelést, amely szerint vannak a lakással rendelkezők, akik hajléktalanná válva kikerülnek az utcára, onnan először megpróbálnak éjszakai menhelyre behúzódni, majd amikor üresedés lesz, átmeneti szállóra költöznek.

Elgondolkodtató, hogy ebben az esetben is nagyobb a fenntartók szerinti különbség, mint a funkció szerinti hovatartozás: az éjjeli menedékhelyeken tartózkodók átlagosan 4 hónappal régebbre datálják hajléktalanságuk kezdetét, mint az átmeneti szállókon lakók, ugyanakkor a civil szervezetek által fenntartott bármilyen intézményben lé-

vők átlagosan 16 hónappal korábbra helyezik hajléktalanságuk kezdetét, mint az önkormányzati fenntartású intézményekben lakó társaik (73, illetve 57 hónap).

Ma még legfeljebb bizonytalan hipotéziseink lehetnek arra vonatkozóan, vajon minek a következménye, hogy az önkormányzati intézményekben a lakók kétharmada már egy év óta itt tartózkodik, a civil szállásokon arányuk csak 50–55 százalék, miközben a civil szállásokon lakók átlagosan 16 hónappal régebbre helyezik hajléktalanságukat. Más metszetben, a fapadosokon megfordulók is átlagosan régebbre teszik hajléktalanná válásukat, mint az átmeneti szállásokon lakók.

A hajléktalanná válás okai

Továbbgondolásra érdemes, jellegzetes különbségek mutatkoznak az önkormányzati és a nem önkormányzati fenntartású intézményekben lakók között, ha a hajléktalanná válás megjelölt okait tekintjük. Mint már említettük, a válaszadók által megjelölt okok között messze az első helyen a személyes okokat, konfliktusokat találjuk (64 százalék), egynegyedük említ ún. gazdasági jellegű okot, tizedük intézményből való kikerülést. A személyes okok az átlagosnál nagyobb arányban fordulnak elő a fapadosokon lévők körében, a gazdasági okok pedig az átmeneti szállásokon lakók körében gyakoribbak.

De hasonló különbségeket találunk a fenntartó típusa szerint is, nevezetesen a civil fenntartású intézményekben az átlagosnál magasabb a személyes okok miatt hajléktalanná váltak aránya (függetlenül attól, hogy milyenfajta intézményről van szó), az önkormányzatiakban jellemzőbbek a gazdasági, intézményből kikerülési okok.

Intézménytípusok szerinti összegzés

| Éjjeli menedékhely (fapados) | Átmeneti szálló |
|-------------------------------------|---------------------------------|
| Átlag életkor: 42 év | Átlag életkor: 46 év |
| Legtöbbben 30–39 évesek | Legtöbbben 40–49 évesek |
| 50 évesnél idősebb: 25% | 50 évesnél idősebb: 37% |
| Nő: 9% | Nő: 28% |
| Isk. legfeljebb 8 ált.: 39% | Isk. legfeljebb 8 ált.: 51% |
| Munkaképes: 72% | Munkaképes: 66% |
| Rendszeres jövedelme nincs: 45% | Rendszeres jövedelme nincs: 9% |
| Munkajövedelme van: 33% | Munkajövedelme van: 41% |
| Tb-jövedelme van: 12% | Tb-jövedelme van: 36% |
| Egyedül él: 83% | Egyedül él: 79% |
| Vidéki címe van: 32% | Vidéki címe van: 24% |
| Egy éve hajléktalan: 26% | Egy éve hajléktalan: 13% |
| Átl. 64 hónapja hajléktalan | Átl. 60 hónapja hajléktalan |
| Átl. 57 hónapja lakott lakásban | Átl. 61 hónapja lakott lakásban |
| Személyi okok miatt: 71% | Személyi okok miatt: 62% |
| Gazdasági okok miatt: 17% | Gazdasági okok miatt: 28% |

A gyakorlatból ismerős problémát úgy is újrafogalmazhatjuk, hogy a lakástalanok, lakásvesztők „elfoglalják” az átmeneti szállós férőhelyeket, onnan nem jutnak tovább.

Az alapvető intézménytípusok céljait, feladatait, a rájuk vonatkozó szakmai, finanszírozási szabályok előírásait úgy alakították ki, hogy az éjszakai menhelyek (fapadosok) inkább a közterületeken lévő fedél nélkülieknek nyújtsanak egyszerű, ingyenes szállást, a túléléshez szükséges minimális szolgáltatásokat, mert e fedél nélkülieknek nincs semmilyen jövedelmük, elesettek, rokkantak, esetleg idősek, munkaképtelenek, vagy reménytelenül kiszorultak a munka világából; míg az átmeneti szállókon (melyek inkább a lakástalanok szükségleteit szolgálnák) átmenetileg ugyan, de hosszabb időre, térítési díj ellenében egyfajta mégiscsak biztos szállást kaphatnak azok, akik „már” (vagy még) dolgoznak, mert munkaképesek, mert találhatnak maguknak munkát, mert még nem rokkantak meg stb.

Ettől lényegesen eltérő eredményre juthatunk a valós adatok, a valós használat értékelése során. A fővárosi szállókon lakók összeírása azt mutatja, hogy a fapadosokon tartózkodók az átmeneti szállókon lakóknál fiatalabbak, munkaképesebbek, iskolázottabbak, magányosabbak, több köztük a vidéki, kevesebb köztük az idős, beteg, (rokkant)nyugdíjas. Ezért is van az, hogy jövedelmük rendszertelenebbek, de nem alacsonyabbak, életükben nagyobb bizonytalanságot mutat, hogy jellemzőbben személyes okok miatt váltak hajléktalanná, átlagosan valamivel hosszabb ideje hajléktalanok, viszont a hajléktalanná válás után még gyakrabban előfordult, hogy lakásban is aludhattak.

A gyakorlatból ismerős problémát úgy is újrafogalmazhatjuk, hogy a lakástalanok, lakásvesztők „elfoglalják” az átmeneti szállós férőhelyeket, onnan nem jutnak tovább, sőt elfoglalják a fapadosok férőhelyeinek is egy nem csekély részét, ahová emiatt nem jutnak be a fedél nélküliek. Márpedig ha megkockáztatjuk ezt az újrafogalmazást, akkor rögtön felvetődik a kérdés, hogy vajon egy olyan hajléktalanellátó rendszer, melynek kialakítói szeme előtt a fedél nélküliek szükségleteinek a víziója jelent meg, alkalmas lehet-e a lakástalanok (tömeges) lakhatási problémájának megoldására, vagy akár csak valamifajta kiszolgálására? Állításunk szerint az eddig kialakított hajléktalanellátó rendszer erre a feladatra egészében véve nem alkalmas. S ebből ismét az következik, hogy ezt a feladatot – nevezetesen a lakástalanság kezelését – vagy más részpolitikáknak és intézményrendszernek lenne a dolga ellátni, vagy az egész eddig kialakult hajléktalanellátó rendszert kellene alapvetően újragondolni céljaival, feladataival, eszközeivel, módszereivel együtt.

Ugyanaznap este az utcán – a teajáratokat igénybevevők

1999. február 3-án este, a hajléktalanszállókon tartózkodók felmérésével azonos időben Budapest főbb csomópontjain, az ún. teajáratok igénybe vevői körében is feltettük ugyanazokat a kérdéseket.³⁰ Ezek a teajáratok évek óta működnek Budapesten a téli hajléktalan krízis-ellátása részeként, abból a megfontolásból, hogy nem minden hajléktalan ember tud vagy akar eljutni minden este egy hajléktalan szálláshelyre, s az ő számukra is nyújtunk (az egyéb, nyitott nappali ellátások mellett) némi segítséget. A teajáratok meleg teát és egyszerű felvágottas zsömlét osztanak, s szükség szerint egyéb segítséget is nyújtanak.

A teajáratokon már több éve feltesszük kérdéseinket egy-egy kiválasztott téli napon. A következőkben az utóbbi három év adatainak összehasonlításával, elemzésével keressük a választ arra, hogy kik is veszik igénybe a fővárosban a teajáratok szolgáltatásait, milyen változások figyelhetők meg az elmúlt években, illetve mennyiben különbözik ez a csoport a szállást biztosító intézményekben tartózkodótól.³¹

Hajléktalanok, lakástalanok, fedél nélküliek a teajáratok körül

Az időpontok, a helyszínek és a nyújtott szolgáltatások változtatásával próbáltuk évről évre javítani a teajáratok „célzottságát”. Mit mutatnak erről az adatok? Úgy tűnik, hogy a „jobb célzásra” tett minden kísérlet ellenére a téleesti, igen szerény utcai tea- és péksüteményosztást mind a három évben fele-fele arányban valóban közterületeken, illetve nem lakás céljára szolgáló építményekben lakó hajléktalanok, és szintén durván fele-fele arányban a hajléktalanszállásokon, illetve a lakás jellegű helyeken lakók veszik igénybe. Ez a három év során folyamatosan megfigyelhető tendencia ismét felveti a tanulmányunk elején megfogalmazott kérdések tisztázásának igényét: Vajon azonosak-e a szállásokat igénybe nem vevő hajléktalanok az utcán élő hajléktalanokkal? Kiket is tekintenek az ellátók, illetve kik is tekintik önmagukat hajléktalanoknak, kik próbálják igénybe venni az ún. hajléktalansegítő szolgáltatásokat?

Úgy tűnik, hogy a teajáratokat felerészben *fedél nélküliek*, közterületeken éjszakázók veszik igénybe, egynegyedrészen olyan *hajléktalanok*, akik valamilyen hajléktalan szállón töltik az éjszakájukat, másik egynegyedrészen olyan *lakástalanok*, akik valamifajta lakásban alud-

³⁰ Az átfedések kiküszöbölése érdekében nevet, pontos születési dátumot is kérdeztünk, hogy kiszűrhessek az esetleges többszöri igénybe vevők ismétlődését.

³¹ Itt meg kell jegyeznünk, hogy az ismertetett adatok az adatfelvétel körülményeiből adódóan csak visszafogottan kezelhetőek. Egyrészt a nagy tolongásban nem lehetett mindenkit megkérdezni, másrészt nem akartuk tovább kínozni a fagypontra alatti hőmérsékletben sokszor félórása-órása sorban álló embereket egy hosszabb, mindenre kiterjedő, kontrollált kérdőívvel.

tak az előző éjszaka. Ha csak a fedél nélkülieket tekintenénk hajléktalanoknak, akkor a teajaratok célzottsága enyhén szólva is kérdéses lenne, ha belátjuk, hogy a hajléktalan lét ennél sokkal differenciáltabb, aktuálisan több formában jelentkezik, akkor a teajaratok célzottsága nagyon is megfelelőnek tűnik.

1998-tól azt is megkérdeztük a sorban állóktól, hogy a mai (soron következő) éjszakát hol fogják eltölteni. A nagy többség (közel 90 százalék) „ugyanott” tölti a következő éjszakát is, ahol előző éjjel aludt. A közterületen alvók mindössze 2 százaléka gondolta úgy, hogy jobb körülmények közt (például ismerősnél) töltheti el a következő éjszakát. Ezek tükrében jellegzetesen bizonytalan, változó lakhatási körülményeket jeleznek az ismerősük lakásában szívességből meghívódók és a fapadosokon alvók. Az előző éjszakájukat ismerősnél töltők (a lakástalanok) 25 százaléka, a fapadosokon alvók 21 százaléka bizonytalan azt illetően, hogy a következő éjszakáját hol fogja tölteni.

Férfiak és nők – korcsoportok

A megkérdezettek nem és kor szerinti megoszlása nem sok változást mutat az elmúlt évek során. A férfi–nő arány a teajaratokat használók körében kb. 80 : 20 százalékos, de ha az önmagukat hajléktalannak tekintőkre, vagy az utcán élőkre (fedél nélküliekre) szűkítjük a mintát, akkor a nők aránya ezen belül már csak 12–14 százalék. Azonban 1999-ben 20 százalékra nőtt a nők aránya alcsoportokon belül is.³²

Igen eltérő arányban jönnek a teajaratokat igénybe vevő férfiak, illetve nők a fedél nélküliek, az effektíve hajléktalanok vagy a lakástalanok köréből. A férfiak nagyobb arányban töltik éjszakáikat közterületen és nem lakás céljára szolgáló helyiségekben, közel negyed részük vette igénybe a hajléktalanszállók szolgáltatásait. Ezzel szemben a teajaratoknál megjelenő nőknek közel a fele valamilyen lakásjellegű helyen töltötte az éjszakát, ezen belül negyed részük saját önálló lakásában aludt. A nők több mint egyharmada közterületen tartózkodott az előző éjjel, legtöbbször a pályaudvarok környékén, s csupán 15 százalékuk aludt valamilyen hajléktalanszállón.

A teajaratokat igénybe vevők átlagéletkora a mérések alapján nagyfokú stabilitást mutat: idén és az elmúlt évben is az átlagéletkor 42 év. A közterületeken és hajléktalanszállókon éjszakázók átlagéletkora mindkét évben ettől kicsit elmarad (41 év), s ugyanennyi a nem saját lakásban lakó, önmagukat hajléktalannak tekintők átlagéletkora is. Egyedül a közterületeken élő fedél nélküliek átlagéletkora nőtt a felvételek éveivel párhuzamosan 39 évről 42 évre.

A kormegoszlást tekintve továbbra is meghatározó, hogy miköz-

³² Csak megjegyezzük, hogy szemben a szállókkal, a teajaratok esetében nincs „női” vagy „férfi” szolgáltatás, mégis jóval kevesebb nő veszi igénybe e szolgáltatásokat, mint férfi, ami azért arra utal, hogy nem csupán a férőhelyek aránytalansága üt vissza akkor, amikor rendre jóval kevesebb nőt regisztrálunk a hajléktalanok körében.

ben a magyar lakosság 19 százaléka tartozik az idősek (60 éven felüliek) korcsoportjába, addig az általunk kérdezett hajléktalanoknak csupán a 7 százaléka tartozott ide a korábbi években, s 1999-ben ez az alacsony arány is a felére csökkent. Ezzel párhuzamosan, míg a középkorúak (30–49 évesek) lakosságon belüli aránya 36,5 százalék, addig a megkérdezett hajléktalanok körében e korcsoport súlya évek óta meghaladja az 57 százalékot.

Az utcai étkeztetést igénybe vevő, önmagukat hajléktalanokként definiálók és a szállókon lakók korösszetétele és nemek szerinti összetétele is hasonlóan mondható. Némi különbséget csupán az idősebbek és a fiatalok arányánál figyelhetünk meg: a teajáratokat igénybe vevők között 5 százalékkal magasabb a fiatalok aránya, 7 százalékkal alacsonyabb az idősebbek aránya a szállásokon lakókénál.

Iskolázottság

A közterületeken megkérdezett hajléktalanok iskolai végzettség szerinti összetétele a korábbi hajléktalanvizsgálatok eredményeihez hasonló képet mutat: iskolai végzettségük egészében nem alacsonyabb, mint a népesség iskolai végzettsége. Több hajléktalan végezte el a 8 általánost, magasabb közöttük a szakmunkásképzőt, szakiskolát végzettek aránya, nem lényegesen kevesebb közöttük az érettségizettek aránya, mint a magyar népesség egészében. Az azonban figyelemre méltó jelenség, hogy a teajáratokat esténként felkereső, lakásban lakó szegények iskolai végzettsége határozottan alacsonyabb a magukat hajléktalanként azonosítókénál.

Mióta hajléktalan? Mikor aludt utoljára lakásban?

A szokásos „*Mióta hajléktalan?*”, „*Mikor aludt utoljára lakásban?*” kérdésekre adott válaszokból megállapítható, hogy a teajáratokat igénybe vevők jelentős hányada (86 százaléka) hajléktalannak tekinti magát, a fennmaradó 14 százalék olyan nem hajléktalan, aki a szerény ingyenes ellátás által a környékről odavonzott szegény lakónak tekinthető. De ami ennél talán még figyelemre méltóbb, az az, hogy a nem saját lakásban lakók (a lakástalanok) 74 százaléka is hajléktalannak tekinti magát, sőt többségük (58 százalékuk) azt válaszolta, hogy több mint három éve hajléktalan.

Egy éve vagy egy éven belül vált hajléktalanná a teajáratokat megkeresők 22 százaléka. A férfiak 20 százaléka, a nőknek viszont pontosan egyharmada ennyi ideje hajléktalan. A többiek évente egyenle-

tes ütemben csökkenő arányban váltak hajléktalanná, a férfiak átlagosan 57 hónapja, a nők 52 hónapja.³³

A „Mikor lakott utoljára lakásban?” kérdésre adott válaszokat ezzel egybevetve itt is azt tapasztalhatjuk, hogy – az egy éven belül hajléktalanná váltak csoportjának kivételével, ahol a hajléktalanná válást megelőzte a lakás elvesztése – a válaszolók korábbra teszik hajléktalanná válásuk idejét, s későbbre az utolsó lakásban lakásukét, vagyis hajléktalanként is laknak olykor valamilyen lakásban. Ez ismét csak azt mutatja, hogy a helyzetüket hajléktalanként megélők konkrét lakhatásának jellege valószínűleg időről időre változik, és ennek színterei között a valamifajta lakás is szerepel.

Miért nem veszi igénybe a hajléktalanszállást?

Természetesen az idei kérdezésnél is kíváncsiak voltunk arra, hogy ha valaki közterületen tölti az éjszakáját, miért nem próbál meg egy hajléktalanellátó intézménybe bejutni. A válaszokból az derül ki, hogy

Enyhén csökken azok aránya, akik valamilyen intézménnyel kapcsolatos probléma miatt nem veszik igénybe aznap a hajléktalanszállásokat.

a teajáratoknál megjelenők 12 százaléka szorul ki az ellátásból hely- vagy információhiány miatt. A legnagyobb – mérsékelten növekvő – csoportot azok alkotják (közel 50 százalék), akik vélhetően már aludtak hajléktalanszállásokon, s a többiekkel vannak problémáik (többek megfogalmazása szerint azok „koszosak, sötétek”), vagy félnek a sorstársaik által őket érhető ártalmaktól (betegségektől, élőködőktől, lopástól, megveréstől). Enyhén csökken azok aránya, akik valamilyen intézménnyel kapcsolatos probléma miatt nem veszik igénybe aznap a hajléktalanszállásokat (körülményes a bejutás, ÁNTSZ-igazolást, egyéb iratokat kérnek, zsúfolt, kitiltották, korai a nyitás). Ha ide soroljuk azokat is, akik párkapcsolatban élnek, és azért éjszakáznak közterületen, mert az intézmények nem teszik lehetővé, hogy házas- vagy élettársukkal együtt éljenek, velük együtt e csoport aránya kb. 15 százalék a megkérdezettek körében. Évről évre a megkérdezettek közel negyedrészt teszik ki azok, akik különösebb ok említése nélkül, egyszerűen nem akarnak intézményes ellátást igénybe venni (jobb, szabadabb kint, a menhely „nem embernek való” – mondják).

Itt csak ismételni tudjuk, hogy az intézménnyel kapcsolatos fenntartásaik miatt a közterületet választók is vélhetően kipróbálták már

³³ Az egy éven belül hajléktalanná váltak aránya lényegében megegyezik a hajléktalan szállókon lakók körében talált arányukkal. A hajléktalan szállókon lakó férfiak hajléktalanná válásuk idejét átlagosan 9 hónappal korábbra teszik, mint a teajáratok igénybe vevői, ugyanez a nőknél is a helyzet, s mindkét csoportban a nők hajléktalanná válásának átlagos ideje rövidebb a férfiakénál.

a hajléktalanszállásokat. Bizonyos esetekben mindegy, hogy a menhely valami miatt nem fogad be, vagy befogadva nem véd meg. E két okcsoportból nevez meg indokokat a teajáratokat felkeresők kétharmada, ami mindenképpen a működő ellátórendszer kritikájának tekinthető.

A mérések eredményei és a tapasztalatok azt mutatják, hogy a teajáratokat felkeresők összetétele nem változott jelentősen az elmúlt években, számuk azonban a szállásnyújtó és a krízisszolgáltatások változtatásai következtében érzékelhetően csökkent.

Összegzés

A felvétel adatainak elemzése megerősítette azokat a tanulmány elején megfogalmazott hipotéziseinket, hogy a „fedél nélküiség” – „effektív hajléktalanság” – „lakástalanság” – „otthonalanság” egymásba ágyazódó élethelyzetei között folyamatos mozgás figyelhető meg, maga a hajléktalanság, a hajléktalan élethelyzet e stációk különböző pontjain válik, szerveződik szubjektíve is megélt életformává.

Adatfelvételünk egyebek közt annak megértéséhez is hozzásegíthet bennünket, hogy mi a helye és szerepe a mára kialakított hajléktalanellátó intézményrendszernek e mozgási folyamatok során: többfajta más, nem intézményesített megoldási mód mellett a hajléktalanellátó intézmények „csak” az egyik eszközt, állomást jelentik a tipikus hajléktalan-utakon.

Azt látjuk, s tapasztaljuk is, hogy az ellátást igénybe vevők nagy része ugyan „az utcáról kopogtat be a szálló kapuján”, de nem életvitelszerűen utcán lakó-alvó „fedél nélküli”, hanem többségében igen bizonytalan, lakhatásában krízisbe került lakástalan, „otthonalanság” ember. Leegyszerűsítve: az ellátó rendszerbe nem „alulról”, hanem „fölről” érkeznek. Ez alapvetően azt is jelenti, hogy az ún. hajléktalanellátó intézmények egy védő-óvó „puffer” (háló) szerepet látnak el az otthonalanság és a fedél nélküiség, a megroppant életút, ezen belül a lakhatás és az utca között. Lehet, hogy e védőgyűrű nélkül többen egyenesen az utcai létbe zuhannának, hosszabb időre ott maradnának.

Azt is hihetnénk, hogy „helyben vagyunk”, hiszen ez a funkciója, szerepe, részben a célja ennek az intézményrendszernek. A gond „csupán” az, hogy egészen más szolgáltatások, intézmények, segítségnyújtási módok szükségeltetnek a fedél nélküliek, közterületeken élő hajléktalanok esetében, s mások azok számára, akiknek nincs biztos otthonuk, és akik emberi környezetük konfliktusai következtében a bizonytalan lakhatási formák világában vándorolnak. A fedél nélküliek is lakástalanok, a fapadosokon, menhelyeken megfordulók is lakástalanok és a lakásokban élő albérlők, szívességi lakók, felnőtt családtagok – a sort még folytathatnánk – szintén lakástalanok. Mégis más az, ha egy ellátórendszert a fedél nélkülieknek és a lakhatásukban

átmenetileg krízishelyzetbe kerültek számára alakítunk ki, majd – több más mentális-szociális probléma mellett – beleütközünk az elfogadható lakhatás problémájának falába („nehéz a kijutás, a felfele jutás”), vagy ha egy ellátórendszer eleve a lakástalanság problémájának a kezelésére jön létre. A gyorsvizsgálat empirikus tényei csak megerősítették azt a tapasztalatokon alapuló hipotézisünket, hogy a lakástalanok tömegei, a lakástalanság problémája „felülről benyomult” a másra kialakított hajléktalanellátó rendszerbe, amely ezt a társadalmi problémát sem méreténél, sem eszközei jellegénél fogva kezelni nem képes, s nem is lehet képes. De jelen van, számos tragikus diszfunkcióhoz vezetve elsősorban a bentlők számára, a be nem jutók számára, illetve az abban dolgozók munkája során.

Mindezek tükrében megítélésünk szerint az elmúlt tíz év ideológiai, szakmapolitikai, fejlesztési tendenciái igen bonyolult helyzetet állítottak elő: nevezetesen, miközben kiindultunk a „fedél nélküliek” minimálisan fedéllel való ellátásának a szükségességéből, aközben a fejlesztési irányok, szolgáltatások kialakítása során nem fordítottunk kellő figyelmet a beáramló vagy a bentragadó „otthonatlanok”, lakástalanok ettől eltérő igényeire, de ráadásul a „fedél nélküliek” szállásbiztosításon túli speciális igényeit sem akceptáltuk kellő súllyal.³⁴ S miközben folyamatosan növeltük a „hajléktalanellátó férőhelyek” számát, aközben azt tapasztaltuk, hogy ezek lényegében rögtön megtelnek, bár az utcán élők száma mintha ettől érzékelhetően nem csökkenne. (Ugyanakkor mintha egyes férőhelyek megszűnésének sem egyenes következménye, hogy a fedél nélküliek száma nőne.)

Itt érkezünk el a következő számcsapdához, amely nem „a hajléktalanok” számáról szól, hanem a „szükséges hajléktalan-férőhelyek” számáról, az ellátórendszer méretéről. Hiába próbáljuk meg ugyanis a szállásbiztosító ellátórendszert akkorára „méretezni”, ahányan feltételezéseink, becsléseink, tapasztalataink szerint az utcán alszanak, ha ezen intézmények ténylegesen nem „szólítják meg”, nem elégítik ki az ő speciális szükségleteiket. Ha mások – akár kényszerű – szükségleteivel nem találkoznának ezek az intézmények, akkor talán egy részük már üresen állna. De mások (nagyobbrészt a különböző módon otthonatlanok) láthatóan szinte rögtön igénybe veszik ezeket az intézményeket, még ha ez számukra több hátránnyal is jár.³⁵ Az utóbbiak nagy létszáma azonban az elmúlt tíz évben soha nem volt az ún. hajléktalanellátó rendszer méretezésének a mércéje. Ha az „otthonatlanok” száma, problémái szolgálnának mércéül, akkor az nyilvánvalóan nem csak méretében, de filozófiájában is túllépne a kialakult hajléktalanellátó rendszer keretein.

34 Itt most a főbb tendenciákra helyezük a hangsúlyt, nem kétségbe vonva számos, ezeket differenciáló kísérlet és próbálkozás fontosságát.

35 Ebből és persze az ellátórendszerben működtetett sajátos belső hierarchiából, mester-séges mozgatószerekből, „lépcsőztetésből” adódóan aztán összekeverednek a fedél nélküliek, az otthonatlanok és lakástalanok a maguk teljesen különböző normáikkal, léthelyzetükkel, önazonosság-tudatukkal. Ez nem csak az aktuális feszültségeket, hanem a kilábalás perspektíváit is jelentősen megterheli.

Az újnak vagy akár csak hangsúlyaiban újnak tekinthető felismerések azonban eddigi kérdéseink felülvizsgálatát, új kérdések megválaszolását is szükségessé teszik. Kiderült, hogy a „Mióta hajléktalan?“, vagy a „Hányan vannak a hajléktalanok?“ típusú kérdések nem visznek közelebb sem a társadalmi jelenség megértéséhez, sem a meglévő ellátórendszer funkcióinak tökéletesítéséhez. Ezzel szemben nem tudunk eleget arról, hogy milyen okok miatt, s mi módon, hogyan zajlanak le a folyamatos helyváltogatások a lakástalanok világában, milyen kényszerek és választások, előnyök és hátrányok mentén bonyolódnak e mozgások, s ezek között mikor, s miért „esik a választás“ az intézményes ellátás egyikére vagy másikára (ennek pontosabb ismerete „csupán“ a működtetett intézmények feladatainak tisztázásához lenne elengedhetetlen).

A „Hányan vannak a hajléktalanok?“ típusú kérdések nem visznek közelebb sem a társadalmi jelenség megértéséhez, sem a meglévő ellátórendszer funkcióinak tökéletesítéséhez.

Tapasztalataink szerint feltételezhetjük, hogy a szállást nyújtó intézményes ellátás előnyeként jöhet szóba maga a primer lakhatási lehetőség, az élelemhez, mosdáshoz, orvosi és szociális segítségnyújtáshoz jutás lehetősége, egyfajta védelem és biztonság, az informális kapcsolatok ápolása, ezen keresztül információk, munkaalkalmak, megélhetési technikák kicserélése, és még ki tudja milyen lehetőségek, ugyanakkor a privát szívességi lakhatási lehetőséghez képest hátrányként vehetjük számba a korábbi személyes kapcsolatok megszakadását, az idegen emberekkel való összezárttságot, az ebből adódó új konfliktusokat, a másfajta magányt, a deklasszáló és hospitalizáló folyamatok beindulását, az addigi fennmaradási készségek kikopását, elvesztését. Annyit látunk mindebből, hogy az egyes helyzetek szintjén távolról sem egyértelmű, hogy az egyéb lakhatási lehetőségekhez képest a „2/94-es“ aktuálisan több előnyt vagy hátrányt jelent-e.³⁶ Annyit látunk, hogy a „lakásvesztőket“ mintha kevésbé vonzaná az intézményes ellátási rendszer, mégis sokszor rákényszerülnek az igénybevitelére, jobban rászorulnak bizonyos külső segítségre, kevesebb informális kapcsolatuk van e világból, nagyobb hullámzásokon mennek keresztül, míg a „lakástalanok“ inkább ki-bejárnak az intézményes és nem intézményes lakhatási formák között, forognak a lakástalanság világán belül.

A felmérés alapján a mára kialakult főbb szállásnyújtó intézménytípusokra vonatkozóan felmerül a kérdés: vajon mennyiben és miért nyújtanak különböző színvonalú és fajtájú szolgáltatásokat a fapadosok, illetve az átmeneti szállók? Hiszen azt látjuk, hogy a fapadosok jórészt nem a fedél nélküli utcán élőket szolgálják ki, igénybe vevőik között igen sok a fiatal-középkorú, a munkaképes, sokukról feltéte-

³⁶ Többek között a 2/1994. sz. NM. rendelet szabályozza az intézményes hajléktalanellátás során nyújtandó szolgáltatásokat.

Felmerül a kérdés:
vajon mennyiben és
miért nyújtanak
különböző színvonalú
és fajtájú
szolgáltatásokat a
fapadosok, illetve az
átmeneti szállók?

lezhető, hogy külső segítséggel csak átmeneti használói lennének e szállásoknak. Ezért lenne indokolt éppen a fapadosokhoz kapcsolva felkészült szociális munkásokat biztosítani. A fapadosokat felkeresők

kisebb része viszont éppen hogy valamilyen komplex, specializált intézményes ellátást igényelne (szociális otthon, védett részleg, lábadozó). Ez utóbbi szolgáltatásokat, intézménytípusokat a jelenlegi átmeneti szállók egy részéből lehetne kialakítani, mivel ezek jelenlegi használóinak viszont egy nem kis része egyszerűen lakástalanként, a piacnál olcsóbb szálláslehetőségként használja e szállókat, anélkül, hogy akár ők, akár az őket „körülvevő” („odaszabályozott”) szociális munkások tudnák, hogy voltaképpen mit is kezdjenek egymással. Igencsak kérdéses,

hogy a primer lakhatási, lakástalansági problémára választ jelentenek-e az intézményes keretek közötti szállásnyújtás formái (szerintünk az esetek döntő részében ez másképp lenne megoldható, különböző támogatott lakhatási formákkal), az említett specializált szolgáltatásokat nyújtó intézményes ellátási formák, valamint a jövedelemnélküliek számára nyújtható ingyenes, fapados ellátás viszont a jelenleginél több szociális munka koncentrációját igényelné.³⁷

Egyfelől azt mondhatjuk, hogy természetesen az utcán élők számára is biztosítani kell a védett fedélhez jutás lehetőségét – ez azonban nagyon keveset ér, ha emellett nem segítik az érintetteket hozzáférhető egészségügyi ellátási formák, nappali szociális szolgálatok mosási, mosakodási lehetőségekkel, a szociális ügyek intézésével, és mozgó, ún. utcai szociális munkások. A másik oldalról viszont azt mondhatjuk, hogy különösen egy olyan kétmillió nagyvárosban, ahol a piaci elveken nyugvó lakhatási formák a meghatározóak – miközben annak szociális kiegyenlítő eszközei rendkívül fejletlenek –, hullámszó, de igencsak jelentős igény van olcsó, akár majdnem ingyenes lakhatási lehetőségekre is a piaci és egyéni krízishelyzetek áthidalása érdekében. Ezeknek a lakhatási lehetőségeknek csak egyik formája a lakhatás „természetbeni” biztosítása (másik lenne a pénzügyi támogatás), s ezen belül is csak az egyik forma a szállásjellegű, sőt az ún. hajléktalanszállás jellegű lakhatás. Az így jelentkező lakhatási szükségletekkel (sok egyéb mellett) szintén az ún. hajléktalanellátás találja szembe magát. A mára kialakult ún. hajléktalanellátás egyetlen esélye, ha megpróbál kitörni ebből a diszfunkcionális helyzetből: vagy úgy, hogy kiharcolja maga köré a lakástalanok ellátását szolgáló – elsősorban pénzügyi támogatások formájában elképzelhető – segítő

³⁷ Ez a szabályozást és a finanszírozást tekintve ismét azt támasztja alá, amit már régóta javasolunk, nevezetesen, hogy külön kellene választani végre a lakhatás biztosításához kapcsolódó költségek normatív finanszírozását a hozzá különböző formában és intenzitással kapcsolódó szociális segítségnyújtás finanszírozásától.

rendszer, vagy úgy, hogy önmagát újradefiniálva fokozatosan megpróbálja kiterjeszteni eszközeit a lakástalanok ellátására is. Ez utóbbi kényszermegoldás mindazonáltal hatalmas veszélyekkel is jár. Hogy csak kettőt említsünk: tovább deklasszálja a fedél nélküliség felé a lakástalanok széles tömegeit, s közben minduntalan óhatatlanul kiszorítja a fedél nélkül lévők egy részét.

Táblázatok

Hajléktalan emberek a fővárosban 1999. 02. 03-án

| | Együtt % | Egy éven belül vált hajlék- talan- ná | Férfi % | Nő % | Éjjeli mene- dékhe- lyen aludt % | Átme- neti szál- lón- lakott % | Átlag élet- kor év | Mióta haj- lék- talan hó | Mikor lakott utol- jára lakás- ban |
|--------------------------------|-------------|---|------------|---------|---|---|-----------------------------|--------------------------------------|---|
| Teljes (fő) | 2539 | 416 | 2065 | 474 | 949 | 1406 | 45 | 63 | 60 |
| Kor | | | | | | | | | |
| –19 éves | 1 | 3 | 0 | 1 | 0 | 1 | 19 | 8 | 19 |
| 20–29 éves | 11 | 20 | 11 | 15 | 12 | 12 | 25 | 40 | 33 |
| 30–39 éves | 21 | 22 | 21 | 18 | 25 | 18 | 35 | 60 | 52 |
| 40–49 éves | 34 | 29 | 34 | 33 | 37 | 32 | 45 | 67 | 60 |
| 50–59 éves | 23 | 21 | 23 | 22 | 20 | 25 | 54 | 66 | 66 |
| 60–69 éves | 9 | 5 | 9 | 8 | 4 | 10 | 63 | 72 | 82 |
| 70– éves | 2 | 1 | 2 | 2 | 0 | 2 | 73 | 84 | 106 |
| Összesen | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 45 | 57 | 60 |
| Nem | | | | | | | | | |
| férfi | 81 | 73 | | | 91 | 72 | 45 | 66 | 62 |
| nő | 19 | 27 | | | 9 | 28 | 44 | 48 | 46 |
| Összesen | 100 | 100 | | | 100 | 100 | 44 | 57 | 54 |
| Legmagasabb iskolai végzettség | | | | | | | | | |
| 8 ált. alatt | 5 | 5 | 5 | 7 | 5 | 5 | 52 | 72 | 86 |
| 8 ált. | 40 | 40 | 37 | 53 | 34 | 46 | 43 | 64 | 64 |
| ipari érettségi | 30 | 29 | 33 | 13 | 39 | 23 | 43 | 63 | 56 |
| felsőfokú | 20 | 21 | 20 | 22 | 19 | 21 | 47 | 57 | 51 |
| Összesen | 5 | 5 | 5 | 4 | 4 | 5 | 49 | 53 | 49 |
| Összesen | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 47 | 62 | 61 |
| „Hol aludt tegnap éjszaka?” | | | | | | | | | |
| önálló lakás | 0 | 0 | 0 | | 0 | 0 | 45 | 13 | 0 |
| egyéb lakás | 1 | 2 | 1 | 1 | 2 | 1 | 39 | 47 | 33 |
| intézmény | 6 | 2 | 6 | 2 | 1 | 3 | 51 | 75 | 90 |
| hajl. szállás | 90 | 93 | 89 | 97 | 95 | 96 | 44 | 61 | 58 |
| közterület | 3 | 3 | 3 | 1 | 2 | 0 | 41 | 80 | 61 |
| Összesen | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 44 | 55 | 49 |

MAGYAR VALÓSÁG

| | Együtt % | Egy éven belül vált hajlék- talan- ná | Férfi % | Nő % | Éjjeli mene- dékhe- lyen aludt % | Átme- neti szál- lón- lakott % | Átlag élet- kor év | Mióta haj- lék- talan hó | Mikor lakott utol- jára lakás- ban |
|---|-------------|---|------------|---------|---|---|-----------------------------|--------------------------------------|---|
| „Hol lakott (aludt) egy évvel ezelőtt?” | | | | | | | | | |
| önálló lakás | 6 | 26 | 6 | 8 | 7 | 5 | 43 | 15 | 10 |
| egyéb lakás | 19 | 59 | 19 | 20 | 19 | 19 | 41 | 32 | 25 |
| intézmény | 6 | 6 | 7 | 5 | 4 | 6 | 46 | 70 | 78 |
| hajl.szállás | 62 | 9 | 61 | 63 | 63 | 65 | 46 | 74 | 72 |
| közterület | 7 | 1 | 8 | 4 | 7 | 5 | 43 | 81 | 71 |
| Összesen | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 44 | 54 | 51 |
| „Mi az oka annak, hogy hajléktalanellátást vesz igénybe?” | | | | | | | | | |
| személyi ok | 64 | 63 | 64 | 65 | 71 | 62 | 45 | 60 | 58 |
| gazdasági ok | 24 | 25 | 23 | 26 | 17 | 28 | 46 | 62 | 61 |
| intézményi ok | 12 | 12 | 13 | 9 | 13 | 10 | 41 | 64 | 63 |
| Összesen | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 44 | 62 | 61 |
| „Milyen rendszeres jövedelme van?” | | | | | | | | | |
| nincs | 20 | 23 | 19 | 14 | 35 | 6 | 41 | 62 | 54 |
| munkából | 41 | 49 | 43 | 41 | 42 | 43 | 41 | 56 | 50 |
| TB | 28 | 19 | 28 | 33 | 13 | 39 | 53 | 70 | 73 |
| segély | 11 | 9 | 10 | 12 | 10 | 11 | 44 | 68 | 71 |
| Összesen | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 45 | 64 | 62 |
| Egészségi állapot | | | | | | | | | |
| munkaképes | 66 | 77 | 65 | 70 | 72 | 66 | 43 | 57 | 53 |
| munkaképtelen | 34 | 23 | 35 | 30 | 28 | 34 | 49 | 74 | 75 |
| Összesen | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 46 | 65 | 64 |
| „Kivel él együtt?” | | | | | | | | | |
| magányos | 79 | 78 | 80 | 73 | 83 | 79 | 45 | 64 | 62 |
| csoportban | 10 | 7 | 12 | 4 | 5 | 11 | 45 | 71 | 71 |
| élettárssal | 11 | 15 | 8 | 23 | 12 | 11 | 39 | 47 | 45 |
| Összesen | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 43 | 61 | 59 |
| A szállás fenntartója | | | | | | | | | |
| állam | 2 | 1 | 2 | 0 | 3 | 1 | 40 | 71 | 66 |
| önkormányzat | 56 | 56 | 50 | 82 | 37 | 70 | 46 | 57 | 56 |
| alapítvány | 22 | 23 | 25 | 13 | 34 | 15 | 44 | 65 | 62 |
| egyesület | 13 | 16 | 16 | 0 | 18 | 10 | 43 | 58 | 57 |
| egyéb karitatív | 7 | 4 | 7 | 5 | 8 | 4 | 48 | 99 | 87 |
| Összesen | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 43 | 65 | 56 |
| Az intézmény típusa | | | | | | | | | |
| menedékhely | 37 | 36 | 42 | 17 | | | 42 | 64 | 56 |
| átmeneti szálló | 55 | 59 | 49 | 82 | | | 46 | 59 | 60 |
| bentlakásos | 5 | 2 | 6 | 0 | | | 54 | 79 | 91 |
| közterület | 2 | 3 | 3 | 0 | | | 41 | 71 | 40 |
| Összesen | 100 | 100 | 100 | 100 | | | 46 | 68 | 62 |

A kismintás felvétel adatai

| Érték-e korábban atrocitások? | | Milyen tervvel jött el utolsó lakásából? | |
|-------------------------------|-----|--|-----|
| nem érték | 26 | nem volt terve | 27 |
| lakásban | 43 | talpraáll | 7 |
| utcán | 24 | munkát keres | 24 |
| menhelyen | 4 | albérletet keres | 7 |
| munkahelyen | 3 | rendezi életét | 2 |
| Összesen | 100 | szerencsét próbál | 9 |
| | | szivességi lakásba megy | 8 |
| | | menhelyre megy | 8 |
| | | utcára megy | 2 |
| | | szuicid kísérlet | 3 |
| | | ismeretlen | 3 |
| | | Összesen | 100 |

„Hol aludt tegnap éjszaka ?” (Teajárat)

| | Férfi | | Nő | | Együtt | |
|----------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | 1998 % | 1999 % | 1998 % | 1999 % | 1998 % | 1999 % |
| saját lakás és rokon | 7 | 10 | 26 | 26 | 11 | 13 |
| albérlet | 3 | 3 | 6 | 1 | 4 | 3 |
| ismerős | 13 | 9 | 19 | 14 | 14 | 10 |
| önkéntes | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 |
| lakásjellegű | | | | | | |
| helyen együtt | 24 | 22 | 52 | 41 | 29 | 26 |
| átmeneti szálló | 8 | 11 | 13 | 5 | 9 | 10 |
| éjjeli menedékhely | 14 | 13 | 2 | 8 | 12 | 12 |
| munkásszálló | 1 | 1 | 0 | 3 | 1 | 2 |
| szállás együtt | 23 | 25 | 15 | 16 | 21 | 24 |
| pályaudvar | 19 | 14 | 17 | 18 | 19 | 15 |
| lépcsőház | 14 | 21 | 7 | 11 | 12 | 19 |
| padlás/pince | 3 | 3 | 0 | 3 | 2 | 3 |
| romos ház | 2 | 2 | 2 | 4 | 2 | 3 |
| busz/vonat | 3 | 3 | 1 | 0 | 2 | 2 |
| aluljáró | 0 | 2 | 1 | 3 | 0 | 2 |
| utca/park | 10 | 5 | 5 | 3 | 9 | 5 |
| erdő | 3 | 2 | 2 | 3 | 3 | 2 |
| közterület együtt | 54 | 52 | 34 | 43 | 49 | 50 |
| Összesen (%) | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Együtt (fő) | 640 | 279 | 167 | 74 | 807 | 353 |

MAGYAR VALÓSÁG

„Hajléktalan-e, hol aludt tegnap éjszaka?” (Teajárat, 1999)

| | Férfi | | Nő | | Együtt | |
|----------------------------|-------|-----|----|-----|--------|-----|
| | fő | % | fő | % | fő | % |
| hajléktalan–közterületen | 146 | 52 | 32 | 43 | 178 | 50 |
| hajléktalan–szállón | 71 | 25 | 12 | 16 | 83 | 24 |
| hajléktalan–egyéb lakásban | 31 | 11 | 12 | 16 | 43 | 12 |
| lakó–saját lakásban | 19 | 7 | 17 | 23 | 36 | 10 |
| lakó–egyéb lakásban | 12 | 4 | 1 | 1 | 13 | 4 |
| <i>Összesen</i> | 279 | 100 | 74 | 100 | 353 | 100 |

„Miért nem ment menhelyre?” – válaszok a teajáratokat igénybe vevő, közterületen élők körében (%)

| Indok | 1997 | 1998 | 1999 |
|----------------------------------|------|------|------|
| mert kevés a hely | 10 | 6 | 7 |
| problémája van az intézménnyel | 12 | 14 | 10 |
| problémája van a többiekkel | 45 | 47 | 49 |
| mert élettárssal él | 4 | 6 | 3 |
| mert nem ismeri az intézményeket | 4 | 4 | 5 |
| mert nem akar | 25 | 23 | 25 |
| <i>Összesen</i> | 100 | 100 | 100 |

„Mióta hajléktalan?” – a teajáratokat igénybevevők hajléktalanná válása, illetve az utolsó lakásban lakása óta eltelt idő átlagos hossza (hónap) (1999)

| Hónap | Mióta hajléktalan? | Mikor lakott utoljára lakásban ? | Különbözet |
|-----------------|--------------------|----------------------------------|------------|
| -12 | 8 | 18 | -10 |
| 13-24 | 23 | 20 | +3 |
| 25-36 | 35 | 27 | +8 |
| 37-48 | 48 | 40 | +8 |
| 49-60 | 59 | 49 | +10 |
| 61-72 | 71 | 44 | +27 |
| 73-84 | 84 | 51 | +33 |
| 85-96 | 94 | 80 | +14 |
| 97-108 | 108 | 39 | +69 |
| 109-120 | 119 | 93 | +26 |
| 121- | 186 | 125 | +61 |
| <i>Összesen</i> | 56 | 43 | +13 |

Teajáratokat igénybevevők iskolai végzettség szerinti megoszlása (%) (1999)

| Életkor Legmagasabb iskolai végzettség | 15–29 | | 30–49 | | 50– | | Együtt | |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| | Teajárat | KSH | Teajárat | KSH | Teajárat | KSH | Teajárat | KSH |
| 8 általános alatt | 0 | 3 | 4 | 2 | 9 | 19 | 5 | 8 |
| 8 általános | 63 | 34 | 46 | 26 | 35 | 47 | 46 | 35 |
| ipari | 30 | 26 | 29 | 30 | 23 | 6 | 28 | 21 |
| érettségi | 7 | 30 | 19 | 29 | 25 | 18 | 19 | 25 |
| felsőfokú | 0 | 6 | 2 | 14 | 8 | 10 | 3 | 10 |
| <i>Összesen:</i> | <i>100</i> | <i>100</i> | <i>100</i> | <i>100</i> | <i>100</i> | <i>100</i> | <i>100</i> | <i>100</i> |

Forrás: A 15–74 éves népesség iskolai végzettsége korcsoportok szerint, 1996, KSH, Munkaerő-mérleg

Parlamenti figyelő

„Aki tiszteli a törvényeket, ne nézze meg, hogyan készítik őket” – tartja a régi mondás, és sajnós az Esély szerkesztőinek is volt alkalmuk meggyőződni igazságáról. Most mégis úgy gondoljuk, a Parlamenti figyelő rovatban rendszeresen megpróbáljuk bemutatni olvasóinknak a „törvénygyár” működését, mert még sincs rendjén, hogy csak a vitában részt vevő néhány tucat képviselő és a Kossuth rádió URH adásának álmatlanságban szenvedő hallgatói (Kökény Mihály, november 30, 23 óra 50 perc) ismerjék meg a nagy horderejű törvényjavaslatok vitájának részleteit, az érveket és ellenérveket. A jegyzőkönyvek alapján a tartalmi elemek felidézése mellett megkíséreljük a viták hangulatát is visszaadni.

1999. november 30-án, az Országgyűlés őszi ülészakájának 22. ülésnapján kezdtek meg „Az egyes munkaügyi és szociális törvények módosításáról” szóló törvényjavaslat általános vitáját. Az előterjesztést tárgyaló bizottságok kormánypárti többséggel minden esetben általános vitára alkalmasnak ítélték, de minden bizottságban megfogalmaztak kisebbségi véleményt is. Az alábbiakban a jegyzőkönyvből idézünk:

„HARRACH PÉTER, szociális és családügyi miniszter, a napirendi pont előadója: Tisztelt Elnök Asszony! Tisztelt Országgyűlés! Mindnyájan tisztában vagyunk ennek a törvényjavaslatnak a társadalompolitikai jelentőségével. Ígérhetem, hogy ez az expozé ennek megfelelő lesz, úgyhogy nyugodtan dőljenek hátra a székekben, de kérem, hogy azért figyeljenek.

A törvényjavaslat több munkaügyi és szociális törvény módosítását tartalmazza. A módosítások a munka világát és a családok helyzetét érintik. Az a törekvés fejeződik ki bennük, hogy a ma segélyből élő családok létalapját a jövőben egyre inkább a munka biztosítsa, és azokat segítjük, akik önhibájukon kívül nem tudnak dolgozni; javuljanak a törvényes és biztonságos munkavégzés feltételei; váljanak célzottabbá a gyermekneveléshez nyújtott családi támogatások, és végezetül a szociális ellátórendszer átalakításának fontos elemeként kerüljön bevezetésre a fogyatékos emberek által elszenvedett hátrányok mérséklését szolgáló fogyatékosügyi támogatás.

A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló törvény módosításával az a célunk, hogy a hangsúlyok az eredeti helyükre kerüljenek; a munkanélküliek mielőbb munkához és munkabérhez jussanak, s ezáltal arányában csökkenjen a segélyen töltött idő. A javaslat egy évről kilenc hónapra csökkenti a munkanélküli-járadékon tölthető idő hosszát. Úgy gondoljuk, hogy a munkahely elvesztését követően viszonylag rövid időn belül ki kell derülnie annak, hogy a munkanélküli talál-e saját szakmájában új munkahelyet

vagy ehhez új ismeretekre van szüksége. Ezért a javaslat a rövidítés mellett meg is hosszabbítja a munkanélküli-járadék időszakát. ...

A munkanélküliek ellátórendszerét érintő változások szükségszerűen maguk után vonják a szociális támogatások rendszerének átalakítását is. Az önkormányzati szociálpolitika területén a tartósan munkanélküliek esetében előtérbe kell kerülnie a foglalkoztatás ösztönzésének. Ez azt jelenti, hogy a pénzbeli támogatásra csak abban az esetben és csak addig kerüljön sor, amikor a foglalkoztatásra nincs lehetőség. E célkitűzés érvényesülését szolgálja a rendszeres szociális segély újraszabályozásával a szociális törvény módosítása. A rendszeres szociális segély feltételrendszerének megváltoztatása a »segély helyett munka« alapelvére épül. Ennek megfelelően a segély megállapítása előtt meg kell kísérelni legalább 30 napra a foglalkoztatást, másfelől pedig az együttműködési kötelezettség során ezentúl fokozottabban érvényesül a munkára való ösztönzés. ...

A rendszeres szociális segély feltételrendszerének megváltoztatása a „segély helyett munka” alapelvére épül.

A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló törvény által bevezetett rendszeres gyermekvédelmi támogatás a szülők érdemességétől és érdemtelenységétől függetlenül szolgálja a gyermekek szociális biztonságát, hogy kizárólag anyagi okokból ne kelljen a gyermekeket kiemelni a családból. A támogatás évente mintegy 800 ezer kiskorú gyermeket és 30 ezer még továbbtanuló, 24. életévét be nem töltött fiatal felnőttet illet meg. Sok önkormányzat jelezte, hogy a jövedelembevallás ismert problémái miatt olyan családok is jogosultságot szereznek erre a támogatásra, amelyek nem szorulnak rá. A módosítás ezért a jogosultsági feltételek szigorítását fogalmazza meg abban az esetben, ha a család életvitele az elvégzett környezettanulmány alapján nincs szinkronban a bevallott jövedelemnyilatkozatban foglalt adatokkal. ...

Mind az esélyegyenlőségi törvénynek, mind az országos fogyatékosügyi programnak egyik fontos eleme, a szociális ellátórendszer korszerűsítésének részeként a fogyatékosági támogatás bevezetése. Az esélyegyenlőségi törvény végrehajtásával megkezdődik a széttagolt, funkciójában ellentmondásos és sok esetben nem kellően hatékony szociális ellátórendszer átalakítása. A súlyosan fogyatékos személyek támogatásának rendszerét a javaslat új elvi alapokra helyezi. A fogyatékosági támogatás a súlyosan fogyatékos személyek esélyegyenlőségét elősegítő, havi rendszerességgel járó pénzbeli juttatás. Célja, hogy anyagi segítséggel járuljon hozzá a 18. életévüket betöltött, súlyosan fogyatékosok társadalmi hátrányainak mérsékléséhez, ezáltal esélyegyenlőségük és társadalmi integrációjuk javításához. Ezt oly módon is kifejezésre juttatja, hogy a támogatás alanyi jogon járó, a jövedelemtől, illetve annak nagyságától független támogatási forma, amelynek jogosultja a súlyosan fogyatékos személy.”

„DR. JUHÁSZNÉ LÉVAI KATALIN, a foglalkoztatási és munkaügyi bizottság kisebbségi véleményének ismertetője: ... A foglalkoztatási bizottságban jelentős arányú kisebbségi vélemény fogalmazódott meg, a 12 igennel szemben 8 nem és 1 tartózkodás.

Hamis az a kiinduló feltevés, hogy ma Magyarországon bőséggel van álláslehetőség az ország minden szegletében, s ennek ellenére a munkanélküliek nem akarnak dolgozni.

Több szempontból is elfogadhatatlannak ítéltük a beterjesztett módosítást, hiszen úgy véljük, hogy alapvetően elhibázott koncepción nem segíthetnek majd a módosító javaslatok sem. Cinikus, érzéketlen az a gondolkodásmód, amely a törvényjavaslatból árad. Hamis az a kiinduló feltevés, hogy ma Magyarországon bőséggel van álláslehetőség az ország minden szegletében, s ennek ellenére a munkanélküliek nem akarnak dolgozni, nem használják ki ezt a lehetőséget; kényszerítjük tehát őket 30 napos munkával arra, hogy piacképes tudást szerezve csatlakozzanak a tisztességes munkából élőkhez.

Felháborító és embert alázó ez a szemlélet, hiszen minden realitást nélkülöz.”

„BARKÓCZY GELLÉRT, a költségvetési és pénzügyi bizottság előadója: Elnök asszony, köszönöm a szót. Tisztelt Képviselőtársaim! Amikor tanulmányoztam az előttünk álló törvényjavaslatot, mely az egyes munkaügyi és szociális törvények módosításáról szól, a sorok között olvasva megértettem a törvénymódosítás célját, megerősödött bennem, hogy a polgári kormánykoalíció fel merte vállalni azt, amit két megelőző kormány nem tett meg.

Ha e törvénymódosítás elfogadásra kerül, az országban társadalmi megbékélést jelent a kényszervállalkozók, a munkavállalók és az állampolgárok között. Tudniillik a mostani törvények között nincs a munkának becsülete, sok esetben jobban jár a munkanélküli-járadékos, mint az aktív dolgozó, megkapja az önkormányzattól az összeget, mely a nyugdíj 80–90 százalékát teszi ki, és mellette elmegy még egy-két napra bal kézre dolgozni, amit akar, már ott is van pénzben, mint aki nyolc órát ledolgozik, plusz még két órát utazik, fizeti az utazási költséget, és mindennap helytáll a munkahelyén. Ez irritálja a tisztességes munkásembereket, vállalkozókat, nyugdíjasokat.”

„BAUER TAMÁS, a költségvetési és pénzügyi bizottság kisebbségi véleményének ismertetője: ... A költségvetési bizottság 12 szocialista és szabad demokrata tagja általános vitára alkalmatlannak találta ezt a törvényjavaslatot, mégpedig éppen azért, mert a sorok között olvasva megértette ennek a törvényjavaslatnak a célját. De hozzáteszem, a sorokban olvasva is nagyon jól megértette ennek a törvényjavaslatnak a célját. Ennek a törvényjavaslatnak a célja Orbán Viktor minisz-

terelnök úr egy elképzelésének, rögeszméjének a megvalósítása. Ez a rögeszme arról szól, hogy aki Magyarországon munkanélküli, az azért munkanélküli, mert munkakerülő, mert lusta, mert nem akar dolgozni, és ezért a törvényalkotásnak az a feladata, hogy ellehetetlenítse azokat, akik munkanélküliek, akiket a társadalmi, a gazdasági életnek ez a csapása sújt.

Teljesen világos ez a szemlélet, amit a miniszterelnök úr egyébként többször explicit módon is megfogalmazott, és a bizottságnak a szocialista és a szabad demokrata tagjai rámutattak arra, hogy a munkanélküli-járadék időtartamának ez a csökkentése, amelyik egyébként ellentétes azzal az alkotmányos elvvel, hogy ha egy biztosítás – mint a munkanélküli-biztosítás – területén a befizetések változatlanok maradnak, akkor nem lehet önkényesen csökkenteni azt a járadékot, amelyet a biztosítottak élveznek, tehát ez a csökkentés kizárólag egyfajta figyelmeztetés, egyfajta retorzió azoknak a polgártársainknak, akik a gazdasági fejlődés következtében munka nélkül maradtak.

Arra is rámutattak a szabad demokraták és a szocialisták, hogy ez az intézkedés ráadásul elsősorban azokat a korábban dolgozó, sokszor érettségizett, sokszor felkészült embereket sújtja, akik átmenetileg munka nélkül maradnak, ami egy piacgazdaságban természetes.

Arra is rámutattak a szocialisták és a szabad demokraták, hogy a másik intézkedés: a jövedelempótló támogatás megszüntetése és az önkormányzatok által osztott segéllyel való felváltása ütközik azzal az alkotmányos és európai dokumentumokban szereplő elvvel, hogy a társadalom a munka nélkül maradt, elesett tagjait valamiféle ellátással támogatni köteles.

A költségvetési bizottságban az ellenzéki képviselők részéről különös hangsúlyt kapott az a tény, az a törekvés, hogy a szociális segélyezést közmunkához kössék, függetlenül attól, hogy az adott közösségben, az adott településen vannak-e reális közmunka-lehetőségek. Ez a törekvés költségvetési szempontból is kifejezetten hátrányos, hiszen szociológiai vizsgálatok egyértelműen kimutatják, hogy a közmunkával összekötött ellátás sokszorosába kerül annak, amit maga a jövedelempótló támogatás vagy más ellátás jelentene. Tehát költségvetési szempontból is káros, amit tanúsít az is, hogy milyen költségvetési módosító indítványokkal próbálják alátámasztani ezt a rendszert.

A szocialista és szabad demokrata képviselők azt is hangsúlyozták, hogy a munkaügyi ellátásoknak és munkaügyi gondoskodásnak a munkaügyi központoktól az önkormányzatokhoz való áttétele az or-

Ennek a törvényjavaslatnak a célja Orbán Viktor miniszterelnök úr egy rögeszméjének a megvalósítása. Ez a rögeszme arról szól, hogy aki Magyarországon munkanélküli, az azért munkanélküli, mert munkakerülő, mert lusta, mert nem akar dolgozni.

szágban egy évtizede jól és megbízhatóan működő munkaügyi ellátórendszert veszélyeztetni, azt kell mondanunk, azzal fenyeget, hogy azt szétveri. És arra is emlékeztettünk a vitában, hogy ráadásul itt a kormány egy olyan intézményrendszert veszélyeztet, amelyet valamennyi parlamenti párt konszenzusával hoztunk létre a kilencvenes évek elején.

Nagy nyomatékkaal hangsúlyozták a szocialisták és a szabad demokraták a vitában, hogy az a felfogás, miszerint van munka, csak le kell hajolni érte, Budapesten talán igaz. Kisgazda képviselőtársamnak tudnia kell, hogy az ország számos részén, mindenekelőtt az ország keleti részén sokfelé nem igaz, de még a városokban sem igaz az, hogy az érintett képzettségének, felkészültségének megfelelő munkáért csak le kellene hajolni az utcán. Tehát ezért hangsúlyozták a szocialisták és a szabad demokraták, hogy ez a törvényjavaslat filozófiájában ellentétes mindazzal, amit Európa az elmúlt évtizedekben északtól délig, kelettől nyugatig magáévá tett.

Végül rámutattak a szocialista és a szabad demokrata képviselők ennek a törvényjavaslatnak a kifejezetten szegényellenes, és azt is ki kell mondani, cigányellenes indíttatására, ami persze nem áll egyedül a Fidesz vezette jobboldali kormány törvényjavaslatai között, amiről nyilván fogunk még beszélni ma az általános vitában.”

„JAUERNIK ISTVÁN, az önkormányzati és rendészeti bizottság előadója: ... A bizottság többségi véleményét igen egyszerűen tudom ismertetni, mivel a kormánypárti képviselők az érdemi vitában tulajdonképpen nem vettek részt, csak szavazatukkal támogatták a törvényjavaslatot. Eszerint a bizottság 11 igen szavazattal, 5 nem ellenében, 3 tartózkodás mellett a T/1756. számú törvényjavaslatot általános vitára alkalmasnak minősítette.

A javaslat elfogadása esetén lesz nyertese az ügynek és lesznek vesztesei. Nyertese lesz az ügynek a központi költségvetés.

A továbbiakban szeretném a kisebbségi véleményeket ismertetni, azokat az észrevételeket, amelyek a kisebbségi véleményt képviselik.

A bizottságban senki sem vitatta, hogy a törvényjavaslatban felvetett problémák egy része valós, a foglalkoztatás terén vannak problémák, érdemes lenne átgondolni a közmunka rendszerét, a szociális ellátás területén

vannak feszültségek, a támogatások nem mindig célirányosak, nem mindig hatékonyak. Hogy mégis nagyon sokan elutasítjuk ezt a törvényjavaslatot, annak az az alapvető oka, hogy elhibázott koncepcióra épül. Egy rossz koncepció után az egész törvényjavaslat nem lehet jó, és az egész hatása a társadalomra csak káros lehet.

A javaslat elfogadása esetén lesz nyertese az ügynek és lesznek vesztesei. Nyertese lesz az ügynek a központi költségvetés. Azért lesz nyertese, mert jelentős pénzt von ki a Munkaerő-piaci Alapból, amit

– mint tudjuk – a munkavállalók és a munkaadók befizetéséből működtetünk. Az utólagosan megkapott háttérszámítások szerint három év alatt több mint 30 milliárd forint lesz a kivont pénzmennyiség, és ezen túlmenően a következő évtől több olyan feladatot is ebből az alapból fognak finanszírozni, amit eddig a központi költségvetés finanszírozott meg.

A vesztesek sokkal többen lesznek. A törvényjavaslat elfogadásának vesztesei lesznek az önkormányzatok, aztán azok, akik a munkanélküliek bármely kategóriájába tartoznak, valamint az ő családtagjaik.

Röviden szólnék az önkormányzatokról, mert ez váltotta ki a legnagyobb vitát. Tény – s ezt nem vitatják kormánypárti képviselők sem, de a javaslat sem –, hogy az önkormányzatok többletfeladatot, valamint új feladatokat kapnak. Ez alapvetően nem is lenne baj, mert az önkormányzatok azért vannak, hogy a helyi problémákat megoldják. Tehát nem azzal van gond, hogy új és többletfeladatot kapnak, hanem azzal, hogy az új és többletfeladathoz a feltételek nincsenek biztosítva, és a szükséges források sem állnak rendelkezésre.”

„JUHÁSZ GÁBOR, az ifjúsági és sportbizottság kisebbségi véleményének ismertetője: ... A Szociális és Családügyi Minisztérium képviselője nem is rejtette véka alá, hogy a kormány véleménye szerint általában a magyar állampolgárban van egy olyan mentalitás, hogy legyen a maga számára egy bizonyos alacsony összegű ellátás, és ezen túlmenően rövidebb vagy hosszabb ideig tartó munkával, akár feketén is kiegészíti a jövedelmét.

Mi ezt élesen visszautasítottuk, hiszen úgy gondoljuk, hogy eleve a magyar emberről feltételezni, hogy az állam nyakán élősködik, különben lóg, és semmi más célja nincsen egy munkanélkülinek, csak hogy ezt a kis pénzt megszerezze és emellett feketén dolgozzon, mi úgy gondoljuk, hogy ez a fajta megközelítés olyan durva tévedés a magyar állampolgárok megítélésénél, amelyre alapozva törvényt módosítani nem lehet.

A bizottság ülésén felvetődött a Szociális Szakmai Szövetség levele, amelyet minden képviselőhöz eljuttattak. Mi úgy látjuk, hogy abban nagyon sok ponton olyan konkrét kérdések merültek fel, amelyek alapján legalábbis jósolható, hogy ezen javaslat kidolgozói a Szociális Szakmai Szövetséggel nemhogy baráti viszonyban nincsenek, de beszélő viszonyban sincsenek, és úgy tűnik, mintha elbeszélne egymás mellett a szakma, elbeszélne mellettük a kormány.”

„BALLA GYÖRGY, a gazdasági bizottság előadója: ... Mi vállalhatónak tartjuk a polgárok jogos igényét, hogy elsősorban azokon segítsünk, akik magukon is segíteni akarnak, és hiszik a munka becsületét. Ezért helyesnek tartjuk a javaslatban megfogalmazott szankció-

kat, melyek az önkormányzatok által felajánlott, de a munkanélküli részéről el nem fogadott közmunka esetén következhetnek be.

Meggyőződésünk, hogy a társadalomnak segítenie kell a rászorultakon, de a segítségért elvárásai is lehetnek.

A bizottsági ülésen az MSZP szakszervezethez közel álló képviselője ezt az eljárást egyenesen kényszmunkának nevezte. (Kósáné dr. Kovács Magda: Helyesen!) A bizottság kormánypárti többsége ezzel természetesen nem értett egyet.

Meggyőződésünk, hogy a társadalomnak segítenie kell a rászorultakon, de a segítségért elvárásai is lehetnek. Jogosnak tartjuk azt az igényt, hogy a polgárok által befizetett adóforintokból segélyezettek, ha tehetik, vállaljanak részt településük szebbé tételében, az iskolák karbantartásában, a parkok rendezésében, vagy akár az időskorúak ellátásában. Hisszük azt is, hogy eddig is sokan tették volna ezt közülük, ha lett volna rá módjuk és lehetőségük.

Tudjuk persze azt is, hogy nem mindenki gondolkozik így, vannak, akik számára a feketemunka által biztosított jövedelem a vonzóbb, és vannak olyanok is, akik életmódja csak a munka kerülésével összeegyeztethető. Mi nem hisszük, hogy elsősorban rajtuk kell segíteni. A közgondoskodás igénybevételekor különbséget lehet és kell is tenni a dolgozni akaró és nem akaró emberek között.”

„**DR. FAZEKAS SÁNDOR, a Fidesz képviselőcsoportja részéről:** ...

Gyakran panaszkodnak, többnyire informális beszélgetések során a munkaügyi szakemberek, hogy a munkanélkülieket ellátó rendszerekben, illetve a szociális segélyezési rendszerekben jelentős számban vannak olyanok, akik már viszonylag régen elvesztették állásukat, kiközvetíteni őket lehetetlen, munkakultúrájuk lemorzsolódott, és teljesen paszszívvá váltak. Egy részük kifejezetten támogatásokból, segélyekből él. A lakosság állásban lévő, illetve nyugdíjas, tehát adófizető rétegei viszont kevésbé toleránsak a segélyezettek tömegeivel, és ezt a véleményüket nem ritkán drasztikus szavakkal is kifejezésre juttatják. ... Tisztelt Képviselőtársak! Mi, a polgári koalíció képviselői, nemcsak a szociális szolidaritást, de az annak anyagi biztosítékát jelentő munkát is rendkívül fontos értéknek tekintjük.

Mi, a polgári koalíció képviselői, nemcsak a szociális szolidaritást, de az annak anyagi biztosítékát jelentő munkát is rendkívül fontos értéknek tekintjük.

abban, hogy ez a két fogalom egy ellátórendszeren belül, egymást kiegészítve tegye lehetővé a hatékonyabb működést. Biztos vagyok abban, hogy a javaslat alapos megvitatása és kielégése után tisztelt MSZP-s képviselőtársaink is meggyőzhetőek lesznek a fentiekről.

Ehhez talán segítséget nyújthat az a közismert marxista megállapítás is, hogy, idézem: »az embert a munka tette emberré«, melyet a javaslat kapcsán úgy fogalmaznék meg, hogy igen, lehet, hogy az embert a munka tette emberré, de nem a segély. A társadalom, az ellátottak iránti kötelességérzet, felelősségvállalás, az ellátottak kötelességtudata és felelősségének hangsúlyozása a szűkebb és tágabb környezetért, a településért egységet kell hogy alkossanak. Erre tekintettel kérjük a tervezet támogatását.

Köszönöm figyelmüket. (Taps a kormánypartok és a MIÉP padsoraiban.)”

„BÉKI GABRIELLA, az SZDSZ képviselőcsoportja részéről: ... Ez a javaslat sajnos a szegények elleni újabb drasztikus támadás. (Babák Mihály: Ugyan már!) Azt gondolom, hogy a legkegyetlenebb javaslat, ami a Ház előtt volt 1998 óta, és ezt bizonyítani is fogom, mielőtt indulatba jönnének kormánypárti oldalon képviselőtársaim. Azt gondolom, hogy a rendszerváltás veszteségeinek további terhekké történő sújtása az, amit következményként számításba kell vennünk.

Hamis előfeltevésekből indul ki ez a koncepció, ahogy arra már több ellenzéki képviselő, illetve bizottsági kisebbségi véleményt elmondó képviselő is utalt, abból a hamis előfeltevésből, hogy aki ma Magyarországon munkanélküli, az nem akar dolgozni. (Babák Mihály: Ki mondta ez? Ilyet senki nem mondott!) A miniszterelnök úrtól kezdve (Közbeszólás a Fidesz soraiból: Ilyet nem mondott!) nagyon sokan kormánypárti oldalon ezt hangsúlyozzák állandóan, hogy azért kell ezekre a megszorító intézkedésekre sort keríteni (Közbeszólás a Fidesz soraiból: Tárgyra!), hogy támogassák azokat, akik tisztességesen dolgoznak, hogy ne terheljék a nem dolgozók ellátásával őket (Közbeszólás a Fidesz soraiból: Nem igaz!), következésképp (Közbeszólás a Fidesz soraiból: Ezt önök mondják!), aki akar, annak megteremtik a lehetőséget a dolgozásra. (Babák Mihály: Meg is kell teremteni!)”

„KÓSÁNÉ DR. KOVÁCS MAGDA (MSZP): ... Tudjuk azt, hogy segélyen lenni nem jó. Tudjuk, hogy a segélyezettség állapota, a segélynek való kiszolgáltatottság valóban eltávolít az aktív létől, eltávolít a munkaerőpiactól, és ezért hosszú távon rontja az esélyeket. Ezért van a hatályos rendszerben a 180 napi munkavégzési kötelezettség. De a segély társadalmi hátrányait úgy szüntetni meg, hogy magát a rendszert szüntetjük meg, és utána eldicsekszünk azzal, hogy a mi nem létező rendszerünk ellentmondásokat már nem hordoz magában, ez enyhén szólva szűk látókörű megoldás! A tisztelt kormánypárti képviselőtársaimat óvom attól, hogy fejfájásuk legyen, mert ebben a megoldási logikában le fogják csapni a fejüket.”

„**DR. PÓSÁN LÁSZLÓ (Fidesz):** ... Szeretném megjegyezni azt az apró gondolatot, hogy igenis megoldható a közmunkák rendszere, csak kicsit tovább kellene lépni azon, mint ahogy az manapság van.

Ha a tisztelt képviselőtársaim a túloldalon megnéznék akár azt is, hogy Németországban hogyan történik ez, vagy számos európai országban, akkor, mondjuk, a következőt lehetne tapasztalni. Ha munkanélkülivé válik, tételezzük fel, egy pedagógus, akkor ő azt követően kapja ezt a bizonyos jövedelempótló támogatását, akár a munkanélküli-segélyét – ez országoktól függően változik –, hogy például rendszeresen, havonta iksz alkalommal korrepetálást tart azon gyerekeknek, akiknek erre szüksége van. (Kiss Péter: Istenem!) De ugyanúgy el lehet mondani azt a verziót is, ha van, mondjuk, egy munka nélkül maradt szakmunkás festő vagy villanyszerelő, vagy bárki egyéb, akkor eseti jelleggel az önkormányzati intézményeknek a karbantartásában vesz részt. Azt gondolom, ahhoz, hogy ez megvalósítható legyen ilyen formában Magyarországon is, kell az a törvényi felhatalmazás, háttér, amelyről most szó van.”

„**DR. HORVÁTH JÁNOS (Fidesz):** ... A törvényalkotás munka kellene legyen, ami felkészülést igényelne. Attól tartok, amikor hazamegyünk, vagy bárhol megszólítanak bennünket, azt kérdezik, milyen is annak a vitának a színvonala. Mennyire vagyunk mi felkészülve? Bocsánatot kérek, hogy majdnem pedantikusán, közgazdász módon ezt mondom, de olyan fogalmak hangzanak itt el, amelyek már száz éve is elavultak voltak!

A száz évvel ezelőtti vasbértörvény azt mondta, hogy ennyi munkabér van, és azt kell elosztani így vagy úgy. De ez már elavult!

Azt mondta dr. Füle István képviselő úr, hogy a létező munkahelyek el vannak foglalva. Képviselő Úr! Igen tisztelt Ház! Az nem úgy van, hogy van bizonyos számú munkahely, amit elosztunk, majd újra elosztunk és valahogy masszírozzuk, hanem úgy van, hogy munkalehetőségek, tennivalók vannak a társadalomban, amelyek néha elvégződnek, néha nem. Ez nagyon nagy mértékben a közösségek organizációs, szervező képességétől és a politika inspiráló, lehetőséget teremtő jellegétől is függ.

A száz évvel ezelőtti vasbértörvény azt mondta, hogy ennyi munkabér van, és azt kell elosztani így vagy úgy. De ez már elavult! A huszadik század nagy kísérletei bebizonyították, hogy mennyire tévesek voltak. Aztán olyan hangokat hallunk és hallanak a hallgatók, akik bennünket figyelnek, hogy »kényszermunka«. A magyar nyelvben a kényszermunka Recsket jelentette és más hasonló dolgokat. Minden nyelvben bizonyos fogalmakra bizonyos szavak léteznek. Ha ezeket másképp használjuk, akkor a választóink körében több konfúziót keltünk, mint amennyi szimpátiát kapunk.”

„KISS PÉTER (MSZP): ... A vitából számomra az látszik, hogy korigálnom kell egy korábbi álláspontomat. Eddig azt mondtam el mindenhol, a kormányzattal az a baj, hogy kormányzás helyett kommunikál. Most meg látom, hogy belevágott egy dologba, s ez még nagyobb bajnak látszik.

Nem tudom, végiggondolták-e; végiggondolták-e, hogy ha igaz, hogy 30 nappal nem lehet segíteni egy emberen, 30 nappal nem lehet a munkaerő-piaci tartós foglalkoztatásba bevinni – gondolom, abban egyetérthetünk, hogy egy 30 napos foglalkoztatás nem jelent garanciát –, akkor viszont felvetődik az a kérdés, amit polgármester asszony is feltett, hogy ki fogja megfizetni és honnan, hogy több legyen ez a foglalkoztatás. Ha még azt is feltesszük, hogy volna rá igény, volna munkahely, szakértelem, apparátus és egyebek – ki fogja megfizetni?

Ki fogja megfizetni azokban az önkormányzatokban, ahol azért sok a munkanélküli, mert hátrányos helyzetű; azért sok a munkanélküli, mert amúgy kevés a munka, kevés az adóbevétel, ezért aztán önhibáján kívüli helyzetbe került és már a segélyeket sem tudja fizetni az önkormányzat. 1050 ilyen önkormányzat van, az ország egyharmada. Ez az az egyharmad, ahol a munkanélküliek több mint 40 százaléka él, tehát a problémájukra választ kell találni.”

„BORKÓ KÁROLY (Fidesz): ... Van még az előttünk fekvő törvényjavaslatnak reményeink szerint csak keveseket érintő, pótlólagos hozadéka is: igyekszik kiszűrni azokat, akik a társadalom és szűkebb közösségük jóindulatát, szolidaritását kihasználva csak a segélyek megszerzésén ügyeskednek, minden lehetőséget megragadva, kihasználva.

Végezetül az utóbbi mondat illusztrálására 80 éves nagymamámat szeretném idézni, a múltkor azt mondta: »Te fiam, nem értem én ezt a világot! Segélyosztáskor annyi ember gyűlik már korán reggel a tanácsháza elé, hogy az csoda. Hangoskodnak, kiabálnak, fenyegetőznek, a múltkor már majdnem rendőrt kellett hívni. A legtöbbje fiatal. Amikor nagyapád hazajött négy év után az orosz fogságból, minden forintot megnékülöztünk, összeraktunk, hogy még egy fél hold földet vehessünk. S műveltük a másokét is harmadában, felében, hogy megéljünk, hogy boldoguljunk. Most meg mindenkinek minden jár. Hát bolond ez az állam, hogy számolatlanul szórja a pénzt? Nem nézi meg kinek, s hova adja? Ráadásul tudom, hogy a segélyosztáskor hangoskodók hogyan élnek. A kiskertjük merő dudva, az udvaruk gazos, szemetes, kertjeik több éve se szántva, se vetve. Hová jut így ez a világ?«

Reményeink szerint az előttünk fekvő törvénymódosítás révén is jobb irányt vesz az ország, ahol a munkahely, a munka megbecsülhető érték. Ennek reményében köszönöm megtisztelő figyelmüket. (Taps a kormányzó pártok, valamint a MIÉP padsoraiban.)”

„BAUER TAMÁS (SZDSZ): itt egy újfajta filozófia érvényesül, ezt el kell ismerni. És a szocialista és a szabad demokrata képviselők közül sokan állították, hogy ennek a filozófiának az a lényege, hogy a munkanélküli az munkakerülő, semmirekellő, akivel ennek megfelelően kell bánni.

A délelőtti vitában ezt kormánypárti képviselőtársaink közül többen kétségbe vonták. Engedjenek meg nekem tehát egy autentikus idézetet, amelyet már többször idéztem a költségvetési bizottság vitájában is, és amely a következőképpen hangzik. Orbán Viktor miniszterelnök úr október 2-i pápai látogatásán a következőket mondta – az idézet a Miniszterelnöki Hivatal honlapjáról származik, tehát teljesen autentikus –: »Magyarországon egy év alatt 150 ezer új munkahely létesült« – ez az állítás egyik fele – »és ha folytatjuk, amit elkezdtünk, két-három év múlva mindenki munkalehetőséghez jut, aki dolgozni akar« – mondta Orbán Viktor miniszterelnök. (A terembe érkező Tirts Tamás tapsol.) Örülök, hogy képviselő úr tapsol, de fölhívom a figyelmét arra, hogy az az állítás, hogy mindenki munkahelyhez jut, aki dolgozni akar, azt jelenti, hogy a nem önkéntes munkanélküliség megszűnik Magyarországon két-három év múlva. Tehát két-három év múlva csak az lesz munkanélküli, aki nem akar dolgozni! (Folyamatos zaj.)

Na, most az a kérdésem, tisztelt fideszes képviselőtársaim, hogy ismernek-e önök olyan piacgazdaságot a fejlett világban, ahol ez az állapot bekövetkezett. Ismernek-e önök olyan piacgazdaságot, ahol nincs nem önkéntes munkanélküliség?”

„DR. KÖKÉNY MIHÁLY (MSZP): Köszönöm a szót, elnök úr. Bauer Tamás képviselőtársam kellemes esti csendről beszélt, én ehhez némi szomorúsággal azt tenném hozzá, hogy elég méltatlan dolog, hogy egy ilyen fajsúlyos törvénymódosítás tárgyalására kevesebb mint 24 óra áll rendelkezésre, és ezt is lassan már a következő napra átnyúló módon kell megtennünk, úgy, hogy erre a törvényjavaslatra az itt lévő és kitartó körülbelül húsz képviselőtársamon kívül a Kossuth rádió URH álmatlanságban szenvedő hallgatói lehetnek csak kíváncsiak.

Tisztelt Képviselőtársaim! A javaslat az általa átfogott valamennyi területen adós egy részletes hatástanulmány bemutatásával. Ugyanis ha megnézzük az egyes szakaszokhoz fűzött indoklásokat, akkor a törvényjavaslat tényleges tartalmának feltárása és annak megismerése szinte lehetetlen, és ez érvényes a gyermekvédelmi törvény és a fogyatékosok jogairól és esélyegyenlőségéről szóló törvény tervezett módosítására, amelyről szólni szeretnék, és amely törvénymódosítások megítélésem szerint a hátrányos helyzetű csoportok ellátási pozícióját tovább rontják.

Ami a gyermekek védelméről szóló, alig több mint két évvel ezelőtt született és a szakma által is nagyon méltatott törvény módosítását illeti, ez látszólag egy apró módosítás. Mégis egy kicsit farizeus ma-

gatatást tanúsítva a kormány arra hivatkozva kíván hozzányúlni a rendszeres gyermekvédelmi támogatás feltételeihez, mert azt a polgármesterek és a szociális munkások közül sokan javasolták, úgy-
mond, visszaéléseket akarva megakadályozni. Egy burkolt jövedelemtesztet vezet be, mondván, hogy ez az eszköz a felnőttek ellátásában már szabályozott. Indokolt feltenni a kérdést, tisztelt képviselőtársaim, hogy a törvényben javasolt vagyoni limitek valóban olyan mértékűek-e, amelyek gazdagságot jelentenek, és a megjelölt vagyontárgyak birtoklása jelenti-e a megélhetés biztonságát. Kicsit cinikusan hadd jegyezzem meg, hogy sajnos a törvényhozó a hasznosítható vagyontárgyak között nem sorolja fel a nagy értékű vízi járműveket és az értékes műkincseket.

Úgy látom, hogy súlyosan lerontja az 1997. évi XXXI. törvény tekintélyét és az iránta kialakult bizalmat egy olyan igazolási rendszer, amely most nagyobb teret enged a szubjektív értékítéleteknek. Úgy gondolom, hogy ezt a módosítást nem szabad elfogadni, illetve akkor lehet majd erre visszatérni, ha a kormány elfogadható javaslatot dolgoz ki és terjeszt elő a vagyoni gyarapodások mérésére és azok közteherviselésbe történő bevonására.

Az átlagosnál jobb jövedelmű családoknak ma már alanyi jogon fizetünk családi pótlékot, de gondoljuk meg, képviselőtársaim, ennek összege alig valamivel kisebb, mint a rendszeres gyermekvédelmi támogatás. Milyen kár, hogy csak a szegényeknél mérünk szigorú mércével!

Szeretném még azt is megjegyezni, hogy a törvényelőkészítés folyamán nem is olyan régen a tárca vezető munkatársai azt nyilatkozták, hogy úgy-
mond, a visszaélések megakadályozásával megtakarítható összegre tekintettel a rendszeres gyermekvédelmi támogatás jelenlegi mértékének emelését tervezik. Ez már a múlté, feltehetően ez túl sokba került volna, és a törvényjavaslat most már csak egy szeptember hónapban kifizetendő 13. havi juttatásról beszél.

Elnök Úr! Tisztelt Országgyűlés! A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló törvény módosítását is tartalmazza ez a csomag a VI. fejezetben. Az indokolás számomra azt üzeni, hogy a kormánynak a legfőbb törekvése itt is az volt: minél kevesebb többletforrásból ússza meg a törvényi kötelezettség teljesítését. Itt is tetten érhető a hatályos rendelkezések gyengítése, illetőleg a nemkívánatosak kiiktatása. Nem tudom, hogy a fogyatékosok érdekképviselői vajon miként vélekedtek erről a módosításról, de az bizonyosnak látszik, hogy nem örültek a javasolt megoldásoknak. És ami az indokolásokat illeti, arról jobb, ha nem is beszélünk itt a csendet zavarva, mert csak igen-igen nem ideillő jelzőket alkalmazhatnánk.

A javaslat nagy lendülettel kiiktatja a hatályos 22. és 23. §-t, és

Az átlagosnál jobb jövedelmű családoknak ma már alanyi jogon fizetünk családi pótlékot, de gondoljuk meg, képviselőtársaim, ennek összege alig valamivel kisebb, mint a rendszeres gyermekvédelmi támogatás.

helyébe egy elgyengített definíciót tesz. Külön szeretném felhívni a figyelmet arra, hogy a hatályos 23. § egységes fogyatékosági támogatásról beszél, amelynek összege a nyugdíjminimum 80 százaléka. Ezt most a kormány nem vállalta, mert a módosítás az egyik csoport számára 50 százalékot, a másik csoport számára 80 százalékot javasol. Úgy is fogalmazhatunk, hogy az érintettek nagyobbik részének sajnos csak minimális ellátás fog jutni. A jogosulti kör meghatározása, úgy látom, nincs köszönő viszonyban a törvény 4. § a) pontjában szereplő definícióval, sokkal súlyosabb feltételeket szab az új meghatározás, és érthetetlen, hogy az előterjesztők hogyan gondolják egy törvényben használni ezt a két terminológiát.

A legfájdalmasabb azonban az a szemléletbeli fogyatékoság, amely a 49. §-hoz fűzött indoklásban érhető tetten, amely szó szerint azt tartalmazza, hogy: »Az egyes fogyatékosági kategóriák jogszabályi ismérveinek definiálásán túl a jogosulti kör meghatározása konjunktív feltételként a biológiai deficitök szociális következményeit is értékeli, azaz az önellátási képesség teljes vagy részleges hiányát.« Ez a mondat megítélésem szerint egy torz szakmai szemléletet tükröz, a szociális hátrányokat azonosítja az önellátó képesség mértékével, és egy szót nem szól a társadalmi hátrányok kompenzálásáról.

A hatályos 22. § a fogyatékoság folytán keletkező többletköltségek részbeni fedezésére rendelte a fogyatékosági támogatást, de az új definíció, képviselőtársaim, már csak homályos esélyegyenlőségről szól, és – az indokolással ellentétben – felelmegeti a társadalmi hátrányokat. Úgy vélem, az a csoportképző ismérv, miszerint a fogyatékos tud-e magáról gondoskodni vagy sem, alkalmatlan a probléma lényegének a megragadására, azt a látszatot kelti, hogy a magáról gondoskodni tudó fogyatékos hendikepje szinte már elhanyagolható.

Az már csak a kormány kodifikációs varázslata, hogy az új ellátás csak 2000. szeptember 1-jétől folyósítható, vagyis egy konok takarékossági szemlélet következtében a következő költségvetési évben csak négy hónap kiadásai terhelik a büdzsét.

Tisztelt Képviselőtársaim! Akkor, amikor a munkanélküli-ellátás átalakításával összefüggő nagyon fontos kérdésekről beszéltek itt képviselőtársaim, úgy, ahogy Béki Gabriella még délelőtt mondta, egy kicsit árnyék vetült ezekre a nagyon lényeges kérdésekre, amelyekről azért szerettem volna szólni, hogy megindokoljam: a szocialista képviselők számára miért elfogadhatatlan a törvénynek, a törvényjavaslatnak ez a két fejezete is.

Köszönöm a figyelmet. (Taps az MSZP és az SZDSZ soraiban.)”

„**ELNÖK:** Képviselőtársak! Beléptünk december hónapba. Megkérdezem Harrach Péter szociális és családügyi miniszter urat... (Közbeszólás: Már egy negyed órája beléptünk.) Igen, már negyed órája, csak nem akartam illetlen lenni és akkor közbeszólni, ezért csak most jegeztem meg. Tehát megkérdezem Harrach Péter miniszter urat, hogy

most vagy később kíván válaszolni. (Harrach Péter: Később.) Később kíván válaszolni. Köszönöm, miniszter úr.

Tisztelt Országgyűlés! Az általános vitát lezárom. A részletes vitára a következő ülésünkön kerül sor.”

PIKÓ BETTINA–PICZIL MÁRTA

„És rajtunk ki segít...?”

Kvalitatív egészségszociológiai elemzés a nővéri hivatásról

Manapság, amikor a szociálpolitikai fórumokon az egészségügy válságáról és a válság kezelésére irányuló reformelképzelésekről hallunk, felvetődik a kérdés: vajon a problémák és a változások közepette hogy érzik magukat az egészségügyi dolgozók? A válasz nem egyszerű, hiszen e szféra a foglalkozási struktúra szempontjából igencsak differenciált. Az orvosok mellett a paramedikális személyzet is egyre inkább fókuszba kerül. Fokozott figyelmet érdemel a nővéri pálya, melynek krízisjelenségei – nővérhiány, fluktuáció – régóta megoldásra várnak. A nővérek olyan területek munkájában vesznek majd részt, ahol alkalmazásuk eddig még nem volt jellemző: ilyenek az iskolák, a népegészségügy vagy a közösségi ellátás.

A nővéri hivatás múltja és jelene

A nővéri szakma lényegének megértéséhez abból kell kiindulnunk, hogy ún. paramedikális munkaköréről van szó, amely más hivatásokhoz hasonlóan – mint pl. a gyógytornászi, a védőnői vagy a szülésznői – a gyógyító munka köré szerveződött (Blane, 1991). A „paramedikális” elnevezés egyben azt is jelzi, hogy a gyógyítás középpontjában az orvosi hivatás áll, ami nemcsak a szakmai hierarchia csúcsát jelenti, hanem az ellenőrzés-irányítás tekintetében a dominanciát is (Freidson, 1970). E jelenség értelmezéséhez a történelmi gyökerekig kell leásni. A nővéri foglalkozás kialakulása a középkorig nyúlik vissza. Kezdetben a kórházakban – hűen a karitászméjéhez – szerzetesrendek végezték a betegek ápolását. Az ápolási munka egyben az egyén üdvözülési útját is jelentette. A fordulópontot a kórházak szekularizációja hozta meg. A betegek gondozása – hasonlóan az orvosláshoz – világi hivatássá vált, s ezzel háttérbe szorult a nővéri foglalkozás ún. karitatív modellje (Davies, 1980). Ugyanakkor a világi ápolók megbecsültsége rendkívül alacsony volt, míg a rendi ápolók

Köszönetnyilvánítás: A tanulmány a „Nővéri munka magatartástudományi vizsgálata...” c. OTKA F 025070 sz. kutatási projekt keretében készült. A támogatásért a szerzők ezúton is köszönetüket fejezik ki.

továbbra is magas presztízzsel felruházva végezték ápolási tevékenységüket.

Az igazi áttörést a nővéri hivatás terén Florence Nightingale tevékenysége jelentette. Ő a mai értelemben vett ápolónői foglalkozás megalapítójának tekinthető. Az ápolás a karitatív szemléletből életmóddá vált, s egyben elindult a paramedikális tevékenységgé alakulás is, hiszen Nightingale szerint a nővéreknek teljes életmódjukat a betegek gyógyulásának céljába kell állítaniuk, és ehhez az orvos utasításait pontosan végre kell hajtaniuk (Abel-Smith, 1964). Az orvos és a nővér tekintélyvel alapuló kapcsolatát leginkább a katonás rend és fegyelem állandó jelenléte jellemezte. Az ápolás professzionalizálódása is ekkor indult meg. Egyre fontosabbá vált a képzettség, Nightingale és követői nővérképzők alapításával intézményesítették a hivatást. A nővérképző intézmények, amelyek szintén katonai fegyelmet követeltek meg növendékeiktől, többnyire középosztálybeli lányokat vonzottak a pályára. Ez az ápolási modell gyorsan terjedt, nemcsak Anglia-szerte, hanem a többi fejlett ipari országban is. A nővéri hivatás alacsony presztízsét máig meghatározza, hogy míg az orvosi szerepkört tradicionálisan férfiak töltötték be, addig a nővéri szakma a szekularizáció után döntően női munkakörre vált (Mauksch, 1972). Az orvosi szakképzési rendszer máig megőrizte ezt a tradicionális presztízshierarchiát: elsősorban azoknak a területeknek magas a presztízsük, ahol a férfiak vannak számbeli fölényben, mint pl. a sebészet vagy a szülészet-nőgyógyászat, de példaként szolgálhat a tanári pálya elnöiesedése, és így foglalkozási presztízsének csökkenése is.

A századfordulón az orvoslás egyre inkább természettudományos alapokra helyeződött, s ezzel együtt átalakult a kórház intézménye is. Megnövekedtek a nővéri munkával kapcsolatos igények: egyre fontosabbá vált, hogy a nővérek megfelelő iskolázottsággal rendelkezzenek. A nővéri foglalkozásnak fokozatosan képzett hivatássá kellett válnia. Ezt a hivatásbeli modellt főként Amerikában tartották szem előtt, elsősorban itt jelentkezett a megnövekedett ismeretanyag, s a tudományos alapokra szervezett oktatás következtében a nővéri munka differenciálódása. Itt terjedt el legegyszerűbben a főiskolai képzés, amely az ápolást mint önálló tudományterületet is elismerte, saját szakfolyóiratokkal, konferenciákkal, továbbképzésekkel. Mindezek eredményeképpen valamelyest a nővéri hivatás presztízse is megnőtt, amiben az is szerepet játszott, hogy megindult a szakma erőteljes specializálódása (Barribal, 1996). Ez a tény azonban újabb problémát vetett fel: a hagyományos nővéri tevékenységek megbecsültsége a specifikusabb szakmai képzettséget igénylő szakterületekhez képest ma még inkább lecsökkent.

A nővéri hivatás fejlődésének hazai sajátosságai

A nővéri pálya mellett létrejöttek olyan szakmák – pl. az asszisztensi és az orvosírnoki –, amelyek betöltéséhez már követelménnyé vált az érettségi.

A 20. század első évtizedeiben hazánkban kevés eredménnyel jártak a képzés megoldására irányuló törekvések. A nővérképzés szervezetlen volt, nem épült egységes tananyagra. Emellett az intézményes széttagoltság is súlyosbította a helyzetet. Az egyes intézményekben különböző iskolázottsági szinthez kötötték a felvételt, s ez a tény alapvetően meghatározta a nővérek társadalmi rekrutációs hátterét, az eltérő képzettségi szint pedig befolyásolta az elhelyezkedés lehetőségeit (Molnár, 1989).

A felszabadulás után az ország és az egészségügy újjáépítésében nagy szükség volt a nővérek munkájára. Ebben az időszakban a kórházakban megindult az ágyszám és a munkaerőkapacitás mennyiségi növekedése. A nővérek számának emelkedése mellett

a nővéri szakma heterogenizálódása is elkezdődött. Az ötvenes években végbemenő gazdasági-társadalmi átalakulások egyre általánosabbá tették a nők munkavállalását. A munkaerőpiacra belépő nők számára vonzónak tűnt a nővéri pálya, elsősorban városi munkáscsaládok lányai választották ezt a hivatást, de a falusi parasztcsaládok gyermekei is úgy vélték, ha erre a pályára lépnek, az a társadalmi mobilitás fontos csatornája lehet számukra (Tahin és mtsai, 1979).

A hatvanas-hetvenes években az egészségügyi ellátórendszer fejlődése még inkább felgyorsult, így nőtt a szükséglet a paramedikális személyzet iránt. A nővéri pálya mellett létrejöttek olyan szakmák – pl. az asszisztensi és az orvosírnoki –, amelyek betöltéséhez már követelménnyé vált az érettségi. Ezek a pályák magasabb presztízst biztosítottak, így a nővérek számára társadalmi rétegződésbeli továbblépést jelentettek, a hagyományos nővéri hivatás megbecsültsége ezzel szemben hanyatlott. A kutatók arra a megállapításra jutottak, hogy a szakképzettség és az iskolai végzettség eltérései a nővérek belső társadalmi rétegződését is kifejezik (Jeges és mtsai, 1982). Az „elit csapatot” a hetvenes években az intenzíves és aneszteziológus nővérek jelentették. Ennek oka, hogy ebben az időszakban a kórházi betegellátási technológiában végbement változások a nővéri munkára is erőteljesen hatottak. Módosult a rekrutációs bázis is: elsősorban mezőgazdasági fizikai dolgozók, illetve azok a városi munkáscsaládból származó fiatal lányok választották ezt a szakmát, akik gyengébb tanulmányi eredményeik miatt csak így tudtak továbbtanulni. A további fejlődés, specializálódás igénye azonban hazánkat sem kerülhette el, az igény mind jobban megmutatkozik az ápolási szakma megújulására, átszervezésére (Nánási és Kiss, 1995).

Humán segítség, stresszterhelés, kiégés

A segítő foglalkozásúak, így az egészségügyi dolgozók, szociális munkások, pedagógusok, pszichológusok, lelkeszek munkájának lényegi része a humán segítség (Temesváry és mtsai, 1996). Az emberekkel való foglalkozás, a beteg, kiszolgáltatott emberek segítése jelentős vonzerő a pályaválasztásban a karitatív attitűddel megáldott fiatalok számára (Muldoon és Kremer, 1995). Az emberek segítése sok pozitív érzés forrása, ugyanakkor meglehetősen nagy pszichikai megterhelést is jelent. A nők munkájának alapvető részét képezi a humán segítség, ily módon tevékenységük során gyakran találkoznak pszichikai megterhelést jelentő helyzetekkel.

A segítő foglalkozásúak stresszterhelésével kapcsolatban gyakran emlegetett jelenség az ún. kiégés szindróma, amely attól keletkezik, hogy a betegekkel, hajléktalanokkal, haldoklókkal, fogyatékosokkal, mentális betegekkel való foglalkozás során a szakemberek az őket érő pszichikai hatásokat nem a megfelelő módon dolgozzák fel, s ennek pszichikai anomáliák a következményei. A fogalom a hetvenes években Freudenberger (1974) írásai óta került be a nemzetközi szakirodalomba, a hazai köztudatban azonban csak több éves, évtizedes késéssel honosodott meg. Maga a szindróma a krónikus érzelmi megterhelések nyomán fellépő fizikai, érzelmi és mentális kimerültség állapotát takarja, melynek következménye az elszemélytelenedés, az inkompetencia érzése. Ez az általános negatív életérzés kihat a munkavégzésre és a társas kapcsolatokra is (Fekete, 1991). Freudenberger ezt a tünetegyüttest önsegítő közösségek tagjainál, krízisintervenciók központok és egészségügyi intézmények dolgozóinál figyelte meg, de később ugyanezt a tünetegyüttest észlelték más segítő foglalkozásúaknál is, pl. pedagógusoknál vagy lelkeszeknél.

Freudenberger után pár évvel Schmidbauer (1983) foglalkozott behatóan a jelenséggel, amit Helfer-szindrómának nevezett el. Ennek lényegét abban látta, hogy az emberi problémákkal való foglalkozás ára a segítő saját pszichikai egyensúlyának felbomlása. Minél inkább merev életformává, szükségletté alakul a másokon való segítség kihívása, a segítő számára annál nagyobb a veszélye annak, hogy saját lelki egyensúlyának karbantartását elhanyagolja.

Maslach (1982) kutatásai válaszvonalat jelentettek a kiégés vizsgálatában, mivel ahhoz a felismeréshez vezettek, hogy itt egy többdimenziós jelenségről van szó. A maslachi modell középpontjában a kiégés következő meghatározása áll: a tünetegyüttes egy krónikus érzelmi és interperszonális stresszfolyamatokra adott válaszreakció. Bár egyéni stresszérzékelésről van szó, az csak a munkahely szervezeti, a társas kapcsolatokat is magába foglaló kontextusában értelmezhető

A segítő foglalkozásúak stresszterhelésével kapcsolatban gyakran emlegetett jelenség az ún. kiégés szindróma.

(Maslach és Jackson, 1981). Az érzelmi kimerülés, az energiavesztés érzése mellett az új modell kiemelte az elszemélytelenedést, ami gyakran éppen a kimerültség következtében, énvédő funkcióként lép fel. Az elszemélytelenedés együtt jár a munkába vetett hit megrendülésével, súlyosabb esetekben pedig cinizmus és dehumanizálódás következik be. A személyes kompetencia érzésének csökkenése pedig a hatékonyság felfüggesztődésébe, sőt akár alacsony önértékelésbe és depresszióba torkollhat. Maslach és munkatársai (1996) a jelenség leírásán túl az okok feltárását is hangsúlyozták. Megállapították, hogy a kiegésző kialakulására egyrészt egyéni – személyiség-, képesség-, készségbeli –, másrészt munkaszervezeti tényezők hajlamosíthatnak, mint pl. a kiszolgáltatottság a döntéshozóknak, a kontroll és az autonómia alacsony szintje, valamint a társas kapcsolatokból eredő konfliktusok és a stresszel való megküzdés nem megfelelő stratégiáinak alkalmazása. Mindezek előrevetítették a megelőzés lehetséges módozatait is.

Munkahelyi stressz a nővéri hivatásban

Ha a nővéri hivatást, a nővérek munkakörülményeit és a szakma szervezeti jellemzőit tekintjük, megállapíthatjuk, hogy ebben igen sok a lehetőség a stresszhelyzetek kialakulására. Ezek egy része a munka jellegéből fakad, mint pl. a több műszak szükségessége, az ügyeleti rendszer, a nagyfokú felelősség és adaptációs készség, a fizikai és pszichikai szempontból megerőltető munka. Más részük viszont a formális és informális személyközi kapcsolatokból, azaz a pszichoszociális munkakörnyezetből ered (Wheeler és Riding, 1994). Ez utóbbi jelentőségét kutatások sora igazolta, amelyek eredményeként kimutatták, hogy a fokozott fizikai és pszichikai veszélyekre számítanak az itt dolgozók, de a nem megfelelő társas interakciók gyakrabban érik őket felkészületlenül. Emiatt a társas támogatás elégtelensége az egyik legfőbb stresszforrás (Stewart és Arklie, 1994). Bebizonyosodott: az intenzív ápolási egységekben vagy műtétes osztályokon dolgozók munkatechnológiai stresszterheltsége nem fokozott, éppen ellenkezőleg: az ilyen beosztású nővérek stresszterheltsége alacsonyabb, és munkájukkal is elégedettebbek, mint a nem intenzív ápolási igényű munkahelyeken. Magyarozatként a világos feladatmeghatározást, a nagyfokú autonómiát és kontrollt, a pontos szerepkijelölést említették, és azt, hogy úgy érzik, az ő hozzájárulásuk a betegek állapotának javulásához igen jelentős és látványos (Boumans és Landeweerd, 1994).

A több műszak az ápolás szükséges követelménye, hiszen olyan szakterületről van szó, ahol a napi 24 órás igénybevétel, az állandó készenlét nélkülözhetetlen a gyógyulás érdekében. Az ügyeleti rendszer azonban különböző fizikai és pszichikai megterheléseket okozhat, hiszen a természetes biológiai ritmus felborítását vonja maga után, ezért a nővérek és más egészségügyben dolgozók stresszterheltségének vizsgálatában kiemelt helyen szerepel. Az egészségügyi kö-

vetkezmények mellett a szociális hatásokról is szólnunk kell, hiszen a társas kapcsolatokat és a családi élet szervezését is megnehezíti a többműszakos munkakör ellátása. Mindezek fokozottan sújtják a nőket, hiszen ők nemcsak a családi élet összetartó erejét képviselik, hanem élettanilag is kevésbé tolerálják a biológiai ritmus ártrendeződését (Escriba-Agüir és mtsai, 1993).

A stressz és a következményes kiégés sajátosan nyilvánul meg a nővéri hivatásban. Olyan munkaköréről van szó, amelyben a stressz hatása a munkateljesítmény romlásában nem megengedett, ezért inkább a hiányzások magas száma, a fluktuáció, a pályaelhagyások jelzik a problémát (Leppanen és Olkinoura, 1987). A stresszreakció rövid távú figyelmeztető jelei, így a szorongás, a koncentrációcsökkenés, az elkeseredettség, a harag már utalhatnak a kezdődő burnout tünetegyüttes veszélyére (Margolis, 1974). A stressz idejében megkezdett kezelésével a burnout kialakulása megelőzhető.

A több műszak az ápolás szükséges követelménye, hiszen olyan szakterületről van szó, ahol a napi 24 órás igénybevétel, az állandó készenlét nélkülözhetetlen a gyógyulás érdekében.

A vizsgálat módszertana

Jelen tanulmányunk célja, hogy a Csongrád megyei nővérek körében végzett kérdőíves vizsgálatunk (Pikó és Piczil, 1998; Pikó, 1999; Pikó, megj. alatt) kiegészítéseként elkészített interjúk segítségével elemezzük az ápolónők munkával való elégedettségével, hivatásuk jellegével, munkahelyi körülményeikkel kapcsolatos problémákat. A vizsgálat során 51 félig strukturált interjú készítettünk Szeged klinikai és kórházi osztályain dolgozó nővérekkel. A megkérdezettek (2 férfi és 49 nő) átlagéletkora 30 év volt, akik 20 különböző kórházi osztályon, illetve az egészségügy más ápolási területein dolgoztak. A nővérek zömmel egészségügyi szakközépiskolai végzettségűek voltak, többen már szakápolói szakképesítéssel rendelkeztek, és volt főiskolai végzettségű is a mintában.

A módszer előnyeit abban láttuk, hogy az (önkitöltéses) kérdőívvel szemben kevésbé voltak behatároltak a válaszlehetőségek, így árnyaltabb és mélyrehatóbb képet kaptunk egy adott problémacsoporttal kapcsolatban. A kvantitatív vizsgálat által felszínre hozott problémák ugyanis további elemzést igényeltek, hiszen mélyebb összefüggések csak így váltak megismerhetővé, mint pl. annak feltárása, hogy a nővérek munkahelyi problémáik megoldására milyen stratégiákat mobilizálnak. A kvalitatív elemzés legfontosabb értéke, hogy az esetorientáltság segítségével feltárhattuk az egyéni látásmódokat, a munkahelyi problémák szituatív és társas kontextusait.

Eredmények

Az interjú központi kérdése az volt, hogy melyek a leggyakoribb stresszforrások a megkérdezettek munkahelyén. Leggyakrabban a nővérek egymás közötti nézeteltérései, a viták vezetnek feszültséghez. Emellett fontos stresszforrás az orvos–nővér közötti kapcsolat is. A nővérek szerint gyakran állnak a háttérben kommunikációs zavarok, de a pontos információ hiánya is növelheti a feszültséget. Több nővér jelezte, hogy a vizitek légköre szorongásra ad okot, félnek az ilyenkor

Több nővér jelezte, hogy a vizitek légköre szorongásra ad okot, félnek az ilyenkor gyakran előforduló nyilvános megszégyenítéstől. Visszatérő probléma, hogy a gyógyító folyamatban az orvos nem tekinti partnernek a nővért.

gyakran előforduló nyilvános megszégyenítéstől. Visszatérő probléma, hogy a gyógyító folyamatban az orvos nem tekinti partnernek a nővért. Az állandó túlterheltség, a beosztásból adódó nehézségek, a nővérhiány fokozhatják a feszültséget. Említést kell tenni a főnök–beosztott viszony visszásságairól, ez esetünkben a főnővér–nővér relációban jelenik meg. A főnővér rossz kedve, esetleg durva hangneme megkeserítheti a munkanapot. A nővérek a stresszforrások felsorolásakor feltétlenül említésre méltónak tartották az anyagi, erkölcsi megbecsülés hiányát, a gyógyszer- és eszközhiányt, valamint a rossz szervezésből adódó konfliktushelyzeteket.

A következő szempont a feszültség oldásának módjaira koncentrált. Legtöbbször a kollégákkal beszélnek meg problémáikat, informális szinten (pl. műszak után az öltözőben vagy hazafelé sétálva). Az orvos–nővér közötti konfliktust sem mindig sikerül tisztázni, bár – mint azt már az előbbieken említettük – ez az egyik leggyakoribb stresszforrás:

„Igyekszem tisztázni a problémát, ha nagyon fontos, megbeszélés alapján... Bár kevés az az orvos, akivel meg lehet beszélni a felmerülő gondokat. Ilyen esetekben nem tekintik a szakdolgozót partnernek, érvényesül az alárendelt szerep” (38 éves nővér).

Sokan hazaviszik a problémát, otthon a „legtöbbször laikus” férj, vőlegény, gyerek, szülő, barát hallgatja meg a sérelmeket, és próbál tanácsot adni:

„A férjem megért, de megoldást ritkán javasol” (31 éves nővér).

„Otthon segítséget nem kapok, mert aki nem dolgozik az egészségügyben, el sem tudja képzelni és hinni, hogy milyen állapotok vannak” (27 éves nővér).

Többször próbálnak alkalmazkodni a helyzethez, bár az állandó adaptáció újabb stresszforrás lehet:

„Próbálok mindenki személyiségéhez alkalmazkodni... Megtalálni a megfelelő hangnemet... Túl sokat nyelni, véleményt nem nyilvánítani, kicsit már gépiesen tenni a dolgomat” (31 éves nővér).

Többször választják azt a megoldást, hogy nem vesznek tudomást a feszültségről. Ez az elfojtás azonban újabb feszültségek forrása lehet.

Sajnálatos módon szerepel a feszültségoldás módozatai között a dohányzás, a nyugtatók szedése, a sírás, kiabálás, agresszió is:

„Az otthoni problémákat beviszem a munkahelyemre, a munkahelyit pedig hazaviszem. Mindkét helyen találok egy balekot, akin kitölthetem a haragomat, ami abból áll, hogy elkezdek kiabálni, veszekedni. Nagyon jó megoldás lenne, ha valakivel ezt meg lehetne beszélni, de ilyen ember... szakember nincs se otthon, sem pedig a munkahelyemen” (23 éves nővér).

Végül vannak, akik szintén kerülő úton, de megnyugtatóbb módon szabadulnak meg a feszültségtől: tv-nézés, olvasás, házimunka és egyéb szabadidős tevékenységek segítségével. Ilyen előzmények után nem meglepő, hogy a megkérdezettek közül 42 fő szívesen fogadná az osztályon egy pszichológus jelenlétét, bár többen kételyeiknek adtak hangot:

„Szükségesnek tartanám, de gondolom, az egészségügyi dolgozók közül senki nem venné igénybe a széken miatt... egy orvos vagy nővér az nem beteg” (37 éves nővér).

„Az osztályon éppen nem is, de egy ún. intézeti pszichológust igenis szükségesnek tartanék. Félévente kötelezően meg kellene nála jelenni. Ő összegezné a hallottakat és bizonyos betegségekre gyanús munkatársat be tudna idézni magához, és a kellő kezelést fel tudná ajánlani. Egy fekvőbeteg-intézeti osztályon pedig szükség lenne osztályos pszichológusra, akinek a betegek el tudnák panaszolni a sérelmeiket, féltelmeiket” (28 éves nővér).

Sokak szerint az esettmegbeszélő csoport szervezése is megoldást jelenthetne:

„Igen, biztos hamarabb találnánk megoldást a problémákra. A feszültséget oldaná, talán kevesebben hagynák el a pályát” (31 éves nővér).

Van, aki nehézséget lát a megvalósításban:

„Talán jó volna, de sem ember, sem idő, sem energiánk nincs rá a jelenlegi helyzetben” (28 éves nővér).

Ezután megkértük a nővéreket, hogy egy olyan esetről tudósítsanak bennünket, amely a közelmúltban történt munkájuk kapcsán, és amely jelentős lelki feszültséggel, megterheléssel járt. Az esetleírások ismét beszámoltak az orvos–nővér, nővér–nővér konfliktusról, többen említették azonban azt is, hogy túlságosan bevonódnak a betegekkel kapcsolatos problémákba, mélyen megérinti őket a szenvedés látványa. A halál tényének elfogadása is nehéz, ezt az élményt szintén gyakran fojtják magukba a nővérek:

„A saját 14 éves fiammal azonos korú, hozzá még személyiségjegyeiben is hasonló fiú agydaganat-eltávolítás után nem sokkal a kezeim között halt meg... Megoldás? Egyelőre nincs. Majd az idő” (44 éves nővér).

„Egy beteg exitált, úgy éreztem, hogy régóta ismertem. Pedig nem... Úgy éreztem, mintha egy rokonom lett volna... Kedves volt és aranyos a néni, teljesen a szívembe zártam. Nehéz, mert több napig vele álmodtam, de talán elmúlik ez az érzés” (24 éves nővér).

A feszültség csökkentésének egyik lényeges módja a kollegiális szupportív rendszer. A legtöbben szívesen segítenének új munkatársuknak a beilleszkedésben: tudás átadásával, a munkarend, munkafolyamatok és helyi szokások bemutatásával, megismertetésével.

„Segíték a saját tudásomnak megfelelően az új kollégáknak, mivel nekem

nagyon rossz volt a munkakezdés, és ezt nem akarom senkinek visszaadni. Sajnos, aki engem betanított, elfelejtette, hogy volt ő is kezdő, és ő sem tudott mindent a kezdet kezdetén. Én ezt próbálom elkerülni, és mindent elmondani, ami tőlem telik” (21 éves nővér).

Azoknak az osztályoknak a sorában, ahol nem dolgoznának szívesen a nővérek, első helyen a belgyógyászat áll. Ezt követi a krónikus belosztály („elfekvő”).

Befejező kérdéseinkben arról érdeklődünk, hogy a megkérdezettek mely osztályokon dolgoznának a legszívesebben, illetve hol nem látnának el szívesen nővéri teendőket. A válaszadók leginkább az újszülött osztályokon dolgoznának, a babákkal való foglalkozás azért is kedves foglalatosság számukra, mert ezek a gyerekek még nem betegek. Második és harmadik helyen a sebészet és az intenzív terápiás osztály áll. Mindkét helyen érdekes és változatos a munka, és mivel ezeken az osztályokon magas szintűek a szakmai követelmények, korszerűek a felszerelések, ezért sokat lehet tanulni. Traumatológián is többen dolgoznának szívesen, elsősorban

azért, mert itt látványos a betegek gyógyulása, szemmel látható, hogy van értelme a munkának. Azoknak az osztályoknak a sorában, ahol nem dolgoznának szívesen a nővérek, első helyen a belgyógyászat áll. Ezt követi a krónikus belosztály („elfekvő”). Ezeken a helyeken hiányzik a sikerélmény, egyhangú, monoton a munka, a nővérek elfásulnak. A szenvedés látványa megviseli az itt dolgozókat, a halálélmény mindennapos, az elmúlás gondolatát pedig nem tudják feloldozni. Hasonló okok miatt hátrítják az onkológiai osztályokon való munkát is. A gyermekosztályokon a beteg gyerekek látványa teszi népszerűtlenné a munkát. A nővérek véleménye szerint a munkával kapcsolatos elégedettséget, illetve elégedetlenséget befolyásolja az osztály légköre, a műszakbeosztás, a fizetés mértéke, de azt is fontosnak tartják, hogy megfelelő legyen az ellátottság, elegendő gyógyszer és kötszer álljon rendelkezésre, és a végzett munka sikerélményt adjon.

A jelen helyzetről kapott kép teljességéhez befejezésként figyelemre méltónak találtuk az egyik válaszadó megjegyzését:

„Azt hiszem, az egészségügyben már csak megszállott és mazochista emberek dolgoznak, akik kenyéren és vízen elvannak. Ki kell szolgálnunk az orvosokat, a betegeket, és mindenki mást, aki rangban felettünk áll. A mi lelkünkkel ki foglalkozik? Csak egymásra számíthatunk.”

A jövő?

A külföldi és hazai kutatási kísérletek és tapasztalatok azt mutatják, hogy jobb munkaszervezéssel, a stresszfeldolgozás hatékony módszereinek kidolgozásával és aktív gyakorlásával enyhíteni lehet a problémákon. Ami a magyarországi helyzetet illeti, az alap kutatások ered-

ményeire támaszkodva, a pszichoszociális munkakörnyezet és az egyes szakmák közötti kapcsolatok javításával jelentős változásokat lehetne elérni, hozzájárulva ezzel az egészségügy válságának enyhítéséhez. Míg azonban a profitorientált cégek világában a stresszmenedzsment a munkaszervezés fontos eleme, addig az egészségügyi intézmények világa erről nem akar tudomást venni. A magánvállalatok rájöttek, hogy a stresszfolyamatok kihatnak a munkateljesítményre, a munkaelégedettségre, a kreativitásra, az innovációra. Az állami vállalatoknál hiányzik az érdekeltség, emiatt a humán erőforrással való foglalkozás is csak a legszükségesebbre szorítkozik, és negligálja a pszichoszociális munkakörnyezet körülményeinek javítását. A külföldi tapasztalatok arra engednek következtetni, hogy a változások előbb-utóbb teret követelnek maguknak. Átalakulóban van az orvosi és a nővéri szakma, és átalakulóban van a betegszerep is. Ez a változás pedig meg fog jelenni az orvos-nővér, az orvos-beteg és a nővér-beteg kapcsolatban egyaránt. A szerepkapcsolatok terén Allen (1997) valóságos evolúcióról beszél, aki szerint a változás olyan gyökeres, hogy a nővéri hivatás sajátos autonómiájához vezet el. Ez azonban a fejlettebb, nyugati államok egészségügyi rendszereiben zajló folyamat, amitől a hazai egészségügy még igen messze áll. Tudatosan azonban meggyorsíthatjuk a kedvező jelenségek beépülését, aminek eléréseért a kórházmenedzsment sokat tehet. Hiszen az orvosi dominancia egyben a beosztottakért vállalt felelősséget is jelenti.

Irodalom

- Abel-Smith, B. (1964): *The hospitals 1800–1948*. Heinemann, London.
- Allen, D. (1997): The nursing-medical boundary: a negotiated order? *Sociology of Health and Illness* 19, 498–520.
- Barribal, K. L. (1996): Participation in continuing professional education in nursing: findings of an interview study. *Journal of Advanced Nursing* 23, 999–1007.
- Blane, D. (1991): Health professions. In: Scambler, G. (ed.): *Sociology as applied to medicine*. Baillière Tindall, London. pp. 221–235.
- Boumans, N. P. G., Landeweerd, J. A. (1994): Working in an intensive or non-intensive care unit: Does it make any difference? *Heart & Lung* 23, 71–79.
- Davies, C. (1980): *Rewriting nursing history*. Croom Helm, London.
- Escriba-Agüir, V., Perez-Hoyos, S., Bolumar, F. (1993): Effects of work organization on the mental health of nursing staff. *Journal of Nursing Management* 1, 3–8.
- Fekete S. (1991): Segítő foglalkozásúak kockázatai – Helfer szindróma és burnout jelenség. *Psychiatria Hungarica* 6, 17–29.
- Freidson, E. (1970): *Professional dominance*. Atherton, New York.
- Freudenberger, H. J. (1974): Staff burnout. *Journal of Social Issues* 30, 159–165.
- Jeges S., Füzesi Zs., Tahin T. (1982): Az egészségügyi szakdolgozók szakmai és társadalmi differenciálódása. *Egészségügyi Gazdasági Szemle* 20, 48–69.
- Leppanen, R. A., Olkinoura, M. D. (1987): Psychological stress experienced by health care personnel. *Scandinavian Journal of Work and Environmental Health* 13, 1–8.
- Margolis, B. L., Kroes, W. H., Quinn, R. P. (1974): Job stress: An unlisted occupational hazard. *Journal of Occupational Medicine* 16, 659–661.

SZOCIÁLIS MUNKA

- Maslach, C. (1982): Burnout: The cost of caring. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, NJ.
- Maslach, C., Jackson, S. E. (1981): The measurement of experienced burnout. *Journal of Occupational Behavior* 2, 99–113.
- Maslach, C., Jackson, S. E., Leiter, M. P. (1996): Maslach Burnout Inventory manual (3rd. Edition). Consulting Psychologists Press, Palo Alto, CA.
- Mauksch, H. (1972): Nursing: Churning for a change? In: Freeman, H. E.–Levine, S.–Reeder, L. G. (eds.): *Handbook of medical sociology*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, NJ. pp. 206–230.
- Molnár L. (1989): Az egészségügyi szervezet szociológiája. Bevezetés. In: Molnár L. (szerk.): *Orvosi szociológia*. Medicina, Budapest. 137–139.
- Muldoon, O. T., Kremer J. M. (1995): Career aspirations, job satisfaction, and organizational commitment for nurses. *Journal of Psychology* 129, 643–649.
- Nánási J., Kiss F.-né. (1995): Kórházi és klinikai ápolási oktatóegységek szervezése. A gyulai modell. *Lege Artis Medicinae* 5, 234–240.
- Pikó B. (1999): Work-related stress among nurses: a challenge for health care institutions. *Journal of the Royal Society for the Promotion of Health* 119, 156–162.
- Pikó B. (1999): Körkép a Csongrád megyei nővérek társadalmi helyzetéről és hivatásuk szakmai presztízsének megítéléséről. *Egészségügyi Gazdasági Szemle*, 37, 79–89.
- Pikó B., Piczil M. (1998): Az elégedettség és elégedetlenség szociológiai vizsgálata a nővéri hivatásban. *Lege Artis Medicinae*, 8, 728–734.
- Schmidbauer, W. (1983): *Helfer als Beruf*. Rohwolt, Hamburg.
- Stewart, M. J., Arklie, M. (1994): Work satisfaction, stressors and support experienced by community health nurses. *Canadian Journal of Public Health* 85, 180–184.
- Tahin T., Makó Cs., Jeges S. (1979): Az egészségügyi ellátás néhány szociológiai problémája. *Társadalomtudományi Közlemények* 9, 37–50.
- Temesváry B., Pataki O., Kalmárné Csőke M., Zimányi M. (1996): Segítőfoglalkozásúak továbbképzése. *Lege Artis Medicinae* 6, 752–759.
- Wheeler, H., Riding, R. (1994): Occupational stress in general nurses and midwives. *British Journal of Nursing* 3, 527–534.

A 2000. év az egészségügyé?

Interjú Cser Ágnessel

– *Hogyan értékeli Ön a kormányprogram eddigi megvalósulását az egészségügyben?*

– Gógl Árpád egészségügyi miniszter még az Orvosi Kamara elnökeként hirdette meg az egészségügyben dolgozók 400%-os béremelési igényét. Elnöki posztjáról lemondva 400%-os béremelést ígért mint a Fidesz egészségügyi miniszterségének várományosa. Így komoly várakozás előzte meg a Fidesz kampányát követő koalíciós kormányprogramot az egészségügyi dolgozók körében. Nemcsak szakmai körökben, hanem a társadalom széles rétegei előtt is egyértelmű az a tény, hogy a rendszerváltozás legnagyobb vesztesei – az egészségügyi ágazatból való fokozatos forráskivonás miatt – az egészségügy és annak munkavállalói. Mindez annak ellenére történt így, hogy Alkotmányunk 70/D paragrafusa kimondja: „a Magyar Köztársaság területén élőknek joguk van a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez. Ezt a jogot a Magyar Köztársaság a munkavédelem, az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszervezésével, a rendszeres testedzés biztosításával, valamint az épített és természetes környezet védelmével valósítja meg.” Ugyanakkor e jogosítvány nem került tételes meghatározásra. Jogrendszerünk az Alkotmány szellemében szabályozza mint új intézményt 1992 óta – az állami egészségügyi szolgálat helyett – a társadalombiztosítási alapokra helyezett, biztosítási jogviszonyból származtatott jogosultságot az egészségügyi- és nyugdíjellátásokhoz. Az egészségügy mindenkori irányítói a társadalombiztosítási ellátások fedezetéül szolgáló – a központi költségvetéstől elkülönített – Társadalombiztosítási Alaptól több bevételt reméltek.

Az átalakítástól azt várták, hogy a törvényben előírt és a bérekhez kapcsolódó járulékfizetési kötelezettséggel folyamatosan növekedő, elegendő forrás jöjjön létre az ellátások fedezetére. A gazdaságban a korábbi tízezer járulékfizető nagyvállalatból több mint nyolcszáz ezer – zömében járulékot folyamatosan vagy egyáltalán nem fizető – gazdasági társaság, vállalkozás jött létre. A privatizáció megkezdésével, illetve az újonnan létrejött cégek nagy részének csődbejutásával halmozódott fel a kilencvenes évek elején a több mint 260 milliárd tb-kintlevőség, melynek nagy része behajthatatlan.

A nemzetgazdaság szerkezetének drámai változása és részbeni összeomlása alapvetően megváltoztatta a társadalmi újraelosztást, megszorító intézkedéseket hoztak, amelyek elsősorban az egészségügyet sújtották. E megszorító intézkedések kapcsán mondta ki az Alkotmánybíróság, hogy a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való alkotmányos alapjog a „nemzetgazdaság teherbíró képességéhez” igazított kötelezettséget ró az államra. Az egészségügyi ágazat szereplőinek az elmúlt két kormányzat idején nem volt elegendő érdekérvényesítő ereje. Így az újraelosztásban fokozatosan háttérbe szorult az egészségügy. Tapasztalatom szerint

Sajnos a kampány során elhangzott ígérek, annak alapján a parlament által elfogadott kormányprogram és a jelenlegi helyzet között hatalmas a szakadék.

nem a valós társadalmi szükségleteknek, hanem a lobbierdekeknek megfelelő bevételi, illetve elosztási struktúrák alakultak ki. Így következhetett be az a szomorú helyzet, hogy egy alkalmazott háromszor annyi járulékot fizet, mint egy vállalkozó, és egy járulékfizetőre három járulékot nem fizető, de ellátásra jogosult személy jut.

Mint köztudomású, az egészségügy munkavállalóinak zöme közalkalmazott, és a közszférában a munkavállalói jövedelem rangsorában a szociális ágazat közalkalmazottjaival együtt a sor végén kullog.

A kormányprogramban az is szerepel, hogy az egészségügyben dolgozókat meg kell becsülni és emberhez méltó feltételeket kell biztosítani számukra. A kormányprogram ugyanakkor nagyon komoly elvárást is megfogalmazott: magas szintű, etikus gyógyító tevékenységet. Nyugodt szívvel mondhatom, hogy a Fidesz

választási győzelmében nagy szerepet játszott ez az újszerű hang. Sajnos a kampány során elhangzott ígérek, annak alapján a parlament által elfogadott kormányprogram és a jelenlegi helyzet között hatalmas a szakadék. E tény nemcsak az EDDSZ elnökeként, hanem az egészségügyi szolgáltatások potenciális igénybevevőjeként is sértőnek tartom. Nemcsak az ágazat munkavállalóit, hanem a szolgáltatás igénybevevőit, a „polgárokat” is becsapták. Nem szakadhatunk el az Alkotmányban rögzített egyetemes emberi jogoktól, melyek több ponton is sérülnek a jelenlegi kormányzati magatartásban.

– Mit jelent mindez a gyakorlatban?

– Ahogy említettem, a kormány 400%-os béremelést ígért, ehhez képest 1999-ben a tb költségvetésben 13% bérfelzárkózást tervezett. Ez már önmagában jelentősen elmaradt a befogadott mértékű emeléstől, amelyet még tetézt a kétszámjegyű infláció. A kormány az országot ért katasztrófák miatt minden ágazatban 1%-kal zárta a felhasználható forrásokat, de az egészségügyben ez a zárolás ennek a duplája, 2% volt, amely 13 milliárd forint kivonását jelentette. Ez a diszkrimináció megjelent az egészségügyi dolgozók jövedelmében is. Míg a közszolgálati bérek átlagosan 15,8%-ot emelkedtek az 1998. évihez képest, addig az egészségügyben csupán 11% volt a növekedés. Ez az egészségügyi ágazat gyenge érdekérvényesítésének újabb bizonyítéka. A nyilvánosságra hozott béremelési adatok egyébként is megtévesztők, hiszen azok nem bérnövekedésről, hanem keresetnövekedésről szólnak. A zárolás ellenére úgy tettek az ágazat irányítói, mintha a meghirdetett 13%-os béremelés megvalósult volna. Az ígéretések folytatódtak – nyilatkozatok formájában – a 2000. évre is. Ilyen volt például az elmaradt ügyeleti díjak egyszeri milliárdos nagyságrendű beépítése a költségvetésbe. A „vita” csupán az elmaradt ügyeleti díjak nagyságáról folyt a Magyar Orvosi Kamara és az ágazat irányítói között. Míg a MOK 25 milliárd forint felett jelölte meg a szükséges forrást, addig a tárca 20–22 milliárd forintot tartott jogosnak. Az elismert igény ellentételezésére nem került sor az Egészségbiztosítási

Alap költségvetésében. A májusi ígéretes nyilatkozatok után már senki nem vállalta azt, hogy a „beígért” összeg kimaradt a források tervezésekor. A legnagyobb megdöbbenésemre, már az Egészségügyben Dolgozók Demokratikus Szakszervezetének megválasztott elnökeként szembesültem azzal, hogy a költségvetés csak az Egészségügyi Minisztérium „fennhatósága” alá tartozó gyógyító intézmények munkavállalói részére kívánja biztosítani – 2 milliárd forint összegben – az elmaradt ügyleti díjak kifizetését. Nem az megdöbbenő, hogy ezen intézmények munkavállalói részére végre kiegyenlítésre kerülhet az ún. „béradósság” kifizetése, hanem a kormányzati hatalommal való visszaélés, hogy egy ágazati vezetés a kormányzati pozícióját jogtalan előnyökre használja fel. Ugyanakkor az önkormányzati tulajdonban levő intézmények (az egészségügyi intézmények 95%-a) – a tárca által elismert – munkavállalóit is jogosan megillető béradósság biztosítását a legteljesebb csendben egy félmondatos nyilatkozattal áthárították az önkormányzatokra, kellő fedezet biztosítása nélkül. A 2000. évre „közelítünk” a 400%-os béremelési ígéret betartásához, már csak 99%-ával adós a kormány, ugyanis az ezévi cinikus költségvetésben mindössze 4%-os bérfejléshez „adta meg” a forrást, azzal a „megalapozott” prognózissal, hogy ebben az évben inflációs növekedés nincs az egészségügyi ágazatban, így a dologi kiadások fedezete az 1999. évihez képest egy fillérrel sem növekedett. E költségvetési törvény hatályba lépése után is folytatódik a zengzetes bérfejlésztési ígéretés, igaz „óvatosabban”; az EU-nívót jelentő 400%-os béremeléssel szemben már 200%-os béremeléssel is elégedett lenne a tárca vezetője, csak nem tudjuk, hogy melyik évben.

– Mit értett azon, hogy cinikus a jövő évi költségvetés?

– A kormányzat piacgazdaságot hirdet, miközben centralizációt hajt végre. Az egészségügyi ellátó rendszer ma az ország legbiztosabb és legnagyobb piaca. Egyértelmű, hogy a kormány az infláció érvényesülését az egészségügyben sem tudja megakadályozni, egyáltalán nem tud fix árakat bevezetni. Sem a privatizált gyógyszer-, sem a privatizált energia-termelők és szolgáltatók a többi szállítóval együtt nem lesznek tekintettel az egészségügyi intézmények költségvetésére. A csődtörvény az egészségügyi intézményekre is kiterjed, így ezzel a szabályozással a piaci törvények teljeskörűen érvényesülnek az ellátó rendszerben. E piaci törvényekkel a kormány is tisztában van, ezért mondom, hogy ez a költségvetés cinikus. Ugyanis nem kétséges, hogy a szolgáltatások és termékek költségei emelkedni fognak, és erre semmilyen fedezet nem áll rendelkezésre. A kötelező egészségbiztosításról szóló törvény kimondja, hogy minden állampolgárnak biztosítani kell az azonos ellátáshoz való hozzájutás esélyét, tehát ugyanazt a tartalmú szolgáltatást kell nyújtani Szabolcs-Szatmár-Bereg vagy Baranya megyében. Az intézmények különböző „adottságai” azonban eleve lehetetlenné teszik, hogy ennek a követelménynek megfeleljenek. Nem biztos, hogy a kormányzati tudatos for-

A 2000. évre „közelítünk” a 400%-os béremelési ígéret betartásához, már csak 99%-ával adós a kormány.

ráskivonás az ellátási szükségletek szempontjából felesleges intézményeket fogja csődbe juttatni.

– *A pályakezdő egészségügyi dolgozóknak talán az átlagosnál is nehezebb a helyzetük. Ön szerint egy kezdő orvos vállalkozóként vagy közalkalmazottként jár jobban?*

– Az, hogy egy ágazatban szellemi szabadfoglalkozásúak, vállalkozók vagy kötöttebb struktúrában dolgozó közalkalmazottak dolgoznak, munkavállalói oldalról teljesen közömbös lenne akkor, ha tevékenységükkel arányos munkabérhez jutnának. Viszont ma Magyarországon az egészségügyre jutó forrásból sem vállalkozóként, sem közalkalmazottként nem lehet megfelelő jövedelemhez jutni. Hogy az egészségügy privatizált vagy nem privatizált módon tölti be feladatát, elsősorban nem politikai, hanem gazdasági és szakmai kérdés. Így például évtizedek óta nem tudja megoldani a jelentős orvos-túlképzést, miközben a statisztikai adatok egyértelműen azt mutatják, hogy az egy ágyra jutó orvoslétszám magasabb, mint Nyugat-Európában. A fokozatosan szűkülő források egyre jobban hátrányba juttatják a pályakezdők esélyeit. Nem véletlen, hogy kezdő orvosaink az átlagos 74 000 Ft bruttó bér helyett (amelyet az életpálya csúcán érnek el) az ennek a többszörösét jelentő orvos-gyógyszerlátogatói feladatot vállalnak. Sokba kerül ez a magyar adófizető állampolgároknak.

– *Az egészségügy mellett a szociális ágazat is az EDDSZ-hez tartozik. A mostani költségvetés egyik ágazatnak sem kedvez. Hogyan kezelik majd a pénzhányból fakadó problémákat?*

– A szociális ágazatban az átlagkereset bruttó 33 000 Ft, amely kevesebb, mint a szociális gondozottakra jutó normatíva, amely természetesen a dologi ráfordítással növelt értéket is jelenti, azonban arra a feladatra sem elegendő. Mindez erkölcsileg leértékeli azt a munkavállalót, akitől a munka elvégzésén túl azt is várjuk, hogy a másik ember kiszolgáltató helyzetét érezze át és értse meg. E területen egyáltalán nem beszélhetünk paraszolvenciáról sem. Ahhoz, hogy a szociális ágazatban dolgozók elfogadható bérekhez jussanak, összesen 2 milliárd forint kellene. Tudjuk, hogy a kormány saját tevékenységének kommunikációjára 4,2 milliárd forintot tervezett 2000-re. Vagyis a társadalmi igazságtalanságokat kommunikációs stratégiájával akarja eloszlatni. Az a kérdés is felmerül, hogy az adófizetők pénzéből megengedett-e már egy újabb választási kampány előkészületeinek a finanszírozása, ahelyett, hogy a sikeres kampányigéretnek a mindennapokban is megvalósuljanak. Így tehát a 2000. év szociális és egészségügyi ágazatot érintő költségvetése cinikus és tragikus, a kormányzat tudatosan engedi az inflációval egyező érték kivonását az ágazatokból.

– *Az érdekegyeztetés színterei ebben a kormányzati ciklusban jelentősen visszaszorultak. A Költségvetési Intézmények Érdekegyeztető Tanácsa (KIÉT) gyakorlatilag működésképtelenné vált.*

– Valóban, az 1999. év „kiemelkedő eredménye”, hogy a kormány a törvényben előírt érdekegyeztetési lehetőséget egyoldalúan megvonta a közszféra szereplőitől. A törvény ugyan előírja a KIÉT működését, ahol a kormány – mint a legnagyobb munkáltató – és a munkavállalók, a közszféra szereplői találkoznak. A kabinet ugyanakkor ebben az évben

nem hívta össze ezt a fórumot, ezzel elvonta a munkavállalók jogát, hogy egyezkedjenek a jövő évi bérlpolitikáról.

– *Vagyis semmilyen érdekegyeztetésre nem volt mód?*

– Lényegében ez a helyzet. Októberben például Chikán Attila volt gazdasági miniszter jelezte a Szakszervezetek Együtműködési Fórumának, hogy a továbbiakban nem kíván tárgyalni velünk. A szakszervezetek munkaügyi bírósághoz fordultak, mivel a kormány törvénysértést követett el ezzel a lépéssel. A keresetet a munkaügyi bíróság azzal az indokkal utasította el, hogy a kormány nem perképes.

– *Nem lehet beperelni a kormányt?*

– Az elsőfokú bíróság álláspontja szerint nem. S miközben mi arra törekedtünk, hogy érvényt szerezzünk a törvényben biztosított jogainknak, a kabinet egyeztetés nélkül a Parlament elé vitte a költségvetési tervezeteket, mely törvényeket egyszerű többséggel elfogadtak. Ez az eljárás jogtalan, hiszen törvény mondja ki, hogy a KIÉT-en kell biztosítani az érdemi észrevétel lehetőségét. Ezek hiányában egyeztetés nélkül fogadták el a költségvetéseket, sértve ezzel többszáz ezer munkavállaló alkotmányos jogát.

– *Milyen lépéseket tervez az EDDSZ a törvénysértő állapot felszámolása érdekében?*

– Csak törvényes eszközökkel élünk és fogunk élni. Hazai és nemzetközi szövetségesekkel kívánunk érdekérvényesítési jogainknak érvényt szerezni. Ágazataink szakmai szervezeteivel ápoljuk a kapcsolatokat, közös fórumokon és szakmai rendezvényeken kívánjuk bemutatni munkavállalóink és az általuk nyújtott szolgáltatásainkat igénybevevők, az állampolgárok részére a valóságot.

– *Miért vállalta el az EDDSZ elnöki tisztségét?*

– Ügyvéd vagyok. Hosszú évek, évtizedek óta az egyén, az ember gondjai, problémái, illetve azok megoldása a feladatom. Az egészségbiztosító főigazgatóságát is azért vállaltam el, mert alapvető célkitűzésem, hogy az egyetemes emberi jogok ne csupán az írott jogszabályainkban kerüljenek megfogalmazásra, hanem a mindennapok eseményeiben ne érezze magát kiszolgáltatottnak az állampolgár, ha beteg, ha munkavállaló. Ne a mindenkori hatalom határozhassa meg az ember életterét, hanem az ember maga a hatalom szövetségeseként, nem pedig alárendeltjeként.

Októberben például Chikán Attila volt gazdasági miniszter jelezte a Szakszervezetek Együtműködési Fórumának, hogy a továbbiakban nem kíván tárgyalni velünk.

Készítette Lakos Nóra

SZÁSZ ANNA

A Félút Centrum

A Félút szimbolikus elnevezés. Vonatkozik az Addiktológiai és Pszichoterápiás Ambulancia címet viselő, a maga nemében Magyarországon egyedülálló intézményre, amely vállalja, hogy az őket felkereső szenvedélybetegeket átsegíti a józanodás legkritikusabb szakaszán, addig a pontig, amelyen már egy önsegítő csoport segítségével képesek a józanságukat megőrizni. De vonatkozik mindazokra a szenvedélybetegekre, akik megtették az első lépést, hogy megszabaduljanak a betegségüktől.

A Félút Centrum civil kezdeményezésként jött létre és egyedisége abban áll, hogy civil szervezet, az ugyancsak Félúton nevet viselő alapítóvány működteti.

Az alapítóvány története adalék a hazai civil szervezetek történetéhez. De önmagában is fontos és tanulságos. A külső, a mondjuk így: tárgyyszerű, dokumentálható eseményeket átszövik a személyes történések, a személyek közötti kapcsolatok. Az utóbbiak nélkül egyébként sem jöhetett volna létre sem az alapítóvány, sem a Centrum.

A Félúton Alapítványt 1994. január 26-án jegyezték be a Fővárosi Bíróságon.

Az alapítóvány céljai:

1. Az alkoholbetegek bentlakásos és járóbeteg formában történő mentális gondozása.
2. Az alkoholbetegek és családjuk egymáshoz való közeledésének elősegítése a betegség megértésén és elfogadásán keresztül.
3. A fiatalok őszinte, nyílt tájékoztatása az alkoholizmusról mint betegségeggyüttesről. Felvilágosítás és segítségnyújtás a fiatalok körében a betegség korai felismeréséről a várható tragédiák elkerülése érdekében.
4. Az alkoholizmussal kapcsolatos előítéletek lebontása, a kialakult szemlélet megváltoztatása, az ebből eredő társadalmi feszültségek oldása.

A kert

Az alapítóvány gondolata két olyan férfitől származik, akik a saját bőrükön tapasztalták, mit jelent a magyar egészségügyben alkoholbetegnek lenni. Tudták, hogy mi a forgóajtó-szindróma, az ingázás az otthon és a kórház között, megélték a talpraállások és visszaesések már-már rituális ismétlődését. Végül is Dávid Zoltán a negyvenes, Kovács Csaba a harmincas éveinek elején a józanodó alkoholisták közé tartozóknak vallhatták magukat.

1993-ban egy nyárvégi vagy koraőszi napon, mindketten a Dobai

Pszichiátriai Intézetben jártak, látogatóban. Megdöbbenetete őket a kastély belvilága, a leromlott, lepusztult épület – és az azt körülvevő őspark közötti kiáltó ellentét.

A kertnek varázsa volt és ebben a történetben fontos szerepe. Mondhatni a kert volt a kiindulópont, ahonnan a gondolatok elrugaszkodhattak.

En magam nem jártam Dobán. Látogatóként és újságíróként azonban volt alkalmam tapasztalni, hogy a magyar egészségügyi intézmények többségének siralmas állapotánál csak a pszichiátriai intézmények, illetve osztályok állapota siralmasabb. És néhány kivételes helytől eltekintve az alkoholisták voltak a megtúrt, a nem szeretem, vagy éppenséggel a megvetett páciensek a pszichiátriai betegek közt.

Zoltán és Csaba a betegségről és a kórházi viszonyokról való bensőséges ismereteik birtokában mindenestre feltételezték: az alkoholbetegek jobban gyógyulnának emberhez méltó környezetben, és egy olyan program hatására, amely őket nem lenézett és megvetett páriáknak, hanem szenvedő, beteg embereknek tekinti.

A feladat tehát adva volt.

1993-ban még nagyon kevesen tudták, mit jelent egy civil szervezet létrehozni és működtetni. Valójában mindegyik alapítvány – és itt most nem a pénzmosás szándékával, hanem a közemberek által egy-egy számukra fontos cél érdekében életrehívott szervezetre gondolok – a saját keserves tapasztalata révén tanulta ezt meg.

Zoltán és Csaba leírták a gondolataikat. Megfogalmaztak egy szándéknyilatkozatot. Közükbe került egy bank szórólapja, amelyen a reklámozott szolgáltatások között civil szervezetek létrehozása is szerepelt. Felkeresték őket. A bank tulajdonosai: apa és lánya óvatosságra intettek. Jól gondolják meg, mielőtt belevágnának!

Belevágtak. Az alapítványhoz le kellett tenni 50 ezer forintot. Ez nagy pénz volt akkoriban, számukra legalábbis. Végül a baráti körükből sikerült összeszedni.

Közben Csaba anyagot gyűjtött az úgynevezett Minnesota-modellhez, amely az alkoholbetegek gyógyításában: a) nem alkalmaz gyógyszer; b) a gyógyító csapatban részt vesznek józan alkoholisták; c) a 12 lépéses felépülési program első 4–5 lépését használja föl, klinikai körülmények között. Ezt az USA-ban évtizedek óta sikeres modellt Magyarországon a szigetvári kórház dr. Szikszay Petronella által vezetett pszichiátriai osztályán alkalmazzák.

Az első kapcsolat, az első személy, akitől segítséget, felvilágosítást, szakirodalmat kaptak, dr. Kelemen Gábor pécsi pszichiáter, addiktológus, aki részt vett az USA-beli Park Side Hospital Minnesota-programjában. Esély

Külön és nem kevésbé izgalmas történet a dr. Kelemen Gáboré. Arról, hogy a jól képzett fiatal pszichiáter miként jutott el az alkoholisták kórházi kezelésében-gyógyításában elszenvedett kudarcok után annak fölismeréséig, hogy a józanság megtartására az önsegítő csoportok nyújtják a legjobb esélyt.

Rajta kívül a laikus Csabának és Zoltánnak segített dr. Varga Gá-

bor, a győri Petz Aladár kórház, valamint dr. Győri László, a zalaegerszegi kórház pszichiátere.

Csaba sűrűn utazott le Szigetvárra, közben otthon írta a szakmai programot.

Az ő életét gyökeresen megváltoztatta az alapítvány. Illetve, talán helyesebb azt mondani, hogy ő is azok közé a józanodó szenvedélybetegek közé tartozik, akik a belső változások nyomán a külső körülményeiket is megváltoztatják. Nem ritkaság, hogy eredeti foglalkozásukat éppen szociális területen végzett munkával cserélik föl.

Egy kialakult, biztosnak látszó egzisztenciáról lemondani kockázatos lépés. Csaba mozdonyfenntartási tisztként dolgozott a vasútnál. A mérleg egyik serpenyőjében volt a viszonylag magas rang és beosztás, az állandó jövedelem – a másikban a naponta menetrendszerűen jelentkező gyomorgörcs, amellyel szervezete adta tudtul tiltakozását a munkahelye, az életformája ellen.

Még mindig csak 1993-at írunk, amikor tudomására jutott, hogy a munkahelyén létszámleépítést terveznek. Megkérte a főnökét, hadd legyen ő a tíz elbocsátott között.

Munkanélküli lett, kapott némi végkielégítést. Teljes energiáját az alapítványnak szentelte.

Egy csapatban

A következő évben, hogy időlegesen szüneteltesse a munkanélküli státust, részt vett egy átképző tanfolyamon. Időközben munkahelyet változtatott Zoltán is: a Menhely Alapítványból átment az FSZKI-ba, ahová Csaba is követte, az átképzés lejárta után. Bognár Szabolcs mindkettőjüket a védett részlegen alkalmazta, amely az intézményen belül önálló intézmény. 43 ágyon alkoholbeteg hajléktalanokat lát el. Őket próbálják rehabilitálni.

Ma is ott dolgoznak mind a ketten.

Másfél éven keresztül azonban nagyon rossz volt a kapcsolatuk. Zoltán ma már nyugodtan be meri vallani, hogy rettenetesen féltékeny volt Csabára, akinek az alapítvány személyes sikereket hozott. Megtanult tárgyalni, pályázatokat írni, telefonálni, egyáltalán az ügyeket áttekinteni és kézben tartani. Zoltán a gyakorlati munkára önmagát nem tartotta alkalmasnak. Viszont Csaba szerint Zoltán az, akinek a gondolatai meghatározták, hogy az alapítvány merre induljon, milyen tevékenységeket folytasson, addig is, amíg a Centrum megvalósul. És ő az, aki nem hagyta, hogy egy-egy kudarc miatt Csaba elveszítse a hitét, lendületét.

Voltaképp ők nagyon jól kiegészítik egymást, hosszú távon ez egy jól működő, megalapozott barátság. A köztük lévő feszültségről óhatatlanul tudtak közös barátaik, kollégáik, ismerőseik. Végül is egy munkahelyi értekezleten robbant ki a dolog. Ott teljes őszinteséggel tárták föl az egymás iránti féltékenységüket, neheztelésüket. Egy csa-

patban dolgoznak, nem lehet úgy kliensekkel foglalkozni, ha a munkatársak között diszharmónia van.

Kezdetben az alapítvány nehezen jutott pénzhez, tekintve, hogy a pályázatok többségénél megkövetelték, a pályázó is rendelkezzen bizonyos összeggel. A Soros Alapítvány pályázatainál például a saját rész – alapfeltétel.

Nekik viszont nem volt saját tőkéjük, mondhatni egy árva grandjuk sem.

Pályázatok, pénzek

Az első kétszázezer forintot Kati M., egy magyar származású, USA-ban élő és a kilencvenes években rendszeresen hazalátogató asszony adományozta, aki támogatta az alapítvány törekvéseit a fenti pénzüsszeggel, tanácsokkal. Az USA-ból hazahozott szakirodalommal.

Erre a kétszázezerre hivatkoztak minden pályázatban.

Ezzel nyertek először a X. kerületi önkormányzattól ötvenezer forintot, amin irodaszereket vásároltak. Majd az OEP egyik pályázatán egymillió forintot, ezen vásárolták meg a nélkülözhetetlen számítógépet, tv-t, videokamerát és lejátszót.

A pályázatokat többnyire konkrét célokra, illetve tevékenységekre tűzték és tűzik ki, de maga az alapítvány is meghatározott célokra próbált pénzeket szerezni.

1995-ben például elindítottak egy alapfokú elsősegély-tanfolyamot kilenc munkatársuknak, akik majd a leendő Félút Centrumban fognak dolgozni. Ehhez egyebek közt a RICO Rt.-től kértek dologi támogatást. Kötszereket. „A személyes beszélgetés ígéretes volt” – írják az 1995-ről készült beszámolóban –, „de a megbeszélés alapján írott levelünkre nem érkezett válasz.”

Ugyancsak: „1995 februárjában levélben megkerestük a Postabank Rt. marketing osztályát, hogy anyagilag támogasson egy fénymásoló megvételében, amelyre nem érkezett válasz.”

„Április 11-én választ kaptunk az Országos Játékalaptól az 1994-ben beadott két pályázatunkra, melyben közölték, hogy nem támogatják kérésünket.”

Az 1996. évi jelentést már nagyon szakszerűen és áttekinthetően szerkesztették meg.

Tizenöt benyújtott pályázatuk közül hármat beruházásra adtak be, négyet megelőzésre, egyet fénymásolóra, ezenkívül pályáztak társadalmi szervezetek támogatására, hajléktalanellátásra, gyermek-, család-, ifjúságvédelemre stb. stb. A tizenöt pályázatból kilencet elutasítottak, a hat elnyert támogatás összesen 1 880 000 forintot tett ki, amelyet határidőre, előre meghatározott célokra kellett fordítani.

1997 a pénzügyeket tekintve nem volt szerencsés, mindössze 300 000 forintot nyertek pályázaton.

Döntő fordulatot hozott viszont az 1998-as év. Ekkor ugyanis a Népjóléti Minisztérium Szenvédélybetegek nappali ellátása című pá-

lyázatán 9 500 000 forintot, további két pályázaton 500 000–500 000 forintot nyertek.

A nagy terv, a Félút Centrum a megvalósulás közelébe került.

Jelenlét

Mindeközben az alapítvány igen komoly aktivitást fejtett ki.

1995-től kezdve három éven keresztül prevenciók tevékenység címszóval munkatársai változó létszámban járták a fővárosi középiskolákat. Osztályfőnöki órákon beszéltek az alkoholizmusról.

Összesen kilenc iskola 1500 diákja tudott meg olyasmit az alkoholizmus-betegségről, az alkoholista személyiségről, a betegség családi vonatkozásairól, amelyekről korábban nem hallott. A nem szokványos előadásokon túl a diákoknak írásos anyagokat osztottak, amelyekben megtalálható volt egy teszt, az előadásokról egy kérdőív, valamint a Félúton Alapítványról egy ismertető, a segítségkéréshez szükséges telefonszámokkal.

A megválaszolt kérdőívek tanúsága szerint a diákok valamennyien érthetőnek tartották az előadásokat, 57 százalékuk kapott az alkoholizmust illetően új információkat, 96 százalékuk pedig igennel válaszolt arra a kérdésre: „Hitelesnek tartod-e, hogy józan alkoholista beszélt a témával kapcsolatban saját életéről?”

A válaszok nem adják vissza azt a valóban katartikus élményt, amelynek néhány alkalommal a diákok között magam is tanúja voltam. Belép az osztályterembe három ismeretlen, mondjuk két férfi és egy nő. Aki megszólal, bemutatkozik: „Gabi vagyok, alkoholista.” És ekkor nagyon mély csönd támad. Olyan csönd, amilyen csak kivételes alkalmakkor van az iskolákban. Az, aki önmagáról, a saját drámájáról beszél, nyilvánvalóan a bőrét viszi a vásárra. A hallgató pedig, aki még soha nem hallott felnőttet így, ilyen nyíltan beszélni, különösen nem olyasmiről, amit szégyellni szoktak, elhallgatni, letagadni, óhatatlanul a dráma részesévé válik. A katartikus hatást fokozza, hogy azok az emberek, akik itt és most alkoholistának vallják magukat, még véletlenül sem hasonlítanak az alkoholistákról alkotott képhez.

Néhányszor az osztályfőnöki óra után ott maradtam a 15–18 éves lányokkal és fiúkkal beszélgetni. Felzaklatta őket, amit hallottak. Felszínre jöttek titkolt vagy azonosítatlan élmények. Szinte mindegyikük családjában enyhébb vagy súlyosabb problémaként jelen van az alkohol. Szülők, nagyszülők, oldalági rokonok, férfiak és nők életében. Korai halálozásokról beszéltek, idő előtti megrokkánásokról. Egy lány, akit a szülei örökbefogadtak, akit szeretettel vettek körül, mióta az anyja zugivó, az ellenkezőjét éli meg. A megváltozott személyiségű asszonytól a szeretetlenséget, sőt, az elűzéssel való fenyegetést. Nem véletlen, hogy minden osztályban megismétlődik a kérdés: Hogy lehet segíteni azon, aki nem kér segítséget?

A prevenciók tevékenység részeként első alkalommal 1996 nyarán és attól kezdve minden évben az alapítvány sátrat vert a Pepsi-szigiten.

Sok egyéb, ifjúsággal hivatásszerűen foglalkozó szervezettel szemben Kovács Csabáék felismerték, hogy az egy hétig tartó rendezvény (buli) kiváló lehetőséget nyújt a 15–30 éves korosztállyal való kapcsolatteremtésre és az alkoholizmusra vonatkozó ismeretek terjesztésére.

Azokkal a mindkét nembeli ifjakkal, akiket a sátonál megállásra készítetett az alapítvány *Alkoholizmusról másképp* szlogenje, akik vállalkoztak arra, hogy kitöltenek egy húsz kérdésből álló tesztet, az alapítvány saját élménnyel rendelkező, több éve józan munkatársai beszélgettek.

Ily módon kétfelől szereztek róluk információkat. És ugyanakkor a beszélgetésre vállalkozó fiatal nők és férfiak saját élménnyel megtámasztott információt kaptak egy hiteles személytől, aki maga már végigjárta azt a bizonyos utat, aminek veszélyeire felhívta a vele szemben ülő figyelmét.

Jóllehet az alapítvány felmérései nem tekinthetők reprezentatívnak a szigeten megforduló 30–40 ezer fiatalra, még kevésbé a 15–30 évesek teljes populációjára nézve, jelzésként mindenképpen figyelemre méltóak. 1996-ban több mint háromszázan töltötték ki a tesztlapokat. A válaszokból kiderült, hogy 77 százalékuk igen szoros kapcsolatban áll az alkohollal. 1997-ben már több mint ezer kitöltött tesztlapon a válaszolók 84 százaléka jelezte ezt a bensőséges viszonyt, illetve hogy ezekben az esetekben addikt személyiségről van szó. A fiúknál 22, a lányoknál pedig 8 százalékban *kifejezett alkoholizmusról*.

A fiatalokat felszabadította, közlékennyé tette a névtelen megnyilatkozás lehetősége. Családi tragédiákba, gyerekkori traumákba, a velük szemben közönyös, hideg, vagy éppenséggel agresszív környezettől elszorított sérüléseikbe engedtek betekintést.

1997-ben magam is részt vettem az alapítvány sátrában zajló beszélgetésekben. Az erről készült riport: Pillantás a Szigetre (Pepsi-sziget '97) címmel az Esély 1998/2-es számában jelent meg. A saját akkori élményeim is a fiatalok magányosságáról, magárahagyatottságáról, kitörési kísérleteiről tanúskodnak. Arról, hogy a feszültségeik oldására használják a szereket és a zenét. Olykor, kivételes esetekben csak a zenét – szerek nélkül.

Nem tartozik szorosan a tárgyhoz, de mindenképpen jellemző az a változás, amely a Pepsi-sziget médiavisszhangjában tapasztalható. Az első évek drogabúzusokról, egyéb kilengésekről, egyáltalán a Szigetről mint az alternatív magatartáskultúra színhelyéről szóló tudósításait 1999-ben meglepetésszerűen olyan felmérésekről készült híradások váltották föl, miszerint a Sziget a *jó középosztálybeli fiatalok kapcsolódását szolgálja*. A Sziget tehát megszűnt az alternatív szórakozást képviselni. A Sziget néhány év leforgása alatt konformizálódott.

Ha hihetünk az ez irányú felméréseknek.

Edit és Anna

– Egy alkoholistának óriási egója van. Számára nincs édesebb, jobb, mint a saját betegsége. Nem tudja elengedni.

Edit mondja ezt, aki mögött hosszú és tragikus mozzanatokkal tarkított alkoholos pályafutás áll. De már jó néhány éve, hogy a józan alkoholisták közé tartozik. Azok közé, akiket dr. Szentesi Péter pszichiáter – kezdetektől az alapítvány munkatársa – ekként jellemez:

– Amikor józanná válnak, fantasztikusan kreatívak. Azt hozzák, amik eredetileg ők, amit elfedett az ital, hiszen az óriási destrukció. Amikor azonban leteszik az italt, akkor derül ki, hogy alapvetően milyen gazdag az egyéniségük, mennyire erős bennük az egymás iránti szolidaritás, a szociális elkötelezettség.

Editet 1996-ban kérte föl az alapítvány két munkatársa, hogy vegyen részt a munkájukban. Kezdetben az iskolákban tartotta azokat a már említett rendhagyó osztályfőnöki órákat. 1996 nyarán az alapítvány a Félút Centrum megvalósításának részeként elindította a fővárosban az Alkohológiai Tanácsadó Szolgálatot, amelynek a XII. kerületi Családsegítő adott otthont.

A tanácsadó szolgálat célja: segítséget nyújtani azoknak az embereknek, akiknek problémát jelent a saját vagy hozzátartozójuk alkoholfogyasztása.

Ez volt az a munkaterület, amelyben Kis Edit önmagára talált. Felfedezte, képes a másik emberben bizalmat ébreszteni, a másikat megszólaltatni, elfogadtatni önmagát és másokon segíteni. Személyes adottságait, az alkoholista periódusából származó tapasztalatait elmélyítette és tudatosabbá tette a SOTE-n végzett kétéves mentálhigiénés szakirányú továbbképzés. Ezen olyan ismereteket kapott, amelyeket ebben a munkában nagyon jól fel lehet használni. Legnagyobb nyereségnek a Rogers-féle személyiségközpontú megközelítésre vonatkozó tanításokat tartja, amelynek központi gondolata és egyben módszere, hogy a probléma megoldása magában az emberben, a kliensben rejlik, a segítő szerepe, hogy tudatosítsa benne ezt a felismerést.

Edit a továbbképzés befejezésekor írott záródolgozatában a segítő kapcsolat példajaként Anna történetét dolgozta föl.

Anna telefonon kereste meg a Tanácsadó Szolgálatot és férje (a valóságban élettársa) italozása miatt a szolgálat munkatársával – ez volt Edit – személyes találkozót beszélt meg.

Edit leírása szerint „Anna fiatal, szép, dekoratív nő, határozott, energikus mozdulattal lép be az ajtón...”

Aztán beszélni kezd. Folyamatosan és kizárólag csak a férje/élettársa italozásáról, amelynek következményeként a férfi állandóan elégedetlen vele. Nincs tekintettel közös gyerekükre, a hatéves kislányra sem. Ő pedig attól tart, hogy a kontroll nélküli ivászat miatt szétesik a család.

Edit néhány jól megválasztott kérdést tesz föl. A válaszokból kiderül, hogy Anna első férje is mértéktelenül ivott, ezért vált el tőle. További kérdésekre adott válaszaiban pedig felelevenednek a gyerek-

kori élmények, amelyek így vagy úgy kapcsolatban állnak az alkohollal. Voltaképpen Anna egész családjában szokás volt inni. Az édesapja a kocsmában ivott, az édesanyja otthon, házilag pancsolt likőröket. Ezekkel már a 10–11 éves kislányt is megkínálta.

Edit könyveket adott Annának, alkoholisták vallomásait, és megbeszélték a második találkozást.

Ekkor vált világossá, hogy Anna első alkalommal egy fedőtörténetet adott elő, hogy a valódi problémája önmaga. Többszöri beszélgetés után Edit segítségével eljut addig, hogy vállalni tudja a saját alkoholizmusát. Ettől kezdve rendszeresen részt vesz önsegítő csoportok összejövetelein. Abbahagyja az ivást. Emiatt konfliktusai vannak az italozást továbbra is folytató élettársával, de most, hogy világosan látja a saját, alkoholizmusba torkolló életútját, ezeket az összefüggéseket is vállalja.

Edit szerint Anna ritka eset.

Az alkoholisták nem szoktak ilyen gyorsan megnyílni, minthogy az alkoholizmus a tagadás betegsége. Mindenesetre ő ma már a józanodók közé tartozik. Amióta pedig működni kezdett a Félút Centrum, egyike a segítőknek.

Fel kell nőni!

A Fővárosi Bíróság 1998. szeptember 30-án hozott végzésében a Félúton Alapítványt kiemelten közhasznú szervezetnek minősítette. Ugyanebben az évben, mint azt föntebb írtuk, az alapítvány tekintélyes pénzüsszeget nyert a Népjóléti Minisztérium pályázatán.

A Félút Centrum létrehozásának tehát megteremtődtek az anyagi feltételei. Az alapítvány munkatársai pedig erre készültek, nagyon tudatosan, évek óta.

Nem volt egyszerű azonban megfelelő épületet találni. Amikor megtaláltak és megvásároltak a XVII. kerületi Liget soron, zöld övezetben egy jó beosztású, kertes, családi házat, további hónapokat vett igénybe, amíg a különböző hatóságoktól megszerezték a szükséges engedélyeket, amíg az épületet némiképp átalakították, berendezték.

1999 júliusában a Félút Centrum megnyitotta kapuját a betegek előtt.

Megkezdődött az ambuláns rendelés. Többé-kevésbé úgy, ahogy eltervezték.

A legfontosabb személy a kliens. Az ő érdekében dolgoznak a segítők, a szakemberek: dr. Szentesi Péter pszichiáter, a Centrum szakorvosa, Molnár Andrea pszichológus, Vida Katalin asszisztens. A klientsztól pedig azt várják, hogy csinálja végig, amire vállalkozott. Ne akarjon a kezelés alól kibújni. Jelenjen meg az előre megbeszélt időpontokban. Természetesen józan állapotban, hiszen érdemleges párbeszéd csak ekként folytatható.

Az alapítvány, mondhatnánk, célba ért. Az öröm azonban nem teljes. A Centrum működtetését ugyanis nem lehet bizonytalan kimene-

CIVIL VILÁG

telű pályázatoktól függővé tenni. A finanszírozás hosszú távon megoldatlan. Jelenleg folynak különböző irányban kísérletek. Az önkormányzatoknak a szociális törvény értelmében kötelességük a területükön élő alkoholisták gyógykezeléséről gondoskodni. Az alapítvány, illetve a Centrum ezt a kötelezettséget a megfelelő térítés ellenében átvállalja. A velük tárgyalásban álló önkormányzatok azonban feltételül kívánták szabni, hogy ellenőrzésre átadják nekik a betegekről készült listát. Ezt azonban Dávid Zoltán és Kovács Csaba a személyiségi jogokkal, az orvosi titoktartással és mindenekelőtt a saját elveikkel nem tartották összeegyeztethetőnek.

A civil éthoszt, a laikus magatartást meg kell tudni őrizni. Ugyanakkor tisztában vannak azzal, hogy a pénzszerzéshez a laikus módszerek már nem felelnek meg. Ez az a feladat, amihez fel kell nőni. Ők, egy hosszú tanulási folyamat eredményeként fel is nőttek.

Szerzőink figyelmébe!

1. A beküldött és a lap jellegének megfelelő írásokat szakértők bevonásával a Szerkesztőség bírálja el.
2. A közlésre benyújtott tanulmány még nem publikált és más folyóiratnál elbírálás alatt nem lévő, eredeti írásmű lehet.
3. A tanulmány szövegét nyomtatott kéziraton kérjük leadni, A/4-es méretű papíron, széles margóval, kettes sortávolsággal. Kérjük mellékelni a kéziratfájlt floppyn Rich text formátumban.
4. A szöveg első lapja a címlap, amelyen a szerző(k) neve, a cikk címe (alcíme) szerepeljenek és az esetleges köszönetnyilvánítások *-gal jelölt lapalji jegyzetben, valamint a szerző(k) foglalkozása.
5. A szövegtörzshöz csak olyan lábjegyzetek kapcsolódjanak, amelyek a főszöveghez fűznek megjegyzéseket, kiegészítéseket stb. Pusztán irodalmi hivatkozásokat tartalmazó lábjegyzetek ne legyenek. A lábjegyzeteket lapalji jegyzetként kezeljük. Az irodalmi hivatkozások a főszövegben szerepeljenek a következő formában:
 - ha a hivatkozott mű szerzője szerepel a szövegben, a név után zárójelben legyen a hivatkozott mű megjelenésének éve és szükség esetén a hivatkozott oldalszám(ok), pl.: Piroska (1999: 15–16),
 - egyéb esetekben (idézet stb.) zárójelben szerepeljen a szerző(k) neve, a megjelenés éve és szükség esetén a hivatkozott oldalszám(ok), pl.: (Tóbiás–Benedek 1999: 13),
 - el kell kerülni az „i. m.”, „i. h.” típusú hivatkozásokat.
6. A szövegben szereplő táblázatokat számozva, címmel ellátva kérjük. A táblázatok címe, az oszlopok és sorok megnevezése, a magyarázatok a cikk nyelvén íródjanak. Nem fogadjuk el tehát az adatelemző, adatfeldolgozó programokból kikerült nyers, szerkesztetlen, a szövegbe pusztán beillesztett táblázatokat. Amennyiben a szerző ábrát kíván közölni, ezt külön lapon, a kívánt formában megrajzolva kérjük leadni.
7. A szövegtörzs után, külön lapon kezdve kérjük az irodalomjegyzéket. Az irodalomjegyzék a szerzők neve szerint szigorú betűrendben tartalmazza a szövegtörzsben és a lábjegyzetben hivatkozott teljes irodalmat olyan módon, hogy a szövegbeli hivatkozásokat az irodalomjegyzékben azonosítani lehessen. Az irodalomjegyzék ne tartalmazzon a szövegben nem hivatkozott művet. Az irodalmi hivatkozások három alapformája a következő:
 - könyv: szerző(k), a megjelenés éve: a mű címe, a kiadás helye: a kiadó neve,
 - folyóiratcikk: szerző(k), a megjelenés éve: a cikk címe, a folyóirat neve (az évfolyam sorszáma), a szám sorszáma, a cikk kezdő és befejező oldalszáma,
 - gyűjteményes kötetben szereplő cikk: a szerző(k) neve, a megjelenés éve: a cikk címe, In: a gyűjteményes kötet szerkesztőjé(i)nek neve (szerk. vagy ed(s), vagy Hrsg.), a kötet címe, a kiadás helye: a kiadó neve, a hivatkozott írásmű kezdő és utolsó oldalszáma.

Felhívás!

A Budapesti Szociális Forrásközpont a „Szociális Munka Múzeuma” fantázianevű projekt kidolgozásán munkálkodik. A kiállítás a szakma fejlődését előrevivő eszmékre szeretne koncentrálni, mert úgy véljük, hogy a nagyközönségnek érdekesebb lehet a szociális gondolat fejlődéstörténetéből ízelítőt adni, mint az amúgy is csak kis számban rendelkezésre álló szakmai relikviákat felmutatni.

A „múzeum” szó valójában egy kétrészes képzési projektet takar. Az első részben a „múzeum-látogatók” csoportja a hazai szociálpolitika történetének néhány múltbeli, prominens szereplőjével folytathat virtuális beszélgetést. A választható kérdések szövevényes lánc a látogatók előtti, ún. „érintős” (touch-screen) videoképernyőn jelenne meg, miközben egy trükkös videotechnikai megoldás segítségével a beszélgetők előtt életre kelne pl. Hilscher Rezső, P. Oslay Oswald vagy épp Róbert bácsi alakja, akikkel a szociálpolitika egy-egy fontos és vitatott dilemmájáról lehetne eszmét cserélni. E hangulati és gondolati felvezetés után, a kiállítás második részében, a látogató-csoport vita-csoporttá alakulna át, és az előbbieken felvetett álláspontokról igyekezne egyéni, netán csoportos álláspontját kialakítani, miközben a kiállítás vita-vezetője a témához kapcsolódó további tényekkel és adatokkal is megismertetné őket.

Aki kedvet érez a projektben való részvételre, küldjön egy e-mailt a következő címre: gosztonyi@budapest.hu, vagy jelezze a 327-1864-es fax-, illetve a 327-1419-es telefonszámon.