

esély

2000/3

Társadalom- és szociálpolitikai folyóirat

TARTALOM

EURÓPAI SZEMMEL

- 3 Hámor Szilvia: A szolidaritás világától a szép új világig?

TANULMÁNYOK

- 24 Bagó József: A hazai foglalkoztatáspolitiká közeletése az európai normákhoz
45 Csoba Judit: „Esély vagy utópia”?

MAGYAR VALÓSÁG

- 67 Monostori Judit: Lakásfenntartási támogatás a városokban
89 Diósi Ágnes: „Folyton laknának”
104 Bödey János–Spitzer Tibor: „Nem szabad kerületi pénzből nyomornegyedet létrehozni”

PARLAMENTI FIGYELŐ

- 112 Magzat a pártok ölen

CIVIL VILÁG

- 122 Szász Anna: Iskola a Zöld Kakashoz

Hámor Szilvia

A szolidaritás világtól a szép új viláig?¹

Mi az oka annak, hogy mindenütt válságban van az egészségügy rendszere, és mindenütt keresik a megoldás lehetőségét? Fenntarthatóak-e az elmúlt évtizedek társadalmi, technikai, gazdasági változásai nyomán a szolidaritáson és a generációk közötti társadalmi szerződésen alapuló jóléti rendszerek? Reform, gyökeres megújulás vagy elegendő a meglévő rendszer finomszabályozása, erre keresi a választ a cikk szerzője, a különböző elven működtetett egészségügyi rendszerek mechanizmusainak, finanszírozási módjainak áttekintésével.

Miközben a – többé vagy kevésbé – jóléti jellegű társadalmak egészségügyi rendszereivel foglalkoztam, nem tudtam szabadulni a *déjà vu* érzésétől. Újra és újra Huxley Szép új világ-a jutott eszembe. A lombiktól kijelölt – fájdalomtól, csalódásoktól és létbizonytalanságtól mentes – hosszú út, végén az öregségtől és kintől mentes, könnyű és olcsó halál. A negyvenes években íródott anti-utópia a sokak által vágyott egyenlőség társadalmának és a fogyasztói kapitalizmusnak egyaránt végletesen megrajzolt képét mutatta fel. Az elmúlt fél évszázad során létrejövő jóléti társadalmak működése azonban arról tanúskodott, hogy a szélsőségesnek tűnő kép sok vonatkozásában nem is olyan túlzó. A bölcsőtől a halálig tartó létbiztonság ígéretének magas az ára: az egyén önmagáról való gondoskodásának és felelősségvállalásának visszaszorulása. Hogy végül is mi a baj, ha egyáltalán van baj a jóléti állammal – ezt vizsgálom az egészségügy szemszögéből. Ez a nézőpont két szempontból is tanulságos: egyrészt annyiban, hogy az egészségügyi rendszerek válságában megjelenik a jóléti állam minden dilemmája, másrészt az egészségügy híven tükrözi egy-egy társadalom fejlettségét, erkölcsét és kultúráját, gazdasági, szociális és elosztási viszonyait is.²

1 A tanulmányt az Institut für die Wissenschaften vom Menschen és a Project Syndicate által alapított Milena Jesenska ösztöndíjasaként írtam.

2 Losonczy Ágnes: Utak és korlátok az egészségügyben.

Az azonosságok különbségei

A szolidaritás a kezdetektől fogva minden társadalomra jellemző volt. Az ezen alapuló közösségi gondoskodást jórészt a hagyományok és a vallási elvek írták elő. A keresztény egyházak iskolákat és ispotályokat tartottak fenn. A protestáns etikának egyik sarokköve a közösség iránti felelősség. A muszlim vallás előírja a hívei számára, hogy vagyonuk egytizedét juttassák vissza a közösségnek, így adva Allahnak hálát, jó sorsukért. Ahhoz, hogy a társadalmat ne fenyegetse pillanatonként az éhség-lázadás és a szakadás, legalább minimális szinten gondoskodnia kell minden tagjáról. A városiasodással, az ipari termelés, illetve a munkásosztály kialakulásával a hagyományos közösségek és a közösségi gondoskodás formái széthulltak. A szolidaritás érvényesítése fokozatosan a szekularizálódó államra szállt át. Egyre szélesebb körben kiterjedt a kötelező szolidaritás rendszere, a bismarcki rendszerben biztosítási, az angol beveridgei rendszerben adófizetési alapon. Ez utóbbi megfelelője volt a szocialista országok egészségügyében a Szemasko-elv: „az állam biztosítja az ingyenes, mindenki által hozzáférhető magas szintű ellátást”.³

A második világháború után létrejött szocialista világrendszer kihívást jelentett a nyugati demokráciák számára. Az új rendszer deklarálta, hogy mindenkinek joga van megélhetést biztosító munkára, és ígérete szerint mindenki számíthat a kor színvonalának megfelelő egészségügyi és öregkori ellátásra. A két társadalmi rendszerben egy ideig párhuzamosan zajlott mind a jóléti intézményrendszer kiépítése, mind az állampolgárok társadalmi közérzetét kifejező mutatók változása. Kiépült a közegészségügyi intézményrendszer, több területen átfogó megelőzési rendszert (például a tüdőszűrés) alakítottak ki, s létrejött a védőnői hálózat. Ezzel a volt szocialista országok a hatvanas évek közepéig viszonylag gyorsan zárkóztak fel bizonyos életminőséget jelző mutatókban, ilyen volt például a várható élettartam növekedése és a csecsemőhalandóság csökkenése.

A hatvanas évek közepétől azonban – többféle és egyértelműen máig sem tisztázott ok következtében – a korábban párhuzamos tendencia meinte jellegzetes módon megváltozott. Megkezdődött az „egészségügyi oló” szétnyílása. Míg az átlagéletkor a nyugat-európai országokban tovább nőtt, a „szocialista tábor” országaiban a növekedés megállt, sőt csökkenni kezdett.⁴ A trend módosulása talán Magyarországon a legszembetűnőbb. A férfiak születéskor várható élettartama 1986-ban 66,7 év volt, ami 1993-ra 64,5 évre csökkent (azóta némi javulás tapasztalható). A helyzet a többi, egykori szocialista országban sem volt jobb. Bulgáriában, Csehországban és Lengyelországban a férfiaknál az életkorra standardizált mortalitási ráta 2–13 százalékkal nőtt, míg Hollandia, Svédország, Svájc és Anglia férfilakosságáé 12–17 százalékkal csökkent. A jelzett trend különösen megdöbbentő annak tükrében, hogy a nem fizikai munkát végző férfiak életésélyei között nincs számottevő különbség, legyen szó Amerikáról, Franciaországról vagy Magyarországról. Egy összehasonlítás sze-

³ Forgács Iván, a Haynal Imre Egészségtudományi Egyetem Továbbképző Intézetének igazgatója

⁴ OECD 1999, 115. o. grafikon

rint az USA-ban, Angliában, Franciaországban, Norvégiában, Finnországban, Csehországban és Magyarországon a 45 és 65 éves korú, nemfizikai foglalkozású férfiak körében a halálozási valószínűség 16–20 százalék között van, és a második legjobb mutató Norvégia után Magyarországé.⁵ Ugyanakkor a fizikai munkások esetében a 45–65 éves férfiak túlélési esélye Magyarországon mindössze 46–47 százalék. Ez elég meglepő, hiszen ez a két ország tartozott a volt szocialista országok „elitjébe”; a második legrosszabb mutató Csehországré 62–63 százalékkal, míg a többi országban 72–80 százalék között van. Egy 1986-os Budapesten végzett vizsgálatból⁶ az derült ki, hogy a gazdag budai kerületekben élő 30 éves férfiak életesélye megfelel a legfejlettebb országokénak, míg a leromló városnegyedekben (VII., VIII., IX. kerület) a férfiak halálozási szintje Szíria és a harmadik világ országainak szintjén áll.

Miért is halunk meg?

Ma még nem biztosan tudni, hogy a volt szocialista országok miért maradtak le az életminőség területén, és hogy mindez mit jelentett a jelszavak szintjén privilegizált munkásosztály életmódjának terén. A helyzet bonyolultságát jól mutatja két tényező: Az egyik, hogy a magasabbban képzettek és a jobb körülmények között élők esetében (akik még inkább tudatában lehetnek annak, hogy szabadságuk mennyire esetleges és a felső hatalomtól függő) ugyanezek a körülmények és társadalmi hatások nem vezettek a halálozási ráta növekedéséhez. Életkilátásaik megfelelnek amerikai társaikénak. A képzettség tehát, úgy tűnik, mégiscsak növeli a túlélési esélyeket. Jobb adaptációs készségekkel ruházza fel az egyént, és „egészségtudatos” életmód kialakítását is ösztönzi, növelve ezáltal a minőségben megélt évek számát (quality adjusted life year)⁷. A másik tényező az, hogy az olló szétnyílását – nem várt módon – részben maga a növekvő életszínvonal is előidézheti. A jobb táplálkozást ezekben az országokban első lépésben a több hús, zsír, tojás és alkohol fogyasztásának lehetőségét is jelentette, a egészségtudatos életmód hiánya pedig ilyen feltételek között szaporítja a rizikótényezőket.

A fenti tény csak aláhúzza az életmód és életminőség szerepét a társadalom egészségügyi állapotának alakulásában. Szemben ugyanis azzal a hagyományos hiedelemmel, mely szerint az egészségi állapot döntően az egészségügyi rendszer „terméke”, és arányos a társadalom közösségi egészségügyi ráfordításaival, a valóságban a környezet állapotának és az életmód tényezőinek a szerepe a meghatározó. Egy 1991-ben, az USA-ban készült felmérés szerint a halálozások 49 százaléka alapvetően életmódfüggő volt. Az orvostudomány és a közegészségügy fejlődésével a járványok és fertőző betegségek helyére a keringési és a daganatos beteg-

5 Miroslav Mastilica Medical School University of Zagreb, grafikon

6 Józán Péter, Info-Társadalom-Tudomány 40. szám

7 Újabbban egy-egy ország társadalmi-gazdasági helyzetének mutatói közé az átlagéletkor mellé bekerült a minőségben megélt évek száma is. Egy 1998-ban készült összeállítás szerint Angliában a férfiak átlagéletkora a „fehér gallérosok” között 73 év volt, míg a „kék gallérosok” között 68 év, ugyanakkor a minőségben megélt kor átlaga 66, illetve 57 év volt, a különbség tehát e téren még nagyobb.

ségek léptek elő fő halálokokként. Ám a valóságos helyzet még ennél is összetettebb. Csak egy példa: Németországban a magyar átlagnál magasabb az egy főre jutó alkohol-, dohány- és kalóriefogyasztás. Mégis mindez jóval később „viszi sírba” az embereket, mint Magyarországon: a születéskor várható élettartam ott 75 év felett van. Lengyelországban lényegesen alacsonyabb az egy főre jutó egészségügyi kiadás, mint Magyarországon, s az átlagéletkor a németekéhez közelít.

Ha a mortalitási ráta „derékszögűsödése” (a születéstől számított várható élethosszt mutató görbe)⁸ – ami fokozatosan a világnak minden táján végbemegy – nem jár együtt az egészségtudatos életmód kialakulásával, vagyis a morbiditási ráta (egészségben eltöltött évek számát mutató görbe) derékszögűsödésével, akkor a kettő közötti tér növekedése az életminőség romlását és az egészségügyi kiadások további növekedését hozza magával. Mindez szorosan összefügg azzal, hogy az emberek mennyire tekintik értéknek az egészséget. E tekintetben nagyon elgondolkodtató eredményre vezetett az a 14–18 éves fiatalok körében végzett magyarországi felmérés, amely szerint ezek a fiatalok az egészséget kevésbé tartják értéknek. Többségük véleménye szerint mindenkinek a magánügye, hogy hogyan rontja az egészségét⁹. A helyzet furcsa ellentmondása, hogy a volt szocialista országokban, köztük Magyarországon, az egészséget nem, az egészségügyet annál inkább értéknek tekintik, vagyis a saját egészségi állapotba nem „fektetnek be”, míg a rendszertől elvárják, hogy növekvő beruházással működjön. A politikusok és kormányok teljesítményét nem annak alapján ítélik meg, hogy mennyit tettek a közegészségügy javításáért és az egészségtudatos életmód tudatosításáért, hanem azon, hogy – szavakban – mennyire értenek egyet a „magas színvonalú, és mindenki által egyformán hozzáférhető” egészségügyi ellátás fontosságával.

A kutatások tehát végső soron azt a – hétköznapi ésszel nehezen felfogható – tényt igazolják, hogy bár minden országban nagyon erős nyomás nehezedik a politika döntéshozóira, s elvárás, hogy növeljék az egészségügyi kiadásokat (amelyek összege erősen determinált, és alapvetően függ a hazai össztermék nagyságától), az adott országban élők egészségi állapotát ez a kiadás igencsak korlátozott mértékben befolyásolja. A WHO paradigmája szerint az élethosszt meghatározó tényezők között az életmódnak 50 százaléknyi, a környezeti ártalmaknak 20 százaléknyi, az örökletes tényezőknek ugyancsak 20 százaléknyi a befolyása, és csupán 10 százalékos az egészségügyi infrastruktúra szerepe.

Az ésszerű és a célszerű dilemmája

Régi mondás Magyarországon az egészségügyről: ha ingyenes és mindenki által hozzáférhető, akkor nem színvonalas, ha színvonalas, akkor nem ingyenes és nem mindenki által hozzáférhető. Emögött is a hálapénz ténye rejlik.¹⁰ A mondás azonban, úgy tűnik, nemcsak hazánkra érvé-

⁸ Peter Heimer Wagner–Christian Köck: Az egészségügyi intézmények menedzsmentje (Perfekt Rt. 1999)

⁹ Az egészséggel kapcsolatos viselkedés, vélekedések Csabai Márta–Erős Ferenc–László János, in Info-Társadalomtudomány. 40. szám

nyes. A törvények biztosította hozzáférhetőséget sok, nálunk gazdagabb ország sem tudja mindenki számára garantálni. A szakirodalomban a „suba alatti” kiadagolásra, a társadalmi szűkösség egyéni szűkösségé való átalakítására már külön szakszó is létezik: a rationing. A kiadagolási stratégiákat a Zeit publicistája¹¹ a következőképpen összegezte: a megtagadás, az elhúzás, az elijesztés és az elutasítás. Mindez arról tanúskodik – írja –, hogy hallgatólagosan rég felmondták azt a szerződést, amely szerint a társadalom minden polgára a korától, származástól, jövedelmétől függetlenül jogosult az optimális egészségügyi ellátásra.¹² A hátrányos helyzetűek, az öregek és a fogyatékosok háttérbe szorulnak. Az alacsony jövedelműek háttérbe szorulásának nagyon összetettek a mechanizmusai. Ott, ahol van kiegészítő biztosítás, azért, ahol pedig adóból finanszírozzák az egészségügyet, ott általában a térben és időben egyaránt egyenlőtlen elosztás miatt. És itt most nem is elsősorban a halápénzről van szó (amely a többi volt szocialista országban is létezik), hanem egyszerűen a lobby-erőről és az informáltságról. Példa erre, hogy Magyarországon a főváros lakosai 25 százalékkal többet használnak fel az országos átlagnál az egészségügyi forrásokból, míg az elmaradottabb régió nagyvárosában élők felhasználása az átlagtól 15 százalékkal marad el.

A legfejlettebbtől a kevésbé fejlettig, az erősen piacorientálttól a közösségi szolidaritásra épülőig minden társadalomban felvetődik a kérdés, hogy vajon mi az, ami gazdaságilag megengedhető és ésszerű, és mi az, ami szociálisan, illetve emberileg célszerű. A közösségi döntéshozó – mindegy, hogy politikus-e vagy szakértő – emberek sokaságának életéről és haláláról dönt, amikor erre vagy arra az eszközre, készülékre, vizsgálati eljárásra, gyógyszer támogatásra ad pénzt, míg a másikra nem ad. Mintha a jóléti társadalmak mindegyikében elfogyott volna a pénz, vagy, más szavakkal, a ma befizető generációk fizetési hajlandósága, szolidaritása csökkent volna.

Az elmúlt évtizedek politikai, társadalmi, gazdasági és orvostechikai fejlődése tehát alapvetően átformálta a világot. Ezek a változások szinte feloldhatatlan dilemmát jelentenek az egészségügy, ezen belül az egészségügy finanszírozása számára. Vegyük sorra a legfontosabb okokat:

1. Az idők folyamán alapvetően megváltoztak a jóléti társadalmak kialakulásának idejét jellemző társadalmi és gazdasági körülmények. A mai (és különösen az új évezred eleji) demográfiai helyzet – elöregedés az egyik oldalon, csökkenő születések a másikon – alapvetően eltér a jóléti rendszer kialakulásának idején létezőtől.

2. A globális gazdaság kialakulásával és az éleződő versenyhelyzetben új iparágak, foglalkozások jelentek meg és régiéik tűntek el. Európában és Magyarországon mindez viszonylag magas munkanélküliséghez ve-

10 Berend T. Iván adata szerint 1975–85 között a halápénz összege ötszörösére emelkedett. A paraszolvencia kivizsgálására létrehozott bizottság adata szerint ez most évi 35–40 milliárd forint.

11 Hans Schuch: 1999. 7. 29.

12 Ennek ellentmond a Berliini Szabad Egyetem Orvostörténeti Intézetének igazgatója, Udo Schagen véleménye, aki szerint a hajléktalan Németországban éppúgy hozzájut minden szükséges orvosi ellátáshoz, mint a társadalom többi tagja – tehát létezik az equity, a területitől és a fizetőképességtől függetlenül.

zetett. Ez csak tovább súlyosbítja azt a helyzetet, amelyben egyre kevesebb embernek kell eltartania egyre többet.

3. A fenti két tendencia következményeként veszélybe került a generációk közötti szolidaritásra épülő társadalmi szerződés, akár a nyugdíjról, akár az egészségügyről van szó. A befizetők száma – az adózás és a biztosítás területén – minden társadalomban jóval meghaladja az igénybe vevőket.¹³ Emiatt sokak számára egyre nagyobb a csábítás, hogy megtagadják a befizetést. Terjednek az olyan jövedelemszerzési formák is (vállalkozás, részmunkaidő), amelyek megkönnyítik a befizetés elkerülését. Sőt, éppen azok lépnek ki leginkább, akiknek a jövedelme a legnagyobb.

4. Az egészségügyi kiadások részarányát a kiadásokon belül tovább emeli az egészségügyi szolgáltatásoknak az átlagos inflációt meghaladó ütemű növekedése.¹⁴ Az egészségügyi rendszerek egyre jobban kiterjednek, egyre többen dolgoznak ebben a szférában, míg a költséghatékonyság gondolata és gyakorlata kevésbé terjedt el, és még kevésbé érvényesíthető.

5. A növekvő szociális kiadások szükségszerűen vezetnek az adó- és járulékkerhek növekedésére. Ennek következménye pedig a „free riders” szindróma. Aki képes rá, az eltünteti (az adó elől) a jövedelmét. Egészen „újszerű” foglalkoztatási formák alakulnak ki Európa-szerte, attól függően, hogy az adózási és kötelező járulékfizetési szisztéma mit kedvezményez.¹⁵

6. Az egészségügyben külön teherként, hogy megváltoztak a halálokok a társadalmi fejlődés során. A 20. század első évtizedeiben még az akkori fejlett társadalmakban is a járványok és mindennapos sebesülések voltak a fő halálokok; a század második felében, az életmód, a kulturális szokások megváltozásával, a csatornázás elterjedésével s az orvostudomány fejlődésével a fő halálokká a keringési és a daganatos betegségek (noncommunicable diseases) váltak. Ezek kezelése hosszadalmas és drága, az elérhető eredmény pedig nem a gyógyulás, hanem az élettartam meghosszabbítása, az életminőség javítása.

7. További – bizonyos összefüggésben negatív hatású – változást eredményezett éppen az orvostudomány fejlődése, a gyógyászati technikák forradalmi fejlődése. Olyan kezelési módszerek jelentek meg, amelyek

13 Ma például Magyarországon 3,5 millió járulékfizető állja 10 millió ember egészségügyi ellátását és 3 millió ember nyugdíját. Tíz év alatt 1,5 munkahely és ezzel együtt ennyi járulékfizető tűnt el, miközben 500 ezerrel nőtt a nyugdíjasok száma. Ez persze extrém helyzetben történt, a tendenciák azonban hasonlóak minden nyugat- és kelet-európai országban: a születések száma csökken, már a népesség reprodukciójához sem elegendő, míg az életkor nő.

14 Az NSZK 1960-ban a hazai össztermék 4,9 százalékát fordította egészségügyi szolgáltatásokra, 1992-ben ez az érték 8,7 százalék volt. Ausztriában 4,4 százalékról 8,8 százalékra, az USA-ban 5,3-ról 13,6 százalékra nőtt ez az érték. Az OECD-országok átlagában 3,9-ről 8,1 százalékra emelkedett. (M. Köck: Az egészségügyi intézmények menedzsmentje)

15 Németországban a 650 márkánál kevesebbet keresőket mentesítették a járulékfizetés alól. Ezzel a lehetőséggel, az ellenőrizhetőség hiányában, sokan visszaéltek, több családtag nevén dolgozva, tb-járulék fizetése nélkül vették fel keresetüket. Ausztriában nemrég terjesztették ki az olyan „látszatönállókra” a járulékfizetést, akik valójában alkalmazottak, ám vállalkozóként dolgozva mentesültek a járulékfizetéstől. Ez a helyzet jól ismert Magyarországon is.

ugyan a betegnek gyógyulást jelenthetnek vagy életminőségüket jelentősen javíthatják, meghosszabbíthatják az életüket, de bevezetésük és alkalmazásuk nagyon sokba kerül. A legegyszerűbb esetekben ez egy új gyógyszert jelent, más esetben viszont hatalmas eszköztékű és magas munkaráfordítást igénylő orvostechnikai rendszereket.

8. Az egészségügyi szolgáltatások árrobbanásában szerepet játszik a „más pénzével nem érdemes takarékoskodni” közismert gyakorlata. Ebben a szférában erkölcsi kockázatnak, ún. „moral hazard”-nak nevezik azt a mozzanatot, hogy az állampolgári jogon vagy kötelező biztosítás révén járó ellátásokat igénybe vevők a döntéseikben nem mérlegelik az árat.

E fontosabb tendenciák következménye, hogy az egészségügyet egy időben sújtja az ár- (költség) robbanás és a (viszonylagos) forrásszűkülés. Némileg eltérő hangsúlyokkal ugyan, de ez szükségszerűen veti fel a „mi ésszerű” és „mi célszerű” kérdéseit. Ezért keresi mindenki a választ, és ezért hajlandó elfogadni azokat a javaslatokat, amelyek gyors és fájdalommentes kúrát ajánlanak. A válaszok azonban – erőteljesebben, mint ahogyan azt az érintettek szeretnék, vagy amivel tisztában volnának – determináltak.

A finanszírozás kettős értelemben is az egy főre jutó nemzeti jövedelem függvénye. Nyilvánvaló, hogy nagyobb összegeket fordíthat az egészségügyre egy magasabb GDP-vel rendelkező ország, mint egy szegényebb.¹⁶ De ezen túlmenően – a nemzetközi tapasztalatok szerint – minél gazdagabb egy ország, nemzeti jövedelmének annál nagyobb arányát költi az egészségügyre. E két tényező nyitja szélesre a finanszírozási ollót. Az elmondottakon belül ugyanakkor a finanszírozás mértéke függ a különböző országok társadalmi hagyományaitól, konkrétan attól, hogy benne hogyan határozzák meg az állam (a közösség), illetve az egyén felelősségét az állampolgár egészségéért. A hagyományosan individualista Amerikai Egyesült Államokban egy minimális szolgáltatás-szinten felül az egyén felelősségévé teszik, hogy gondoskodik magáról

¹⁶ Forgács Iván ezt egy fejenként évi 7 ezer dolláros bruttó hazai termékkel rendelkező és egy évi 20 ezer dollár GDP/fővel rendelkező ország példáján vezette le. Az előbbinél – 6 százalékos egészségügyi kiadási aránnyal számolva – fejenként 420 dollár jut az egészségügyre. A 20 ezer dolláros nemzeti jövedelemnél ugyanez a 6 százalék (bár ezen a szinten általában magasabb az egészségügy részesedése) már 2000 dollár. Ha ebből 60 százalékot költenek „humán erőforrásra”, akkor Magyarországon 250 dollár jut bérekre és bérterhekre, míg az EU-országokban ez átlagban 1200 dollár. A különbség majdnem ötszörös. A csúcstechnológiára az alacsonyabb jövedelmű országokban 10 százalékot költenek, a magasabb jövedelműekben ez eléri a 15 százalékot. Itt tehát 42 dollár áll szemben 300 dollárral. Ebből következik, hogy a klasszikus ellátásra – ami a lakosság 90 százalékának az igényeit fedezi – a magas nemzeti jövedelmű országban 500 dollár jut, míg a másikban 130 dollár körül van ez az összeg. Ez még akkor is nagyon nagy különbség, ha az ellátás bázisát adó területen a legmérsékeltebb a különbség. Ha tehát beszélhetünk is pazarlásról a magyar egészségügyben, az a valóságban a szegénység pazarlása. A beszerzések nem akkor és ott történnek, amikor és ahol a legolcsóbbak, hanem amikor kényszerhelyzeté válik a vásárlás, amikor mindenképpen és azonnal be kell szerezni az eszközt vagy be rendezést. Forgács professzor véleménye szerint a nemzeti jövedelem emelkedése automatikusan magával hozza a reformértékű lépéseket. Ugyanakkor a jelenlegi rendszernek a feltételek végiggondolása nélküli gyökeres átalakítása több kárt okozna, mint hasznot. Hasonló véleményen van az USA pénzügyminisztériumának tanácsadója is, aki tanulmányában a finomhangolást javasolja (ld. A hazai reformok történeténél).

abban az esetben, ha betegsége vagy kora miatt keresőképtelenné válik, ellátásra szorul. (Tegyük hozzá, hogy a „célzott” előtakarékoskodást itt is adókedvezményekkel ösztönzik.) Az amerikai rendszer a maga módján logikus ugyan, ám kérdéses, hogy mennyire ésszerű. Az osztársadalmi ráfordítás az egészségügyben jóval meghaladja a gazdasági fejlettségben tőle nem sokkal elmaradó országok kiadásait, miközben a társadalom számottevő része nem részesül egészségügyi ellátásokban.

Európában a közösségi gondoskodás – bizonyos nemzeti különbségekkel – alapvető axióma. Az emberek többsége Európa-szerte úgy gondolja, hogy a jövedelmétől függetlenül mindenkinek biztosítani kell (adóból vagy kötelező biztosításból) az egészségügyi ellátást. A legerőteljesebben (94 százalékosan) Svédországban érvényesül ez a nézet, míg a leggyengébben Írországban. Itt a polgárok harmadának az a véleménye, hogy a kormányzat felelősségi körébe csak a legszegényebbek egészségügyi ellátása tartozik.¹⁷

Az európai országokban általában mindenütt arra törekszenek, hogy az egész társadalomra kiterjedő, meghatározott színvonalú – sok esetben igen magas színvonalú – alapellátást nyújtsák.

A finanszírozást illetően a politikai döntéshozók szabadságát még egy tényező korlátozza. Ma már – legalábbis részben – nemzetközi értelemben is determinált a kérdés, hogy vajon mi az állam teendője polgárai egészségéért, s milyen mértékű szolidaritásra kötelezhetőek maguk az állampolgárok, továbbá hogy ez utóbbiak a befizetéseik fejében miként juthatnak hozzá a szolgáltatások optimumához. A WHO és – ami számunkra ma nagyon megszívlelendő – az EU (129 EG Vertrag) egyaránt kimond direktívákat, megfogalmaz ajánlásokat arra vonatkozóan, hogy mi az, amit egy-egy országnak nyújtania illik az állampolgárainak. Így a WHO-nak az a célkitűzése, hogy 2020-ra a negyedére csökkentse a tagországokban az egészségügyi ellátásokhoz való hozzáférésben tapasztalható egyenlőtlenséget. Látszólag a WHO és az EU szintjén is az országok „magánügye”, hogy miként alakítják ki vagy szervezik meg egészségügyi rendszerüket. Ugyanakkor az „európai klubban” a tagság természetes alapkövetelménye, hogy olyan közegészségügyi szintet érjenek el, amely nem jelent potenciális fenyegetést a többi uniós ország polgárainak egészségére. Ezt a „minimum-szintet” a csatlakozás első körébe bevett országok – így Magyarország is – elérték. Az ő esetükben inkább az okoz gondot, hogy az ezt megalapozó infrastruktúra a közkiadások csökkentésére irányuló nyomás miatt megsérülhet. Fennáll ugyanis a veszélye, hogy – egy találó megfogalmazás szerint – a közegészségügy (lesz) Közép- és Kelet-Európában az egészségügy hamupipőkéje.¹⁸ Ez a veszély némely területen már kezd valóságossá válni, lásd pl. a végleg leküzdöttnek hitt tbc megjelenését. Ezért is figyelmeztető momentum, hogy az ismét eltolódott egészségügyi reform mind az EU-, mind a világbanki országjelentésben negatívumként említettett.

A pénzügyi források mennyiségének és belső struktúrájának meghatározásában az elmúlt évtizedben előtérbe került egy sokak által ellentmondásosnak tekintett, új fogalom, az „egészség-nyereség”. Eszerint az

17 Citizens and Health Systems 2., illetve 9. ábra

18 Eurohealth Winter 1998–1999, 18. o.

egészséget valamiféle „elfogyasztható árunak” tekintve a *gazdaságilag ésszerűt* úgy kell értelmeznünk, mint az egységnyi (egészségügyi) beruházásra (pénzbeli ráfordításra) jutó, minél nagyobb „egészség-nyereséget”. Ám ezen a téren is megmutatkozik egyrészt a csökkenő hozadékok törvényszerűsége, másrészt az, hogy az egészség különleges áru. Igénybevételét az árán kívül jó néhány egyéb tényező is befolyásolja.

A államok feladata egyebek mellett az (is) lenne, hogy megteremtsék az esélyegyenlőséget az egészséges életvitel területén. Ezzel a mindenki által helyeselhető törekvéssel kapcsolatban az a gond, hogy – mint minden esetben – az esélyegyenlőségéből származó politikai haszon csak hosszú távon jelentkezik, miközben az erős érdekérvényesítő csoportok (orvosok, vállalkozói csoportok, tehetősek, az elitbe tartozók) érdekei rövid távon sérülnek. Gondoljunk csak arra, hogy az egészséges életmód kialakítása milyen keményen ütközik mondjuk a dohány- vagy az alkohol-lobby érdekeivel. De ütközhet éppen az egészségügyi lobby érdekeivel is, mert lehet, hogy éppen az lenne az ésszerű, ha több pénz jutna egyszer használatos injekciós tűre, vagy az iskolaorvosi hálózat fejlesztésére, ám a jó érdekérvényesítő képességű orvoscsoportok nyomására ez a pénz pl. az orvosi csúcstechnológia eszközeinek beszerzésére megy.

Elaknásított terepen mozog tehát az a politika, amely az egészségügyben definiálni akarja a gazdasági ésszerűség fogalmát, miközben a valóban előretérítő döntésekhez ez nélkülözhetetlen. A hosszú távú elkötelezettséget és távlatos gondolkodást követelő döntések azonban rövid távon sajnos ritkán hoznak politikai hasznot, hiszen a végrehajtás során akkor éppen az erős érdekérvényesítő képességű csoportok ellenében kell tevékenykedni. A helyzet soha nem fehér-fekete, az érdekek soha nem egyértelműek. Ezt példázza a gyógyszerek minősítése is: lehet, hogy egyik vagy másik gyógyszer, illetve kezelés az egyik szempontból a leggazdaságosabb, vagy a leghatékonyabb, de más szempontból az sem lényegtelen, hogy sokaknál komoly mellékhatásokhoz vezet, amelyek kezelése vagy kiküszöbölése újabb kiadásokat okoz.¹⁹

Némi támpontot nyújthatnak a politikai döntéshozás számára azok a felmérések, amelyek feltérképezték, hogy maguk a polgárok mennyit hajlandóak áldozni az egészségügyre, illetve hogy e kiadások tükrében mennyire elégedettek országuk egészségügyi rendszerével. A Eurosurvey évek óta figyelemmel kíséri ennek alakulását. Az eredmények nem várt vagy legalábbis nem mindig egyértelműen értelmezhető képet mutatnak. Az egészségügyi ráfordítások összege nincs egyértelmű kapcsolatban azzal, hogy az adott ország lakosai mennyire elégedettek az egészségügyi rendszerükkel. Tíz vizsgált ország közül az USA és Olaszország lakói voltak a legkevésbé elégedettek az egészségügyi rendszerükkel, holott a ráfordítás mindkét országban (az USA-ban pl. értékben és a nemzeti jövedelem arányában egyaránt) jóval meghaladja az OECD-átlagot. A GDP-n belül az egészségügyre jóval kevesebbet költő Dániában (itt a

¹⁹ A társadalombiztosítással foglalkozó szakértők, kutatók jelentős része ezzel együtt ebben látja a költségrobbanás megfékezésének módját – Udo Schagen BFU, Jürgen Sendler, DGB, Helmut Ivanits: Kammer für Arbeiter und Angestellte, für Wien, Ferdinand Felix Hauptverband der österreichischen Versicherungstraeger. Véleményük szerint az európai országok egészségügyi finanszírozásában még jókora tartalékok vannak, amelyek elkerülhetővé teszik a kiadagolást.

részesedés alacsonyabb, mint Magyarországon: az OECD adata szerint 1996-ban 6,4, illetve 6,7 százalék) ugyanakkor a népesség kifejezetten elégedett az egészségügyi rendszerrel. Feltűnő azonban, hogy a megkérdezettek többsége (függetlenül attól, hogy adóból vagy kötelező biztosításból finanszírozott-e az egészségügy) nem hiszi, hogy a jövőben lehetőség lesz arra, hogy teljeskörűen fizessék az új kezeléseket, illetve technológiákat. Ez azt mutatja, hogy az európai országok is elérkeztek a szolidaritás valamiféle határához. Ezért keresi mindenki a továbblépés új útjait.

Reformjárvány Európában

Az egészségügyi jóléti rendszerek bevezetése óta bekövetkezett változások erkölcsileg és gazdaságilag is indokolják, hogy a kormányok újrafogalmazzák az alapvető kérdést: mi az, ami gazdaságilag ésszerű és mi az, ami szociálisan elfogadható egy társadalom adott fejlettségi szintjén. Az erre a kérdésre adott válasz nem kevesebbről dönt, mint arról, hogy kik (és hogyan) fognak élni, és kiknek kell (és milyen körülmények között) meghalni ma és még inkább a jövőben. E kérdések elég súlyosak ahhoz, hogy – stílszerűen szólva – világjárvánnyá váljon az egészségügy finanszírozásának reformja. A reformmal kapcsolatban két, gyökeresen ellentétesnek látszó megoldási javaslat áll szemben: az egyik az államilag szervezett szolidaritást, a másik a privatizált, az egyéni felelősségvállalásra épülő ellátórendszert preferálná. Ezek képviselői – akik megingathatatlanul hisznek saját megközelítésük helyességében – folyamatosan harcot vívnak egymással. Történetek és egyedi példák sorozata áll egymással szemben, amely hol az állami rendszer pazarlását, hol a privatizált rendszer szívtelenségét hivatott bizonyítani.

A tapasztalat azt mutatja, hogy az egészségüggyel való elégedettség mértéke nemcsak a ráfordítások nagyságától, de attól is csaknem független, hogy milyenek a finanszírozás formái, hogy adóból vagy kötelező biztosításból fedezik-e, hogy magánbiztosítók és szolgáltatók versenyeznek-e a betegekért, vagy hogy centralizált-e akár a biztosítás, akár az ellátás, akár a kettő együtt. Meglepő módon a költségek kordában tartása sincs szoros összhangban a finanszírozás módozataival. Az osztrákéhoz hasonló elven működő francia egészségügyben az egy főre jutó egészségügyi reálkiadások 1981–1996 között jóval gyorsabban nőttek, mint a hazai össztermék, míg Ausztriában éppen fordított volt a tendencia. A jelentős mértékben magánbiztosításon alapuló Svájcban az egészségügy növekedési üteme a GDP-nek a többszöröse volt, míg az USA-ban ez a növekedési ütemkülönbség nagyjából a társadalombiztosítási szisztémán alapuló németországinak felelt meg.²⁰

Az államilag irányított, államilag finanszírozott és jórészt állami szolgáltatókkal működtetett angol szisztémával való elégedettség éppen a középmezőnyben helyezkedik el.²¹ Ezzel szemben az utóbbi időben teljesen átszervezett, a „kiszereződést” is lehetővé tevő és költséges olasz

20 Cross-Section Analysis of Health Spending, Maria M. Hofmacher, 9. o.

21 Ám a vélemények szituációfüggését jól mutatja, hogy a 2000. januári angliai influenzajárvány alapvetően megkérdőjelezte az angol rendszer erőseit.

rendszerrel nagyon elégedetlenek a „fogyasztók”. A magasabb keresetűeknek szintén szabad választási lehetőséget engedő, holland rendszerrel nagyjából olyan az elégedettség, mint a lakosság túlnyomó többségére kötelezően kiterjedő biztosítási rendszert alkalmazó Németországban vagy Ausztriában.

Talán az az egyetlen általánosnak mondható tendencia, hogy „tisztá” rendszerek jószérivel sehol sem léteznek. Részben a költségek korlátozása, részben az egészségügyi ellátás kiterjesztése céljából mindegyik rendszer átvesz elemeket a másiktól. Így pl. Németországban és Ausztriában a járulékokból a folyó kiadásokat fedezik, a kórházak fenntartását, építését, korszerűsítését pedig a tartományok helyi, illetve központi adóbevételekből állják. Angliában azt a „hiányzó” vásárlói szerepet, amelyet más országokban a társadalombiztosítási betegkasszák vagy a magánbiztosítók töltenek be, a szigorú minőségellenőrzés pótolja. Emellett megpróbálkoztak az úgynevezett fundholding szisztémával is, amely a házi orvos kompetenciájára bízta a teljes gyógyítási folyamat költségvetését. Ettől remélték a költséges szakellátás és a még költségesebb kórházi ellátás visszaszorulását. Ám ez sem bizonyult minden tekintetben optimálisnak és időtállóknak. A több mint tíz éve tartó holland reform – ellentétben az olasz reformkísérlettel – a kötelező biztosítás kiterjesztésében keresi a megoldást. Ők viszont a versenyző biztosítók okozta „mellékhatások” ellensúlyozására – a jó kockázatúak és jó keresetűek kimazsolázására – nem találták meg még az igazán hatásos szert. A kockázati csoport szerinti visszaosztással sem sikerült elérni az esélyegyenlőséget a különböző biztosítók tagjai között.

Ausztriában – elvben – több biztosító működik közre a kötelező biztosítás rendszerében. A gyakorlatban azonban ezek között nincs verseny. Németországban pár éve megnyitották a kasszák közötti verseny lehetőségét, abban a reményben, hogy így sikerül a kasszák működési költségeit mérsékelni. Ám ez a „nyitás” sem a kiadásokon, sem a szolgáltatási palettán nem változtatott sokat. Ezekben az országokban a különböző kasszák felülről való lezárásával korlátozzák, illetve próbálják megfogni a költségeket. Ennek a megoldásnak is megvannak a mellékhatásai, amelyet természetesen mindenki másként érzékel, attól függően, hogy az asztal melyik oldalán ül. Udo Schagen, a Berlieni Szabad Egyetem professzora szerint pl. az orvosok „szervezetten” akarják megbuktatni a német reformnak a kiadások korlátozására irányuló törekvését. Ezzel magyarázza, hogy már az elmúlt év második negyedében annak ellenére túllépték a gyógyszerkiadásokat, hogy ennek semmi látható oka (pl. a szokásosnál nagyobb influenzajárvány) nem volt. A kutató szerint az egészségügyi reform folytatásának – a kasszák közötti átjárhatóság bevezetésének – parlamenti akadályozása mögött is az orvos-lobby áll. Ugyanakkor az egészségügy „frontvonalán” dolgozók szerint a kényszerű takarékoság pazarláshoz vezet. Lehet, hogy egy rugalmas kötést megspóroló hagyományos gipsz jól tesz a szakorvos szűkre szabott büdzséjének – mondja az ortopéd szakorvos –, de rosszat a betegnek, mert hosszabb betegállománnyal jár. A szakorvosok nem érdekeltek abban, hogy kisebb, ambuláns módon elvégezhető műtéteket végezzenek, inkább továbbküldik a betegeket a kórházba, ahol csaknem tízszer annyiba

kerül a beavatkozás, mint amennyit neki fizetne ugyanezért a betegkassza – jegyzi meg az osztrák szakorvos. Érdekes, hogy az orvosok mind Ausztriában, mind Németországban visszavágynak az önálló létből az állami alkalmazotti létbe, melynek révén a társadalombiztosítás rájuk is kiterjedne.

A volt szocialista országok reformjainak tapasztalatai

A volt szocialista országok a rendszerváltás után nagy lendülettel láttak neki egészségügyi rendszerük átalakításának. A lakosság egészségi állapotának javítását, az egészségügyi infrastruktúra szanálását és az egészségügyben dolgozók fizetésének emelését azzal remélték megoldani, ha állami finanszírozású egészségügy-(társadalom)biztosítási alapra helyezik a rendszert. Az érv az volt, hogy a társadalombiztosítási járulék formájában befizetett összegeket (szemben az adóval) nem „nyelheti le” a költségvetés, és felhasználása jobban ellenőrizhető a szociális partnerek által. A reformok végrehajtásának gazdasági feltételei azonban eleve kedvezőtlenek voltak, mivel az átalakulás első szakaszában drasztikusan csökkent a foglalkoztatottak száma (Magyarországon például 1,5 millió munkahely tűnt el). A hazai össztermék visszaesésével jelentős mértékben csökkentek a reálkeresetek is, miközben vállalkozások százai mentek csődbe, jókora adó- és tb-tartozásokat hagyva maguk mögött, vagy görgetve maguk előtt (mint pl. a Magyar Államvasutak). A „tisztta” helyzet megteremtésének első eredménye, hogy világossá tette a társadalombiztosítás egyébként rejtve maradó hiányát. Ezzel vált a társadalombiztosítás mindig kéznél lévő bűnbakká az államháztartási deficitért.

A gazdasági válság következtében a legtöbb volt szocialista országban csökkent az egészségügy részesedése a GDP-ben. Magyarországon például az egészségügy részesedése a hazai termékből 1991–1997 között 6,5 százalékról 5,5 százalékra mérséklődött.²² A trend alól egyedül Csehország a kivétel, ahol a legnagyobb lélegzetű reformot vezették be, a versenyző biztosítók létrehozásával. Ennek eredményeként és következményeként az egészségügy részesedése 1994-re, két év alatt két százalékpontot ugorva 8 százalék fölé emelkedett. Elgondolkoztató azonban, hogy ez az érték ismét 7 százalék körülire mérséklődött, és a növekedés ellenére a lakosság nem vált elégedettebbé az egészségügy működésével. Meglepő módon kevesen élnek a szabad biztosítóválasztás lehetőségével is. A prágai Károly Egyetem orvostikai intézetének felmérése szerint a megkérdezettek közel héttizede úgy gondolja, hogy a központilag tervezett egészségügyben kevesebb lenne a gond, mint a biztosítási alapon

²² Orosz Éva számításai szerint (Egészségügyi rendszerek általános jellemzői, 23. o.) a kiadások reálértéke 43 százalékkal csökkent, az egészségügyi beruházások aránya GDP-ben 1,5 százalékról 0,5 százalékra mérséklődött. A lakossági gyógyszerkiadás ugyanakkor a GDP 0,3 százalékaról 0,7 százalékára nőtt, míg az egyéb, „asztal feletti” egészségügyi kiadás 0,2 százalékra emelkedett. Az adatok azonban nagyon ellenmondásosak, mert a legfrissebb világbanki jelentés szerint 89–98 között a GDP-ben az eu-i kiadás 5,7-ről 10,8-ra (1994) nőtt, majd 98-ra 8,0 százalékra csökkent (49. o.).

működőben. Mindössze 5 százalék, tehát elenyésző kisebbség biztos abban, hogy a biztosítási alapok a jobb megoldás.²³

A helyzet bonyolultságát az is mutatja, hogy a rendelkezésre álló statisztikai adatokkal minden rendszer mellett és ellen lehet érveket felhozni. Ezért azután a politikai döntéshozók gyakran nem is vesződnek azzal, hogy rendszeresen alkalmazott statisztikai mutatókkal érveljenek. (A privatizáció mellett érvelők pl. a telefónia privatizációját követő dinamikus fejlődésre hivatkoznak, és nem említik a privatizáció okozta áremelkedést.) Az egymásnak ellentmondó tények nem szolgálhatnak mindent eldöntő érvként egyik vagy másik működési szisztéma mellett vagy ellen. Inkább arra hívják fel a figyelmet, hogy a hirtelen és nagy lépésváltások könnyen visszaütnek. A volt szocialista országok közül a legkiegyensúlyozottabbnak most a szlovéniai egészségügy tűnik, amelyben megmaradt egy biztosító, a kórházakat nem privatizálták, az alapellátás és a szakorvosi ellátás szintjén pedig „saját döntésre” bízták a privatizációt. A kormány évről évre az orvosi kamarával és a fogyasztók képviselőivel együttműködve határozza meg a befolyó egészségügyi járulékok felosztását. Egyedül itt sikerült érdemben javítani az egészségügyben dolgozók jövedelmét is. Az önálló állammá alakulás óta az orvosok keresete reálértéken majdnem 50 százalékkal nőtt, ez az átlagkereseteknek közel a duplája. Összehasonlításképpen ez az arány 1997-ben Csehországban 1,5, Magyarországon 1,33 volt.

A hazai reformok története

Miközben szinte a témával foglalkozó minden elemzés helyesli a rendszer alapvető reformjának szükségességét, az OECD Magyarországról szóló, 1999-ben megjelent tanulmánykötetében szereplő összegzés szerint²⁴ 1987 óta nem volt olyan év, amikor ne történt volna lényeges változás az egészségbiztosításban. Ekkor kezdtek el kísérleti formában a HBCS (DRG) finanszírozást. Két év múlva engedélyezték a magánorvosi gyakorlatot, 1990-ben álltak át az adóból finanszírozott rendszerről a kötelező biztosítási rendszerre. A következő évek fejleményei egyebek között: az ÁNTSZ megalakulása, az ellátásokra való általános állampolgári jogosultság megszüntetése, a háziorvosi szolgálat (és ezzel a háziorvosok vállalkozóvá válásának) létrehozatala, a magánszolgáltatók bevonása bi-

23 Véleménye szerint csökkennének-e a cseh egészségügyi rendszer problémái, ha az egészségbiztosítási alapokat központilag irányított rendszer váltaná fel? Do you believe the topical problems of the Czech health system be lesser in the centrally-planned health care system instead of health insurance funds?

	N= 1120	Nem tudom nélkül = 880
Határozottan igen, certainly yes	24,5	31,1
Talán igen, perhaps yes	32,9	41,8
Talán nem, perhaps no	16,3	20,7
Biztos nem, certainly not	5,0	6,4
Nem tudom, do not know	21,4	-

24 OECD Tanulmánykötet, Magyarország, 135. o.

zonyos területeken és a gyógyszertárak privatizációja. Az irányító szervezet – és ezzel együtt a vezetési koncepció (Egészségügyi Minisztérium, →Szociális és Egészségügyi Minisztérium, →Népjóléti Minisztérium, →Egészségügyi Minisztérium) – szintén folyamatosan változott. Időközben változtak a finanszírozás forrásai, illetve jogcímei is. A járulékarány 1994 óta az egyharmadával csökkent, beléptek viszont új kötelezettségek, mint pl. a munkaadó táppénzfizetési kötelezettsége, illetve az egyösszegű egészségügyi hozzájárulás. A lakossági közvetlen hozzájárulás (a co-payment) szintén jelentősen nőtt, a gyógyszereknél például 1992–1996 között 28,9 százalékról 42,6 százalékra, ami a múlt év adataiból következően feltehetően már az 50 százalékot is túllépte.

1993-ban megalakultak a társadalombiztosítási önkormányzatok is, amelyek elvben társadalmi ellenőrzést voltak hivatottak képviselni a befizetések felhasználása terén. Ezeknek az önkormányzatoknak a működése (különösen az egészségbiztosításé) nem volt mentes a viharoktól. Ma már nehéz eldönteni, hogy ebből mennyi volt a valóban rossz (pl. az önkormányzatok vezetőinek számlájára írható, vagy az alacsony hatékonyságú irányításból fakadó), esetleg éppen korrupciógyanús döntés, és mennyi a műbalhé, amivel a kormányzat igyekezett hitelteleníteni a sokszor kényelmetlen vitapartneret. Az 1998-ban hatalomra jutott koalíció azonban egyetlen huszárvágással elintézte a dilemmát. Még a kormány megalakulása előtt, parlamenti jóváhagyással, első intézkedésként megszüntette az önkormányzatokat. Kezdetben még ígért egy felügyelőbizottságot, ám ezt az ígérését később visszavonta. Az egészségbiztosítási önkormányzat egyébként valóban nem volt képes betölteni a feladatát, de ennek nem az volt az oka, mint amivel a megszüntetését indokolták. Az önkormányzat nem vált valódi vásárlóvá, nem dolgozta ki azokat az eljárásrendeket, minőségi követelményeket, amelyek alapján el lehet dönteni, hogy melyik szolgáltatót érdemes – legalább elméletileg – igénybe venni, s hogy egy-egy szolgáltatásnak mi az „ára”. Ezek híján nem volt – nem is lehetett – megalapozott ellenőrzés, s így nem lehetett szó eredeti céljuk megvalósításáról, a járulékfizetők (a fogyasztók) érdekeinek képviseléséről sem. Ezek a funkciók azonban megtanulhatók, a képességek elsajátíthatók, csak időt igényelnek.

Ilyen vargabetűkkel formálódott és alakult a jelenlegi – a súlyos forráskivonások ellenére a mai napig működő – egészségügyi struktúra. A finanszírozás alapját a kötelező járulék, valamint a lakosság által fizetendő térítési díjak és a hálapénzek adják. A szolgáltatások vásárlója az Országos Egészségügyi Pénztár. Állami szinten a prevencióra (egészségnevelés, védőoltások, táplálkozás- és környezetegészségügy) mintegy 20 milliárd forintot fordítanak a költségvetésből. A szolgáltatást nyújtó infrastruktúra állami vagy önkormányzati tulajdon. A szolgáltatók közül a háziorvosok és fogorvosok többsége önálló vállalkozó és szerződéses viszonyban áll az önkormányzattal. A szakrendelőkben és kórházakban dolgozók – orvosok, nővérek, szakalkalmazottak – közalkalmazotti státusban vannak. A finanszírozás módszerei, mint általában Európában, sokszínűek. A háziorvost a fejkvóta alapján javadalmazzák. Az aktív fekvőbeteg-ellátásban a HBCS (DRG), a betegségcsoport, a speciális szolgál-

tatásoknál és a járóbeteg-ellátásnál pedig a szolgáltatási díj (fee for service), illetve a pontrendszer a finanszírozás alapja.

A magyar egészségügyi rendszer kapcsán leggyakrabban megfogalmazott gondok egy része gyakorlatilag a világ bármely országban elképzelhető: a működés pazarló, a szolgáltatás mindig egy szinttel magasabbra tolódik, hiányoznak azok az ösztönzők, amelyek hatékonyabb tevékenységre sarkallnák a szolgáltatókat és a betegeket költségérzékenyebbé tennék, a szolgáltatások elosztása és az ezekhez való hozzájárulás pedig egyenlőtlen. Emellett a magyar rendszert is jellemzi, hogy csökken a járulékfizetők, és nő az igénybe vevők száma, következésképpen nagy és növekvő a „potyázók” aránya is.

A hazai rendszer emellett néhány speciális, nem általános, de több más országra szintén jellemző problémával is küszködik. Nem megoldott az amortizációs rendszer, az egészségügyben dolgozóknak nagyon alacsony a keresete, az orvosoknak pedig viszonylag magas a száma.²⁵ Továbbra is létezik a hálapénz, amely szétszakítja az orvostársadalmat, és ugyanakkor ellenérdekeltséget teremt az átlátható viszonyok bevezetésében. 1991–1997 között a nemzeti össztermékhez viszonyítva a felére csökkent az egészségügyi beruházások aránya.²⁶ Ha figyelembe vesszük, hogy ugyanezen időszak alatt a GDP is csökkent, ez még nagyobb visszaesést jelez. A műszerek elavultak, az infrastruktúra elavult, különösen ott, ahol a lakosság érdekérvényesítő képessége kicsi, ezért a kapcsolatai révén nem tudnak meríteni a „közös fazékból”. Az egészségügy fejlesztésére jutó kevés pénz egy része emellett eltűnik magánzsebekben. (Állami és önkormányzati nagyberuházások, „feudális” döntési rendszer a kórházakban, majd’ 800 milliárd forintos piac.)

Merre tovább? (Több a kérdőjel, mint a válasz)

A létező struktúra működőképességéről nehéz objektív képet adni. A kórházak és szakrendelők döntő többségének állapota olyan, hogy ez pestiesen szólva már ránézésre is a súlyos depresszió tüneteit idézheti elő, még az egyébként egészséges lelkű pácienseknél is. Ám a szolgáltatások minőségét vizsgáló és az egészségbiztosító által megrendelt közvélemény-kutatások ettől eltérő képet mutatnak. A Szonda-Ipsos tavalyi felmérése szerint a kórházi ápolást követően a kezelték kilenczede elégedettnek mondta magát a kórházban kapott szolgáltatással. Ennek az objektív módszerekkel felrajzolt képnek ellentmondani látszanak a baráti társaságban, újságcikkekben halmozódó rémtörténetek a műszerek állapotáról, az ápolóknak, az orvosok modoráról, a közömbösségéről és a gondatlanságáról, vagy éppen a hősköltevények azokról, akik műtét közben összerakják a széteső altatógépet, vagy – steril kórházi ruha híján – alsonadrágban operálnak.

Miután azonban legtöbbünk vagy már ma is „fogyasztója” az egészségügynek, vagy azzá lesz a jövőben, nem csoda, hogy betegek és orvo-

²⁵ Tábla a cikk végén.

²⁶ 1991-ben 0,6 – 1997-ben 0,3 százalék volt a GDP arányában az egészségügyi beruházás, OECD tanulmányok.

sok, szociálpolitikusok és közgazdászok egy átfogó és kiadós reformtól várják a gondok megoldását. Ettől remélik az egészségügyi infrastruktúra szanálását, az államháztartás egészségügyből fakadó deficitjének eltűnését, a bérekre nehezedő közterhek csökkentését, a költségekkel való takarékoságot, a nővérek udvariasságát, az orvosok hivatástudatának és szakmai képzettségének növekedését, olcsó, mégis hatásos gyógyszereket és még sok egyebet. Frajna Imre, a társadalombiztosításért felelős államtitkár megfogalmazásában: „A jelenlegi rendszert bármennyire próbáljuk korrigálni, a maximális eredmény az, hogy jobban átlátható, tisztább pénzügyi eredményező szisztéma lesz, de megfelelő ösztönzés nélkül.” A államtitkár véleménye valószínűleg nem különbözik alapvetően az ellenzéki szakértők megítélésétől. Mintha szinte mindenki a gyökeres és az alapokig ható változtatás híve volna.

Am mindazok számára, akik az egészségügy gyökeres átalakításától remélik a gondok megoldását, korántsem ugyanazt jelentik a reformok. Két, jellemző elképzelés kristályosodott ki az évek folyamán. Az egyik *a szolgáltatási oldalt* tenné hatékonyabbá, és ettől várja a megoldást, a megfelelő ösztönzés megteremtését. A másik, nem becsülve le a szolgáltatások fejlesztését, a hangsúlyt a *finanszírozási rendszer* módosítására, és ezen belül az öngondoskodás szerepének ugrásszerű növelésére helyezi. Mindkét elképzelés egyik kulcsszava a privatizáció. Ez a tulajdonosok „létrehozatalán” keresztül teremtené meg az érdekeltséget az egészségügy fejlesztésére, és ettől várná a jobb minőségű szolgáltatásokat és a hatékonyabb működést.

A privatizáció hatékonyan működött a profitorientált gazdaság szférájában. Kikényszerítette a nem megfelelő hatékonyságú kapacitások (munkaerő és technika) leépítését, a fogyasztó kegyének keresését, a szolgáltatások fejlesztését, és azt, hogy csak a fizető keresletet szolgálják ki. Kérdés azonban, hogy az egészségügyben milyen csoportok vennék meg és működtetnék a kórházakat, és hogy ennek milyen intézményi formák lennének a keretei. Hogyan valószínűsíthető meg a kapacitások igényekre formálását (egyik oldalon a „szükségtelen” leépítését, a másik oldalon a fizetőképes igényekkel alátámasztott nyereségorientált fejlesztését)? Vajon ennek révén valóban javulna-e a szolgáltatás, s jönne-e friss tőke az egészségügybe? Végül pedig mi történne azokkal, akik nem tudnak fizetni? E kérdések egy részét eddig még csak fel sem vetették. A kérdések egy másik részére a privatizációpárti szakértőknek az a válaszuk, hogy a településeknek, önkormányzatoknak még akkor is érdekük lenne minél jobb egészségügyi infrastruktúrát működtetni, ha az ellátás felelőssége visszaszállna az államra. Egy adott régió lakossága mégiscsak rajtuk kérné számon az ellátást, és mérné le munkájukat az egészségügyi ellátás színvonalán is. Az egészségügyben érdekelt vállalkozók pedig a nonprofit formában működtetett rendszerekben is megtalálnák a hasznukat. A jól fizető vásárlókra támaszkodó és az ő részvételükkel működtetett intézmények az ő piacuk is lenne. Az érvek logikusak, ám mielőtt privatizálunk, érdemes volna valóban meggyőződni, hogy mindaz, ami logikus, vajon egyúttal valóban működőképes-e. Kérdéses ugyanis, hogy az önkormányzatok éreznék-e az érdekeltségüket akkor is, ha nem a tulajdonuk a kórház, mint most. Az „egyéb” tulajdonosok érdekeltsége

ugyanígy kérdéses lenne az intézmény hatékonyságának növelésében, miközben lehetne saját hasznuk is. Vagyis egyáltalán nem biztos, hogy valóban jelentkeznének a jelzett előnyök, és ha igen, akkor éppen a megfelelő időben.

A szolgáltatási oldal privatizációja tehát nem szükségképpen pótolja a hiányzó vásárlót. Ezzel érvelnek azok, akik a finanszírozói oldal reformját sürgetik, mondván, hogy csak a több-biztosítós rendszer alkalmas a minőségi szolgáltatás kikényszerítésére, a többletkínálatra, és ezáltal a többlettőke bevonására a rendszerbe. Frajna az egészségügyi rendszer jelenlegi felépítését a szocialista nagyiparhoz hasonlítja, amelyből hiányzott az ellenőrzés, a szigorú elszámoltatás és a teljesítménykényszer. A kórházi csődbiztos²⁷ hasonlóan érvel: több biztosító kell a minőségi szolgáltatások kikényszerítéséhez, és ahhoz, hogy a kórházak valóban rákényszerüljenek a költségeikkel való elszámolásra, hogy végre kiderüljön, mi mibe kerül. A nemzetközi tapasztalatok ugyanakkor azt mutatják, hogy ahol megvalósult a kasszák versenye, az eredmény ott sem annyira pozitív, amint azt kezdetben gondolták. Nem javult kellően a minőség, nem bővültek a kiegészítő biztosítások, hanem inkább a működési költségek növekedtek, mint Csehországban és Chilében, vagy a járulékfizetők „lefölözése” volt jellemző, mint az eleve sokbiztosítós Hollandiában. Azok, akik többletet remélnek a magánbiztosítástól vagy a kiegészítő biztosítástól, úgy tűnik, nem számolnak még egy „hazai” specialitással. Nevezetesen azzal, hogy a paraszolvencia révén, illetve a magánszakrendelés és a kórházi orvosi státus összeházasításának következményeként már ma is olcsóbban megvehető a biztosításnál mindazok a szolgáltatások, amelyekre a kiegészítő biztosítás kiterjedne. Ezért és a szabadon elkölthető jövedelmek alacsony volta miatt sem biztos, hogy – mint azt Kornai János²⁸ feltételezi – rögtön induláskor széles rétegek, tehát nemcsak a magas, hanem már a közepes jövedelműek sokasága jelentős összegeket fordítana a kiegészítő biztosításokra. Ugyanígy kétséges, hogy azok, akik már ma vagy a közeljövőben rászorulnak az ellátásra – tehát az öregek és a betegek – egyáltalán végleg tudnának-e kiegészítő biztosítást kötni.

Az is kérdés azonban, hogy miként fogalmazzuk meg a reform célját. Vajon szűk értelemben-e, vagyis úgy, hogy elmondható legyen: Magyarország e téren is elkezdte a piacgazdaság „építését”, a verseny kiterjesztését az egészségügyi szférában is? Vagy szélesebben: megindult az egészségügyi infrastruktúra fejlesztése, a szolgáltatások javítása, a meglévő erőforrások hatékonyabb kihasználását lehetővé tevő és kikényszerítő rendszer kialakítása? Vagy egészen szélesen: olyan eszközként, amelytől az életminőség javulását és a várható, magas életminőséggel megélt élettartam növelését várjuk? Ha nemcsak a piacosítást értjük a reformon, akkor végiggondolandó, hogy a mielőbbi privatizáció (szolgáltatás vagy finanszírozásé, illetve a kettőé együtt) valóban megoldást nyújt-e. Azért érdemes a kérdést ilyen élesen felvetni, mert korántsem biztos, hogy az akut gondok orvoslásában éppen a privatizációra alapozó

27 Személyes információ Kató Gábertől, aki a Budapest Investment cégnél a kórházi válságmenedzsmenttel foglalkozik.

28 Kritika, 1998. október

reform lenne a gyógyszer. E tekintetben – érdekes módon – az USA pénzügyminisztériumának szakértője is a fontolva haladás híve.²⁹ A magyar egészségügyről készült tanulmányában a „finomhangolást”, vagyis nem a forradalmi, hanem inkább az evolúciós változtatást javasolja. Véleménye szerint a magyar egészségügyi infrastruktúrának nem rossz a teljesítménye. Ezért féltő, hogy a feltételekkel nem számoló és egyszeri akcióként megejtett reform több kárt okozna, mint hasznot. Ezért is megfontolandó a következtetése: a hangsúlyt kezdetben inkább a fejlesztésre (pl. a minőségi követelmények és ellenőrzés kiterjesztésére, a mikro-ösztönzők változtatására, a teljesítményalapú rendszerek elterjesztésére) kellene helyezni. A társadalombiztosításért felelős államtitkár az elkövetkező években a reálisan érvényesíthető és a kormány által felállítandó elvek közé sorolja a takarékoság ösztönzését a házi orvosok gyógyszerfelhasználásában³⁰, a modellkísérletek folytatását (egy-egy térség szabadon gazdálkodik a neki átadott egészségügyi fejkvótával), valamint a járóbeteg- és a fekvőbeteg-ellátás finanszírozásának közelítését. Mindez akár „finomhangolásként” is értelmezhető. Ennek a finomhangolásnak lehetett volna része a világbanki hitel segítségével meghirdetett, az egészségügyi régiók kialakítására vonatkozó program megvalósítása, amelyet – a tervezőmunka elvégzése után és a végső döntés előtt – a jelenlegi kormányzat az első időszakában fűjt le.

Az egyszeri, nagy horderejű akciók hatásosságának vitathatóságára példa lehet a kórházi kapacitásokra vonatkozó törvény, amellyel még a szocialista-szabaddemokrata kormány próbálta a költségeket lefaragni. A térségenként előírt kórházi ágyszámok korlátozásának jószereivel csak az lett az „eredménye”, hogy kivívták az érintett régiók haragját. Valódi költségmegtakarítást a kórházi szférában nem értek el.³¹ Az ellátás javulását, a paraszolvencia megszűnését ígéri, ám inkább csak politikai célokat szolgál a házi orvosi praxis privatizációjára vonatkozó látványos döntés. Hiszen a házi orvosok eddig is abban voltak érdekeltek, hogy javítsák szolgáltatásaikat, és így gyűjtsenek össze minél több kártyát. A privatizációval viszont komoly helyzeti előnyhöz jutnak a többi orvossal szemben azáltal, hogy ajándékba kapnak egy nagy értékű vagyoni jogot, amelynek értékét végső soron az összegyűjthető hálapénz nagysága határozza majd meg. Ezzel azonban még tovább erősítik a hálapénz intézményét, mert jövedelmükből azt a hitelt is ki kell gazdálkodniuk, amit a praxis megvásárlására vettek fel.³²

A privatizáció tehát nem szükségképpen vezet a többletforrás megjelenésére. Ugyanakkor az egészségügy bevételeinek növelésére ajánlott egyéb megoldások szintén komoly „mellékhatásokkal” járhatnak. Évről évre visszatérő javaslat, hogy a tb-járulékokat terheljék rá olyan jövedelmekre is, amelyeket eddig legálisan vontak ki ennek megfizetése alól, mint a tőkejövedelmeket (bár ezek egy részének bevonása is már meg-

29 Bill Dorotinsky: Fine Tuning the Hungarian Health System, December 31, 1998

30 Portugáliát követően Magyarországon fogy az OECD-országok közül a legtöbb gyógyszer, Bill Dorotinsky.

31 A kórházi ágyak száma 18 ezerrel csökkent ugyan, ám kórházat nem zártak be, így a számított 8-9 milliárdnyi forint megtakarítása helyett mindössze 1,5 milliárd forinttal sikerült a költségeket csökkenteni.

32 Hámor Szilvia: Praxist vettem Bécsben, Népszabadság, 2000. január 12.

történt a bt.-knél és a kft.-knél), amelyek származhatnak vállalkozásból, meglévő vagyontárgyak hasznosításából (pl. lakásbérbeadásból) vagy akár kamatokból. Ennek bevezetése komoly politikai felzúdulással jár és fennáll annak a veszélye, hogy az érintettek kivonják tőkéjüket, s hogy tovább nő a feketegazdaság. Az ilyen jellegű döntések, ráadásul alapos, előzetes hatásvizsgálat nélkül, több kárt okozhatnak, mint hasznot.

Nemcsak többletforrást, hanem meggondoltabb keresletet is remélnék azok, akik a felhasználók közvetlen hozzájárulásának aránya, a co-payment növelését szorgalmazzák. Ennek kapcsán érdemes felidézni, hogy mennyire különböző az egészségügyi ellátás eltérő formáinak a „szolidaritástartalma”. Az egészségügyi rendszerhez való hozzájárulás az adóból fedezett szisztémáknál a legerősebben a jövedelemtől függ, és a hozzájárulás a jövedelemmel arányosan nő. A társadalombiztosítási rendszereknél a jövedelem általában már csak bizonyos határig járulékköteles. Ezekben a rendszerekben tehát az alacsonyabb jövedelműek keresetük nagyobb hányadát fordítják az egészségügyre, mint a magasabb jövedelműek. Ez fokozottan vonatkozik a co-paymentre, mert a szegények között gyakoribb a megbetegedés. Ráadásul az ő keresetük rugalmatlan.³³ Ez pedig azt jelenti, hogy az ár növekedésével vagy akár egy mérsékelt térítés bevezetésével ők elsőként szorulnak ki a szükséges kezelésekből is.

Hasonlóképpen nagy valószínűséggel szegény- és gazdag-betegellátáshoz vezetne az a javaslat,³⁴ amely nyílttá tenné a ma valóban meglévő, rejtett gyakorlatot, amely szerint külön díjazás fejében lehetne szabadon orvost választani. Itt ismét belép a paraszolvencia teremtette ellenérdekeltség (biztosítás esetén minden 3 forintból egy jutna az orvos zsebébe). Nem vetődött még fel, de ebbe a logikába az is beletartozik, hogy külön biztosítási tételt jelentsenek a jobb minőségű protézisek. Ez egyik vagy másik megoldás mellett sem érv (az átfogó társadalombiztosításokkal rendelkező országok mindegyikében ezekre a lehetőségekre terjed ki a magánbiztosítás, miközben a rendszerek irányítói teljes meggyőződéssel állítják, hogy a szisztéma mindenki számára biztosítja az esélyegyenlőséget). Ez mindössze figyelemfelhívás arra vonatkozóan, hogy bizonyos, nagyon is logikusnak tűnő megoldások milyen mellékes következményekkel járhatnak.

Az előzőekben rámutattam arra, hogy az egészségügy reformja értelmezhető egészen szélesen: olyan eszközként, amely a lakosság egészségi állapotának javulását, az átlagéletkor meghosszabbítását, és a minőségi életmóddal együtt járó évek számának emelését szolgálja. Ez az értelmezés azonban szükségképpen túlmutat a szűken vett egészségügy szféráján. Ezt az értelmezést az teszi indokolttá, hogy – amint azt korábban bemutattam – a fenti célok elérését túlnyomórészt az egészségügyi rendszeren kívüli tényezők határozzák meg, és csak kevésbé befolyásolja ezt az egészségügyi szolgáltatások színvonala.

Azokban a korokban, amikor járványok tizedelték az embereket, egy-egy védőoltás feltalálása látványos módon növelte például a várható élettartamot. A tisztálkodási szokások változása, a higiénia korszerűsödése

33 Kincses Gyula: Egészség? Gazdaság?

34 Kornai János: i. m.

(a csatornázás, vagy egyszerűen az, hogy az orvos kezét mos a boncolás után, mielőtt beteghez menne) legalább annyira javította a köz egészségi állapotát, mint az antibiotikumok (pl. penicillin) feltalálása. A biotechnológiai forradalom összes vívmányának bevetése ma már feltehetően kevesebbet javít egy-egy ország lakosainak egészségi állapotán, mint egy-egy jól megszervezett kampány, amely megváltoztatja a szokásokat (ilyen az USA-ban a dohányzás elleni, évtizedek óta tartó akció). Erőteljesebb fogalmazásban: a magyar társadalom egészségügyi helyzetének javulását is mindennél jobban segítené egy olyan program, amely pl. a szegény és elmaradott körülmények közt felnövő gyerekek higiénés és étkezési szokásait változtatja meg, amennyiben egyúttal megteremtik ehhez a feltételeket is. A tapasztalatok szerint a betegpanaszok 90–95 százaléka a gyógyítás komfortjával, az orvosok és ápolók viselkedésével is összefügg.³⁵ Természetesen emberek ezrei-tízezrei számára rendkívül fontos, hogy egy-egy szolgáltatás elérhető-e, és hogy milyen eszközök állnak rendelkezésre. Ám ha a költség-haszon szempontjából elemezzük, hogy a teljes népességen belül egy forint ráfordítással hol érhető el a legnagyobb egészségnyereség, akkor erre a választ az egészségügyön kívül fogjuk megtalálni.

A mortalitási görbe derékszögűsödéseként leírt jelenség a fejlettebb világ országainak mindegyikére jellemző. Az egészségügyi kiadásokat jelentősen az növeli, ha ezzel nem jár együtt a morbiditási (megbetegedési) ráta derékszögűsödése. S ez utóbbi az, amely végső soron nagymértékben meghatározza magukat az egészségügyi kiadásokat. Tehát nem az egészségnyereség az, amely növeli a kiadásokat, hanem a rossz életminőségben megélt évek számának a gyarapodása.³⁶ Így kapcsolódik össze az egészségügyi reform és a lakosság egészségi állapotának kérdése. Kétségtelen, hogy rövid távon is megoldást kell találni az egészségügy intézményrendszerének akut bajaira. Hosszabb távon azonban kimunkált egészségpolitika, életmódformálás nélkül (aminek ma a dohányzás elleni törvényt leszámítva nyoma nincs) a magyar egészségügy berendezkedhet arra, hogy az egyéneknél nem az egészségben, hanem a betegségben megélt évek számát gyarapítsa.

35 Mihályi Péter, Magyar Tudomány, 1999. 12. szám.

36 Itt vitatkozom Mihályi Péterrel, aki szerint az egészség-nyereség költségnövekedéssel jár.

Az egy főre jutó GDP és egészségügyi ráfordítás (ER)

	1981–1996				1983–1989				1990–1996			
	névérték		reálérték		névérték		reálérték		névérték		reálérték	
	GDP	ER	GDP	ER	GDP	ER	GDP	ER	GDP	ER	GDP	ER
Ausztria	5,19	6,14	1,73	1,00	5,46	6,98	2,21	2,20	4,18	5,86	1,05	0,42
Franciaország	5,73	7,21	1,32	3,59	6,89	8,06	2,12	4,38	2,72	4,25	0,54	2,21
Németország	3,75	4,56	0,93	1,25	4,73	4,36	2,68	2,49	2,02	4,83	-1,21	1,44
Hollandia	3,56	3,94	1,77	1,71	3,25	3,14	2,40	1,91	3,51	3,97	1,51	1,46
Svájc	3,66	5,93	0,38	2,12	5,46	6,82	2,25	3,62	1,15	3,65	-1,25	0,14
Nagy-Britannia	7,11	8,23	2,16	1,84	8,91	8,37	3,47	1,76	4,75	7,24	1,12	2,24
USA	4,89	7,77	1,51	1,93	6,38	8,76	2,74	2,69	3,59	5,50	1,14	0,86
Átlagos ráfordítás	4,84	6,25	1,40	1,92	5,87	6,64	2,55	2,72	3,13	5,04	0,42	1,25

BAGÓ JÓZSEF

A hazai foglalkoztatáspolitikai közelítése az európai normákhoz

A hazai foglalkoztatáspolitikai közelítése az európai normákhoz a kilencvenes évek elejétől vált intenzívebbé. A csatlakozást közvetlenül segíti az EU Bizottsággal közösen készített közös értékelés, az európai foglalkoztatási stratégiának megfelelő éves akcióterv készítése, valamint az (5 éves) foglalkoztatási stratégia elkészítése.

Az EU-csatlakozás szakmai előkészítésének folyamatában – az Európai Megállapodás¹ aláírását, majd az EU Bizottság kérdőíve kitöltését követően – az EU Bizottsága a foglalkoztatáspolitikai témakörét a szociálpolitika és foglalkoztatás fejezet keretében tűzte ki tárgyalásra. A fejezet igen széles körű, felöleli a munkajog, a szociális párbeszéd, a férfiak és nők közötti esélyegyenlőség, a rasszizmus elleni küzdelem, a foglalkoztatás, az Európai Szociális Alap (ESF), a szociális biztonság, az idős emberek és a kirekesztettség, az Európai (dublinoi) Alapítvány, a közegészségügy, a munkahelyi egészség és a biztonság témaköreit. A tárgyaláson, azaz az ún. bilaterális screening rendezvényén a magyar szakértők beszámoltak a hazai főbb foglalkoztatási, munkaerőpiaci folyamatokról, az új kormányzati struktúráról, ezen belül a munkaügyi igazgatási feladatok három tárca közötti megosztásáról, valamint azokról az intézkedésekről (különösen az 1999. évi kormányzati foglalkoztatáspolitikai irányelvek előkészítési munkálatairól), amelyek már figyelembe veszik az európai foglalkoztatási stratégia követelményeit.

A foglalkoztatáspolitikai vizsgálatok kiindulópontjaként megállapodás jött létre egy olyan közös értékelési dokumentum kidolgozásáról, amely a foglalkoztatás területén az alapvető kihívásokra összpontosítja a figyelmet.

¹ 1994. évi I. törvény a Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai közötti társulás létrehozásáról szóló, Brüsszelben, 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás kihirdetéséről.

² Az Európai Unió kérdőívére összeállított válaszdokumentum 4. fejezet (Foglalkoztatás és Szociálpolitika), Munkaügyi Minisztérium, kézirat, Budapest, 1996. június, 224 o.

³ Ladó Mária–Novák Katalin: Jelentés a közösségi joganyag átvilágítási tárgyalásáról. Kézirat, Budapest, 1998. november 30., 25 o.

Közös elemzés a foglalkoztatáspolitikai prioritásairól

A középtávú foglalkoztatáspolitikai prioritásoknak az EU Bizottságával közös elemzése az első olyan áttekintés, amelyet a csatlakozás elősegítése érdekében a magyar, illetve az EU-szakértők együttesen végeznek. A munkálatok 1999 nyarán kezdődtek, s kiterjednek

- a munkaerőpiaci helyzet,
- a szabályozási területek,
- a középtávú intézkedések,
- valamint a végrehajtó kapacitás átfogó elemzésére.

A munka első fázisában az EU Bizottság átfogó tanulmányt⁴ készítetett a magyar munkaerőpiaci helyzetről, különös tekintettel az utolsó, posztoszocialista periódus jellemzőire.

A tanulmány szerint Magyarországon már a rendszerváltás előtt is alacsonyabb volt a gazdasági aktivitás a nyugati standardnál, ugyanakkor éppen a tanulmányban közölt összehasonlítás cáfolta az állítást. Nem felel meg a valóságnak az az állítás, hogy a foglalkoztatási ráta a nők esetében már a nyolcvanas években alacsonyabb volt, mint a férfiaké. Mint ismeretes, a helyzetet éppen a fordítottja jellemezte, amely viszont különlegesnek számított nemzetközi viszonylatban. A tanulmány készítői nem tértek ki arra, hogy Magyarországon a munkavállalási kor nem 15-74 év, a nyugdíjkorhatár emelése 1997-ben kezdődött, a 62. életévet 2009-ben fogja elérni mindkét nemnél. A szerzők szerint a nyugat-dunántúli megyék magas foglalkoztatottsága részben abból adódik, hogy sokan dolgoznak Ausztriában, ugyanakkor ezt az állítást nem támasztják alá adatokkal, mint ahogy sem hazai felmérés, sem a közelmúltban a migrációról végzett osztrák–magyar közös elemzés ilyen típusú információkat nem tartalmazott⁵.

Mindazonáltal az EU és a magyar szakértők között egyetértés mutatkozik annak megítélésében, hogy Magyarországon alacsony a foglalkoztatottság, s legsürgetőbb ennek növelése. (Mint ismeretes, a kormány a következő években a foglalkoztatás évi 1-2 százalékos bővítésével, a munkanélküliség összességében 1 százalékos csökkentésével számol.) Ugyancsak egyetértés van a szakértők között abban, hogy az egységes piacba történő bekapcsolódás rugalmasabb munkaerőpiaci kialakítását kívánja, ezért a ma még meglévő akadályok lebontása szükséges. Mindehhez a mainál képzetesebb, a változásokhoz rugalmasabban alkalmazkodni tudó munkaerő szükséges.

⁴ Background study on employment and labour market in Hungary. European Training Foundation, Barcelona, July 1999. 96 o.

⁵ Hungary's Accession to the EU: The impact on selected areas of Hungarian–Austrian relations. The Vienna Institute – Economic Growth Institute, Vienna–Budapest, June 1999. 165 o.

A munkaerőpiaci helyzet értékelése

A hazai kormányzati szakértők szerint a piacgazdaságra való átállás mélyreható változásokat hozott a magyarországi munkaerőpiacon is. E változások fő jellemzője az, hogy csökkent mind a foglalkoztatás, mind a munkaerő részvétele, és nőtt a munkanélküliség, a munkaerő átcsoportosítása ment végbe az ágazatok között, valamint erőteljesen nőtt a munkaerő termelékenység. Ezen átfogó munkaerőpiaci trendek nemcsak Magyarországra jellemzőek; ezek általánosak valamennyi átmeneti gazdaságban, bár a nagyságrendjük, az igazodás üteme és jellemzői országonként eltérő. Magyarországon a kihívásokra reagálva új munkaerőpiaci szabályozási politikákat vezettek be a kilencvenes évek elejétől.

Az 1989–1992. évi átalakulási sokk idején Magyarország 1 174 000 munkahelyet veszített el, ez a teljes foglalkoztatás 22,3 százalékos csökkenését jelenti. A foglalkoztatás csökkenése az 1993–1998 közötti időszakban is folytatódott további kb. 343 000 munkahely megszűnésével, ami a teljes foglalkoztatás további 8,4 százalékos csökkenését jelentette. A foglalkoztatási szint először 1997-ben stabilizálódott, és némi növekedést mutatott 1998-ban (az évi átlagos változás +1,4 százalék).

A vizsgált időszak alatt a foglalkoztatás szerkezetében bekövetkezett változások következtében jelentősen átcsoportosult a munkaerő a mezőgazdaságból és az iparból a szolgáltatások irányába. Ez a szerkezeti eltolódás még 1989 előtt kezdődött, de az átalakulás idején felgyorsult, ekkor a mezőgazdaság az ágazatban foglalkoztatottak kb. 45 százalékát veszítette el, az ipar pedig a teljes ipari foglalkoztatottak kb. 26 százalékát az 1989–1993 közötti időszakban. Az átalakulás miatti jelentős munkaerő átcsoportosítás – úgy tűnik – ellentétes irányban ható két tényező eredménye: egyrészt az (állami tulajdonú) vállalatok részekre bontása, fúziója vagy felszámolása miatt szűnt meg a munkahelyek durván 60 százaléka, másrészt az újonnan létrejött (magán) társaságokban jött létre a munkahelyek kb. 23 százaléka. 1998-ban az egész magyar gazdaságban a foglalkoztatás részesedése a következők szerint tolódot el: mezőgazdaság 7,5 százalék, ipar 34,2 százalék és szolgáltatások 58,3 százalék.

Az 1989–1992 közötti időszakban Magyarországon a foglalkoztatás jelentős csökkenésével párhuzamosan a munkanélküliség gyorsan nőtt, 1993-ban 12,1 százalékos csúcspontot ért el. (Az ILO standard 11,9.) 1993 óta a munkanélküliség szintje stabilan csökken, 1998-ban 9,1 százalékon maradt (az ILO szerint 7,8 százalék). A magyarországi munkanélküliség csökkenése inkább a beáramlási ráta csökkenésének, és nem a kiáramlási ráta növekedésének tulajdonítható. Ezt tükrözte a tartós munkanélküliek számának jelentős növekedése, amely 1992-ben 21 százalékot ért el és 1998-ra 49,8 százalékra nőtt.

A fiatal és szakképzetlen, illetve kevésbé képzett munkaerőt a munkanélküliség aránytalanul nagy mértékben sújtotta. A fiatalok (20 év alattiak) körében négyszeres a munkanélküliség, míg a csupán alapképzettséggel rendelkező munkások esetében a munkanélküliség

tízszere az egyetemét végzettek körében tapasztalt munkanélküliségnek. Más átmeneti országokkal összehasonlítva Magyarországon a nők esetében a munkanélküliség aránya alacsonyabb, mint a férfiak esetében. Ebben szerepet játszhat az, hogy a nők nagyobb arányban dolgoznak az állami szektorban (a munkahely nagyobb biztonsága) és a teljes munkaerőt tekintve magasabb az egyetemét végzett nők aránya (a férfiakhoz viszonyítva).

A munkanélküliség regionális eltérései jelentősek. Budapesten és a nyugati megyékben jóval alacsonyabb a munkanélküliség szintje, mint a hátrányosabb helyzetű észak-keleti megyékben. Továbbá a munkaerőpiacról való kiszorulás jelentősebb ezekben az észak-keleti megyékben, mivel az ilyen nagy munkanélküliséggel küzdő régiók általában a munkahelyteremtés tekintetében is jelentősen lemaradnak (Észak-Magyarországon a foglalkoztatási arány 46,5 százalék a nyugat-dunántúli régió csaknem 58 százalékaival szemben).

A munkanélküliség által aránytalanul sújtott kisebbségi csoport a roma népesség

Magyarországon a munkanélküliség növekedése rendszerint lassúbb volt, mint a megszűnt munkahelyek számának csökkenése, így az alacsony munkaerő-kereslet oda vezetett, hogy a munkaerő jelentős mértékben kiszorult a piacról. Az átalakulás előtt Magyarországon hagyományosan magas szintű volt a foglalkoztatás, amely az 1989–1998-as időszakban lecsökkent, az általános foglalkoztatási ráták (a 15–64 éves korú lakosság százalékában) az 1989. évi 75,3 százalékról (jóval az EU-átlag felett) 1998-ban 54,1 százalékra (jóval az EU-átlag alá) csökkentek. E 21,2 százalékos csökkenés következtében az inaktív népességnek a foglalkoztatottakhoz viszonyított aránya a 10 évvel ezelőttinek csaknem duplájára nőtt.

A munkaerő jelentős kiáramlása – akár közvetlenül (korkedvezményes nyugdíjazás és rokkantnyugdíjazás révén) vagy közvetve (az alacsony munkaerő-szükséglet, az elküldött munkások révén) – súlyosan csökkentette a foglalkoztatási rátákat, a nők foglalkoztatási rátái jelentősen, több mint 10 ponttal elmaradtak a férfiak foglalkoztatási rátáitól. A részvételi ráták csökkenésének (és változásának) zömét a korskálák végén tapasztalták, ahol jelentősen csökkent a fiatalok (20 év alatt) és az idősebbek (55–64 év) foglalkoztatása. A fiatalok munkanélküliségi rátájának csökkenése azzal magyarázható, hogy egyrészt többen tanulnak tovább, másrészt magyarázható a munkaerő-kereslet alacsony fokával. Úgy tűnik, nincs sok bizonyíték arra, hogy a fiatalok foglalkoztatásának csökkenését ellensúlyozná az, hogy tovább tart az oktatás, hanem inkább a munkaerő iránti alacsony kereslet okozza a problémát. Az idősebb dolgozók foglalkoztatási rátáinak csökkenése – úgy tűnik – korrelációban van a korkedvezményes nyugdíjazás és a rokkantnyugdíjazás lehetőségével az egész átalakulási időszakban. Ennek következtében az idősebb (55–64 éves) dolgo-

zók esetében a magyarországi foglalkoztatási ráta 16,6 százalékon áll, azaz az EU-átlag egyharmada-fele körül mozog.

Egyrészt a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) által 1992 óta gyűjtött munkanélküliségi adatok, valamint másrészt az Országos Munkaügyi Módszertani Központ (OMMK) által regisztrált munkanélküliségi adatok eltéréseket mutatnak a munkanélküliség számításában. A különbség fő okai az eltérő definíciók és az eltérő módszerek használata. Ez azzal magyarázható, hogy a regisztrált munkanélküliek között szerepelnek azok is, akik az ILO szigorúbb definíciója szerint nem tartoznak a munkanélküliek közé. Arra utalnak, hogy a társadalombiztosítási és az egészségügyi átutalásokkal kapcsolatos jogszabályok miatt a regisztrált munkanélküliségi adatokra kihatnak a jogi-igazgatási környezet változásai. De még ha a KSH munkaerő-felmérése módszertanilag semlegesebb is, sem ez, sem a regisztrált munkanélküliségi adatok nem tudják számításba venni a rejtett munkanélküliséget vagy a feketegazdaságot, amit a GDP 26–31 százalékára becsülnek egyes szakértők.

Általában a magyarországi munkaerő képzettségi szintje az elmúlt évtizedben emelkedett a munkaerőpiacra belépő új szereplők magasabb képzettségi szintje és az alacsonyabb képzettségi szintű munkaerő részvételi/foglalkoztatási arányának csökkenése miatt. Az oktatási eredmények anyagi elismerését tekintve egyre nő a szakadék az állami és a magánszektor között.

Elvárások, prioritások

Az EU Bizottság vizsgálatának célja az, hogy az egyes országok illetékes szerveivel együttműködve feltárja, mely jelölt országok értek el előrehaladást a foglalkoztatási rendszereiknek az európai foglalkoztatási stratégiához való igazításában elsősorban az alábbi kérdések szerint:

A már kialakult munkaerőpiaci struktúrák megfelelnek-e az egységes piacon való részvételnek?

A munkaerőpiaci és a foglalkoztatáspolitikai intézmények elég fejlettek-e ahhoz, hogy lehetővé tegyék a Szerződés foglalkoztatáspolitikai fejezetének megfelelő foglalkoztatási stratégia mielőbbi alkalmazását?

A csatlakozásra váró konkrét országban az egész rendszer elmozdul-e az EU foglalkoztatási koordinációs folyamatában való jelentős részvétel irányába?

Melyek a humán erőforrás-fejlesztési stratégia prioritásai, amelyek alapul szolgálnak az ESF vagy ESF-típusú intézkedési tervek és programok kidolgozásához?

A fő feladatok közé tartozik a munkaerőpiac átalakulása terén elért előrehaladás felmérése, a munkaerőpiaci intézmények alakulásának és az EU foglalkoztatási stratégiáját megvalósító foglalkoztatáspolitikáknak a vizsgálata.

Az EU szakértői szerint a közös dokumentumnak el kell ismernie,

hogy a munkaerőpiacoknak tükrözniük kell a dinamikus piacgazdaság mint az egységes piac része szükségleteit, ami magában foglalja, hogy a munkaerőnek mobilnak, alkalmazkodónak és szakképzettnek kell lennie. EU-elvárás, hogy az országnak a rugalmas munkaerőpiac fejlődését biztosító politikákkal és megfelelő intézményekkel kell rendelkeznie. Ez többek között azt jelenti, hogy hosszú távú szemléletet kell kialakítani az ismereteken alapuló gazdaságokhoz igazodó ipari szerkezetváltással és a demográfiai változás hatásaival kapcsolatban.

A magyar kormányzati szakértők érzékelhető célja, hogy alátámasztottan megmutassák, a hazai intézményrendszer kész és képes az EU foglalkoztatáspolitikai koordinációjában való részvételre történő felkészülésre, valamint hogy az intézményi alapok kiépültek az ESF-típusú akciótervek és programok kidolgozásához.

A Gazdasági Minisztérium, a Szociális és Családügyi Minisztérium és az Oktatási Minisztérium – a Pénzügyminisztérium bevonásával – 1999 júliusában elkészítette az EU Bizottság és a Magyar Kormány közös értékelésének első szakértői tervezetét⁶ a középtávú magyar foglalkoztatáspolitikáról.

A magyar és az EU-szakértők az elkészült tervezet alapján 1999. október 20–21-én áttekintették a foglalkoztatáspolitikai fő kérdéseit, ezt követően a magyar szakértők újabb változatot készítettek. A második szakértői tervezet⁷ az EU Bizottság Szociális és Foglalkoztatási Főigazgatósága 1999. november 15-én kapta meg. A következtetések levonására majd csak az elemző, értékelő rész egyeztetése, elfogadása után, a következő munkafázisban kerülhet sor.

A prioritások meghatározásáról szóló szakértői tervezet első változatát a háromoldalú egyeztetési fórum, a Munkaerőpiaci Alap Irányító Testülete 1999 októberében tárgyalta.⁸ A munkáltatói oldal részéről inkább a Munka Törvénykönyve tervezett módosítása, a munkaügyi bíróságok fejlesztése, a minőségbiztosítás oktatási rendszerben történő bevezetése, s a vállalkozásfejlesztés kapott elsődleges figyelmet, illetve csak olyan keresetelakítási koncepció szerepeltetését javasolták, amelyet egyik tárgyaló oldal sem kifogásol. A munkavállalói oldalról egy új foglalkoztatási törvény koncepcióját, a csatlakozás kezdő lépéseinek megjelölését hiányolták, s kérték a dokumentum változatairól történő folyamatos egyeztetést.

A második változatot⁹ a Testület decemberi ülése véleményezte. A

⁶ Joint assessment of medium, term employment priorities of Hungary (Experts' draft), 28th November 1999, Budapest, 26 o.

⁷ Joint assessment of medium term employment priorities of Hungary (integrated first draft – working draft) 8th November 1999, Budapest, 26 o.

⁸ Előterjesztés a Munkaerőpiaci Alap Irányító Testülete részére a középtávú magyar foglalkoztatáspolitikai értékeléséről (Az EU és a Magyar Kormány közös értékelésének első szakértői tervezete), Gazdasági Minisztérium, Szociális és Családügyi Minisztérium, Oktatási Minisztérium, kézirat, Budapest, 1999. szeptember, 27 o.

⁹ Előterjesztés a Munkaerőpiaci Alap Irányító Testülete részére a középtávú magyar foglalkoztatáspolitikai értékeléséről (Az EU Bizottság és a Magyar Kormány közös értékelésének második szakértői tervezete), Gazdasági Minisztérium, Szociális és Családügyi Minisztérium, Oktatási Minisztérium, Pénzügyminisztérium, Kézirat, Budapest, 1999. november 16., 23. o.

munkáltatói oldalról a feketegazdaság elleni további lépéseket szorgalmaztak. A munkavállalói oldalról a munkaügyi tanácsok és területfejlesztési tanács együttműködésének jövőjével kapcsolatban fogalmazódtak meg aggályok, abból kiindulva, hogy a kormány megszüntette a munkaügyi tanácsok képviseleti lehetőségét a területfejlesztési tanácsokban. Hiányolták a termelékenység növelésére vonatkozó tervszámok, az intézményfejlesztésre vonatkozó lépések megjelölését. Sürgették az európai minimálbér szintjéhez történő felzárkózást.¹⁰

A középtávú foglalkoztatási prioritások értékeléséről szóló előterjesztést az Országos Munkaügyi Tanács a 2000. március 31-ei ülésén tárgyalta. Az ülésen felmerült, hogy a gazdaság fejlesztését egységes kormányzati anyagban kell kimunkálni, amiben a foglalkoztatáspolitikai megfelelő alakítását prioritásként kell kezelni. A szociális partnerek szerint az anyag nem vizsgál korrelációt a gazdasági növekedés ütemével és a foglalkoztatás-bővítő követelményeket a Magyarországon beruházó vállalkozásokkal szemben, nem ad választ sem a bővülő munkaerő-kínálat (100 ezer fő) elhelyezésének gondjára, sem arra, hogy miként teremti meg a tervezett 2000 új munkahelyet. Nem vázolja a foglalkoztatáspolitikával is összefüggő munkajogi harmonizáció lépéseit, nem értékeli helyén a bérek és a foglalkoztatási színvonal összefüggéseit. Végül, de nem utolsósorban messze nem a fontosságának megfelelően tárgyalja a regionalitásra vonatkozó problémákat.¹¹

Nemzeti Foglalkoztatási Akcióterv kidolgozásának szükségessége

Az EU tagországai számára kötelező az ún. Nemzeti Foglalkoztatási Akcióterv elkészítése. A foglalkoztatáspolitikai intézkedéseket éves keretben megfogalmazó akciótervek kidolgozása beilleszkedik az ún. luxemburgi folyamatba. Mint ismeretes, e folyamat kiindulási pontja, hogy az EU-ban alacsony a részvétel a munkaerőpiacon, összehasonlítva Japánnal és az USA-val, amely velük szemben versenyképességi hátrányt jelent. Az EU felismerte, hogy az eredményes közös fellépés érdekében a monetáris unió mellett „foglalkoztatási unió” létrehozása is szükséges. A célok elérését foglalkoztatáspolitikai irányvonal segíti. Az Európai Tanács 1997 decemberében hozott határozata¹² nyomán a tagállamoknak akciótervet kellett kidolgozniuk az irányvonalak átültetésére a nemzeti közigazgatási és jogalkotási gyakorlatba. A négy „pillére” (foglalkoztathatóság, vállalkozásfejlesztés, alkalmazkodóképesség, egyenlő esélyek) épülő akcióterv kidolgozásának határideje 1998. április 15. volt.

¹⁰ A szerző tagja a Munkaerőpiaci Alap Irányító Testületének. A szociális partnerek véleményét saját jegyzetei alapján összegezte.

¹¹ Várkonyi Júlia: A magyar foglalkoztatáspolitikai. Munkaadók Lapja, 2000. május, 55-56. o.

¹² Council Resolution of 15 December 1997 on the 1998 Employment Guidelines. Official Journal of the European Communities 28. 1. 98, C30/1-C30/5.

A hazai akcióterv elkészítése szükségességének gondolata már 1998 tavaszán felvetődött.¹³ Az érvelés szerint ugyan az EU nem várja el tőlünk, hogy nem tagállamként annak elkészítésére kötelezettséget vállaljunk, mégis „jó benyomást keltene”, ha összegeznénk azokat a pontokat, ahol az EU törekvéseivel összhangban vagyunk, s melyek azok, ahol pótolnunk kellene a lemaradást.

A közösségi vívmányok átvételét segítő, a kormány által elfogadott nemzeti program foglalkoztatáspolitikai alfejezete¹⁴ megfogalmazza: „A csatlakozás időpontjára Magyarországnak fel kell készülnie arra, hogy követni tudja a foglalkoztatási irányvonalakat, s ennek érdekében éves akciótervet dolgozzon ki. Ezen kötelezettségre való felkészülés érdekében fokozatosan adaptálnunk kell az európai foglalkoztatási stratégia egyes elemeit, ki kell építenünk a kapcsolódó tervezési, végrehajtói és monitoring-mechanizmusokat, sőt ezeket már a gyakorlatban is alkalmaznunk kell.”

Magam is úgy vélem, bár Magyarországnak még nem kötelező akcióterv készítése, azonban a csatlakozás előkészítését legjobban az segítené, ha az intézményeink képesek lennének az irányelvek adaptálására. Természetesen tisztában vagyok azzal, hogy az EU foglalkoztatási elveinek, megoldásainak átvétele kihívást, új gondolkodást, összetettebb problémakezelést jelent. A normáknak történő megfelelés az intézmények munkájának, a szabályozási rendszereknek a jobb összehangolását igénylik. A csatlakozás folyamata a foglalkoztatáspolitikai innovációját kényszeríti ki. Éppen ezek miatt indokolt – ha csak kísérletként – mielőbb elkészíteni az első hazai akciótervet.

Az akcióterv készítésének intézményi alapjai

A tagállami akciótervek kidolgozásának első évi tapasztalatai szerint az akciótervek vagy a kormány nevében készültek, Franciaországban például a miniszterelnök bevezetőjével, vagy a már elfogadott kormányzati stratégiára épültek, mint például Írországban. Az akciótervet például Finnországban tárcaközi bizottság, Ausztriában a Munka-, Egészségügyi és Szociális Minisztérium koordinálásával több minisztérium, Dániában a Gazdasági és a Munkügyi Minisztérium közösen készítette. Írországban a Vállalkozási és Foglalkoztatási Minisztérium – az említett módon – állította össze.¹⁵

Az akcióterv hazai elkészítése az új kormányzati struktúrában összetett koordinációt igényel, értelemszerűen részt kell vennie a munkában a Gazdasági Minisztérium, a Szociális és Családügyi Mi-

13 Frey Mária: Felkészülési program Magyarország Nemzeti Foglalkoztatási Akciótervének szakmai megalapozására. Kézirat, Budapest, 1998. március.

14 Acquis átvételét segítő Nemzeti Program (ANP) végleges változata 5. 2. fejezet: Foglalkoztatási és szociális ügyek, kézirat, é. n. 58 o.

15 A tagországok megoldásait elemezte Frey Mária: Felkészülési program Magyarország Nemzeti Foglalkoztatási Akciótervének szakmai megalapozására (A feladatok megfogalmazása az EU 1999. évi foglalkoztatási irányelvei alapján), kézirat, Budapest, 1999. január, 39. o.

nisztérium, az Oktatási Minisztérium, a Pénzügyminisztérium szakértőinek. Sajátos szerepe miatt be kell vonni a Miniszterelnöki Hivatalt is, sőt az új struktúra kialakításának, működésének kezdeti időszakában felvetődött e „tárca” irányító szerepének szükségessége/lehetősége is.

Az összkormányzati egyeztetésre azért is szükség van, mivel 1998-ban a Munkaügyi Minisztérium feladatait megosztották a Gazdasági Minisztérium, a Szociális és Családügyi Minisztérium és az Oktatási Minisztérium között.

A foglalkoztatás terén viselt intézményi felelősségi rend szerint a Gazdasági Minisztérium felel a foglalkoztatáspolitikáért, a társadalmi párbeszédért és a munkahelyteremtő programokért, a Szociális és Családügyi Minisztérium felel a „passzív” intézkedésekért (szociálpolitika és a munkanélküliek reintegrálása), a megyei munkaügyi központok és a regionális oktatóközpontok irányításáért. Az Oktatási Minisztérium felel a képzésért és a szakképzésért.

A megyei munkaügyi központok felelnek mind az aktív intézkedések (munkaerőpiaci szolgáltatások és munkaerőpiaci programok) és a passzív intézkedések (munkanélküliségi segély) megvalósításáért. E minisztérium munkáját segíti az Országos Munkaügyi Módszertani Központ¹⁶, amely más hasonló nemzeti szervezetekkel összehasonlítva, elsősorban a szolgáltatások fejlesztését célozza, és nem a regionális és helyi egységek működésének felügyeletét vagy a foglalkoztatáspolitikát közvetlen megvalósítását. Ugyancsak segíti a Munkaügyi Kutatóintézet.

A Munkaerőpiaci Alap¹⁷ az a fő pénzügyi eszköz, amellyel mind az aktív, mind a passzív foglalkoztatási intézkedések, valamint az állami foglalkoztatási szolgálat finanszírozható. Ez a munkavállalók és a munkáltatók befizetéseiből áll. Az Alapot a Szociális és Családügyi Minisztérium kezeli.

Az összes intézményi szereplő koordinációját segítheti a Munkaerőpiaci Alap (tripartit) Irányító Testülete, amely sajátos koordináló fórumként működik a Gazdasági Minisztérium, a Szociális és Családügyi Minisztérium, az Oktatási Minisztérium és a Pénzügyminisztérium között. A bonyolult kormányzati struktúra miatt indokolt magas rangú foglalkoztatási szakértőkből álló koordináló bizottság felállítása. Célszerű lenne továbbá a megyei munkaügyi központok és a regionális fejlesztési szervezetek közötti együttműködést a jövőben megerősíteni.

16 A szociális és családügyi miniszter 1999. december 31-ei hatállyal módosította az 1997. január 1-jén létrejött Országos Munkaügyi Módszertani Központ alapító okiratát, és a Munkaügyi Kutatóintézet egyidejű megszüntetésével Országos Munkaügyi Kutató és Módszertani Központot hozott létre: A Szociális és Családügyi Minisztérium közleménye az Országos Munkaügyi Kutató és Módszertani Központ módosított Alapító Okiratának közzétételéről, Szociális és Munkaügyi Közlöny, 2000. 4. szám, 719-720. o.

17 A Munkaerőpiaci Alap működését szabályozza a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény.

A szociális partnerek bevonása

Az EU-elvárások szerint a csatlakozási folyamatban jelentős szerep jut a szociális partnereknek. Hazánkban a szociális párbeszéd 1998-ban kezdett reformja révén a Gazdasági Tanács a gazdasági konzultáció átfogóbb intézményévé vált. A szociális partnereken túl más szereplők is, pl. a Magyar Nemzeti Bank, a Bankárszövetség, a Tőzsde Tanács, a multinacionális befektetők képviselői, valamint a gazdasági kamarák is részt vesznek a Tanácsban. A háromoldalú Országos Munkaügyi Tanács vált a foglalkoztatási és munkaügyi kérdések központi konzultatív fórumává. Fő funkciója, hogy konzultációt folytasson a munka világával kapcsolatos kérdésekről és megtárgyaljon bizonyos munkaügyi problémákat. Az Országos Munkaügyi Tanács Munkaerő-piaci Bizottsága – amely a Gazdasági Minisztérium titkársági segítségével működik – már 1999 augusztusában tárgyalta az akcióterv elkészítésének munkaprogramját.¹⁸ A munkaadói oldal felajánlotta olyan konferenciák szervezését, ahol a tagvállalatok véleményét a kormányoldal képviselői megismerhetik. A munkavállalói oldal nyitottságát fejezte ki a feladatok közös megoldására.¹⁹

Az akcióterv hazai készítésének forgatókönyve – reményeink szerint – el fog térni a korábbi, illetve más stratégiai dokumentumok készítési, véleményezési rendjétől. Ugyanis például az akciótervre vonatkozó irányvonal 16. célkitűzésének megvalósítása a mai egyeztetési típusú munkát meghaladó, intenzívebb együttes munkát kíván a munkaszervezet modernizálása, a rugalmasabb munkaidőrendszerek kialakítása területén a szociális partnerektől munkahelyi szinten. A 17. célkitűzés rugalmasabb alkalmazkodást lehetővé tevő szerződés-típusok kialakítását szorgalmazza, amelyek megfelelő biztonságot, s lehetőség szerint magasabb szakmai státust biztosítanak a munkavállalók számára, de ezek nem jöhetnek létre a szociális partnerek egyetértő, megvalósító szerepe nélkül.

A foglalkoztatáspolitikai fejlesztési irányjai

A középtávon szükséges intézkedéseket célszerű a négy pilléres szerkezetben tárgyalni. Ennek megfelelően az eddigi szakértői munkálatok alapján az alábbi kihívások és irányok azonosíthatók:²⁰

18 Előterjesztés az Országos Munkaügyi Tanács Munkaerő-piaci Bizottsága ülésére: Tájékoztató a Nemzeti Foglalkoztatási Akcióterv elkészítéséről. Gazdasági Minisztérium Foglalkoztatásfejlesztési Főosztály. Kézirat, Budapest, 1999. július 26., 4 o.

19 Emlékeztető az Országos Munkaügyi Tanács munkaerő-piaci bizottsági üléséről. Kézirat, Budapest, 1999. augusztus 9., 4. o.

20 A szerző tagja a közös értékelés hazai szakértői bizottságának. Az eredeti kézirat lezárásának időpontja 1999. december 11.

I. A foglalkoztathatóság javítása

A munkanélküliség a fiatalokat, különösen a 15–24 éves korosztályt az átlagnál nagyobb mértékben sújtja. Célként tűzhető ki, hogy ne növekedjen a munkanélküli fiatalok aránya. A fiatalok képzésbe történő bevonása a legsikeresebb programok közé tartozik. Külön program indokolt a hátrányos helyzetű és az iskolarendszereből lemorzsolódott fiatalok részére. Meg kell teremteni a pályaválasztás és pályakorrekció kiépítéséhez szükséges feltételeket. Az iskolából kilépve a munkába állás megkönnyítése céljából az iskolai és az iskolán kívüli oktatási rendszereket hatékonyabbá és harmonizáltabbá kell tenni (azon fiatalok számát növelni, akik a szakmai tanulmányaikat szakképzettség megszerzésével fejezik be).

A tartós munkanélküliség leküzdése céljából – amely az összes munkanélkülinek kb. a felét teszi ki – a kormány a Munkaerőpiaci Alapból jelentős összegeket fordított különféle intézkedésekre. A fő nehézség az, hogy a hosszú távon munkanélküliek iskolázottsági szintje alacsonyabb a munkanélküliek átlagánál, akik iskolázottsági szintje szintén messze elmarad a foglalkoztatottakétól. További korlátot jelent a motiváció hiánya. A tartósan munkanélkülieknek a munkaerőpiacba való reintegrálása előmozdítása céljából a kormány aktív és passzív intézkedésekből álló csomagot vezetett be:

- A munkanélküliek bérét pályakezdők esetében a regisztráció után 3 hónap elteltével 6 hónapig a Munkaerőpiaci Alapból max. 50–100 százalékban támogatják.
- A kormány átvállalja a bérek után fizetendő hozzájárulásokat olyanok esetében, akik jövedelemptóló támogatásban részesülnek.
- Közlekedési támogatást nyújt, ha a foglalkoztatási lehetőség területi mobilitással jár.
- A munkáltatók speciális támogatásra jogosultak beruházások és új munkahelyek teremtése esetén, ha e fejlesztések révén tartósan munkanélkülieket vagy marginalizálódott szociális csoportokat vesznek fel munkára.

A kormány 1997 óta komplex programokat indít a tartósan munkanélküliek munkaerőpiaci felzárkóztatására, reintegrálására és képzésére.²¹ Az önkormányzatok bevonásával a helyben található munkahelyek maximális kihasználásával segíti elő reintegrálódásukat.

Az aktív munkaerőpiaci politika szerepe és az aktív intézkedésekre fordított költségeknek a GDP-hez viszonyított aránya mindig tükrözte az aktuális gazdasági és foglalkoztatási helyzetet, valamint a kormány prioritásait. A ráfordítási arány 0,4 százalék volt 1995-ig, és azóta 0,3 százalék körül alakult. A kormány arra törekszik, hogy a passzív ellátásokat fokozatosan aktivitásra ösztönző támogatások váltsák fel.

A humán erőforrás-fejlesztés területi testületei, ezek között a megyei (regionális) munkaügyi tanácsokban és szakképzési bizottságokban részt vevő szociális partnerek nem elég szakszerűen érvényesítik

²¹ Ezekről lásd bővebben: Bagó József: Munkaerőpiaci folyamatok, munkaerőpiaci programok. Munkaügyi Szemle, 1998. június, 18–21. o.

a gazdaság igényeinek megfelelő foglalkoztatáspolitikát. Fontos lenne a szociális partnerek felkészültségének növelése, amely a munkaügyi és területfejlesztési tanácsok, a szakképzési bizottságok tagjainak szervezett és a feladatoknak megfelelően differenciált képzésével, a testületeknek a tervezésre, a pályáztatás és a projektfinanszírozás feladatainak ellátására, a hazai és az EU-források kihasználására való felkészítéssel valósítható meg.

A fiatal és felnőtt munkanélküliek képzésének támogatása megoldottnak tekinthető, a munkavállalói rétegek képzését pedig számottevően fogja segíteni a gazdálkodó szervezeteknél a szakképzési hozzájárulásból felhasználható hányad (bruttó béralap 0,5 százaléka). Ugyanakkor készül az átfogó kormányzati stratégia az élethosszig tartó tanulás megvalósítására. A cél a munkavállalók munka melletti tanulási, képzési feltételeinek megteremtése, az állampolgári jogon járó támogatott tanulás feltételeinek biztosítása. Középtávon feladat mindenekelőtt a munkavállalók és az állampolgárok élethosszig tartó tanulását a jelenlegi feltételeknél jobban támogató jogszabályi keretek kidolgozása, különös tekintettel a hátrányos helyzetű rétegek tanulására és képzésére, azaz a felnőttképzési törvény megalkotása.

Az utóbbi öt év javuló oktatási eredményei ellenére még mindig magas az iskolai lemorzsolódási arány, különösen a szakiskolában. A cél a középiskolai (szakközépiskolai és gimnáziumi) beiskolázás növelése, a lemorzsolódás további csökkentése, különösen a hátrányos helyzetű – ezen belül roma – fiatalok körében, a szakiskolai lemorzsolódás mérséklése. Javítani indokolt a pályaválasztási tevékenységet, megteremteni az általános iskolát be nem fejezettek szakiskolai továbbtanulási lehetőségeit.

Az elmúlt években a gazdaság és a központi pénzforrások is elsősorban a szakközépiskolákat támogatták/támogatják, amely (pl. számítógép-ellátás fejlesztése révén) hozzájárult a fiatalok technológiai, gazdasági változásokra való felkészítésére. Ugyanakkor a szakiskolákból (szakmunkásképző iskolákból) kikerülő tanulók nem mindegyik szakmában rendelkeznek megfelelő színvonalú technológiai képzettséggel és általában gyenge az informatikai képzettségük. Cél a szakiskolák tanulói felkészítésének javítása, a korszerű munkaerőpiaci igényeknek történő minél jobb megfeleltetés biztosítása. A korszerű számítógép-ellátás, multimédia-eszközökkel való felszerelés gyorsítása érdekében az iskolák korszerű eszközökkel való felszerelése, számítógépes ellátottsága, az internet-hálózatba kapcsolás lehetőségének fejlesztése indokolt.

Az iskolarendszerből a munkaerőpiacra kilépő fiatalok munkaerőpiaci pozícióit a képzés szempontjából kedvezőtlenül befolyásolja, hogy a szakképesítések folyamatos korszerűsítése (technika, technológia) csak késéssel követi a munkaerőpiac igényeit. Ezért fontos a meglévő oktatási-képzési infrastruktúra színvonalának emelése, a szakképesítések tartalmának (korszerű technológiára való felkészítés, informatikai oktatás erősítése) folyamatos fejlesztése, az oktatási, képzési intézmények eszközellátottságának javítása oly módon, hogy valamennyi középfokú oktatási intézmény folyamatosan a megfelelő

szinten tartott korszerű eszközállománnyal rendelkezzen. Fel kell gyorsítani az Országos Képzési Jegyzékben (OKJ) szereplő szakképesítések tartalmi felülvizsgálatát, és a korszerű technológiák fokozottabb beépítésével a munkaerőpiaci elvárásoknak megfelelő színvonalra emelni. Az informatikai képzés súlyát és óraszámát emelni szükséges. Problémát okoz, hogy a tanítás módszere az átlagtanulóhoz igazodik, ezért kevésbé alkalmas a lassabban haladók ösztönzésére.

A fiatalok kevésbé ismerik a képzési, továbbtanulási lehetőségeket, jelentős részük olyan szakképesítéssel hagyja el az iskolát, amely iránt a munkaerőpiacon nincs kereslet.

Az OKJ szakképesítések tartalmi felülvizsgálata során ki kell dolgozni a modulrendszerű képzés elemeit teljeskörűen, a lassabban haladók számára felzárkóztató programokat kell kidolgozni a lemorzsolódás csökkentése érdekében. Biztosítani kell a roma fiatalok számára a szakképesítéshez jutás, a középfokú oktatásban való továbbtanulás feltételrendszerét, a kollégiumi férőhelyhez való jutás feltételeit.

Meg kell valósítani a folyamatos információbiztosítást az országos, a regionális, illetve helyi munkaerőpiaci, foglalkoztatási helyzetről, a kereslet–kínálat alakulásáról. Biztosítani kell a meglévő pályaválasztási információs rendszer állandó, folyamatos aktualizálását, és az internetes hálózaton keresztül valamennyi oktatási intézménybe történő eljuttatását. Erősíteni kell az oktatási intézmények pályaválasztással foglalkozó pedagógusai folyamatos továbbképzését. Rendszerűsíteni kell az országos, regionális, illetve helyi munkaerőpiaci, foglalkoztatási előrejelzések végzését és eredményeiről a rendszeres tájékoztatást meg kell oldani az oktatási intézmények számára.

II. A vállalkozói szellem megerősítése

Indokolt áttekinteni a munkahelyteremtésre előirányzott állami források célirányosabb felhasználásának feltételeit. Fel kell mérni az egyes tárcáknál a munkahelyteremtés támogatására fordítható erőforrásokat, s célzottabb felhasználásukra javaslatot kell készíteni.

Magyarországon kialakult a piacgazdaságokra jellemző vállalkozói szerkezet. A jelenleg működő több mint háromnegyed millió vállalkozás 96,3 százaléka mikrovállalkozás, 2,9 százalék – a kisvállalkozás, 0,6 százalék – a középvállalkozás. A szektor – az egyéni vállalkozókat is figyelembe véve – kiemelt szerepet játszik a foglalkoztatásban. A munkahelyek közel kétharmad részét a kis- és középvállalkozások adják. Problémát okoz azonban az alkalmazott nélküli vállalkozások magas aránya.

Cél, hogy az elkövetkező években erősödjön a vállalkozói szellem, javuljon a vállalkozások társadalmi elismertsége, foglalkoztatási képességük növekedjen. Ez a működési feltételek javításával, megfelelő támogatáspolitikával alkalmazásával és a vállalkozási kultúra fejlesztésével érhető el. Az egyszerű és hatékony szabályozási környezet kialakítását segíti a vállalkozások működéséhez kapcsolódó igazgatási

eljárások egyszerűsítése, az ügymenet gyorsítása és a költségek csökkentése, az ún. „egyablakos” ügyintézési rendszer fejlesztése.

A kis- és középvállalkozások ágazati összetételét tekintve megállapítható, hogy a legtöbb kis- és középvállalkozás a szolgáltatások (78 százalék) területén tevékenykedik. E szektorban működő kisvállalkozások hozzájárulása a nemzetgazdaság teljesítményéhez versenyképességi problémák miatt elmarad az EU-tagországok átlagos teljesítményeitől, ami alapvetően gyenge tőkeellátottságukkal és a kooperációs kapcsolatok hiányával függ össze. Ezért kiemelt figyelmet kell fordítani a finanszírozás elérését javító programokra. Ösztönözni kell a hálózati kapcsolatokat (logisztikai programok, beszerzési társaságok, franchise hálózatok stb). Támogatni kell az információs technológiák elterjesztését.

A vállalkozói szellem kibontakozása, megfelelő szintű művelése érdekében a szakképzettségek folyamatos tartalmi felülvizsgálata, korszerűsítése során a cél a vállalkozóvá válás technikájának, technológiájának, módszertanának teljes körű elterjesztése, oktatása, a megfelelő ösztönző források biztosítása.

A korábbi években kialakult a munkanélküliek vállalkozóvá válásának támogatási rendszere. A munkanélküli járadéknak megfelelő összeg tovább folyósítása erősítette a vállalkozást indító munkanélküli egzisztenciális biztonságát. 1997-től – pályázat alapján – kamatmentes hitelt kaphatnak a vállalkozóvá váló, vagy vállalkozáshoz kapcsolódó munkanélküliek. A munkanélküliek vállalkozóvá válásának elősegítését egyénre szóló tanácsadással és képzéssel kell kiegészíteni.

III. A vállalatok és dolgozók alkalmazkodóképességének fejlesztése

Az 50 évesnél idősebb korcsoport munkaerőpiaci részvétele alacsony. A kilencvenes években az aktív korú nyugdíjasok száma jelentősen megnőtt. A kormány felemelte a nyugdíjkorhatárt és egységesíti mindkét nem esetében. Ez kevésbé teszi vonzóvá a munkaképes korban történő nyugdíjba vonulást. Egyes foglalkoztatási eszközök támogatást nyújtanak a tartós foglalkoztatás előmozdítása érdekében. Az alkalmazottak az elbocsátás előtt egy évvel támogatott átképzési tanfolyamon vehetnek részt. A munkáltatók mind a központi, mind a decentralizált eszközöket igénybe vehetik a munkaerő-főlősleg elkerülése és a munkahelyek megőrzése céljából.

A képzések jelentős része túlságosan hosszú, a képzések nem alkalmazkodnak a résztvevők előzetes ismereteihez, elfoglaltságához, a felnőttek képzésének módszerei a fiatalok képzési módszereihez hasonlóak. Cél, hogy a munkaviszonyban állók képesek legyenek a technikai-technológiai váltás következtében elavult ismereteik állandó megújítására, munkaerőpiaci pozíciójuk javítására. Feladat a továbbiakban a nyitott képzés, távoktatás, moduláris képzés, a résztvevők egyéni haladási üteméhez, előzetes ismereteihez igazodó képzési for-

mák elterjesztése, ezzel megteremteni az egész életen át tartó tanulási jogi, szervezeti, intézményi, finanszírozási feltételeit.

A kínált képzési programok tartalma túlságosan általános, nem honosodtak meg azok a technikák, amelyek a megrendelő vállalat speciális igényeinek megfelelő képzési program kidolgozását és végrehajtását eredményezik. Cél a képzést végzők felkészítése a képzési igények gyors felmérésére, a megrendelő-orientált képzési programok gyors kidolgozására és lebonyolítására.

IV. Az esélyegyenlőség politikájának megerősítése

A roma népesség gazdasági tevékenysége és foglalkoztatási helyzete radikálisan romlott a kilencvenes években. A kormány 1999-ben egy új középtávú intézkedés csomagot fogadott el a roma népesség általános helyzetének javítása céljából. A romák integrációjával és a társadalmi helyzetük javításával kapcsolatos hosszú távú stratégiát még ebben az évben kidolgozzák. Cél, hogy a roma népesség sikeresen vegyen részt az oktatásban az óvodától a felsőoktatásig, javuljon a kulturális élete (beleértve az anyanyelven történő oktatást), bővüljenek a foglalkoztatási lehetőségeik (pl. a megyei munkaügyi központok és a roma kisebbségi önkormányzatok közötti együttműködés révén), sikeresen terjesszék a foglalkoztatási programokat, vállalkozói támogatásban részesüljenek, a mezőgazdaságban és a regionális fejlesztésben szociális földprogram valósuljon meg, prioritást kapjanak azok a települések, ahol a roma népesség aránya nagyobb az átlagnál, jobban valósuljanak meg a diszkrimináció-ellenes programok.

A fogyatékosok a társadalom egyik leghátrányosabb helyzetben lévő csoportjának tekinthetők. Korlátozott a munkaerőpiacra jutásuk, oktatásban, képzésben való részvételük és egyéb szociális lehetőségeik. Az előttünk álló években cél a fogyatékos emberek munkaerőpiaci integrációjának elősegítése, ami egyaránt jelenti az intézményrendszer kiépítését, jogi keretek megteremtését, képzésük és foglalkoztatásuk támogatását. Ez a munka 1997-ben megkezdődött, létrejöttek a megyei rehabilitációs bizottságok, kialakításra került a munkaközvetítésüket szolgáló kiegészítő informatikai rendszer.

A munkavállalási korú nők foglalkoztatottsága visszaesett, a munkanélküliség nem járt együtt a rész munkaidős foglalkoztatás bővülésével. A gyermeknevelés, különösen több gyermek vállalása rontja a nők munkavállalási esélyeit. Olyan családbarát politika kívánatos, amely a gyermeknevelés és a foglalkoztatás összehangolását segíti. Erre az alapelvre épül a Nemzeti Családpolitikai Konceptió. Meg kell teremteni az anyagi és jogi feltételeit annak, hogy a szülők egyike kisgyermekét hároméves koráig otthon gondozhassa. Speciális reintegrációs képzésekkel kell segíteni a gyermekgondozási szabadságról munkába visszatérők harmonikus visszailleszkedését.

Magyarország régiói (azaz a megyék, valamint 7 földrajzi régió) jelentősen eltérnek a fejlettség tekintetében, zömmel történelmi okokra visszavezethetően a gazdasági átalakulás során ezek a különbségek

tovább mélyültek a mezőgazdaság és az ipar kritikus területeinek összeomlása miatt, bár a földrajzi helyzet, az elavult infrastruktúra, a helyi munkaerő nem megfelelő szakképzettségi struktúrája (és különösen a dolgozók mobilitásának alacsony szintje) egyaránt fontos tényezők.

A legújabb adatok arra utalnak, hogy a gazdasági növekedés beindulása sem tudta csökkenteni ezeket a jelentős különbségeket, sőt, ezek továbbra is nőnek, bár talán lassúbb ütemben. Például a munkanélküli ráta gyorsabban csökkent azokban a megyékben, amelyek eredetileg is jobb helyzetben voltak, mint a hátrányosabb helyzetűekben.

A munkaerőpiacon tapasztalható regionális eltérések csökkentése céljából a kormány nagy jelentőséget tulajdonít a közlekedési infrastruktúra fejlesztésének (elsősorban a közúthálózat fejlesztésének) a gazdaságilag hátrányos helyzetű területeken, és az átlagosnál nagyobb támogatásokat nyújt – az adókedvezmények mellett – a beruházások ösztönzése céljából. Magyarországon a helyi foglalkoztatás fejlesztésének legjelentősebb eszköze a helyi szintű közmunka támogatása, míg szélesebb területeken ez a közmunkaprogramok szervezését jelenti.

A gyors ütemben terjedő közhasznú társaságok és szervezetek, valamint az ezeket működtető gazdasági társaságok a helyi közösségek foglalkoztatási potenciálja fejlesztésének fontos intézményei. Az ilyen helyi fejlesztést különböző „ernyőszervezetek” támogatják, amelyek közül az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány a legfontosabb. 1998 óta a megyei munkaügyi központok is jogosultak nonprofit munkaerőpiaci tevékenységek finanszírozására, de az e célra fordított kiadásaik még nem jelentősek. Cél az összhang biztosítása az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány és a munkaügyi központok e téren kifejtett tevékenysége között.

A gyermeknevelés miatt vagy egyéb családi okból a munkaerőpiacról kilépő nők szakmai ismeretei elavulnak, ezért nehezen találnak munkát. Cél segíteni a munkaerőpiacról hosszabb-rövidebb ideig, különböző okból kilépő nők munkaerőpiaci reintegrációját. Olyan speciális, célcsoport-orientált képzési programok kidolgozása szükséges a munkaerőpiacra visszatérni szándékozó nők számára, amely tartalmazza egyrészt ismereteik felújítását, másrészt a munkaerőpiaci bekapcsolódásukat segítő készségek, képességek fejlesztését is.

Az akcióterv kidolgozásának néhány tartalmi kérdése

Az EU Bizottsága által javasolt 2000. évi irányvonalak²² lényegileg nem különböznek az előző két év irányvonalaitól. Az irányvonal számos területet felölel, de nálunk különös hangsúlyt kapnak olyan kér-

22 Proposal for a Council Decision on guidelines for Member States' employment policies for the year 2000. Commission of the European Communities, Brussels, 14. 12. 1999. COM (1999) 712 final, 13 o.

dések, amelyek egyáltalán nem, vagy csak nehezen illeszthetők a megadott szerkezetbe. E „nem kompatibilis” problémakörök közül kiemelem a mobilitás támogatása, a feketegazdaság leküzdése, a megelőző programok, valamint a munkahelyteremtés támogatása témaköreit.

a) *A mobilitás támogatása:* Hazánkban a mobilitási kényszer igen erős, összefüggésben a regionális munkaerőpiaci különbségekkel, a versenyszféra és a költségvetési szféra közötti bérkülönbségekkel, a fizikai és a szellemi dolgozók bérkülönbségeinek növekedésével, a költségvetési szféra további szűkítésével. A területi mobilitás elősegítésére a kormány számos intézkedést tett. A munkáltatók számára előírta a bejáró dolgozók közlekedési költségei többségi hányadának – az igénybe vett közlekedési módtól függően 85–90 százalékos – megtérítését. A regisztrált munkanélküliek foglalkoztatása esetén a munkáltató és a munkavállaló további állami támogatásban (pl. lakhatási támogatás) részesülhet. Amennyiben a munkáltató kedvezőtlen munkanélküliségi helyzetű térségben toboroz munkaerőt, költségterítési kedvezményt is kaphat.

A szakmai mobilitás elősegítésére a kormány megteremtette az alapvető jogi kereteket, széles körű hálózatot hozott létre. A tankötelezettségi kort felemelte, az állami felsőoktatásban a tandíjat eltörölte, a második szakképzettség megszerzését is ingyenessé tette. A középfokú szakképző intézményekben folyó képzés tantervi fejlesztéseinél a szakmai orientáció, illetve a széles alapozású szakmai előkészítő bevezetésével lehetővé tette, hogy a választandó konkrét szakmai specializáció a munkaerőpiaci igényeknek rugalmasabban megfeleljen. Az oktatási piac szabályozása érdekében a nem állami oktatási vállalkozások alapvető minőségi követelményeit előírta és azt ellenőrzi. A regisztrált munkanélküliek képzését, átképzését szakosodott intézményrendszer, s a Munkaerőpiaci Alapból finanszírozott eszközrendszer segíti.

A kormány a regionális munkaerőpiaci különbségek csökkentését nem a területi munkaerő-mobilitás támogatása arányának további növelésével, hanem alapvetően az érintett térségek felzárkóztatásával kívánja elérni, összefüggésben azzal is, hogy mind a határon belüli, mind a határon kívülre irányuló magyar mobilitás tradicionálisan alacsony. A térségi felzárkóztatást segíti a helyi humánerőforrások megtartásának, fejlesztésének támogatása. Elsősorban ebbe az irányba hat a szociális lakások önkormányzati építésének középtávon bevezetendő, új támogatási rendszere. Fontos a regionális különbségek monitorozása, a régiók közötti strukturális és szociális különbségek csökkentése érdekében.

A szakmai mobilitás támogatását erősíteni kell. Az iskolarendszertől a munka világába való átmenet megkönnyítésére az iskolarendszer javítása, az egyes intézmények, illetve iskolai szintek közötti átjárás rugalmasítása, a technológiai és a gazdasági változásokra való felkészítés erősítése szükséges. Az iskolák és intézmények számára segítséget kell adni a modern, az EU-hoz igazodó gazdaságnak meg-

felelő képzettségű, korszerű munkavállalói tulajdonságokkal rendelkező munkaerő képzéséhez.

b) A feketegazdaság leküzdése: A feketegazdaság valójában minden tagállamban problémát jelent. Hazai leküzdése és az abban részt vevőknek az adózott munkahelyekre való átcsoportosítása céljából tovább kell csökkenteni a béradókat és erősíteni az adóelkerülés ellenőrzését. A feketegazdaság visszaszorítását célzó intézkedések közül elsősorban a vállalkozókat érintő egyszerűsítéseket lehet jelentősnek tekinteni. A kis- és közepes vállalkozók széles körét érinti az átalányadózás választási lehetőségének a kibővítése, amely adminisztrációs-teher-csökkenéssel és adott esetben kedvezőbb adózással is jár, így közvetetten a feketegazdaság fokozatos fehéritésére is módot nyújt. A 2000. évi szabályok számos olyan egyszerűsítő intézkedést tartalmaznak, amelyek tovább csökkenthetik az adózók terheit, ezzel hozzájárulva az adóelkerülések mérsékléséhez. Mint ismeretes, 1999-től a társadalombiztosítási járulékokat is az állami adóhatóság szedi be, a korábbi társadalombiztosítási igazgatási szervek beszedő apparátusának átvételével. A két szervezet összeolvasztása és az egységes adó- és járulékbeszedés rendszerének kialakítása a vége felé közeledik. A járulék- és jövedelemadó-alapok hasonlósága következtében a két beszedő szervezet integrációja nagyságrendileg megnövelt ellenőrzési kapacitást eredményez, amely a jövedelemadó- és járulékelvitel, ezen keresztül a fekete foglalkoztatás feltárására fordítható.

A fekete foglalkoztatás elleni szigorúbb fellépés igénye tükröződik az adójogi szabályokban is: a be nem jelentett alkalmazott foglalkoztatása esetén szigorú szankciók, intézkedések (pl. üzletbezárás, tevékenység felfüggesztésének elrendelése) alkalmazhatók.

c) A megelőző programok működtetése: A megelőző programok sajnos még kevésbé ismertek nálunk. Ez a hiány még a korábbi gyakorlatban gyökerezik. A terápia dominanciája mellett a megelőzési célokat mindig elsősorban azok az intézmények szolgálták, amelyek ösztönzik a munkanélküliek visszatérését a munka világába a passzív helyzetből. Ezzel együtt voltak olyan lépések is, amelyek szigorúbb kritériumokat állapítottak meg a passzív intézkedésekre, vagy átalakították azokat az újbóli foglalkoztatás támogatásává. A munkanélküliség megelőzése és a gazdasági tevékenység fenntartása területéről kiemelhető a kormány egészségügyi ellátási politikája, amely a következőkre irányul: az egészség megőrzésének előmozdítása; a betegségek megelőzése; betegség esetén a gyors felgyógyulás; krónikus betegségek után a rehabilitáció; és annak elkerülése, hogy csupán rokkantsági nyugdíjból éljenek olyan emberek, akik még képesek az aktív tevékenységre. E célok elérése érdekében a kormány különféle intézkedéseket hozott (többek között az egészséges életmód előmozdítása; a családorvosok és a fogorvosok által tartott szűrővizsgálatok; tüdőszűrések; koleszterinszint- és vérnyomásmérési szűrővizsgálati kampányok; csontsűrűség-vizsgálatok; családorvosi szolgálat stb.). Az orvosi vizsgálatra vonatkozó szabályozások, amelyek a rokkantság fokát állapít-

TANULMÁNYOK

ják meg, szigorúbbak lettek. Ez rendszeres ellenőrző, felülvizsgálati tevékenységet is jelent.

d) A munkahelyteremtési rendszerek összehangolhatósága: Hazánkban számos – egymással nem kellőképpen összehangolt – támogatási rendszer működik kifejezetten a munkahelyek létesítésének elősegítésére. Természetesen megkülönböztethetők a versenyszféra, a civil szervezetek és az önkormányzatok munkahelyteremtő támogatási rendszerei. Ma alapvető problémát jelent, hogy a helyi programok, valamint a kormányzati pénzek gyakran nem találják meg egymást időben. Cél a térségi programok és a központi, valamint a helyi pénzek gyorsabb találkozási. A találkozást segítheti az ún. Átfogó Fejlesztési Terv elkészítése, amely a regionális és az ágazati fejlesztési elképzeléseket egyeztetve jelöli meg a fejlesztési prioritásokat. A Terv egyik (6.) prioritása a foglalkoztatás és humántőke fejlesztése. A terv-készítés intézményi felelősségi rendje azonban meglehetősen bonyolult. A Terv készítéséért a GM, a Foglalkoztatás és humántőke fejlesztése fejezetért az OM felelős, ugyanakkor a fejlesztési pénzek legjelentősebb forrását a Munkaerőpiaci Alap jelenti, amelyet az SzCsM kezel. A jelenlegi gyakorlat szerint az Alapból – többek között – pénzeszközt kap az OM (szakképzési alaprész), a PM (célszervezetek támogatása), a GM (aktív foglalkoztatási célok támogatása).

Az alábbiakban vázoljuk a Munkaerőpiaci Alapból a GM-nek átadott ún. Aktív Foglalkoztatási Céllelőirányzat ez évi felhasználását célzó programokat. Továbbra is célterületek maradnak Borsod, Nógrád, Szabolcs megyék, a szénbányászati szerkezetátalakítással érintett területek, a társadalmilag/gazdaságilag elmaradott térségek.

A versenyszféra munkahelyeinek támogatása területén:

- továbbra is működtetjük a GM által kezelt gazdaságfejlesztési céllelőirányzathoz illesztett munkahelyteremtő támogatási rendszerünket (amely foglalkoztatás vállalása esetén beruházást, a foglalkoztatottak beruházáshoz kapcsolódó kiképzése esetén képzést is támogat),
- a kisvállalkozási munkahelyteremtési támogatást a munkaügyi központok támogatási rendszeréhez igazítjuk,
- fontosnak tartjuk a munkahelymegőrzési támogatás nyújtását továbbra is (már kisebb létszámú leépítéseknél is), amennyiben a vészhelyzetben a munkáltató új profil kiépítését vállalja.

A második munkaerőpiacon az ózdi tranzit foglalkoztatási társaság záró támogatásával számolunk. A szociális partnerek EU-ismeretekre történő felkészítésének finanszírozása az elmúlt évről ez évre húzódik.

Az akcióterv szervezeti megvalósításának kérdése

A Nemzeti Foglalkoztatási Akcióterv, illetve általában a munkaerőpiaci akciók megvalósításában meghatározó szerepet tölt be a munkaerőpiaci szervezet. A munkaerőpiaci szervezetet 1990-ben hozták létre, ez az Országos Munkaügyi Módszertani Központból, 19 megyei, valamint a fővárosi hivatalból és 176 helyi foglalkoztatási kirendeltségből áll. A megyei és a helyi egységek játsszák a fő szerepet a munkaerőpiaci szervezet tevékenységében. A kirendeltségek a szolgáltatások széles körét nyújtják, többek között munkaerőpiaci programokat szerveznek és passzív munkaerőpiaci intézkedéseket is foganatosítanak. A szervezet jellemző adatai: Foglalkoztatottak száma: 4400 fő, Tanácsadók száma: 1420 fő, Lakosság/sűrűség, személy/hivatal: 57,4 ezer, 1 tanácsadóra jutó munkanélküli (évente): 850 fő.

A regisztrált munkanélküliek közvetítés útján történő elhelyezése a munkaerőpiaci szervezet alapfeladata. A szervezet a regisztrált munkanélküliek közül havonta mintegy 3 százalékot helyez el, a képzésbe lépők aránya havi 1 százalék. Középtávon a munkába helyezés 5–10 százalékkal, a képzésbe történő bevonás 25–30 százalékkal növelhető. A cél elérése érdekében a tanácsadói tevékenységek javítása, a közvetítői szolgáltatás, a vállalati kapcsolattartás megerősítése szükséges. A sérülékeny rétegek számára kiemelt támogatásokat biztosító komplex programok indokoltak. Tovább erősíti a szervezet kapcsolatát a civil szervezetekkel, a családsegítő központokkal és a kisebbségi önkormányzatokkal.

A munkaerőpiaci szervezet korszerűsítése részeként a helyi foglalkoztatási irodák több mint felére kiterjedő országos számítógépesített rendszert vezettek be Magyarországon, a teljes hálózat kiépítése várhatóan 2001. december 31-ig valósul meg. A szervezet közvetítési tevékenységének piaci részesedése 7 százalék, a magánközvetítőké 2,4 százalék.

A szolgáltatási hálózatnak és a munkaerőpiaci szervezet által nyújtott szolgáltatások körének megfelelően a szolgáltatások fejlődése Magyarországon meglehetősen jó szintet ért el, ugyanakkor tovább kell javítani a szolgáltatásokat, különösen azok minőségét, az állomány szakképzettségét és a munkaerőpiacon az elhelyezési szolgáltatások, főként a munkaközvetítés szerepét. Az EURES²³ hálózattal való össze-

23 Számos európai ország működtet ún. Európai Foglalkoztatási Szolgálatot (EURES). Ennek fő feladata az egyes nemzetek munkavállalóinak kiszolgálása és a regionális foglalkoztatási (toborzási) politika koordinációja. A Szolgálat valójában egy európai munkaerőpiaci hálózat, amely mobilitásra ösztönzi a munkavállalókat az európai munkaerőpiacon. A Szolgálat egyaránt kapcsolatot tart az Európai Unióval és az egyes tagállamok állami munkaközvetítő hálózatával. A hálózatnak már mintegy 450 tanácsadó irodája működik, találni ilyen Ausztriában, Belgiumban, Dániában, Finnországban, Franciaországban, Németországban, Görögországban, Izlandon, Írországon, Olaszországban, Luxemburgban, Hollandiában, Norvégiában, Portugáliában, Spanyolországban, Svédországban és az Egyesült Királyságban is. A Szolgálat célja információval, tanácsadással és szakértői segítségnyújtással támogatni a munkavállalók elhelyezkedését és a cégek munkaerőigényének kielégítését.

kapcsolódás a munkaerőpiaci szervezet működése és a humánerőforrások további javítását igényli.

A középtávú foglalkoztatási stratégia előkészítése

Az említett szakmai munkálatok természetesen összekapcsolódnak egymással. A prioritások megfogalmazásában segít a már korábban elkezdett stratégiai munka, a prioritások meghatározzák az akciók közelebbi célját, fontossági rendjét, az akciók egyik fontos területe a munkahelyteremtési támogatási rendszer működtetése, amelyhez ugyancsak stratégiai keret szükséges.

Az EU által megkívánt hosszú távú szemlélettel készülő ún. nemzeti foglalkoztatási stratégia a keresleti, kínálati prognózison alapulva, a kereslet-kínálat mennyiségi és minőségi eltérése okainak feltárását és a stratégiai irányok meghatározását célozza. A munkában részt vesznek a kutatók, a szociális partnerek, a munkaügyi tanácsok, valamint a foglalkoztatáspolitikai napi megvalósítását végző szervezetek, a munkaügyi és az átképző központok. A már azonosítható munkaerőpiaci feszültségek a következők²⁴:

- alacsony a részvétel a munkaerőpiacon,
- radikális kínálatbővülés várható (egyes szakértői becslések szerint a nyugdíjazási kor felemelése miatt a kínálat bővülése elérheti az évi 100 ezer főt),
- jelentős termelékenységi lemaradásunk van, ami rontja a versenyképességet,
- a kis- és középvállalkozások, valamint ezek foglalkoztatási képességei nem elég erősek,
- a roma foglalkoztatás, s háttérben a romák társadalmi beilleszkedése és a folyamat segítése szintje túlzottan alacsony.

A stratégia kimunkálásának folyamatában a Gazdasági Minisztérium a megyei munkaügyi központoktól megyei részanyagokat kért. A munkálatok azonban a GM részéről nem voltak kellőképpen előkészítve, s ez is közrejátszott abban, hogy e munkák a stratégia készítésénél kevésbé használhatók. Ugyanakkor a központokkal megkezdett új típusú együttműködés rávilágított arra, hogy előbb-utóbb mindenképp átfogó területi tervezési rendszer kiépítése szükséges, amelynek intézményi alapját adhatják a megyei munkaügyi központok.

A stratégia készítésének kezdeti fázisában is már többféle oldalról fogalmazódott meg vélemény²⁵, ezek az alábbiakban foglalhatók össze:

1. Kutatói részről megfogalmazott javaslatok:

24 Középtávú foglalkoztatásfejlesztési koncepció. Gazdasági Minisztérium, kézirat, 1999. március 23., 49. o.

25 A foglalkoztatási stratégia készítéséről önálló szekcióban szakértői megbeszélést tartottak a szerző irányításával a Foglalkoztatás 2000' Konferencián Szegeden, 1999. november 10-12-én. Az alábbiakban a konferencián elhangzottak főbb gondolatait emeljük ki.

- nagyobb figyelmet szükséges fordítani a kisvállalkozók foglalkoztatási kapcsolataira,
- új, működőképes rendszerek kiépítését szükséges megkezdeni, mindenekelőtt a foglalkoztatás támogatása, szabályozása, megvalósítása, valamint az adó szabályozása területén. Mindehhez a szociális partnerek bevonása – nekik döntést adva – szükséges,
- le kell állítani a kormányt a Munkaerőpiaci Alap államosításában.

2. A szociális partnerek, munkaügyi tanácsok részéről megfogalmazott javaslatok:

- jobban kellene a meglévő intézményrendszerekre támaszkodni, nem szükséges például a kis- és középvállalkozások támogatására új ügynökség létrehozása,
- a társadalmi párbeszédet, a szociális partnerek bevonását erősíteni kellene. A helyi, kistérségi munkaerőpiacokhoz igazodóan ki kellene építeni a kistérségi szintű társadalmi párbeszéd fórumát,
- az EU-csatlakozás folyamatában erősíteni kell a társadalmi párbeszéd szerepét,
- a szociális partnerek képzését tovább kell folytatni.

3. A munkaügyi/átképző központok részéről megfogalmazott javaslatok:

- el kellene kezdeni a munkaügyi központok munkatársainak az új kihívásokra való felkészítését (tekintettel az új intézményi struktúrákra, az új támogatási rendszerek bevezetésére, az EU-csatlakozás előkészítésére),
- „kaotikus” a programokat támogató jelenlegi finanszírozási struktúra, ugyanakkor a régióban lehet egybeterelni a pénzeket,
- az új foglalkoztatási stratégia fogalmazza meg, hogy
 - új foglalkoztatási nyilvántartás kiépítése kellene, figyelemmel a fekete foglalkoztatás szintjének csökkentésére is,
 - középtávon újra megfontolandó a megyei központoknak erőteljesebb szerepet adni a munkahelyteremtések támogatásában, hiszen ez a szervezet az, amely legközelebb van a kistérségi munkaerőpiacokhoz,
 - újra kell gondolni a részmunkaidős foglalkoztatás támogatását, mivel a mai eszközök akadozva működnek,
 - a munkaerőpiacnak megfelelő oktatási rendszer kiépítése szükséges.

A stratégiára vonatkozó javaslat több minisztérium közreműködésével várhatóan ez évben a kormány elé kerülhet. A stratégia újabb fontos eleme lesz az EU-csatlakozásunk előkészítésének.

CSOBA JUDIT

„Esély vagy utópia?”

A lokális munkaerőpiaci politika lehetőségei

Az utóbbi években mind a hazai, mind a nemzetközi fórumokon egyre gyakrabban említjük a lokális cselekvők szerepét. A lokális cselekvési tér kiemelése azonban kétélű dolog: egyfelől lehetőséget ad a cselekvő szerep felvállalására, másfelől a lokális cselekvők felelősségének túlértékeléséhez vezet. Ezt a kettősséget tapasztaljuk a foglalkoztatáspolitikai világában és a mind szélesebbé és tartósabbá váló munkanélküliséggel szemben vívott küzdelem során.

Az utóbbi években mind a hazai, mind a nemzetközi fórumokon egyre gyakrabban emlegetjük a lokális cselekvők szerepét, jelentőségét a gazdasági, társadalmi problémák megoldásának keresésekor. Úgy tűnik, az egységes, mindenre érvényes, állam által szabályozott megoldások kora véget ért. A sokat vitatott, mégis egyre inkább érvényesülő deregulációs politikák világában, mikor az állam folyamatosan veszít szabályozó, működési kereteket kijelölő szerepéből, új cselekvési terek válnak hangsúlyossá, emelkedik a lokalitás szerepe, jelentősége. A lokális cselekvési tér kiemelkedése, a korábbinál jóval hangsúlyosabb helyzetbe kerülése azonban kétélű dolog. Egyfelől lehetőséget ad a korábbi, végrehajtó, globális megoldásokat követő szerepből egy kreatív, cselekvő szerepbe való váltásra, másfelől viszont a lokális cselekvés lehetőségeinek, súlyának, felelősségének túlértékeléséhez is vezethet.

Nincs ez másként a foglalkoztatáspolitikai, a munkaerőpiaci világában sem. A foglalkoztatási válsághelyzet kialakulása, a 10 százalék körül stabilizálódó munkanélküliség jelenléte az Európai Közösség országaiban, melynek közel fele a tartós munkanélküliekből kerül ki, mind konkrétabban veti fel a kérdést: az új problémák megoldhatók-e még a régi eszközökkel? A jóléti állam tudja-e kezelni a meglévő foglalkoztatási problémákat a főleg strukturális – és nem abszolút – munkanélküliség idején kifejlesztett eszközökkel?¹ A lokális megoldások felé való fordulás,

¹ „Strukturális munkanélküliségről akkor beszélünk, amikor az állást keresők munkahely iránti keresletének és a felkínált állásoknak a szerkezete eltér egymástól. Ilyen esetben nem az az oka a munkanélküliség létrejöttének, hogy kevesebb az állás, mint ahányan munkát keresnek, hanem az, hogy a kereslet és a kínálat struktúrája nem illik össze... abszolút munkanélküliség... a munkaadók abszolút mennyiségét tekintve kevesebb állást kínálnak fel, mint ahányan munkát kívánnak vállalni, így az állást keresők egy része munkanélkülivé válik.” Bánfalvy Csaba : A munkanélküliség. Magvető Kiadó, Budapest, 1989. 6–7. o.

a cselekvési tér szélesítése a helyi szereplők irányába azonban nem jelenti azt, hogy a felelősség és a feladatok teljes mértékben átháríthatók a lokális szintre. Az utóbbi időben a nemzetközi szakirodalomban is mind gyakrabban hívják fel a figyelmet arra, hogy a globális problémák megjelenésekor túl nagy feladat, súly hárul a helyi cselekvőkre anélkül, hogy erre azok felkészülhettek volna, s eszközökkel rendelkeznének a feladat ellátásához.²

E hipotézis vizsgálatára tettünk kísérletet jelen tanulmányunk keretein belül egy rövid történeti áttekintés és egy empirikus kutatás eredményeire támaszkodva.

Globális kihívások...

A legtöbb nyugati ipari országban a háború után az első recesszió (1974–1975) áremelést, a második (1980–1981) munkanélküliséget vont maga után. Csak néhány különleges helyzetben lévő országnak – Svájc, Luxemburg – sikerült mindkettőt – munkanélküliség, áruk – relatíve azonos szinten tartania. Svédországban és Norvégiában a munkanélküliség elleni küzdelem eredményeit az inflációval kellett megfizetni. Hollandia és Németország a pénz értékének megtartása érdekében a magasabb munkanélküliségi arány mellett döntött. Anglia és Olaszország egyiket sem tudta megállítani.³

Az OECD-országok jelenleg a GDP körülbelül 2 százalékát költik munkaerőpiaci programokra és a foglalkoztatottak 3 százalékát finanszírozzák ebből a költségkeretből. Az Európai Közösség tagállamai 1995–1999 között 141 millió ECU-t különítettek el arra a célra, hogy minél hatékonyabban támogassák a munkahelyteremtő kezdeményezéseket. E törekvésekre elengedhetetlenül szükség van, hiszen a világ mamutvállalatainál tovább folynak a leépítések, amelyek a nyolcvanas évek végén, kilencvenes évek elején elkezdődtek. A Siemens 1990–1993 között 28 ezer embertől vált meg, a Daimler-Benz 27 ezer alkalmazottal foglalkoztatott kevesebbet, a Philips 55 ezer főt bocsátott el, az IBM több mint 50 ezer főtől vált meg, hogy csak a legjelentősebb leépítéseket említsük.⁴ A nyugatnémet iparban például a fenti folyamatok eredményeként 1991 és 1994 közötti három esztendőben több mint egymillió munkahely szűnt meg.

2 Bullmann, U.: Kommunale Strategien gegen Massenarbeitslosigkeit, Opladen, 1991.; G. Freidinger–M. Schulze-Böing: Handbuch der kommunalen Arbeitsmarktpolitik. Metropolis Verlag, Margburg 1995.; Häußermann, H.: Lokale Politik und Zentralstaat. Ist auf kommunaler Ebene eine „alternative Politik“ möglich? In: Heinelt, H.–Wollman, H.: Brennpunkt Stadt Berlin, 1991.; Huebner, M.–Kraft, A.–Ulrich, G.: Das Spektrum kommunaler Arbeitsmarktpolitik. Sigma, Berlin, 1992.; Maier, H. E.–Wollmann, H.: Lokale Beschäftigungspolitik, Stuttgart, 1986.

3 Schmid, G.: Flexible Koordination: Instrumentarium erfolgreicher Beschäftigungspolitik aus internationaler Perspektive. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt und Berufsforschung 1992/25. 232. o.

4 Tartós hullám – Munkanélküliség a fejlett világban. Heti Világgazdaság, 1993. július 31. 25–26. o.

És nemzetközi összehasonlításban Németország még egész jól áll!⁵ „...az elkövetkező esztendőben az Európai Unióban további tizenötmillió munkásnak és alkalmazottnak kell majd teljes munkaidős állásért reszketnie, azaz közel még egyszer annyi embernek, mint ahányan 1996 nyarán már munkanélküliként szerepeltek a statisztikákban.”⁶ A stagnáló méretű vagy egyre szűkülő munkaerőpiacon egyre nagyobb azoknak a száma, akik már több mint egy éve nem dolgoznak, tartósan munkanélküliek.

A szakértők mind borúlátóbban figyelik a munkaerőpiac változásait. Azokban az országokban, ahol kézzelfogható jelei vannak a gazdasági növekedésnek (USA, Nagy-Britannia), még mindig elsősorban a szezonális foglalkoztatás és a rövidített munkaidő széles körű alkalmazásával, atipikus foglalkoztatási formák bevezetésével csökkentették a munkanélküliek arányát, a tényleges „munkavagyon” azonban nem bővült. Megállapítják, hogy a GDP évente regisztrált növekedése a legtöbb országban nem jár együtt a foglalkoztatás tényleges bővülésével, s hogy mind az Európai Közösségre, mind a kelet-európai országokra vonatkoztatva ez azt jelenti: „munkahelyek nélküli” gazdasági kibontakozásról van szó.⁷

...lokális válaszok a munkaerőpiaci politikában

Az elsődleges munkaerőpiac válsága miatt az utóbbi időben a munkanélküliséget kezelő eszközrendszer is átalakul. Megjelent és egyre jelentősebb szerepet kapott a támogatott munkahelyeket összefogó másodlagos munkaerőpiac és a lokális munkaerőpiaci politika.⁸

A hetvenes évek elejéig a munkaerőpiaci politika gerincét a munkaközvetítés, valamint a munka- és pályatanácsadás jelentette. Ismert volt továbbá pl. – különösen Olaszországban – az átköltözési és mobilitási támogatás, valamint – főleg Németországban és Ausztriában – a szezonális támogatás a „szélszűnet” ideje alatt. Az eszköztár alapvetően a regionális, szezonális és frikcionális munkanélküliség enyhítését szolgálta a központi munkaügyi szervezet által elérhető módon. A munkanélküliség kezelésére alkalmazott eszköztár fedezete a legtöbb országban a munkanélküli biztosítás volt.

A hetvenes évek elejétől csaknem mindenütt elindultak a szakmai át- és továbbképző tanfolyamok, illetve rehabilitációs programok és néhány országban az állam által koordinált foglalkoztatási programok sora kez-

⁵ Hans-Peter Martin-Harald Schumann: A globalizáció csapdája. Perfekt Kiadó Budapest, 1998. 143. o.

⁶ Uo. 144. 145. o.

⁷ Barnard, B.: A gazdasági kibontakozás nem elég a munkanélküliség felszámolásához. Európai Dialógus, 1995/3, 2. o.

⁸ Elsődleges munkaerőpiacként a szakmai körökben azt a szférát emlegetik, amely a versenyszféra és a közalkalmazotti, köztisztviselői szféra támogatás nélkül létrehozott státusait foglalja magában. Másodlagos munkaerőpiacként azt a szférát említik, ahol a státusok létrehozása, fenntartása állami, önkormányzati, esetleg közösségi hozzájárulással valósítható meg. Ilyen pl. a közhasznú foglalkoztatás, a bértámogatási programok, vagy a szociális vállalkozások világa, melyben a munkanélküliek foglalkoztatása támogatott státusok keretein belül valósul meg.

TANULMÁNYOK

dődött, alapvetően szociálpolitikai problémák megoldása érdekében. Ezek a programok, amelyeket először az OECD definiált „aktív munkaerőpiaci programoknak”, a strukturális változásokat voltak hivatottak segíteni, alátámasztani. A német és az osztrák modellt kivéve, ahol a programok fedezetét a munkanélküli biztosítás jelentette, ezt az egyre bővülő feladatkört az állami költségvetésből finanszírozták.

A munkaerőpiaci eszközök tárházában tehát az 1974–75. évi recessziós folyamat kezdete új formákat keltett életre. Az eszköztár bővítésére főként azért került sor, mert gyorsuló ütemben bővült a munkanélkülieken belül a tartósan munka nélkül lévők aránya. A munkanélküliség átalakulóban volt: a strukturális munkanélküliséget mind nagyobb arányban váltotta fel az abszolút munkanélküliség.

A probléma kezelésére ekkor kialakult eszköztárat négy nagy típusba lehet sorolni:

- a) rövid távú programok, melyeknek célja a *válságciklusok áthidalása*, a gazdasági recesszió túlélése;
- b) az aktív munkaerőpiaci politika *tradicionális eszköztára*: tanácsadás, közvetítés, esetleg képzések;
- c) speciális *rétegprogramok*: középpontban az ifjúság és a tartósan munka nélkül lévők foglalkoztatása, képzése;
- d) a *munkaerő-kínálat csökkentése* – előnyugdíj, szigorúbb bevándorlási politika.

Az eszköztár bővítésére többek között azért került sor, mert időközben kialakult a munkanélkülieknek az úgynevezett „kemény magja”, aki-ken a hagyományos munkaerőpiaci eszközökkel nem lehetett segíteni. Éppen ezért igyekeztek a foglalkoztatáspolitikusok egy erősebben célsoportra orientáló, a speciális élethelyzetet is figyelembe vevő programrendszert kialakítani. Különös hangsúlyt kaptak ez időben azok a koncepciók és *megoldási kísérletek*, amelyek a *lokális munkaerőpiac szintjén* zajlottak. A lokális munkaerőpiaci programok előtérbe kerülésének oka alapvetően abban rejlett, hogy az elsősorban strukturális munkanélküliség esetére kialakított munkaerőpiaci eszközök az abszolút munkanélküliség kezelésére nem voltak alkalmasak, s a gazdasági fellendülés foglalkoztatásbővítő hatása is hiába váratott magára. A foglalkoztatási válsághelyzet kezelésére szolgáló központi források az idő előrehaladtával egyre szűkebbé váltak, s mind gyakrabban fogalmazódott meg az igény: mozgósítsuk a helyi erőforrásokat is, vonjuk be a lokális szereplőket a problémák kezelésébe!

A *lokális munkaerőpiaci politikák koordinátori szerepét az esetek többségében az önkormányzatok töltötték be*. Itt próbálták meg összekötni a munkaerőpiaci aktivitást a gazdaságpolitikai stratégiával és a szociálpolitikai megfontolásokkal.

Az *önkormányzatok szerepe a lokális munkaerőpiaci politikában* gyakran nem önként vállalt, hanem a körülmények által kényszerített szerep volt. A nagyarányú tartós munkanélküliség esetében nem sok választási lehetőség kínálkozott: vagy jelentős összegekkel finanszírozták a munkanélküliséget szociális segélyek, támogatások formájában, vagy minél szélesebb körben *munkát szerveztek*, hogy a *segély helyett munkabért fizethessenek*.

A lokális munkaerőpiacok kialakulását, s annak koordinálásában az önkormányzatok szerepvállalását máig sok vita kíséri a nemzetközi szakirodalomban. A viták főként a következő főbb kérdések körül zajlanak:

– hogyan tudják az önkormányzatok a munkanélküliek magas számát, s azon belül is a tartósan munkanélküliek magas arányát és a csaknem üres önkormányzati kasszát egymás mellé igazítani,

– hogyan tudnak az ellátásból kikerült munkanélküliek számára tömeges mértékben alapjövédelmet biztosítani,

– honnan kerül ki a szakemberháttér a programok szervezéséhez,

– ki vállalja fel, s szervezetileg hogyan épüljön be egy tradicionális hivatali szervezetbe a lokális munkaerőpiaci politika, kik legyenek az „aktorok”,

– ki és hogyan vállalja fel a globális kérdésekre (gazdasági recesszió, csökkenő foglalkoztatottság, a tartós munkanélküliség általánossá válása) a lokális válaszokat. Általános jelenséggé vált, hogy a központi kormányzat egyre gyakrabban nélkül terhelte az önkormányzatokra a feladatot, hogy a szükséges eszközöket rendelkezésre bocsátotta volna,

– a cselekvési szükséglet nem vonta mindig automatikusan magával a cselekvési készséget és a stratégiai kezelés képességét. Gyakran született a kihívásra válaszként rövid távú krízismenedzselés („tűzoltás”) hosszú távú stratégiai programok helyett.⁹

A lokális kezdeményezések nem mindig találnak egyértelműen kedvező fogadtatásra a munkaerőpiaci politika szakértőinek körében sem. A legerősebb kritikák még azt is megfogalmazták, hogy: „az önkormányzatok a maguk munkaerőpiaci és szociálpolitikai kezdeményezéseikkel nem mások, csupán egy rafinált kapitalizmus létrehozásához szükséges hasznos idióták.”¹⁰ A szakértők többsége azonban úgy véli, az önkormányzatok szerepvállalása a foglalkoztatási problémák kezelésében már nem kerülhető el. Ugyanakkor határozottan kijelentik: az önkormányzat egyedül képtelen a munkanélküliség felszámolására.¹¹

Az önkormányzatok cselekvési kényszere a nyolcvanas évek vége óta nyilvánvaló és elkerülhetetlen a hosszabb-rövidebb távra szóló helyi stratégiák megfogalmazása. Az önkormányzati szerepvállalás a lokális munkaerőpiaci programok megvalósításában, a helyi foglalkoztatáspolitikai szervezésében *csak akkor jelent esélyt, s nem pusztán utópiát, ha az érin-*

⁹ Lásd a Huebner, 1992: Bullmann, 1991: Maier, 1986 tanulmányait a 2. sz. jegyzetknél!

¹⁰ Häußermann, H.: Lokale Politik und Zentralstaat. Ist auf kommunaler Ebene eine „alternative Politik” möglich? In: Heinelt, H.– Wollman, H.: Brennpunkt Stadt Berlin, 1991.

¹¹ Németországban pl. az egyik fémipari szakszervezet kezdeményezésére 1995-ben egy a „Szövetség a Munkáért” elnevezésű szervezetet hoztak létre, melynek célja, hogy mindazokat a partnereket együttműködésre szólítsa fel – munkaadó-, munkavállaló szervezeteket, szakszervezeteket, önkormányzatokat –, amelyek a foglalkoztatás bővítése érdekében akciókat kezdeményezhetnek és valósíthatnak meg. A Szövetség igen jelentős szerepet tulajdonít az önkormányzatoknak ebben az együttes munkában. Bündnis für Arbeit in der Kommune – Chance oder Utopie? – Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 73. Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung Abt. Arbeits- und Sozialforschung, Bonn, 1997. 41. o.

tettek hajlandók a munkanélküliség hosszú távú következményeivel szembenézni, s közös cselekvési tervet kidolgozni.¹²

Az önkormányzatok foglalkoztatáspolitikai szerepvállalása

Annak érdekében, hogy a közös cselekvési terv kidolgozására vonatkozóan közelebbi képet kapjunk, s a problémák hazai kezelési módját megismerjük, 1995–1999 között egy empirikus kutatást végeztünk az OTKA támogatásával.¹³ A kutatás alapvető célja annak vizsgálata volt, hogy az önkormányzatok milyen szerepet töltenek be a hazai foglalkoztatáspolitikai alakításában, a foglalkoztatási problémák kezelésében, a tartósan munka nélkül lévők körében végzet feladatok szervezésében. A vizsgálat egyik lényeges kérdése volt, hogy az önkormányzati vezetők *milyen mértékben tekintik saját feladatnak* a foglalkoztatási programok szervezését, *van-e középtávú elképzelésük*, esetleg *programjuk* a mind nagyobb létszámúvá váló munkanélküliség enyhítésére, s az egyre nagyobb anyagi terhet jelentő passzív ellátási formák kiváltására. A kutatás során arra is választ vártunk, hogy *milyen eszközökkel és programokkal dolgoznak* az egyes önkormányzatok a munkanélküliség megelőzésekor, kezelésekor.

A kutatási téma aktualitását jelentős mértékben alátámasztotta a jogszabályoknak az utóbbi években bekövetkezett változása, amelynek értelmében az önkormányzatoknak a munkanélküliek körében végzett és a foglalkoztatáspolitikai terén ellátott állami feladatokból egyre jelentősebb részt kell átvállalniuk.¹⁴

A kutatás öt éve során elvégeztük a témában rendelkezésre álló dokumentumok gyűjtését, elemzését. Az önkormányzatok foglalkoztatáspolitikai szerepvállalásáról a térség településeinek vezetőivel számos beszélgetést folytattunk, interjúkat készítettünk. Az egyéni interjúkon túl workshopokat, vitákat szerveztünk, ahol lehetőség volt az egyes foglalkoztatási modellek bemutatására is. Az interjúk és beszélgetések során igyekeztünk megismerni azoknak az önkormányzatoknak a tevékenységét, ahol a hagyományos formákon túl új foglalkoztatási programok kerültek kidolgozásra. De törekedtünk a másik oldal megismerésére is. Vizsgáltunk néhány olyan települést is, ahol a munkanélküli ellátás kötelezettsége veszélyezteti a település szociális költségvetését.

A vizsgálatba került két megye (Hajdú-Bihar és Szabolcs-Szatmár-Bereg) valamennyi önkormányzatát egy-egy önkéntes kérdőívvel kerestük meg, s a ki-

12 Kötter, H.: Statement zur Gesprächsrunde: Was können wir tun um Beschäftigung zu erhalten und zu fördern? Bündnis für Arbeit in der Kommune – Chance oder Utopie? – Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 73. Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung Abt. Arbeits- und Sozialforschung Bonn, 1997. 65. o.

13 Az OTKA 17924. számú kutatási programja támogatta az adatgyűjtést.

14 Az 1991. évi IV. törvény 1999 decemberében történt módosítása kifejezetten arra irányult, hogy az önkormányzatok aktivitását a foglalkoztatási programok szervezésében, s a lokális munkaerőpiaci politika alakításában növelje.

küldött 310 kérdőív közel felét – 147 db – vissza is kaptuk.¹⁵ Az interjúk és a kérdőívek során elsősorban arra voltunk kíváncsiak, *hogyan látják a település vezetői, akik az esélyt jelentő foglalkoztatáspolitikai stratégiák előkészítésében és megvalósításában kulcsszerepet játszanak, hogyan látják saját településüket*, mi az, amit ők fontosnak, illetve kevésbé fontosnak tartanak. Nem az volt tehát a célunk, hogy a kérdőívben megkérdezett és az interjú során nyilatkozó személy véleménye és a valóság közötti távolságot mérjük, hanem hogy a megkérdezettnek a problémáról alkotott képét körülrjárjuk. Korábbi tapasztalásaink és kutatásaink arra utaltak ugyanis, hogy nagyon sok esetben nem a munkanélküliek száma, a település mérete, talán még nem is az anyagiak határozták meg döntően, hogy történik-e egy településen valami a munkanélküliek érdekében, hanem az a hozzáállás, vélekedés, amelyet a település vezetői a rétegre vonatkozóan kialakítanak, ahogyan aktívan vagy passzívan a probléma kezelésekor állást foglalnak, ahogyan saját feladatuknak tekintik a foglalkoztatáspolitikát és cselekvő részesei akarnak lenni a problémák megoldásában, vagy a kialakult helyzet szenvedő alanyainak tekintik magukat, akiknek csupán az a feladatuk, hogy túléljék a nehéz időket.¹⁶

Elsőként tehát azt vizsgáltuk, hogy az önkormányzati vezetők mennyire tekintik saját feladatnak a munkaerőpiaci intézményrendszer gondoskodásából kikerült munkanélküliekkel való foglalkozást? Megkérdeztük, hogy a településen dolgoztak-e ki programot az ott élő munkanélküliek segítésére, a munkaerőpiaci problémák kezelésére. A mintába került települések 62,6 százalékban nem készültek ilyen programok, 17 százalékban most van folyamatban a programkészítés, 19 százalékban készült program, s két település esetében nem válaszoltak a feltett kérdésre (1,4%). Az elkészült, illetve most készülő programokat főként a polgármesteri hivatal munkatársai készítették/készítik, s csak a legritkább esetben került sor külső szakértők bevonására. Jelentős még a testületek szerepe is, ahol a munkához a testület szabja meg az irányelveket, esetenként ez határozza meg a cselekvési programokat is.

Az elkészült programok meglehetősen általánosak, a munkalehetőség teremtését tűzik ki maguk elé, s a legtöbb esetben a kommunális feladatok ellátása köré szerveződnek. Esetenként további elemeket is tartalmaznak, mint a mezőgazdasági termelés speciális támogatása, vagy a turizmus fejlesztése a foglalkoztatás bővítése érdekében. Az elkészült programok alapvető céljaként a következő elvárás fogalmazódik meg a legtöbb alkalommal.

15 A megyeszékhelyeket tudatosan hagytuk ki a kérdőíves megkeresésből. Itt interjúkat készítettünk, illetve Debrecen esetében egy igen részletes vizsgálatot is végeztünk azon személyek körében, akik már kikerültek a munkanélküli járadékból, s jövedelempótló támogatásban részesültek.

16 Az eredmények feldolgozása során az elemzés középpontjába az önkormányzatok vezetői által kitöltött 147 kérdőívet állítottuk, amely – miután csaknem minden második önkormányzat szerepel a mintában – mindenképpen hitelesnek tekinthető képet ad az önkormányzatok foglalkoztatáspolitikai szerepvállalásáról a településvezetők szemszögéből. Az interjúrészleteket követő szögletes zárójelben szereplő számok a kérdőív sorszámát jelentik, amelyekből az idézetet vettük.

TANULMÁNYOK

„A jogszerző idő megszerzésének biztosítása...” [215]

„A foglalkoztatással a községi munkanélküliek részére az ellátási jogosultság megszerzése...” [283]

„Aktív korú segélyezettek újbóli visszakerülése a rendszerbe...” [101]

Ezeket a célokat nem tekinthetjük igazi stratégiai céloknak, sokkal inkább olyan tűzoltómunkáról van szó, amely nem engedi, hogy a munkanélküliség „futótűzként” tovább terjedjen, s finanszírozhatatlan feladatként nehezedjen az önkormányzat vállára. Csak néhány esetben fogalmazódnak meg ennél messzebbre tekintő célok:

„Munkahelyteremtő beruházáshoz ipari park kialakítása.” [50]

„Közhasznú társaság létrehozása, mely a településen több embernek munkát biztosítana. [288]

„Munkahelyteremtő beruházás támogatása (adókedvezmény épület biztosítása).” [226]

Miután az önkormányzatok döntő többsége nem készített programot, cselekvési tervet a munkaerőpiaci problémák kezelésére, érdemes részletesebben vizsgálni, miért nem vállalkoztak erre a feladatra. A megkérdezettek 57 százaléka nem válaszolt a kérdésre. Egy részük – mint később az interjúkból kiderült – azért nem, mert fel sem merült bennük, hogy esetleg ilyet is kellene készíteni. A nem válaszolók többségének indokait azonban nem ismerjük. A 67 választ adó önkormányzathoz 33 a forráshiányra hivatkozott.

„Mert az önkormányzat anyagi lehetőségei szűkösek, és nem tud csak a Munkaügyi Központ által szervezett programokban részt venni.” [214]

„Hatáskör és anyagi pénzeszközök hiánya miatt (nem készült program – Cs. J.)” [165]

„A közhasznú foglalkoztatásból veszi ki csak a részét az önkormányzat. A többre nincs anyagi fedezet...” [14]

„A forráshiányos költségvetés mellett jó, ha az önkormányzat a kötelező feladatait és szolgáltatásait tudja biztosítani.” [46]

Az önkormányzatok másik csoportja a szakmai háttér hiányára, létszám gondokra hivatkozott, amikor rákérdeztünk, miért nem készült foglalkoztatási program.

„Nincs rá lehetőség, hogy főmunkaidőben foglalkozzon vele valaki...” [92]

A legtöbben azonban *úgy vélik*, a program azért nem készült el, mert *a munkanélküliekkel való foglalkozás és a kivezető utak megkeresése, illetve finanszírozása nem önkormányzati, hanem központi feladat.*

„Központi megoldást várnak a problémára.” [222]

„Kis település lévén az önkormányzatoknak önálló foglalkoztatásra nincs lehetőség, csak pályázat útján. Ez pedig csak eseti lehet. Központi segítséget várnak.” [229]

„Bármilyen irányelvet dolgoznak is ki, azt helyben csak kezelni tudjuk, ezek megoldásához központi, kormányzati döntés kell.” [5]

„Nincs pénzügyi háttere, nem is igazán jó cél, hogy az önkormányzat oldja meg a foglalkoztatást.” [249]

„Nem volt kötelezve rá az önkormányzat.” [11]

„Az Önkormányzati Törvény nem tartalmaz ilyen feladat előírását.” [22]

Az önkormányzat által ellátandó feladatok körét a megkérdezettek a következőképpen rangsorolták. Mint a mellékelt grafikon is mutatja, annak

ellenére, hogy az önkormányzatok foglalkoztatási programokat nem készítenek, legfontosabb feladatként a támogatott munkakörök szervezését emelték ki (73,5%). Ennek a látszólagos ellentmondásnak a feloldásaként a nyilatkozók elmondták, hogy támogatott munkakörökre *forrást* csak a munkaerőpiaci intézményrendszer és az állami keretek biztosíthatnak, s mivel ezek *esetlegesek*, így a *program készítését is fölöslegesnek tartják*. Bár a támogatott foglalkoztatási programok szervezésének kötelezettségét az Önkormányzati törvény nem írja elő – annál inkább a segélyezés kötelezettségét –, mégis elsősorban ezt tekinti a legtöbb önkormányzat alapvető feladatának. Ez is némiképp ellentmondásban áll azzal a kijelentéssel, amelyet több önkormányzat is ismételt hangsúlyoz: azért nem készítenek foglalkoztatási programot, mert az nem áll az önkormányzat által elvégzendő kötelező feladatok között. Az önkormányzat csak második legfontosabb feladatként említi a munkanélküliek körében végzendő tevékenységek sorában a segélyezést (57,8%), pedig ezt törvény írja elő!

A támogatott munkakörök kiemelt szerepben való említése mellett számos érvet sorolnak:

„...helyi szinten állapítható meg leginkább, hogy milyen munkalehetőség biztosítható...” [10]

„Az önkormányzat vezetése látja azt, hogy a közhasznúak milyen célok megvalósítása érdekében tudnak hasznosan részt venni...” [130]

A támogatott munkakörök szervezése azonban – mondják –, éppúgy, mint a segélyezés, nem valósítható meg helyi forrásokból. Vagy állami, költségvetési, vagy a munkaerőpiac intézményrendszerének forrásai igénybevételével tudják csak ellátni ezeket a feladatokat.

„A segélyezés az egyik legfontosabb alapfeladat – mondják a megkérdezettek (Cs. J.) –, mert a költségvetésben is az állam ezt támogatja és az ügyfeleket talán az önkormányzatnál ismerik a legjobban, mert ide járnak problémáikkal, gondjaikkal.” [112]

„Mi ismerjük az emberek, a lakosság mentalitását, munkához való hozzáállását.” [174]

„A településen élő lakossággal a közvetlen kapcsolatot az önkormányzat tartja fenn. Leginkább ismeri az emberek helyzetét.” [235]

„Mivel jelenleg a szociálisan rászorulókat részére kötelezően biztosítandó ellátások léteznek.” [50]

„Hangsúlyozom! A munkanélküliség kezelése nem lehet önkormányzati feladat. Az önkormányzatnak csak a katasztrófasegélyt kellene biztosítani.” [51]

TANULMÁNYOK

1. táblázat *Kinek a feladata a következő szolgáltatások szervezése, biztosítása?*

A válaszadók szerint kihez tartoznak a következő feladatok? (A válaszadók hány százaléka említi?)	Az önkormányzat feladata %	A munkaügyi központ feladata %	Az állam feladata %
Munkaközvetítés szervezése	8,2	95,2	8,2
Állásfeltárás	19,7	85,0	12,2
Támogatott munkakörök szervezése	73,5	38,8	17,7
Speciális programok szervezése	22,4	66,7	34,7
Munkanélküliek segélyezése	57,8	15,0	51,0
Alapjövedelem biztosítása a munkanélküliek számára	18,4	9,5	79,8

Az önkormányzatok a kérdőívben felsorolt tevékenységek közül a leghatározottabban az alapjövedelem biztosítása ellen tiltakoznak (42,9%). Megítélésük szerint ez olyan kötelezettség, amelynek ellátására az önkormányzat nem képes.

„Az önkormányzatnak nem feladata a családok fenntartása.” [190]

„Az államnak kell gondoskodni arról, hogy munkahelyek legyenek.” [199]

„Az önkormányzatok szűkös anyagi helyzete ezt nem teszi lehetővé.” [308]

A kérdőív egyik kérdésével arra kerestük a választ, hogy összességében az önkormányzatok milyenek ítélik meg saját mozgásterüket a munkanélküliség csökkentése érdekében kifejtett tevékenység ellátásakor. Nem elsősorban arra vártunk, hogy kedvező képet rajzolnak majd a megkérdezettek. (A válaszok 4,1 százaléka volt pozitív, illetve semleges.) Az előzetes tapasztalatok alapján várható volt, hogy számos korlátról számolnak majd be. Sokkal érdekesebb volt a kutatás során, hogy milyen korlátok láthatók a rendszerben lévők számára, s azokat milyen súllyal említik.

„A kötelező alapfeladatok is gondot jelentenek. Sem anyagi, sem személyi feltételek nem állnak rendelkezésre.” [195]

„Lehetősége, hatásköre minimális. Nem tartozik az alapfeladatok közé a munkahelyteremtés, a közvetítés.” [280]

„A források minimálisak. Az önkormányzat gazdasági helyzetétől függ. A legtöbb esetben kényszerhelyzet van. A település filozófiájától függ, hogy ezt a feladatot pluszban felvállalják-e.” [8]

„Az önkormányzatok korlátok közé vannak szorítva, hiszen önerőből nem képesek csökkenteni a munkanélküliséget. Ki vannak szolgáltatva, s azoktól függenek (állam, munkaügyi szervezet), akik a pénzt adják.” [48]

„Nincs szakember, nincs anyagi forrás. Csak a postás szerepét tudjuk felvállalni. Véleményünk szerint azért tartják fenn a munkaügyi központot, hogy ezeket a dolgokat megoldja.” [178]

Az önkormányzatokkal szemben az *állam feladata* lenne a megkérdezettek szerint a munkanélküliek alapjövedelemének biztosítása (78,8%), a segélyezés (51,0%), illetve speciális foglalkoztatási programok szervezése.

A munkaerőpiaci intézményrendszer elsődleges feladata pedig a megkérdezettek szerint a munkaközvetítés szervezése (95,2%), az állásfeltárás (85,0%) és a speciális programok szervezése (66,7%). A támogatott munkakörök szervezését a válaszadók közel kétharmada nem tekinti a munkaerőpiaci intézményrendszer feladatának.

Az önkormányzatok által biztosított passzív ellátások

Az önkormányzatok által a munkanélküliek körében egységesen ellátandó feladatok körét elsősorban a Szociális Törvény határozza meg. 1993 óta kötelező a településeken a munkanélküli járadékból kikerült személyek számára a jövedelempótló támogatás biztosítása. Az önkormányzatok felelőssége ennél a támogatási formánál sokkal súlyosabb, mint a korábbi szociális támogatások esetében, több szempontból is. Egyfelől itt nem az életminőséget javító szociális támogatási formáról van szó, egy meglévő jövedelemforrás kipótlásáról – annak ellenére, hogy a támogatás elnevezése bizonyos mértékig ezt sugallja –, hanem jövedelem nélküli személyek, illetve családok egzisztenciájának hosszú távon való garantálásáról, ha úgy tetszik: alapjövedelem biztosításáról. Másfelől ezt a támogatási formát a törvény összességében is szabályozza, nem tartozik tehát az önkormányzatok szabad döntési körébe, hogy ad vagy nem ad és (az alsó határt illetően) milyen összegben ad támogatást. Ha a kérelmező a törvény által előírt jogosultsági feltételeknek megfelel, az önkormányzat köteles a jövedelempótló támogatást biztosítani, függetlenül a mindenkori anyagi helyzetétől. Ez a támogatás nem kis megterhelést jelent az önkormányzat teljes költségvetésére, s azon belül a szociális költségvetésre.

2. táblázat *A mintába került önkormányzatok megoszlása a szociális költségvetés és a munkanélküliekkel kapcsolatos kiadások arányában (A település vezetőinek megítélése szerint!)*

A kiadások mértéke %	A települések milyen arányban tartoznak ide?	
	Szociális kiadások aránya a település teljes költségvetésén belül %	Munkanélküliekkel kapcsolatos kiadások aránya a szociális költségvetésén belül %
1–10	15,0	10,9
11–20	42,2	12,2
21–30	28,6	15,0
31–99	9,5	55,1
Nincs válasz	4,8	6,8
Összesen	100,0	100,0

Mint a fenti tábla is mutatja, a települések 15 százaléka a teljes költségvetésből kevesebb mint 10 százalékot költ szociális célokra. Ezekben a településeken a szociális kiadások között a munkanélküliekkel kapcsola-

tos kiadások aránya is igen szerény 10 százalék körüli értéket mutat. A települések többsége 10 és 20 százalék közötti arányt biztosít szociális célokra, de még itt is szerény a szociális költségvetésen belül a munkanélküliekkel kapcsolatos kiadások aránya. Lényeges változás azokon a településen következik be, ahol a teljes költségvetés több mint 20 százalékát fizetik szociális célokra. Itt a szociális költségvetésnek közel felét költik a munkanélküliekkel kapcsolatos kiadásokra. Minél magasabb a támogatásban részesülők száma, annál nagyobb arányban kényszerül az önkormányzat a szociális költségvetését ennek a feladatnak az ellátása mellé rendelni. A legsúlyosabb helyzetben a 100 és 300 fő közötti jövedelempótló támogatásban részesülő személyt fizető önkormányzatok vannak. Itt a vizsgált önkormányzatok 42,3 százaléka szociális költségvetésének 30–50 százalék közötti részét fizeti ki a munkanélküli ellátásra.

A kötelezettségek mértékét illetően a települések vezetői a jövőre vonatkozóan sem derülátóak. Különösen azok az önkormányzatok jósólják terheik növekedését a közeljövőben, ahol már most is komoly anyagi gondokkal küzdenek.

A jövedelempótló támogatás mellett 1998 januárjától az önkormányzatoknak kötelezően fizetnie kell az aktív korúak rendszeres szociális segélyét is. Miután a vizsgálat utolsó évében csupán a rendszer beindítására, s az első tapasztalatok összegzésére kerülhetett sor, elsősorban arra kerestük a választ, hogy ítélik meg a település vezetői ennek a támogatási formának a mértékét, dinamikáját a közeljövőben. A vizsgált önkormányzatok 66,7 százalékban a település vezetői úgy gondolják, hogy a segélyben részesülők száma nőni fog. 4,8 százalékban csökkenést várnak, 19,7 százalékban stagnálást irányoztak elő, s a megkérdezettek 7,5 százaléka nyilatkozott úgy, hogy még nem tudja, ezek a mutatók a közeljövőben milyen irányt vesznek. Mivel indokolják a település vezetői ezt a pesszimistának (realistának?) mondható jövőképet?

A vélemények többsége azt a nézetet hangoztatja, hogy a tartósan munka nélkül lévő személyek *a jelenlegi bérvizonyok mellett nem motiváltak a munkavállalásra.*

„A jövedelempótló és a minimálbér közötti különbség kevés, nem ösztönzi a munkanélkülit, hogy munkát keressen.” [12]

„Ha a jövedelem nem nő az inflációhoz képest legalább 5 százalékkal, akkor a növekvő igényekkel szemben nem lehet csökkenteni a segélyezési arányt.” [15]

„...jobb a biztos havi rendszerességgel folyósított segély, mint a napi 12 óra távollét után fizetett nettó 20–25 ezer forint munkabér...” [58]

A második problémakör, amely a kérdőívekben a segélyezettek növekvő arányának okát igyekszik magyarázni, arra utal, *hogy nincs elegendő, a képzettséghez és a meglévő készségekhez igazodó munkaalkalom a környéken.*

„...társágunkban nem alakulnak munkahelyek, az önkormányzat a legnagyobb foglalkoztató.” [234]

„...mivel több munkáltató létszámleépítést hajt végre, új munkahelyek nem létesülnek...” [301]

A legtöbb vélemény *a támogatott foglalkoztatási lehetőség korlátozott voltával magyarázza a kedvezőtlen segélyezési mutatók alakulását.* Megíté-

lésük szerint nem elegendő a keret, amelyet egy-egy település számára biztosítanak, mert a szűkített létszámmal nem tudják megvalósítani a tartósan munka nélkül lévő, jövedelempótló támogatásban lévő személyek „átforgatását”, vagyis a lehetőség biztosítását a 180 napnyi munka megszerzéséhez.

„...szűkül az anyagi lehetőség a közhasznú foglalkoztatásra, kiesnek a rendszerből a jogszerező idő hiánya miatt...” [215]

„...az önkormányzat közhasznú foglalkoztatási létszámkerete csökken...” [148]

„...a közhasznú és a közmunkák szervezése kevesebb munkanélküli foglalkoztatást teszi lehetővé településünkön 1999-ben, mint a korábbi években.” [125]

A véleményeknek csak egy kisebb hányada utal arra, hogy a településen a munkanélküliek ún. kemény magját alkotó munkaerő a rá jellemző készségek, képességek, életmód miatt a jelenlegi versenyfeltételek mellett nem indulhat eséllyel a munkaerőpiacon.

„A versenyszférában előrehaladott koruk, rossz egészségi állapotuk miatt nem tudnak elhelyezkedni.” [3]

A segélyezett kör szűkülésének ilyen alacsony arányban való előrejelzése a legváratlanabb tényezőkre vezethető vissza. Van aki a közmunkák bővülését várja, sokak szerint mindhiába, hiszen az évről évre rendelkezésre álló összeg egyre kevesebb. Mások a régiók sokat ígérgetett fejlesztésében bíznak. A legmeglepőbb változat azonban valamennyi tényező között, amikor a segélyezett maga kéri a segély megszüntetését. No nem azért, mert elhelyezkedett, vagy helyzete jelentős mértékben jobbra fordult volna! A háttérben az az intézkedés mozgatja ezt a kérést, hogy az önkormányzat él a jog adta lehetőséggel és a támogatást jelzőként „ráterheli” a támogatott ingatlanára. A segélyezettek visszavonják tehát igényüket, amikor megtudják, az ingatlanuk adóssággal terhelt lesz. Félnek, hogy ha a terhelés mértéke eléri az alig valamit érő házuk értékét, az önkormányzat kilakoltatja őket.

Az önkormányzatok által szervezett aktív programok

Az önkormányzatok aktív foglalkoztatáspolitikai programjai között vezető szerepet töltenek be a közhasznú és a közmunkaprogramok. Jóllehet a megkérdezettek az interjúk során folyamatosan arra hivatkoztak, hogy a közhasznú foglalkoztatásnak egyre szűkül a köre, az alkalmazott létszámok átlaga mégis némi növekedésre utal. A közmunkaprogramok esetében 1997 és 1998 között némi eltérés mutatkozik a tekintetben, hogy főként mely településnagyság esik a pályázatok során a kedvezményezett körbe.

A közhasznú foglalkoztatást az önkormányzatok széles körben ismerik és alkalmazzák. A legtöbb esetben az eszköz elfogadottságát az magyarázza, hogy a versenyszférában, a legális munkaerőpiacon még mindig sokkal kevesebb a felkínált álláshelyek száma ebben a keleti régióban, mint a munkát keresők száma. Az önkormányzatok a jövedelmi viszonyok javítása és a saját kiadások csökkentése érdekében szívesen veszik igénybe a közhasz-

nú foglalkoztatási programot, melynek döntő többségét a munkaerőpiaci intézményrendszer finanszírozza. A jövedelem és a munkaviszony biztosításán túl jelentős az a szempont is, hogy a települések többségén csak a közhasznú munkavégzés segítségével tudják az elsődleges munkaerőpiacról kiszorult személyek számára a munkanélküli járadékhoz, majd az azt követő maximum két év időtartamra kiterjedő jövedelempótló támogatáshoz szükséges jogszerező időt, a 180 napos munkaviszonyt megszerezni. A települések közfeladatainak elvégzéséhez való hozzájárulás, valamint az önkormányzat költségvetésének csökkentésére kínált lehetőség a közhasznú foglalkoztatás előnyeinek közös gyökerére vezet vissza: a szűkös önkormányzati költségvetés mozgásterének bővítésére.

A közhasznú foglalkoztatás előnyeinek felsorolása azonban nem vég nélküli. Számos olyan konkrét problémát is említenek a megkérdezettek, amely korlátozza az eszköz alkalmazhatóságát vagy hatékonyságát. Az első ilyen korlát, hogy a nyilatkozók megítélése szerint a közhasznú foglalkoztatást számos területen nem lehet megszervezni. A legtöbben úgy vélik, hogy szakképzettséget igénylő munkát már nem lehet a közhasznúakra bízni. Ez a kijelentés azért is figyelemre méltó, mert a munkanélküliek között jelentős százalékban szakképzett munkaerő is van. Hogy ennek ellenére miért nem tudnak szakmunkát végezni? Arról a megszólalók a következő érveket sorolják:

„...a fizetést kevésnek tartják, és ennyi pénzért megfelelő munkát sem hajlandók végezni.” [112]

„...nincs megfelelő motiváció a munkára...” [88]

„...12 800 Ft-ot kap, ha csak jövedelempótló támogatást kap. 18–20 ezer forintot, ha egy hónapig bejár dolgozni. Szükséges rossznak tartják. A kettő közötti különbség nagyon alacsony.” [29]

Nemcsak a szakmunkásokra, hanem a magasabb iskolai végzettségűek alkalmazására sem tartják alkalmasnak a legtöbb helyen a közhasznú foglalkoztatást.

„...magasabb iskolai végzettségűek közhasznú munkába állítása nem lehetséges...” [252]

Hogy miért nem?

„...mert számukra nem tudnak megfelelő közhasznú munkát szervezni...” [6]

„...mert a kvalifikáltabb munkakörben alacsony az adható bér összege...” [28]

„...nincs megfelelő szakképesítésük, ha meg van, akkor el sem vállalják, inkább kifizetik az SZTK-t maguk után.” [88]

„...magasabb iskolai végzettséget igénylő munkakörben nincs megfelelő végzettségű munkanélküli...” [106]

A magasabban kvalifikáltak közhasznú foglalkoztatási keretben való alkalmazásának két oldalról is mutatkoznak tehát a korlátai. Egyrészt az önkormányzat felől, ahol nincs megfelelő munka, illetve a segédmunkák fölötti szinten már nem is merik a közhasznúakra bízni az elvégzendő feladatokat. Az okok között valószínű, hogy egyaránt szerepet játszik a korábbi kedvezőtlen tapasztalat a munka minőségével kapcsolatban, s a félelem, hogy a magasabb szaktudást, szakmai tapasztalatot igénylő munkakörökben is cserélődik évente a munkaerő, s nem tudják a foly-

tonos betanítás mellett a munka magasabb színvonalát biztosítani. Ugyanennek a problémának a másik oldala az is, hogy ha csak egy évig maradhat a munkaerő, még a magasabban kvalifikáltak sem lesznek motiválva a hatékony és minőségi munkavégzésre, mert a jó teljesítménynek nincs igazán tétje.

A munkavállaló oldaláról hasonló problémák merülnek fel. Nincs a képzettség, a szaktudás a közhasznú keretben megfizetve, nincs tétje a minőségi munkavégzésnek, mert a legjobb és legrosszabb dolgozók is ugyanannyit keresnek és épp annyi ideig maradhatnak. S végül a fentiek következtében kialakuló alacsony presztízse miatt sem vállalják el a közhasznú tevékenységet. *Inkább kényszermunkának, mint lehetőségnek tekintik, amely leköti az idejüket, de nem hoz a megélhetéshez szükséges jövedelmet, s a végzett munkának még a társadalmi elismerése is nagyon alacsony.*

A közhasznú munka marad tehát a „szükséges rossz” megítélés kategóriájában, amellyel a fentiekén túl még számos probléma van.

„...ezt a munkát elvállalók jelentős része nehezen kezelhető, nehezen fegyelmezhető...” [136]

„...szakképzetlenek, sokat betegeskednek, a munkához való hozzáállásuk nagyon rossz, vagy nem is akarnak dolgozni.” [124]

„Igyekeztek úgy dolgozni, ahogy nekik a legjobban megfelelt. Ezzel az alkalmazotti kinevezésben lévők kedvét is elveszik a munkától...” [113]

„A határozott időre szóló munkaszerződés egyfajta nemtörődömséget, feszültséget ad. Csak az a fontos az emberek többségének, hogy a határozott idő elteljen. A munka minősége számukra nem fontos szempont.” [58]

„A munkanélküliek zöme nem is kíván munkahelyet találni. A közhasznú munkát csak azért vállalják, hogy a továbbfolyósításhoz a 180 napot megszerezzék.” [195]

Néhány vélemény még ennél is tovább megy. Megítélésük szerint nem a munkanélkülinek fontos, hogy közhasznú munkába kerüljön a munkavállaló, hanem az önkormányzatnak. Az önkormányzat kényszeríti bele ezekbe a feladatokba az embereket, így nem csoda, ha a programban lévők maguk is „kényszermunkaként” élik meg a feladatot, s ahol tudnak, kibújnak alóla. Erre utal a problémák között a megnyilatkozásoknak az a sora, amely szóvá teszi: a közhasznú munkások állandó felügyeletet igényelnek, s ahol tudnak, a munkavégzés során ott lazítanak.

„...a munkanélküli számára nincs igazán motiváló tényező, mert rendszeres szociális segélyre akkor is jogosult, ha nem dolgozik.” [214]

A tökéletes csapdahelyzet! Az önkormányzat nem várhat el minőségi munkavégzést, mert rosszul fizet, mert csak rövid ideig foglalkoztat, s mert csupa alacsony presztízssű látszatomunkát végeztet. A rosszul dolgozókat viszont kirúgni nem lehet, mert akkor nem teljesíti a 180 napot, s ha nem kerül vissza a jövedelempótló támogatásba, a rendszeres szociális segély finanszírozása háromszor annyiba kerül, mint a jövedelempótló támogatás fizetése. A munkavállaló pedig nem dolgozik, mert a munkájának a legtöbb esetben nincs értelme, csak olyan munkát bízunk rá, amelynek fontosságáról nincs meggyőződve, s mert tudja, bármilyen rossz is a teljesítménye, 180 napig fizetik, mert ha kirúgás esetén legális

jövedelem nélkül marad, az ellátási kötelezettség akkor is az önkormányzatot terheli.

Természetesen kivételek mindig vannak! A mi vizsgálatunk is igazolja, hogy egyre több helyen sikerül a közhasznú munkát ebből a bővös körből kiemelni, s számos új tevékenység jelenik meg a hagyományos kommunális feladatok mellett. Ezek a tevékenységek azonban az alkalmazásuk gyakoriságát tekintve messze elmaradnak a hagyományos kommunális feladatok ellátása mögött.

A közhasznú foglalkoztatás – mint a fentiekből is kiténik – a legáltalánosabban elterjedt eszköze lett az önkormányzatoknak. A korábban említett problémákon túl, melyeket a lokális munkaerőpiaci programok nagy kérdőjeleként említettünk, a közhasznú foglalkoztatás további jelentős dilemmákat hozott a felszínre. Mire jó ez az eszköz, meddig lehet alkalmazni, mit oldhat meg egy támogatott munkakör, és melyek azok a területek, ahol e forma alkalmazása kifejezetten ártalmas a munkaerőpiaci folyamatok alakulására?

A kérdések egy részének közelebről való szemügyre vétele azért is indokolt, mert a hazai lokális munkaerőpiaci programok központi szereplője, már-már varázspálca sajátosságokkal rendelkező eszköze a közhasznú munka, mellyel minden probléma megoldhatónak tűnik. Lássuk tehát a csapdákat!

a) A közhasznú foglalkoztatás munkanélküliséget teremt

Az államháztartás reformja, a közigazgatási, költségvetési intézmények mára már állandósult takarékosági programja mind nagyobb mértékben szorítja az önkormányzatokat arra, hogy az intézmények, apparátusok költségvetését szűkebbre vonja, a foglalkoztatottak létszámát korlátozza. Különösen a nagy és középvárosok élnek azzal az eszközzel a takarékosági program megvalósítása során, amelyet az állami nagyvállalatok privatizációjakor figyelhettünk meg. A „központ” által elvárt vagy előírt létszámcsökkentést úgy valósítják meg, hogy a szolgáltatásokat privatizálják. Természetesen nézhetjük ezt a másik oldalról is és mondhatjuk, hogy a tulajdonváltás szükségszerű következménye volt az ésszerű létszámgazdálkodás – egyszerűbben szólva az elbocsátások. Bármelyik oldalról is közelítünk a kérdéshez, tényként állapíthatjuk meg, hogy a legtöbb nagy és középvárosban a személyszállítás, a városgazdálkodás, a tömegközlekedés magánkézbe került. A takarékoság ezeken a területeken kettős szempontból is „sikernek” mondható: egyfelől, miután nem a saját részleg életben tartásáról van szó, hanem külső cégnek szóló megbízásokról, mindig a maradványelv szerint tervezik a költségvetésben az idetartozó feladatok elvégzéséhez szükséges összeget. Másfelől, mivel a megbízások összege lényegesen szerényebb, mint ami a korábban ott foglalkoztatott létszám megtartásához szükséges, az elbocsátások törvényszerűek.

Szólnunk kell azonban ennek a speciális helyzetnek a veszélyeiről. Arról, hogy az önkormányzatok ha ezen feladatok ellátását saját forrásból nem tudják biztosítani, külső források felé fordulnak. Ilyen külső forrás-

ként jön számításba a közhasznú foglalkoztatás munkaügyi szervezeten keresztül vagy közvetlenül a munkaerőpiaci alapból való finanszírozása.

Ha egy önkormányzat azzal a tudattal építi le az általa vagy az ő tulajdonában lévő vállalat által foglalkoztatott főállású utcaseprőket, hogy majd közhasznúakat állít be helyette, mert ott a munkaerő 70 százalékkal olcsóbb, s kötelezettségeit így is tudja teljesíteni, akkor ott nem pótlólagos munkahelyteremtésről van szó, hanem az első munkaerőpiac státuszainak közhasznú foglalkoztatás által való veszélyeztetéséről! A közhasznú foglalkoztatást szabályozó Foglalkoztatási Törvény természetesen nem engedi azon foglalkoztatóknál a közhasznú státusok szervezését, ahol leépítések voltak. A gond a gyakorlatban az, hogy a szolgáltató vállalatok privatizációjánál mindig átszervezésekről és nem leépítésekről beszélünk. A leépítéseket már nem az az önkormányzat hajtja végre, amelyik a közhasznú foglalkoztatás támogatására vonatkozó pályázatát benyújtja.

Igy termel – az alapfeladatok ellátásába „beforgatható” külső források reményében – munkanélkülieket a közhasznú foglalkoztatás!

Hasonló kérdőjelekkel találkozunk nemcsak a kommunális feladatok ellátása terén, hanem a másodlagos munkaerőpiac csaknem valamennyi munkaköre esetében. Miután az elsődleges és a másodlagos munkaerőpiac határai nem válnak el élesen, különösen a közhasznú foglalkoztatás által kiemelten érintett és támogatott területeken – szociális, egészségügyi, kulturális tevékenység, kommunális feladatok – nehéz megállapítani, hogy a közhasznú foglalkoztatás valóban pótlólagos munkahelyeket teremtett-e, vagy pusztán az alapfeladatok ellátására drágának talált munkaerő „helyettesítéséről” van szó közhasznú státusú munkatárssal.

b) A közhasznú foglalkoztatás mint a munkanélküliek „körforgójának” legfontosabb eszköze

A munkanélküliség időtartamára vonatkozó hivatalos statisztikai adatok bizonyos szempontból megtévesztők, mert a legtöbb esetben csak a folyamatos munkanélküliséget követik. A rendszerek kényszerei miatt azonban még az Európai Közösség országaiban is a munkanélküliek fele esetében, Magyarországon pedig több mint kétharmada esetében a *munkanélküliség nem folyamatos, hanem megszakításokkal tarkított*. E jelenségre, lényegének a kifejezésére egy új fogalmat alkottunk: a munkanélküliség itt „körben forgó rendszerű”. Nem arról van szó tehát, hogy a munkanélküliség még mielőtt tartóssá válna, megszakad, s a munkát kereső „reintegrálódik”, visszailleszkedik, el tud helyezkedni az elsődleges munkaerőpiacon. Ennél az új jelenségnél az esetek többségében a munkanélkülinek nincs esélye a munkanélküli státusból való tartós, esetleg végleges kiemelkedésre. Itt csupán körben forog az ellátórendszerek és a védett, támogatott munkák világában, miközben elveszíti munkavégző képességét, motiváltságát, s azt a lehetőséget, hogy valaha is kikerüljön ebből az ördögi körből.

Természetesen ez sem nevezhető egyedülálló jelenségnek, hiszen a magyarországinál nagyobb hagyományokkal rendelkező munkanélküli

biztosítási és ellátó rendszerek ismerik ezt a jelenséget. Évek óta folyik a hiábavalónak tűnő küzdelem ott is, hogy a szociális ellátórendszerben mind szélesebbé váló tartósan munka nélkül lévők körét visszaintegrálják a látványosan szűkülő legális munkaerőpiacra.

Nyugat-Európában is a kezdeti kísérleteket követően – melyben speciális programok szervezése kezdődött a munkanélküliek leginkább aktív, motivált rétegei számára –, *különös metamorfózisnak lehattünk tanúi.*¹⁷

A nyolcvanas évek végéig, mivel a tartósan munka nélkül lévők köre egyfelől nem volt olyan széles, másfelől pedig a jóléti rendszerek hosszabb idejű szociális alapellátást tudtak biztosítani azoknak a személyeknek, akik nem tudtak visszailleszkeszteni a munkaerőpiacra, harmadrészt a tákarékosági intézkedések még nem voltak mindennaposak, a munkanélkülieknek szervezett programok egészen sajátos feltételekkel indultak.

A programba való bekerülést hosszú tájékoztató, kipróbálási idő, s nem utolsósorban versenyhelyzet előzte meg. Ezzel kívánták motiválni a tartós munkanélkülit a munkaerőpiacra való visszakerülésre. Mindemellett természetesen a jövedelemkülönbség a segélyek és munkajövedelem között sem volt elhanyagolható. A programok sikerének záloga tehát a résztvevők motiváltsága volt. A szakirodalom már a nyolcvanas évek végén, kilencvenes évek elején el is nevezte a jelenséget anomáliái miatt „creaming the pour”-nak, vagyis a szegények lefőlözésének.¹⁸ A kritikus hangvétel arra a holt súlyhatásra utal, amely nem egy hasonló módon szervezett program sajátja volt. A versenyhelyzet miatt nem azok kerültek be a támogatott programokba, akik valóban rászorulóak voltak, vagy támogatott program nélkül egyébként a versenyszférában nem állták volna meg a helyüket, hanem azok, akik már egyébként is jó adottságokkal rendelkeztek, s egy-egy ilyen státusért folytatott versenyből győztesen kerültek ki.

A programot szervezők magatartása bizonyos mértékig érthető volt, hiszen az akkor szerveződő programok alapvető sajátossága a tranzitjelleg. A feladat a program futamideje alatt alapvetően az volt, hogy a résztvevőket a támogatott státusból a nyílt munkaerőpiaci viszonyok közé átvigye (tranzitálja). Ezt csak akkor vállalhatta fel sikerrel, ha nem volt túl nagy a távolság a munkaerőpiac elvárása s a programban részt vevők készségei között. Ha a távolság nagy, akkor a program is nagyon kockázatos kimenetelű, vagy iszonyú energiával megvalósuló volt.

Ebben az időszakban (nyolcvanas évek közepe-vége, kilencvenes évek eleje) számos tanulmányt lehet olvasni a támogatott foglalkoztatások szervezéséről, azok sikerének feltételeiről. A tanulmányok között nem egy kritikusan szól azokról a kelet-európai, s nem utolsósorban kelet-né-

17 Michael Heidinger: Konzentriert, konzentriert und kommunalisiert – Die dezentralisierung moderner Arbeitsmarktpolitik, Bündnis für Arbeit in der Kommune – Chance oder Utopie? – Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 73. Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung Abt. Arbeits- und Sozialforschung Bonn, 1997. 23–31. o.

18 Schulze-Böing, M.: Evaluation der kommunalen Arbeitsmarktpolitik zur absehbaren Karriere eines Themas. In: Wirkungen kommunaler Beschäftigungsprogramme. Hrsg.: Schulze-Böing, M.–Johrendt, N. Birkhäuser, Berlin 1994. 11–31. o.; Schmid, G.: Flexible Koordination: Instrumentarium erfolgreicher Beschäftigungspolitik aus internationaler Perspektive. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt und Berufsforschung 1992/25. 232–252. o.

met kísérletekről, ahol a programok logikája fordított rendben látszik működni. Itt nem azok kerülnek be a támogatott programokba, akik szeretnének, hanem akik nem igazán akarnak. Nem jutalom, hanem „korbács” jelleggel szerveződnek ezek a programok és azt hivatottak szolgálni, hogy szűrjék a regisztrált munkanélkülieket a munkavállalási hajlandóság szerinti megoszlást illetően. A kritikusok gyakran említik, hogy milyen alacsony ezeknek a programoknak a hatékonysága, s hogy a benne lévők munkára motiváltsága nem nő, s az esély, hogy az elsődleges munkaerőpiacra visszakerüljenek, kifejezetten csökken. Az egész foglalkoztatásnak ezzel a logikával szervezve kényszermunkajellege van.

A kilencvenes évek elejére a jóléti államok is mind súlyosabb finanszírozási problémákkal küzdöttek, s az európai munkanélküliségi ráták – a pozitív várakozások ellenére – sem akartak kisebbek lenni. Sorra születtek a szociális törvényekben azok a pontok, amelyek szorgalmazták, hogy a passzív ellátásban részesülő szociális segélyezetteket mind nagyobb mértékben vonják be a munkába. Úgy tűnik, mintha a források szűkülésével egy kicsit a kelet-európai logika kezdett volna érvényesülni a foglalkoztatási programok szervezésekor. A „szűrés” jelleg mind erőteljesebb lett, s a rendszerek egyre szigorúbbakká váltak.

A programok szervezésének a háttérében azt is látnunk kell, hogy ki finanszírozza az egyes ellátási formákat. A támogatott foglalkoztatásba vonást követően a munkanélküliek jogosultságot szereznek a munkaerőpiaci ellátórendszer finanszírozására. Innen kikerülve egy meghatározott idő után az önkormányzatoké lett az ellátási felelősség. Nem csoda tehát, hogy az önkormányzatok messzemenően motiváltak az aktív munkaerőpiaci programok szervezésében, s nem csupán az elsődleges munkaerőpiacra, de a munkaerőpiaci ellátórendszerbe való visszajuttatásában is az ügyfeleknek. Így alakul ki a „körben forgás” jelensége, amikor a munkanélküli helyzetét tartósan megoldani ugyan nem lehet, de rövid ciklusokban mozgatják körbe a rendszeren.

Kialakul a „körben forgók” sajátos szubkultúrája, amely természetesen nem minden egyes egyénre jellemző, mégis mindinkább dominánssá válik. A korábbi állami paternalizmus helyére az önkormányzati gondoskodás kötelezettsége lép a szubkultúra elvárása szerint, vagyis különösebben nem kell tenni semmit az elsődleges munkaerőpiacon való elhelyezkedés érdekében, hiszen az önkormányzat sokkal inkább érdekelt abban, hogy velük történjen valami. Majd megoldja a helyzetet, ha nem akar vagy nem tud széles rétegek számára tartósan passzív jögon alapjövédelmet biztosítani.

A „körben forgás”, illetve „körbeforgatás” hatása nem mindig pozitív. Kifárasztja és bürokratává teszi a rendszert és környezetét, másfelől sok esetben olyanok is „kicentrifugálódnak” a rendszerből, akik számára nemhogy az első, de a szűk és főként egy sémát érvényesítő másodlagos munkaerőpiac sem tud alternatívát kínálni. A statisztikai mutatókat gyakran szebbé teszi, de az élethelyzeteket nem oldja meg.

A kérdés sokszor nehezen megfogalmazható, s gyakran még nehezebben adható rá válasz. Meddig munkanélküli egy munkanélküli, s mikor lehet már csak a szociális ellátórendszerre számítani? Ki dönti el, hogy ki az, aki még munkával kell hogy keresse a kenyerét? Kinek van joga

eldönteni, hogy a munkavállalási hajlandósággal van nagyobb baj s nem a munkavégzőképességgel? Hol kezdődik a méltányosság? Ki a felelős a körben forgó munkanélküliekért? Miből kell finanszírozni az ő mindennapi létüket? Ha az ellátás szintje alacsony, milyen mértékig legyünk toleránsak a fekete munkavégzéssel? Ha a fekete munkával szembeni intézményes tolerancia megvalósul (lásd járadék és egyéb ellátás mellett törvényesen engedélyezett munkavégzés), mivel motiválható a rendszerből való kilépésre a „potyautas” munkanélküli? Az ellátórendszerek „türelmetlensége” egyre gyorsabb mozgásra kényszeríti a benne sodródót. 12 hónap helyett 9 hónap a munkanélküli járadék maximális ideje, a 180 napos munkavégzési kötelezettséget – amely a szociális ellátás feltétele volt – a 30 napos munkavégzési kötelezettség váltja fel. A tapasztalatok azt mutatták, hogy a 180 nap munkában töltött idő sem volt elég a tartós munkanélküli munkaerőpiaci reintegrációjához. Mire lesz elég 30 munkanap? S végül, de nem utolsósorban a legfontosabb dilemma, amely már-már eldőlni látszik: az önkormányzatnak milyen részt kell vállalni ebből a feladatból?

A felsorolt csapdahelyzetek természetesen nemcsak a Magyarországon általánossá vált közhasznú foglalkoztatás jellemzői. A lokális munkaerőpiaci programok támogatott munkakörei esetében csaknem minden országban megfigyelhetünk hasonló jelenségeket. E helyzeteket elkerülendő, s a foglalkoztatási programok hatékonyságát emelendő válik mind általánosabbá a nyugat-európai országok foglalkoztatási programjai esetében a hosszú távú programok kidolgozása, a következetes költség-haszon elemzés és a programok több szektort is érintő (nemcsak a szociálpolitikára és az önkormányzatok kötelezettségeire koncentráló) tervező, megvalósító és monitoringrendszer.

A közhasznú foglalkoztatás a lokális munkaerőpiaci politikában tehát csak akkor tölti be a szerepét, ha egy az alkalmazható formák közül, s nem pedig az egyedüli eszköz. Önmagában a jelenlegi feltételek között nem eléggé hatékonyan kezeli a tartós munkanélküliséget. Rövid távú „sikerei” hosszú távon súlyosbíthatják a lokális munkaerőpiac eredménytelenségét.

Egyedül nem megy...

A munkanélküliség tapasztalt arányait a nyilatkozó önkormányzati vezetők közel kétharmada *súlyos problémának érzi*, a település működése szempontjából nagy nehézségnek tekinti. Az interjúk során *első helyen* kifejezetten *az önkormányzat vállára nehezedő anyagi terhek kerültek elő*. Nem egy esetben az is megfogalmazásra került, hogy az önkormányzatok képtelenek tartósan ilyen széles rétegnek alapjövedelmet biztosítani, s a törvényi előírásoknak eleget téve lassan *csődbe megy az önkormányzat*. Másfelől a *társadalmi együttélés során keletkezett konfliktusokat hangsúlyozták*: nő az ún. megélhetési bűnözés, az alkoholizmus, a családi konfliktusok és válások száma, s nem utolsósorban az idősebb – 50 fölötti generációban – az öngyilkosságok száma. Harmadsorban a vezetők egy része azt is problémaként fogalmazta meg, hogy *úgy érzik, egyedül maradtak ezzel a*

problémával, mert sem a gazdaság, sem a munkaerőpiaci intézményrendszer, de sok esetben még a politikai vezetés oldaláról sem kapnak támogatást, erősítést a munkanélküliek körében végzett feladat ellátásakor.

A mintába bekerült önkormányzatok felében úgy érzik, az utóbbi három évben a munkanélküliség növekedett. Be kell rendezkedni erre a feladatra – mondják –, s meg kell tanulni a munkanélküliségnek a jelenlegi szintjével együtt élni. A legtöbben az állam szerepét hangsúlyozzák: teremtsen új munkahelyeket, indítson fejlesztéseket, melyekbe a munkanélkülieket is bevonják, s csökkentse az adókat. Többször és több formában is megfogalmazzák: az alapjövedelem biztosítása nem az önkormányzat feladata.

A megkérdezettek kétharmada szerint csak egy kisebbség reménykedhet abban, hogy a jelenlegi feltételek mellett valaha is el tudja hagyni a munkanélküliek rétegét. A megkérdezettek 10,9 százaléka viszont határozottan állítja, hogy még a kisebbség számára sincs esély. Az okok között elsősorban a tartósan munka nélkül lévők munkavégző-képességének elvesztését említik. A munkanélküliek többsége túl régen van már kirekesztve a munka világából. *A reintegráció, a készségfejlesztés hosszú és költséges feladat. Ezt az önkormányzatok nem tudják felvállalni. A legtöbb országban a személyre szóló szolgáltatásokat civil szervezetek biztosítják. A vizsgált önkormányzatok 89,1 százalékban a település vezetői nem ismernek olyan civil szervezetet, amelyek ezt a feladatot részben vagy egészben felvállalhatnák. A lokális térben tehát az együttműködő partnerek széles köre hiányzik, akikkel a feladatot meg lehetne osztani.*

Az új szereplők mellett új források is szükségesek. A munkavégző készség-képesség visszanyerése nemcsak az önkormányzatnak, esetleg a munkaerőpiaci intézményrendszernek, hanem pl. az egészségbiztosítási rendszernek is érdeke kellene hogy legyen. A munkanélküliek munkavégző-képességének rehabilitálásában betöltött szerepét, felelősségét az egészségbiztosítási pénztár a legutóbbi időkhöz messzemenően hárítja.

S végül, de talán nem kevésbé lényeges szempontként ki kell emelni, hogy a munkanélküliség ideje alatt az alacsony iskolázott, rossz munkaerőpiaci pozícióval rendelkező rétegek számára a versenyszférában elérhető bérek nem ösztönöznek a munkavállalásra. Sokkal inkább azt a magatartást erősítik, hogy a jövedelempótló támogatás/szociális segélyek idejét/keretét célszerű kimeríteni, s mellette még lehet keresni akár még egyszer annyit, vagy többet az árnyékgazdaságban. Míg a támogatások összege ilyen közel esik a minimálbér nettó összegéhez, s a munkával elérhető jövedelem ilyen távol áll a hivatalosan számított létminimumtól, *nem valószínű, hogy ennek a rétegnek a munkára motiválását hatékonyan el tudná érni az önkormányzat.* Célszerű lenne tehát annak vizsgálata is, hogy *ezt a demotiváló tényezőt mi oldaná a leghatékonyabban!* Ez a probléma lokális szinten nem kezelhető. A sikeres motivációt a jövedelmi feltételek mellett még a munkaerőpiac – főként Kelet-Magyarországon tapasztalható – szűkülő mozgásterre is akadályozza. Nemcsak, hogy a jól fizető munkahelyek hiányoznak, hanem a munkahelyek egyáltalán!

Az alacsony képzettségű, idősebb, esetenként egészségkárosodással is küzdő, depressziós térségben, kis településen élő, jövedelempótló támogatásban részesülő személyek számára az önkormányzati támogatás, a szociális segély nem átmenetinek tekintett segítség, hanem *állandósuló*

TANULMÁNYOK

életforma alapja. A „szegénységi csapda” leginkább itt működik. A támogatásban részesülők körének fokozatos bővülését látva célszerű lenne arra is figyelmet fordítani, hogy a gyorsuló ütemű – 30 munkanap – „körben forgó rendszernek” milyen későbbi következményei vannak, s hogy ez a legitimált/legalizált esélytelenség milyen mértékben vezet – esetleg generációkon keresztül – a tartósan „segélyezett életformára” szocializálódáshoz.

MONOSTORI JUDIT

Lakásfenntartási támogatás a városokban¹

Az elmúlt években a lakásfenntartási költségek jelentős mértékben emelkedtek. 1992-ben a háztartások összjövedelmének közel egyötödét, 1998-ban viszont már a teljes jövedelem egyharmadát a lakás rezsiköltsége kötötte le (TÁRKI, 1998).

A lakásfenntartási támogatás azoknak a háztartásoknak a megsegítését célozza, akik a lakás rezsiköltségeit nem képesek a rendelkezésükre álló jövedelemből kifizetni.

A támogatás szabályozásának kereteit a szociális törvény határozza meg, de az önkormányzatok helyi rendeleteikkel azt a törvénytől eltérően is szabályozhatják. A szociális törvény ajánlása szerint az önkormányzatok támogatást nyújthatnak azoknak a háztartásoknak, akiknek az *egy főre jutó havi nettó jövedelme* nem haladja meg a nyugdíjminimum kétszeresét, lakása megfelel a településen elismert *lakásnagyságnak* és *lakásminőségnek*, illetve a *lakásfenntartás költségei* eléri a család összjövedelmének 35 százalékát, vagy a fűtési költségek az összjövedelem 20 százalékát.² Ezek közül a legfontosabbak – hiszen valószínűleg a legnagyobb befogadó és kizáró erővel bírnak – a jövedelem és a lakásfenntartási kiadások vizsgálatai.

A segélyezés hatékonysága szempontjából az egyik legfontosabb kérdés, hogy vajon helyesen sikerült-e meghatározni azt a jövedelmi határt, és azt a teljes családi jövedelem és a lakásfenntartási kiadások arányaként vizsgált küszöbértéket, melynek révén az önkormányzatok valóban a leg-rászorultabbakat vonják be a segélyezettettek körébe. Az önkormányzatok jelentős részénél a jogosultság feltétele, hogy *az egy főre jutó jövedelem* ne haladja meg a nyugdíjminimum kétszeresét, amely 1998-ban 27 400 Ft volt. Ez a küszöbérték több mint a kétszerese a TÁRKI adatfelvétele alapján szegénységi küszöbként használt alsó jövedelmi kvintilisnek vagy más megközelítésben az átlagos vagy a medián-jövedelem felének, és lényegesen magasabb, mint a többi segély jövedelmi küszöbértékei is. (1. táblázat)

¹ Ezúton szeretnék köszönetet mondani Székely Juditnak, aki számos ötlettel, megjegyzéssel és több mutató kialakításával segítette munkámat. A tanulmány megírását az OTKA F26540 számon nyilvántartott pályázata támogatta. A kézirat lezárásának időpontja: 1999. július.

² 1993. évi III. törvény A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról, 38–39. §

MAGYAR VALÓSÁG

1. táblázat Szegénységi és segélyezési küszöbértékek 1998-ban

Megnevezés	Értékküszöb
Az átlagjövedelem fele (TÁRKI)	11 424
A medián-jövedelem fele (TÁRKI)	10 048
A legalsó kvintilis határ (TÁRKI)	10 960
Nyugdíjminimum	13 700
A munkanélküliek jövedelem pótló támogatásra való jogosultság jövedelmi határa	10 960
Rendszeres gyermekvédelmi támogatásra való jogosultság	13 700
Közgyógyellátásra való jogosultság – családnak	13 700
– egyedülállóknak	20 550
Lakásfenntartási támogatásra való jogosultság	27 400

A táblázatból látható, hogy az egy főre jutó jövedelmek alapján a lakásfenntartási támogatásban részesíthetők köre jóval szélesebb, mint bármelyik szegénységi küszöb szerint meghatározott, jövedelmi szegények csoportja. A jövedelmi feltételek ezen meghatározásával a törvénykezés nyíltan vállalja fel azt, hogy a lakásfenntartás problémái nem csupán a társadalom legszegényebbjeit érinthetik, hanem azokat a középrétegeket is, akiknek a lakás mérete, a fűtési módja stb. miatt az energiaárak felszabadítása után irreálisan magasak a lakásfenntartási költségeik. A jövedelmi feltételek alapján az első három jövedelmi kvintilisbe, vagyis az egy főre jutó jövedelmet tekintve az alsó három jövedelmi ötödbe tartozó háztartások teljes köre és a negyedik kvintilisbe tartozók közel fele kerülhetne a támogatottak körébe. (1. ábra)

1. ábra A szociális törvény jövedelmi küszöbértéke alapján támogatásra jogosult háztartások megoszlása az egy főre jutó jövedelmi kvintilisek szerint, 1998

Forrás: TÁRKI MONITOR JELENTÉSEK, 1998.

A háztartás jövedelmi helyzete mellett azonban az ellátásra való jogosultság feltétele a lakásfenntartási kiadások magas szintje is. Amint az az ábrából (2. ábra) is kiolvasható, minden jövedelmi kvintilisben találhatunk olyan háztartásokat, amelyeknek a teljes rezsiköltsége vagy a fűtési költségeinek aránya meghaladja az ellátásra való jogosultság küszöbértékét.

2. ábra *A szociális törvény lakásfenntartásra fordítható küszöbértékei alapján támogatásra jogosult háztartások megoszlása az egy főre jutó jövedelmi kvintilisek szerint, 1998*

Forrás: TÁRKI MONITOR JELENTÉSEK, 1998.

A jövedelmi és a lakásfenntartási kiadások (teljes kiadások vagy fűtési kiadások figyelembevételével) kritériumainak egyesítése különböző módon érinti a különböző jövedelmi helyzetű háztartásokat. A 4. és 5. kvintilisben a jövedelmi kritériumoknak, míg az első három kvintilisben a lakásfenntartási költségekre vonatkozó kritériumoknak van nagyobb kizáró ereje a két komponens közül. A két kritérium egyesítése után jól látható, hogy a legalsó kvintilisben a háztartások kb. kétharmada, a 2. és 3. kvintilisben közel fele, a 4. kvintilisben a negyede jogosult a támogatásra.

3. ábra A szociális törvény jövedelmi és lakásfenntartásra fordítható
küszöbértékei alapján támogatásra jogosult háztartások megoszlása az egy főre
jutó jövedelmi kvintilisek szerint, 1998

Forrás: TÁRKI MONITOR JELENTÉSEK, 1998.

A háztartások jövedelmi helyzete és a lakásfenntartási terhek mértéke a településtípusok függvényében lényeges különbségeket mutatott. Egyrészt a kisebb településeken jellemzően rosszabbak a jövedelmi körülmények, mint a nagyobb településeken. (2. táblázat) Másrészt viszont a lakásfenntartás költségei a városokban élőkénél magasabbak, mint a falusi háztartások körében. (3. táblázat)

2. táblázat A háztartások megoszlása az egy főre jutó éves jövedelem kvintilisei szerint, 1998

Településnagyság	Az egy főre jutó éves jövedelem kvintilisei					Összesen
	1.	2.	3.	4.	5.	
– 2000	29,9	23,9	24,4	16,1	5,7	100,0
2001–10000	25,1	22,9	20,7	17,3	14,1	100,0
10001–50000	18,6	19,3	19,9	21,4	20,8	100,0
50001 felett	13,2	22,2	18,2	19,9	26,5	100,0
Budapest	11,1	12,2	16,2	25,5	35,0	100,0
Összesen	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	100,0

Forrás: TÁRKI MONITOR JELENTÉSEK, 1998. december

3. táblázat A lakásfenntartási költségek a háztartási jövedelem %-ában, a településnagyság szerint, 1998

Településnagyság	Az egy főre jutó éves jövedelem kvintilisei					Összesen
	1.	2.	3.	4.	5.	
– 2000	31,1	31,6	29,2	23,6	23,3	29,0
2001–10000	38,7	34,7	31,9	27,7	23,4	32,2
10001–50000	43,8	31,3	35,1	33,0	28,7	34,1
50001 felett	43,0	39,4	39,2	34,5	24,2	34,6
Budapest	47,7	37,8	41,2	33,6	25,4	33,6
Összesen	38,6	34,5	34,5	30,7	25,5	32,6

Forrás: TÁRKI MONITOR JELENTÉSEK, 1998. december

Az egy főre jutó jövedelem alapján képzett jövedelmi kvintilisekben ugyanakkor a kiadásokban jelentkező különbségek eltérő mértékűek. Az egy főre jutó jövedelem növekedésével egyre kisebb mértékben determinálja a lakás rezsiköltségeinek súlyosságát az, hogy a háztartás kisebb településen, városban vagy a fővárosban él. A magasabb jövedelmi kategóriákban tehát a településtípusok közötti különbségek kiegyenlítettebbek. Ugyanakkor, amikor például a legszegényebbek körében a 2000 főnél kisebb lélekszámú településen élők összjövedelmének közel a harmadát, addig a budapestiek teljes jövedelmének csaknem a felét a lakásfenntartás költségei kötik le.

A településnagyság-kategóriák szerinti különbségek ilyen mértéke – különösen az alsó jövedelmi kvintilisbe tartozók esetében – indokolja annak vizsgálatát, hogy a szociális ellátórendszer hogyan reagál ezekre a különbségekre, és hogy vajon eltérő segélyezési gyakorlatot folytatnak-e a települések. Ezt a kérdést az alábbiakban önkormányzati szinten vizsgáljuk meg, az önkormányzatok költségvetési és segélyezési adatai alapján.

1. A lakásfenntartási támogatás szerepe településnagyság-kategóriánként

A lakásfenntartási támogatásban részesített háztartások aránya és a támogatási összegek tekintetében településnagyság-kategóriánként jelentős különbségeket találhatunk. Az adatok azt mutatják, hogy a lakásfenntartási támogatás alapvetően a városokban jellemző ellátási forma. (4. táblázat)

4. táblázat A lakásfenntartási támogatásban részesülő háztartások és a támogatásra fordított összeg településnagyság-kategóriánként, 1997

Településnagyság	1000 lakásra jutó lakásfenntartási támogatás	1 támogatott lakásra jutó éves támogatási összeg
500 fő és annál kevesebb	51	5 972
501–1000	50	4 993
1001–3000	49	6 215
3001–5000	61	7 494
5001–10000	72	9 218
10001–20000	118	13 604
20001–50000	95	14 768
50001 és annál több	81	16 563
Budapest	70	12 715

Forrás: a KSH Népesedés és Egészségügyi Statisztikai Főosztályának adatgyűjtése

Ennek valószínűleg az az egyik oka, hogy – amint azt a TÁRKI adataiból is láttuk – a lakásfenntartás költségei súlyosabb problémát jelentenek a városi lakásokban, mint a falusi háztartásokban. Emellett magyarázatként szolgálhat az is, hogy a kisebb települések kevesebbet tudnak segélyezésre fordítani, illetve hogy a segélyezésre szánt összegeket más, súlyosabb problémák orvoslására szánt ellátási formák kötik le. És végül az a kisebb településeken jellemző önkormányzati gyakorlat is, hogy a támogatást más formában, jellemzően átmeneti segélyként nyújtják az önkormányzatok.

Annak érvényességét, hogy a kisebb települések önkormányzatai kevesebbet tudnak segélyezésre és ezen belül is a lakásfenntartási támogatásra fordítani, a szociális normatíva és a lakásfenntartási támogatásra fordított összegek, valamint a települések gazdasági erejének mutatószámaként használt személyi jövedelemadó-bevételek összefüggésének elemzésével bizonyítjuk. Ezek után azt vizsgáljuk meg, hogy településtípusonként mekkora azoknak a településeknek az aránya, amelyek 1997-ben nem fizettek ki segélyt lakásfenntartási támogatás jogcímen.

A 3000 főnél kisebb lélekszámú települések teljes körében a normatívának csupán 2 százalékát költik az önkormányzatok lakásfenntartási támogatásra, míg a 10 000 fő feletti településeken a normatíva 10 százalékát ez a segély köti le. Mivel az önkormányzatok a normatívánál többet és kevesebbet is fordíthatnak szociális célokra, attól függően, hogy milyen egyéb bevételi forrásaik vannak, a támogatásra fordított összeget a településen befizetett személyi jövedelemadóval összefüggésben is megvizsgáltuk. Ez utal az önkormányzat egyéb bevételi forrásokban rejlő lehetőségeire. A településen befizetett személyi jövedelemadó és a normatíva aránya településnagyságonként nagy eltéréseket mutatott. A kisebb településeken a személyi jövedelemadóhoz viszonyított normatíva aránya lényegesen magasabb, mint a városokban, különösen mint a nagyvárosokban. Ez arra utal, hogy a kisebb települések függése az állami költségvetéstől erősebb, és kevesebbet tudnak a saját erőforrásokból segélyezésre szálni. Ezért valószínű, hogy azoknak a segélyeknek a súlya, amelyek

odaítélése az önkormányzattól függ, alacsonyabb lesz a kisebb településeken, hiszen a közvetlenül a szociális törvény által szabályozott ellátások kifizetésén túl nem tudnak más segélyekre erőforrásokat átcsoportosítani. Ennek illusztrálására megvizsgáltuk a szociális normatíva és az egyik legnagyobb erőforrásokat lekötő segély, a munkanélküliek jövedelem pótló támogatására fordított összegek arányát, településtípusonként. Eszerint a normatíva kiegészítésének lehetőségével kevésbé rendelkező, kisebb településeken a jövedelem pótló támogatás a szociális normatívának közel a felével volt egyenlő, míg a saját erőforrások mozgósítására nagyobb lehetőséggel bíró, 10 000 fő feletti településeken ez a támogatás csak a normatíva harmadának, míg Budapesten alig több mint hatodának felelt meg.³

Emellett az önkormányzatok egy részénél a lakásfenntartási támogatás ellátási formaként nem is létezik, vagy ha létezik is, 1997-ben nem fizettek ki ezen a jogcímen segélyt. A KSH adatai szerint a 3000 főnél kevesebb lelket számláló települések kétharmadában, a 3000 és 5000 fő közötti településeknek közel harmadában, az 5000 és 10 000 fő közötti településeknek pedig közel hatodában nem fizettek 1997-ben lakásfenntartási támogatást. A 10 000 főnél nagyobb lakosságú településeken – ami gyakorlatilag a városokat jelenti – viszont mindenütt létező ellátási forma volt a lakásfenntartási támogatás.⁴

Mindezek alapján tehát azt mondhatjuk, hogy a városokban a lakásfenntartási támogatás szerepe lényegesen nagyobb, mint a falvakban, aminek alapvetően három oka van. A rendelkezésre álló adatok alapján a magyarázatok súlyát, összefüggéseik mikéntjét csak részben tudjuk feltárni, de az bizonyos, hogy a rászorult háztartások településnagyság-kategóriánként eltérő száma, az önkormányzatok eltérő pénzügyi lehetőségei és az ezek alapján kialakított stratégiák egyaránt befolyásolták a kialakult helyzetet.

2. A tanulmány keretei

A fentiekből jól látható, hogy mind a rászorultság, mind az önkormányzati segélyezés szempontjából a lakásfenntartási támogatás alapvetően városi jelenség. A tanulmány tárgya a városokban nyújtott támogatás működésének vizsgálata mellett a segélyezett lakáskörülményeinek, jövedelmi helyzetének bemutatása és egyéb, az önkormányzatok által nyújtott segélyeknek vizsgálata.

Az elemzés alapvetően a KSH Társadalomstatisztikai Főosztályán 1998 tavaszán végzett adatgyűjtésre épül, amely 151 önkormányzat 5517 háztartásának életkörülményeit és segélyezés-történetét vizsgálta. Ebből az

³ A szociális normatívára és a településeken befizetett személyi jövedelemadóra vonatkozó adatokat a Magyar Közlöny megfelelő számaiból, a segélyezésre vonatkozó adatokat pedig a KSH Népesedés és Egészségügyi Statisztikai Főosztályának adatgyűjtéséből vettük át. A központi költségvetésből származó bevételek és az önkormányzatok saját forrásainak felhasználása bonyolultabb, és több tényező vizsgálatát igényli, mint a fentebb leírtak. Az elemzés célja csupán a településtípusok közötti forrásbeli különbségek érzékeltetése.

⁴ Az adatok forrása a KSH Népesedés és Egészségügyi Statisztikai Főosztályának adatgyűjtése.

adatállományból válogattuk ki azt az 1091 háztartást, melynek tagjai városokban éltek és 1997–98-ban lakásfenntartási támogatásban részesültek. A lakáskörülmények vizsgálatánál az 1996-os *mikrocenzus* megfeleltethető városainak adataival hasonlítottuk össze a segélyezett háztartások lakásainak jellemzőit. Az 1998-as *TÁRKI adatokkal* való összehasonlításakor pedig a 10 000 fő feletti települések, illetve a városok adatait hasonlítottuk össze a lakásfenntartási támogatásban részesülő városi háztartások adataival.

3. Lakásfenntartási támogatásban részesülő háztartások lakásainak elhelyezkedése és tulajdoni jellege

A lakásfenntartási támogatásban részesülő városi családok legnagyobb része (43 százalék) *lakótelepi övezetben* él.

A támogatottak körében a lakótelepi lakások túlsúlya nemcsak abból adódik, hogy a városokban a legjellemzőbb lakástípus a lakótelep. Az 1996-os mikrocenzus teljes körű adataival való összehasonlítás azt bizonyítja, hogy a lakásfenntartási támogatottak körében a teljes városi lakásállomány összetételéhez viszonyítva is felülreprezentáltak a lakótelepi lakások, hiszen a teljes városi lakásállománynak csupán közel egyharmada található lakótelepi övezetben. A támogatott lakótelepi lakások ilyen magas arányának legfőbb magyarázata a közismerten magas lakásfenntartási költség és ezzel összefüggésben az is, hogy az ott lakók nem tudják saját igényeiknek megfelelően használni az energiaforrásokat, így a válságos időszakokban nem tudnak élni a fogyasztás visszafogásának lehetőségével sem.

A *családi ház*as övezetben található segélyezett lakások ugyanakkor alulreprezentáltak, míg a *társasház*as, *bérház*as övezetben található lakások számarányuknak megfelelően támogatottak.

A lakásfenntartási támogatásban részesülők 17 százaléka él *önkormányzati tulajdonú* lakásban, míg az önkormányzati lakások aránya a teljes városi lakásállományban 10 százalék alatt van.

A teljes lakásállomány és a segélyezett háztartások lakásállománya összetételének vizsgálata rámutat: a támogatásban részesülőknél az önkormányzati lakások túlsúlya abból adódik, hogy a társasházban vagy bérházban élők lényegesen nagyobb aránya (35%) lakik önkormányzati tulajdonú lakásban, mint a társasházban vagy bérlakásban élők teljes körében (22%). A lakótelepi lakásokban megközelítőleg azonos a magántulajdonban lévő és az önkormányzati lakások aránya.

A lakásfenntartási támogatásban részesülők körében az 1990 óta *privatizált lakások* aránya megközelíti a 30 százalékot, míg a városokban privatizált lakások aránya a lakások teljes körén belül csupán 13 százalék.⁵ Azok tehát, akik privatizált lakásokban élnek, felülreprezentáltak a segélyezett körében. Náluk az alacsony szintű lakbért a privatizáció után

⁵ A privatizált városi lakásokra vonatkozó adat a KSH Lakásstatisztikai Osztályának adatközlése.

az állami támogatás egy másik formája, a lakásfenntartási támogatás váltotta fel.

4. A lakásfenntartási támogatásban részesülő háztartások lakásainak jellemzői

A lakásjellemzők között elsőként a támogatott lakások alapterületét vizsgáltuk meg, és hasonlítottuk össze a mikrocenzus megfelelő adataival. Ennek vizsgálata két szempontból is nagyon fontos. Egyrészt, mert az önkormányzatok helyi szociális rendeleteinek többsége a lakás alapterületét is vizsgálja, mint a segélyre való jogosultság feltételét, így bizonyos lakástípusok a méretük miatt záródhatnak ki a támogatottak köréből. Másrészt pedig azért fontos, mert a lakásfenntartási költségek alakulásának meghatározó eleme a lakás alapterülete. Így a lakásfenntartási problémákkal küszködő háztartásoknak abból is adódhatnak a problémáik, hogy a lakásuk nagyobb, és így fenntartási költségeik is magasabbak, mint amit az éppen aktuális jövedelmükből ki tudnak fizetni.

Az önkormányzatok helyi szociális rendeleteinek nagy része jogosultsági feltételként vizsgálja a lakás alapterületét is. Elgondolkodtató, hogy mi is ennek az elemnek a szerepe a szabályozásban, hiszen a jövedelmi feltételek, a lakásfenntartásra fordított kiadások vizsgálata pontosan körülhatárolhatná azokat, akik alacsony jövedelmük és magas lakásfenntartási kiadásaik alapján bekerülhetnek a támogatottak közé. Mint arra korábban is utaltunk, a jövedelmi küszöbértékek többi segélyhez mért magas értéke azt sugallja, hogy a rendeletalkotók tisztában voltak azzal, hogy a lakásfenntartás nem csupán a legszegényebbek számára jelenthet problémát, ezért a viszonylag kedvezőbb anyagi körülmények között élőknek is biztosították a támogatás lehetőségét. Ugyanakkor megpróbálták felső korlátokat is beépíteni, aminek egyik módja, hogy a lakásfenntartási kiadásoknak meg kell haladniuk a háztartás teljes jövedelmének jellemzően 35 százalékát, a másik pedig, hogy csak egy bizonyos lakásnagyságig nyújtanak támogatást a háztartásoknak. Az így meghatározott lakásnagyság a rendeletek többségében összefügg a háztartások számával. A rendelkezések többsége degresszív, vagyis az első családtagra jut a legnagyobb elismert lakásméret, míg a háztartás további tagjaira kisebb lakásnagyság megengedhető. Emellett még kétféle önkormányzati gyakorlat figyelhető meg. Az egyik szerint az első háztartás- tagra egy magasabb érték (m² vagy szobaszám) jut, a további családtagokra pedig egyforma értékek, a másik szerint pedig minden háztartásra egyforma lakásméret a meghatározott. Kevésbé jellemző önkormányzati gyakorlat az, hogy a jogosultság szempontjából elfogadható lakásméretet az önkormányzat nem differenciálja a háztartások száma szerint, csupán azt határozza meg, hogy mekkora a legnagyobb lakásméret, ami még támogatható. Ez utóbbi a nagyobb méretű háztartásokra nézve lehet hátrányos, míg az a gyakorlat, amelyben minden háztartásra ugyanaz a lakásméret elfogadott, az egyedülállóakra nézve jelenthet a többitől lényegesen markánsabb kizáró erőt. (Monostori, 1999)

A lakásnagyság korlátozása valószínűleg az egyik oka annak, hogy a lakásfenntartási támogatásban részesülők lakásainak *átlagos alapterülete kisebb*, mint a népesség egészében. Ugyanakkor ezt a jelenséget a kisebb lakások magasabb aránya, és a nagyobbak alulreprezentáltsága egyaránt okozza. Az utóbbi viszont nem csupán a lakásnagyság korlátozásával magyarázható, hanem azzal is, hogy a nagyobb lakásokban élők között feltehetően kevesebb a rászorult, mint a kisebbekben élők körében.

A háztartástagok száma szerint képzett kategóriák mindegyikében szintén jellemzőbbek a kisebb lakások a segélyezettek körében, mint a teljes népességben. Az azonban, hogy mennyivel kisebbek a támogatott lakások, már kategóriánként nagyon eltérő. Ezt szemlélteti a következő táblázat ami azt mutatja be, hogy a háztartás nagyságára vonatkoztatott lakásmegfelelőségi mutató hogyan alakul a városi népesség egészében és a támogatott lakások körében. (5. táblázat)

A táblázatból látható, hogy a nagycsaládosok körében lényegesen magasabb a „szűk” vagy az „elfogadható” lakásban élők aránya, mint a kisebb háztartásokban. A támogatottak körében ugyanakkor ezek a különbségek még erőteljesebbek. Ez azt jelenti, hogy a lakásfenntartási támogatás a nagyobb családok esetében leginkább a zsúfoltabb, míg az egyedülállók és a kisebb háztartások esetében a tágasabb lakásokat éri el. Annak ellenére tehát, hogy a segélyezés minden háztartástípusban a kisebb lakások támogatása felé mozdult el, az alacsonyabb taglétszámú háztartásoknál a különbség kisebb, így az még a „megfelelő” vagy „tágas” lakásokat éri el, míg a nagyobb háztartásokban a „szűk” lakások támogatása domináns. A jövedelmi és a lakásfenntartási költségek eltérései mellett ezt a jelenséget valószínűleg az is magyarázza, hogy az önkormányzatok rendeleteiben megjelenő lakásnagyság-maximálás erősebben sújtja a nagyobb háztartásokat.

A lakások alapterülete szoros kapcsolatban áll a lakástípussal is. Ezért érdemes megvizsgálni, hogy az eltéréseket mennyire határozza meg a segélyezettek lakásainak és a teljes lakásállomány összetételének különbsége. Ha lakástípusonként hasonlítjuk össze a két csoport átlagos lakásméreteit, akkor azt tapasztaljuk, hogy míg a támogatott lakótelepi lakások nagysága megközelítőleg ugyanannyi, mint a lakótelepi lakások teljes körének átlagos nagysága, addig a támogatott társasházak és bérházak 13 m²-rel, a családi házak pedig 16 m²-rel kisebbek, mint az adott lakástípus átlagos nagysága a lakosság teljes körében.

A lakástámogatás vizsgálatánál az is fontos kérdés, hogy a támogatás milyen minőségű lakásokat ér el. A lakások minőségét nem a hagyományos komfortossági mutató szerint vizsgáljuk, hanem a lakások fűtési módja és a fürdőszoba-ellátottság szerint. Ennek oka az, hogy a komfortossági mutató számos, különösen a lakásfenntartás szempontjából meghatározó jelentőségű különbséget elmos a különböző lakástípusok között. (Székely, 1999)

Az alábbiakban lakástípusonként vizsgáltuk meg, hogy milyen fűtéssel és milyen fürdőszoba-ellátottsággal rendelkeznek a támogatott lakások, és mennyiben különbözik ez a lakásállomány egészétől. (6. táblázat)

5. táblázat

6. táblázat Lakásminőségi mutató lakástípusonként, 1996, 1998

Lakásminőségi mutató	Lakástípus					
	Családi ház		Társasház, bérház		Lakótelepi lakás	
	segélyezett városi népesség	teljes városi népesség	segélyezett városi népesség	teljes városi népesség	segélyezett városi népesség	teljes városi népesség
Egyedi központi fűtés	35,3	47,7	11,3	21,7	7,2	9,9
Távfűtés	*	0,3	30,9	16,8	79,3	66,3
Helyiségfűtés gázzal, és van fürdőszoba	19,0	22,6	31,2	49,0	8,3	20,9
Helyiségfűtés egyéb anyaggal, és van fürdőszoba	23,7	11,6	16,9	2,1	3,8	0,1
Helyiségfűtés, és nincs fürdőszoba	20,3	17,8	9,6	10,5	*	2,9
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* Az alacsony esetszám miatt az adat nem értelmezhető.

Az, hogy a különböző lakásminőséggel jellemzett csoportokban mennyire felül- vagy alulreprezentáltak a segélyezett háztartások, alapvetően két dologtól függ. Az egyik, hogy a városi népesség teljes körében a különböző lakásminőséggel jellemezhető csoportokban milyen jövedelmű háztartások élnek, a másik, hogy milyen lakásfenntartási költségekkel jellemezhetőek az adott csoporthoz tartozó lakások. Feltételezésünk szerint ugyanis a támogatottak egyik részét azok a háztartások alkotják, amelyeknek rászorultsága nemcsak a lakásfenntartás, hanem több egyéb dimenzió mentén is tetten érhető. Adatok hiányában csupán feltételezhetjük, hogy ezek a csoportok bizonyos lakásminőségű lakásokban felülreprezentáltak. Míg a támogatottak másik részét azok alkotják, akiknek ugyan vannak lakásfenntartási problémáik, ám a jövedelmi és egyéb szegénységet vizsgáló dimenziók mentén nem a legrászorultabbak. Valószínűleg ezen háztartások is jellemzőbbek bizonyos lakásminőség alapján kialakított csoportokban, ahol a lakásfenntartás költségei magasabbak, mint más lakásokban.

A lakásfenntartási támogatás alapvetően a távfűtéses lakásokat támogatja, hiszen mind a lakótelep, mind a társasház illetve bérház kategóriában felülreprezentáltak ezek a lakások. Ez nyilvánvalóan azzal függ össze, hogy ezekben a lakásokban a legmagasabb a lakók lakásfenntartási költsége. Emellett a lakások teljes köréhez képest azok a lakások felülreprezentáltak a támogatottak körében, amelyekben egyedi fűtéslehetőség van, és nem gázzal fűtenek. Feltűnő ugyanakkor, hogy az egyedi fűtésű, fürdőszoba nélküli lakások aránya nem magasabb a segélyezettettek között, mint a lakások teljes körében. Ez azt jelenti, hogy a legrosszabb körülmények között élőknek csak egy része kerül a támogatottak közé. Valószínű, hogy ezekben a rossz felszereltségű lakásokban a lakásfenntartás költségei azok, amelyek nem érik el a támogatásra való jogosultság határát. A komfortosság egy minimális szintjének hiánya ugyanis már nagyon alacsony kiadásokkal jár együtt. Ha nincs fürdőszoba, nincs a

lakásba bevezetett víz, s a lakók csak egy-egy helyiséget fűtenek, akkor előfordulhat, hogy bár nyomorúságos lakáskörülmények között élnek, mégsem válnak jogosulttá az ellátásra, hiszen lakásfenntartási költségük nem éri el az önkormányzat által meghatározott mértéket.

5. A lakásfenntartási támogatásban részesülő háztartások jellemzői

A lakásfenntartási támogatásban részesülő háztartások átlagos taglétszáma alacsonyabb, mint a népesség egészében. Ennek oka az egyedülállók kiugróan magas támogatottsága. A lakásfenntartási támogatásban részesülő családok 40 százaléka egytagú, míg az egyedülálló háztartások aránya a lakosság teljes körében nem éri el a 30 százalékot. Ugyanakkor míg a lakosság teljes körében a 60 év alatti és a 60 év feletti egyedülállók aránya megközelítően azonos, addig a támogatottak körében az idősebb generáció aránya magasabb.

Az egyedülállók mellett az *egyszülős családok* támogatottsága is szembevetően magas, hiszen míg a háztartásoknak 10 százalékában nevelik egyedül a szülők gyermekeiket, addig a lakásfenntartási támogatásban részesülők 20 százaléka tartozik ebbe a háztartástípusba.

Az 5 és többtagú háztartások szintén felülreprezentáltak a segélyezetttek körében, de ennek mértéke lényegesen alacsonyabb, mint az egyedülállóknál vagy az egyszülős családoknál. (7. táblázat)

7. táblázat A teljes városi háztartások és a lakásfenntartási támogatásban részesülő háztartások háztartástípusonként, 1996, 1998

Háztartástípus	Lakásfenntartási támogatásban részesülő városi népesség	Teljes városi népesség
60 év alatti egyedülállók	15,9	13,4
60 év feletti egyedülállók	23,9	14,8
60 év alatti házaspárok	5,9	9,7
60 év feletti házaspárok	3,2	9,9
Házaspár + 1 gyerek	8,7	14,3
Házaspár + 2 gyerek	10,3	13,8
Házaspár + 3 és több gyerek	5,1	3,5
1 szülő + 1 gyerek	11,5	6,4
1 szülő + 2 és több gyerek	9,3	3,5
Többcsaládos	2,0	2,2
Egyéb	4,0	8,4

Ha arra keressük a választ, hogy vajon mi lehet az oka az egyedülállók és az egyszülős családok felülreprezentáltságának a lakásfenntartási támogatásban részesülők körében, akkor érdemes megvizsgálnunk, hogy milyen *lakástípusokban* élnek ezek a családok.

A lakótelepi lakások körében a támogatott lakások magas aránya szin-

te minden háztartástípusra jellemző, ugyanakkor az egyedülállóknál és az egyszülős családoknál még az átlagosnál is magasabb a segélyezett lakótelepi lakások aránya. A lakótelepi lakások magas fenntartási költségei tehát valószínűleg ezeket a háztartásokat sújtják leginkább. Részben a magas egy főre jutó költségek, részben a bizonytalanabb anyagi körülmények miatt.

6. A jelenlegi helyzethez vezető válságok

A lakásfenntartási támogatásra való jogosultság egyik feltétele, hogy a háztartás lakásfenntartási költségei elérjenek egy meghatározott abszolút vagy a háztartás jövedelméhez kötött értéket. Elsőként azt vizsgáljuk meg, hogy a háztartások milyen, a jelenlegi körülményeikhez vezető *válságokat* jelöltek meg, illetve hogy ezek között milyen szerepet játszott a lakásfenntartás magas költsége. Ezt követően pedig a lakásfenntartás tétéles költségeit vizsgáljuk meg a támogatott családok körében.

8. táblázat *A háztartások által említett legfontosabb okok, amelyek a jelenlegi körülményeikhez vezettek*

	60 év alatti egyedül- álló	60 év feletti egyedül- álló	házas- pár + 1 gyerek	házas- pár + 2 gyerek	1 szülő + 1 gyerek	1 szülő + 2 vagy több gyerek
Munkahely megszű- nése, munkanél- küliség	34,9	*	63,8	66,4	37,1	31,4
Súlyos betegség, rokkantság	30,2	17,8	27,7	19,1	21,8	9,8
Gyermekneveléssel kapcsolatos problémák	*	*	48,9	70,9	47,6	77,5
Nyugdíjazás	20,1	41,3	*	*	8,1	2,9
Válás	18,3	6,6	*	*	37,9	50,0
Halálozás	13,6	39,7	*	*	14,5	7,8
Növekvő egészségügyi kiadások	15,4	40,1	23,4	15,5	13,7	15,7
Lakásrezi	59,8	65,7	64,9	70,0	61,3	70,6
Adósságtörlesztés	*	*	12,8	15,5	8,1	12,7
	197,6	217,4	257,4	267,3	250,0	278,4

* Az alacsony esetszám miatt az adat nem értelmezhető.

A lakásfenntartási támogatásban részesített háztartások leggyakrabban a lakásrezi emelkedő költségeit, a munkanélkülivé válást és a gyermekneveléssel kapcsolatos problémákat említették, mint a jelenlegi anyagi nehézségeikhez vezető okokat. Háztartástípusonként ugyanakkor jelentős különbségek vannak közöttük. A lakásrezi emelkedő költségei mellett a 60 év alatti egyedülállók a betegséget és a munkanélküliséget,

a 60 év feletti egyedülállók a nyugdíjazást, az egészségügyi költségek emelkedését és a háztárs elvesztését, az 1 és 2 gyermekes házaspárok a munkanélküliséget és a gyermeknevelés magas költségeiből adódó problémákat, a gyermeküket egyedül nevelők pedig ez utóbbiak mellett a válást említették meg, mint a jelenlegi körülményeikhez vezető legfontosabb okokat. (8. táblázat)

Háztartástípusonként az is különbözik, hogy *hányféle* okot említettek a megkérdezettek. A legkevesebb okot az egyedülállók, míg a legtöbbet a nagycsaládosok említették. A legtöbb okot a gyermeküket egyedül nevelő nagycsaládosok említették (3 válságok), míg a legkevesebbet az egyedülálló idősök (2 válságok). (9. táblázat)

Ugyanakkor az *elsőként említett válságokat* az egyedülállók jellemzőbben 1990 előtt, míg a családosok 1990 után említették. Míg az idős egyedülállók közel 70 százaléka 1990-re vagy attól korábbi időpontra datálja problémái megjelenését, addig a családosoknál egyik háztartástípusban sem haladja meg a 40 százalékot azoknak az aránya, akik 1990-ben vagy attól korábban kezdték érzékelni életkörülményeik romlását. (4. ábra)

4. ábra *A jelenlegi körülményekhez vezető okok közül elsőként megjelölt ok időpontja a különböző háztartástípusokban*

A lakásfenntartási támogatásban részesülők *tényleges rezsiköltségeit* vizsgálva, a lakásfenntartás költségeinek alakulását a lakás típusával, a

lakás alapterületével, a háztartás teljes jövedelmével és a lakásban élők számával összefüggésben elemeztük.⁶

A megfelelő részletességgel elemezhető, teljes körű adatok hiányában a rezsiköltségek és a későbbiekben vizsgált jövedelmi viszonyok elemzése már csupán a támogatottak körén belüli különbségek vizsgálatára szorítkozik.⁷

A támogatottak körén belül a lakásfenntartás teljes költsége a háztartás taglétszámával növekszik. Így a legmagasabb a 3 vagy több gyermeket nevelő házaspárok lakásfenntartási költsége. Az 1m²-re jutó lakásfenntartási költség emelkedése is a háztartás taglétszámának növekedésével mutatott szoros összefüggést. Ugyanakkor az egy főre jutó lakásfenntartási kiadás esetében éppen fordított a helyzet, hiszen értelemszerűen a legmagasabb egy főre jutó rezsiköltséggel a kisebb taglétszámú háztartások jellemezhetők.

A rezsiköltségek lakástípusonkénti alakulása nem meglepő, hiszen köztudott, hogy a legmagasabb fenntartási költségekkel a lakótelepi lakások jellemezhetők. (9. táblázat)

9. táblázat A lakásfenntartási költségek átlagos értékei a háztartás taglétszáma szerint, 1998

	A lakásfenntartás teljes költsége	1 m ² -re jutó lakásfenntartási költség	1 főre jutó lakásfenntartási költség
Egyedülálló	10 260	217	10260
2 tagú háztartás	13 314	253	6657
3 tagú háztartás	15 535	281	5178
4 tagú háztartás	17 511	286	4378
5 és több tagú háztartás	19 834	284	3704
Családi ház jellegű	13 648	211	7000
Társasház, bérház	11 744	247	7364
Lakótelepi lakás	14 635	282	7877
Összesen	13 485	250	7359

A lakásfenntartási költségek alakulása akkor nyeri el a jelentését, ha azt is tudjuk, hogy az milyen terheket jelent a háztartások számára. Ezt tartják szem előtt a szociális törvény és az önkormányzatok helyi szociális rendeletei is akkor, amikor a jogosultság feltételeként a háztartás tel-

6 A lakásfenntartási kiadások körében az alábbiakat vettük figyelembe: lakbér, közös költség, villany, gáz, víz, csatornadíj, szemétszállítás költsége, fűtés, lakásépítési, felújítási és lakásvásárlási hitel. A lakásfenntartási költségek, a jövedelmi viszonyok és a segély hatásosságának vizsgálatokor csak az 1998 márciusában is támogatottak adatait vesszük figyelembe, hiszen mind a jövedelmi adatok, mind a fenntartási költségek a felvételt megelőző hónapra, vagyis márciusra vonatkoznak. Így az 1091 vizsgált háztartás közül ezek az adatok 732 háztartásra vonatkoznak.

7 Nem tudjuk összehasonlítani a népesség egészét és a támogatott háztartásokat aszerint, hogy a különböző háztartástípusok lakásfenntartási költségei, jövedelmi viszonyai hogyan alakulnak a két csoportban. És azt sem tudjuk megmondani, hogy az eltérő lakástípusok a népesség egészében milyen eltérő lakásfenntartási költségekkel járnak.

jes jövedelmének és a rezsiköltségeknek az arányát vizsgálja. A legtöbb szociális rendelet megtartja a szociális törvény ajánlását, miszerint az a háztartás jogosult a támogatásra, amelynek a rezsiköltsége eléri vagy meghaladja a háztartás teljes bevételeinek 35 százalékát. A törvénykezés következtében tehát a támogatott háztartások lakásfenntartási kiadásai meghaladják a bevételek 35 százalékát, ugyanakkor jelentősek a háztartástípusok közötti különbségek. A kisebb taglétszámú háztartásokban a rezsiköltségek a jövedelmek közel felét kötik le. (10. táblázat)

10. táblázat A lakásfenntartási kiadások aránya a teljes jövedelemhez viszonyítva a háztartás nagysága szerint, 1998

A háztartástagok száma	A lakásfenntartási kiadások aránya a teljes jövedelemhez viszonyítva
1 tagú	48
2 tagú	50
3 tagú	47
4 tagú	41
5 és több tagú	38

7. A támogatott háztartások jövedelmi helyzete

A lakásfenntartási támogatásban részesülő háztartások 87 százalékának segélyezés utáni, egy főre jutó jövedelme a lakásfenntartási támogatásra való jogosultság szempontjából irányadó jövedelmi határ: 27 400 Ft alatt maradt. Ugyanakkor a támogatásban részesülők egy főre jutó havi jövedelme a háztartástagok száma szerint nagyon differenciált képet mutat. (11. táblázat)

11. táblázat A lakásfenntartási támogatásban részesülő háztartások jövedelmi kvintilisei, 1998

	1. kvintilis	2. kvintilis	3. kvintilis	4. kvintilis	5. kvintilis	Összesen
1 tagú	4,1	12,4	19,0	35,9	28,6	100,0
2 tagú	16,9	21,6	39,2	16,2	6,1	100,0
3 tagú	40,9	32,3	17,3	9,4	–	100,0
4 tagú	34,4	38,9	22,2	*	–	100,0
5 és több tagú	53,2	23,4	19,1	*	–	100,0
Összesen	20,1	21,7	23,2	21,3	13,6	100,0

* Az alacsony esetszám miatt az adat nem értelmezhető.

A háztartások taglétszámának növekedése egyre nagyobb mértékben valószínűsíti, hogy a háztartások az alsóbb jövedelmi kvintilisekbe tartozzanak. Ha tehát csak a jövedelmi kritériumot vizsgálánk, akkor a legrászorultabbnak a nagyobb háztartások tekinthetők, amiből az is következik, hogy a lakásfenntartási támogatás jövedelmi kritériuma legna-

gyobb számban a nagyobb háztartásokat engedi be a segélyezettek körébe. Ugyanakkor ha a jövedelem mellett a lakásfenntartási kiadások arányát is megvizsgáljuk, akkor azt tapasztaljuk, hogy a rezsiarány a teljes jövedelmen belül a kisebb taglétszámú háztartásokban a legnagyobb.

A lakásfenntartási támogatásban részesülők köre tehát alapvetően két nagy csoportból áll: Azokból a nagyobb háztartásokból, amelyekben nagyon alacsony az egy főre jutó jövedelem és küszöbérték-közeli a lakásfenntartási kiadások aránya, és azokból a zömében egytagú háztartásokból, amelyekben viszonylag kedvezőbb jövedelmi körülményekkel rendelkeznek, de a lakásfenntartási költségeik nagyon magasak.

8. A segélyezés hatásossága

A lakásfenntartási támogatás működésének vizsgálatakor a „hatékonyság” mellett fontos a „hatásosság” elemzése is. Míg az előbbi arra a kérdésre adhat választ, hogy a szociális törvény és az önkormányzatok helyi rendeletei alapján támogatott háztartások vajon tényleg rászorultak-e az adott támogatásra, és vajon tényleg ők-e a leginkább rászorultak, vagyis hogy eléri-e a segélyezési rendszer a legrászorultabbakat, addig a második arra próbál választ keresni, hogy mennyire hathatós az a segítség, amit az önkormányzatok a támogatottaknak nyújtanak.

Mivel a lakásfenntartási támogatás a lakásfenntartási problémák támogatását hivatott orvosolni, a segély *hatásosságát* a rezsiköltségek és a támogatási összeg, a háztartás teljes jövedelme és a támogatási összeg, és végül a háztartás teljes jövedelmének és a rezsiköltségeknek a különbsége, illetve a támogatási összeg viszonylatában fogjuk megvizsgálni.

Mivel a támogatás a háztartás jövedelméhez mérten magas rezsiköltségek támogatását célozza meg, azt várnánk, hogy a segély összege a lakásfenntartási támogatással mutatja a legszorosabb kapcsolatot. Ezt azonban az adatok nem támasztják alá, hiszen a rezsiköltségek és a segélyösszeg közötti korrelációs együttható szinte teljes függetlenséget mutat, és ugyanezt az eredményt kaptuk a segélyösszeg és a rezsiköltségek levonása után megmaradt jövedelem közötti kapcsolat vizsgálata során is. Mindezekből azt a következtetést vonhatjuk le, hogy bár az önkormányzatok többsége egy bonyolult és sok tényező vizsgálatán alapuló feltételrendszert alkalmaz a segély jogosultságának megállapításakor, ha a jogosultságot már megállapították, a segélyösszeg viszonylag egy állandó, a korábban vizsgáltaktól független összeg. (12. táblázat)

12. táblázat A lakásfenntartási támogatás összege a lakás típusa és a háztartás taglétszáma szerint, 1998

A lakásfenntartási támogatás átlagos összege

<i>A lakás típusa</i>	
Családi ház	2339
Bérház, társasház	2337
Lakótelep	2545
<i>A háztartás taglétszáma</i>	
Egyedülálló	2320
2 tagú háztartás	2272
3 tagú háztartás	2534
4 tagú háztartás	2848
5 és több tagú háztartás	2760
Összesen	2443

9. A lakásfenntartási támogatásban részesülők egyéb segélyei

A lakásfenntartási támogatásban részesülőknek csak közel 20 százaléka részesült kizárólag lakásfenntartási támogatásban, ezért az alábbiakban azt vizsgáljuk meg, hogy milyen egyéb segélyekben részesültek a háztartások, vagyis hogy milyen további rászorultsági okok miatt kerültek a segélyezették körébe.

Mivel a magyar segélyezésben számos jogcímen részesülhetnek támogatásban a rászoruló, az alábbiakban megpróbáltuk az ellátásokat funkciójuk szerint csoportosítani, és ennek alapján vizsgálni a lakásfenntartási támogatással együtt járókat.

A jelenlegi segélyezési rendszerben az ellátások alapvetően háromféle funkciót töltenek be. Az első csoportba azok az ellátások tartoznak, amelyek elsődleges célja a *jövedelem pótlása*. Ezek az ellátások a munkanélküliek jövedelepótló támogatása, a rendszeres gyermekvédelmi támogatás és a rendszeres szociális segély. Ezekre az ellátásokra a jogosultságot az ún. kiválasztási feltételek mellett (tartós munkanélküliség, gyermeknevelés stb.) a jövedelem egy meghatározott szintje alatt lehet megszerzeni. Ezek szabad felhasználású, rendszeres ellátási formák. A második csoportba azok a segélyek tartoznak, amelyek azoknak a háztartásoknak a támogatását célozzák, amelyeknek egy-egy *kiadásuk a háztartás jövedelméhez képest aránytalanul magas*. Ezek tartós vagy átmeneti, kötött felhasználású segélyek, vagyis az ellátást csak egy bizonyos célra lehet felhasználni. A lakásfenntartási támogatás mellett ebbe a csoportba tartoznak a közgyógyellátás és a mozgáskorlátozottak támogatási formái is. Az ellátások harmadik csoportját az *átmeneti segélyek* képezik. Ezek a krízishelyzetbe került vagy átmeneti nehézségekkel küzdő háztartások segélyezését célozzák meg.

A különböző funkciót betöltő segélyek háztartástípusonkénti kumulálásában jelentős különbségeket figyelhetünk meg. A háztartás taglét-

számának növekedésével egyre inkább valószínűsíthető, hogy a háztartások a lakásfenntartási támogatás mellett egyéb segélyben is részesülnek. Az egyedülállók közel fele csupán kötött felhasználású segélyben részesül, míg az 5 és több tagú háztartások kategóriájában több mint 70 százalék azoknak az aránya, amelyek mindhárom funkciót betöltő ellátásban is részesülnek. (13. táblázat) A két szélső pólust a 60 év feletti egyedülállók és a 3 vagy annál több gyermeket nevelő házaspárok jelentik. Míg az első csoport közel 60 százaléka részesül csak kötött felhasználású segélyben, addig az utóbbi csoportban 75 százalék azoknak az aránya, akik mindhárom típusú ellátásban részesülnek.

13. táblázat A lakásfenntartási támogatásban részesülők segélyei, 1998

	kötött	A segély funkciója			összesen
		szabad + kötött	kötött + átmeneti	szabad + kötött + átmeneti	
1 tagú	49,2	4,6	39,3	6,9	100,0
2 tagú	28,9	11,7	31,0	28,5	100,0
3 tagú	11,1	11,6	24,2	53,2	100,0
4 tagú	*	12,3	26,7	55,5	100,0
5 és több tagú	*	12,3	14,8	71,6	100,0
Összesen	28,7	9,0	31,3	31,0	100,0

* Az alacsony esetszám miatt az adat nem értelmezhető.

A segélyek kumulálódása (ami mögött különböző rászorultsági élethelyzetek húzódnak meg) jelzi, hogy a lakásfenntartási problémák jelentkezése nagyon eltérő szerepet játszik a háztartások életében. A háztartások egy részében a rászorultság megnyilvánulásának fő színtere a lakásfenntartás, míg más háztartásokban a lakásfenntartás problémája csak egy a sok közül.

Összefoglalás

A kilencvenes években a lakásfenntartás problémái a társadalom széles rétegeit érintették. Ennek oka, hogy a rendszerváltás után fokozatosan leépültek az energiaárakba beépített támogatások, s hogy a munkanélküliség korábban ismeretlen mértéke számos háztartásban jelentős jövedelem kiesést okozott. Ezek a nehézségek eltérő mértékben érintették a különböző háztartástípusokat és lakástípusokat is, mely utóbbiak eltérő fenntartási költségeket jelentenek az ott élőknek.

E tekintetben éles a választóvonal a városok és a falvak között is. A városok lakásállományának összetétele miatt a lakásfenntartási költségek a városokban jellemzően magasabbak, mint a falvakban. Ez nem feltétlenül jelenti azt, hogy a falvakban a lakások fenntartása olcsóbb lenne, mint városainkban, de a fogyasztás visszafogása, egyes helyiségek „kikapcsolása” az élettérből, az olcsóbb fűtésre váltás „lehetőségei” nagyobbak a

falvakban. A szociálpolitika ezeket a kényszerválasztásokat úgy értékelte, hogy a lakásfenntartás nehézségeinek orvoslása alapvetően a városokban szükséges. Mindezek következtében a lakásfenntartási támogatás jellemző ellátási formává a városainkban vált.

A lakásfenntartás költségeinek emelkedése legsúlyosabban a lakótelepeken élőket érintette. Egyrészt azért, mert a lakótelepi lakás a legolcsóbb lakástípus, így magához vonzza a rosszabb anyagi körülmények között élőket, másrészt viszont ebben a lakástípusban a legmagasabbak a rezsiköltségek. Az itt élők csapdahelyzetbe kerülnek, a jövedelmek és a kiadások aránytalansága súlyos rászorultságot eredményez. A lakótelepi lakások magasan felülreprezentáltak a támogatott lakások körében.

A támogatott háztartások vizsgálata rávilágított arra, hogy a lakásfenntartás nehézségeivel küzdő családok két csoportba sorolhatók: Az egyik csoportot azok a háztartások képezik, amelyeknek a lakásfenntartás a legfőbb problémája, míg a másikba azok tartoznak, amelyeknek a rászorultsága számos egyéb területen is jelentkezik. A nyugdíjak viszonylagos magas színvonala hozzájárult ahhoz, hogy az idősebb generációk jövedelmi viszonyai a fiatalabb segélyezett háztartások jövedelmi viszonyaihoz képest kedvezőbbek legyenek. Így számukra az jelenti a legnagyobb problémát, hogy egyedül élnek, és így az egy főre jutó lakásfenntartás költségei nagyon magasak. Míg a fiatalabb családok, különösen az egy- szülős családok legfőbb problémája a jövedelem rendkívül alacsony szintje. Számukra a gyermeknevelésből adódó költségek, az egészségügyi kiadások éppúgy problémát jelentenek, mint a lakásfenntartás költségei.

„A segélyezett háztartások életkörülményei és a segélyezés története, 1998” adatfelvételben az alábbi települések reprezentálták a városokat:

Balatonalmádi	Kaposvár	Mórahalom	Százhalombatta
Békéscsaba	Kazincbarcika	Mosonmagyaróvár	Szeged
Bicske	Kecskemét	Nagykanizsa	Székesfehérvár
Biharkeresztes	Keszthely	Nagyőrös	Szekszárd
Budaörs	Kiskőrös	Orosháza	Szentes
Csongrád	Kiskunfélegyháza	Oroszlány	Szolnok
Dombóvár	Komárom	Ózd	Szombathely
Dunaújváros	Komló	Paks	Tata
Gödöllő	Kőszeg	Pápa	Tokaj
Győr	Lajosmizse	Salgótarján	Zalaegerszeg
Gyula	Lenti	Sásd	VI. kerület
Hajdúböszörmény	Mátészalka	Sátoraljaújhely	VII. kerület
Heves	Miskolc	Soltvadkert	XII. kerület
Hódmezővásárhely	Mohács	Sopron	XX. kerület
Jánoshalma			

Felhasznált irodalom

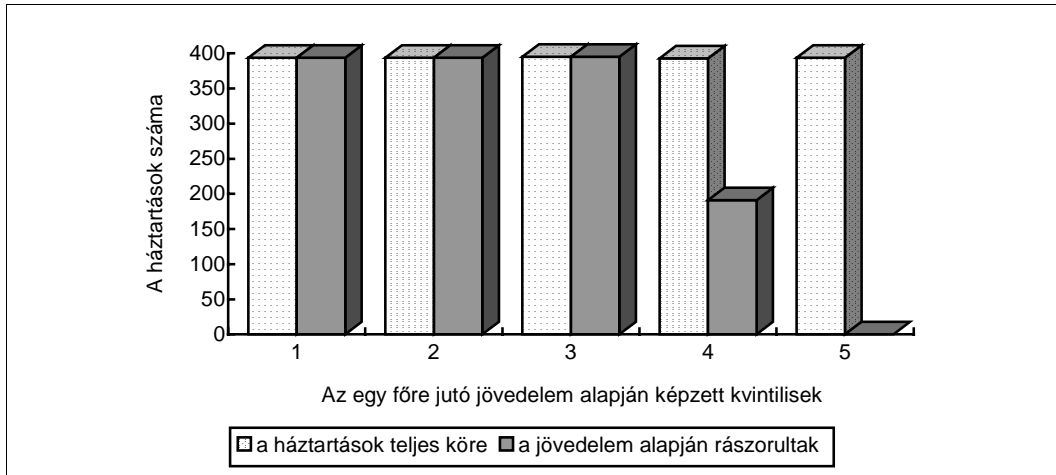
- A szociálisan hátrányos helyzetű családok lakhatási lehetőségeinek bővítése, Városkutatás Kft. 1997. június
- Csanádi Gábor–Sík Endre: Területi egyenlőtlenségek a jövedelmi és lakáshelyzetben. Társadalmi tény-kép, 1998, TÁRKI MONITOR JELENTÉSEK, Budapest, 1998. december
- König Éva: Mire elegendő a szociális normatíva? *Esély*, 1998/6. 44–60. o.
- Medgyesi Márton–Szívós Péter–Tóth István György: A háztartások jövedelmi szerkezete, egyenlőtlenségek, szegénység és jóléti támogatások. Társadalmi tény-kép, 1998, TÁRKI MONITOR JELENTÉSEK, Budapest, 1998. december
- Monostori Judit: Segélyezési típusok a háztartásoknak nyújtott ellátások alapján, az önkormányzati segélyezés és a segélyezett háztartások életkörülményei. KSH Társadalomstatistikai füzetek 22. Budapest, 1999.
- Székely Judit: A segélyezett háztartások lakáskörülményei. Az önkormányzati segélyezés és a segélyezett háztartások életkörülményei. KSH Társadalomstatistikai füzetek 22. Budapest, 1999.

Monostori: Lakásfenntartási támogatás a városokban

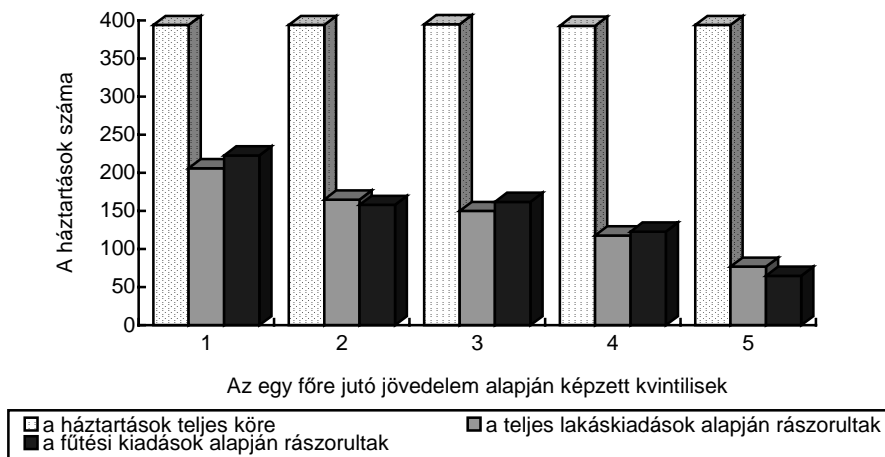
5. táblázat A lakásfenntartási támogatásban részesültek és a teljes népesség megoszlása a lakásmegfelelőségi mutató alapján, 1996, 1998

Lakásmegfelelőségi mutató	Egyedülálló		2 tagú háztartás		3 tagú háztartás		4 tagú háztartás		5 és több tagú háztartás	
	Segélyezett városi népesség	Teljes városi népesség	Segélyezett városi népesség	Teljes városi népesség	Segélyezett városi népesség	Teljes városi népesség	Segélyezett városi népesség	Teljes városi népesség	Segélyezett városi népesség	Teljes városi népesség
szűk	*	5,0	10,9	7,6	18,4	12,9	46,6	25,1	71,6	50,2
elfogadható	30,8	31,4	52,3	29,0	68,9	52,5	36,3	35,0	27,2	33,3
megfelelő	61,6	49,1	29,7	43,2	12,1	27,7	15,8	30,2	*	11,4
tágas	6,0	14,5	7,1	20,2	*	6,9	*	9,6	–	5,2
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

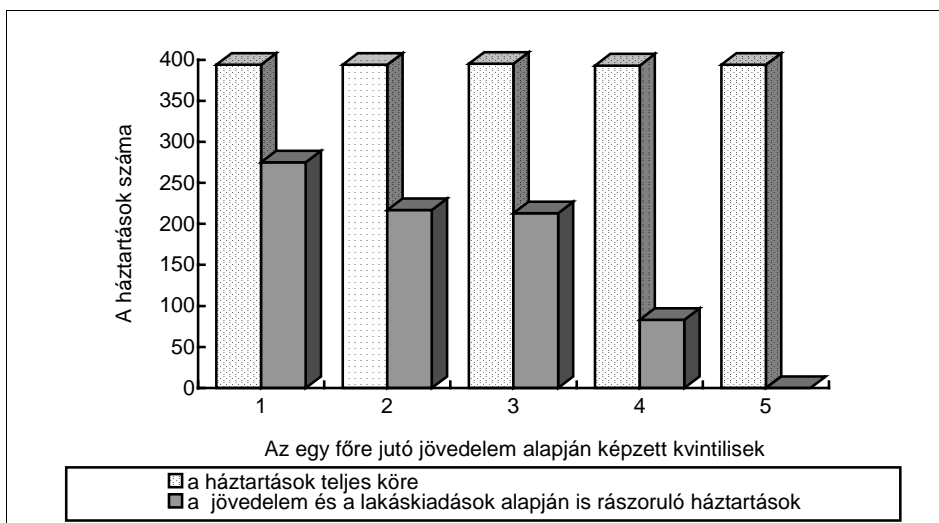
* Az alacsony esetszám miatt az adat nem értelmezhető.



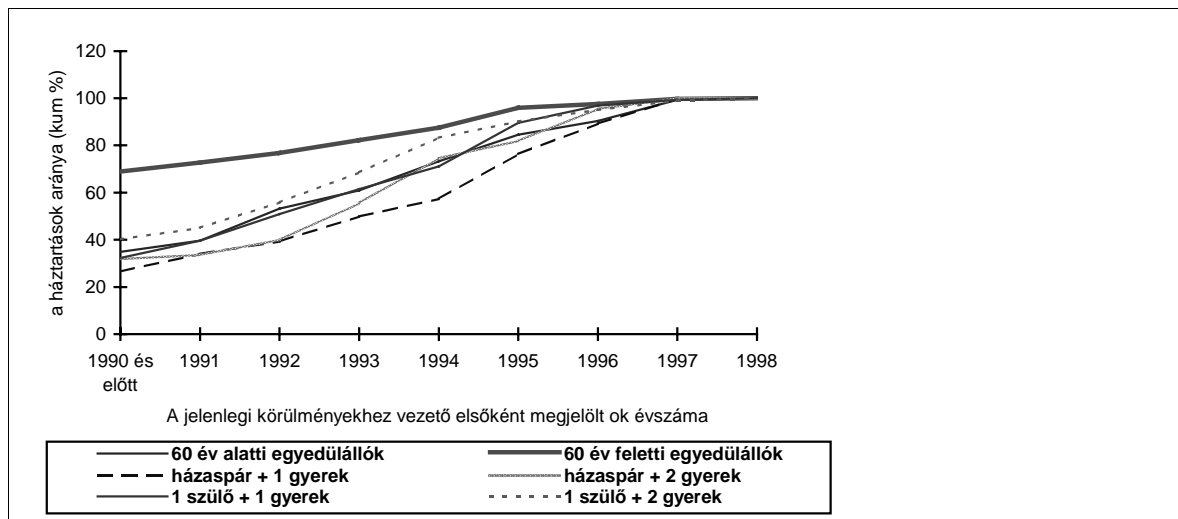
1. ábra



2. ábra



3. ábra



4. ábra

DIÓSI ÁGNES

„Folyton laknának”

In memoriam Solt Ottilia

„A lakásigénylők listája az önkormányzatok iratrendezőjében már nem egyéb, mint egy elsüllyedt világra emlékeztető kegytárgy, az újabb és újabb lakásigénylések befogadása pedig holmi babonás rítus. Hiszen elosztható, kiutalható önkormányzati lakás szinte nincs, s – mindenki tudja – egyhamar nem is lesz.

Amikor tehát az önkényes lakásfogalók kifüstölésének nekigyürköző önkormányzati testületek és polgármesterek a türelmesen várakozó törvénytisztelő állampolgárokra hivatkoznak, akiknek a lakásfogalók elébe vágtak, alighanem egy szinte üres halmazt emlegetnek: ilyen állampolgárok jószerivel nem léteznek. S azok a lakások, melyeket az önkényesek birtokba vesznek, kevés kivétellel nem kiutalható, leírt, megszüntetésre ítélt lyukak. Ha nem lennének azok, rég megszerezte volna őket egy ügyes polgártárs némi pénzzel.

Az önkormányzatok s az önkormányzati testületre nem egy esetben kemény nyomást gyakorló lakosságcsoportok aggodalmának más az oka, mint amire (morálisan kikezdhethetlenül) hivatkoznak. Önkényes lakásfogalókként a fenyegető méretű marginális társadalmi csoportok szivárognak be a lakókörzetbe, a kerületbe, a városba. S ez a veszély bizony valóságos, az utánpótlás beláthatatlan.”

Solt Ottilia 1992-ben írta ezeket a sorokat. S hogy az utánpótlás valóban beláthatatlan, arra számos példát szolgáltatott az azóta eltelt idő.

1999 végén–2000 elején már hivatásos jogvédők (a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda és a Roma Polgárjogi Alapítvány) asszisztálhattak a főváros hetedik kerületében zajló történelhez.

1999. október. Képviselői Hírlevél a „Madách-sikátor” nyomvonalába eső három háztömb új helyzetéről:

„Tisztelt Hölgyem, Uram!

Az 1999. október 21-i ülésen a polgármester bejelentette, hogy a választókerületemhez tartozó Holló utca – Dob utca – Klauzál tér – Csányi utca – Király utca által közrezárt három háztömbnyi területen külföldi befektetők bevonásával felújítási munkák kezdődnek a Gózsdu-udvar átépítése után. A külföldi befektető valamennyi – még önkormányzati tulajdonú – ház lakásait és üzlethelyiségeit, valamint a tömbökben lévő üres telkeket és házakat megvásárolja. A külföldi befektető – a polgármester bejelentése szerint – 450

dollár/m²-es kártérítést fizet az önkormányzatnak a kiürítendő házak lakásaiért. Ez valamennyi önkormányzati tulajdonú, még el nem adott lakásra vonatkozik e körzetben. A lakók választhatnak:

1. Felveszik a lakásért járó kértérítési összeget, kb. 100–110 ezer Ft/m².

2. A VII. kerület más részén kapnak lakást a jelenlegihez hasonló adottságokkal.

3. A kiürítendő házak alapterülete 40%-áig a befektető erzsébetvárosi üres telken új házakat és lakásokat épít fel, amelyet a három háztömb lakói 40%-os piaci értékben vásárolhatnak meg, mivel ezek új épületek.

Kérem Önöket, hogy a felsorolt variációk közül jelöljék meg az Önök számára legkedvezőbb lehetőséget, és azt szíveskedjenek bedobni a házban megbízottam postaládájába 1999. november 4-éig.”

A VII. kerületi, Király utca 25-ös szám alatti ház hátsó udvarában 17 önkényes lakásfoglaló család él. A NEKI felmérése szerint az összlétszám 72 fő. Ebből a felnőttek száma 37, a 18 év alatti gyermekeké 35 fő. A VII. kerületi Kertész utcai iskolába 8, a Klauzál téri óvodába 5 gyerek jár. IV. kerületi iskolába 2, óvodába 2 gyerek. Vidéken (Szolnokon) 2 gyerek jár iskolába, a VIII. kerületi kiegészítő iskolába 2 gyerek. 18 éven aluli, de már nem jár iskolába 6 gyerek. 3 éven aluli: 6 gyerek. A gyerekes családok száma 14, a gyerek nélkülieké 3. Állandó munkahellyel 11 fő rendelkezik, gyesen lévő és főállású anya 6 fő. Rokkantsnyugdíjas vagy betegség miatt keresésképtelen: 4 fő. A rendszeres alkalmi munkából élők száma 10 fő. Budapesti születésű a család valamelyik tagja, illetve minimum 10 éve Budapesten élnek 11 családban. 2–5 évvel ezelőtt érkeztek Budapestre: 5 család tagjai. Egy éven belül jött Budapestre: 1 család. Saját lakással rendelkeznek vidéken: 2 család (árvíz miatt lakhatatlanná vált a lakás, férj hosszú betegsége miatt eladósodtak, a nagy jelzálog miatt a ház eladhatatlan, helyben munkát nem találtak). Budapesten saját lakással senki sem rendelkezik, szocpol-t senki sem vett fel.

Állandó bejelentett lakással valamennyien rendelkeznek – kb. fele-fele arányban a fővárosban és vidéken –, ezek azonban fiktív lakcímek.

A legtöbben évek óta Budapesten élnek. Általában már itt élő rokonaikhoz jöttek fel, majd albérlettel próbálkoztak, végül lakásfeltörésekkel. Van, aki már évek óta él önkényesként különböző helyeken. Jellemző pályát futottak be a hajléktalanná vált egykori munkavállalók: feljöttek Pestre dolgozni, mert lakóhelyükön nem találtak munkát, munkásszállón laktak, vidéki kapcsolataik megszűntek, esetleg családi életük is felbomlott, megszűnt a gyár, a munkásszálló, utcára kerültek, rokonok-barátok vendégszeretetét sokáig nem vehették igénybe, a hajléktalanszállót sokáig nem bírták, újra utcára kerültek, elfoglaltak üresen álló lakást, kilakoltatták őket, újra elfoglaltak üresen álló lakást.

A vidékről származók mintegy 55 százaléka Szabolcsból jött fel, 25 százaléuk Borsodból, a többiek Pest és Szolnok megyéből.

A beköltözést követően valamennyien felkeresték a szolgáltatóvál-

lalatokat, hogy fizethessék a közüzemi számlákat, ezt a kérésüket azonban bérleti szerződés hiányában elutasították.

Elmondták, hogy a lakásokat teljesen lepusztult állapotban találták, napokig hordták ki a sítet, szemetet, ezután kimeszelték, rendbehozták, erejükhöz mértén komfortosították, berendezték, és azóta is tisztán tartják. A nagy szegénységhez képest ezek a lakások otthonosak: van függöny, szőnyeg, terítő, vannak képek a falon.

Azok a törvények, melyek elvileg a lakáshoz jutásban szeretnének valami segítséget nyújtani, rájuk egyáltalán nem vonatkoznak: Nem rendelkeznek tőkével és annyi jövedelemmel, ami bármiféle támogatásra jogosítaná őket, ráadásul helyzetük illegális. Az sem tudható pontosan, melyik az az önkormányzat, amelyiktől segítséget remélhetnének, ha reménykedhetnének valamiben. Ők bíznak abban, hogy szocpol megilletné őket, mert nem tudják, hogy az sem. Törvényen kívüliek.

A jog a „kisebbségek” kifejezés helyett a „védett csoportok” fogalmát használja, mert ez hívebben fejezi ki a csoport helyzetét a jogvédő tevékenységben, illetve általában a demokráciában.

Aránytalan hatás (disparate impact): az a jelenség, amikor egy jogszabály, intézkedés vagy feltétel látszólag semleges, de a történelem során felhalmozódott hátrányos helyzet miatt a belőle potenciálisan fakadó hátrány jelentősen nagyobb mértékben mérhető a védett csoportok esetében, vagyis az hatásában rontja az adott csoport helyzetét, vagy nagyobb terhet jelent számukra.

De jure diszkrimináció („de jure” discrimination): az a jogszabály, amely mind megfogalmazásában és szellemében, mind pedig alkalmazási lehetőségeiben semleges, de hatályba lépése a gyakorlatban mégis diszkriminációt okoz.

„H. S.-né részére Budapest, VII. Király u. 25. II. udvar.

Tisztelt Asszonyom!

Értesítem, hogy a Polgármesteri Hivatal Vagyongazdálkodási Irodáján 1999. július 30. napján önkormányzati bérlakásra leadott bérbevételi ajánlatát az adatok hiánya miatt nyilvántartásba venni nem tudom, mert nem állapítható meg, hogy ön életvitelszerűen és állandó bejelentkezéssel a Budapest, VII. kerület Erzsébetváros lakója.

Tájékoztatom, hogy az Önkormányzat tulajdonában álló lakások bérbeadásának feltételeiről szóló 1/1994 (I. 20) számú önkormányzati rendelet 23. § (1) bekezdése szerint bérbevételi ajánlat benyújtásra az jogosult, aki:

a) magyar állampolgár, vagy állandó letelepedési engedéllyel rendelkező személy

b) Budapest, VII. kerület Erzsébetváros lakója öt éve, életvitelszerűen és állandó bejelentkezéssel.

Budapest, 1999. november 10.

Dr. Máriási Károly irodavezető”

„Tisztelt Polgármester Úr!

Irodánk figyelemmel kíséri a VII. kerületi Király utcai (többségében roma) önkényes lakásfoglalók sorsát. Tekintettel arra a tényre, hogy ezek az emberek valóban önkényes beköltözők, a kiköltöztetésükre irányuló eljárás kezdeményezése megalapozott. Azonban erre csak a jogszabályok betartása mellett van lehetőség. Felhívjuk a tisztelt Polgármester Úr figyelmét, hogy bármilyen, lakásüggyel kapcsolatos végrehajtási eljárás elrendelésére csak és kizárólag a bíróság jogosult (...) lehetőséget kell teremteni arra, hogy a kérelmezett ellenkérelmet terjesszen elő (...)

Mindezek figyelembevételével az a kérdés merült fel, hogy a kiköltöztetést követően mi lesz a sorsa azoknak, akik így hajlék nélkül maradnak. Az 1993. évi szociális törvény értelmében a »települési önkormányzat, tekintet nélkül hatáskörére és illetékességére, köteles az arra rászorulóknak átmeneti segílyt, étkeztést, illetve szállást biztosítani, ha ennek hiánya a rászorulóknak az életét, testi épségét veszélyezteti«. Ezt támasztja alá az 1997. XXXI. tv. 124. § (3)-a, miszerint: »(...) az eljáró szerv illetékességét a tartózkodási hely határozza meg«. (...) A Magyar Köztársaság Alkotmánya 70/E. § (1)-e kimondja, hogy »A Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; (...) Az 1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról alapelvét fogalmazza meg, hogy a gyermeket a családtól nem szabad elválasztani (...)« Kérjük a tisztelt Polgármester Urat, (...) tájékoztassa irodánkat arról, hogy a jelenleg a Király utcában lakók kiköltöztetése esetén a VII. kerületi önkormányzat hogyan oldja meg ezen emberek, családok helyzetét, elhelyezését (...) Egyúttal tájékoztatjuk a Polgármester Urat, hogy irodánk természetesen a probléma orvosolása érdekében minden segítséget hajlandó megadni (...)

Budapest, 1999. november 10.

Tisztelettel:

dr. Furmann Imre igazgató"

„Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda, Dr. Furmann Imre igazgató úr részére.

Tisztelt Igazgató Úr!

A Budapest VII. Király u. 25. sz. alatt lakó családok ügyében hozzám intézett megkeresésére az alábbi tájékoztatást adom: Budapest VII. Erzsébetváros Önkormányzatának nem a családok kiköltöztetésére, hanem a Madách Sétány megvalósítására van terve (...) Fénymásolatban megküldöm (...) A Madách Sétány megvalósítása érdekében a bontásra kijelölt épületekben lévő lakások bérlőinek a kihelyezéséről kell tehát az Önkormányzatnak gondoskodnia. Így került sor többek között 1998. évben a Király u. 25. II. udvarában lévő 10 lakás bérlőinek elhelyezésére és a lakások kiürítésére. (...) Az épület teljes kiürítése közben történt, hogy a már kiürített lakásokba jogcím nélkül több család beköltözött. (...) 1993. évi LXXVIII. törvény 20. §-a alapján jogcím nélküli lakáshasználóknak minősülnek. A törvény rendelkezési alapján a jogcím nélküli lakáshasználó köteles a lakást kiüríteni és elhelyezéséről maga köteles gondoskodni. Ha kötelezettségének nem tesz eleget, a jogosult

polgári perben igényelheti a lakás kiürítését (...) az önkényes lakásfoglalóknak az önkormányzati rendelet 5. § (2) bekezdése szerint lakást nem lehet bérbeadni. A fent leírt körülmények miatt az Önkormányzatnak nincs módja arra, hogy a jogsértő családokat elhelyezze, de lehetőséget adunk arra, hogy a bírósági eljárás megindítása előtt, kényszerintézkedés nélkül a családok önként elhagyják az általuk elfoglalt lakásokat. Az erre vonatkozó tárgyalások és megállapodások létrejöttéhez a helyi Roma Kisebbségi Önkormányzat és az önök segítségét is szívesen igénybe vesszük.

Budapest, 1999. november 5.

Tisztelettel:

dr. Szabó Zoltán”

„Roma Polgárjogi Alapítvány

Felhívás

Címzettek: Magyar Köztársaság Miniszterelnöke: Orbán Viktor úr; Magyar Köztársaság Belügyminisztere: Pintér Sándor úr; Magyar Köztársaság Szociális és Családügyi Minisztere: Harrach Péter úr; Magyar Köztársaság Pénzügyminisztere: Járai Zsigmond úr; Budapest-Főváros Főpolgármestere: Demszky Gábor úr; Budapest-Főváros I–XXIII. kerületek polgármesterei.

Az ország lakóinak közel 30%-a mintegy 3 millió ember a létminimum alatt él. Közülük több tízezer hajléktalan. A közeljövőben további tízezrek kerülhetnek az utcára a kilakoltatások során. Azok, akik nem tudják fizetni a lakáshitel részleteit, a közműdíjakat, vagy rendezetlen a lakásviszonyuk az Önkormányzatnál. Az országban, több régióban a tíz éve elhúzódó gazdasági válság következtében a munkájukat, megélhetésüket elvesztett családok tömegesen kerültek végveszélybe, gyermekek tízezrei kerülhetnek ki a családokból állami gondozásra szorulva, melynek költségei egy-két év alatt magasabbra nőnek, mint azoknak a lakásoknak az értéke, ahonnan kényszerrel kirakják őket. A család nélkül felnövekvő gyermekek sorsa további társadalmi, morális, a nemzet egészséges fejlődését veszélyeztető helyzetet teremt. Az esetek döntő részében az önkormányzatok mint tulajdonosok kérik a kilakoltatást, miközben az önkormányzatok közfeladata a hajléktalanokról való gondoskodás és a gyermek- és családvédelem. Tömeges kilakoltatások zajlanak vidéki városokban ugyanúgy, mint Budapest kerületeiben. Közeleg a tél, amely a hajléktalanokat és az utcára került gyermekeket létükben, egészségükben veszélyezteti. Egyik legfontosabb közérdek, hogy a veszélyeztetettek száma ne növekedjen, hogy a válságba került szegény családok képesek legyenek túlélni a nehéz téli hónapokat. Felhívással fordulunk az önkormányzatokhoz és a kormányhoz, hogy lépjenek közbe a családok védelmében. Hirdessenek kilakoltatási moratóriumot a novembertől áprilisig terjedő időszakra a gyermekes családok részére. Ezt követeli az emberiesség törvénye és az adófizető állampolgárok érdeke is. Kérjük önöket, hogy csatlakozzanak felhívásunkhoz, illetve hozzanak intézkedéseket a cél megvalósítására. Hasonló szükségintézkedés már korábban, a 30-as évek elejének válsága idején is született. Most sem halasztható a cselekvés.

Budapest, 1999. november 1.

Horváth Aladár”

A felhívást számos civil szervezet írta alá, válaszoltak az egyházak, pártok és a megszólított minisztériumok. Mintha melegebb időben az utca is alkalmas hely lenne a kilakoltatottak számára, senki sem egészítette ki a felhívást azzal, hogy a moratórium ne csak téli hónapokra szóljon.

A Magyar Püspöki Konferencia választát *dr. Seregély István* egri érsek írta alá: „(...) A Katolikus Egyház, Jézus Krisztus tanítása és példája nyomán, mindig is szívében viselte és ma is szívében viseli a legszegényebbek sorsát és jogaik érvényesítését. Ezen elv alapján fontosnak tartjuk, hogy legyen, aki felhívja a figyelmet azoknak a sorsára, akik sokszor önhibájukon kívül, szociálisan nehéz helyzetbe kerültek. Egyházunk a rendelkezésre álló eszközökkel próbál segíteni ezeken az embertársain.”

A Magyarországi Református Egyház zsinatának Elnöksége (*dr. Bölcskei Gusztáv* elnök és *dr. Kálmán Attila főgondnok*) válaszában az érdekes és érdemtelen szegényekről vallott, jól ismert felfogás tükröződik, s az érintettek felelősségre vonása sorsuk alakulásáért: „Egyházunk évszázadokon keresztül gyakorlatban bizonyította az idősek, betegek, árvák, fogyatékosok gyámolításával, hogy mindenkor az elesettek, a hátrányos helyzetűek segítője volt. Most is átérzi a kilakoltatással fenyegetettek helyzetét. Ugyanakkor egyetért a polgári Kormány azzal a törekvésével is, amely nem a meglévő helyzetet kívánja konzerválni, szeretné, ha maguk az érintettek is minden tőlük telhetőt megtennének, hogy kijussanak a szakadékból. Ezért a Magyarországi Református Egyház – miközben megérti, ha a hatóságok elsősorban azokkal a családokkal szemben mutatnak fokozott megértést, segítőkészséget, amelynek munkaképes tagjai minden tőlük elvárható elkövetnek azért, hogy munkához jussanak, részt vesznek a közmunkában, tanköteles gyermekeiket rendszeresen járatják iskolába, környezetüket igyekeznek rendben és tisztán tartani és betartják a társadalmi együttélés szabályait –, maga is kéri, hogy a fűtési idényben ne telepítsenek ki fizetésektelen kisgyermekes családokat.”

Dr. Schweitzer József országos főrabbi rövid választ adott arról, hogy a beadványban foglaltakat támogatja.

Az MDF Gazdasági és Jogi Kabinetvezetője, *dr. Horváth Balázs* válasza szintén rövid. „Kezdeményezésünkkel egyetérték, azt támogatom, és a reményeim szerint a Parlament elé kerülő, és szükséges törvénymódosítást szavazatommal erősíteni fogom.”

Ebből a válaszból nem derül ki világosan, hogy milyen törvény miféle módosítására gondolt Horváth Balázs. (Lehetséges, hogy ő az egyetlen, akinek feltűnt, hogy az a törvény, amelynek következményei ilyen tömeges katasztrófát jelentenek, maga is törvénytelen?)

Kovács László válasza arról értesítette a Roma Polgárjogi Alapítvány Kuratóriumát, hogy a Magyar Szocialista Párt Országgyűlési Képviselőcsoportja felhívással fordult a szocialista polgármesterekhez és

képviselőkhöz: hatáskörükben mindent tegyenek meg a kilakoltatási moratórium elfogadtatásáért. „Az MSZP frakciója azt vallja, hogy a jogállamiság és az emberiség szempontjai összeegyeztethetők. Mindannyiunk kötelessége, hogy a szolidaritás követelményének akkor is engedelmessé váljunk, ha a jogszabályok betűje mást ír elő. Tapasztalataink is igazolják, hogy a társadalom kettészakadása, a rohamos szegényedés családok tízezreit sodorta végveszélybe. Nem tudják fizetni lakáshitel-törlesztésüket, tartoznak a bérleti díjjal, nem fizetik a közüzemi díjakat. Az MSZP Országgyűlési Képviselőcsoportja fontosnak tartja az állampolgárok jogkövető magatartását, tisztában van azonban azzal is, hogy egyre többen vannak olyanok, akik erre külső segítség nélkül képtelenek. Hiszünk abban, hogy a szervezett konfliktuskezelés, az értintett hitelezők, szervezetek és a kilakoltatással fenyegetett családok együttműködése nem reménytelen. Ezért csatlakozunk a Roma Polgárjogi Alapítvány felhívásához, arra kérjük az önkormányzatokat és a Kormányt, hogy a téli hónapokra a kilakoltatási végzések végrehajtását függeszték fel.”

Harrach Péter szociális- és családdügi miniszter válasza elhárítja a felelősséget, megkerüli az önkényes lakásfoglalók problémáját. „A kormány megteremtette a jogszabályi feltételeit és a központi költségvetésből az önkormányzatok számára jelentős támogatást biztosít annak érdekében, hogy a kilakoltatás helyett az önkormányzatok nyújtsanak segítséget e családok számára a lakással összefüggő tartozások törlesztéséhez. E programok sikeressége nagyban múlik a családok együttműködési készségén, ezért örömmel venném, ha a Roma Polgárjogi Alapítvány ehhez a rászoruló családoknak minél teljesebb körű segítséget nyújtania.”

A Belügyminisztérium önkormányzati helyettes államtitkára, *dr. Kara Pál* világosan beszél. „(...) a tényleges problémát nem a »tömeges kilakoltatás«, hanem az jelenti, hogy elsősorban a főváros területén az önkormányzat által eleve több hónap, több év eltelte után kért végrehajtás foganatosításáig, rendkívül hosszú idő telik el. Az önkényes lakásfoglalók tekintetében sem hagyható azonban figyelmen kívül, hogy hasonlóképpen csak az önkormányzat dönthet az ilyen családok másik (kevesebb szobaszámú, alacsonyabb komfortfokozatú) lakásban történő elhelyezésének vállalásáról, számolva egyúttal a bérletre türelemmel váró családok elhelyezésének további elhúzódtásával. (...) A kifejtettekből következően a »Felhívás« szerinti »kilakoltatások moratóriumának« meghirdetésével kapcsolatban a Minisztérium vezetése semminemű intézkedést nem tehet...”

Ez a szöveg jól érzékelteti azt a bevált trükköt, amellyel a közvéleményre való hivatkozás egyúttal manipulálja is a közvéleményt, ezáltal a hatóság kibújhat a nemkívánt probléma megoldása alól, illetve azt továbbpasszolhatja, hiszen a megoldhatatlan probléma szükségképpen jelentkezni fog egy másik hatóságnál. A nemlétező lakásokra váró, becsapott állampolgárok indulatainak levezetésére kiválóan al-

kalmas az önkényes lakásfoglalók iránti hangulatkeltés: mintha azokat a lepusztult lakásokat, amikbe a szerencsétlenek beköltöztek, a konszolidált állampolgárok is elfogadták volna.

„Tárgy: Felszólítás. Szám: III-1776/1999.

Megállapítom, hogy Ön és családja a Budapest, Király u. 25. fsz. 10. ajtó szám alatti kiüresedett önkormányzati bérlakást önkényesen elfoglalta és jogcím nélkül használja. Felszólítom, hogy a lakást ingóságaitól kiürítve, jelen felhívásom kézhezvételétől számított 8 napon belül – de legkésőbb 1999. december hó 13. napjáig – családtagjaival együtt hagyja el. Tájékoztatom, hogy amennyiben a fenti felhívásomnak nem tesz eleget, úgy »a lakások és helyiségek béreltelésére, valamint az elidegenítésre vonatkozó egyes szabályokról« szóló 1993. évi LXXVIII. törvény rendelkezései szerint mint jogcím nélküli lakáshasználóval szemben polgári perben igényeljük a bíróságtól a lakás kiürítését. A peres eljárásban a lakáshasználati díj és per költségeinek a megtérítését is kérni fogjuk. A hatósági intézkedés érdekében kérem, hogy a fenti határidőre a jogellenes lakáshasználatot szüntesse meg.

Budapest, 1999. 11. 28.

dr. Máriási Károly mb. irodavezető”

Közben a Király u. 25. I. udvarában élő legális lakók már válaszoltak a képviselőnek arra, hogy a felajánlott változatok közül melyiket választják. Egy hölgy elmondta, hogy ő a cserelakást választotta, mert idős már ahhoz, hogy a kártérítési összeggel lakást keressen. Helyeselte, hogy a polgármester kilakoltatja az önkényeseket, hiszen ezek nem fizetnek semmit, csak élőködnek a díjakat rendszeresen fizető lakók nyakán. Arról semmit sem tudott, hogy ők akartak volna fizetni, de nem engedélyezték nekik, hogy helyzetüket ilyen módon megpróbálják valamiképpen legalizálni. A szolid külsejű idős hölgy számára nem jelentett problémát, hogy gyermekes családok decemberben az utcára kerülnek.

„Tisztelt Polgármester úr!

A Budapest VII. kerület, Király u. 25. szám alatti lakók kiköltöztetésével kapcsolatban keresem meg ismét. Az önkényes beköltözőknek nyilvántartott lakók a tegnapi nap kézhez vették a Polgármesteri Hivatal felszólító levelét, miszerint 1999. december 13-ig költözzenek ki az említett ingatlanból. A lakók a felszólításban foglaltakat nem tudják teljesíteni. Irodánk kezdetektől fogva figyelemmel kíséri a Király u. 25. szám alatti házba beköltözött lakók sorsát, részükre szükség esetén jogi segítséget nyújtunk. A kiköltöztetésükre vonatkozó felszólítással kapcsolatban engedje meg polgármester úr, hogy néhány megjegyzést tegyek. A Roma Polgárjogi Alapítványnak a kiköltöztetési moratóriumra szóló felhívását támogatták az egyházak és információim szerint ennek a humánus intézkedésnek a támogatását néhány parlamenti párt is fontolóra vette. Aggályosnak látszik az esetleg megindítandó peres eljárás is, hiszen a kiköltöztetés jelen esetben nem csupán embertelen intézkedésnek tűnik, hanem az nincs összhangban sem az Alkotmányban rögzített jogokkal, sem a szociális törvényben megfogalmazottakkal, és a gyermekvédelmi tör-

vénnyel sem. De nem ad választ a történelmileg felhalmozódott diszkriminációra sem, és nem mutat kiutat a valóságos, reális és humánus megoldások irányába sem. Néhány szakemberrel (Horváth Aladárral, Ladányi Jánossal többek között) már munkatársaim és én is konzultáltunk a kialakult helyzetéről. Tisztelettel meghívom Polgármester urat egy, a fent említett szakértőkkel együtt történő megbeszélésre ide, a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Irodába (...)

Budapest, 1999. december 7.

Tisztelettel:

dr. Furmann Imre igazgató”

A megbeszélés a Polgármesteri Hivatalban jött létre. Azzal végződött, hogy a polgármester egyelőre nem adja bíróságra az ügyet. A jogvédők egy hónap alatt stratégiát dolgoznak ki az önkényesek elhelyezésére. A történet egyik fontos szereplője *Orsós Éva*, korábbi államtitkár, az események idején a polgármester „cigányügyi” tanácsadója a kerületben. A megoldások keresése során egyértelművé vált számára, hogy ez a 22-es csapdája: ti. ezeknek az embereknek éppen a törvényen kívülisége teszi lehetetlenné, hogy elfogadható, törvényes megoldásokat keressenek, s mivel nem találnak, ez lesz a hivatkozási alap ahhoz, hogy törvényen kívüliek. A lakhatás biztosításának kötelezettségét az önkormányzat hajléktalanszállók, anyaotthonok felajánlásával is teljesítheti, ami nyilvánvalóan nem megoldás. Ha ezenfelül kiutal egy-két szükséglakást, már az is nagy szó, de ennyi talán remélhető, mert ez még nem precedens arra, hogy a törvénytisztelők rovására törvényen kívülieket támogat. Esetleg más kerületeket – ahol némelyikük korábban lakott, de az ottani önkormányzat idepasszolta a megoldás felelősségét – szintén be lehetne vonni a közteherviselésbe. De hát, persze, másutt se jobb a helyzet. Az önkormányzatoknak mindenütt a választók érdekeit kell képviselniük, és a választók mindenütt ellenséges indulatokat táplálnak az önkényesek iránt.

„Tisztelt Pesti Központi Kerületi Bíróság!

Budapesti VII. ker. Erzsébetváros Önkormányzat felperes (...) alperes (...) idézhető címe 1077 Budapest, Király u. 25. fsz. 4. ellen keresetét terjeszték elő, kérem a Tisztelt Bíróságot, kötelezze alpereseket a Budapest VII. ker. Király u. 25. fsz. 4. szám alatti lakás kiürítésére, mert azt jogcím nélkül használják. (...)

Budapest, 2000. január 11.”

Az alperesek jogi képviselője, *dr. Szikinger István* ellenkérelmet fogalmazott meg. Ebben vázolta az önkényes lakásfoglalók helyzetét, szempontjait. Hivatkozott a Magyar Köztársaság Alkotmányának 70/E § (1) bekezdésére: „A Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak”. Hivatkozott továbbá az Alkotmánybíróság 32/1998. (IV. 28) sz. határozata

tára, amely szerint a szociális biztonsághoz való jog olyan megélhetési minimumot tartalmaz, amely elengedhetetlen feltétel az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához; s hogy a kilakoltatással ez a jog is veszélybe kerülne.

További hivatkozások: Az 1997. XXXI. tv. 7. § (1) bekezdése kimondja: „A gyermek szüleitől vagy más hozzátartozóitól csak saját érdekében, törvényben meghatározott esetekben és módon választható el. A gyermeket kizárólag anyagi okból fennálló veszélyeztetettség miatt nem szabad családjától elválasztani.”

Az 1991. LXIV. tv. hirdette ki a New York-i Egyezményt a gyermekek jogairól. Ennek 3. cikke az I. pontjában kimondja: „A szociális védelem köz- és magánintézményei, a bíróságok, a közigazgatási hatóságok és a törvényhozó szervek minden, a gyermeket érintő döntésükben elsősorban a gyermek mindenképp felett álló érdekét veszik figyelembe.” Az Egyezmény 27. cikke 1. pontja értelmében: „Az Egyezményben részes államok elismerik minden gyermeknek jogát olyan életszínvonalhoz, amely lehetővé teszi a kellő testi, szellemi, lelki, erkölcsi és társadalmi fejlődését.”

Az 1976-os Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 11. cikkének 1. pontja szerint: „Az Egyezségokmányban részes államok mindenkinek a jogát elismerik önmaga és családja megfelelő életszínvonalára, ideértve a kellő táplálkozást, ruházatot és lakást, valamint az életkörülmények állandó javulását. A részes államok megfelelő intézkedéseket hoznak e jog megvalósítása érdekében, továbbá elismerik, hogy evégből alapvető fontosságú a szabad elhatározás alapján nyugvó nemzetközi együttműködés.”

Az 1999. C. tv. az Európai Szociális Charta I. rész 13. pontja alapján: „Mindenkinek, aki nem rendelkezik megfelelő anyagi eszközökkel, joga van a szociális és egészségügyi segítségre.” 14. pont: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy részesüljön a szociális jóléti szolgáltatásokból.”

Az 1993. III. tv. a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról 7. § (1) bekezdése leszögezi: „A települési önkormányzat, tekintet nélkül hatáskörére és illetékességére, köteles az arra rászorulóknak átmeneti segítyt, étkezést, illetve szállást biztosítani, ha ennek hiánya a rászorulóknak az életét, testi épségét veszélyezteti.” Végül a gyermekvédelmi törvény az illetékesség tekintetében úgy rendelkezik, hogy: „Lakóhely hiányában az eljáró szerv illetékességét a tartózkodási hely határozza meg.”

Ezt egyébként így gondolja praktikusán is az önkormányzatok minden felettes szerve – amint az félreérthetetlenül kiderül a Belügyminisztérium reagálásából a kilakoltatási moratóriumra. Az önkormányzatok pedig – amint az egyértelműen olvasható a kilakoltatási felszólításokból – eleve érdemtelennek ítélnék minden önkényes lakásfoglalót azokra a kötelezettségekre, amelyeket a törvények, alkotmányos jogok, nemzetközi egyezségokmányok megfogalmaznak. Érdemtelenységük oka ugyanaz, amiért a törvények, jogok, egyezségokmányok őket védelmükbe veszik: a *szegénység*.

Némelyiküknek sosem volt önálló lakása. Fiatal, kisgyermekes házaspár például nyolc állomáshelyet sorolt fel – rokonoknál, barátoknál –, míg az önkényes lakásfoglalásra kényszerültek. Mindketten szakmunkások. Az asszony mostohaanyja elüldözte őket, a férfi állami gondozott volt. Dolgoznak. Ezért a lakásért is sokat dolgoztak, amíg rendbehozták, és legalább 50–60 ezer forintot költöttek rá.

Egy másik kisgyermekes fiatal házaspárnak se volt maradása egyikük szüleinél sem. Mert vegyesházások. A magyar szülők nem túrték a cigány vejüket, de a cigány szülők se nézték jó szemmel a magyar menyecskét. Ők meg a kis jövedelmükből nem tudnak lakást venni, még a szocpol feltételeit se képesek „teljesíteni”.

A B. családnak egy nyírségi faluban volt háza, megélhetésük azonban nem volt. A felnőtt gyerekek, sorra mind az öten, a fővárosba jöttek szerencsét próbálni. A két fiúnak sikerült is: stabil munkájuk, lakásuk van. Családjuk is persze, ezért nem engedhetik meg maguknak, hogy három lánytestvérüknek, azok családjának huzamosan szállást adjanak. Utoljára a szülők is eladták a házat, vettek egy lakást a főváros VII. kerületében, a Marek József utcában. Utóbb derült ki, hogy a szerződés nem volt szabályos, a földhivatal nem jegyezte be az ingatlant a nevükre, s az eladó kitette őket az utcára.

26 éves lányuk kezdetben a Marek József utcai lakásban lakott velük együtt, majd élettársával a IV. kerületi Anonymus utcába költöztek, egy magántulajdonú bérház egyik lakásába. Kezdetben havi 15 ezer, később 20 ezer forintot fizettek a lakásért, itt született két gyerekük, akik most 8 illetve 7 évesek. A tulajdonos eladta a házat, az új tulajdonos lebontásra ítélte, s minden lakót kiköltöztetett. (Mások is laktak itt a Király utcai önkényesek közül.) Több sikertelen próbálkozás után kötöttek ki a Király u. 25-ben. Ők is rengeteget dolgoztak és költöttek, hogy a lakást lakhatóvá tegyék. A gyerekek rendszeresen járnak iskolába, jól tanulnak. Itt foglaltak el azután lakást a Marek József utcai lakásból utcára került szülők és a két lánytestvér is, a családjaikkal. „Beteg vagyok – mondja a 26 éves asszony –, második szülem után háromszor műtöttem, a nehéz munkát nem bírom, de alkalmanként eljárak takarítani, hogy a gyerekeimnek legyen mit enni, s hogy iskoláztatni tudjam őket. Mi nevelni akarjuk a gyerekeinket, nem azért kínlódunk, hogy elvegyék őket tőlünk.”

A 42 éves asszonynak két házasságból négy gyermeke van. Arca hamuszürke, állandóan fáj a feje, depressziós. Két kisebb gyermekének apja börtönben van.

„A két nagyobbik gyerekemre nem kaptam gyerektartást. Azzal az ürüggyel, hogy az apjuktól nincs mit levonni. Kijátszottak egész életembe, mindig kijátszottak. Hol van igazság? A kisebbik gyerekeim szeretik az apjukat. Három év múlva szabadul. Nincs jogom dönteni a sorsukról. Majd ha telik az idő, joguk lesz ítélni az apjukról. Meg rólam is. Ez majd az ő dolguk lesz: melyik szülőt hogyan ítélik meg. Mi is vagyunk sokan testvérek, össze szoktunk ülni és beszélünk a szülőkről. Milyen hibákat követtek el, mit nyújtottak nekünk, mit nem nyújtottak. Bármit is, nemcsak pénzt. Miért nem iskoláztattak

bennünket? Miért kellett lopni, csalni, mert kellett. Nagyon kellett. Mert csak úgy tudtunk élni. A születésemtől fogva. Minden összejött, minden. Itt vannak a gyerekeim, nincs lakásom, minden összejött. Lejárt a családi pótlék a két nagyobbikról, betöltötték a 16-dik évüket. Nem vagyok szakképesített, nem vesznek fel munkára. Még takarítani se kellek. Önkényesen foglaltuk el a lakást, igazuk van. Már rengeteg önkényes lehet a városban. Mi lenne, ha mindegyiknek a problémájával külön foglalkoznánk? Nem tudom, mi lesz. Nem tudom. Nem tudom. Vidéket mondják. Egy idő múlva úgyis visszaszorulunk ide. Az ilyenfajta embereknek, mint mi vagyunk, itt sokkal nagyobb a lehetősége. Hova menjünk vissza? Az a lakás el van adva. Volt 147 ezer forint villanyszámla-tartozás rajta. Kijátszottak bennünket, hülyének néztek. A doktor Nagy László ügyvéd 12 ezer forintot állapított meg munkadíjnak, az egyik felét kifizettem én, a másik felét az élettársam nem fizette ki. Hát persze, a doktor Nagy László ráért átiratni a mi nevünkre. A tartozás meg négy évig kamatozott. Együtt szereztük azt a házat. És ő tettelegesen bántalmazott és kényszerített annak az eladására. Ezt igazolná a kunhegyesi rendőrség, gyámhatóság, akik már beleavatkoztak ebbe. Szinte mindennapos volt a rendőri segítségkérés. Ő szenvedélyes betegje volt az automatagépeknek. Elmulasztotta az apai kötelességét. Minden az automatagépekbe ment. Még az életünk is. Mert pokollá tette az életünket.

A családom krízishelyzetét a szülők alkották meg. Én és az élettársam. Mint apa és anya. Legelsősorban azért hibáztatom magam, mert felelőtlenül vállaltam az anyaszerepet. Nem mértük fel, hogy az anyaszerep mit foglal magába. Attól kezdve, hogy megszüلöm a gyereket, illetve attól kezdve, hogy tudom, hogy terhes vagyok, én egy másik életért felelős vagyok. Én vagyok legelsősorban felelős. De még ha a szülők hibájából eredt is, hogy ilyen helyzetbe kerültünk, akkor is vagyunk, létezőnk. Az élettársam csoportosan elkövetett rablásért van börtönben. Még '96-ban csinálták. '99-ben hozták meg az ítéletet. Eladta a lakást, de már nem volt ideje fölélni az árát. Mert itt elkapták a rendőrök. Ő már körözött személy volt. Amiről mi nem tudtunk. Az én nyakamba szakadt minden. Minden felelősség engem terhel. Minden gond, probléma. A hivatalos emberekkel közöltem, hogy van egy kis pénzem. Az 500 ezer forintból hivatalos személyek segítségével nélkül semmit se tudok kezdeni. Hajlandó lennék lakást megvenni, nem baj, ha picike, ha romos, és a saját erőmből hoznám helyre. Nagyon szegények vagyunk. Hozzányúlhattunk volna ahhoz az ötszáz-ezerhez, mert olyan dolgok hiányoznak... A gyerekeknek a tanszerek. Az öltözködésünk olyan, hogy itt egy becsületes ruha nincsen. Dolgoznia kell a tizenhét éves gyerekeknek, hogy ennivalónk legyen. Erős fizikai munkát végez. Kétezer forintot adnak egy napra, tíz órát dolgozik. Becsapják. Van úgy, hogy ki se fizetik a bérét. Amikor hazajön, nagyon szegény ételt adok elébe. Nem tehetek róla, hogy már hat évesen dohányoztam. Engem senki se tanított arra, hogy ennek milyen káros következményei lesznek egészségügyi szempontból, anyagi szempontból is, én szívhattam. Most meg már nem tudok róla lemondani. Leszoknék róla, mert sok pénzt elvesz, akarok lemondani,

mert érzem, hogy árt, de nem bírok. Reggel azt se tudom, hogyan gyújtottam rá, csak azt veszem észre, már egyet elszívtam. Ha zaklatott vagyok, nagyon sokat szívok. Márpedig az utóbbi időben nagyon zaklatott vagyok. Hova? Hova? Anyaotthon. Avval mi van megoldva? Ott is mindenki zaklatott, feszült, ideiglenes elhelyezés. Minek? Négy évig jártam az anyaotthonokat. Ő engem mindig ütött-vert, gyilkolt. Olyan állapotban kerültem be, hogy szét voltam verve. Reménytelen a helyzet. Semmilyen megoldás nincs. Nem tudom, minek ez a herce-hurca. Jönnek, beszélnek, és minden megy a levegőbe. És akkor még adják ezeket a Hitleres filmeket. Azt a listát. Milyen lista? Schindler listája. Pánikot keltenek bennünk. Hogy mi is arra a sorsra jutunk.”

A szóban forgó, önkényesen elfoglalt lakásokat az önkormányzat elhanyagolta, ennek következtében azok lakhatatlanná váltak. A önkényes lakásfoglalók tették újra lakhatóvá, erejükhöz mérten tetemes költséggel és fáradsággal. Beruháztak, dolgoztak az önkormányzat helyett. Ha jól meggondoljuk, a jelenlegi lakásínségben ezt akár méltányolni is lehetne. Am az önkormányzat nem ragadtatja magát méltányosságra, mert mit szólnának akkor azok az igényjogosult választópolgárok, akiknek az igényét ugyancsak nem tudja kielégíteni. Az állam ugyan szociális kötelezettségeket ruházott az önkormányzatokra – hiszen meghozta a szociális törvényeket, paragrafusokba foglalta az alkotmányos jogokat, aláírta a nemzetközi egyezségokmányokat –, csak éppen a megvalósulás anyagi feltételeit nem biztosította. Így azután az önkormányzatok törvényes eljárásai az önkényes lakásfoglalókkal szemben szintén *önkényesek*.

Hiszen nem tisztán jogi kategória ez a „cselekmény”. A depriváció számos ismérve sűrűsödik ezeknek az embereknek a sorsában, helyzetében. A munkanélküli férj brutalitása, az ügyintézésben való járatlanság, a játékautomata, a rablás és még sok egyéb sorolható ide. Eredmény csak az összetevők együttes kezelésétől várható. Ha erre nincs állami hajlandóság, akkor háborús állapotok állnak elő. És újabb képtelenségek: a szegénység büntethetősége.

2000 februárjától büntető jogszabályokat lehet érvényesíteni az önkényes lakásfoglalókkal szemben: 150 ezer forint pénzbírsággal, vagy az ezt kiváltó elzárással sújthatók, akik másként nem tudnak fedelet keríteni a fejük fölé.

(Szimbolikusnak tekinthető, hogy a rendszerváltás után az agrárforradalmár Szántó Kovács Jánosról elnevezett utcát visszaváltoztatták még a Horthy-korszakbeli *Dologház* névre.)

Ép ésszel nehezen felfogható, hogy meddig akarja még ez a kormányzat „leküzdeni magát”.

A Roma Polgárjogi Alapítvány tanácskozást kezdeményezett az önkormányzatok illetékeseivel: jogvédelem helyett valamiféle együttműködés, kezelési stratégia kidolgozására. Nem romaügyről van szó, de a romákat jobban sújtó, egyéb hátrányokkal összefüggésben az önkényes lakásfoglalás is nagyobb arányban érinti őket. Részt vett a tanácskozásban Pécs város lakásbizottságának vezetője és munkatársa

is, mert ott sikeresen dolgoztak ki és eredményesen működtetnek egy stratégiát – ezt akarták ismertetni.

Bókai Endre ismertette a – szerinte követhető – modellt. 1998 elején felmérést végeztek a városban. Bevonták ebbe a civil szervezeteket, a műszaki szakértőket, a kisebbségi önkormányzatot, szociális munkásokat, szociális bizottságot. Pontos információkat szereztek az önkényesekről, akik túlnyomóan az egykori bányászkolónia lepusztult lakásait foglalták el. Megállapították, hogy 240 az érintett családok száma, és azt is, hogy ezek közül kik azok – mert ilyenek is vannak –, akiket nem a szükség, hanem üzleti szándék vezérel. Megtudták, hogy a városban 3100 lakásigénylő vár lakásra, de ezekre a lakásokra nincs szükségük. A krízishelyzetben lévő önkényes lakásfoglalókkal szerződést kötöttek. Ennek értelmében nem a lakás bérletére, csupán a használatára jogosultak. Helyzetük így legálissá vált, kötelezhetőek a közüzemi számlák fizetésére. A szerződés együttműködést is tartalmaz az önkormányzattal, a kisebbségi önkormányzattal, a szociális munkásokkal. Az érintett hivatalok, szakemberek viszont segítik a rászorulókat abban, hogy munkájuk, jövedelmük legyen, megoldódjanak az egészségi és egyéb problémáik, s így képessé váljanak állampolgári kötelességeik teljesítésére.

A lakásbizottság vezetője tisztában van azzal, hogy az önkényes lakásfoglalás belátható időn belül nem fog megszűnni, az esetek folyamatos kezelésére van szükség. Enélkül, az érintett gyerekek sorsában, a krízishelyzet sokszoros reprodukálása várható.

A tanácskozás résztvevőiből nem váltott ki lelkesedést a javaslat. Amellett, hogy az önkormányzati munkatársak szemléletében az *érdemtelenek szankcionálása* vált a követendő gyakorlattá, megfogalmazták azt is, hogy Pécs város egységes közigazgatásához képest a főváros széttagolt. Egységes eljárás kidolgozására lenne szükség a kerületek között, valamint a kerületi önkormányzatok és a fővárosi önkormányzat között. Végző soron pedig a parlamenttel és a kormánnyal kellene valamiféle, a megoldás irányába mutató konszenzusra jutni.

De milyen kilátás van erre, amíg az állam kriminalizálja a szegényeket?

A VII. kerületi ügymenetbe a Műemléki Felügyelőség is beleszólt. A Király utca 25. számú házat, annak hátsó udvari részét is műemléknek nyilvánította, lebontásához nem járul hozzá.

Elvileg így lehetséges, hogy az önkényes beköltözők helyzetét a pécsi modell szerint legalizálják.

2000. február 28-án a Friedrich Ebert Alapítvány vitaestet rendezett „Milyen változást hozott a romák számára az utolsó tíz év?” címmel.

A beszélgetést Furmann Imre vezette, az előadó Daróczi Ágnes és Horváth Aladár volt. Meghívták Farkas Flóriánt és Osztójkán Bélát is, de ők nem jöttek el.

Daróczi Ágnes azt hangsúlyozta, hogy pártlobbizás helyett nemzeti konszenzusra kellene jutni a romakérdésben, mert ez *nemzeti* sorskérdés. Szám adatokkal érzékeltette a zuhanásszerű romlást a foglalkoztatottságban, és a még mindig drámai helyzetet az oktatásban, a szakképzésben. Minden baj legfőbb forrásának – idézve egy nemzetközi nőkongresszus egybehangzó véleményét – a diszkriminációt jelölte meg. A politikai akarat – állapította meg – nem mutat túl a szólamonkon. Sokat költeni nem hajlandók, így azokkal a roma vezetőkkel kötnék hatalmi szövetséget, akik kevéssel is beérik.

Horváth Aladár kitért arra is, ami jó volt az elmúlt tíz évben. Eredménynek könyvelte el, hogy sokan vannak már, akik különböző szervezetekben, egyesületekben autentikusan képesek magukat romaként meghatározni. Kiemelte az Autonómia Alapítvány mezőgazdasági projektjeit, a Furmann Imre vezette Jogvédő Irodát, a Romaversitas programot, a Gandhi Gimnáziumot, a Kalyi Jag Szakiskolát. S hogy magánvállalkozások révén számos roma család is élhet a kor színvonalán. Ezután fölvetette a kérdést: mi az akadálya a szemléletváltásnak? A választ a következőkben adta meg: van egy örökölt szellemi teher, amit meglovagol a hatalom. Így azután a programok, amelyeket fel kell mutatnia, csak látszatintézkedések. Kétségkívül van egy olyan nagy kulturális teher, amely elkedvetleníti a legjobbakat is; tömegek vannak pusztulóban. A pártok többsége rendőri ügynek tekinti a kérdést, és ebben bizvást számítanak a közvéleményre. Kivezető utat a szellemi elit megmozdulásától remél, akik majd kommunikációt kezdenek a környezetükkel, és ennek hatására a társadalom elkezd majd emberszámba venni a romákat. Szükség van antidiszkriminációs törvényekre, és esélyteremtő programokra.

A hozzászólók közül *Bíró András* arra figyelmeztetett, hogy kirekesztő társadalomban senki sem érezheti magát biztonságban.

Szalai Júlia arról beszélt, hogy a társadalom mindig cigányellenes volt, de mostanra háború tört ki. Sikerült háborút szítani a szegények két tábora között.

Fencsik Flóra kétségbeejtőnek látja a társadalom előítéletességét, amely már a liberális pesti értelmiségi körökben is otthonos; és félelmetesnek a legutóbbi idők médiaeseményeit. Semmit sem vár a politikai elitől, csak az alulról induló civil szerveződésekben bízik.

Orsós Éva rámutatott, hogy a középréteget megerősítő kormánypolitika egyben elszegényítő politika is. Elsorvasztják azokat a modellprogramokat is, amelyek kivezető utat mutathatnának az ellehetlenült helyzetből. Egyre inkább segítségre érdemtelennek, sőt büntetendőnek nyilvánítják azokat is, akik pedig mindent megtesznek önmagukért, ami lehetséges. Ritkán mondják ki, hogy cigány. „Fedőnevük”: önkényes lakásfoglaló, hajléktalan, alkoholista, munkakerülő...

A többi hozzászólásból annak kérdése rajzolódott ki a legmarkánsabban, hogy mozgósítható-e a cigányság. Mi az oka például annak, hogy nem jelent meg tömegesen az antifasiszta tüntetésen?!

BÖDEY JÁNOS–SPITZER TIBOR

„Nem szabad kerületi pénzből nyomornegyedet létrehozni”

A helyi önkormányzati vezetés módosult szociálpolitikai felfogásának és szociálpolitikai cselekvésének hatása a lakosság szociális biztonságára Budapest VII. kerületében

Szociálpolitikai előzmény

Budapest VII. kerületének, Erzsébetvárosnak az önkormányzati vezetése a rendszerváltás után szociálpolitikájában a szociális biztonságra helyezte a hangsúlyt. Az 1990–1998 közötti időszakban olyan ellátórendszert épített ki, amely a rászorulóknak számára biztosította az alapvető létbiztonságot. A megközelítés a helyi közéletben jelenlévő szociális szakemberek és a haszonelvűséget valló politikusok együttműködésén alapult. A döntéshozó politikai vezetés a szociális feszültségek kezelésének, „mederben” tartásának érdekében elfogadta a szociális szakemberek „felajánlkozását” a szakmai kérdések megfogalmazására és kezelésére vonatkozóan. Mindezt megkönnyítette, hogy a szűkebb döntéshozói körön belül a szociológiai-társadalomtudományi végzettségű személyek domináltak. Így a jóléti szociálpolitikai felfogás és az utilitarista szemléletmód találkozási pontjain formálódott ki a helyi szociálpolitika.

A megvalósított szociálpolitika elemei

A szociális lakhatás fenntartása: A budapesti kerületek többsége a szociális alapon megszerezhető lakhatási lehetőségeket erőteljesen szűkítette vagy megszüntette a rendszerváltás után. Az intézkedés nem titkolt célja a szegénymigráció, elsősorban a beköltözés, de a már bentlakók szétköltözésének megakadályozása is volt. Tipikus eszköz volt ehhez a lakásigénylés feltételeinek szigorítása: a kérelem beadásának feltétele a rendszerváltás előtt az ötéves budapesti tartózkodás volt, ezt kiegészítették meghatározott idejű – általában ötéves állandó vagy ideiglenes – kerületi bejelentett lakcím követelményével. Egyes kerületek ezen is túlmentek, és tízéves kerületi állandó bejelentett lakcímet követeltek a bérlakást igénylőktől. Természetesen ezáltal a kérelmezők száma radikálisan lecsökkent.

A VII. kerület az egyik legenyhébb feltételrendszert alkotta. Az öt év budapesti bejelentett tartózkodáson túl két év állandó vagy 5 év ideiglenes kerületi lakcímmel már elfogadták a kérelmeket. A helyi lakásrendelethez különös méltánylást érdemlő körülménynek tekintették és a be-

jelentett lakcímtől is eltekintettek az állami gondozottak, veszélyeztetett családok, „kerületi kötődésű hajléktalanok” esetében.

A legsúlyosabb lakhatási problémák enyhítésére a szükséglakások elosztásába bevonták a szociális munkásokat, akik előbb javaslatvételi joggal, majd tanácskozási joggal előkészítették a Lakásbizottság munkáját. A Bizottság a javaslatok 95 százalékát jóváhagyta. A lakáshoz jutás tervezhetősége érdekében meghatározták a havi „szétosztható” szükséglakás-kontingenst is (5db lakás/hó), így a kérelmező számára is nyíltá vált, hogy mikor juthat lakáshoz. 1993-tól a szükséglakások mellett már a szoba-konyhás lakásokat is kiosztották ebben a konstrukcióban. 1990–1994 között ilyen módon kb. 250 lakást utaltak ki szociális bérlakásként. 1994–1998 között zökkenőkkel, de kb. 450 bérlakás került szociális szempontokból kiosztásra.

Az önkényesekkel szembeni méltányosság: A kerületben nagyon magas az önkényes lakásfoglaló családok aránya (1994 óta a hivatalos elnevezés „jogcím nélküli”). 1992–1994 között a Lakásbizottság a jogkörével élve kiutalt egy-egy szükséglakást azoknak a családoknak, akik megfeleltek a Bizottság által megjelölt érdemességi szempontoknak.

A feltételek a következők voltak

- 3 évet meghaladó ott-tartózkodás;
- nincs lakbér- vagy közüzemdíj-tartozásuk;
- a ház lakói nyilatkozatban támogatják a befogadást.

A törvényi kvótán felüli segélyek bevezetése: A törvényi kötelezésen túl az önkormányzat felvállalta olyan ellátások, juttatások biztosítását is, mint a rendszeres gyermeknevelési segélyhez járó, havi 3000 Ft-os étel-miszer-csomag, vagy a szociálisan rászoruló lakásainak ingyenes tisztasági festése.

A széles körű méltányossági jogkör: Az önkormányzat és bizottságai, valamint a szociális ágazat vezetése a kialakult gyakorlat szerint a fentiekén túl is méltányolhatott rászorultságot és ítélt meg pl. plusz csomagot, segélyeket.

1998-ban a liberális, a jogcímek rendezésén alapuló, szociálisan érzékeny politikát folytató nézőponttal szemben felerősödnek a diszkriminatív szociálpolitikai elveket valló erők. Így például a 1998. január 15-i tanácskozáson elfogadott „Erzsébetvárosi közbiztonsági koncepció” – egy pártsemlegesnek deklarált ajánlás az önkormányzatnak, amely a szegény rétegeket lumpenelemként nevezi meg – a következő szerepet szánja a szociálpolitikának:

– „A szociálpolitikának meg kell szüntetnie az olyan eseteket, amikor is olyan lumpenelemek kapnak segélyt, akik a kapott pénzt nyomban itatra költik. A foglalkoztatáspolitikának elsősorban új munkahelyek létrehozását kell elősegítenie, ellenkező esetben a feketegazdaság, netán a megélhetési bűnözés még inkább előtérbe kerül.”

– „...az önkormányzat a kerületi lakókörnyezet minőségi javításával sokat tehet a bűnözés kiszorításáért, de azzal is segíthet, ha például csak olyanoknak »utalnak ki« lakásokat, akik büntetlen előéletűek és családi viszonyaik rendezettek”.

A kerületi önkormányzat új vezetésének helyzetértékelése, ambíciói

Az 1998-as önkormányzati választások után az MSZP színeiben induló jelölt, dr. Szabó Zoltán került a polgármesteri székbe (aki előzőleg a Művelődési Minisztérium politikai államtitkára volt). Nyilatkozataiból kiderül, hogy energikus lépésekkel akarja felemelni Erzsébetvárost, és ezt a törekvését összekapcsolja saját politikai jövőjével.

A sikerhez vezető út:

„– Célunk a kerület gyors fejlesztése, ezért olyan tőkeerős befektetők felkutatása, megtalálása, akik az eredeti arculat megőrzése mellett segíthetik a kerület megújítását.

– Hiszek abban, hogy így ismét pezsgő, valódi életet lehet kialakítani, és a benne élők is megtalálják számításukat.”

A kerületnek szüksége lenne egy sikeres vezetésre, mert a költségvetése 1990 óta folyamatosan deficitese, a hiányt a bérlakások, bérlemények, ingatlanok eladásával fedezték. Az 1998-ban meglévő, megközelítően 2 milliárd forintnyi hiány legjelentősebb tétele az elhíresült Osvát utcai parkolóház felépítése 1,5 milliárd forintért, amely jelenleg is veszteségesen működik. A csődhelyzet elkerülése érdekében az önkormányzat 1998 végén 679 112 ezer Ft értékű munkabérhitel felvételére kényszerült. A gazdasági vezetés pedig 1999-re megszorító intézkedések sorozatát jelent be, amelyet „A Kerületi Bokros-csomag”-nak neveznek.

A kerület 1999-es évi költségvetése

Az önkormányzat	bevétele	6 615 655 E Ft
	kiadása	8 918 061 E Ft
	hiány főösszege	2 302 406 E Ft

A hiány fedezése

Hitelfelvételből 832 710 ezer Ft, az ingatlanvagyon egy részének értékesítéséből 1 469 696 ezer Ft.

A szociális kiadások csökkentése

A helyi szociálpolitikai kiadások összegének 1999-ben – amennyiben követi az inflációt – kb. 440 millió Ft-nak kellett volna lennie, az elfogadott költségvetésben azonban csak 303 millió szerepel. Az új politikai vezetés azonban a gazdasági szükséghelyzetten túl szemléletbeli változtatást is megfogalmazott. A teljes költségvetést érintő átlagosan 25 százalékos csökkenéssel szemben a szociálpolitika területén 35 százalékos csökkentést fogadtatott el. A szociálpolitikai ágazat részesedése a kerületi kiadásokból 1998-ban 4,5 százalék volt, míg az 1999-es előirányzatban 3,4 százalék.

„Az 1994–1998 között regnáló önkormányzat nem tudott megálljt parancsolni a kerület elszegényedésének. Erzsébetváros súlyos állapotát éppen az elődök nagyfokú, de rosszul felfogott szociális érzékenységének köszönheti” – nyilatkozta a polgármester.

A kiadások csökkentésének elvi alapja az érdeemes–érdemtelen megkülönböztetés

A helyi politikusok és érdekcsoportok egyre nyíltabban vállalják, hogy tudatos a megkülönböztetés a rászorulóknak között, erőteljesen konzervatív szociálpolitikai meggyőződésük alapján.

A megváltozott helyi szociálpolitika preferált csoportjai:

- az idősek,
- a saját erejükből magukon segíteni nem tudók,
- a gyermekes családok, akik számára az iskoláztatásnál és az iskolai étkeztetésnél tervezünk komolyabb támogatást nyújtani (Erzsébetváros 1999. I. 15., polgármesteri köszöntő).

A kiadások szűkítésének és a bevételek növelésének irányai:

Megszűnt a 3000 Ft értékű szociális élelmiszer-csomag. Ez a lépés kb. 3000 családot érint, elsősorban többgyermekes családokat. A folyósítás év közben elrendelt felfüggesztése 1999-ben kb. 90 millió forint megtakarítást jelentett.

A 130 százalékos lakbéremelés 12–13 ezer családot érint. A lakásfenntartás tényleges költségét így a lakbér a korábbi 25 százalék helyett kb. 40 százalékban fedezi.

A lakbértartozások befizetése egyenetlen: az alacsony lakberek ellenére kb. 3000 lakás lakbérét hónapok óta nem fizették be. A lakbértartozás összege 1999 februárjában a kamatok nélkül elérte a 25 millió forintot, ehhez járul még a víz- és csatornadíjknál keletkezett 49,3 millió forint elmaradás.

Minden aktív korú munkanélküli ellátásban részesülő segélyezett számára közhasznú munkavégzést ajánlanak fel, de ha nem fogadják el a munkát, a segélyt azonnal megvonják.

A szociális lakhatást visszaszorítják: az önkormányzat a megüresedő bérlmények nagy részét már nem fogja bérlakásként hasznosítani, hanem piaci áron értékesíteni kívánja.

A szociális lakások kiutalásának számát a korábbi évek átlagának negyedére-ötödére kívánják visszaállítani. Konkrét elképzelések a lakhatásra, bérlésre vonatkozóan nem fogalmazódtak meg. A szociális szempontok visszaszorulására utal, hogy az önkormányzat a lakáspolitikai feladatokat a Vagyongazdálkodási Iroda részeként szervezte újjá. A lakásiroda munkájának változásait Koromczay Annamária alpolgármester elsősorban „az ügyfelek megfelelő stílusban, hangnemben való kiszolgálásában részletezi”. Haller Gyula képviselőtől olvashatunk konkrét problémáról, de konkrét megoldási stratégia nélkül. Megtudhatjuk, hogy a 35 ezer bérlakás kétharmada magántulajdonba került, aminek következtében a rossz állapotú épületállomány maradt önkormányzati tulajdon, így azok kezelése fajlagosan magasabb költséggel jár. A helyiségek eladása során elsősorban a magasabb bérleti díjú, értékesebb ingatlanok keltek el, így arányaiban jobban csökkentek a bevételek, mint amilyen mértékben csökkent a helyiségállomány. Összegezve: az önkormányzat előző években folytatott, vagyonteljesítő politikája következtében az amúgy is

forráshiányos ingatlanfenntartás mára szinte lehetetlen helyzetbe került. (Civil Szalon, 1999/2. szám.)

A szegények migrációját igyekeznek akadályozni. A beköltözési feltételek szigorításával a letelepedni akaró, szociálisan rászoruló családokat az önkormányzat ki akarja zárni a jogosultságból. Itt feltűnnek a ki-rekesztés elemei is, hiszen a retorikában úgymond a tősgyökeres erzsébetvárosi polgárok védelme érdekében kell cselekedni. A kiválasztott családok esetében is a munkahely, az iskolázottság, a rendezett családi háttér megléte a szempont a szociális lakás odaítélésénél.

Az önkényes lakásfoglalókkal szemben is fellépnek: a kilakoltatásokat állandóan napirenden tartják a törvénytörőkkel szemben, ami eleve kizárja az érintett családok helyzetének rendezését. Számuk kb. 600 család (forrás Tibor: Önkényesek-felmérés, 1996).

A jövedelem pótló támogatások visszafogottak: a szociális ellátások terén az előírások, lehetőségek kiaknázása mellett a munkaképes korú segélyezettek számára a féllégális vagy feketepiaci részvétel volt jelentős kiegészítő jövedelemforrás. A segély és az alkalmi munkavégzés együttesen kb. 32–35 ezer forintos nettó jövedelmet tett lehetővé, míg a közhasznú munkavégzésben elérhető jövedelem nettó 25 ezer Ft körüli. Ennek feltételezése, hogy a családok a jövedelemcsökkenésüket más forrásokból – adott esetben a megélhetési bűnözésből – egészítik ki (egyébként ezt a szociológia nem igazolja), a rendpárti megközelítés nyílt diszkriminációjának kifejeződése a Közbiztonsági koncepció idézett szövegrészében.

Összegzés

A kerület helyi szociálpolitikai felfogásának és cselekvésének változása során a jóléti modelltől a konzervatív szociálpolitikai szemlélet felé mozdult el a koncepció. A szociális biztonság, a pozitív diszkrimináció helyére az érdemes–érdemtelen megkülönböztetés, a diszkrimináció lépett. Ez a szemléletmódbeli változás független attól, hogy melyik párthoz tartoznak az éppen ott lévő helyi döntéshozók, a szociális kérdésekben az egyén megítélése a döntő. Nyilvánvaló, hogy a kerület gazdasági helyzete nem kedvező, de a hitelfelvetelek nagy részének kényszerét az elhibázott beruházásként elkönnyvelhető parkolóház, valamint strukturális változások elmaradása okozta. Ugyanakkor a szociálpolitikára fordított összegek visszafogása a kerületi gazdálkodást érdemben nem befolyásolja, de alapjaiban bolygatta meg a kialakult szociális biztonságot. A szociális támogatás célcsoportjaiban bekövetkezett változtatások az érdekesség szempontok politikai rangra emelését jelentik, hiszen a rászorultság szempontjánál fontosabbak a területi elv, a büntetlen előélet stb.

Az önkormányzati szociálpolitika ilyen mérvű irányváltása a slumosodási folyamatot adminisztratív eszközökkel, a kiszorítás eszközeivel kívánja visszafordítani. Az adminisztratív eszközök alkalmazásával elsősorban a bérlakásokban élő lakosság szociális biztonságát, biztonságérzetét tudja befolyásolni, de a kiszorítási szemléletnek ellentmond, hogy

a már itt élők számára nincs hová elköltözni, befogadottként vagy önkényesként továbbra is csak a kerület területén tudnak megélni.

A jogi eszközökkel korlátozott beköltözés ráadásul nem képes szabályozni a rossz minőségű és állapotú, de olcsón megvásárolt magánlakásokhoz hozzá jutó szegénycsaládok, a beköltöző rokonok illetékességének keletkezését.

A szociális kiadások redukálása során az átlagos csökkenés mellett kimutatható a preferenciák megváltozása.

A önkormányzat szerint „a támogatási rendszer egyik legérzékenyebb pontja a segélyezési gyakorlat »belterjessé« válása, mely azt jelenti, hogy egy hibás praxis egyre csak erősíti azt az egyébként is tapasztalható jelenséget, miszerint a már meglévő ügyfélkör részesül az egyre több segélyezési lehetőségből, míg minimális információk vannak arról, hogy akik nem vagy csak átmenetileg kerülnek be a rendszerbe, nem igényelnének-e erőteljesebben támogatást”.

A létező szociális támogatásokat főcsoportokba soroltuk, mind pl.: gyermekvédelmi, munkanélküli, egészségügyi, lakhatási és egyéb (nem besorolható vagy átfedő) kategóriába. A csoportok 1996-os évi teljesítésének és 1999-es évi tervezetének összehasonlítása eltéréseket mutatott ki a segélyfajták arányaiban. Az 1996-os év során még nem indultak el a parkolóház beruházásai, amelyek torzítottak a kiadási szerkezeten, ezért az összehasonlítás kiemeli a két felfogás különbségeit. A változások legszembeűnőbb része, hogy a gyermekvédelmi kiadások nominál értékben visszaestek. Megszüntették a gyermekeknek járó élelmiszercsoportot. További csökkenést jelző kiadási tétel a munkanélküliek jövedelem pótlásánál figyelhető meg: itt a jövedelem pótló és szociális járadékban részesülők számára felkínált munkalehetőséggel tervezték csökkenteni az eddig segélyt igénybe vevők körét. A felkínált álláshelyek jelentős részét nem sikerült betölteni. A támogatottak száma a felajánlás időszakában kb. az egyharmadára esett vissza, de volt, akinek éppen lejárt a támogatása, ezért nem mondható, hogy ennyi ember az, aki nem kívánt dolgozni. A csökkenés mértéke és ténye azonban egyértelműen a „dolgotalanok” megbélyegzés jogosságát erősíti meg.

A szociálpolitikai megközelítés érdemességi szempontját bizonyítja az is, hogy az egészségügyi támogatásokat a gyógyszer-támogatás és fogászati plusztámogatás jelenti. Ezek a nyugdíjas korosztályoknak szóló, normatíván felüli támogatások, amelyek az életüket végigdolgozó – tehát mindenképpen „érdemes” – időseket illeti meg.

„Tudjuk, hogy az átlagosnál több a kisnyugdíjasunk, és nagyon sokan vannak, akik egyedül, minden támasz nélkül tengetik életüket, ezért enyhíteni szeretnénk az anyagi gondokon” – nyilatkozott a polgármester.

Az ígéretnek ellenére a lakhatási támogatás még nominálértékben sem nőtt jelentős mértékben (0,6%). A lakhatási költségek növekedése így áthárul a lakosságra, ami az elkövetkező években eladósodáshoz, jelzálog bejegyzéséhez és végső soron lakáselvesztéshez vezethet az alsó középosztályban.

Az „egyéb” kategóriával a méltányosság lehetőségét kiterjesztette az önkormányzat. Ugyan a méltányosság ellenzői szerint a „kivételek az ellátás kiszámíthatóságát sértő alrendszerek”, de az aktív beavatkozás

MAGYAR VALÓSÁG

érdekében minden döntéshozó rendelkezni akar ezzel az eszközzel. Emögött annak célja áll, hogy a jogszabályban nem rendezhető esetben a bizottság egyéni méltányosságot gyakorolhasson. A politikusi befolyás függvényében kimutatható, hogy egyedi esetekben elérhető a méltányosság, de ennek száma elenyésző.

A szociális segély nominálértékének alakulása 1996-ban és az 1999. évi tervzetben, típusonként M Ft

Év	Gyermek- védelmi	Munkanélküli	Eü-ellátás	Lakhatás	Egyéb
1996	178,6	77,9	26,9	22,9	20,2
1999	134,0	66,0	45,0	23,0	37,0

A szociális segély-típus részesedése a szociális kiadások között 1996-ban és az 1999. évi tervzetben, típusonként %-ban

Év	Gyermek- védelmi	Munkanélküli	Eü-ellátás	Lakhatás	Egyéb
1996	55,0	24,0	8,3	7,0	6,2
1999	44,0	21,5	15,0	7,5	12,0

A szociális segély nominálértékének alakulása az 1996-os bázisidőszakhoz viszonyítva az 1999. évi tervzetben, típusonként %-ban

Év	Gyermek- védelmi	Munkanélküli	Eü-ellátás	Lakhatás	Egyéb
1996	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
1999	75,03	84,72	167,29	100,44	183,00

Az átalakított helyi szociális doktrína és szabályozás révén a kerületben életvitelszerűen tartózkodók jelentős csoportjai számára egyértelművé vált, hogy nem kívánatos személyek a városrészben, és a helyi határolom nem tartja magára nézve kötelezőnek a már megszerzett helyi szociális jogok biztosítását. A vezetés felvállalja a beköltözők és a helyi illetőségű szegények életkörülményei leromlásának erkölcsi terhét. Az önmagát érdemesnek tekintő helyi lakosságcsoporthoz egyértelműen ezt várja képviselőitől, és ezzel 1998-ban mandátumot lehetett nyerni. A választási ígéret megőrzése viszont jelzi a politikusok saját elkötelezettségeit is.

A szociálpolitikai kiadások lefaragása ugyanakkor nyilvánvalóan nem érheti el a célját, hisz az itt lakó szegény népességnek nincs hová mennie, ezért romló életkörülményei ellenére is itt fog élni. Ugyanakkor a lakásprivatizáció eltelt 10 éve során a megmaradt bérlőknek meg kellett érteniük, hogy az önálló tulajdonú lakás fenntartási költségei jelentősen meghaladják a bérlemény rezsijét, valamint hogy tulajdonosként számos szo-

ciális juttatástól esnek el, ezért a lakásvásárlási kedv jelentősen visszaesett. Ahhoz, hogy a bérlakás-szektor önfenntartó legyen, mintegy 12 ezer lakás bérét kellene 150 százalékkal megemelni, ami valószínűleg egyetlen politikai csoport számára sem vállalható a ciklus félidejéhez közeledve. A szociális juttatásoktól megfosztott csoportok feltehetően tovább pauperizálódnak, hiszen elhelyezkedési, legális jövedelemszerzési esélyeik nincsenek, vagy mélyen a megélhetési szint alatt vannak. Lakókörnyezetük és életminőségük romlása – ami az életvitelükben a külvilág számára is érzékelhető lesz – slum-gócokat eredményez az egész városrészben. A jobb társadalmi pozíciójú csoportoknak tehát egy romló társadalmi presztízsű területre kellene beköltözniük, ami reálisan valószínűtlen. Inkább az ellenkezője várható, vagyis az, hogy a kerület magasabb státusú lakosai elköltöznek, és a náluk rosszabb helyzetű családok költöznek be a kerületbe.

Felhasznált irodalom

- Budapest Főváros VII. kerület Erzsébetváros Önkormányzata 1999. évi költségvetése
Civil Szalon, 1998. december
Civil Szalon, 1999. január
Civil Szalon, 1999. február
Erzsébetváros, 1998/1. szám
Erzsébetváros, 1999/5. szám
Erzsébetvárosi Polgármesteri Hivatal Pénzügyi és Költségvetési Iroda: A kerület szociális feladatainak 1996. évi beszámolója
Erzsébetvárosi önkormányzat Polgármesteri Hivatal Szociális és Gyermekvédelmi Központ: Szociális Iroda 1999. évi előirányzatok tervezete
Népszabadság, 1999. január 22.
Népszabadság, 1999. január 27.
Spitzer Tibor: Az „Egészség ára '97” – 1000 fős kerületi felvétel (kézirat)

Magzat a pártok öln

Újra fellángoltak a magzati élet védelmével, a terhesség megszakításával kapcsolatos társadalmi és politikai viták. Az Alkotmánybíróság 1998. novemberi döntése ugyanis az 1992. évi törvény érzékeny pontjának megváltoztatását írta elő, s bár a testület nem találta alkotmányellenesnek a válsághelyzetre alapozott terhességmegszakítást, kimondta, hogy a válsághelyzet jelenlegi definíciója jogbizonytalansághoz vezet.

Bevezető

Az Alkotmánybíróság két utat kínált a jogalkotónak a dilemma feloldására:

– lehetségesnek tartotta a válsághelyzetek példálózó jellegű felsorolását, illetve a válsághelyzet kritériumainak egyértelmű és ellenőrizhető meghatározását;

– járhatónak tartotta azt az utat is, hogy az állam életvédelmi kötelezettségének a tanácsadó szolgáltatások, a családtervezés választékának bővítésével tegyen eleget.

Szerencsére a kormány – közel másfél éves késlekedés után – az utóbbi megoldást választotta, tartózkodott a válsághelyzet definíciós kísérleteitől, s előterjesztett törvényjavaslata durva szigorítást nem tartalmaz. Ez akkor is igaz, ha a törvényjavaslatban életszerűtlen megoldások is helyet kaptak, így például az, hogy a kérelmezőnek három nap alatt kétszer kell találkoznia a védőnővel, ami indokolatlan lelki megterhelést és többletköltséget okoz. Előreláthatóan növekszik a terhességmegszakítások díja, bár talán a szociális méltányosság gyakorlására továbbra is lesz esély.

Nincs azonban garancia arra, hogy a magzatok megtartása, a születési szám növelése érdekében növekedjenek a valamennyi gyermekhez és anyához eljutó szociális támogatások, és nem körvonalazódnak a tudatos családtervezés, a terhesség gondozás kiterjesztéséhez szükséges finanszírozási tervek sem.

A törvényjavaslat bizottsági és általános vitája már megkezdődött. Ennek dokumentumait azért érdemes tanulmányozni, mert a törékeny kompromisszumra, a magzati élet védelme és a nők önrendelkezési joga közötti kényes egyensúly megtartására épülő kormányzati álláspont még sérülhet. Nem lehet tudni, hogy a magzatvédő civil szervezetek, az abortuszt ellenzők által befolyásolt csoportok kor-

mánykoalícion belüli politikai súlya mennyire teszi zsarolhatóvá az előterjesztőt.

Kérdés, hogy többségi álláspont lesz-e az a felfogás, amely szerint az abortusz a születésszabályozás káros módszere, de a történelmi tapasztalatok bizonyítják, hogy korlátozása beláthatatlan egészségügyi és szociális következményekkel jár. A családtervezés alapvető emberi jog és a kormány felelőssége is, hogy ezzel a joggal megfelelően felkészült, tájékozott és felelős állampolgárok élhessenek.

Dr. Kökény Mihály

Részletek a magzati élet védelméről szóló 1992. évi LXXIX. törvény módosításáról szóló törvényjavaslat általános vitájából (2000. március 21.)

DR. PUSZTAI ERZSÉBET egészségügyi államtitkár, a napirendi pont előadója:

„A törvény alkotmányossága az Alkotmánybíróság határozatához fűzött indoklás alapján két módon állítható helyre. Alkotmányossági szempontból választható az a megoldás, amely a súlyos válsághelyzet fennállását egy úgynevezett indikációs lista meghatározásával az állam számára ellenőrizhetővé teszi. A másik lehetőség a súlyos válsághelyzet általános fogalmának további fenntartása mellett az Alkotmánybíróság által körülírt, a magzati élet védelmét szolgáló, a magzat megtartására ösztönző, az igazolási kötelezettséghez nem kötött terhességmegszakítás lehetőségét ellensúlyozni képes állami intézkedések törvényi szabályozása. Az Alkotmánybíróság ezeket az eszközöket nem felsorolásszerűen a magzat megtartása érdekében nyújtott, a tájékoztatáson túlmutató, a konkrét segítségnyújtásban, a pszichés, szociális, anyagi segítségben, valamint a terhes nőt a terhesség megszakítására kényszerítő személyekkel szembeni esetleges hátrányos jogkövetkezmények alkalmazásában jelölte meg. A nemzetközi, valamint a korábbi hazai tapasztalatokra figyelemmel a kormány az önk előtt fekvő javaslatban ezt a második lehetőséget választotta.” ...

„A törvényjavaslat alapelve az, hogy csak a legvégső és a valóban indokolt esetekre korlátozott eszköz legyen a terhességmegszakítás. Cél az, hogy az állam a különböző intézkedéseivel elősegítse, ösztönözze a gyermekvállalást. Ösztönözze a nem kívánt terhesség megelőzését, vagy a már bekövetkezett terhesség megtartása érdekében a terhesség megszakításával szemben a reális alternatívát jelentő lehetőségeket segítsen feltárni, és biztosítsa a segítségnyújtás feltételeit. Ennek alapvető eszköze a magzat megtartását célzó tanácsadás, melynek e célhoz rendeltségét a törvényjavaslat egyértelműen rögzíti.” ...

„Azért, hogy az országban mindenki számára könnyen – és nemcsak a nem kívánt terhesség okozta válsághelyzet, hanem egyéb családi krízis esetén is – elérhető segítő szolgálatok működjenek, a tör-

vényjavaslat tartalmazza az ilyen típusú szolgálatok fejlesztésének kötelezettségét is.” ...

„A prevenció valóban hatékony eszköze a fogamzásgátló eszközök kedvezményes, esetenként ingyenes hozzáférési lehetőségének biztosítása, a szociális szempontból rászorultak részére. A támogatási rendszer lényeges költségvetési teher nélkül körülbelül 400 millió forinttal a következő évben elindítható. A megelőzést elősegíti az is, hogy a családvédelmi szolgálatnál kell jelentkezni az eszközök igényléséhez. Ez lehetőséget teremt arra, hogy a védőnő részletesen tájékoztasson az eszközt és pénzt nem igénylő természetes fogamzásgátlás módszereiről is, és természetesen orvos javaslata alapján a megfelelő fogamzásgátló eszköz megválasztásához és a használat optimális módjához is segítséget adjon.”...

KOLTAI ILDIKÓ, a Fidesz képviselőcsoportja részéről:

„A magzati élet védelméről szóló törvény módosítása, hogy bekerült a Parlament elé, azt szolgálja, hogy az Alkotmánybíróság ítéletének megfelelően egyensúlyt tudjunk teremteni a törvényben, erősítsük az állam életvédelmi kötelezettségét, szabályozzuk azt, illetve megteremtjük annak a feltételét, hogy a magyar családok, illetve a magyar nők ehhez az eszközhöz minél ritkábban nyúljanak, hiszen tudjuk azt, hogy ez a beavatkozás a következő időszakban bizony okozhat nőgyógyászati megbetegedéseket, lelki megterheléseket a terhességmegszakításon átesett anyának. Pont ezért ez a törvénymódosító javaslat tartalmazza, ami nagyon fontos és ami a legfontosabb ebben az esetben, azt az előterjesztést, hogy azok a családok, azok a nők, akik Magyarországon rászorulnak, kedvezményesen, illetve ingyen juthassanak hozzá a fogamzásgátló eszközökhöz, és nem véletlenül mondok fogamzásgátló eszközt, hiszen nemcsak a tablettáról van szó, hanem minden eszköz beletartozik ebbe.

Nagyon jól tudjuk, hogy mennyire fontos – és nemcsak Magyarországon, hanem az egész világon, minden országban – a tudatos családtervezés, mennyire fontos az, hogy egy ország, egy kormányzat, egy parlament ezzel törődjön, mennyire fontos az, hogy ezt a felvilágosítást, ezt a munkát arra felkészült szakemberek lássák el. Elmondhatom azt, hogy Magyarországon ezek a feltételek adottak, hiszen a családvédelmi szolgálatnál a védőnők 1992-ben, illetve 1993-ban speciális szaktanfolyamot végeztek el. Ehhez a feladathoz, amit előír a törvénymódosítás, újra el fognak végezni egy szaktanfolyamot. Ezek a védőnők azok, akik védik az életet. Én hallottam olyan véleményeket, amelyek ezzel ellentétesek, de engedjék meg nekem, az ország 120 központjában, családvédelmi szolgálatánál dolgozik védőnő, hogy erről a pulpitusról is megerősítsem azt, hogy ők a legfelkészültebbek erre a feladatra.

A törvény, illetve a törvénymódosítás kifejti azt is, hogy a civil szervezetekkel szorosabban kell együttműködni, ami megint nagyon fontos, hiszen nagyon sok olyan civil szervezet van Magyarországon, amely ezzel foglalkozik, amelynek a véleményére adni kell, és amely-

nek a véleményére és módosító javaslataira számítunk is ebben a kérdésben.” ...

„Végezetül, tisztelt képviselőtársaim, azt szeretném mondani, nemcsak remélem, hanem hiszem azt, hogy azok, akik itt ülnek ebben a Házban és azok, akik Magyarországon élnek, mind életpártiak, mind életigenlők. De vannak tények, amik előtt nem hunyhatjuk le a szemünket. Ilyen tény a nem várt gyermek és a terhességmegszakítás. Nekünk, ennek a kormányzatnak és a patkó két oldalán ülő politikusoknak az a feladatunk, hogy olyan generációt neveljünk fel, amelyiknek a terhességmegszakítás gondolata eszébe sem fog jutni.” ...

SZABÓ SÁNDORNÉ, az MSZP képviselőcsoportja részéről:

„A törvényjavaslat feltétlen pozitívumának tartjuk, hogy kerüli a szélsőséges nézetek megjelenítését, hogy az előterjesztő nem bonyolódik világnézeti vitába. A súlyos válsághelyzet törvényjavaslatbeli meghatározását elfogadjuk, támogatjuk. Öröndetesnek tartjuk, hogy a kormány tartózkodott a válsághelyzetek példálózó jellegű felsorolásától, és ami még ennél is fontosabb, a válsághelyzet ellenőrzésétől.

A törvényjavaslat e határozott pozitívumai mellett szeretném megfogalmazni problémáinkat is. Sajnáljuk, hogy az elmúlt másfél évet a magát családbarátnak nevező kormány nem használta ki egy átfogó egészségügyi, oktatási-kulturális, a szexuális nevelést is fejlesztő program megalkotására. Tulajdonképpen elbliccelte az Alkotmánybíróság által biztosított felkészülési időt, és a törvényhozói hajrában kell megvitatnunk ezt a javaslatot. Két irányban taktikázott a kormány az előterjesztés utolsó pillanatban történő benyújtásával. Tette ezt egyrészt azért, mert – ismereteink szerint – a kormánypárti többség is megosztott e kérdésben, másrészt azért, mert így időbeli kényszerpályára helyezte ezt a kérdést. Sajnáljuk, hogy az abortuszok számának csökkentését szolgáló állami feladatvállalást leszűkíti a tanácsadásra, válságtanácsadásra, illetve eljárásrendi változtatásra, és csak 2001. január 1-jétől tervezi a fogamzásgátló eszközök kedvezményes igénybevételeinek biztosítását.

Két kulcsszó van szerintünk a törvényjavaslattal kapcsolatban. Az egyik a megelőzés. Az eltelt másfél évben ki lehetett volna dolgozni és már a 2000. év költségvetésébe be lehetett volna tervezni a fogamzásgátlók támogatott, illetve ingyenes eszközeire a forrásokat. Ha ismertek, elterjedtek, hozzáférhetőek a korszerű, hatékony fogamzásgátló szerek és olcsók is, és a társadalom is nyitott a használatukra, akkor sikerül elérni azt, ami a közös célunk: az abortuszok számának jelentős csökkentését. Eppen ezért nem tudjuk támogatni, hogy a törvénytervezet jövőre halasztja ennek bevezetését.

Hiányoljuk azt is, hogy az egészségügyi miniszter feltételeket tartalmazó rendeletét nem olvashatjuk a törvénytervezet mellékleteként. Azt viszont meglepetéssel tapasztaltuk, hogy a kormány március 8-án kelt, 2043. számú határozatával a parlamenti vitát megelőzően döntött a törvényben szereplő kérdések egy részéről. Sajátos megoldás az – és ez a rendelet baja –, hogy elszietett félmegoldásokat tartalmaz.” ...

PARLAMENTI FIGYELŐ

DR. HEGEDŰS MIHÁLY, az FKGP képviselőcsoportja részéről:

„Rendkívüli lehetőség előtt állnak azon képviselők, akik dr. Lábady Tamás párhuzamos véleményével értenek egyet. Ha ezen képviselők nemmel szavaznak a jelenleg tárgyalt törvénymódosításra, és a nem vagy tartózkodó szavazatok száma meghaladja a támogató szavazatok számát, akkor csak az Alkotmánybíróság által meghagyott pontok szerinti terhességmegszakítást lehet végrehajtani.” ...

„A Független Kisgazdapárt nem fogadhatja el a terhességmegszakítást mint a családtervezés brutálisnak tartott formáját. Ugyanakkor a valódi válsággal küzdő, áldott állapotban lévő nőknek segítő kezet kíván nyújtani a válságból való kiút keresésére. Az eddigi tapasztalatok bebizonyították, hogy még az eddigi, kevesebb segítséget nyújtó, szakszerű és megértő beszélgetés, a háromnapos gondolkodási idő is sok esetben elég volt az eredeti szándék megváltoztatására, mindenféle jogi kényszer nélkül.

A tapasztalat szerint az ilyen döntés óriási, felszabadult örömet ad a leendő anyának, és a mégiscsak vállalt gyermekre úgy tekintenek, mint Isten különös ajándékára.” ...

„A probléma természetesen nem választható szét attól a morális válságtól, amit a szocialista uralom évtizedeinek pusztító hatása okozott Magyarországon. Csak a hagyományos erkölcsi értékek, a család szentségének helyreállítása hozhat igazi megoldást. Ebben fontos és kikerülhetetlen szerepe van a szeretet törvényeit hirdető keresztény egyházaknak. A kormánynak pedig olyan társadalmi és gazdasági politikát kell folytatnia, ami tudatosítja az emberekben: a gyermekvállalást a nemzet egész közössége kiemelt értéknek tekinti.” ...

BÉKI GABRIELLA, az SZDSZ képviselőcsoportja részéről:

„Mielőtt bármit mondanék a törvényjavaslatról, engedjék meg, hogy nagy hangsúllyal leszögezzem: nincs abortuszpárti álláspont. Azt gondolom, hogy mindenki, aki józanul gondolkodik, tudja: az abortusz rossz dolog, elkerülendő dolog, következésképp magzatvédők és liberális szabályozást vallók között nem abban van a különbség, hogy az egyik támogatná az abortuszt, a másik pedig nem, hanem a kérdés kezelésének módjában, hogyanjában, hogy hogyan viszonyuljunk a kérdéshez.” ...

„Amikor a magzatvédelmi törvényről gondolkodunk, tudnunk kell, hogy olyan kérdéshez akarunk hozzányúlni, amelyik a legszemélyesebb magánügye az embernek, illetve a magzatot hordozó nőnek. Olyan kérdésről van szó, amely kapcsán talán a legnyilvánvalóbbá válik a biológiai egyenlőtlenség a két nem között, hiszen egy nemi aktus következményét a nőnek kell vállalnia.

Jogi szabályozásról kell döntenünk, jóllehet ez olyan kérdés, amelynek nagyon sokféle megközelítése van. Világszerte folyik a vita az abortusz megítéléséről, a magzat életjogának megítéléséről; ez alapvető filozófiai kérdés, de meg lehet közelíteni szociológiai szempontból, etikai szempontból és sok más szempontból is. A mi dolgunk azonban az, hogy a jogi szabályozás kereteit megtaláljuk; annak a jogi

szabályozásnak a kereteit, amelynek az a lényege, hogy határt húz az állami beavatkozás lehetősége és a magánszféra között.” ...

„Az a döntés, amelyet az Alkotmánybíróság hozott, kinyitotta most ezt a kérdést, és érzékeljük, hogy fellángolnak a viták a magzatvédő álláspont és a liberális szabályozás között. Számomra nagy öröm, hogy az a javaslat, amelyet az egészségügyi tárca képviselője letett az asztalra, kitart a liberális szabályozás mellett, csak minimális módosítást hajt végre a '92-ben bevezetett törvényen. Érezhető a szándék, hogy csak minimálisan, a legszükségesebb pontokon nyúljon hozzá a jelenleg hatályos szabályozáshoz; és érezhető a szándék, hogy kitartson a mellett a szemléletmód mellett, aminek a jegyében a '92-es törvény megszületett.

Az Alkotmánybíróság azt a feladatot róta ránk, hogy teremtsünk jobban egyensúlyt, a hatályos szabályozáshoz képest még inkább egyensúlyt a nők önrendelkezési joga és az állam életvédelmi kötelezettsége között. Sokan a nők önrendelkezési jogát és a magzat élethez való jogát állítják szembe. Azt gondolom, ha ezt tesszük, megoldhatatlan csapdaszituációba kerülünk.

Fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy az Alkotmánybíróság nem döntött a magzat jogalanyisága kérdésében, hanem arra hívta fel a figyelmet, hogy az állam tegyen többet azért, hogy a magzat a nő számára vállalható legyen. Vagyis a mérleg egyik serpenyőjében a nők önrendelkezési joga van, a másik serpenyőjében pedig a segítségnyújtásnak mindazok az eszközei, amelyeket az állam kínálhat a gyermek vállalása érdekében.” ...

DR. CSÁKY ANDRÁS, az MDF képviselőcsoportja részéről:

„Indoklásában a testület azt is leszögezi – idézem: „a természettudományok fejlődése következtében a megszületés többé nem magától értetődő természetes és minőségi választóvonal a magzati és emberi lét között. Biológiai, főleg genetikai szempontból az egyedi emberi élet nem a születés és a halál, hanem a fogantatás és a halál közötti egységes folyamat”. Ennek alapján a kérdés az: kiterjedjen-e az ember jogi fogalma a születés előtti időszakra is, egészen a fogantatásig. A jogalanyiság – mondja ki a határozat – ilyen kiterjesztésének jellege és hordereje csak a rabszolgaság eltörléséhez hasonlítható, de annál is jelentősebb lenne. Ezzel az ember jogalanyisága elérné elvileg lehetséges végső határát és teljességét, az ember különböző fogalmai ismét egybeesnének.

Az Országgyűlés nem élt a felkínált lehetőséggel, a rabszolgaság mellett döntött.” ...

„Bár az úgynevezett vezérszónoki rendszerben tárgyaljuk a törvényjavaslatot, az eltérő álláspontok miatt nehéz egységes véleményt közvetíteni. Többen vagyunk, akik az alapelvvel nem értenek egyet, azaz szükségesnek tartanánk a magzat jogalanyiságának kimondását, még annak a kompromisszumnak az árán is, hogy az csak a későbbiekben hatályosulna. Hosszabb távon ez lehet az egyetlen helyes döntés, és mind morális, mind gazdasági szempontból célszerűbbnek

PARLAMENTI FIGYELŐ

tűnik, mint azon fáradozni, hogy milyen bevándorlási politikával próbáljuk kompenzálni drámaian fogyó népességszámunkat.

A Magyar Demokrata Fórum képviselőcsoportja abban egységes, hogy jelen formájában nem tudja támogatni a törvényjavaslatot. Nyitottak vagyunk a magzat védelmét szolgáló, minden módosító javaslat iránt, és ezek ismeretében végül ki-ki lelkiismerete szerint fogja eldönteni, hogy támogatja-e a törvényjavaslatot vagy sem.

Köszönöm a figyelmüket. *(Taps az MDF padsoraiban. – Nagy taps a MIÉP padsoraiból.)* ...

SZÁSZFALVI LÁSZLÓ, az MDF képviselőcsoportja részéről:

„E törvényjavaslattal a jövőről, az életről és a felelősségvállalásunk erkölcsi alapjáról állítunk ki bizonyítványt. Arról teszünk bizonyosságot, hogy az elfogadandó törvény csak egy közömbös legyintés üzenetét tükrözi-e az állam, a nemzet polgárai és családjai felé, vagy azt a közös tusakodást és erőfeszítést, a közös felelősségvállalást, hogy minden egyes megfogant magzat minden előítélet és diszkrimináció nélkül megszülethessen, élhessen és boldogulhasson.

Itt és most közös felelősségünkre és lelkiismeretünkre apellálok. Nem a szigorítás szándéka és a liberális akarat feszül egymásnak, hanem megfogant emberi életek, jogképes emberi lények néma sikolya hallik, amelyet nekünk meg kell hallanunk. Az önrendelkezés következményeként megfogant emberi életeket nekünk kell alkotmánnyal és törvénnyel ahhoz hozzásegítenünk, hogy egykor majd ők is élhessenek a saját önrendelkezési jogukkal. Ellenkező esetben nem tettünk semmit, csak méla közömbösséggel, közönyösséggel engedünk továbbra is zöld utat annak a folyamatnak, amellyel az elmúlt évtizedekben több mint 5 millió megfogant életet tudatosan kioltottunk.” ...

ERKEL TIBOR, a MIÉP képviselőcsoportja részéről:

„Ötven év óta úgy folyik az életünk, hogy az életmeder egészséges szakaszait az erkölcs, a tisztesség, a kölcsönös megbecsülés, a becsületes gyarapodás, a szeretet – és még órákig sorolhatnám – irányában lezárták. Mi pedig hömpölyögtünk a szocialista embertípus majdani kialakításának ígéretével, mocsárról mocsárra. Miközben a kíméletlen emberi önzés, az anyagiasság, a könnyebb és felelőtlen élet vonzása gyilkossá tette a 20. század emberét, nemcsak egyedileg, de állami, jogalkotói szinten is. S hogy mi, e helyzetet tűrhetetlennek ítélnék ott láthatjuk az ENSZ idézett cikkelyében megjelölt népiértő célt is a mocsarak sorában, azt az igazolja, hogy a tobzódó magzatgyilkosság területén az összes volt szocialista országban ugyanez a folyamat zajlott le és zajlik ma is, és nagyságrendekkel súlyosabb eredménnyel, mint a szintén erkölcsét rombolni engedő Nyugat országokban. Talán egy kivételével a mi környezetünkben: a lengyeleknél, akik ugyan a példát rögtön ellensúlyozni igyekeztek az anyahalálalokkal, de ez nem igazolt tény, csak egy szép mese – már akinek szép.

A folyamat mérhetetlen cinizmusára és képmutatására jellemző, hogy míg elképzelhetetlen olyan büntett, akár visszatérő formában is, amelyért a bűnös – ítélet eredményeként – életét vesztené nálunk, a legvédtelenebbeket és legártatlanabbakat, átlagban naponta 189-et, ítélet nélkül fosztják meg több évtizednyi életlehetőségétől. Ez 1998-as adat, a korábbiak meghaladták a napi kétszázat, és a csúcs a hetvenes években – az államtitkár asszony idézte az imént – 548 naponta.

Ez tehát a fő ok, ami miatt a Magyar Igazság és Élet Pártja ezt a törvénymódosítási elképzelést nem tudja és nem is hajlandó támogatni, mert a javaslat lehetővé teszi ennek az igazságtalan és életellenes folyamatnak a további működtetését egyetlen ítéletet hordozó szó révén: válsághelyzet, amit azzal lehet igazolni, hogy nemcsak mondja, de alá is írja, hogy válsághelyzetben van az érintett.” ...

Részletek az Országgyűlés Egészségügyi és Szociális Bizottságának üléséről (2000. március 13.)

DR. PUSZTAI ERZSÉBET egészségügyi politikai államtitkár:

„Nagyon komolyan szeretném felhívni mindenkinek a figyelmét a férfiak felelősségére. Mindig csak arról van szó, hogy a nők, meg a nők, meg a nők, meg a nők fogamzágátlása. A magyarországi férfiak döbbenetesen ritkán gondolnak arra, hogy a nemkívánt terhességet nekik is meg kell előzni. Pedig már csak azért is, mert a valószínűsége körülbelül ekkora. Egyrészt mindig ketten vannak. Tehát a részvételi arány 50–50 százalék. *(Zaj a férfi képviselők körében.)*” ...

SZABÓ SÁNDORNÉ (MSZP):

„... nagy izgalommal vártuk, és az, ami itt előttünk van, kicsit megnyugtató bennünket, nem teljesen, csak egy kicsit. A kérdéseknél nem tettem fel a kezemet, de ha kérdezni is akartam volna, az lett volna a költői kérdésem – amelyre nem várom a választ –, hogy tagja-e Harrach miniszter úr a kormánynak. Mert előttünk a kormány javaslatként szerepel ez, és Gógl miniszter úr írja alá, de tudjuk és olvastuk rengeteg formában, hogy Harrach miniszter úr össze is hívott különböző tanácskozásokat, hogy ellenvéleményt fogalmazott meg ezzel az előterjesztéssel kapcsolatban. Különösen azért tartom ezt indokoltnak fölvetni, mert ebben az előterjesztésben is szerepel egy olyan pont, hogy neki is részt kell vennie az egészségügyi miniszterrel egyetemben a szociális indikációra való hivatkozásnál, tehát a térítés megállapításánál. Nagyon fontosnak tartom, hogy az ehhez való viszonyunkat ismertessem a jelenlevőkkel, illetve a kormány képviselőivel.

Örülünk annak, hogy a válsághelyzetre való hivatkozás benne van. Még jobban örülünk annak, hogy a taxatív felsorolásra nem került sor, mert úgy érezzük, hogy az szűkítés lett volna mindenképpen. De

PARLAMENTI FIGYELŐ

már most szeretnénk megfogalmazni azt, hogy félünk is attól – pont az előbb emlegetettek alapján –, hogy mi lesz belőle.” ...

DR. SURJÁN LÁSZLÓ (Fidesz):

„Ugyanakkor azt a problémát is meg kell osztanom a tisztelt Bizottsággal, hogy a törvény jelenleg egy alkotmánybíróági döntés alapján az előterjesztő által a leginkább szükségesnek vélt módosításokat hozta elénk, ami azt a célt szolgálja, hogy a törvény alkotmányos állapotba kerüljön. Én értem és méltányolom is ezt a megközelítést, csak azt kérem mindenkitől, értse meg, hogy ezáltal a képviselőknek az a része, akik annak idején ennek a törvénynek az A-változatát támogatták és a B-változatot nem, azok most egy nagyon nehéz lelkiismereti helyzetbe kerülnek, mert nincs módjuk; a Hárszabály szerint is csak azon paragrafusokkal kapcsolatban tudunk akár módosításokat is előterjeszteni, amelyeket a törvény megnyitott. Tehát azt a fajta öntisztázó, belső lelkiismeret által, belső kényszer által diktált lépést, amelyet annak idején az egyébként harmincegynéhány százalékban szavazott A-változat kínált, azt ez a törvény most nem kínálja. Következésképpen nehézségei lesznek a képviselők egy részének, amely adott esetben – legyenek kormánypártiak vagy nem, legyenek miniszterek vagy nem – azt a helyzetet eredményezi, hogy egyébként a frakcióban lelkiismereti szabadság alapján lehetővé tett megoldással éljenek, magyarul, ne szavazzák meg a törvényt. Még akkor is, ha saját módosító indítványaik esetleg előrébb is viszik, és a közös akarattal előrébb viszik.” ...

„Arra is figyelmeztetnék, hogy az Alkotmánybíróóság eddigi döntéseiből levezethető, az abortusztilalom nem alkotmányellenes. Egyetértek azokkal az érvekkel, amelyek itt elhangzottak. Hozzáteszem, katolikusként tudom, nincs erkölcsi jogom törvényi erővel a magam világnézetét másra rákényszeríteni. Tehát nem abba az irányba kell elvinni ezt a törvényt, amelynek a társadalomra gyakorolt hatásai bizonyos értelemben negatívak, hanem abba az irányba, amelyekben pozitívak, amelyekben az abortuszt fölöslegessé és értelmetlenné tesz, amikor arról aztán vélekedhetünk filozófiailag, hogy ki hogyan értékeli. Az egyik így értékeli, a másik úgy értékeli. Én nem tudok attól eltekinteni, hogy számomra az élet megismételhetetlen és egy egyszeri dolog. Attól sem tudok eltekinteni, orvosként, hogy a fogamzással létrejött az a genetikai egység, amely utána már megszabja az összes továbbiakat. Tehát ha tetszik, orvosként legalább annyira, vagy még annyira abortuszellenes vagyok, mint keresztényként. De most nem ez a kérdés.” ...

DR. CSÁKY ANDRÁS (MDF):

„Köszönöm szépen. Nagyrészt megegyezik Surján képviselő úrral a véleményem nemcsak az orvos jogán, hogy a természettudományi szempontból nem lehet kérdés, hogy a fogantatástól indul az élet. Arról nem is beszélve, hogy az eredeti törvényjavaslatnak a beveze-

tője is kimondja azt, hogy a fogantatással induló magzati élet tiszteletet érdemel. Azonban itt többen, államtitkár asszony is, felszólalás kapcsán is elhangzott az egyensúly megteremtésének igénye, hogy az egyensúly irányába sikerült elmenni. Nem hiszem, hogy egyensúlyról lehet beszélni akkor, amikor végeredményben azon vitatkozunk, hogy egy természettudományi alapon mindenki által elfogadott tény esetén milyen körülmények között lehet egy életet elpusztítani.

Az Alkotmánybíróságot citálják. Az Alkotmánybíróság döntései arra jók, hogy magyarázzuk jobbra-balra. Az alkotmánybírósági döntésben az is benne van, hogy a törvényalkotó lehetősége, hogy a magzat jogalanyiságáról döntsön. Ezt nem vállalta magára az Alkotmánybíróság. Akkor, amikor a kormányzat ezt a törvényjavaslatot benyújtotta, akkor továbbra sem vállalta, és az Országgyűlés sem fogja vállalni azt, hogy ebben egyértelműen állást foglaljon. Nyilvánvalóan azért, mert ha állásfoglalásra kényszerül, akkor csak egyféle lehet az ezzel kapcsolatos állásfoglalás." ...

ERKEL TIBOR (MIÉP):

„... a télen elkezdődött egy Népszava-cikkkel, lehet, hogy nem ez volt az első, de erre emlékszem. Ebben Pusztai államtitkár asszonyt interjúvolta a valaki. A cikk gyakorlatilag nem a magzatvédelmi törvényről szólt, hanem az abortusztörvényről, és innentől kezdve nem tudok egyetlenegy olyan sajtómegnyilvánulásról, olyan médiavitáról, olyan bármiről, ami ebben a témában megszólalt, ahol ne az abortusz lett volna a téma. (*Dr. Pusztai Erzsébet: Nem hinném.*) Egészen biztos egyébként, engedje meg, annál is inkább, mert hiszen itt arra volt kihegyezve az interjú készítője részéről a kérdések sora, hogy vajon milyen korlátozások lesznek, és igaz-e az, hogy az első abortusz ingyen lesz, s majd az utána következők mind drágábbak, illetve az majd igazán drága lesz.

Ez a felvetett kérdés innentől kezdve soha nem került le a napirendről a sajtóban, majdnem azt mondhatnám, hogy egy hecckampányt indítva azok között a fiatal vagy idősebb nők között, akiknek még reményük volt arra, hogy az esetleg megszületendő magzatot idejekorán elvetessék, most még olcsón.

Tisztelettel javasolom, a valódi hozzászólásom előtt, a tisztelt Egészségügyi Minisztériumnak, szíveskedjék vizsgálatot folytatni ennek az időszaknak a statisztikai adataiból, hogy mennyivel növekedett meg az abortuszok száma tavaly decembertől kezdve napjainkig. Az az érzésem, hogy meglepő eredményre fognak jutni. (*Zaj.*)" ...

Szász Anna

Iskola a Zöld Kakashoz

Egy lehetséges modell a hátrányos helyzetű tanulók
középfokú képzésére

Magyarországon negyven évig – 1949-től 1989-ig – nem működtek magániskolák, alternatív tanintézmények. Első fecskéként 1989-ben jött létre a solymári Waldorf óvoda. Ezt követően viszont, a kilencvenes évek elején valószínűleg iskolalapítási boommak lehettünk tanúi. Egymás után alakultak a nyugat-európai reformpedagógiai irányzatokra épülő, magán-, illetve alapítványi iskolák. Többségük azon új vagy régi jobb módú csoportokhoz tartozók, akik meg tudják fizetni a hagyományos iskolákénál liberálisabb közegben folytatott elitképzést. Az egységes, nyolc plusz négy osztályos iskolarendszer a magánintézmények születésének, illetve az állami-önkormányzati iskolák előbbiekkal folytatott konkurenciaharcának következtében felbomlott. Jó-e ez, vagy sem, ennek megítélésére jelen dolgozatban nem vállalkozhatok. Az mindenesetre tény, amit különböző felmérések is igazoltak, hogy ma a tanköteles korú népesség 30 százaléka (!) valamilyen okból és valamilyen szinten sérült, aminek következményeként, testre szabott segítség nélkül, még a középiskolai tanulmányait sem képes elvégezni. Vagyis, a jövőjét tekintve tökéletesen esélytelen.

Azon az 1999-es Konferencia az értékközvetítés feszültségeiről című tanácskozáson, amelyet az MH Líceum Alapítvány rendezett, és amelyen pedagógusok, pszichológusok, szociológusok és filozófusok vettek részt, egyebek között ennek okairól és az iskolarendszer számára ebből adódó következményeiről vitatkoztak. A résztvevők hangsúlyozták: az egész közoktatás alapkérdése az integráció–dezintegráció.

A Zöld Kakas MH Líceum nem csupán arra vállalkozik, hogy a normál középiskolákból különböző okokból kihullott 15–25 éveseket eljuttassa az érettségig, de arra is, hogy személyiségük pozitív vonásait megőrizve, visszaintegrálja őket az oktatási rendszerbe, következésképpen a társadalomba.

Miért akar valaki Magyarországon hátrányos helyzetűek számára iskolát alapítani?

Kerényi Mária magyar szakos középiskolai tanár a Zöld Kakas igazgatónöje és Dániel Júlia a helyettese, angol szakos, úgyszintén középiskolai tanár, kollégák és barátok, legfőként azért, mert a hagyományos, porosz rendszerű iskolákban nem érezték magukat igazán jól. Viszont mindketten megtalálták a hangot a zűrös gyerekekkel. Sőt, kifejezetten jó kapcsolatot tudtak velük kialakítani. Az 1996/97-es tanévben mind a ketten egy akkor induló középiskolában tanítottak, de

nem találták meg ott a helyüket. Szerettek volna valamerre továbbmozdulni.

„Juli, gyere, csináljunk iskolát!” – emlékezik vissza a kezdetekre Kerényi Mária:

– Mérhetetlen naivitással vágtunk bele. Elkezdtük szervezni a tantestületet, kerestük a helyet, hol fogunk tanítani...

Braun József, az MH Líceum Alapítvány elnöke végezte a szervezési munkát, az engedélyeztetési procedúrát, az ő feladata volt a gazdasági ügyek intézése, a pályázatokon való részvétel. Mai tevékenysége az említetteken túl úgy strukturálódik, ahogy az iskola fejlődik – például az információs rendszer kiépítésével, az iskolában keletkező adatok folyamatos számítógépre vitelével egészül ki.

A pályázatokat megírni, a pályázati pénzekkel elszámolni már önmagában jelentős munka. Ez a fajta önkiszákmányolás jellemző a civil szervezetekre.

Mivel az alapítvány családi-baráti alapon létesült – Kerényi Mária és Braun József élettársak, s a kuratórium tagja, Dániel Júlia és a negyedik tag, Szabó Mária szintén a baráti körükbe tartozik –, külön apparátusa nincsen. Felépíteni valamit a semmiből, ehhez – mint mondják – szükséges a teljes bizalom. Ez az ő esetükben eleve adott volt, illetve ma is az.

Braun József tevékenysége nélkül nem működne sem az alapítvány, sem az iskola.

Már némi távolságtartással beszél a közelmúltról:

– Egy ilyen intézményt életre lehelni hallatlanul kalandos vállalkozás. A kilencvenes évek közepén véget ért az iskolaalapítási boom, a gyereklétszám csökkent, az állam ennek következtében a magániskolák létesítését nagymértékben nehezíti. A közoktatás amúgy is az egyik legalaposabban szabályozott része a közigazgatásnak. Az iskola működésének feltételeit a közoktatási törvény írja elő. Maga az iskola mint önálló jogi személy egy kuratóriumi határozattal létrehozható, addig azonban nem működhet, míg nem teljesül az összes, törvényben előírt feltétel: az épülettől kezdve az illetékes főjegyző, az ÁNTSZ, a tűzoltóság és egyéb szervek engedélyéig, a tantestületig és a beiratkozott gyereklétszámig. Na de honnan lenne addig gyereklétszám, míg nincs meg az intézmény? Egyébként is, ami a törvényből kiolvasható, az a valóságban gyökeresen másként történik, számos olyan trükk van, amelyet az ember csak a tapasztalatok révén fedez fel. Ráadásul a jelenlegi kormány oktatási miniszterének első, 1998. augusztus elsejei rendelete *tételelesen* meghatározta, hogy az iskoláknak milyen tárgyi feltételeknek kell eleget tenniük, a portaszolgálatról az udvaron lévő homokos ugrógödörig. Az állami-önkormányzati iskolák e feltételek teljesítésére kaptak három évet: azoknak az alapítványi intézményeknek, amelyeknek engedélyeztetése éppen folyamatban volt, a feltételeket *azonnal* kellett teljesíteniük.

Megjegyzendő, hogy az azonos elbírálás az iskolák fenntartásához szükséges anyagi támogatásban sem érvényesül. A két részből álló normatív támogatásból azt, ami minden tanulót alanyi jogon megillet – azaz a fejpénzt – az alapítványi iskolák is megkapják. A másik részt,

amelyet az úgynevezett közoktatási megállapodás alapján az állam, illetve az önkormányzatok tartoz(ná)nak fizetni, már nem. Ugyanakkor az *egyházi iskolák* az állam és az egyház deklarált szétválasztása, az állam kötelező világnézeti semlegessége ellenére megkapják ezt a második részt is.

Az iskola alapításának gondolata 1997 tavaszán merült föl, a tanítás még annak az évnek a szeptemberében megindult. Megvolt a hely: átmenetileg egy művelődési házban kaptak otthont, és megvolt a tanterület, a program, gyerekek is jelentkeztek, az engedélyeztetési procedura azonban nem ért véget. Az első évben a Burattino Általános és Szakközépiskola fogadta be őket, amelynek ugyan volt egy engedélye önálló középiskolai programra, de nem tudta azt elindítani. A társulás jogilag rendezett volt, ám a programjukra Kerényi Máriaék nem kaptak pénzt.

Az igazgatónő föltette a kérdést kollégáinak:

„Lehet, hogy egy árva buznyákot sem kapunk és akkor is végigcsináljuk a tanévet?”

Szerencséjük volt, végül is sikerült pénzt szerezniük pályázatok révén. Kaptak egyéb támogatást is: például a Budapesti és Pest megyei Mentálhigiénés Programirodától, a Soros Alapítványtól stb. Befejezték a tanévet. De év végén megint csak a bizonytalansággal kellett szembenézniük. Az otthont nyújtó művelődési ház igazgatója a következő évre már nem hosszabbította meg a bérleti szerződést. Újból helyet kellett keresni, újrakezdeni az engedélyeztetési procedúrát, mivel a korábbi feltételek megváltoztak.

Augusztus közepén találtak rá a József Attila lakótelepen egy hajdani bölcsőde elhagyott épületére. A Ferencvárosi Önkormányzattól bérleti díj fejében egyelőre négy évre megkapták. Olyan állapotban volt, hogy szeptemberben nem lehetett beköltözni. Átépítették, az eredetileg teljesen más funkciójú épület ma igen szerényen, de megfelel az iskola céljainak.

A program

Voltak elképzeléseik. Több mindent átvettek a reformpedagógiák módszereiből, de nem gondolták, és ma sem gondolják, hogy bármelyik módszer törhetetlen hívének kellene lenniük. Voltaképpen előbb volt meg a *célcsoport*, mint a program. Ám a célcsoportot is szűkebb határok között kellett meghatározniuk.

Dániel Júlia:

– Azt mondtuk, jöhetnek a *problémások*. Sok mindent végiggondoltunk, de a valóság lényegesen több és másfajta problémát sodort eléink, mint azt elképzeltük. A tanári karból sokan sokféle dolgoztunk, vannak tapasztalataink. Legtöbbet Győrik Edittől, a Belvárosi Tanoda vezetőjétől tanultunk. De úgy gondoltuk, többet ér, amit magunktól izzadunk ki, mint amit ortodox módon egy irányzatból megvalósíthatunk.

Lassan világosodnak az okok, hogy mitől válik egy gyerek hátrá-

nyos helyzetűvé. A gyerekek többsége ebben a mai rideg, szeretetlen világban sérül. Nagy részük valahogy mégis csak átvészeli. A mi gyerekeink az átlagnál érzékenyebbek. Nincs szinkronban az értelmi és érzelmi fejlődésük. A részképességeik között szakadékok vannak. Sok gyerekünk diszfunkciós: diszlexiás, diszgráfiás, diszkalkuliás. De ez azért még nem elég indok ahhoz, hogy valaki kipottyanjon a hagyományos középiskolából. E mögött mindig többféle ok rejlik. Személyes, illetve családi jellegű okok, amelyek egymásra halmozódnak és amelyeknek következménye az iskolai kudarc.

Mi úgy gondoljuk, fontos, hogy a gyerekeket megtartsuk a képzésben, hogy ne lefelé integráljuk, hanem fölfelé, s ha van olyan képessége, amiben kimagaslik, akkor arra kell építenünk. Fontos előre végiggondolni, mi szükséges ahhoz, hogy le tudjanak érettségizni. Fontos továbbá, hogy elfogadjuk egymást. Nem arról van szó, hogy a gyerek bármit tehet, hanem arról, hogy *elfogadom a személyiségét, szeretem őt*, ám ez nem jelenti azt, hogy adott esetben a tetteit is elfogadom. Ezt a fajta elfogadást otthon, a családban nem érzékelik, a társadalomban még kevésbé. Itt is sokáig tart, míg ráéreznek.

A Zöld Kakas Líceum pedagógiai programja két részből áll: az egyik rész tartalmazza az érettségi, a közismereti és egyéb tárgyakból a tantárgyi követelményeket, a másik az úgynevezett mentális blokk, amelyben van tanulásmódszertan, drámapedagógia, ön- és emberismeret, karriertervezés. A program talán legfontosabb alaptétele a kiszámíthatóság. A diákokat nem állítják váratlan helyzetek elé. Nincs váratlan feleltetés, nincs váratlan dolgozatírás. Legkevesbé lehetséges ilyesmi fegyelmezési vagy büntetési célzattal, ahogyan az olyannyira szokásos a hagyományos iskolákban. Azaz nincs *szívátás*. A tanulók mindkét félén megkapják az arra az időszakra vonatkozó részletes tanmenetet, a beszámolókat és dolgozatok pontos időpontjával. Az érettségi tárgyakból félévente vizsgázniuk kell.

Az iskola specialitása, hogy a tanév kezdetén minden diákjával szerződést köt: „A szerződés tárgya az iskola által működtetett középiskolai képzési programban Diák részvétele.” A szerződés tartalmazza a diák jogait és kötelezettségeit. A jogai között szerepel, hogy „Teljesítményéről, eredményeiről folyamatosan tájékoztatást kapjon: hogy tanulási problémái megoldásához segítséget kérjen.”

A diák kötelezettségei egyebek közt: „Az iskolába pontosan, tanulásra alkalmas állapotban érkezik... Nem csinál olyat, ami másnak rossz... Az iskolába fegyvert, drogot, alkoholt nem hoz.”

Az egyéni szerződésekben szerepel minden olyan körülmény, ami az illető diákra vonatkozik. Milyen nyelvi csoportba kerül; ha diszkalkuliás, mit tanul matematika helyett; ha dolgozik, hogyan pótolja a mulasztott órákat stb.

Az újakkal ideiglenes szerződést kötnek, amelyben feltételül szabják, hogy az első félévben minden tárgyból jusson el a vizsgáig. A második félévben már vele is ugyanolyan szerződést kötnek, mint bárki mással.

A szerződés pontokba foglalja az iskola kötelezettségeit is, amelyek jórészt a diákok jogainak, illetve kötelezségeinek tükörképei. Például

a diák kötelességei közé tartozik, hogy „Mentort választ”, az iskoláé, hogy: „Mentort biztosít Diák számára.”

Külön fejezet a felek közötti megállapodás, mely szerint „Jelen szerződést közös megegyezéssel félévente egyszer módosíthatják.” Továbbá: „Amennyiben Diák jelen szerződésben vállalt kötelezettségeinek nem tesz eleget, Iskola képviselője szigorított tartalmú kiegészítő szerződés megkötését kezdeményezi...” Végül „Három kiegészítő szerződés nem teljesítése esetén Felek levonják azt a következtetést, hogy nem tudnak eredményesen együttműködni és megszüntetik Diák hallgatói jogviszonyát.”

Ezek a szerződések nem pusztán formalitások. Mindazok a diákok, akikkel beszélgettem, nagyra értékelik, hogy az iskola egyenrangú partnerként kezeli őket.

„Nem olyan, mint a többi, spártai iskola, ahol a diáknak kuss. Itt emberszámba vesznek” – mondta egy negyedik, illetve tizenkettedik osztályos fiú, hozzátéve, hogy számára ez az iskola az utolsó esély.

A szerződéseket természetesen az iskola is komolyan veszi. A kiegészítő vagy kis szerződések ugyan haladékat adnak a „Diák” számára, de a feltételek szigorúbbak, mint amelyeneket az alapszerződés tartalmaz. A diák hallgatói jogviszonyának megszüntetése azonban csak a legvégső eszköz.

Ottlétemkor két esetben is arról tárgyalt az igazgatónő, a helyettese, a diák osztályfőnöke és mentora, hogy milyen ajánlatot lehet tenni az érdekelteknek: az egyik lánynak, aki két osztályt végez egyszerre, de a megengedett óraszámnál többet hiányzott, és a másikkal, aki elmulasztotta a beszámolót a féléves történelemanyagból, noha ez volt a feltétele, hogy év végén érettségit tehessen. Mind a két esetben megtalálták a módját, hogy *ne kérdőjeleződhessenek meg* az iskola követelményei, ugyanakkor a feltételek a két diák számára is teljesíthetőek legyenek.

Az már nem az iskola szándékain múlott, hogy a két lány közül az egyiket elvitték a szülei.

Egy s más a diákokról

Párbeszéd-törredék.

Tanárnő:

„Most beszéljünk a munkáról. Nem szívatás lesz, hanem munka...”

Mi volt tegnap az ... órán?”

Diák:

„...Annyi a probléma... Ha én azt mind elmondanám... Az X. egy f! Gyűlölöm a ... órát! A matek viszont most király. Az N. olyan példákat ad, amiket én is meg tudok csinálni, és azt mondom, f...a. Ha oda akarok figyelni, de unalmas, akkor nem tudok odafigyelni...”

A Zöld Kakas Líceumban az 1999–2000-es tanévben 115 növendék tanul. Néhány, esetlegesen kiválasztott diákkal folytatott beszélgetésből nehéz levonni általános érvényű következtetéseket. Legföljebb valamelyest tájékozódhatunk.

Az kiderül, hogy a tanulók széles körből rekrutálódnak. Akad közöttük vidékről származó, kissé nehezebb felfogású lány, aki szerint az otthoni középiskolákban rosszak voltak a tanárok és a diákok. Az előbbiek nem voltak elég türelmesek, az utóbbiak pedig folyton heccelték: „Sokat kellett stresszben lenni.” Itt nem kell, itt jobb a közöség, jobbak a tanulmányi eredményei is.

Egy húszéves, kedves fiú, aki gyerekkori betegsége következtében már az általános iskolában is bukdácsol, az utolsó két évet egy alapítványi iskolában végezte, ahol „nem hideg, szürke, állami, hanem különleges tanárok tanítottak. Ott jó tanuló voltam, ott képes voltam elfogadni, hogy tanulni kell”, aztán a középiskolában megint nehézségei támadtak, átjött ide. „Ez jobban emlékeztet arra a másikra, ez is alapítványi, de most nem tanulok jól, ez most nehéz, nagyobbak a követelmények.” Többé-kevésbé tudatában van a korlátainak. Nincs más vágya: „Csak érettségizzek le... Az a fontos, hogy ne a szüleim tartsanak el... Dolgozni akarok. Tudni, hogy iksz ideig ugyanazt fogom csinálni. Olyan vagyok, mint egy öregember, nem szeretek változtatni.”

A növendékek között van olyan lány, akiről tudják, hogy éveken keresztül prostituáltként élt, leginkább azért, hogy eltartsa az anyját, de értelmes, és kellő segítséggel képes arra, hogy főiskolai diplomát szerezzen. Van egy kisgyerekes mama tanítványuk is, ő húszéves, és viszontagságos iskolai múlt áll a háta mögött. A Zöld Kakasban is most járja harmadszor az elsőt, de most egyéni tanrendű, egészen jó tanuló, érettségi után a Színművészetire szeretne jelentkezni. Gyakran bejár az iskolába, magával hozza a kislányát: „Ő így, egyévesen totálisan iskolagyerek, szeretik is, nyugodtan elmehetek órára, mindig van ember, aki vigyáz rá.”

Egy fiú – ki tudja, miért –, aki azt kéri, hogy ebben az írásban nevezem *Horizont*nak, egy Pest környéki szakközépiskolából pottyant ki, a hiányzásai miatt. Beteg volt, asztmás. Most is előfordul, hogy mulaszt: „De ezek olyan egészséges hiányzások... Itt jobb a levegő az emberek között. Nem nézik le az elsősöket... A tanulás most sem megy túl jól, korrepetálnak a tanárok, így tudok csak a félévi vizsgákra felzárkózni...”

S. húszéves, jó arcú, kulturáltan társalgó fiú: „Mindig baj volt velem, mindig deviáns magatartású voltam. Nem komoly dolgokról volt szó. Olyasmikről, amik nem értek bele a tanárok elképzeléseibe a diákokról. Mindenhol elkerültem. Több általános iskolába jártam, öt-hat gimnáziumba. Nekem nem lehetett szavam, mert a tanár az a tanár. A diáknak kuss. Nem tudják, mennyit ártanak vele. Meghúzzák, és már nem az lesz belőle, ami lehetne. Itt is tanulni kell. De ez az iskola más. Itt igyekeznek az embert nem teleszórni egyesekkel, ami nagyon fontos, lélektanilag is. Ezt az iskolát én találtam magamnak. Feküdtem otthon a nyári szünetben, a TV-ben volt egy beszélgetés Kerényi Marival... kisebb nyomozás után fölhívtam telefonon. Beszélgettünk. Megírtam a tesztek. Fölvettek. Ez tavaly volt. Ez volt az utolsó lehetőségem...”

A tanároknak is lehetnek konfliktusaik

Párbeszéd-töredék.

Diáklány:

– Tanárnő, megváltozott a rendszer? Eddig volt alku. Most nincs?

Tanárnő:

– Bizonyos dolgokban nincs.

Ebből a szóváltásból az óra folyamán csinos kis konfliktus kerekedett. A lány elszántan és kitartóan provokálta a tanárnőt, aki egy darabig igyekezett nem venni tudomást e törekvésekről, végül kiküldte a leányzót az osztályból.

Később az osztályfőnök, a tanárnő és a lány megbeszélték az ügyet, próbálták elrendezni.

Aligha képzelhető el olyan iskola, amelyben nincsenek konfliktusok. A Zöld Kakas nemcsak abban különbözik a hagyományos iskolától, hogy itt a konfliktusokat nem söprik a szőnyeg alá, de abban is, hogy ezeket nem a tekintélyelv alapján rendezik. A diákok általában roppantul kritikusak, itt ez nyilvánosságot kap:

„Y. jobb tanár, mint X. – Y.-nak marha nagy szíve van, és sokat segít. Meg is van az eredménye, mindannyian tiszteljük” – fogalmazták meg az egyik osztályban a köz véleményét.

A Zöld Kakas tantestülete jelenleg harminc tanárból áll. A többség, Kerényi Máriát is beleértve, másutt is tanít. Ez részben kényszerűség, egy ilyen kis iskola nem tud minden szaktanárt teljes óraszámában foglalkoztatni. Részben pedig el akarják kerülni a belterjességet. A kapcsolatok ápolásának, a módszerek, tantervek, követelmények összehasonlításának a legegyszerűbb módja, ha a tanárok itt is, meg a hagyományos iskolákban is tanítanak. Az viszont fontos, hogy legyenek stabilan itt tartózkodó, kizárólag itt tanító tanárok is.

Egyikük Mislyenác Beáta, 27 éves, angol szakos tanár; a tizenkettedikesek osztályfőnöke, a kezdetektől együtt dolgozik az iskola alapítóival. Egyetemi hallgatóként egy évet tanított általános iskolában, de diplomásként szabályos középiskolában még nem.

Arra a kérdésemre, hogy miből, honnan a vonzalom a deviáns gyerekek, illetve ifjak iránt, azt válaszolja, hogy nehéz megfogalmazni, bár sokat töprengett ezen. Középiskolás kora óta érdekli, hogyan működik az emberi lény. Kiegészítő szakként pszichológiát tanul, negyedéves az ELTE-n, de amit ott előadnak, az szinte hihetetlenül elméleti.

– Az emberben sokféle érzés van. Én vidéken, egy igazán elmaradott környéken jártam általános iskolába, ahol nem vették figyelembe, hogy a gyerekek *mások*, ahol pálcával tartották fent a rendet. Én pedig egy rettenetesen megfélemlített, meghunyászkodó, nagyon-nagyon kiszolgáltatott gyerek voltam. Az volt a szerencsém, hogy utána bekerültem egy liberális szellemű középiskolába. Kezdetben nem is tudtam, mihez kezdjek, mert előtte nyolc évig megszabták minden lépésemet.

Itt mi nagyon ügyelünk arra, hogy a gyerekeink ne legyenek kiszolgáltatottak. A szerződéseket két, közel egyenrangú fél köti, de ők

nem tudják ezeket kezelni, meg kell tanulniuk partnerként viselkedni. Sokféle problémájuk van. Biztos, hogy a személyiségfejlődésük nagyon egyenetlen, egyrészt már felnőttek, másrészt a státusukat tekintve még gyerekek, emiatt az energiájuk szétforgácsolódik, nem elég ahhoz, hogy eredményesen tanuljanak. Volt egy nagyon értelmes, nagyon helyes, kezdetben roppant zárkózott, lassan megnyíló diákunk... aztán egyszer csak reggel nem tudott fölkelni. Fáradtság? Depresszió? Vannak, akik elkopnak, kimaradnak. Aztán visszajönnek a következő évben. Az ember reménykedik. Ez egy mindennapos küzdelem. Sokszor kifacsarva jövök ki az óráról. Máskor jól érzem magam, jó volt velük. Megint máskor meghaltam...

Kiss Tamás, 26 éves, történelem szakos tanár tavaly végzett a Miskolci Egyetemen. Ez az első iskola, amelyben tanít.

Ő a tapasztalatait ekként foglalja össze:

– Maximálisan leköt az iskola. Az érdekel, hogyan lehet ezt a lehető legjobban csinálni, amikor a diákokban nincs meg az érdeklődés, nincs igazán erős motiváció. Előre megmondták, nagyon nehéz munkám lesz. Még az év kezdetén volt egy nagycsoport, esetmegbeszélés a tanároknak, jelen voltak külsősök, a két iskolapszichológus is. Ott kiderült, hogy mindenkinek lehetnek konfliktusai, kisebb-nagyobb problémái. Kerényi Mária igazgatónőnek is. Alapvetően itt nem is olyan a tanári kar, mint egy hagyományos iskolában, itt egészen barátiak a kapcsolatok. Ami számomra vonzó, hogy ezeken az esetmegbeszéléseken, amikor a pszichológusok elemzik az emberek konfliktusait, soha nem ítélik meg, nem mondanak kizárólagos véleményt. Lehet vitatkozni. Mindenki elmondhatja, amit gondol. Ez jó. Nem érzem, hogy az, amit én csinálok, tökéletes, nincsenek olyan eredményei a diákoknak, amilyeneket szeretnék, de nem kell szégyellnem magam emiatt! Kell egy év, valamennyi gyakorlat, míg az ember megtanulja, hogyan kell egy osztályba belépni.

Mentálhigiéné

Az iskola nyíltan vállalt célja és feladata a sokszorosán sérült, kudarcot vallott gyerekeknek fogódzókát adni, mentális segítséget, olyan támasztékokat, amelyeket másutt nem kapnának meg. Többféle eszköz és módszer szolgálja ezt a célt. Az egyik legfontosabb és valószínűleg a leghatékonyabb a mentori intézmény.

– A mentor – mondja erről Kerényi Mária – a diák egyszemélyes segítője. Tudója a diák összes problémájának, öngyilkossági kísérlettől az abortuszig, gyereknevezéstől a szülésig, a családtagok össze- és szétköltözéséig. A mentor tartja kézben a diák ügyeit, kapcsolatot tart a többi diákkal, tanárral, esetleg külső segítőkkel. Az ember ezerszer többet tud a mentoráltjairól, mint amennyit más iskolában tudhat a diákjairól a tanár.

A mentort a tanárok közül a diák választja ki. Ha a diákkal bármilyen probléma van, megválasztásától kezdve a mentor, valamint

az osztályfőnök és a szaktanár igyekszik közösen megoldani a gondokat. A mentor intim ügyekről is értesül. Például arról, hogy a mentoráltja drogot használ.

A drog mint az ifjúsági kultúra ma kiküszöbölhetetlen része a tizen- és huszonevesek minden közösségében megtalálható. Elit iskolákban nagyjából a diákok ötven százaléka érintett, itt, a túlkoros, többé-kevésbé deviáns tanulóknak mintegy a nyolcvan százaléka.

– A drog – állítja Dániel Júlia – nem alapprobléma, hanem tünet. Azért használják, mert problémások. Nem titok, nem tabu, erőteljesen jelen van az iskolánkban. Birkózunk vele, megpróbáljuk kezelni.

A drogprobléma Boga Dóra és Varga Judit negyedéves szociális munkás hallgatókat is foglalkoztatja. Ők egyéves terepgyakorlatot végeznek a Zöld Kakasban, s így teszik föl a kérdést: Mi a teendő azokkal a gyerekekkel az iskolán belül és kívül, akik rendszeresen drogoznak? Egyáltalán kell-e velük valamit kezdeni? (A diákokat ők is gyerekeként említik, noha a többség nagyjából velük egykorú.) A válasz: természetesen igen, lehet mit kezdeni, és kell is. Azokkal, akikről tudható, hogy füveznek, foglalkozni kell. De – mondják – tanulni nem lehet, ha valaki *be van állva*. Nem az iskola feladata a leszoktatás. Viszont, véleményük szerint az ivásnak és a füvezésnek is megvan a maga kultúrája, erre kellene a diákokat megtanítani. Mindenesetre az általuk vezetett délutáni diáklklubban ez téma. A Mátrix című film, amelyet együtt néztek és vitattak meg, mélyen megérintette a tizen-nyolc-húsz éveseket.

A mentálhigiénés programba beletartoznak Körömi Gábor drámapedagógus órái is.

Cél: megmozgatni a gyerekek képzeletét, nyitottabbá tenni őket a világra és önmagukra. Szerepeket kínálni ennek az eleve nyugtalan, kereső generációnak. Pozitív élményeket a kudarcaik ellensúlyozására, feldolgozására.

– Nem vagyok pszichológus – hangsúlyozza Körömi Gábor –, nem is akarom ezt föl vállalni. Játszunk, beleképzeljük magunkat egy szituációba, például a droggal kapcsolatban, és ahogy ezt körüljárjuk, a dolog misztikuma megszűnik.

És hozzáfűzi:

– Nem egyszerű a diákokkal dolgozni, mert gyanakvóak, előítélet van bennük mindennel szemben, ami *fentről*, a felnőttek társadalmából jön. Túl sokszor átvágták őket, túl sokszor visszaéltek a bizalmukkal. Ha azt mondom, egyenrangú felek vagyunk, a tanári tekintélyemből veszítek, de a bizalmukat megnyerem.

A kérdés továbbra is kérdés: mit lehet a drogosokkal kezdeni mindazokon túl, amit az iskola megtesz?

Dániel Júlia válasza:

– Fontos tudni, hogy mi a feladatunk, és mi nem. Ha a gyerekek komoly problémái vannak, amelyek a tanulásban gátolják, akkor előbb ezt a problémát próbáljuk megoldani. Azoknak, akik rendszeresen kábítóznak, kénytelenek vagyunk felfüggeszteni a tanulói jogviszonyát, de segítjük, hogy terápiába kerüljenek és nem engedjük el őket; fenntartjuk a kötődésüket az iskolával.

A tanárok mentálhigiénéje, tekintve az átlagosnál jóval nagyobb terhelést, éppoly fontos, mint a gyerekéké. E célból értekezletet, tematikus megbeszéléseket tartanak, dramatikus esetmegbeszéléseket, pszichológusok irányításával. Ilyenkor terítékre kerülnek a konkrét, személyes pedagógiai problémák, ami óhatatlanul együtt jár az érzékeny felületek horzsolásával, de katartikus élményekkel is.

Vajha ilyen jellegű szembenézést gyakorolnának a hagyományos iskolákban is!

Karácsonyi Cigány Chanuka az alma materben

A Zöld Kakas mögött három iskolaév áll. A kezdeti viszontagságok után meglepő gyorsasággal konszolidálódott. Kialakult a program, az órarend, a működés rendje, s kialakultak a belső és külső kapcsolatok, egyebek közt a Ferencvárosi Önkormányzattal, a kerület iskoláival, a mentálhigiénés intézményekkel, a civil szervezetekkel.

További terveiket néhány mondatban vázolják föl az iskola vezetői:

– Megpróbálunk iskolaszerű iskola lenni. Szabályos tanévnyitót és tanévzárót tartunk, ballagást, szalagavatót. Van iskolanap, iskolai kirándulás, az osztályokról tablót csináltatunk. Mikuláskor bulit rendeztünk a kollégáink gyerekeinek. A Karácsonyi Cigány Chanuka, ez a minden gyerekünk számára megülhető ünnep a mi találmányunk, amivel hagyományt szeretnénk teremteni. Azt szeretnénk, ha az iskola szabályos alma materré válna, amire később a tanítványaink visszaemlékeznének, amiről mesélni lehet, ahová kötődnek, ahová visszatérnek.

A Horizont álnévű fiú, miközben beszélgettünk, azt mondta, a szülei nagyon örülnek, hogy ő idejár, hogy megtalálta a helyét az iskolában.

– Látják, hogy nyugodtabban megyek haza, nem izgulok a másnap miatt. Az otthoni haveroknak is szoktam az iskoláról beszélni. Én nem szégyellem ezt az iskolát. De a haveroknak azt szoktam mondani, az MH Líceumba járok. Ez azért komolyabban hangzik, mint a Zöld Kakas.