

## SZALAI JÚLIA

### A jóléti fogda – I.

A szemünk előtt történt, mégis alig vettük észre, hogy az elmúlt másfél évtized során a helyi szintű szegényellátás – magyarán a szociális segélyezés – a szerény eseti pénzosztás egykori manufakturális rendszeréből mára százmilliárdokat mozgó jelentős *iparág*gá terebélyesedett. E fejlemény annál is inkább figyelemre méltó, mivel a gyors térfoglalás gyakorlatilag a nulláról indult: az új „iparág” sem a jelenleg benne dolgozó tízezrek szakmai képzettségét és gyakorlatát, sem az általa megforgatott pénzeszközök nagyságrendjét, sem éves forgalmi adatait tekintve nem építhetett a szocializmus időszakának előzményeire<sup>1</sup>.

#### Bevezetés

Persze magam is jól tudom: az önkormányzatok támogatási rendszeréről nemigen szokás az „ipari” metafora aurájába tartozó fogalmak, így a termelés hagyományos termelékenységi, hatékonysági, foglalkoztatási és költségmutatóinak nyelvén beszélni. Ha szóba kerül, a viták terepét inkább az igazságos elosztás ütköző felfogásai, a rászorultsági elv szigorúbb érvényesítésének követelései, valamint az „adófizetők pénzén élőködő” rétegekkel – mindenekelőtt a cigányokkal – szembeni csillapíthatatlan indulatok uralják. Így azután a gazdaságból kölcsönzött szempontok alkalmazása nem egyszerűen szokatlannak, hanem egyenesen a tárgytól idegennek tűnhet.

A segélyezés folyamatszerű értelmezését, a nagyüzemi jelleget előállító és fenntartó mechanizmusok közelebbi szemügyre vételét, illetve a befektetést a megtérüléssel egybevető megközelítést azonban talán indokolhatja a kétely, amely a segélyezéssel mint hathatós szegényellátási formával szemben felvetődik. Az utóbbi években egymástól függetlenül lebonyolított szegényvizsgálatok ugyanis egybehangzóan arra a követ-

<sup>1</sup> Ilyen előzmények már csak azért sem alakulhattak ki, mert – mint emlékszünk – a szociális segélyezés még a rendszer végóráiban, az ugrásszerűen növekedő jövedelmi egyenlőtlenségek és a nyílttá váló szegénység idején is alig-alig jutott szerephez: egyedi elbírálás alá eső tanácsi juttatások folyósítása legfeljebb az időseket, a fogyatékosokat, illetve a gyermekes családokat megillető társadalombiztosítási javadalmazások kipótlására, amolyan „rásegítő” alkalmi megoldásként jött számba.

keztetésre jutottak, hogy – a támogatási rendszer minden módosítása, szabályozásának minden technikai csiszolása és a segélyekkel foglalkozók minden szakmai továbbképzése ellenére – jottányit sem csökkent a hazai szegénység mértéke, a társadalmi kirekesztettségé pedig még növekedett is.<sup>2</sup> A segélyezés a szegényeken tehát vajmi keveset segített. Így pedig magától adódik a kérdés: ha már eredeti feladatára nem alkalmas, akkor jó-e legalább valami másra a kiépült rendszer?

A kérdésben benne rejlik az itt egyelőre még csak megelőlegezhető válasz. Mint azt alább igazolni igyekszem, a fenti metafora alkalmazását nemcsak a segélyezés számba vehető mennyiségi mutatóinak napjainkra elért „ipari” méretei teszik jogossá. Ennél is fontosabb az az *üzemszerűség*, amellyel a szociálpolitika e jelentős alrendszere rejtett társadalmi és gazdasági funkciók egész sorát látja el. Ahogyan a továbbiakból reményeim szerint kibontakozik majd, e funkciók igen sokrétűek, és mind makrogazdasági hatásukban, mind a társadalmi struktúra (át)formálása szempontjából igencsak figyelmet érdemlőek.

A szerteágazó szerepkörök közül a legfontosabbakat érdemes talán előljáróban már itt röviden összegeznünk.

Mindenekelőtt: a szociális segélyezés mint a nemzetgazdaság új dinamikus ágazatának felfuttatása nélkül aligha lett volna véghez vihető a hajdan mindent felölelő, központi állami redisztribúció célirányos átalakítása – egyszerűbben szólva: jelentős rétegek „beterelése” – az immár a piacosítás szolgálatába állított elosztási rendbe, és más, jelentős rétegek „kitessékelése” onnan. E helycsere nem egyszerűen pénzügytechnikai átcsoportosításokat kívánt, hanem fontos mobilitási folyamatoknak is teret nyitott. A gyorsan növekvő segélyezési rendszer második fontos funkciója, hogy hivatalok ezreinek és új munkapiaci posztok tízezreinek életre hívásával az előre menekülés nem lebecsülendő terepét teremtette meg<sup>3</sup>.

2 Lásd: Spéder Zsolt: *A szegénység változó arcai*. Andorka Rudolf Társadalomtudományi társaság – Századvég Kiadó, Budapest, 2002; Szalai Júlia: „A társadalmi kirekesztődés egyes kérdései az ezredforduló Magyarországon”, *Szociológiai Szemle*, 12. évf. (2002) 4. sz., 34–51. old.; Havasi Éva: „Szegénység és társadalmi kirekesztettség a mai Magyarországon”, *Szociológiai Szemle*, 12. évf. (2002) 4. sz., 51–72. old.; Bass László – Ferge Zsuzsa – Márton Izabella: *Gyorsjelentés a szegényedésről 2000–2003*. Szociális Szakmai Szövetség, Budapest, 2003.; Szívós Péter – Tóth István György (szerk.): *Stabilizálódó társadalomszerkezet*. Társaság, Budapest, 2004.

3 Néhány statisztikai mutató jól érzékelteti a folyamatot. Mindenekelőtt, robbanásszerű növekedésről tanuskodnak a felsőoktatási adatok. Míg az 1990/91-es tanévben az ország egyetemén és főiskoláin nyújtott szociális képzések egy vagy más formájára (szociális munka, szociálpedagógia, később gyermekvédelmi szakszolgálati tevékenység, zsidó közösségi munka) mintegy 1600 hallgató járt, összlétszámuk a 2002/03-as tanévre 11 000-re emelkedett. Mindeközben dinamikus bővült az intézmények köre és száma is. Így például a hajléktalanellátásról szóló adatközlésekből kiderül, hogy a nappali melegedők száma az 1993-as 14-ről 2001-re 71-re, a népkonyháké pedig 27-ről 43-ra emelkedett; ugyanabban az időszakban az átmeneti ellátást biztosító bentlakásos intézmények száma 255-ről 344-re, az általuk foglalkoztatott dolgozóké pedig 12 000-ről 20 000-re nőtt. A családsegítőkről – az időközbeni többszöri átszervezések miatt – csak viszonylag rövid időszor áll rendelkezésünkre. De a tendencia hasonló: számuk 1998 és 2001 között kerekén 300 intézményi egységgel szaporodott (462-ről 766-ra nőtt). Végül, jelentős bővülést jeleznek a nonprofit szektor éves adatközlései is: a szociális célú alapítványok és egyesületek száma 1993 és 2002 között mintegy 1300 új szervezettel gyarapodott, és így 2759-ről 4008-ra nőtt. (Az adatok forrása: az egyes területek éves statisztikai tájékoztatói).

Biztos pozíciók egész tárházát kínálta ugyanis arra, hogy a rendszerváltás nyomán elszegényedő, illetve a foglalkozási piac halódó szegmenseiből időben távozó munkavállalók jelentős csoportjai megkapaszkodhassanak, majd fokozatosan az új középosztály soraiba emelkedjenek.

E makro-szintű szerepkörökön túl, fontos további funkciók tárulnak elénk, ha a helyi támogatásokat a maguk természetes közösségi beágyazottságában tekintjük. A szociális segélyezés legfőbb mindennapi „értelmét” ugyanis abban találhatjuk meg, hogy társadalmi békét és olajozottan működő viszonyokat teremt a helyi közösségek életének színterein: egyrészt szakszerű apparátust és intézményes hátteret biztosít ahhoz, hogy a szegénységet a többségi társadalom a maga „normális” ügyeitől elkülönített kisebbségi problémaként kezelje; másrészt a rendszer hatékony eszközöket szolgáltat a legrosszabb munkák piacán jelentkező munkaerő-szükséglet kereslet-kínálati hullámvásának kezeléséhez; harmadrészt – és talán legfőként – szavatolja a rossz munkákat ellátó humán erőforrás (klasszikus marxista kifejezéssel élve: a munkaerő megfelelő tartalékseregének) tartós fennmaradását, mindenekelőtt a segélyezett romák drasztikus társadalmi kirekesztése révén. Mindemellett különös haszonnal jár, hogy a segélyezés e fontos szelekciós szerepeit látszólag esetlegesen és „korigálhatóan” hajtja végre. Azáltal, hogy a támogatások elosztása önkormányzati széttagoltságban működik, mindenkor úgy tűnik fel, mintha jobb és pontosabb helyi rendeletalkotással, a segélyosztók szemléletének formálásával, valamint a rászorultak magatartásának – főként a munkához való viszonyának – csiszolásával az „anomáliák” kiküszöbölhetőek volnának. Ráadásul a széttagoltság jótékony függöny módjára el is takarja a rendszer valóságos szelekciós funkcióit, ami további haszonnal jár: a szegénységért felvethető társadalmi felelősség kérdését ugyanis szinte automatikusan átfordítja néhány önkormányzati dolgozó szakszerű(bb) munkavégzésének a hivatal működési rendjébe illeszthető, rutinszerű problémájává.

Fontos hangsúlyoznunk, hogy az itt felsorolt – a segélyezés szellemétől első pillantásra idegennek tűnő – gazdasági és politikai funkciók gyakorlása közben egyáltalában nem veszítik jelentőségüket a fentebb említett igazságossági és rászorultsági szempontok. Sőt. A segélyezési intézmények nem „csalnak”, amikor azt állítják, hogy ez utóbbi szempontok vezérlik a munkájukat. A hétköznapi valóságban azonban mindennek elsősorban legitimációs szerepe van. Mint a későbbiekben igazolni igyekszem, azáltal, hogy a segélyhivatalok a kérdéses elveket eseti döntések százezreire ültetik át, egyúttal folyamatos „fordítói” munkát végeznek, aminek eredményeként viszont fontos gyakorlati és ideológiai szerepkört töltenek be. Mert azzal, hogy a rászorulókat és a segélyre nem jogosultakat között különbséget tesznek, azzal, hogy a különbségtévést mindig meg is indokolják, valamint azzal, hogy a kliensek jól megkülönböztetett csoportjait más és más ellátási (vagy elbánási) pályákra terelik, végső soron nem kevesebbet tesznek, mint hogy hatósági döntéssel szentesített hivatalos alapot teremtenek a kemény társadalmi és munkaerő-piaci szelekció elfogadtatásához, illetve a megkülönböztetés intézményesített társadalmi eljárásrendjének kikezdzhetetlen igazolásához.

Az itt röviden jelzett, sokrétű funkciók persze nem egykönnyen fedik

fel magukat. Közelebb kell mennünk a segélyezés napi gyakorlatához, hogy szemügyre vehessük annak hatását a szereplők – a segélyezésre méltónak talált, illetve a rendszerbe be sem bocsátott szegények – mindennapi életviszonyai felől, valamint lássuk az érem másik oldalát: a segélyosztók dilemmáit. Az összetett „játszmának” itt mindenekelőtt azokra a mozzanataira fordítjuk a figyelmet, amelyekkel az etnikai szempontok mozgósítása révén – magyarán, a roma és nem-roma szegények tudatos–féltudatos megkülönböztetésével – kemény és világos tagolódások teremtődnek a szegények társadalmán belül. Bemutatom majd, hogy e tagolódások nem öncélúak: önálló életre kelvén működési terepet kínálnak a fentebb említett, többszörös szelekció mindennapi gyakorlásához. A szelektálásban és annak folyamatos igazolásában kitüntetett jelentősége van a munkának – annak, hogy a szegények közül ki dolgozhat és ki nem, illetve hogy aki dolgozhat, az a munkaerőpiac mely szegmensébe nyerhet bebocsátást. A jóléti támogatás és a munkapiaci elosztás tehát összetartoznak. Mégis, jelenségköreiket a köztudatban és a döntéshozatalban úgy említik, mintha azok független szabályoknak engedelmesskednének. Összetartozásuk kapujában ugyanakkor – látjuk majd – a helyi segélyrendeletek, illetve a segélyosztó szociális szakemberek diszkrecionális jogai állnak – a rendszerváltással keletkezett új intézmények és foglalkozási csoportok fontos hatalmi jogosítványai. Közelebbi bemutatásuk nélkül hiányos maradna a leltár. A segélyezés rejtett és manifeszt funkcióinak egymásba illeszkedő fogaskerekei között hézag keletkezne, ha a segélyt adók és a segélyezettek közötti napi viszony e szakmai köntösbe bújtatott hatalmi mozzanatait kívülrekesztenénk elemzésünk látóterén.

A segélyezési „ipar”, e sok szereplős jelenségkör bemutatása többféle adatforrás kiaknázását teszi szükségessé. Az önkormányzatokhoz delegált elosztási funkcióknak az állami redisztribúció átrendezésére, új munkaerő-piaci szegmensek megnyitására, valamint a szegénység összetársadalmi folyamataira gyakorolt hatását a főbb makrogazdasági adatsorok, illetve reprezentatív társadalomstatisztikai felvételek adatainak másod-elemzésével mutatom be. Ez utóbbi adatforrások jelentik majd a kiindulást ahhoz is, hogy megfogalmazhassam a „közelnézeti” elemzés már említett legfőbb hipotézisét: a helyi önkormányzatokhoz delegált redisztribúció az etnikai szelekció ma talán leghatékonyabban működő intézménye; mint ilyen, hathatósan távol tartja a cigány (és az „elcigányosodott” nem-cigány) legszegényebbeket a tényleges piaci versenytől, miközben folyamatosan biztosítja, hogy ők lássák el a legrosszabb munkákat.

A tanulmány második részében arra igyekszem válaszolni, hogy „hogyan csinálják” mindezt a helyi szociálpolitika aktorai. A 2000–2001 fordulóján és 2004 tavaszán lebonyolított szegényvizsgálatainknak<sup>4</sup> a segé-

<sup>4</sup> Mindkét felvételre az MTA Szociológiai Kutatóintézetében került sor. 2000–2001-ben lefolytatott vizsgálatunk keretében 600, a hivatalos létminimum szintjét meg nem haladó jövedelemből élő gyermekes roma és nem-roma család kérdőíves megkeresésére került sor. A minta területileg koncentrált volt: a főváros egyik szegény kerületén kívül Borsod-Abaúj-Zemplén, valamint Baranya megye legszegényebb – egyúttal romák által sűrűn lakott – térségeit ölelte fel. 2004. évi felvételünk keretében – a korábbi mintavételi terepek

lyezésre, illetve a munkavégzésre vonatkozó összehasonlító adatsorai, 2002-es intézményi adatfeldolgozásunk<sup>5</sup>, továbbá néhány települési önkormányzat szociális irodáinak dolgozóival folytatott interjúink révén bemutatom, hogy a szelekció betonkeménységű lépcsőfokainak kialakítását nem „szemléleti torzulások”, hanem mindenekelőtt a „felemás piacositást”<sup>6</sup> kísérő súlyos többségi érdekek diktálják. Az adat- és interjúfeldolgozások nyomán látjuk majd, hogy a mindig szűkös állami forrásokért, illetve a piac előnyös pozícióért folyó éles verseny közepette az önkormányzati segélyezés ma *csak* kirekesztő jellegű lehet. Kirekesztő jellegéért azonban elsősorban a társadalmi megkülönböztetést életre hívó és azt mindegyre mélyítő *makrostrukturális meghatározottságok a felelősek*. E meghatározottságok szelektív erejéhez képest a segélyosztók előítéletessége vagy éppen szegénypárti beállítódása nem túl sokat nyom a latba: támogatásuktól legfeljebb kellemesebb lesz a kirekesztés *hangulata*, de attól a kirekesztés kirekesztés marad. És ugyanígy: keveset változtat társadalmi helyzetük lényegén a segélyezették magatartása, munkamorálja, alázata és igyekezete is. Dolgozzanak bár többet és szorgosabban mindenki másnál, a legrosszabb, és társadalmilag illegitimnek tekintett munkákból *nincs* felfelé vezető társadalmi út – a szorgalommal párosuló kirekesztettség az erőfeszítésnek kijáró elismerő szót talán igen, befogadást azonban nem eredményez.

## A „segélyezési boom” – néhány metszetben

Mint jól tudjuk, a szociális segélyezés gyors felfutása az elmúlt másfél évtizedben csupán egyike volt azoknak a szociálpolitikát érintő, szélesebb sodrású változásoknak, amelyek az újraelosztás terén a tervgazdaságból a piaci rendszerbe való áttérést jellemezték. A folyamat értelmének megvilágításához ezért tágabbra kell nyitnunk a kört, hogy az elem-

és elvek megtartásával – ugyancsak 600 családot kerestünk fel, ez utóbbi mintánk azonban felölelte a *létminimum szintje alatt élő gyermektelen* családokat is. (A felvételek lebonyolítását az OTKÁ-tól, az Oktatási Minisztérium NKFP-programjától, illetve a Miniszterelnöki Hivaltól elnyert támogatások tették lehetővé.)

5 A gyermekszegénységről 2000–2001-ben folytatott kutatásunkhoz szervesen kapcsolódott az az intézményi adatfeldolgozás, amely a segélyosztás folyamatát a hivatali logika felől kívánta bemutatni. Ehhez egy erősen slumosodott fővárosi kerület éves segélyezési dokumentációjából vettünk mintát, a nyilvántartások feldolgozására pedig a személyi adatok anonimitását biztosító adatgyűjtő ívet szerkesztettünk. Az ívek kitöltését a szociális iroda dolgozói végezték, akiknek munkájáért ezúton is szeretnék köszönetet mondani.

6 Az idézőjeles fogalomnak nyilván sokak számára vannak bizonyos áthallásai. Hiszen nincsen még messze az az időszak – a szocialista rendszer eróziójának évtizede –, amikor a szociológiai, közgazdasági és politológiai irodalom, sőt, a napi sajtó is mindegyre a korszak „felemás” polgárosodását emlegette. Ehelyütt nincs módom a tartalmi rokonság bővebb kifejtésére. Annyit azonban megjegyeznék, hogy a piacositás kétségtelen hazai sikereinek alapos elemzői mindegyre rábukkannak a rejtett központi redisztribúció töretlen továbbélésére és arra, hogy az állami források nemcsak a privatizáció egyszeri aktusában, hanem a piaci tevékenységek folyamatos fenntartásában mindmáig igen jelentős szerepet játszanak. Mintha tehát nálunk a piac egyelőre valóban „felemás” lenne. (Lásd erről például Voszka Éva: 'Az állami újraelosztás továbbélésének formái'. In: Gács János – Köllő János (szerk.): *A „túlzott központosítástól” az átmenet stratégiájáig*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1998., 29–143. old.)

zésbe bevonhassuk a redisztribúció szerkezetét érintő alapvető módosításokat, illetve az azokat életre hívó átfogóbb elgondolásokat és célokat is.

Ismeretes, hogy a szélesen értelmezett jóléti újraelosztás strukturális átalakításának háttérében a piac térhódítását segíteni hivatott elvi, technikai és gyakorlati megfontolások sora állt. Mindenekelőtt: a rendszer-váltás politikai és gazdasági célkitűzéseinek véghezvitele a központi állam korábbi túlhatalmának jelentős visszaszorítását követelte meg. Az „államtalanítás” e programjának a szociálpolitika nyelvére lefordított tartalma a Kornai János nyomán „koraszülöttnék” nevezett – a késő-kádári időkből megörökölt – jóléti állam<sup>7</sup> megnyirbálása és funkcióinak karcsúsítása volt. Konkrét terminusokban a folyamat egyrészt a gazdaság szféráin kívüli jövedelemújraelosztás terjedelmének mérséklését, másrészt intézményeinek (mindenekelőtt a társadalombiztosítás rendszertételek) a központi állam közvetlen politikai céljai alóli mentesítését jelentette, harmadrészt az elosztást érintő döntések decentralizálását kívánta meg.<sup>8</sup>

De a váltás mögött további fontos elvi cél volt a társadalmi igazságosság és a hatékonyság növelése is. A késő kádári évek szociálpolitika-kritikájának ugyanis visszatérő motívuma volt annak kimutatása, hogy az akkori, a foglalkoztatáshoz kötődő jövedelemújraelosztás – deklarált céljával ellentétben – inkább a jövedelmi egyenlőtlenségek növelése, mintsem a mérséklése irányában hatott; továbbá szociális jövedelmeket juttatott a viszonylag jómódú lakossági rétegeknek is. Az új elosztási rendszer felállításakor ezért alapvető célkitűzés volt a pazarlás kiküszöbölése – magyarul annak elősegítése, hogy az újraelosztás csatornáin csak a valóban rászorulóak, és csak a rászorultságuk mértékében jussanak kiegészítő forrásokhoz. Remélhető volt, hogy mindezzel a redisztribúció nemcsak célzottabbá, de igazságosabbá is válik: a köz pénztét majd valóban a konszenzuálisan elismert szükségletek kielégítésére fordítják, s akinek e tekintetben más utak is rendelkezésére állnak, az be sem kerül a szociális újraelosztás rendszerébe.

Az átalakítás háttérében meghúzódó technikai és gyakorlati megfontolások az új igazságossági és hatékonysági elképzelések érvényesítéséhez kapcsolódtak. Miközben a társadalombiztosítási jövedelmek részesei alapjainak újradefiniálásával feltűnően halványodtak az érintett járandóságok szociális vonatkozásai (a hozzájárulás illetve a részesedés szabályozó elvének fokozatos bevezetése a piaci szerződéskötés gondo-

<sup>7</sup> Kornai János: *Vergődés és remény. Gondolatok a gazdasági stabilizációról és a jóléti állam reformjáról*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1996, 175–205. old.

<sup>8</sup> Ez utóbbi elgondolás politikai tartalmában a helyi hatalom rendelkezési jogosítványainak kiterjesztését célozta – a centrummal szemben. Szociális tartalmában pedig annak az elvnek a gyakorlati kivitelezését jelentette, hogy az emberek léthelyzetét közvetlenül érintő döntések ne a távoli és arc nélküli központban, hanem a szükségletek jelentkezésének közvetlen közelében, a közösségek átlátható és kontrollálható intézményeiben szülessenek meg.

A központi állam visszaszorításának e nagyívű programjával állt összhangban egyébként számos további fontos – itt azonban részleteiben nem tárgyalható – szociálpolitikai lépés is, így a fogyasztói árak állami támogatásának a kilencvenes évtized elején véghezvitt gyors és radikális megkurtítása, az új társadalombiztosítási alapok megteremtése, valamint az általuk folyósított ellátások részesedési elveinek újraszabályozása, továbbá a szociális szolgáltatások közel teljes körének önkormányzati kézbe helyezése.

latköréhez szándékozott közelíteni a rendszert), a „társadalmilag elismert” szükségletek terjedelmének és tartalmának kijelölését az állam mindinkább a helyi közösségek dolgává tette. Ezzel implicite az is kimondatott, hogy a szükségletek terén általános érvénnyel legfeljebb minimum-szabályok állíthatóak fel, de egyúttal persze az is, hogy kielégítésükért az állam a továbbiakban semmiféle törvényi illetve anyagi garanciát nem vállal.

A szociálpolitikai „rendszerátalakítás” itt röviden felidézett, legfontosabb lépései tehát inkább fosztó, mint kiterjesztő természetűek voltak, vagyis mindenekelőtt a gazdaságon kívüli jövedelemújraelosztás túlzónak minősült terjedelmének korlátozását, illetve a rendszer célzottabb és hatékonyabb működését voltak hivatva szolgálni – nyilván korábbi jogosultságok értelemeszerű megnyirbálásával. E közvetlen jogvesztésről nyíltan persze nemigen esett szó. Ha nagy néha a probléma mégis felvetődött, azonmód tárgyi alakot öltött: a kérdésben nyilatkozóktól általában vett *veszteségekről* még csak-csak olvashattunk vagy hallhattunk, de *vesztesekről* nem illett beszélni.<sup>9</sup> E tekintetben a politikai képlet nemigen változott – a vesztesek ügye nyilvánosan mindmáig nem került napirendre. Így azután nem csoda, hogy élesen ütköző nézetekkel találkozhatunk azt illetően, hogy az „áldozatvállalások” valóban a manapság sokat emlegetett fűnyíró elv szerint alakultak-e, vagy a jóléti redistribúció visszaszorításának következményeit jól körülírható társadalmi csoportok vitték és viszik a vállukon.

Az okadatolt válaszadás az alábbi elemzések egyik legfontosabb feladata. De mielőtt annak részleteibe bocsátkoznánk, érdemes feltenni a kérdést: bárki viselte is, volt-e egyáltalán *értelme* az áldozatnak?

Ami az előbbieken említett célok közül az elsőt – a redistribúció visszaszorítását – illeti, az elért siker meglepően szerény. Mert ha a kilencvenes évek elejének mutatóit a tíz évvel későbbiekkel vetjük egybe, azt látjuk, hogy *terjedelmét* tekintve alig mérséklődött a jóléti újraelosztás nemzetgazdasági jelenléte. A központi és a helyi önkormányzati csatornákon a lakossághoz kerülő szociális járandóságok együttesének<sup>10</sup> súlya az államháztartás összes kiadásában alig öt százalékkal csökkent a tíz év során: az arány 1991-ben 26,4, míg 2001-ben 21,3 százalék volt. Ha mégoly szerény is, e csökkenés persze kétségtávol hozzájárult a kifizetett program véghezviteléhez: az állam gazdasági jelenlétének mérsékléséhez. Mégis, értelmén és jelentőségén már itt, a belső részletek taglalása előtt érdemes elmerengnünk, különösen annak fényénél, hogy a kérdéses tíz

9 Érdemes felfigyelnünk arra, hogy a redistribúció terjedelmi korlátozása és a célzottabb elosztástól remélt takarékoság kettős szempontja nem egyszerűen vezérelte, de kimerítően *uralta* a teret: a választási programokban vagy az egymást váltó kormányok cselekvési elképzelései között még retorikai mozzanatként sem került elő a szegények szegénységének a központi elosztás visszaszorításával párhuzamosan véghez viendő mérséklése vagy – *horribile dictu* – a jobb és rosszabb helyzetben lévők közötti jövedelmi távolságok egyidejű csökkentése. A szó klasszikus értelmében vett szociálpolitikai célok a szociális elosztás átszabásában tehát már eleve szóhoz sem jutottak.

10 A lakossági fogyasztásba beépülő szociális jövedelmek együttese a pénzbeni társadalombiztosítási járandóságokat (nyugdíjak, táppénz), a munkanélküli segélyeket, a központilag finanszírozott anyasági ellátásokat (terhességi és szülési segély, gyed, gyet), a családi pótlékot, valamint a helyhatóságok által folyósított segélyeket öleli fel.

év alatt az államháztartás összes kiadása reálértékben<sup>11</sup> viszont csaknem négyszeres léptékben, 19 százalékkal mérséklődött.<sup>12</sup> A léptékekben mutatkozó különbség márpedig arra utal, hogy az „államtalanítás” nemigen múlhatott a jóléti újraelosztás terjedelmi korlátozásán<sup>13</sup>; a program kivitelezésében oroszlánrésze mindenképpen a visszaszorítás érdekében fogantatosított, egyéb folyamatoknak – mindenekelőtt a privatizációnak és a nagyszámú magánpiaci szereplő megjelenésének – volt.

A változatlan persze legfeljebb a jóléti redisztribúció összterjedelmére nézve érvényes, az elosztás belső tartalmára már semmiképpen sem. A szerkezetet illetően ugyanis lényeges átrendeződéseknek lehetünk tanúi. Mint az 1. tábla adatsorai jelzik, az 1991 és 2001 közötti „rendszerelváltós” időszakban alapvetően módosult az elosztás egyes aktorainak, illetve az általuk működtetett jövedelemkiáramlási formáknak a szerepe. Összhangban a fentebb ismertetett elvi célokkal, erőteljesen visszaszorult a központi állam által begyűjtött és újraelosztott forrásokból, vagyis az adóbevételekből finanszírozott családtámogatások jelentősége (az arányvesztés nem kevesebb, mint 16 százalékos), és jóval szerényebb mértékben ugyan, de mérséklődött a központi finanszírozású munkanélküli ellátások aránya is.<sup>14</sup> Együttesen tehát az 1991-es közel 28 százalékos szintről tíz év alatt 10,5 százalékra esett vissza a központi adókra épülő szociális jövedelmeknek a jóléti újraelosztás egészén belüli súlya. (A számokat szavakká fordítva úgy is fogalmazhatunk, hogy ha a redisztributív jelenlétét nem is, de a szociális felelősségvállalását valóban bátor mozdulatokkal a háta mögé dobta a rendszerváltó állam.) A redisztribúció így átrajzolt terepén egykori vezető helyét mára egyértelmű dominanciává formálta a társadalombiztosítás: arányuk mintegy 13 százalékpontos növelésével a jóléti újraelosztás *negyötödét* uralják ma annak piaci logikára épített komponensei, a keresetarányos ellátások (a nyugdíjak és a táppénz).

Végül igencsak mélyreható változásról tanúskodnak a tábla negyedik sorának mutatói is. Láthatjuk, hogy a pénzügyi arányokat tekintve a tíz

11 Az 1991 és 2001 közötti áremelkedés mértékével korrigálva, az államháztartás összes kiadása 1991-ben 1641,8, 2001-ben (1991-es áron) 1337,4 milliárd forintot tett ki. (A megfelelő évek Statisztikai Évkönyvei alapján)

12 Az állam visszaszorulásának mértékét még élesebben jelzi, ha az államháztartás kiadásainak összességét nem reálértékben nézzük, hanem mindenkor az adott évi GDP-hez viszonyítjuk. A megfelelő mutató 1991-ben ugyanis még 89 százalék volt, tíz év múltán azonban aránya ennek csaknem felére, 46 százalékra esett vissza. (A megfelelő évek Statisztikai Évkönyvei alapján)

13 Élesebben is fogalmazhatunk. A léptékekben mutatkozó nagy különbség ugyanis azt sugallja, hogy a redisztribúció visszaszorításának folyamata akár a szociális újraelosztás terjedelmének változatlanul hagyása vagy még szerény növelése mellett is végbement volna. Hogy ez nem csupán a számokkal való zsonglőrködésre épített gondolat kísérlet, hanem *lehetett volna* a hazai rendszerváltás valós alternatívája is, azt a lengyel vagy a cseh példa bizonyítja. (Lásd: Ethan B. Kapstein: „Social Policy and the transition”, *Social Research*, Vol. 64. (1997), No. 4, pp. 1423–1445; Vecernik, Jiri: *Social Policies and structures: Institutional Frictions and Traps in the Czech Republic After 1989*. WDI Working Papers No. 404, University of Michigan, Ann Arbor, 2001.)

14 Az arány csökkenése kettős hatásnak tudható be. Egyrészt annak, hogy a regisztrált munkanélküliek száma a kilencvenes évek második felétől fokozatosan csökkent, másrészt annak, hogy a munkanélküli járadékra való jogosultságot az egymást követő törvényi módosítások megkurtították.

év során jelentősen megugrott – közel megduplázódott – a helyben kiosztott segélyek redisztribúciós részesedése. Mi több, összesített részarányuk ma már *meghaladja* a központi ellátásokét, amire azért is érdemes felfigyelnünk, mert költségvetésük bevételi oldalát tekintve, amazokkal azonos forrás-típuson osztoznak: az adókon. E két tétel-sor tíz év alatt bekövetkezett helycseréje a redisztribúció belső szerkezetváltozásának talán *legfontosabb* jelensége. Ha ugyanis számításba vesszük az összes újraelosztott jövedelemnek az államháztartáson belüli enyhe térvesztését, valamint a nyugdíjasok táborának a tíz év folyamán bekövetkezett több mint félmilliós gyarapodását, akkor azt mondhatjuk, hogy a társadalombiztosítási kifizetések arányának mégoly látványos, 13 százalékpontos emelkedése valójában matematikai látszat, s a tényleges helycsere gyakorlatilag a központi illetve a helyi újraelosztás között következett be. Úgy is fogalmazhatunk, hogy a központi állam visszavonult, s e visszavonulással egyidejűleg erősen vesztek jelentőségükből az univerzálisan vagy egy-két demográfiai kritérium mentén folyósított ellátások. A megüresedő helyet pedig a mind kiterjedtebbé váló szelektív segélyezési rendszer vette át.

1. táblázat A jóléti redisztribúció szerkezetének alakulása, 1991–2001  
(százalékos megoszlás)

Az redisztributív jövedelem típusa	1991	2001	Reálértéken, az 1991. évi összeg százalékában
Keresetarányos társadalombiztosítási kifizetések*	67,4	80,1	97,8
Központi finanszírozású családtámogatások**	24,3	8,2	55,4
Munkanélküli segély	3,4	2,3	27,6
Helyi önkormányzatok segélyei	4,9	9,4	159,0
Együtt	100,0	100,0	82,4

\* nyugdíjak, táppénz

\*\* családi pótlék, anyasági ellátások, gyes, gyed

Forrás: A megfelelő évek statisztikai évkönyvei, illetve a *Szociális Statisztikai Évkönyv, 2002* alapján végzett saját számítások.

A segélyezés expanzióját különösen beszédesen jelzi az 1. tábla utolsó oszlopa, amely a jóléti újraelosztás négy nagy csoportjára fordított összegek tényleges vásárlóértékében a tíz év során bekövetkezett változásokat mutatja. Mindenekelőtt az oszlop legutolsó számadatáról érdemes szót ejtenünk. A szociális kiadások a tíz év során szemlátomást jelentősen erodálódtak: az összes ráfordítás reálértéken ma 18 százalékkal kevesebbet ér, mint a rendszerváltás kezdetén. Az így számított csökkenés mutatója persze lényegében megegyezik a teljes állami költekezés visszaszorulásának korábban bemutatott mértékével és úgy mondhatnánk, hogy sajnálatos bár, de a csökkenés az „államtalanítás” fontos programjának elkerülhetetlen következménye. A párhuzamosság mögött van azonban egy lényeges különbség. A szociális kiadások értékvesztését ugyanis nem váltották ki a stafétabotot átvevő piaci aktorok nemzetgazdasági hozzá-

járulásai; a veszteség ezért „egyenesben” veszteségként jelentkezik. A csökkenés így azután a mindennapi élet nyelvén azt jelenti, hogy egy-egy család ma átlagosan csaknem az egyötödével kevesebbet vásárolhat a nem-piaci elosztás csatornáinak egyikén vagy másikán hozzá kerülő forrásokból, mint tehette azt egy évtizeddel korábban.

Persze az átlag semmitmondó, hiszen ahogyan az adatok mutatják, az értékvesztés igen egyenlőtlen volt. A nyugdíjak és a táppénz forrásai tekintetében valamivel több mint két százalékos csökkenés következett be, míg az államilag folyósított családtámogatások büdzséje reálértéken közel a *felére*, a munkanélküliek segélyeire rendelkezésre álló alapé pedig csaknem a *negyedére* zsugorodott. Egyetlen tételt láthatunk, amelynél a változás ugrásszerű *terjeszkedésről* tanúskodik – az önkormányzati támogatásokét. Reálértéken számítva, a helyhatóságok ma több mint másfélszer akkora összeget fordítanak segélyezésre, mint a kilencvenes évtized elején. (Hogy ez közelebbről mit is jelent, arra alább mindjárt visszatérek.)

A leírt változásokat együtt tekintve, azt mondhatjuk tehát, hogy a szociális célú központi redisztribúció szerény mértékű térvesztésének jó-tékony leple alatt drámai átrendeződések sora ment végbe: a járandóságokra fordított összegek jelentős értékvesztése mellett megváltoztak az újraelosztás színterei, és radikálisan újrafogalmazódtak a források elosztásának elvei. Ha az „államtalanítás” nem is volt nagyon markáns, az egykori reformok „decentralizálási” célkitűzései mindenesetre teljesülni látszanak: az 1. tábla adataiból valóban a rendszerváltás körüli évek átalakítási programjaiban vázolt helycsere (a „közlekedőedény-effektus”) sikeres megvalósítása rajzolódik ki. Az *aggregált mutatók felől tekintve*, a csere ráadásul különösebb anyagi megrázkódtatások nélkül ment végbe: a központi szociális költségek visszaszorulásából előálló veszteséget többé-kevésbé kompenzálni látszik a helyi elosztás csatornáin átfolyó összegek jelentős megnövelése. Államháztartási felülnézetben tehát teljesnek tűnik a harmónia.

Igaz, nem tudhatjuk, hogy a merőben elosztástechnikainak tűnő átrendeződés hasonló sikereket eredményezett-e a redisztribúció alanyainak szempontjából is. *A felhasználók felől nézve*, az egyszerű helycsere megvalósíthatósága mellé mindenesetre már eleve kérdőjeleket kellett (volna) tennie annak a tervezői asztal mellett is jól belátható ténynek, hogy a két elosztási rendszerben mozgók köre javarészt fedésben van egymással. Mert még ha más és más is a központi elosztásból, illetve az önkormányzati segély formájában megszerezhető járandóságaik rendelkezése, az igénybevevők személye egy és ugyanaz: a csökkenő értékű nyugdíjából élő kisnyugdíjas ott áll majd a sorban a helyben nyújtott lakásfenntartási támogatásra pályázók között; a családi pótlék erodálását valahogy pótolni kénytelen fiatal család ott lesz a rendszeres gyermekvédelmi támogatást kérvényező népes táborában; munkanélküli járadéka folyósításának megszűntével ápolási díjért folyamodik majd, akinek beteg családtagjáról ezután is gondoskodnia kell stb. Márpedig ezek és a hasonló élethelyzetek kellően általánosak és mindennapiak ahhoz, hogy joggal feltételezhessük: a központi elosztás előbbiekben látott visszavonulása minden bizonnyal egyszerűen *átnyomta* a szükségletek,

megoldatlan életproblémák és feszültségek tömegét az önkormányzati csatornába. És ha ez így van, akkor módfelett kétséges, hogy megvalósulhatott-e a reformok második fontos célkitűzése: a szociális helycsere a „valóban” rászorulóknak, illetve a jó helyzetben lévők nagy csoportjai között. Gondolatban egymás mellé illesztve a segélyirodák exponenciálisan növekvő forgalmát jelző statisztikákat<sup>15</sup> és a szegénység mozdíthatatlan méretéről szóló adatsorokat<sup>16</sup>, közelebbi vizsgálódások nélkül is az a gyanúnk támad, hogy nem. Így viszont további kérdések sora vár megválaszolásra. Vajon mi lett a sorsa a reform egyéb elgondolásainak: a célzottabb és igazságosabb elosztás eszméjének, illetve, az adófizetők pénzével való takarékosabb gazdálkodás célkitűzésének?

Ami az első feltételezést, a jelzett szívó-nyomó hatás érvényesülését illeti, az adatok igen drámai fejleményekről tanúskodnak: a központi járandóságok erodálódása valóban tömegeket „exportált” a segélyezés rendszerébe. Ha meggondoljuk, hogy napjainkban az önkormányzati segélyek valamely fajtájából nem kevesebb, mint 1,3 millió háztartás részesül, miközben a különböző támogatásokra való jogosultság meghatározásában plafonként használt jövedelemhatár alatt<sup>17</sup> mintegy 335 000 család él<sup>18</sup>, akkor biztosak lehetünk abban, amit eddig csak feltételeztünk: a helyi segélyek minden csiszolás és szigorítás ellenére nem kis részben továbbra is *általános szociális szükségletek* kielégítését szolgálják, olyanokét, amelyeket illetően a „rászorultság” jövedelmi kritériuma nem vagy csak nagy pontatlansággal érvényesíthető.

A határvonalak valóban elmosódottak, de ez valójában nem is igen lehet másként. Mert nem kell nagy fantázia hozzá, hogy belássuk: aligha nevezhető a jogos támogatás fogalmával való „visszaélésnek”, ha a segélyhivatal a kifizetésű pedagógus magas februári gázszámlájának kiigénylésére egyszeri fűtési támogatást nyújt, vagy ha úgy ítéli meg, hogy bár „papírforma” szerint nem járna, mégiscsak élvezze az ingyenes étkeztetést (mai nevén: a természetben nyújtott kiegészítő családi pótlékot) a kisebb gyermekével gyesen lévő anya keresetét ma nélkülöző, amúgy azonban köztudottan dolgozó fiatal házaspár iskolás gyermeke. Ezek és a végtelen számban sorolható, egyéb élethelyzetek világossá tesszik, hogy a segélyezésre fordított összegek korábban látott felduzzadása nem ésszerű helycsere, hanem kényszerű helyettesítésnek köszönhető: aki és ahol csak tudja, pótolja a veszteséget, amit az „államtalanítás” reá háruló következményeként a mindennapi megélhetés terén kénytelen volt elszenvedni. Az eredmény azonban az, hogy a zsák éppen ott lyukad

15 Lásd az önkormányzatok segélyezési forgalmáról a Statisztikai Évkönyvekben szereplő összefoglaló táblákat.

16 Lásd a 2. lábjegyzetben hivatkozott munkákat, továbbá a Világbank regionális irodájának legutóbbi szegénység-jelentését (Hungary: *Long-Term Poverty, Social Protection, and the Labor Market*. The World Bank, Washington, DC, 2001.), valamint a *UNDP Human Development 2001* adatgyűjtemény Magyarországra vonatkozó adatait.

17 Az önkormányzatok segélyezési eljárásrendjét rögzítő helyi szociális rendeletekben ez a jövedelemhatár a mindenkori öregségi nyugdíjminimum, illetve, a támogatások egy kisebb körét tekintve az egy főre jutó jövedelemnek a minimum bizonyos százalékában kifejezett havonkénti összege.

18 A kérdéses háztartások itt közölt számait a 2001. évi Háztartás-statisztikai Évkönyv, illetve a Társi 2001. évi Monitor-felvételének adatai alapján becsültem.

ki, ahol szabászaik erős folttal kívánták megerősíteni: a rászorultsági elv szükségképpen felpuhul, nyomában évről évre duzzad a segélyezetttek száma, miközben rendre „meglepő” túllépés áll elő a segélyezésre szánt összegek elgondolt nagyságában. A társadalmi csoportok közötti helycsere dolgában tehát a reform semmiképpen nem ért – mert nem érhetett – célt: a segélyezésen ma „rászoruló” és „rá nem szoruló” csoportjai egyaránt osztoznak, mi több, az utóbbiak köréből kerül ki a támogatott családok mintegy kétharmad része.<sup>19</sup>

Ilyen körülmények között persze a „célzottság” megvalósítása merő illúzió. Ahogy azt a szórványosan rendelkezésre álló adatok beszédesen jelzik, az önkormányzatok által támogatottak körébe való bekerülést nem – vagy nem csak – a jogosultság papírra vetett szabályai irányítják. Mellettük fontos szerep jut egyéb „emberi tényezőknél”: így a közösségekben szokásszerűen elismert szükségleteknek, a jólétesültségnek, a leleménynek, vagy – a másik póluson – a szeméremnek, az alulinformáltságnak és a visszautasítástól való félelemnek. A hatások eredőjeként előálló képlet azután jócskán rácsúfol a tervezői elképzelésekre. Az igénybevitel statisztikáiban a rászorultsági elv diadala helyett mindmáig a kirekesztés, illetve – ahogy azt alább számszerűen is látjuk majd – a befogadottak közötti sajátos társadalmi „egyenlősdi” kettős elvrendszerének bonyolult ötvözetéből építkező elosztáspolitikai jeleire bukkanunk.

Ami kikerekedik mindebből, azt a hatékonyság megcsúfolásának és az intézményesen reprodukált egyenlőtlenségek diadalának nevezhetjük. Mert a segélyrendeletek folyamatosan zajló minden módosítása és pontosítása ellenére, az „igazán” rászoruló elérésében mindmáig körülbelül kettő az egyhez arányú hibával dolgozik a rendszer, miközben ezerszámra olvasztja magába a jövedelmük szerint jobb helyzetben lévőket az adott pillanatban és összefüggésben vélhetőleg szintén jogosultnak tekinthető segélyigényeit is. Így azután a „rászorultsági elv” segélyezés révén a valamivel is tisztesebb megélhetés esélyei természetesen rendületlenül egyenlőtlenek maradnak.

Világosan jelzik ezt mind a Tárki, mind a KSH rendszeres adatgyűjtéseinek adatai.

A 2000. évi Monitor-felvétel számsorait<sup>20</sup> olvasva azt látjuk, hogy miközben 13 százalékos átlagos igénybeviteli arány mellett a nyugdíjminimum alatti egy főre jutó jövedelem szigorú jogosultsági kritériumának eleget tévő háztartások 45 százaléka *nem* részesül az önkormányzati segélyek egyetlen formájában sem, aközben a relatíve jobb anyagi helyzetben lévő, a rá nem szoruló családok között a támogatottak aránya 8 százalék. Hasonló tendenciák rajzolódnak ki a KSH egy évvel korábban lebonyolított háztartás-statisztikai felvételének másodfeldolgozása nyomán

19 Ha a „rászoruló” és „rá nem szoruló” közötti határvonal kijelölésére a fentnél kevésbé szigorú, de életszerűbb kritériumot alkalmazunk, és azt az egy főre jutó átlagos létminimum összegében jelöljük meg, akkor is igaz, hogy a segélyek egy vagy más fajtáját igénybevevő háztartások többsége a viszonylag jobb helyzetűek köréből kerül ki. Így számítva, a „rászoruló” háztartások száma mintegy 570 ezerre becsülhető, ami a segélyeket ténylegesen igénybevevők körének továbbra is a szerényebb hányada – 44 százaléka.

20 Az adatbázis hozzáférhetővé tételéért köszönettel tartozom Tóth István Györgynek.

is.<sup>21</sup> A naplók éves összegzésére épülő adatsorok azt mutatják, hogy a háztartások legalsó jövedelmű ötödének mindössze 4,6 százaléka részeseül az átmeneti segélyek valamilyen fajtájából, miközben a megfelelő arány a legmagasabb jövedelmű ötödben is még 1,2 százalék.<sup>22</sup> De a rászorultsági elv szigorú értelmezése még az átmeneti segélyeknél jóval kötöttebb módon szabályozott támogatások esetében is kérdéses. Így például az egyértelműen a nyugdíjminimumhoz mint felső jövedelmi háttérhez igazított gyermekvédelmi támogatást 1999-ben a minimum kétszeresét kitevő jövedelemből élő háztartásoknak 2,2 százaléka (országosan több mint 9000 háztartás) vette igénybe, és a KSH-felvétel tanúsága szerint még az olyan hazai háztartások között is 3700 ilyen adódott, melyekben a nyugdíjminimum háromszorosára rúgó havi egy főre jutó jövedelemből élnek. Mindezt úgy összegezzük, hogy a zsák társadalmi értelemben szemlátomást mindkét végén lyukas: emitt magába fogad minden tizediket a rendezett (vagy kifejezetten jó körülmények között) élő családok<sup>23</sup> közül, amott viszont kívülmarad belőle a legsúlyosabb helyzetben lévő, „igazán rászoruló” többszázszázres tömegének közel a fele.

Ehhez azután hozzátehetjük, hogy a befogadottak között viszont valóban diadalmaskodik az egyenlőség. Ezt mi sem jelzi világosabban, mint az elnyert összegek nagysága. A hivatkozott Monitor-felvétel részletes jövedelmi adataiból ugyanis kiderül, hogy egy teljes év leforgása alatt átlagban mindössze 6 (!) százalékkal magasabb összegű önkormányzati támogatáshoz jutnak a nyugdíjminimum alatti egy főre jutó jövedelemből élő, „igazán rászorult” segélyezettek, mint a támogatottak többségét kitevő „többiek”.<sup>24</sup>

Az igénybevétel e sajátos társadalmi egyenlőségének fontos oka és öffenntartó következménye, hogy az önkormányzati támogatások rendszere végül is manapság két kibogozhatatlanul egymásba gabalyodott funkciót lát el egyszerre: a kiesett jövedelmek pótlását (a relatíve elszegényedett, bizonytalan helyzetű középrétegek számára), illetve az elemi

21 Az 1999. évi Háztartási Költségvetési Felvétel adatállományán másodelemzések lehetővé tételéért köszönettel tartozom Havasi Évának.

22 Abszolút számokban kifejezve, ez 1999-ben azt jelentette, hogy az egyértelműen szegény (körülbelül a nyugdíjminimum szintje alatti vagy akörül egy főre jutó jövedelemből élő) mintegy 543 ezer háztartásból alig több, mint 25 000 olyan adódott, amelyet a helyi önkormányzatok alkalmi segélyezési rendszere egyáltalában elért, s ez alig több mint kétszerese annak a 11 és félezer háztartásnak, amely – a nyugdíjminimumot legalább háromszorosán meghaladó egy főre jutó jövedelme mellett – szintén élvezte a közpénzek hasznosításának említett formáját.

23 Persze a „kevésbé szegények” többsége még így is kisjövedelmű: a Tárki-adatok azt mutatják, hogy a szigorú rászorultsági kritérium alkalmazása mellett „jogosulatlan” igénybevevők átlagos egy főre jutó jövedelme alig éri el a lakossági átlag 63 százalékát. Igaz ugyanakkor – és ez a „célzottság” követelményének csődjét mutatja –, hogy a segélyek egy vagy más fajtáját élvező családok 11 százaléka viszont az átlag feletti köréből, a lakosság legmagasabb jövedelmű kétötödéből kerül ki.

24 A Tárki itt hivatkozott felvételének idején, 2000-ben a segélyek havonkénti átlagos összege a nyugdíjminimum alatti jövedelemből élők csoportjában 5870, az ennél jobb helyzetben lévő támogatott családok körében pedig 5558 Ft volt. Az összegek azóta nyilván emelkedtek, az arányok azonban aligha változtak. Ha meggondoljuk, hogy ezek az átlagok az adott évi létminimum egy főre számított összegének alig a negyedére rúgnak, akkor világos, hogy nincs is igen hová „differenciálni” közöttük.

megélhetési feltételek biztosítását (legalábbis a rendszerbe bekerült leg-szegényebbek számára). Teszi mindezt a jogállamiság keretei között, ehhez pedig világos jogosultsági feltételeket kell szabnia, továbbá gondoskodnia kell a kiválasztás és az elutasítás mechanizmusainak kialakításáról. A feladatot ráadásul úgy kell megoldania, hogy életszerűen igazodjék a reá bízott tömegek életkörülményeinek folyamatos változásához. Ha mindezt meggondoljuk, érthetőnek találjuk az intézményrendszer választását: a körülírt segélyfajták és azok aleseiteinek állandó rendeleti szaporítását, valamint a kritériumok folyamatos gyarapítását. A viszontválasz persze az alkalmazkodásra kényszerülő kliensek oldaláról sem marad el: minél több a megpályázható segély-típus és -altípus, annál több rá a jelentkező. Az eredmény az a spirálszerű hatás, amely tíz év alatt nem kevesebb, mint *tizenöt-szörösére* növelte a segélyirodák éves forgalmát: míg 1991-ben az önkormányzatok 1,5 millió segélykiutalást eszközöltek, addig 2001-ben már 22,5 milliót!<sup>25</sup> Ez valódi „boom”: mindenekelőtt a papírok és a határozatok boomja. Hatásai azonban nemcsak papíron élnek: a lélegzetelállító növekedésnek ugyanis napjainkra egy sor feszültségteli társadalmi következménye lett.

Mindenekelőtt mélyrepülésbe kezdtek az igényjogosultak kezéhez eljutó összegek. Nem is alakulhatott ez másként, ha már egyszer a reális vásárlóértékén vett segélykeret korábban bemutatott másfélszeres növekedése messze alatta marad az igénylők és igényeik időközbeni tizenöt-szörös gyarapodásának.<sup>26</sup> Mint a 2. tábla mutatja, az előálló erózió valóban sokkoló méretű. Forrása pedig részletről részletre haladva ugyanaz: a forgalomnak az említett „export-hatás” számlájára írható bővülése, ami a segélyfajtánként rendelkezésre álló keretek jóval szerényebb ütemű növekedése mellett ment végbe.

Az igénybevételi adatok változásából láthatjuk: miközben tíz év alatt erősen visszaestek vagy jó esetben szinten maradtak az elértéktelenedett központi járandóságok egy vagy más fajtáját élvezők létszámadatai, aközben többszörösére emelkedtek az önkormányzati szféra mutatói. Így például ma ötször annyian részesülnek az egykori nevelési segélyt felváltó rendszeres gyermekvédelmi támogatásban (legújabb nevén: kiegészítő családi pótlékban), mint egy évtizeddel korábban, és több mint háromszor annyian veszik igénybe a rendszeres szociális segélyt vagy a lakásfenntartás megemelkedett költségeit kompenzálni hivatott támogatásokat. E nagy ütemű forgalomnövekedés mellett az önkormányzatok költségvetésében rendelkezésre álló, címkézett segélykeretek bővülése ugyanakkor jóval szerényebb – rendre 3,5, 2,5, illetve 2,2-szeres – volt. Együtt tekintve, az adatok tehát élő cáfolatát adják a helycsere tézisének: a központi járandóságok megcsappanása valójában dinamikus ütemben

25 E sokkoló számpár mellé érdemes felidézni, hogy 1991 a transzformációs válság mélypontja volt, húsz százalék feletti inflációval és körülbelül 17 százalékos munkanélküliséggel. 2001-ben pedig immár három-négy esztendeje tartott a gazdasági növekedés, az éves áremelkedés mutatója tíz százalék alatt maradt, a hivatalosan közölt munkanélkülségi ráta pedig az év átlagában 9,5 százalékos volt.

26 A léptékek különbségének képe akkor sem sokkal megnyugtatóbb, ha a segélykiadások 2001-es országos aggregált adatát folyóáron tekintjük: 1991-el összevetve, a növekedés így 4,2-szeres – az esetszám említett 15-szörös gyarapodásával szemben.

*Szalai: A jóléti fogda – I.*

növelte a helyi elosztás csatornáin adóforintokhoz jutók számát; igaz, amit ki-ki kézhez vehet, azzal ugyanakkor manapság jóval kevesebbet kezdhet, mint korábban.

A kliensek oldalán jelentkező hatást számszerűsített formában a 2. tábla utolsó oszlopa mutatja. Az adatsor azt jelzi, hogy – ha más és más is az ok – a segélyek egy-egy igényjogosultra jutó összegének értékvesztése nemigen marad alatta a központi járandóságokénak: a havi rendszerességgel kapott segélyfajták ma 22–35, az eseti támogatások 58–66 százalékkal érnek kevesebbet, mint elődeik a rendszerváltás kezdetén. És ehhez érdemes hozzátennünk, hogy a viszonyítási alapul szolgáló évben – 1991-ben – sem tett ki többet a nevelési segély havi gyermekenkénti összege, mint egy munkás átlagkeresetének az egytizedét (ma viszont mindössze nyolc és fél százalékát éri), és rendszeres segélyből sem futotta másra, mint az akkori létminimum alig 70 százalékával egyenértékű fogyasztásra (a helyzet pedig – a hivatalos létminimum-számítás időközbeni szigorodása mellett – ma is ugyanez). Az értékvesztést így nevéen nevezhetjük: akinek ezekből a segélyekből kell élnie, az ha egykor szegény volt, mára nyomorog.

Igaz, és immár többedik metszetében látjuk, hogy a rendszer nem a szegényekért, pontosabban nem a szegények szegénységének csökkentése érdekében működik. Ez legfeljebb részben a dolga. De szemlátomást legalább ilyen fontos feladata az is, hogy az elszegényedőket<sup>27</sup> megvédje a további lecsúszástól. E kettős feladatkör mellett azonban a gyakorlatban parttalaná válnak a papíron még oly ésszerűnek és tisztának tűnő szabályok: felpuhul a „rászorultság” fogalma, rejtett kiegészítő szempontok kapnak érvényt a „jogosultság” elbírálásában, továbbá a differenciált funkciók hű kifejeződéseként, megjelennek a „nagyvonalú” és „szűkmarkú” (vagy ha tetszik: az „elegáns” és „szegényszagú”) segélyek, valamint a hozzájuk tartozó elkülönülő elbírálási szabályok<sup>28</sup>. Könnyen belátható, hogy mindez újabb és újabb rendeleteket, irányelveket, nyilvántartásokat és hatósági ügyiratokat szül – a bürokratikus szabályozás régtől fogva ismert öntörvénye szerint. A hivatalok forgalmának duzzadása pedig megállíthatatlan, miközben tevékenységüknek nemcsak a segélyezettek, de a segélyosztók is egyre kiszolgáltatottabb szenvedő alanyaivá válnak.

A kliensek kiszolgáltatottságának különböző formáiról bőven lesz még szó a következőkben. Egy-két bekezdés erejéig azonban hadd térjek itt most ki a segélypultok másik oldalán ülők helyzetére. Mert az önmozgásától felpörgetett rendszer feszültségeinek ők is a kárát látják (még ha ezt részben szerencsésen tovább is hárítják). A futószalagszerű ügyiratgyártás elembertelenítő munkakörülményeit, a természetes emberi

27 Az elszegényedés és a szegénység közötti különbségtételről és a két fogalom gyakori összemosásának ideológiai, politikai és szociálpolitikai következményeiről bővebben írtam „A társadalmi kirekesztődés egyes kérdései az ezredforduló Magyarországon” című tanulmányomban. (i. m.)

28 Lásd ehhez: Horváth Ágota: „Törvény és anarchia avagy törvényes anarchia: A Szociális Törvényről és az önkormányzati szociális rendeletekről”. In: Landau Edit és munkatársai (szerk.): *Az államtalanítás dilemmái: szociálpolitikai kényszerek és választások*. ATA, Budapest, 1995, 261–299. old.

együttérzést mesterségesen kiiktató döntéshozatal nyomában járó frusztrációt, a kérvényezők indulatkitörései okozta szorongásokat egy pillanatra akár zárójelbe is tehetjük. Mindez ugyanis eltörpülő „kellemetlenség” az érintettek szemében ahhoz a veszélyhez mérve, amitől többségük a legjobban retteg: egyszercsak bekövetkező tömeges elbocsátásuk. Az egzisztenciális fenyegetettségnek a szociális irodákban újra meg újra végigsöprő érzését nem a fantáziák születték. Mert lassan tényleg összeomlik, amit a segélyosztók eddig a szegényellátás új, rászorultság-elvű rendszerének köszönhetnek: a biztos megélhetést kínáló munkahely. És ahogyan annak idején megszületéséért, úgy ma annak megszüntetése ellenében sem sokat tehetnek. Ezen a terepen náluk nagyobb erők mozognak.

A rendeletek darabolódása nyomán ugyanis a segélyhivatalokban az elmúlt másfél évtizedben „önjáró” foglalkoztatásbővítés zajlott: minél több lett az ügyirat, annál több ügyintéző, programkezelő, kézbesítő, iktató és könyvelő alkalmazására került sor. A folyamat jótékony hatását márpedig sokan élvezhették. Hiszen az elmúlt másfél évtizedben a szociális szolgáltatások piacának gyors terjeszkedése a női munkanélküliség elleni védekezés egyik leghatásosabb ellenszerének bizonyult. Mint azt a kilencvenes évek munkaerő-piaci statisztikái, valamint mobilitás- és időmérleg-vizsgálatai mutatják, a képzetlen ipari munkahelyek megszűntével a dinamikus növekvő szolgáltatási szektorba való átlépésen belül is az egyik legtipikusabb női pályautó éppen a szociális szolgáltatásokba vezetett.<sup>29</sup> Az ipari méretűvé vált segélyezés lassacskán egy egész foglalkoztatási ágat hívott életre. Az önkormányzati segélyirodáknak, illetve a helyi szociális ellátás kapcsolódó intézményeiben napjainkra körülbelül *annyi lett a munkahely, mint az idegenforgalomban és a vendéglátásban együttvéve*: az itt dolgozók számát a legutóbbi népszámlálás alapján 120–150 ezerre becsülhetjük. Persze sokak esetében a posztokhoz kötődő hajdani mobilitási remények lassan elpárologtak: többségük ma éppen úgy rosszul fizetett és kevésre tartott képzetlen munkát végez, mint hajdan, a rendszerváltás előtti időkben.

Az igazi feszültségek forrása számukra azonban mégsem elsődlegesen a kereset és a megbecsültség hiánya, hanem inkább munkahelyük állandósult bizonytalansága. A nagy nehezen közalkalmazotti státussá szilárdított foglalkoztatásukat ugyanis mindegyre a megszűnés veszélye fenyegeti. Mert a költségvetési munkahelyek leépítésének állandósult kormányzati programja mellett kézenfekvő, hogy a megszorongatott mun-

29 A szociális szolgáltatásokba vezető női mobilitási utakról, a szegénységből való előre menekülésnek a gazdasági szerkezeti átalakulásával megnyílt új pályáiról és az érintett rétegek középosztályosodási törekvéseiről bővebben írtam „Önkéntes munkák és fizető foglalkozások” című tanulmányomban. (In: Tausz Katalin és Várnai Györgyi /szerk./ *Rejtőzködő jelen*, HRSZE, Budapest, 1996, 337–374. o.) A női pályaváltás korábban elemzett folyamata szemlátomást az ezredforduló utáni években is folytatódott, bár intenzitása a szociális szolgáltatások kiépülésével párhuzamosan értelemszerűen némileg alább hagyott. Az elmúlt 2-3 évben készített interjúink mindenestre arról tanúskodnak, hogy megannyi munkaügyi központ és helyi önkormányzat mindmáig a legsikeresebb programjai között tartja számon a volt betanított és segédmunkásnők, képzetlen irodai dolgozók számára szervezett szociális átképző tanfolyamokat, amelyek elvégzése után kiterjedt alkalmazási piac nyílik a szociális irodákban, a családsegítő és gyermekjóléti szolgálatok szociális asszisztensi munkaköreiben vagy az ügyfélirodák recepciók pultjainál.

## TANULMÁNYOK

káltatók ott nyúlnak az átszervezés jól bevált módszeréhez, ahol ezt a legkisebb ellenállás mellett tehetik meg. Az önkormányzati intézmények gyakori megszüntetésének és összevonásainak másfél évtizedes története mutatja, hogy az elbocsátásra ítélték márpedig mindenekelőtt a szociális szféra „könnyen nélkülözhető” munkatársai: a segélyirodák recepcionistái, a szociális asszisztensek, a gyermekvédelmi felelősök, a gondozók – röviden a kevésbé lobbiképes társadalmi csoportok szükségleteinek kielégítésére szakosodott, hangtalan (női) alkalmazotti rétegek. Igaz, a szocialista hagyományokat idéző „racizási” hullámok a tapasztalat szerint idővel elülnek, az „önjáró” aktaszaporulat pedig kikényszeríti a foglalkoztatás újbóli növelését – de többedik elbocsátásukat átélve, az érintetteknek a kivárára már nemigen van kapacitásuk. A felduzzadt rendszer így végül kígyóként önmaga farkába harap. Az új „iparág” a saját foglalkoztatottai közül is sokakból szegényeket „csinál”, és ezzel megtermeli a jövő munkaügyi központjainak és segélyirodáinak újabb kérvényezőit, velük pedig új irodistáknak foglalatosságot adó, újabb aktacsomagokat. A körből – úgy tetszik – senki számára és sehol nincs kiút.

Az állandósult fenyegetettség mindeközben hatékony fegyelmező erővé válik. A „felfelé” puha rászorultsági elvet „lefelé” kemény szigorral merevíti a megfelelés kényszere. Hogy alkalmasságukat bizonyítsák, a szociális irodák dolgozói kapuőrökként vigyázzák, nehogy a visszaélések pártolásának gyanújába keveredjenek. Így lesz munkájuk és döntésük alapja a rendelet szövege mellett a vizsla szem, és így lesz kezükben a segély a szegények közötti jutalmazás–büntetés eszköze. Ezzel pedig kész a leltár ahhoz, hogy a segélyirodák minden külső beavatkozás, központi direktíva és főnöki útmutatás nélkül, spontán és zökkenőmentes ügymenetben működtessék a társadalmi szelekció széles skáláját: „fent” levelezés útján intézhető kiegészítő járandóságokat nyújtsanak a sorstársvesztések tízezreinek, „lent” napi felügyeletet és személyes ítélkezést foganatosítsanak más tízezrek teljes emberi életei felett – mindezt az adott pillanatban a saját pozíció jogos védelmében és megerősítése érdekében.

A segélyosztók kiszolgáltatottsága tehát a segélyezettek kiszolgáltatottságának mintegy *sinequanon*-ja. Ebben a szisztémában ők az utolsó láncszem, nélkülük és az ő függő helyzetük nélkül akadozna a gépezet. Legfőbb dolguk a korábban már említett folyamatos „fordítói” munka: a társadalmi környezet hangtalan, ám a maga hangtalanágában is erőlyes várakozásainak és érdekmozgásainak átültetése a „jogosultság” kritériumrendszerébe, azon keresztül pedig áttemelése azokba az intézményes csatornába, amelyek a szegények karban- és kordában tartására hivatottak.

Itt az ideje, hogy közelebbről megnézzük: hogyan csinálják ezt.

A tanulmány II. részét a következő számunkban közöljük.

2. táblázat Egyes szociális járandóságok értékének és igénybevételének változása, 1991–2001

Járandóság típusa	Egy igénybevevőre jutó átlagos havi összeg (Ft)		Igénybevevő személyek száma		Az igénybevevők számának változása (1991=100)	A reálértéken számított átlagos összeg változása (1991=100)
	1991	2001 <sup>a</sup>	1991	2001		
<i>Központi finanszírozású járandóság</i>						
Nyugdíjak	8 431	7 581	2 556 300	3 084 000	121	91
Családi pótlék	2 604	1 040	2 526 000	2 040 153	81	40
Gyes	4 450	3 461	114 200	182 888	160	78
Gyed	6 636	7 759	151 428	62 904	42	117
Munkanélküli segély	9 949*	8 173**	326 618*	125 903	39	82***
<i>Önkormányzatok által folyósított segély</i>						
Rendszeres szociális segély	4 955*	3 876**	29 942*	94 779	317	78***
Átmeneti segély	2 514 <sup>b</sup>	863 <sup>b</sup>	885 240	1 045 898	118	34
Rendszeres gyermekvédelmi támogatás (korábban: rendsz. nevelési segély, 2000-től kieg. családi pótlék)	1 182	828	152 339	780 296	512	70
Rendkívüli gyermekvédelmi segély	2 952 <sup>c</sup>	1 254 <sup>c</sup>	1 023 162	407 232	40	42
Lakásfenntartási támog. (éves, igénybevevő házt.)	8 983*	5 828**	54 437*	183 220	337	65***

<sup>a</sup> Reálértéken: az 1991–2001 közötti időszak fogyasztói árnövekedésével korrigált adat

<sup>b</sup> Egy esetre jutó éves átlagos összeg

<sup>c</sup> Egy segélyezett gyermekre jutó éves átlagos összeg

\* 1993-as adat

\*\* Reálértéken: az 1993–2001 közötti időszak fogyasztói árnövekedésével korrigált adat

Forrás: A megfelelő évek statisztikai évkönyvei, valamint a Szociális Statisztikai Évkönyv, 2002 alapján végzett saját számítások.