

esély

2005/2

Társadalom- és szociálpolitikai folyóirat

TARTALOM

TANULMÁNYOK

- 3 Szalai Júlia: A jóléti fogda – II.
33 Jon Kvist: A bővítéssel lefelé nivellálási verseny kezdődik?

A SZOCIÁLIS ELLÁTÓRENDSZER REFORMJA

- 57 Szöllősi Gábor: A szociális jogok érvényesülésének egyéni és kollektív jogi garanciái

MAGYAR VALÓSÁG

- 88 Lakner Zoltán: A szociálpolitikai kommunikáció éve

CIVIL VILÁG

- 111 Nárai Márta: Civil szervezetek szerepvállalása a szociális ellátás, szolgáltatás területén

RECENZIO

- 134 Gabányi József: Idősek szociális ellátása
135 Radoszav Miklós: Egy újabb láncszem
137 Repertórium

SZALAI JÚLIA

A jóléti fogda – II.

A szemünk előtt történt, mégis alig vettük észre, hogy az elmúlt másfél évtized során a helyi szintű szegényellátás – magyarul a szociális segélyezés – a szerény eseti pénzosztás egykori manufakturális rendszeréből mára százmilliárdokat mozgó jelentős *iparággá* 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.*

A „rászorultság” mint jutalmazó és büntető eszköz

Bár első pillantásra ellentmondani látszik az eddigieknek, mégis megkockáztatom: az „államtalanításhoz” és a szociális terhek széles körű átvállalásához nyújtott, minden fontos hozzájárulása mellett a szociális segélyezés rendszerének *elsődleges* funkciója ma és itt mégiscsak a szegények intézményes elkülönítése a nem szegény „többiektől”. Dinamikájában nézve persze ez a szegények szegénységének fenntartását, elkülönítésük intézményes körülbástyázását, mindezzel pedig a kirekesztettek külön társadalmának megkonstruálását és fenntartását jelenti. Ebben a dinamikus értelemben mondható, hogy a helyi szociális ellátás és a szegénység mindinkább feledésbe kerülő fogalmak, és ebben az értelemben igaz az is, hogy a rászoruló támogatására fenntartott intézmény a kiszorulás hovatovább megkerülhetetlen társadalmi csatornája. A segélyosztók pedig e bonyolult átváltoztatássorozat napi munkásai, akiknek legfontosabb feladata – mint arról az előbbieken volt már szó –, hogy kiválasszák, majd életük minden szegmensében gondnokságuk és irányításuk alá vonják a rászoruló legszegényebbek egyre bővülő körének életét.

Igaz – és láttuk is –, hogy a háttérben a segélyirodáknak persze a „nem szegényekkel” vagy a „nem annyira szegényekkel” is bőven akad dolguk. Hiszen rájuk hárul a támogatások megítéléséről határozó szociális bizottságok munkájának előkészítése, majd a döntések eredményével

* A tanulmány első részét a 2004/6-os számunkban közzöltük.

kapcsolatos adminisztráció lebonyolítása. Csakhogy mindez éppen olyan szokványos irodai munka, mint a gépelés vagy a bérszámfejtés. Ha megvannak a szükséges igazolások, és értelmezhető vagy méltányolható az eseti jogosultság, akkor a klienssel való személyes találkozás nélkül is megy minden a maga útján: aktacsomagok vándorolhatnak a megfelelő fórumokra, majd onnan a hivatal pénzügyi osztályára, más esetekben – az elutasítást indokló levéllel – a postázóba.¹

Gyökeresen más a helyzet az „igazi” szegényekkel.² A személyes viszony itt „munkaköri követelmény”, mert a szociális iroda ebben a tár-

1 A folyamatból a segélyosztó és a kliens közötti személyes viszony már csak azért is kiiktatható, mert ebben a körben maga az intézményes reláció rövid és átmeneti: a segélykérvény benyújtását általában „rendkívüli körülmények” (átmeneti anyagi megingás, családi krízis, különleges terhet jelentő kiadási kényszer stb.) szülik, azok elmúltával pedig vissza is zökken minden a normál kerékvágásba. – Érdemes egyébként megjegyezni, hogy e személytelen ügyeknek a klasszikus értelemben vett segélyezéstől elkülönült kezelését maguk az önkormányzati rendeletek is rögzítik. Az évenkénti módosítások során egyre több városi és fővárosi kerületi önkormányzat hatályos szociális rendeletébe került be a passzus, miszerint: „...a szociális ellátások iránti kérelmet – az eljárás gyorsabbá, egyszerűbbé tétele érdekében – elsősorban a Polgármesteri Hivatal által rendszeresített formanyomtatványon lehet benyújtani a Polgármesteri Hivatal Népjelölti Osztályánál, de *lehetőség van elektronikus úton történő megküldésre is.*” – A „gyors és egyszerű eljáráshoz” szükséges internet-hozzáféréssel pedig köztudottan nem a szegények rendelkeznek.

2 Bár a szegénység – jól tudjuk – távolról sem csak jövedelmi kategória, a *segélyezési rendszer* működésének bemutatásához mégis elsődlegesen a kliensek és potenciális kliensek anyagi helyzetéből kellett kiindulnunk. Ez a megfontolás vezetett bennünket, amikor az itt következő elemzés empirikus alapjául szolgáló – korábban már említett – két szegényfelvételünk mintáját olyan háztartásokból választottuk ki, amelyekben az *anyagi szegénység* ténye vitán felül áll. A kérdőíveinkkel felkeresett 600–600 háztartás mindkét esetben az adott évi hivatalos létminimum szintje alatt élő családok köréből került ki. Tekintettel arra, hogy jövedelemszint szerinti lakossági nyilvántartás azonban nem létezik, a legszegényebbekből álló minta kialakításához csak több lépésben juthattunk el. Első körben a rendelkezésre álló településsoros adatok (demográfiai szerkezet, foglalkoztatottság, munkanélküliségi ráta, a lakásállomány mutatói), valamint Kertesi Gábornak és Kézdi Gábornak a roma népesség településenkénti arányára vonatkozó 1993-as számításai nyomán meghatároztuk Borsod-Abaúj-Zemplén és Baranya megye azon városainak és falvainak, valamint a főváros azon kerületeinek körét, amelyekben nagy valószínűséggel számíthatunk a szegény háztartások, és közöttük a roma családok átlagosnál magasabb arányára. Ezen a módon a második lépcsőfokot jelentő terepbejárásra 28 települést (települési egységet) jelöltünk ki. A terepbejárások során munkatársaink egyrészt interjút készítettek a helyi szociális szakemberekkel a szegénység mértékéről, típusairól és a helyi szociálpolitika lehetőségeiről; másrészt tájékoztak azokról a nyilvántartásokról, amelyek a szegények helyi címjegyzékének összeállításához esetleg szóba jönnek; harmadrészt igyekeztek megtalálni azokat a kellő terepismerettel rendelkező informátorokat, akik partnereink lehetnek egy – a személyi adatok védelmét biztosító, a családok felkeresését mégis lehetővé tévő – minta összeállításában. Ez utóbbi – gyakorlati – szempont figyelembevételével került sor végül a felvételek terepéül szolgáló 15 település (települési egység) kiválasztására. A címek összeírását többnyire védőnők, a családsegítők, illetve a szociális szolgáltató központok munkatársai végezték, a listák összeállításához magunk pusztán a szegénység már említett jövedelmi plafonját jelöltük ki. Az így kialakított minta statisztikai értelemben természetesen nem reprezentatív. Célunk azonban nem is a népességen belüli arányok, hanem a szegénységen belüli típusok megjelenítése volt. Ezt pedig lehetővé teszi az a „kinagyítás”, melynek során a megkérdezett háztartások nagyobbik hányada végül a szegények között is a legszegényebbek közül került ki. Mindkét felvételben 60–60 százalékosnak adódott ugyanis a *mélyszegénységben* élők aránya, vagyis azon háztartásoké, amelyekben az egy főre jutó havi jövedelem a nyugdíjminimumot sem érte el. – E minden kétséget kizáróan „igazinak” minősíthető rászoruló – szegények és még szegényebbek – segélyezési kálváriájáról lesz tehát szó a továbbiakban.

sadalmi körben a rászorultság értelmezésének *élő forrása*. Az itt dolgozók tudják (pontosabban: magánemberként tudni *vélik*, hivatalból azonban tudniuk *kell*, és így valóban *tudják*), hogy a sok igénylő közül ki a „ténylegesen” rászoruló. Ebbéli tudásuk márpedig nélkülözhetetlen. Mert ha merőben csak a jövedelmi rászorultság szabályozná, a segélyezési rendszer összeroppanna a rázúduló szükséglettömeg súlya alatt. A már így is agyonterhelt segélyirodáknak minden szegény embert be kellene fogadniuk, ráadásul tartós ellátásukról kellene gondoskodniuk mindaddig, míg rendbe nem jönnek a nyugdíjak, a gyermek-juttatások, míg meg nem szűnik a munkanélküliség, míg kisebb nem lesz a fűtés- és gyógyszerköltség súlya a családi büdzsében – magyarul, míg el nem jön a hazai mércével mérhető Kánaán. A Kánaán körvonalai azonban egyelőre homályban vannak. Addig tehát valahogy féken kell tartani az igényeket, és ehhez féken kell tartani az igénylőket – „fent” a segélyek folyósításának eseti jellegével, „lent” a segélyezettek megrostálásával.

Ha alaposabban meggondoljuk, e praktikus és logikus válogatódsi nyomán azonban sajátos ellentmondás körvonalai rajzolódnak elénk: minél inkább a legrászorultabbakról van ugyanis szó, a fogalom anyagi értelmében, annál kevésbé automatikus, hogy rászorultságuk intézményesen is elismertessék. Szemlátomást kell egy közbeiktatott mozzanat, amelynek mentén elválasztható egymástól a „jogos” és a „jogosulatlan” igény, és kell egy közbeiktatott szereplő, aki esetről esetre képes a kettéválasztásra. Igaz, a jogos/jogosulatlan szempont beillesztésével megkettőződik és „csúszkálóvá” válik a *rászorultság* mint alapfogalom, de a kettős mérce alkalmazása – láthatjuk – mégis racionális, mi több, megkerülhetetlen fejlemény. Sőt, minél nagyobb a rendszerre felülről továbbháruló nyomás, e „szortírozás” annál racionálisabb és megkerülhetetlenebb.

Fontos hangsúlyoznunk, hogy a rászorultak közötti különbségtétel nem „szemléleti torzulások” kérdése, hanem *strukturális* természetű, és a mainál akár jóval engedékenyebb támogatási feltételek mellett sem küszöbölhető ki. A „nem rászoruló” fentebb leírt befogadása mellett a rászoruló *közötti* szelekció ugyanis a „hárításos államtanítás” fentebb leírt folyamatának egyenes következménye és továbbra sem nélkülözhető *alapja*. Mert nyilvánvaló: ha általános szükségleteket kell kielégítenie szelektíven, akkor szelektív szükségleteket nem elégíthet ki a rendszer általánosan.³ Ugyanakkor könnyen belátható, hogy az ily módon lefelé gördített megkülönböztetés nem ártatlan technikai procedúra: a „jogos” és „jogtalan” rászorultság szerinti különbségtétel egyúttal a *gettó felé vezető út* első fontos láncszeme. A gettósítást persze senki *nem akarja*. A

³ A segélyezésnek persze öröktől fogva elidegeníthetetlen része a szelektivitás. Jól működő univerzális elosztáspolitikával szemben a fogalom valóban a *megélhetési szintjük szerint rászorulókat jövedelemteszten nyugvó kiválasztását* jelenti, akiknek ezután már akár *normatív* támogatások is folyósíthatók. A jelenlegi hazai feltételek – láttuk – strukturálisan különböznek ettől. Az univerzális elosztás felszámolódása miatt ma nálunk nemcsak az anyagi létfeltételeik szerint rászorulóknak a „nem rászorulóktól” való elkülönítésére van szükség, hanem egy második szűrő beiktatására is. Miután az első lépcső nyomán szoba jövő igényjogosultak köre *túl széles* lenne, ezért a segélyezés rendszerén belüli további szelektálás hivatott az ún. „ténylegesen rászoruló” szűkebb és valóban támogatható csoportjának megtalálására.

maguk helyére ésszerű módon illeszkedő építőkövek együtteséből azonban nem áll, mert nem állhat össze az elkülönítés kerítésfalánál barátságosabb építmény.

A falrakás eljárásrendjének logikája világos, a kivitelezésben pedig alapvető jelentőségű a segélyosztók folyamatos napi részvétele. Személytelen „ügye” és vele a kintlévőket megillető háborítatlan szabadsága ugyanis csak annak lehet, akiről tudható, hogy élete kis rásegítéssel magától rendeződik majd. A személyes közbelépésre, a hozzá társuló folyamatos kontrollra és ezzel személyes szabadsága intézményes korlátozására viszont annak kell számítnia, akit a hivatal nem pusztán segélyezni kíván, hanem, *tényleges* rászoruló lévén, „segíteni” is. Azaz magyarul, akire nézve – szó szerint: *nézve* – eleve sem reméli, hogy nélküle megáll majd a maga lábán. Az „igazi” szegények esetében pedig a vak is látja, hogy szegénységük máról holnapra aligha párolog el. Őket illetően tehát a rászorultságnak csak kettős tartalmában van és lehet hivatali érvénye: akit az intézmény befogad, azt nem egyszerűen anyagi támogatásban részesíti, hanem intézkedik a juttatott anyagiak „helyes” hasznosításáról, azaz *egész életvitelének* irányításáról és hatósági ellenőrzéséről is.

Hogy a kiválasztásban igazságot tehessen, az önkormányzati segélyezésnek a jogos illetve jogosulatlan rászorultságot mérő operacionalizált fogalomra van szüksége. A rászorultság eme életszerű, jól értelmezhető – és kizárólag a szegényekre alkalmazott – ismérvét mindnyájan jól ismerjük: nem más ez, mint az „önhiba” kategóriája. Ha pedig megtaláltatott a szükséges kategória, vele megszületett a válogatás legitim alapja is. Alkalmazása révén elvileg világos és szabatos módon elkülöníthető egymástól a „jogosult” és a „jogosulatlan” igény: támogatást csak az kaphat, aki „önhibáján kívül” lett rászoruló, és ne számítsen segélyre, aki maga tehet a bajáról.

Eredeti rendeltetése értelmében⁴ az „önhiba” szerinti különválasztás a hatékony kapuőrzés funkcióját látta el, és valóban szélsőséges döntéseket implikált: valaki *vagy* felmentést kapott, *vagy* nem, ami által *vagy* segélyezett lett, *vagy* nem. Az idők során azonban a befogadás és a kiutasítás e kettősségét maga a „segélyezési boom” tette érvénytelenné: a széles körű kárpótlást végző segélyezési rendszer a legszegényebbeket teljesen nem utasíthatta és ma sem utasíthatja el. A „boom” ezért az oly nagyon szükséges kategóriát átminősítette: ma mindenekelőtt a *segélyek lebegtetésének* megalapozására szolgál, a lebegtetéshez köthető jutalmazások és büntetések révén pedig a szegények megfegyvelésének minden

⁴ Az „önhiba” fogalma olyan régi, mint a segélyezés maga, és túlélő képessége szemlátomást rendszerfüggetlen. (A fogalomnak a szocialista évtizedek alatti alkalmazásáról, majd sokszínű „gazdagodásáról” a rendszerváltás első éveiben lásd: Horváth Ágota – Pik Katalin – Tardos Katalin: *Szociálpolitikai rendszerváltás*, MTA Szociológiai Intézete, Budapest, 1992.)

A fogalom használata ugyanakkor a „segélyezési boom” elmúlt másfél évtizedében jelentős értelmezési módosulásokon ment keresztül. A vele korábban társuló büntető mozzanatok egy része elhalványult, miközben társadalmilag kötöttebbé és markánsabbá vált a beleértett tartalom. (Így például a munkahely hiánya kikerült az „önhiba” kritériumrendszeréből, annak egykori megkülönböztető szerepét viszont átvették a „nem rendes” vagy „fekete” munkák és a „rendszerellen munkavégzés” – magyarul, a közismerten a legszegényebbekhez, közöttük is a romákhoz társított körülírások.)

regulánál és nyílt kényszernél jótékonyabb hatósági eszközt biztosítja az önkormányzati segélyirodák számára.

A rászorulóknak ugyanis csak egy viszonylag szűkebb köre számíthat arra, hogy ha egyszer befogadta, akkor immáron feltétlen támogatásában is részesíti a szociális hivatal. Ez a kör a *vétlen* szegényeké. A házukat takarosán tartó, számláikat időben fizető kisnyugdíjasok, a gyerekeiket „szépen járató”, kiskeresetű elvált asszonyok, a hosszú betegségükbe anyagilag is belerokkant bányászok és gyári munkások, a helyi üzem bezárásával lapátra tett, jó szakmunkások és kereset nélkül maradt hozzá tartozóik azok, akiknek szegénysége – mintha balesetet szenvedtek volna – fátumszerű *szerecsétlenségnek* minősül, és akik ezért a segélyosztók szemében az „önhibájukon kívül bajba kerültek” mások elé példaként állítható élő mintaképei. Igaz, példájuk jobbra legfeljebb áttételes lehet. Ugyanis, ha tehetik, ezek az emberek az önkormányzatnak még az utcáját is elkerülik, és legfeljebb végső megszorultságukban írnak kérvényt – hiszen megalázónak, szégyenletesnek és az önfeladás jelének tartják a „koldulás” minden formáját. A szükség azonban manapság e „vétlen” szegények között is törvényt bont: adataink azt jelzik, hogy állandósult szegénységük közepette mind többen jutnak arra a belátásra, hogy egyszerűen nincsen más választásuk.⁵ S bár növekvő számukkal tovább nő az irodákra nehezedő nyomás, esetükben mégis vitán felül áll, hogy anyagi ellehetetlenülésük oka a *körülményekben* keresendő, amelyekért legfeljebb megértés és szolidaritás jár. A klienseikben a saját potenciális jövőjükre ismerő munkatársak így nem is haboznak jóváhagyó döntést hozni, hogy maguk siessenek a minél gyorsabb és minél nagyvonalúbb támogatás elébe.

A hivatalt felkereső szegények többsége azonban mégsem a „vitán felül vétlenek” itt jelzett csoportjába tartozik. E többség helyzetéről és felelősségéről az irodai munkatársaknak – csak úgy, mint a hátuk mögött álló szélesebb közvéleménynek – markáns és kevésbé megfellebbezhető az ítélete. Közkeletű megfogalmazásban ez körülbelül így szól: „ritka, mint a fehér holló, hogy az embernek ne lenne része a saját szegénységében, és annyi végképp elvárható, hogy valamit legalább tegyen a helyzete javításáért. Az önsorsrontás mértéke persze esetről esetre különböző lehet, de a felelősség mindenkor nyilvánvaló.” E széles körű meggyőződés nyomán azután ki vitatná, hogy az adóforintokból nyújtandó segélyre beadott kérelem elbírálásához jogos, sőt szükséges az igénylő „hibáinak”, „vétségeinek”, „mulasztásainak” és „felelőtlenségeinek” számbavétele? És jogos, sőt, szükséges, hogy a folyósítandó támogatás ehhez a számbavételhez igazodjék, mint ahogyan jogos, sőt, szükséges az is, hogy

⁵ Noha 2000–2001-es és 2004-es felvételünk adatai szigorú statisztikai értelemben nem összehasonlíthatóak, a tendenciát világosan jelzi, hogy azonos módon feltett kérdés-sorunkra válaszolva, 2001-ben az „anyagilag lecsúszott” szegények e csoportjában a kérdézt megelőző 12 hónap során segélyért folyamodók aránya még „csak” 41 százalék volt (amivel csoportjukon belül a kisebbséget képviselték), mára részesedésük 56 százalékra emelkedett. Ezzel ebben a csoportban is többségbe kerültek azok, akiknek be kellett látniuk: a büszkeségnél az éhség nagyobb úr. Az arányok átfordulása azt is jelzi, hogy az elmúlt 15 év a szegényeknek nemcsak a pénztárcájára, hanem a tartására, önbecsülésére és hosszasan féltve őrzött élet-normáira nézve is megtette a magát.

TANULMÁNYOK

a hibák „korrekciójában” az irányító szerep magáé a segítséget nyújtó felé, a hatóságé legyen.

A döntéshozatal megalapozásához elősorolható vétségeknek, mulasztásoknak, felelőtlenségeknek – magyarul: az „önhibának” – a dogmatika szerint számos válfaja van, minősített esete azonban kettő: az egyik a gyermekvállalásban mutatott „könnyelműség”, a másik a munkához való „rossz” viszony. Mert ha kevés is a pénz, jó és előrelátó családtervezéssel úgymond még e kevésből is kijöhet a család. Ami meg a munkát illeti, *valamit* mindig lehet dolgozni, csak akarni kell. E kétféle – összefüggő – dogmát a cáfolatukra született könyvtárnyi irodalom máig nem döntötte meg. Aligha kell mondani, hogy életben tartásuk legfőbb motorja az a világos etnikai tartalom, amellyel kézenfekvő igazolást adnak a helyi közösségek mindennapjait ma leginkább feszítő konfliktusnak: az elszegényedő – vagy legalábbis a létfeltételeit tekintve állandósult bizonytalanságban élő – nem cigány többség indulatainak a szegénységben élő cigány kisebbséggel szemben.

Mert a közvélekedés máig úgy tartja: a *cigányok* azok, akik „ültre” szülik a gyerekeket, hogy aztán tisztességes munka helyett az értük kapott családi pótlékból, gyesből meg a segélyekből éljenek. Ezért *ők* azok, akiknél gyanítani lehet a közpénzekkel való visszaélés szándékát, ennek pártolása pedig a segélyosztók részéről már nem egyszerűen feladatuk félreértése, hanem az adóforintok elherdálása volna. Amikor e közvélekedést az önkormányzatok az „önhiba” szakszerű vizsgálatába ültetik át, az önkormányzatok nem tesznek tehát egyebet, mint a már említett „fordítói” szerepüket gyakorolják. Innen nézve pedig a segélyosztóknak elháríthatatlan *kötelességük*, hogy a társadalmi béke érdekében – és akár saját magánmeggyőződésük ellenében – utánajárjanak: ha egyszer a világra hozták, legalább „rendesen” nevelik-e a gyerekeiket a sokgyermekes családok, mi több, *megvonják* tőlük a segélyt, ha nem így tapasztalják.

Persze az „önhibás” esetek gondos kiszűrését követelve, azt senki sem mondja (ki), hogy „itt főleg a cigányokról (no meg az elcigányosodott lumpen-szegényekről) beszélünk”. De mégis, a dolgot mindenki érti. A segélyezési gyakorlat pedig e közértett gondolatot forintosítja. „Fordítói” munkája néhány összetevőjét az 1. táblázatban láthatjuk. A segélyforintokban megtestesülő végeredmény azután egy mondatban így foglalható össze: ahol több a gyerek, ott *több az elutasított segélykérelem*, továbbá a kiutalt támogatás fejenkénti összege *fordított* arányban áll a szegénység mértékével – annál *kisebb*, minél *népesebb a család*, amelynek segítségül szánták.⁶

De nézzük e sajátos szegénység-enyhítő politikát részleteiben is.

⁶ Ferge Zsuzsa szóbeli tájékoztatása szerint hasonló elutasítási arányokkal találkoztak az ILO megbízásából lebonyolított országos reprezentatív szegényvizsgálat adatainak részletes feldolgozása során. A kutatás eredményeinek összefoglalását lásd: Ferge Zs., Darvas Á., Tausz K., (2002) *Társadalmi védelem, kirekesztés és szegénység Magyarországon*. Nemzetközi Munkaügyi Hivatal, Közép-Kelet Európai Iroda, Budapest.

1. táblázat A segély szerepe a roma* és nem roma* gyermekes családok jövedelmében (2004)

Eltartott gyerekek száma	Egy főre jutó jutó havi jövedelem a segély előtt (Ft)		A segély egy főre jutó havi átlaga (Ft)		A segély aránya a háztartás havi összjövedel- mében (%)		Elutasított családok** aránya (%)	
	roma	nem roma	roma	nem roma	roma	nem roma	roma	nem roma
	Nincs eltartott gyerek	32 989	38 739	3990	2907	17	11	43
Egy vagy két eltartott gyerek	14 059	18 960	3821	3387	29	19	47	38
Három vagy több eltartott gyerek	11 598	16 245	3630	3934	27	27	53	40

* Adatfelvételünkben az etnikai hovatartozás szerinti besorolás alapjául a megkérdezett családok önmeghatározása szolgált.

** Azon családok aránya, amelyeknek az elmúlt 12 hónap folyamán benyújtott egy vagy több segélykérelmét az önkormányzat elutasította (vagy be sem fogadta).

Az, hogy a gyermekszám emelkedésével csökken az egy főre jutó jövedelem – közhely. Mégis, az 1. táblázat első két oszlopának láttán elakad a lélegzetünk, ha belegondolunk, hogy egyáltalában *fontolóra veendő* kérdés lehet a segélyezés ott, ahol a havi fejenkénti jövedelem ma, 2004-ben a KSH által számított hivatalos létminimumnak alig valamivel több mint a *negyedét* – és legjobb esetben is *legfeljebb* csak a 45 százalékát – éri el!⁷ Márpedig láthatjuk, hogy a remélhető helyi támogatás az effektív nyomornak ezen a szintjén távolról sem magától értődő. Sőt, minél több a gyerek, annál inkább a „jó magatartás” függvénye, hogy befolyik-e a kasszába annyi plusz-pénz, amennyi a végül rendelkezésre álló havi fejenkénti jövedelmet „felhúzza” a létminimum 36–53 százalékára (!), és amiből így a kínai piacon a gyerekek közül egynek legalább most az egyszer lehet egy pár tornacipót venni, vagy amiből másodhatenként egy alkalommal kivételesen csirkehát meg -nyak is jut a levesbe, vagy amiből mindenki ihat fél liter tejet naponta. Mert a segélyösszegek – ahogy a táblázat mutatja – körülbelül ekkora „luxusokat” engednek meg. De hát „értjük” ezt: a sok kielégítendő szükséglet után – láttuk korábban az aggregált mutatókban – ennyi jut, ennyi marad a szegényekre. Azt pedig valóban ki kell érdemelniük, és sohasem érezhetik, hogy *járna* nekik. Ha már „túl sok” gyereket hoztak a világra, jó, ha inkább életviszonyaik alapos és beható mustrálására számítanak, ami után – mint azt a táblázat utolsó két cellája mutatja – méltán jutalmazva érezheti magát minden százból az a negyven-ötven népes család, amelynek igénye jogosnak találtatik.

A rostálás e logikáját – az „önhiba” napi lefordítását – a fentebb leírtak fényében valóban „felfogtuk”, a következmények láttán azonban újra torunkon akad a szó. Mert azt viszont nehéz észérvekkel megmagyarázni, hogy a segélykérelmek nagyarányú – a gyerekszámmal meredeken emel-

7 Az idei év első felére számított átlagos fejenkénti létminimum-érték 42 082 Ft havonta.

kedő hányadú – elutasításának büntető mozzanatán túl miért kell a *megítélt* segélynek is a nyílt etnikai megkülönböztetés és a közvetett büntetés eszközévé válnia. Márpedig láthatjuk: *csak* a roma családokra áll, hogy ha kapnak is segélyt, annak fejenkénti összege *a gyerekszám növekedtével egyre kisebb* lesz.⁸ Igaz, a csekélynél is csekélyebb segélyösszegek mellett a különbségek néhány száz forintban mérhetők, jelentőségük mégis nagy. Mert bár a hivatal megtakarításainak szemszögéből nem osztanak és nem szoroznak, az érintettek külön kasztba sorolásához, megalázásához és folyamatos fegyelmezéséhez éppen elegendők. Mielőtt azonban a segélyosztók osztatlan előítéletességére fognánk rá a dolgot, érdemes a számok mögé nézni. Alaposabb elemzéssel kiderül ugyanis, hogy ha már adják, az önkormányzatok *gyermekenként* számolva valóban valamicskével több segélyt folyósítanak minden sokgyermekes családnak – romának és nem romának egyaránt. Úgy cselekszenek tehát, ahogyan a szabályok előírják. Csakhogy a roma családok egy-egy típusában nem gyerekből, hanem *felntőtből* van több, mint a nem romákéban.⁹ Nem „kulturális más-ságuk”, hanem nagyobb nyomoruk okán van ez így: rosszabb lakásokban, több ápolásra szoruló beteg családtaggal, kevesebb pénzből az egyetlen racionális döntés, amit megtehetnek, hogy egy fedél alá húzódnak. De az összezsúfoltság a rendeletekben *nem* jogosultsági kritérium. Így azután *logikusan* adódik, hogy a rászorultságot éppen ott ismeri el kisebb mértékűnek a hivatal, ahol a legtöbben vannak – felnőttek, gyerekek egyaránt. Az eredménynek pedig mindenki örülhet. Örülhet a hivatal, mert korrekt és – főleg – *jogszerű* (értsd: a rendeletben rögzített szabályoknak megfelelő) eljárást folytatott; örülhet a cigányokkal állandó hadviselésben álló helyi közösség, mert az „ő” szegényeinek gyerekei fejenként valamivel azért többet kapnak; és „örülhetnek” a segélyezett roma családok is, mert ha már egyszer nincs munka – márpedig tudjuk és alább látjuk: *nekik* nincs –, ha már egyszer a minimális létfenntartásnak a *hatodára* sem elég a havonta érkező családi pótlék és gyes, és ha már egyszer segélykérvényeiket tíz alkalomból ötben elutasítja a hatóság, akkor *semmilyen* megaláztatás és jogtalanság elszenvedése nem drága a ritkán kapott támogatásért.

Összetettebb a helyzet az „önhiba” második minősített esetével, a munkához való „rossz hozzáállással”. Mert segélykérelmet elutasítani e tárgyban két okból lehet: ha az igénylő *dolgozik*, és ha *nem*. Az első esetben azért, mert „nem a megfelelő helyen” és „nem törvényesen” végzi a munkát – magyarul, *feketén* jut jövedelemhez. A másodikban azért, mert bár „megtehetné”, mégsem áll munkába, vagy éppen „finnyáskodik” a neki szánt (köz)munka elfogadásával.

Lássuk a dolgot részleteiben.

⁸ Mielőtt a véletlen művének tulajdonítanánk a dolgot: 2000–2001-es felvételünkben, továbbá egy fővárosi kerület éves segélyezési adataira épülő adatfeldolgozásunkban ugyanerre az összefüggésre bukkantunk.

⁹ Számadatokban a különbségek így festenek: az egy vagy két gyermeket nevelő roma családok között 37 százalékot tesz ki azoknak az aránya, amelyekben a gyerekeken kívül legalább három felnőtt él, míg a megfelelő hányad a nem roma családok között 24 százalék. A három és több gyermekesek csoportjában a kérdéses arányok a roma családoknál 28, a nem romáknál pedig 16 százalékosnak mutatkoznak.

A fekete munkával a segélyhivatalnak számos baja van. Egyrészt olyan jövedelemhez juttatja az érintettet, amelyről nem kérhető jövedelemigazolás, pedig napnál világosabb, hogy a család nem olyan szegény, mint amilyennek papíron mutatja magát.¹⁰ Másrészt, és ezzel szoros összefüggésben: a fekete munka befeketíti a bizalmi viszonyt, az „átvert” segélyosztó tehetetlen, noha amúgy még segítene is. Így viszont egyetlen lehetősége marad: a leleplezés. Rajtaütéses környezettanulmánnyal fel kell tárnia a visszaélést, hogy hivatali hatalma teljes súlyával még időben elejét vegye a jogtalan segélyfelvételnek. Nem elég tehát, hogy a kliensek „csalnak”, de a magatartásukkal kikényszerített idő- és energiaigényes „környezési” feladatok miatt a kérdéses személyek még extra munkaterhet is jelentenek. Harmadrészt, a fekete munka a természete szerint hullámzó: van, amikor folyamatosan van, máskor meg nincs, és ilyenkor az „ügyfélnek” – ahogy az irodák hívják – *tényleg* nincs miből megélnie. A kialakult helyzetben ezért valóban jogosult volna a támogatásra – azonban nincs az a hivatal, amely ezt a hullámzást követni tudná. A kalkulálhatatlan ingadozásokat a kölcsönösen kikezdett bizalommal tetézve, a segélyiroda így aztán a szélsőséges konfliktusok állandó terepévé válik, és napi igazolásul adódik, hogy „ezekkel a cigányokkal” – mert hát kik mások is lennének a feketemunkások – nem lehet boldogulni. Ha „rendesen” dolgoznának végre, egyből minden máshogy lenne. Jóindulatú és segítőképz megfogalmazásban az érvelés így hangzik:

Bejött egy fiatalember ... volt karosszérialakatos, valahova udvarosnak közvetítettük ki, egy iskolába, tehát még csak az sem, hogy na most akkor menjen az utcára söprögetni. De ő nem akarta elvállalni, és akkor a kolleganő mondja, hogy hát mondani kellene, három gyereke van, hát nem akarja fölfogni, hogy neki ezt le kell dolgozni, ezt a kilencven napot, és akkor mondta, hogy próbáljak már segíteni, hogy beszéljük rá. Bejött az úr, mondtuk neki, hogy értse meg, ott a három gyereke, ha nem megy el, akkor ebből baj van. De mondom, láttam rajta, hogy maga dolgozik. Felejtse el, hogy hol van, nem kérek nevet, igen, dolgozik. Mondom, az is elég, ha bejelenti arra a három hónapra vagy szerződést ... azt mondja nekem, hogy „Mi az, hogy munkaszerződés?” Na és ekkor én elmagyaráztam, és mondtam, hogy próbálja meg rávenni. De azt mondja: „Tetszik tudni, ha most eljövök, akkor ő nem fog többet alkalmazni.” Mondom, ezt beszélje meg. Legfeljebb még vállalja azt, hogy maga kifizeti a tébójárulékot vagy valamit. Nem kell több. És hétfőig nem jelentjük le, hogy nem vállalta el, ... tehát haladékat adtunk, meggondolhatja, adtunk neki egy pár napot. Nem jött vissza. ... ugye előtte itt benne volt a rendszerben, és én ezt hivatalosan nem tudhattam, hogy ő most dolgozik, illetve ha tudom, akkor nekem meg kell szüntetnem. De hát három gyerek mellett ilyet nem lehet, mert nem lehet megélni, nem lehet családot eltartani. ... De hát nem jött. Így aztán meg kellett szüntetni. (Vidéki város szociális irodájának munkatársa.)

10 Az egyik fővárosi kerületi szociális iroda vezetője érzékletes képi formában jelenítette meg az érvet: „Hát aztán így vagy úgy, de ők azok, akik feketén keresnek. Ők dolgoznak, a legtöbb. Nem hiszem el, hogy nem. Egyértelműen látszik az ügyfélen, hogyha évek óta munkanélküli, és olyan nagyon lesoványodott, olyan nagyon besárgult, beesik a szeme, tuti, hogy ő munkanélküli, és nem tud keresni. Aki viszont, bár segélyezzük, mert ellátatlan, és tartja a kapcsolatot papíron, de azért megjelenik, nincs is úgy elkeseredve, annak az embernek megvan a mellékállása. Meg kell, hogy legyen. De nyilván ezt nem érezteti az ember, mert nem, csak így kimegy az ajtón, és pontosan látod te azt. Mert látja az ember, hogy... megvan az a kis mellékes, amit be nem vallott.”

TANULMÁNYOK

A feketemunkások tehát folyvást zavart okoznak, „értetlenségük” tehetetlenségre kárhóztatja a legtisztább segítő szándékot, és mindennek tetejébe képtelenek belátni, hogy illegális munkavégzésükkel a családjukat is veszélybe sodorják. Mindezért sok baj van velük. De ők legalább *dolgoznak*. És ha a tényt segéllyel honorálni nem is lehet, erőfeszítésüket azért két személyes ütközés között néhány megértő szóval elismerik az irodák.

Az „önhibás” igénylőknek van azonban egy csoportja, akik még e kevéske jó szóra sem érdemesek. Ők azok, akik „csak a segélyt lesik, ahelyett hogy munka után néznének”. Pedig akadna bőven dolog a számukra: itt vagy ott árkot ásni, követ lapátolni, trógerolni, utcát seperni mindig kell és lehet. De a cigányok „ellenállnak” – véli a segélyosztók közül nem egy –, ha jó szándékkal az iroda ilyesfajta munkákat ajánl. Így vannak „szocializálva”, mondják:

... és akkor jön az életerős, aktív korú, aki tudna dolgozni. De mivel van ez a lehetőség, hát nem dolgozik, kihasználja, hogy támogatást kérhet, és akkor kaphat is... Mondjuk, egy hetvenévestől nem lehet elvárni, hogy dolgozni menjen, hova menjen a nyomorult. Meg hát dolgozott eleget életében, és alig van nyugdíja meg mi, ez a borzasztó. ... nyilván ha az ember látja, hogy a cigány ember akar saját erejéből, akkor azt szívesebben támogatja, mint ha azt látom, hogy megint itt van, és megint segélyt kér, ahelyett, hogy elmenne dolgozni. ... Van rá lehetősége, ilyen alacsonyabb munkák, hogy elmenjen dolgozni. Nyilván így nehezebb elhelyezkedni, mint egy középiskolai végzettséggel. De olyan aktív korú is volt itt, aki orvos, aki elvesztette az állását. Annak nyilván nem lehet egy utcaprői munkát felajánlani. ...A cigány családoknál életformává vált, hogy nem mennek el dolgozni. (Fővárosi kerület önkormányzata szociális irodájának vezetője)

Láthatjuk, akár megértő, akár előítéletes a pozíció, amelyből fogalmazzák, a segélyhivatalok nem tudnak mit kezdeni a rendszeres foglalkoztatásból immár 10–15 éve végérvényesen kipenderített, legfeljebb csak alkalmi feketemunkákhoz jutó – többségükben roma – igénylők mai munkaerő-piaci helyzetével. Ez a munkaerő-piaci helyzet ugyanis az ő szemszögükből *nem létezik*. Válaszul így két dolgot tehetnek. Vagy igyekeznek „rendes” munkákba kényszeríteni ügyfeleiket, és ezzel vállalják az egykori szocialista rendőrség hagyatékát, azaz hivatali feladatukat mindenekelőtt *bűnüldözésként* fogják fel; vagy tudomásul veszik a realitásokat, és néma cinkosságra lépnek a margón kívülre szorult klienseikkel – mely esetben viszont állásukat kockáztatják. A folyamatos háborúság így vagy úgy, de elkerülhetetlen. És ez adja a dinamikáját a segélyhivatalok korábban már említett egyik legfontosabb szerepének: a legrosszabb munkák iránt mutatkozó helyi kereslet szükség szerinti kielégítésének, illetve a munkapiaci ingadozások célirányos levezénylésének. Mert ha békülenebb a környezet, ha elnézőbbek a felettesek és a közönség hangadó rétegei – hiszen az ő kertjeiket is fel kell ásni valakinek, az ő építkezésükhöz is elkél a fillérekkel megvásárolható talicskás, homokrakodó vagy malterkeverő alkalmi munkás, az ő utcájukból is el kell lapátolni a havat télen stb. –, akkor szeizmográf módjára reagál a szemet hunyni kész segélyiroda: a szűkre szabott keretek között nagyvonalúan folyósítja a segélyt. És megfordítva: ha kell helyben a parkosítás, de nem-

igen van rá pénz, ha zúgolódnak a lakosok, hogy piszkosak az utcák, és „tehetne már valamit a polgármester”, ha revizorok hada ellenőrzi az eladósodott önkormányzat számláit, akkor előkerül a kényszer-munkaszervezés: segínyt csak az kaphat, aki beáll a sorba, és végzi, amit számára a hivatal kijelöl. A segélyosztóknak pedig legelső dolguk, hogy ügyfeleikkel „beláttassák” végre: nincs más út, csak a parírozás.

Adataink azt mutatják, hogy a romák – és a hozzájuk hasonló sorban élő, nem roma legszegényebbek – mindezt már réges-rég belátták. Nincs ehelyütt módunk munkavégzésük részletes elemzésére, de néhány tényt azért röviden össze kell foglalnunk.

E tények közül a legelső a hazai munkaerőpiac többek által behatóan elemzett, szélsőséges szegmentáltsága,¹¹ aminek köszönhetően manapság a legszegényebb munkavállalói rétegek elől immár nem függöny, hanem áthatolhatatlan redőny zárja el a „rendes” munkák csaknem minden formáját. Kirekesztődésük persze nem ma kezdődött, az ezredforduló utáni évekre azonban gyakorlatilag teljessé vált. Ezt jelzi, hogy 2004. évi felvételünk tanúsága szerint a mélyszegénységben élő *aktív korú* romák közül csak minden *tizedik*, de még a náluk képzetlenebb és konzolidáltabb helyzetű, szűkösen élő nem romák közül is tízből legfeljebb négy büszkélkedhet azzal, hogy állásban van.¹² E szélsőséges kirekesztődés hátterében az a jelenségkör áll, amit egyetlen mondatban úgy foglalhatunk össze, hogy jól fizető, védett és biztonságos munkához a mai Magyarországon az jut, akinek „eleve” ilyen munkája volt és van, és kizorul a hozzáférés lehetőségéből az, aki valamilyen ok miatt be sem került, vagy valami módon egyszer már kisodródott az intézményes munkavégzés piacáról. Tudjuk, a helyzet alapvetően az egykori első és második gazdaság folyamatos „egybedolgozásának” szülötte. Az alulról jövő piacodás és folyamatában ugyanis a munkákhoz való hozzájutás mindmáig legfeljebb részben kereslet-kínálati, javarészt azonban bizalmi és kapcsolati kérdés, ahol az egykori viszonyossági relációknak perdöntő szerep jutott és jut a jelentősen megcsappant számú munkaposzt személyek közötti szétosztásban.¹³ A szegényeknek többnyire nem volt és ma sincs mit cserére ajánlaniuk, így számukra hozzáférhetetlenek a jól fizető szer-

11 Kertesi Gábor: „Cigány foglalkoztatás és munkanélküliség a rendszerváltás előtt és után”. In: Horváth Ágota – Landau Edit – Szalai Júlia (szerk.): *Cigánynak születni. Tanulmányok, dokumentumok*, Budapest, Aktív Társadalom Alapítvány/Új Mandátum Könyvkiadó, 2000, 425–471. o.; Kemény István (szerk.): *A romák/cigányok és a láthatatlan gazdaság*, Budapest, Osiris – MTA Kisebbségkutató Műhely, 2000; Fazekas Károly: *Az aktív korú állástalanok rendszeres szociális segélyezésével és közcélú foglalkoztatásával kapcsolatos önkormányzati tapasztalatok*, Budapest, MTA KTK, 2001; Köllő János: *A járadékos munkanélküliek álláskilátásai 1994 és 2001 tavaszán*, Budapest, MTA KTK – BKÁE, 2001.

12 Az említett adatok értelmezéséhez itt még egyszer felidézzük: felvételünkben *mélyszegénységben élőknek* tekintettük azokat, akiknek családjában az egy főre jutó havi jövedelem nem érte el a nyugdíjminimumot (2004-ben: 23 200 Ft). Azokat pedig, akiknek háztartásában a kérdéses összeg a nyugdíjminimum és az átlagos létminimum (42 082 Ft/fő) közé esett, *szűkösen élőknek* neveztük.

13 A folyamatot és annak napjaink társadalmi munkamegosztására háramló néhány következményét pregnánsan jelenítik meg a KSH 1986., illetve 2000. évi országos reprezentatív időmérleg-vizsgálatának a formális és informális gazdaságban végzett munkákat dokumentáló adatai. Lásd erről: Szalai Júlia: *A munka ideje – régen és most*, Sokszorosítás, Budapest, KSH, 2003.

TANULMÁNYOK

zódések, időleges megbízások, szakértések, tanácsadások stb. Még ha a szükséges képzésük és gyakorlatuk netán meg is volna – bár egykor a legjobb esetben is ipari, építőipari betanított munkákra, nem pedig a mai munkaerőpiacot uraló modern szolgáltatásokra készítették fel őket –, aligha reméhető, hogy éppen ők lesznek azok, akik időben tudomást szereznek a kínálgató elhelyezkedési lehetőségekről. A szerencsés többségtől távoli világokban éltek korábban is, a társadalom sűrű(bb) kapcsolati hálóval védett és mozgékonyabb csoportjaitól őket elválasztó falak pedig azóta jócskán megvastagodtak.

Mindez persze nem változtat azon, hogy a szegények – legyenek romák vagy nem romák – pontosan tisztában vannak a ténnyel: ahhoz, hogy biztonságos és tartós módon szert tehessenek legalább a megélhetés minimumára, egyetlen lehetőségként a rendszeres munkavégzés kínálkozik. Adataink ebben a vonatkozásban is felvették a harcot a már idézett, közkeletű vélekedéssel, miszerint „munka mindig akad, csak akarni kell, hogy az ember meg is találja”. S bár a szegények valóban akarnak dolgozni,¹⁴ manapság még a rosszul fizető, veszélyes és semmiféle biztonságot nem nyújtó alkalmi munkákat sem olyan könnyű megtalálniuk. Így áll elő az a 2. táblázatban látható helyzet, hogy felvételünk idején – 2004 első téli hónapjaiban – a mélyszegénységben élő családok *kétharmadában* immár legalább fél esztendeje *semmiféle* bevételt hozó munka nem adódott, és hasonló kilátástalanság jellemezte a szűkösen élők *felének* életviszonyait is. A kirekesztődés e döbbenetes számadatai magyaráz az azt jelentik, hogy foglaljanak bár el jobb vagy rosszabb pozíciót a szegények társadalmának belső rétegződésében, foglalkoztatásra és abból származó keresményre ma már a létminimum alatt élők *többségének* nincsen esélye.

Ilyen körülmények között aztán magától értődik, hogy ha nagy ritkán adódik egy-egy pénzes munka, akár a legkiszolgáltatottabb fajtából – hólapátolás mínusz tíz fokban, a kipergett termény összekotrása plusz harmincban, udvarsöprés a levonuló gyár udvarán, besegítés a cigány vállalkozók fémggyűjtő akcióiban, alkalmi téglahordás a közeli építkezésen, favágás pár forint ellenében a szomszéd pincéjében stb. –, azt habozás és alkudozás nélkül el kell fogadni. Akkor is el kell fogadni, ha – mint a 4. táblázat 6. oszlopában látjuk – a befolyó keresmények olyan csekély összegűek, hogy mindenki minden alkalmi megbízásának minden fizetségét összerakva sem több a család így kikerekedő havi munkajövedelme, mint a törvény szerint *egyetlen* munkavállalónak járó minimálbér (53 000 Ft) háromnegyede. E hihetetlenül alacsony javadalmazás márpedig – láthatjuk – csak a szegények legmegbecsültebb csoportjának, a szűkösen élő nem roma családoknak jut, és ott sem egy keresőnek, hanem

14 Ebben a vonatkozásban beszédes, hogy amikor interjúalanyainkat a három legfontosabb vágyalmukról kérdeztük, persze csaknem teljes egyöntetűséggel – bár változatos megfogalmazásokkal – az elemi megélhetés biztonságát tették az első helyre. A másodikként említett vágyak tekintetében azonban már a valós helyzet különbségeit szinte tükörszerűen követő eltérések adódtak. A mélyszegénységben élők közel 40 százaléka a létfeltételek biztosítását szolgáló *munkaalalmakról* beszélt (az említések aránya a csoportba tartozó romák és nem romák között azonosnak mutatkozott), míg a valamivel jobb helyzetű két csoportban – ismét azonos, kétharmados arányban – az *egészség* megőrzése vagy a súlyos betegségből való kigyógyulás vágya került a második helyre.

Szalai: A jóléti fogda – II.

a dologra fogható, összes családtagnak együtt.¹⁵ A „segélyleső” legszegényebbek – mindenekelőtt a romák – számára ezek az összegek elérhetetlenek. Jó, ha egy-egy téli hónapban 10–12 000 forintot összeszednek utcaseprésből, szénhordásból, udvartakarításból, csatornatisztításból, cipekedésből, alkalmi árusításból, a száraz gallyak összegyűjtéséből és az évszakoktól független háztartási kisegítő munkákból, amely utóbbiakért pénzt ugyan nem, de később szükség szerint pénzzé tehető ruhát vagy élelmet néha azért kapnak a szomszédoktól. Kiválasztottságuk ebben a lét alatti módon kiszolgáltatott helyzetben is kincs, ők pedig a kincset a bizonyítás vezérelte, embertelen önkizsákmányolással honorálják: a munkához jutó legszegényebbek mindenki másnál többet, az őket sújtó közvélekedésre jócskán rácafolva *látástól vakulásig* dolgoznak. Saját adatainakon túl e tény mellett tesznek tanúbizonyságot a KSH legutóbbi, 2000-es országos időmérleg-vizsgálatának eredményei is. A közel 11 ezer időmérlegnapló feldolgozásából ugyanis kiderült, hogy bár a „leszakadó szegények” esélye a pénzkereső munkavégzésre alig több mint fele a középiskolásoktól az idős nyugdíjasokig mindenkit felölelő, 15–79 éves felnőtt népesség átlagának, munkavégzésük intenzitása meghaladja azt: ha valami szerencse folytán legalább az informális gazdaságban nagyritkán munkához jutnak, akkor nemcsak hogy élnek az alkalommal, de *többet* is dolgoznak mindenki másnál.¹⁶

Az, hogy teli-e a kezük munkával vagy sem, aligha írható tehát a szegények *hozzállásának* számlájára. Tény azonban, hogy erőfeszítéseik javarészt láthatatlanok maradnak: a maguk számára a végletes kizsákmányolás csekély ellenértéke miatt, a külvilág számára pedig azért, mert munkájukról nincs papír, nem fizetnek utána adót és tb-járulékot, ők maguk pedig nem kérnek érte se táppénzt, se nyugdíjat. És a dolog tragikus iróniája, hogy a „láthatatlanság látszata” az adott viszonyok között még *elemi érdekük* is. A helyzet világos: ha már esélyük sincs a „rendes” foglalkoztatásra, legalább megélhessenek; ehhez segélyért *kell* folyamodniuk, amit viszont hivatalból megtagadnak tőlük, ha „illegális” munkajövedelmekre fény derül. E munkajövedelmek ugyanakkor csupán akkorák, hogy segély hiányában – ahogy mondani szokás – még az éhenhalásra sem elegendők. A legszegényebb családokban ugyanis havi 2300–3100 forint az az összeg, ami a befolyó keresményekből egy-egy családtag szükségleteire fordítható – márpedig ebből még egy kétéves gyermek havi kenyéradagja sem jön ki!¹⁷ A már többször emlegetett

15 Ahogyan a szociográfiai ismeretekkel megegyező módon a részletes adatok is mutatják, a szegények által végzett munkák jelentős része nem individuális. Akár a legnehezebb fizikai munkákról, akár takarításról vagy terménygyűjtésről van szó, abba általában besegít a család apraja-nagyja.

16 Az év egy napján ténylegesen munkát végzőkre számított munkaidő hossza a legszegényebbek csoportjában nem kevesebb mint 23 százalékkal haladja meg a mutató országos átlagértékét. – Az adatfeldolgozás részletes eredményeit lásd: Szalai Júlia – Vági Péter: *A különböző munkatevékenységekre fordított idő változása a 15–79 éves népességben, 1986–2000.* Konferencia-előadás, KSH, Budapest, 2002. május.

17 A mélyszegénységben élőkhez – különösen a hónapszám gyakorlatilag minden munkajövedelemnek híján lévő roma családokhoz – képest nagylábon élő *uraknak* érezhetik magukat a szűkösen élők, akiknek mindkét alcsoportjában a havi átlagos fejenkénti munkajövedelem összege 2004 telén 10 000 forintnak adódott.

egyéb források – kinek a gyese, a családi pótlék, kinek a nyugdíj – beszámításával még mindig hiányzik vagy 8–10 000 forint a szűkös életrívó alsó határaként számítható fejenkénti nyugdíjminimumhoz. Ilyen körülmények között a segélyre a szó szoros értelmében az éhezés és a megfagyás közvetlen veszélyének elhárítása miatt van szükség – elnyerése tehát *létkérdés*. És így létkérdés, hogy a vizsla tekintetű segélyosztók nyugodtak lehessenek: a néhanap adódó munkák láthatatlanságának látszata a hivatal és a kliens közös érdeke.¹⁸ A közös érdek pedig két dolgot szavatol: a segélyosztással lefedett feketemunkák változatlan és szükség szerinti virágzását, valamint azt is, hogy a köröttük kötendő alku a kiszolgáltatottak és a még kiszolgáltatottabbak belügye maradjon.

A gettó ezennel közös érdekből megkonstruáltatott. Immár csak falainak megszilárdítása van hátra.

Jogfosztás és pénzosztás

A segélyezett „tisztességre” szoktatása és a feketemunka iránti társadalmi igények folyamatos hatósági kiszolgálása között feszülő, feloldhatatlan ellentmondás valóban állandósítja azt a gettót, amelynek falai között azután a segélyezés mindennapi gyakorlata egyfelől a szélsőséges függés társadalmi reprodukciós üzemévé teszi az önkormányzati szociálpolitikát, másfelől a segélyező–segélyezett viszonyt a hatalom és alávetettség külvilágtól elzárt katlanává formálja.

A szélsőséges függés legfőbb alapja, hogy aki segélyezetté válik, az jó eséllyel mindörökké (de legalább: hosszú-hosszú éveken át) segélyezett is marad. Adatainkból régtől formálódó, valóban összecsiszolt viszonyra következtethetünk: a ma segélyben részesülő családok *négyötöde* – a mélyszegénységben élők *kilenczede*, azaz közülük csaknem *mindenki* – több esztendeje kisebb-nagyobb kényszer-megszakításokkal kényszer-szünetekkel az önkormányzati szociális iroda kliense, és nemigen látszik reménye arra, hogy e helyzetből valaha is kiszabaduljon.¹⁹ A tartós viszony létrejöttének hátterében nem egyszerűen a kliensek szegénysége áll; már csak azért sem, mert ezévi adataink szerint a szegények 17 százaléka soha *semmiféle* segélyben nem részesült, s közöttük éppen úgy vannak találunk a legszélsőségesebb nyomorban élő cigány családokat,

18 A látszat fenntartásának nyomása olyan nagy, hogy az időnkénti munkavégzés ténye a szegény családokban manapság a legnagyobb tabu. Terepmunkáink során rendre azt tapasztaltuk, hogy életük bármely intim részletéről nyíltabban és kevesebb fenntartással beszéltek a családok, mint arról, hogy felnőtt tagjaik közül néha legalább alkalmi megbíztatáshoz jut-e egyik vagy másik. Ha a szó efelé terelődött, a beszélgetést fagyos csend váltotta fel, és a szemekből kiúzhathatlen volt a rettegés.

19 A segélyezett státusz tartóssá válását más oldalról igazolta egy észak-magyarországi város éves önkormányzati segélyezési dokumentációját feldolgozó kutatás. Az elemzést készítő Lukács György Róbert azt találta, hogy az „élőként” nyilvántartott segélyezési aktáknak mindössze 7 százaléka mögött állt az évi új eset; a kliensek elsőpró többsége viszont már legalább három (de nemritkán öt) esztendeje a segélyiroda ügyfélkörébe tartozott. (Lásd Lukács György Róbert: A télvári önkormányzat szociális segélyezési rendszerének változása 1991 és 1995 között. In Landau Edit és mtársai [szerk.]: *Az államtalanítás dilemmái: munkaerő-piaci kényszerek és választások*, Budapest, ATA, 1997, 554–604. o.)

mint a „csak” szűkölködő – a többiekénél relatíve jobb anyagi helyzetben lévő – nem cigány háztartásokat. A távolmaradás a segélyhivatalok tájkáról nyilván többtényezős jelenség. Mint röviden volt már szó róla, ebben szerepet játszik a megfelelő tájékozottság hiánya, a szemérem, a tartózkodás a megalázkodástól – de nem kis részben a félelem az örvénytől, ami a csekélyke jövedelem ellenében elragadja a szabadságot, a függetlenséget, az autonómiát és az önbecsülést. A fentebb leírtak fényében pedig talán szükségtelen is mondanunk: a félelem nem alaptalan. Aligha várható, hogy akinek a segélyhivatalban egyszer aktát nyitnak, arról a későbbiekben békében „leveszi a kezét” a hatóság. Legalábbis védő-óvó beavatkozások sorára lehet majd számítani: az óvodában vagy az iskolában ellenőrizni fogják a gyerek étrendjét, ruhájának minőségét és tisztaságát, időről időre érdeklődnek majd a szülők nevelési „alkalmassága” felől, különös figyelemmel fogják kísérni a tanulmányi eredményeket és azt, hogy a család felnőtt tagjai „miből élnek”, megfordulnak-e a kocsmban és *valóban* betegek-e, ha távolmaradnak a kötelezően előírt elhelyezkedési tanácsadástól. Igaz, mindez segélykérés nélkül is bekövetkezhet – hiszen a szegények privát szférája nem „annyira” privát, mint másoké. De azért az esély kifejezetten megnő, ha már egyszer iktatott akta dokumentálta a rászorultságot.

Fontos megjegyeznünk, hogy az itt jelzett csapdahelyzet létrejöttének okát nem elsősorban a kliensek oldalán kell keresnünk. Tehát nem az emberi akarat hiányában vagy a segélyezettek valamiféle „elkényelmesedésében”, „elpuhulásában” lelhetjük meg az önkormányzattal kiépült tartós viszony magyarázatát. Az emberek ugyanis *nem szeretnek* segélyen élni. Ha meggondoljuk, hogy a segélyezetti lét a háborítatlan magánélet jogának feladásával, kívülről diktált szabályok zokszó nélküli tudomásulvételével, az autonómia teljes feladásával és a hatósági alárendelődés feltétlen elfogadásával jár, akkor ezt talán különösebben bizonyítani sem kell. Félreértés – még ha sokak által osztott félreértés is – azt gondolni, hogy az élet hozta kényszerek és a belőlük fakadó alárendelődések betörődő elfogadása azonos az „örömmel”, ami az érintetteket a helyzet fenntartására sarkallná. Mi sem tanúskodik árulkodóbban az ellenérdekeltségükről, mint az, hogy amikor a gyermekeik számára elképzelt jövőképekről tudakozódtunk, az elősorolt vágyak között elsőprő arányban szerepelt *egyetlen* vezérmotívum: az *anyagi biztonság*. Ki szemérmesebben fogalmazott, és a „tisztas munkával szerezhessen magának tisztas megélhetést” törekvését említette, ki félreérthetlenebbül fejezte ki magát, legfőbb szülői aspirációként azt jelölve meg, hogy „a gyerekek már ne kelljen majd másokra szorulnia”. A lényeg azonban egyértelmű: a megbecsült társadalmi státushoz az út a *másoktól függetlenül* szavatolható tisztas életnívón át vezet.

Ha tehát a segélyezetti létforma tartóssá válásának okát nemigen lelhetjük meg a kliensek „attitűdjeiben”, akkor érdemes szemügyre vennünk a viszony másik szereplőjének motívumait, és megvizsgálnunk az önkormányzatok rejtett érdekelttségét. Ha meggondoljuk, nem nehéz rájönnünk, hogy a segélyezett családokkal kiépítendő viszony hosszabb távú berendezését ismét csak elsősorban a hivatal működésének logikája diktálja. A kialakult, bejáratott segélyezetti kör „ismerőssé” válik; tud-

hatók a szükségletek, tudható a mértékük, kölcsönösen ismertek a határok és a lehetőségek – mindezek által pedig a segélyezés tervezhető és kalkulálható lesz. A tervezhetőség és a kalkulálhatóság ugyanakkor elemti követelmény is a hivatallal szemben. Hiszen csak megfelelő kiszámíthatósága révén képzelhető el, hogy a szociális iroda tevékenysége – az oktatás- vagy építésügyhöz, a vízszabályozáshoz és az adóbeszedéshez hasonlóan – zökkenőmentesen beilleszthető legyen az önkormányzati feladatkörök adminisztratív rendjébe, hogy az e területre is megfelelő költségvetési és ütemterv készülhessen, és így itt is fennakadások nélkül folyják a döntések előkészítése, valamint a határozatok meghozatala.

Elsősorban a „folyamatszabályozás” e rendje és törekvése diktálja, hogy a segélyirodák szociális támogatásai között évről évre csökkenő súllyal szerepelnek az eseti elbírálás alá eső átmeneti segélyek. A megannyi alkalmi panasz ugyanis megzavarja a szokásszerű ügymenetet, a helyzetek „rendkívülisége” melegágya a pazarlásnak, ráadásul a szegények alkalmi támogatása mit sem old meg a problémákból, így „nem kellően hatékony” eljárásnak minősül. Az érvek sokfélék és színesek. Valahogy így szólnak:

Mi elsősorban a rendszeres támogatásra törekszünk. Tehát átmeneti támogatást csak kimondottan abban az esetben adunk – és ezt a statisztikánk is és a költségvetésünk is alátámasztja –, ha rendkívüli élethelyzet van, és más módon a családon nem tudunk segíteni. *Hiszen egy ilyen városban nagyon nagy összegű átmeneti segélykeretre lenne ahhoz szükség, hogy igazán segítsek.* Én azt gondolom, hogy segíteni kell elsősorban az állampolgáron, és nem pedig egyszer, hogy jól lakjon. Márpedig az átmeneti segélyt én annak tartom. (Vidéki kisváros önkormányzata szociális irodájának vezetője)

Ugyanis azon, hogy állandó krízishelyzet van, átmeneti segéllyel nem tudok segíteni. Tehát *az átmeneti segély, ez az én véleményem, nem tudja megoldani a permanens szegénységnek a gondját.* ... Vagy pedig, ahhoz, hogy igazán segítsek, rendszerben, oda kellene adni még legalább – és ez nem túlzás – egy olyan húsz-harmincezer forintot egy családnak, hogy megéljen. Tehát hogy ne okozzon gondot a kenyérvásárlás, a rezsikifizetés. És még lehet, hogy nem is mondtunk sokat. Ennyiit pedig nem tudok adni. Na most az, hogy most kétezerrel „kiszúrom a szemét”, és esetleg az anyyi, hogy egy hétvégi bevásárlást megkönnyít, mert nem oldotta meg. (Vidéki nagyváros önkormányzata szociális irodájának vezetője)

Én azt gondolom, hogy bizony *apparátusi kényelemtől is vezérelve, a kerületnek iszonyú megengedő volt az átmeneti segélyezése...* Megengedhette magának akkor régen, öt-nyolc-tíz évvel ezelőtt, hogy olyan volt a segélyezési struktúrája, hogy ha volt kétszázmillió forintja, akkor százmillió forintot költött átmeneti segélyre, így, hogy átmeneti segély, és százmillió forintot költött az összes többi segélyre. ... Na most kiderült, hogy a szociális problémák sokkal mélyebbek, sokkal összetettebbek, sokkal súlyosabbak, a családok által sokkal nehezebben kezelhetők önmaguk felé, mintsem, hogy most az pillanatnyilag megengedhető lenne, hogy úgy adjuk ki a pénzeket, hogy azt mondjuk, hogy például étkezési probléma van, tessék itt a pénz, vagy lakásfenntartási probléma van, tessék itt a pénz. Mert kiderült, hogy *nem arra fordítódik a pénz, amire az önkormányzat folyósítja, és hiszi azt, hogy most problémát oldott meg.* (Fővárosi kerület önkormányzata szociális irodájának vezetője)

A segélyhivatal szemszögéből tehát meglehetősen egyértelműséggel kijelenthető: számukra nem kívánatosak a néhanapján felbukkanó, alkalmi kérvényezők; ha „igazi” a bajuk, akkor az eseti támogatás úgysem segít. Ráadásul, a kellően nem ellenőrzött, rendszertelenül betévedő kliens „hajlamosabb” a visszaélésre, a neki juttatott átmeneti támogatás pedig egyszerű „pénzkidobás”. Így tehát mindenkinek jobb, biztonságosabb, célratörőbb és hatékonyabb megoldás, ha a találkozó rendszeresek és viszonylag sűrűek. Eredményként a kliens hónapról hónapra kiutalt pénzüsszagra, a hivatal pedig fokozottan ellenőrzött és kézben tartott pénzköltésre számíthat.

Ha pedig már tartós a viszony, akkor megkezdődhet annak elmélyítése is. Egyrészt a „beszoktatott” kliens több felvilágosításra, gazdagabb esetteltárára számíthat: kézzől kézre adják őt a munkaüggyel, gyermekvédelemmel, rezsihátralékkal, méltányossági szociális támogatással foglalkozó specialisták. Másrészt összecsiszoltabbá válik az együttműködés: az ügyfél „kitanulja” a hivatal rendjét és nyelvét, a munkatársak számára pedig „megszemélyesül” a nyomor és a baj. Mindezek révén a napi megalázás segítségnek, a regulák alkalmazása a támogatás hatékonyságát és igazságos mivoltát elősegítő lépések sorának tűnik fel. Igaz, mindezt fizetni is kell – és főleg a kliensnek. Mert az elmélyülő esetteltárás eredményeként ugyan valóban megnő az esély, hogy többfajta segítségre is jogosulttá válik, egyúttal azonban lassanként élete *minden* szegmense a hivatal kezébe kerül, megélhetése pedig az összedolgozó szakemberek simulékony team-munkájának függvénye lesz. Segélyező és segélyezett lassan-lassan beépülnek egymás mindennapjaiba. A hivatali dolgozók jó ismerősökként emlegetik K. urat és családját, vagy a B. soron lakó, sokgyermekes M.-né; a K. urak és M.-né megélhetésének pedig hovatovább semmi mással nem helyettesíthető tartozéka lesz a két-három hivatali dolgozó összeműködése eredményeként kapott, mintegy félhavi minimálbérenek megfelelő segélyösszeg. Mint az egyik fővárosi kerületi szociális iroda vezetője gyors fejszámolással kikalkulálta:

„[egy háromgyermekes családban] Gyerekenként ugye kapja a kiegészítő családit, esetleg kaphatja, az ugye hatezer, az több mint tizennyolcezer havonta, az évente úgy kétszázötz. Mondjuk, ha csak hatszor kap a gyerekekre hatezret [rendkívüliként], az tizennyolc[ezer], az már akkor, mondjuk, háromszázhusz[ezer] körül van. Csak ebből a kettőből. És akkor még ha jogosult laktámra, azt is kaphatja esetleg. ... Mondjuk, a rendszeres szocsegély már a jövedelmét pótoló dolog, tehát ne így vegyük, az már így húszezer havonta. Plusz a gyerekekre a napköziben kap térítéscsökkentést, mert végül is az önkormányzat a gyerekek vonatkozásában eleve a bekerülési költség felét kifizeti, tehát ötven százalékát. Még kétszáz forint a kaja, akkor százat kell csak a szülőnek, de még abba is kaphat kilencvenöt százalékig térítést. Végül is akkor az havonta, ha húsz nappal számoljuk, az is négyezer forint. Harminc[ezer] körül van akkor havonta, amit kaphat.

Érdeemes hangsúlyoznunk, hogy a segélyezett forrásai feletti ellenőrzésnek az interjúrészletből kivilágzó, észrevétlen hatósági kiterjesztése távolról sem szórványjelenség, és végképp nem írható egyik vagy másik önkormányzat „túlkapásainak” számlájára. A jogfosztásnak e formája nem kiindulópont, hanem végeredmény: minél több csatornán és minél

mélyebben épülnek be a segélyek a támogatott családok megélhetési viszonyaiba, annál törvényszerűbb a segélyosztók folyamatos jelenléte az életükben, és e jelenlét révén annál szükségszerűbb, hogy a hivatal újabb csatornák megnyitásával még fokozza is a (segítő szándék vezette) kontrollt. Így azután a folyamat rövid időn belül önfenntartóvá válik, és hovatovább maga lesz a szabály – nem pedig a kivétel.

A korlátok nélkül növekvő hatósági ellenőrzés és a nyomában előálló jogfosztás itt leírt, ördögi körének bejáratódásához az elmúlt másfél évtized szemlátomást elég volt. Ezt jelzik a korábban már említett intézményi adatfeldolgozás gyakorisági sorai, amelyek elemi erővel jelenítik meg a segélyhivatal és a kliensek előbbi értelemben vett „egymásba záródását”. A számok azt mutatják, hogy egy esztendő alapul véve, a segélykérvényt benyújtó kliensek között mindössze 6 százalékot tett ki azok aránya, akik egy vagy két alkalommal jártak az irodán;²⁰ a döntő többség – a végül segélyben részesülők 54 százaléka – legalább havonta egyszer (azaz, az év folyamán tehát minimum tizenkétszer) megfordult itt, és közülük 12 százalékot legalább 30 alkalommal regisztráltak. E sűrű kapcsolattartástól aligha függetleníthető, hogy a segélyezett családok kétharmada legalább kétfajta rendszeres segélyben részesül, s rendkívüli támogatással csak ott találkozunk (ott is csak az esetek 12 százalékában), ahol legalább ötféle segély révén a hivatal és a kliens-család kapcsolata már szinte napi rendszerességű.

Mindezt talán megnyugtatónak is találhatnánk. Végül is joggal remélhetnénk, hogy a tartós, rendszeres és kiszámítható kapcsolattartás révén legalább a szegények egy része számára valóban hathatós segítség nyújtható – s ez adott esetben és adott értékválasztások mellett még fontosabb is lehet, mint eszmei szabadságjogaik feltétlen tiszteletben tartása. Csak-hogy az adatok azt jelzik: az önkormányzatok a segítséget nem a szegénység mértéke, hanem a függetlenség feladásában mutatkozó „együttműködési készség” szerint adják. Magyarán: a segélyek odaítélését nem a rászorultság, hanem a *meghunyászkodás* szempontjai diktálják. A magatartást illető megfontolások elsődlegessége, a „lojalitás” díjazása olyan erős, hogy a végül elnyerhető átlagos segélyösszegek nagysága éppen fordítottan arányos a családok segélyezés előtti egy főre jutó jövedelmével, viszont *egyenes* arányban áll a hivatali megjelenések gyakoriságával. A jutalmazási mozzanat szemlátomást minden más szempontot felülír, sőt, az lesz az elosztás *legfőbb* differenciáló elve. Ennek köszönhető ugyanis, hogy a havi három-négy alkalommal megjelenő kliensek a segélyekből *tizenegyszer* nagyobb összegű bevételekre számíthatnak, mint a negyedévente vagy annál ritkábban betévedők (miközben – mint a 3. táblázat mutatja – az első csoport segélyezés előtti egy főre jutó jövedelme az utóbbiéknak 112 százaléka) (lásd: 3. táblázat).

20 Itt persze csak azokról a találkozókról van szó, amelyeket a dokumentációban is rögzítettek – azaz történt valamilyen „intézkedés” (kérelem benyújtása; megjelenés a hivatal felszólítására; határozat átvétele; segély pénztári felvétele; vásárlási utalvány átvétele stb.).

TANULMÁNYOK

3. táblázat A segélyhivatal és a kliensek közötti kapcsolattartás intenzitásának hatása az elnyerhető segély összegére egy budapesti kerületben (2002)
(Az intézményi adatfeldolgozás alapján)

A hivatali felkeresések gyakorisága	A kiutalt segélyek havi átlagos összege (Ft)	A kiutalt segélyek havi átlagos egy főre jutó összege (Ft)	Segélyezés előtti egy főre jutó havi jövedelem* (Ft)
Ritkán (évi 1–4 alkalom)	1 684	535	10 254
Legfeljebb havonta (évi 5–12 alkalom)	6 139	1829	10 549
Van hónap, amikor többször (évi 13–24 alkalom)	11 917	3472	10 596
Nagyon gyakran (évi 25 alkalomnál több)	18 295	5330	11 464
Együtt	10 180	2985	10 731

* A kérvényhez benyújtott dokumentáció alapján.

A segélyező–segélyezett viszony tartóssá tétele, a mind specializáltabb támogatási formák cél- és jogszerű felhasználásával igazolt beavatkozás a kliensek életébe, mindezek nyomán pedig a szegények autonómiájának és önrendelkezésének folyamatos hatásági csorbítása önmagában is elegendő indok ahhoz, hogy immár ne hipotetikus, hanem állító formában fogalmazzunk, amikor a segélyezést a szélsőséges függés és kiszolgáltatottság, valamint a rejtett jogfosztás intézményrendszereként jellemezzük. E kiszolgáltatottság és függés a maga mélységében azonban akkor tárul fel előttünk, ha kissé közelebbről szemügyre vesszük azt is: mit kezdhetnek a kliensek, ha kezükben a várva várt papír a képviselő-testület határozatával, miszerint kérvényük jgosságát elismerték, és megítélték nekik a segélyt.

Jogosultságuk határozattal dokumentált elismerése ugyanis még távolról sem jelent felhatalmazást arra, hogy legalább a megítélt segély felhasználása felől maguk dönthetnének. Kapcsolatuk az irodával a pozitív bizottsági döntés nyomán fordul csak igazán szorosra, és ha eddig létfeltételeiknek a privátszféra határait átlépő vizsgálgatása állt a közép-pontban, akkor mostantól *létezésük egész formája és módja* lesz a hatásági beavatkozás tárgya.

A kiskorúsítást a közpénzek elköltéséért érzett felelősség és a szegények önmagukat sem kímélő „felelőtlensége” egyaránt elkerülhetetlenné teszi. A segélyhivatalok munkatársai vég nélkül sorolják a történeteket, amelyek mind azt példázzák: a szegények *nem képesek* a pénzzel gazdálkodni; nem arra fordítják a segélyt, amire „kellene”; nem eléggé beosztóak; nem fogják fel, hogy az *ő érdekük* lenne a villanyszámla kiegyenlítése, a gyerek iskolai ebédjének befizetése, az előírt gyógyszerek beszerzése:

Tehát kénytelenek voltunk egyrészt valahogy célozni ezeket a segélyeket, másrészt nem készpénzben kifizetni a zömét, hogy ha valamilyen probléma feltérképezhető. Nem vagyok egyébként híve túlságosan az ilyen fajta paternalizmusnak, csak rájöttünk arra, hogy hiába fizetünk, hiába mennek ki nagy pénzek, nem

csökken a lakáshátralék, a fenntartási hátralék, nem fizetődnek be a havi költségek, nem fizetődik be a gyerek étkezése. (Fővárosi kerületi önkormányzat szociális irodájának vezetője)

Mindennek a háttérben pedig régtől hurcolt rossz beidegződések és más magatartási fogyatékoságok állnak:

De van egy olyan lakosságrész is, azt ugye a több százmillió kintlévőség is igazolja, tehát van egy olyan réteg, és nem is kicsi, aki azt mondja, hogy inkább ettem. Inkább adok a gyerekemnek enni, és még sajnós a szemlélettel tíz év után is gond van, nem akarják az emberek elhinni és elfogadni, hogy ha valamit kapnak, azt ki kell fizetni. Tehát még a piacgazdaságot még nem igazán tudják elfogadni. ... És csak akkor kezd el kapkodni, amikor a kilakoltatás réme fenyegeti. Addig nem. (Vidéki kisváros önkormányzata szociális irodájának vezetője)

Ilyen körülmények között nincs mit tenni, az irodának a sokszor szélsőségesen „önsorsrontó” szegények életét napi gazdálkodásuk összes apró részletéig kezébe kell vennie. Támogatásuk hatékonyabbá tételének iránya egyértelmű és „magától értődő”: a segélyek között mind kevesebb keresnivalója van a pénznek, helyette pedig célszerű ételt, kályhát, ruhát, tanszert és más hasznos javakat biztosítani:

Én azt gondolom, hogy mivel ez a segélykeret, a természetbeni juttatási formák legyenek felerősítve. A képviselő is akkor van meggyőződve, tehát az önkormányzat, maga a képviselő-testület is azokat szokta igazán díjazni, amikor élelmiszer-vásárlási utalvány, amikor átutalással megy a pénz az egyes közüzemek felé. ... Ha gázkonvektor kell, és ennyire meg vagyunk győződve, hogy gázkonvektor kell, és oda fog elmenni az a harmincezer forint, akkor kiküldi a szociális munkást, a családsegítő szolgálatot, hogy a szociális munkás bevonásával menjünk el, válasszuk ki, ne az ötvenezer forintosat, hanem ha lehet kapni, negyvenezer forintosat, és együtt vesszük meg. Sok ilyen példa van. ... Tehát van ilyen összedolgozás. (Fővárosi kerületi önkormányzat szociális irodájának vezetője)

Minél inkább a természetbeni támogatások irányába mozdul tehát a rendszer, annál nyugodtabban aludhat mindenki. Hiszen a szegények legalább esznek, nem fáznak, és tisztesen taníttatják a gyerekeiket, a közösségnek pedig nem kell aggódnia, hogy netán elherdálódnának az adóforintok. Igaz, sokakat feszélyez a megalázásnak ez a formája (amit egyébként a szociális irodák zsargonja eufemisztikusan a „paternalizmus” megnevezéssel illet és szelídít elfogadhatóvá a segélyosztók számára); mégis, a biztos tudat, hogy „jó” célokra kerül a támogatás, többnyire felmentést ad a rossz érzések alól. A segélyezetttek pedig értelemszerűen aligha tehetik szóvá, hogy elemi szabadságjogaik sérülnek, amikor a társadalmi béke jegyében épelméjű és önálló akarattal rendelkező állampolgárokként gondnokság alá helyezik őket. A gondnokság e formája ellen nincs jogvédelem; még annyi sincs, amennyi a pszichiátriai osztályokra kerülő és orvosai által „korlátozott cselekvőképességűnek” minősített állampolgárnak az új betegjogi rendszer révén kijár.

Jogvédelem különösen azóta nincs, amióta a segélyezés mint a teljes körű gondnokság alá helyezés legitim formája bevonult az *írott jogba*. Márpedig ez történt az önkormányzati támogatások új formájának, az adósságkezelési szolgálat

TANULMÁNYOK

komplex gondoskodási rendszerének 2003-as rendeleti beiktatásával. Ismét találmra idézve a változatos megfogalmazások gazdag tárházából, K. város érvényben lévő 2004-es szociális rendeletében a következőket olvashatjuk:

„– A szociálisan hátrányos helyzetben lévők adósságterhének enyhítése és lakhatási körülményeinek javítása céljából e rendeletben foglalt feltételekkel adósságkezelési szolgáltatás nyújtható, melynek keretében a jogosultak adósságcsökkentési támogatásban és adósságkezelési tanácsadásban részesülnek. ...

– Az adósságkezelési szolgáltatás kapcsán megállapított támogatási összeget a közüzemi szolgáltatónak vagy a hitelintézetnek kell közvetlenül utalni

– Az adósságkezelési tanácsadást végző intézmény: K. S. Sz. Családsegítő Szolgálat

– A tanácsadást végző intézmény feladatai:

(a) az adós háztartásokkal való kapcsolat kialakítása

(b) fizetőképességük és fizetőkészségük feltárása

(c) a fizetőképesség javítása érdekében szükséges intézkedések meghatározása

(d) az adós és a tanácsadó együttműködését segítő adósságkezelési megállapodás megkötése

(e) az adós és a szolgáltató között kötendő szerződés előkészítése

(f) folyamatos segítségnyújtás és figyelemmel kísérés az adósságkezelés teljes időtartamára

(g) a hivatal folyamatos tájékoztatása az adós együttműködéséről, illetve az önrész megfizetésének tényéről

– ... a tanácsadáson az adós az adósságkezelési tanácsadó által megjelölt időpontokban köteles megjelenni. Az adósságkezelési tanácsadáson kötelesek részt venni az adóssal közös háztartásban élő személyek.

– Amennyiben az adós a tanácsadó által megjelölt időpontban nem tud megjelenni, munkahelyi elfoglaltsága vagy egészségi állapota miatt, abban az esetben újabb időpontot kell kérnie a tanácsadótól és a megjelenés elmulasztásának okát igazolni kell. Ugyanezen szabályok vonatkoznak a tanácsadásra kötelezettekre is.

– A távolmaradást munkáltatói igazolással vagy orvosi igazolással kell igazolnia az érintettnek.

– Az adósságkezelési tanácsadó írásban köteles dokumentálni az adóssal történő találkozások eseményeit, a távolmaradást, illetve az adósságkezeléssel összefüggő egyéb eseményeket.”

Magyarán, ha közműszámláival és lakbérhátralékával az adós végképp megszorul, akkor az önkormányzat a segítségére siet, hogy a kilakoltatástól legalább megvédje. E védelemért cserébe azonban az egész családnak le kell mondania a jövedelmeik feletti önrendelkezés jogáról, lankadatlan figyelmet kell tanúsítaniuk a „helyes életvitelről” szóló felvilágosítás tanfolyami anyaga iránt, mi több, orvosi papírral kell igazolniuk, ha – mint a kisiskolában – a jó szándékú oktatásról távol maradnának. – Mi más ez, mint az önrendelkezés és a személyes szabadság elidegeníthetetlen alkotmányos jogainak sárba tiprása?!

Bár a kliensek alkotmányos jogainak és emberi méltóságának kifejezett csorbulása a természetbeni segélyezés valamennyi formájának sajátja, van azért egy rejtett dimenzió, amelynek mentén a támogatások mégis élesen kettéválnak: ez pedig a *hasznosulásé*. Mert hasznosulásuk – azaz végső felhasználójuk – szerint jól megkülönböztethetően vannak egyéni-családi, és vannak intézményi javadalmazások. Az első esetben – így például az élelmiszer-, ruha- vagy tanszersegélyek kézhezvételekor – a támogatásnak nemcsak jogalánya, hanem alánya is a kérvényező. A másodikban ugyan még mindig ő a jogalany, de a megítélt támogatás tényleges felhasználója más – mégpedig jellemzően az állami kézben lévő

közüzem. Jól ismert jelenség áll ez utóbbi forma hátterében: az állampolgárok és a szolgáltatásaikat egekbe szökő árakon nyújtó gáz-, víz-, távhő- és villamosenergia-szolgáltatók (no meg helyenként a lakástulajdonos önkormányzatok) évek óta folyó háborúja. A máról holnapra piaci szereplőkké lett szolgáltatók igénye jogos: termékeikért meg kívánják kapni az árat, mint bárki más. A máról holnapra eladósodott lakosság főfájása szintén jogos: az állam kivonulása a terepről felborította családi gazdálkodásukat, ugyanakkor sem a lakáspiac, sem életük megannyi egyéb kötöttsége nem teszi lehetővé, hogy alkalmazkodásuk kinyilvánításaként „megfelelőbb” lakásviszonyok közé költözzenek. Az eredmény a közüzemek mára milliárdos kinnlevősége az egyik oldalon, az immár törvény szentesítette elárverezés és kilakoltatás a másikon.

Az önkormányzati segélyezés ismét a társadalmi béke előmozdítójaként lép a színre. Legalább a maga szerény eszközeivel segítse elő, hogy pénzből valamit viszontlásson a szolgáltató, ugyanakkor legalább a rendőrségi zaklatástól és a kiköltöztetéstől meneküljön meg a rászoruló. A megoldás kézenfekvő, és a 19. lábjegyzetben idézett rendeleti szövegben olvashatjuk is: a segélyt ugyan a segélyezett nevére írják, ő azonban egy fillért sem lát belőle – az átutalás ugyanis egyenest az ELMŰ, a Díjbeszedő vagy a Lakásgazdálkodási Iroda számlájára érkezik.

Az eljárás racionalitása és haszna első pillantásra kézenfekvőnek látszik. A kliens talán tényleg inkább enni adna a gyerekének, minthogy a villanyszámláját kifizesse, és „képtelen” belátni, hogy ennek mi lesz a vége. Így másnak – a segélyosztónak – kell helyette gondolkodni és beosztással élni. És kézenfekvő érvek szólnak e megoldás mellett a másik oldalon is: a közüzem közhatalom, haragjának féken tartása tehát közérdek – a segélyosztó pedig ennek jegyében tevékenykedik. Csakhogy közelebről szemügyre véve, e „kézenfekvő” logika azért mégsem kizárólag a béke magasztos érdekeit szolgálja, hanem ennél pőrébb motivációkat is. A segélyezették feletti kontroll további fokozásának szemlélatomást csillapíthatatlan bürokratikus igényén túl, mindenekelőtt: *anyagialkat*. Mert a szegények önkormányzati támogatása révén a közüzem garantáltan viszontlátja legalább egy részét annak a tetemesre duzzadt díjhátraléknak, amelyet évente veszteségként kénytelen elkönyvelni. Igaz, a sokszázezer forintos egyéni tartozások többnyire továbbra is kiegyenlítés nélkül maradnak, és ezen aligha segíthet a szerény keretből gazdálkodó önkormányzat. Ezért is választja azt, hogy az igazán „nagy” adósokat eleve távol tartja magától: a helyi szociális rendeletek rendre kizárják, hogy az 500 ezer forintos felső határt meghaladó adóssággal bárki akár egyetlen forint segélyért folyamodjék. A kis és közepes összegű hátralékok önkormányzati kiegyenlítése azonban – a „sok kicsi sokra megy”-elv alapján – mégis nyújt némi kárpótlást a nagy szolgáltatóknak és – elvitathatatlan érdemei révén – megbecsültséget a segélyirodának.

Hogy értékében ténylegesen mekkora is a szegények nevében a szolgáltatóknak folyósított önkormányzati kárpótlás, arra vonatkozóan legfeljebb becsléseink lehetnek. Mindenesetre az intézményi felvétel terepénül szolgáló fővárosi kerületben az éves segélykeretnek hozzávetőleg az egyharmada került közvetlenül vissza a közüzemi vállalatokhoz: az ELMŰ-höz, a Távhőszolgáltatóhoz, a Gázművekhez, a Lakásgazdálko-

dási Irodához. Ha az egyharmados arányt az ország városaira vetítjük, emellett tíz százalékkal számoljuk a megfelelő hozzájárulás mértékét a falusi segélykiutalások esetében, akkor 2001-ben (a szociális segélyezésről rendelkezésre álló, legutóbbi teljes körű adatgyűjtés esztendejében) mintegy 100 milliárd forintba tehetjük azt az összeget, amely a makro-statisztikában ugyan az állam szociális segélyre fordított kiadásaként jelent meg, a valóságban azonban azt jelenti, hogy a piaci vállalatok veszteségeit állami forrásokból, rejtett módon mérsékeltek, vagyis: a gazdasági szereplők bújtatott állami támogatást kaptak. Fontos kiemelnünk, hogy ezt az állami támogatást is – mint a közpénzek elosztásának az elmúlt években véghezvitt oly sokféle egyéb „racionalizálását” is – a szegények fizetik meg. Ők viszont közvetlenül. Mert az eredmény nem más, mint eleve alacsony segélykiutalásaiknak a szó szoros értelmében húsba vágó megnyirbálása. A számok nyelvére lefordítva ez azt jelenti, hogy intézményi felvételünk színterén 2002-ben a havonkénti egy főre jutó 3059 forintból az adott kerület segélyben részesülő családjai a valóságban bő 40 százalékkal kevesebbet, mindössze 1800 forintot láttak. És ők még szerencsések voltak. Mert ebben a kerületben a segélyek legnagyobb súlyú összetevőjét, a kiegészítő családi pótlékot – abban az évben utoljára – pénzben folyósították. Ma már azonban mindez a múlté. Kerületünkben, mint másutt is, általánossá lett a meggyőződés, miszerint a szegényeknek pénzt fizetni – pazarlás. Gazdaságosabb is, hatékonyabb is, ha inkább a szó szoros értelmében kosárba gyűjtve megkapják mindazt, amire szükségük lehet. A jövő tehát a másra át nem váltható és névre szólóan kiállított élelmiszerjegyeké, ruhautalványoké, tüzelő-kiutalásoké. Az elmúlt két év helyi rendeleteit országszerte ebben a szellemben módosították, és ezzel nemzeti gyakorlattá emelték a kiskorúsítást.

A „másodosztályú állampolgárság” intézményes megkonstruálásának itt bemutatott lépcsőfokai aligha kívánnak összegzést. Nézzük bárhol, és állítsuk a támogatások bármely formáját vagy az eljárásrend bármely elemét a középpontba, mindegyre ugyanoda lyukadunk ki: a rászorultság ideológiájának jegyében kialakított, mai segélyezési rendszernek meglehetősen kevés a köze a rászorultság mérsékléséhez; viszont annál több a társadalmi többség érdekeihez és a bürokrácia öntörvényű hatékonyság-elveinek érvényesítéséhez.

A „megcélzott” rászorulóknak szemszögéből nemigen adódnak előnyök: a segélyezés – csekély anyagi támogatás ellenében – szegénységük hosszú távú fenntartásának és emberi méltóságuk, elemi emberi jogaik folyamatos megtiprásának terepe. Mindennek ellenére a támogatásokra multhatatlanul szükségük van. Mert, mint már többször szó volt erről, munka és univerzális állampolgári jogosultságok híján az önkormányzati segélyek jelentik számukra az elemi létezés egyetlen, többé-kevésbé azért mégiscsak biztosított (vagy legalább: kiharcolható) forrását. Mihelyt valaki teheti, úgymint igyekezik másfelé fordulni.

Csakhogy tevőleges rokoni vagy egyéb külső segítségek hiányában a szegények többsége előtt a kimenekülés útja nemigen áll nyitva. Marad tehát az egyetlen lehetőség: ráhagyatkozás hosszú távon a segélyirodák rendeletekkel körülbástyázott támogatására. Ez pedig belépő abba a tartós fogságba, amit a kérdéses rendeletekben a jog(fosztás) és a pénz(osz-

tás) fentebb bemutatott, logikusan felépített „csereviszonya” jelent. A *logikus csereviszonynak* azonban kikerülhetetlen és irreverzibilis következménye van. Eredményeként előttünk magasodik az az ablakok és ajtók nélküli vastag, többé át nem hatolható kemény fal, amelyen se átmenni, se átmászni nem lehet, s amely a rászorultak csökkentet jogú kisebbségét immár végérvényesen elválasztja a jogok teljes spektrumát élvező szerencsések „kinti” többségétől.

Ilyenformán amit a segélyezés intézményének beható tanulmányozásával feltártunk, az végül is nem más, mint a nagyközönség szeme elől eltüntetett, másik Magyarország, egy olyan befelé forduló, másik világ,²¹ amelyet néven nevezve valóban csak megvalósult *kifejlett gettóként* írhatunk le. A szegényeknek nyújtott támogatások függőnye mögött – mint láttuk – tényleges elkülönítő üzem működik. Léteért a felelősség azonban a válaszfalakat felállítók oldalán keresendő, és nem azok között, akik e magába zárt világot benépesítik – álljanak a hivatali pultok bármelyik oldalán. Márpedig a szegények, köztük is mindenekelőtt a *cigány szegények* drasztikus társadalmi elkülönítéséhez – különösen: kirekesztett munkapiaci státusuk fenntartásához – igen erős társadalmi érdekek fűződnek. E többségi érdekek háborítatlan érvényesülése mellett nem sok változást remélhetünk: belülről a gettó falai talán még csinosíthatók, de akkor is csak a gettó falai maradnak.

A segélyezés legnagyobb paradoxona, hogy bár a kliensek világosan látják maguk körül ezt a gettót, értik és értelmezik annak természetét, szenvedik a segélyelosztás rendszerébe eleve beépített jogfosztást és megalázást, és tehetetlenül viselik életük napi zaklatását – az intézményre múlhatatlanul szükségük van. Így aztán a gettó fenntartásában mélyen érdekeltek ma már ők maguk is. Láttuk: segély nélküli jövedelmeik olyan alacsonyok, hogy elsőprő többségük számára a szó szoros értelmében csak az éhenhalásra lennének elegendőek. A segély tehát napi tűzoltás és tartós életmentés a számukra.

De a segélyt, mint tudjuk, hivatalosan mégsem ennek mondják, hanem a *rászorultságot* mérséklő támogatásnak. A „rászorultak” márpedig mindig és mindenütt túlon túl sokan vannak. Így aztán szinte „maguktól” *versenybe* kezdenek egymással, és persze tudatosan *versenyezteti* őket a segélyosztó hivatal is. Mert a versenynek (meg a versenyeztetésnek) haszna és „értelme” van. A verseny felől nézve ugyanis kevésbé látszik a gettó gettó jellege, és *érdem* lesz a bekerülés. Ezzel pedig kisebb lesz a nyomás a relatív értékben egyre csökkenő önkormányzati segélyezési forrásokon, nő a segélyosztók hatalmának legitimitása, emelkedik a szociális szakma társadalmi megbecsültsége. És a bekerülésre végül érde-

21 Mint azt az alábbi interjúrészlet igazolja, a kifejezés szó szerinti fizikai jelentése szerint értendő: „...azt mondta egyszer az egyik ismerősöm, és nagyon találó volt, hogy »szociális iroda?«, »a folyosó végén, a vécé mellett«. Na most a filozófia valami ilyen. ... Hogy a szociális irodát az önkormányzat kilöki a központi épületből. Ennek nem az a praktikus oka, hogy nem fér el a szociális iroda, hanem ami itt zajlik, ez olyan problémákkal jár, hogy minél messzebb legyen. Ennek van egy olyan előnyös oldala számomra..., hogy nekem azért praktikus, mert nem nagyon szólnak bele. Nincs az a fajta kötődés vele... az viszont okoz az embernek álmatlan éjszakát, hogy nagyon magára van hagyva egy ilyen rendszerben.” (Fővárosi kerületi önkormányzat szociális irodájának vezetője)

mesnek minősítettek is örülhetnek. Jogosultságuk elismerése már önmagában legalább átmeneti felmentést ad az „önhiba” morális vétsége alól, továbbá, megbecsültnak érezhetik magukat a kívül rekedtekkel szemben. Ráadásul vigaszuk is akad: sokan vannak, akiknek a helyzete még az övékéénél is rosszabb.

A segélyezés tehát a szegények társadalmának „önjáró” tagozódását hozza létre, és elejét veszi, hogy a rendszer gettó jellegével szemben a bekerülők a kívül rekedtekkel szövetségre lépjenek, netán valamiféle „szegénylázadás” gondolatát fontolgassák. Egy ilyen szövetség létrejötte ellen a verseny „automatizmusai” persze önmagukban nem nyújtanak elégséges garanciát. De ha a spontán módon születő rejtett mechanizmusokat is számba vesszük, akkor érteni kezdjük a semlegesnek tűnő rendeletek mögött a segélyelosztás rendszerében megbúvó mindennapi rasszizmust és azt, hogyan is jön létre a többségnél szegényebb romáknak a szegénytámogatásoktól való hallgatólagos, ám mégis hatékony távoldartása. Mert a rasszizmus működik, és szemlátomást hathatósan szelektál a szegények között. *Csak hogy mindez nem a segélyosztó pénztáraknál, hanem az irodák előszobájában megy végbe.*

Az adatok nyelvén ezt mondja el a 4. táblázat.

Ahogy a számok mutatják, a rendszerbe bekerülők között a segélyirodák valóban a szükségletek szerint igyekeznek differenciálni. E tekintetben rasszizmussal semmiképp nem vádolhatók. Sőt. A 4. táblázat második oszlopában láthatjuk kutatásunk egyik legmeglepőbb (az 1. táblázatban részben már bemutatott) eredményét: a kiutalt forintösszegeket tekintve a segélyezés a roma szegényeknek egyértelműen hathatósabb segítséget nyújt, mint nem roma sorstársaiknak. Vagyis egy pillanatra zárójelbe téve a „mi az ára mindennek” előbbieken vizsgált kérdéseit, és figyelmünket tisztán a támogatásoknak a mindennapi megélhetésben játszott szerepére összpontosítva, meg kell állapítanunk, hogy a segélyezés a roma családok szegénységét (azon belül is: a mélyszegénység lét alatti viszonyait) valamivel hatékonyabban mérsékli, mint amennyit enyhít a hasonló körülmények között élő, a nem roma háztartások helyzetén. Igazi ellentmondásról – a társadalom perifériájára szorult intézmények és klienseik esetében gyakorta tapasztalt paradoxonról²² – van itt szó. Aki „kibírja”, hogy az elnyerni vágyott támogatás és védelem érdekében feladja méltóságérzetét, jogérzékét és a személyes autonómia iránti természetes igényét, annak az alkalmazkodásért cserébe megadják a bebocsáttatást a kapun belülré.

Ha pedig a kapun belülré kerül, akkor egyszeriben „a mi emberünk” lesz, aki felé szakértelme és tette kész jóakarata teljes összpontosításával

22 A paradoxon hasonló ahhoz, amivel az egészségügyi intézményrendszer legalsó pozícióit elfoglaló ideggondozók esetében találgattunk: a többszörös szelekció révén az intézménybe kerülő betegek igazi humán orvoslásban és körültekintő családvédelemben részesültek, továbbá, hathatós segítséget kaptak az akkoriban – a nyolcvanas évek közepén – elérhető szociális támogatások megszerzésében is. Elemzéseinkben arra a következtetésre kellett jutnunk, hogy sajátos csereviszony áll(t) fenn az egészségügyi hierarchiában betöltött marginális pozíció és az ideggondozók feltűnő – a klasszikus gyógyító intézményi szerepkörön messze túlnyúló – funkciógazdagsága között. Lásd erről bővebben Szalai Júlia – Vajda Ágnes: *A „szociális” és „egészségügyi” ellátás határán*, Budapest, MTA Szociológiai Kutató Intézete, 1988.

Szalai: A jóléti fogda – II.

fordul a hivatal. Ebben a sajátosan kifordított viszonylatban azután helyreállnak a társadalmi igazságosság szempontjai. Mint látjuk, a „bebocsátott” rászorultak közül az kap többet, aki szegényebb – igaz, ezt több „munkával” (értsd a fentebb kifejtettek visszaidézésével: a hivatallal való szorosabb együttműködésben) kell folyamatosan kiérdemelnie. Mindennek eredményeként a segélyezés révén nagyfokú nivellálódás megy végbe. Közelebb kerülnek egymáshoz a szegények egyes csoportjainak életviszonyai, és így „joggal” érvényesít rájuk többé-kevésbé azonos szabályokat a hatóság. Hiszen „kinti” életük évek (ha nem évtizedek) óta tartó szélre sodródásának a segélyiroda nem kezdőállomása, hanem ma egyedül kínálkozó parkolópályája. És erre a parkolópályára lépve már alig észrevehető, hogy az elosztás „igazságossága” valójában a fogságot egyenlősíti: mivel kitörni innen aligha lehet, az élet elviselhetőbb (és a feszültségek kezelhetőbbek), ha legalább a segélyezettettek között nem tetetik túlzottan nagy különbség, pontosabban, ha a különbségtételt az „igazságos elosztás” minden érintett által legitimnek elismert jövedelmi kritériumai szerint valósítják meg. A „bebocsátottak” társadalmát tekintve (és hogy ezt miért kell hangsúlyoznom, arra hamarosan rátérek), a jövedelmi kritériumok márpedig a roma családoknak „kedveznek”: mind a mélyszegénységben, mind a szűkösen élők között ugyanis ők a szegényebbek.

Igaz, mindez lényegesen nem változik a segélyezéssel sem. Ahogyan részletes adatfeldolgozásunkból kiderül, 2004 egy-egy hónapjában az elnyert támogatások fejenkénti összege átlagosan mindössze 3600 forint. Ez az összeg persze olyan alacsony, hogy a segélyosztás egyenlősítő hatása valójában „magától” létrejön. Ha az igényjogosultság tényét egyszer már elismerték, akkor a mai árviszonyok közepette ennél kevesebbet a járulékos papírmunka költsége miatt sem érdemes adni. Sokkal többet viszont már csak a szociális irodák tartósan szűkre szabott forrásai sem engednek: a helyi rendeletek szabályaival legitimált és az önkormányzati költségvetés megszavazásakor szentesített szociális kassza a sok „jogos” rászoruló mellett a differenciálásnak legfeljebb néhány száz forintos fejenkénti játékteret enged.

A szűkre szabott mozgástér azonban még mindig hagy a segélyosztóknak némi döntési szabadságot, és ezért az alacsony összegek ellenére figyelemreméltónak kell tartanunk, hogy elosztáspolitikájukban végül is valóban kiegyenlítésre törekednek: a szegényebbek többet, a valamivel kevésbé szegények kevesebbet kapnak. Igaz, ez a megállapítás *kizárólag* a háztartási jövedelmek szintjén állja meg a helyét. Mint azt a 6. táblázat második és harmadik oszlopának összevetése mutatja, bár a legszegényebb roma igénylők havonta közel tizenkétezer forinttal többel távozhatnak a szociális iroda pénztárából, mint a létminimum környékén élő nem roma társaik, ám mire a segélyforintokat otthon egyéb jövedelmekkel összerakják és kiporciózzák, *fejenként* számítva huszonhatezer forinttal *kevesebbet* tudhatnak magukénak amazoknál. Magyarán, az egy főre jutó jövedelmek szintjén a *formai* egyenlőség elve szerint kivitelezett segélyelosztás előbb vázolt kiegyenlítő hatása gyakorlatilag elenyészik. Mindezzel együtt, a befogadott kliensek közötti differenciálásban a se-

gélyiroda legfeljebb érzéketlenné mutatkozik, de nyílt rasszizmussal – mint említettem – nem vádolható.

Más a helyzet azokkal a kevésbé forintosítható technikákkal, amelyek révén a „nem eléggé rászorult” vagy más okból „nem kívánatos” ügyfelek azért mégiscsak az ajtón kívül tarthatók.

Ahogy a 4. táblázat adatai jelzik, és ahogy azt korábban is láttuk: a kérvények befogadását ugyanis a hivatal *nem* a szegénység mértékéhez igazítja. Elutasításból is, gyengéd eltanácsolásból is szemlátomást a szegények között a legszegényebbeknek jut ki a legtöbb – a nyugdíjminimumnak még a közelében sem járó romáknak.²³ Mert nagyobb rászorultságuk ellenére, egyetlen esztendőn belül a roma kérvényezőknél 43, a nem romáknál „csak” 29 százaléka tapasztalhatta, hogy beadványai közül legalább egyet nemleges határozattal zárt le az önkormányzat. Továbbá – bár a közönyt a hivatal egyformán méri (az elutasítások negyede minden indok megjelölése nélkül, vagy értelmezhetetlen, „üres” hivatali formulákkal történt) –, az érvelésben mégiscsak markáns a különbség, ha a kliens cigány, vagy ha „magyar”. A nem roma kérvényezők esetében a negatív határozatok fő indoka formái: családjuk egy főre jutó jövedelme fölül került a jogszabályi értéknek. Ez megfogható érvelés. Erről racionális vita folytatható: a negatív döntés korrigálható, ha a számolásban tévedés mutatkozott, vagy tudomásul vehető – mert a rendelet az rendelet. A romákkal szembeni elutasítások között azonban nem a jogosultsági kritériumok állnak az élen. Láthatjuk: a legrászorultabbakat eltanácsoló határozatokban a vezérmotívum „a” hivatal korlátaira való hivatkozás: elfogyott a segély-keret, „lefaragták” az önkormányzat költségvetését – ilyesmi. Márpedig ezekkel az indokokkal nincs mit kezdeni. Nincs hova fordulni fellebbezésért, nincs minek „utána számolni”, nincs mit lépni. Sőt, az indoklások ez utóbbi típusának a szegények mindkét csoportján belül érvényesülő roma többlete további üzenetet is hordoz: a lebeszélést az újabb kísérletezésről. Hiszen ha a hivatalnak márciusban „nem volt pénze”, akkor hogyan lenne szeptemberben?! Ha hozzávesszük ehhez a táblázat utolsó oszlopának tartalmát (azok arányait, akiket – mint a részletesebb adatelemzés mutatja – maguk az önkormányzati dolgozók már eleve jóindulatúan visszatartanak minden további „reménytelen kísérletezéstől”), akkor előttünk állnak ama, a „bebocsáttatást” az etnikai hovatartozás alapján megszőró, rejtett szelekciós mechanizmusok, amelyek eredményeként a legszegényebbek között *a nem roma kérvényezők esélye markánsan több a támogatásra, mint roma sorstársaiké*: ha segélyért folyamodnak, az előbbieket közül minden tíz családból hét, míg az utóbbiak csoportjában csak öt számíthat kedvező elbírálásra. A rasszizmus tehát nem hiányzik a segélyezés rendszeréből. Mégis, mint láttuk, a gettót nem az előítéletek konstruálják. Az alapkőletétel jó pár éve történt – talán a kirekesztést intézményesítő legfontosabb törvényekkel. A kilencvenes

23 A mélyszegénységben élő romák segélyezés előtti havi egy főre jutó jövedelme 10 400 forint, amit a segélyek is csak 14 300 forintra emelnek. A helyzet csak egy árnyalattal jobb – egy árnyalattal viszont valóban jobb – a csoport nem roma családjaiban. A nekik folyósított segély valamivel magasabb átlagos összege révén a kiinduló 11 600 forint a támogatások után már „csak” 7000 – és nem 9000 – forinttal marad el a nyugdíjminimumtól: az összeg fejenként 16 000 forint lesz így.

TANULMÁNYOK

évek elejének átalakítási lázában fogant rendszerváltó lakástörvény, szociális törvény, a munkanélküli ellátásokat szabályozó foglalkoztatáspolitikai törvény és – mindenekelőtt – a foganatosításukat megalapozó önkormányzati törvény jelölte ki azt az alaprajzot, amelyeken később a ház már szinte magától épült. Láttuk, a tervezők eredetileg persze nem gertőt akartak. Mindössze az állam visszaszorításáról, nagyobb választási szabadságról, több racionalitásról, fokozottabb hatékonyságról és az igazán rászorulóknak célirányosabb ellátásáról volt szó.

Ami kikerekedett belőle, azt azonban mégsem hívhatjuk máshogy.

Mindez pedig nem a segélyosztók jószándékának hiányában alakul így. Az önkormányzatok szociális irodáin többnyire feladatukat komolyan vevő, és klienseik iránt legalábbis megértéssel lévő emberek dolgoznak. Az, hogy hivataluk követelményeit előbbrevalónak tartják ügyfeleiknek önmagában a segélyezéssel amúgy sem igen orvosolható bajainál – természetes. Láthattuk, a jogfosztásnak és az emberi méltóság megcsönkítésének ők legfeljebb csak végrehajtoi, de semmiképpen sem generálói. Dolguk a társadalmi béke fenntartása, és ennek tudatában is vannak. Azt azonban, hogy a mai Magyarországon a béke előfeltétele a szegények kordában tartása, a szociális adminisztráció közkatonáinak a maguk posztjáról aligha áll módjukban megkérdőjelezni, megváltoztatni meg még kevésbé. Ők ugyanis nem egyebek, mint foglyai egy helyzetnek, és még akkor is azok, ha e fogság ellensúlyaként a rendszer nem kevés hatalmat adott a kezükbe. Hatalmuk tartalmáért és annak gyakorlásáért azonban az *egész* többségi társadalom felel. Az a többség, amely – ha szóba kerül – mindmáig megnyugodva gondol a „szociális reformra”, és az elmúlt másfél évtized fegyvertényeként tartja számon a rászorultságelvű elosztáspolitikai kiépítését. A segélyezők és a segélyezették végletes „egymásba záródása” pedig jótékonyan segíti, hogy fel se merüljön: a szociális irodák külvilágtól elzárt falai mögött nem érvényesek az alkotmányban rögzített jogelvek, és hiányoznak a jogérvényesítés elemi intézményei, miközben a szegénység célzott enyhítése helyett – mint láttuk – háborítatlanul folyik annak öntudatlan tartósítása. A szabadságjogok itt már nem számítanak.

Ilyen a szociális gondolat és a demokratikus értékek állapota 2004-ben, Magyarországon.

2. táblázat A szegények munkavégzésének néhány jellemzője (2004)

A család típusa	Azon családok százalékos aránya, amelyekben					A háztartás munkából származó átlagos havi összbevétele (Ft)	A családtagok összes keresménye a háztartás havi össz-jövedelmének százalékában	A segély a háztartás havi össz-jövedelmének százalékában
	az elmúlt fél évben senkinek nem volt semmilyen pénzkereső munkája	legalább egy munkanélküli van	legalább egy fő rendszeres foglalkoztatott	legfeljebb alkalmi munkából, napszámból származó pénzkereset van	tetszőleges napon legalább egy fő végez a háztartáson kívüli (pénzkereső és/vagy szívességi) munkát*			
Mélyszegénységben élő roma család	66	65	23	11	35	11 471	14	31
Mélyszegénységben élő nem roma család	63	63	30	8	34	14 508	16	31
Szűkösen élő roma család	57	28	32	11	46	31 029	28	12
Szűkösen élő nem roma család	53	29	44	3	44	38 324	29	8

* A 2004. évi szegényfelvételhez kapcsolódó időmérlegnaplók alapján.

TANULMÁNYOK

4. táblázat A rejtett szelekció néhány mutatószáma (2004)

A család típusa	A család segélyezés előtti havi jövedelme (Ft)	A kapott összes segély havi átlagos összege (Ft)	Egy főre jutó havi összes jövedelem (Ft)	Az elutasított kérvényezők aránya	Ha volt a családnak elutasított segélykérelme, azt			A segélykérelem benyújtásáról eleve lebeszélte családok a csoport százalékában
					formai okok	a személyre/ családra vonatkozó indokok miatt utasították el (%)*	a hivatal helyzetére vonatkozó indokok	
Mélyszegénységben élő roma család	53 298	20 021	14 285	43	34	9	49	27
Mélyszegénységben élő nem roma család	50 514	19 131	15 933	29	66	5	21	14
Szűkösen élő roma család	74 635	8 863	35 710	31	57	14	22	20
Szűkösen élő nem roma család	97 009	8 394	38 212	36	78	–	16	19

* Az adat a kérdezést megelőző 12 hónap során benyújtott kérvényekre vonatkozik

JON KVIST

A bővítéssel lefelé nivellálási verseny kezdődik?

Stratégiai kölcsönhatások az EU tagállamainak szociálpolitikájában

Ebben a tanulmányban azt vizsgálom, hogy vajon a jóléti migrációval kapcsolatos aggodalmak nem vezettek-e az EU 15 tagállama között olyan, alapvetőnek tekintett nemzeti érdekek közti kölcsönhatások (stratégiai interakciók) kialakulásához, amelyek egyfajta lefelé nivellálási versenyt eredményezhetnek. Munkámat azok az Egyesült Államokban publikált közgazdasági és politikatudományi tanulmányok ihlették, amelyek kimutatták, hogy a jóléti vándorlásra vonatkozó negatív előfeltevések nélkül az egyes államok nagyvonalúbb ellátásokat biztosítottak volna, mint ahogyan azt ténylegesen tették (Brueckner, 2000; Schram et al., 1998).

Bevezetés

Az Európai Unió (EU) 2004. május elsejei keleti bővítése „rendkívüli pillanat Európa számára. Az Európai Unió 75 millió embert fog új polgárként üdvözölni. Közös óhajunk, hogy Európát a demokrácia, a szabadság, a béke és a prosperitás kontinensévé tegyük. Célunk az Egy Európa megteremtése” (Rasmussen 2002). Ezek voltak a dán miniszterelnök, Anders Fogh szavai, amikor az EU soros elnökeként 2002 decemberében bejelentette a csatlakozási tárgyalások sikeres lezárását a tíz tagjelölt országgal. Pontosan egy évvel később közeli munkatársa, Claus Hjort Frederiksen dán munkaügyi miniszter a csatlakozó országokból érkező dolgozók munkavállalását engedélyhez, tartózkodásukat feltételekhez kötő, szociális jogukat pedig korlátozó, átmeneti időre szóló intézkedéseket jelentett be. Így fogalmazott:

A dán munkavállalók már nyugodtan alhatnak. Az EU bővítése nem fog aránytalan nyomást gyakorolni a bérekre. A cégek örülhetnek, hogy munkaerőhöz juthatnak az új tagállamokból. És mi valamennyien örülhetünk annak, hogy védőkortlót húztunk a dán szociális ellátórendszer köré.

Ez a háromszázhatvan fokok fordulat nem egyedül Dániára jellemző. Az EU mind a 15 tagállama módosította szociálpolitikáját, illetve bezárta munkaerőpiacát a Csehországból, Észtországból, Lettországból, Litvániá-

ból, Lengyelországból, Magyarországról, Szlovéniából és Szlovákiából érkező munkavállalók előtt. Az EU tizenötök közül utolsóként 2004. február 23-án Írország jelentett be efféle intézkedést, ahol az érintett országok 235 állampolgára tartózkodott ekkor.

Az a paradoxon, hogy az EU 15 régi tagállama úgy kívánta befogadni a 8 kelet-közép-európai országot, hogy eközben munkavállalóikat ki akarta zárni a 15 jóléti állam juttatásaiból, fontos kérdéseket vet fel az európai szociálpolitika jövőjét illetően. Vajon fenntarthatók-e a jóléti államok egy olyan környezetben, ahol a közösségi szabályozás részlegesen megszüntette a szociálpolitikák határok szerinti elkülönülését? Miközben az EU bővítésével megnőtt azok potenciális létszáma, akik a szociálpolitikai intézkedések igényjogosultjaivá válhatnak? A jóléti államok összehasonlító vizsgálatát az a nézet uralja, hogy az európai együttműködésből adódó külső kényszerek hatása jelentéktelen az olyan, belülről érkező nyomásokhoz képest, mint amilyen a népesség előregedése (Esping-Andersen 1999, Pierson, 2001). A kormányok szociálpolitikai szuverenitását tapasztalva – különösen hogy a munkavállalók szabad mozgásának biztosításával az európai szociálpolitika főként a piaci mechanizmusok kibontakozását segíti elő –, az európai integrációval foglalkozó tanulmányok többsége egyetért ezzel a véleménnyel (Streeck, 1995; Scharpf, 1999; valamint Leibfried and Pierson, 2000). Az „európaiasodással” foglalkozó tanulmányok ezzel szemben azt vizsgálják, hogy uniós tagságuk hatására az Európai Bizottság és az Európai Bíróság kötelező érvényű intézkedésein kívül a többiek utánzásának, vagy a hozzájuk való igazodás nyomásának mi a szerepe a nemzetállamok adaptálódásában (Buller and Gamble, 2002). Mindazonáltal két olyan kérdéskör is van, amelynek eddig sem az integrációval és „európaiasodással”, sem a bővítéssel foglalkozó vizsgálódások nem szenteltek kellő figyelmet. Az első hiányosság abból fakad, hogy szinte kizárólag a tagállam és a közösségi szint közti kölcsönhatások vizsgálatára koncentráltak, elfeledkezve a tagállamok közti kölcsönhatások vizsgálatáról, s így az összeurópai szint legfeljebb e kölcsönhatások kontextusaként jelenik meg. A második hiányosság a bővítés hatásainak vizsgálatával kapcsolatos. E területen a csatlakozás új tagállamokra gyakorolt hatásának vizsgálata, illetve az országtanulmányok készítése a jellemző. A bővítéssel foglalkozó irodalom legutóbbi áttekintése azt mutatja: hiányoznak a módszeres, több országra kiterjedő vizsgálatok arról, hogy melyek voltak a bővítés politikai következményei a régi tagállamokban (Schimmelfennig and Sedelmeier, 2002). Legjobb tudomásunk szerint a szociálpolitikát illetően egyetlen ilyen kutatás sem létezett. A bővítés korábbi tagállamokra gyakorolt hatásainak elemzésével e tanulmány elsőként kísérli meg betölteni ezt az űrt.

Ebben a tanulmányban azt vizsgálom, hogy vajon a jóléti migrációval kapcsolatos aggodalmak nem vezettek-e az EU 15 tagállama között olyan, alapvetőnek tekintett nemzeti érdekek közti kölcsönhatások (stratégiai interakciók) kialakulásához, amelyek egyfajta lefelé nivellálási versenyt eredményezhetnek. Munkámat azok az Egyesült Államokban publikált közgazdasági és politikatudományi tanulmányok ihlették, amelyek kimutatták, hogy a jóléti vándorlásra vonatkozó negatív előfeltevések nélkül az egyes államok nagyvonalúbb ellátásokat biztosítottak volna,

mint ahogyan azt ténylegesen tették (Brueckner, 2000; Schram et al., 1998). Itt elsősorban a szakpolitikák változásával foglalkozom, azt vizsgálva, hogy az EU tizenötök miként korlátozzák a munkaerőpiacukhoz való hozzáférést, és miként módosították szociálpolitikájukat, annak érdekében, hogy az ne jelentsen vonzerőt más belépők, különösképp az új tagállamokból érkezők számára. Hangsúlyoznom kell továbbá, hogy a „lefelé nivellálási verseny” kifejezést nem abban a hétköznapi értelemben használom, amit annak a helyzetnek a leírására alkalmaznak, amikor mindegyik ország a legalacsonyabb szinten hozza közös nevezőre politikáját, vagyis a lehető leginkább korlátozza a munkaerőpiacára való bejutást, és a legalacsonyabb szinten a legkevesebb hozzáférést biztosítja a jóléti juttatásokhoz. A terminus ehelyett a korlátozásokkal, a juttatások hozzáférhetőségével és nagyvonalúságával kapcsolatban megnyilvánuló, lerontó beállítódás jelölésére szolgál.

Röviden, úgy látjuk, hogy a jóléti migrációtól való félelmek megalapozatlanok, az EU tizenötök mégis úgy cselekedtek, mintha ténylegesen zajlana effajta vándorlás. Mindez olyan új folyamatok felszínre törését jelzi az európai szociálpolitikában, melyeknek káros következményeik lehetnek, különösen a közösségen belül mozgó személyekre nézvést. E gondolatmenet igazolása céljából a továbbiakban az európai integráció szociálpolitikai vetületét, az EU-bővítés méretét és természetét, valamint az ebből származó vándorlást, az európai integrációra és a bővítésre visszavezethető, migrációval kapcsolatos aggodalmakat, valamint a bővítéssel összefüggő, az EU tizenötök politikáiban megnyilvánuló stratégiai interakciókat vizsgálom.

Európai integráció és szociálpolitika

A nemzeti szociálpolitikák európai szintű integrációjának elmélyítésében eredetileg az Európai Bizottság (Bizottság) és az Európai Bíróság (Bíróság) játszott meghatározó szerepet, jogalkotó tevékenységgel és az esetjog alakítása révén. Később azonban a szociálpolitikai együttműködés elmélyítéséről annak kiszélesítésére helyezték át a hangsúlyt, amit a puhább politikai intézkedések vagy kormányzási módszerek alkalmazásának a jogi szabályozással szemben érzékelhető erősödése, a hatáskörök újabb területekre való kiterjesztése, valamint a Tanácsnak a Bizottság és a Bíróság ellenében megnövekvő szerepe tükrözött. A Tanács így 1997-ben az Európai Foglalkoztatási Stratégiát, 2000-ben a Társadalmi Beilleszkedés Közös Stratégiáját, majd 2001-ben a nyugdíjstratégiát fogadta el, s a sor a jövőben várhatóan még folytatódni fog. E stratégiák a nyitott koordináció különböző módszerein alapulnak, melyek keretei közt a közös célkitűzések megvalósításának eszközeit a tagállamok szabadon választhatják meg. Sem jogilag kötelező előírásokkal, sem gazdasági szankciókkal nem találkozunk, és a stratégiák támogatását szolgáló kezdeményezések is szerénynek mondhatóak, nemzeti megfelelőikhez képest. A partneri viszonyok, illetve a munkaerőpiacon a szociális partnerek közti párbeszéd kiépítése szintén a közösségi kezdeményezéseket egyre inkább meghatározó, puha politikai eszközök egyikévé vált. Az, hogy a szoci-

álpolitikában egyre több területen hangsúlyozzák a partnerség elvét, a szociális párbeszéd és a nyitott koordinációs módszer fontosságát, és alkalmazzák is ezt az elvet, inkább kiszélesíti, semmint elmélyíti az európai integráció folyamatait (Kvist, 2002a).

Az elemzést a pozitív és negatív integráció megkülönböztetése is segíti. Ezek olyan kényszerek eredői, mint a közösségi szociális standardok fejlesztésére, illetőleg a piac-kompatibilitás követelményének teljesítésére irányuló nyomások (Leibfried and Pierson, 2000). A neofunkcionalista elméletek eredetileg azt jósolták, hogy a gazdasági és technológiai területeken folytatott, negatív integrációnak minősülő együttműködés fokozatosan olyan területekre is kiterjed, mint például a szociálpolitika, ahol a közös politikákról szóló döntések már az integráció pozitív aspektusát jelentik (Haas, 1968). Napjainkban a közösségi jogalkotás azokra a szabályokra terjed ki, amelyek tárgya a munkajog, s amelyek a munkahelyi egészség és biztonság védelmét és a vándorló munkavállalók szociális biztonsági juttatásainak koordinációját szolgálják, a munkavállalók szabad mozgását, a férfiak és nők munkahelyi, illetve szociális biztonsági rendszerbeli esélyegyenlőségét biztosítják, valamint a faji és etnikai alapú diszkriminációt tiltják. Noha a nemzeti szociálpolitikákkal való összevetésben ezek önmagukban is fontos intézkedések, általános az a vélekedés, hogy ezek egy közös európai szociálpolitika megteremtése értelmében nem vezettek jelentős pozitív integrációhoz (Streeck, 1995; Scharpf, 1999).

A negatív integráció ezzel szemben valóban kibontakozott. Anélkül, hogy jelentős pozitív integrációt eredményezett volna, e fejlődés mára tényleges hatást gyakorol a nemzeti szociálpolitikákra (Ferrera, 2003). A befolyásoló tényezők közé tartozik a más tagállam területén való vállalkozás szabadsága, valamint a szolgáltatások szabad áramlása csakúgy, mint a képesítések kölcsönös elismerése. E három szempont egyike sem jelenik meg a Csatlakozási Szerződésben, következésképpen ezek olyan közösségi szabályok, amelyek a bővítés másnapján hatályba léptek. Hadd mutassam be két, „piacot építőnek”, vagy a „piacot fejlesztőnek” (Streeck 1995) titulált közösségi rendelet példáján, hogy a negatív integráció miépp fejti ki hatását a nemzeti szociálpolitikákra.

Az 1408/71/EGK rendelet (eredetileg 3/58/EKG) célja a tagállamok közti mobilitást akadályozó korlátok lebontása a szociális biztonsági rendszerek koordinációjával azokon a területeken, amelyek az ILO 102. számú egyezményének hatálya alá tartoznak (betegségi, rokkantsági, anyasági, öregségi, hozzátartozói, munkanélküli ellátások, valamint a családtámogatások). Négy alapelvet tartalmaz: szociális biztonsági rendszerükben a tagállamok nem alkalmazhatnak az állampolgáraikra vonatkozótól eltérő bánásmódot a területükön jogszerűen tartózkodó közösségi polgárokkal szemben; a vándorló munkavállalók a jogszerzés helyétől különböző államokban szerzett jogosultságot keletkeztető periódusok összeadódnak; és a juttatások összege a viszonyítás alapjául szolgáló országokban töltött idő alapján nő. Az Európai Bíróság terjedelmes esetjogi gyakorlata jelentősen kitágította a rendelet alkalmazásának személyi és tárgyi ellátásokra vonatkozó hatályát (Martinsen, 2003). Így például a vándorló munkavállalók hozzátartozóinak joguk van a fogadó országban

biztosított családi ellátásokra és a tanulmányi ösztöndíjakra még akkor is, ha ők maguk egy másik tagállam területén tartózkodnak. Mivel az 1408/71. számú rendelet nem képezi a Csatlakozási Szerződés részét, s így a bővítést követően azonnal alkalmazni kell, e szempontok vezettek a szociális kalandozásokkal kapcsolatos aggodalmak kialakulásához (bővebben lásd később).¹

Az 1618/68/EGK rendelet célja, hogy a saját állampolgárokkal egyenlő jogok biztosítása révén segítse a vándorló munkavállalók beilleszkedését a fogadó országban.² A foglalkoztatás feltételei tekintetében tiltja az állampolgárság alapján való megkülönböztetést, és garantálja a saját állampolgárságú munkavállalókkal azonos szociális előnyök és adózási kedvezmények élvezetét (7. Cikk, 2. bekezdés). Az esetjog kiterjesztette a rendelet alkalmazásának mind a személyi, mind a tárgyi hatályát. A szociális előnyöket úgy értelmezték, hogy azok a hagyományos egészségügyi és szociális szolgáltatások mellett magukba foglalják az utazási, kulturális és pihenéssel összefüggő kedvezményeket is. Az esetjogban a rendeletnek eredetileg csak a munkaszerződéssel rendelkezőkre vonatkozó (vagyis az 1408/71. számú rendeletnél szigorúbb) személyi hatályát kiterjesztették a heti legalább 10 órában foglalkoztatottakra, a gyakornokokra, sőt azokra is, akiknek munkából származó jövedelme nem fedezi a megélhetés költségeit, vagy alacsonyabb, mint a fogadó országban rögzített minimum. A rendelkezések tehát mindazokra vonatkoznak, akik „díjazás ellenében, más személy irányítása alatt tényleges és effektív munkát végeznek” (Commission of the European Communities, 2002). Mindemellett a munkavállaló háztartásában élők is a rendelet hatálya alá tartoznak, vagyis ők is jogosultak ugyanazokra a szociális előnyökre és adókedvezményekre, mint a fogadó ország saját állampolgárai. E rendelet, ellentétben az 1408/71. számúval, a Csatlakozási Szerződés részét képezi. Ez lehetővé teszi a [régebbi] tagállamok számára, hogy átmeneti időszakra felfüggeszék a közösségi szabályok alkalmazását. Az EU ti-

¹ Az EU tizenötök hosszas egyeztetések után végül 2003 decemberében döntöttek az 1408/71/EGK rendelet átfogó módosításáról, s a rendelet hatályának formálisan a nyugdíjasokra, diákokra és másokra való formális kiterjesztéséről. Az egyeztetések lezárásában kétséget kizáróan nagy szerepe volt annak, hogy azzal nem akarták megvárni az újonnan csatlakozó 10 tagállamot, ami potenciálisan újabb kompromisszumok keresésének kényszerével járt volna.

² A tagállamok minden állampolgárának joga van munkát vállalni egy másik tagállam területén (az Alapszerződés 39. cikke). Tíz évbe telt, amíg az alapító hat tagállam eljutott a munkaerő mobilitását a szociális biztonsági rendszerben akadályozó korlátok lebontásáról való elvi megegyezéstől az ezt ténylegesen szolgáló intézkedésekig. A betöltetlen álláshelyekről szóló 15/61. számú rendelet először még lehetővé tette, hogy a tagállamok egy bizonyos időn keresztül előnyben részesítsék saját állampolgáraikat, mielőtt egy másik tagállam polgára elfoglalhatta volna az állást. Az állampolgárok előnyben részesítéséről szóló rendelkezéseket a 38/64. számú rendelet ugyan eltörölte, de a szabad mozgás csak a munkaügyi központok nyilvántartásában szereplő állások tekintetében élt, vagyis azt a jogot, hogy valaki csak úgy más tagállamba menjen munkát keresni, továbbra sem biztosították. Mindemellett egy védzáradék lehetővé tette a tagállamok számára a munkavállalók szabad mozgáshoz való jogának felfüggesztését egy adott régió vagy foglalkozás tekintetében a munkaerőpiac zavaraira tekintettel. Az 1612/68 rendelet csak 1968-ban tette lehetővé a munkavállalók szabad mozgását, de egy védzáradékról rendelkező klauzula 1991-ig hatályban maradt.

TANULMÁNYOK

zenötök mindegyike élt ezzel a lehetőséggel annak érdekében, hogy megelőzze jóléti rendszerének nemkívánatos igénybevételét.

Összességében az európai szociálpolitika duális fejlődésének tanúi vagyunk. A pozitív integrációra a kormányzás nem kötelező módszereinek mind szélesebb körű használata jellemző, aminek részeként azonban a nemen, a fajon és az etnikai hovatartozáson alapuló diszkrimináció tilalma aligha változtatja meg az egyes országok jóléti rendszerét. Ezzel szemben az esetjog folyamatosan mélyíti a negatív integrációt. Az Európai Bíróság döntései, amelyek eredeti célja – a munka, illetve a szociális juttatásokra való jogosultság fogalmának tág értelmezésével és egyre több ellátás exportálhatóvá tételével – elsősorban az európai polgárok szociális védelmének és a munkaerőpiac európai dimenziójának biztosítása volt, paradox módon növelték a nemzeti szociálpolitikákra nehezedő nyomást. Legalábbis a közösségi rendeletek és értelmezésük szolgálnak azon aggodalmak alapjául, amelyeket a tizenötök a bővítés nemzeti szociálpolitikákat lerontó hatásával kapcsolatban hangoztatnak.

1. táblázat Az EU-bővítések népességi és gazdasági mutatói

Év	Csatlakozó országok	Népesség		Jólét	
		Abszolút (ezer fő)	Relatív (EU népesség %-ában)	GDP (EU %-ában)	GDP/fő (EU %-ában)
1973 EK 9	Dánia, Írország, Egyesült Királyság	64 227,8	30,8	21,5	69,8
1981 EK 10	Görögország	9 700,8	3,5	1,7	47,8
1986 EK 12	Spanyolország, Portugália	48 498,9	16,7	12,3	73,4
1995 EK 15	Ausztria, Finnország, Svédország	29 339,3	8,4	6,8	81,4
2004. EU 25	Ciprus, Csehország, Észtország, Lettország, Litvánia, Lengyelország, Magyarország, Málta, Szlovákia, Szlovénia	74 100,0	19,5	4,8*M	24,7

Megjegyzés: *2002

Forrás: Eurostat (1999, 2004a, 2004b), OECD (különböző években)

Szociális turizmus, szociális dömping és szociális kalandozások

Ezt megelőzően sohasem csatlakozott ennyi ország és ember az EU-hoz (1. táblázat). Ez táplálta azokat a félelmeket, hogy az unió új polgárai nagy számban fognak a régebbi tagállamokba áramlani. Az EU népességének relatív növekedése ugyanakkor lényegesen kisebb annál, mint amikor Dánia, Írország és az Egyesült Királyság csatlakozott 1973-ban, és csak 2,8 százalékkal nagyobb az 1986-os (Portugáliát és Spanyolországot érintő) déli bővítés értékénél. Meg kell jegyezni ugyanakkor, hogy a

közeli jövőben – talán már 2007-ben – várhatóan további 29,5 millió bolgár és román válik uniós polgárrá, ami azt jelenti, hogy a keleti bővítés összesített hatására 2000-hez képest 27 százalékkal nő az EU népessége. A 10 csatlakozó ország bruttó hazai terméke az EU tizenötökének 4,8 százaléka. Ez az érték alacsonyabb, mint bármely eddigi bővítésnél, kivéve Görögország 1981-es csatlakozását. Amíg tehát a jelenlegi bővítés gazdasági értelemben kisebb jelentőségű a korábbiaknál, addig növeli a gazdag és a szegény országok tagállamok közti különbséget. A migráció szempontjából a csatlakozó országok kevésbé jómódú voltát taszító, míg a régebbi tagállamok jobb létét vonzó tényezőnek szokták tekinteni. A csatlakozó országok bruttó hazai termékének értéke átlagosan csupán az EU tizenötök egynegyede, ami azonban a nyolc kelet-közép-európai ország egymás közti viszonylatában meglehetősen nagy különbségeket rejt. A térség leggazdagabb országában, Szlovéniában az egy főre jutó GDP az EU tizenötök átlagának 48,3 százaléka, ami közel háromszorosa annak a szintnek, mellyel a legszegényebb új tagállam, Lettország rendelkezik. A helyi életszínvonalat jobban kifejező vásárlóerő-paritást (PPS) figyelembe véve már mind a 8 kelet-közép-európai új tagállam jobban teljesít. Szlovéniában a vásárlóerő-paritáson számított egy főre jutó GDP az EU tizenötökének 69 százaléka, ami megközelíti a két legszegényebb korábbi tagállamét, Portugáliáét és Görögországét, ahol ez az érték az EU átlag 71 százaléka (Eurostat 2003). Noha Lettország a vásárlóerő-paritás figyelembevételével számított GDP alapján is a legszegényebb új tagállam marad az EU tizenötök átlagának 35 százalékaival, ez az érték 8 százalékponttal magasabb az 1995. évinél (Eurostat, 2003). Az 1995–2002 közti időszakban hasonló 8–9 százalékpontos fejlődés jellemezte azokat az újonnan csatlakozó országokat is, melyekről megbízható adatokkal rendelkezünk. Ez nagyjából megfeleltethető annak az időszaknak, amikor az Európai Megállapodások nyomán a legtöbb területen – a mezőgazdaság alapvető kivételével – lehetővé vált a szabadkereskedelem. A tizenöt uniós tagállam életszínvonala közelít egymáshoz, a fejlődés jelenlegi szintje mellett azonban az újonnan csatlakozóknak 20–35 évre van szükségük ahhoz, hogy beérjék a régi tagállamokat. Az európai együttműködés a béke és a prosperitás ígérete mellett félelmeket is kelt. A bővítésként a régi és az új tagállamok lakosságának egyes csoportjai egyaránt féltik kivívott jogaikat. Miközben az EU-tagságot a csatlakozó országok lakosainak többsége mind országa, mind egyéni boldogulása szempontjából előnyösnek tartja, addig a régi tagállamok lakosai többnyire úgy vélik, hogy a bővítés inkább az országuk, semmint saját maguk számára jelent majd előnyöket (Kvist, 2002b). A jobb helyzetű csoportok tagjai hajlamosabbak derűlátóbban vélekedni a bővítésről, mint a rosszabb helyzetűek, és a bővítéshez való pozitív viszonyulás különbözik az iskolai végzettség és a társadalmi-gazdasági pozíció szerint is. A bővítés mobilitási hatásaival kapcsolatos aggodalmak az alábbi három csoportba oszthatók: szociális turizmus, szociális dömping és szociális kalandozások.

A szociális turizmus kifejezéssel azt a helyzetet írják le, amikor valaki azért megy egy másik országba, hogy ott a lehető legkevesebb hozzájárulás révén a lehető legtöbb jóléti juttatást vegye igénybe. Az EU keleti bővítése körüli nyilvános vitákban az az aggodalom tükröződik, hogy

szociálpolitikai rendszereik különbözősége miatt tömegek fognak áramlani az új tagállamokból a régiékbe. Mindezt úgy tekintik, mint ami a fogadó országokban potenciálisan leronthatja az eredetileg megcélzott csoportokra irányuló szociálpolitika minőségét, és erodálja a jóléti rendszer egészének anyagi alapját. A bővítést követően az EU új polgárai – a munkavállalók kivételével – a közösség területén való mozgásuk és tartózkodásuk során ténylegesen ugyanazokat a jogokat fogják élvezni, mint a régiék. A tartózkodás engedélyezése azonban esetükben nem jár szociális jogosultságok megnyílásával, így a jóléti vándorlással kapcsolatos félelmek ebben a formában többnyire megalapozatlanok.

A szociális dömpingnek két fajtája van. Az egyik azzal a helyzettel függ össze, amelyben az üzleti befektetők a kielezett nemzetközi versenyre az ország elhagyásával válaszolnak. Ezt elkerülendő, és azért, hogy az országok illetve a cégek versenyképessé váljanak, vagy azok maradjanak, lecsökkentik a béreket, illetőleg lerontják a munkakörülményeket. E kényszerűség a gazdasági rendszer globalizálódásának a következménye, aminek egyik regionális változatát képezi az EU-n belüli egységes piac kialakítása. A bővítés e nyomást tovább fokozza azzal, hogy döntően alacsonyabb bérekkel, alacsonyabb szociálpolitikai standardokkal és munkakörülményekkel rendelkező területekre terjeszti ki a közös piacot. A Bizottság, valamint az EU tizenötök kormányfői azzal érvelnek, hogy az efféle szociális dömpinget némileg közömbösíti, hogy az új tagállamok átvették a szociális terület „acquis communautaire-jét”, beleértve a munkahelyi egészség- és biztonságvédelmet szolgáló irányelveket is.

A másik értelmezés szerint a szociális dömping azt jelenti, hogy a munkaerő és az üzleti vállalkozások termelési tényezőként érkeznek az országba, vagyis a vándorló munkavállalók vállalkozást alapítanak, illetve önfoglalkoztatóként telepsznek le az EU tizenötök országaiban. Mindezt a szolgáltatások szabad áramlása teszi lehetővé, ami magában foglalja azt a jogot, hogy más tagállamok területén szolgáltatásokat nyújtsanak, illetve a más tagállamok területén alapíthassanak vállalkozásokat. Különösen a szakszervezetek fejezték ki a szociális dömpinggel kapcsolatos aggodalmaikat az úgynevezett „kéz és láb”-vállalkozások beáramlása okán, amelyek de jure egyfajta, például építőipari szolgáltatás nyújtására alapított vállalkozások, de facto azonban a fogadó ország munkakörülményei és bérszínvonala alatti munkavégzést ajánló, egyszemélyes társaságok.

Miközben a szociális turizmus és a szociális dömping a fent leírt nemzeti aggodalmakat leíró általánosan alkalmazott kifejezések, a szociális kalandozás kifejezéssel e tanulmány újabb terminust vezet be a félelmek harmadik típusának ábrázolására. A szociális kalandozásokat úgy határozzuk meg, mint külföldiek kisebb vagy nagyobb csoportjainak rajtaütéseit a nemzeti szociális biztonsági rendszereken. A szociális kalandozások hatásukat tekintve hasonlítanak a szociális turizmusra, de formájukban különböznek attól. A szociális turizmustól eltérően a szociális kalandozások résztvevői teljesen egészséges munkavállalók és az ő hozzátartozóik. A szociális kalandozások igazi jellemzője éppen az, hogy a külföldi munkavállalást a nemzeti jóléti rendszerbe való belépőjeként

használják, néha eleve arra, hogy a juttatásokat a származási hely szerinti országba exportálják. Az EU-bővítés szociálpolitikai hatásaival kapcsolatban megrendelt előzetes tanulmányok alapján mind Dánia, mind Svédország kifejtette ebbéli aggodalmait. E tanulmányok példának okáért megjegyezték, hogy az Európai Bíróság esetjogi gyakorlata alapján heti 10 órás munkaviszony elegendő ahhoz, hogy a munkavállaló, valamint partnere és gyermekei, továbbá mindkét fél szülei jogosulttá váljanak a fogadó ország szociális juttatásaira (Beskaftigelsesministeriet 2003a, Rollén, 2003). A hasonló egyéni stratégiák feltételezése mellett a svéd tanulmány azzal is számolt, hogy a szociális kalandozásoknak szervezett formái is lehetnek:

Jó üzlet lehet az állásajánlatok áruba bocsátása abból a célból, hogy megvásárlóik tartózkodási jogot, s azon keresztül hozzáférést szerezhessenek a szociális ellátásokhoz Svédországban. Ezek az állásajánlatok lehetnek fiktívek, korlátozottak vagy rosszul fizetettek. Lelkiismeretlen emberek fizetség ellenében többféleképpen is rávehetik az effajta munkavállalásra azokat, akik a megélhetési támogatásra vagy egészségügyi szolgáltatásra szorulnak. Róluk azután rövid időn belül a svéd társadalomnak kellene gondoskodnia (Rollén, 2003: 153).

Ezek az aggodalmak azon a meggyőződésen alapulnak, hogy a nemzeti munkaerőpiacok és jóléti rendszerek nyitottá tétele a külföldiek számára azt eredményezi, hogy az emberek a szociális juttatások, a bérek és adókötelezettségek legjobb kombinációját keresve kezdenek körbenézni. Kérdéses azonban, hogy ténylegesen létezik-e az egyes a személyek illetve a munkavállalók országok közti mobilitása, az emberek ennyire racionálisak-e, és vajon ténylegesen képesek-e az előző szakaszban említett költség-haszon elemzések készítésére, amikor arról döntenek, hogy melyik országba menjenek.

Jóléti vonzalmak, vagy mítoszok?

A korábbi bővítéseknek volt-e jóléti migrációs hatásuk? Az EU mindkét déli bővítése során olyan átmeneti rendelkezéseket fogadtak el, amelyek hét évre szólóan elvetették a személyek szabad áramlását. 1987-ben, az átmeneti időszak utolsó évében 345 000 görög állampolgár tartózkodott az EU akkori többi, kilenc tagállamában. Ez a szám 1995-re 435 000-re nőtt, ami 23 százalékos növekedést jelentett (Eurostat, 2000). 1991-ben, a második déli bővítés utolsó évében 864 000 portugál és 477 000 spanyol élt a többi 10 tagállamban, s ezek a számok 6,1 százalékkal 917 000 főre, illetve 1,3 százalékkal 471 000 főre csökkentek, 1995-ig. A migrációs szokások mindhárom esetben érzékelhetően különböztek az országok illetve az évek szerinti bontásban, és visszaáramlás is megfigyelhető volt, különösen Spanyolország és Portugália esetében. Ennek nyomán az Eurostat az egyik tanulmányában arra a következtetésre jutott, hogy „nem volt kimutatható világos, egyértelmű és konzisztens kapcsolat a népességmozgás, a munkahelyek számának alakulása és a bevándorlás, valamint Görögország, Spanyolország és Portugália csatlakozása között” (Eurostat, 2000: 181).

TANULMÁNYOK

Lehet persze azzal lehet érvelni, hogy a történelemből nem sokat lehet tanulni, legfőképpen azért, mert ezeknek az országoknak a migrációs potenciálja már azelőtt kimerült, hogy Görögország, Spanyolország és Portugália csatlakozott volna az EU-hoz. Ugyanez nem mondható el a keleti bővítéssel összefüggésben, mivel a vasfüggöny leomlásáig tilos volt vándorolni, később pedig kétoldalú megállapodások, illetve a politikai menekültként való elismerés megtagadása korlátozta a mobilitást. Azokkal a megfigyelésekkel együtt, amelyek szerint a bérezésben és szociális juttatásokban mutatkozó különbségek kelet-nyugati viszonylatban jóval nagyobbak, mint amilyenek észak-déli relációban voltak, mindez egyes elemzőket megerősített abbéli várakozásukban, hogy a keleti bővítés tömeges vándorláshoz fog vezetni (pl. Sinn, 2002).

Manapság az EU területén tartózkodó népességnek körülbelül 0,2 százalékát teszik ki az új tagállamok állampolgárai (lásd a 2. táblázatot). Ez az arány sokkal kisebb, mint azon, nem EU tagországok polgáraié, akik jelenleg az EU tizenötök területén laknak; jelentősen kisebb a más tagállam területén lakó európai polgárokénál (0,8%); és jócskán kisebb, mint az EU tizek területén tartózkodó spanyolok és portugáloké 1986-ban (Eurostat, 1999, 2004a).

Mindemellett jelentős különbségek mutatkoznak az EU tizenötök között az országuk területén tartózkodó kelet-közép-európaiak jelenlegi és jövőbeli arányait tekintve (lásd a 2. táblázatot).

2. táblázat Kelet-közép-európai állampolgárok az EU 15 tagállamában

EU tizenötök	Év	Személyek száma	Arányuk az ország lakosságának százalékában	KKE-országok polgárainak EU-n belüli megoszlása
EU-15	2003	794 953	0,21	100,00
Dánia	2003	9 551	0,18	1,20
Finnország	2001	12 804	0,25	1,61
Svédország	2001	22 868	0,26	2,88
Belgium	2001	13 208	0,13	1,66
Hollandia	2002	55 591	0,35	6,99
Luxembourg	2003	1 865	0,42	0,23
Ausztria	2001	56 930	0,70	7,16
Németország	2001	470 892	0,57	59,24
Franciaország ^a	2001	25 869	0,04	3,25
Görögország ^a	2001	23 671	0,22	2,98
Olaszország	2002	38 399	0,07	4,83
Spanyolország ^a	2001	16 249	0,04	2,04
Portugália ^a	2001	963	0,01	0,12
Írország ^a	2001	235	0,01	0,03
Egyesült Királyság ^a	2001	45 858	0,08	5,77

Megjegyzés: a) A kelet-közép-európai 10 ország állampolgáira vonatkozó adat, beleértve Bulgária és Románia állampolgárait. Ha a románokat és bolgárokat mindenütt figyelembe vesszük, úgy hozzávetőleg egymillió kelet-közép-európai személy tartózkodott az EU tizenötök területén 2001-ben, köztük becslések szerint 400 000 munkavállaló (Boeri and Brücker, 2003). Ez esetben értelemszerűen megnő a kelet-közép-európaiak számaránya azokban a régi tagállamokban is, amelyek csak a 8 kelet-közép-európai ország állampolgáraitól adtak információt.

Forrás: Boeri and Brücker, 2003, valamint saját számítások

Az új tagállamok állampolgárainak az ország népességén belüli aránya az Osztrák–Magyar Monarchia örökségével rendelkező, és négy újonnan csatlakozó országgal határos Ausztriában a legnagyobb. Ausztria részesedése az összes régi tagállam mutatóját figyelembe véve is magas. A hosszú cseh és lengyel határszakasszal rendelkező Németország részesedése meghatározó az EU tizenötök területén tartózkodó kelet-közép-európai polgárok tekintetében. Számában és arányában a legkevesebb kelet-közép-európai Portugáliában és Írországban él. E két véglet közt a többi tagállam helyzete földrajzi elhelyezkedésétől, gazdaságától, illetve az új tagállamokkal ápolt kulturális kapcsolataitól függ. A várakozások szerint a vándorlók kétharmada Németországba és Ausztriába fog menni, míg Írországba és Portugáliába való beáramlásuk elhanyagolható lesz. Aligha meglepő, hogy a migráció csúcspontját a csatlakozást közvetlenül követő évekre valószínűsítik. A munkaerő szabad áramlását korlátozó, átmeneti időszak nélkül a nyolc kelet-közép-európai országból a régi tagállamokba vándorlók száma 287 000 fő (2004) és 358 000 fő (2005) között mozog (Brücker et al., 2001). Hasonlóképpen: a nyolc kelet-közép-európai állam EU tizenötök területén tartózkodó állampolgárainak száma a becslések szerint 2004-ben 1,24 millióra, 2010-re 2,9 milliónál is többre, 2020-ra pedig 3,6 millióra nőne (Boeri and Brücker, 2003). Érdekes ugyanakkor, hogy a szabad mozgást érintő két, öt illetve hét éves átmeneti periódusok előírása a vándorlásnak csak az időzítését, de nem teljes volumenét érinti (Boeri and Brücker, 2003). Az átmeneti periódusok tehát csupán a várható vándorlás későbbre halasztásához járulhatnak hozzá, de szintjének csökkentéséhez már nem.

Itt két észrevételt kell tennünk. Először is, a különböző tanulmányok eltérő becslései alapján meglehetősen nagy a bizonytalanság a migrációs hullámok előrejelzése terén (ennek példáit lásd: European Commission, 2001). Másodszor: a vándorlás a küldő országnak gondot, a fogadónak pedig megoldást is jelenthet. A vándorlás mértékétől és természetétől függően a fiatalok kivándorlása és az agyelszívás kihívást jelenthet az új tagállamok számára (lásd: Krieger, 2004). Ezzel ellentétben ezeknek a csoportoknak a vándorlása segíthet a régi tagállamoknak abban, hogy úrrá legyenek a nyomáson, amit az alacsony termékenység és az ebből következő elöregedés okoz. Az efféle, helyettesítő vándorlás ugyanakkor korántsem problémamentes, hiszen az ENSZ érvelése szerint „a bevándorlással nem állítható meg a népesség jövőbeni csökkenése, és az nem fiatalíthatja meg a népességet, kivéve, ha a bevándorlási hullámok el nem érnek egy olyan magas mértéket, ami viszont politikailag aligha kivitelezhető” (ENSZ 2000: 11.).

A migráció kiterjedtségétől és természetétől függetlenül kérdéses marad, hogy az európai integráció elmélyülése és a közösség bővítése nem vezet-e politikai változásokhoz a meglévő jóléti államokban. Ezt egy norvég újság cikkével illusztrálnám. Az Európai Gazdasági Térség (EGT) tagjaként Norvégia – Izlanddal és Lichtensteinnel egyetemben – alkalmazza a közösségi jogot. A cikk arra mutatott rá, hogy egy lengyel szezonális munkás felesége jogosulttá válhat a norvég gyermekgondozási juttatásra. Mindez elegendő volt ahhoz, hogy az írás nyomán kibontakozó vitában kezdeményezzék egy, a norvég szociális biztonsági rend-

szert a bővítés fényében átvilágító munkacsoport létrehozását (Dagbladet 2004a). A politikusok tehát úgy reagálhatnak a bővítésre, mintha a jóléti vándorlás biztosan bekövetkezne, még akkor is, ha a rendelkezésre álló bizonyítékok szerint annak hatása elhanyagolható, vagy éppenséggel el-
lentmondásos a szociális politika fenntarthatósága szempontjából. A további két fejezetben az EU tizenötök politikai reakcióit és a köztük kibontakozó stratégiai interakciókat vizsgálom, a munkaerő mobilitását korlátozó intézkedések, valamint a nemzeti szociálpolitikák módosítása tekintetében.

Az elkerülhetetlen halogatása: a munkavállalók szabad mozgásának korlátozása

A Csatlakozási Szerződés egyebek mellett a munkavállalók szabad mozgását is szabályozza. Német nyomásra ez lehetővé teszi a régebbi tagállamok és a kölcsönösség elve alapján a csatlakozók számára is, hogy egy 2+3+2 éves modell szerint legfeljebb hét évre átmenetileg korlátozzák a munkavállalók szabad mozgását. A csatlakozást követő két évig az összes régi tagállam jogosult arra, hogy munkaerőpiacán a csatlakozó országok állampolgáira – a ciprusi és máltai polgárok kivételével – a saját szabályait alkalmazza. Ezt követően a tagállamok választásuk szerint további három évig vagy saját jogukat, vagy az 1612/68/EGK rendeletben meghatározott közösségi jogot alkalmazhatják. Ha a tagállamok a közösségi szabályok alkalmazását választják, egy jogfenntartó záradék alapján újra bevezethetik a munkavállalás engedélyezését, ha munkaerőpiacukon országos vagy regionális szinten, illetve egyes foglalkozások tekintetében váratlan zavarok következnek be. Öt év eltelte után a tagállamoknak a közösségi szabályokat kell alkalmazniuk, kivéve, ha munkaerőpiacukon „súlyos zavart” vagy annak veszélyét érzékelik. Ez utóbbi esetben további két évre alkalmazhatják nemzeti szabályaikat. Másképp fogalmazva: a szabad mozgást biztosító 1612/68. számú rendeletet az összes tagállamban a csatlakozást követő hét, a legtöbb tagállamban pedig öt év elteltével fogják alkalmazni.

A Csatlakozási Szerződésben a mobilitást előmozdító szempontok is megjelennek. A szociális biztonsági rendszerek koordinációjáról szóló 1408/71. számú rendelet nem képezte tárgyalások alapját, ezért azt a belépéstől kezdve alkalmazni kell. Ugyanez a helyzet a diplomák elismerésével, a szolgáltatások exportálásával, valamint a más tagállam területén való vállalkozás alapításával. Ausztria és Németország emiatt ragaszkodott ahhoz a Csatlakozási Szerződésben végül is biztosított joghoz, hogy a munkaerőpiac egyes szektorainak zavarai, vagy annak veszélye esetén kivételes intézkedéseket hozhasson. A Csatlakozási Szerződés végül egy olyan záradékot is tartalmaz, amelynek értelmében az adott ország munkaerőpiacához való hozzáférés szintje nem lehet alacsonyabb a Csatlakozási Szerződés aláírásakor, 2003 márciusában meglévőnél.

3. táblázat Az EU 15 tagállama és a keleti bővítés: a munkavállalók szabadmozgásának korlátozása és a szociálpolitika módosulása (2004. február 27-i állapot szerint)

Ország	Intézkedések
Dánia	A hétéves átmeneti időszak alatt az ideiglenes tartózkodási engedély a szabályszerű alkalmazás függvénye. A vándorló munkanélküliek elveszítik tartózkodási és szociális ellátásokra való jogukat. A munkalehetőségek elosztásában és monitorozásában a szociális partnerek is szerepet vállalnak. Az átmeneti periódus két év után lerövidíthető. A szülői szabadság külföldi igénybevételének lehetőségét eltörölték, a külföldön igénybe vett táppénzellátást szigorúbban ellenőrzik.
Finnország	A munkavállalók szabad mozgását korlátozó átmeneti periódus két évig tart, s a szociális partnerekkel való egyeztetés után meghosszabbítható.
Svédország	Javaslat ideiglenes tartózkodási engedély bevezetésére, aminek a rendes munkafeltételeknek megfelelő, meghatározott időre szóló állásajánlat és a megélhetést biztosító bérezés a feltétele.
Belgium Hollandia	A tapasztalatok értékelésével záruló kétéves átmeneti időszak. Éves kvótarendszer, amelyben 22 000 szerződéses és 11 050 vendégmunkást lehet foglalkoztatni évente, kivéve a szezonális munkát végzőket és az információ- és kommunikációtechnológiai szakembereket. Munkavállalási engedély csak olyan foglalkozási ágazatokban adható ki, ahol munkaerőhiány van. A rendszer felülvizsgálatára 2006 májusában kerül sor.
Luxemburg	A szabályozás függőben van, várhatóan kétéves átmeneti periódust és az egyes foglalkozási ágazatokra vonatkozó korlátozásokat vezetnek be. ³
Ausztria	Hétéves átmeneti időszak. A külföldiek aránya nem haladhatja meg a 8 százalékos kvótaértéket a munkaerőpiacon.
Németország	Hétéves átmeneti periódus. Évente megállapított kvóták. 2002–2003-ban a nyolc csatlakozó kelet-közép-európai tagállam együttes kvótája 85 280 fő volt, amit eddig soha nem merítettek ki teljesen (pl. 2001–2002-ben csak a kvóta 82 százalékát használták fel). A kvóta mértéke a német munkaerőpiaci helyzet függvénye: a munkanélküliség minden egy százalékpontos emelkedése a kvóta öt százalékos csökkentését vonja maga után. A tisztító- és építőiparban 20 000 fős fix kvóta.
Franciaország	Ötéves (2 plusz 3 éves) átmeneti időszak. Az átmeneti időszak meghosszabbításáról két év eltelté után döntenek. Kétoldalú megállapodás alapján a fiatal magyar és lengyel szakemberek munkát vállalhatnak, csakúgy, mint a lengyel származású szezonális munkások. További kétoldalú egyezményeket készítenek elő a többi kelet-közép-európai országgal.
Görögország	A döntés függőben van, az első két évet valószínűleg átmeneti időszakká fogják nyilvánítani. ⁴
Olaszország	A döntés függőben van, valószínűleg az első két évet átmeneti időszakká fogják nyilvánítani. ⁵

3 Két évre fenntartották a munkavállalási engedélyen alapuló szabályozást (a fordító megjegyzése).

4 Két évre fenntartották a korábbi, munkavállalási engedélyen alapuló szabályozást (a fordító megjegyzése).

5 A csatlakozó nyolc kelet-közép-európai ország munkavállalóira vonatkozóan 20 000 fős kvótát állapítottak meg, s a munkavállalást engedélyhez kötötték (a fordító megjegyzése).

TANULMÁNYOK

Spanyol-ország	Kétéves átmeneti időszak, aminek meghosszabbításáról a következő szempontok figyelembe vételével döntenek: (a) a spanyol munkaerőpiac és a vándorló munkaerő helyzete; (b) Franciaország és Olaszország e kérdésben hozott döntése; (c) az Európai Bizottság jelentése; (d) a csatlakozási tárgyalások állása, különös tekintettel Romániára, a nyelvi és kulturális kötelek okán.
Portugália	A döntés függőben van, Spanyolországra figyelnek, valószínűleg az első két évet nyilvánítják átmeneti időszakká. ⁶
Írország	A szabad mozgást nem akadályozza, de egyebekben a britekhez hasonló intézkedéseket tervez.
Egyesült Királyság	Nem korlátozza a munkaerő szabad áramlását, ugyanakkor új munkavállalói nyilvántartási rendszert vezet be. A vándorló munkavállalóknak itt kell regisztrálniuk magukat ahhoz, hogy hozzáférhessenek az egészségügyi ellátásokhoz, illetve gyermekeiket iskolába járathassák. A bejelentkezés elmulasztása az Egyesült Királyságból való kiutasítást vonja maga után. Kétéves, esetleg hosszabb folyamatos munkaviszony szükséges egyes köz-, illetve társadalombiztosítási szolgáltatásokból való részesedéshez, köztük az a munkakeresésre nem kötelezett munkanélküliek jövedelemkiegészítő támogatásához (Income Support), a munkanélküliek járadékához (Job Seeker's Allowance), az időskorúak járadékához (State Pension Credit), a lakhatási támogatáshoz (Housing Benefit), az önkormányzati adókedvezményhez (Council Tax Benefit), valamint a szociális alapú lakhatáshoz.

Csak a munkavállalók szabad mozgása korlátozott; más személyek már a csatlakozást követő első naptól szabadon mozoghatnak. Ez alkalmazandó az önfoglalkoztatókra, a diákokra és a letelepedési céllal költözőkre, amennyiben a közösségi joggal összhangban képesek önfenntartásukra. A közösségi jognak az egyenlő bánásmódra, adókedvezményekre, szociális előnyökre, valamint a szociális biztonsági rendszerek koordinációjára vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni azokra a munkavállalókra, akik a csatlakozás időpontjában már eleve a tagállam területén tartózkodtak.

Jelentős különbség mutatkozik a jelenlegi és a déli bővítés között abban, hogy a csatlakozást közvetlenül követően a tagállamok milyen álláspontot alakítottak ki a szabad mozgásra vonatkozóan. A korábbi bővítési fordulóknál a tagállamok – Luxemburg kivételével, amely Portugália és Spanyolország belépésekor a többiekénél némileg szigorúbb szabályokat alkalmazott – egységes álláspontot képviseltek. A keleti bővítéskor a 15 tagállamból tíz előre deklarálta, hogy bevezet egy, a munkavállalók szabad mozgását korlátozó, átmeneti időszakot, ám ennek hossza, valamint a csatlakozó országokkal kötött kétoldalú megállapodásaik eltérőek (3. táblázat). A fennmaradó öt tagállam eredetileg úgy nyilatkozott, hogy nem vezet be átmeneti időszakot, de közülük három – Dánia, Svédország és Hollandia – megváltoztatta álláspontját. Csak az Egyesült Királyság és Írország tartotta magát ahhoz, hogy nem korlátozza a hozzáférést munkaerőpiacához.

A politikai pártok közti, egyéves egyeztetést követően a három közül elsőként Dánia vezetett be korlátozó intézkedést 2003. december 3-án,

⁶ Portugália fenntartotta a munkavállalási engedélyre épülő korábbi szabályozást azzal a kivétellel, hogy az nem vonatkozik a kutatókra és a diákokra (a fordító megjegyzése).

egy olyan elemzés alapján, amit az ország 2002-es uniós elnöksége alatt stratégiai okokból nem hoztak nyilvánosságra. A pártok közti széles körű konszenzus alapján előírták, hogy a nyolc kelet-közép-európai ország munkavállalói csak az általános bér- és munkafeltételek teljesülése esetén kaphatnak tartózkodási engedélyt (Beskaftigelsesministeriet, 2003b). A munkahely elvesztése esetén a tartózkodási engedélyt visszavonják, és az illető nem részesülhet egyéb szociális ellátásban, mint abban, hogy anyagi segítséget kapjon a visszatéréséhez a származása szerinti országba. Az indokolás szerint a dán intézkedéseknek az a célja, hogy a munkavállalók szabad mozgását egyúttal „a szociális biztonsági juttatások nemkívánatos igénybevételének” elkerülésével biztosítsa.

Hollandia 2004. január 23-án jelentette be, hogy visszavonja a második Kok-kormány 2001-ben hozott eredeti döntését (SZW 2004). Az álláspont megváltoztatását a Holland Központi Tervezési Hivatal egy új tanulmányával indokolták, amiben azt valószínűsítették, hogy a bővítés káros hatást fog gyakorolni a holland munkaerőpiacra, és felső becslés szerint 70 millió eurós társadalombiztosítási kiadással jár majd. Az intézkedést indokolva a holland kormány más, a munkaerő vándorlásának korlátozásával kapcsolatos álláspontját 2002 decembere óta megváltoztató tagállamokra is hivatkozott. Ez alapján Hollandia 2006-ig engedélyhez köti a Kelet-Közép-Európa 8 országából érkezők foglalkoztatását, és évi 22 000 fős kvótát fog alkalmazni. Amennyiben a kvótát nem merítik ki, a holland kormány fontolóra veszi politikája lazítását, míg a kvóta kimerítése esetén folytatja az engedélyezés és a kvóta meghatározásának gyakorlatát. A liberálisokból, kereszténydemokratákból és Pim Fortuyn pártjából álló ellenzék további szigorításokat követelt. Emiatt azután a kormány 2004. február 12-én megállapodott e politikai pártokkal, hogy a holland munkaerőpiac egyes ágazatainak vizsgálata alapján csak azokban az ágazatokban engedik a vándorló munkavállalók foglalkoztatását, ahol munkaerőhiány mutatkozik.

Svédországban 2003 januárjában egy kormány által alakított bizottság tett javaslatot az átmeneti időszakban szükséges nemzeti intézkedésekre, köztük a bérek rögzítésére és a munkaügyi ellenőrzés szigorítására (Rollen 2003). A szociáldemokrata kormány az ellenzékét is maga mögött tudva 2003. december 17-én először úgy döntött, hogy ragaszkodnak a nyitott határok svéd politikájához. A kérdéssel a parlamentben csak abban az esetben kellett volna újból foglalkozni, ha a kormány alapos okkal feltételezte volna a munkaerőpiac zavarait. A holland politikai fordulat, egy televíziós program és a szakszervezeti lobbij hatására azonban 44 nappal később Göran Persson miniszterelnök már úgy érvelt, hogy Svédországnak intézkedéseket kellene tennie az átmeneti időszakban. „Nai-vak lennénk, ha nem tartanánk kockázatosnak azt, hogy egyetlen országként mi üdvözlőnénk a bagóért dolgozó kelet-európaiakat, hozzáférést engedve nekik szociális juttatásainkhoz” (Dagens Nyheter, 2004). A szociáldemokraták azzal is érveltek, hogy a nemzeti intézkedéscsomag a bevándorlók érdekeit is védi, mivel megakadályozza a kizsákmányolást, amit a szakszervezetek által szponzorált H&M posztterek illusztráltak az építőiparban foglalkoztatott, rosszul öltözött bevándorlók portréival. A kormánynak a szabad mozgás átmeneti szabályozására vonatkozó

javaslatait (lásd: a 3. táblázatot) háromhónapos heves vita után 2004. április 28-án leszavazták a parlamentben, s ezzel a kormányzó szociáldemokraták történelmi vereséget szenvedtek az egyesült ellenzéktől. A szociáldemokraták mindazonáltal támogatást szereztek a szociális dömping és a szociális kalandozások kivédéséhez szükséges adóügyi és jóléti reformokhoz. Következésképpen Svédország nem korlátozza ugyan a munkaerő szabad áramlását, de az eljövendő években megváltoztathatja szociális politikáját.

A svéd kormány álláspontjának januári, száznyolcvan fokos fordulata nyomán Norvégiában és az Egyesült Királyságban is fellángoltak a viták. A norvég ellenzék a szakszervezetekkel karöltve régóta (és hiábavalóan) igyekezett rábírní a kormányt a munkavállalók szabad mozgásának korlátozására. Az önkormányzati ügyek norvég minisztere azonban már Persson svéd miniszterelnök bejelentésének másnapján leszögezte, hogy „Norvégiára roppant nagy nyomás nehezedne, ha Norvégia maradna az egyetlen, hasonló intézkedéseket nélkülöző ország”, és azt, hogy a kormány haladéktalanul újra megvizsgálja a problémát (Dagbladet, 2004a).

A svéd fejlemények a konzervatív ellenzék és a bulvársajtó – amely azzal érvelt, hogy a bővítést követően évenként 40 000 kelet-európai fog bevándorolni – a brit munkáspárti kormányt is álláspontja felülvizsgálatára kényszerítette (Guardian, 2004a; Guardian, 2004b). A negyvenezres szám a Migration Watch UK elnevezésű érdekvédő szervezettől származik, és háromszorosa a belügyminisztérium vizsgálata nyomán becsült értéknek (ők öt és tizenháromezer fő között jelölték meg a beáramlók létszámát) (Dustmann et al., 2003). A heves országos és a Munkáspárton belüli (Guardian, 2004c) vitákat követően a kormány 2004. február 23-án bejelentette, hogy az Egyesült Királyság nem írja elő munkavállalási engedély beszerzését, ugyanakkor megköveteli, hogy a bevándorló dolgozók regisztráltassák magukat az új munkavállalói nyilvántartási rendszerben, a szociális juttatások és a közszolgáltatások egy részének hozzáférhetőségét pedig korlátozni fogják.

A munkaerő szabad mozgásának korlátozását eleve bejelentő tagállamok közül csak Németország és Ausztria állította határozottan, hogy hétéves átmeneti időszakot fognak alkalmazni kvótarendszerük és kétoldalú megállapodásaik fenntartásával. Belgium, Finnország és Spanyolország kétéves átmeneti időszak alkalmazását jelentette be, ami után értékelni fogják, hogy fenn kell-e tartani a szabad mozgást korlátozó intézkedéseket. Hasonló értékelést fog elvégezni Franciaország is, de ők az átmeneti időszak öt éves hosszából indulnak ki. Görögország, Olaszország és Luxemburg nagyobb figyelemmel kíséri a fejleményeket a többiekénél, hiszen 2004 februárjának végéig még nem döntöttek az átmeneti időszak hosszáról és tartalmáról. Az átmeneti időszak tartamának meghatározásakor tehát a tagállamok többsége nem csupán saját helyzetét, hanem a többi EU-tagállam álláspontját is mérlegeli.

Mivel a hétéves átmeneti időszak három részperiódusra oszlik, és mivel a csatlakozási tárgyalások még folynak Bulgáriával és Romániával, számíthatunk rá, hogy a bővítéssel összefüggő stratégiai interakciók néhány évig még folytatódni fognak. Mindazonáltal a jelenlegi bővítés átmeneti időszakai 2011. május 11-én véget érnek, így mindezek a meg-

fontolások és intézkedések csak elnapolják az elkerülhetetlent, akármilyen is az.

Lefelé nivellálási verseny? A szociálpolitikák nemzeti adaptációja

A közösségi szabályozás alapján a munkavállalás a jegy a szociális ellátásokhoz. Ez azt jelenti, hogy a munkaerőpiacukhoz való hozzáférést korlátozó tagállamok az átmeneti időszakban kevésbé lesznek kitéve azoknak a kényszereknek, amelyek a szociális kalandozások megelőzése vagy minimalizálása érdekében szociálpolitikájuk módosítását követelik meg. Ezzel ellentétben a munkavállalók mozgása elé kevesebb akadályt gördítő tagállamok korábban és nagyobb szükségét érezhetik szociálpolitikájuk módosításának amiatt, hogy más országokhoz képest ne tűnjenek túl vonzóknak. Mivel a nemzeti intézkedések az uniós állampolgárok megkülönböztetését tiltó elv miatt várhatóan egyaránt vonatkoznak majd a saját és a külföldi állampolgárokra, így a közösségi integrációval és bővítéssel járó legalapvetőbb változások közé lesznek sorolhatóak. Kérdés tehát, hogy fellelhető-e a szociálpolitika leromlása irányába mutató kényszerek, illetve a lefelé nivellálás jelei az EU-tizenötök azon tagállamai körében, amelyek nem vezettek be a munkaerő mozgását szigorúan korlátozó intézkedéseket. Amennyiben igen, ez Európa szerte egy új politikai dinamika megjelenésének jele lehet a szociálpolitikában, ami az átmeneti időszakok leteltével és az EU további bővítéseivel felerősödhet.

Úgy tűnik, a szociális kalandozásokkal kapcsolatos aggodalmak a mobilitás és a szociálpolitika összefüggéseinek három kulcskérdése körül forognak. Ezek a következők: bizonyos ellátások exportálhatósága, az ország túlzott módon kívánatosá válása ahhoz, hogy meghatározott csoportok rövid időtartamig ott tartózkodjanak, valamint az új csoportok tagjainak kisebb-nagyobb mértékű részesítése az állandó támogatásból. A szociális juttatások exportálásának lehetősége még akkor is felkelti a tagállamok politikusainak figyelmét, ha nyilvánvaló, hogy annak pénzügyi hatásai elhanyagolhatóak. Példának okáért egy, a dán foglalkoztatási minisztériumban készített tanulmány megállapította, hogy a külföldön tartózkodóknak kifizetett táppénz-, anyasági és a munkanélküli ellátások elhanyagolhatóak és azokat zömében Dél-Svédországban élő dán ingázóknak folyósítják (Beskaftigelsesministeriet, 2003b). Ennek ellenére a bővítésre való tekintettel a pártok széles koalícióba tömörülve szigorították a külföldön igénybe vett táppénzellátás ellenőrzését, és előírták, hogy az 1408/71. számú rendelet hatályán kívül eső saját jogú, vagy a hozzátartozóknak járó ellátásokra – például a szociális segélyekre, az oktatási juttatásokra, a gyermekgondozási és az oktatási szolgáltatásokra – legalább tíz hét munkaviszony után lehessen jogosultságot szerezni (Beskaftigelsesministeriet, 2003b). Annak érdekében továbbá, hogy megelőzzék a gyermekgondozási támogatás igénybevételét külföldbeliek részéről – itt elsősorban a Dániában munkát végző, vándorló munkavállalók hozzátartozóiról van szó – meg fogják szüntetni azok hozzáférését,

akik 2004. április elsejéig nem nyújtják be kérelmüket. Hasonló változtatásról tárgyalnak Norvégiában is (Dagbladet, 2004a).

Az univerzális programokkal rendelkező országok némelyike szintén attól tart, hogy mágnesként fog magához vonzani bizonyos csoportokat. Az aggodalmak főleg az egyes jól meghatározható ellátásokat igénylő személyekkel kapcsolatosak, akik számára vonzóak lehetnek a kiterjedt és jó minőségű juttatások. A finnek például arra számítanak, hogy számos HIV-fertőzött észt fog munkát vállalni náluk azért, hogy hozzájusson a kezelésekhöz. Általánosabban fogalmazva: az univerzális programok alapját képező, hallgatólagosan elfogadott generációk közti szerződés kérdőjeleződik meg. E szerződés szerint egy adott időpontban az egyén azon elvárás alapján részesül az univerzális ellátásokból, hogy adók és társadalombiztosítási járulékok formájában később visszafizeti azt. E megfontolások nemzeti szinten idáig nem vezettek jelentős adaptációs folyamatokhoz.

Az univerzálisnak mondott rendszerek másik részébe tartoznak a skandináv országok és Hollandia öregségi nyugdíjrendszerei. A szociális turizmustól illetve kalandozástól tartva uniós csatlakozásuk előtt ezeknek az országoknak mindegyike többéves tartózkodáshoz vagy járulékfizetéshez kötötte a nyugdíjjogosultságot, azaz megváltoztatta nyugdíjrendszere univerzális jellegét, és ezzel csillapította le azt a félelmet, hogy majd tömegével kell folyamatos ellátást biztosítani az Európai Gazdasági Térség más országaiból érkező, idős állampolgárainak. A holland AOW rendszerében a teljes nyugdíj feltétele 1957 óta 50 év szolgálati idő, vagyis az azóta eltelt időben minden járulékfizetéssel nem fedezett év 2 százalékkal csökkentette a nyugdíj összegét. Hasonló mechanizmust vezettek be 1972-ben Dániában is azzal, hogy a teljes nyugdíjra való jogosultságot a 15 és 65 éves kor között eltöltött, 40 évnyi tartózkodástól tették függővé.

Az Egyesült Királyság az Unióba való belépésekor már rendelkezett hasonló mechanizmussal, hiszen itt 16 és 65 éves kor között 44 évnyi szolgálati időt követeltek meg a teljes alapnyugdíjra való jogosultsághoz. Finnország és Svédország lemásolta a dán példát, ami 40 év szolgálati időt követelt meg a teljes öregségi alapnyugdíjhoz. E negyven évet 25 és 65 éves kor között kell eltölteni Svédországban, illetve 15 és 65 év között Finnországban. Mind az öt tagállam arányosan csökkenti a teljes alapnyugdíjat a járulékfizetés nélküli, illetve az országon kívül tartózkodás időszakaival. A skandináv országok 3, az Egyesült Királyság 11 évnyi tartózkodást követel meg az öregségi nyugdíjra való jogosultság megnyílásához. Ez azt mutatja, hogy azok a rendszerek, amelyekben nincs kapcsolat a járulékok és a jogosultságok között, gyakran különösen védtelennek tűnnek a vándorlással szemben, és e várakozások olyan politikai válaszokat szülhetnek, amelyek hatásait a saját állampolgárok is megérezhetik.

A társadalombiztosítással jellemezhető szelektív rendszerek ugyanakkor nem érzékenyek a vándorlásra. Azokat az univerzális rendszereket, amelyek a forrásokat csupán a tartózkodás és a szükséglet alapján helyezik ki, inkább abból a szempontból tekintik sérülékenynek, hogy ezeket milyen mértékben veszik majd igénybe a vándorlók, s kevésbé tekintik problémának az ellátások exportálhatóságát. A szelektív rendsze-

rekről ezzel szemben ennek az ellenkezője mondható el. Mivel a hozzáférést a korábbi járulékfizetés határozza meg, ezek a rendszerek nem nyitottak az azonnali igénybevételre, de az ellátások exportálhatóságára már igen. A teljesen univerzális, illetve szelektív rendszerek ténylegesen igen ritkák, és a közösségi jog rendelkezései némiképp tovább árnyalják ezt a képet. Az 1408/71. rendelet a szelektív ellátásokra való jogosultság megszerzéséhez például megengedi a járulékfizetési és munkavégzési periódusok összeszámítását, így szűkíti az olyan, egyébként továbbra is fontos intézkedések hatásosságát, mint például a munkanélküli járadék igénybevételének bizonyos időtartamú előzetes munkaviszonyhoz kötése. A tizenöt tagállam közül azok többsége, melyekben a társadalombiztosítási ellátások meghatározóak, átmeneti időszakot alkalmaz, így csak később tudjuk meg, hogy a bővítésre tekintettel vajon átalakítják-e társadalombiztosítási programjaikat, s ha igen, miképp.

A szociális segélyekkel és az egyéb, általános hatókörű juttatásokkal való visszaélés kérdését mind az öt – eredetileg a munkaerő áramlásának korlátozásától tartózkodó – tagállamban megfontolás tárgyává tették. Amint azt fent már jeleztem, a hollandok és a dánok munkavállalási kvóták, illetve a munkavállaláshoz kötött tartózkodási engedélyek alkalmazásával feleltek erre. Ezzel összefüggésben egyes dán hatóságokat a tartózkodási engedélyek, valamint az adó- és járulékfizetés szigorúbb ellenőrzésére szólítottak fel, és hasonló intézkedésen gondolkodnak Svédországban is. Írország és az Egyesült Királyság kevésbé korlátozza a munkaerőpiacához való hozzáférést, de megváltoztatták jóléti ellátórendszerüket. Tony Blair brit miniszterelnök a Parlamentben 2004 februárjában például azt mondta, hogy fontos volt felismerni: az új tagállamok polgárai tényleges kockázatot jelentenek a jóléti juttatásokkal való visszaélés terén, és ezért „minden olyan kiskaput meg kell szüntetni, amely lehetővé teszi, hogy visszaéljenek a szabályokkal” (Hansard, 2004b). Ennek nyomán az Egyesült Királyság a 8 kelet-közép-európai országból érkező munkavállalóktól kétévnyi (vagy annál is hosszabb) munkavégzést követel meg, s csak így válhatnak jogosulttá a brit szociális biztonsági rendszer számos olyan juttatására, mint amilyen a családi pótlék, az egészségügyi ellátás és a lakhatás támogatása. Mindezeket túl a munkavállalóknak egy olyan munkavállalói nyilvántartási rendszerbe is be kell jelentkezniük, amit a munkaerő-piaci mozgások monitorozására alakítottak ki, és amely bármiféle probléma esetében segít abban, hogy a britek igazolni tudják a munkaerő áramlását korlátozó intézkedések visszaállítását (Hansard, 2004a; Ukonline, 2004).

Az ír válaszlépés sem váratott sokáig magára. A brit intézkedések meghirdetésével egyidejűleg Bertie Ahern miniszterelnök bejelentette, hogy az írek „meg fogják hozni azokat az intézkedéseket, amelyek megakadályozzák a visszaéléseket a szociális védelmi rendszerben” (Ahern, 2004). Ezután egy nappal a szociális és családügyi miniszter azt mondta, hogy aggasztja, „ha Írország maradna az egyetlen ország, amelyik nem tesz lépéseket jóléti rendszere védelmére”, és javasolni fogja, „hogy a jóléti törvénykezésen legalább olyan jelentős mértékben változtassanak, mint a britek” (Coughlan, 2004).

Összegezve, nemzeti szinten a szociálpolitikát ugyan a vándorlásra

és annak részeként a keleti bővítésre való, közvetlen hivatkozással módosítottak, ám a változások általában marginális jellegűek voltak. A brit és az ír változtatások csak átmeneti időszakra vonatkoznak, és az egyes juttatások exportálhatóságának megszüntetése aligha tekinthető olyan lépésnek, ami megváltoztatná egy-egy jóléti állam szerkezetét. Ha a tagállamok politikusai ehelyett a járandóságok szintjét csökkentették volna azért, hogy távol tartsák a jóléti vándorokat, akkor az tényleg „Európa szegényházának” kialakulásához vezethetett volna (Sinn, 2002: 104). Mindaddig kevés bizonyítéka van egy ilyen szélsőséges, lefelé nivellálási versenynek.

Következtetések

A lefelé nivellálási versenyt megalapozó feltételezés az, hogy a nagyvonalúbb és hozzáférhetőbb szociális juttatásokkal rendelkező uniós országok más tagállamokból mágnesként vonzzák a hátrányos helyzetű rétegeket, és a jóléti vonzerő a vándorlás mozgatórugójaként, vagy a vándorlók letelepedéssel kapcsolatos döntéseit meghatározó tényezőként hat. Azt tapasztaltuk, hogy az EU korábbi bővítési fordulói nem szolgáltatták ennek empirikus bizonyítékát, és a jelenlegi migrációs előrejelzések sem támasztják alá azt a tézist, hogy az EU 15 régebbi tagállama mágnesként hatna a csatlakozó országok állampolgáira.

Vizsgálatunk mindazonáltal bebizonyította, hogy az EU 15 tagállama stratégiai jellegű kölcsönhatásba került egymással: politikai döntéseket hoztak, amikor a többiek is azt tették, politikai intézkedéseiket más tagállamok álláspontjával igazolták, valamint külföldi sugallatok után kutattak. Mindaddig a stratégiai kölcsönhatások terepét főként a vándorló dolgozók helyi munkaerőpiacokhoz való hozzáféréseinek szabályozása, valamint az ők és családtagjaik jóléti ellátásokra való jogosultságát korlátozó intézkedések képezték. Miközben az átmeneti intézkedéseket eredetileg arra szánták volna, hogy a legkisebb mértékűre csökkentsék a nemzeti munkaerőpiacok egyensúlytalanságait, vizsgáldásunk során azt tapasztaltuk, hogy azokat a szociális kalandozásokkal kapcsolatos érzékenységek kezelésére is felhasználják. A bővítésnek már ebben a korai szakaszában azonosítottuk azt a trendet, hogy a munkaerőpiacukhoz való hozzáférést legkevésbé korlátozó országok voltak a legaktívabbak szociálpolitikájuk változtatásában. Ha ez a tendencia megerősödik, és az ellátások színvonalára is kiterjed, akkor kezdetét veheti a lefelé nivellálási verseny.

Hogyan lehetne ezt elkerülni? Elvileg akár a koordináció, akár a harmonizáció útján. Az előbbi egy összehangolási támogatás (matching grant) bevezetésével járna, vagyis azzal, hogy a migráció következtében többletkiadásokra kényszerülő ország – akár a küldő ország, akár a közösség részéről – kompenzációs támogatásban részesülne. Az utóbbi megoldás a tagállami szociálpolitikák egységesítését jelentené egy közös szint előírásával, például minimumokat rögzítő irányelvek révén. Tekintettel arra, hogy a tagállamok többségétől – ha ugyan nem mind a 25 tagállamtól – ellenállás várható, egyik alternatívának sincs sok esélye ar-

ra, hogy politikai realitássá váljon. Mint kimutattuk, az EU tizenötök csekély érdeklődést mutattak arra, hogy ebbe az irányba tereljék a szociálpolitikai integrációt, az új tagállamok pedig valószínűleg kevésbé lelkesednek az olyan tervekért, amelyek a munkát terhelő újabb költségek előírásával rontják versenyképességüket. Következésképpen az EU bővítésével a közösségi szociálpolitika kiszélesítésének trendje erősödik meg, annak elmélyítése rovására.

Ebből kifolyólag úgy tűnhet, hogy a közösségi integráció elmélyülésével és az EU további bővítésével párhuzamosan a stratégiai jellegű kölcsönhatások egyre fontosabbá válnak. A stratégiai kölcsönhatások fő hajtóerejét paradox módon az Európai Bíróság – szándékuk szerint éppen az uniós polgárok szociális védelmét, illetve egy összeurópai munkaerőpiac biztosítását szolgáló – ítéletei képezik. Ez a folyamat a jövőben a vándorlók és a helyben maradók számára egyaránt elégtelen szociális védelmet eredményező lefelé nivellálási versenyhez vezethet. A munkavégzés fogalmának, valamint a szociális védelemre, illetve más jóléti ellátásokra való jogosultság kiterjesztő értelmezésével a Bíróság megalapozta a szociális kalandozásoktól való félelmet, és így retorikai aknákat telepített a nemzeti jóléti rendszerekbe.

A bővítés tekintetében a stratégiai kölcsönhatások az átmeneti időszakok kimerítésével erősödhetnek fel. Amikor a tagállamok elveszítik annak lehetőségét, hogy korlátozásokkal, vagy egyéb speciális intézkedéssel védjék munkaerőpiacukat, kényszert érezhetnek szociális biztonsági rendszerük átalakítására, ahogyan az néhányukkal már 2004. május elseje előtt megtörtént. Így megeshet, hogy 2011-ben, a kelet-közép-európai országokkal szemben előírt átmeneti időszak maximális időtartamának végén, amikor az országok majd elkezdenek foglalkozni a munkaerő-áramlás és a szociális védelem összefüggéseivel, a stratégiai kölcsönhatások feléledésének leszünk tanúi az európai szociálpolitikában, és ugyanez meg fog ismétlődni 2014-ben Bulgária és Románia esetében.

Mi szól a lefelé nivellálási folyamatok felerősödése ellen? Elsődlegesen az, ha a vándorlás nem következik be. Mint bemutattuk, valószínűleg csak kevesen fognak az új tagállamokból a régiókba költözni, ahogyan a korábbi bővítések sem indítottak el migrációs hullámokat. A történelem megismételheti önmagát. Úgy tűnik, az összes jóléti állapot érintő legnagyobb kihívás inkább a népesség elöregedése, ami a munkaképes emberek iránti versengéshez vezethet. A szociálpolitikában tapasztalható stratégiai kölcsönhatások így vagy eltűnhetnek, vagy felfelé nivellálási versennyé alakulhatnak át. A szociálpolitika minősége közösségi szinten is egyre hangsúlyosabb politikai kérdéssé válhat, mint olyan, a versenyképességet befolyásoló tényező, amivel az országok megkísérlik magukhoz csábítani a munkavállalókat, és amivel fokozni tudják foglalkoztatási és termékenységi teljesítményüket.

A lefelé nivellálási verseny legfőbb akadálya azonban az intézmények rugalmassága, illetve a jóléti állam intézményeiben és programjaiban megtestesülő gondoskodásban való érdekelttség. Ha a várakozásokkal ellentétben a jóléti vándorlás tömeges mértékűvé válik is, nemzeti szinten az összes szociálpolitikai kiadáshoz viszonyítva költségei ténylegesen elhanyagolhatóak lesznek. A meglévő intézmények beágyazottsága és a

TANULMÁNYOK

jóléti programok népszerűsége a választópolgárok körében azt sugallja, hogy a kiadások drámai csökkentésének valószínűsége igencsak csekély.

Fordította Juhász Gábor

Hivatkozások

- Ahern, B. (2004) 'Ahern Speaks of Possible Impact Of Enlargement on Irish Labour Market', press Release (23 Feb.). [www.eu2004.ie]
- Beskaftigelsesministeriet (2003a) Danske sociale Ydelser i lyset af udvidelsen af EU. Copenhagen: Ministry of Employment.
- Beskaftigelsesministeriet (2003b) Agreement among The Liberals, the Conservatives, the Social Democrats, the Socialist People's Party, the Social Liberals and the Christian Democrats Concerning Access to the Danish Labour Market After the Enlargement of the European Union On 1 May 2004. Copenhagen: Ministry of Employment.
- Boeri, T. and Brücker, H. (2003) Potential Migration From Central and Eastern Europe, an Update. Brussels: DG Employment and Social Affairs.
- Brücker, H. Et al. (2001) The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States, Analysis Part A and B. Brussels: DG Employment and Social Affairs.
- Brueckner, J. K. (2000) 'Welfare Reform and the Race to the Bottom: Theory and Evidence', Southern Economic Journal 66 (3): 505–25.
- Buller, J. and Gamble, A. (2002) 'Conceptualising Europeanisation', Public Policy and Administration 17 (2): 4–24.
- Commission of the European Communities (2002) Free Movement of Workers – Achieving the Full Benefits and Potential. Communication from the Commission COM (2002) 694 final.
- Coughlan, M. (2004) 'Minister for Social and Family Affairs, Mary Coughlan, to Announce New Social Welfare Code Restrictions for Ireland', press release (24 Feb.). [www.eu2004.ie]
- Dagbladet (2004a) 'Polske barplukkere vil fa kontantstotte' (7 Jan.). [www.dagbladet.no]
- Dagbladet (2004b) 'Arbeidsnekt for nye eumedlemmer' (31 Jan.). [www.dagbladet.no]
- Dagens Nyheter (2004) 'Regeringen vill begränsa Rörligheten inom EU' (3 Feb.). [www.dn.se]
- Dustmann, C., Casanova, M., Fertig, M., Preston I. and Smith, C. (2003) The Impact of EU Enlargement on Migration Flows, Home Office Online Report 25/03. London: Home Office.
- Esping-Andersen, G. (1999) Social Foundations of Postindustrial Economies. Oxford: Oxford University Press.
- European Commission (2001) The Free Movement Of Workers in the Context of Enlargement, Information Note. Brussels: European Commission.
- Eurostat (1999) Demographic Statistics Data 1960– 1999. Luxembourg: European Commission.
- Eurostat (2000) Patterns and Trends in International Migration in Western Europe. Luxembourg: European Commission.
- Eurostat (2003) 'Purchasing Power Parities and Related Economic Indicators for EU, Acceding And Candidate Countries and EFTA', Statistics in Focus, Economy and Finance, 64/2003.

- Eurostat (2004a) 'First Demographic Estimates for 2003', *Statistics in Focus, Population and Social Conditions*, 1/2004.
- Eurostat (2004b) 'Quarterly Accounts', *Statistics in Focus, Economy and Finance*, 2/2004.
- Ferrera, M. (2003) 'European Integration and National Social Citizenship: Changing Boundaries, New Structuring?', *Comparative Political Studies* 36 (6): 611–52.
- Frederiksen, C. H. (2003) 'Bred aftale om adgangen til det danske arbejdsmarked for arbejdstagere fra De nye EU-lande', press release by the Danish Minister of Employment (2 Dec.), Copenhagen.
- Guardian (2004a) 'Benefit Hedge against New EU Workers' (3 Feb.). [www.guardian.co.uk]
- Guardian (2004b) 'EU Enlargement: Facts and Fears' (23 Feb.). [www.guardian.co.uk]
- Guardian (2004c) 'UK May Tighten Benefit Controls to Deter New EU Immigrants' (5 Feb.). [www.guardian.co.uk]
- Haas, E. B. (1968) [1956] *The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces*, 2nd edn. Stanford, CT: Stanford University Press.
- Hansard (2004a) Commons Hansard Debates text For Monday 23 February.
- Hansard (2004b) Commons Hansard Debates text For Wednesday 4 and 11 February.
- Krieger, H. (2004) *Migration Trends in an Enlarged Europe*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Kvist, J. (ed.) (2002a) *Velfardspolitik i et nyt Europa*. Copenhagen: Danish National Institute Of Social Research.
- Kvist, J. (ed.) (2002b) *Beskaftigelsespolitik i et nyt Europa*. Copenhagen: Danish National Institute Of Social Research.
- Leibfried, S. and Pierson, P. (2000) 'Social Policy – Left to Courts and Markets?', in H. Wallace and W. Wallace (eds) *Policy-making in the European Union*, 4th edn. Oxford: Oxford University Press.
- Martinsen, D. S. (2003) 'Who Has the Right to Intra European Social Security? From Market Citizens to European Citizens and Beyond', *EUI Working Paper Law*, No. 2003/13.
- OECD (various years) *National Accounts, Vols I And II*. Paris: OECD.
- Pierson, P. (2001) 'Post-industrial Pressures on the Mature Welfare State', in P. Pierson (ed.) *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Rasmussen, A. F. (2002) 'The European Council: One Europe', speech by the Danish Prime Minister, Meeting of the European Council in Copenhagen on 12–13 December 2002.
- Rollén, B. (2003) *EU:s utvidgning och arbetskraftens Rörlighet*, SOU 2002:116. Stockholm: Foreign Ministry.
- Scharpf, F. (1999) *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Schimmelfennig, F. and Sedelmeier, U. (2002) 'Theorizing EU Enlargement: Research Focus, Hypotheses, and the State of Research', *Journal Of European Public Policy* 9 (4): 500–28.
- Schram, S., Nitz, L. and Krueger, G. (1998) 'Without Cause or Effect: Reconsidering Welfare Migration as a Policy Problem', *American Journal of Political Science* 42 (1): 210–30.
- Sinn, H-W. (2002) 'EU Enlargement and the Future Of the Welfare State', *Scottish Journal of Political Economy* 49 (1): 104–15.
- Streeck, W. (1995) 'From Market Making to State Building? Reflections on the Political Economy of European Social Policy', in S. Leibfried and P. Pierson (eds) *European*

TANULMÁNYOK

Social Policy. Between Fragmentation and Integration. Washington DC: The Brookings Institution.

SZW (2004) Midden- en Oost-Europese werknemers Onder voorwaarden toegelaten tot Nederlandse arbeidsmarkt. Haag: Ministerie Van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Ukonline (2004) 'No UK Benefits for New EU Members' (23 Feb.).

UN (2000) 'Replacement Migration: Is it a Solution To Ageing and Declining Populations?', ESA/P/WD 160.

SZÖLLŐSI GÁBOR

A szociális jogok érvényesülésének egyéni és kollektív jogi garanciái*

A hazai szociális rendszer megújítása többféleképp szemlélhető. Lehet, hogy valaki azt a folyamatot látja benne, melynek során megszületnek a szakpolitikai döntések és létrejön az új szakpolitikai program. Másvalaki pedig azt, hogy egy folyamat keretében felülvizsgálják a korábbi jogszabályokat, és megalkotják az új szociális jogi normákat. A szociális rendszer megújítása során fontos kérdésként merül fel, hogy milyen viszony áll fenn a szakpolitika-alkotás és a jogalkotás között.

1. A jog szerepe a szociális rendszer átalakításában

1.1. A szociális szakpolitika és a jog viszonya

A szociális jog és a szociális politika viszonyával kapcsolatban három felfogást érdemes említeni:

- a) amely kizárólag jogi jelenséget lát a rendszer megújításában;
- b) amely a jogtól annak garantálását várja, hogy a létrehozandó szociális politika megfelel bizonyos elvárásoknak;
- c) amely a jogot olyan eszköznek tekinti, melynek feladata a szociálpolitikai döntések végrehajtása.

ad a) A SZOCIÁLIS JOG KIZÁRÓLAGOSSÁGA

Az első felfogás szerint csak a szociális jog az, amely valós léttel bír. Szakpolitikáról nem érdemes beszélni, mert nincs más szociálpolitika, mint ami a szociális jogokban megtestesül. Nem születik más releváns döntés, mint az, amellyel a jogalkotó meghoz egy jogszabályt; és nincsenek más releváns programok, mint amelyeket a jogszabályok meghatároznak.

Ez a nézőpont figyelmen kívül hagyja azt, hogy a jogszabály létreho-

* A szociális ellátórendszer reformja című rovatunkat az Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium által irányított SZOLID Projekt támogatja. A rovaton belül ez évi első három számunkban a SZOLID Projekt keretében készült egy-egy tanulmányt jelentetünk meg, ugyanakkor fórumot kínálunk a magyarországi szociális ellátórendszer működésével és lehetséges megújításával kapcsolatos más írásoknak is. Jelen tanulmány a SZOLID Projekt támogatásával készült. (Á szerk.)

A SZOCIÁLIS ELLÁTÓRENDSZER REFORMJA

zása nem egyszerűen valamiféle szubjektív „jogalkotói szándék” következménye. (A jogszabályok értelmezése során gyakran szoktak a „jogalkotó szándékára” hivatkozni. Ezek olyan elemzések, melyek egy konkrét jogi norma megalkotásának célját kívánják meglesni. Sajátosságuk, hogy a megtalált célt úgy fogalmazzák meg, mint a megszemélyesített jogalkotó szubjektív szándékát.) Valójában amikor egy jogalkotói hatáskörrel felruházott szerv vagy személy döntést hoz, abban a szubjektumnak csak mérsékelt szerepe van. A közügyekben hozott döntést megelőzik a döntést lehetővé tevő, kiérlelő politikai, szervezeti és egyéb folyamatok. Másrészt a közügyekben hozott döntések, a megalkotott programok nem mindig öltenek jogszabályi formát. Ezért – noha a jog fontos eleme a közügyek irányításának – nemcsak jogról, hanem szakpolitikáról is kell beszélnünk.

ad b) A SZOCIÁLIS JOG MINT A MEGFELELŐ SZOCIÁLPOLITIKA GARANCIÁJA

Van olyan nézőpont, amely azt feltételezi, hogy léteznek általános jellegű szociális jogok, melyeket az állam a saját cselekvései során köteles tiszteletben tartani, illetve biztosítani. Ezek az általános jellegű szociális jogok az állam (jogalkotó) szándékaitól függetlenül léteznek. Az államnak olyan szociálpolitikát kell folytatnia, amely megfelel az általános jellegű szociális jogoknak, és olyan pozitív jogot kell alkotnia, amely alkalmas az általános jogok megvalósítására.

A hazai szakirodalomban Krémer Balázs elemezte az általános szociális jogokkal kapcsolatos felfogásokat. Mint elemzéséből megismerhető, Magyarországon a rendszerváltás körüli időkben erőteljes illúziók éltek a szociális jogok természetével kapcsolatban. Olyan várakozások voltak tapasztalhatók, melyek szerint a szociálpolitika fontos problémáit meg lehet oldani a szociális jogokra való hivatkozással. Krémer ezzel szemben arra mutat rá, hogy a szociális jogokat a szociálpolitika eszközeinek kell tekinteni, nem pedig a szociálpolitika tartalmát és irányát meghatározó szabálynak. A szociális jog elsősorban a szociális tevékenység formájára, az eszközökre, technikákra, eljárásokra vonatkozik, nem magára a szociálpolitika tartalmára (Krémer 1996.).

Az az általános jellegű szociális jog, melyhez az említett illúziók fűződtek, nem egyéb, mint az emberi jog, illetve az alkotmányos alapjog. Juhász és mások munkáiból kellőképpen megismerhető az a finomabb szerkezet, amely a szociális emberi jogok, a szociális alapjogok és az ezeket követő szociális jogalkotás (vagy szociális politizálás) között van (Juhász, 1996). Éppen ezért a jelen tanulmány nem kívánja elemezni a szociális jellegű emberi jogok, illetve alapjogok kérdéseit.

ad c) A SZOCIÁLIS JOG MINT A SZOCIÁLPOLITIKA VÉGREHAJTÁSÁNAK ESZKÖZE

A harmadik nézőpont szerint a szociális jognak az a szerepe, hogy egzakt formában deklarálja a szakpolitikai döntéshozók által megalkotott szociálpolitikai programot, továbbá gondoskodjon a kitűzött célok operacionálisításáról. A jog nem több, mint hasznos eszköz a szakpolitikai célkitűzések deklarálására és megvalósulásuk biztosítására. A dolgok sorrendje az, hogy előbb megalkotják a szociálpolitikai célokat, majd ezt

követően olyan jogszabályokat alkotnak (vagy a meglévőket úgy módosítják), melyek alkalmasak a cél megvalósítására.

Azt azonban fel kell ismerni, hogy a szakpolitika és a jog között sokkal differenciáltabb kapcsolatok állnak fenn, semhogy egyszerű cél-eszköz viszonyról beszélhetnénk. (A társadalmi, politikai és szociálpolitikai elemeknek a szociális joggal való összefüggését tárja fel Ferge Zsuzsa írása, lásd Ferge 1998.) Legalább három szempontot kell említeni: Az első az, hogy a jogszabály is előírhat feladatokat a szakpolitika-alkotók számára. A másik az, hogy a létező jogrend erősen befolyásolja a szakpolitikát alkotók mozgásterét. A harmadik pedig az, hogy a jog eszközjellege korlátozott, mert csak saját paradigmaticus jellemzőinek korlátai között alkalmazható.

1.2. A jogi garanciák területei

Ha felismertük, hogy a szakpolitika és a jog viszonya sokrétűbb az egyszerű cél-eszköz viszonynál, akkor már nekiláthatunk azt feltérképezni, hogy a pozitív jog mennyiben alkalmazható a szociálpolitikai programok megvalósulásának biztosítására.

Amikor a szociálpolitikával foglalkozók szociális jogról beszélnek, legtöbbször az egyént megillető szociális jogosultságra gondolnak (egyszerűen fogalmazva: ki és milyen feltételek esetén jogosult az ellátásra). A másik, gyakran szereplő kérdés az, hogy milyen hivatalos eljárások és milyen szervezetek szükségesek az egyén jogainak biztosítására. Más-képp fogalmazva: a szociális jog feladatának azt tartják, hogy a szociális védelmet – az individuális jogosult számára, anyagi jogi és eljárásjogi eszközökkel – jogosultsággá transzformálja. Ebből a nézőpontból az következik, hogy a szociális rendszer reformja során először meg kell tervezni a szükségesnek tartott szociális ellátásokat, majd második lépésben ezekhez hozzá kell rendelni a jogosultságot biztosító jogi szabályokat.

A szociálpolitikai célok megvalósításának kétségtelenül egyik fontos lépése az, amikor a szociális védelem az egyént megillető szociális jogosultság formáját ölti. A szociális védelem azonban nemcsak az egyéni jogosultság keretében kap jogi garanciákat.

(A hatályos Szociális törvény szerkesztői is fontosnak tartották annak deklarálását, hogy a törvény elsősorban a jogosultság biztosítására szolgál. Az Szt. 3. § (4) bekezdés szerint a törvény meghatározza a jogosultság feltételeit, annak megállapítását, a szociális ellátást nyújtó szervezet és a jogosult közötti jogviszony főbb elemeit. Mindezek elsősorban az egyéni jogosultság anyagi, illetve processzuális elemeiként értékelhetők. Maga a Szociális törvény is felsorol, illetve alkalmaz olyan jogi garanciákat, melyek túlmutatnak az egyéni jogosultságon. Így például az Szt. 3. § (4) bekezdés szerint a törvény meghatározza a finanszírozás elveit és intézményrendszerét, az intézmény fenntartójának feladat- és jogkörét, valamint a személyes gondoskodást nyújtó tevékenységet végző személy adatainak működési nyilvántartására vonatkozó szabályokat.)

A jogi garanciák különböző formái kapcsolódnak egymáshoz, és együttesen jelentik azt a jogi környezetet, amelyben a szociálpolitikai prog-

ram megvalósul. A jogi garanciák csak a maguk komplexitásában érthetőek meg. A tanulmány ezért röviden áttekinti a szociális jogok érvényesülésének különféle garanciáit, és jelzi azok kapcsolódási pontjait. A bemutatás elsősorban a Szociális törvényre, illetve annak végrehajtási rendeleteire fog koncentrálni; megjegyzendő azonban, hogy a szociális ellátórendszerre vonatkozó számos garancia más jogszabályokban jelenik meg.

A szociális törvényben megjelenő jogi garanciákat az alábbi típusokba lehet besorolni:

- *Szereplők*: a szociálpolitika szereplőinek megjelölése, felelősségük és lehetőségeik meghatározása, egymáshoz fűződő viszonyuk szabályozása.
- *Politikaalkotás*: a szociális szakpolitika alkotására vonatkozó szabályok meghatározása.
- *Normatív szabályozás*: felhatalmazás jogszabályok és egyéb normák alkotására.
 - *Finanszírozás*: a finanszírozás szabályozása.
 - *Feladatok biztosítása*: a szociális feladatok biztosítására vonatkozó kötelezettség elosztása.
 - *Ellátás, védelem*: az ellátások típusainak, tartalmának, a teljesítés módjának meghatározása.
 - *Intézmények, szakemberek*: az intézményrendszer meghatározása, az intézményekkel és a szakemberekkel kapcsolatos garanciák megjelölése
 - *Minőségbiztosítás*: az ellátások minőségének garantálásával kapcsolatos állami feladatok meghatározása.
 - *Egyéni jogosultság*: az ellátásnak, illetve védelemnek egyedi jogviszony keretében történő biztosítása.
 - *Jog- és érdekvédelem*: az ellátást igénybe vevők garanciális jogainak meghatározása, az ezek védelmét szolgáló egyéni, illetve kollektív szintű megoldások létrehozása.

2. A szociálpolitika szereplői és feladatai

2.1. A szociális szakpolitikáról

A „szociálpolitika” kifejezéssel két különböző típusú, ám egymással összefüggő társadalmi jelenséget jelölnek: a szociális programok megalkotását, illetve az állam szociális tevékenységeinek (programjainak) rendszerét. Az első értelemben a szociálpolitika arra a kérdésre ad választ, hogy „kik, milyen eljárás során, és milyen tényezők figyelembevételével döntenek el azt, hogy az állam milyen szociális tevékenységet folytasson?”. A második értelemben a szociálpolitika azt tartalmazza, hogy „az állam milyen szociális programokat folytat, ezeket milyen funkciók, jogok, ellátások, szervezetek, hatások stb. jellemzik?”. Tehát a szociálpolitika kifejezéssel elsősorban egy bizonyos *politikát* (szociális kérdésekre irányuló szakpolitikát), másodsorban a *közfeladatok egy körét* (szociális jogokat és kötelezettségeket, szervezeteket, tevékenységeket, ellátásokat) jelölik.

A szociálpolitikai programok létrehozása több, eltérő logika szerint működő folyamatot foglal magában: politikai, jogalkotási, közigazgatási és a különféle szakmai folyamatokat. Ezek közül a politikai folyamat az,

amely az állam és a helyi önkormányzat programalkotásának alapvető színterét adja. Ennek lényege az, hogy a nyilvánosság fórumain megjelenő, versengő érdekek közül valamelyiket (valamelyikeket) társadalmi érdeké nyilvánítják, formális döntésben állami feladattá teszik, és eszközöket biztosítanak a végrehajtásához. Az államnak a társadalom folyamatos működését biztosító tevékenységeiről a politika sajátos válfaja, a közpolitika keretében döntenek. A társadalmi tevékenység egyes területeire tartalmilag elkülönült közpolitikák, a szakpolitikák vonatkoznak, melyek egyike a szociálpolitika. A programok alkotása során a politikai logika (a politikai értelemben vett kivitelezhetőség) keveredik más, szakmai jellegű logikákkal: a jog, a gazdaság, a szociálpolitika-tudomány, a közigazgatás saját rációjával.

A szociálpolitika kifejezést nemcsak a szakpolitika megjelölésére szokták használni. Bevett szokás, hogy a szociálpolitikához sorolják mindazon társadalmi jelenségek körét, amelyek a szociális politika célkitűzéseinek megvalósítására szolgálnak (jogok, ellátások, intézmények, folyamatok, hatások stb.). A szociálpolitikának ezt a másodikként kifejtett értelmét nevezhetjük *szociálpolitikai ellátórendszernek*.

Amikor a modern állam széles körben vállal szociális feladatokat, akkor e feladatok közhatalmi, illetve közszolgáltató feladattá válnak, ami óhatatlanul szükségessé teszi a részletes jogi szabályozást. Ezt egyszerűen úgy lehetne fogalmazni, hogy az állam a szociálpolitikai célkitűzéseit jogszabályokban rögzíti, a továbbiakban pedig az összes érintettnek a szociális jogszabályok alkalmazásán kell munkálkodnia. Ez a megfogalmazás azonban túlzottan leegyszerűsíti a szociális politizálás és a szociális ellátások közötti viszonyt.

Először is a szociális célok kitűzése, jogszabályba írása nem egyszer s mindenkorra történik, hanem folyamatosan. Kérdés tehát, hogy kinek, mit kell, illetve szabad tennie a szociálpolitikai rendszer fenntartása és fejlesztése érdekében. Másrészt a szociális politika alkotása nem egyetlen monolitikus szereplőre tartozik, hanem megoszlik a központi állam, a különböző szintű önkormányzatok, valamint a társadalom különféle szereplői között. E kérdések szabályozása jelenti a jogi garanciák első szintjét.

2.2. A szociálpolitika szereplői

A szociálpolitika legfontosabb elvi kérdései közé tartozik az, hogy kik a szociálpolitika szereplői, és milyen viszony áll fenn közöttük. Túl mindenféle gazdasági, szervezeti és egyéb kérdésen, a társadalmi küzdelmek eredménye határozza meg azt, hogy kinek milyen szociális feladatai és jogosultságai lesznek. Két fontos szempontot érdemes említeni:

a) A szociálpolitika egyik alapvető, korszakonként eltérő módon érvényesülő elve a *szubszidiaritás*. A szubszidiaritás azt jelenti, hogy a szolidaritásoknak hierarchikus rendje van: először az egyénhez legközelebb eső közösségtől (a családtól) várható el a szolidáris támogatás, másodszorban a rokoni vagy helyi közösségtől, és csupán egy bizonyos távolságra következik az állam, a nemzetközi közösség vagy az „emberiség” felelőssége. Eldöntendő, hogy adott helyen és időben milyen módon és

A SZOCIÁLIS ELLÁTÓRENDSZER REFORMJA

mértékig érvényesüljön a szubszidiaritás elve. Különösen fontos az, hogy adott szociálpolitikai rendszerben milyen viszony áll fenn az egyén és a család, az egyén és az állam, a nonprofit szervezetek és az állam, illetve a profitorientált szervezetek és az állam között.

b) Egy másik jelentős kérdés az, hogy az állami feladatokat hogyan osztják meg az államot kitevő entitások között. A szociálpolitikai feladatok és jogosultságok megoszthatók a központi állam és a területi, illetve a helyi autonómiák között. Eldöntendő, hogy miként viszonyul egymáshoz a központi és a helyi szakpolitizálás, a központi és a helyi szabályozás, a központi és a helyi finanszírozás.

Mindezek a kérdések alapvetőek a szociálpolitika szempontjából, ugyanakkor nem jogon kívüli jelenségek. A szociális jog szükségképpen rögzíti a szociálpolitika szereplőit, a közöttük fennálló munkamegosztást, az egyes szereplők autonómiájának mértékét. Ez a munkamegosztás önmagában is garanciát jelent a polgárok számára. Másrészt a munkamegosztásból újabb feladatok származnak, hiszen garanciákat kell teremteni arra, hogy az egyes résztvevők eleget tesznek feladatuknak, illetve alkalmazkodnak a többi szereplőhöz. A szociálpolitika szereplőivel kapcsolatos garanciák fő területei a szakpolitika-alkotás, a normaalkotás, a finanszírozás, illetve a feladatok biztosítása körében keresendők.

A Szociális törvény 2. paragrafusának rendelkezése eleve azt jelzi, hogy a szociális védelem kereteit nem csak az állam központi döntései határozzák meg: „A szociális ellátás feltételeinek biztosítása – az egyének önmagukért és családjukért, valamint a helyi közösségeknek a tagjaikért viselt felelősségén túl – az állam központi szerveinek és a helyi önkormányzatoknak a feladata”. E rendelkezés mögött természetesen látni kell az önkormányzatiság alkotmányos, illetve törvényi szabályait, valamint az Alkotmánynak a szociális védelemre vonatkozó rendelkezéseit. Mindezek alapján Magyarországon egy olyan szociális védelmi rendszer létezik, melyben komplexen van jelen az egyéni-családi felelősség, a különféle közösségek önkéntes felelősségvállalása, a profitorientált és a nonprofit szektor részvétele, valamint az állam különböző szintjeinek (központi, területi és helyi szintjeinek) felelőssége. A szociálpolitikai rendszer egységes vagy tagolt felépítése komoly hatással van arra, hogy az ország különböző településein milyen helyi szakpolitikák jönnek létre, és hogy ennek eredményeként melyik település lakója milyen szociális védelemre számíthat.

A helyi politizálás nem feltétlenül vezet a helyi lakosok megalégedettségéhez. Előfordul az is, hogy a helyi szociális ellátórendszer különféle érdekeltjei (így például az igénylők, illetve a szakemberek) inkább az állam központi szintjétől várnának védelmet a helyi szociálpolitizálással szemben. (Lásd a jelenség részletes leírását Zolnay 1999.)

2.3. A szakpolitika-alkotás jogi biztosítékai

A szociális politizálás szintén jogi keretek között folyó tevékenység. Hatályos jogunk kétféle módon regulálja a szociális politikaalkotást: egyrészt direkt módon (a szociális politika alkotására vonatkozó előírásokkal), másrészt indirekt módon (jogi normák alkotásával, további jogalkotásra való felhatalmazással, a finanszírozás szabályaival stb.). A jogszabályok olyan rendelkezéseket is tartalmaznak, melyek nem jogalkotási, hanem politikaalkotási feladatokat határoznak meg.

Magyarországon az állam politikájának (alkotásának és végrehajtásának) általános felelőse a mindenkor kormány. A kormány a feladatokat megosztja az egyes miniszterek között, és ezt a munkamegosztást jogszabályi formában is rögzítik. Adott időpontban e szabályokból megismerhető, hogy melyik tárcát milyen feladat terheli az egyes szakpolitikák alkotása terén.

A szociálpolitika karbantartása és fejlesztése ma elsősorban az ifjúsági, családügyi, szociális és esélyegyenlőségi miniszterre tartozik, akinek feladatait a 289/2004. (X. 28.) korm. rendelet határozza meg. A rendelet a miniszter feladat- és hatásköreit az alábbiak szerint csoportosítja:

- a) szociál- és családpolitikai,
- b) gyermekpolitikai,
- c) ifjúságpolitikai,
- d) esélyegyenlőségi,
- e) roma társadalmi integrációs,
- f) a nők és férfiak társadalmi esélyegyenlőségének érvényesülésével kapcsolatos,
- g) kisebbségpolitikai,
- h) a társadalmi és civil kapcsolatok fejlesztésével összefüggő,
- i) kábítószerügyi koordinációs,
- j) fogyasztóvédelmi,
- k) valamint egyéb feladatok.

A helyi önkormányzatok autonómiáját az alkotmány, illetve az önkormányzati törvény szabályai biztosítják. Ez az autonómia lehetővé teszi, hogy az önkormányzat ne csupán végrehajtsa a reá kirótt feladatokat, hanem maga határozzon meg célokat a kötelező feladatok körén belül, illetve azon túlmenően is. A helyi önkormányzatnak tehát szakpolitikai döntéseket is kell, illetve lehet alkotnia.

A Szociális törvényben is vannak olyan rendelkezések, melyek célja a szociális szakpolitizálás kereteinek meghatározása: ilyenek a Szociálpolitikai Tanács, a szociálpolitikai kerekasztal, illetve a szolgáltatástervezési koncepció.

Az Szt. 58/B. § (1) bekezdése egy olyan testület létrehozásáról rendelkezik, melynek feladata az országos szintű szociális szakpolitika-alkotásban való részvétel. Eszerint a szociálpolitikai, gyermekvédelmi koncepciók, döntések, jogszabálytervezetek véleményezése, a szolgáltatási típusok, formák, rendszerek értékelése, elemzése céljából Szociálpolitikai Tanács működik. A Szociálpolitikai Tanács szervezete ellátások szerint,

illetve az ellátásokat igénybe vevő társadalmi csoportok szerint, valamint területi jelleggel differenciált.

Legalább ennyire fontos a (2) bekezdésben megjelölt szervezeti forma, a szociálpolitikai kerekasztal. Ennek megfelelően a 2000 fő feletti lakosságszámú települési önkormányzat, illetve a megyei, fővárosi önkormányzat rendeletében helyi szociálpolitikai kerekasztalt hoz létre, különösen a szolgáltatástervezési koncepcióban meghatározott feladatok megvalósulásának, végrehajtásának folyamatos figyelemmel kísérésére. A helyi szociálpolitikai kerekasztal évente legalább egy alkalommal ülést tart, tagjai az önkormányzat működési területén szociális intézményeket működtető fenntartók képviselői, továbbá a helyi rendeletben meghatározott szervezetek képviselői.

A helyi szociális politikázás legfontosabb keretét az Szt. 92. paragrafusban meghatározott szolgáltatástervezési koncepció jelenti. A törvény értelmében a legalább 2000 lakosú települési önkormányzat, illetve a megyei önkormányzat a településen, illetve a megyében, fővárosban élő szociálisan rászorult személyek részére biztosítandó szolgáltatási feladatok meghatározása érdekében szolgáltatástervezési koncepciót készít, amennyiben legalább két ellátási forma megszervezéséről gondoskodik. A szolgáltatástervezési koncepció tartalmát a helyi önkormányzat két évente felülvizsgálja, és aktualizálja.

A koncepció tartalmazza különösen

- a lakosságszám alakulását, a korösszetételt, a szolgáltatások iránti igényeket,
- az ellátási kötelezettség teljesítésének helyzetét, az ütemtervet a szolgáltatások biztosításáról,
- a szolgáltatások működtetési, finanszírozási, fejlesztési feladatait, az esetleges együttműködés kereteit,
- az egyes ellátotti csoportok (idősek, fogyatékos személyek, hajléktalan személyek, pszichiátriai betegek, szenvedélybetegek) sajátosságaihoz kapcsolódóan a speciális ellátási formák, szolgáltatások biztosításának szükségességét.

A települési önkormányzat által készített koncepciónak illeszkednie kell a megyei, fővárosi önkormányzat által készített koncepcióhoz. A megyei, fővárosi önkormányzat koncepciója – fentiekén túl – tartalmazza különösen

- az általa fenntartott intézményrendszer struktúráját, szerkezetét, legfontosabb jellemzőit,
- a szakosított ellátások iránti igények alakulását, a várakozók számát, korösszetételét, legfontosabb szociális jellemzőit,
- az intézményrendszer korszerűsítésének irányait,
- a módszertani feladatok ellátására vonatkozó koncepciót.

A törvény a koncepciók alkotásának eljárási rendjét is részletesen szabályozza. Itt említendő az Szt. 90/A. § rendelkezése is, mely szerint – amennyiben az önkormányzat a szolgáltatástervezési koncepció elkészítésének nem tesz eleget – a megyei, fővárosi közigazgatási hivatal felhívja az önkormányzatot a feladat teljesítésére.

2.4. A szociális jogi normaalkotásra vonatkozó jogi garanciák

A szociális jogok alkotásának is léteznek jogi garanciái. Érdemes ennek több szintjét megkülönböztetni:

- nemzetközi jogi normák mint a nemzeti jogalkotás befolyásolói,
- az Európai Unió szociális jogi szabályai,
- alkotmányos alapjogok mint a további jogalkotás meghatározói,
- a jogalkotás rendjének alkotmányos, illetve törvényi szabályai,
- a jogszabály, mint a jogszabályi szint alatti normák (házi rend, módszertani levél stb.) meghatározója.

Az első három szinttel a jelen tanulmány nem kíván részletesen foglalkozni, mivel ezek – bár kardinális jelentőségűek – nem a leendő Szociális törvény által felhasználható eszközök, hanem éppen ennek lehetséges kereteit határozzák meg. Itt azokkal a kapcsolatokkal kell foglalkoznunk, amelyek a Szociális törvény és végrehajtási rendeletei, illetve a jogszabály és a jogszabályi szint alatti normák között fennállnak. Ezek közül is különös jelentőséget kell tulajdonítanunk a törvény és a helyi önkormányzati rendelet közötti kapcsolatnak.

Hatályos szociális jogunk nagymértékben él azzal az eszközzel, hogy a jogi szabályozás feladatát megosztja a különböző jogalkotók között. A munkamegosztás a jogállamiság ma érvényes felfogásából, az alkotmányosság hatályos rendjéből fakad. A polgárok alapvető jogait és kötelességeit érintő szabályokat törvényben kell meghatározni, másrészt a helyi önkormányzatoknak is csak törvény írhat elő kötelező feladatot; ezért a szociális ellátásra, illetve védelemre vonatkozó jogok és kötelezettségek többségét törvény szabályozza. (Megjegyzendő, hogy korábban ennél alacsonyabb szintű szabályok is születtek, melyek egy része ma is hatályban van.)

A végrehajtást szolgáló jogszabályok egyik köre az, melyet a kormány vagy az illetékes miniszter alkot a törvényben foglalt feladatok végrehajtására. Külön említendő, hogy az Szt., illetve a Gyvt. számos kérdés szabályozására a kormányt és a szociális tárcát vezető minisztert hatalmazza fel.

A végrehajtási szabályok másik csoportját a helyi önkormányzatok rendeletei jelentik. Az önkormányzat rendeletalkotási jogát az Alkotmány és az Öt. alapozzák meg. Alkotmányos rendünk szerves részét képezi az az elv, hogy az önkormányzatokat autonómia illeti meg; ezért nemcsak elvi lehetőségük van a rendeletalkotásra, hanem számos törvény – betartva az „alkotmányos illemszabályokat” – kifejezetten azért születik keretszabályként, hogy teret hagyjon az önkormányzat rendeleti szintű szabályozása számára.

A Szociális törvényben is fontos szerepe van a helyi önkormányzat rendeletének. A rendeletalkotás részben kötelessége, részben joga a helyi önkormányzatnak. A törvény kötelezi a helyi önkormányzatokat egyes alapvető szociális tartalmú rendeletek megalkotására, másrészt – a törvény különböző helyein található rendelkezésekkel – utal a helyi szabályok megalkotásának lehetőségére. Az Szt. két rendelet alkotására kötelezi a helyi önkormányzatot: a pénzbeli ellátásokról, illetve a személyes

A SZOCIÁLIS ELLÁTÓRENDSZER REFORMJA

gondoskodást nyújtó ellátásokról. A pénzbeli ellátásokról szóló rendeletnek az önkormányzati pénzbeli ellátások megállapításának, kifizetésének, folyósításának, valamint ellenőrzésének szabályait kell tartalmaznia (Szt. 32. § (1) bekezdés). A személyes gondoskodást nyújtó ellátásokról szóló rendeletnek (Szt. 92. § (1)-(2) bekezdés) a következőket kell szabályoznia:

- az önkormányzat által biztosított személyes gondoskodás formáit;
- az önkormányzat által biztosított ellátás igénybevételére irányuló kérelem benyújtásának módját;
- azt, hogy az intézményvezető milyen esetekben köteles külön eljárás nélkül ellátást nyújtani;
- azt, hogy külön eljárás keretében milyen esetekben biztosítható ellátás;
- az ellátás megszüntetésének eseteit és módjait;
- a személyes gondoskodásért fizetendő térítési díjak mértékét, a fizetésre kötelezettek körét, a térítési díj csökkentésének, illetve elengedésének eseteit és módjait;
- az intézményvezető és az ellátást igénybe vevő között kötendő megállapodással összefüggő kérdéseket.

A törvény egyébként számos helyen emlékezik meg a rendeleti szabályozásról, hol előírva, hol lehetővé téve a helyi szabály megalkotását.

EGYÉB NORMÁK

Szociális ellátórendszerünket olyan normák is regulálják, melyek nem jogszabályok, ugyanakkor megalkotásuk lehetőségét és kötelező erejüket jogszabály biztosítja. A normák a következők:

- a) módszertani útmutató, illetve módszertani levél,
- b) az intézmény szakmai programja,
- c) házirend.

A szakmai tevékenység szabályozásának sajátos eszközét jelentik a módszertani levelek. Ezekben a rendelet által erre felhatalmazott intézet határozza meg a tevékenység során követendő szakmai szabályokat. Az Szt.-t végrehajtó 1/2000. (I. 7.) SzCsM-rendelet 111. § szerint a Szociális és Családügyi Minisztérium, az országos, regionális és megyei módszertani intézmény az alap- és szakellátás intézményei szakmai feladatainak teljesítését módszertani útmutató kiadásával segíti. A Gyvt.-t végrehajtó 15/1998. NM-rendelet szerint pedig a bölcsődei gondozás-nevelés minimumfeltételeit, valamint a szakmai munka részletes szempontjait az Országos Család- és Gyermekvédelmi Intézet által kiadott módszertani levél tartalmazza.

Magyarországon még új elemnek számít a szociális intézmények szakszerű működésének biztosításában az úgynevezett szakmai program. Ezt a fenntartó készíti el és mellékeli az intézmény működési engedélyének megadása iránti kérelemhez. A jogszabály a szociális intézmény működésére vonatkozó szakmai program elkészítéséhez a következő tartalmi

követelményeket írja elő (1/2000. (I. 7.) SzCsM-rendelet 5/A. § (1) bekezdés):

A szociális intézmény szakmai programjának tartalmaznia kell

- a) a szolgáltatás célját, feladatát,
- b) az ellátottak körét,
- c) a feladatellátás szakmai tartalmát, módját, a biztosított szolgáltatások formáit, körét, rendszerességét,
- d) az ellátás igénybevételének módját,
- e) alap- és nappali ellátás esetén a szolgáltató és az igénybe vevő közötti kapcsolattartás módját,
- f) bentlakásos intézmény esetén az ápolási, gondozási, rehabilitációs és fejlesztési feladatok jellegét, tartalmát,
- g) az ellátottak és a szociális szolgáltatást végzők jogainak védelmével kapcsolatos szabályokat,
- h) az intézmény szervezetére vonatkozó szakmai-szervezeti információkat, így a szervezeti egységek feladatköreinek megjelölését, létszámát és szakképzettség szerinti megoszlását,
- i) integrált szervezeti formában működő intézmény esetén az integráció formáját, az ellátási típusok együttműködésének rendjét, a helyettesítések rendszerét és a szervezeti ábrát.

Szemben a szakmai programmal, a házirend régóta jelen van a magyar jogban, azon belül a szociális jogban is. Maga az Szt. is számos helyen rendelkezik a házirendről, a házirend tartalmi elemeit pedig az 1/2000. (I. 7.) SzCsM-rendelet 5 § (3) bekezdés sorolja fel:

A bentlakásos szociális intézmény belső életének rendjét a házirend tartalmazza. A házirendben kell szabályozni különösen

- a) az együttélés szabályait,
- b) az intézményből való eltávozás és visszatérés rendjét,
- c) az ellátásban részesülő személyek egymás közötti, valamint a hozzátartozóikkal való kapcsolattartásának szabályait,
- d) az intézménybe bevihető személyes használati tárgyak körét,
- e) az érték- és vagyonmegőrzésre átvett tárgyak átvételének és kiadásának szabályait,
- f) a ruházattal, textíliával, tisztálkodószerekkel való ellátás, valamint a ruházat és textília tisztításának és javításának rendjét,
- g) az intézményi jogviszony megszűnésének szabályait,
- h) az egyéni és a közösségi vallásgyakorlásra vonatkozó szabályokat,
- i) az intézmény alapfeladatát meghaladó programok, szolgáltatások körét és térítési díját.

Minél inkább keretjellegű egy törvény, annál több múlik a végrehajtását szolgáló normákon. Monostori írása például azt jelzi, hogy a lakásfenntartási támogatás hatékonysága erősen függött attól, hogy a települési önkormányzat milyen feltételeket határozott meg rendeletében (Monostori 2000).

3. A szociális ellátórendszerre vonatkozó jogi biztosítékok

3.1. Az ellátórendszer szervezése és fenntartása

Egy ország szociális ellátórendszere szükségképpen úgy épül fel, hogy a különböző feladatok megoszlanak a szereplők között. (Az Szt. 2. § szerint a szociális ellátás feltételeinek biztosítása – az egyének önmagukért és családjukért, valamint a helyi közösségeknek a tagjaikért viselt felelősségén túl – az állam központi szerveinek és a helyi önkormányzatoknak a feladata.) A munkamegosztást számos körülmény befolyásolja, de mindig marad tér a megoldások közötti választásra.

A szociális ellátás rendszerét egy piacgazdaságon alapuló országban nem lehet úgy elképzelni, hogy annak az állam a kizárólagos működtetője. A mai magyar szociális ellátórendszerben is megtalálhatók a privatizáció különféle formái (Horváth, 1997), illetve a társadalom különféle szervezeteinek a közreműködése (Széman, 1996).

A szociális jog a szociális ellátásra irányuló jogosultságot, illetve az ellátás biztosítására irányuló kötelezettséget alapján véve kétféle módon, kétféle hangsúllyal határozhatja meg:

a) az egyik esetben pontosan, alanyi jogot biztosítva határozzák meg az ellátásra való jogosultság feltételeit, melyhez tükörképszerűen kapcsolódik az ellátás biztosítására vonatkozó kötelezettség;

b) a másik esetben általánosított formában határozzák meg az ellátásra való jogosultság feltételeit, viszont részletes szabályok szólnak az ellátás biztosításával kapcsolatos feladatokról és a mérlegelés szempontjairól.

A magyar szociális jog a fent vázolt mindkét megoldást alkalmazza. A Szociális törvény rendszerében, mely a legszélesebb szociális ellátórendszert hozta létre, a második típusú szabályozás dominál. Hasonló a helyzet a Gyvt. esetében is. Más szociális tartalmú jogszabályok is élnek a második típusú megoldással. A magyar szociális jogban tehát kiemelkedő szerepe van az ellátási feladatok szabályozásának.

Az Szt. és a Gyvt. (valamint más jogszabályok) az „ellátás biztosítása” kifejezést használják arra a feladatra, amikor az önkormányzatnak vagy más szervnek gondoskodnia kell egy szociális ellátás feltételeinek megvalósulásáról. A szociális ellátás biztosítására vonatkozó kötelezettség nem egységes, hanem felbontható az alábbi részkötelezettségekre:

- (végrehajtási) jogszabály alkotása az ellátások jellemzőinek és az igénybevétel módjának meghatározására,
- az ellátások finanszírozása,
- az ellátások elérhetőségének megszervezése,
- az igénylő jogosultságának elbírálása és az ellátáshoz való hozzájutásának biztosítása,
- az ellátás teljesítése.

Az állam az egyes részkötelezettségek teljesítését megoszthatja a felelősök között. Az egyes részfeladatok eltérőek aszerint, hogy teljesítésük kizárólag az államra tartozik, vagy lehetséges, illetve kívánatos azokat

nem állami szervezetekre bízni. A Magyarországon ma érvényes szabályok, illetve a követett gyakorlat szerint a részfeladatok közül

- a jogalkotás az állam illetve a helyi önkormányzatok kizárólagos joga,
- a finanszírozás állami, illetve önkormányzati feladat (nem érintve itt a térítési díjak kérdését),
- az ellátások elérhetőségének megszervezése az állam, illetve az önkormányzat felelőssége,
- a jogosultság elbírálása lehet állami, önkormányzat feladat, az intézmény vezetőjének feladata, vagy lehet megállapodás tárgya,
- az ellátást többnyire nemcsak az állam, az önkormányzat teljesítheti (igazgatási szervei vagy intézményei útján), hanem azt nem állami szereplők is megtehetik.

A rendszerváltás előtti Magyarországon magától értetődő volt az, hogy minden (vagy majdnem minden) szociális ellátás az államtól (illetve a vele egybeszervült tanácstól) származott. A rendszerváltást követően legalábbis három döntő fontosságú változásra került sor. Az egyik az önkormányzatok létrejötte, amely újfajta viszonyt hozott létre az állam központi, területi és helyi szintje között. A másik a szektorsemlegesség követelményének megerősödése. A harmadik a civil részvétel jelentőségének és lehetőségének elismerése. Az új helyzet a korábitól eltérő, bonyolultabb szabályozást igényel. A szabályozás egyik rétege a felelősség elosztása az állam központi, területi és helyi szintjei között. Másik rétege az, amely a különféle szektorok számára (többé vagy kevésbé) semleges módon biztosítja a feladatokban való közreműködés lehetőségét, és garanciákat épít ki azok működésével kapcsolatban. Harmadik rétege pedig az a szabályozás, amely – túl az ellátási feladatokban való részvétel lehetőségén – arra ad módot, hogy a társadalom tagjai, illetve különféle szervezetei részt vegyenek a szociális ellátórendszer tervezésében, ellenőrzésében.

A következőkben az ellátás biztosítása köréből az ellátások elérhetőségének megszervezését, továbbá az ellátásokkal, az intézményekkel és a szakemberekkel kapcsolatos jogi garanciákat tekintjük át.

3.2. A szociális feladatok biztosítására vonatkozó kötelezettség elosztása

A hatályos jog által a „feladat biztosításá”-nak nevezett kötelezettségnek van egy kiemelkedően markáns eleme: ti. a kötelezettnek (leggyakrabban valamely helyi önkormányzatnak) gondoskodnia kell arról, hogy az ellátás a rendelkezésére álljon. Tehát a fő feladat az ellátórendszer tényleges megszervezése, melynek eredményeként a jogosultaknak módjukban van igénybe venniük a különböző típusú ellátásokat.

Az ellátórendszer szervezésével kapcsolatos jogi garanciák kétféle bonthatók. Az egyik csoportba tartoznak azok a normák, melyek megnevezik, hogy melyik ellátást melyik szerv köteles biztosítani. (Azaz itt jelennek meg a munkamegosztás legfontosabb elemei.) A másik csoport-

ba azok a szabályok sorolhatóak, amelyek az ellátás megszervezésének módjáról rendelkeznek (itt elsősorban arról van szó, hogy a kötelezett maga gondoskodik az ellátásról, vagy más útján biztosítja azt).

Az Szt. rendszerében a rászorultságtól függő pénzbeli ellátások biztosítása a települési önkormányzat feladata (Szt. 25. § (3) bekezdés). A pénzbeli és a természetbeni ellátások esetében az ellátások teljesítése érdekében általában nem kell külön szervezési feladatokat végezni. Az ilyen ellátásokat többnyire az igényt elbíráló szerv, illetve az ahhoz kapcsolódó igazgatási szervezeti egység teljesíti. A pénzügyi tevékenység általános szabályait az államháztartásról szóló törvény és végrehajtási rendeletei szabályozzák. Az Szt. 32. § (3) bekezdés szerint az önkormányzat rendeletben szabályozza az önkormányzati pénzbeli ellátások megállapításának, kifizetésének, folyósításának, valamint ellenőrzésének szabályait. Az egyes szociális ellátások esetében sajátos pénzügyi szabályok is érvényesülhetnek, melyeket külön jogszabályok határoznak meg.

A személyes gondoskodást nyújtó ellátások biztosítására irányuló kötelezettséget az Szt. meglehetősen differenciált módon szabályozza. Ennek több oka van. Az egyik ok az, hogy az országban sok az olyan kistépülés, ahonnan nehezen érhető el egy urbanizáltabb település. A másik ok az, hogy az 1989–90-es rendszerváltáskor erős igény ébredt a korábban alárendelt szerepbe kényszerített települések önállóvá válására. Így rengeteg az olyan település, melynek van önálló önkormányzata, viszont kicsi a lakossága és igen mérsékelték a forrásai. Ugyancsak történelmi-politikai okok miatt a települési szint felett elhelyezkedő megyék csupán gyenge jogköröket kaptak. Elvileg a helyi önkormányzatok azonos jogokkal bírnak, feladataik azonban – tekintettel eltérő teljesítőképességükre – eltérőek is lehetnek. Mai jogunk szerint a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátása a helyi önkormányzatok, azon belül elsődlegesen a települési önkormányzatok feladata. Adva van tehát a helyzet, melyben a kistépülések egymagukban nem képesek bonyolultabb szolgáltatásokat biztosítani, a nagyobb településeket pedig nem lehet kötelezni a környező kistépülések lakosságának szolgáltatásokkal való ellátására. Jelenleg a kistépülés arra sem kötelezhető, hogy társuljon más önkormányzatokkal. Még várat magára az a közigazgatási reform, amely a szolgáltatások felelősségét a kistépülések feletti szintre ruházná – történjen az a települések önkormányzatainak összevonásával, a szolgáltatási feladatnak körzetközpontokhoz telepítésével, vagy szolgáltatási célú speciális testületek létrehozásával. (Lásd például Kulcsárné Valóczky J. 1999.)

Hatályos jogunk – a pénzbeli és a természetbeni ellátások mellett – néhány személyes gondoskodást nyújtó ellátást is minden települési önkormányzat feladatává tesz. Ezeket a jog alapellátásnak nevezi, míg a többi szakosított ellátásnak. A két csoport közötti elhatárolás elvi szempontból nem tökéletes, elsősorban az különböztet közöttük, hogy kell-e ingatlant biztosítani az igénybevevők (napközbeni vagy hosszabb ideig tartó) elhelyezésére. A szakosított ellátások biztosítására vonatkozó felelősséget a törvény úgy szabályozza, hogy lépcsőzetesen megjelöli azt a lakosságszámot, amely felett a település köteles a megnevezett ellátás biztosítására. Ha valamely település lakossága alatta marad a megjelölt

értéknek, akkor – hacsak a település saját elhatározásából nem biztosítja mégis az ellátást – az ellátást a megyei önkormányzat köteles biztosítani (Szt. 86–88. §-ok).

A személyes gondoskodást nyújtó ellátás biztosításának módja eltér a pénzbeli, illetve természetbeni ellátásokétól. Személyes gondoskodást nyújtó ellátások esetében azt kell megszervezni, hogy a megfelelő intézmény vagy személy szükség szerint a jogosult rendelkezésre bocsássa a megfelelő helyszínt, tárgyakat, illetve teljesítse a szükséges szolgáltatást. A feladat maga a szervezés, az elérhetőség megteremtése. Az ellátás nyújtása már nem a biztosításra köteles szerv, hanem az ellátó intézmény (személy) feladata.

Ha a helyi önkormányzat köteles az ellátás biztosítására, akkor megilleti az a jog, hogy megválassza a biztosítás módját – pontosabban azt, hogy kinek az intézménye által gondoskodik az ellátás rendelkezésre állásáról (Szt. 91. §). Mérlegelheti, hogy kötelességei teljesítésére melyik megoldást tartja kedvezőbbnek (pl. szakmai minőség, megbízhatóság, költségek terén). Az önkormányzat – választása szerint –

- a) maga tart fenn intézményt,
- b) jogszabály felhatalmazása alapján igénybe veszi más önkormányzat intézményének szolgáltatását (ld. Szt. 90. §),
- c) az önkormányzatok társulása keretében veszi igénybe a szolgáltatást,
- d) természetes vagy jogi személlyel ellátási szerződést köt az ellátás teljesítésére.

AZ ÖNKORMÁNYZATOK TÁRSULÁSA

Magyarország településszerkezetének sajátosságai miatt igen nagy a jelentősége – a szociális ellátások terén is – a helyi önkormányzatok társulásának.

Társulást eddig is létrehozhattak az önkormányzatok (a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. Törvény szabályai szerint). A helyi önkormányzatok képviselő-testületei írásbeli megállapodással hozhatják létre a társulást. Társulási megállapodás köthető helyi önkormányzati feladat- és hatáskör, valamint a polgármester, a jegyző, a képviselő-testület hivatala ügyintézője államigazgatási feladat- és hatásköre ellátására.

A társulás típusai:

- szolgáltatás igénybevétele megállapodás alapján,
- intézmény vagy más szervezet közös fenntartása,
- intézmény vagy más szervezet közös fenntartása közös döntéshozó szerv létesítésével,
- jogi személyiséggel rendelkező társulás létrehozása.

Továbblépést jelent az önkormányzatok társulása terén a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló, 2004. évi CVII. törvény. Ennek rendelkezése szerint a kistérségben működő települési önkormányzatok képviselő-testületei írásbeli megállapodással a kistérségben egy többcélú kistérségi társulást alakíthatnak. A többcélú kistérségi

A SZOCIÁLIS ELLÁTÓRENDSZER REFORMJA

ségi társulás részt vehet a kistérség területének összehangolt fejlesztésében (különösen a fejlesztési tervek, programok, pályázatok készítésében, megvalósításában) és a településfejlesztés összehangolásában, vállalhatja kistérségi közszolgáltatások biztosítását, fejlesztését és szervezését, valamint intézmények fenntartását. A többcélú kistérségi társulás jogszabályban meghatározott feltételek szerint gondoskodhat – egyebek mellett – az oktatás és nevelés; a szociális ellátás; az egészségügyi ellátás; a család-, gyermek- és ifjúságvédelem; illetve az esélyegyenlőségi program megvalósítása körébe tartozó közszolgáltatásokról. (Ezek egy részéhez a központi költségvetés az éves költségvetési törvényben ösztönző támogatást biztosít.)

A társulás ma nem kötelező, hanem az önkormányzatok szándékán múlik. Ezt a szándékot befolyásolhatják a költségvetési támogatások, illetve az egyes ellátásokkal, intézményekkel szemben támasztott követelmények

A FELADAT BIZTOSÍTÁSA ELLÁTÁSI SZERZŐDÉSSSEL

Az Szt. 120. § szerint a feladatot a helyi önkormányzat szociális szolgáltatást végző egyesülettel, alapítvánnyal, egyházi jogi személlyel, ezek intézményeivel, egyéni vagy társas vállalkozóval kötött szerződés (ellátási szerződés) útján is biztosíthatja. Az önkormányzat az ún. ellátási szerződéssel bízza meg a nem állami szervezetet (személyt) azzal, hogy a szerződésben meghatározott körben szociális közszolgáltatást teljesítsen, a nem állami szervezet pedig vállalkozik a feladat ellátására. A szerződésnek az az egyik joghatása, hogy az ellátás biztosítására köteles szerv ezzel teljesíti egyik részkötelezettségét, az ellátás elérhetőségének megszervezését. Másik joghatása pedig abban mutatkozik, hogy a nem állami szervezet (személy) köteles lesz a közszolgáltatás teljesítésére, továbbá jogosult lesz a szolgáltatásáért járó költségvetési támogatásra. (Az ellátási szerződések kötelező tartalmi elemeit az Szt. 121. § (2) bekezdés határozza meg.)

AZ INTÉZMÉNYI SZOLGÁLTATÁSOK ELLÁTÁSA INTÉZMÉNYEN KÍVÜLI SZERVEZET ÁLTAL

Nemcsak teljes ellátásokat, hanem azok részeit is lehet másokkal kötött szerződés útján biztosítani. Erről a módosított Szt. 122/A. § rendelkezik. A szerződés tárgyát nem képezheti külön jogszabályban meghatározott szociális szolgáltatási szakmai feladat. Szerződéses szolgáltatások lehetnek különösen a mosatás, a takarítás, az étkeztetés, a könyvelés, illetve a karbantartási feladatok elvégzése.

3.3. Koordináció

A magyar szociális ellátórendszer folyamatosan halad a differenciálódás felé. Ez magával vonja a koordináció szükségességét. Fejlettebb szociálpolitikai rendszerekben koordináció működik a kliens, a program, illetve a szociálpolitikai rendszer szintjén.

Ezt az igényt az Szt. rendelkezései is tükrözik. A programra, illetve rendszerre irányuló koordinációról rendelkezik az Szt. 59. § (2) bekezdése. A jogosultak ellátásának megszervezése érdekében az alapellátást biztosító szociális intézmények, szolgáltatók együttműködnek az egészségügyi, oktatási, gyermekjóléti és gyermekvédelmi, illetve munkaügyi intézményekkel, szolgáltatókkal, szervezetekkel. Ezen intézmények tevékenységének összehangolása a szolgáltatást igénybe vevő személy szociális ellátása érdekében – ha gondozási központ nem működik – a települési önkormányzat feladata.

A kliensre irányuló koordináció fedezhető fel a gondozási tervben (ld. Szt. 59. § (4) bekezdés). A jogszabály szerint a szociális szolgáltatást végző személy gondozási tervet készít az ellátott részére nyújtott szolgáltatások formáiról, rendszerességéről, időtartamáról.

4. Az ellátásra, az intézményre és a személyzetre vonatkozó jogi garanciák

A szociális jogok vagy ellátást, vagy védelmet biztosítanak a jogosultak számára. A Szociális törvény dominánsan az előbbieket biztosításával foglalkozik. Az ellátások teljesítésével kapcsolatos garanciák egyik nagy csoportja magára az ellátásra, az ellátó intézményre, valamint az ellátást nyújtó személyekre irányul. (Nem megfelelően olyan, később tárgyalandó kérdésekről, mint az ellátásra való jogosultság feltételei, illetve az ellátást igénybe vevő személyt megillető jogok.) Megfigyelhető, hogy az Szt. egyrészt közvetlenül a nyújtandó szolgáltatást (mértékét, idejét, részszolgáltatásait stb.) szabályozza, másrészt azt az intézményt, illetve szakembert, amely vagy aki az ellátást teljesíti. Látni kell viszont, hogy az Szt. rendszere és megoldásai még nem alakítottak ki átfogó, koncepciózus minőségbiztosítási rendszert. Egyes megoldásokkal (például a módszertani intézményekkel, a módszertani útmutatókkal stb.), valamint kísérletekkel ma is találkozhatunk, kifejezett minőségbiztosítási rendszerrel azonban még nem beszélhetünk (Kulcsárné Valóczky J. 2000).

4.1. Az ellátások formái és jellemzői

A szociális ellátások olyan anyagi javak vagy szolgáltatások, melyeket szociális okból adnak, az egyén szükségleteinek közvetlen kielégítése vagy e szükségletek költségeinek fedezése céljából.

Az ellátások jellemzője, hogy közvetlenül szolgálják az igénybe vevő szükségleteinek kielégítését. A közvetlen jelleg az egyes ellátásoknál eltérő módon érvényesül:

- a) ha az ellátás tárgyak átadásában vagy szolgáltatás nyújtásában nyilvánul meg, a közvetlenség teljes és egyértelmű,
- b) ha az ellátás valamely szolgáltatás díjának kifizetését jelenti (pl. közüzemi díj), akkor az ellátással fizetett szolgáltatás elégíti ki közvetlenül a szükségletet,
- c) ha pedig pénzt adnak ellátásként, ez az ellátás arra ad lehetőséget,

A SZOCIÁLIS ELLÁTÓRENDSZER REFORMJA

hogy az igénybe vevő szerezzé be a szükségletét közvetlenül kielégítő javakat, szolgáltatásokat.

Az ellátások csoportosításának általánosan ismert és a magyar szociális jogban használt szempontja az, hogy az igénybe vevő milyen formában találkozhat az ellátással. Eszerint pénzbeli, természetbeni és személyes gondoskodást nyújtó ellátásokat ismerünk.

Pénzbeli az ellátás akkor, ha maga a jogosult ezt pénzbeli formában kapja meg és – teljesen vagy legalább részlegesen – maga rendelkezhet a felhasználásáról. A részleges rendelkezési jog példája az a forma, amelyben csak meghatározott célra használható fel a támogatás, e kereten belül azonban a jogosult maga dönt a felhasználásról. (Például csak lakás vásárlására használhatja fel, a lakást azonban maga választja ki és veszi meg.) Ha a jogosult egyáltalán nem rendelkezhet a pénz felhasználásáról, akkor nem pénzbeli ellátásról van szó, hanem a pénzzel kifizetett szolgáltatás vagy tárgy jelenti az ellátást. (Például amikor étkezési térítési díjat vagy közüzemi díjat fizetnek ki a jogosult helyett.) Megjegyzendő, hogy gyakran az ellátás indokául valamely konkrét szükséglet szolgál ugyan, ám a jogosult a pénzbeli ellátást tetszés szerinti célra használhatja fel (pl. lakásfenntartási támogatás).

Természetben nyújtott az ellátás akkor, ha az igénybe vevő a szükségletei kielégítésére szolgáló ellátást annak dologi formájában kapja meg és ezt követően maga rendelkezik vele. A természetbeni ellátás nem pénzként, hanem dologként kerül a jogosulthoz. A természetbeni ellátás tipikus esete a szociális okból adott élelem, ruha vagy más hasonló ingóság. Természetbeni ellátás az is, ha az ellátást megállapító szerv harmadik személynél kifizeti a jogosultnak adandó tárgyak, szolgáltatások ellenértékét. Ilyenkor a jogosult csak a tárgyakkal, szolgáltatásokkal találkozhat. A megkapott természetbeni ellátással (annak tárgyával) a jogosult maga rendelkezik: dönt annak elfogyasztásáról, felhasználásáról, igénybevételeéről. Nem tartozik ide az az eset, amikor a javak fogyasztása, felhasználása, igénybevétele szorosan kapcsolódik a szociális szolgáltató tevékenységhez (pl. az étel elfogyasztása a szociális célú étkeztetés keretében). Az Szt. rendszerében a természetbeni ellátások két típusa a pénzbeli ellátást helyettesítő természetbeni ellátás és a külön nevesített természetbeni ellátás.

Az Szt. megnevezi az ellátások típusait, elvileg azonban az önkormányzatok más típusú ellátásokat is létrehozhatnak (Szt. 25. §, 47. §). A törvényben nem nevesített ellátással ritkán lehet találkozni, mert (ha esetleg előfordul is pozitív irányú eltérés a törvénytől), az eltérés általában a törvényben megnevezett ellátások magasabb mértékében, kedvezőbb feltételeiben nyilvánul meg.

Személyes gondoskodást nyújtó az ellátás akkor, ha a jogosult szükségleteit a mások által szociális célból végzett, a jogosult személyére irányuló tevékenység elégíti ki. Amennyiben a személyes gondoskodást nyújtó ellátás anyagi javak használatát vagy elfogyasztását is biztosítja, a használat vagy fogyasztás lényeges mértékben függ a szolgáltatók által végzett személyes tevékenységtől. Bár minden szociális ellátás mögött emberi tevékenység húzódik meg, itt kifejezetten olyan tevékenységről

van szó, mely a jogosult személyére irányul. A szolgáltatást végző olyan szükségleteket elégít ki, melyeket a társadalom személyes jellegűeknek tart. Egyes személyes szolgáltatások nem kötődnek javak fogyasztásához, dolgok használatához (pl. családgondozás). Más esetekben anyagi javakat fogyasztanak (pl. az ételt az étkeztetés keretében) vagy használnak (pl. az épületet és felszerelését a legtöbb személyes gondoskodást nyújtó ellátás esetében). Személyes gondoskodást nyújtó ellátás esetében a szolgáltatást végző szervezi a javak fogyasztását, a dolgok használatát. Ilyenkor a szolgáltató tevékenysége legalább olyan fontos része az ellátásnak, mint a közvetített anyagi javak.

A nemzetközileg elterjedt felosztás szerint a személyes gondoskodást nyújtó ellátás lehet

- bentlakásos ellátás,
- átmeneti ellátás,
- napközbeni ellátás, illetve
- személyes szolgáltatás.

A megkülönböztetés alapja az, hogy a szolgáltatást nyújtó intézményben mennyi ideig tartózkodik az igénybe vevő, illetve hogy a szolgáltatásnak milyen mértékig eleme az intézmény épületének és felszereléseinek használata. A bentlakásos ellátás célja az, hogy tartósan biztosítsa az összes alapvető létfeltételt az igénylő számára (étkezés, fűtés, lakhely stb.). Az átmeneti ellátás célja az, hogy egy átmeneti élethelyzetben biztosítsa a teljes körű ellátást, és segítséget nyújtson az önálló életvitel visszaállításához. A napközbeni ellátás célja, hogy napközben biztosítsa a szükséges feltételeket (étkezés, esetleg társaság, fűtött helyiségben tartózkodás, orvosi ellátás stb.) olyan igénylőnek, aki egyébként az otthonában lakik. A személyes szociális szolgáltatás célja, hogy szakmai tevékenységével segítséget nyújtson a szociális probléma megoldásához az igénylőnek, függetlenül attól, hogy intézményben vagy otthon lakik-e.

A Szociális törvény ettől némileg eltérő csoportosítást alkalmaz. Két nagy csoportot alkot: az alapellátást és a szakosított ellátást. (Megjegyzendő, hogy az Szt. különböző pénzbeli és a természetbeni ellátásokat is az alapellátásokhoz sorol.) Az alap- és szakosított ellátások között – túl azon, hogy a törvény melyik ellátást hova sorolja – az alábbi különbségek vannak:

- az alapellátást minden települési önkormányzat köteles biztosítani, a szakosított ellátást viszont csak a nagyobb lélekszámú települések önkormányzatai;
- a törvény az alapellátás esetében az ellátás típusát, szakosított ellátás esetében az intézmény típusát nevezi meg (a különbség relatív, mert a végrehajtási rendelet utal az alapellátást nyújtó intézmények nevére is: pl. családsegítő szolgálat, gondozási központ);
- a központi költségvetés az alapellátásokhoz a település lakosságának számához és körülményeihez igazodó szociális és gyermekjóléti normatívával, a szakosított ellátásokhoz pedig az intézményben gondozott személyek számához és az ellátás fajtájához igazodó intézményi normatívával járul hozzá. (Ez a különbségtétel azért viszonylagos, mert egyes

A SZOCIÁLIS ELLÁTÓRENDSZER REFORMJA

alapellátások esetében kiegészítő normatíva jár, amely hordozza az intézményi normatíva egyes jegyeit.)

Az Szt. rendszerében a személyes gondoskodás keretébe tartozó szociális alapellátási formák a következők:

- étkeztetés,
- házi segítségnyújtás,
- családsegítés,
- speciális alapellátási feladatok.

A szakosított ellátásokat az Szt. az ellátást nyújtó intézmény megnevezésével határozza meg:

- ápolást, gondozást nyújtó intézmény,
- rehabilitációs intézmény,
- lakóotthon (az első három neve együtt: tartós bentlakásos intézmény),
- átmeneti elhelyezést nyújtó intézmény (az első négy neve együtt: bentlakásos intézmény),
- nappali ellátást nyújtó intézmény,
- egyéb speciális szociális intézmény

A pénzbeli ellátások egy része esetében a törvény meghatározza annak mértékét, más esetekben a mérték teljes egészében az önkormányzatra (rendeleti szabályozására vagy egyedi mérlegelésére) tartozik. A személyes gondoskodást nyújtó ellátások esetében az Szt. csupán definiálja az ellátást. Az ellátás tartalmi elemeit, azok főbb minőségi és mennyiségi kritériumait a miniszteri szintű végrehajtási rendelet szabályozza. (1/2000. (I. 7.) SzCsM-rendelet a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről.)

4.2. A szociális intézményre vonatkozó garanciák

A jogi biztosítékok következő csoportja a személyes gondoskodást nyújtó intézményekre vonatkozik. Az 1990 előtti időszak szabályozását az jellemezte, hogy erős volt a szociális ellátórendszer állami jellege. Az intézmények túlnyomó többségét a kormányzat és a tanácsok működtették. A jogi szabályozás alacsony szintű normákban jelent meg, és elsősorban az állam befelé, saját szervei felé szóló rendelkezéseit tartalmazta a szociális intézmények létrehozásával kapcsolatos feladatokról.

Az utóbbi években viszont az intézményekkel kapcsolatos szabályozás részletesebb lett, és követelménnyé vált a szektorsemlegesség biztosítása. A legtöbb, e körbe tartozó ellátási feladat a helyi önkormányzatokat terheli, és az önkormányzatokat – tekintettel az önkormányzatiságnak az Alkotmányban meghatározott jelentésére – megilleti az a jog, hogy maguk döntsenek intézményeik létesítéséről, átszervezéséről, megszüntetéséről. Követelménnyé vált az is, hogy a nem állami szereplők (egyházak, alapítványok, nonprofit szervezetek stb.) akadálytalanul részt vehessenek a szociális ellátások nyújtásában. Az önkormányzati autonó-

mia és a szektorsemlegesség követelményei hatására a szabályozás jelentősen átalakult.

Amennyiben az intézményt közvetlenül törvény, kormányrendelet vagy miniszteri rendelet hozza létre, akkor e jogszabály általában meghatározza az intézmény szervezetét és feladatait. Előfordul az is, hogy a jogszabály csak alapjaiban határozza meg a fentieket, és részletes meghatározásukat alacsonyabb jogszabályra vagy az irányítással megbízott szerve bízta. Ha viszont az intézményt helyi önkormányzat, nem állami szervezet vagy természetes személy hozza létre, az alapító a jogszabályok keretei között maga határozza meg az intézmény feladatát, szervezeti felépítését és működésének módját.

Az Szt. és a Gyvt., valamint a végrehajtásokat szolgáló rendeletek normatív szabályai egyaránt kiterjednek a helyi önkormányzatok intézményeire, valamint az önkormányzatokkal szerződő intézményekre. Az intézmények szabályozása kisebb részben a törvényben, nagyjából a miniszteri rendeletben történik.

Az intézmények szabályozásának főbb területei:

- Az intézmények típusainak meghatározása.
- A fenntartó jogainak és kötelességeinek szabályozása.
- A működési engedély kiadásának és az intézmény ellenőrzésének szabályozása.
- Az intézmény tárgyi feltételeinek normatív szabályozása.

4.2.1. AZ INTÉZMÉNYEK TÍPUSAINAK MEGHATÁROZÁSA

Az Szt. megnevezi az ellátást nyújtó intézmények típusait, aminek az a jelentősége, hogy az intézmény engedélyezése, ellenőrzése, finanszírozása függ az intézmény típusától.

Újdonságnak számít az Szt.-ben az integrált intézmények megjelenése. Az Szt. 57/A. § még csak a korábban is létezett gondozási központot emelte be a törvénybe mint az önkormányzat által létrehozható formát. (Gondozási központot e külön feljogosító rendelkezés nélkül is létrehozhattak az önkormányzatok, ám a törvényben való megemlíttetés erősebb pozíciót biztosít a gondozási központok számára.)

A törvény újabb rendelkezései viszont – igazodva az önkormányzatok szükségleteihez és gyakorlatához – már széles körben teszik lehetővé a különböző integrált intézményfajták létrehozását. Az Szt. 85/B. § szerint a szervezeti integráció megvalósulhat több ellátási típus egy intézmény keretein belüli biztosításával, illetve alap-, nappali, bentlakásos intézményi formák egymásraépülésével. A főbb típusok a szociális szolgáltató központ, illetve az integrált bentlakásos intézmény. A szociális szolgáltató központ – belső szervezeti munkamegosztással – magában foglalja a családsegítő szolgálat és a gondozási központ feladatait. A bentlakásos intézményi szolgáltatás megszervezése az alábbi formákban történhet (85/C. § (1) bekezdés):

- egy ellátotti csoport részére azonos gondozási feladatok ellátása (tisztá profilú intézmény);
- több intézménytípus szolgáltatásainak biztosítása részleg kialakításával (részlegek);

A SZOCIÁLIS ELLÁTÓRENDSZER REFORMJA

- több intézménytípus egy bentlakásos intézményben történő megszervezése, kialakítása (vegyes profilú intézmény);
- több intézménytípus különálló szervezeti egységekben történő megszervezése (integrált intézmény).

4.2.2. A FENNTARTÓ JOGAINAK ÉS KÖTELESSÉGEINEK SZABÁLYOZÁSA

Az Szt. egyre tisztábban megkülönbözteti a szociális ellátások biztosításának szereplőit: a feladat biztosítására kötelezettet, az intézmény fenntartóját, valamint magát az intézményt. Mint láttuk, a feladat biztosítására kötelezett önkormányzat választhat, hogy kinek az intézménye útján biztosítja az ellátást: saját intézményt tart fenn, más önkormányzattal szerződik, önkormányzati társulásban vesz részt, vagy ellátási szerződést köt nem állami fenntartóval. Lehetséges tehát, hogy a feladatért felelős önkormányzat egyben fenntartója is az ellátást teljesítő intézménynek. Gyakori azonban az olyan helyzet is, amikor a feladat biztosítására kötelezett, illetve a fenntartó személye elválik. A jogalkotó (némi habozás után) felismerte ezt, és az Szt. rendszerében külön entitásként jelent meg a fenntartó (Kovács I., Kovács Zs. 1999).

Az Szt. 92/B. § (1) bekezdés szerint az állami fenntartó

- meghatározza az intézményi térítési díjat;
- ellenőrzi az intézmény működésének törvényességét;
- jóváhagyja az intézmény szervezeti és működési szabályzatát, szakmai programját, valamint a szakosított ellátást nyújtó intézmény esetében a házirendet;
- ellenőrzi és évente egy alkalommal értékeli a szakmai munka eredményességét;
- gondoskodik a szakemberek képzéséről, továbbképzéséről;
- az intézmény vezetője tekintetében gyakorolja a munkáltatói jogokat;
- gondoskodik az érdekképviselői fórum megalakításáról;
- kikéri az ellátottak országos érdekképviselői szervezete területileg illetékes szervének véleményét az intézmény működését érintő lényeges döntés meghozatala előtt; lényeges döntéshozatalnak minősül különösen az intézmény megszüntetése, az intézményi típus, forma megváltoztatása;
- szolgáltatástervezési koncepciót készít az általa működtetett szociális szolgáltatások és intézmények vonatkozásában.

Az állami fenntartó, ha az intézmény működésének ellenőrzése során jogszabálysértést állapít meg, intézkedik annak megszüntetéséről. A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmény egyházi, illetve nem állami fenntartója feladatait a törvény némileg eltérően szabályozza.

Különösen nagy gondot jelent, ha megszűnik a nem állami fenntartó által működtetett intézmény. Az ilyen intézmények hosszú távú működésének hatékonyabb garantálása fontos jogalkotási feladat.

4.2.3. A MŰKÖDÉSI ENGEDÉLY KIADÁSÁNAK ÉS AZ INTÉZMÉNY ELLENŐRZÉSÉNEK SZABÁLYOZÁSA

Az Szt. 92/A. § (2) bekezdése értelmében szociális intézmény működési engedély alapján végezheti tevékenységét. A működést engedélyező szerv a szociális intézmény működési engedélyét visszavonja és az intézményt bezáratja, ha működése nem felel meg a jogszabályi előírásoknak.

Az Szt. körében a 188/1999. (XII. 16.) Korm. rendelet szabályozza az intézmények működésének engedélyezését, illetve ellenőrzését. A rendelet meghatározza az engedély kiadására illetékes szervet (a kijelölt városi vagy fővárosi kerületi önkormányzat jegyzőjét, illetve az illetékes megyei, fővárosi közigazgatási hivatal vezetőjét). A jogszabály különbséget tesz az alapellátást nyújtó szociális szolgáltató, illetve a szociális intézmény engedélyezése között.

A szociális intézmény működésének engedélyezése két szakaszban történik. Az első szakaszban az elvi működési engedély kiadására kerül sor. A második szakaszban kerül sor a működési engedély kiadására. Ez az elvi működési engedély jogerőre emelkedésétől számított négy hónapon belül kérlemezhető.

Normatív állami hozzájárulásban részesülő, nem állami, egyházi fenntartású szociális intézmény esetében a működést engedélyező szerv – a megyei, fővárosi, valamint egyházi módszertani intézménynek mint szakértőnek a bevonásával – évente legalább egy alkalommal ellenőrzi, hogy a fenntartó a szociális intézményt a működési engedélyben és a jogszabályban foglaltaknak megfelelően működteti-e. Az állami fenntartású, valamint normatív állami hozzájárulásban nem részesülő szociális intézmény esetében a működést engedélyező szerv – a megyei, fővárosi, valamint egyházi módszertani intézménynek mint szakértőnek a bevonásával – legalább kétféleképpen ellenőrzi, hogy a fenntartó az intézményt a szakmai szabályokban foglaltaknak megfelelően működteti-e.

4.2.4. AZ INTÉZMÉNY TÁRGYI FELTÉTELEINEK NORMATÍV SZABÁLYOZÁSA

Az Szt. 92/A. § (1) szerint a szociális intézmény működéséhez szükséges tárgyi és személyi feltételeket külön jogszabály határozza meg. Ez a jogszabály jelenleg a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM-rendelet.

A normatív szabályozás a következő kérdéskörökre terjed ki:

- Általános működési feltételek (pl. belső normák megléte, egyéni gondozási terv készítése).
- Feltételek az épülettel kapcsolatban (terület, helyiségek, felszereltség stb.).
- Feltételek az épületen belüli elhelyezéssel kapcsolatban.
- Általános és speciális személyi feltételek (az intézmény működtetéséhez szükséges személyzet munkaköre és létszáma, továbbá a munkaköri képesítési feltételek).
- Az intézmény szolgáltatásai (pl. ruházat, textília biztosítása; egészségügyi ellátás stb.).

5. A szociális ellátás igénybevételének jogi biztosítékai

Ebbe a csoportba azokat a jogi garanciákat soroljuk, amelyek az ellátás igénybevételének terén a jogosultság körülményeit szabályozzák. Természetesen kiemelkedő jelentősége van e szabályok között az ellátásra való jogosultság feltételeinek. Am e feltételeket érdemes belehelyezni az ellátásra irányuló jogviszony egészébe, és fontos áttekinteni a jogviszonyra vonatkozó egyéb jogi garanciákat is.

5.1. Az ellátásra irányuló jogviszony

Az ellátás igénybevétele olyan folyamat, melynek során az igénylő jogosulttá válik meghatározott ellátásra, és melyben lehetővé teszik számára az ellátás felhasználását. Ezt a folyamatot többféleképpen értelmezhetjük:

- anyagi jogi szempontból egy jogviszony létrejöttéről, módosulásáról, teljesítéséről és megszűnéséről;
- eljárásjogi szempontból egy hatósági eljárás lefolytatásáról (vagy hiányáról);
- az ellátó intézmény oldaláról az ellátás megkezdéséről, teljesítéséről és befejezéséről van szó.

Az igénybevétel folyamatát a legcélszerűbb az ellátásra irányuló jogviszony keletkezésének, módosulásának, teljesítésének és megszűnésének folyamataként szemlélni. Ennek a megközelítésnek az az előnye, hogy a jogosult és mások között fennálló anyagi jogi jogviszonyból, az ellátásra irányuló jogokból és köteleességekből indul ki.

Tekintsük át röviden a szociális ellátásra irányuló jogviszony fő jellemzőit. A szociális jog egyik fontos jellemzője, hogy jogviszonyai általában vegyes jellegűek: egyszerre hordoznak magukban közjogi és magánjogi elemeket. A jogtudomány két klasszikus kategóriája abból indul ki, hogy adott esetben a polgár és az állam közötti, vagy pedig kifejezetten csak polgárok közötti viszonyról van szó. A közjogi viszonyok hierarchikusak, az államnak (állami szervnek) az adott jogviszonyban több hatalma van, mint a másik félnek. A magánjogi viszonyok elvileg horizontálisak, azaz a felek jogai és köteleességei egyensúlyban vannak, egyik sem gyakorolhat hatalmat a másik felett. Az egyes szociális jogi jogviszonyok a közjog–magánjog skálán különböző helyen helyezkedhetnek el. (Például amikor az ellátás igénybevételére hatóság jogosítja fel a jogosultat, az ellátás teljesítése azonban szolgáltatás formáját ölti.)

A szociális jogot túlzottan leegyszerűsíteni, ha azt mondanánk, hogy az kizárólag az állam és a polgár közötti viszonyt jelenti. A szociális jog némileg alaposabb elemzése azt mutatja, hogy több alany között többféle viszony jön létre. Az ellátások igénybevétele során elsősorban az alábbi szereplők közötti jogviszonyok számítanak a legfontosabbnak:

- az igénylő és a feladat ellátását biztosító szervezet (pl. helyi önkormányzat) közötti jogviszony (melyben feljogosítják az egyént az igénybevételre, kötelezik térítési díj fizetésére stb.);
- az ellátást biztosító szervezet és az ellátás nyújtója (szervezet vagy

személy) közötti jogviszony (melyben az ellátót kötelezik a konkrét személy ellátására, finanszírozzák a működését stb.);

- az igénybe vevő és az ellátás nyújtója közötti jogviszony (melyben a szolgáltató intézmény vagy személy teljesíti az ellátást, az egyén pedig igénybe veszi azt).

5.1.1. A JOGVISZONYOK TÁRGYA A SZOCIÁLIS JOGBAN

A felsorolt jogviszonyok áttekintésével megállapítható, hogy a szociális jog az alábbi jogokat és köteleességeket szabályozza:

a) az egyén joga a védelemre, illetve az ellátásra

Az egyén szempontjából a szociális jog legfontosabb vonása az, hogy feljogosítja őt az ellátáshoz való hozzájutásra, annak élvezetére. Az egyén jogszabályból folyó jogosultsága különböző erősségű lehet. A jogosultság jogi természetét illetően lehet:

- alanyi jogú (amikor a jogszabályban meghatározott pontos feltételek teljesülése esetén a jogosultnak joga van követelnie az ellátást) vagy
- mérlegelésen alapuló (amikor az egyén nem követelheti az ellátást, hanem a jogalkalmazó – a jogszabályban meghatározott keretfeltételek között mérlegelve – jogosíthatja fel az egyént az ellátás igénybevételére).

Más megfogalmazás szerint a jogosultság lehet:

- normatív (amikor az alanyi jog a törvényben pontosan meghatározott jövedelmi és esetleg egyéb feltételek teljesülésétől függ), vagy
- rászorultságon alapuló (amikor a jog az egyén jövedelmi és esetleg egyéb körülményeinek mérlegelésén alapul).

- A feltételek vonatkozhatnak a jogosult
- jövedelmi, illetve vagyoni viszonyaira;
 - munkaképességére, munkavállalási hajlandóságára, munkanélküliségére;
 - szükségleteire (például egészségi állapotára, önellátó képességére);
 - hozzátartozók elérhetőségére vagy hiányára.

(Említendő e körben az Szt. 66. § (3) bekezdésének – időközben hatályon kívül helyezett – rendelkezése, amely a jövedelmi kritériumokat és a szükséglettel kapcsolatos kritériumokat foglalta össze a „szociális rászorultság” fogalmával.)

b) az egyén kötelezettsége meghatározott védelem vagy ellátás igénybevételére

A szociális ellátások a magyar jogban általában csak a jogosult kérésére vagy beleegyezésével vehetők igénybe. (Ideértve természetesen azt is, amikor a nem cselekvőképes fél helyett törvényes képviselője nyilatkozik.)

Az Szt. körében kivételként említendő a pszichiátriai betegek bentlakásos intézményi ellátása, ahol az Szt. 94. § (2) bekezdés értelmében sor kerülhet az igénybevétel bíróság általi kötelező elrendelésére. A Gyvt. körében a gyermekvédelmi gondoskodás keretében kerül sor a kötelező

A SZOCIÁLIS ELLÁTÓRENDSZER REFORMJA

igénybevétel elrendelésére. Ez annyiban kapcsolódik az Szt.-hez, hogy egyes esetekben a gyermekvédelmi gondoskodás alatt álló gyermek az Szt. szabályai alá tartozó intézményben vesz igénybe ellátást.

c) az állam, az önkormányzat kötelezettsége a védelem, az ellátás biztosítására

A magyar szociális jog alapvető eleme az állam, illetve a helyi önkormányzat „feladat-ellátási kötelezettségének” előírása. E szabályok meghatározzák, hogy a kötelezettnek milyen típusú ellátást (védelmet), a jogosultak milyen köre részére, milyen módon, kinek a költségére, kinek az egyedi döntéseivel kell biztosítania. A jogosultak körének meghatározása tükröképe annak, hogy az egyén részére alanyi vagy mérlegelésen alapuló jogot határoz-e meg a jogszabály. Alanyi jogú ellátás esetében a feladat kötelezettjének azt kell biztosítania, ami a jogosultat anyagi jogon megilleti. (Nincs értelme más módon leírni a kötelezettséget, elegendő utalni a jogosultat megillető ellátásra.) Mérlegelésen alapuló ellátások esetében az igénylőt „gyenge” jog illeti meg, mert a jogszabály általános formában nevezi meg a jogosultság feltételeit és többnyire az ellátás paramétereit is. Mérlegelésen alapuló jog esetén a jogszabályban meghatározott helyzetben lévők körét kell ellátni (védeni) oly módon, hogy e kör tagjai ténylegesen hozzájussanak az ellátáshoz (védelemhez).

d) az egyén kötelezettsége térítési díj fizetésére

A személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátás általában nem ingyenes, az igénybe vevő díjat köteles fizetni. A megállapítható díj mértékét – néhány kivételtől eltekintve – a jogszabály pontosan körülírja. Az egyedi igénybe vevő által fizetendő díjat általában az ellátást biztosító intézmény vezetője határozza meg.

e) az egyén jogai és kötelezettségei az ellátás (védelem) igénybevétele során

A szociális jogszabályok általában részletesen meghatározzák, hogy az egyén miként köteles együttműködni a hatósággal és az ellátást nyújtó intézménnyel. Az ellátás igénybevétele másrésztől azt jelenti, hogy az egyén elvárhatja valamely szolgáltatótól az ellátás teljesítését. E körben az egyén jogai és kötelezettségei a polgári jog által szabályozott jogviszonyokhoz hasonlítanak.

f) a hatóság hatásköre az igénybevételről való döntésre

A szociális jogban az egyén általában közjogi úton kap jogot az ellátás (védelem) igénybevételére: hatóság vagy annak megbízásából egy harmadik személy (pl. intézményvezető) dönt róla. Kivételesen az ellátó és az igénybe vevő közötti (magánjogi jellegű) szerződés alapozza meg az igénybevételt. Az ellátás igénybevétele önkéntes, vagyis az igénylő maga kéri az ellátást, vagy a más által kezdeményezett ellátásba maga egyezik bele. A hatóságnak az a döntése, mellyel az egyént feljogosítja az ellátásra, általában kötelezi a meghatározott harmadik személyt (ellátó intézményt stb.) az ellátás teljesítésére. (Például az önkormányzat döntését

követően az intézményvezető köteles ellátást nyújtani a hozzá beutalt személynek.)

Az Szt. 94. § (1) bekezdésének szabályai szerint a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézményi jogviszony keletkezését

a) a lakóhely szerint illetékes települési önkormányzat képviselő-testületének határozata,

b) a bíróság ideiglenes intézkedést tartalmazó végzése,

c) a bírói ítélet,

d) az átmeneti vagy tartós nevelésbe vett gyermek esetében a gyámhivatal határozata (a továbbiakban a)–d) pont alattiak együtt: beutaló határozat),

e) az intézményvezető intézkedése,

f) illetve – nem állami fenntartású intézmény esetén – a megállapodás alapozza meg.

Állami fenntartású intézmény esetén általában az intézményvezető jogosult dönteni az ellátás iránti kérelemről (az Szt. 94/A. § (1) bekezdés szabályai szerint). Ez esetben sem közigazgatási döntésről, sem polgári jogi szerződésről nincs szó: az intézményvezető kvázi-közigazgatási hatáskört gyakorol. (Más kérdés az, hogy a felvételtől szóló döntést követően az intézményvezető és az igénybe vevő megállapodást kötnek az igénybevételről.)

g) az állam, az önkormányzatok, a fenntartók, az ellátó intézmények jogai és kötelezettségei a finanszírozás során

Modern szociálpolitikai rendszerekben a jóléti kiadások fő forrása az állami redisztribúció. Ehhez társulnak a biztosítási jellegű befizetések, az igénybe vevő által fizetett térítési díj és egyéb források. A finanszírozásban részt vevők egymás közötti viszonyának rendezése részben közjogi, részben magánjogi jellegű.

i) a hozzátartozók jogai

A szociális jog által szabályozott viszonyok időnként nem csak azt a személyt érintik, aki ellátást kap, hanem hozzátartozóit is. Ennek oka lehet például az, hogy maga az érintett nem teljesen cselekvőképessé. A hozzátartozót megilletheti a jog hozzátartozója képviselőjére, vagy pedig – saját jogán – az eljárásban való részvételre, az ellátás kezdeményezésére, a tájékoztatásra stb.

j) az érintettek jogai és kötelezettségei a szociális igazgatási eljárásban

A szociális jog gyakran erősen közjogias jellegű. Számos döntésre az államigazgatási eljárásban kerül sor. Az egyén helyzetét nem csak az érinti, hogy milyen anyagi jogai vannak (azaz milyen ellátásra jogosult). Az eljárási jogok jobban vagy kevésbé szolgálhatják az emberi jogok érvényesülését, könnyíthetik vagy nehezíthetik a hozzájutást, tisztelhetik vagy sérthetik az emberi méltóságot stb. Az eljárási jogokat nemcsak az ellátást igénylő szemszögéből, hanem a többi szereplő (az ellátást bizto-

sító, a finanszírozó, a szolgáltatást végző stb.) oldaláról is meg kell vizsgálni.

6. Jog- és érdekvédelem a szociális ellátások igénybevétele során

A szociális ellátások igénybevétele sok szempontból eltér a más típusú lakossági szolgáltatásoktól – mondjuk a ruhatisztítástól vagy a személyszállítástól. A szociális ellátást igénybe vevő személyek általában többszörös hátrányban vannak másokhoz képest: hiányos a jövedelmük, rossz az egészségük, gyenge az önértékesítő képességük. Ezek eleve nehezítik a szociális ellátások igénybevitelét, ám az igénybevétel újabb kiszolgáltatottságok lehetőségét teremti meg.

A Szociális törvény e fokozott kiszolgáltatottság kompenzálására a következő eszközöket alkalmazza:

- A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézményekben ellátottak jogainak meghatározása (Szt. 94/E §).
- Az egyes ellátotti csoportok speciális jogainak meghatározása (Szt. 94/F–94/J. §).
- Tájékoztatási kötelezettség előírása (Szt. 95–96. §).
- A jogosultak érdekvédelmének szabályozása (Szt. 97 és 99. §).
- Az ellátottjogi képviselő intézményének létrehozása (Szt. 94/K §).

Az Szt. 94/E. § az ellátottakat megillető jogok fő területeiként a következőket nevezi meg:

- Az ellátottnak joga van szociális helyzetére, egészségi és mentális állapotára tekintettel a szociális intézmény által biztosított teljes körű ellátásra, valamint egyéni szükségletei, speciális helyzete vagy állapota alapján az egyéni ellátás, szolgáltatás igénybevitelére. Az alap- és nappali ellátásban részesülő számára az igénybe vett ellátáshoz kapcsolódó, az e törvényben meghatározott általános vagy speciális jogokat is biztosítani kell.

- A szociális szolgáltatások biztosítása során az egyenlő bánásmód követelményét kell megtartani.

- Az ellátást igénybe vevőnek joga van az intézmény működésével, gazdálkodásával kapcsolatos legfontosabb adatok megismeréséhez.

- A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmény az általa biztosított szolgáltatást olyan módon végzi, hogy figyelemmel legyen az ellátást igénybe vevőket megillető alkotmányos jogok maradéktalan és teljes körű tiszteletben tartására, különös figyelemmel az élethez, emberi méltósághoz, a testi épséghez, a testi-lelki egészséghez való jogra.

- Az ellátást igénybe vevőt megilleti személyes adatainak védelme, valamint a magánéletével kapcsolatos titokvédelem.

- Az intézmény nem korlátozhatja az ellátottat a személyes tulajdonát képező tárgyai, illetve mindennapi használati tárgyai használatában, kivéve a házirendben meghatározott azon tárgyak körét, amelyek veszélyt jelenthetnek az intézményben élők testi épségére.

- Az intézményvezetőnek gondoskodnia kell az ellátást igénybe ve-

vők intézménybe bevitt vagyontárgyainak, személyes tárgyainak és értékeinek megfelelő és – szükség esetén – biztonságos elhelyezéséről.

- Az ellátást igénybe vevőnek joga van az intézményen belüli és intézményen kívüli szabad mozgásra, figyelemmel a saját és társai nyugalomára, biztonságára. Az intézmény házirendje meghatározza az intézményből történő távozás és visszatérés rendjét.

- Az ellátást igénybe vevőnek joga van családi kapcsolatainak fenntartására, rokonok, látogatók fogadására.

- Amennyiben az intézményben ellátott személy betegsége miatt ápolásra, gyógykezelésre szorul, ellátása során figyelemmel kell lenni az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény betegeket jogait szabályozó rendelkezéseire.

Az érdekvédelem két fő eszköze az érdekképviselői fórum, valamint az ellátottjogi képviselő. Az ellátottjogi képviselő a személyes gondoskodást nyújtó alap- és szakosított ellátást biztosító intézményi elhelyezést igénybe vevő, illetve a szolgáltatásban részesülő részére nyújt segítséget jogai gyakorlásában.

Az ellátottjogi képviselő feladatai:

- megkeresésre, illetve saját kezdeményezésre tájékoztatást nyújthat az ellátottakat érintő legfontosabb alapjogok tekintetében az intézmény kötelezettségeiről és az ellátást igénybe vevőket érintő jogokról;

- segíti az ellátást igénybe vevőt, törvényes képviselőjét az ellátással kapcsolatos kérdések, problémák megoldásában, szükség esetén segítséget nyújt az intézmény és az ellátott között kialakult konfliktus megoldásában;

- segít az ellátást igénybe vevőnek, törvényes képviselőjének panaszra megfogalmazásában, kezdeményezheti annak kivizsgálását az intézmény vezetőjénél és a fenntartónál;

- a jogviszony keletkezése és megszűnése, továbbá az áthelyezés kivételével eljárhat az intézményi ellátással kapcsolatosan az intézmény vezetőjénél, fenntartójánál, illetve az arra illetékes hatóságnál, és ennek során – írásbeli meghatalmazás alapján – képviselheti az ellátást igénybe vevőt, törvényes képviselőjét;

- az intézmény vezetőjével folytatott előzetes egyeztetés alapján tájékoztatja a szociális intézményekben foglalkoztatottakat az ellátottak jogairól, továbbá ezen jogok érvényesüléséről és figyelembevételéről a szakmai munka során;

- intézkedést kezdeményezhet a fenntartónál a jogszabálysértő gyakorlat megszüntetésére;

- észrevételt tehet az intézményben folytatott gondozási munkára vonatkozóan az intézmény vezetőjénél;

- amennyiben az ellátottak meghatározott körét érintő jogsértés fennállását észleli, intézkedést kérhet az illetékes hatóságoktól;

- a korlátozó intézkedésekre, eljárásokra vonatkozó dokumentációt megvizsgálhatja.

7. Túl az ellátásra való jogosultságon

„Nincs egyszerű segélyezési rendszer” – írja Ferge Zsuzsa. E megállapítás még inkább alkalmazható a szociális ellátórendszernek a segélyezésen túli elemeire. Ferge a segélyezésnél – a segélyezés feltételein és más hasonló tényezőkön túl – figyelembe veszi például a helyi-központi munkamegosztást, a segélyezés ügyintézését, sőt a segélyezés kimenetelét is (Ferge 1995). Nyilvánvaló tehát, hogy a szociális ellátórendszer teljesítménye erősen függ nemcsak az egyéni jogosultság feltételeitől, hanem a rendszer más elemeitől is. Az ellátórendszer legtöbb kérdése nemcsak jogi, hanem szociálpolitikai kérdés is.

A Szociális törvényben megjelenő jogi garanciák áttekintése azt jelzi, hogy az egyéni jogosultság anyagi jogi feltételei és eljárásjogi szabályai – noha nagyon fontosak – csupán részét jelentik a jogi biztosítékoknak. Egy új Szociális törvény tervezésekor a jogi garanciák összes típusát át kell tekinteni, és ezekből komplex rendszert kell alkotni.

A szociális ellátórendszerrel kapcsolatos jogi garanciák típusai bővebbek annál, mint amennyit ezek közül a jelenlegi Szociális törvényünkben fellelhetünk. Márpedig ezek szintén nagymértékben befolyásolják a szociálpolitikai rendszer teljesítményét. Kérdéses például, hogy milyen jogi garanciát lehet nyújtani arra, hogy a szociális törvényből fakadó feladatokat milyen színvonalon finanszírozza az állam. A teljes mértékű garancia – az ellátások értékének hosszú időre előre történő meghatározása – feltehetően nem kivihető. Bizonyos korlátozottabb jogi garanciák azonban alkalmazhatók.

A jogi garanciák fellelése megfelelő munkamódszert igényel a törvényt előkészítőktől. Egyes esetekben talán elegendő az, ha a szociálpolitikai tartalmakkal foglalkozó kollégák azt kérik, hogy a jogászok mellékeljenek jogi garanciákat az általuk felvázolt ellátásokhoz. Valószínű azonban, hogy sokkal többször áll elő olyan helyzet, amikor már a szociálpolitikai kérdések eldöntése során mérlegelni kell a különféle jogi megoldásoknak a szociálpolitikai célokra gyakorolt hatását.

Irodalom

- Ferge Zsuzsa (1995): A magyar segélyezési rendszer reformja. *Esély*, 6. szám 43–62. o.
- Ferge Zsuzsa (1998): Szociális törvénykezés a rendszerváltás óta. *Esély*, 3. szám 3–23. o.
- Horváth M. Tamás (1997): Közszolgáltatás, magánszerveződés – privatizáció a településeken. *Magyar Közigazgatás*, 4. szám 193–201. o.
- Juhász Gábor (1996): Az alkotmányeszmé mostohagyermeké: néhány gondolat a szociális biztonsághoz való jog természetéről és szabályozásáról. *Esély*, 3. szám 29–47. o.
- Kovács Ibolya, Kovács Zsolt (1999): Az önkormányzatok fenntartói feladatai a szociális intézmények tekintetében. *Magyar Közigazgatás*, 9. szám, 519–524. o.
- Krémer Balázs (1996): A „szociális jogok” mint a szociálpolitikai progresszió kváziintencionális szimbólumrendszere. In: Tausz Katalin, Várnai Györgyi (szerk): *Rejtőzködő jelen*. Budapest, Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, 105–130. o.

Szöllősi: A szociális jogok érvényesülésének egyéni és kollektív jogi garanciái

- Kulcsárné Valóczky Julianna (1999): Kötelező feladat másként, avagy közhasznú társaságok a szakosított szociális ellátásban. *Magyar Közigazgatás*, 6. szám 317–320. o.
- Kulcsárné Valóczky Julianna (2000): A minőségbiztosítás kérdéseiről, bevezetésének lehetőségéről egyes szociális ellátások területén. *Magyar Közigazgatás*, 7. szám 432–436. o.
- Monostori Judit (2000): Lakásfenntartási támogatás városokban. *Esély*, 3. szám 67–88. o.
- Széman Zsuzsa (1996): Az önkormányzatok és a civil szervezetek feladatvállalása a vegyes „jóléti modellben”, 1995 végén. *Esély*, 4. szám 88–102. o.
- Zolnay János (1999): Célzott önkény. Jóléti politika néhány Somogy megyei településen. *Esély* 1. szám 45–73. o.

LAKNER ZOLTÁN

A szociálpolitikai *kommunikáció* éve

A következő tanulmányban 2004 szociálpolitikai tárgyú politikai vitáinak elemzésére teszek kísérletet. Azt vizsgálom, hogy a pártok által elővezetett témák tartalmaztak-e újdonságot korábbi szociálpolitikai nézeteikhez képest, s hogy változott-e a szociálpolitika fontossága a belpolitikai viták témái között. Az is lényeges kérdés, hogy vajon juthatunk-e bármiféle következtetésre a 2004-es szociálpolitikai álláspontok alapján a következő évek döntései tekintetében, vagy pedig a változékonyság, valamint a retorika és a tényleges cselekedetek közötti távolság a jellemző.

Bevezetés

Bár 2004 a parlamenti ciklus közepének volt tekinthető – ekkor került sor az MSZP–SZDSZ-koalíció tevékenységének félidős értékelésére is –, ez mégis amolyan választási „próbaévvé” lett. Ebben az évben került sor az európai parlamenti választásra, s egy másféle pártversengés bontakozott ki az év végi kettős népszavazás kampányában. A választási szituációban a pártok szükségesnek érezték, hogy bázisukat bővítsék, s mint majd látni fogjuk, ehhez a szociálpolitikát is felhasználták. Mindezekon felül 2004. augusztus–szeptemberben a kormánypártok egy miniszterelnök-váltást is levezényeltek: ez alkalmat kínált arra, hogy a kormányzó koalíció újradefiniálja önmagát, saját politikáját, amelyben – a politikai kommunikáció szintjén vitathatatlanul – jelentős szerep jutott a társadalmpolitikai szempontoknak és a szociálpolitikai eszközöknek.

Az alábbiakban először épp ezekkel, a politikai önmeghatározás megújítására tett kísérletekkel foglalkozom. Már ezen a ponton jelezni tartom szükségesnek: a két nagy párt, a Fidesz-Magyar Polgári Szövetség és a Magyar Szocialista Párt tevékenységét vizsgálom. A kisebb pártok szintén próbálkoztak ön-újraidentifikálással, s ez különösen a liberális politikát hangoztató SZDSZ gyakorlatában kapcsolódott össze a szociálpolitikai nézetek határozottabb megjelenítésével. Ennek részletes elemzése azonban elsősorban terjedelmi korlátokba ütközik. Ugyanakkor annak is világossá kell válnia, hogy a két nagy párt, amely 2004 során mindvégig az összes pártot választó preferenciájának 85–90 százalékát birtokolta, lényegesen nagyobb befolyással bír a magyar belpolitika alakítására, mint a kisebb parlamenti erők, nem szólva a parlamenten kívüliekről.

Megszólalásaikat és cselekedeteiket nyomon követni így lényegesen nagyobb relevanciával bír, mint a parlamenti bejutási küszöb környékén időző politikai erőkéit. Azt is előre bocsátom, hogy a kormányzati intézkedések nagyobb terjedelemben jelennek majd meg írásomban; ennek az az oka, hogy a kormány rendelkezik azokkal az erőforrásokkal és hatalmi eszközökkel, melyek révén elképzeléseit a gyakorlatba átültetheti. Döntései, vagy épp a döntések elmaradása tényleges és azonnali hatást jelentenek a társadalomban, míg az ellenzék számára kizárólag a politikai kommunikáció eszközei állnak rendelkezésre.

A kommunikáció azonban mégiscsak fontos: ez maga is politikai cselekvés. A politikai beszéd, annak tömegkommunikációs megjelenítése arra szolgál, hogy egyfajta *valóságkonstrukciót* állítson elő, értelmezési keretet, szempontot, *interpretációs kulcsot* kínálva a választóknak a politika értelmezéséhez (Mazzoleni, 2002: 191–192.). Az állampolgárok attitűdje így jelentősen megváltozhat a napirendre emelt témákkal kapcsolatban, a témák fontossági sorrendje átrendeződhet.

Az már egy ettől eltérő kérdés, hogy a politikai kommunikáció és a gyakorlati cselekedetek mennyire vannak összhangban. Nézetem szerint a túlzott vagy túl hosszú időre nyúló inkonzisztencia a politika e két szférája között nem ésszerű a politikai szereplők szempontjából: ha felkínálnak bizonyos politikai értékeket, látásmódot a választóknak abból a célból, hogy önmagukat kedvezőbb pozícióba navigálják, s döntéseik nem felelnek meg a kommunikáció alapelveinek, annak rövidebb-hosszabb távon épp az adott politikai erő látja a leginkább kárát, már ami a politikai veszteséget illeti. Ezért fontos, hogy a politikai kommunikáción túl 2004 szakpolitikai fejleményeit is elemzés alá vonjuk. Ám ebben a vonatkozásban sem lehet teljes az áttekintés: az olvasó nem találkozik majd 2004 szociálpolitikai ügyeinek enciklopedikus igényű feltérképezésével. Három olyan témát emeltem ki, amely a tágabb értelemben vett szociálpolitikai rendszer igen nagy súlyú, és a teljes társadalmat érintő kérdéseire kapcsolódik: az egészségügyi reform, a családtámogatási és a lakástámogatási rendszer átalakítási terveinek sorsát mutatom be. Úgy vélem, joggal feltételezhető, hogy az állami újraelosztásnak ezek a kulcsterületei megközelítőleg pontos képet adnak a szociálpolitikát meghatározó politikai motivációkról, a kommunikáció és a cselekvés összhangjáról vagy annak hiányáról.

A harmadik, záró szakaszban összegzem az elemzés eredményeit, s megkísérlem tágabb összefüggésbe helyezni a politikai szereplők szociálpolitikai nézeteit.

1. A nagy pártok ön-újraértelmezési kísérletei

A Fidesz és az MSZP 2004 során a politikai kommunikáció szintjén megváltoztatta a szociálpolitikai kérdésekhez való viszonyát. Időrendben először a Fidesz elnöke tette ezt, 2004. februári „országértékelő” beszédében, s az akkor bevezetett, új politikai vonalat ősz végéig (a december 5-i népszavazás kampányának kezdetéig) nem is változtatta meg.

A szocialistákkal hosszabban foglalkozom: egyfelől a Medgyessy-kor-

mány idején belül is kimutatható egy irányváltás, másfelől pedig a Gyurcsány-kormány hivatalba lépése újabb módosulásokat eredményezett.

1.1. Fidesz: létbiztonság, munka, „bankárkormány”

Orbán Viktor miniszterelnökként bevezetett „országértékelése” 2004 februárjában a „Magyarország eltévedt” címet viselte.¹ A beszéd egyfajta kampánynyitóként is értékelhető: jól megragadható célja volt, hogy ne csak a hagyományos Fidesz-táborhoz jussanak el üzenetei, hanem egy annál jóval szélesebb körhöz is, s ezzel alapozza meg a Fidesz európai parlamenti választási győzelmének lehetőségét. Továbbá, mint azt jeleztem, 2004 választási „próbaév” is volt: a most használt mozgósítási és retorikai eszközöknek egy része nyilvánvalóan majd 2006-ban is visszaköszön. A választótábor bővítésének egyik eszköze Orbán beszédében az volt, hogy a korábbiaknál lényegesen békülékenyebben, sőt, megértéssel nyilatkozott a Kádár-rendszer „kisembereiről”, ami éles ellentétben állt a korábbi en bloc „kommunistázással”, s a volt MSZP-s szavazók Fidesz melletti elköteleződését volt hivatva megkönnyíteni.

Témánk szempontjából azonban fontosabb a beszéd másik csapásiránya. A Fidesz vezetője szerint Magyarország tévúton van, bizonytalanság uralkodik, az emberek félnek, a gazdaság „zsugorodik”. Ezzel szembeállítva jelent meg az 1998–2002 közötti periódus, amikor gyarapodás, növekedés és önbizalom jellemezte a társadalmat, az akkori kormányfő szerint. A vázolt hanyatlás magyarázata, s egyúttal az előidézői felett megfogalmazott morális ítélet arra épült, hogy míg a Fidesz a munkára épülő (tisztességes) világ szószólója, addig a 2002 óta kormányzó erők a „bankárészjárást” használják, kizárólag a saját gazdagodásuk érdekében. Külön megemlíttette a beszédben a munkásokat, s más Fidesz-megszólalásokban a munkanélküliekért, a szegényekért, alacsony keresetűekért való aggodás is megjelent.²

A munka szerepének hangsúlyozása nem újdonság a Fidesz retorikájában – ennek összekapcsolása a szegénységgel annál inkább az. Az, hogy 1998–2002 között a családi pótlékot részlegesen iskolalátogatási támogatássá alakították, vagy hogy megrövidítették a munkanélküli járadék folyósítási idejét, s a szociális segélyt munkakötelezettséghez rendelték, inkább a szegények feletti kontroll erősítését célozta, a munkával rendelkezők adóiból befolyó kiadások ellenőrzése érdekében. Ennek egyúttal morális felhangjai is voltak: a munkától való tudatos tartózkodást, a segélyekre alapozott életvezetést feltételezték széles társadalmi csoportokról. Ennek nyomát találhatjuk még tudományos munkákban is. Matolcsy György az Orbán-kormány 2000–2002 közötti gazdasági minisztere egy tanulmányában kifejti: a kilencvenes évek második felében a születések száma ott nőtt, ahol a családok képzettségi és anyagi helyzetéből adódóan a gyermek eltartó, azaz a gyermekneveléssel kapcsolatos állami tá-

¹ Lásd: www.orbanviktork.hu

² Medgyessy jóléti rendszerváltása: ismét terjed és mélyül a szegénység. 2004. január 29. <http://www.fideszfrakcio.hu/index.php?CikkID=19525>

mogatások jelentik a család fő bevételi forrását. Összességében tehát az alacsony jövedelmű és szerény fogyasztású rétegek „termelődnek bővítetten újjá” (Matolcsy, 1998: 133–134.). A Fidesz-kormány társadalompolitikája (ld. pl. Lévai–Kiss, 1999; Ferge, 2000; Lakner, 2003) épp azt a célt szolgálta, hogy a munkával rendelkezők „újratermelése” erősödjön, és nem azt, hogy az alacsony jövedelműek felzárkózzanak és munkához juthassanak.

A megváltozott Fidesz-retorikának épp az a lényege, hogy az eddig figyelmen kívül hagyott, és erkölcsileg negatívan megítélt társadalmi csoportok is a párt látókörébe kerültek. Ez azonban csak elméleti lehetőség, mert a Fidesz-retorika másik eleme, a morális ítékezés nem szűnt meg. Harrach Péter, volt szociális miniszter a kormánykoalíció családtámogatási terveire reagálva a „dolgozni akaró”, illetve „akik nem szándékoznak dolgozni” kifejezéssel különböztette meg a támogatásra érdemes és kevésbé érdemes csoportokat.³

Mármost az a kérdés, hogy mindebből milyen szociálpolitika következik, illetve hogy következik-e egyáltalán bármilyen szociálpolitika? Nézetem szerint a Fidesz társadalompolitikája legfeljebb részben módosult: a munkával kapcsolatos morális ítékezés megmaradt, csak éppen a társadalom egy, a fentiek alapján pontosan meg nem határozható részét emelték be a morálisan elfogadható magatartás „sáncái közé”. A kívülmaradókra viszont a korábbi tapasztalatok alapján nem felzárkóztatás, hanem feltehetően erősödő kontroll várna egy újabb Fidesz-kormány hivatalba lépése esetén.

Érdemes közelebbről megvizsgálni a Fidesz márciusban bemutatott „Nemzeti Petíció” nevű dokumentumát is,⁴ amelyhez két hónap leforgása alatt egymilliót jóval meghaladó számú aláírást gyűjtött össze a párt. A petíció szerint vissza kell állítani az Orbán-féle lakástámogatási rendszert. Le kell állítani a privatizációt, és támogatni kell a magyar kis- és középvállalkozókat. A nyugdíjasok érdekében a kormánynak csökkentenie kell a gyógyszerek árát, és nem szabad újtárra engedni a kórház-privatizációt. A magyar gazdák érdekében a kormánynak módosítania kellett volna a költségvetést. A gáz és az egyéb energiahordozók árait nem szabad 5 százaléknál nagyobb mértékben növelni.

Ha e követeléseket nem egyszerűen demagógiának tekintjük, akkor azt látjuk, hogy a Fidesz a gazdaságba irányuló, egyre erőteljesebb állami beavatkozás igényét fogalmazta meg. A megnövekedett állami újraelosztás részben arra irányulna, hogy a *negatív újraelosztást* lehessen erősíteni: ezen a ponton a társadalmi egyenlőtlenségeket mélyítő lakástámogatási rendszer „restaurációjára” gondolhatunk (ld. Lakner, 2003). Más tekintetben a társadalmi merítés mégiscsak bővült a korábbi Fidesz-célzáshoz képest: az egészségügyi privatizáció ellenzése jó előre megakadályozhatja a legszegényebbeket hátrányosan érintő káros szelekció kialakulását – az már más kérdés, hogy a fennálló egészségügyi rendszer hozzáférései

³ Lásd pl. uo., valamint: A dolgozni akaró többgyermekes szülőktől vonná el a pénzt az MSZP. 2004. január 26. <http://www.fideszfrakcio.hu/index.php?CikkID=19377>

⁴ http://www.szabad-europa.hu/online/menu/letoltes/szorolap/nemz_peticio_szoro.html

egyenlőtlenségeire nem kínál megoldást. A gyógyszerek vagy az energiahordozók árának állami szabályozása nem tekinthető célzott támogatás követelésének, ám kétségkívül az alacsonyabb jövedelemmel rendelkezők kiadási arányait módosíthatná meghatározó mértékben, a számukra kedvező irányban.

A fentiek alapján tehát azt láthatjuk, hogy a vezető ellenzéki párt kommunikációs nyitást hajtott végre a társadalom alacsonyabb státusú rétegei felé. Eközben megtartotta a korábbi „középosztályos” Fidesz-társadalompolitika elemeit (kamattámogatáson alapuló lakáspolitika, családi adókedvezmény). Az állampolgárok életvezetésére vonatkozó előírások meghatározásának, a morális megítélés jogáról sem mondott le a párt. A szavazói táborba újonnan érkező társadalmi rétegek erős szelekcióval szembesülhetnek a támogatások odaítéléséről hozott döntések alkalmával, amennyiben a Fidesz kerül ismét kormányra.

1.2. Az MSZP ön-újraértelmezési kísérlete

A 2002-ben választásokat megnyerő Magyar Szocialista Párt helyzete 2004-re bizonytalanná vált. A 2003 közepéig jellemző kiemelkedő támogatottság eltűnt, sőt, 2004 elejére a Fidesz masszív fölénye jellemezte a politikai erőviszonyokat. Az első száznapos program által generált népszerűség megszűnt, megkérdőjeleződött a koherens szakpolitikai cselekvésre való képesség. 2003–2004 során öt szakaszban jelentettek be megszorító intézkedéseket (2003 nyarán 75 milliárd forint értékű takarékosági intézkedés, a 2004-es költségvetési tervezet, a lakástámogatási rendszerben érvényesített megszorítás 2003 végén, a 2004. februári 180 milliárdos és a 2004 nyári 150 milliárdos takarékosági csomag). Ebben a helyzetben szinte lehetetlenné vált az átfogó társadalompolitikai szempontok érvényre juttatása.

Az alábbiakban azt kívánom bemutatni, hogy a Medgyessy-kormány 2002-es programja már hordozta az arculat elmosódásának és a pozíciók megingásának lehetőségét. Ezután azt mutatom be, miként próbált változtatni ezen a helyzeten előbb Medgyessy Péter, majd az őt a kormányfői pozícióban feváltó Gyurcsány Ferenc.

1.2.1. A „JÓLÉTI RENDSZERVÁLTÁS” PROGRAMJA

A Medgyessy Péter vezette kormány társadalompolitikai ambíciója nem volt kisebb 2002-ben, mint egy „jóléti rendszerváltás” levezénylése. A 2002-es kormányprogramnak is központi eleme volt a foglalkoztatás növelése, valamint a munkára ösztönzés. A kormányprogram szövegelemzése, és az egyéb politikai nyilatkozatok vizsgálata azonban arra utal, hogy ez nem kapcsolódott össze olyan morális ítéletekkel, mint a Fidesz politikusainak megszólalásaiban. Inkább úgy tűnik: az MSZP–SZDSZ koalíció abból indult ki, hogy az állampolgárok dolgozni szeretnének önmagukért és a családjukért, s ehhez lehetőséget kell adni nekik. Továbbá, hogy vannak olyan feltételek – ilyen például a szociális és gyermek-fel-

ügyleti szolgáltatások megerősítése –, amelyek alapvetően szükségesek a munkába álláshoz és a munkára ösztönző politika sikeréhez.

A 2002 májusában benyújtott kormányprogram⁵ teljesítésének peremfeltétele volt az erőteljes gazdasági növekedés: ettől várta a hivatalba lépő kabinet, hogy szerteágazó céljainak anyagi fedezete megteremtődjék. Néhány példával érzékeltetni lehet, miben állt a társadalmpolitikai célok e szerteágazó volta. A családpolitikában célul tűzték ki, hogy *minden* gyermeket vállaló család helyzetét állami eszközök felhasználásával javítsák. A kormány egyidejűleg kívánta megtartani a családi adókedvezményt, valamint jelentősen emelni a családi pótlék 1998 óta „befagyott” összegét. Ez nemcsak a támogatásokra fordítható források igen jelentős növelését igényelte volna, de azt is jelentette: a kormány nem kíván döntést hozni abban, hogy egy természete szerint negatív újraelosztást eredményező eszközt, az adókedvezményt (ld. Titmuss, 1991; Sinfield, 1999), vagy pedig egy egyenlősítő univerzális ellátást kíván-e családtámogatási politikája középpontjába állítani. Még talán ez az elmentmondás is mérsékelhető – ha fel nem is oldható –, ha az adókedvezményeket mérséklük, és az így felszabadult forrásokat átirányítják a családi pótlékhoz. Így nemcsak anyagi eszközöket nyerhettek volna a pozitív újraelosztáshoz, hanem a célzás iránya is módosul. Ilyen döntés azonban a Medgyessy-kormány ideje alatt nem született.

A lakástámogatás terén szintén a megtartás és bővítés stratégiáját hirdette meg a koalíció. A vagyonos és/vagy magas jövedelmű társadalmi csoportokat egyértelműen kedvezőbb helyzetbe hozó, Orbán-féle lakástámogatási rendszer megtartása mellett kívánták az alacsonyabb státusúakat megcélzó programokat – bérlakásépítés, nyugdíjasházak, garzonlakás-építés – elindítani. Itt hasonló probléma áll elő, mint a családtámogatások terén: a minden elképzelhető irányba kiterjesztett állami lakástámogatás finanszírozása az ellehetetlenüléssel fenyeget (ez be is következett), továbbá nem mond semmit sem arról, hogy a terheket és előnyöket a kormány milyen módon kívánna elosztani a társadalmi csoportok között.

Az egészségüggyel kapcsolatos, egyik legfontosabb ígéret az volt, hogy az új kormány mintegy 100 milliárd forint *többletforrást* juttat a rendszerbe. Ez nem kizárólag a 2002 őszén életbe léptetett béremelésre, hanem a strukturális változtatásokra is vonatkozott a kormányprogram szövege szerint. A szerkezeti átalakítás részét képezte volna a fejlesztés és a regionalitás szerepének erősítése az ellátásban, valamint az új intézményi formák létrejöttének ösztönzése is. Már a kormányprogram megemlíti a *befektetők* bevonásának és a szakellátások *privatizációjának* lehetőségét, egyértelművé téve: nem csak szakmai befektetők megjelenését tartanak lehetségesnek a kormánypártok. Ennek ismeretében nem nevezhető váratlanoknak a 2003-ban benyújtott – majd formai okok miatt az Alkotmánybíróság által megsemmisített – kórház-privatizációs törvény, és a 2004-es ellátásszervezésről szóló javaslat sem. Legfeljebb az lehetett kér-

⁵ A nemzeti közép, a demokratikus koalíció Kormányának programja. <http://index.hu/politika/belfold/program02062/>

déses 2002 májusában, hogy a koalíció szándéka mennyire komoly, illetve, hogy mikor kívánja konkretizálni elképzeléseit.

1.2.2. A MEDGYESSY-KORMÁNY ÚJRAPOZICIONÁLÁSÁNAK KÍSÉRLETE

A kormányprogram teljesíthetőségének alapvető feltételeként megjelölt, masszív és folyamatos gazdasági növekedés nem következett be, sőt jóval elmaradt a kormány várakozásaitól, s a 2004-ben Magyarországgal együtt csatlakozó kelet-közép-európai országokhoz viszonyítva úgy tűnt, hogy az ország jóval a lehetőségei alatt teljesít.⁶ Ezzel párhuzamosan a gazdaság egyensúlyi mutatói kifejezetten rossznak bizonyultak. 2003 közepétől többször jelentettek be megszorítást a pénzügyi kormányzat vezetői, s ez a társadalompolitikai szempontból stratégiai jelentőségű ügyeket is érintette. 2003 végén, a megszorítás egyik lépéseként került sor arra, hogy a költségvetésnek igen nagy terhet jelentő, állami kamattámogatásra épülő lakáshitelezésben a kormány korlátozásokat vezessen be. Ezzel „felülről zárta” a rendszert, szűkítve a legmagasabb jövedelmű csoportok támogatásokhoz való hozzáféréseinek lehetőségét. Ám a megszorító – és nem a társadalompolitikai igazságosság által vezérelt – döntési logikára utal, hogy eközben „lent” nem nyitotta ki a rendszert: nem tette könnyebbé a hátrányosabb helyzetű csoportok támogatáshoz jutását (Lakner, 2003). A politikai szempontból legsúlyosabb esemény az volt, hogy 2004 elején nyilvánosságra került: a 2003-as költségvetési deficit a várakozások felett alakult, így a 2004-es költségvetés is rosszabb pozícióból indult, mint amire kalkulálták. Ez többek között a pénzügyminiszter leváltáshoz vezetett.

Ilyen előzmények után különös jelentőséget kapott a miniszterelnök „országértékelése”, amelyet az amerikai elnök évenkénti „State of the Union” szónoklatának mintájára „Beszéd a Köztársaságról” névvel illetnek. 2004 februárjában Medgyessy Péter a fent leírt gazdasági problémákkal számot vetve politikája prioritás-váltását jelentette be.⁷ A kormányfő elismerte: „túlbecsültük gazdaságunk erejét”. Mivel pedig ez aláássa a teljes társadalomra kiterjesztett fejlesztési programok anyagi alapját, a miniszterelnök rákényszerült, hogy világos politikai és társadalompolitikai prioritásokat jelöljön ki: „szűkösebb lehetőségeinket azok felé kell fordítani, akiknek a legnagyobb szükségük van rá”. Máshelyütt is megjelenik a beszédben az esélyteremtésnek, a kirekesztés visszaszorításának, az egyenlőtlenségek csökkentésének szükségessége.

Mindennek eléréséhez elsődleges célként a gazdasági teljesítmény növelését jelölte meg, hogy „több jólét” keletkezzen, ám ennek elosztására eszerint már az új prioritások figyelembevételével kerülne sor. A jobb gazdasági teljesítmény elérésének legfontosabb eszközeként a miniszterelnök „több levegőt” juttatott volna a gazdaság szereplőinek, az állami bürokrácia visszaszorításával csökkentve az állam újraelosztó szerepét. Eszerint a takarékoság fő területe a közigazgatás karcsúsítása, s *nem* a szociális ellátások visszanyesése lett volna: ez a korábbi évekhez képest

⁶ Lásd pl. Magyarország a sereghajtók között. *Népszabadság*, 2005. január 5. <http://www.nol.hu/cikk/347001/> és Emerging-market indicators. *The Economist*, 2004. december 18–31.

⁷ Beszéd a Köztársaságról. 2004. február 16. www.miniszterelnok.hu

– hogy csak a Bokros-csomag bevallottan „népnevelő” célzattal is bevezetett szociális restrikciójára utaljunk – mindenképpen jelentős szemléletbeli változás. Az egészségügy kiemelten megjelent a beszédben: egyfelől a miniszterelnök célul tűzte ki, hogy 2010-re három évvel emelkedjen a magyar lakosság várható átlagos élettartama (ne feledjük: a 2002-es kormányprogram szerint az „egészség évtizedét” éljük, bár ezt a szlogent szinte elfelejtette a koalíció). Másfelől, az egészségügy finanszírozásának közelebről meg nem határozott átalakítása is megemlíttetett.

A beszéd fenti elemei szinte azonnal a feledés homályába merültek, mert a kormányfő beszéde három politikai javaslattal zárult: a parlamenti pártok közös európai parlamenti listája, a köztársasági elnök közvetlen választása, kisebb parlament. Aligha kételkedhetünk abban, hogy a miniszterelnök tisztában volt azzal: beszéde többi része zárójelbe kerül, ha ilyen súlyú és ennyire vitatható politikai kezdeményezésekkel áll elő. Itt nem elemezve ennek okait, azt rögzíthetjük, hogy a beszédnek a javaslatok előtt elmondott szakaszai voltak a jelentősebbek és a komolyabb hatást kiváltóak, hiszen a társadalompolitikai prioritások átrendezéséből a szociálpolitika átalakítására tett javaslatok következtek a tavasz és az ősz folyamán, például a családtámogatás, a lakástámogatás és az egészségügy terén is. A tévesen „közjogi” javaslatokként elhíresült politikai petárdák viszont hetek alatt eltűntek a közéletből.

Az is figyelemre méltó, hogy a pozitív újraelosztást célul kitűző beszéd elvi szinten mennyire hasonlított a szeptemberben benyújtott Gyurcsány-féle kormányprogramhoz. A két szöveg között a politikai stílus, valamint az előterjesztő politikai támogatottságának eltérő mértéke volt a döntő különbség.

1.2.3. A GYURCSÁNY-PROGRAM: AZ ÚJRAELOSZTÁS „FELTALÁLÁSA”

„Több lehetőséget a nélkülözőknek, több felelősséget a tehetőseknek” – talán ebben a mondatban ragadható meg Gyurcsány Ferenc programjának lényege, amelyet 2004 szeptemberében terjesztett az országgyűlés elé. A „Lendületben az ország!” című dokumentum,⁸ amely alcímében a „szabad és igazságos” Magyarország megteremtését nevezte meg feladatként, átvéve az „Új Magyar Szociáldemokrácia” program⁹ fő szófordulatát, a következő társadalmi rétegeket jelöli meg célcsoportjaként: idősek, nők, gyermekek, fogyatékkal élők, munkavállalók és alkalmazottak, hátrányos helyzetű csoportok.

A program célja ezzel együtt a gyors gazdasági növekedés és a gazdasági mutatók szilárd egyensúlyának megteremtése. Miközben a kormányprogram a fenti csoportok érdekében aktív állami szerepvállalást ígért, addig másutt az állampolgárok erősödő öngondoskodását tartotta szükségesnek. Ez az állami takarékoság egyik forrásaként jelenik meg, egyértelművé téve: az aktív szerepvállalás mellett az állam egyes területekről visszavonul. Sőt, a program lényege éppen az, hogy egységben, ha tetszik, társadalompolitikai igénnyel jelöli ki prioritásait: a hátrányo-

⁸ Lásd pl. http://www.miniszterelnok.hu/gss/alpha?do=2&st=1&pg=10&m13_doc=19&m11_act=4

⁹ www.szocialdemokracia.hu

sabb helyzetű rétegek segítésének *feltétele*, hogy más csoportok támogatását az állam mérsékelje, vagy megszüntesse.

Az elképzelés lényege, hogy *mérséklődik az állami újraelosztás* – ennek jegyében például csökken a személyi jövedelemadó mértéke, és privatizálnak egyes állami cégeket –, ám a kevesebb állami bevételt a megjelölt társadalmi csoportokra koncentrálják.

Az szja kétkulcsossá tétele mellett konkrét ígéretként jelent meg a lakástámogatás területén a hitelgarancia-alap létrehozása, a „felszocpol” kiterjesztése, valamint a lakásbérlet támogatása. Az egészségügyi rendszert illetően a kormányprogram rögzíti, hogy a szisztéma gyökeres átalakítására van szükség, s ennek egyik fő eszközeként a *magántőke bevonását* nevezi meg. Ugyanakkor 2006-ig a kormány nem vállalja e még oly szükségesnek ítélt alapvető változtatásoknak a menedzselését. Néhány, reálisan megvalósíthatónak vélt konkrétumra szorítkozott: a népegészségügyi program folytatása, a betegjogok érvényesülésének erősítése, a sürgősségi ellátás fejlesztése, a mentőautók cseréje stb. Figyelemre méltó, hogy a program az egészségügyi ellátás tekintetében egy kötelező alapbiztosítási csomag meghatározását tűzte ki feladatul, s emellett az előtakarékoságot és – újfent – az öngondoskodást ösztönözné, miközben kedvezményekkel segítené a magánbefektetéseket. Bár átfogó egészségügyi program megvalósítására nem kerül sor 2006-ig, a Gyurcsány-kormány hosszabb távú elképzelései között a fentiek szerint nem éppen az Esping-Andersen által leírt szociáldemokrata típusú jóléti állam (Esping-Andersen, 1991) létrehozásának céljára ismerhetünk rá. A „kötelező alapsomag, plusz a kinek-kinek ereje szerinti öngondoskodás” rendszere inkább a duális ellátórendszer létrehozására irányuló tudatos törekvést mutatja.

Összességében azt láthatjuk, hogy 2002-höz képest több helyütt jelentősen módosult az MSZP és az általa vezetett kormány társadalompolitikája. Hivatalba lépése idején Medgyessy Péter úgy vélte: sem elvi, sem pénzügyi érvek nem szólnak amellett, hogy társadalompolitikai prioritásokat jelöljön meg. *A társadalom* modernizációját tartotta általános célnak, s bár a hátrányos helyzetűek támogatását egyértelműen emelni kívánta, ebből nem vonta le azt a következtetést, hogy ennek másutt a támogatás mérséklését kell jelentenie. 2004 elejére a helyzet megváltozott: a mindent fedezni hivatott növekedés mérséklődésével célcsoportok kijelölése vált szükségessé. A gazdaság neoliberális módszereket alkalmazó szanalása és beindítása került előtérbe. A Gyurcsány-kormány, ha lehet, méginkább piacbarátnak bizonyult, ám a redukált állami elosztással sokkal pontosabban kívánta megcélozni a meghatározott társadalmi rétegeket. További jellemzője a Gyurcsány-programnak, hogy sokkal több konkrétumot tartalmaz, mint a Medgyessy-féle, vagy a 2004-es „Beszéd a Köztársaságról”. A tartalmi hasonlóságban minden bizonnyal szerepe volt a Medgyessy-érával vállalt folyamatosságnak: már futó vagy kidolgozás alatt álló projekteket is beemeltek az új kabinet programelemei közé.

Ezzel együtt is látható – s ez fő megállapításom –, hogy a Gyurcsány-kormány programja nem annyira irányváltást jelzett, mint inkább *egy kikristályosodási folyamat végét*. A mindenkire kiterjedő, „célzás nélküli célzást” fokozatosan váltották fel a világos társadalompolitikai prioritások.

Ez nyomon követhető célja volt már Medgyessy Péternek is, ám – s ez a döntő különbség – ehhez az irányváltáshoz két év után ő már *nem kapott politikai támogatást*. Gyurcsány Ferenc egy, már megkezdett váltást vezényelt le, s a politikai kommunikáció tekintetében mindenképpen radikalizálta azt. Az elosztásról folytatott viták az újdonság erejével hatottak a magyar politikai közbeszédben, még akkor is, ha valójában triviális összefüggések bemutatásról volt szó. A lényeg az volt, hogy a kormányoldal pártjainak és szavazóinak támogatásával az új kormányfő a politikai napirendre tudta emelni a maga társadalompolitikai szempontjait. Ez politikai szempontból azért volt racionális, mert míg a létbiztonságot hangsúlyozó Fidesszel szemben a Medgyessy-kormány a restriktív „elkövetőjének” szerepébe kényszerült, amely az ország erejének „zsugorodásáért” felelős, addig a Gyurcsány-féle retorika kihívást jelent a Fidesz számára. Ez az ellenzéki pártot is szociálpolitikai elképzeléseinek pontosítására, részletezésére készítheti: verseny alakulhat ki a két tábor között a szociálpolitikában, esetleg növelve e terület politikai súlyát.

2. Szakpolitikai kísérletek

2.1. Meg nem valósult egészségügyi ellátásszervezés

Az egészségügy régen halasztott, átfogó reformjához 1990 óta hiányzott, hiányzik a politikai akarat, valamint ezzel összefüggésben egy olyan program, amely egyszerre felel meg a szakmai és a politikai elvárásoknak. Ebből adódóan a reform egyre inkább valamiféle misztikus ködbe vész, s a politikai szereplők többnyire tartózkodnak a reform mibenlétére vonatkozó elképzeléseik megfogalmazásától. Ez vélhetően nem is esik nehezükre, hiszen kiforrott elképzelésük valószínűleg nincs is. Az egészségügyi reform tehát – immár másfél évtizede – olyasvalami, amelynek szükségességét mindenki elismeri, ám bevezetésének elkerülésében konszenzus van a pártok körében.

Ehhez képest meglepő volt, hogy az egészségügy finanszírozási rendszerének átalakítását kilátásba helyező Medgyessy-beszéd után *valóban* terítékre került egy ezt célzó program. A kormány elég közel is állt ahhoz, hogy megvalósítsa. Az egészségügyi szervezőkre vagy másképp: egészségügyi ellátásszervezőkre épülő program élénk szakmai és politikai vitát váltott ki, s végül Medgyessy miniszterelnökkel együtt bukott meg.

2.1.1. AZ ELLÁTÁSSZERVEZŐI RENDSZER LÉNYEGE

A Medgyessy-kormány által többször megtárgyalt és átalakított reformjavaslat lényegében egyfajta kvázipiacot (ld. Le Grand, 1996) hozott volna létre az egészségügyben. A kötelező társadalombiztosítás és az egészségügyi rendszer *közfinanszírozása fennmaradt volna*, ám a szolgáltatás irányítóiként az ország minden régiójában az egészség- vagy ellátásszervezők léptek volna a rendszerbe. Esetükben azonban nem csupán arról lett volna szó, hogy a közpénzzel hatékonyabban gazdálkodva megtakarításhoz segítik az államot. Ebben az esetben mindig felmerülhet az a kérdés,

hogy ha ismertek a hatékonyabb gazdálkodás lehetőségei, akkor voltaképp miért is nem az állam használja ki ezeket? Az ellátásszervezők a reformterv szerint nemcsak a szolgáltatás felelősei, hanem befektetők is lettek volna. Amellett tehát, hogy a reformterv szerint az ellátásszervezők menedzseri tudást hoztak volna a rendszerbe, meghatározott összegű befektetést is végre kellett volna hajtaniuk. Ez összhangban állt a Medgyesy-féle kormányprogrammal: többletforrások bevonása az egészségügybe, mégpedig *kívülről*, anélkül, hogy a költségvetés más területeitől kellene elvonni. A várakozások szerint hatékonyabban gazdálkodó ellátásszervezők meghatározott idő után a megtakarítás egy részét kötelesek lettek volna visszaforgatni a rendszerbe, ám a megtakarítás egy jóval kisebb hányadát profitként könyvelhették volna el. Az elképzelés nem zárta ki semmilyen befektetői csoport megjelenését az egészségügyben, de a százmilliárd forintos tőkekötelezettség nyilvánvalóan a nullára csökkentette volna annak lehetőségét, hogy például önkormányzatok vagy az intézményekben dolgozó orvosok társulásai lépjenek fel ellátásszervezőként. A nagy összegű befektetés azért is szükséges lett volna, hogy megteremtődjenek az EU-pénzek befogadáshoz szükséges önrész alapjai: az állam ezt sem saját költségvetéséből kívánta rendezni a közszféra e kiemelt területén.

A reformterv a tőkebevonáson kívül egy másik központi célt is kitűzött: váltást az egészségügyi teljesítmény megítélésében és díjazásában. A megelőzés és a gyorsabb gyógyulás vált volna a finanszírozás alapjává, szemben a homogén betegcsoportokra épülő pontrendszerrel, amely abban teszi érdekeltté a szolgáltatókat, hogy a hivatalos társadalombiztosítás felé minél súlyosabb betegséget jelentsenek, és minél költségesebb kezeléseket írjanak elő. A megelőzés és a gyorsabb gyógyítás előtérbe helyezése arra a feltételezésre is válasz kívánt lenni, hogy a profitérdekelt magánbefektetők a költségcsökkentés érdekében „alulkezelik” majd a betegeket, illetve a legnagyobb egészségi kockázattal jellemzett társadalmi csoportok tagjait kitalozzák a klienskörből. A reformterv kidolgozói szerint a finanszírozás éppen az egészséges polgárok száma után járt volna az ellátásszervezőknek, akik így a minél gyorsabb, minél maradandóbb gyógyulásban, illetve a megbetegedést megakadályozó programok szervezésében lettek volna érdekelték. Ezt az elképzelést azonban nem támasztotta alá – legalábbis a nyilvános anyagokban biztosan nem – olyan számítási modell, matematikai formula, amely ezt az új támogatáskalkulációt igazolta volna. Ettől kezdve igen nehéz megítélni az egész reformterv realitását.

Emellett más problémák is felmerültek: az ellátásszervező által meghatározott „ellenőrzött betegutak” a szabad orvosválasztás megszűnésének lehetőségét vetették fel. Utóbbit a kormánybiztos folyamatosan cáfolta, ám ezzel az ellenőrzött betegutak szigorú nyomon követésének elve sérült. Problémát jelenthetett volna az is, hogy régióként egy-egy ellátásszervező működött volna, így egy államilag erősen ellenőrzött, de mégiscsak magánkézben lévő monopólium kezébe került volna többszáz ezer állampolgár egészségügyi ellátása. A társadalombiztosítás-ellátásszervező erőviszony is nehezen ítélné meg, tekintve, hogy a tb hatósági funkciókat látott volna el, ám az ellátásszervezők százmilliárdos befek-

tetésükre hivatkozhattak volna, s gazdasági erejükre támaszkodva tárgyalhattak volna az állam képviselőivel. A monopólium-problémát csak színezte, hogy az előterjesztés szerint Budapesten, tekintettel a lakosság számára, több szolgáltató is megbízást kaphatott volna: Budapesten tehát az ellátásszervezők nemcsak a „koncesszió” megszerzésében, hanem a szolgáltatásnyújtásban is versengtek volna, de sehol másutt nem.

2.1.2. POLITIKAI VITA AZ ELLÁTÁSSZERVEZÉSRŐL¹⁰

Az ellátásszervezésről szóló javaslattal 2004. április közepén jelentkezett a kormány,¹¹ s ezt az 1999 óta létező irányított betegellátási rendszer (ibr) kibővítéseként, továbbfejlesztéseként mutatta be. Ehhez az értelmezéshez a reformért felelős kormánybiztos mindvégig ragaszkodott, habár a profitérdekelt magánbefektetők jelenléte döntően különbözött az ibr struktúrájától. A javaslatot először májusban vették a kormányülés napirendjére, majd augusztus 13-án került sor az „A térségi egészségügyi szolgáltatóról és a regionális egészségfejlesztésről szóló törvényjavaslat” nevű, tartalmában is többször módosított reformterv hivatalos bejelentésére. Kökény Mihály egészségügyi miniszter elmondta: megküldték a javaslatot a szakmai szervezeteknek, és bár minden „ésszerű” indítványra nyitottak, *az alapelvektől nem hajlandóak eltérni*. Ennek érdekében vállalják a konfliktusokat is. Kárpáti Zsuzsa, az MSZP egészségügyi munkacsoportjának vezetője azt közölte, hogy a térségi ellátásszervezésről szóló javaslatot a testület *támogatja*.¹²

A miniszter által jelzett szakmai egyeztetés valójában soha nem létezett. Pontosabban: nem volt olyan fórum, amelyen valamennyi érdekelt részt vett volna. Az első reformváltozatot április 16-án kapták meg a szakmai szervezetek, április 19-i véleményezési határidővel. A Magyar Orvosi Kamara elnöke, Éger István úgy nyilatkozott: „sokként” érte őket a koncepció híre, s bár több kérdésről is folyamatosan egyeztettek a szakminisztériummal, nem tudtak arról, hogy ilyen jellegű törvényjavaslat készülne. A Kórházszövetség szerint megszűnnének a szakmai garanciák azzal, hogy az egészségügyi szolgáltatók nem lehetnek ellátásszervezők, és ezentúl nyereségérdekelt gazdasági társaságok döntenék el, milyen szolgáltatásokat vehet igénybe egy beteg.¹³ Ekkor ugyanis a reformterv készítői még *kizárólag* pénzügyi befektetőkben gondolkodtak, s csak később, valóban a szakmai szervezetek nyomására engedtek ebből az elgondolásból. Ugyanakkor az is tény, hogy a befektetesként elvárt összeg nagysága szinte kizárólag elméleti lehetőséggé tette, hogy egy szakmai közösség jelenjen meg az ellátásszervezésben.

A kormány döntésének megfelelően a nyár folyamán 10 munkacso-

10 E résznél köszönetet kell mondanom Szrimác Dóra harmadéves hallgatónak: kutatómunkájának eredményeit felhasználtam a vita menetének felvázolásában.

11 Jövőre országossá válik az irányított betegellátás rendszere. 2004. április 15. <http://www.magyarorszag.hu/hirek/egeszseg/egeszseguyireform20040415.html>

12 Radnai: jövőre 60 milliárdot hozhat az új szervezői rendszer. Az *MTI* 2004. augusztus 13-i híre alapján.

13 Egészségügyi sokkterápia. *Magyar Nemzet*, 2004. április 17.

portban 45 szervezet 250 szakértője véleményezte a reformtervet.¹⁴ A munkacsoportokban folytatott egyeztetésre azonban épp a legfontosabb, s a legnagyobb nyilvános és nem nyilvános érdekérvényesítési potenciállal rendelkező szervezetek nem fogadták el a meghívást. Az orvosi kamara, a Kórházszövetség és az Egészségügyi Dolgozók Demokratikus Szakszervezete (EDDSZ) a Nemzeti Egészségügyi Kerekasztalt (NEK) hívta életre, s erre meghívást kaptak a parlamenti pártok és a kormány képviselői, a szakmai kamarák, szakmai testületek, a tudományos élet és a szakszervezetek küldöttei, valamint a betegszervezetek és a fogyatékkal élők szervezeteinek delegáltjai. A június 1-jei alakuló ülésen azonban nem vettek részt a kormány és a kormánypártok képviselői, mert hivatalos közleményük szerint az az európai parlamenti választás kampányának részévé vált. Távol maradtak a fogyatékos- és betegszervezetek, az ágazati szakszervezetek azonban képviseltették magukat az alakuló ülésen. A NEK határozatban utasította el a kormány ellátás-szervezési koncepcióját, mert álláspontjuk szerint az jelentős szerephez juttatná a magántőkét az egészségügyi rendszer finanszírozásában.¹⁵

A szakmai ellenállásban megjelentek egyfelől a „sokkszerűséggel” kapcsolatos előbb jelzett érvek, s tény: a koncepció jelentőségéhez képest még a másfél hónapon át tartó munkacsoportos egyeztetés sem tűnik túlságosan hosszú időnek. Az Egészségügyi Gazdasági Vezetők Egyesületének elnöke októberben – a reform bukását követően – fogalmazta meg ennek az álláspontnak a lényegét. Eszerint ugyan az ágazat szerkezeti és finanszírozási reformja nem tűr halasztást, remélhetően belátja a kormány: társadalmi konszenzus, pénz, alternatíva és az egészségügyi szakma támogatása nélkül bűn és felelőtlenség reformot csinálni.¹⁶ Mindazonáltal az is kérdés, hogy milyen reformot támogatnának az egészségügy legfontosabb érdekképviselői. Miközben az általuk megfogalmazott szakmai kételyek közül sokra valóban nem tudott megnyugtató választ adni a kormány, illetve a magántőke bevonását illetően *konceptiónális ellentétéről* beszélhetünk, az is felvethető, hogy az egészségügy fennálló struktúrájának hasznát élvező, a hierarchia csúcsán álló egészségügyi vezetők nem különösebben motiváltak bármiféle átalakítás levezénylésében, vagy akár csak a támogatásában.

Az ellenzés egy másik dimenzióját jelentette a reformkonceptió *tartalmának* elutasítása. Donkáné Verebes Éva, független egészségügyi szakértő szerint egy ennyire „zavaros filozófiájú” rendszer inkább csak ronthat a jelenlegi helyzeten. Szakmailag kidolgozatlanok ítélte az ellátás-szervezői tevékenységet, mondván, hogy a reform koncepciójában nincsenek megfogalmazva a szakmai elvárások, s tisztázatlanok a rendszerbeli kapcsolataik. Az egészségügy piacán monopolhelyzetet teremtene a szisztéma, s ezzel nem fér össze a társadalmi kockázatviselés, a szolidaritás elve. Nincs válasz arra, hogy mi történik, ha a pályázaton elnyerhető ellátási területek nem fedik le az egész országot, tehát ha az

14 Törvényjavaslat az egészségügyi reformra. A Radnai György kormánybiztossal az *Info Rádió* által készített interjú leírata. 2004. augusztus 15.

15 Elutasította a kormány koncepcióját a NEK. 2004. június 1. <http://www.nol.hu/cikk/320468/>

16 Egyetértés nélkül bűn reformot csinálni. *Világ gazdaság*, 2004. október 1.

állampolgárok egy része a „szervezett ellátás” részese lesz, míg a többiek a „hagyományos” rendszerben maradnak. Ez rögtön az alkotmányos jogok sérülését is felveti. További probléma, hogy nem dolgozták ki a fejkvóta felosztásának rendjét. Nem láthatóak a káros szelekció elkerülésének garanciái: ha az ellátásszervezőknek megmarad a lehetősége a számukra kedvező finanszírozású páciensek kiválogatására, akkor ezzel a szakértők élni is fognak. Ez pedig a több biztosítás, egyéni kockázati egészségügy finanszírozáshoz vezető első lépés lehet.¹⁷ A végső kritika abban állt – s ez összefoglalja az egészségügy szakmai szervezeteinek legfontosabb problémáját –, hogy a rendszer tönkretelheti az állami és önkormányzati kórházi szférát, s kialakulhat a társadalmi megkülönböztetésen alapuló, diszkriminált egészségügyi ellátás.¹⁸

Az ellenzék vezető pártja az ellátásszervezői reform kritikáját összekapcsolta új típusú szociálpolitikai retorikájával, valamint az abba ágyazott „bankárkormány”-ellenes felszólamlásokkal. A Fidesz szerint sehol a világon nincs ilyen típusú (és ilyen rossz) rendszer, mint amit a kormány bevezetni szándékozik. A multinacionális bankok felvásárolják majd a magyar egészségügyet, a befektetők profitérdekelték lesznek, s ennek megfelelően is fognak viselkedni: pénzt vesznek ki a rendszerből. A pénzügyi logika fogja működtetni az egészségügyet, felülírva az orvost, háttérbe szorítva a gyógyítást. Az ellátásszervezők a betegeknek a szükségestől elmaradó mértékű kezelésében lesznek érdekeltek, hiszen így tudnak megtakarításra, azon keresztül profitra szert tenni. Az irányított betegutak létrehozása következtében megszűnik a szabad orvosválasztás. Közvetlen kifizetést követelő ellátások jelennek meg a rendszerben: az ellátásszervező által javasolt betegút „megkerülése” fizetési kötelezettséghez vezet (a reformterv első változata valóban erről rendelkezett, de az ezzel kapcsolatos kritika e pont kiiktatása után sem szűnt meg). Mikola István volt egészségügyi miniszter egyenesen „életellenesnek” nevezte a reformjavaslatot.¹⁹

2.1.3. AZ ELLÁTÁSSZERVEZŐI KONCEPCIÓ BUKÁSA

Paradox módon a reformterv nem a bírálatok keresztüzében kapott gyógyíthatatlan sebeket. Ameddig a kormányoldalon megszerezhetőnek tűnt a támogatás, addig komoly esélye volt annak, hogy 2005-ös indulással a reform realizálódik. Ezzel kapcsolatban idézhető Kökény Mihály egészségügyi miniszter vagy Radnai György több kijelentése, amely a politikai akarat meglétéről szólt.²⁰ Mint láttuk, 2004. augusztus 13-án a kormány döntött arról, hogy a parlament elé terjeszti a törvényjavaslat véglegesnek szánt változatát. Ráczy Jenő, akkori egészségügyi helyettes államtit-

17 Hozzátehetjük: az alapsomagban és öngondoskodásban gondolkodó Gyurcsány-program szellemiségétől egyáltalán nem áll messze az a szellemiség, amelynek gyakorlatba ültetésétől az idézett egészségügyi szakértő tartott.

18 Az ellátásszervezés buktatói. 2004. július 26. www.weborvos.hu

19 A bankvilág veszi át az irányítást az egészségügyben. 2004. május 5. <http://www.fideszfrakcio.hu/index.php?CikkID=23091>

20 Lásd a Kökény Mihállyal készült interjút az *Info Rádió* Aréna című műsorában. 2004. június 30., az adás leirata, valamint: Törvényjavaslat az egészségügyi reformra. A Radnai György kormánybiztossal az *Info Rádió* által készített interjú leirata. 2004. augusztus 15.

kár, a Gyurcsány-kormány egészségügyi minisztere néhány nappal később Brüsszelben tárgyalta a reform szempontjából kulcsfontosságú EUPénzek igénybe vételének lehetőségéről. Nyilatkozata szerint „a nem cselekvés kockázata sokkal nagyobb, mint a cselekvésé” az egészségügyben.²¹ Némi törést hozott a végső elhatározást kommunikáló kormányoldal megszólalásaiban, hogy az MSZP egészségügyi munkacsoportja négy nappal a kormányülés után újabb feltételekhez kötötte a javaslat támogatását. De ekkor is állították: lesz reform²².

Ehhez képest szeptemberben már „reformválságról” cikkeztek a lapok, s úgy tűnt, nem sok politikai szereplő támogatná a reformterv életben tartását.²³ A fordulat oka egyértelmű: időközben megbukott a miniszterelnök. Éppen abban az időszakban, amikor a végső döntést kellett volna meghozni a reformról, s amikor ezt a döntést minden MSZP-s, koalíciós fórumon és a széles nyilvánosság előtt is képviselni kellett volna. A nagy politikai erőfeszítésekkel összekovácsolt, és sosem túl erős reformpárti támogatói kör egy pillanat alatt széthullott, hogy aztán többé ne is álljon össze. Szintén szeptemberben már olyan értesülések láttak napvilágot, hogy a reformkoncepció buktatóit megismerő Gyurcsány Ferenc miniszterelnök-jelölt a reform bevezetésének előnyeit és hátrányait mérlegelve az utóbbiakat találja nagyobb súlyúnak.²⁴ Végül a sajtóban már a kormányprogram bemutatása előtt megjelent, hogy nem lesz reform. Mi több, napvilágot látott, hogy már augusztus közepe óta, tehát az MSZP-s egészségügyi munkacsoport újabb kritikája, illetve Medgyessy Péter végzetes meggyengülése és bukása óta nem is volt már szó a Radnai-féle reformtervezet megvalósításáról.²⁵ Ez a kormányprogramban már világosan látszott: a kormányfő azt képviselte, hogy bár szükségesnek látja a reformot, egyelőre mégis csak kisebb lépéseket tervez ezen a területen.

2.2. Hangsúlyváltás a családtámogatási rendszerben

2.2.1. A MEDGYESSY-KORMÁNY CSALÁDTÁMOGATÁSI LÉPÉSEI

A Medgyessy-kormány munkájának 2004. májusi értékelésekor a családtámogatási rendszer hét területén számoltak be előrelépésről az MSZP szakpolitikuskai. Emelkedett a családi pótlék, a gyés, az anyasági és a rendszeres gyermekvédelmi támogatás összege, valamint a keresetek emelkedésével a gyed is. Új elem volt az ellátó rendszerben, hogy a nagyszülők nem veszítik el nyugdíjjogosultságukat a gyés idejére, s hogy az édesapák is fizetett születési szabadságot vehetnek igénybe.²⁶

21 Van-e reform EU-támogatás nélkül? *Népszava*, 2004. augusztus 17.

22 Az egészségügyi reform elvész, vagy ismét átalakul? *Magyar Hírlap*, 2004. augusztus 18.

23 Reformválság az egészségügyben. *Népszabadság*, 2004. szeptember 22.

24 Egészségügyi reform: egyre több a kérdőjel. *Magyar Nemzet*, 2004. szeptember 21.

25 Új egészségügyi reformterv készül, a régi megbukott. *Magyar Hírlap*, 2004. szeptember 23.

26 Családtámogatások a Medgyessy-kormány idején. 2004. május 13. <http://www.mszp.hu/index.php?gcPage=public/hirek/mutatHir&fnHid=50140>

1. táblázat A családi pótlék összege 2002-ben és 2004-ben
(forintban, gyermekenként).

	2002	2004
1 gyermek	3800	4900
2 gyermek	4700	5900
3 gyermek	5900	7500
Fogyatékossgal élő gyermek	10500	13300

Forrás: Családtámogatások a Medgyessy-kormány idején. 2004. május 13.
<http://www.mszp.hu/index.php?gcPage=public/hirek/mutatHir&fnHid=50140>

Mindezzel együtt azonban a Medgyessy-kormány – amint arra a kormányprogram olvastán következtetni is lehet – megőrizte a családi adókedvezmény intézményét is, és pedig változatlan formában, korlátozások nélkül. S bár ezzel az alacsonyabb jövedelműek ellátásait növelték, az elmozdulás súlya nem volt túlságosan jelentős: egy „jóléti rendszerváltásra” semmiképpen sem elegendő. Darvas Ágnes és Mózer Péter értékelése szerint a 2002 után megtett kormányzati lépések semmiféle hosszú távon ható konzisztens célkitűzést sem valósítottak meg, s ebben a Medgyessy-kabinet a megelőző kormányok hatástalan politikájához illeszkedett. Az 1990 utáni négy kormány a szerzők szerint felelőssé tehető abban, hogy a gyermekek szegénységi kockázata növekedett a rendszerváltás után: egyéb okok mellett ugyanis alacsonyak az ellátások és elégtelenek egyes ellátások jogosultsági szabályai is: rászorulóknak maradnak a rendszeren kívül (Darvas – Mózer, 2004: 68). Ebben tehát a Medgyessy-kormány idején sem történt változás. Az adókedvezmények erőteljes szerepének fenntartásával nem tört meg az a folyamat, amely egyre inkább egy duális struktúrához közelíti a szisztémát. Ebben a támogatáshoz való hozzájutás szempontjából a munkaerő-piaci jövedelemnek van relevanciája, mégpedig oly módon, hogy a magasabb jövedelemmel magasabb állami támogatás jár együtt (uo.: 70).

2.2.2. HANGSÚLYVÁLTÁS – DE VÁLTOZATLAN STRUKTÚRA

A Gyurcsány-kormány több ponton módosította a személyi jövedelemadórendszerét, s ezzel a jövedelmek újraelosztását. Egyfelől megszüntette az szja középső kulcsát.

2. táblázat A sávhatárok és az szja mértékének változása
(forintban, illetve százalékban).

	2004	2005
0–800 000	18	18
800 001–1 500 000	26	18
1 500 001-től	38	38

Forrás: 2004: CI. tv. www.parlament.hu

Az első értékelések szerint az adóváltozások következtében és a sávós adórendszernek köszönhetően, az 1,5 millió forintos éves jövedelemnél többel rendelkezők adóterhelése havonta 4670 forinttal csökken. Az ennél kevesebbet keresők kisebb nyereségre számíthatnak, bár ezt az adójóváírás módosított szabályai kompenzálják. A jövedelemelosztást tovább módosítja, hogy a családi adókedvezmény esetében – mint korábban a lakáshitelek törlesztő-részleteinél – az igénybevételt jövedelmi plafonhoz kötötték. Eszerint legfeljebb évi 8 millió forintos jövedelem esetén vehető igénybe a családi adókedvezmény.²⁷

Ezzel azonban nem oldódott meg az a probléma, hogy a 8 millió forintos jövedelemhatárig továbbra is érvényesül az adókedvezmény jövedelemnövekedéssel együtt járó progresszív emelkedése. Erre kínált volna megoldást a brit példa. A munkáspárti kormány tervei szerint a teljes családtámogatási rendszer az adózáson belülré helyeződne át. Ennek jegyében 2003-tól bevezették a gyermekek utáni adókedvezményt (Child Tax Credit), valamint az alacsony keresettel rendelkező, gyermekes vagy gyermektelen munkavállalóknak nyújtott munkavállalói kedvezményt (Working Tax Credit). E két ellátási formával a brit kormány egyrészt azt a célt szolgálja, hogy a munkára ösztönzés ne mondjon ellent a gyermekszegénység enyhítésének: ezért vélték szükségesnek az adórendszeren keresztül megvalósuló, a munkából származó keresethez kötődő támogatást. Másfelől: a munkavállalói kedvezménnyel elérhető, hogy az alacsonyabb jövedelműek kiemelt mértékű segítséghez jussanak, s a progresszíven emelkedő adókedvezmények ne irányítsák az állami újraelosztásból származó forrásokat döntően a magasabb jövedelműek felé. E támogatás egyik összetevője figyelembe veszi a munkavállalók háztartásában élő gyermekek nevelési költségeit is (Whiteford – Mendelson – Millar, 2004). Ilyen, vagy ehhez hasonló, a gyermekek után járó adókedvezmény negatív újraelosztását – a jövedelmi limit beépítésén túlmenően – mérséklő technikát Magyarországon nem alkalmaztak a 2005-re vonatkozó adótörvényekben.

Eközben 2005-ben a többi ellátási forma csak a „szokásos” emeléssel gyarapodik – ámbár a családi pótlék korábbi, négyévi változatlansága után az emelés ténye talán még mindig „hírértékűnek” tekinthető. Nem változik sem a családi pótlék, sem a rendszeres gyermekvédelmi támogatás néhány alapvető, negatív jellemzője. Mindkét ellátás alacsony színvonalú, a családi pótlék nem indexált, a gyermekvédelmi támogatás esetében a jövedelemhatár meghaladása a támogatás elvesztését jelenti, mindazon juttatásokkal egyetemben, amelyeket a jogszabályok ehhez az ellátási formához kötnek. Eközben a családi adókedvezményt a gyermekes családok 17 százaléka – nem lévén adóköteles jövedelmük – egyáltalán nem képes igénybe venni, további 6 százaléuk pedig csak részben tudja igénybe venni (Darvas – Mózer, 2004: 78–81). A „felülről zárás” mérsékli a negatív újraelosztási hatást, de nem teszi elérhetőbbé ezt az

27 A következők alapján: Korlátozott szja-kedvezmények. 2004. szeptember 28. <http://origo.hu/uzletinegyed/ado/20040928korlatozott.html> és Adózás 2005-ben. 2004. november 29. <http://origo.hu/uzletinegyed/ado/20041129adozas.html>

ellátási formát a családok előbb jelzett, összesen 23 százaléka számára. A jövedelmi limiten belül pedig továbbra is fennmarad a negatív elosztás.

Darvas és Mózer tanulmánya a családtámogatás koncepcionális átalkítását javasolja. E helyütt nem részletezve javaslataikat, a lényegét abban foglalhatnánk össze, hogy a rendszeres gyermekvédelmi támogatás, a családi pótlék és a családi adókedvezmény összevonását tartanák helyesnek. Az igazságosabb elosztás alapvető feltételét tehát abban látják, ha megszűnne *a rendszer duális volta, valamint a munkajövedelemhez kötöttsége*, s vele a negatív újraelosztási hatást is kiiktassák a rendszerből (uo.: 84–90). Mivel ez 2005-től kezdve sem történik meg, a családtámogatás alapvető igazságtalansága fennmaradt, bár kétségkívül mérséklődött.

2.2.3. A FIDESZ CSALÁDPOLITIKÁJÁNAK VÁLTOZATLANSÁGA

Egyelőre semmiféle utalás nincs arra vonatkozóan, hogy a családtámogatás duális rendszere hosszabb távon, egy esetleges újabb szocialista választási győzelem után megszűnne. A politikai konszenzus hiánya, amit az imént idézett szerzők felvetnek, s a családtámogatás ebből adódó kiszámíthatatlansága azonban nyilván fennmarad.

A Fidesz szakpolitikusi ugyanis egyrészt a családtámogatási rendszer „szétveréseként” értékelték az adókedvezmények jövedelmi korlátjának bevezetését.²⁸ Másrészt a különféle ellátások egységesítésével kapcsolatos, a kormányzat berkeiben is felmerült elképzelésekre elutasítóan reagáltak: a „dolgozni akaró” szülőket sújtó intézkedéseket látták bennük.²⁹

Mindezt kiegészíthetjük azzal, hogy a Fidesz parlamenti képviselői többek között a családi adókedvezmény emelését, valamint a jövedelemarányos gyed időbeli kiterjesztését javasolták.³⁰ Miközben tehát a Fidesz retorikája némileg „felpuhult”, s kiterjedt a legszegényebbek megszólítására, addig egyáltalán nem törekedtek a negatív újraelosztást célzó, 1998–2002 közötti családpolitikai intézkedések felülvizsgálatára. Ennek alapján arra lehet számítani, hogy esetleges újabb választási győzelme estén a Fidesz ismét használná ezeket a szociálpolitikai eszközöket, megint más irányt adva a magyarországi családtámogatási politikának.

28 Parlamenti vitanap: Kockára tett jövő, a fiatalok helyzete Magyarországon. 2004. december 22. <http://www.fideszfrakcio.hu/index.php?CikkID=32448>

29 A dolgozni akaró többgyermekes szülőktől vonná el a pénzt az MSZP. 2004. január 26. <http://www.fideszfrakcio.hu/index.php?CikkID=19377>

30 T/10281. számú törvényjavaslat „A gyermekbarát társadalmi környezet kialakítása érdekében egyes törvények módosításáról”, valamint T/8830. számú törvényjavaslat „A kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény módosításáról”. Varga Attila végzős hallgatónak tartozom köszönettel azért, hogy e javaslatokra felhívta a figyelmem.

2.3. Lakástámogatás: új rendszer helyett a (nagyon) kis lépések taktikája

A kormányzati lakáspolitikai legfontosabb „eseménye” az Otthon Európában címet viselő nemzeti lakásprogram csendes elhalása volt: ez 2004 nyarától már nem tekinthető a koalíció hivatalos programjának.³¹ A helyére viszont nem került egy másik átfogó koncepció: a helyzet az egészségügyi reformhoz hasonló, ti. az átfogó reform helyett néhány kisebb lépésre vállalkozott az új kormány. Ez ebben az esetben kizárólag az anyagi források hiányával magyarázható, hiszen a nemzeti lakásprogramot sosem érték olyan politikai támadások, mint az egészségügyi ellátásszervezőkről szóló elképzelést.

A nemzeti lakásprogram legalább részleges „helyettesítésére” több ötlet is felmerült 2004 folyamán. A széttartó információk nyomán némi meglepetést keltett, hogy mindezekből mégiscsak összeállt a „Fészekrakó program” nevű támogatási rendszer, s 2005 februárjától életbe is lépett. A program egyik eleme az az állami garanciaalap, amely a 30 évnél fiatalabb, vagyonnal nem, de magas jövedelemmel rendelkező pároknak segít *önerő nélkül* lakáshoz jutni, pontosabban abban támogatja őket, hogy lakásszerzésre fordítható *hitelt* kaphassanak. A támogatás feltétele, hogy a pár a jogszabályban meghatározottnál értékesebb lakást nem vásárolhat. A második elem a „félszocpol”, amely a lakástámogatási kedvezmény („szocpol”) mintájára vissza nem térítendő, de használt lakás vásárlására is felvehető.³² A mindeddig nehezen mozduló bérlakáspiacot célozza meg a további két elem. Egyfelől aki legalább öt évre az önkormányzatnak adja ki lakását – vagyis a közösségi bérlakásszektort gyarapítja ingatlanával –, az a lakbér után adómentességet élvez majd. Másfelől azok a bérlők, akiknek családjában az egy főre jutó havi jövedelem nem éri el a nyugdíjminimum 150 százalékát, a lakbér legfeljebb 30 százalékáig lakbértámogatást kaphatnának: egy, az önkormányzat diszkrecionális jogköréhez rendelt támogatási formáról van szó.³³ Mindezekon felül 2005-ben ismét emelkedik a „szocpol” összege. Emellett megszűnt az áfa-visszatérítés, és a 15 millió forintnál drágább új lakásokra vonatkozóan vagyónátruházási illetéket vezettek be.³⁴

Különösen utóbbi intézkedéseket bírálta a Magyar Lakásépítők Szövetsége, valamint a Magyar Ingatlan Szövetség. Véleményük szerint a növekvő terhek kedvezőtlenül befolyásolják a lakáspiacot. Annak is káros hatása lesz, például a lakásmobilizációra, de a családok életkörülményeire is, hogy a bevezetett támogatások csak kisebb lakások megvásárlását teszik lehetővé³⁵.

A „Fészekrakó program” összköltsége mintegy 270 milliárd forint, ami jóval meghaladja a 2004-es lakástámogatási összeget. A támogatás

31 Lásd: Lakásügyi ötletbörze. *Népszabadság*, 2004. szeptember 7.

32 Megjegyezzük, hogy a „félszocpol” eddig is létezett: a lakás felújítására, bővítésére, korszerűsítésére lehetett felhasználni, s ez a jövőben sem szűnik meg.

33 Fészekklub. *HVG*, 2004. november 13.

34 A fiataloknak kedvez az új lakáscsomag. 2004. december 27. <http://www.napi.hu/default.asp?cCenter=article.asplD=230141>

35 Uo.

nagy részét, 200–210 milliárd forintot azonban a kedvezményes lakáshitelek állami támogatására fordítanak: a költségvetés lakásügyi kiadásai-
ban tehát továbbra is egyértelműen dominál az Orbán-kormány által be-
vezetett támogatási forma, s ez nyilván korlátot szab bármilyen új törek-
vésnek. Ez a tény helyezi a szándékolttól eltérő megvilágításba azt a
Fidesz-kritikát is, miszerint a lakástámogatás növekedésére hivatkozó
kormányzati megszólalók „idegen tollakkal ékeskednek”, hiszen a döntő
részt a Fidesz által bevezetett rendszer teszi ki a lakástámogatásban.³⁶
Ez éppenséggel a Fidesz által előidézett, hosszú távú állami teherválla-
lásra irányítja rá a figyelmet, arra, ami megköti minden további kormány
kezét.

Ami a társadalmi hatásokat illeti: előzetes becslések szerint a Fészek-
rakó program néhány tízezer család életkezdését képes pozitívan befolyá-
solni, miközben a legrosszabb anyagi helyzetben lévő 60-70 ezer család
szinte biztosan kívülreked az új lakás vásárlását támogató hitelgarancia-
alapból. Ezt kívánja ellensúlyozni a „félszocpol”, amely azonban a csa-
ládok számára nem feltétlenül ideális méretű lakások megszerzését teszi
lehetővé. Ráadásul ez nyilván csak arra elegendő, hogy valamilyen hitel
felvételekor úgy-ahogy betöltse az önrész szerepét. A bérlőtámogatási
rendszer bevezetése hosszú ideje esedékes volt, de a gyér bérlakásépítés
mellett ennek csekély lehet a jelentősége. Ezt a problémát kívánja áthi-
dalni kormány a magánbérlakás-szektor legalizálására tett kísérlettel: a
bérbeadók adómentességével. Ám ez a megoldás egyfelől nem minden
önkormányzatnál új, s eddig sem hozott jelentős eredményt. Ez az eszköz
pedig amúgy is csak a magán- és a közösségi lakásbérlet arányának át-
rendezésére látszik alkalmasnak, a bérlakásszektor összesített aránya
nem változik a lakásállomány egészén belül. A közösségi bérlakások szá-
mának látványos növekedése, s az ehhez rendelt bérlőtámogatási rend-
szer semlegesíthetné azt a problémát, hogy a lakásvásárláshoz szükséges
önerőt vagy jövedelmet több tízezer család képtelen előteremteni.

3. A szociálpolitikáról folyó viták értékelése

Amint láttuk, a gazdasági kényszerhelyzet 2004-ben arra készítette a kor-
mányoldalt, hogy megváltoztassa társadalompolitikai irányvonalát, s jó-
val határozottabban jelölje meg azokat a társadalmi csoportokat, amelye-
ket előnyben kíván részesíteni. Elfogadták a tényt, hogy a változó elosz-
tási politika ellenzéssel is találkozik majd. A kormányfőcserét részben
éppen a gazdasági állapothoz köthető elégedetlenség váltotta ki, s ezt
követően az MSZP-t erőteljes *elosztási retorika* kezdte jellemezni. Eközben
azonban a három szakpolitikai terület áttekintése alapján megállapítható,
hogy döntő elmozdulás nem történt a koalíció szociálpolitikájában.

Vajon a forrás- és időhiány, melyre a szeptemberben megválasztott
miniszterelnök hivatkozott, elegendő magyarázatot ad-e a kormány po-
litikájának ilyenén alakulására? Vagy mégiscsak feltárhatóak olyan szem-

³⁶ Nem oldja meg a kormány a lakás gondokat. 2004. november 2. <http://www.fidesz-frakcio.hu/index.php?CikkID=30486>

pontok, amelyek hosszabb távon, egy esetleges 2006-os MSZP-győzelem után is meghatároznák a párt társadalompolitikáját?

A Gyurcsány-kormány minden korábbinál egyértelműbben elköteleződött a Tony Blair vezette brit Munkáspárt által képviselt „harmadik utas” szociálpolitika gyakorlata mellett. Ennek jellemzője – sokkal inkább, mint a Giddens-féle elméleti megalapozásnak (Giddens, 1999) – a piac elsőbbségének biztosítása a jövedelmek elosztásában, s a globális kapitalizmus játékszabályainak elfogadása (Giddens és Blair elveinek összevetéséről lásd: Wetherly, 2002). Amint azt Tony Wright politológus, labour-képviselő Régi és új szocializmusok című könyvében megjegyzi: a szociáldemokratáknak rá kellett jönniük, hogy nem „fejthetik tovább a kapitalista tehenet” (Wright, 1999: 172–173.). Vagyis, a „harmadik út” hívei szerint a szociáldemokratáknak túl kellett lépni azon a politikán, amely a piac által megtermelt javak egy részét elvonja, majd újraosztja, s ezt fel kellett váltani egy olyanal, amely a termelés ösztönzésének legalább ugyanilyen nagy szerepet szán. El kell vetniük az etatizmust és az osztálypolitikát, s el kell fogadniuk azt a helyzetet, hogy a globális kapitalizmus korszakában a politika a gazdaság szférájának rendelődött alá. G. Márkus György rámutat, hogy a globális kényszerekre való hivatkozás legitimálja a korábbi évtizedek szociális vívmányainak megszüntetését, vagy legalábbis visszanyesését. Ilyen értelemben a harmadik utas szociáldemokraták a jóléti állam válságát hirdető ideológia talaján állnak, innen kiindulva keresnek megoldást a társadalmi problémákra. A Blair-jelenség kapcsán G. Márkus azt is megjegyzi: a gyakorlatban lemaradás mutatkozik a legfőbb prioritásként meghatározott oktatáspolitikai terén (G. Márkus, 1999). Az is ismert, hogy a Labour-kormányt számos kritika érte az egészségügyi ellátás színvonala miatt is. Vagyis annak a célkitűzésnek, miszerint (1) a kisebb állami elvonás nagyobb növekedést enged a gazdaságnak, (2) az újraelosztás jobban koncentrálna majd a hátrányos helyzetű rétegekre, legfeljebb csak az első fele jutott érvényre.

Ez azoknak a véleményét látszik alátámasztani, akik szerint a szociáldemokrata „harmadik út” nem egyéb, mint politikai retorika, választási stratégia – ti. a hagyományos szociáldemokráciát elutasító, vagy ideológiailag semleges választók megszólításának eszköze –, valóságos tartalma azonban voltaképpen nincs is (Mándi, 1999). A tartalom, az ideológiai esszencia hiányából pedig nem is következhet konkrét szakpolitikai irány: legfeljebb a gazdasági trendekhez való alkalmazkodásról, illetve ad hoc döntésekről beszélhetünk, amelyekre a legerősebb érdekérvényesítő képességgel rendelkező csoportok fejtik majd ki a legnagyobb befolyást.

Ez az érvelés tetten érhető a Fidesz 2004-ben megfogalmazott kritikáiban is: a „bankárkormány” szlogenje a fenti értékelés leegyszerűsített, harci eszközzé alakított változata. Az MSZP két miniszterelnöke kétségtelenül kifejezte azt a szándékát, hogy a közszolgáltatásokba fokozottan bevonja a magántőkét, s hogy nagyobb teret, „több levegőt” engedjen a piaci szereplőknek. Eközben annak ígérete, hogy az állami forrásokat célzottabban fogják elosztani, nem eredményezett gyökeres fordulatot a szociálpolitika egyes szegmenseiben. Ugyanakkor azt is feltételezhetjük, hogy a Fidesz által képviselt etatizmus, a pénztőke megbélyegzése aligha

oldaná fel azokat az ellentéteket, amelyek a társadalompolitikai kihívások és a gazdasági környezet tényei között feszülnek.

Ebből a szempontból igen figyelemre méltó Georg Vobruba tanulmánya, amely szerint a szociálpolitika – közelebbről: az európai szociális modell – és globalizáció nem mondanak ellent egymásnak, mi több: *egymást feltételezik*. Amennyiben a jóléti állam visszafejlesztését a globalizációval indokolják a közvélemény előtt, azzal a globalizáció elfogadottságát ássák alá. Holott az alkalmazkodás az utóbbihoz elengedhetetlen az európai országok fejlődéséhez. A globalizáció kínálta lehetőségek elmulasztásának viszont az lenne a következménye, hogy a jóléti állam intézményei mögül *valóban* elfogynának a működtetésükhöz szükséges források (Vobruba, 2004: 14–15.). Mindezt megfontolva úgy tűnhet, hogy a globalizációhoz való kritikátlan alkalmazkodás, vagy az annak való „ellenállást” több-kevesebb nyíltsággal megfogalmazó politika egyaránt tévútra vezethet bármely országot.

A globalizációhoz alkalmazkodni kívánó kelet-közép-európai szociáldemokratákkal kapcsolatban Gavin Rae brit politológus különösen sötét képet fest. A 2001-ben kormányra jutott lengyel szociáldemokraták vesszőfutásának példájával illusztrálja, hogy a feltörekvő gazdaságokat a külső környezet viszonylag hamar rákényszeríti a neoliberális gazdasági elvek követésére: pénzügyi nehézségek esetén minimális ezen országok kormányainak mozgástere a kilábalás útjának megválasztásában. A megszorító intézkedésekben testet öltő neoliberális gazdasági módszerek azonban igen gyors és akár megsemmisítő népszerűségvesztéshez is vezethetnek (Rae, 2004). Talán nem túl nagy tévedés azt állítani: a Medgyessy-kormány sorsa e modell szerint is leírható.

Mindazonáltal a kormányfő távozása nem vezetett a koalíció bukásához, sőt, 2004 végére az MSZP inkább erősítette pozícióját. Ez már olyan tényezőket emel látókörrünkbe, amelyek arra figyelmeztetnek: 2004 nem tekinthető a „szociálpolitika bejövetele” évének. Bár a Fidesz a létbiztonság megbomlásával és visszaállításának szükségességével érvelt a kormány ellenében, s Gyurcsány Ferenc az igazságos elosztást helyezte megszólalásai középpontjába, a szociálpolitika mégsem vált a magyar politikai élet fő dimenzióinak egyikévé. Ezt alátámasztják a bemutatott szakpolitikai döntések és javaslatok is: a retorika gyökeres változását egyik oldalon sem követte tartalmi fordulat. A gyakran a banalitás határát súroló szociálpolitikai érvelés inkább a belpolitikai küzdelem egy új *terepét* jelölte ki, s a pártok számára a lényeg kevésbé a tartalom, mint inkább a *konfliktus* felmutatásának lehetősége.

Ezzel együtt a szociálpolitika számára ez mégis előnyös lehet. Elképzelhető egy olyan forгатókönyv, amely szerint a szociálpolitikai érdekérvényesítés eredményesebb lesz, mert a politikai szereplők éppen ezen a területen kívánnak majd eredményeket felmutatni. Kiforrott, átfogó társadalompolitikai nézeteken nyugvó elképzelésekről beszélni azonban egyelőre túlzás lenne. 2004-ben a nagy pártok a szociálpolitikai témák előtérbe helyezésével újtották meg politikai kommunikációjukat. Arra viszont semmilyen garancia nincs, hogy a meghirdetett szándékok – a létbiztonság erősítése, illetve igazságosabb elosztás – a gyakorlatban is konzisztens módon érvényre jutnak majd.

Irodalom

- Darvas Ágnes – Mózer Péter, 2004: Kit támogassunk? *Esély*, 6. sz.
- Esping-Andersen, Gøsta, 1991. Mi a jóléti állam? In: Lévai – Ferge (szerk.): *A jóléti állam*. Budapest: ELTE Szociológiai Intézet Szociálpolitikai Tanszéke – T-Twins. 116–132. o.
- Ferge Zsuzsa, 2000: Magyar szociálpolitika, 1999. Konzervatív szociálpolitika? In: Uő: *Elszabaduló egyenlőtlenségek*. Budapest, 2000: Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület. 175–190. o.
- Giddens, Anthony, 1999: *A Harmadik Út. A szociáldemokrácia megújulása*. Agóra Marketing.
- G. Márkus György, 1999: A „harmadik út” és a globális kapitalizmus megszelídítése. www.jadat.hu
- Lakner Zoltán, 2003: Versengő célok, versengő elvek. Lakáspolitikai és politikai motivációk 1990–2003. *Esély*, 6. sz.
- Le Grand, Julian: A jóléti állam jövője. In: Bujalos Iván – Nyilas Mihály (szerk.): *Az új jobboldal és a jóléti állam*. Budapest, 1996: Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület. 313–326. o.
- Lévai Katalin – Kiss Péter, 1999. Merre tart a szociálpolitika? *Esély*, 5.
- Mándi Tibor, 1999: A „harmadik út” rövid tündöklése. *Századvég – Új Folyam*, 18. sz.
- Matolcsy György, 1998: Sokk vagy kevés? Budapest, 1998: Kairosz.
- Mazzoleni, Gianpietro, 2002: *Politikai kommunikáció*. Budapest: Osiris.
- Rae, Gavin, 2004: Lengyel szociáldemokrácia. *Eszmélet*, 61. sz.
- Sinfield, Adrian, 1999: Társadalmi védelem kontra adótámogatás. *Esély*, 1.
- Titmuss, R. M., 1991: A jólét társadalmi elosztása: reflexiók a méltányosság kereséséről. In: Lévai – Ferge (szerk.): *A jóléti állam*. Budapest: ELTE Szociológiai Intézet Szociálpolitikai Tanszéke – T-Twins. 86–97. o.
- Vobruba, Georg, 2004: Ellensége-e a globalizáció az európai szociális modellnek? *Esély*, 6. sz.
- Wetherly, Paul, 2002: Anthony Giddens és a „harmadik út” bírálata. *Eszmélet*, 53.
- Whiteford, Peter – Mendelson, Michael – Millar, Jane, 2004: Adókedvezmények és a jövedelemváltozásra adható válaszok. *Esély*, 4. sz.

NÁRAI MÁRTA

Civil szervezetek szerepvállalása a szociális ellátás, szolgáltatás területén

A szociális gondoskodásra szorulókat ellátására évtizedeken keresztül kizárólagos jogot formált az állam, néhány kivételtől eltekintve csak állami intézményekben volt lehetőség szociális ellátás igénybevételére. Napjainkban azonban más társadalmi szereplők, így civil szervezetek is bekapcsolódnak, bekapcsolódhatnak a szolgáltatási rendszerbe. A felmerülő problémák hatékony kezelésében, különösen a jóléti ellátás fontos szegmensét alkotó szociális ellátás, szolgáltatás területén meghatározó a szerepük a fontos közösségi igényeket, szükségleteket megjelenítő és kielégítő öntevékeny szervezeteknek. A fejlett jóléti demokráciák többségében a közjavak előállításában, a közszolgáltatások biztosításában a nonprofit szektor mint harmadik szektor már kivívta helyét az állam és a piac között illetve mellett. Hazánkban is megfigyelhető a szolgáltatások decentralizációja, kialakulófélben van a közszolgáltatások többszektorsága, elsősorban a humán területeken (oktatás, kultúra, szociális ellátás).

A szerző célja, hogy tanulmányában bemutassa a jótékonyság hagyományosnak tekintett terepén, a szociális területen működő civil szervezetek tevékenységét, s az általuk folytatott munka jelentőségét, a szolgáltatási hálózatba való bekapcsolódásuk lehetőségét. A szerző egy konkrét szervezet példáján keresztül próbálja illusztrálni azt a szerteágazó tevékenységet, amit e civil szerveződések – legyenek akár amatőr, akár professzionálisan működő, az önkormányzat által ellátandó feladatot átvállaló szerveződések – megvalósítanak.

Bevezetés

A nyolcvanas–kilencvenes években hazánkban lejátszódott társadalmi-gazdasági-politikai változásoknak köszönhetően napjainkra jelentős társadalmi támogatottsággal és növekvő gazdasági potenciállal rendelkező, rendkívül heterogén összetételű nonprofit (civil) szektor jött létre.

A civil szféra magyarországi fejlődésének folyamatát a nyolcvanas évek végén a társadalmi önszerveződések politikai és jogi legitimitásának visszaállítása,¹ az önszerveződés szabadságának újbóli lehetősége indí-

¹ Pl. az alapítványtevétség jogának visszaállítása (1987), az egyesülési szabadságról szóló törvény elfogadása (1989), a civil szervezetek önálló jogi személyként való elismerése. Az

totta el. A civil (nonprofit) kezdeményezések számának jelentős mértékű növekedésében a megtört történelmi fejlődéshez való gyors igazodás² mellett (melyet *Kuti* (1992) a „visszatérés a trendhez” kifejezéssel jellemez) nagy szerepet játszott, hogy az emberek igényei és szükségletei megváltoztak: az állami intézmények által nyújtott szolgáltatásokba – azok színvonalába, minőségébe – vetett bizalom jelentős mértékben csökkent. Az uniformizált és eléggé személytelen módon nyújtott szolgáltatások helyett egyre inkább egyénre szabott, kliensorientált szolgáltatásokat igényelnek az emberek, másrészt számos új társadalmi méretű szükséglet is megfogalmazódott (pl. a jogvédelem, a környezet védelme). Az új szükségletek egy részét a társadalmi-gazdasági változások következményeként kialakult problémák generálták (pl. szociális problémák, munkanélküliség kezelése, hajléktalanellátás), s ezek egy részére elsőként – és sokáig kizárólagosan – civil szervezetek próbáltak megoldást keresni, illetve nyújtani.

Az öntevékeny szervezetek többsége, amellet hogy megteremti az önszerveződés illetve az érdekek megfogalmazásának, érvényesítésének a lehetőségét, nemcsak összefogja tagjait, hanem bizonyos szolgáltatásokat is nyújt. A politikai és szakmai döntéshozók számára jelzik a kielégítetlen, illetve újonnan felmerülő társadalmi igényeket, szükségleteket, eszközül szolgálnak ezek feltárásához és kielégítéséhez, így befolyásol(hat)ják az egyes szakpolitikák kialakítását (pl. a szociálpolitika esetében is) (*Harsányi* 1997; *Kuti* 1997). Számos esetben maguk is aktívan részt vállalnak a felmerülő szükségletek ellátásában, s a jóléti ellátásból, szolgáltatásból való részleges állami, önkormányzati kivonulás következtében bizonyos területeken (pl. szociális ellátás, idősgondozás, kultúra) egyre gyakrabban kapcsolódnak be közfeladatok ellátásába; képesek arra, hogy a szociális szolgáltatások állami rendszerének negatívumait, hiányosságait korrigálják, kiegyenlítsék, illetve alkalmasak arra, hogy az ellátást személyre szabottá és rugalmasabbá tegyék. Mivel tevékenységük viszonylag rugalmasan igazodik a szükségletek, igények alakulásához, ezért az ezekre való reagálásukkal olyan feladatokat is vállalnak, amelyek korábban nem jelentek meg, nem voltak jelen a (köz)szolgáltatási kínálatban (pl. új szolgáltatásokat vezetnek be, fogadtatnak el, s ezekhez megpróbálnak állami támogatást kijárni). Az átlagostól eltérő, speciális szükségletek felismerésével, kielégítésével innovatív, illetve hiánypótló szolgáltató szerepet töltenek be. Adalbert Evers szavaival élve „az önszegély és a szociális támogatás apró hálózatai nem csupán az emberek jólétének védelmét szolgáló elemként fejlődtek ki, hanem azért is, hogy közeget szolgáltatassanak új szükségletek kifejezésére és új jogok igénylésére” (*Evers* 1995, 607). A civil kezdeményezések köre „olyan társadalmi, politikai és intellektuális közeg is egyben, melyben a változások szélesebb körben való elfogadottsága manifesztálódik” (*Az Európai Közösség...* 1998, 29).

egyesületi jog alapvető emberi szabadság jog. Ez az alapja a társadalmi önszerveződésnek, az önkéntes alapon létrejövő civil szervezetek működésének.

² A második világháború előtt szerteágazó és nagyon aktív egyesületi, egyleti élet folyt Magyarországon.

A különböző társadalmi csoportok, közösségek érdekeinek megfogalmazása, érvényesítése, illetve a felmerülő társadalmi szükségletek jelzése és kielégítése mellett meg kell említeni a civil szervezetek még egy nagyon fontos funkcióját, amely különösen hangsúlyosan jelentkezik a szociális ellátás, szolgáltatás területén működő szerveződések egy részénél (pl. az idősekkel, munkanélküliekkel, fogyatékosokkal foglalkozóknál): elősegítik, illetve lehetővé teszik az egyének részvételét a közösségi cselekvésben, társadalmi tevékenységekben, a szervezeten belül felelős érintkezési, viselkedési formákat sajátíthatnak el, gyakorolhatnak (pl. szolidaritás, vitaszabadság, döntésekben való részvétel) (Habermas 1993). Claus Offe a civil társulások fő funkcióját éppen abban látja, hogy képesé teszik, rábírják az embereket arra, hogy saját és mások érdekében aktívan és felelősen vegyenek részt jövőjük alakításában, olyan közeget teremtenek, amely „felelős cselekvésre” (Offe – idézi Habermas 1993, 42) bátorítja az egyént. Integratív szerepük része, hogy a valahová tartozás érzését nyújtják az embereknek, ezáltal erősítik társadalmi kötődéseiket. „Az emberek társadalomba való integrálása, a közösségi kapcsolatok fejlesztése olyan funkció, amelyet semmilyen professzionális szolgáltató szervezet nem tud átvenni a nonprofit szervezetektől” (Kuti 1996, 916).

A szociális ellátás szabályozása

Az alapvető állampolgári jogok között az Alkotmány több szociális jogot is garantál, így pl. alkotmányosan biztosított a szociális biztonsághoz, a megélhetéshez való jog öregség, betegség, rokkantság, özvegyesség, árvaság és munkanélküliség esetén.

A szociális védelem rendszere három nagy alrendszerből tevődik össze:

- kötelező társadalombiztosítási rendszer,
- munkanélküliség kezelését szolgáló rendszerek,
- szociális támogatások rendszere.

Az Alkotmány mellett különböző törvények és azok végrehajtási rendeletei teremtik meg a szociális biztonság jogi alapjait. A szociális ellátás szempontjából a legfontosabb törvény a Szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény. A köznyelvben szociális törvényként emlegetett jogszabály meghatározza a szociális támogatások, ellátások rendszerét,³ a jogosultság feltételeit, valamint a szociális ellátás intézményi keretét, így szabályozza

- az alapellátást,
- a szakosított ellátást,
- az ápolást és gondozást nyújtó intézményeket,
- a rehabilitációs intézményeket,

³ A szociális támogatások fajtái:

- pénzbeli ellátás (pl. ápolási díj, rendszeres szociális segély, időskorúak járadéka),
- természetben nyújtott ellátások (közüzemi díjak támogatása, közgyógyellátás),
- személyes gondoskodást nyújtó ellátások (étkeztetés, családszolgálat, ápolást, gondozást, rehabilitációt nyújtó intézmények).

CIVIL VILÁG

- az átmeneti intézmények működését,
- az ellátás igénybevételének módját,
- a jogosultak érdekvédelmét és tájékoztatásuk kötelezettségét, valamint
- a szociális ellátások finanszírozását.

A szociális törvény mellett említést érdemelnek még a következő, a rászoruló csoportok támogatásáról, életfeltételeik javításáról rendelkező következő jogszabályok:

- 164/1995. (XII. 27.) Kormányrendelet a súlyosan mozgáskorlátozott egyének közlekedési kedvezményeiről,
- 161/1996. (XI. 7) Korm.r. az állami és nem állami intézmények létesítésének és működésének feltételeiről, mely rendelet alapján valamennyi szociális intézménynek működési engedélyt kell kérnie,
- 1997. évi XXXI. tv. a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról,
- 1998. évi XXVI. tv. a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról,
- 1998. évi LXXXIV. tv. a családok támogatásáról,
- 96/1998. (V. 13.) Korm.r. a szociálisan hátrányos helyzetben lévők adósságtérhének enyhítéséről és lakhatási körülményeinek javításáról,
- 9/1999. (XI. 24.) SZCSM⁴ rendelet a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről. A rendelet tartalmazza a szociális ellátást nyújtó intézmények működésére vonatkozó szakmai követelményeket, képesítési előírásokat, amelyeknek természetesen nemcsak az önkormányzat által fenntartott intézményeknek, hanem a nem állami fenntartásúaknak is meg kell felelniük.
- 42/2002. (III. 21.) Korm.r. a súlyos fogyatékoság minősítésének és felülvizsgálatának, valamint a fogyatékosági támogatás folyósításának szabályairól szóló 141/2000. (VIII. 8.) Korm.r. módosítása. A kormányrendelet 2003-ban kiegészült a 21/2003. (II. 15.) Kormányrendelettel, melynek értelmében bővült azon fogyatékosok köre, akik támogatásban részesülhetnek.

A szociális segítségnyújtás nemcsak pénzbeli támogatási formát jelent, hiszen a pénzbeli segítségnyújtás önmagában nem elégséges eszköz a felmerülő problémák megoldására (legyenek azok akár az egyén, akár a család, vagy egy társadalmi csoport problémái). Minél fontosabb szociálpolitikai feladatnak tartjuk a nehéz helyzetbe került emberek segítségét, társadalmi beilleszkedésük elősegítését, kirekesztődésük megakadályozását, bizonyos társadalmi rétegek, csoportok „védelmét”, annál „komolyabban kell venni a szolgáltatási szektor jelentőségét” (Hazai 1999, 52). A felmerülő problémák hatékony kezelésében ezért meghatározó a szerepük a civil szervezeteknek, az önkéntesek munkájának, akik személyes közreműködésükkel szervezeti keretek között tudják segíteni a rászoruló embereket, csoportokat.

⁴ Szociális és Családügyi Minisztérium

Szociális tevékenységet folytató civil szervezetek

Hazánkban a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) nyilvántartása szerint jelenleg 49 ezer (48 821) működő nonprofit szervezet van (*A nonprofit szektor... 2004*, 17; 176), amelyek közel ötmillió fős tagságot (4 913 697 fő [magánszemély]) számlálnak (*Nonprofit szervezetek... 2002*, 176).

A tanulmányunk szempontjából fontos szociális területen tevékenykedő szervezetek a nonprofit szféra 8,2 százalékát teszik ki⁵ – ez valamivel több mint négyezer alapítványt, egyesületet, közhasznú társaságot jelent. A szociális szerveződések száma – csakúgy, mint a nonprofit szektor egésze – dinamikusan növekedett az elmúlt évtizedben (1. ábra), a gyarapodás mértéke közel nyolcszoros. A számbeli gyarapodás mind a szektor egészét, mind a szociális nonprofitokat tekintve a 2000-es években mérséklődött, a hangsúly ma már egyre kevésbé a mennyiségi, és sokkal inkább a minőségi fejlődésre került, azaz erősödik a szervezetek szerepvállalása, növekszik a szektor gazdasági ereje.

1. ábra *A szociális tevékenységet folytató öntevékeny szervezetek számának alakulása*

Forrás: KSH.

A Központi Statisztikai Hivatal statisztikai beosztása alapján a 2000-ben szociális tevékenységet folytató civil szervezetek negyede (25,3%)

⁵ Arányuk lényegesen alacsonyabb, mint az a nyugat-európai országokra jellemző, ahol átlagosan a nonprofit szervezetek harmadának a fő tevékenysége a szociális ellátás, szolgáltatás körébe tartozik (*Az Európai... 1998*, 57).

többcélú és általános szociális ellátást⁶ folytatott, másik negyede (24,7%) egészségkárosultak támogatására⁷ szerveződött. A harmadik leggyakoribb tevékenység a gyermek- és ifjúságvédelem⁸; az ezzel foglalkozó szervezetek aránya is megközelíti a 20 százalékot, de számos szerveződés munkálkodik a különböző rászorultak⁹ megsegítésén, valamint a családvédelem és az idősek támogatásának¹⁰ területén is (2. ábra).

2. ábra A szociális tevékenységet folytató nonprofit szervezetek tevékenysége a KSH statisztikai besorolása alapján

Forrás: KSH 2002, 74. o. alapján.

Egy 1999-ben, a szociális civil szervezetek körében folytatott országos felmérés adatai szerint a szociális ellátás területén tevékenykedő társadalmi önszervezések legnagyobb arányban a gyermekeket-fiatalokat

6 A többcélú és általános szociális ellátás alá tartoznak a többcélú humanitárius szervezetek; a vállalati, dolgozói szociális támogatás; az általános és egyéb szociális ellátás, szolgáltatás; valamint a közhasznú szociális szolgáltatás.

7 Az egészségkárosultak támogatásával foglalkozó szervezetek közé tartoznak a fogyatékosokkal foglalkozó szervezések (mozgáskorlátozottak, látás- és hallássérültek, értelmi fogyatékosok szervezetei, támogatása), ill. a különböző betegszervezetek (krónikus betegséggel élők, vesebetegek, cukorbetegség szervezetei, támogatása), valamint az intézményes egészségkárosult-ellátás, támogatás és az egészségkárosultak egyéb és általános támogatása.

8 Ide tartozik az intézményes gyermek- és ifjúságvédelem, támogatás; a bölcsődei ellátás, támogatás; többcélú és egyéb gyermek- és ifjúságvédelem.

9 A hajléktalanok, menekültek, szegények szociális támogatását, rászorult csoportok és egyének támogatását végző szervezetek tartoznak e körbe.

10 A családvédelemmel foglalkozó szervezetek közé soroljuk a nagycsaládos szervezeteket, a kolping családmozgalmat és a családi problémák kezelésére létrejött alapítványokat, egyesületeket. Az idősek támogatásába az intézményes idősellátás, támogatás mellett az idősek szervezetei tartoznak.

és az időseket támogatják. Magas azoknak az aránya is, akiknek a célcsoportját a fogyatékosok, az egészségkárosultak, a nehézségekkel küzdő családok jelentik, de a 3. ábrából látható, hogy számos más csoporton is segítenek e szervezetek. A szociális alapítványok, egyesületek, karitatív szervezetek a társadalom széles rétegeit elérik, támogatják.

3. ábra *A szociális tevékenységet folytató civil szervezetek által támogatott csoportok (%)*

*Szenvedélybetegek, hajléktalanok, neurotikusok, tanulási zavarokkal küzdők, öngyilkosságot megkísérlők stb.

Forrás: Széman–Harsányi 1999, 44. o.

A szociális nonprofitoknak több mint kétharmada (68,4 százalék) (magán)alapítványi, több mint ötöde (27 százalék) pedig egyesületi formában működik, vagyis szinte a teljes körük „igazi” civil szervezetként, tehát magánszemélyek ill. a magánszférába tartozó szereplők, szervezetek akaratából, azok kezdeményezésére szerveződött meg.

A civil szervezetek működése, működési feltételei szempontjából fontos tényező a közhasznúsági státus megszerzése, aminek különösen 1998 óta, vagyis a közhasznúság követelményének explicit megfogalmazása, a köznyelven nonprofit törvénynek nevezett közhasznú szervezetekről szóló, 1997. évi CLVI. törvény hatályba lépése óta van kiemelt jelentősége, hiszen a szervezetek ill. a szervezetek támogatói által igénybe vehető kedvezmények a közhasznúsági státushoz igazodnak. A szociális alapítványok, társas nonprofitok körében az egyik legalacsonyabb a közhasznú státust meg nem szerzett szervezetek aránya (39,5%), a szerveződések fele közhasznú, több mint tizedük (11%) pedig kiemelkedően közhasz-

nú¹¹. Ez utóbbi szám azt jelenti, hogy a szociális területen tevékenykedő civil szervezeteknek legalább az ekkora hányada biztosan bekapcsolódik a szolgáltatási decentralizációba, azaz közfeladatot végez, vállal át az önkormányzattól, hiszen e jogállás megszerzésének feltétele, hogy a szervezet olyan közfeladatot lásson el, amelyről állami szervnek vagy a helyi önkormányzatnak kell gondoskodnia.¹²

A szociális szervezetek társadalmi támogatottságát mutatja, hogy a szabadidő, hobbi után a szociális ellátás területe számíthat a legtöbb önkéntes munkájára: 2000-ben közel 50 ezer ember csaknem ötmillió órában több mint 2 Mrd Ft (2359,2 M Ft) értéket jelentő önkéntes munkával segítette a szociális civil szervezetek tevékenységét. Emellett az is elmondható, hogy ezt a területet kiemelkedő módon támogatja a magánszféra. A nonprofit szektorba áramló magántámogatások (lakossági, vállalati, külföldi, nonprofit szervezetektől kapott támogatások) 13,5 százaléka a szociális szervezetekhez kerül (ennél csak az oktatás részesedése magasabb: 23,2%). A lakossági támogatások összege 2000-ben megközelítette a 2,5 Mrd Ft-ot, csupán az oktatás területét ítélték az emberek e szempontból fontosabbnak (a szektor egészének összesen 11 Mrd Ft bevétele származott 2000-ben lakossági támogatásból). A gazdaság szereplői által leginkább támogatott terület viszont a szociális ellátás: a vállalati támogatások összege megközelítette az 5 Mrd Ft-ot (a szektor egésze a piaci szereplőktől 2000-ben összesen 25,2 Mrd Ft-ot kapott).

A fizetett foglalkoztatottak számát tekintve is „élen járnak” a szociális nonprofitok. A településfejlesztéssel ill. a gazdaságfejlesztéssel foglalkozó szervezetek után a szociális területen dolgozik a legtöbb fizetett munkakerő, számuk 2002-ben meghaladta a 11 ezer főt.¹³ A számított főállásúak száma (amit a nemzetközi összehasonlításhoz használhatunk) ma már meghaladja a 9 ezer főt (9150 fő), azaz a nonprofit szektorban foglalkoztatottak (számított főállásúak: 69 205 fő) közel nyolcadát szociális szervezetek alkalmazzák.

A szociális szervezetek foglalkoztatóként való megjelenése lényegesen erőteljesebb, mint a más tevékenységi területeken működő civil társaiké (kivételt csak a település-, ill. a gazdaságfejlesztés területe jelent).

A civil szervezetek bekapcsolódása a szociális szolgáltatásokba

A közszolgáltatások megszervezése – így a szociális ellátásé is – a helyi önkormányzatok feladata. A szociális alapellátásnak minősülő alapfeladatokat a szociális törvény határozza meg. A törvény alapvetően az ellátási kötelezettséget szabályozza, azt nem határozza meg, hogy a meg-

11 A szektor egészét tekintve a szervezetek alig több mint harmada rendelkezik közhasznúsági státussal (36,1%), és csupán 6 százalékuk kiemelkedően közhasznú (az adatok 2000-re vonatkoznak, sajnos azóta a KSH nem közölt erre vonatkozólag adatokat).

12 A kiemelkedően közhasznú szervezetek kritériumairól lásd 1997. évi CLVI. törvény a közhasznú szervezetekről 5. §.

13 A főállású, teljes munkaidős, a főállású, részmunkaidős és a nem főállású foglalkoztatottak együttes száma.

oldandó feladatokat az önkormányzatoknak milyen szervezeti keretek között kell biztosítaniuk, így lehetőség van arra, hogy közfeladatok ellátásába más társadalmi szereplők is bekapcsolódhassanak, akár teljes mértékben vegyék át a feladat ellátását, akár „csak” bekapcsolódjanak, segítsenek a közszolgáltatások biztosításába.

A szolgáltatási decentralizáció új folyamatai a humán területeken, így a szociális ellátás területén is látványosan törnek előre, aminek egyik meghatározó jelensége a civil szervezetek erőteljesebb részvétele, bekapcsolódása a helyi közszolgáltatások biztosításába, a közfeladatok ellátásába. A civilek bevonódása mellett jellemzi a folyamatot, hogy helyreállt az egyházak közhasznú, közszolgáltatási tevékenysége, érvényesül a közfeladatok szektorsemleges¹⁴ finanszírozási elve, s ezúttal ennek rendszere is kiépült. A közösségi fogyasztás pedig részlegesen piacosodott (Horváth M. 2002, 161). Helyi, települési szinten a szolgáltatási decentralizáció következtében tehát kezd kialakulni az állami, önkormányzati, civil (non-profit, egyházi) és a piaci szektorra épülő vegyes jóléti modell. A helyi önkormányzatok, állami intézmények mellett a „szolgáltatási piacra” más szereplők is beléptek, az önkormányzat egyre kevésbé marad egyedüli megrendelője, ill. kizárólagos biztosítója a közszolgáltatásoknak. A szolgáltatási decentralizáció elkerülhetlenné teszi az önkormányzatok közfeladatokat, közszolgáltatásokat ellátó, biztosító szerepének újraformálását.

A civil szervezetek szolgáltatás-szervezési munkája elsősorban nem önálló intézményi keretek között zajlik (bár ma már egyre több nem állami intézmény alakul¹⁵), általában kiegészítő és speciális szolgáltatási tevékenységet látnak el (Horváth M. 2002). Előfordult, hogy az állami ellátórendszerhez kapcsolódóan végeznek különböző feladatokat, nyújtanak szolgáltatásokat, de gyakori, hogy új szolgáltatásokat vezetnek be, olyan feladatokat vállalnak fel, amelyek korábban nem voltak jelen a közszolgáltatási ellátásban, ill. amelyeknek jelenleg sincs helyük a meglévő hálózatokban, gyakran azért, mert állami intézményi keretben aránytalanul magasabb költségek mellett lennének biztosíthatóak (pl. szenvedélybetegek, vagy kábítószeres fiatalok rehabilitációja). A szociális területen működő szervezetek, csakúgy, mint általában a civil (nonprofit) szervezetek, többféle tevékenységet végeznek, többféle szolgáltatást nyújtanak. A szervezetek igyekeznek biztosítani az egyes tevékenységek között átjárhatóságot, azaz összekapcsolni egymással az egyes szolgáltatásokat, még olyan esetekben is, amikor az állami ellátórendszer éles határvonalat húz, pl. egészségügyi és szociális feladatok között (pl. átmeneti szállást tartanak fenn, ahol orvosi ellátást nyújtanak az embereknek, valamint jogi és életvezetési tanácsadással, ügyintézéssel segítik őket). A tevékenységeket tehát komplex módon, a támogatottak szempontjainak

14 Azok a civil szervezetek, ill. egyházi intézmények, amelyek közfeladat ellátását biztosítják, ugyanazt a támogatást igényelhetik, azaz ugyanarra a normatívára jogosultak, mint az állami intézmények.

15 A kilencvenes évek végén már közel 300 nem állami fenntartású szociális ellátást nyújtó intézmény működött az országban, többségük tartós bentlakásos, időskorúakat gondozó otthon, de számottevő a fogyatékosokat, szenvedélybetegeket, időseket ellátó bentlakásos, ill. nappali intézmény is (Hazai 1999, 58).

figyelembevételével kezelik. A szociális civilek tevékenysége, működése által tehát olyan szükségletkielégítő struktúra szerveződik, bontakozik ki, a szolgáltatásoknak olyan hálózata épül ki, amely korábban ismeretlen volt Magyarországon, a nyugati társadalmakban viszont általánosan elterjedt (Széman–Harsányi 1999, 43).

A szervezetek célja a kliensek, támogatottak életminőségének javítása. Szolgáltatásaik jelentős részével azonban nemcsak a rászorultakon segítenek, hiszen az általuk biztosított ellátások, vállalt tevékenységek közül csak néhány sorolható a kimondottan krízis-helyzeteket kezelő szociális szolgáltatások közé (pl. pénzügyi támogatás, természetben nyújtott segítség). Tevékenységeik nagy részével (pl. jogi tanácsadás, társas összejövetelek biztosítása, bolt üzemeltetése, munkahelyteremtés, szükségletfelmérés, hiánypótló szolgáltatások vállalása stb.) nemcsak a szociálisan rászorultakat segítik abban, hogy „életminőségi többlet” keletkezzen, hanem általában emelik az ott élő lakosság jóléti szintjét (Széman–Harsányi 2000, 141). A krízis helyzetek kezelése mellett tehát egyfajta védőháló kiépítését kezdték el, ill. valósítják meg e szerveződések. Ez a védőháló magában foglal olyan szolgáltatásokat, preventív és rehabilitáló elemeket, megoldásokat, amelyek a lakosság egészét vagy jelentős részét érintik, érinthetik.

A különböző társadalmi szereplők, civil szervezetek bekapcsolódása a közfeladatok ellátásába való forrásbővülést is jelent a szolgáltatások terén, hiszen az állami, költségvetési pénzek mellett egyéb finanszírozási forrásokat is fel tudnak használni (pl. állampolgári és vállalati adományok, saját gazdálkodási, vállalkozási tevékenység bevétele) (Harsányi 1997; Kuti 1997). A forrásbővülés lehetősége természetesen csak akkor áll fenn, ha a feladatok átadásával egy időben a költségvetési pénzekből is megfelelő mértékben részesülnek a szervezetek.

A parlament a szektorsemleges finanszírozás elvének megfelelően a nem állami humán szolgáltató intézmények fenntartói számára is normatív támogatást állapít meg, ami igazodik a helyi önkormányzatok hasonló feladatellátásának támogatásához. A megállapított normatíva nem feltétlenül jelenti azt, hogy teljes mértékben biztosítva van számára a vállalt feladat ellátásához szükséges pénzösszeg, sőt, a tapasztalat inkább az, hogy a folyósított költségvetési támogatás nem fedezi a teljes költségigényt (annak általában 60–70 százalékát teszi ki [Hazai 1999, 61]), esetünkben így a civil szervezeteknek nemcsak lehetőségük van arra, hogy bevonjanak más forrásokat is, hanem az is szükséges, hogy az ellátás biztosítása érdekében különböző társadalmi erőforrásokat mobilizáljanak. A szolgáltatási decentralizáció jelentősége finanszírozási szempontból elsősorban az, hogy a feladatátadások, kiszervezések révén a közösségi erőforrások mobilizálására és összeadódására nyílik lehetőség (Horváth M. 2002).

A helyi önkormányzatok a feladatátadás ellenére felelősei és gazdái maradnak a közszolgáltatások ellátásának, a hivatalok felelnek az ellátás megfelelő színvonaláért.

A jelenlegi szabályozás szerint a szociális ellátás területén a következő közfeladatok átadására van mód:

- személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények fenntartása, működtetése
- személyes gondoskodást biztosító gyermekvédelmi szolgáltatások nyújtása.

A lakosság megfelelő szintű ellátása érdekében olyan szerződésekre van szükség, amelyek szabályozott keretek között biztosítják mindkét fél elszámoltathatóságát. A megállapodásoknak, szerződéseknek tartalmazniuk kell a szolgáltatási feladatot, de rögzíteniük kell az ehhez nyújtott támogatás mértékét, és a teljesítés hiányában a jogi következményeket is. Mindemellett nélkülözhetetlen a bizalom. A szférára általában jellemző bizonytalan anyagi háttér, illetve a szervezetekről való ismeretek hiánya miatt a hivatalok döntéshozói gyakran bizalmatlanokká válnak, s ez gátolja a két struktúra közötti együttműködések kialakulását. Csak olyan szervezetre lehet rábízni közfeladatok ellátását, közszolgáltatások biztosítását, amely együttműködik a szolgáltatási, ellátási hálózat többi szereplőjével, így az önkormányzattal is, és amely megfelelő humán, ill. materiális feltételekkel rendelkezik ahhoz, hogy megfelelő színvonalon és folyamatosan biztosítani tudja a vállalt feladat ellátását.

A szerződéses viszony, a feladatátadásra vagy feladatbefogadásra¹⁶ vonatkozó közhasznú szerződés jelenti az önkormányzatok és a nonprofit szektor közötti legszorosabb, és egyben a leginkább szabályozott együttműködési formát. Napjainkban a szerződéses feladatátadások száma ezer felett mozog, a kiszereződő önkormányzatok száma pedig 600–700 között van (2000-ben 632 önkormányzatnak 1050 szerződéses kapcsolata volt civil szervezetekkel, közszolgáltatások ellátására; sajnos azóta frissebb adatok nem állnak a rendelkezésünkre) (4. ábra). Ezek, úgy tesszük, jelentős számok, a civil szektor méretét, számosságát ismerve azonban azt mondhatjuk, hogy az ilyen jellegű együttműködés az önkormányzatok és a társadalmi önszerveződések között még nem túlságosan elterjedt hazánkban. Ezt egyrészt a már korábban említett okok idézik elő (bizalom, megbízhatóság, pénzügyi jellemzők). A szerződéskötés a két fél között egyfajta egyenjogúságot feltételez, az önkormányzatoknak viszont az intézményesültség általában alacsonyabb fokán álló civil szervezetek működési logikáját nem könnyű megérteniük és elfogadniuk. Másrészt még erősen tartja magát a hagyományos struktúrákban gondolkodó szemlélet, melynek fenntartása elsősorban a közszolgáltatásban dolgozók érdeke: munkájukat az öröklött struktúra fenntartásával látják biztosítottak.

A 4. ábrán jól látható, hogy az önkormányzatok, közszolgáltatások ellátására a település- és gazdaságfejlesztés, környezetvédelem mellett leggyakrabban a szociális szolgáltatás, illetve az egészségügyi ellátás területén kötnek szerződéseket civilekkel (arányuk 25%).

¹⁶ A társadalmi igényként felmerült ellátást az önkormányzat 'befogadja', elismeri az ellátás szükségességét, ill. ellátási kötelezettségét, és rendszeres, szabályozott támogatással finanszírozza.

4. ábra A nonprofit szervezetekkel közfeladat átadására kötött szerződéses viszonyok száma tevékenységi terület szerint

Forrás: Az önkormányzatok... 2002, 49. o. alapján.

A civil szféra bevonódása a közszolgáltatások biztosításába, közfeladatok ellátásába másfajta szemléletmód és szolgáltatási metódus megjelenését, beépülését jelenti a jóléti modellbe.

Egy 2000-ben végzett kutatás (Széman–Harsányi 2000) szerint az önkormányzatok és a civil szervezetek szociális feladatellátásában a következő alapvető különbségek vannak (1. táblázat):

1. táblázat A civil szervezetek, ill. az önkormányzatok szociális feladatellátásának „jellemvonásai”

Szociális nonprofit szervezetek	Önkormányzatok
prevenatív	(alapvetően) reflexív
innovatív	felhasználó
komplex	„részekre” bontott
lokálitást feloldó	lokális
kliens-, felhasználó központú	szolgáltató központú
dinamikus	statikus
flexibilis	kevésbé rugalmas
önkéntes munkára támaszkodó	fizetett alkalmazottakkal működő
szükségletfeltáró	szükségletminimalizáló-szintentartó
személyiség vezérelt	szervezet vezérelt

Forrás: Széman–Harsányi 2000, 169.

A szerző által 2002–2003-ban, a Nyugat-dunántúli régióban folytatott empirikus felmérés¹⁷ eredményei alapján az önkormányzatok úgy ítélték meg, hogy a civilek bevonásának a közszolgáltatások ellátásába a következők a legfőbb előnyei: e szervezeteknek rugalmasabb a gazdálkodása, lehetőségük van különböző források mozgósítására, az önkormányzat számára így kisebb költségkihatással jár a feladat ellátása; ill. a civilek innovatívak, ötletgazdagok, „közelebb állnak” a lakossághoz, ezért jobban képesek alkalmazkodni a különböző igényekhez és az azokban bekövetkezett változásokhoz; önkéntesek bevonásával olyan erők és szak tudások bevonására képesek, amelyre az önkormányzat által fenntartott intézmények nem. Hátrányaik viszont, hogy általában kis szervezetekről van szó, melyek finansziális háttere nem a legstabilabb, így az önkormányzat nem érzi biztosítottnak a feladatellátás folyamatosságát; kevés az olyan szervezet, amely távlatokban is tud gondolkodni, amely a napi teendők megoldásain túl stratégiai célok felé is képes lépni, és így mindenféle téren annyira megbízható partnernek bizonyul, hogy a hivatalok rá merjék bízni közfeladatok ellátását; tevékenységüket teljes mértékben vagy jelentős részben önkéntesekre építik, munkájukból így gyakran – annak ellenére, hogy többnyire jó szakemberekre támaszkodhatnak – hiányzik a professzionalizmus, a tervezés, a több évre előre gondolkodás; ráadásul a feladat átadása után a felelősség továbbra is az önkormányzatot terheli.

Szociális szervezetek Győrben

A KSH Győr-Moson-Sopron Megyei Igazgatósága által szolgáltatott adatok szerint a 2000-es évek elején Győrben a civil (nonprofit) szervezetek száma meghaladta a 700-at (2001 első félévében 722), az ezer lakosra jutó szervezetszám (5,5) a hasonló nagyságrendű és szerepkörű városok mutatóinak megfelelően alakul (pl. Pécs: 5,6; Szeged: 5,8;).

Győrben a nonprofit szervezeteknek az egytizede (11%) – ez némileg magasabb, mint az országos átlag – foglalkozik a szociális ellátás keretébe tartozó tevékenységgel, amelybe, mint láttuk, a szűken vett szociális szolgáltatás ellátás mellett beletartozik a gyermek- és ifjúságvédelem, a családok, rászorultak, idősek és egészségkárosultak támogatása csakúgy, mint az önszegélyezés.

A városban példát találhatunk olyan szervezetekre, amelyek fontos érdekérvényesítő tevékenységet látnak el, miközben megkönnyítik tagjaiknak a másság elfogadását, segítik tagjaik társadalmi beilleszkedését, de olyanokra is, amelyek az önkormányzat ellátási kötelezettségébe tartozó feladatot végeznek.

A győri szociális szervezetek tevékenységi megoszlása jelentős mér-

17 A Nyugat-dunántúli régióra kiterjedő, önkormányzatok, nonprofit szervezetek és a lakosság körében végzett empirikus felmérés célja a civil (nonprofit) szervezetek működésének, helyzetének, lehetőségeinek, nehézségeinek, a helyi társadalom életében, a társadalmi-területi folyamatokban betöltött szerepének, társadalmi beágyazódottságának, a különböző társadalmi-gazdasági szereplőkkel való kapcsolatrendszerének – kiemelt fontossággal kezelve a helyi önkormányzattal való viszonyt, együttműködést – feltárása volt.

tékben eltér az országos átlagtól (2. táblázat, 5. ábra), melynek elsősorban a város kedvező gazdasági, szociális körülményei az okai. Lényegesen alacsonyabb pl. a családvédelem területén megjelenő szervezetek aránya, de kevesebb a gyermek- és ifjúságvédelemmel és a rászoruló csoportok (hajléktalanok, szegények) megsegítésével foglalkozók részesedése is. Jóval hangsúlyosabban jelenik meg viszont az országosan is domináns két terület, az egészségkárosultak támogatása (különösen a betegszervezetek, közülük is a krónikus betegségben élők szervezetei), ill. a többcélú és általános szociális ellátás. Ez utóbbi Győrben elsősorban vállalati, dolgozói szociális támogatást jelent (az összes szociális szervezet negyedét ők teszik ki).

2. táblázat A szociális tevékenységet folytató győri nonprofit szervezetek tevékenysége

Tevékenység	Szervezetszám
Krónikus betegséggel élők szervezetei, támogatásuk	8
Egészségkárosultak egyéb és általános támogatása	5
Látás- és hallássérültek szervezetei, támogatásuk	3
Mozgáskorlátozottak szervezetei, támogatásuk	3
Cukorbetegség szervezetei, támogatásuk	2
Értelmi fogyatékosok szervezetei, támogatásuk	2
Intézményes egészségkárosult-ellátás, támogatás	2
Vesebetegség szervezetei, támogatásuk	1
<i>Egészségkárosultak támogatása</i>	26
Általános és egyéb szociális ellátás, szolgáltatás	7
Vállalati, dolgozói szociális támogatás	19
<i>Többcélú és általános szociális ellátás</i>	26
Többcélú és egyéb gyermek- és ifjúságvédelem	8
Bölcsődei ellátás, támogatás	1
Intézményes gyermek- és ifjúságvédelem, támogatás	1
<i>Gyermek- és ifjúságvédelem</i>	10
Idősek szervezetei, támogatásuk	4
Intézményes idősellátás, támogatás	3
<i>Idősek támogatása</i>	7
Rászorult csoportok támogatása	5
Hajléktalanok szociális ellátása	1
<i>Rászorultak szociális támogatása</i>	6
Családi problémák kezelése	1
Kolping családmozgalom	1
Nagycsaládok szervezetei	1
<i>Családvédelem</i>	3
Általános és többcélú önszegélyezés	1
<i>Önszegélyezés</i>	1
Összes	79

Forrás: KSH Győr-Moson-Sopron Megyei Igazgatósága által rendelkezésre bocsátott adatbázis (2001) alapján saját számítás.

5. ábra *A győri szociális nonprofit szervezetek tevékenységi kör szerinti megoszlása*

Forrás: KSH Győr-Moson-Sopron Megyei Igazgatósága által rendelkezésre bocsátott adatbázis (2001) alapján saját számítás.

A szociális szervezetek döntő többsége (71 százaléka) Győrben is alapítványi formában működik, negyede pedig egyesületként tevékenykedik, de közalapítványt és egyéb társadalmi szervezetet (szövetség) is találhatunk közöttük, igaz, minimális mértékben. Ezeket döntő részben a kilencvenes évek első felében hoztak létre. A szervezetek több mint felét az 1990–1995 közötti időszakban alapították, de már a nyolcvanas évek végén elkezdődött a civil mozgolódás (az 1990 előtt alakult szervezetek aránya megközelíti a 10 százalékot). Amikor megnyílt a lehetőség az önszerveződések előtt, s egyúttal a társadalmi-gazdasági átalakulás következtében egyre több probléma került felszínre, az új kihívás szorításában az emberek hamar felismerték, hogy a szociális ellátás kereteinek javításához, a hiányzó szolgáltatások biztosításához nem elég csak az állam segítségét várni, szükség van a civil összefogásra is. Bár az elmúlt évtized második felében, és a végén is jelentős számban alakultak szociális civil szervezetek, elmondhatjuk, hogy az alapítási láz napjainkra visszaesett. A meglévő szervezetek nagyjából kielégítik az igényeket, s kevésbé jellemző, hogy egy-egy évben több ilyen tevékenységet folytató szerveződéss alakulna.

A civil részvétel fontosságának felismerését támasztja alá, hogy a tavalyi év (2003) során az egészségkárosultakkal foglalkozó szervezetek körében készült felmérés¹⁸ tapasztalatai szerint a szerveződések alapításában szinte kizárólag magánszemélyek, elsősorban az érintettek (maguk az egészségkárosult személyek, ill. az egészségkárosult gyermekek szü-

18 Az e tevékenységet folytató 26 egyesület és alapítvány közül 15, véletlenszerűen kiválasztott szervezetnél készült interjú és kérdőív a szervezet működéséről, helyzetéről, tevékenységéről és kapcsolatairól.

lei) vettek részt, valamint a magánszférába tartozó gazdasági, esetleg más nonprofit szervezetek. Az emberek tehát – a sérült, beteg emberek is – képesek megteremteni az önszerveződés feltételeit, képesek élni ezzel a lehetőséggel, hogy érdekeiket képviseljék, hogy segítsék egymást helyzetük elfogadásában, hogy megoldást találjanak azonos problémáikra, szükségleteikre stb.

A szervezetek, ill. szükségességük társadalmi megítélését jelzi, hogy minden szerveződés tevékenységébe önkéntesek is bekapcsolódnak, sőt, számuk évről évre emelkedő tendenciát mutat. Egy-egy szervezet általában 5–10 önkéntes munkájára számíthat, az önkéntesek elsősorban az ismerősök, kollégák közül kerülnek ki. Többnyire különböző rendezvények, programok szervezésében, lebonyolításában segítenek, de egyre többen bekapcsolódnak az adománygyűjtésbe, ill. a kapcsolatok építésében is részt vesznek. Az országos adatok ismertetésénél láttuk, hogy munkájuk milyen jelentős anyagi értéket képvisel. Az önkéntesek jelentősége – különösen a hátrányos helyzetű, a beteg, sérült emberekkel foglalkozó szociális szervezetek esetében – azonban nemcsak az, hogy tevékenységük által a civil szervezetek működése hatékonyabb lesz. Van egy nagyon fontos mentális hozadéka is a részvételüknek, és pedig az, hogy a beteg, sérült és az egészséges emberek közelebb kerülnek egymáshoz, s felismerik, hogy a segítségnyújtás révén javulhat a hátrányos helyzetű rétegek, csoportok életminősége, ill. könnyebbé válhat a társadalmi beilleszkedésük, elfogadtatásuk.

Néhány szervezet munkáját fizetett munkaerő (nem feltétlenül főállású!) is segíti. Ők általában adminisztratív feladatokat végeznek, vagy a szervezet profiljába tartozó szakmai tevékenységet látják el. Ahhoz, hogy egy szervezet fizetett alkalmazottat tudjon foglalkoztatni, megfelelő, stabil és kiszámítható anyagi háttér szükséges. A felmért szervezetek többsége éves szinten rendelkezik néhány milliós bevétellel, melynek mértéke az alaptevékenység, alapfeladatok gazdaságos, nem pazarló végrehajtásához elégségesnek tűnik, és ha nem is rendszeresen, de szükség esetén lehetővé teszi, hogy külső szakmai segítők, tanácsadókat bevonjanak a tevékenységbe.

A szervezetek többségénél a tagdíjbevételek és a magánszemélyektől, gazdasági társaságoktól kapott támogatások mellett van még egy nagyon fontos bevételi forrás: a személyi jövedelemadó nonprofit szervezeteknek felajánlható 1 százaléka. Vannak olyan szerveződések, ahol az összbevétel fele, de akár 90 százaléka is az szja 1 százalékos felajánlásból származik. Sok esetben nemcsak jelentős arányt és összeget tesz ki ez a bevételi forrás (van, ahol eléri a 2 millió Ft-ot), de stabil forrásnak is számít, ugyanis a szervezetek által ellátott személyek és azok hozzátartozói elsősorban az adott alapítványnak, egyesületnek ajánlják fel adójuk 1 százalékát, így minden évben számítani lehet e felajánlásokra. Győrben az önkormányzat is lehetőségeihez mérten pályázati úton támogatja a civil szervezetek működését, ill. a vele szerződésben álló szervezetek számára átad bizonyos forrásokat. Az önkormányzat által a nonprofit szervezeteknek nyújtott összes anyagi (nemcsak pályázati) támogatás 2000-ben az önkormányzat éves bevételének 0,5 százalékát tette ki, ami több mint

173 millió Ft-ot jelentett, és a szervezetek 30 százalékát juttatta több-kevesebb bevételhez (*A nonprofit... 2002*, 16).

A civil szervezetek támogatására fordítható pályázati keret mértéke sajnos az utóbbi években jelentős mértékben csökkent, 2003-ban az előző évekhez képest pl. 30–50 százalékkal, melynek oka, hogy a város elmúlt évi költségvetésében szigorú pénzügyi megszorításokra került sor, ami érintette a civilek támogatására fordítható pályázati keret nagyságát is. Lényegesen kevesebb lett a szétosztható pénzösszeg, ill. a pályázati lehetőségek száma is korlátozódott, hiszen a korábbi évektől eltérően 2003-ban nem volt lehetőség sportcélú és az ifjúságot támogató pályázatok beadására. Ez a szociális civileket is érzékenyen érintette, hiszen a gyermek- és ifjúságvédelem a szociális tevékenységek körébe tartozik, emellett ha a főtevékenységük kiegészítéseként ezeken a területeken is dolgoztak, elestek ezektől a pályázati lehetőségektől.

Pozitív jelenség viszont, hogy pl. Győrben van lehetőség olyan pályázat beadására, amelyekben működési költségekre (a működés tárgyi feltételeinek megteremtésére, a fenntartáshoz kapcsolódó közüzemi díjak, egyéb dologi kiadások fedezésére) kérnek támogatást, hiszen alapvető probléma, hogy a pályázatokat általában különböző programok, projektek finanszírozására írják ki, miközben nagyon sok civil szervezet küszködik azzal, hogy működési költségeit nem tudja biztosítani. A város közgyűlése a tavalyi évben 3,5 millió Ft-ot biztosított e támogatási keret javára.

A szociális területen tevékenykedő szervezetek a többi területnél nagyobb mértékben számíthatnak az önkormányzat támogatására, hiszen számukra az önkormányzat Szociális Bizottsága is ír ki pályázati lehetőséget, melynek során gyermekvédelmi és egészségvédelmi programokhoz lehet támogatást szerezni. Azzal, hogy számukra önálló keretet is kiírnak, a hivatal jelzi, hogy a település életében a szociális szervezeteknek kiemelt szerepet szán, elismeri munkájuk fontosságát.

A pályázatható keretek mellett helyi rendelet alapján az önkormányzati képviselők és tisztségviselők rendelkeznek önálló kerettel, mellyel saját döntésük alapján szervezeteket, magánszemélyeket támogathatnak. Ma már egyre többen támogatják civil szervezetek működését ebből a keretből.

Győr azon települések közé tartozik, ahol az önkormányzat újfajta partneri viszony kiépítését és fenntartását tűzte ki céljául. A testület számít a társadalmi önszerveződések részvételére, s lehetővé teszi, hogy civil szervezetek is bekapcsolódjanak a közszolgáltatási ellátórendszerbe. Különösen érvényes ez a szociális ellátás területén. Napjainkban a győri önkormányzat két civil szervezettel áll szerződéses kapcsolatban szociális feladatok ellátására: a Magyar Máltai Szeretetszolgálat győri szervezetével, valamint a Szent Cirill és Method Alapítvánnyal (ez utóbbi szervezet tevékenységét a tanulmány további részében mutatom majd be). Mindkét szervezet olyan, professzionálisan működő szerveződés, amely rendelkezik a szükséges személyi és tárgyi feltételekkel, adottságokkal. Ezek lehetővé teszik, hogy ne csak besegítsenek a szociális szolgáltatások biztosításába, a szociális védőháló foltogatásába, hanem teljes mértékben átvegyék a feladatellátást az önkormányzattól. Így az önkormányzat

teljesíti pl. az átmenetileg ellátás és felügyelet nélkül maradt, ill. a családi életvezetési nehézségek miatt veszélyeztetett gyermekek védelmére és gyámügyi igazgatására vonatkozó, ellátási kötelezettségét (Szent Cirill és Method A.), valamint így biztosítják a mozgássérült fiatalok, valamint a szellemileg sérült gyermekek napközi otthonos ellátását (Máltai Szeretetszolgálat). Természetesen nemcsak azok a civil kezdeményezések töltenek be fontos és nélkülözhetetlen szerepet, amelyek közfeladatokat vállalnak át, hanem minden társadalmi önszerveződés is, hiszen e szervezetek keretét biztosítanak a különböző érdekek képviselőinek, az átlagostól eltérő igények, szükségletek megjelenítéséhez, kielégítéséhez, színteret nyújtanak az embereknek egyéniségük kiteljesedéséhez, az autonómia, a demokrácia, a szolidaritás, a filantrópia gyakorlásához.

A tanulmány további részében egy példaértékű, kiemelkedő teljesítményű görög szervezet tevékenységét mutatom be. E szerveződés azon kevés civil szervezet közé tartozik, akik szerződéses viszony keretében önkormányzati feladatot vállalnak át.

Szent Cirill és Method Alapítvány¹⁹

1992 őszén két magánember nyílt, általános célú alapítványt hozott létre azzal a céllal, hogy a görög-katolikus egyházközség javát szolgálja (pl. istentiszteleti helyek kialakítása, görög katolikus hagyományok gyűjtése), ill. a Nyugat-Dunántúlon szóróanyagban élő görög katolikus családoknak anyagi, mentális vagy bármilyen szükséges segítséget nyújtson. Az alapítvány közhasznú feladata az alapító okirat megfogalmazása szerint a gyermekek számára oktatási, kulturális tevékenység szervezése, ilyen célú csoportok anyagi támogatása; valamint szociális létesítmények létrehozása és működtetése, az ehhez szükséges feltételek megteremtése és biztosítása. A szervezet céljai között tehát már alapításakor meghatározó erővel ott szerepelt a szociális tevékenység, az arra rászorulókat támogatása, segítése.

A megalakulás után a szervezetet az „alvó alapítvány” szindróma jellemezte, tevékenysége kimerült kisebb akciók, táborok, kirándulások szervezésében. A szervezet irányítója ezen időszak alatt kapcsolatokat épített és képezte magát, felvértezte magát mindazon tudással, ami szükséges ahhoz, hogy a kezdeti lelkesedéssel létrehozott, szinte csak papíron létező alapítványból jól működő, tevékeny, fontos szükségleteket kielégítő, szolgáltatásokat nyújtó szervezet válhassék. Ezen évek alatt megteremtődött az a kiindulási bázis, amiről a fejlődés elindulhatott.

1995-ben eljött az első nagyobb kitörési lehetőség ideje, az önkormányzat egy háromszáz éves műemlék-épületet húszéves ingyenes használatra átengedett az alapítványnak azzal a feltétellel, hogy a felújításhoz szükséges forrásokat a szervezetnek kell előteremtenie, majd a felújított épületben egy szociális területen működő intézményt kell elindítania. Az

¹⁹ E rész megírásához nyújtott segítségéért köszönet illeti Kovács Szilviát, aki az alapítvány kuratóriumának elnökével folytatott interjúk készítésével a háttéranyagokat szolgáltatotta az esettanulmány megírásához.

alapítvány megbirkózott a hatalmas feladattal: a renováláshoz szükséges húsz millió forintot pályázati pénzekből sikerült előteremteni, de jelentős volt az önkéntesek munkája is, akik kb. 1,5–2 millió Ft értékben építették be tudásukat, munkájukat az épület falaiba.

A felújítás csupán egy évet vett igénybe, így 1996-tól megkezdhette működését az idősek nappali ellátását biztosító intézmény, melynek elindítását az épület ingyenes használatba vételének fejében az alapítvány vállalta.

Időközben újabb tervek születtek. A műemlék-épület felújításával párhuzamosan az alapítvány elindított egy másik építkezést is, amely egy női krízisotthonnak adott helyet. Az új épületben 1997-ben kezdődött meg a munka. Az ötletet az adta, hogy az alapítvány kapcsolatba került a családon belül bántalmazott nők egy csoportjával. Még ez évben a kuratóriumi elnök kapcsolati tőkéjének köszönhetően újabb tevékenységgel, a szenvedélybetegek ellátásával, támogatásával próbálkozott a szervezet. A szándék nem merült ki a próbálkozásban. Az alapítvány e tevékenység okán tagja lett a Karitás segélyszervezet Németországból adoptált, szenvedélybetegeket segítő, országos, nyolcpontú hálózatának (RÉV). A Magyar Karitás-szal kötött szerződés alapján szenvedélybetegeket segítő szolgálatot állítottak fel, és ez átvette az időközben megszűnt, az idősek nappali ellátását célzó intézmény helyét. A szolgálat keretében csoportos és egyéni foglalkozásokon alkoholisták, drog-, gyógyszer- vagy játékfüggők pszicho-szociális ellátása folyik. A program napjainkban is eredményesen funkcionál, a szolgáltatónál éves szinten megfordulók száma 250–350 között mozog.

1998-ban, a közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvénnyel összhangban az alapítvány hiánypótló szociális szolgáltatásaira tekintettel kérelmezte, és meg is kapta a kiemelkedően közhasznú jogállást.

1999-ben újabb korszak kezdődött az alapítvány életében: addig ismeretlen keretek között új szolgáltatást vezettek be, ugyanis az 1997. évi gyermekek védelméről szóló, XXXI. törvény rendelkezései alapján az önkormányzatok ellátási kötelezettségébe tartozó gyermekek átmeneti otthonának létrehozását és fenntartását a győri önkormányzat a Szent Cirill és Method Alapítványra bízta. A megállapodás értelmében az önkormányzat tíz éves ingyenes telekhasználatot engedélyezett a szervezetnek, ellentételezésként az alapítványnak vállalnia kellett az átmeneti otthon felépítését. Az épület 2000 decemberére készült el, pályázati és támogatói pénzekből, berendezése részben önkormányzati finanszírozásból, részben adományokból történt. A családok és gyermekek átmeneti otthona 2001 februárjában kezdte meg működését. Tulajdonképpen két különálló intézményről van szó. A gyermekek átmeneti otthonában 12, átmenetileg ellátás és felügyelet nélkül maradt, vagy a család életvezetése miatt veszélyeztetett 3–18 éves korú gyermek elhelyezésére van mód, a családok átmeneti otthonában 10 családnak tudnak helyet biztosítani (ide általában anyák érkeznek, gyermekükkel vagy gyermekeikkel). Az intézményben a gyermekek és a családok is hat hónapig tartózkodhatnak, ami indokolt esetben meghosszabbítható. A kihasználtság a gyermekek esetében 90 százalékos, a családok átmeneti otthona mindig telt házzal üzemel. Az intézmény csak a győri lakhellyel rendelkezők számára nyitott.

Az igénybevett ellátás nem ingyenes, kedvezményes térítési díjat kell érte fizetni.

E közfeladat ellátásának „elnyerése” bizonyos státust jelent az alapítványnak: a szervezetet élet- és működőképesnek tartják a partneri viszonyhoz és a feladatok hosszú távú ellátásához.

És ezzel még nincs vége az alapítvány szerteágazó tevékenységének: a családok és gyermekek átmeneti otthonának elindítása évében a Munkaügyi Központ pályázata nyomán beleszórtak a munkaerő-piaci szolgáltatások programjába is, ami azóta is működik. A munkaerő-piaci szolgáltatásokba való bekapcsolódás tulajdonképpen két feladatkört jelent: egyrészt munkaerő-piaci programok lebonyolítását, azaz az alapítvány évente, a pályázati sikerek függvényében, négy-öt álláskereső klubot rendez. Egy ilyen klub háromhetes intenzív tréninget jelent, ahol többek között önismeretre, konfliktuskezelő képességre, spekulatív álláskeresési technikákra tanítják az embereket. Tevékenységük sikerének köszönhetően vállalták fel a speciális helyzetű munkanélküliek integrálását megcélzó programot, melynek keretében Győrben börtönben élőknek, hajléktalanoknak, gyógyult szenvedélybetegeknek, intézményben lakó nőknek és anyáknak tartanak az előzőhöz hasonló tréningeket, klubokat. Az alternatív munkaerő-piaci szolgáltatásra az alapítvány a pályázati támogatást az Országos Foglalkoztatási Közalapítványtól nyerte, és ez alapján végzi most is.

A munkaerő-piaci programok lebonyolításán túl az alapítvány mentorai segítenek is a munkanélküliek elhelyezkedésében, a Munkaügyi Központtal kötött megállapodás és elvárás szerint havonta három, a Központ nyilvántartásában szereplő embert kell munkahelyhez juttatniuk. A programoknak köszönhetően egy-egy klub elvégzése után a résztvevők kb. 60 százaléka tud elhelyezkedni (az országos átlag csak 20–30%). A mentorok közvetlen munkahelykereső tevékenységének és az álláskereső klubok foglalkozásainak köszönhetően évente 110–120 embert tudnak álláshoz juttatni.

Az alapítvány tevékenysége még kiegészül egy ún. Vendégház üzemeltetésével, amely a korábban női krízisotthonnak helyt adó épületben található. A női krízisotthon szerepét tulajdonképpen átvette a családok átmeneti otthona. A vendégházban 53 fő elhelyezésére van mód, kedvező szálláslehetőség diák- és ifjúsági, ill. turista csoportok számára. Az épület kihasználtsága 20–25 százalékos. A szállások kiadásából származó bevétel teljes mértékben az intézmény fenntartására fordítják.

Az alapítvány nonprofit tevékenysége napjainkban öt épületben, összesen 2000 m²-en folyik, jól felszerelt irodatechnikával, három szolgálati autóval, a 2002. évi beszámoló alapján 50 milliós költségvetéssel. Jelenleg 21 főállású és 6 részmunkaidős alkalmazottal dolgoznak, ill. a munka jellegétől függően 1–20 önkéntes segítőre építenek. Tevékenységüket, szolgáltatásaik hasznosulásának hatékonyságát folyamatosan mérik, értékelik, még azokban az esetekben is, ahol a szolgáltatások jellege ezt nehezen teszi lehetővé (pl. speciális kérdőívek, ügyfélnapló stb. segítségével). A programok, projektek elemzése és kiértékelése révén pontos képük van célcsoportjukról, azok igényeiről és helyzetéről. Eredményeik, beszámolóik jól tükrözik ezt.

Az alapítvány sikeréhez nem kis mértékben hozzájárult az is, hogy ösztönösen a hiányterületek irányába indultak el, így fejlődésük is látványosabb volt. Marketingjük lényege a következő: azokat a területeket célozzák meg, ahol nem volt ellátás, és ezeknél hiánypótló szolgáltatást biztosítanak. Mivel tevékenységi területükön nincs versenytársuk, programjaikat legfeljebb a támogató intézményeknek kell eladniuk. Referenciájuk és szaktudásuk ezen intézményeknél pedig ma már önmagáért beszél. Az alapítvány ismertségét és elismertségét a szakmában jelzi, hogy a helyi felsőoktatási intézményekből gyakran érkeznek szakmai gyakorlatra hallgatók, és a tanulmányi látogatások sem ritkák.

Tevékenységi területeiknek, a vállalt feladatoknak köszönhetően bevételeik jelentős része normatív költségvetési támogatásból (40%²⁰) valamint nem normatív önkormányzati és költségvetési intézményektől kapott támogatásból (35%) származik, ami a központi forrásoktól való függésből származó bizonytalanság érzetét kelti bennük, függetlenül attól, hogy az önkormányzattól átvállalt, ill. az egyéb, hiánypótló szolgáltatások szakmailag magas szintű biztosítása miatt helyzetük stabil.

Életükben rendkívül meghatározóak a pályázati források is. Mint a bemutatás során láthattuk, a beruházások is elsősorban pályázati pénzekből valósulhattak meg. A szervezet az indulásakor különböző adománygyűjtési technikákkal próbálkozott, elég csekély eredménnyel, így inkább a forráskeresés más útjai felé indultak el, és az évek során a pályázás, pályázatírás mesterévé váltak. Évente 10–15 pályázatot írnak, melyek 90–95 százaléka sikeres. Mivel jelentős összegeket képesek így megszerezni, nem erőltetik sem az adományok, sem az szja 1 százalékok megszerzését. Nagy beruházásaik idején pl. egy évben akár 40 millió forintot is nyertek pályázati úton. Ma kisebb programokkal indulnak, de így is sikeresen pályáznak évi 12–15 millió forint összegben. A siker hátterében nemcsak az áll, hogy profi módon készítik el a pályázatokat, ill. korábbi projektjeikre, programjaikra építenek mint referenciákra, hanem az is, hogy nem pályáznak válogatás nélkül mindenhová és mindenre csak azért, hogy pénzhez jussanak. Megtanulták, hogy pályázatot csak olyan potenciális adományozóhoz érdemes beadni, akit valami összekapcsol a közös értékek és célok mentén, a szervezettel, és csak olyan projektekre, programokra érdemes figyelni, amelyek továbbberősítik az edigi tevékenységet és a szervezet kedvező imázsát.

A Szent Cirill és Method Alapítvány eredményességét mi sem bizonyítja jobban, mint hogy a tíz éve százezer forinttal megalapított szervezet napjainkban ötven milliós költségvetéssel működik. A nehezen induló, kezdetben csak táborokat, kirándulásokat szervező alapítvány közfeladatokat ellátó, átvállaló, hiánypótló szolgáltatásokat nyújtó professzionális szerveződéssé nőtte ki magát az évek során. Az elkövetkező időszakban további beruházásokat nem terveznek – mint láthattuk, 1995 óta szinte folyamatosan építkeztek, minden évben felújítottak vagy felépítettek egy épületet –, jelenlegi tevékenységeik keretében, ill. azokkal összefüggésben elsősorban olyan projektek kidolgozására kívánnak koncent-

20 A konkrét szám adatok a 2002. évre vonatkoznak.

rálni, amelyekkel segíthetik a nehéz helyzetbe került emberek munka világába való visszatérését, társadalmi beilleszkedését.

Az alapítvány eredményessége jelentős mértékben függ a szervezetért élő, elhivatott, karizmatikus személyiségű vezetőtől, aki a szervezet tevékenységét elsősorban a munkatársak szaktudásában rejlő erőre és lehetőségekre épít.

A szervezet tevékenységeivel nélkülözhetetlen területeket képvisel, környezete ezt elismeri és támogatja. Rugalmasak és folyamatosan fejlődnek, anyagi kondíciói a civil szervezetekre általában jellemzőknél lényegesen kedvezőbben alakulnak, aminek a hátterében azonban az áll, hogy nem ülnek ölbe tett kézzel, hanem képesek önálló jövedelem-teremtésre, de a külső források megcsapolására is.

Összegzés

A szociális civil szervezetek nemcsak a meggyengült társadalmi szolidaritás megerősítésében játszanak szerepet, hanem a vegyes jóléti modell kialakítását is jelentős mértékben elősegítik (Hazai 1999). A települési önkormányzatok körében egyre elterjedtebb és elfogadottabb az a nézet, hogy a civil kezdeményezések a hivatalok fontos partnerei lehetnek a lokális társadalmi problémák kezelésében, megoldásában; számítanak részvételükre. Egyre több önkormányzat ismeri fel, hogy közfeladat ellátási kötelezettségét nemcsak saját intézmények fenntartásával biztosíthatja, hanem más társadalmi szereplőt, például civil szervezetet is bekapcsolhat a közszolgáltatások ellátásába. Természetesen a feladatok teljes átadása, kiszervezése csak megfelelően szabályozott, mindkét fél számára garanciákat nyújtó keretek között jöhet létre, úgy, hogy elsődlegesen az ellátás megfelelő szintű és folyamatos biztosítását szolgálja. A szolgáltatási decentralizáció érvényesülése megfelelő nyitottságot és egyenjogúságot feltételez a partnerek között.

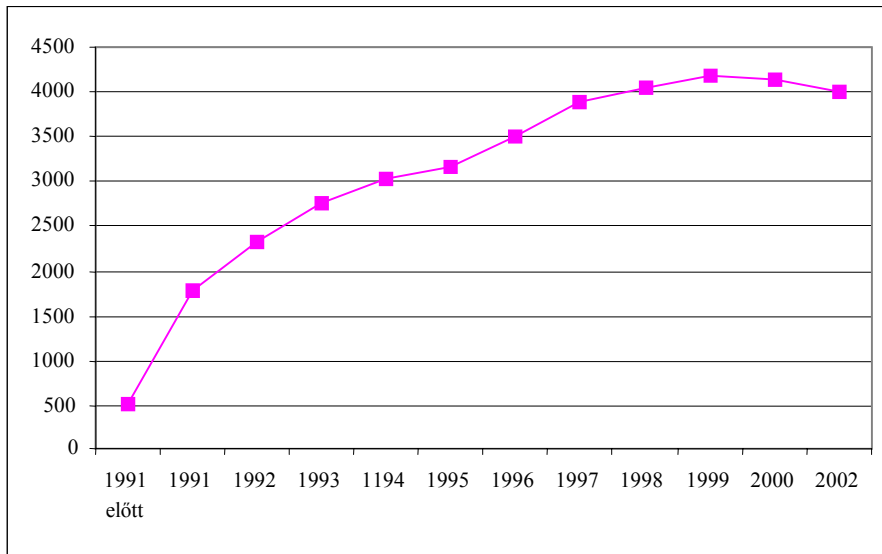
Természetesen nem mindegyik civil szervezet jut el odáig, hogy képes és alkalmas legyen a közfeladatok átvállalására. A szervezetek többsége nem is ilyen céllal alakul, s nem is kell, hogy ilyen céllal alakuljon. Ettől függetlenül minden egyes szociális jellegű civil kezdeményezés, összefogás a szociális háló fontos elemét képezi, hiszen embertársaink megsegítésén munkálkodnak, azon, hogy a rászorulókat, a valamilyen szempontból hátrányos helyzetűeket életminőségét, társadalmi beilleszkedését javítsák, életüket megkönnyítsék. A szociális háló apróbb és nagyobb alkotóelemei nélkülözhetetlen területeket képviselnek, szerepük a jövőben a sokasodó problémák, az ellátórendszer hiányosságai, a költségvetési megszorítások, a szolgáltatások egyén-orientáltabb kívánalma miatt bizonyosan növekedni fog. Az általuk ellátott tevékenység jelentősége és értéke nehezen mérhető illetve becsülhető, sőt valójában felbecsülhetetlen, hiszen „kétségtelen, hogy a civil kezdeményezések többségükben a mindennapi élet apró szükségleteihez igazodnak, s közvetlenül nem a társadalom egészségét, hanem csak annak szűkebb csoportjait szolgálják ... azonban ... a társadalom egészsége végső soron legalább annyira függ

a hétköznapi problémák megoldásában segítséget kínáló ... szervezeti hálótól, mint a makrotársadalmi intézményektől." (Kuti 1996, 909)

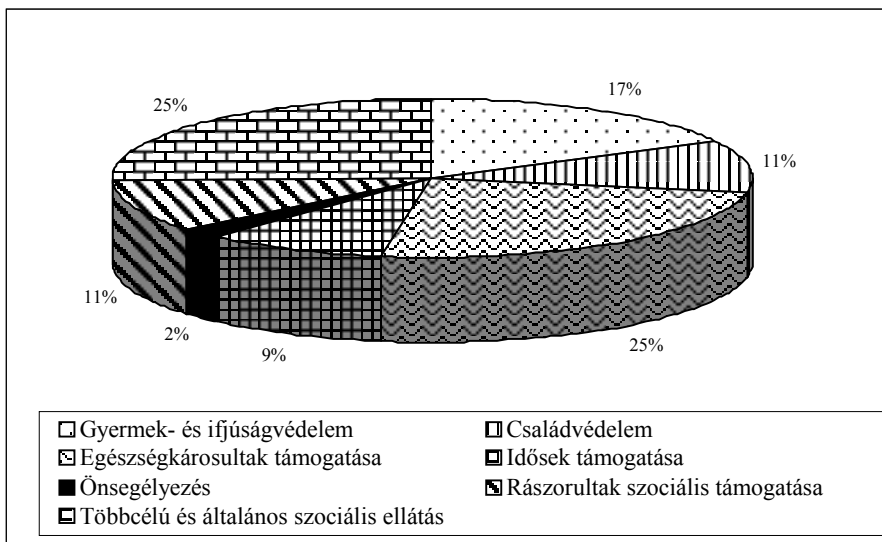
Irodalom

- Bartal Anna Mária (1999) *Nonprofit alapismeretek kézikönyve*. Ligatura Kiadó, Budapest.
Az Európai Közösség Bizottságának közleménye az önkéntes szervezetek és alapítványok szerepének erősítéséről Európában. (1998) Európa Ház, Budapest.
- Evers, Adalbert (1995) *Eltolódások a jólétmixben. Új megközelítés a jólét- és szociálpolitika transzformációinak tanulmányozásához*. In: Andorka Rudolf–Hradil, Stefan–Peschar, Jules L. (szerk.) *Társadalmi rétegződés*. Aula Kiadó, Budapest. 605–632. o.
- Habermas, Jürgen (1993) *A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozása*. Századvég–Gondolat, Budapest.
- Harsányi László (1997) *Az állam és a nonprofit szektor*. In: *INFO-Társadalomtudomány*. 42. 17–21. o.
- Hazai Istvánné (1999) *A szolgáltatások szerepe a szociális ellátásokban*. In: Tóbiás Péter (szerk.) *Együttműködési lehetőségek civil szervezetek és az önkormányzatok között*. Hálózat a Demokráciáért Program, Budapest, 52–72. o.
- Horváth M. Tamás (2002) *Civil szerveződések szerepe a közszolgáltatásokban*. In: *Helyi közszolgáltatások szervezése*. Dialog Campus Kiadó, Budapest–Pécs. 157–175. o.
- Kuti Éva (1992) *Nonprofit szektor Magyarországon*. Nonprofit Kutatócsoport, Budapest.
- Kuti Éva (1996) *A nonprofit szervezetek szerepe a kilencvenes évek magyar társadalmában és gazdaságában*. In: *Közgazdasági Szemle*. 1. 18–30. o.
- Kuti Éva (1997) *Van-e válaszunk a nonprofit szektor fejlődésével összefüggő kihívásokra?* In: *INFO-Társadalomtudomány*. 42. 7–15. o.
- A nonprofit szektor főbb statisztikai jellemzői 2002*. (2004) KSH, Budapest.
- Nonprofit szervezetek Magyarországon 2000*. (2002) KSH, Budapest.
- A nonprofit szervezetek önkormányzati támogatása 2000-ben*. (2002) Településsoros adattár. KSH, Budapest.
- Az önkormányzatok és a nonprofit szektor kapcsolata 2000*. (2002) KSH, Budapest.
- Széman Zsuzsa–Harsányi László (1999) *Halak és hálók*. Nonprofit Kutatócsoport–MTA Szociológiai Kutató Intézet, Budapest.
- Széman Zsuzsa–Harsányi László (2000) *Szociális kvartett. Civil szereplők négy magyar város szociális életében*. Nonprofit Kutatócsoport–MTA Szociológiai Kutató Intézet, Budapest.

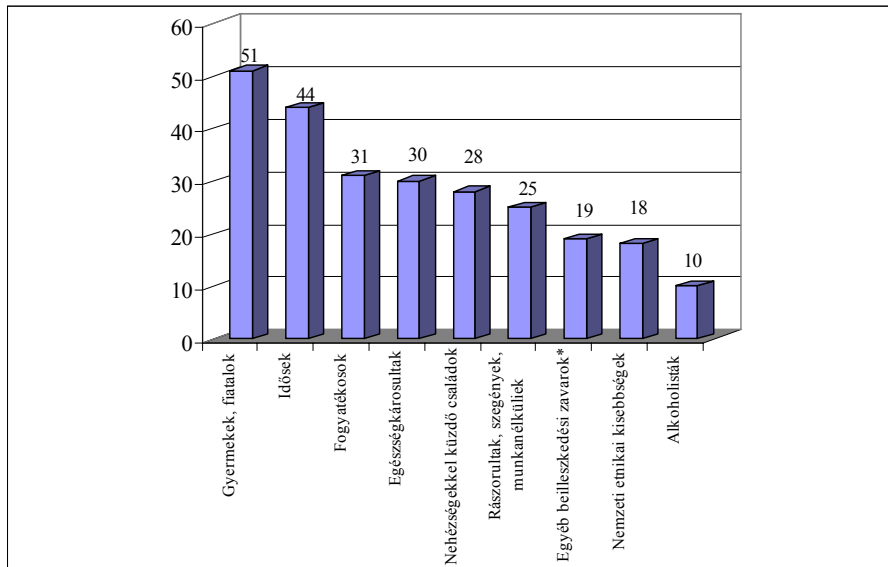
1. ábra



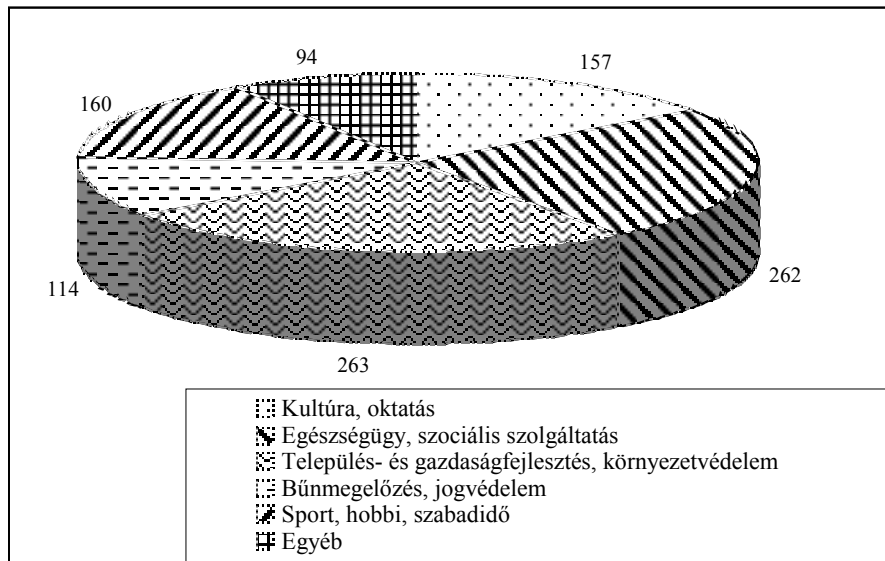
2. ábra



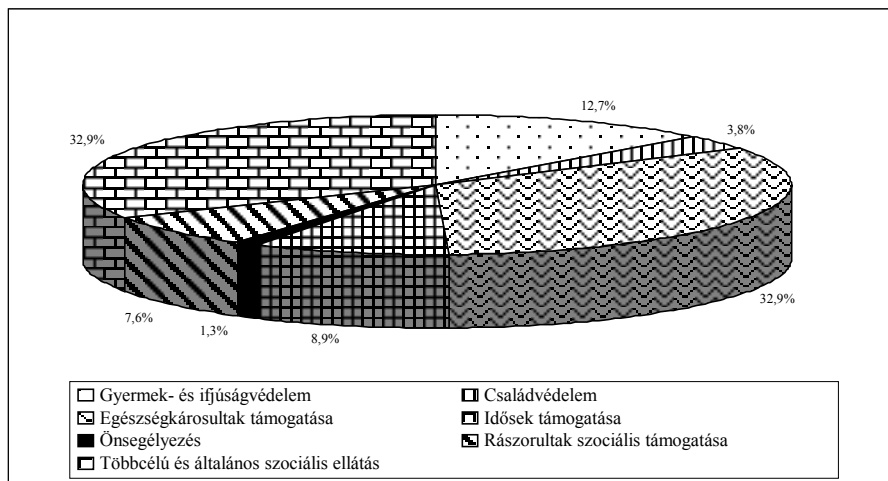
3. ábra



4. ábra



5.ábra



GABÁNYI JÓZSEF

Idősek szociális ellátása

(*Idősek szociális ellátása* – segédanyag a szociális szakvizsgálóhoz;
Szerzők: Bagyinszki Zoltánné, Kovács Ibolya, Péntek Beáta.
Kiadó: Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet, Budapest, 2004.)

Az idősellátás szempontjából nagy előrelépésként értékelhetjük azt aényt, hogy a Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet gondozásában megjelent az *Idősek szociális ellátása* című kiadvány, amely elsősorban a szociális szakvizsgálóhoz való felkészülés segédanyagaként tölt be jelentős szerepet.

A kiadvány képes ennek az elvárásnak eleget tenni mint összefoglaló és gondolatébresztő munka. Sok korábbi és újszerű ismeretet sorakoztat fel, s ennek alapján át- és újragondolható az idősek ellátásának néhány problémás kérdése.

Ahogy egy szakvizsga sem a vége, hanem a kezdete valaminek, úgy ez a könyv sem értékelhető a szakterület ismeretanyagának végső összefoglalásaként, hanem első lépésként az idős korúakkal végzett szociális munka szakszerűségének növelése felé. Ebben a vonatkozásban külön figyelmet érdemel a VIII. fejezet, amely az idősek ellátásában nyújtott szociális munka sajátosságaival foglalkozik. Ebből a fejezetből külön szakkönyvet lehetne írni, és minden évben újraírni. Alapvető fontosságú az itt tárgyalt állapot- és szükségletfelmérés, melynek terén hazánkban még rengeteget kell fejlődnünk. Ez a kulcsa ugyanis az egyénre szabott gondozási terv kialakításának, az individuális gondozásnak és a szakmák együttműködésének.

A jelenlegi jogszabályi környezet ismertetése természetesen kötelező része egy ilyen munkának, de talán a kritikája is az lenne, hiszen mindannyian tudjuk, hogy a jogosultságok, rászorultság és az ellátási formák is átalakításra szorulnak, mi több, ennek érdekében szakmai és igazgatási műhelyekben komoly munka folyik. Újra kell gondolnunk az állami gondoskodás lehetőségeit, kereteit és lehetőségeit, és tudomásul kell vennünk a már ma is létező „szociális piac” jelenlétét és fejlődését. Ki kell tehát lépni a jelenlegi jogszabályi környezetből, és távolabbról kell szemlélni a problémát, hogy jobban megérthessük. Erre itt lehetőségünk is nyílik a IX. fejezetben, a nemzetközi kitekintés kapcsán.

A jegyzet legfőbb erényeként szeretném kiemelni, hogy a szerzők az együttműködést hangsúlyozzák az idős személy ellátásában, és nemcsak a szociális ellátáson belül, hanem az egészségügyi és szociális határterületek esetében is.

Nagyon szeretném, ha ez a szemlélet a jövőben tovább erősödne, és ez a jegyzet is hozzájárulhatna ahhoz, hogy a képzés révén a szakemberek – dolgozzanak akár milyen tulajdonviszonyokon és finanszírozási rendszereken belül – képesek lennének az egyént a tevékenységük köz-

pontjába helyezve, a nemzetközi ajánlásoknak megfelelően olyan minőségi munkát végezni, hogy ennek hasznát az idős és függésbe kényszerülő embertársaink is érzékeljék és emberi méltósággal teli, minőségi életet élhessenek.

Ennek a minőségi szemléletnek az igényét látom ebben a jegyzetben, amely megérdemelné, hogy szélesebb közönséghez is eljusson. Aki pedig ebből tanult, azt arra kérem: vizsgái után szánjon néhány percet arra, hogy átgondolja, mi az, amit ezután másképp fog tenni. Ha legalább egy dolog megváltozik szemléletében, hozzáállásában, nem hiába forgatta a jegyzetet, és megtette az első lépést a minőségi idősellátás felé.

Jó munkát kívánok hozzá!

Budapest, 2005. január

RADOSZÁV MIKLÓS

Egy újabb láncszem

(Gyermekvédelmi szakellátás – segédanyag a szociális szakvizsgához;

Szerkesztette: Domszky András;

Szerzők: Büki Péter, Csókay László, Dettre Erzsébet, Domszky András, dr. Hatvani Erzsébet, Herczeg Rita, dr. Semsey András, Szikulai István, dr. Weinbrenner Ágnes;

Kiadó: Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet, Budapest, 2004.)

Elismerem, hogy a kortársak elfogult optimizmusa mondathatja velem azt, hogy a hazai gyermekvédelem eddigi történetének legtöretlenebb fejlődési ívű másfél évtizedét éljük, de mégis, a tények makacssága talán esélyt ad arra, hogy az utókor is hasonlóképpen vélekedjen.

1989 novemberében az ENSZ elfogadja a Gyermeki jogok egyesség okmányát. 1991-ben a Magyar Parlament a 1994. évi LXIV. törvénnyel mindezt a belső jog részévé teszi, irányt szabva a szakmának és a jogalkotásnak. 1997. április 22-én az Országgyűlés megalkotja a hazai gyermekvédelem első koherens rendszerét szabályozó 1997. évi XXXI. törvényt, mely még abban az évben november 1-jén hatályba is lép, minek eredményeként megkezdődött az alapellátás korábban nem létező intézményrendszerének országosan egységes kiépítése, illetve a szakellátás korszerűtlen hálózatának lebontása és kiváltása egy korszerűbb intézményhálózattal. E párhuzamosan folyó munka ugyan mind a mai napig tart, de biztos állíthatjuk, hogy a rendszer egésze alapvetően kiépült, mindössze egy-két részterületen tapasztalható határidőcsúszás az eredetileg tervezettekhez képest. A rendszer ki- és átalakításával egy időben kialakították a szakmai szabályokat, szakemberként fogadták el a gyermekvédelemben dolgozókat, és ehhez kötődően a módszertani intézmények létrehozása is töretlenül zajlik.

A felülről, a jogalkotó felől, s a kívülről, a nemzetközi kötelezettsé-

RECENZIO

gekből adódó késztetések szerencsésen találkoztak, s találkoznak a szakma, a benne dolgozó szakemberek fejlesztési törekvéseivel. Így a fenti változások, a mindennapok szokásos, kisszerű gáncsoskodásait leszámítva, egyetlen cél érdekében mozgósítják a rendelkezésre álló anyagi és szellemi erőforrásokat. E fejlődési láncolat igen fontos eleme volt, hogy a szociális szakvizsga keretein belül a gyermekvédelmi alap- és szakellátás területén dolgozók számára 2002. első félévétől szakvizsgázási lehetőséget biztosítottak, valamint hogy 2003 márciusától gyermekvédelmi szakértői névjegyzéket állítottak fel. E két fontos momentum a gyermekvédelem, mint önálló szakma megfogalmazásának, illetve elismerésének történelmi jelentőségű része. Az, hogy a már említett jogalkotói és szakmai szándékok egy irányba mozognak, természetesen nem jelent mindig egyidejűséget is. A jogalkotó a szociális szakvizsgát illetően is lépéselőnybe került akkor, amikor megalkotta a szociális szakvizsgáról szóló jogszabályt, azonban – nagyon bölcsen – a szakvizsga tartalmi elemeit illetően számos kérdést nyitva hagyott, lehetőséget adva arra, hogy a szakemberek a szakmai követelményeket egymással vitatkozva alakíthassák ki. Ha a Tisztelt Olvasó kézbe veszi a „Gyermekvédelmi szakellátás (segédanyag a szociális szakvizsgálathoz)” című kiadványt, e viták eddigi legfontosabb kordokumentumát veheti kézbe.

A kötet a gyermekvédelmi szakellátás területén szakvizsgára készülőknek kíván támogatást nyújtani a felkészüléshez, a szakvizsga eddig kikristályosodott kérdésköreikhez igazodóan. E témakörök: Társadalmi, demográfiai és kulturális jellemzők, Az ellátórendszer és az azt szabályozó jogi rendelkezések, Speciális ismeretek, Alkalmazott módszerek, technikák. Mindezekhez fejezetenként a jelenleg legelterjedtebb, legelfogadottabb szakirodalmak jegyzékét is csatolják a szerzők. A kötet és a megadott irodalmak együtt lehetnek alapjai a sikeres szakvizsgára való felkészülésnek. Hiú ábránd tehát azt gondolni, hogy aki szakvizsgázni kíván, annak elegendő e kötet tartalmát magáévá tenni. Ugyanakkor a segédanyag korrekt módon eligazítja a szakvizsgázni szándékozót a szakvizsgálathoz szükséges, összetett tudásanyagban. A szerzők azon törekvése, hogy az egyes részterületeket tömören, lényegre törően mutassák be, egyik nagy erénye a kötetnek, hiszen így nemcsak a szakvizsgázók, hanem a szakmában dolgozók, de még a szakmán kívüliek (érdeklődő laikusok) számára is áttekinthető vázát adják a gyermekvédelemben folyó munka teljes egészének. Meggyőző erővel bizonyítják, hogy a gyermekvédelemben dolgozóknak milyen széles körű, komplex ismeretekkel, elméleti és gyakorlati tudással kell bírniuk ahhoz, hogy munkájukat a rájuk bízott gyermekek érdekében sikerrel végezhessék.

A kortársak elfogult optimizmusának kényelmesnek tűnő pozícióját kihasználva eltekintenek a kötetet bíráló, bármilyen kritikai megjegyzéstől is, meghagyván azt azok számára, akik a következő, hasonló tartalmú és színvonalú kötetet elkészítik.

Ajánlom a Domszky András által szerkesztett „Gyermekvédelmi szakellátás (segédanyag a szociális szakvizsgálathoz)” című kötetet valamennyi szakmán kívüli érdeklődőnek, a gyermekvédelemben dolgozó kollegának, a szakvizsgára készülőknek a tisztánlátás és a szakszerű cselekvés érdekében.

Az esély repertórium 2004

TANULMÁNYOK

- Darvas Ágnes–Mózer Péter: *Kit támogatunk?* 04/06
 Ferge Zsuzsa: *Új tagságunk az Európai Unióban – reményeink, kételyeink* 04/02
 Gábos András: *Egy egységes családpolitika kialakulásának esélye az Európai Unióban* 04/05
 Gyulavári Tamás–Krémer Balázs: *Európai szociális modell?* 04/03
 Hablicsek László–Pákozdi Ildikó: *Az elöregedő társadalom szociális kihívásai* 04/03
 Kozma Judit: *Napszámok* 04/06
 Lukács Éva: *Munkavállalók és családtagjaik juttatásainak uniós szabályozása* 04/03
 Sen, Amartya: *Társadalmi kirekesztés: Fogalom, alkalmazás és vizsgálat – II.* 04/01
 Simonyi Ágnes: *Jóléti politika a munkahe-lyeken és a munkaadók társadalmi felelőssége* 04/01
 Szalai Júlia: *A jóléti fogda – I.* 04/06
 Tamási Erzsébet: *Egy férfinyire a hajléktalanságtól* 04/03
 Tomka Béla: *Az európai szociális modell múltja és jelene – kelet-közép-európai perspektívák* 04/05
 Vobruba, Georg: *Ellensége-e a globalizáció az európai szociális modellnek?* 04/06

MAGYAR VALÓSÁG

- Gaál János: *A hajléktalanok visszavezetése a társadalomba* 04/01
 Kónig Éva: *A segélyezés Bermuda-háromszöge* 04/01

MAGYAR VILÁG

- Babusik Ferenc: *Hozzáférési különbségek az egészségügyi alapellátásban – I.* 04/04
 Babusik Ferenc: *Hozzáférési különbségek az egészségügyi alapellátásban – II.* 04/05
 Bugarszky Zsolt: *A szociális szolgáltatások újjászületése Magyarországon* 04/04
 Cselekvési program. *Kormányzati intézkedések és kezdeményezések a társadalmi bűnmegelőzés ösztönzésére* 04/04

CIVIL VILÁG

- Szász Anna: *SM-klub a külvárosban* 04/01
 Szász Anna: *Esztertáska Alapítvány* 04/03

- Szász Anna: *Bent és kint* 04/05
 Szász Anna: *Szükség van szociális diagnózisra. Interjú Vecsei Miklóssal, a hajléktalanügyek miniszteri biztosával* 04/06

SZOCIÁLIS MUNKA

- Bartók Péter: *A filozofikus kisteve* 04/06
 Budai István: *„... szakmai identitásban megerősödve lépjen ki a gyakorlatba...”* 04/01

MAGYAR UNIÓS TANULMÁNYOK

- Juhász Gábor: *A szociális védelem megújítása az Európai Unió szociálpolitikai programjában* 04/02
 Kardos Gábor: *A szociális jogok az EU-ban, különös tekintettel a magyar csatlakozásra* 04/02
 Sziklai István–Szikra Dorottya: *A Strukturális Alapok forrásainak felhasználási lehetőségei a társadalmi befogadási stratégia végrehajtásában* 04/02

SZOCIÁLPOLITIKA AZ UNIÓBAN

- Gould, Arthur: *A jóléti állam eróziója* 04/02
 Tólos, Emmerich–Badelt, Christoph: *Az osztrák szociálpolitika és az EU* 04/02
 Timonen, Virpi: *Veszélyben a szociális biztonság?* 04/02

KORMÁNYZATI KONCEPCIÓ

- A Pártfogó Felügyelői Szolgálat tevékenységéről Gönczöl Katalin bevezetőjével* 04/01

RECENZÍÓK

- Krémer Balázs: *Egy politikai sikertörténet tanulságai: Gyorsjelentés a szegényedéstről* 04/01
 Lévai Júlia: *„Három pár női láb” – és egy figyelő szempár* 04/02
 Magyar Zsófia: *A magyarországi kórházi szociális munka helyzete egy országos kutatás tükrében* 04/04
 Radoszav Miklós: *Amiről már tudunk, de még nem tudjuk elég jól...* 04/03
 Simonik Péter: *Szociálpolitika a 20. századi Magyarországon* 04/01

REPERTÓRIUM

Tóth Gyöngyvér: *Ausztria szociálpolitikája* 04/01
Whiteford, Peter–Mendelson, Michael–
Millar, Jane: *Adókedvezmények és jövede-
lemváltásokra adható válaszok* 04/04

ESSZÉK

Barcsi Tamás: *Az emberhez méltó halál le-
hetősége: az eutanázia és alternatívája* 04/05
Marosán György: *Az esélyek új korszaka*
04/05

PORTRÉ

Simó Endre: *Andrea* 04/06

INTERJÚK

14 év Esély. Interjú Lévai Katalinnal, az
Esély alapító főszerkesztőjével. Aki kérdez:
Ferge Zsuzsa 04/02
*Legyen valaki, aki a helyi közösségeket össze-
fogja!* (Szász Anna interjúja Göncz Kin-
gával) 04/04

Összeállította Csibra Márton

ÖKOFESZT

A *Védegylet* és a *Zöld Fiatalok* szervezésében 2005. április 15–16-án Bu-
dapestben rendezik meg a *Lehet más az ország! – Alternatívák fesztiválja*
című rendezvénysorozatot, melynek célja felmutatni azt a mára már nyil-
vánvaló tényt, hogy a „zöld ügyek” integráns részei valami egésznek, és
más politikai, gazdasági, társadalmi, szociális problémáktól elválasztha-
tlanok.

A programsorozat három plenáris kerekasztalbeszélgetés köré épül,
melyek témája és címe: 1. *Lehet más a demokrácia!*, 2. *Lehet más a gaz-
daság!*, 3. *Lehet más a város!* Plenárisainkat neves külföldi vendégek (töb-
bek között Daniel Cohn-Bendit, Joschka Fischer, José Bové) nyitják meg,
részteveői pedig elismert, a hazai közéletben, a civil politizálásban aktív
részt vállaló szereplők, szakemberek: Lányi András, Tamás Gáspár Mik-
lós, Sólyom László, Schiffer András (1. plenáris), Szalai Erzsébet, Pataki
György, Csaba László, Boda Zsolt (2. plenáris), Bojár Iván András,
Schneller István, Karátson Gábor, Bencsik János (3. plenáris).

A három plenáris fórumot szemináriumok és workshopok kísérik, me-
lyek előadói, levezetői szintén elismert közéleti, szakmai szereplők (töb-
bek között Szeptelszky Zsuzsa, Szikinger István, Ángyán József, Ámon
Ada, és még sokan mások). E fórumok célja egy élénk, a fesztiválon túl-
mutató párbeszéd megteremtése, kapcsolatépítés, ösztönzés az
ökopolitikával kapcsolatos egyéni kérdésekre adható egyéni válaszok ke-
resésére.

A globális szemléletmód jegyében természetesen a jókedvről, a min-
den generáció számára vonzó szabadidős programokról is gondoskodni
fogunk. Az eseményeken való részvétel ingyenes, szeretettel várunk min-
denkit.

További információkat és a részletes programot lásd: www.vedegylet.hu

Szupervízor szakirányú továbbképzés az ELTE-n

2005 szeptemberétől az ELTE Szociális Munka és Szociálpolitika Tanszéke **szupervízor szakirányú továbbképzést hirdet**. (A képzést sikeresen elvégzők *szupervízor* oklevelet kapnak.)

A szociális munka jelenlegi hazai helyzetét figyelembe véve az általunk meghirdetett képzés során a szupervíziónak mind az európai, mind az amerikai modelljét bemutatjuk és oktatjuk. Képzésünk filozófiájának részletesebb kifejtése megtalálható a tanszék honlapján

a <http://szocialis.tatk.elte.hu>
címen, a Továbbképzések menüpont alatt.

A képzés **négy féléves**, a konzultációk a szorgalmi időszakban heti egy napot (péntek vagy szombat, 10–18 óráig) vesznek igénybe.

A képzésben való részvétel feltételei:

– Főiskolai vagy egyetemi *szociális jellegű* képzettség, valamint legalább 3 éves szociális szakmai gyakorlat, illetve ettől eltérő egyetemi végzettség, ebben az esetben legalább 5 éves, folyamatos *szociális szakmai gyakorlat*. A felvételnél előnyt jelent a szociális szakmák területén szerzett szupervízori tapasztalat.

– A hallgatónak a képzéssel párhuzamosan szupervízori munkát kell végeznie, ezen alapul a szakdolgozati munka is.

Mivel a szupervíziónak mindkét modelljét tanítjuk, szupervíziós gyakorlatnak tekintjük

- a külső intézményben vezetett egyéni, csoport, ill. team-szupervíziót, esetmegbeszélő csoportot,
- a tereptanári munkát,
- a saját intézményben, munkahelyi vezetőként, kollegák számára biztosított rendszeres segítő beszélgetéseket,
- a felsőfokú szociális képzésekben, oktatási helyzetben nyújtott szupervíziót.

A képzés második évében a szakirodalom olvasásához, az előadások követéséhez szükség lesz az angol nyelv használatára is. (A *szaknyelv* elsajátításához az első évben a hallgatók szakirodalom-feldolgozó szeminárium keretében segítséget kaphatnak.)

A képzés tandíja 110 000 Ft/félév.

A jelentkezési lap letölthető a Tanulmányi Osztály honlapjáról
(www.szoc.elte.hu).

A jelentkezési laphoz egy szakmai önéletrajzot is csatolni kell, mely tartalmazza a jelentkező szupervíziós gyakorlatával kapcsolatos legfontosabb információkat is.

Jelentkezési határidő: 2005. július 29.

A jelentkezők felvételi beszélgetésen vesznek részt, melynek alapjául a következő cikkek szolgálnak:

- Bill Jordan: „Kemény szeretet” – Szociális munka, társadalmi kirekesztés és a „harmadik út”. *Esély*, 2003/4
- Walter Lorenz: Szociális munka Európában – áttekintés és jövőbeli irányok. *Esély*, 2003/3
- Niel Gilbert: Szolgáltatásból társadalmi ellenőrzés: a jóléti reform hatásai a szociális munkások szakmai gyakorlatára az Egyesült Államokban. *Esély*, 1998/6

A felvételi beszélgetés várható időpontja: 2005. augusztus vége vagy szeptember eleje.

A jelentkezők a felvételi eljárás eredményéről postán kapnak értesítést.

További információk a következő e-mail-címen kaphatók:

banyaiemo@ludens.elte.hu