

## *15 éves az esély*

### *A tartalomból*

*Tomáš Sirovátka: Mennyire megfelelő a szociális biztonsági juttatások színvonala a Cseh Köztársaságban?*

*Zombor Ferenc: Szolidaritási reform – szociális törvényi szabályozás és adatvédelem*

*Győri Péter: Szemben az árral...*

*Csáki Anikó – Mészáros Mercedes: Szociális munka a büntetés-végrehajtásban és az utógondozásban*

## *esély 2005/2*

16. évfolyam 2. szám

**Kiadja a Hilscher Rezső Szociálpolitikai Alapítvány.**

**Szerkesztőségi cím:**

1094 Budapest, Liliom u. 8.

Telefon: 216-1310

E-mail: esely@freemail.hu

**A folyóirat megjelenését támogatta:**

a Szabad Sajtó Alapítvány,

a József Attila Alapítvány,

a Nemzeti Kulturális Alapprogram

az Ifjúsági, Családügyi, Szociális

és Esélyegyenlőségi Minisztérium



**Meg nem rendelt kéziratokat nem őrzünk meg és nem küldünk vissza.**

**Előfizethető a szerkesztőségnél – levélben, e-mailben és telefonon.**

**Megjelenik kéthavonta.**

**Főszerkesztő:**

NYILAS MIHÁLY

**Szerkesztőbizottsági elnök:**

FERGE ZSUZSA

**Olvasószerkesztő:**

LÉVAI JÚLIA

**Szerkesztőségi titkár:**

FÁBIÁN JULIANNA

**Szerkesztőbizottság:**

Csoba Judit, Ferge Zsuzsa (elnök), Gönczöl Katalin, Gyulavári Tamás,

Havasi Éva, Juhász Gábor, Kozma Judit, Krémer Balázs, Lévai Katalin

(alapító főszerkesztő), Mózer Péter, Simonyi Ágnes, Tausz Katalin,

Tomka Béla, Tóth István György, Georg Vobruba (NSZK)

Arculattervező-grafikus: Éles Andrea

Grafikai munkatárs: Gombos Gáspár

Szöveggondozó: Haraszi Judit

Tördelőszerkesztő: Nyíri András

Készült a Csiszár nyomdában

Felelős vezető: Csiszár Lajos

**ISSN 0865-0810**

Az Esély weboldalát a Kurt Lewin Alapítvány gondozza: [www.szochalo.esely](http://www.szochalo.esely)  
[www.3sz.hu](http://www.3sz.hu); [www.klubhalo.hu](http://www.klubhalo.hu)

## SZERZŐK

<b>Csáki Anikó</b>	szociális munkás
<b>Győri Péter</b>	szociológus
<b>Könczei György</b>	egyetemi tanár
<b>Mészáros Mercedes</b>	szakmai vezető
<b>Sinkó Eszter</b>	programvezető
<b>Tomáš Sirovátka</b>	szociológus
<b>Zombor Ferenc</b>	jogász

*esély*

*2005/2*

*Társadalom- és szociálpolitikai folyóirat*

## TARTALOM

### SZOCIÁLIS BIZTONSÁG

- 3 **Tomáš Sirovátka:** Mennyire megfelelő a szociális biztonsági juttatások színvonala a Cseh Köztársaságban?

### A SZOCIÁLIS ELLÁTÓRENDSZER REFORMJA

- 25 **Zombor Ferenc:** Szolidaritási reform – szociális törvényi szabályozás és adatvédelem

### KEREKASZTAL

- 40 Célkeresztben a teljes foglalkoztatás? (Vita a II. Nemzeti Fejlesztési Terv munkaerő-piaci jövőképeéről)

### HAZAI KÖRKÉP

- 52 **Sinkó Eszter:** Az irányított betegellátás hazai tapasztalatai  
73 **Győri Péter:** Szemben az árral...

### SZOCIÁLIS MUNKA

- 95 **Csáki Anikó – Mészáros Mercedes:** Szociális munka a büntetés-végrehajtásban és az utógondozásban

### RECENZIO

- 115 **Köncei György:** Az Európai Unió szociális dimenziója

***2005/2***

*2005/2*

TOMÁŠ SIROVÁTKA

## Mennyire megfelelő a szociális biztonsági juttatások színvonala a Cseh Köztársaságban?\*

A tanulmány célja, hogy elemezze: megfelelő-e és hatékony-e a szociális biztonsági rendszer a Cseh Köztársaságban 1990 és 2003 között. A megfelelőséget objektíven a szociális biztonsági rendszer új kockázatokkal és szükségletekkel (nevezetesen a szegénység kockázatával) kapcsolatos reakciókészségeként határozzuk meg. A szubjektív definíció alapja az állampolgároknak a szociális biztonsági rendszerek működésére vonatkozó véleménye és értékelése.

A tanulmány adatokat közöl a szociális biztonsági rendszer objektív és szubjektív megfelelőségéről és a köztük levő összefüggésről. Egyúttal kísérletet tesz egy ellentmondás magyarázatára: a cseh szociális biztonsági rendszer ugyanis hatékonyan működött a szegénység felszámolása terén, a lakosság megítélése szerint mégsem elég megfelelőek az ellátások, vagyis a rendszer legitimitása alacsony. Az objektív és szubjektív megítélés ütközésbe került egymással.

Az elemzés két nagy adatforráson alapul. Az egyik forrás a Cseh Statisztikai Hivatal felméréseiből (1988-as, 1992-es, 1996-os és 2002-es mikrocenzus, 1990 és 2003 közötti háztartásstatisztikai vizsgálatok, 2001-es nagy felmérés a háztartások szociális körülményeiről) származó jövedelemadatok sora. A másik „A szociális biztonsági rendszer legitimitása” és „A szociálpolitika hatásai” címmel 1998-ban és 1999-ben végzett reprezentatív felmérés.

### 1. Bevezetés: A szociális biztonsági rendszer reformjának dilemmái és céljai

A hatékonyság és a szociális igazságosság vagy egyenlőség, illetve a gazdasági és szociális célok közötti hagyományos dilemma túlterheli a posztkommunista országok új demokráciáinak működőképességét. A di-

\* A tanulmány elkészítését támogatta a Cseh Ösztöndíjtanács (403/03/1007).

lemmával való megküzdés legalább két okból sokkal nehezebb ezekben az országokban, mint Nyugat-Európa államaiban. Először azért, mert az új piacgazdaságok gyengék, a vásárlóértéken mért egy főre eső GDP sokkal alacsonyabb, mint az EU 15 régi országában.<sup>1</sup> Ezenkívül a posztkommunista országokban az átmenet első éveiben jelentősen csökkent a GDP és a reálbér, nőtt az infláció és a munkanélküliség. A jóléti kiadások csökkentése, az árak liberalizálása, egyes áruk és szolgáltatások (főleg a lakáskiadások és az energia) ártámogatásának megszüntetése csökkenő életszínvonalhoz vezetett. Bár a GDP és a reálbérek a legtöbb országban több éve növekednek, az előbb említett jelenségek hosszú távon negatív módon hatnak az életszínvonalra. Mindezen felül a gazdaság piacosításából eredő új kockázatok új megoldásokat és jóléti kiadásokat igényelnek. Ugyanakkor a jóléti kiadások gátolják a piaci hegemonia érvényesülését és a gazdasági ösztönzőket. Röviden: az átmenetben megfogalmazódnak a szociális igazságossággal kapcsolatos igények (Offe, 1996), de a gazdasági hatékonyságra vonatkozó követeléseké lesz az elsőbbség.

Másodszor, a piaci átalakuláshoz szükség van az állampolgárok politikai támogatására és az új demokratikus rendszerek stabilizálására. Bár a zajló piaci reformok támogatottsága magas, az állampolgárok más elvárásai abból fakadnak, hogy a jelenlegi helyzetet összehasonlítják egyrészt a kommunista múlttal (amikor az embereknek magas szintű szociális biztonságot nyújtottak), másrészt a nyugati világgal (ahol az életszínvonal sokkal magasabb) (Offe, 1996).

Az új politikai elitnek egyszerre kellene figyelembe vennie a piaci változások életszínvonalra gyakorolt hatásait és az állampolgárok helyzetének új keletű elbizonytalanodását. A piaci átalakulás egész folyamatában meg kell őrizni a társadalmi kohéziót, és meg kell akadályozni a társadalmi feszültség kialakulását. Az átalakuláson keresztülmenő országokban a szociálpolitika a növekvő igények és a – többek között a gazdasági növekedés jelenlegi lelassulása miatti – korlátozott lehetőségek állandó gazdasági és politikai szorításában fejlődik. Mindezen túl az uniós tagság költségvetési megszorításokkal jár, hogy csökkentsék a deficitet és teljesítsék a Monetáris Unió követelményeit.

Másrészt hosszú távon a szociálpolitikai kiadások a gazdasági infrastruktúra részévé válnak, mivel a humán erőforrásokba irányuló beruházás a jövőbeli prosperitás fontos előfeltétele. A gazdasági reformok negatív szociális hatásai a növekvő társadalmi egyenlőtlenségekkel együtt fokozatosan jelennek meg. Ezzel egyidejűleg nőnek a közvetlen szociális költségek, és erősödnek a szavazók szociális védelem iránti várakozásai és követeléselei.

A gazdasági alrendszer keltette gazdasági nyomások, az állampolgárokra nehezedő új szociális kockázatok és az állam politikai legitimitásával kapcsolatos kényszer a legmeghatározóbb tényezői a jóléti állam

1 Az Európai Gazdasági Bizottság adatai szerint 1995-ben az egy főre eső GDP a Cseh Köztársaságban 44 százalék, Magyarországon 35 százalék, Lengyelországban 30 százaléka volt az EU-átlagnak (Kramer, 1997). 2003-ban az Eurostat becslései szerint a helyzet: Cseh Köztársaság 63 százalék, Magyarország 55 százalék és Lengyelország 43 százalék (CZSO 2004), ami mutatja, hogy a különbség csökkent az elmúlt években, de még mindig meglehetősen nagy maradt.

formálásának. Az Offe által felrajzolt kép az önkorlátozó jóléti államról mint a válságmenedzselés formájáról (Offe, 1984) így egyre jobban ráillik az átmeneti országok szociális biztonsággal kapcsolatos stratégiájára, különösen, hogy ezekben az országokban jelentős a jóléti állam funkcionális túlterheltsége. A szociális reform sikere és más alrendszerekre gyakorolt hatása a jövőben az új megoldások megfelelőségén múlik.<sup>2</sup>

Az 1990-es évek elején a cseh szociálpolitika céljainak valamennyi kormányidőszakra jellemző tisztázatlansága ellenére elmondható, hogy e célokat az adott gazdasági lehetőségek és pragmatikus politikai megfontolások határozták meg. A szociálpolitika alakulását vizsgálva a következő, végig jelen lévő és fontos, de meglehetősen rejtett célokat mutathatjuk ki:

1. Legitimitás („a reform társadalmi elfogadtatásának” célja). E cél jegyében 1997-ig alacsony szintű munkaerő-piaci feszültség és munkanélküliség volt jellemző, társulva a szociális kérdések kezelésében megfigyelhető kompromisszumos és ideiglenes, vagy koncepció nélküli megoldásokkal (például a családi pótlékkal kapcsolatos koalíciós tárgyalások eredménye).

2. Nem növekvő, vagy csökkenő szociális kiadások.<sup>3</sup>

Ennek ellenére elmondható, hogy mindkét céllal összhangban, valamint a külföldi szakértők és intézmények ajánlásait követve, a cseh szociálpolitika legfontosabb törekvése a gazdasági átmenet tényleges és lehetséges negatívumainak megszüntetése volt. A hatékony biztonsági háló kiépítését úgy tekintették, mint amely nélkülözhetetlen eleme és előfeltétele a szociális biztonsági rendszer más céljai megvalósításának (Barr, 1994, Kramer, 1997, és mások). A törekvés a potenciális szegénység kockázata megszüntetéseként írható le. E törekvés befolyásolta az 1990-es évek szociálpolitikai intézkedéseit, és összhangban áll a szociálpolitikai ellátások célzottabbá tételére vonatkozó, jelenlegi általános trenddel is.

A szociálpolitika egyéb céljait – például a kiadások csökkentését, az állampolgárok ránevelését a nagyobb személyes felelősségre, az átmenet legitimitásának támogatását – összeegyeztetik a fenti alapvető céllal, és az eszközöket e prioritásoknak megfelelően választják meg.<sup>4</sup> Az új szociálpolitika, a gazdaság és társadalom funkcionális dinamikus aspektusának tartva ezeket, elfogadta a jövedelemegyenlőtlenségeket, és így nemcsak az ellátások pontosabb célzását – azaz a szegénység megszüntetését –, hanem általában az egalitáriánus ambíciók erőteljes visszaszorítását is hangoztatja.

A cseh szociálpolitikában alkalmazott eszközök gazdasági hatékonyságának követelménye döntő volt a jóléti rendszer átalakításában. Ezzel

2 A korábban írtakból következik, hogy véleményünk szerint a „megfelelőség” megítélésakor objektív aspektusokat (hatékonyság és hatásosság, azaz a fő célok elérése elfogadható költséggel) és szubjektív szempontokat (a célok és az alkalmazott politikák legitimitása) is figyelembe kell venni, nem feledve, hogy e két aspektus szoros kölcsönhatásban van egymással.

3 E cél nyilvánvaló volt a társadalombiztosítási rendszer bevételei és a kifizetett transzferek együttes összege közötti eltérésből (1993–1997 között a bevételek 16–19 milliárd koronával haladták meg a kiadásokat), miközben fokozatosan csökkent a szociális transzferek bérekhez viszonyított aránya (Hiršl 1997, Sirovátka 1998).

4 Az állampolgárok semmi mást nem vártak az átmenet kezdetén – készek voltak a „nadrágszjű összehúzására” és „az átmenet szociális költségeinek” a megfizetésére.

egyidőben megértették és hangsúlyozták ezen eszközök társadalmi és politikai „hatékonyságának” (legitimitásának) szükségességét is, érte ezen az átmenettel kapcsolatos változások támogatását és az új rendszer elfogadását. Ebből következően hangsúlyozták az átmenet szociális kockázatai enyhítésének szükségességét is. Így tehát figyelmet kell fordítanunk a szociálpolitika hatékonyságára, különösen az imént említett funkciói fényében. Ha a szociálpolitikai intézkedések hatékonyságának alapvető funkcióira és mutatóira összpontosítunk, a politika hatékonyságának legfontosabb kritériuma a szegénység enyhítésének mértékeként határozható meg.<sup>5</sup> A hatékonyság ilyen felfogása döntő fontosságú a cseh szociális reformban is. Hasonló megközelítéssel a szociálpolitika hatékonyságát értékelhetjük az egyenlőtlenségek mérséklésének függvényében is. Az egyenlőtlenségek csökkentésével kapcsolatos cél meghatározása azonban továbbra is viták keresztjében áll, különösen az átmeneti gazdaságokban.<sup>6</sup>

Az alábbi elemzésben a szociálpolitika szegénység enyhítésével mért hatékonyságának kérdésével foglalkozunk. Érvelésünk arra a korábban jelzett feltevésre épül, hogy a cseh szociálpolitikát eddig a „kis jóléti állam” (amely közel van a reziduális típushoz) irányában alakították át, különösen az 1992–1997 közötti időszakban, amint ezt számos elemzés kimutatta (vö. Večerník, 1998: 222–224; Potůček, 1999). Használjuk a célzással, szelektivitással és a szociálpolitika progresszív redistribúciós hatásaival kapcsolatos hipotézist is (ahogyan a szociális biztonsági rendszer célzásával foglalkozó elemzésekben megjelennek – lásd főleg Dlouhý, 1997; Večerník, 1997a; Sirovátka, 1998). Ezenkívül megvizsgáljuk egy ilyen rendszer hatékonyságát és a rendszer legitimitációjának értékelésére választott jellemzők fontosságát.

## 2. A szociális kiadások és a szociális biztonsági transzferek színvonala

Az 1990-es években stagnált a GDP arányában mért összes szociálpolitikai kiadás (a szociális biztonsági kiadások a GDP 20–21 százalékát tették ki), ezen belül enyhén emelkedtek az egészségügyi és nyugdíjkiadások<sup>7</sup>, s új kiadási tételek jelentek meg a szociális segélyezési rendszer és a foglalkoztatáspolitikai ellátásainak finanszírozására. Ezen új kiadási tételeket ugyanakkor a másik oldalon kiegyenlítette a legtöbb juttatás bérekhez viszonyított szintjének csökkenése (vö. 1. táblázat). A szociálpolitikát érintették a költségvetési szigorítások, amelyek különösen 1997-ben

<sup>5</sup> „Miközben nincs egyetértés a kormány általános egyenlőtlenségre vonatkozó feladataival kapcsolatban, generációk óta elfogadott és komolyan ma sem kérdőjeleződik meg a kormány szegénységgel kapcsolatos felelőssége.” (Ringen, 1987: 141.)

<sup>6</sup> A vita arról folyik, hogy a társadalomban milyen mértékű egyenlőtlenségek kívánatosak és funkcionálisak.

<sup>7</sup> A korai nyugdíjazás és az emelkedő egészségügyi kiadások következtében.

voltak érzékelhetőek, amikor a kormány egy váratlan gazdasági stagnálás hatására megszorító intézkedéseket fogadott el.<sup>8</sup>

1. táblázat Szociális juttatások az átlagbér százalékában

	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003
Havi nettó átlagbér (cseh korona)	2,691	3,715	5,398	7,538	9,144	10,571	13,057
Bruttó minimálbér a nettó átlagbér százalékában	60,9	47,4	31,9	25,8	22,7	29,6	36,6
Létminimum a nettó átlagbér százalékában	x	45,8	40,0	38,3	37,5	35,7	31,4
4 fős háztartás létminimuma az átlagbér százalékában	x	146,7	127,1	116,9	101,2	100,8	87,5
Átlagnyugdíj (az átlagbér százalékában)	64,3	65,0	56,7	61,2	58,7	56,4	54,2
6 hónapra számított munkanélküli juttatás (az átlagbér százalékában)	65,0	55,0	55,0	55,0	45,0	45,0	45,0
Átlagbér alapján számított 1 havi táppénz (százalék)	88,0	88,0	86,0	72,0	59,5	85,7	86,9
Családi pótlék két 6–10 éves gyerek után a nettó átlagbér százalékában (két átlagjövedelmű szülővel)	24,1	17,5	14,1	5,8	5,3	4,7	4,1

Forrás: Cseh Statisztikai Hivatal, Munkaügyi és Szociális Minisztérium, Večerník 2005 (1–5), illetve saját (6–8) számítások alapján.

### 3. Bőkezűség versus szigor – és a szociális biztonsági rendszer hatékonysága

A gazdasági átalakulás a Cseh Köztársaságban jelentősen érintette a háztartások jövedelmét és életszínvonalát, főként az 1990–1992 közötti kezdeti években. Ezekben az években a növekvő infláció 20 százalékkal csökkentette a reálbéreket. A gazdaságilag aktív háztartások reáljövedelmének csökkenését azonban nem kompenzálták a szociális jövedelmek. Ellenkezőleg, a szociális jövedelmek reálértéke is csökkent. Bár a minimáljövedelemmel rendelkező háztartások<sup>9</sup> esetében kisebb volt a visszaesés, mint az átlagos háztartásokban, a reálértéken számított összjövedelmet tekintve a legalacsonyabb jövedelmű háztartások szenvedték el a legnagyobb veszteséget. Ennek oka a reálkeresetek nagymértékű csökkenése volt: ezek összege 1994-ben az 1990-eshez képest 38 százalékkal volt kevesebb (vö. 2. táblázat).

1994 után az alul lévő rétegek bérének és összjövedelmének növekedésével változott az általános trend. A korábban legnagyobb reáljövedelem-visszaesést elszenvedő minimáljövedelemmel rendelkező háztartások jövedelme azonban csak kis mértékben nőtt. Az idősek – akiknek fő

<sup>8</sup> A kötelezően járó szociális juttatások indexálását 10 százalékos megélhetésiköltség-növekedéshez kötötték (a korábbi 5 százalékos helyett). A családipótlék-jogosultságot a létminimum 2,2-szeresénél alacsonyabb jövedelemmel rendelkező családokra korlátozták.

<sup>9</sup> A Cseh Statisztikai Hivatal szerint ide azok a háztartások tartoznak, amelyekben az egy főre eső jövedelem alacsonyabb, mint a háztartás létminimumának 1,3-szerese.

## SZOCIÁLIS BIZTONSÁG

jövedelemforrását a szociális biztonsági transzferek jelentik – reáljövedelmének csökkenését nagyobb mértékben kompenzálták.

**2. táblázat Rendelkezésre álló nettó jövedelem (1990 = 100)**

	1992	1994	1996	1998	2000	2003
1 Bruttó reálbérek	81,2	90,7	107,3	108,0	117,4	136,8
2 Nyugdíjas háztartások jövedelme	84,7	78,7	92,8	98,3	99,7	112,1
3 Foglalkoztatottak háztartásainak jövedelme	81,5	84,6	96,8	98,0	98,0	107,8
4 Gyermekes és a létminimum 1,3-szeresénél kevesebbel rendelkező háztartások jövedelme	69,3	62,0	68,8	70,0	70,0	73,5
A 4 a 3 arányában	0,63	0,53	0,46	0,44	0,45	0,43

Forrás: Cseh Statisztikai Hivatal, Családi Jövedelemstatisztikák; egy főre eső jövedelem, saját számítások.

A szociális transzfereknek az átlagos háztartás által kapott összes szociális transzfer reálértékével mért színvonala a foglalkoztatottak háztartásaiban 1990 és 1996 között csökkent, és 2000-ig ezen az alacsony szinten maradt. A minimumjövedelemmel rendelkező háztartásokban kevésbé csökkent a transzferek reálértéke, ugyanakkor az összjövedelmet tekintve az alacsony vagy a hiányzó fizetések következtében végig e háztartások vesztesége volt a legnagyobb. A szociális transzferek reálértéken számított összmenyisége azonban 1996-ig – amikor bevezették a célzott jövedelemtesztelt jóléti kifizetéseket – nem haladta meg az eredeti szintet.

A szociális redistribúciónak a szociális transzferek összmenyiségének az átlagos háztartás egy főre eső nettó rendelkezésre álló jövedelméhez viszonyított arányában mért szerepe csökkent az átlagos foglalkoztatotti háztartásban, és kisebb mértékben a gyermekes, minimumjövedelemből élő háztartásokban. A csökkenés egyértelmű volt az 1990-es évek első felében, a trend azonban 1996 után a jövedelemtesztelt családi juttatások bevezetésének hatására megfordult (vö. 3. táblázat).

**3. táblázat A szociális biztonsági transzferek bőkezűsége (1992 = 100)**

(a) szociális transzferek reálértéke

(b) a foglalkoztatotti átlagos család egy főre eső nettó rendelkezésre álló átlagjövedelméhez viszonyított szociális transzferek

	1992	1994	1996	1998	2000	2003
a) Foglalkoztatottak	100,0	92,9	92,9	88,0	88,0	113,4
a) Gyermekes és minimum-jövedelemmel rendelkező családok	100,0	94,6	107,3	109,4	111,4	124,3
b) Foglalkoztatottak	13,7	12,3	10,7	10,0	10,0	11,8
b) Gyermekes és minimum-jövedelemmel rendelkező családok	22,4	17,9	16,1	16,2	16,5	16,8

Forrás: Cseh Statisztikai Hivatal, Családi Jövedelemstatisztikák; saját számítások.

A szociális transzferek színvonalcsökkenésének a szegénység növekedésére gyakorolt hatása nem túl jelentős. A szegénység nem jelentett túlzott terhet a szociálpolitika számára, mivel az 1990-es évek első felében az emelkedő reálbérek és az alacsony munkanélküliség, később pedig a célzott szociális biztonsági juttatások fokozatosan csökkentették a szegénységet (vö. 4. táblázat).

4. táblázat Szegénység a Cseh Köztársaságban, 1988–2002  
(EU szegénységi küszöb – a mediánjövedelem 60 százaléka,  
az ekvivalenciaskála elaszticitása 1,0; 0,5; 0,3)

	1988	1992	1996	2003
Háztartások	13,7	3,3	5,0	7,2
Egyének	7,5	4,1	6,4	8,3

Forrás: Cseh Statisztikai Hivatal, Večerník (2005) számításai.

Az összességében alacsony jövedelemszegénységi ráta ellenére egyes csoportokban jelentős mértékű volt a szegénység. Különösen igaz ez a megállapítás a munkanélküliekre: a munkanélküli háztartások esetében 40 százalékos a szegénység előfordulási aránya, a szegény háztartásokon belüli arányuk tízszer magasabb, mint az össznépelességen belül. Viszonylag szintén magas a jövedelemszegénység az egyszülős családokban (szegényeken belüli arányuk ötszöröse a népelességen belüli arányuknak), a három- és többgyerekes családokban (hatszor többen vannak a szegények között, mint a népelesség egészében) és bizonyos mértékig az egy nyugdíjast tartalmazó háztartásokban (bár a szegényeken belüli arányuk meggyezik az össznépelességen belüli arányukkal). A foglalkoztatottak háztartásaiban az átlag alatti a szegénység koncentrációja (a szegények közötti arányuk tizenketted része az össznépelességen belüli arányuknak).

Sainsbury és Morissens (2002) értékelése szerint a cseh szociális juttatási rendszernek a szegénység enyhítésével mért hatékonysága az 1996-os mikrocenzus alapján a legjobb Európában. Az állítást az újabb adatok is megerősítik: a szociális transzfereknek a szegénység enyhítésében játszott relatív hatékonysága 2001-ben 79 százalék és megint csak a legjobb Európában (vö. 5. táblázat). Ugyanakkor arra is vannak bizonyítékok, hogy egyes speciális csoportokban a juttatások alacsony hatékonysága miatt magas a szegénység kockázata (munkanélküli háztartásokban csak 51 százalék, egyszülős háztartásokban mindössze 40 százalék, három- és többgyerekes háztartásokban csupán 58 százalék a transzferek hatékonysága).

## SZOCIÁLIS BIZTONSÁG

5. táblázat A szociális transzferek hatékonysága a szegénység csökkentésében a teljes népességben (%)

	Szegény a transzferek előtt %	Szegény a transzferek után %	Szegénység-csökkentő hatékonyság (relatív)	Szegény a nyugdíjak után %	Szegénység-csökkentő hatékonyság (relatív) juttatások nyugdíj nélkül
Cseh Köztársaság	39	8	79,5	18	55,5
Svédország	34	9	73,5	NA	NA
Dánia	36	10	72,2	29	65,5
Németország	39	11	71,8	21	47,6
Hollandia	37	11	70,3	21	47,6
Belgium	38	13	65,8	23	43,5
Egyesült Királyság	40	17	57,5	37	54,1
Olaszország	42	19	54,8	22	13,6
Portugália	36	20	44,4	24	16,7

Forrás: Dennis és Guio 2004 (adatok 2001-ből) és az MPSV 2004 (adatok a 2002-es mikrocenzusból) alapján.

Megjegyzés: szegénységi küszöb a mediánjövedelem 60 százaléka (ekvivalenciaskála 1,0; 0,5; 0,3)

NA = nincs adat.

A transzferek bőkezűségének korlátozásával kapcsolatos meghatározó tényező a szociális biztonsági transzferek allokálásában mutatkozó „szigorúság” volt. Az allokációs szigor a (törvényben rögzített) létminimum reálértéke és a létminimum nettó átlagbérhez viszonyított aránya határozta meg. 1991 és 2003 között nőtt a szociális biztonsági transzferek allokációs szigora – például egy négyfős család létminimumának reálértéke 89 százalékra csökkent, és csak az egyfős háztartások esetében nőtt 6 százalékkal. A létminimum nettó átlagbérhez viszonyított aránya viszont az összes háztartástípusban csökkent (vö. 1. táblázat).<sup>10</sup>

#### 4. A szociális biztonsági transzferek célzása és néhány figyelmen kívül hagyott következmény

A szociális biztonsági ellátások, különösen a szociális transzferek célzása 1989 és 1992 között jelentősen erősödött, jobban, mint az 1992 utáni időszakban, amint ezt több elemzés is kimutatta (Večerník, 1997a, 1997b, 1998; Sirovátka, 1998). A célzás az átmenet kezdeti periódusában részben a csökkenő összjövedelem miatt, részben pedig új szociális biztonsági transzferek (az 1992 után csak a gazdaságilag inaktívoknak adott állami kárpótlási prémium, munkanélküli juttatások, korai nyugdíj, szociális segélyek) bevezetése következtében erősödött. Korábban már rámutattunk, hogy ezzel egy időben csökkent a szociális biztonsági transzferek bőkezűsége és redisztributív hatása.

Másrészt viszont erősödött az adókon és a társadalombiztosítási járú-

<sup>10</sup> Családstatistikai felméréseken alapuló számítások.

lékokon keresztül érvényesülő redisztribúció, miként az adórendszer és a társadalombiztosítási járulékok progresszivitása is. A célzott transzferek ellenére ebben a periódusban az alacsonyabb jövedelmű csoportok a transzferek alacsony szintje miatt rosszabb helyzetben voltak, mint korábban (ami ellentmond Rawls társadalmi igazságossági alapelvének).<sup>11</sup>

Az 1992–1996 közötti trend közelebbi figyelmet érdemel, mivel ekkor a legmagasabb jövedelmi kategóriákban az összegzett adóteher és a szociális transzferek mennyisége is nőtt. Ezzel ellentétben az alacsony és közepes jövedelmű csoportokban csökkent a transzferek volumene. Eként az állampolgároktól az állam irányába nőtt, az államtól az állampolgárok felé pedig csökkent a redisztribúció.<sup>12</sup> A 6. táblázatból kitűnik, hogy a közepes jövedelműek, azaz a 6. jövedelemdecilisbe tartozók helyzete az adók, a társadalombiztosítási járulékok és a szociális jövedelmek változásai eredményeként ebben a periódusban romlott. A szociális juttatások és az adók (és társadalombiztosítási járulékok) közötti különbséget összehasonlítva azonban 1992 és 1996 között a legalsó decilisbe tartozók veszítették a legtöbbet. 1996 után viszont megfordult a trend, mivel az adók és társadalombiztosítási járulékok nettó jövedelemhez viszonyított aránya kissé csökkent, a szociális juttatások aránya pedig növekedett az alacsony és közepes jövedelmű csoportokban. A 2003-ra kialakuló helyzet nagyon hasonló az 1989-eshez: a célzott jövedelemtesztelt juttatások bevezetésének hatására az alacsony jövedelmű háztartások redisztribúciós nyeresége kissé javult, míg a közepes jövedelműek helyzete romlott.

**6. táblázat Nettó rendelkezésre álló jövedelem egyes jövedelmi csoportokban**  
(Foglalkoztatotti háztartások jövedelemeloszlása, 1. és 6. decilis, egy főre eső jövedelem)

Decilis	1989		1992		1996		2000		2003	
	1.	6.	1.	6.	1.	6.	1.	6.	1.	6.
Bruttó (munka-) jövedelem	86,8	106,8	77,0	107,9	91,6	115,0	86,8	111,5	83,5	107,6
Adók és társadalombiztosítási járulékok	17,4	20,4	18,8	24,2	16,7	25,1	14,1	22,9	13,6	23,8
Szociális juttatások	30,6	13,6	41,8	16,3	25,1	10,1	27,3	11,5	28,1	14,6
Juttatások – adók (járulékok)	+13,2	-6,8	+23,0	-7,9	+8,4	-15,0	+13,2	-11,4	+14,5	-9,2
Nettó rendelkezésre álló jövedelem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Forrás: Cseh Statisztikai Hivatal, Családi Jövedelemstatisztikák; saját számítások.

11 Večerník (1999: 43) kimutatja, hogy a cseh népesség legalsó decilisbe tartozó részének egy főre eső reáljövedelme 1988 és 1996 között 82 százalékra csökkent. Más jövedelmi csoportokkal összehasonlítva ez a legnagyobb visszaesés (az átlag 95%).

12 Naiv lenne az az elképzelés, hogy az állampolgárok által kapott transzferek össz-mennyiségének meg kell egyeznie a beszedett adókkal és társadalombiztosítási járulékokkal, mivel az állami költségvetésnek más fontos finanszírozási feladatai is vannak, pl. oktatás, honvédelem, rendőrség, közigazgatás stb.

## SZOCIÁLIS BIZTONSÁG

Emellett változott a célzás az életciklus egyes szakaszai tekintetében. 1992 és 1996 között jelentősen csökkentették a gyermekes háztartások transzfereit, főleg azokéit, ahol két gazdaságilag aktív személy volt (miután 1996-ban bevezették a jövedelemtesztelt transzfereket). A nyugdíjas háztartások transzferei az átlagos háztartás nettó rendelkezésre álló jövedelmével összehasonlítva relatíve egészen 2003-ig nőttek.<sup>13</sup>

**7. táblázat Redistribúció az életcikluson belül**  
(Egy főre eső szociális transzferek nettó rendelkezésre álló jövedelemhez viszonyított aránya különböző háztartásokban)

Háztartás típusa	1988	1992	1996	2002
1 gazdaságilag aktív, 1 gyerek	20,1	22,6	19,7	18,2
2 gazdaságilag aktív, 1 gyerek	11,2	10,8	6,7	7,9
2 gazdaságilag aktív, 2 gyerek	13,0	12,5	6,9	5,7
1 felnőtt – nyugdíjas	77,0	90,0	85,4	94,1
2 felnőtt – nyugdíjasok	79,2	84,9	80,7	85,2
Háztartások összesen	26,3	28,7	24,9	27,7

Forrás: Mikrocenzus; saját számítások.

Megjegyzés: Nyugdíjas háztartások a gazdaságilag aktívak nélkül.

Átlagos nettó rendelkezésre álló jövedelem (cseh korona): 1988: 22 214; 1992: 33 705; 1996: 63 470; 2002: 92 986

A fentebb írtak összegzéseként elmondható, hogy 1989-től 1992-ig csökkent a jövedelem, szigorodott a transzferek allokációjával kapcsolatos politika, esett a juttatások színvonala, és végül, de nem utolsósorban új eszközként bevezették a célzást, azaz megvalósult a gazdaságilag inaktívakra vonatkozó és (1995-ig) a gyermekek korát, illetve (1996-tól) a jövedelemszintet figyelembe vevő célzás. E változások az 1989 előtti helyzethez képest a potenciálisan szegény háztartásokat érintő erősebb célzáshoz és a szegénység kezelését illetően hatékonyabb transzferekhez vezettek.

### 5. A szociális biztonsági rendszer megfelelősége: hatékonyság

Hangsúlyoznunk kell a cseh szociális biztonsági rendszer egyik fontos elemét: az értékelések szerint a jóléti juttatások rendszere nemcsak a hivatalos létminimummal, de az uniós szegénységi küszöbvel összevetve is viszonylag hatékony (vö. 5. táblázat). Innen tekintve a juttatási rendszer csökkenő bőkezűsége és erősödő szigora kevésbé nyilvánvaló. Ezenkívül

<sup>13</sup> Figyelembe kell venni azt a tényt is, hogy az idős munkajövedelme csökkent, mivel 1991–1994 között felével csökkent a gazdasági aktivitásuk. 1998–2003 között végig további csökkenés volt tapasztalható, ahogy a rossz munkaerő-piaci helyzet következtében emelkedett a korai nyugdíjasok száma.

a szegénység enyhítése annak ellenére elég hatékony volt, hogy a nyugdíj kivételével az egyes juttatások meglehetősen alacsony hatékonyságúnak mutatkoztak a szegénység kezelésében – mint ezt a holland adatokkal való összehasonlítás is igazolja.<sup>14</sup>

8. táblázat Az egyes juttatások és az összes juttatás uniós szegénységi küszöb alapján mért hatékonysága

Juttatás	Szegény a juttatás előtt (egyének)	Szegény a juttatás után (egyének)	Hatékonyság (%)	Hatékonyság (Hollandia 86)
Nyugdíj	67,1	7,8	88,0	99
Táppénz	25,0	19,3	23,5	86
Munkanélküli juttatás	54,4	48,3	11,2	80
Családi pótlék (és kiegészítő szociális juttatás)	27,5	20,7	24,8	48
Egyéb juttatások	45,9	43,1	6,0	N/A
Összes juttatás	35,7	5,0	86,0	90,9

Forrás: 1996-os mikrocenzus; saját számítások.

Az egyes juttatások alacsony hatékonysága a rendszer alacsony juttatási szintjéből következik.<sup>15</sup> 1996 óta, mikor átalakították a juttatási rendszert, nem sokat változtak a bőkezűséggel kapcsolatos jellemzők. Az ellátások szintje a legtöbb juttatás esetében – a táppénz kivételével – csökkent (vö. 1. táblázat). Hogyan magyarázható ez a látszólagos ellentmondás az egyes juttatások alacsony szintje és alacsony hatékonysága, illetve a juttatási rendszer egészének a szegénység enyhítésében mutatkozó magas hatékonysága között?

Az összegzett szegénységegyenítő teljesítmény a rendszer szerkezete folytán kielégítő. A jövedelmen alapuló célzott juttatások lehetővé teszik a jövedelmen felüli jóléti ellátásokat olyankor, amikor más juttatások nem elégségesek, ily módon csökkentve az átbukási hatást. Következésképpen a rendszer egészének a szegénység enyhítésében játszott hatékonysága nyilvánvaló lesz, ha az egyes juttatásokat a jogcímek logikájára alapozva lépésenként egymásra tesszük. Mint korábban már jeleztük, a társadalombiztosítási juttatások – ezeken belül is elsősorban a nyugdíjak – hatása

14 A juttatások hatékonyságának értékelésekor Deleeck et al. (1992) módszerét használtuk. A háztartásokra gyakorolt átfogó hatás felmérésekor számításba veszünk minden háztartást és juttatást. Egy adott juttatástípus hatásának értékelésekor csak az ebben részesülő háztartásokat vesszük figyelembe, a többieket nem. A Cseh Köztársaságban az „egyéb juttatások” a jóléti ellátásokat jelentik, kivéve a családi pótlékot, a kiegészítő szociális juttatást és a szülői juttatást. Ez azt jelenti, hogy benne vannak a lakással, közlekedéssel, szüléssel és temetéssel kapcsolatos juttatások, valamint a szociális segélyek. A háztartás akkor szegény, ha a jövedelme alacsonyabb az egy főre eső háztartási átlagjövedelem felénél (az egy főre eső jövedelem kalkulálásakor használt ekvivalenciaskála: felnőtt = 1, második felnőtt = 0,7, gyerek: 0,5).

15 Hollandiával összehasonlítva, ahol – különösen az 1980-as évek közepén – az egyik legbőkezűbb a jóléti ellátórendszer. (Hollandiában a GDP kb. 30 százalékát teszik ki a jóléti kiadások, a Cseh Köztársaságban ugyanez a mutató 20–22 százalék az 1990-es években.)

## SZOCIÁLIS BIZTONSÁG

a legjelentősebb (mivel a nyugdíjasoknak semmi más jövedelmük nincs). A fontossági sorban a következő a családi pótlék, majd az állami támogatások következnek.

9. táblázat A juttatások összegzett hatása  
(Szegénységi küszöb a hivatalos létminimum)

Juttatás	Szegény a juttatás után		
	Háztartások	Háztartás tagjai	Gyerekek
Nincs juttatás	38,2	29,2	21,6
+ társadalombiztosítási juttatások (nyugdíj, táppénz, munkanélküli juttatás)	5,6	7,8	15,4
+ anyasági juttatás	4,4	6,0	12,0
+ családi pótlék + kiegészítő szociális juttatás	3,2	4,1	8,1
Egyéb állami támogatás	2,4	3,1	5,8
Egyéb juttatások (szociális segély)	2,1	2,7	5,3

Forrás: 1996-os mikrocenzus; saját számítások.

A fő cél, vagyis a szegénység enyhítése szempontjából tekintve a cseh szociális biztonsági rendszer kielégítő, viszonylag költséghatékony és olcsó. E pozitív hatás a szociális transzferek összességének együttes hatásából következik, miközben egyenként vizsgálva ezeket, a hatásuk a nyugdíj kivételével szinte elhanyagolható.

Igy az elemzés azt mutatja, hogy hatásuk akadályozza a szociális védelmi funkciót. Először is azért, mert a juttatások, főként a társadalombiztosítási ellátások, önmagukban véve nem túl megfelelőek (nem elég hatékonyak), mivel a szociális kockázat bekövetkeztekor nem helyettesítik a kieső jövedelmet (vö. 1. táblázat). Másodszor, az az állítás, hogy a szegénység mérséklése kielégítő szintű, csak a szegénységi küszöbig vagy a létminimumig áll. A jóval a szegénységi küszöb (a létminimum 1,3-szerese) fölött lévő, alacsony jövedelmű háztartások reáljövedelme csökkent a legtöbbet (vö. 2. táblázat), és e háztartások közel kerültek a szegénységi küszöbhez: a törvényes létminimum átlagosan a 85 százaléka volt az uniós szegénységi küszöbnek (saját számítások a Cseh Statisztikai Hivatal Háztartásstatisztikai Adatbázisa alapján).

## 6. A szociális biztonsági rendszer megfelelősége: legitimitás

A szociális biztonsági rendszer legitimitása meglehetősen alacsony. Ez elmondható a szociálpolitika általános hatásaival és az egyes jóléti juttatások megfelelőségével kapcsolatban is.<sup>16</sup> A cseh lakosság a jelenlegi rendszer működését és a juttatások nagyságát tekintve negatív véleménnyel van a szociális biztonsági rendszerről. A lakosság nem elégedett

<sup>16</sup> A cseh szociális biztonsági rendszer legitimitására vonatkozó felmérést 1998 júniusában végezték 1350 fős reprezentatív mintán.

*Sírovátka: Mennyire megfelelő a szociális biztonsági juttatások színvonala...*

a rendszerrel, igazságtalannak tartja és általában negatívan ítéli meg. A vélemények erősen korrelálnak az állampolgárok politikai szimpátiájával, ami azt mutatja, hogy a szociálpolitikának egyre nagyobb a jelentősége a reformok politikai stabilitása szempontjából.

**10. táblázat A szociális biztonsági rendszerrel kapcsolatos vélemények (negatív válaszok százaléka) a pártszimpátia (melyik politikai pártra szavazna?) alapján**

Változó	Korrelációs együttható	BAL Kommunista Párt	BAL Szociáldemokrata Párt	JOBK-KÖZÉP Kereszténydemokraták	JOBK „US” (liberális) párt	JOBK „ODS” (liberális) párt – Klaus	Összesen
Adminisztráció	.329	78	73	56	45	43	61
Juttatások szintje	.288	69	61	53	37	32	52
Igazságosság	.340	76	70	59	44	35	59
	.356	66	62	42	34	23	48
Elégedettség	.346	79	74	53	44	36	59

Forrás: A cseh szociális biztonsági rendszer c. felmérés, 1998.

**11. táblázat A jelenlegi szociális biztonsági rendszer következményeivel kapcsolatos vélemények (a „nem” válaszok százalékos aránya)**

<i>Az egyénre gyakorolt hatás</i>	
Az élet kellemesebb és szabadabb	49,4
Mindenki lehetőséget kap az élete alakítására	22,9
Az emberek általában véve boldogabban élnek	53,5
<i>Szociális következmények</i>	
Csökken a nagyarányú szegénység és szenvedés	49,4
Nem alakulnak ki társadalmi feszültségek	18,3
Az erőforrások eloszlása igazságosabb	81,9
<i>Morális és magatartásbeli következmények</i>	
Az emberek önzők és rosszhiszeműek lesznek	15,8
Az emberek nem akarnak egymásról gondoskodni	22,9
Elvész az emberek személyes felelőssége	24,2
<i>Gazdasági következmények</i>	
Túlságosan megterhelik a gazdaságot	25,7

Forrás: A cseh szociális biztonsági rendszer legitimitása, 1998. évi felmérés.

A cseh lakosság abban sem hisz, hogy a jelenlegi szociális biztonsági rendszernek pozitív hatásai vannak az egyénekre. Összességében a csehek korlátozott pozitív hatásokat tulajdonítanak a meglévő rendszernek, csak a legitimációs funkcióját (azaz a társadalmi feszültségek megelőzésében játszott szerepét) ismerik el, és azt, hogy lehetőséget ad az embereknek az életük alakítására. A cseh népesség erős negatív attitűdje a gazdagság igazságos elosztására és a szegénység enyhítésére vonatkozó funkciókkal kapcsolatban fejeződik ki. Ez legalábbis a szegénység enyhítésével összefüggésben meglepő, ha figyelembe vesszük a szociálpolitikának a szegénység csökkentésében játszott kielégítő szerepét. A Cseh Köztársaságban nemigen akad olyan ember, aki szerint a szociális biztonsági rendszer igazságosabban osztja el az erőforrásokat. Végül a cse-

hek pesszimisták a szociális biztonsági rendszer gazdasági hatásaival kapcsolatosan is (csak körülbelül a negyedük véli úgy, hogy a szociális juttatásoknak nincs káros hatása a gazdaságra). Ugyanakkor a népesség többsége szerint a juttatásoknak negatív morális hatásai vannak.

### 7. A szociális biztonsági rendszer megfelelése: hatékonyság versus legitimitás

Kétségkívül ellentmondás van a szociális biztonsági rendszer szegénység csökkentésében kifejeződő, kielégítőnek tűnő hatékonysága és a rendszer legitimitása között. Mi az oka ennek az ellentmondásnak?

A szociális biztonsági rendszer fentebb bemutatott negatív megítélésének magyarázata három dologhoz köthető:<sup>17</sup> az egyes juttatások megfelelő szintjével kapcsolatos (az erősödő szigor és a csökkenő bőkezűség által befolyásolt) szubjektív véleményekhez, a redisztributív igazságossághoz (a juttatások és adók célzásában bekövetkezett változásokhoz), és az adminisztratív kapacitáshoz, ezen belül a célzás nem szándékolt hatásaihoz, amelyek hozzájárulhattak az adminisztratív kudarchoz. A szociálpolitika 1990-es évekbeli tényleges hatásaira vonatkozó elemzések (vö. Sirovátka, 1998; Sirovátka, 1999) alapján a következő magyarázatokat adhatjuk:

#### *a) A juttatások színvonala – és az állampolgárok véleménye*

A csehek többsége szerint a segélyek, a táppénz, a munkaképtelenséggel kapcsolatos és munkanélküli juttatások elégtelen szintűek. Az öregségi és özvegyi nyugdíj mennyisége a lakosság megítélése szerint kielégítőbb, ami összecseng a juttatási szintek 1990-es évekbeli alakulásával kapcsolatos adatokkal (vö. 1. táblázat). Az a tény, hogy a juttatásokat nagyrészt túl alacsonyaknak tartották, tükröződik a válaszadók juttatási szintek emelésére vonatkozó javaslataiban is. A szociális biztonsági rendszer legnépszerűbb elemeit a juttatások színvonalának megítélésétől függetlenül többre értékelik. Másrészt viszont kevésbé támogatják a marginális csoportok ellátásait (munkanélküli juttatás, özvegyi nyugdíj stb.).

<sup>17</sup> Figyelmen kívül hagyjuk a szociális biztonsági rendszer egyéb „externális” változóit.

12. táblázat A juttatások színvonalának értékelése, a kívánatosnak tartott juttatási szint és az egyes juttatások szegénység csökkentésében játszott szerepére vonatkozó vélemények

	(Nagyon) nehéz boldogulni belőle	(Nagyarányú) emelés	Hatékonyság a szegénység csökkentésében
Családi pótlék	x	70,1	24,8
Rokkantsági juttatás	52,2	56,6	N/A,
Táppénz	55,7	56,0	23,3
Állami öregségi nyugdíj	37,9	49,2	88,0
Szociális segély	56,1	45,0	6,0
Özvegyi nyugdíj	29,4	32,5	N/A,
Munkanélküli juttatás	54,6	26,5	11,2

Forrás: 1996-os mikrocenzus; saját számítások, és A cseh szociális biztonsági rendszer legitimitása, 1998. évi felmérés.

A legáltalánosabb a családi pótlék növelésére vonatkozó követelés. A cseh népességnek körülbelül a fele egyéb juttatásokat is növelni szeretne, főként a társadalombiztosítás ellátásait (kivéve a munkanélküli juttatást és az özvegyi nyugdíjat), még akkor is, ha ez adó- és járulékemeléssel járna. Ez azt mutatja, hogy a juttatási szinteket csökkentő szociális reformok és a juttatások szociális hatásai nem felelnek meg az állampolgárok elvárásainak. 1998 után a szociáldemokrata kormány magasabbra emelte a táppénz, az anyasági segély és a munkanélküli juttatás kiszámításakor figyelembe vett jövedelempofont. Ez részleges elmozdulást jelez az előző, jobboldali Klaus-kormány reziduális jóléti alapállásától, és a gazdaságilag aktív háztartások szociális transzfereinek bizonyos növekedését eredményezte. Ezzel egy időben viszont csökkent a törvényes létminimum bérekhez viszonyított aránya, mivel az indexálása elmaradt a bérek emelkedésétől.

### b) Redisztributív igazságosság

A szociális ellátásokból származó nyereségek és veszteségek – összevetve az állampolgárok által fizetendő adókkal (és társadalombiztosítási járulékokkal) – befolyásolják a rendszer redisztributív igazságosságával kapcsolatos véleményeket. A legalacsonyabb jövedelmű rétegek a célzottabb szociálpolitika következtében a jóléti juttatások gyakoribb hasznélvezőivé válnak. Ennek ellenére 1989-cel összehasonlítva ők szenvedték el a legnagyobb reáljövedelem-csökkenést. E csökkenést a jövedelmek nagyarányú esése okozta, amelyet csak részben ellensúlyoztak a jóléti juttatások.<sup>18</sup> Az 1990-es években kismértékben csökkent a létminimum (a legalacsonyabb jövedelmű rétegeknek szociális védelmét garantáló szociális biztonsági rendszer meghatározó eleme) reálértéke is.<sup>19</sup>

18 1998-ban a gyermekes és minimumjövedelem (a létminimum 1,3-szerese) alatt élő háztartások reáljövedelme 70 százaléka volt az 1990-es reáljövedelmüknek, és 2003-ban is csak 73 százaléka (vö. 2. táblázat).

19 A létminimum reálértéke több mint 10 százalékkal csökkent ebben a periódusban.

Ugyanakkor az adótehernek és a társadalombiztosítási járulékoknak a szociálpolitikai rendszer által nyújtott juttatásokkal összevetett relatív növekedése miatt a közepes és magas jövedelmű rétegek veszteséget szenvedtek el. A kevésbé bőkezű rendszer, valamint az a tény, hogy a juttatásokat egyre inkább a munkajövedelemtől függő munkavállalók családjaira irányították, gyengítette a gyermekes családokra összpontosító horizontális redisztribúciót. Ezenkívül gyengült a társadalombiztosítási juttatások (nyugdíj, táppénz, anyasági juttatás és más ellátások), illetve az adók és társadalombiztosítási járulékok arányában kifejezett reciprocitás is. Ennek oka az adóteher növekedése és az összes juttatás színvonalának az átlagbérhez és az átlagos háztartási jövedelemhez viszonyított csökkenése volt. Ekként látható, hogy a társadalombiztosításban a piaccal harmonizáló munkaérdem elve egyértelműen veszített a jelentőségéből.<sup>20</sup> 1999 után, amikor a jövedelemplafont az egyedülállók létminimumának 2,5-szeresére emelték, újból erősödött a munkaérdem elve a táppénzrendszerben, a gyermekgondozási ellátásokban és részben a munkanélküli juttatásokban.

Az árak liberalizálása szintén hozzájárult a lakásfenntartási és egészségügyi, valamint a gyermekek iskoláztatásával kapcsolatos kiadások növekedéséhez. Az állam csak részben kompenzálta a megnövekedett terheket, csak az alacsonyabb jövedelműeket célozva meg a kiegészítő támogatásokkal. A szociálpolitikát tekintve így a közepes jövedelmű csoportok veszítették a legtöbbet, bár a reáljövedelem alakulását figyelembe véve a legalul lévők vesztesége volt a legnagyobb. A felső osztály nyereséget könyvelhetett el a reáljövedelem tekintetében, de a szociálpolitikában veszített amiatt, hogy az adórendszer erősödő progresszivitásával és a jóléti ellátásokkal az alsóbb jövedelmi csoportokat célozták meg.

1989-től 1992-ig a kormány a szociálpolitikájával egyértelműen törekedett az átmenet hatásainak kompenzálására, elsősorban a legalacsonyabb jövedelműekre koncentrálva. Különösen az 1992 és 1996 közötti időszakban azonban, amikor az adóteher növekedése mellett a jóléti juttatások az összes jövedelmi csoportban gyorsan csökkentek, drámai módon megváltozott a szociálpolitikából származó nyereségek és veszteségek egyenlege (Sirovátka, 1998 és Sirovátka, 1999). Az alacsony és közepes jövedelmű csoportok veszteségének növekedése 1996 és 1998 között is folytatódott. 1998-ban megfordult a trend, és 2002-ben a juttatások, illetve az adók és társadalombiztosítási járulékok aránya az alacsony jövedelműek esetében nagyon közel került az 1992-es szinthez, míg a többiek vesztesége tovább nőtt. A közepes jövedelműek helyzete csak 2002-ben javult kissé.

<sup>20</sup> Ez hagyományos alapelv az európai kontinentális szociálpolitikában, és ezt a tradíciót örökölte a cseh társadalombiztosítás a két világháború közötti időszakból.

**1. ábra A szociális transzferek adókhöz és társadalombiztosítási járulékokhoz viszonyított aránya az egyes decilisekben (foglalkoztatottak)**

Forrás: Cseh Statisztikai Hivatal; 1989 és 2000 közötti családi jövedelemstatisztikák, a 2002-re vonatkozó adatok a mikrocenzusból; saját számítások.

Megjegyzés: az adott jövedelemdecilisre jutó összes adó és társadalombiztosítási járulékok = 100.

A cseh lakosság joggal számíthatott az univerzális jóléti juttatások eltörlésére és a szociális jövedelem súlyának csökkenésére. De abban a helyzetben, amikor a stagnáló reáljövedelem, reálbér és életszínvonal (az alsó jövedelmi csoportokban valójában az összes mutató romlott) növekvő szociális egyenlőtlenséggel és a munkaerő-piaci kockázatok differenciálódásával kombinálódott, a társadalmi igazságosság<sup>21</sup> igényének való megfelelés a ténylegesen bekövetkezett csökkenés helyett a legalul levő rétegek stabil vagy javuló életszínvonalát jelentette volna.

Tehát a cseh szociálpolitika bizonyos mértékig figyelmen kívül hagyta a társadalmi igazságosság egyes olyan alapelveit, mint a munkaérdemen alapuló reciprocitás, vagy a legkedvezőtlenebb helyzetűek szükségletei. Ennek okai többértékesek: elmaradt a tényleges következmények alapos értékelése a szociálpolitika alapelvei és prioritásai fényében; az esetek többségében a politikai jellegű megoldások domináltak; az 1997 után deficitessé váló költségvetés és az Európai Monetáris Unió kritériumainak való megfelelés igénye, valamint a 2003-ban bevezetett költségvetési reform felerősítették a jóléti kiadások lefaragását célzó törekvéseket.

Az 1990-es évek első felében megtapasztalt liberális politika („legyen több pénz az állampolgárok zsebében, és kevesebbet osszon újra az állam”) és 1998 után a szociáldemokraták szolidarisztikusabb szemlélet-

<sup>21</sup> Rawls arra vonatkozó követelménye alapján, hogy a legkedvezőtlenebb helyzetű csoportok nyeresége a legnagyobb (1972).

## SZOCIÁLIS BIZTONSÁG

módja nyomán azonban a cseh lakosságot váratlanul érte az államhoz irányuló befizetések és az állam által nyújtott ellátások arányának ilyen drasztikus romlása. A fenti okok ahhoz vezettek, hogy az összes társadalmi rétegben meglehetősen negatív a nyereségek és veszteségek egyenlegének megítélése a szociálpolitikai ellátások, illetve az adók és társadalombiztosítási járulékok alakulásának fényében. Ez különösen nyilvánvaló, ha az eredményeket összehasonlítjuk a holland adatokkal (vö. 13. táblázat).<sup>22</sup>

### 13. táblázat Ön személyesen nyer vagy veszít a szociálpolitikai ellátásokon?

(A kérdés a következő volt: „Számításba véve egyrészt a kormány szociálpolitikája révén az ön által kapott összes juttatást és ellátást, másrészt az ön által fizetendő adókat és társadalombiztosítási járulékokat, nyertesnek vagy vesztesnek érzi magát?”)

	(Egyértelműen) nyer	Nem nyer és nem veszít	(Egyértelműen) veszít
Cseh Köztársaság 1999	9	23	46
Hollandia 1995	21	37	29

Forrás: A szociálpolitika átalakulásának hatásai c. 1999-es felmérés, 1995-ös holland TISSER-kutatás (van Oorschot).

Megjegyzés: a „Nem tudom” válaszokkal együtt 100%.

### c) Adminisztratív kudarc: a juttatások kihasználatlansága és jogosulatlan felhasználása

Gyengült az állampolgárok hite abban, hogy a kormányzati adminisztráció helyesen és hatékonyan használja fel az adókat és társadalombiztosítási járulékokat.<sup>23</sup>

A juttatások elégtelen kihasználtsága és törvénytelen felhasználása a szociális juttatási rendszer lényeges nem szándékolt hatása, és a célzás alacsonyabb hatékonyságát eredményezi, ami csökkenti a juttatásoknak egy adott háztartástípusra gyakorolt hatását. A 14. táblázat összehasonlítja az átlagos éves háztartási jövedelem alapján járó jogosultságot a 2000-ben ténylegesen kifizetett családi juttatásokkal. Meglepő módon nagyarányú volt a gyermekes háztartásoknak járó juttatások (elsősorban a kiegészítő szociális juttatás) alacsony kihasználtsága.

<sup>22</sup> A felmérésünkben számos kérdést vettünk át az 1995-ben van Oorschot által végzett holland TISSER Szolidaritás Vizsgálatból és az eredmények összehasonlíthatóak.

<sup>23</sup> Többek között azért, mert a kormány végül mégsem különítette el a társadalombiztosítási alapot a költségvetéstől, ami a szociálpolitika reformjának egyik fő célkitűzése volt, és a társadalombiztosítási befizetésekből származó többletet más célokra használta fel.

14. táblázat *Felmérés a célzás alacsony hatékonyságáról: egyes juttatások alacsony kihasználtsága 2000-ben*

	Jogosultsági feltételek	Jogosult gyermekek háztartások	Igénybevételi arány
Családi pótlék (gyermek)	A létminimum háromszorosa alatti jövedelem	88,3%	88,8%
Kiegészítő szociális juttatás (háztartás)	A létminimum 1,6-szerese alatti jövedelem	17,5%	71,7%

Forrás: Jogosultság: Cseh Statisztikai Hivatal; Családi Jövedelemstatisztika 2000; saját számítások.

Megjegyzés: A törvényben szabályozott jogosultság alapja a háztartás tagjának éves átlagjövedelme, mércéje a létminimum arányában van kifejezve.

A juttatások alacsony kihasználtsága sokféle módon magyarázható, és az eredmények a külföldi tapasztalatok fényében nem lephetnek meg bennünket (vö. különösen van Oorschot, 1995). Az alacsony kihasználtság (non-take-up) a jövedelemfelmérés tipikus következménye. Tulajdonképpen feltehető a kérdés, hogy mennyiben szándékolt vagy nem szándékolt a hatás. Mindenesetre a Cseh Köztársaságban az alacsony igénybevétel nem várt jelenség, mivel a családi költségvetés erősebb nyomás alatt áll, és így a várakozások szerint az emberek kihasználják a jogosultságukat. E nézetet erősíti az a politikusok, a tömegkommunikáció és részben a közvélemény által képviselt „jogosultsági filozófiából” származó feltevés is, hogy tovább élnek a kommunista rendszer alatt felnőtt lakosság magatartásmintái.

A juttatások jogosulatlan használata komoly problémát jelent a szolidaritás szempontjából, amely a kollektív védelem alapelvét elfogadó és az egyénenként eltérő kockázatok megosztását akaró állampolgárok bizalmán és a körükben meglévő közös azonosság-tudat érzésén alapul. Így fontos megvizsgálnunk, hogy az államot képesnek tartják-e az ellátórendszer esetleges jogosulatlan használatának megakadályozására. Az ezzel kapcsolatos vélemények befolyásolják az ellátórendszerbe vetett bizalmat, illetve a kollektív és egyéni igazságosságára vonatkozó nézeteket. Ha az állampolgárok véleménye szerint egyesek jogosulatlanul használják a rendszert, akkor racionális döntésnek tűnhet számukra a rendszerből való kilépés, vagy valami ehhez hasonló megoldás. Azok számára ugyanis, akik nem így cselekszenek, megnőnek a rendszerben való részvétel egyéni költségei.

Nincsenek megbízható adataink a rendszer jogosulatlan használatának mértékéről, de azt tudjuk, hogy a Cseh Köztársaságban széles körben elterjedt az ezzel kapcsolatos vélekedés. Különösen áll ez a munkanélküli juttatásokkal és a szürke gazdaságban folytatott tevékenységgel kapcsolatban: 1999-ben a lakosság 54 százaléka gondolta úgy, hogy a juttatá-

## SZOCIÁLIS BIZTONSÁG

sokban részesülők gyakran, vagy nagyon gyakran dolgoznak illegálisan, és 49 százalékuk szerint a munkanélküliek túl passzívak a munkahelykeresésben.<sup>24</sup> Levonhatjuk azt a következtetést, hogy a lakosság problémának tartja a szociális ellátások alacsony kihasználtságát és jogosulatlan felhasználását is, és a vélemények szerint a rendszer nem valósítja meg a célzás hatékonyságára vonatkozó célkitűzéseit (vö. 15. táblázat).

### 15. táblázat A szociális biztonsági juttatások jogosulatlan használata és jogosult igénybevételének elmaradása (non-take-up)

(A kérdés a következő volt: „Hányan kapnak szociális juttatást azok közül, akik nem jogosultak rá?” és „Hányan nem kérnek szociális juttatást azok közül, akik jogosultak lennének rá?”)

	Jogosulatlan használat	Non-take-up
Majdnem mindenki	1	1
A legtöbben	7	6
Sokan	42	32
Kevesen	12	24
Nem jellemző	15	7
Nem tudom	31	23

Forrás: „A szociálpolitika hatásai”c. felmérés.

## 8. Következtetések

Számos nemzetközi kutatási program eredményei szerint a lakosság akkor is támogatja az emelkedő jóléti kiadásokat, ha ez az adók növelésével jár. A Cseh Köztársaságban hasonló a helyzet. A nyugati országokban a lakosság igényei a „beivódott várapozásokon” kívül tükrözik a szociális kockázatok – főleg a munkanélküliség – súlyosbodását is. Ugyanezek az okok mutathatóak ki az átmeneti országokban is.

De egyéb fontos körülmények is szerepet játszanak akkor, amikor az emberek magasabb jóléti juttatásokat követelnek. Az átmeneti időszakban különösen fontossá válik a „bizalmi válság” több eleme. Változnak a szociális intézmények és a szociális védelem programjai, csökken az univerzalitás és nő a jövedelemfelmérést a szociális jogokból való részesedés előfeltételeként hangsúlyozó szelektivitás és célzottság szerepe. Ennek két fontos következménye van.

Először: növelni kell az adminisztratív rendszer teljesítményét, ugyanakkor úgy tűnik, hogy nem kerülhetők el a rendszer működési hibái. A célzás egyrészt a jogosulatlan igénybevétel, másrészt a jogosultak körében tapasztalható alacsony igénybevételi arány alapvetően hibásan működik.

Másodsor: miközben egy kezdeti csökkenés után folyamatosan nő a megtermelt jövedelem, szélesednek a szociális különbségek, és jelenleg stagnálnak a reáljövedelmek, összességében csökken a jóléti juttatások

24 A szerző által 1999-ben végzett „A szociálpolitika hatásai” c. felmérés alapján.

színvonala. Ennek következtében csökken az egyéni nyereség, ami leginkább az alacsony jövedelmű gyermekes családokat és munkanélkülieket érinti. Mindezekon túl, a szociális biztonsági rendszeren belül érvényesülő szolidaritás a hozzájárulások (adók és járulékok), illetve a juttatások közötti kölcsönösségtől függ, e reciprocitás azonban az 1990-es években a juttatások általános színvonalcsökkenése és az alacsony jövedelműeket megcélzó fokozódó redisztribúció miatt gyengült.

Fordította Nyilas Mihály

### Hivatkozások

- Barr, N. (1994): *Labor Markets and Social Policy in Central and Eastern Europe. The Transition and Beyond*. New York: Oxford University Press.
- Czech Statistical Office (2004): *Statistical Yearbook*. Prague: CZSO.
- Deleeck H., Van den Bosch, de Lathouwer L. (1992): *Poverty and the Adequacy of Social Security in the EC. A comparative analysis*. Aldershot: Avebury.
- Dennis, I., Guio A. C. (2004): *Poverty and Social Exclusion in the EU*. Statistics in focus no 16. Luxembourg: Eurostat.
- Dlouhý, J. (ed.) (1997): *Vzájemné vazby systému daní a dávek v České republice (Az adórendszer és a juttatási rendszer közötti kölcsönhatás a Cseh Köztársaságban)*. Praha: Socioklub.
- Hiršl, M. (1997): „Proč je v České republice nutná důchodová reforma“ (Miért szükséges a nyugdíjreform a Cseh Köztársaságban?) *Pohledy* 4: 6–9.
- Kramer M. (1997): „Social protection and Safety Nets in East-Central Europe: Dilemmas of the Postcommunist Transformation“. In: Kapstein E.B., Mandelbaum M. eds. *Sustaining the Transition: The Social Safety Net in Postcommunist Europe*. New York, A Council on Foreign Relations Book, Brookings Institutions.
- Offe, C. (1984): *Contradictions of the Welfare State*. London: Hutchinson.
- Offe, C. (1996): *Modernity and the State: East, West*. Oxford: Polity Press.
- Potůček, M. (1999): *Křížovatky české sociální reformy. (A cseh szociális reform választáson)*. Praha: SLON.
- Rawls, J. (1972): *A Theory of Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Ringen, S. (1987): *The Possibility of Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Sainsbury, D. and A. Morissens (2002): „Poverty in Europe in the mid-1990s: the effectiveness of means-tested benefits“. *Journal of European Social Policy* 12 (4): 307–327.
- Sirovátka, T. (1998): „Social Transfers in the Period of Transformation and Their Effects“. *Prague Economic Papers*, VII, 4: 346–361.
- Sirovátka, T. (1999): „Efektivnost české sociální politiky“ (A cseh szociálpolitika hatékonysága). *Politická ekonomie*, XLVII, 6: 477–497.
- Van Oorschot, W. (1995): *Realizing Rights. A Multi-level Approach to Non-take-up of Means-tested Benefits*. Aldershot: Avebury
- Večerník, J. (1997a): „Přerozdílování příjmů v kontextu sociální politiky“ (A jövedelmek redisztribúciója a szociálpolitikában). In: Dlouhý J. (ed.) *Vzájemné vazby systému daní a dávek v České republice (Az adórendszer és a juttatási rendszer közötti kölcsönhatás a Cseh Köztársaságban)*. Praha: Socioklub.
- Večerník, J. (1997b): *Social stratification and income distribution: socio-economic policies*

## SZOCIÁLIS BIZTONSÁG

*and the middle classes in Czech reforms.* Praha: Sociologický ústav ČAV. Working Papers of the research project „Social Trends“ 12/1997.

Večerník, J. (1998): *Občan a tržní ekonomika. Příjmy, nerovnosti a politické postoje v české společnosti.* Praha: Nakladatelství Lidové noviny. (*Markets and People*, Aldershot: Avebury, 1996).

Večerník, J. (1999): „Střední vrstvy v české transformaci“ (A középosztály a cseh reformban). *Sociologický časopis*, Vol. 35, No. 1: 33–51.

Večerník, J. (2005): „Who is Poor in the Czech Republic? Changing Structure and Faces of the Czech Poverty.“ *Czech Sociological Review*, forthcoming.

Tomáš Sirovátka, Faculty of Social Studies, Masaryk University, Brno, Czech Republic; e-mail: sirovatk@fss.muni.cz

---

### Kedves Olvasónk!

Az Értelmi Fogyatékosok és Segítőik Országos Érdekvédelmi Szövetsége kéri Önt, segítse munkájában. 2005-ben a Szövetség Országos Központja a második támogató szolgálatot indítja be Budapesten a VIII. kerületben, képzési programokat szervez országszerte, aktívan vesz részt az értelmi akadályozottsággal élők és családtagjaik érdekvédelmében. Rendszeres programjainkat, elért eredményeinket az eddigi Hírfutárokból, Kapasz-kodó újságból és a honlapunkról már ismeri a kedves Olvasó.

### Adjon 1 %-ot, a többit mi adjuk!

Szövetségünk neve: Értelmi Fogyatékosok és Segítőik Országos  
Érdekvédelmi Szövetsége

Szövetségünk adószáma: 19002529-1-41

### Köszönjük!

ZOMBOR FERENC

## Szolidaritási reform – szociális törvényi szabályozás és adatvédelem\*

A személyes adatok védelme nem az adat önmagában vett védelmét jelenti. A személyes adatok védelme egy jog, alkotmányos alapjog, amely az egyént (állampolgárt) illeti. Így nem önmagáért kell az adatot védeni, hanem ezen keresztül (mögötte) az adatalanyt, az érintettet, akire az adat vonatkozik, éspedig azért, hogy ne legyen kiszolgáltatott, s hogy mások ne élhessenek vissza az ő esetleges információs alárendeltségéből fakadó helyzetével. Az „adatvédelem” kifejezés használatával kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy az adatvédelem csak részben jelenti az adat fizikai védelmét (technikai, szervezési, eljárási intézkedések, egyszóval: az adatbiztonság megteremtése a jogosulatlan hozzáférés, megváltoztatás, nyilvánosságra hozatal vagy törlés, illetőleg sérülés vagy a megsemmisülés ellen), természetesen azt is jelenti, de annál tágabb: az adatvédelem – a személyes adatok védelméhez fűződő jog – a személy védelmét hivatott biztosítani. A személyes adatok védelméhez fűződő jog a magánélet, a magánszféra védelmét biztosító jogok közé tartozik.

### 1. Adatvédelmi alapvetések

#### 1.1. Bevezetés

A személyes adatok védelméhez fűződő jog Magyarországon *alkotmányos védelmet* élvez, a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló többször módosított 1949. évi XX. törvény 59. §-a biztosítja a polgárok személyes adatainak védelméhez fűződő jogát, a 61. § tartalmazza a közérdekű adatok megismerhetőségét, terjesztését. E rendelkezéseket az 1989. évi rendszerváltó alkotmányreform, alkotmánymódosítás állapította meg (1989. évi XXXI. tv., hatályos 1989. október 23-tól).

\* A szociális ellátórendszer reformja című rovatunkat az Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium által irányított SZOLID-Projekt támogatja. Jelen tanulmány a SZOLID-Projekt támogatásával készült.

A személyes adat fogalmát az adatvédelmi törvény meglehetősen tágan jelöli meg:

„a meghatározott természetes személlyel kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés”.

A személyes adatok körébe mindaz beletartozik, ami egy élő személlyel, az érintettel kapcsolatos bármilyen információt hordoz, függetlenül attól, hogy arra az érintett mennyire érzékeny, hiszen ez az érzékenység kizárólag tőle, az egyéniségétől, a körülményeitől, a társadalmi helyzetétől, az adott tényállástól stb. függ. Személyes adat az érintettre vonatkozó vélemény, minősítés, továbbá az adatokból levonható következtetés is, hiszen számos adatkezelésnek éppen az a célja, hogy a felvett adatokból az érintettre vonatkozó következtetéseket vonjon le, amelyek az érintettel kapcsolatos döntések alapját képezik (segélyezés, hitelképesség, jogosultság szolgáltatásokra és kedvezményekre, munkahelyi felvétel, előmenetel vagy alkalmasság adott munkakör betöltésére stb.). Azok az adatok is személyes adatnak tekintendők, amelyek önmagukban ugyan nem, de az adatkezelő birtokában lévő egyéb személyes adatokkal összevetve az érintettel kapcsolatba hozhatók.

A személyes adatoknak van egy szűkebb – védettebb – köre, ez a *különleges* (szenzitív, érzékeny) adatok csoportja. Ezeket az adatvédelmi törvény pontosan megjelöli. Ide tartozik:

a) a faji eredetre, a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozásra, a politikai véleményre vagy pártállásra, a vallásos vagy más világnézeti meggyőződésre, az érdekképviseleti tagságra,

b) az egészségi állapotra, a kóros szenvedélyre, a szexuális életre vonatkozó adat, valamint a bűnügyi személyes adat (ld. 2. §. 2.).

A különleges adat azért élvez megkülönböztetett védelmet, mert a magánszféra belsőbb, intim, másra legkevésbé sem tartozó szintjeire utal. Ha ezt harmadik személy jogellenesen megismeri, felhasználja, az különösen sérti az emberi méltóságot, kiszolgáltatottá teszi az érintettet.

Az esély- és jogegyenlőség, az egyenlő méltóság minden ember számára csak úgy biztosítható, ha a hátrányos vagy kivételes megkülönböztetésre lehetőséget nyújtó adatok kiszolgáltatásában a lehető legnagyobb mértékben megmarad az egyén *információs önrendelkezési joga*.

A személyes adatok védeleméhez fűződő jog – vagy másképpen: az információs önrendelkezési jog – azt jelenti, hogy mindenki maga rendelkezik az adataival, maga döntheti el, hogy milyen adatát melyik szervnek adja át (kivétel ez alól a törvényen alapuló kötelező adatszolgáltatási és -kezelési kötelezettség).

## 1.2. Az adatvédelem jogi szabályozásának rendszere

### 1.2.1. A SZEMÉLYES ADATOK VÉDELMEÉRŐL ÉS A KÖZÉRDEKŰ ADATOK NYILVÁNOSSÁGÁRÓL SZÓLÓ 1992. ÉVI LXIII. TÖRVÉNY

A személyes adatok védelmét és a közérdekű adatok nyilvánosságát biztosító általános jogszabály a *személyes adatok védelméről és a közérdekű ada-*

tok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.), 1993 májusában lépett hatályba.

E két alkotmányos jog érvényesülését, védelmét elsősorban az Avtv. biztosítja. Az Avtv. hatályba lépése óta számos ún. szektorális, ágazati adatvédelmi-adatkezelési törvény készült, ezek nagy (állami) adatrendszerek kezelésének szabályait tartalmazzák (a polgárok név- és lakcímadatainak központi nyilvántartása; társadalombiztosítás, nyugdíjfolyósítás, adózás, munkaügy stb.).

Az Avtv. olyan alapelveket fogalmaz meg, amelyek minden magyarországi adatkezelőt, adatkezelés érintenek, amelyeket az ún. szektorális adatkezelési törvényeknek is figyelembe kell venniük, ezek közül az alábbiak ismertetése tűnik szükségesnek:

*Adatkezelés:*

Az alkalmazott eljárástól függetlenül a személyes adatok gyűjtése, felvétele és tárolása, feldolgozása, hasznosítása (ideértve a továbbítást és a nyilvánosságra hozatalt) és törlése. Adatkezelésnek számít az adatok megváltoztatása és további felhasználásuk megakadályozása is.

Az adatkezelés az adatokra alkalmazható minden műveletet felölel.

*Adatfeldolgozás:*

Az adatkezelési műveletek, technikai feladatok elvégzése, függetlenül a műveletek végrehajtásához alkalmazott módszertől és eszköztől, valamint az alkalmazás helyétől.

Az Avtv. hatálybalépése óta az információ-technológia fejlődése lehetővé tette, hogy az adatkezeléssel kapcsolatos döntések meghozatala és azok technikai végrehajtása mind szervezetenként, mind technikailag elkülönüljön. Ez a felelősségi viszonyok átalakulását is jelenti, ami szükségessé tette az adatfeldolgozó fogalmának és felelősségének önálló meghatározását. Az adatfeldolgozást korábban törvény nem tette lehetővé, annak jogalapja csak az érintett hozzájárulása lehetett. Az Európai Unió Tanácsának 95/46/EC Irányelve „Az egyénnek a személyes adatok feldolgozásával kapcsolatos védelméről és ezeknek az adatoknak a szabad áramlásáról” egyértelmű definíciót tartalmaz az adatkezelő és az adatfeldolgozó fogalmának elhatárolására, valamint külön rendelkezéseket fogalmaz meg az adatfeldolgozó felelősségének meghatározására, ezt vette át a magyar szabályozás is 1999-ben.

*Adattovábbítás:*

Ha az adatot meghatározott harmadik személy számára hozzáférhetővé teszik.

*Nyilvánosságra hozatal:*

Ha az adatot bárki számára hozzáférhetővé teszik.

*Adatkezelő:*

Az a természetes vagy jogi személy illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki vagy amely a személyes adatok kezelésének

## A SZOCIÁLIS ELLÁTÓRENDSZER REFORMJA

célját meghatározza, az adatkezelésre vonatkozó döntéseket meghozza és végrehajtja, illetőleg a végrehajtással adatfeldolgozót bízhat meg.

*Az adatkezelés jogszerűsége:*

Személyes adat akkor kezelhető, ha

a) ahhoz az érintett hozzájárul, vagy

b) azt törvény vagy – törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben – helyi önkormányzat rendelete elrendeli.

A különleges adat kezeléséhez a hozzájárulást írásban kell megadni.

*Adatfeldolgozás:*

Az adatfeldolgozónak a személyes adatok feldolgozásával kapcsolatos jogait és kötelezettségeit az Avtv., valamint az adatkezelésre vonatkozó külön törvények keretei között az adatkezelő határozza meg. Az adatkezelési műveletekre vonatkozó utasítások jogszerűségéért az adatkezelő felel.

Az adatfeldolgozó tevékenységi körén belül, illetőleg az adatkezelő által meghatározott keretek között felelős a személyes adatok feldolgozásáért, megváltoztatásáért, törléséért, továbbításáért és nyilvánosságra hozataláért. Az adatfeldolgozó tevékenységének ellátása során más adatfeldolgozót nem vehet igénybe.

*Az adatkezelés célhoz kötöttsége:*

Az Avtv. egyik leglényegesebb alapelve az adatkezelés célhoz kötöttségének szabálya, e szerint személyes adatot kezelni csak meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében lehet. Az adatkezelésnek minden szakaszában meg kell felelnie e célnak.

Csak olyan személyes adat kezelhető, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas, csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig.

Kötelező adatszolgáltatáson alapuló adatkezelést közérdekből lehet elrendelni.

Az érintettel az adat felvétele előtt közölni kell, hogy az adatszolgáltatás önkéntes vagy kötelező. Kötelező adatszolgáltatás esetén meg kell jelölni az adatkezelést elrendelő jogszabályt is.

*Az adatok minőségének elve:*

Ez az elv a következő követelményeknek való megfelelést jelenti:

– felvételük és kezelésük tisztességes és törvényes;

– pontosak, teljesek és ha szükséges, időszerűek;

– tárolásuk módja alkalmas arra, hogy az érintettet csak a tárolás céljához szükséges ideig lehessen azonosítani.

Hangsúlyozni kell, hogy az adatfelvétel és -kezelés nem „tiszteséges és törvényes” volta önmagában is megalapozhat jogorvoslati igényt, tehát komolyan kell venni.

*Adatbiztonság:*

Az adatkezelő, illetőleg tevékenységi körében az adatfeldolgozó köteles gondoskodni az adatok biztonságáról, köteles továbbá megtenni azokat a technikai és szervezési intézkedéseket és kialakítani azokat az eljárási szabályokat, amelyek az Avtv., valamint az egyéb adat- és titokvédelmi szabályok érvényre juttatásához szükségesek.

Az adatokat védeni kell különösen a jogosulatlan hozzáférés, megváltoztatás, nyilvánosságra hozás vagy törlés, illetőleg sérülés vagy a megsemmisülés ellen.

*A „hozzájárulás” fogalma:*

Az Avtv. korábban nem szólt arról, hogy mikor jogszerű az adatkezeléshez való hozzájárulás, vagyis, hogy mikor tekinthető megadottnak. A már hivatkozott EU Irányelv szerint ehhez nélkülözhetetlen „az adatalany hozzájárulása”: „az adatalany kívánságának önkéntes, határozott és tájékozott kinyilvánítása, mellyel beleegyezését fejezi ki az őt érintő személyes adatok feldolgozásához”.

Ezt a magyar adatvédelmi gyakorlat is átvette. Erre tekintettel a hozzájárulás nem alapulhat belenyugváson, hallgatáson, csak az érintett kifejezett nyilatkozatán. Ezt a gyakorlatot megerősítette az Avtv. 2003. júniusi módosítása is (2004 januárjától az Avtv. hatályos szövege e tekintetben: „hozzájárulás: az érintett kívánságának önkéntes és határozott kinyilvánítása, ami megfelelő tájékoztatáson alapul, és amellyel félreérthetetlen beleegyezését adja a rá vonatkozó személyes adatok – teljes körű vagy egyes műveletekre kiterjedő – kezeléséhez”).

*„Ha törvény elrendeli”:*

Az Avtv. előírja, hogy személyes adatot kezelni csak az érintett hozzájárulása vagy törvényi felhatalmazás alapján lehet. Főszabály tehát az érintett információs önrendelkezési joga, vagyis mindenki maga dönti el, hogy személyes adatait kinek mikor, milyen célra, milyen terjedelemben adja át (1. § (1) bekezdés). Ez az elv természetesen nem érvényesülhet korlátozástól mentesen, hiszen belátható, hogy az állami-önkormányzati szervek nem működhetnek bizonyos, az egyes polgárokra vonatkozó ismeretek nélkül (népességnyilvántartás, adóigazgatás, bűnüldözés stb.).

E főszabálytól eltérni csak akkor lehet, s akkor lehet személyes adat kezelését törvényben kötelezően előírni, ha a törvény meghatározza egyúttesen a kezelendő adatfajtákat és az adatkezelőt (1. § (3) bekezdés).

Gyakori, hogy egyes törvények így rendelkeznek: „Felhatalmazást kap a kormány/... miniszter, hogy az adatkezelés részletes szabályait rendeletben állapítsa meg” – ez a fordulat visszatérő eleme az újabb kori jogalkotásnak. Ez azonban nem jelentheti azt, hogy az alacsonyabb szintű jogszabály határozhatja meg a kezelendő adatok és az adatkezelő(k) – hozzáférők – körét. Ezeket az alapkérdéseket törvényben kell rendezni.

A különféle adatkezeléseket érintő jogalkotásnak van egy másik érzékeny pontja, amely szorosan összefügg az információs technológiai fejlődéssel. Ez abban áll, hogy valamely technológiai lobby megpróbál ráerőltetni a közigazgatásra (a csúcsszerveire, a döntéshozókra) új alkalmazásokat, ezekről megszületik a döntés, majd utóbb rájönnek (mert va-

## A SZOCIÁLIS ELLÁTÓRENDSZER REFORMJA

laki szól), hogy talán törvényi felhatalmazás kellene ezek alkalmazásához. Szerencsére ez ritkábban fenyegeti a szociális szférát (talán mert ez a terület nem akkora üzlet, mint pl. az internet-távközlés, a banki adónyilvántartás, kamerázás stb.).

### 1.2.2. SZEKTORÁLIS ADATKEZELÉSI SZABÁLYOK

*Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény* számos olyan rendelkezést tartalmaz, amelyek ismerete a szociális szféra dolgozói számára alapvető fontosságú, így a tájékoztatáshoz való jog; az egészségügyi dokumentáció megismerésének joga; az orvosi titoktartás. Ezek részletes ismertetése nem feladata jelen írásnak.

Az egészségügyi szervek feladata alapvetően az egészség megőrzése és a betegségek megelőzése, ugyanakkor a gyógyító intézmények ma már egyre inkább szembesülnek azzal, hogy nem elhanyagolható feladatuk és kötelességük a betegjogok biztosítása. Az egészségügyről szóló törvény egyik lényeges alapelve a betegek jogainak védelme: a beteg személyes szabadsága és önrendelkezési joga kizárólag az egészségi állapota által indokolt, e törvényben meghatározott esetekben és módon korlátozható.

Az egészségügyi törvény mellett van egy külön törvény is az egészségügyi dolgozók adatkezeléséről: *az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény*. Ez a törvény számos, a szociális szféra számára modell-értékű szabályt tartalmaz, amelyek átvétele hasznos volna e területen. E törvény külön fejezetekben tárgyalja az egészségügyi ellátóhálózat szerveinek adatkezelését; a tudományos kutatás céljából végzett adatkezelés lehetőségeit, az egészségügyi ellátóhálózaton kívüli szerv megkeresésére zajló adattovábbítást, a továbbított adatok nyilvántartásának kötelezettségét, valamint az adatvédelmi felelős intézményét. Ez utóbbiról néhány megjegyzés:

Az adatvédelmi felelős feladata az intézmény vezetőjének segítése az adatvédelemmel kapcsolatos tevékenységében. Az adatvédelmi felelős feladata a gyógyítást végzők segítése is abban, hogy adatkezelői tevékenységüket megfelelően végezhessék: kiterjed a tanácsadásra, intézményen (szervezeti egységen) belüli adatkezelési szabályok oktatására, magyarázatára, a rendőrségi és egyéb külső szervtől érkező adatkérések jogszerűségének megállapítására. Tájékoztatja a betegeket, kérésükre a rájuk vonatkozó egészségügyi dokumentációt felkutatja, lemásolja.

Bármilyen meglepő is, de szintén minta-értékű *a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.)* szabályozása a rendőrség adatkezeléséről. Az Rtv.-nek külön fejezete foglalkozik a rendőrség adatkezelésével. Általános szabály, hogy a rendőrség a törvényben szabályozott bűnmegelőzési, bűnüldözési, valamint államigazgatási és rendészeti feladatainak ellátásához más adatkezelési rendszerekből adatokat vehet át. De: ennek során meg kell jelölnie a felhasználás célját, továbbá dokumentálnia kell az adatátvétel tényét, mind az adatátadó, mind az adatátvevő szervnél. A rendőrségi adatot kezelő szerv különleges adatot kizárólag bűnüldözési célból, külön felsorolt súlyos bűncselekmények elkövetésével gyanúsított személy esetében kezelhet, s különleges adat csak a konkrét cse-

lekménnyel közvetlenül összefüggően kezelhető. Az Rtv. rendelkezései tehát korlátozzák a rendőrség különleges adat-megismerési jogosultságát, nem teszik lehetővé a totális, készletező, cél nélküli adatgyűjtést, csak azokéit, akiket a meghatározott súlyos bűncselekmények valamelyikének elkövetésével gyanúsítanak. Az, hogy időnként mást mutat a gyakorlat, vagyis a rendőrség munkatársai egy-egy ügyben mutatott adatéhsége, totális gyűjtőigénye meghaladja az Rtv.-ben biztosított kereteket, nem a törvény hibája, de a jogsértő adatkezelések ellen jogorvoslatnak van helye.

### 1.2.3. JOGORVOSLATI LEHETŐSÉGEK

Az adatvédelmi alapvetések körében röviden említést kell tenni arról, hogy nem árt, ha tudják a felelősök–adatkezelők, hogy az Avtv. és a szektorális adatkezelési törvények be nem tartása milyen (adott esetben súlyos) jogkövetkezményekkel járhat.

Jogainak megsértése esetén az érintett többféle jogorvoslati lehetőség közül választhat. A *Büntető Törvénykönyvről* szóló 1978. évi IV. törvény büntetni rendeli a személyes adatok védelméhez fűződő alkotmányos alapjog megsértését (177/A §: „visszaélés személyes adattal”).

A *Polgári Törvénykönyvről* szóló 1959. évi IV. törvény alapján szintén lehet kifogásolni a személyiségi jogokat sértő adatkezelést. A sérelmet szenvedett fél egyebek közt követelheti a jogsértés megtörténtének bírósági megállapítását, a jogsértés abbahagyását, eltiltást, a sérelmes helyzet megszüntetését és kártérítést a polgári jogi felelősség szabályai szerint (84. §).

Az Avtv. is biztosít bírósági jogérvényesítést az érintett számára (17. §).

Az Avtv. kártérítést is lehetővé tesz az adatkezelésből eredő károkért, amelyekért az adatkezelő objektív felelősséggel tartozik. Ezt az indokolja, hogy az adatkezelőhöz képest az érintett gyakran kiszolgáltatott helyzetben van, hiányzik a befolyásolási, közvetlen ellenőrzési lehetősége.

## 2. Az adatvédelmi ombudsman szociális ügyeket érintő esetjoga

Az adatvédelmi biztos gyakorlatában a szociális területen évről évre visszatérő problémákkal jelentkezik a helyi közigazgatásban dolgozók *helytelen jogalkalmazási gyakorlata*, ami azonban sok esetben nem a köztisztviselői kar hibája, hanem azt *jogalkotási hiányosságok*, vagy *jogértelmezési nehézségek* okozzák. A személyes adatok nyilvántartására és kezelésére vonatkozó, különböző időpontokból származó, különböző szintű jogszabályok rendelkezései sok esetben nincsenek összhangban sem egymással, sem az adatvédelmi törvénnyel.

Az önkormányzatok eljárását, döntéseit sérelmező indítványok körén belül a szociális igazgatást, a segélykérelmek elbírálását érintő ügyek száma a legmagasabb. Tekintettel arra, hogy ilyen ügyekben *nehéz helyzetben lévő, sok esetben kiszolgáltatott emberek* fordulnak kérelemmel a hivatalok-

hoz, rendkívül fontos, hogy az eljárás teljes ideje alatt megőrizhessék emberi méltóságukat, s hogy állampolgári jogaik ne sérüljenek, személyes adataik kezelése tisztességes és törvényes legyen.

### Vagyonynyilatkozat

Sokan sérelmezik, hogy *vagyonynyilatkozat* kitöltésére kötelezik az önkormányzatok a rendszeres gyermekvédelmi támogatásban, szociális segélyben, munkanélküliek jövedelempótló támogatásában illetve más ellátásban részesülőket, még a közlekedési kedvezményben részesülő mozgáskorlátozott személyeket is.

Az Sztv. alapján a szociális ellátásra való jogosultság elbírálásához a kérelmező kötelezhető arra, hogy családjá vagyoni, jövedelmi viszonyairól nyilatkozzon, illetve hogy azokat igazolja. Az Avtv. célhoz kötött adatkezelést előíró rendelkezése szerint azonban csak olyan adat kezelhető, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas, s csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig az. Amennyiben az Sztv. felsorolja a támogatás igénybevételének feltételeit, és a vagyoni helyzet vizsgálata ebbe a körbe nem tartozik bele, nem kérhető vagyonynyilatkozat.

### Nyilvánosság

Gyakran okoz bizonytalanságot és jogértelmezési nehézséget, hogy mely esetekben és milyen személyes adatokat lehet nyilvánosságra hozni. Több önkormányzat *a segélyben részesítettek nevét, címét, a segély összegét a testületi döntés után nyilvános helyen kifüggeszti, vagy a testületi ülésről készült jegyzőkönyv mellékleteként – mint a döntés alapjául szolgáló előterjesztést – bárki számára hozzáférhetővé teszi.* Mivel az Avtv. rendelkezései alapján a segélyezettek adatai egyértelműen személyes adatnak minősülnek, csak törvényi felhatalmazással vagy az érintettek beleegyezésével hozhatók nyilvánosságra. Ez a gyakorlat tehát törvénysértő.

Több beadvány érkezett az adatvédelmi biztos irodájához azzal kapcsolatban, hogy az állampolgárok – *a segélykérelmek elbírálásával kapcsolatos visszaéléseket feltételezve – megismerhetik-e a segélyben, juttatásban részesülők adatait.* Ez elsősorban azok igénye, akik nem kapták meg a kért támogatást, azonban „tudnak olyanokról”, akik megkapták, de „nem érdemelték volna meg”, „ezért meg ezért”..., „valakinek a valakije”... Az Sztv. alapján a szociális ellátásra jogosultság megállapítása, az ellátás biztosítása, fenntartása és megszüntetése céljából a jegyző nyilvántartást vezet. Ebből a nyilvántartásból – eseti, konkrét megkeresés alapján – csak a szociális hatáskört gyakorló, a gyámügyi feladatokat ellátó, a társadalombiztosítási igazgatási, az igazságszolgáltatási, a katonai igazgatási szervek, valamint a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények részére szolgáltatathatók adatok. A hivatal jogszerűen jár el minden olyan esetben, amikor a segélyezettek adatainak megismerésére, közzétételére vonatkozó kérelmeket elutasítja. A helyi önkormányzat segélyezési gyakorlata

jogszerűségének vizsgálata, a szociális hatáskört ellátó szervek működésének törvényességi ellenőrzése nem a településen lakó állampolgárok feladata, észrevételeikkel a közigazgatási hivatalhoz fordulhatnak.

Többször kértek települési jegyzők állásfoglalást arról, hogy a szociális nyilvántartás adatai, illetve az egyes szociális ügyek mely esetekben adhatóak át a *képviselő-testületnek, bizottságának vagy képviselőnek*. A nyilvántartás adatait, valamint az egyes ügyek iratait csak az arra törvényekben feljogosított szervek ismerhetik meg. A bizottság és a testület akkor teheti ezt meg, ha az Sztv. vagy a Gyvtv. alapján hatáskörét gyakorolja, de ebben az esetben is csak az érintettre vonatkozó adatok, iratok adhatók át részükre, általános betekintési jogosítványa – totális hozzáférése – a hatáskört gyakorló szervnek sincs. Települési képviselő egyéni kérésére szintén nem engedélyezhető a betekintés.

### Célhoz kötött adatigénylés

Egy állampolgár azt sérelmezte, hogy lakóhelyén az önkormányzat által rendezett *nyugdíjas karácsonyi ünnepségen* akkor vehették át a szociális segélyként járó ajándékutalványt, ha az önkormányzat jelenlévő munkatársának bemutatják a nyugdíjszelvényt. Az önkormányzat az Szt. ismert felhatalmazása alapján – rendelet alkotásával – így kívánt eseti szociális segélyt nyújtani azoknak a nyugdíjasoknak, akiknek az egy főre jutó jövedelme nem haladta meg a mindenkori öregségi nyugdíjminimum háromszorosát. A szociális segély megállapításának feltétele az egy főre jutó jövedelem hiteles igazolása, mely nyugdíjasok esetében a nyugdíjszelvény bemutatásával történhet. Az önkormányzat a vizsgált esetben a jogszabályoknak megfelelően járt el.

Hasonló jellegű volt az a panasz, melyben az érintett azt kifogásolta, hogy a polgármesteri hivatal szociális osztálya rendszeres gyermekvédelmi támogatás megállapításához kérte a *bontóperről szóló bírósági végzést*. A kérelmezőnek ugyan igazolnia kell családi állapotát az egy főre jutó jövedelem megállapításához, a válást kimondó bírósági ítélet azonban ettől nyilvánvalóan sokkal bővebb adatkört tartalmaz, amely nem tartozik a szociális ügyintézőre. Az ilyen igazoláshoz elegendő a házassági anyakönyvi kivonat is.

### 3. A „SZOLID-Projekt” tanulmányainak adatvédelmi szempontú áttekintése, következtetések, javaslatok

A szociális terület adatkezeléseire is érvényes az a megállapítás, hogy a szétagoltság akadályozza az egységes szemléletű szabályozást, nem is beszélve a jogalkalmazásról.

Az adatvédelmi szabályozással összehangolható, annak alapelveivel nem ellentétes az „állandóság és rugalmasság” követelményének érvényesítése. Erre alkalmas megoldásnak tűnik a SZOLID-Program keretében felvetett három jogszabályt tartalmazó törvénycsomag ötlete.

Üdvözlendő, hogy a *társadalmi szolidaritási (alap)törvényben* kapnának

helyet „az adatszolgáltatás, adatnyilvántartás, adatvédelem és az adatok ellenőrzésének szabályai”. Ezt az is indokolja, hogy az adatvédelem „anyajoga” végső soron az emberi méltóság, a személyiség védelme, ezt az alkotmányos alapelvet hasznos külön is hangsúlyozni e törvényben.

Az alapelvek között „a kérelmezők és az ellátottak emberi méltóságának tiszteletben tartása” címben hivatkozott „önrendelkezési jogot” ki lehetne egészíteni az *információs önrendelkezési jog* említésével.

A „munkahelykeresés és a munkavállalás ösztönzése” alapelv szerint a szociális ellátások biztosítását összhangba kell hozni a munkahelykeresést és a munkavállalást biztosító intézkedésekkel. Ez is felhívja a figyelmet arra az új jelenségre, hogy különböző adatkezelők (szociális és más szervek) igyekeznek együttműködni, összehangolni tevékenységüket, ez nem kifogásolható, amennyiben az ügyfél érdekében történik.

A hajléktalanok tekintetében az átmeneti segély (vagy az annak helyébe lépő ellátás) esetleges párhuzamos igénybevétele miatt tartják szükségesnek a támogatás megállapításának központosítását. Az „azonnali beavatkozást igénylő helyzetek” esetében felmerült, hogy a jelenlegi szabályozás ellenérdekeltté teszi az önkormányzatokat pl. a külföldi lakóhellyel rendelkező rászorulókat támogatásában. Ennek kiküszöbölésére az előző esethez hasonlóan a segélykérelmek adminisztrációját a szociális igazgatás megyei (regionális) dekoncentrált szerveinek hatáskörébe kívánják utalni. Ez megvalósítható jogszerűen adatvédelmi szempontból, amennyiben az érintettek információs önrendelkezési joga a feltétlenül szükségessé váló nagyobb mértékben nem csorbul.

A szociális ellátás iránti kérelmek benyújtásánál és a jogosultság elbírálásánál merült fel a *környezettanulmány* végzésének problematikája. A környezettanulmányt a szakértők azért tartják általában aggályosnak, mert egyrészt az Sztv. nem határozza meg pontosan a tartalmát és alkalmazásának körét, másrészt általa a hatóság olyan adatokhoz juthat, amelyek nem relevánsak a támogatás megállapítása szempontjából, s ezek miatt nehezen egyeztethetőek össze a személyes adatok védelméhez fűződő alkotmányos alapjoggal. Az is felmerült, hogy a környezettanulmány valójában nem más, mint a jogosultságot elbíráló szervnek a polgárral szembeni gyanakvásának intézményesítése, ami sérti az emberi méltóságot. Ráadásul valójában nem is alkalmas a „csalók” kiszűrésére.

A javaslat megfogalmazza, hogy rögzíteni kell a jövőben az önkormányzatok illetve a szociális igazgatást végző szervek szociális *ellátásokkal kapcsolatos tájékoztatási kötelezettségének* tartalmát, és ki kell szélesíteni az *ellátottjogi képviselők* tevékenységi körét a pénzügyi és természetbeni ellátásokra is.

Mindehhez adatvédelmi szempontból annyit szükséges hozzátenni, hogy:

- Amennyiben a jogalkotó a környezettanulmány fenntartása mellett foglal állást, figyelembe kell vennie, hogy a környezettanulmány végzése és az ezzel járó adatgyűjtés akkor jogszerű, ha a törvény pontosan meghatározza: milyen esetekben, mely szerv milyen adatokat gyűjthet. Az érintett számára is követhető és megismerhető legyen az adatkör. Ne adjon alkalmat arra, hogy az adatrögzítő irreleváns, pl. személyes benyomást, negatív értékítéletet tükröző adatot vegyen fel, ami ráadásul sérti

az emberi méltóságot, vagy akár az adatmimórség alapelvévét is (pontatlan, nem tisztessége adattefelvétel). Az ilyen dokumentumban ne szerepelhessen olyan rovat, ahol a kitöltő pl. az érintett „cigány” vagy „csavargó” életmódjáról, alkoholizmusáról nyilatkozik. Az elvégzett környezettanulmány megállapításait nem lehet az érintett elől eltitkolni.

- Az ellátottjogi képviselők tevékenységi körének kiszélesítése a pénzbeli és természetbeni ellátásokra adatvédelmi szempontból üdvözlendő. A javaslat szerint nemcsak az ellátást már igénybevevők panaszaival foglalkoznának, hanem feladatuk lenne a kérelmezők általános érvényű tájékoztatása és az ő panaszaiakkal való foglalkozás is. Az ellátottjogi képviselővel rokon intézmény az egészségügyben úgy a betegjogi képviselő, mint az adatvédelmi felelős is. Mindkettő igen komoly segítséget képes nyújtani a polgároknak alkotmányos jogaik gyakorlásában.

Említést érdemel e helyütt az Avtv. 2004. január 1-jén hatályba lépett módosítása, amely kötelezővé teszi egyes adatkezelőknél *belső adatvédelmi felelős* kinevezését. Ennek oka: oly mértékben specializálódik a szektorális adatkezelési szabályok rendszere, hogy azt nehéz követni, jó, ha van segítség, ezzel foglalkozó személy az intézménynél. A fő szempont azonban az érintett magánszemélyek személyes adataik védelméhez fűződő jogának megóvása. Adatvédelmi felelőst kell kinevezni az országos hatósági, munkaügyi vagy bűnügyi adatállományt kezelő, illetőleg feldolgozó adatkezelőnél és adatfeldolgozónál; a pénzügyi szervezeteknél; a távközlési és közüzemi szolgáltatóknál.

Szintén a kérelem benyújtása és a jogosultság elbírálása körében – *a szociális igazgatásban felhasználható bizonyítékok és beszerzésük módja* apropóján – merült fel a vagyonynyilatkozatok, a más szociális és egyéb hatóságoktól (adó-, társadalombiztosítás) származó információk kérdése az érintett jövedelmére, az általa igénybe vett ellátásokra, illetve egészségi állapotára vonatkozóan.

- *A vagyonynyilatkozattal* a korábban hangsúlyozott aggályok miatt óvatossan kell bánni. A szakértői anyagokban nem merült fel szempontként, de tény, hogy annak adattartalma – az érintett nyilatkozatának valódisága – gyakorlatilag ellenőrizhetetlen, ha nincs központi ingatlan- és betétnyilvántartás. Ezek az adatvédelem, adatbiztonság szempontjából rendkívül aggályosak. Mózer Péter sem tartja indokoltnak szakvéleményében a „vagyonmérést”.

- A más hatóságoktól való adatigénylés, a velük való adategyeztetés: amennyiben valamely tény bizonyítása, törvényben meghatározott körülmény igazolását az ügyfél által kért majd az elbíráló szervnél benyújtott dokumentummal végzik, ez nem aggályos. Ezzel kapcsolatban azonban felmerült: „gondoskodni kell arról, hogy a szociális hatóságok online kapcsolatban hozzáférhessenek a társhatóságoknál nyilvántartott, az ügy elbírálása szempontjából releváns nyilvántartásokhoz”. Erről bővebben a következő bekezdés után.

- Az egészségi állapotra vonatkozó adatok mint „felhasználható bizonyítékok” körét, felhasználását az adatok különleges jellegére, érzékeny voltára tekintettel minden esetben törvényben, megfelelő garanci-

akkal, a célhoz kötöttség elvére figyelemmel kell szabályozni, összhangban az egészségügyi adatok kezeléséről szóló törvénnyel.

„Online kapcsolat” más szociális és egyéb hatóságok nyilvántartásaihoz:

Az ilyen elgondolás új kihívás az adatvédelem számára – elsősorban azonban a polgárok magánszférájára nézve, de hozzá kell tenni, hogy a kérdés nem a szociális szférában merült fel először.

Mindenesetre komoly adatvédelmi-alkotmányossági aggályokat vet fel bármiféle adatkoncentrációs közigazgatási törekvés. Az Alkotmánybíróság már 1991-ben kiállt az „osztott információs rendszerek” mellett, még az Avtv. megszövegezése, elfogadása előtt.

Az adatvédelmi biztos évről évre határozottan fellépett az ilyen – információs túlhatalmat eredményező – kormányzati törekvésekkel szemben, amelyek ráadásul azért is aggályosak, mert a közigazgatásban jelen lévő gondok, működési zavarok felszámolását kívánják elérni, de nem belső szakmai (szabályozási) megújulással, hanem a polgárok magánszférájának aránytalan korlátozásával. Ilyen esetekben az együttműködő szervek feladatai, jogosítványai összekeveredhetnek, felelősségük elmosódik, jogosulatlanul vagy jogszerűtlenül használhatják egymás adatállományait, mindezekkel a polgárt méltatlan helyzetbe hozhatják, aki nem tudja követni adatai útját, felhasználását. Erről bővebben az adatvédelmi biztos parlamenti beszámolóiban lehet olvasni, 1995/96-tól kezdődően, az „újcentralizmus” cím alatt.

A különféle adatbázisok, állami nyilvántartások összekapcsolása, egymás nyilvántartásaiba betekintés engedése nemcsak adatvédelmi, de számos technikai, adatbiztonsági kérdést is felvet, amelyek ismertetése meghaladja jelen írás kereteit.

Ráadásul – az adatvédők örömeire – igen költséges is az ilyen rendszer kiépítése, ami még a legpesszimistább forгатókönyv szerint is (ha mégis születne ilyenről parlamenti döntés) legalábbis lassítja általános bevezetését.

Mindezekon túl számítani lehet a körbe bevonni kívánt hatóságok adatvédelmi felelőseinek, informatikai vezetőinek egészséges és érthető aggályaira, amennyiben nem kívánják „közpredára bocsátani” adatállományukat.

További érv az „online” hozzáféréssel szemben: információs társadalom, technológiai fejlődés ide, vagy oda, az internetről sok minden elmondható, de a legkevesbé sem állítható, hogy biztonságos, problémamentes, lehetővé teszi az illetéktelen hozzáférések, adatállományokat érintő beavatkozások kiszűrését, megakadályozását.

### *Önálló adatvédelmi fejezet*

Juhász Gábor tanulmánya felhívja a figyelmet arra, hogy a hatályos szociális jogszabályok meglehetősen eltérően rendelkeznek a kezelhető adatokról, az adattovábbítás-hozzáférés rendjéről. Álláspontja szerint „a társadalmi szolidaritási törvénybe nem lehet belefoglalni az adatkezelés

összes garanciális szabályát, azokat a pénzbeli és természetbeni ellátásokról szóló egyes törvényekben kell pontosítani”. Adatvédelmi szempontból az a megoldás tűnik üdvözlendőnek, amely szerint az ún. szociális szolidaritási „alaptörvény” önálló fejezetben tartalmazza a legfontosabb adatkezelési-adatvédelmi szabályokat: milyen szervek milyen adatokat kezelnek, honnan, milyen más nyilvántartásból milyen adatokat igényelhetnek. Figyelemmel kell lenni azonban arra, hogy „az egymás nyilvántartásaiba betekintés” nemcsak „online” esetben aggályos. Ha ilyenre sor kerül, akkor különös odafigyelés szükséges a jogalkotó részéről a garanciális szabályok rögzítésekor. A célhoz kötött adatkezelésre tekintettel minden esetben külön-külön meg kell határozni az ilyen hozzáféréseket, kívülre irányuló adatszolgáltatásokat. Nyilvánvalóan nincs értelme általánosságban rögzíteni a szociális szervek hozzáférését pl. a társadalombiztosítás nyilvántartásaihoz, vagy az adóhivatal adatállományaihoz, ez ugyanis semmiféle kötelező erővel nem bírna és nem is volna alkotmányos. Nem indokolt félredobni azt a korábbi elvet, hogy amit csak lehet, az ügyfél szolgáltatson, akár más hatóságtól származó igazolást is. Ha egy ilyen dokumentum hitelességével kapcsolatban aggály merül fel az eljáró szociális szervnél, megvan a jogi lehetőség az okirat valódiságának ellenőrzésére.

### *A Gyvtv. „jelzőrendszere”*

A szakértői anyagokban felmerült az Sztv. és a Gyvtv. eltérő adatvédelmi-adatkezelési szabályozása. A Gyvtv. adatkezelési szabályai is feltétlenül kiigazításra szorulnak közép- és hosszútávon.

A Gyvtv. 17. §-a 2003. január 1-jét megelőzően úgy rendelkezett, hogy a gyermekvédelmi rendszerhez kapcsolódó feladatot ellátó szervek (az orvos, a védőnő; a családsegítő szolgálat és központ; a közoktatási intézmények és nevelési tanácsadó; a rendőrség; az ügyészség; a bíróság; a menekültek átmeneti szállása; és a társadalmi szervezetek, egyházak, alapítványok) kötelesek

„a) jelzéssel élni a gyermek veszélyeztetettsége esetén a gyermekjóléti szolgálatnál,

b) hatósági eljárást kezdeményezni a gyermek bántalmazása, illetve súlyos elhanyagolása vagy egyéb más, súlyos veszélyeztető ok fennállása, továbbá a gyermek önmaga által előidézett súlyos veszélyeztető magatartása esetén.

Ilyen jelzéssel és kezdeményezéssel bármely állampolgár és a gyermekek érdekeit képviselő társadalmi szervezet is élhet.”

A felsorolt „személyek, szolgáltatók, intézmények és hatóságok a gyermek családban történő nevelkedésének elősegítése, a veszélyeztetettség megelőzése és megszüntetése érdekében kötelesek egymással együttműködni és egymást kölcsönösen tájékoztatni”.

Az adatvédelmi biztos ezt az elnagyolt, az adatvédelem alapelveivel ellentétes szabályozást többször kifogásolta és kérte pontosítását. Ez a szabályozás ugyanis nem határozza meg, hogy pontosan milyen esetben, milyen adatokat és hová kell továbbítani a hatósági eljárás kezdeményezése esetén. Az utóbbi években az ombudsman számos ügy kapcsán ta-

pasztalta, hogy a gyermekvédelmi rendszerben nem működik megfelelően a jelzőrendszer, éppen azért, mert az adatkezelési-adattovábbítási előírások elégtelenek. A nevelési tanácsadó gyermekpszichológus munkatársának vagy a pedagógusnak adott esetben esze ágában sincs tájékoztatni a rendőrséget, ha ez a gyermek nyilvánvaló érdekeivel ellentétes lenne – s folytatható gyakorlati példákon keresztül sokáig a sor.

Bizonyára a biztos aggályaira is tekintettel, az országgyűlés módosította ezeket a szabályokat, a következők szerint:

- meghatározta, hogy milyen esetben kötelesek e szervek hatósági eljárást kezdeményezni: „a gyermek bántalmazása, illetve súlyos elhanyagolása vagy egyéb más, súlyos veszélyeztető ok fennállása, továbbá a gyermek ön-maga által előidézett súlyos veszélyeztető magatartása esetén”;
- a felsorolt szervezetek együttműködési kötelezettségét kiegészítette azzal, hogy kötelesek „egymást kölcsönösen tájékoztatni”.

A gyermekbántalmazás pontosítása a hatósági eljárás kezdeményezésénél kétségtelenül javít a korábbi elnagyolt megfogalmazáson, a gyakorlat mutatja meg majd ennek érvényesülését.

A másik módosítás, kiegészítés azonban fából vaskarika, semmit sem változtat a korábbi helyzeten. Ez azért is sajnálatos, mert ha már egyszer hozzányúlt a jogalkotó a Gyvtv.-hez (ami azért nem mindennapos), vajon mi tartotta attól vissza, hogy adatvédelmi szempontból kielégítő szabályokat alkosson – ami más szektorális törvényekben sikerülni szokott neki (direkt marketing, távközlés, hitelintézetek, s folytatható a sor). S nem is az adatvédelmi biztos kedvéért lett volna ez fontos, hanem a gyermekvédelemben fáradozók munkájának segítése céljából – végső soron a gyermek érdekeinek mindenek feletti érvényesülése biztosítása végett.

### *Szociálpolitikai eszközök és politikai marketing*

Hoffmann István tanulmányában utal arra a problémára, hogy sok esetben érezhető az önkormányzatok eljárásának átpolitizáltsága. Gyakori, hogy szociálpolitikai eszközöket szavazatszedésre használnak fel. Ezt az adatvédelmi biztos tapasztalatai is alátámasztják. Amennyiben a segítők, különféle támogatások tekintetében a képviselőtestület dönt, s nem a jegyző, nagyobb a veszély arra, hogy az érintettek visszaélnek a személyes adataik védelméhez fűződő jogukkal. Előbbi esetben nehezen állapítható meg az adatkezelő felelőssége.

### *Kulturált ügyintézés*

Juhász Gábor tanulmányában kitér a működési feltételek körében a tárgyi feltételekre, s megjegyzi, hogy a bútorzat és a felszerelési tárgyak mennyiségének és minőségének meg kell felelnie a kulturált ügyintézés elvárásainak. A kulturált ügyintézésnek része kell legyen az adatvédelmi kultúra is, amiről akkor lehet beszélni, ha az adott intézménynél érvényesül az

érintett információk önrendelkezési joga. Ennek fontosságát érintőlegesen megemlíthetné a majdani szabályozás. Elegendő itt a hivatalokban, postákon megszokott, tumultuózus sorban állás rémségeire utalni, amikor az ügyfelek akarva-akaratlan megismerik egymás (különleges) személyes adatait. Ennek kiküszöbölésére számtalan olcsó, ügyfélbarát megoldás létezik, a figyelmeztető tábla elhelyezésétől a padlóra festett csíkgig, ami minimális költségigénnyel jár. Vannak természetesen drága technikák: beléptető-rendszerek, sorszámkiadó gépek, de némi odafigyeléssel, jóindulattal ezek alkalmazása nélkül is biztosítható a várakozó polgárok személyiségi jogainak, személyes adatainak védelme.

### *Képzés, adatvédelmi jogi ismeretterjesztés*

A magyar szektorális adatkezelési jogalkotás egyik nagy vívmánya az egészségügyi adatok kezelésével foglalkozó törvény. Ennek jelentős – az előzőekben már hivatkozott – újítása az adatvédelmi felelős intézményének bevezetése. Ennek ellenére – mintegy 6 évvel a hatályba lépése után – még mindig akad gyakorló orvos, aki elmondása szerint még nem halott erről a törvényről, s ezt nem tréfának szánta. Bizonyára nem jár neki a Magyar Közlöny, ez rendben van, az azonban nehezen hihető, hogy szakmai fórumokon, konferenciákon, továbbképzéseken vagy akár munkatársi beszélgetéseken nem merülnek fel adatvédelmi kérdések. Ezért, valamint az egészségügyi intézmények adatvédelmi felelős intézményének sokszor értetlenkedő, fölöslegesnek tartott fogadtatása miatt hasznos volna az új szociális törvényi szabályozás adatvédelmi kérdéseiről a majdani adatkezelőket, ügyintézőket széles körűen tájékoztatni (jó értelemben vett jogpropagandával). Erre jó alkalom a *tanfolyamok* szervezése, *képzések* indítása, a miértekről és a célokról közérthető irományok készítése, terjesztése. Ennek során érdemes hangsúlyozni, hogy az *adatvédelmi kultúra*, az adatvédelem nem valamiféle úri huncutság, nem egyes unatkozó rendszerváltó értelmiségiek nyavalygása, nem nyűg, nem fölösleges kitolás a közigazgatási szakemberekkel, hanem alkalmas eszköz arra, hogy a „hatalom” túlkapásaival szemben megvédje a polgárt, s ez különösen hasznos, ha a polgár történetesen körülményeinél, helyzeténél fogva kiszolgáltatott, hátrányos helyzetű, segítségre szorul, mindezek miatt jogait másokhoz képest nehezebben tudja érvényesíteni. Hangsúlyozni kell azt is, hogy a személyes adatok védelméhez fűződő jog alkotmányos alapjog, része azoknak a hatékony „önellenőrző mechanizmusoknak”, fékeknek, garanciáknak, amelyek nélkül a mai „hatalom” nem képes sem jogállamhoz méltóan működni, sem magát elfogadtatni.

Zombor Ferenc, Országgyűlési Biztosok Hivatala, e-mail: zombor@obh.hu

## Célkeresztben a teljes foglalkoztatás?

Vita a II. Nemzeti Fejlesztési Terv  
munkaerő-piaci jövőképeről

Az Esély január 12-én száz fős szakmai közönség előtt Aktív társadalom címmel vitát rendezett, a 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó II. Nemzeti Fejlesztési Tervről. A fejlesztéspolitika munkaerő-piaci összefüggéseiről Csoba Judit, a Debreceni Egyetem docense, Frey Mária, a Foglalkoztatási Hivatal kutatója, Garzó Lilla, a Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium helyettes államtitkára, Köllő János, a Közgazdaságtudományi Intézet tudományos főmunkatársa, valamint Liskó Ilona, a Felsőoktatási Kutató Intézet igazgatója mondta el véleményét. A vita moderátora Gyulavári Tamás, a Pécsi Tudományegyetem docense volt. Az alábbiakban összefoglaljuk a Magyarország munkaerő-piaci jövőképeről, illetve az aktív társadalom fejlesztéspolitikai céljairól szóló háromórás vitát.

GYULAVÁRI TAMÁS: *A most készülő II. Nemzeti Fejlesztési Terv a 2007 és 2013 közötti hét évre szól, így a terv majd egy évtizedre előre próbálja felvázolni – többek között – a magyar munkaerőpiac kívánatos állapotát, jellemzőit. Az eddig elkészült háttéranyagokban három fejlesztési terület szerepel. Az első a foglalkoztatási szint bővítése, a második az alkalmazkodóképesség fejlesztése, a harmadik pedig az esélyteremtés, a hátrányos helyzetű emberek munkaerő-piaci integrációja. Önök milyen munkaerő-piaci jövőképet tartanak kívánatosnak, illetve milyen fejlesztési területeket javasolnak?*

GARZÓ LILLA: Milyen is legyen ez a jövőkép? Mindenekelőtt a jelenleginél jóval magasabb szintű foglalkoztatást szeretnénk. Jelenleg a 15–64 évesek foglalkoztatási rátája 57 százalék, ezzel szemben az EU 2010-ig azt tűzte ki célul, hogy ezt 70 százalékra emelje. A mi céljaink ennél jóval szerényebbek, tekintettel arra, hogy a foglalkoztatásunk színvonala is jóval az európai átlag alatt van. Úgy gondoljuk, hogy ha 10 év múlva kicsit a mai európai átlag fölé kerülünk, tehát 64–65 százalékot érünk el, akkor már elégedettek lehetünk az eredménnyel. Ezen belül nagyon fontos, hogy jóval kisebb legyen az inaktivitási rátánk.

A másik célunk, hogy jóval több legyen a kvalifikált munka. Persze azt is szeretnénk, hogy akik gyengébben kvalifikáltak, iskolázatlanok, azoknak jóval több munkájuk legyen, mivel nekik súlyos problémáik vannak. Az is célunk, hogy alkalmazkodóképes rugalmas vállalkozók és

munkavállalók legyenek, vagyis rugalmas külső és belső munkaerőpiacot szeretnénk. Ez mindent érint: a munkarendeket, a munkaszerződéseket stb. Fontos, hogy mindenkinek stabilabb legyen az élete, alkalmazkodóképességet és stabilitást akarunk. Azt is szeretnénk, hogy a foglalkoztatáspolitikai adjon esélyt a felemelkedésre és az esélyhátrányok leküzdésére. Ez körülbelül azt jelenti, hogy mindenki számára tudjunk olyan munkát kínálni, amely számára elfogadható erőfeszítéssel elvégezhető. Legyen foglalkoztatásbarát, de legalábbis a foglalkoztatásra érzékeny, a mainál sokkal érzékenyebb gazdaságpolitika.

Mire lenne szükség? Egyrészt szükség lenne a gazdaság tartós növekedésére, és arra, hogy a gazdasági növekedés teremtsen munkahelyeket. Ez ma világszerte nagy probléma, hiszen az USA-ban, ahol a foglalkoztatási szint jóval magasabb az európai szintnél, szintén jellemző ez az „állás nélküli” növekedés. Ennek az az oka, hogy a beruházások növekedésével nem jár automatikusan együtt a foglalkoztatás bővülése. A jövőben azt szeretnénk, hogy a gazdasági növekedés munkahelyeket teremtsen, és egyre több tevékenységet tudjunk bevonni a társadalmilag szervezett munkák körébe. Vagyis tudjuk növelni azt a gazdaságot, amit szociális gazdaságnak hívunk. Ehhez persze szükség van a növekedés típusához illeszkedni képes munkaerőre. Ez az egyik lehetőség. A másik lehetőség az, hogy olyan munkahelyeket teremtsünk tömegesen, amelyekben helyt tud állni a rendelkezésünkre álló munkaerő. Ez utóbbi foglalkoztatáspolitikai szempontból sokkal nehezebb feladat.

Ehhez képest mi ma a helyzet? Részben vagyunk az EU-nak, elkészítettük a Nemzeti Foglalkoztatási Akciótervünket. Ebben az uniós célok benne vannak, és az is, hogy mi hogyan akarjuk elérni ezeket a célokat. Ezek az uniós célok megegyeznek a magyar célokkal. Azt azért meg kell jegyezni, hogy egy kettős múlt örökségével és következményeivel kell számolnunk. Egyrészt a pártállami időszakra jellemző teljes foglalkoztatással, másrészt azzal, hogy most a foglalkoztatási szint jóval alacsonyabb, és mindez egy látványos gazdasági összeomlás után következett be. Van egy örökölt intézményrendszerünk, amely részben őrzi a teljes foglalkoztatást – ezt el lehet mondani a társadalombiztosításról, részben a szociális ellátásról is. Erre ráerakódtak a válságoknak, válságkezelésnek, az új helyzeteknek az intézményei. Létezik tehát egy hibrid intézményrendszerünk, amely sok tekintetben reformra szorul. A végeredmény az, hogy a magyar munkaerőpiac alkalmazkodóképes, csak azt nem látjuk, hogy miként alkalmazkodik. Végül ki kell emelnem még, hogy a foglalkoztatáspolitikai a szakpolitikákon átívelő politika, aminek jelentős szerepe van az ország versenyképességében.

FREY MÁRIA: A Garzó Lilla által elemzett prioritások alapvetően a mostani uniós dokumentumokhoz illeszkednek, azokból származnak, és hosszú távon nekünk is ehhez kell alkalmazkodnunk. Nem is beszélve arról, hogy az EU által megfogalmazott célok eléréséhez nekünk a 2013-ig tartó, majd egy évtized is kevés lesz. A teljes foglalkoztatás mint prioritás számomra teljes mértékben elfogadható. Ezt azzal egészíteném ki, hogy ez akkor megfelelő, ha mindez a bejelentett munkavégzésre vonatkozik, illetve ha mindenki számára reális és vonzó alternatívává válik a mun-

kavégzés. Ha megnéznénk, hogy ki az, aki dolgozni akar, abban az értelemben, hogy jövedelemszerző munkára váltaná fel a jelenlegi státusát, egyáltalán nem vagyok biztos benne, hogy jelentős növekedést érünk el a foglalkoztatottság tekintetében.

Mi azt éljük át, hogy az alacsony foglalkoztatottság nagy teher a társadalomnak, óriási szociális gond. Ezzel szemben az EU azt mondja, hogy a munkaerő termelési erőforrás. Azoknak az országoknak, amelyekben ugyanannyira kihasználatlan a munkaerő, mint nálunk, ezt értéknek kell tekinteniük, mivel ez a termelési erőforrás a termelékenység javulása mellett pótlólagos forrása lehet a gazdasági növekedésnek. Ráadásul ez egy olyan erőforrás, ami hosszú távon szűkössé válik Európában és Magyarországon egyaránt, mivel csökken és öregedik a népesség. Éppen ezért ez az erőforrás hosszú távon fölértékelődik. Itthon és külföldön is hiány lesz jól képzett, alkalmazkodóképes, foglalkoztatható állapotban lévő munkaerőből. Ez meg fogja könnyíteni azoknak a munkaerő-csoportoknak a beilleszkedését a munkaerőpiacra, amelyek az átlagosnál gyengébb munkavégző képességgel rendelkeznek.

Az uniós célértékek természetesen hosszú távon is aktuálisak lesznek, mivel nekünk még nagyon sok időbe telik megközelíteni a 70 százalékos foglalkoztatási szintet. Ezért még sokáig a foglalkoztatás bővítése lesz az első számú feladat. Ezt mindenki a gazdasági növekedéstől várja, azzal a logikával, hogy ha beindul a gazdasági növekedés, akkor lesz majd munkahely. Az uniós dokumentumok viszont arra világítanak rá, hogy ne a gazdasági növekedéstől várjuk a munkahelyteremtést, hiszen pontosan ez lehet az egyik forrása a gazdasági növekedésnek. Nem mindegy persze, hogy milyen növekedési stratégiát választunk: a munkatermelékenység javítására építjük a fejlesztési irányokat, vagy olyan fejlesztési stratégiát választunk, aminek gazdag a foglalkoztatási tartalma.

Alapvető foglalkoztatáspolitikai érdek tehát támogatni az emberi erőforrás mennyiségét és minőségét minél inkább kiaknázó fejlesztéseket. Ennek nagyon sok ága van: a kisvállalkozás-fejlesztés, az egészségipar, a szociális gazdaság, a vidékfejlesztéssel egybekötött, többfunkciós mezőgazdaság, a környezetvédelem. Ezeket az EU is támogatja, és ezek a foglalkoztatáspolitikai szempontjából is kívánatosak. Ennek a foglalkoztatási törekvésnek át kell hatnia minden kormányzati szakpolitikát, tehát horizontális céllá kell válnia. A NFT többi fejlesztési irányának kijelölésénél is vizsgálni kell, hogy az milyen foglalkoztatási következménnyel jár. Az egyik értékelési szempontnak a foglalkoztatási hatásnak kellene lennie. Ma már közhelyszámba megy, hogy Magyarországon óriási a bérre rakódó adó- és járulékteher, ezt feltétlenül csökkenteni kell. Nem hiszem, hogy mindent a támogatással kell megoldani, sokkal egyszerűbb lenne a közterheket csökkenteni, aminek természetesen megvannak a korlátai a költségvetési hiány oldaláról. A másik fontos hosszú távú feladat a rejtett, be nem jelentett munkavégzés felszínre hozása.

Ami a rugalmas munkaerőpiacot illeti, azt gondolom, hogy a gazdaságban olyan visszafordíthatatlan változások indultak el a kilencvenes évektől, amelyek közepette automatikusan rugalmasabbá vált a munkaerőpiac, és továbbra is teret veszítenek a hagyományos foglalkoztatási formák. Milyen okokkal magyarázható ez? Egyrészt hosszú távon a szol-

gáltató szektor lesz a domináns gazdasági ág. A nagy tömegű sztenderdizált ipari üzemek kisvállalkozásokká alakultak, s önfoglalkoztatók vették át a feladatokat. Költségmegtakarítási szempontokkal magyarázható, hogy a vállalatoknál terjednek a rugalmas munkaidő-rendszerek, a túlóra kiváltása érdekében éves munkaszerződést kötnek, a végkielégítés megkerülésére határozott időre foglalkoztatnak embereket, a felvétel, elbocsátás hercehurcájától mentesülve munkaerőt kölcsönöznek időszakos munkavégzésre, kisorszódnek munkákat. A részmunkaidő nagyon sok ok miatt terjed, és hosszú távon az információs-kommunikációs technológiák által támogatott virtuális munkahelyek bővülésével kell számolni. Szemléletváltásra van szükség, nem szabad ellenségesen viszonyulni ehhez a folyamathoz, inkább a folyamat negatív következményeire kell megoldást találni.

A munkaerő-piaci esélyteremtés kapcsán nem bizonyult eredményesnek az a politika, amely a munkanélküliség csökkentését a munkaerőpiacról való kiválás támogatásával kívánta megoldani. Sok munkavállalási korú segélyezett – megfelelő ösztönzéssel és támogatással – tudna dolgozni, és abból mind ő, mind pedig a társadalom profitálna.

CSOBA JUDIT: Szociálpolitikusként és foglalkoztatáspolitikusként az a vízióm 2013-ra, hogy minden aktív korú embernek komoly társadalmi szerepe lesz. Azért tartom ezt fontosnak, mert sokszor csapdába kergetjük magunkat olyan szlogenekkel, mint a „teljes foglalkoztatás”. Hiszen ahányan vagyunk, annyiféleképpen értjük ezt, így sok társadalmi réteget nem értünk bele a teljes foglalkoztatásba. Gyakran úgy fogalmazunk, hogy „dolgozhasanak azok, akik akarnak dolgozni”. Innentől kezdve azon kell gondolkozni, hogy a teljes foglalkoztatás csapdájából hogyan lehetne kikerülni.

A társadalmi szerepeknél két dologra szeretnék rávilágítani. Az egyik az, hogy az uniós stratégiák segítenek nekünk kitalálni és felépíteni ezeket a társadalmi szerepeket. Az eddig elhangzottakból hiányzott nekem a foglalkoztathatóság javítása. Víziómban a képessé tevés lenne az egyik olyan elem, amit az értelmes, társadalmilag hasznos szerephez hozzá tudnék illeszteni. Ha nekem kellene megírni a Nemzeti Fejlesztési Tervet, akkor azon gondolkoznék, hogyan tudnék a hátrányos helyzetű célcsoportok foglalkoztathatóságához hozzájárulni. Bármilyen innováció, vállalkozás érkezik az országba, ha olyan szereplőket talál, akiket nem tud integrálni a maga technológiai szintjén, akkor bizony a gazdasági konjunktúrával is nehezen lehet megmozdítani ezeket a szereplőket.

A másik, figyelemre méltó szempont a munka minősége. Arról van szó, hogy persze mennyiséget is kell produkálni a munka világában, de legalább ennyire fontos a munka minősége. Eddig azt tapasztaltuk, hogy a mennyiségi szemlélet jegyében a képzeletbeli torta szeletei egyre kisebbek lettek, és a kisebb szeletekkel nem tudjuk biztosítani a hozzáférők megélhetését. Ezzel sajnos a munka értékét, presztízsét csökkentjük, olyan mértékben, hogy ez szociális csapdahelyzetekhez vezet. A helyzet egyúttal ellene hat annak, hogy a munka társadalmilag hasznos tevékenységként, új érték megteremtéseként kerüljön a középpontba. Ha én egy egész napot dolgozom, akkor 2013-ban legalább annyit keressek,

hogyan biztosítani tudjam a magam és a családom eltartását. Ha viszont a tortát olyan kicsi szeletekre szabdaljuk szét, hogy ezt nem tudom biztosítani, akkor sajnos ez nem minőségi munka, ezért a társadalmilag hasznos tevékenységet nem tudom garantálni.

A teljes foglalkoztatással kapcsolatban meg kell említenem a „gondolati csapdát”. Ha 2013-ra úgy állítjuk föl a kritériumrendszerünket, hogy mindenkinek legyen munkája, aki akar dolgozni, akkor ezt hogyan valószínűsítjük meg, ha a nem foglalkoztatottak jelentős része nem keres aktívan állást? Ha ezen tudunk változtatni, akkor előrébb léphetünk, legalábbis a mennyiségi kritériumok oldalán. Ha mindenki, aki nem foglalkoztatott, hirtelen elkezdene a legális munkapiacra állást keresni, vajon találna-e? Gondoljunk bele: ma 6,1 millió aktív keresőkorú embernek 3,9 millió legális státus jut. Ha a legális foglalkoztatáson kívül esők nem keresnek munkát vagy megélhetési stratégiát, akkor vajon a jelenlegi jóléti rendszerek juttatásaiból hosszú távon el tudják-e tartani önmagukat és a családjaikat? Itt jön a probléma, hogy ha valaki aktívan állást keres, akkor hol keres. Ez összeesik azzal a gondolattal, ami a legális és az illegális státusok közelítéséről szól, és mindazon jogszabályi és intézményi feltételekkel, amelyekkel ezt a különös ellentmondást ki tudnánk küszöbölni. Ennek a csapdának a harmadik eleme: ha talál munkát, akkor képes-e dolgozni? Itt kapcsolódok vissza az első ponthoz, a foglalkoztathatóság javításához. Ismerjük a teljesítménykövetelményeket, és a felkínálkozó munkaerő minőségét. A kettő közelítése a legfontosabb feladatunk 2013-ig.

Az én víziómban tehát olyan közösségi szolgáltatások szerepelnek, amelyek a fenti elemeket kötik össze: a képessé tevést, a keresletet és a kínálatot. Az átmenetek mindig hihetetlenül nehezek, és ezek az átmenetek – hosszabb gondolkodással, komolyabb előkészítéssel – sok problémát föl számolhatnak. Az átmenet például a rugalmas munkapiacra, hiszen a foglalkoztatás bővítése rugalmas formában képzelhető el. Azt tapasztaltam, hogy ha a jogszabályi környezet lépett egyet, és lazított a foglalkoztatás feltételein, akkor a másik oldalon a jogszabályi környezet lépett egyet, és védelmi rendszert épített ki a rugalmas munkaerőpiacon dolgozó munkaerő számára. Az én víziómban ez a védelmi háló hangsúlyos, hiszen tudjuk, hogy ma a gazdasági társaságok 90–95 százaléka 50 fő alatti létszámmal dolgozik, 83 százaléka pedig 10 fő alatti létszámmal. 2013-ra nem fogjuk visszavarázsolni a nagyvállalati struktúrát, hanem egy rugalmas munkapiacot kell vizionálnunk a magunk számára, amelyben viszont az egyes munkavállalók védettsége nem teremthető meg.

Fontos még a lokális tér hangsúlyozása. A regionalitásnak és a lokális munkaerőpiac fejlődésének hihetetlen jövője van. A hátrányos helyzetű kistérségekbe nem fognak jönni a nagyberuházások. Ezekben alulról lehet olyan kezdeményezéseket elindítani, amelyekben kialakul a harmadik szektor és a helyi aktivitások hálóját. Ebben jelenik meg majd a presztízsét újra visszaszerzett szakmunkás, aki lehet asztalos vagy bármilyen más szakma képviselője. Én 2013-ban szeretnék okos és művelt szakmunkásokat is látni a közvetlen környezetemben.

KÖLLŐ JÁNOS: Ha valaki fölteszi azt a kérdést, hogy Magyarország miért marad el körülbelül 10 százalékponttal az aggregált foglalkoztatásban az európai átlagtól, akkor rövid úton ahhoz a másik kérdéshez jut, hogy miért olyan alacsony az általános iskolát, vagy azt sem végzettek foglalkoztatása. A 25–64 éves korosztályban a diplomások foglalkoztatottsága 1 százalékkal alacsonyabb az OECD-átlagnál, a középiskolát végzetteknel 2002-ben 4 százalékkal volt alacsonyabb, de ebben benne vannak azok a tanoncrendszerű szakmunkásiskolában végzettek is, akik az európai sztenderd szerinti középiskolát nem végeztek. A középiskolát nem végzettek elmaradása viszont az OECD-átlagtól 20 százalékpont. Annak ellenére, hogy ez viszonylag szűk népesség, annyira alacsony a foglalkoztatási aránya, hogy ez a különbség lényegében teljesen megmagyarázza az aggregált foglalkoztatási lemaradásunkat. Aggregált foglalkoztatásban 2002-ben körülbelül 9 százalék volt a lemaradásunk, ebből 8 százalékot önmagában az magyarázott, hogy az általános iskolát vagy még azt sem végzettek foglalkoztatása nagyon alacsony. Minden egyéb hatás pedig 1 százalék.

Itt nem cigányproblémáról van szó, mert az érintett népességnek legfeljebb az egynegyede roma, de nem is fogyatékos- vagy nőproblémáról, hanem iskolázottsági problémáról kell beszélnünk. Az alacsony iskolázottság önmagában senkit nem zár ki a munkaerőpiacról. A világ számos országában a hasonló iskolai végzettségű, és a mért képességeket tekintve hasonló képességű emberek foglalkoztatási rátája magasabb, mint a magyarországi. Tehát itt nagyon sajátos, és nem pontosan értett feltételek zárják ki ezt a népességet a foglalkoztatásból. Nem magyar problémáról van szó. Ugyanez a probléma hasonló arányokban jelen van Csehországban, Szlovéniában, kisebb mértékben Lengyelországban. Ha megvizsgáljuk, hogy ennek a népességnek a relatív bérei és a nemzetközi vizsgálatokban megmért képességei relatíve milyenek, akkor azt látjuk, hogy ezek alapján sokkal magasabb foglalkoztatási szintet várhatnánk, ha az összefüggések úgy működnének, mint az EU-ban vagy az OECD-ben. Könnyen lehetséges, és bizonyos kutatási eredmények arra utalnak, hogy nem annak van jelentősége, hogy relatíve mennyit keresnek ezek az emberek a vezérigazgatóhoz vagy a mérnökhöz képest, hanem sokkal inkább annak, hogy a képzetlen munka nagyon könnyen helyettesíthető tőkével. A tőkeköltségeket a nemzetközi piac határozza meg. Tehát az olyan nagyvonalú osztogatás, ami a legutóbbi választások előtt és után zajlott Magyarországon – amikor a termelékenységnél sokkal gyorsabban nőttek a bérek –, elsősorban éppen ezeket az embereket fogja kiszorítani a foglalkoztatásból. Nem biztos tehát, hogy a relatív képességekről és a relatív bérekről van itt szó, hanem az abszolút képességszintről és bérszintről.

Ennek a népességnek meghökkentően nagy része 1989–91-ben szorult ki a munkaerőpiacról. Ez még akkor is igaz, ha csak a munkavállalási korúakat tekintjük. Ha megszámloljuk, hogy hány olyan ember van, aki ekkor került ki a munkaerőpiacról, azóta soha nem dolgozott, de ma is munkavállalási korú, és a számukat összehasonlítjuk a magyar foglalkoztatottak számával, akkor önmagában ez a rendszerváltás elején történt nagy sokk, kiszorulás vagy kivonulás a piacról, az EU-hoz képest

mutatkozó aggregált foglalkoztatási elmaradásnak több mint a felét megmagyarázza. Ennek természetesen a terápiát illetően is vannak következményei. Nem az a feladat itt, hogy aki akar, az kapjon munkát – ez túlságosan szerény program. Olyan feltételeket kellene teremteni, hogy többen akarjanak dolgozni.

LISKÓ ILONA: A jövőképeknek mindig csak a jelenhez képest van értelme. Ha az ember jövőképet dolgoz ki egy fejlesztési folyamat elején, akkor jár jól, ha a jelenlegi problémákból indul ki, és nem álmodozik.

Az európai fejlesztési tervek kötelező penzumok arra, hogy hova kell nekünk fölzárkóznunk. Ezzel mi akkor járnánk jól, ha ezt olyan alkalomnak tekintenénk, amikor megoldhatjuk a saját problémáinkat. Ha azt nézzük, hogy a mai magyar társadalomnak melyek a legsúlyosabb problémái, csak meg kell nézni, hogy milyen a magyar társadalom jelenlegi összetétele és szerkezete. Ekkor azt látjuk, hogy a legalján van egy 25–30 százalékos csoport, amelyik munkanélküli és teljes létbizonytalanságban és szegénységben él. És fölötte van még egy ugyanekkora népesség, amely ugyanettől a helyzettől veszélyeztetve él. Egy fejlesztési programnak akkor lenne csak haszna, ha a legalul lévők számát és a fölöttük lévők veszélyeztetettséget sikerülne mérsékelni. Minden fejlesztési tervnek erre a problémára kellene koncentrálnia.

Nagyon jó helyzetben vagyunk, mert az első európai fejlesztési-támogatási pénzek elköltése elindult. Itt az idő, hogy végiggondoljuk a tapasztalatokat és levonjuk a következtetéseket arra vonatkozóan, hogy az első szakaszhoz képest a másodikban mit kell megváltoztatni. Nagyon fontos, hogy ezek a tervek a realitásokból induljanak ki, például ne fordulhasson elő az, ami a jelenlegi tervekben, hogy a szakmunkás végzettséggel rendelkezőket felső-középfokú végzettségűekként kezelik a statisztikákban. A jelenlegi fejlesztési terv szerint ugyanis 70 százalék a felső-középfokot végzettek aránya Magyarországon. Ami statisztikai nonszensz, mert mindenki tudja, hogy az elmúlt évtizedekben az évjáratok 50 százalékát „bevezényelték” a szakmunkásképzésbe, ahol lényegében nem folyt középiskolai oktatás, de most utólag ezt elnevezték „felső középfoknak”. Ez a kis statisztikai „csúsztatás” azt eredményezte, hogy amikor látjuk a brüsszeli számokat, hogy milyen szintre kell eljutni, már is tapsikolhatunk, hogy Magyarország milyen jó helyzetben van. Egy másik példát említve, uniós célkitűzés az, hogy jelentősen csökkenteni kell az iskolából kimaradó gyermekek arányát. Az uniós cél 17 százalék, míg a magyar hivatalos statisztika szerint 12–13 százalék a középfokról kimaradó gyermekek aránya. Csakhogy nálunk ez a probléma olyannyira koncentrálnódik a hátrányos helyzetűekre, hogy a szakmunkásképzőből kimaradók aránya 30 százalék, tehát az ilyen iskolákba beiratkozók egyharmada el sem jut a szakképzésig.

Vagyis ha értelmesen akarjuk elkölteni a fejlesztési pénzeket, akkor először is nem a számokkal kell büvészkedni, hanem őszintén szembe kell nézni a problémákkal, mert az egész „felzárkózásnak” semmi értelme sincs, ha közben a legsúlyosabb gondjainkat nem tudjuk megoldani. Nekem hosszú kutatási tapasztalatom az, hogy Magyarországon a fejlesztési pénzeket akármire is szánják, végül mindig az előnyös helyzet-

ben lévőkhöz jutnak el. A hátrányos helyzetűek, akik létszámát csökkenteni kellene, és akik helyzetét javítani kellene, a fejlesztési pénzekből csodálatos módon sehogyan sem részesülnek. Ennek többek között az az oka, hogy borzasztó bürokrácián kell keresztüljutnia ennek a pénzelosztásnak, és túl nagy a szerepe a bürokrata és hivatalnokrétegnek abban, hogy ezek a fejlesztések megvalósuljanak. Valahogy elvész a jó szándék a bürokrácia útvesztőjében, mivel a formailag nem teljesen tökéletes tervek már a kapu előtt kiszóródnak, és ilyen módon valahogy a pénzek soha nem oda jutnak el, ahol a legnagyobb szükség lenne rá.

Visszatérve az én jövőképemre, az lenne a fontos, hogy a legalsó veszélyeztetett réteget létszámban csökkentsük, és a következő alsó réteg biztonságát megerősítsük annak érdekében, hogy létrejöjjön egy széles és biztonságos középréteggel rendelkező társadalom. Emellett az is fontos, hogy nagyobb legyen az átjárhatóság az egyes rétegek között. Ennek a társadalomnak ugyanis nemcsak az a baja, hogy szűk az a középréteg, amelynek viszonylag jó jövedelme van, és nagyon sok szegényt kénytelen ilyen-olyan módon eltartani. Ez természetesen mindenkinek a közérzetét rontja. De az is lényeges, hogy az átjárhatóság biztosított legyen, mert pillanatnyilag az iskolarendszert és az iskolakutatásokat nézve azt látjuk, hogy az újratermelés még mindig borzasztóan erős tendencia. Azt tartom elrendőnek, hogy ne legyen az egyes társadalmi rétegek önreprodukciója ilyen markáns. Ne legyen garantálva, hogy ha valaki szegény, hátrányos helyzetű családba születik, akkor biztosan ott is marad.

GARZÓ LILLA: Ez a 10 év, amire tervezzük, nagyon kevés arra, hogy egy egészen új országot válasszunk. A foglalkoztatáspolitikának az egyik alapkérdése, hogy milyen gazdasági növekedési stratégiát és gazdaságpolitikát követünk, csak az a baj, hogy ebben meglehetősen korlátozottak a lehetőségeink. Elindultunk egy olyan úton, amit én úgy jellemeztem, hogy nem foglalkoztatásbarát. Ez nem szándék kérdése, hiszen kevés a hazai nagyvállalatunk, sok a kisvállalat, nehezen átlátható, nehezen szabályozható a gazdasági környezet.

Reagálni szeretnék Köllő Jánosnak arra a megjegyzésére, miszerint az alacsony foglalkoztatottságnak a legfőbb oka az, hogy az alacsony iskolázottságúakat nem fogadja be a munkaerőpiac. A nyolcvanas-kilencvenes évek fordulóján, amikor megszűnt másfélmillió munkahely, akkor nagy létszámösszetétel-változás történt, és kiszorultak azok, akiket kevésbé ítélték használhatónak – gondolok itt az iskolázottságra, életkorra stb., és puha visszavonulási lehetőségeik voltak. Azután ez a helyzet fokozatosan megváltozott, de a mechanizmusaink, a rutinjaink maradtak. A következő 10 év nagy kérdése lesz, hogy miként tudjuk áttörni ezeket a magatartásmintákat, intézményhiányokat és mechanizmusokat. Az is kulcskérdés, hogy mire épülnek megélhetési stratégiák Magyarországon, és hogy az emberek milyen arányban nem dolgoznak abból az okból, hogy, nem kínálnak számukra munkahelyet. Hogy vajon azért mert nem képesek dolgozni, mert elvesztették a munkaképességüket, vagy mert a megélhetési stratégiájuk arra épül, hogy segélyekből és alkalmi munkából élnek.

## *KERESZTAL*

**KÖLLŐ JÁNOS:** Az elmúlt években láthattuk, hogy melyek az alkalmatlan módszerek ennek a problémának a gyógyítására. Amivel az 1998 és 2002 közötti kormányzat próbálkozott, vagyis a segélyek csökkentésével, szigorításával egyfelől, és a segélyek és a bérek közötti különbség növelésével másfelől, az bizonyíthatóan nem vezetett eredményre. Erről elég pontos kutatási eredményeink vannak. Közvetlenül nem lehet nekimenni ennek a problémának, de kerülő utakon igen.

Az első kitörési pont az oktatási szegregáció elleni határozott fellépés. Az oktatáspolitikában sokat lehetne tenni, ez voltaképpen az iskolai szegregáció elleni határozott fellépést és a középosztályi privilégiumoknak egy nagyon kényes ponton való megtámadását jelentené. Ez az első olyan pont, amit a kormány nem fog felvállalni.

A másik: az általános bérszint növekedése és a termelékenység növekedéséhez való viszonya kulcsprobléma az alacsony iskolázottságúak foglalkoztatásában. Ha folytatódik az eddigi rossz gyakorlat, hogy hihetetlen erős választási ciklus van a reálbér-emelkedésben, az biztosan nem fog jót tenni. A második kitörési pont tehát az, hogy ez ellen harcolni kell, és nem szabad a választások előtt és után tüzelni a bérköveteléseket. Ezzel összefüggésben persze az adópolitikában is sokat lehetne tenni.

Visszatérve az alacsony iskolázottságúakhoz: a kulcsprobléma nem az, hogy nem tudnak írni-olvasni, hiszen a portugál általános iskolát végzettek sem tudnak olvasni, sőt az amerikaiak sem. Ugyanolyan rosszul teljesítenek ezekben a tesztekben, mint a magyarok, mégis több tíz százalékponttal nagyobb arányban dolgoznak, mint Magyarországon. Ennek az az oka, hogy ott olcsó ez a munkaerő, és a segélyek is elég szigorúak. Itt olyan szubvenciókra van szükség, melyek a munkaerő-költséget csökkentik, anélkül, hogy a nettó béreket lejjebb vinnék. Tehát nem arra van szükség, hogy szja-mentes legyen a minimálbér, mert ennek munkaerő-piaci szempontból semmi értelme sincs, hanem a nettó bér és a munkaköltség közti rést kell szűkíteni, például a járuléktámogatással. Ilyen is van Magyarországon, és azt gondolom, hogy ez sok helyen jó szolgáltatokat tesz.

A korai nyugdíj és a gyes két olyan intézmény, ami fekete lyukként nyeli el a munkavállalókat. Erről nagyon keveset tudunk, de az biztos, hogy a munkanélküli segélyek hallatlan mértékben visszaszorultak, egyre kevesebben kapnak egyre rövidebb ideig egyre kevesebbet, miközben a passzivitásra ösztönző intézmények ellátásai megtartották a reálértéküket.

**LISKÓ ILONA:** A jelenlegi oktatási kormányzat a szegregációellenes politikát tűzte a zászlajára. Egyrészt foglalkoztat egy oktatási kormánybiztost Mohácsi Viktória személyében, aki eddig nagyon harcosan kiállt mindenfajta elkülönített oktatás ellen. Különböző programokat is bevezetett a kormányzat a szegregációellenes politika érdekében. Kétféle szegregációs tendencia létezik az oktatáson belül. Az egyik az iskolán belüli szegregáció, amikor külön osztályba, külön csoportba teszik a romákat. A másik az iskolák közötti, amikor a település egyik iskolájába gyűjtik őket.

2000-ben és 2004-ben is vizsgáltuk az oktatási szegregációs helyzetet. 2000-ben az iskolán belüli és az iskolák közötti szegregáció egyaránt na-

gyon erős tendencia volt Magyarországon. 2004-ben azt tapasztaltuk, hogy az iskolán belüli szegregáció csökkent, tehát a pedagógusokra lehetett hatni a szegregáció ellen határozottan fellépő politikával. Megtámasztották, hogy nem ildomos a szegény és a roma gyerekeket külön osztályba tenni. Ezeket az osztályokat már kezdték föllazítani, fölbontani, ellenben a településen belüli szegregáció nagyon erősen növekedett. A társadalmi integrációt erősítő politikai törekvéseket nemcsak a politikai pártok akadályozzák, bár az sem véletlen, hogy a politikai pártok közül ezt sokan nem vállalják. A magyar társadalom áll ennek ellent, mert úgy gondolja, hogy a saját előnyeit védi azzal, ha a saját gyereke olyan iskolába jár, ahol véletlenül sem ül mellette egy szegény vagy egy roma. Ez nemcsak oktatáspolitikai és nemcsak pártpolitikai kérdés, hanem első-sorban társadalmi.

KÖLLŐ JÁNOS: megjegyezte, hogy nem olyan nagy baj, ha az alacsony iskolázottságúak nem tudnak írni-olvasni, hiszen az amerikaiak sem tudnak, mégis dolgoznak. De nálunk nemcsak az a baj, hogy a magyar gyerekek alacsonyan teljesítenek a nemzetközi felmérésekben, hanem ezekből a vizsgálatokból az is kiderül, hogy Magyarországon a legerősebb a társadalmi háttér hatása az iskolai teljesítményre. Ez pontosan azt bizonyítja, hogy zavartalanul folytatódik a hátrányos helyzetűek újratermelésének a tendenciája, és ez a helyzet tarthatatlan.

GYULAVÁRI TAMÁS: *Az eddigi hozzászólások közös pontja az volt, hogy a legfontosabb feladat a foglalkoztatási szint növelése. A magyar foglalkoztatási szint jelenleg 57 százalék, míg a Nemzeti Foglalkoztatási Akcióterv 2006-ra 59 százalékot, 2010-re pedig 63 százalékot irányoz elő. Milyen foglalkoztatási szintet és ennek eléréséhez milyen foglalkoztatáspolitikai eszköztárat szeretnének a következő évtizedben?*

KÖLLŐ JÁNOS: Említettem, hogy az EU-átlagtól való elmaradásunknak a nagyobb fele abból adódik, hogy 15 évvel ezelőtt nagyon sokan kimentek a munkaerőpiacról, de még nem kerültek ki a munkavállalási korból. Az elkövetkező 4–5 évben ez meg fog történni, és akkor nagymértékben javulni fognak Magyarország mutatói.

CSOBA JUDIT: Manapság nemcsak a fejlődésről, hanem a fenntarthatóságról is sokat beszélünk. Én akkor is boldog lennék, ha a jelenlegi 57 százalékról 2013-ra 60 százalékra növekedne a foglalkoztatási szint, és a legtöbben tényleg olyan jövedelemszerzésbe vonulnának be legálisan vagy féllegálisan – még akár ezt is megengedem –, ami az emberhez méltó életet biztosítja ennek a 60 vagy 63 százaléknak. Akkor nem fájna nekem a 67 százalék, vagy a 70 százalék hiánya, mert akkor olyan jóléti rendszert tudnánk kiépíteni, amelyben a szociális problémák jelentős részét egy teljes rendszerbe integrálva, emberhez méltó módon lehetne kezelni. Szemléletet kellene váltanunk 2013-ra, mert ha eluralkodik a mennyiségi szemlélet, akkor kiváló statisztikáink lesznek, de emberhez méltatlan életfeltételekkel.

## KEREKASZTAL

FREY MÁRIA: Hála Istennek ebben a kérdésben a kezünkre játszik a demográfia. Annyit azért kell tennünk, hogy megakadályozzuk ennek az újratermelődését, mert sok az inaktivitás irányába nyitva lévő csatorna van még a munkaerőpiacon. Számomra nem olyan lényeges, hogy 3–4 százalékkal magasabb lesz-e a foglalkoztatási szint. A 70 százalékot biztos nem fogjuk elérni, viszont bizonyos javulás automatikusan is bekövetkezik. A javulás attól is függ, hogy milyen célokat határozzunk meg ebben a második NFT-ben. Ide nagyon sok pénz jön, és annyira nem szűk a mozgásterünk, hogy az itt felsorolt, munkaigényes irányokban ne lehetne akár a képzetlen helyi munkaerő számára is, a helyi szinten kihasználatlan szükségletekre építve munkahelyeket teremteni.

A statisztikákkal is van probléma, mert nem jeleníti meg valamennyi foglalkoztatottat. Példaként utalok arra a 150–200 ezer egyetemi hallgatóra, akik diákszövetkezetekben dolgoznak. Közülük alig 10 ezer szerepel a statisztikákban foglalkoztatottként. Ezzel szemben az amerikai vagy a nyugat-európai statisztikákban a részmunkaidős foglalkoztatottság nagyrészt abból adódik, hogy a fiatalok tanulás mellett dolgoznak.

GYULAVÁRI TAMÁS: *Szó esett az atipikus foglalkoztatási formákról – részmunkaidő, távmunka, határozott idejű szerződések –, és még ide sorolhatjuk az ön-foglalkoztatást is. A Nemzeti Foglalkoztatási Akciótervben szerepel, hogy Nyugat-Európában ezeknek az aránya a teljes foglalkoztatáson belül nagyjából 40 százalék, Magyarországon pedig 22 százalék. Mekkora lehetőséget látnak ezekben a foglalkoztatási formákban, különös tekintettel a részmunkaidőre és a távmunkára?*

FREY MÁRIA: Ha akarjuk, ha nem, ez terjed. Ennek természetesen vannak komoly veszélyei és kockázatai. Ezek ellen fel kell lépni, tehát nemcsak a rugalmasság az érdekes, hanem a biztonság is: a jövedelembiztonság, foglalkoztatás-biztonság, és főleg a szociális védelem. A másik nagyon fontos dolog az átjárás megteremtése. Tehát bizonyos életszakaszokban kellhet az embernek a részmunkaidő, amikor mondjuk van egy idős beteg gondozottja, akivel foglalkozni kell. Ez ne legyen a munkaerőpiac zárványa, ebből ne legyen kétlépcsős munkaerőpiac. Legyen lehetőség arra jogilag, hogy aki részmunkaidőből vissza akar menni, visszatérhessen. Ilyen szabályozás létezik például Hollandiában, ahol a vállalatoknál két évente újra lehet tárgyalni a munkaszerződésnek a munkaidőre vonatkozó passzusát. Hollandia világbajnok a részmunkaidős foglalkoztatás tekintetében. A nők 75 százaléka dolgozik részmunkaidőben, de törvény garantálja, hogy ha valaki teljes munkaidőről át akar állni részmunkaidőre, akkor neki erre joga van, és a vállalat ezt csak a működésével összefüggő ok miatt utasíthatja vissza, ami bíróságon megtámadható.

LISKÓ ILONA: Hogy a foglalkoztatásnak milyen százalékát tudjuk elérni, ezt én nem határozom meg. De a fejlesztési pénzt nagy részét az oktatásra költeném, az oktatáson belül is a hátrányos helyzetű gyerekek oktatására, mert ez nagyon sokba kerül. Ez az az oktatási feladat, amit kevés pénzből egyszerűen nem lehet megoldani, mert itt nem egyszerűen oktatni kell, hanem családi feladatokat kell átvállalnia az iskolának, ami

kollégiumot, kiscsoportos oktatást, mentorálást jelent. Mindez nagyon sok pénzbe kerül, és kevés látványos eredménnyel kecsegtet. A másik, amire nagyon sok pénz kellene, az a nyelvoktatás. Megtörtént az EU-csatlakozás, de a népesség nagy része a nyelvtudás hiánya miatt nem tud élni a lehetőségekkel. Fontos még a felsőoktatási reform, ahonnan nagyon hiányzik a pénz. Ezt európai nyomásra meg kell valósítani, de elég szűkös anyagi feltételrendszer mellett. Attól lehet tartani, hogy ez is csak olyan „magyar reform” lesz, ami elszámolható Nyugat felé, de közben itthon nem történik semmi, csak a cégtábla lesz egy kicsit átfestve.

SINKÓ ESZTER

## Az irányított betegellátás hazai tapasztalatai\*

Napjaink egészségügye lepusztult külsőt mutat, egyenetlen hozzáféréssel, rohamosan romló munkaerő ellátottsággal és szolgáltatói színvonallal. A betegek kiszolgáltatottsága annak ellenére korlátlan, hogy 1997-ben létrejött az új egészségügyi törvény, s benne a betegek jogait részletező fejezet. Tulajdonképpen minden egyes eleme az egészségügy mai rendszerének változás után kiált. Ebből a kilátástalan helyzetből próbál valamiféle kiutat találni az irányított betegellátás modellkísérlete, az IBM/IBR

### 1. Bevezetés

Magyarország kormányai 1989–1993 között alapvetően megváltoztatták az addig totálisan állami keretek között működő egészségügyi ellátást. Első lépésként 1989-ben meghirdették, hogy az orvosok nemcsak alkalmazottként, de főállású vállalkozóként is dolgozhatnak a gyógyító szolgáltatásokban, majd – egészségügyi minisztériumi segedelemmel – megalakult az Orvosi Kamara, legális érdekképviseletet biztosítva az érintettek részére. Ugyanebben az esztendőben az Országos Társadalombiztosítási Főigazgatóság (OTF) pénzalapja kivált az állami költségvetésből, s a következő év áprilisától – még mindig nem a szabadon választott – kormány az egészségügy finanszírozását áthelyezte az állami költségvetéstől az OTF-hez, fontos döntést hozva ezzel a társadalombiztosítási alapú egészségügy megteremtésének érdekében.

A politikai fordulat évében az addig állami tulajdonban lévő egészségügyi intézmények az „éppencsak” megválasztott önkormányzatok tulajdonába kerültek. Újabb állomást jelentett az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférésben az 1992-es esztendő, amikor áttértek az állampolgári jogról a biztosított jogosultságra. Ugyanekkor vált szabadon választható házi orvossá a körzeti orvos, akihez az állampolgárok leadhatták választást igazoló kártyájukat. A teljesítményelvet követő új finanszírozási tech-

\* A cikk tartalmaz korábban már publikált anyagokat. (Sinkó, E.: Az irányított betegellátás és a hazai egészségügy kapcsolata, *Egészségügyi Gazdasági Szemle*, 2002, december; Sinkó, E.: Az ellátásszervezésről szóló törvénytervezet és annak várható hatása a magyar egészségügy működésére, *Informatika és menedzsment az egészségügyben*, 2004. május.)

nikák – az OTF és az egészségügyi intézmények közötti elszámolás alapját rögzítő módszerek – rendszerbe állítása is ezekhez az évekhez kötődik. A biztosítási alapok társadalmi kontrollját hivatott elősegíteni az Egészségbiztosítási és a Nyugdíjbiztosítási Önkormányzat megválasztása 1993-ban. Időközben szervezetileg az OTF is kettévált, és felállította az Országos Egészségbiztosítási Pénztárat. Ezen átalakulások eredményeképpen döntően önkormányzati tulajdonban lévő, többségében közpénzből finanszírozott egészségügy állt és áll a mai napig a betegek rendelkezésére.

Az ígéretes és koncepciózus indulás később megfeneklett, a reformok kiüresedtek. Újraközpontosították a részben már decentralizált egészségügyet. Napjaink egészségügye lepusztult külsőt mutat, egyenetlen hozzáféréssel, rohamosan romló munkaerő ellátottsággal és szolgáltatói színvonalal. A betegek kiszolgáltatottsága annak ellenére korlátlan, hogy 1997-ben létrejött az új egészségügyi törvény, s benne a betegek jogait részletező fejezet. Tulajdonképpen minden egyes eleme az egészségügy mai rendszerének változás után kiált. Ebből a kilátástalan helyzetből próbál valamiféle kiutat találni az irányított betegellátás modellkísérlete, az IBM/IBR.<sup>1</sup>

## 2. Az irányított betegellátás mint modellkísérlet

A magyar modellkísérlet részben az amerikai „managed care” rendszer egészségfenntartó-megőrző szervezeteit (HMO<sup>2</sup>), részben a brit egészségügyben korábban funkcionáló háziorvosok pénzalap gazdálkodását (GP Fundholding<sup>3</sup>) vette alapul; e mintákat jó néhány ponton módosítva, 1999. július 1-jével kezdte meg hivatalos, nyilvános útját a hazai egészségügyben.

A társadalmi kísérlet *általános egészségpolitikai célja* megtalálni azon szerveződések, amelyek a rendelkezésre álló közkiadásokból úgy használják fel az egészségügyre jutó forrásokat, hogy az kielégítse a különböző szintű hatékonysági kritériumokat, azaz a forrásokból több és jobb minőségű „egészséget” lehessen vásárolni, több „egészségnyereséget” lehessen elérni, mint amire a jelenlegi, hagyományos keretek között lehetőség nyílik. Amennyiben a technikai hatékonyság – amelynek kritériuma, hogy az adott szolgáltatást a legkisebb költség mellett állítsuk elő –, valamint az allokációs hatékonyság<sup>4</sup> – vagyis hogy a társadalom tagjai számára a legnagyobb egészségnyereséget érjük el – terén javulást lehet

1 Eredetileg az „IBM” rövidítés volt használatos a modellkísérlet azonosítására, de az IBM multinacionális számítógépes cég tiltakozására áttértek az IBR, azaz „Irányított Betegellátási Rendszer” használatára. A cég helyében én örültem volna az ingyen reklámnak...

2 Health Maintenance Organization

3 General Practitioner Fundholding

4 E két fogalom pontos definíciója megtalálható Evetovits Tamás és Gaál Péter: „A félreérthetőség káros az egészségre” című cikkében (*Egészségügyi Menedzsment*, 2002. október–november).

elérni, úgy az ily módon felszabaduló forrásokat a biztosítottak javára lehet fordítani.

További elvárásként fogalmazódott meg, hogy a rendszer bevezetésével nem romolhatnak a biztosítottak szolgáltatásokhoz való hozzáféréseinek esélyei, sőt, amennyiben erre a feltételek adottakká válnak, úgy célként meghatározható a javulás a területi egyenlőtlenségek mérséklése terén.

Harmadik szempontként nevesíthető az az elvárás, miszerint olyan szerveződések kell életre hívni, amelyek nem igénylik az állandó, felülről történő beavatkozást, gyámkodást; egyfajta automatizmus mentén, kiszámítható környezetben, átlátható és kontrollálható működést eredményeznek. A hazai kísérlet elindítói esélyt láttak arra, hogy az irányított betegellátás modellezése során ilyen szervezetek kinőhetnek a rendszerből. Úgy találták, az IBR típusú hazai szerveződések előnye lehet a modell belső logikájától vezérelt, újfajta érdekeltség megteremtése, amely biztosítja a hagyományos, ellátási szintenként önállósult, fragmentálódott intézményi (kórházi, szakrendelői, háziorvosi) érdekeltség meghaladását.

Az irányított betegellátás modellkísérlete – az életre hívók reményei szerint – élvezet egy olyan egészségügyi szolgáltatokat magában foglaló rendszerhez, amelyben a beteg kiszolgáltatottsága jelentősen csökken, s e közben kontrollált körülmények között kiszámítható ellátást kap.

### 3. Fogalmi tájékozódás, előzmények

Mielőtt továbbmennénk, érdemes tisztázni, mit értünk irányított betegellátási modellen, s hogy milyen relevanciája lehet e modellnek Magyarországon. Nagyfokú leegyszerűsítésekkel kell élnünk, amikor a fogalom leírására vállalkozunk.

Maga a fogalom az amerikai *managed care* kifejezésből eredeztethető. Az elnevezés nem egy meghatározó típusú szervezetet takar, sokkal inkább gyűjtőfogalomként használatos. Az efféle szervezetek alapjellemzője, hogy közösségi díjszabáson alapuló költségkalkulációt alkalmaznak, amelynek következménye, hogy a hozzájuk közvetlenül feliratkozott állampolgároktól a szolgáltatási csomagokért előre rögzített, fix díjakat szednek. Egyéb téren magánbiztosítóként funkcionálnak, azaz szolgáltatásokat nyújtanak, illetve vásárolnak. A betegek a szolgáltatóknak csak egy meghatározott, szerződött csoportját kereshetik fel, amikor szolgáltatást szeretnének igénybe venni.<sup>5</sup> Minél költségesebb beavatkozásra van szükség a betegek ellátása során, annál szorosabb kontroll vigyázza a költségeket, ellenőrzi az indokoltságot.

A „*case-management*”, a beteg útjának követése a szolgáltatók között bevált technikának számít, csakúgy, mint a „*care-management*”, amely vertikális integrációra utal az egymásra épített szolgáltatói hierarchiában. A háziorvosi szintű szolgáltatókat általában fejkvóta vagy fix fizetés alapján

<sup>5</sup> Az utóbbi években változások tapasztalhatók ezen a téren: egyre több *managed care* szervezet (PPO, HMO stb.) teszi lehetővé – *co-payment* (lakossági önrész) fizetése ellenében – a szolgáltató szabadabb felkeresését.

finanszírozzák, fejkvóta esetében közös pénzügyi kockázat-megosztásban a managed care szervezettel.

A hazai IBR meghonosítói – élükön a veresegyházi Misszió Központtal – azonban nemcsak az amerikai tapasztalatokra építettek, amikor kísérletükbe belefogtak. Másik alapforrásukként a brit GP Fundholding-rendszert vették alapul. Ez egy háziorvosi csoportszerveződésen alapul: a központi pénzalapból fejkvóta alapján leutalt összegből gazdálkodva nyújtanak szolgáltatásokat és vásárolnak. A háziorvosi csoport a hozzájuk feliratkozott betegek számára „élesben” vásárolta meg mindazon szolgáltatásokat, amelyeket ő maga nem tudott nyújtani, így pl. a kórházi ellátást, gyógyszert stb. E többéves kísérletet – amely a toryk kormányzása alatt meglehetősen elterjedt – 1997-ben, a Munkáspárt győzelme után kibővítették, s egyúttal a felismerhetetlenségig megváltoztatták a gyógyszer-megtakarításban korábban eredményeket felmutató rendszert. Ma már primary care group-ok, illetve primary care trust-ok formájában próbálják megtartani mindazt, ami a GP Fundholding-rendszerben sikeres volt. Visszavonultak a versengés terén, és hosszú távú együttműködési megállapodások, valamint a helyi lakossági szükségleteken alapuló tervezés híveiként jeleskednek a mai munkáspárti egészségpolitikuskok.<sup>6</sup>

#### 4. A magyar modellkísérlet bemutatása

Az 1999-ben elindult, s azóta több ütemben bővülő magyar modellkísérletben a részvétel pályázat útján nyerhető el. A kezdeti 150 ezres létszám (9 ellátásszervezővel) 2004 szeptemberére 2 millió lakosra és 18 ellátásszervezőre bővült. Ez azt jelenti, hogy ma már minden ötödik magyar állampolgár ilyen keretek között kapja az egészségügyi ellátását, a házi-orvostól a kórházi ellátásig bezárólag. A politika érdeklődése az utóbbi évben túlságosan megnőtt a modellkísérlet iránt, aminek az lett a következménye, hogy egyre több, politikushoz közvetlenül köthető szervező nyert bebocsátást, legutóbb éppen szeptemberben, az IBR „falai” közé.

A hazai kísérletezés során a központilag begyűjtött, döntően járulék-ból származó egészségbiztosítási bevételeket az Országos Egészségbiztosítási Pénztár (OEP) korrigált fejkvóta<sup>7</sup> segítségével osztja szét az IBR szervezetek, az ún. ellátásszervezők számára. A fejkvótából származó bevétel minden egyes szervezet ún. elvi folyószámláján landol, amelyből egyelőre az OEP finanszírozza közvetlenül az állampolgárok által igény-

<sup>6</sup> Ez alól egyedül a kórházi szektor jelent kivételt. E téren nagy vihart kavarva igyekeznek megvalósítani az ún. „Fundation Hospital” elnevezésű, sokak szemében privatizációként értelmezett törekvésüket.

<sup>7</sup> Az életkort, nemet, valamint a krónikus vesedialízis kezeléseket veszi figyelembe a fejkvóta korrekciója.

## HAZAI KÖRKÉP

be vett szolgáltatásokat<sup>8</sup>. Az év végi elszámoláskor a pozitív szaldót majdnem teljes körűen kifizetik, míg a negatív szaldó következmények nélkül marad. (Ez utóbbiért sok támadás éri a programot.) A modellkísérletben való részvétel feltétele a különféle szűrő-, illetve prevenció programok elindítása, a betegek útjának nyomon követése, valamint az ellátás nyújtása terén a közös protokollok kialakítása. Emellett érvényesülnek a bizonyítékokon alapuló orvoslás, gyógyítás eredményei, kiegészülve a költségkalkulációkkal.

1. táblázat IBR-hez tartozó lakossági létszám és szervező létszám alakulása 1999–2004 között

	Ellátásszervezők száma (db)	Lakossági létszám (fő)
1999. július	9	150 000
2000. január	5	90 000
2000. november	5	200 000
2001. január	5	250 000
2001. június	7	500 000
2003. július	11	1 000 000
2004. március	11	1 300 000
2004. szeptember	18	2 000 000

Forrás: Országos Egészségbiztosítási Pénztár

Amennyiben a hazai modellt a két, korábban röviden ismertetett külföldi mintamoddellel hasonlítjuk össze, azt tapasztaljuk, hogy a hazai működés technikai feltételei inkább a GP Fundholding korai szakaszára emlékeztetnek, míg a működtetésben alkalmazott eszközök tekintetében az amerikai „managed care” modell szolgált iránymutatóként.<sup>9</sup>

*A hazai IBR modellkísérlet igen egyszerű logikán alapul:* válassz ki pályázat útján egy egészségügyi szolgáltatót<sup>10</sup>, amely vállalja a felelősséget az állampolgárok ellátásának megszervezéséért; amely hajlandó a többi szolgáltatót (is) instruálni, gyógyítási protokollokat képezni, oktatni a házi-orvosokat a definitív ellátás nyújtásának érdekében; adj ennek a szervezetnek pénzt, amiből ki tudja fizetni a felmerülő szolgáltatásokat, és adj neki felhatalmazást illetve hatáskört, hogy tudja gyűjteni az információkat az állampolgárok által igénybe vett szolgáltatásokról. A kapott információk segítségével elkészített elemzések alapján a szervező – ideális

8 Magyarországon ellátási szintektől függően változik az egészségügyi szolgáltatók finanszírozása. A kórházak esetében az 1993-ban bevezetésre került ún. homogén betegcsoportok (HBCS) szerinti finanszírozási technika használatos, amely az amerikai DRG (diagnosis related group) magyar adaptációjaként értelmezhető. Ezzel szemben a járóbeteg szakellátásban az ún. német pontrendszer, amely némi pongyolással ‘fee for service’ technikának, azaz tételes elszámolásnak tekinthető, került 1993-ban alkalmazásra. A házi-orvosi ellátás esetében 1992 óta a bejelentkezett lakosok után elszámolt fejkvóta használatos – angol mintára.

9 A tanulmány végén található összehasonlító táblázat további eligazítást ad a modellek közötti azonosságok, különbségek felfedezésére.

10 Lehet kórház, szakrendelő, háziorvos, sőt újabban laborszolgáltatást nyújtó szervezet is (ez utóbbi nonszensz!).

esetben – megpróbálja befolyásolni a többi szolgáltató tevékenységét, igyekszik a háziorvosokon keresztül a betegeket lebeszélni az indokolatlan igénybevételről, igyekszik egyértelműsíteni, meghatározni a beteg legrövidebb útját a szükséges szolgáltatóig, a szükséges szolgáltatásig.

Az IBR-ben részt vevő, háziorvosokhoz feliratkozott állampolgárok létszáma az egyes modellkörzeteket tekintve nagy szórást mutatva: 75–240 ezer fő között mozog. A legnagyobb szervezet a veresegyházi Misszió Kht., amely Somody Imre és a helyi polgármesteri hivatal közös vállalkozása. Elindításában sok szakértő vett részt, a Magyar Tudományos Akadémia is támogatta a kezdeményezést, a Losonczi Ágnes vezette munkacsoporttal az élen.

Az állampolgárok részvétele a modellkísérletben nem tudatos vállalás eredménye, hiszen a háziorvosainkon keresztül kerülnek a kísérletbe; amennyiben kifogásuk van ellene, átléphetnek egy másik háziorvoshoz, aki nem vesz részt az IBR-ben. Az olyan körzetekben, ahol minden háziorvos tagja az IBR-nek, nehézkes a választás jogának, a kimaradás szándékának érvényesítése, emiatt ugyancsak sokan támadják a kísérletet. A 'dolog' pikantériája, hogy az állampolgárok jobban szeretnének benne lenni a kísérletben, mint maguk a háziorvosok, akik nem vágnak arra, hogy az ellátásszervező, a fő organizátor belelásson „lapjaikba”, azaz informatikai rendszeren keresztül figyelje, ellenőrizze, melyik háziorvos mikor, kinek írt fel receptet, s az vajon indokolt volt-e a rendelkezésre álló gyógyítási protokollok alapján.

## 5. A magyar modellkísérlet jellemzői

A magyar modellkísérlet néhány jellemző ismervét célszerű összefoglalni, annál is inkább, mert érdemes elhelyezni az egészségpolitikai történekek eddigi sodrában. Megállapításaink között *első tétel*, hogy az IBR új típusú szerveződési forma, amely a biztosítói (talán helyesebb erre a „finanszírozó” kifejezés) illetve szolgáltatói oldalon jelentkező *hagyományos érdekmegosztottságot feloldja*, „egynemű” érdekeltséget teremtve a minél hatékonyabb ellátás nyújtására, anélkül, hogy megbontaná a jelenleg érvényesülő igazságossági-méltányossági elveket.

*Második tétel*: az IBR modellszervezője új szereplő a hazai egészségügy palettáján: *felvállalja azt az ellátásszervezői funkciót*, amely eddig is jelen volt az egészségügyben, csak ellátatlan maradt. A korábbi struktúrában véleményem szerint leginkább az állam illetve a tulajdonos, az esetek többségében az önkormányzatok feladata lett volna az ellátásszervezői funkció vállalása, de többségük nem vett erről tudomást. Igaz, különösebb érdekeltségük sem fűződött ennek felismeréséhez.

*Harmadik tétel*: az IBR abban is egyedülálló, hogy *a hagyományos szolgáltatói struktúrába beemeli az eddigi mostoha funkciót, a prevenciót*, és szisztematikusan kiépíti annak különböző szintjeit. Ehhez kapcsolódik az egészségügy, egészségvédelem társadalmasítása, beépítése a lakókörnyezetbe, hogy így az egészségmegőrzést és -védelmet a mindennapok feladatává tegye, széles körű lakossági háttérrel megsegítve.

*Negyedik tétel:* a szolgáltatásvásárlási funkció<sup>11</sup> a hazai egészségügyi rendszerben, az ellátásszervezői feladatokhoz hasonlóan teljesen hiányzó, vagy legjobb esetben is csak részlegesen betöltött szerepkör. E funkció néhány elemét a prevenció szolgáltatások terén, valamint a megtakarítások terhére történő vásárlások esetében már most beépítették a kísérletbe, további bővülés az eddigi működési keretek, érdekeltégi viszonyok jelentős meghaladását eredményezné.

Amennyiben a politika szintjén döntést hoznának a szolgáltatásvásárlási funkció teljes körű beépítésére vonatkozóan, a már rendszerszerűen működő IBR modellek körében, a funkció már nem működhetne elvi folyószámlán – a modellszervezőknek ebben az esetben nagyon is valószínűs pénzzel kéne rendelkezniük ahhoz, hogy vásárolni tudjanak, s ehhez kapcsolódóan a szolgáltatások között szelektálhassanak. Erre csak akkor kerülhet sor, ha a fejkvótában a kockázatoknak legalább akkora százalékát le tudjuk fedni, mint amekkora lefedésre a nyugat-európai forrásallokációs modellek (pl. hollandok) képesek. Kompenzációs mechanizmusok működtetésére ebben az esetben is szükség lesz.

Természetesen a vásárlói funkció modell szintű megjelenésének nem kell feltétlenül együtt járnia az *egységes finanszírozás technikájának megváltozásával*, de együtt is járhat azzal. A modellezésben résztvevőknek jól nevesíthető érdekük mutatkozik meg abban, hogy a szolgáltatók felé történő finanszírozás módja, az elszámolás technikája is megváltozzék.

## 6. Az irányított betegellátás és a hazai egészségügy struktúrájának változásai

Érdemes rövid vizsgálódást folytatni annak tárgyában, milyen horderejű változások történtek az egészségügyi rendszer meghatározó strukturális elemeiben az IBR színre lépésével. Erre a vizsgálódásra azért is érdemes időt szakítanunk, mert így felmérhetjük, hogy egy esetleges országos kiterjesztés esetén mekkora változásokat indukálna a hazai rendszerben az irányított betegellátás intézményesítése jelen állapotában.

A strukturális elemek sorában a következőkre koncentrálnak:

1. Tulajdonviszonyok (az egészségügyi szolgáltató intézmények tulajdonformái)
2. Működési formák (az egészségügyi szolgáltató intézmények működési formái)
3. Finanszírozási csatornák, forrásteremtés (az egészségügybe érkező pénzek forrásai)
4. Finanszírozási technikák (az egészségügyi szolgáltatók finanszírozási módjai)
5. Forrásallokációs technikák (a finanszírozó, az esetleges köztes szer-

<sup>11</sup> A szolgáltatásvásárlási funkció leegyszerűsítve azt jelenti, hogy az adott szervezet dönt a vásárolandó szolgáltatás tartalmáról, szelektál a felkínálkozó szolgáltatók között, megállapodik a finanszírozás, ellentételezés módjáról, áráról, és végül ellenőrzi a nyújtott szolgáltatást.

vezet és a szolgáltató közötti elszámolás módjai; az esetek többségében egybeesnek a finanszírozási technikákkal)

6. Betegek irányítása a rendszerben (jogszabályok által definiált mozgástér a betegek számára, szabad orvosválasztás kérdése)

7. Szolgáltatók helyzete a rendszerben (szerződéskötés jogosultsága, piacra lépés lehetősége)

8. Árképzés mechanizmusa (hogyan keletkezik ár a rendszerben)

A vizsgálódás eredményeit a 2. táblázatban foglaltuk össze.

2. táblázat A hagyományos egészségügy és az irányított betegellátás összehasonlítása a egészségügy rendszer strukturális elemei mentén

Strukturális elemek	Hagyományos egészségügy (IBR-en kívüli világ)	Irányított betegellátás (IBR)
Tulajdonviszonyok	Önkormányzati tulajdon Állami tulajdon Magántulajdon Egyházi tulajdon	Nincs változás ezen a téren, mivel egyetlen tulajdonforma sincs kizárva az IBR-ből.
Intézményi működési formák	Költségvetési intézmény Közhasznú szervezet Gazdasági társaságként működő szervezet	Nincs változás ezen a téren, mivel egyetlen működési forma sincs kizárva az IBR-ből.
Finanszírozási csatornák, forrásteremtés	Társadalombiztosítási járulék Adóbevételek Magánforrások ( co-payment, paraszolvencia, magánbiztosítás stb.)	Nincs változás ezen a téren; amit inkább egyértelműsíteni kell, az annak a jelenségnek a tudomásul vétele, hogy az IBR keretei között is jelen van a paraszolvencia
Finanszírozási technikák	Fejkvóta (háziorvosi ellátás) Német pontrendszer (járóbeteg szakellátás) HBCS (kórház)	Nincs változás, érintetlenül hagyja ezt a területet is
Forrásallokációs technikák	Nem válik el a finanszírozási technikától, a kettő ugyanaz	E kettő elválik egymástól, új elemként belép a fejkvótán alapuló – ellátásszervezőhöz irányuló – forráselosztás
Betegek irányítása a rendszerben	Szabad orvosválasztás van az alapellátásban és néhány járóbeteg szakrendelésnél, a mindennapi gyakorlatban azonban nincs betegirányítás, nincs betegbeutalás	Nincs hivatalosan deklarált változás ezen a téren, a mindennapi gyakorlatban kismértékű elmozdulás regisztrált a szigorodás irányába
Szolgáltatók helye a rendszerben	Nincs szabad piacra lépés  Szerződéses kapcsolat a társadalombiztosítással	Nincs változás ezen a területen Új szerződéssel bővül, az ellátásszervezővel megkötött szerződés alapján, s ez új típusú kapcsolatot eredményez finanszírozó és szolgáltató között
Árképzés mechanizmusa	Központosított technika az OEP, ESZCSM és PM háromszögében	Nincs változás ezen a téren

A kapott képet nyilvánvalóan tovább lehetne árnyalni újabb elemek bevonásával, mégis megnyugtató, vagy éppenséggel felzaklató (attól függően, hogy melyik oldalról szemléljük az információkat), hogy mennyire kevés ponton változtatott a hazai egészségügy struktúráján, alappillérein az eddig bevezetett modell. Ha végigtekintünk a táblázaton, jól látható, hogy csupán egy elem mutatkozik meghatározónak, és egyúttal a változások indukálójának: a fejkvótán alapuló forrásallokáció, amelynek megjelenése néhány más elemre is kihat a rendszerben. Befolyással bír az ellátásszervező és a szolgáltatók között létrejövő új típusú kapcsolatra, újfajta érdekeltség megteremtését teszi lehetővé, amely a struktúra alsóbb elemeihez is eljuthat. Csökkenti a beteg és az orvos között meglévő információs aszimmetriát azzal, hogy a beteget mind inkább partnernek tekinti a gyógyítás folyamatában.

Az egészségügyi rendszer legfinomabb szövétéig hatolnak ezek a változások, pontosan addig a mélységig, ameddig a korábbi reformokkal nem sikerült eljutni: *az alapellátás intézményi szintjéig*. Úgy is fogalmazhatnánk: a korábbi időkben, a nyolcvanas évek végén, a kilencvenes évek elején végbement strukturális átalakítások biztosították a mostani változások intézményi szintű fogadó közegét.

## 7. Az eddigi tapasztalatok, eredmények

### 7.1. Az IBR pénzügyi sikerességének kérdése

Az ellátásszervezők a 2003. esztendőöt vegyes pénzügyi eredménnyel zárták. Közülük a többségnek – az akkor még 11 ellátásszervezőből hétnek – az elvi folyószámláján a mérleg „megtakarítást” mutatott, míg négy szervezet negatív mérleget produkált, azaz a korrigált fejkvóta alapú bevételeinek és szolgáltatások kiadásainak egyenlege negatív volt. Az elmúlt több mint öt esztendő együttes pénzügyi eredménye + 6 százalék körül mozog, amely érthetően felkeltette a politikusok érdeklődését. A legnagyobb „megtakarítást” felmutató szervezet a csornai kórház, a maga 12 százalék körüli értékével.

A pénzügyi eredményesség mibenlétének megítélésében óvatosan kell eljárnia minden elemzőnek, mivel a pozitív szaldónak legalább négy összetevője lehet, *s ezen okok, összetevők egymást erősíthetik illetve gyengíthetik*:

*Az első lehetséges ok:* a képződött megtakarítások egyik alapvető és „legszívesebben látott” forrása *az ellátásszervező menedzseri munkájából*, a „care-management” és „case-management” együttes jelenlétéből fakadhat, köszönhetően annak, hogy a szervező maga figyeli a beteg útját, monitorozza a szolgáltatásokat az ellátóknál, a képződött költségeket, befolyásolja a háziorvosok kezelési, gyógyszerelési szokásait, szűkítve az indokolatlan, nem költségghatékony beavatkozások körét. Az irányított betegellátást a döntéshozók elsősorban ezért vezették be 1999-ben, hogy esélyt adjanak a betegeknek a kiszámítható, kontrollált körülmények között nyújtott ellátás igénybevételére. Amennyiben a jobban menedzselte

ellátás szolgáltatja a domináns elemet a megtakarítások képződésében, úgy országosan is várható megtakarítás a rendszer kiterjesztésével.

A második lehetséges ok: az elérhető szolgáltatói kapacitások területileg egyenlőtlenül oszlanak el, s ez alapvetően befolyásolja a szolgáltatásokhoz való hozzáférést. A mindenkori kérdés annak elemzése, hogy az adott térségek miként viszonyulnak az országosan rendelkezésre álló, átlagos kapacitásokhoz. Abban az esetben ugyanis, ha egy-egy térségben az átlagosnál jobb az elérhető szolgáltatói kapacitás köre, várhatóan magasabb az e területeken képződő, szolgáltatói oldalról jelentkező költség mégpedig a „supplier induced demand”, a „szolgáltató által indukált kereslet” törvényszerűség érvényesülésének köszönhetően.

Amennyiben egyes ellátásszervezők esetében az átlagosnál alacsonyabb lenne a kapacitásokhoz való hozzáférés, s ennek köszönhetően a képződött költség, úgy az csak virtuális megtakarítást eredményez.

A pénzügyi megtakarítás elmaradása egyébként nem jelenti a modell sikertelenségét, mivel az irányított betegellátás alapvető célja nem feltétlenül a pénzügyi eredményesség ill. a megtakarítási hajlam növelése, hanem sokkal inkább az ellátás minőségi elemei, a kiszámíthatóbb ellátás felé való elmozdulás.

A harmadik lehetséges ok: az ország lakosságának egészségi állapotában is mutatkoznak területi egyenetlenségek. Vannak térségek, ahol a születéskor várható átlagos élettartam megközelíti a nyugat-európaiat, míg másutt akár öt-hat évvel is alacsonyabb lehet. Morbiditási adataink ugyan országos szinten nem ismertek, de következtetni ezekből és más adatokból is lehet. Az alacsonyabb morbiditás – némi leegyszerűsítésekkel élve – alacsonyabb igénybevételt feltételez, aminek a következménye a már jól ismert alacsonyabb szolgáltatói költség.

Amennyiben azért keletkezik megtakarítás, mert valahol alacsonyabb morbiditással bíró, alacsonyabb rizikójú lakosság él nagyobb arányban, mint más területeken, ez azt jelenti, hogy a fejkvóta – melyet elsősorban korra és nemre korrigáltan számoltak ki – nem kezeli jól a fenti tényezőkből eredő kockázatot. Mindez azzal jár együtt, hogy a fiatalabb ill. alacsonyabb rizikójú, ebből fakadóan alacsonyabb költséget „eredményező” lakosság átlagosnál gyakoribb kísérletbe kerülése – minden ellátásszervezői beavatkozás nélkül is – automatikusan megtakarítást eredményezhet egy-egy ellátásszervezőnél. Amennyiben ez szolgáltatná a megtakarítások képződésében a domináns elemet, úgy a modell országos kiterjesztése ugyancsak nem járna együtt tényleges pénzügyi megtakarítással.

A negyedik lehetséges okként kötelező megemlíteni a bevezetést pártolók által legkevésbé „szívesen látott” okot, az alulkezelést, amely a szükséges ellátások mellőzésében, az egészségi állapotból nem fakadó, indokolatlan hozzáférés-szűkítésben ölt testet, s amely ugyancsak megtakarítást eredményezhet rövid távon az ellátásszervező számláján.<sup>12</sup>

12 Korábbi írásaimban még úgy foglaltam állást ebben a kérdésben, nincs bizonyíték arra vonatkozóan, hogy ez megtörténik. Ma már sokkal kevésbé vagyok biztos abban, nincs-e információ az alulkezelés tényéről az OEP vezetőinek kezében az ellátásszervezők adatait monitorozva, de ezeket nem hozzák nyilvánosságra. Ahhoz, hogy ez ne következhesse be rendszerszerűen, garanciák kiépítésére van szükség, de erről később több információ található a tanulmányban.

A fenti, rövid számvetés pusztán alapidilemmákat nevesít a fejkvótából képződő virtuális és valóságos megtakarítások lehetséges okairól. A tényleges helyzet ennél sokszínűbb, árnyaltabb, de mindmáig részletes elemzésre vár. Az elemzések elvégzéséhez szakemberekre és pénzre lenne szükség. Pillanatnyilag mindkettő hiányától szenved az irányító apparátus.

A fejkvóta kockázatkezelő „képessége” egyébként jól javítható, kiigazítható az egy ellátásszervezőhöz tartozó lakosság létszámának növelésével. Nem véletlen, hogy az évről évre lezajló bővítések során az ellátásszervezők úgymond egyre nagyobb létszámmal rendelkeznek. A Misszió által ellátott lakosság létszáma például öt év alatt felment 13 ezerről 240 ezerre.

Ha a vizsgálandó kérdésre, azaz a fenti négy tényező közül melyik szolgál leginkább magyarázatul a pozitív szaldó kialakulásában, egyelőre nem is tudunk biztos választ adni, mégis van értelme néhány korlátozott érvényű megállapítást tenni, amely jelzi, hogy az IBR rendszer működtetéséből fakad valamilyen mérvű hatékonyság javulás.

Így megállapítható<sup>13</sup>, hogy a fejkvóta alapján leutalt pénzüsszegekből azok az ellátásszervezők tudtak nagyobb megtakarítást elérni, akiknek volt lehetőségük az alapellátást meghaladó mértékben befolyást gyakorolni az ellátó szolgálatok teljesítményeire, azaz a járóbeteg szakellátás valamint a fekvőbetegellátás teljesítményeire.

Hipotetikus jelleggel azonosítottunk néhány tényezőt, amelyek még szerepet játszhatnak a megtakarítások mértékében:

1. A szolgáltatók között szerződésekből szabályozott kapcsolatok milyensége, az érdekeltségi rendszer összetevői;
2. Szakmai protokollfejlesztések, azok egységes használata; betegutak nyomon-követésére alkalmas rendszer használata;
3. Orvosok, nővérek célzott irányú képzése, továbbképzése;
4. Közvetlen lakossági kapcsolatok, programok, amelyek egyúttal az egészségnevelést is szolgálják.

Néhány szervező, az eszközök körét bővítendő, szívesen korlátozná (tovább) a betegek orvoshoz fordulását, jelezve, a betegbeutalás mai, kissé kaotikusan szabályozott rendje módosításra, szigorításra szorul. Erre azonban jogászok pillanatnyilag nem látnak esélyt. (A „para” világában egyébként is reménytelen vállalkozás lenne.)

13 2001 decemberében felállt egy bizottság az Egészségügyi Minisztériumhoz tartozó egyik háttérintézményben, a MEDINFO-ban (tagjai kezdetben: Evetovits Tamás, Heves István, Kincses Gyula, Kuntár Ágnes, Matejka Zsuzsa, Nyers Ágnes valamint Sinkó Eszter, később Matejka Zsuzsa kiszállt, helyére Somlai András került), hogy szisztematikus elemzést végezzen az akkor még csak hét ellátásszervező körében, de 2002 nyarára elfogyott a kutatásra szánt pénz. A bizottság addig elvégzett kutatásának eredményeit önálló MEDINFO kiadványban publikálta 2002 augusztusában.

## 7.2. Az IBR szakmai sikerességének kérdése

Ami a szakmai eredményességet illeti, megállapítható, hogy e területen az IBR-ben szereplő szervezetek fokozatos fejlődésen mennek keresztül – köszönhetően az újfajta ösztönzésnek, a megtakarításban való részesedésnek, valamint az olyan feladatok átvállalásának, amelyeket eddig részben az önkormányzatok, részben az OEP/MEP-ek láttak el. Ezt a fejlődést segíteni, támogatni lehet ugyan hatékonyabban, siettetni azonban nem szabad. A siettetés miatt félok, hogy éppen a lényegét, a szolgáltatók autonóm módon történő szerves fejlődését veszítjük el. A fokozatos építkezés kívülről nézve esetenként lassúnak tűnhet, azonban tolerálandó, mivel a szervezetek most pótolják azokat a hiányosságokat, amelyeket az eddigi évtizedek alatt felhalmoztak.

Az építkezés egyik terepe a modellben részt vevő szolgáltatók *megnövekedett prevenciók tevékenysége*. Ez egyértelműen érzékelhető változást indukált az alapellátásban, mivel a tevékenység OEP forrásokból, többlettámogatás formájában *kiemelten ösztönzött és ellenőrzött* aktivitássá vált.

Az informatikai háttér kiépítése lehetővé tette az ellátásszervező és a szolgáltatók közötti kommunikáció kiépítését, az adatok áramoltatását, ami nélkülözhetetlen a szervezők irányítói funkcióinak ellátásában. Olyan elemzéseket végezhetnek el nap mint nap, amelyek eddig legfeljebb egyedi kutatói kíváncsiságot elégítettek ki, ám eközben a begyűjtött adatok szisztematikus feldolgozása aligha történhetett meg. A társadalombiztosítási azonosító jel (taj) alapú nyilvántartás lehetővé teszi az adatok, információk összekapcsolását, s ezen keresztül a beteg útjának tényleges nyomon követhetőségét.<sup>14</sup>

Az 1992 óta szakmai kontroll nélkül maradt házi orvos nemcsak együttműködő partnerre talált az ellátásszervező „személyében”, de a közös képzések, melyeken a részvételt anyagilag is ösztönzik – a kollegialitás új csíráit hordozhatják magukban. A közös protokollok kialakítása is olyan fejlődési stádium egy-egy szervező esetében, amit nem szabad megspórolni. A protokollok szerinti ellátásra törekvés ma már meghatározó eleme a rendszernek, így a protokollok betartatásának a korábbiakhoz képest nagyobb szerepet kell kapnia. Ez azért is fontos, mert a protokollokkal elérkeztünk a *következő dilemmáig*, amely – mint erre már történt utalás – kihathat a képződött megtakarítás lehetséges okaira is.

Tagadhatatlanul fennáll az *alulgondozás, alulkezelés veszélye*, annál is inkább, mivel olyan ösztönzött emel a rendszer kereteibe, amely eddig hiányzott, legalábbis az alapellátásban. Az IBR-en kívüli, ún. hagyományos ellátás esetében ma a házi orvost nem tesz érdekeltté semmi abban, hogy csökkentse a rendszerben általa generált költségeket, és abban sincs érdekeltége – a saját lelkiismeretén túlmenően –, hogy a beteg mielőbb gyógyultan távozzon a rendelőből. Kimutatható, hogy azon praxisokban, melyek közelében szakrendelések működnek, az átlagot meghaladó a továbbküldési arány – függetlenül a lakosság egészségi állapotától.

<sup>14</sup> Az adatvédelmi biztos folyamatosan támadja az IBR-t amiatt, hogy a szervezőknek nincs adatkezelési jogosultságuk – jogszabályban rögzítetten. Igaza van.

Az IBR-ben ehhez képest néhány ponton szignifikáns különbség jelei rajzolódnak ki: a házi orvosnak számít, hogy mennyi gyógyszert ír fel a pacienseknek, mivel tudja, hogy ezzel jelentős költséget képes generálni a rendszerben, ami automatikusan csökkenti a megtakarításból való részesedését. Az is számít, hogy betege hány szakorvost keres fel, mivel a szakorvosok a házi orvoshoz képest magasabb költségekkel dolgoznak. A szakmák csúcsát jelentő kórházi ellátás költséggeneráló hatása pedig többszöröse az alapellátásénak. Érthető, ha a házi orvos szorosabb együttműködést kíván kiépíteni a kórházi orvosokkal. A kórházi orvosok fogadókészsége egyelőre kicsi a mai ösztönzők mellett.

Tekintettel arra, hogy jelenleg nincs *intézményes akadály az alulkezelés útjában, sem az IBR-ben, sem a hagyományos ellátás keretei között*, mindenképpen komoly energiát kell szentelni az ellenszerként használható közös gyógyítási protokollok kialakításának felgyorsítására, ellátásszervezői oldalról ennek betartatására, az ellenőrzés kifejlesztésére, valamint a korábban már emlegetett együttes képzések bővítésére, sűrítésére, és arra, hogy rigorózus módon működhessen a számonkérés.

Ami a betegutak figyelését illeti: számítógépes szoftverek kifejlesztése nélkül megoldhatatlan kihívást jelent ennek a feladatnak a végrehajtása az ellátásszervezők számára. Ezért öröndetes, hogy a modellek összefogtak, többen ugyanazt a rendszert használják, ily módon jobb minőségű adatot szolgáltatnak, mint amilyenek fogadására ma az OEP képes. E rendszerek hatékony működtetése egyaránt kihat a pénzügyi és szakmai eredményességre.

A szakmai fejlesztések másik meghatározó terepét az újonnan szervezett szolgáltatások valamint a prevenció területén nyújtott teljesítmények jellemzik. Mindegyik ellátásszervező több prevenció programot visz, s az évek során egyre kiterjedtebb formában valósítja meg a megelőzés különböző szintjeit. Vannak olyan szűrőprogramok, amelyek az adott térség veszélyeztetett populációját 100 százalékban lefedi, nemcsak a gyermek, hanem a felnőtt lakosság körében is. E programok kommunikációja a lakosság felé egyre javul, több csatornán (helyi rádió, tv, írott sajtó, klubszerű foglalkozások, kiadványok stb.) tesznek kísérletet arra, hogy minél szélesebb körben megnyerjék a helyi közösséget a mindennapos életmódot befolyásoló programoktól a szűrésekig bezárólag a legkülönbözőbb projektekhez.

A szűrő-gondozó programok eredményeinek egységes értékelése egyelőre még nem megoldott, de ezzel kapcsolatosan már elindult egy szakmai műhelymunka az ellátásszervezők közreműködésével a Semmelweis Egyetem Egészségügyi Menedzserképző Központban. Az azonban vitathatatlan, hogy a szervezők az IBR indulása óta olyan szolgáltatásokat is elérhetővé tettek a lakosok számára, amelyekre korábban nem nyílt lehetőség. A szolgáltatások megszüntetésére a MEDINFO bizottság felmérése szerint nem hozott senki sem példát. Az OEP az esetek többségében befogadta az új tevékenységeket, elsősorban normán felülként, mivel az ellátásszervezők nem tudtak befolyást gyakorolni a területi kapacitásokat lekötő egyezségekre. Ezen új szolgáltatásoknak egyértelműen örülni lehet, mivel javítják az ellátás helyi körülményeit, nem egy esetben csökkentve az egy ellátott betegre eső gyógyítási költségeket. Az örömök el-

lenére látni kell, hogy amennyiben a jövőben a területi szolgáltatási kapacitások alakulásába az IBR-ek nem szólhatnak bele, úgy további párhuzamos ellátások keletkezhetnek, növelve a szűk anyagi forrásokért folytatott elkeseredett versenyt.

A jelenlegi kormányzati ciklusban hívták életre a Regionális Egészségügyi Tanácsokat (RET), melyek a régiók szerinti egészségügyi fejlesztéseket, pénzallokációt tűzik ki célként, figyelmen kívül hagyva az IBR-t, mint újfajta allokációs mechanizmust. Főhet a politikusok feje, hogy miként egyeztetik össze a két eltérő logikát képviselő elképzelést.

### 7.3. Az IBR funkcionális sikerességének kérdése

A szakmai és pénzügyi tapasztalatokon túlmenően hasznos lehet összefoglalni, hogy az IBR eddigi működéséből milyen, az egészségügyet a funkcionalitás, az automatikus működtetés szempontjából érintő tapasztalatok írhatók le.

1. A mai kísérlet keretei között az ellátásszervező kizárólag szolgáltató lehet. Ennek azért van jelentősége, mert

- hiteles információ képezi, képezheti a betegért való felelősség vállalásának, illetve felelősség viselésének alapját;
- a szolgáltatóktól hiteles információhoz csupán akkor lehet hozzájutni, ha az ellátásszervező egyben szolgáltató. Ellenkező esetben a szolgáltató mindig a finanszírozó „megvezetésére” játszik. A „megvezetés” ellenszerűl szolgáló ellenőrzések rendszerének kiépítése igen költséges;
- az orvos–beteg kapcsolatban újra megjelenik, megjelenhet a rég elfeledett bizalmi viszony, mivel a háziorvos megpróbál felelős „gazdája” lenni a betegnek;
- az elmúlt négy-öt esztendő során bebizonyosodott, hogy az ellátásszervezők csak akkor tudják hatékonyan és hitelesen menedzselni a protokollképzést, ha egyben szolgáltatók is. Így összefogva a többi szolgáltatóval lehetőség nyílik olyan protokollok kialakítására, melyeket az egészségügyi szakma elfogad, és érdekeltségtől függően hajlandó is betartani;
- a betegségmenedzsment (disease management) klasszikus eszközeit ezen a módon tudják hatékonyan alkalmazni, alkalmaztatni, ugyanis nincsenek távol a szolgáltatóktól.

2. A fejkvótán keresztül érvényesülő leosztással új erőforrás-allokációs mechanizmus lépett be, megteremtve ezzel a jelenlegi egyenlőtlen egészségbiztosítási támogatási elosztás korrigálási lehetőségeit.

3. Az irányított betegellátási rendszer eddigi gyakorlata megváltoztatta a szolgáltatók és a finanszírozó közötti kapcsolat jellegét, s új érdekeltségi alapokra helyezte azt. A szervező-szolgáltató a fejkvótás leosztás révén érdekeltté vált a rendelkezésre álló erőforrások hatékony felhasználásában. De új kapcsolat fogalmazódott meg a szervező és a többi szolgáltató között is, mert annak érdekében, hogy eredményes munkát tudjon végezni, a szervező partneri viszony kialakítására törekszik a többi szolgáltatóval.

4. Ugyancsak ehhez kapcsolódik a háziorvosok havonta többszöri ta-

lálkozásának jelentősége, ami alapja a közös továbbképzéseknek, s egyúttal a konszenzuson alapuló eljárásrendek kialakítását teszi lehetővé. Emellett a házi orvos szakmai segítséget is kérhet és kaphat saját társaitól, illetve a szakorvosoktól az esetmegbeszéléseken. Erre a házi orvosoknak nagy szükségük van.

5. Az IBR olyan adat- illetve információforrást eredményezett, amely eddig elképzelhetetlennek és megvalósíthatatlannak tűnt a rendszerben. Az adatszolgáltatás feltételei, körülményei minden eddiginél megbízhatóbbá, kontrolláltabbá váltak az irányított betegellátásban, de még így is súlyos hiányosságokkal terheltek.

6. A szervezők jelenleg olyan elemző feladatokat képesek ellátni, melyekre egy központi apparátus képtelen lenne, de az ellátás fejlesztése érdekében nélkülözhetetlen tevékenységről van szó.

7. Önálló kérdéskör a jelenlegi IBR-ben a betegek helyzete, helyzetük esetleges változása.

- A betegek helyzetében, jogaik érvényre juttatásában nem regisztrálható változás az ellátásszervezők megjelenésével.

- Amennyiben az IBR-hez csatlakozó házi orvos elmulasztotta tájékoztatni betegét az IBR-hez csatlakozás tényéről, akkor biztosan sérült a beteg tájékozódáshoz való joga. A házi orvoshoz feliratkozott pacienseknek azonban jelenleg joga van mérlegelni az információkat, és ennek alapján dönteni arról, hogy marad-e vagy átmegy inkább egy másik körzetbe, már amennyiben van választási lehetősége.

- Itt kell megemlíteni ugyanennek a kérdéskörnek egy másik fontos aspektusát: vajon mi védi a beteget az IBR-ben attól, hogy házi orvos a egyszerűen kirakja a körzetéből, ha számára költséges betegnek bizonyul? Erre egyelőre nincs jó válasz, jelenleg csak az OEP egyedi vizsgálatai szabhatnak ennek gátat. Egyértelműnek látszik, hogy amennyiben továbbra is a jelenlegi rendszer maradna fenn, olyan garanciális szabályokat kéne kidolgozni, amelyek megakadályozzák ennek bekövetkeztét.

8. Az irányított betegellátási kísérlet eddigi történetének teljes körű, egészségpolitikai, orvosszakmai, betegjogi kiértékelését eddig nem végezték el. Az OEP négyéves értékelése ehhez jó, de nem elégséges alapot szolgáltat. Minden komolyabb beavatkozás, változtatás előtt illenék mélyreható elemzést elkészíteni, a politika azonban ezt a fázist mindig szereti megspórolni.

### **8. Radnai György és csapatának elképzelése a modellkísérlet kereteinek megváltoztatására – az ellátásszervezésről szóló törvénytervezet féléves története**

2003 nyaráig egy *alulról jövő*, az intézményektől érkező, *önkéntes alapokon álló kezdeményezésként* üdvözölhattük az IBR megjelenését, amely nem rúgta fel az 1989–1990 óta funkcionáló magyar egészségügy meglévő működési kereteit. Az „észrevétlen”, vagy ha úgy tetszik, „lopakodó” reform elnevezést is ennek köszönhetette. A helyzet egy esztendő óta alapvetően

megváltozott: a politika zászlajára emelte az elképzelést, jócskán változtatva az addigi gondolkodás keretein.

2004. márciusban láttak először napvilágot az egészségügyi kormánybiztosnak, Radnai Györgynek és csapatának elképzelései az irányított betegellátás feltételeinek megváltoztatásáról. A játéktérről azóta 'kiebrudalt' törvénytervezet több ponton alapvetően és mélyrehatóan szeretne volna megváltoztatni a magyar egészségügy rendszerét, beleértve az irányított betegellátás jelenlegi kísérleti kereteit. A veszély 2004 szeptemberében véglegesen elmúlt, nem tanulságok nélküli azonban az, hogy milyen elképzelés kapott kis híján zöld utat a politikától.<sup>15</sup>

*Először is:* jelentős pénzbeli betétet kért volna az ellátásszervezőtől, amelynek nagysága a tervezett bevételek 5 százalékát érte volna el. Ez egy átlagos összetételű, 450 ezres populáció esetén 1,8–2 milliárd forintnyi befektetendő összeget tett volna ki. E feltétel erősen szelektálta volna a potenciálisan jelentkező ellátásszervezők körét, egyértelműen a pénzintézetek számára biztosítva prioritást. Ezen szervezetek sorában az elképzelések szerint, szívesen látták volna a for-profit működésűeket. Nemzetközi tapasztalatok ugyanakkor arra utalnak, hogy amennyiben az ellátásszervező-finanszírozói oldalon for-profit szereplő jelenik meg, úgy a szolgáltatói oldalon is a for-profit típusú intézmények előretörése várható. (Lásd Chile esetét a több-biztosítóval.)

Egy versengő, több-biztosítós rendszerhez képest ebben a struktúrában még nagyobb volt a kimazsolázás veszélye, mivel a taj alapon regisztrálható társadalombiztosítás által vállalt költségekről szóló információk – vagyis az egyes térségek társadalombiztosítási költségigényessége – már a pályázati indulásnál rendelkezésre állt volna, megteremtve ezáltal a kényelmes lefölözés lehetőségét, a pályázó ellátásszervezők számára.

*Másodszor:* a tervezet szerint ellátásszervező nem lehetett volna egészségügyi szolgáltató, szemben a jelenlegi irányított betegellátási kísérlettel, ahol ez sarokkönek számít. Az új típusú ellátásszervező ezáltal szembe került volna az egészségügyi szolgáltatókkal, mivel abban volt érdekelt, hogy minél alacsonyabban maradjanak a szolgáltatói költségek.

*Harmadszor:* a tervezet szerint féléves (kétszer 3 hónapos) veszteséges működés esetén az OEP felbonthatta volna a szerződést az ellátásszervezővel, szemben a mostani helyzettel, ahol a pénzügyi veszteség tolerált abból a megfontolásból, hogy a megtakarítások keletkezésének „mibenléte” nem pontosan ismert. Az OEP irányító apparátusa egyelőre tudomásul vette: előfordulhat olyan helyzet, amikor az ellátásszervező mindent elkövet, amit szakmailag el lehet követni a rendelkezésre bocsátott eszköztárral, mégsem sikerül megtakarítást elérnie. Ebben az esetben a pozitív irányú elmozdulás tényét kellene, illetve lehetne értékelni.

*Negyedszer:* szemben a jelenlegi, kísérleti terepen mozgó irányított betegellátással, ahol a keletkező megtakarításokat 100 százalékosan vissza kell forgatni az egészségügyi szolgáltatói hálózatba, a tervezet szerint a működés harmadik esztendejétől kezdve a megtakarítást megkötés nél-

<sup>15</sup> Az országgyűlés szocialista frakciója egészségügyi munkacsoportjának köszönhető végső soron a törvénytervezet parlamenti benyújtásának megakadályozása.

kül lehetett volna kivinni a kötelező biztosítási rendszerből. Ennek mértéke 5 százalékos megtakarítási szintig 30 százalékos, e feletti megtakarítás esetében 20 százalékos arányt képviselt a tervekben. Amennyiben az Egészségbiztosítási Alap 1000 milliárdos hányadával kalkulálunk, ez a harmadik évtől kezdődően – 5 százalékos megtakarítási szintet feltételezve – évente 15 milliárd kivétet jelentett volna a kötelező egészség-biztosítási szolgáltatások pénzalapjából.

*Ötödször:* az új ellátásszervező olyan területekre is szeretett volna hatást gyakorolni, amelyek bevonása nemzetközi összehasonlításban példátlan: a betegek számára nyújtandó egészségügyi szolgáltatások szakmai tartalmát kívánta meghatározni.<sup>16</sup> E szerep a hagyományos biztosítók esetében nemlétező szerepkör, hiszen a biztosítók vásárolják az intézmények szolgáltatásait, de azt nem mondják meg, hogy egy-egy beavatkozás esetében mi a szakmai szempontból elfogadható protokoll. Az HMO-k esetében is csak addig a mértékig gyakorolt szerepkör, amíg az HMO maga nyújt egészségügyi szolgáltatásokat. A Radnai György-féle tervezet szerint az ellátásszervező nem nyújthatott volna egészségügyi szolgáltatást, ami ebben formában összeférhetetlen volt a szervezet ilyen irányú jogosítványával.

### 9. A Radnai György-féle ellátástervezésről szóló törvénytervezet valószínűsített konzekvenciái a magyar egészségügy működésére nézve – „szép új világ”

A könnyebb tájékozódás érdekében az alábbi táblázatban összefoglaltunk néhány fontos különbséget a jelenlegi, valamint az új, Radnai-féle IBR között. A fogalmi tisztánlátás érdekében az amerikai HMO (Health Maintenance Organisation) és az angol GP Fundholding (házi orvosok pénzalappal rendelkezve) rendszer elemeit is leírtuk.

3. táblázat *Különböző típusú irányított betegellátási modell típusok összehasonlítása*

Jellemzők	Amerikai HMO	Angol GP Fundholding/ Primary Care Trust	Jelenlegi IBR modellkísérlet	Radnai-féle törvénytervezet szerinti keretek
Egészségügyi „környezet”	Piaci (jellemzői: döntően magán-biztosításon és magánszolgáltatáson alapuló rendszer)	Nem piaci (jellemzői: döntően közfinanszírozáson és közszolgáltatáson alapuló rendszer)	Nem piaci (jellemzői: döntően közfinanszírozáson és közszolgáltatáson alapuló rendszer)	Vegyes, piaci és nem piaci elemek keveredése volt várható a profit-orientált ellátásszervezők megjelenésével

<sup>16</sup> Az eredeti elképzelések az orvosszakma ellenállásának köszönhetően e téren később felpuhultak.

Sinkó: Az irányított betegellátás hazai tapasztalatai

Jellemzők	Amerikai HMO	Angol GP Fundholding/ Primary Care Trust	Jelenlegi IBR modellkísérlet	Radnai-féle törvénytervezet szerinti keretek
Az ellátás-szervező szervezetek alapműködésének jellemzője	Biztosító és szolgáltató egyben	Szolgáltató, amely egyúttal pénzalappal gazdálkodik	Szolgáltató, amely egyúttal pénzalappal gazdálkodik	Leginkább biztosítóhoz, még pontosabban egészségpénztárhoz <sup>17</sup> hasonlított
A szervezetek (ellátásszervezők) kialakításának priorizált célja	Költségvisszafogás	Hatékonyság javítás	Hatékonyság javítás	Költségvisszafogás
Ellátásszervezők megalapításának elve	Önkéntes	Nem önkéntes	Önkéntes	Önkéntes
Ellátásszervezői körzetek megállapításának elve	Önkéntes	Nem önkéntes	Önkéntes	Nem önkéntes
Az ellátás-szervező működési elve	Részben for-profit, részben non-profit	Csak non-profit	Vegyes, megtalálható for-profit <sup>18</sup> , non-profit és költségvetési intézmény egyaránt	Várhatóan döntően for-profit lett volna – a pénzbeli betét nagysága miatt
Források nagyságáról döntés	Az HMO hatáskörébe tartozó	Nem a GP Fundholding hatáskörébe tartozó	Nem a szervező hatáskörébe tartozó	Részben nem a szervező hatáskörébe tartozó (kötelező szolgáltatások esetében), az egészségfejlesztési kiegészítő szolgáltatások esetében azonban a szervező döntött volna
Forrásteremtés módja	Közvetlen, közösségi díjszabáson alapuló befizetések	Közvetett, leosztott fejkvótán alapul	Közvetett, leosztott fejkvótán alapul	Részben közvetett, leosztott fejkvótán alapult volna (kötelező szolgáltatások esetében), részben lakossági co-paymenten
Bevétellel gazdálkodás	Közvetlen	Közvetlen	Közvetett/virtuális folyószámla	Közvetett/virtuális folyószámla

17 Az egészségpénztár kifejezést itt nem a hazai önkéntes kölcsönös egészségpénztárak értelmében használom, hanem a német illetve holland társadalombiztosítás pénztárait lefedő fogalomként, amely szolgáltatásokat nem nyújt, csak vásárol.

18 A háziorvosok illetve az egyéni szolgáltatók profitorientált jellegű működését nem szokták a for-profit szolgáltatók körébe sorolni. Ha ezt a disztinkciót elfogadjuk, akkor 2004 augusztusáig nem volt for-profit szervezet az ellátásszervezők között.

## HAZAI KÖRKÉP

Jellemzők	Amerikai HMO	Angol GP Fundholding/ Primary Care Trust	Jelenlegi IBR modellkísérlet	Radnai-féle törvénytervezet szerinti keretek
Szolgáltatási csomag meghatározása	Az HMO hatáskörébe tartozó	Nem a GP Fundholding hatáskörébe tartozó	Nem az ellátásszervező hatáskörébe tartozó	Részben nem a szervező hatáskörébe tartozó (kötelező szolgáltatások esetében), a kiegészítő szolgáltatások esetében azonban a szervező döntött volna
Szolgáltatások szakmai tartalmának meghatározása	Részben az HMO hatáskörébe tartozó (olyan szolgáltatások esetében, amelyet az HMO nyújt)	Nem a GP Fundholding hatáskörébe tartozó	Nem az ellátásszervező hatáskörébe tartozó	Teljes körűen az ellátásszervező hatáskörébe tartozó, kötelező és nem kötelező szolgáltatások esetében egyaránt, kiegészítő jellegű szakmai előírásokra vonatkozó néhány megkötés feltétele mellett
Szolgáltatások vásárlása	Igen	Részben	Részben az ellátásszervező hatáskörébe tartozó, elsősorban a prevenció területén tartozó	Egyelőre nem teljes körűen a szervező hatáskörébe tartozó, mivel a kötelező szolgáltatásokat még nem szabhatja meg, de a korábbihoz képest növekvő arányban lett volna vásárlási lehetősége a kiegészítő szolgáltatások tekintetében
Betegbeutalási rend meghatározása	Igen	Nem	Nem	Igen
Lakosság részvétele	Önkéntes	Nem önkéntes	Nem önkéntes	Nem önkéntes
Szolgáltatók részvétele	Önkéntes	Nem önkéntes	Önkéntes	Nem önkéntes

A táblázat alapján megállapítható, hogy az Európai Unió nem ismer a tervezethez hasonló rendszert, az új rendszer várható működésével kapcsolatosan hiányoztak a tapasztalatok – az eddigi IBR koncepció nem volt azonos ezzel. A Radnai György-féle tervezet ezzel minden eddiginél nagyobb kockázatot jelentett meg az egészségügy átszervezését illetően. Profitorientált magánbiztosítók bejöttelét eredményezte volna az OEP

és a szolgáltató közé ékelődve, tartalmában egy koncesszióba átadott egészségpénztári szerepkört biztosított volna az ellátásszervezőnek.

Az ellátásszervező feladataihoz képest indokolatlanul magas tőkekövetelményeket támasztott, aminek csak egy célja lehetett, az ellátásszervezők szelekciója. Európában, ahol decentralizált társadalombiztosítási alapok léteznek (holland, német modellek), s amelyek jogosítványaihoz hasonlítottak leginkább a tervezett ellátásszervezői szerepkörök, ebben a pozícióban nem található profitorientált szervezet.

A tervezet alapvető hibája volt, hogy nem kínált előnyt a különböző szolgáltatóknak, mindez azzal járt együtt, hogy nem tudta őket partnerként megnyerni. A kudarc okai között ezt is számba kell venniük a tervezet készítőinek.

Forrásbővülés helyett tartós forráskivonás jött volna létre az ellátásszervező szabad rendelkezésű pénzfelhasználása révén, amelynek eredményeképpen a betegek várakozási ideje is tovább növekedett volna. Ebből következően az ilyen típusú felállások esetében az alulgondozás veszélye – a profitorientáltság okán – még fokozottabban jelentkezne.

Éz visszafordíthatatlan változásokat indított volna el az egészségügyben; s amennyiben káros hatásokra derült volna fény a működtetés során, nem lehetett volna illetőleg csak igen költségesen lehetett volna utólag korrigálni.

## 10. Tanulság

A mai magyar egészségügy legalapvetőbb hibája a kiszámíthatatlan, ellenőrizhetetlen szolgáltatás. A betegnek nincs arról információja, hogy mikor kapja meg a számára szükséges szolgáltatást, s mikor nem. Az IBR modellkísérlet megkísérli kezelni ezt a hiányosságot a gyógyítási protokollok bevezetésével, ugyanakkor az alulgondozás veszélyének intézményesülése sem kizárt a jelenlegi keretek között. A Radnai-féle tervezet a kísérlet ezen árnyoldalát még jobban felerősítette volna, ezért örvendetes, hogy törvénybe iktatását sikerült elkerülni.

Az egészségügy irányítói előtt áll az a feladat, hogy mindenfajta kísérlettől függetlenül, tegyenek meg mindent a számonkérhető ellátások érdekében. Meg kell kísérlni minél pontosabban meghatározni, hogy a betegnek befizetett járulékaért milyen szolgáltatás jár cserébe. Ma ugyanis ez sem a betegek, sem a szolgáltatók előtt nem ismert. Az OEP és az állampolgárok közötti szerződéses kapcsolat tartalmának politika általi definiálása is létfontosságú.

A modellkísérlet, amelynek továbbfolytatását a parlament 2005-re vonatkozóan ismételtel megszavazott, sok részterületen igényel változtatást, beavatkozást, elsősorban a szabályozottság, a külső monitorozás oldaláról szemlélve. Amennyiben az Egészségügyi Minisztérium és az OEP is kellő elszántságot tanúsít az esetleges anomáliák, kedvezőtlen jelenségek felkutatásában, regisztrálásában és megszüntetésében, úgy hosszú jövőt jósolhatunk az irányított betegellátásnak Magyarországon, amely

## HAZAI KÖRKÉP

nem csak a kutatóknak ad feladatot az elkövetkezendők során, de talán a betegek számára is könnyörlétebb feltételeket biztosít a közszolgáltatás igénybevételekor.

Sinkó Eszter, e-mail: sinko@emk.sote.hu

---

# Századvég

Új folyam, 35. szám

## Mű-émlék-mű

*K. Horváth Zsolt:* Harc a szocializmusért szimbolikus mezőben

*Apor Péter:* Előképek: a Tanácsköztársaság emlékezete a Rákosi-rendszerben

## Államálmok

*Karácsony András:* A konzervatív forradalom utópiája a két háború közötti Németországban

*Romsics Gergely:* Habsburg és Ständestaat. A legitimizmus politikai stratégiái a harmincas évek Ausztriájában

## Párbaj

Etzioni-Scruton-vita: Kommunitárius álmok

## Századvég-szövegélő

Kerekasztal-beszélgetés a kapitalizmusról

Századvég Kiadó  
1037 Budapest, Nagybátonyi u. 8–10.  
[www.szazadveg.hu](http://www.szazadveg.hu)

GYÓRI PÉTER

## Szemben az árral...

A Hálózat Alapítvány lakásrezsi-támogatási  
és krízis-támogatási rendszeréről

Az elmúlt években Budapest 23 helyi önkormányzata együttesen évente 25–30 ezer háztartásnak nyújtott önkormányzati lakásfenntartási támogatást, mintegy évi 900 millió Ft összegben. A támogatás a háztartások átlagosan 3 százalékához jutott el. A Hálózat Alapítvány (a Fővárosi Önkormányzat által szabályozott módon) ugyanebben az időszakban ún. Budapesti Lakásrezsi Támogatást (a továbbiakban: BLT) nyújtott 20 ezer távfűtéses lakásban élő és 40 ezer egyéb fűtésű lakásban működő háztartásnak, összesen mintegy évi 1,2 milliárd Ft összegben. Ezzel a Budapesti Lakásrezsi Támogatás a távfűtéses lakásokban élő háztartások 8 százalékához, az egyéb lakásokban működő háztartások 5 százalékához jutott el. Az utóbbi támogatási forma bürokratikus lebonyolítási költsége töredéke az előzőnek, forrását maguk az érintett szolgáltatók biztosítják.

### I. A Budapesti Lakásrezsi Támogatásról

#### *Előzmények*

Magyarországon a piacgazdaságra való áttérés az 1990-es évek elején több olyan jelentős változással járt együtt, melyek új és hatékony eszközök kialakítását tették szükségessé. Ilyen változások voltak többek között:

- a közel tíz éven keresztül ható évi kétszámjegyű fogyasztói infláció;
- a lakásfenntartási költségeket is érintő központi ártámogatási rendszer megszűnése, az addigi központi árképzési rendszer részleges decentralizálása a helyi önkormányzatok szintjére;
- a közművállalatok privatizációja, az amortizáció kötelező beépítése a költség- és árkalkulációba;
- a lakossági reáljövedelem-csökkenés fölgyorsulása a kilencvenes évek első felében, ezen belül a munkanélküliek számának drámai megemelkedése, az elszegényedés fokozódása, a jövedelmi egyenlőtlenségek növekedése.

## HAZAI KÖRKÉP

Az 1990-es években az energia- és közműszolgáltatások árainak, a lakásfenntartási kiadásoknak az emelkedése rendre meghaladta az egyébként is magas infláció mértékét.

Miközben Budapesten elkerülhetetlen volt a helyi közüzemi szolgáltatások árainak folyamatos emelése, ez egyben a következő súlyos következményekkel fenyegetett:

- drasztikusan megnő azon háztartások száma, amelyek nem képesek fedezni a megemelkedett lakásfenntartási költségeket;
- megnő azon háztartások száma, ahol az eladósodás mértéke már kezelhetetlenné válik;
- a fizetőképesség csökkenését is meghaladó körben csökken a fizetőkészség (fizetési szándék), akár látens, vagy explicit „polgári engedetlenség” formájában.

Mindezek következtében

- megrendül egyes társadalmi csoportok lakhatásának biztonsága, s a folyamat a lakhatás tömeges elvesztéséig is eljuthat;
- olyan eladósodási spirál alakulhat ki, amely később egyáltalán nem, vagy csak nagyon drágán kezelhető;
- a lakásfenntartási költségek gyors és halmozott növekedésével leginkább érintett lakástípusok (elsősorban az államszocializmusban telepszerűen épített panel-lakások) piaci értéke drasztikusan csökken, ami gyorsuló szegregációhoz, slumosodáshoz, igen nehezen kezelhető várospolitikai, ökológiai problémákhoz vezet;
- azon szolgáltatások esetében, melyeknél a „büntető módszerek” (a szolgáltatás kikapcsolása) nem lehetséges, vagy széles körben nem elfogadott (ilyen a víz, csatorna, szemétszállítás, távfűtés – vagyis éppen azoknál, amelyek árát Budapesten a Fővárosi Önkormányzat szabja meg), drasztikusan megnőhetnek a kintlevőségek, vagyis azok az összegek, melyek nem folynak be a nyújtott szolgáltatás ellenértékeként;
- ez újabb áremeléseket indukál, illetve veszélybe sodorja a szolgáltatók likviditását, s így akár a szolgáltatók csődjéhez, a szolgáltatások részleges korlátozásához, illetve színvonalának leromlásához is vezethet.

Az áram és a gáz hatósági árát a mai napig a központi kormányzat határozza meg. A távfűtés, víz, csatornahasználat, szemétszállítás árát azonban 1992–1994 óta az önkormányzatok határozzák meg, melyek egyben tulajdonosai (privatizált társaságoknál többségi tulajdonosai) a szolgáltató cégeknek.

Ezért 1994-ben – amikor a Fővárosi Önkormányzatnak először kellett egyszerre tulajdonosként és ármeghatározó szervezetként szembenéznie a fent említett veszélyekkel – felgyorsultak a BLT kidolgozására irányuló munkálatok.<sup>1</sup> A szolgáltatók árbevétele – akárcsak az általános árindex

<sup>1</sup> Mivel az említett tendenciák már az előző években is láthatóvá váltak, korábban is kísérlet történt egy ún. *Fővárosi Egységes Kiegészítő Lakásfenntartási Támogatás* bevezetésére, ez azonban akkor, 1991-ben a Fővárosi Önkormányzat szűkre szabott hatásköreinek határaiba ütközött.

Egyfajta előtanulmányként lásd: Győri Péter: *Eladósodott társadalom, Fővárosi díjhátralékok 1984–1994. I–II. Éselly, 1995/1–2.*

– ugyan ezekben az években is folyamatosan emelkedett, a kintlevőségek aránya azonban szintén igen dinamikus növekedést mutatott. (1992: 6%, 1993: 10–12%, 1994: 14–19%). A Távfűtő Művek kintlevősége pl. 1991-ről 1993-ra gyakorlatilag megduplázódott (460 mFt-ról 915 mFt-ra nőtt), és ez előre vetítette mindazon veszélyeket, melyekről szóltunk.

*A szolgáltatók számításai 1994-ben az árbevétel és a kintlevőségek mértékéről*

		1993. évi tény	1994. évi várható	1995. évi terv
Távfűtés	Árbevétel (Mrd Ft)	9,5	10,5	15,6
	Határidőn túli tartozások (millió Ft)	915	1,416	2,817
	Tartozás/árbevétel (%)	9,6	13,5	18,1
Víz	Árbevétel (Mrd Ft)	5,1	5,8	8,5
	Határidőn túli tartozások (millió Ft)	600	907	1,500
	Tartozás/árbevétel (%)	11,8	15,6	17,6
Csatorna	Árbevétel (Mrd Ft)	3,9	4,3	7,2
	Határidőn túli tartozások (millió Ft)	422	814	1,316
	Tartozás/árbevétel (%)	10,8	18,9	18,3

Ezeknek a közvetlenül, rövid és közép távon fenyegető kockázatoknak a számba vétele és józan belátása vezetett ahhoz, hogy megpróbáljunk egy új problémamegoldó eszközt kialakítani Budapesten – így született meg a BLT rendszere.

*A Budapesti Lakásrezsi Támogatási rendszer bemutatása*

Budapest területén 23 teljesen független, önálló helyi (kerületi) önkormányzat működik. Az 1993-ban megalkotott ún. Szociális törvény szerint ezek az önkormányzatok ún. lakásfenntartási támogatást nyújthatnak a rászorulóknak: volt kerület, amelyik nyújtott ilyen támogatást, volt, amelyik nem. A feltételek igen változatosak (sokszor esetlegesek), a nyújtott összegek általában rendkívül alacsonyak voltak.<sup>2</sup> A Fővárosi Önkormányzatnak viszont nincs hatásköre, hogy pénzbeli támogatást folyósítson a háztartásoknak, holott ennek hiányában a fent említett veszélyekkel kellett számolni. Másrészt az érintett szolgáltató részvénytársaságok is érdekeltek voltak anyagilag abban, hogy lehetőleg fennmaradjon a fogyasztók fizetőképessége, de legalább is ne növekedjenek drámaian a kintlevőségek.

Ezért hoztuk létre a Hálózat Alapítványt<sup>3</sup>, melynek vezető testülete a

<sup>2</sup> 1999-ben Budapesten a 23 helyi önkormányzat összesen 872 millió Ft-ot fordított helyi lakásfenntartási segélyre (az előző és a következő években ennél kevesebbet), melyből 31 ezer háztartás részesült, egy háztartásra éves szinten átlagosan 28 500 Ft segély jutott.

<sup>3</sup> A szerző az Alapítvány kuratóriumának elnöke, 1990–2002 között a Fővárosi Közgyűlés és Szociálpolitikai és Lakásügyi Bizottságának elnöke.

szolgáltatók, a fővárosi önkormányzati képviselők és néhány civil szervezet delegáltjaiból áll. Az Alapítványba a szolgáltatók (víz-, csatorna-, szemétszállítás, távfűtési részvénytársaság) befizetik árbevételük 1–2 százalékát (a kintlevőségeiknek megfelelő összeg nem egészen 10 százalékát). E közérdekűnek tekinthető befizetés után a társaságokat adókedvezmény illeti meg. Bár első megközelítésben a szolgáltatók közvetlen anyagi részvétele a BLT forrásainak biztosításában ellentmond bizonyos közgazdasági, piaci logikának (mely szerint elsősorban az állam, az önkormányzat feladata lenne e rendszer finanszírozása), mégis több érv hozható fel az ilyen megoldás mellett is. Külső támogatás (explicit vagy implicit szubvenció) esetén „felpuhul” az önkormányzati tulajdonú (vagy akár részben privatizált) cég gazdálkodása, gyengülhetnek a költséghatékonyság növelésére, a kintlevőségek csökkentésére tett erőfeszítések, torzulhatnak az ún. „áralku” folyamatai. Ugyanakkor a rezsitámogatás közvetlenül a társaságok bevételeit növeli.<sup>4</sup>

A BLT célcsoportját, feltételeit, háztartásonkénti összegét a fővárosi képviselőtestület rendeletben szabályozza. A jogosultak körét és a támogatás összegét minden évben – különféle PR-eszközök igénybevételével – kihirdeti a Fővárosi Önkormányzat, a jogosultak az igénylő lapokat a helyi (kerületi) polgármesteri hivataloknál megtalálják és ott leadhatják. Az Alapítvány munkatársai ezeket összegyűjtik, ellenőrzik, eljuttatják a szolgáltatói számlakibocsátó szervezetekhez, ahol az egyes számlákon rögzítik a fogyasztás szerinti díj összegét, a támogatás összegét, s a kettő különbözeteként a fogyasztó által ténylegesen fizetendő összeget. Amikor a fogyasztó az ily módon csökkentett összegű számlát kifizette, az Alapítvány „helyette” kifizeti a számla fennmaradó részét, a támogatás összegét. (A tényleges pénzmozgások valójában ennél is egyszerűbben zajlanak.) E technikai megoldások következtében a támogatás bürokratikus költségei minimálisak, készpénzkifizetésére nem kerül sor, és csak az tudja fölhasználni a támogatást, aki a számla fennmaradó részét kifizette. Így módon az is biztosítható, hogy a társaságok által átadott források kizárólag az illető szolgáltató számlajóváírására legyenek felhasználva.

Mivel a folyamatosan emelkedő árak – a statisztikák és az empirikus szociológiai felmérések szerint is – a legalacsonyabb jövedelemmel rendelkező háztartások fizetőképességét veszélyeztetik a legnagyobb valószínűséggel, ezért a támogatásra jogosultak körének meghatározásánál ezeket a háztartásokat tekintettük célcsoportnak. A ténylegesen jogosultak körének nagyságát természetesen a rendelkezésre álló források nagysága is behatárolta. Így a távfűtési díjtámogatás esetén az ilyen lakásban élők alsó jövedelmi deciliséét (max. 25 000 háztartás), a víz-, csatorna-, szemétdíjtámogatás esetén a fogyasztók alsó jövedelmi decilisének a felét

<sup>4</sup> Tekintsünk egy egyszerű, modellszerű példát erről: egy átlagos távfűtéses lakás éves fogyasztásának díja 100 000 Ft. Ha ez meghaladja a háztartás fizetőképességét, akkor nagy valószínűséggel ez az összeg nem folyik be a társasághoz. 20 000 ilyen háztartás esetében ez a kintlevőség 2000 millió Ft lenne. Ha a BLT 20 000 Ft támogatást nyújt e háztartásoknak, s ezt az összeget az Alapítványon keresztül a szolgáltató biztosítja (20 000 háztartás esetén ennek összege 400 000 millió Ft), azzal, hogy a fennmaradó, fizetendő összeget már meg tudja fizetni az alacsony jövedelmű fogyasztók célcsoportja is, akkor 1600 millió Ft bevétel befolyik ebből a fogyasztói körből is.

(40 000 háztartás) céloztuk meg. A jogosultsági kritériumokat ennek megfelelően alakították ki, maximálisan figyelembe véve azt is, hogy mind a jogosultság (rászorultság) bizonyítása, igazolása, mind pedig az ellenőrzés a lehető legegyszerűbb és panasz mentesebb legyen. Így a távfűtési díjtámogatás esetén az alsó jövedelmi decilis jövedelemhatára jelöli ki a jogosultság határát (a statisztikai becslések és a jövedelembevallások, -igazolások kalkulált hibáival, torzításaival korrigálva), az egyéb díjtámogatások esetében a különböző, központilag szabályozott rendszeres helyi önkormányzati segélyekben részesülők, illetve a valamilyen oknál fogva ilyenben nem részesülő, de igen alacsony jövedelemmel rendelkezők tartoznak a jogosultak közé. (Jellemző e módszer működőképességére, hogy évi 1-2 bejelentéstől eltekintve nem merültek föl kifogások a támogatásban részesülőkre vonatkozóan.)

Az egy háztartásnak jutó támogatás mértékének meghatározásakor fontos szempont, hogy ez az összeg nem lehet túl alacsony (mert akkor nem éri el célját), de nem haladhatja meg az aktuális díjmelés átlagos háztartásra jutó összegét sem. Így a háztartásonkénti támogatás az érintett számlák szerint fizetendő összeg kb. 15–20 százalékát tették ki.

A BLT lényeges jellemzője, hogy ez egy egységes, normatív, ún. nyílt végű támogatás. Vagyis akik a támogatás meghirdetett feltételeinek megfelelnek, azok – valós adatokat tartalmazó kérelem benyújtása esetén – jogosultak a támogatásra, a számlajóváírást 12 hónapon keresztül automatikusan elvégzik. Ez úgy oldható meg, hogy az évente rendelkezésre álló források, a jogosultsági feltételek, a háztartásonkénti támogatási összeg előzetes kalkulációja során eleve némileg több háztartással számolunk, mint ahány háztartás azt ténylegesen igénybe is veszi (a kérelmet beadja, a legintenzívebb tájékoztatási munka mellett is). Ennek következtében a forrásokból évente pénzmaradvány is képződik az Alapítványnál (kezdetben a maradvány elérte a 20 százalékot, majd fokozatosan csökkent, a beüzemeléssel párhuzamosan, jelenleg 5 százalék).

Például a 2002. évi kalkuláció során tudtuk, hogy a 250 000 távfűtéssel ellátott háztartásból a jogosultsági feltételeknek kb. 25 000 háztartás felel meg, az előző évek tapasztalatai alapján mégis 20 000 ténylegesen igénybe vevő háztartással kalkuláltunk előre, s végül 18 000 háztartás adott be érvényes kérelmet (így az óvatos kalkuláció következtében automatikusan keletkezik némi maradvány). Víz-, csatorna-, szemétszállítási támogatásra a budapesti 820 000 háztartásból kb. 45–50 000 háztartás felel meg a jogosultsági feltételeknek. Itt – szintén az előző évek tapasztalatai alapján – 40 000 ténylegesen igénylő háztartással kalkuláltunk, s végül 38 000 háztartás adta be az érvényes igénylését.

A BLT ismertségét, elfogadottságát illetve társadalmi környezetét ilusztrálja a bevezetését követő második évben végzett vizsgálat, melyet a fogyasztói oldal monitorozása érdekében az egyik szolgáltató minden évben elvégeztet.

## HAZAI KÖRKÉP

### A FŐTÁV Rt. fogyasztóinak körében végzett véleménykutatás egyes kérdéseire adott válaszok (Marketing Centrum)

Kérdés	Válasz	%
Hallott-e Ön a díjkompenzációról (BLT)?	igen	63
Hallott-e...(egy főre jutó jövedelem – 12 000 Ft/hó)	igen	78
Tudja-e, hogyan lehet a BLT-t igénybe venni?	igen	86
Egyetért-e azzal, hogy az anyagi okok miatt nem-fizetőket nem szankcionálni kell, hanem valahogyan segíteni?	igen	78
Egyetért-e azzal, hogy a szolgáltató kikapcsolja a fűtést, ha a lakók 50 százaléka nem fizet?	igen	19
Távhődíj-emelés esetén lehet-e, hogy fizetéseképtelenné válnak?	igen	68
Az Ön illetve családjá anyagi helyzete az elmúlt öt évben...?	romlott	77
A következő év őszéig az Önök anyagi helyzete...?	romlani fog	67
A lakásrezi az Ön családi költségvetésének mekkora részét teszi ki?	50 százaléknál több	40
A távfűtési díj az Ön családi költségvetésének mekkora részét teszi ki?	20 százaléknál több	66

A havi rendszeres támogatás említett pénzmaradványa (és kamatai, valamint az Alapítvány egyéb bevételei) terhére kialakítottuk az ún. *hátralékkiegyenlítő támogatás* rendszerét. Ez azoknak a háztartásoknak a megsegítését szolgálja, akik nem tudták kifizetni közüzemi számlájukat. (Az előzőekben ismertetett havi rendszeres díjtámogatásban az is részesülhet, akinek korábbról fizetési elmaradása van, viszont ez nem halmozódik tovább, ha a támogatással csökkentett számlaösszeget elkezdi fizetni.) A hátralékkiegyenlítő támogatás feltételeit az Alapítvány részletesen lefektetett szabályai tartalmazzák. E támogatáshoz kizárólag önkormányzati, vagy megfelelő referenciával rendelkező civil szociális szervezet javaslatára, az ott dolgozó felkészült szociális munkásokkal együttműködve lehet hozzájutni. E támogatás nyújtásának fontos feltétele, hogy a hátralékos ügyfélnek önrészként ki kell fizetnie – akár más segítyből fedezve – a hátralék 50–80 százalékát (attól függően, hogy mikor keletkezett a hátralék).

A hátralékkiegyenlítő támogatás egyik speciális fajtája az ún. *krízis-támogatás*, mely a kilakoltatás veszélyével fenyegetett családok sajátos anyagi megsegítését szolgálja, a lakás elvesztésének megakadályozása érdekében. Ezekben az esetekben a saját rész kifizetésére vonatkozó feltételek jóval enyhébbek.

A különböző támogatási formák a különböző fokú lakásfenntartási nehézségekkel küzdő háztartások közvetlen megsegítését célozzák, egy egymásra épülő rendszerben. Ezt egészítik ki még a következő rendszeres elemek, „modulok”: A Fővárosi Önkormányzat az utóbbi években célzott pályázatokkal támogatta azt, hogy civil szervezeti formában alakuljon ki egy *szociális lakáscsere hálózat*, amely azoknak próbál ingyenes „ingatlanközvetítéssel”, jogi közreműködéssel segíteni, akiknek még segítséggel sincs reményük arra, hogy jelenlegi lakásukat a jövőben fenntartsák, de önmaguk védtelenek és járatlanok az ingatlanpiacon. Szintén kiegészítő

támogatással kellett azt is elősegíteni, hogy az új kihívásoknak megfelelően az önkormányzati családsegítő központokban alkalmazni tudjanak *adósságkezelő tanácsadókat*, a támogatások elbírálásában közreműködő, erre a területre *specializálódott szociális munkásokat és jogászokat*.

A BLT immár többéves működtetése során azt tapasztaltuk, hogy a szolgáltató részvénytársaságok „érzékenysége” a kintlevőségek kezelése iránt igen-igen különböző. Ez függ a szolgáltatás kikapcsolásának, megvonásának lehetőségétől, de függ a szolgáltató piaci helyzetétől, a menedzsment felkészültségétől is, és attól is, hogy mennyire befolyásolja a kintlevőségek nagysága a vállalat nyereségességét. Van olyan szolgáltató, melynél még a számlázási rendszer is igen sok pontatlanságot tartalmaz, a kintlevőségek nyilvántartásáról nem is beszélve, s van olyan szolgáltató is, amelynél – sajátos módon éppen a BLT bevezetésének hatására – komoly technikai fejlesztéseket hajtottak végre e nyilvántartási rendszerek területén, s a BLT hatását is megpróbálják rendszeresen monitorozni.

Ezen elemzések alapján például a távfűtési díjak esetében elmondható, hogy miközben a havi beszedési hatékonyság<sup>5</sup> a nyolcvanas évek végi átlagosan 95 százalékról fokozatosan 80–85 százalékra süllyedt, aközben a BLT-t igénybe vevő háztartások körében ez 97 százalékot tesz ki. Vagyis éppen a fizetőképességgel leginkább küszködők egy részénél sikerült megőrizni a számlák pontos, havi kiegyenlítésének gyakorlatát. A víz-, csatorna-, szemétszállítási és távfűtési díjtámogatással együttesen mintegy 60 000 rászoruló háztartás lakhatási biztonságát, illetve fogyasztó fizetőképességét sikerült megőrizni az elmúlt évek során.

A BLT bevezetése előtt – a támogatási rendszer nélkül meghozott központi árhatósági döntések éveiben – a kintlevőségek radikális növekedésnek indultak, s néhány év alatt kritikus szintre emelkedtek. A hatékonyságmérő elemzések azt mutatják, hogy a BLT – természetesen más intézkedésekkel együttesen – hozzájárult ahhoz, hogy az érintett szolgáltató társaságok „beszedési hatékonysága” (a ténylegesen kifizetett és a fizetendő számlaösszegek aránya) nem romlott tovább drámaian – ezt az arányt legalább is sikerült stabilizálni.

A BLT ugyan megpróbált időben és hatékonyan reagálni a piaczgazdasági átmenet éveiben fölmerült új szolgáltatói-fogyasztói helyzetre, a gazdasági, társadalmi és közigazgatási környezet radikális változásaira, azonban az új helyzet (a GDP immár évről évre növekszik) immár lehetővé és egyben szükségessé is tenné egy *országosan egységes, garantált, megfelelően szabályozott lakásfenntartási támogatási rendszer* bevezetését. A Budapesti Lakásrezsi Támogatás többéves, hatékony költségvetési és panaszmentes működése ehhez egyrészt figyelembe vehető tapasztalatokkal szolgálhat, másrészt egy ilyen változás esetén újra kell majd gondolni magának a Budapesti Lakásrezsi Támogatás rendszerének a további sorát is.

<sup>5</sup> Az adott hónapban kibocsátott számlák összegének hány százaléka folyt be a rendes határidőig.

## HAZAI KÖRKÉP

*A tárgyhavi (márciusi) számlázott összeg és a tárgyhavi hátralék arányának alakulása (1991–1998)<sup>6</sup>*

	1991	1992	1993	1994	1995*	1996	1997	1998
Tárgyhavi számlázott összeg (milliárd Ft)	2,0	3,0	4,0	2,5	2,9	3,9	5,1	5,6
Tárgyhavi hátralék a tárgyhavi számlázott összeg százalékában <sup>7</sup>	8,2	9,4	12,5	20,0	17,2	21,8	19,6	20,7

\*A BLT bevezetésének éve

## II. A hátralékkiegyenlítő és a krízis-támogatásokról

A BLT ahhoz mindenképp hozzájárulhatott, hogy a kilencvenes évek közepén Budapesten elkerülhető legyen a hátralékok robbanásszerű expanziója, azt azonban nem előzhette meg, hogy nagyon sokan mégis fizetési elmaradásba csússzanak, sokaknak mégis növekedjen a hátraléka. A becslések szerint ma legalább 50 ezerre tehető azon budapesti háztartások száma, melyekben hat hónapon túl nyúló hátralékkal rendelkeznek (az említett szolgáltatásokon túl áramdíj-, gázdíj-, lakbér-, vagy társasházi közös költség-hátralékkal).

A BLT, mint említettük, éves, kalkulált maradványának felhasználásaként ezen hátralékos háztartások támogatására alakította ki a Hálózat Alapítvány hátralékkiegyenlítési támogatási rendszerét.

A Hálózat Alapítványhoz eddig (1996. szeptember 1. – 2003. február 3. között) valamivel több mint öt év alatt összesen 16 930 db hátralékkiegyenlítő támogatási kérelem érkezett be, melyek közül 14 336 db kérelemről született pozitív döntés (85%). A 14 336 család részére összesen 1 milliárd 158 millió Ft támogatást ítélt oda a kuratórium a Támogatási Szabályzat szerint. A megítélt hátralékkiegyenlítő támogatások legnagyobb részét a FÓTÁV Rt. kintlevőségei tették ki (465 M Ft), illetve a víz-, csatorna-, szemétdíj kintlevőségeket (336 M Ft). Az ún. krízis-támogatások keretében mintegy 148 M Ft lakbér-hátralék kiegyenlítéséről született döntés (13%) az érintettek kilakoltatásának elkerülése érdekében. Ez utóbbi támogatásra az alapítványi egyéb bevételek, illetve a kamatok nyújtanak fedezetet.

A Hálózat Alapítvány ún. krízis-támogatást nyújt azokban az esetekben, amikor a lakbérhátralék miatt felmondják a lakásbérleti szerződést,

<sup>6</sup> Az adatok csak tendenciák értelmezésére alkalmasak, együttesen tartalmazzák az érintett szolgáltatók lakossági számláinak összegét és néhány más szolgáltatás összegeit is. Márciusban már általában érzékelhető az év eleji árváltozások hatása, s ezek egyben ún. téli nagyszámlák. Forrás: Díjbeszedő Rt. és saját számítás

<sup>7</sup> Ez a viszonyszám mutatja leginkább a BLT közvetlen hatását, egyben közvetlen hatást gyakorol a szolgáltatók likviditási helyzetére. Ugyanakkor az is nagyon lényeges, hogy 3-6-12 hónapon keresztül hogyan alakul a beszedettség, hogyan változik az ún. határidőn túli kintlevőségek, illetve a már behajthatatlan követelések volumene és aránya. (E kintlevőségek volumene – az áremelkedéssel párhuzamosan növekszik, azonban éves árbevételhez viszonyított arányuk nem haladja meg az 5 százalékot).

s kilakoltatásra kerülne sor. Tekintettel a krízishelyzetre, ilyenkor nincs mód kötelező saját részt előírni a kérelmezőknek, ugyanakkor az Alapítvány a kamatokat ebben az esetben nem támogatja, hanem „elvárja” a vagyongazdálkodóktól, hogy a hátralék kifizetése „ellenében” erről lemondjanak. Természetesen csak akkor kerülhet sor ilyen támogatás tényleges folyósítására, ha a vagyongazdálkodó visszavonja a felmondást.

A Hálózat Alapítvány kuratóriuma minden hónapban ülést tart és dönt a beérkezett kérelmekről. A kérelmek beadását aprólékos előkészítés előzi meg, melynek során a helyi segítő szolgálat szociális munkása (sokszor az erre a munkára kiképzett, specializált ún. adósságkezelő tanácsadó) és az adós ügyfél együttműködésében kialakítják az adósságrendezés módjait. A részletes – a szociális helyzetre, okokra, indoklásra, adósságra kiterjedő – kérelmek közül a 100 000 Ft feletti támogatási összegre, illetve az ún. krízis-támogatásokra irányuló kérelmek adatainak egy részét 1999 februárja óta elektronikus formában is rögzítik, a kuratórium döntéseinek elősegítés érdekében. 1999 februárja és 2002 júniusa között, vagyis mintegy három és fél év alatt 1589 olyan család fordult az Alapítványhoz, melyeknek a vagyongazdálkodó felmondta a lakásbérletét, s melyeknél csak a krízis-támogatással lehetett megakadályozni, hogy a család valóban az utcára kerüljön. Ugyanebben az időszakban 1540 olyan nagyhátralékos család fordult az Alapítványhoz, akik több mint 100 000 Ft támogatás megítélését kérvényezték. Ennek a 4029 családnak az elektronikus formában rögzített adatait elemezzük a következőkben. (Az eddigi összes, 16 930 kérelmező család közül a korábbi kérelmezők adatait, illetve a 100 000 Ft-nál kisebb támogatási igényt benyújtók adatait (76%) elektronikus formában nem mentették el.)<sup>8</sup>

A hónapról hónapra beérkező kérelmek időbeli alakulását igen sok tényező befolyásolja. A krízis-támogatási kérelmek általában néhány, jól meghatározható kerületből érkeznek, ahol éppen „kilakoltatási hullám”, akció veszi kezdetét. Azután a más kerületben lakókra kerül sor. Több év átlagában az mondható, hogy az ilyen esetek száma nem növekszik, 1999–2000-hez képest inkább csökken, nagy hullámzásokkal, váratlan fordulatokkal. A 100 000 Ft feletti támogatást igénylők számának időbeli alakulása inkább mutat egyfajta stabil, lassú növekedést – szintén nagy havi hullámzásokkal –, ami részben az eladósodott háztartások hátralékhalmozódására, a havi rezsizségekre nominális növekedésére, részben pedig a budapesti adósságkezelő támogató hálózat fokozatos bővülésére vezethető vissza.

### *Kiszorítás kerületi szinten*

A hónapról hónapra beérkező krízis-támogatási kérelmek egyfajta képet adnak arról, hogy miként alakulnak Budapesten a lakbér (és csatlakozó rezsizsége) elmaradásából adódó felmondások, kilakoltatásra irányuló felszólítások. A kerületek közötti eltérés rendkívül jelentős ebből a szempontból. A kilakoltatás előtt álló családok kérelmeinek a 87 százaléka hét

<sup>8</sup> Az adatok feldolgozásában segítségemre volt Komka Norbert és Kulinyi Luca.

## *HAZAI KÖRKÉP*

kerületből érkezett. Ezek részben a hagyományos „bérlakásos” kerületek (Terézváros, Józsefváros, Kőbánya, Angyalföld), részben a néhány tömbszerű slumosodó bérlakásos lakóteleppel rendelkező kerületek (Zugló, Rákoskeresztúr, Pesterzsébet). A legsúlyosabb a helyzet Angyalföldön és Józsefvárosban, ahonnan átlagosan havi 8–10 krízis-kérelem is beérkezik. A többi 16 kerületből egyáltalán nem, vagy csak elvétve érkeznek ilyen

kérelmek. Emögött kétféle tendencia húzódik meg: vannak helyhatóságok, ahol nem akkora a probléma, vagy nem élnek a lakásbérleti jogviszony felmondásának eszközével, s vannak helyhatóságok, ahol a bajba kerülteknek szinte nincs kihez fordulniuk, vagy a vagyongekezelő még a Hálózat Alapítvány hátralékkiegyenlítő ajánlata alapján sem hajlandó lemondani a kamattartozásról, illetve eltekinteni a kilakoltatás végrehajtásától.

Mintegy öt év kérelmei alapján azt tapasztaltuk, hogy a kerületek rendkívül szigorú és nehezen követhető *kizáró* feltételeket alkalmaznak a *lakásfenntartási támogatás* szabályozásánál, megítélésénél, viszont ha valakinek – aki mégis megfelel a feltételeknek – ugyanakkor hátraléka keletkezik, akkor annak eleve nem nyújtanak lakásfenntartási támogatást. A Hálózat Alapítványhoz eljuttatott környezattanulmányokból pontosan megállapítható, hogy számos olyan család, amely erőteljesen rászorult a támogatásra az elmúlt években, ennek ellenére nem kapott támogatást a kerületi önkormányzattól, s pontosan nyomon követhető, hogy gyakran emiatt (is) egyenes út vezetett a felmondáshoz – amikor már legfeljebb csak a Hálózat Alapítvány segítségére számíthattak...

Ettől lényegesen eltérő a 100 000 Ft feletti támogatási kérelmek területi megoszlása. Az ilyen kérelmeknek is mintegy a *70 százalék* összesen hat kerületből érkezett. Ezek azonban egészen más kerületek, a „nagy lakótelepes” kerületek (Óbuda, Újpest, Újpalota, Pestszentlőrinc, Kispest, Csepel). Az e területekről beérkező – 100 000 Ft feletti – támogatási kérelmek esetében az egy háztartásra jutó átlagos hátralékösszeg több mint félmillió Ft.

#### *A kilakoltatás előtt álló és a nagyhátralékos családok és lakásaik*

Korábbi írásunkban<sup>9</sup> többek között bemutattuk, hogy ugyan a lakosság mintegy 12 százaléká folyamatosan nem képes önerejéből kifizetni a havi lakásfenntartási költségeket, lakásfenntartási támogatásban legfeljebb a háztartások 3 százaléká részesül. Azt is részletesen elemeztük, hogy a helyi önkormányzatok milyen szabályozási technikákon keresztül szorítják ki a támogatásra szorulókat egyes csoportjait a támogatáshoz jutásból. A Hálózat Alapítvány adatai részben abba is bepillantást engednek, hogy kik is – vagyis milyen lakásokban élők, milyen jövedelemmel rendelkezők stb. – azok, akik a támogatásokból nem, legfeljebb a retorziókból részesülhetnek.

A lakbérhátralék miatt kilakoltatás előtt álló családok *56 százalék* kicsi, 40 m<sup>2</sup>-esnél kisebb lakásban él; csupán *14 százalékuk* lakásának mérete haladja meg a 60 m<sup>2</sup>-t. Ezeknek a lakásoknak több mint a fele (56%) egyszobás. Az 1600 kilakoltatás előtt álló családból mindössze 120 lakása volt 3 (vagy annál több) szobás. A kilakoltatás előtt álló családok laká-

<sup>9</sup> Győri Péter: A szubszidiaritás útja is kirekesztéssel van kikövezeve. Működik-e a lakhatás megőrzését szolgáló támogatási-szabályozási rendszer ma Magyarországon? Készült az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium Szociális Stratégiai Önálló Osztály „Társadalmi befogadás 2002.” kutatási programja keretében. 2003.

sainak 40 százaléka komfortnélküli, vagy félkomfortos lakás. Ezek a lakások – szinte kizárólag – önkormányzati tulajdonú lakások (a kilakoltatás természetéből adódóan). Összefoglalva: kiket lakoltatnának ki az önkormányzatok? Többségében kis alapterületű, egyszobás, nem komfortos lakásban lakókat, kisebb részben közepes alapterületű, másfél, két szobás, komfortos-összkomfortos lakásokban lakó családokat.

A nagyhátralékosokat nem pusztán az jellemzi, hogy egészen más területen, hanem az is, hogy egészen más lakásokban laknak. E lakások szinte kivétel nélkül (96%) összkomfortos, távfűtéses lakások, melyek több mint két lakószobából állnak (a félszobákat is ideszámítva 97%), s általában közepes alapterületűek (40–80 m<sup>2</sup>-es 87%).

Más-más háztartástípus jellemző a kétféle hátralékos csoportra. A kis, komfortnélküli lakásokban lakó, kilakoltatás előtt álló háztartások több mint negyede (28%) egyszemélyes háztartás, több mint fele (51%) legfeljebb két főből álló mikroháztartás. A közepes méretű, összkomfortos lakásokban élő nagyhátralékosok között alig találunk egyszemélyes háztartást (3%). Itt a 3-4-5 fős családok a jellemzőek (66%), de közel egyötödük (18%) ennél is népesebb család (a másik csoport 7 százaléka tartozik e népesebb csoportba).

Az ún. nagycsaládosok (ahol 3 vagy több kiskorú gyermeket nevelnek) a krízis-támogatást kérők körében nagyobb arányt képviselnek (12%) a lakótelepi lakásokban lakó családokhoz képest (8%), bár a lakótelepi csoportban több a gyerekes család (63%), zömük azonban „csak” egy-két gyermeket nevel. A Hálózat Alapítvány által ebben a periódusban támogatott két vizsgált csoportban összesen 3274 kiskorú gyermek élt, ebből 1619 gyermek olyan családban, melyeknek már felmondták a bérleti szerződését, s támogatás hiányában az utcára lakoltatták volna ki őket.

A széles körben elterjedt közvélekedéssel ellentétben nem kevés azon hátralékos háztartások aránya sem, ahol nyugdíjasok élnek. A krízis-támogatást kérő háztartások 30 százalékában, a 100 000 Ft feletti támogatást kérő háztartások 36 százalékában élnek nyugdíjasok. Az érintett családok igen súlyos helyzetét mutatja, hogy a 100 000 Ft feletti támogatást kérő háztartások 60 százalékában egyáltalán nincs aktív kereső, s e csoport másik 36 százalékában egy aktív keresőt találunk – miközben e lakótelepi lakások fenntartásához már 15 évvel ezelőtt is a kétkeresős családmodell illeszkedett. Ennél még rosszabb a helyzet a krízis-támogatást kérők körében, ahol a háztartások több mint felében (56%) nincs aktív kereső, másik egynegyedében (28%) csak egy aktív keresőt találunk. Mindkét hátralékos csoportban a gondok sokszor a munkanélküliséggel párosulnak. Jelenleg a vizsgált háztartások 53, illetve 45 százalékában (krízis-helyzetű, illetve nagyhátralékos) él aktív korú munkanélküli személy, de a beszámolókból jól látható, hogy a családok ennél jóval nagyobb részének kellett szembenéznie hosszabb-rövidebb időszakon keresztül a munkanélküli helyzetből adódó egzisztenciavesztéssel, ezen belül a hátralékos válással.

### *A családok jövedelme, a lakásfenntartási kiadások*

Ezek után nem meglepő, hogy mindkét hátralekos csoportban nagyon alacsony jövedelmeket találunk. „Önhibásak-e”, vagy sem, s hogy mennyire a hátralekosok, azon el lehet vitatkozni, az azonban tény, hogy többségük mélyen a létminimum alatt él, évek óta. A lakbérhátralék miatt kilakoltatás előtt állók a város nagyon szegény családjai köréből kerülnek ki, 70 százalékuk egy főre jutó jövedelme nem haladta meg a havi 20 ezer Ft-ot a kérelem beadásakor, 94 százalékuk egy főre jutó havi jövedelme kevesebb volt 30 ezer Ft-nál. A jóval drágább lakásokban élő nagyhátralekosok körében is hasonló a helyzet: 96 százalékuknak 30 ezer Ft-nál, 63 százalékuknak 20 ezer Ft-nál alacsonyabb egy főre jutó jövedelemből kellett gazdálkodnia.

Miközben e zömében nagyon alacsony jövedelmű családok pénzbevételei kevésbé térnek el egymástól, a két csoport lakásainak különbözőségéből adódóan a lakásfenntartási kiadásaik lényegesen eltérőek. A kicsi, komfortnélküli lakásokban lakó, kilakoltatás által fenyegetett családok lakáskiadásai másokéihoz képest alacsonyak: többségük (52%) ilyen kiadásai 5–15 ezer Ft között mozogtak a kérelem beadásakor, s e kiadások csak minden tizedik esetben haladták meg a havi 25 ezer Ft-ot. Ezzel szemben az összkomfortos lakásokban lakó nagyhátralekosok töredéke (8%) közölte, hogy havi 15 ezer Ft-nál alacsonyabb lenne a lakásfenntartás költsége, nagy részüknek (71%) 15–30 ezer Ft közötti havi lakáskiadásokat kellene kifizetnie, egy ötödük esetében a havi 30 ezer Ft-ot is meghaladnák ezek a terhek.

A lakásfenntartás költségei a kilakoltatás előtt állók körében többnyire (73%) meghaladják a család jövedelmének 25 százalékát, minden ötödik esetben a családi jövedelem több mint felét e kiadások vinnék el. A nagyhátralekosok esetében elvéve (8%) találunk olyanokat, ahol a családi jövedelem 25 százaléka alatt lenne a lakásfenntartási kiadások aránya, itt közel minden második család (48%) jövedelmének több mint a felét teszi ki e kiadások, minden ötödik család esetében a jövedelmek 75 százalékát is meghaladják a lakáskiadások. Olyan deficit háztartásokkal is találkozhatunk, ahol a kifizetendő lakásfenntartási kiadások önmagukban nagyobb összeget tesznek ki, mint a háztartás teljes havi jövedelme (és emellett még pl. táplálkozni is kellene).

Mint láttuk, az egy főre jutó havi 20–30 ezer Ft-os jövedelmek feléről, háromnegyedéről van szó. Ezeknek az embereknek sokszor gyakran kevesebb mint 10 ezer Ft-ból kellene életben maradniuk – miközben fizetnék a lakáskiadásokat. Nem tudják fizetni – ezért állnak kilakoltatás előtt...

És ezek a családok rendre nem jutnak hozzá a helyi önkormányzattól a lakásfenntartási támogatáshoz. A fővárosi kerületek szinte mindegyike kizárja a támogatásból azokat, akik fizetési elmaradásban vannak, de ennek ésszerű magyarázatát máig nem adta meg senki. Eközben a kérelmek sokaságából az is rendre kiderül, hogy az eladósodást megelőzően sem jutottak helyi támogatáshoz ezek a családok, ami hatékonyan elősegítette, hogy hátralekossá váljanak, s hogy ezért majd kilakoltassák őket.

Bár az érintett családok jövedelmei alapján nem sok kétségünk lehet

### *HAZAI KÖRKÉP*

afelől, hogy a Hálózat Alapítvány által nyújtott támogatások társadalmi értelemben „célzottaknak” tekinthetőek, ezt is ellenőriztük. Ez azt mutatja, hogy a nagyhátralekosoknak nyújtott támogatások 61 százalékát a 20 ezer Ft alatti egy főre jutó jövedelemmel rendelkező családok kapták, e támogatások 96 százaléka (366 millió Ft) a 30 ezer Ft/fő alatti jövedelemmel rendelkezőkhöz jutott. A krízis-támogatások 69 százalékát a 20 ezer Ft/fő jövedelemmel, 95 százalékát (204 millió Ft) a 30 ezer Ft/fő jövedelemmel rendelkező családok kapták a vizsgált időszakban.

### *A kilakoltatásra okot adó lakbérhátralékok és a nagyhátralékok*

A különböző komfortfokozatú lakásokban (egyébként, mint tudjuk, a különböző kerületekben is) más és más a lakbér, igencsak eltérő a hátralékok mértéke is, s bizony rendkívül eltérő – adataink alapján biztosan állíthatjuk, hogy teljességgel kiszámíthatatlan – az az összeg, amely esetében valakinek valahol felmondják a lakásbérleti szerződését. A Hálózat Alapítványhoz forduló, kilakoltatással fenyegetett családok 15 százalékának kevesebb, mint 50 ezer Ft hátraléka volt, miközben 25 százalékuk már 200 ezer Ft-nál is több lakbérrel tartozott, amikor felmondanak nekik. A krízis-támogatást kérelmezők felének több mint 100 ezer Ft a lakbérhátraléka. A nagyhátralékosok többségének (62,1%) hátraléka a kérelem beadásakor már meghaladta a 400 ezer Ft-ot, s vannak családok, ahol a hátralék már az egymillió forintot is felülmúlja. Ezek a családok zömmel saját tulajdonú, összkomfortos lakásban laknak, a kilakoltatás őket közvetlenül nem fenyegeti.

Bár semmilyen összefüggést nem sikerült találnunk a hátralék nagysága és a kilakoltatási szándék között, vagy ha igen, az inkább egyfajta fordított összefüggés: ott, ahol a leggyakoribbak a felmondások, átlagosan a legalacsonyabb a kilakoltatásra váró családok lakbérhátraléka (Térezváros, Józsefváros, Kőbánya, Angyalföld, Zugló). Azt is mondhatnánk, hogy ezek a „legszigorúbb” önkormányzatok sokszor már néhány tízezer forintos hátraléknál kitennék a családot. (Rendre találkozunk 3-4 ezer forint lakbérhátralékot felhalmozó, kilakoltatásra váró családokkal.) Ismét hangsúlyozzuk, nagyon rossz lakásban élő, nagyon alacsony jövedelmű, helyi lakásfenntartási támogatásban mégsem részesülő családokról van szó. A 100 000 Ft feletti támogatási igénnyel jelentkező háztar-

## HAZAI KÖRKÉP

tások átlagos hátraléka rendre, minden kerületben többszöröse a kilakoltatás előtt álló családok átlagos hátralékának.

### *Megítélt támogatási összegek kerületenként*

A vizsgált időszak alatt – 1999 eleje és 2002 közepe között – a Hálózat Alapítvány 217 millió Ft-ot folyósított a krízis-támogatásokra, és 387 millió Ft-ot a 100 000 Ft feletti támogatási kérelmekre (összesen 604 millió Ft támogatás). A krízis-támogatások sajátos konstrukciót jelentenek az Alapítvány támogatásai körében, mivel ebben az esetben kötelező önrész nincs előírva (bár előfordul ilyen kérelem is), éppen azért, hogy ennek hiánya ne vezethessen a tényleges kilakoltatáshoz. A támogatási összeg lényegében a bérbeadóhoz, a kerületi vagyongazdálkodóhoz folyik be, hátralékkiegyenlítésként. A legnagyobb ilyen összeg a józsefvárosi vagyongazdálkodó kasszáját gyarapította, közel 41 millió Ft-tal. Az angyalföldi, rákoskeresztúri, pesterzsébeti vagyongazdálkodók közel 30–30 millió Ft összegű behajthatatlan kintlévőséghez jutottak hozzá ezen az úton (összesen ez mintegy 800 család lakhatása megőrzésének az ára volt), Terézváros, Kőbánya, Zugló vagyongazdálkodói 20–20 millió Ft körüli összeghez jutottak hozzá ugyancsak ezen az úton.

Más a helyzet a 100 000 Ft feletti támogatási kérelmeknél. Ezek a hátralékok legnagyobb részt a távfűtéshez kötődnek, vagyis a Fővárosi Távfűtő Művek Rt. kintlévőségei. A többi támogatáshoz hasonlóan itt kötelező önrész is van, vagyis ezekben az esetekben a megítélt támogatás tényleges folyósításának előfeltétele, hogy az ügyfél az előírt saját részt befizesse. Az újpesti és csepeli lakótelepek lakói igényelték a legnagyobb összegű támogatást ebben a három éves időszakban (61 és 59 millió Ft-ot), de az óbudai, újpalotai, kispesti lakótelepeken élők is több mint 40–40

millió Ft-nyi támogatást kértek és kaptak. A Hálózat Alapítvány összesen 387 millió Ft-nyi támogatása (csak a 100 000 Ft feletti támogatást igénylők körében) az önrészek befizetésével együtt nem kevesebb, mint 828 millió Ft-nyi kintlevőség rendezését eredményezte. (Ez máshonnan nézve megfelel annak, mintha a FŐTÁV Rt. (vagy a Díjbeszedő Rt.) a 828 millió Ft-os behajthatatlan kintlevőség-állományát 53 százalékos áron eladta volna – lényegében behajtási költségek nélkül).

Elemzésünk elején említettük, hogy a vizsgált háztartások a Hálózat Alapítvány által támogatott hátralékos háztartásoknak csak egy részét teszik ki. Az összes hátralékos háztartás részére nem 604 millió Ft, hanem 1 milliárd 173 millió Ft támogatást nyújtott az Alapítvány. Említettük, hogy ennek az összegnek a végső forrását maguknak a szolgáltatóknak a befizetései, illetve azok kamata biztosította. Az elemzés alapján mintegy 800 millió – 1 milliárd Ft-ra tehető az az összeg, melyet ezen túlmenően a Hálózat Alapítvány támogatási rendszere „megmozdított”, amit saját részként az adós háztartások az adósságrendezés keretében befizettek. Ezzel valamelyest enyhült az adósság-nyomás az érintett háztartásokon, enyhült a szolgáltatók kintlevőségeinek növekedési üteme, de nem enyhült, hanem inkább növekedett a szociális szektorban közreműködő adósságkezelő tanácsadókra nehezedő nyomás. Nekik a haszonból eddig a munka jutott.

Györi Péter, Budapesti Módszertani Szociális Központ, e-mail: gyori\_peter@yahoo.com

**HAZAI KÖRKÉP**

**1–13. táblázat A Hálózat Alapítványtól krízis-támogatást, illetve százezer Ft feletti támogatást igénylők összetétele a vizsgált tényezők szerint**

A lakás... ...komfortfokozata	Krízis-támogatások			Százezer Ft feletti		
	Háztartások száma	Százalék	Kumulált százalék	Háztartások száma	Százalék	Kumulált százalék
Összkomfort	416	26,2	26,2	1474	95,7	95,7
Komfort	542	34,1	60,3	42	2,7	98,4
Félkomfort	183	11,5	71,8	17	1,1	99,5
Komfortnélküli	448	28,2	100,0	7	0,5	100,0
...mérete (m <sup>2</sup> )	Háztartások száma	Százalék	Kumulált százalék	Háztartások száma	Százalék	Kumulált százalék
- 20	59	3,7	3,7	12	0,8	0,8
20 – 40	839	52,8	56,5	188	11,8	13,0
40 – 60	455	28,6	85,1	882	12,0	70,3
60 – 80	185	11,6	96,8	428	26,9	98,1
80 –	51	3,2	100,0	30	1,9	100,0
...fűtése	Háztartások száma	Százalék	Kumulált százalék	Háztartások száma	Százalék	Kumulált százalék
Nincs	19	1,2	1,5	1	0,1	0,1
Központi	371	23,3	24,5	1421	95,0	95,1
Gáz+hagyományos	813	51,2	75,7	50	3,3	98,4
Villany	329	20,7	96,4	4	0,3	98,7
Vegyes	57	3,6	100,0	20	1,3	100,0
...szobaszáma (egész+fél)	Háztartások száma	Százalék	Kumulált százalék	Háztartások száma	Százalék	Kumulált százalék
1	884	55,6	55,6	49	3,1	3,1
1+1	191	12,0	67,7	80	5,0	8,1
1+2 v. 3	36	2,3	69,9	667	42,0	50,1
2	320	20,1	90,1	13	0,8	50,9
2+1 v. 2	38	2,4	92,4	545	34,3	85,2
3 v. több	120	7,6	100,0	218	13,8	100,0
A családban... ...az együttélők száma (fő)	Háztartások száma	Százalék	Kumulált százalék	Háztartások száma	Százalék	Kumulált százalék
1	449	28,3	28,3	49	3,1	3,1
2	366	23,0	51,3	207	13,0	16,1
3	304	19,1	70,4	342	21,5	37,6
4	231	14,5	85,0	356	22,4	60,0
5	133	8,4	93,3	356	22,4	82,4
6 v. több	106	6,9	100,0	278	17,6	100,0
...az aktív keresők száma	Háztartások száma	Százalék	Kumulált százalék	Háztartások száma	Százalék	Kumulált százalék
0	890	56,0	56	639	40,2	40,2
1	441	27,8	83,8	566	35,6	75,8
2	167	10,5	94,3	275	17,3	93,1
3	61	3,8	98,1	69	4,3	97,5
4 v. több	30	2,0	100,0	40	2,5	100,0
...a kiskorú gyerekek száma	Háztartások száma	Százalék	Kumulált százalék	Háztartások száma	Százalék	Kumulált százalék
0	690	43,4	43,4	596	37,5	37,5
1	491	30,9	74,3	552	34,7	72,2
2	225	14,2	88,5	308	19,4	91,6
3	107	6,7	95,2	84	5,3	96,9
4 v. több	76	4,8	100,0	49	3,2	100,0

Győri: Szemben az árral...

...a nyugdíjasok száma	Krisis-támogatások			Százezer Ft feletti		
	Háztartások száma	Százalék	Kumulált százalék	Háztartások száma	Százalék	Kumulált százalék
0	1049	66,0	66,0	882	55,5	55,5
1	480	30,2	96,2	558	35,1	90,6
2 v. több	60	3,8	100,0	149	9,5	100,0
...a munkanélküliek száma	Háztartások száma	Százalék	Kumulált százalék	Háztartások száma	Százalék	Kumulált százalék
0	745	46,9	46,9	867	54,6	54,6
1	648	40,8	87,7	531	33,4	88,0
2	167	10,5	98,2	152	9,6	97,5
3 v. több	29	1,9	100,0	38	2,5	100,0
Egy főre jutó jövedelem (ezer Ft)	Háztartások száma	Százalék	Kumulált százalék	Háztartások száma	Százalék	Kumulált százalék
Nincs	13	0,8	0,8	0	0	0
1 - 10	225	14,3	15,1	156	10,2	10,2
10 - 20	873	55,4	70,5	803	52,4	62,6
20 - 30	373	23,7	94,2	514	33,6	96,2
30 -	91	5,8	100,0	58	3,8	100,0
A havi lakbér (ezer Ft)	Háztartások száma	Százalék	Kumulált százalék	Háztartások száma	Százalék	Kumulált százalék
Nincs lakbér	0	0	0	850	53,5	53,5
0-2	243	15,3	15,3	26	1,6	55,1
2-4	454	28,6	43,9	100	6,3	61,4
4-6	363	22,8	66,7	181	11,4	72,8
6-8	236	14,9	81,6	177	11,1	84,0
8-10	149	9,4	90,9	139	8,7	92,7
10-	144	9,1	100,0	154	9,7	100,0
A havi lakás-kiadások (ezer Ft)	Háztartások száma	Százalék	Kumulált százalék	Háztartások száma	Százalék	Kumulált százalék
0-5	120	7,6	7,6	34	2,2	2,3
5-10	444	28,0	35,5	92	6,0	8,3
10-15	387	24,4	59,9	309	20,1	28,3
15-20	282	17,8	77,6	455	29,6	57,9
20-25	184	11,6	89,2	348	22,6	80,5
25-30	106	6,7	95,9	160	10,4	90,9
30-	65	4,1	100,0	140	9,1	100,0
Lakáskiadások az összjövedelem arányában (%)	Háztartások száma	Százalék	Kumulált százalék	Háztartások száma	Százalék	Kumulált százalék
0-25	432	27,4	27,4	117	7,6	7,8
25-50	675	42,9	70,3	681	44,5	52,2
50-75	301	19,1	89,5	425	27,7	80,0
75-100	88	5,6	95,0	168	11,0	90,9
100-	78	4,9	100,0	139	9,0	100,0
Együtt	1589	100,0		1540	100,0	

*HAZAI KÖRKÉP*

*Győri: Szenben az árral...*

*HAZAI KÖRKÉP*

14. táblázat A Hálózat Alapítványtól krízis-támogatást, illetve százezer Ft feletti támogatást igénylők hátralékának és támogatásának összege, kerületek szerint

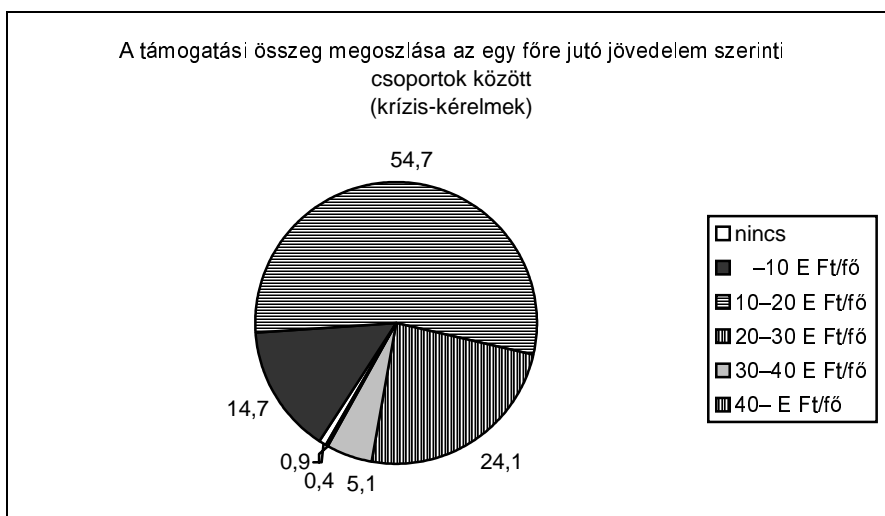
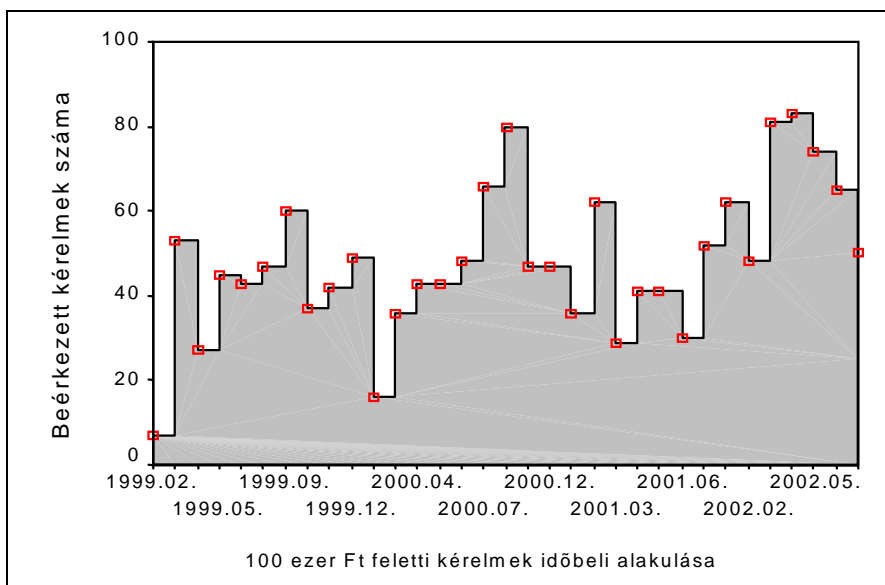
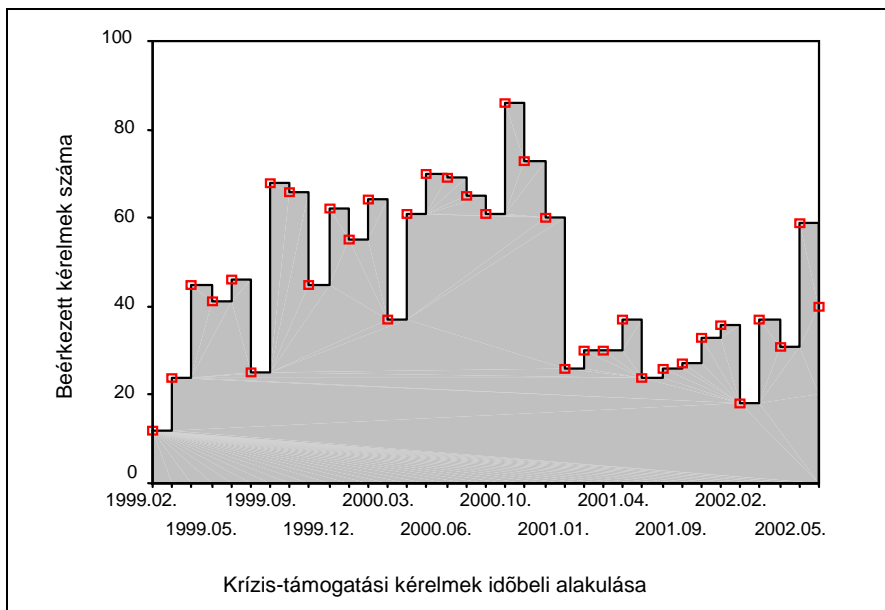
Kerület	Krízis-kérelmek			100 000 Ft feletti kérelmek					Együttes összeg (Ft)
	Hátralék = kapott támogatás Átlag (Ft/db)	db	Összeg (Ft)	Átlag (Ft/db)	Hátralék db	Összeg (Ft)	Átlag (Ft/db)	Kapott támogatás Összeg (Ft)	
1	292 407	3	877 223	214 646	1	214 646	108 130	108 130	985 353
2	0	0	0	244 073	3	732 221	136 622	409 867	409 867
3	376 143	14	5 266 012	545 172	178	97 040 632	256 447	45 647 600	50 913 612
4	0	0	0	568 611	236	134 192 218	259 097	61 147 044	61 147 044
5	250 000	1	250 000	323 476	5	1 617 384	166 311	831 557	1 081 557
6	100 678	176	17 719 429	253 311	2	506 622	127 040	254 080	17 973 509
7	122 112	39	4 762 406	343 695	6	2 062 173	142 741	856 451	5 618 857
8	136 283	299	40 748 668	388 973	10	3 889 736	169 317	1 693 178	42 441 846
9	99 362	82	8 147 704	515 085	27	13 907 301	263 728	7 120 670	15 268 374
10	140 679	155	21 805 247	443 457	72	31 928 959	187 508	13 500 598	35 305 845
11	0	0	0	503 866	72	36 278 379	246 514	17 749 075	17 749 075
12	67 222	4	268 891	0	0	0	0	0	268 891
13	110 728	256	28 346 445	465 724	61	28 409 199	224 545	13 697 272	42 043 717
14	139 210	149	20 742 296	474 806	65	30 862 426	208 547	13 555 614	34 297 910
15	208 259	32	6 664 293	492 685	176	86 712 608	231 697	40 778 787	47 443 080
16	93 598	1	93 598	524 846	4	2 099 384	348 358	1 393 432	1 487 030
17	229 972	129	29 666 389	508 795	58	29 510 160	241 152	13 986 862	43 653 251
18	248 891	1	248 891	549 850	118	64 882 417	263 243	31 062 675	31 311 566
19	255 485	1	255 485	630 369	154	97 076 922	311 181	47 921 970	48 177 455
20	261 415	106	27 710 042	533 303	46	24 531 940	248 559	11 433 731	39 143 773
21	282 917	9	2 546 260	600 393	220	132 086 460	266 611	58 654 500	61 200 760
22	184 603	5	923 018	405 564	23	9 327 978	201 449	4 633 345	5 556 363
23	0	0	0	239 435	2	478 871	122 586	245 172	245 172
Együtt	148 455	1462	21 7042 297	538 238	1539	828 348 636	251 255	386 681 610	603 723 907

15. táblázat A Hálózat Alapítóánytól krízis-támogatást, illetve százezer Ft feletti támogatást igénylők hátralékának és támogatásának összege, az egy főre jutó jövedelem szerint

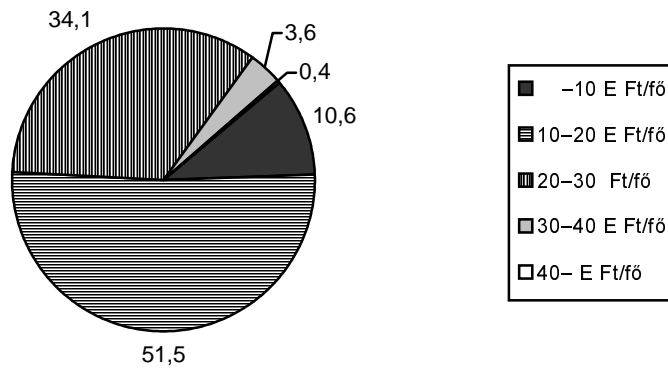
Egy főre jutó jövedelem (ezer Ft/fő)	Krízis-kérelmek			100 000 Ft feletti kérelmek					
	Háztartások száma	Hátralék = kapott támogatás Összeg (Ft)	%	Háztartások száma	Hátralék Összeg (Ft)	%	Háztartások száma	Kapott támogatás Összeg (Ft)	%
nincs	13	1 987 493	0,9						
-10 E Ft/fő	206	31 663 574	14,7	156	86 908 142	10,6	156	40 633 465	10,6
10-20 E Ft/fő	796	11 8071 459	54,7	803	423 716 680	51,5	803	194 704 492	50,7
20-30 E Ft/fő	347	52 048 533	24,1	514	280 465 064	34,1	514	132 545 694	34,5
30-40 E Ft/fő	77	10 998 361	5,1	54	29 360 487	3,6	54	14 588 067	3,8
40- E Ft/fő	9	962 557	0,4	4	3 086 642	0,4	4	1 626 477	0,4
Együtt	1448	215 731 977	100,0	1 531	823 537 015	100,0	1 531	384 098 195	100,0

16. táblázat A Hálózat Alapítóánytól krízis-támogatást, illetve százezer Ft feletti támogatást igénylők hátralékának összege

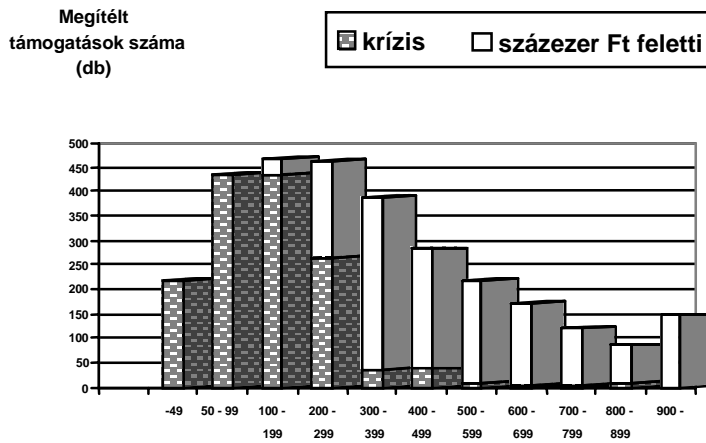
		Hátralékösszeg (ezer Ft)											
		-49	50-99	100-199	200-299	300-399	400-499	500-599	600-699	700-799	800-899	900-	Együtt
Krízis-kérelmek	db	221	434	435	265	36	40	11	6	6	8		1462
	%	15,1	29,7	29,8	18,1	2,5	2,7	0,8	0,4	0,4	0,5		100,0
100 ezer Ft feletti kérelmek	db			32	199	353	243	208	166	114	78	147	1540
	%			2,1	12,9	22,9	15,8	13,5	10,8	7,4	5,1	9,5	100,0
Együtt	db	221	434	467	464	389	283	219	172	120	86	147	3002
	%	7,4	14,5	15,6	15,5	13,0	9,4	7,3	5,7	4,0	2,9	4,9	100,0



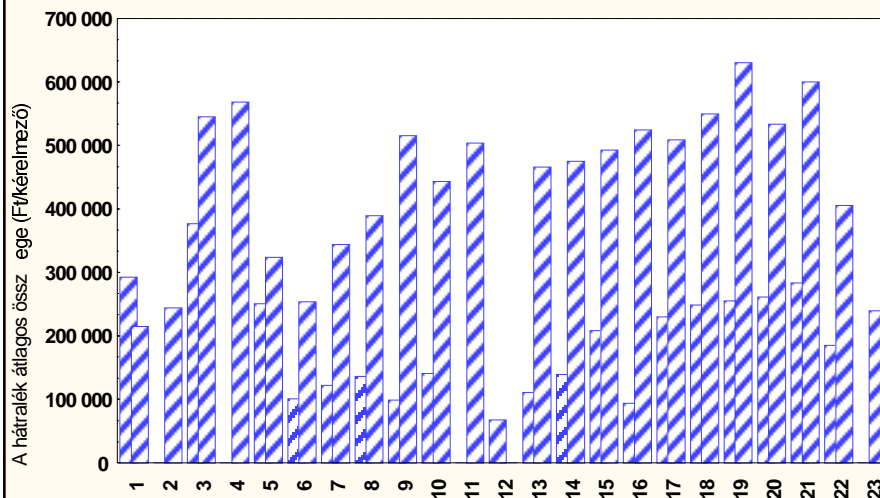
A támogatási összeg megoszlása az egy főre jutó jövedelem szerinti csoportok között (százezer Ft feletti)



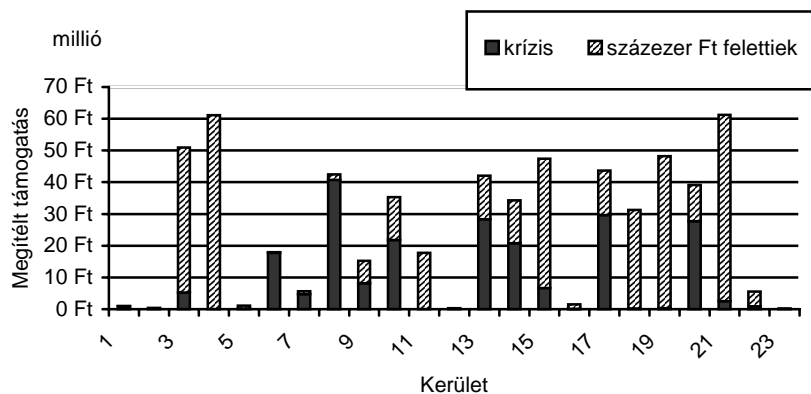
A megítélt támogatások számának megoszlása a támogatás mértéke

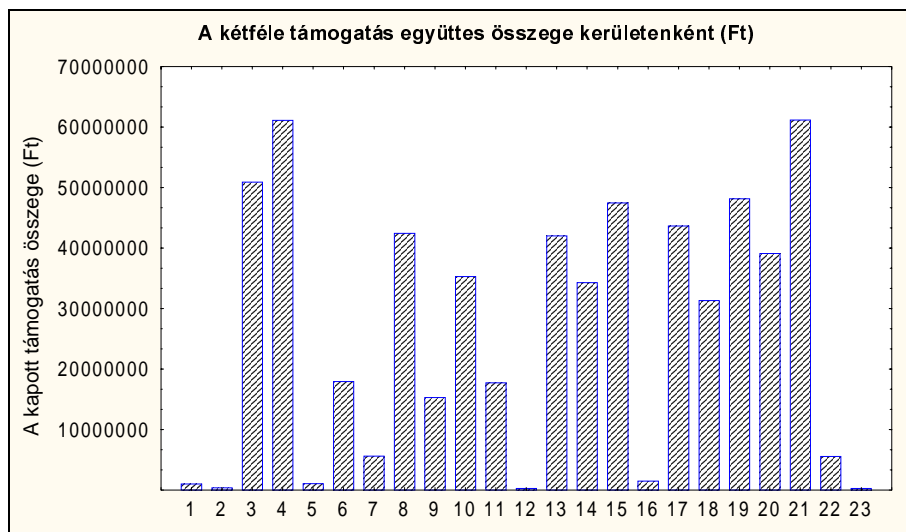
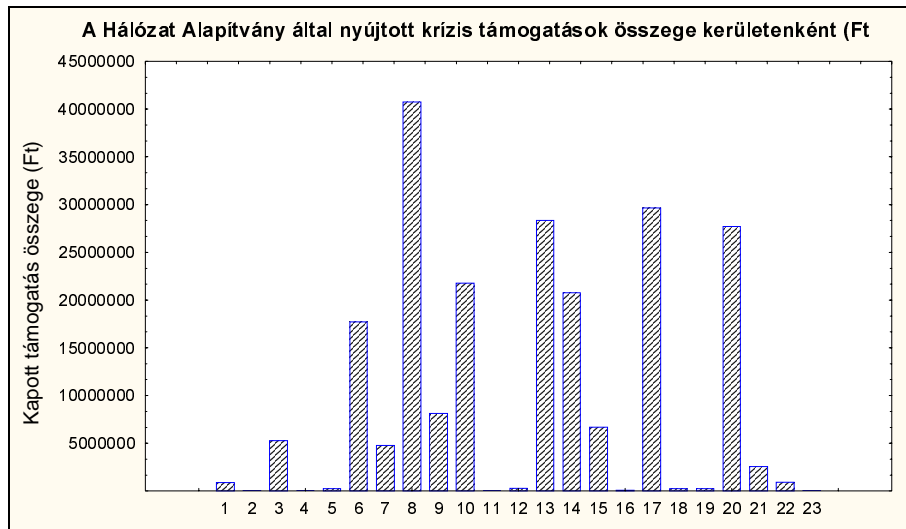


A krízis és nagyhátralékos kérelmezők hátralékának átlagos összege kerületenként



A Hálózat Alapítvány által megítélt krízis és százezer forint feletti támogatások együttes összege kerületenként (millió Ft)





CSÁKI ANIKÓ – MÉSZÁROS MERCEDES

## Szociális munka a büntetés-végrehajtásban és az utógondozásban

A Váltó-sáv Alapítvány célja, hogy megkeresse, gondozza, a képzésben, a társadalmi beilleszkedésben segítse a kriminális életvezetésű, letartóztatásban lévő és szabadult fiatalokat (16–30 éves). Az Alapítvány munkatársainak magja kb. 12–15 éve foglalkozik deviáns fiatalokkal, 1997 óta pedig speciálisan kriminális életvezetésűekkel. Emellett foglalkoztat ex-kriminális, szabadult fiatalokat is, kiknek támogatja képzésüket a segítő munkára.

„Tehát ha sikerül jó kontaktust kialakítani a segítővel, az mindenen, szó szerint mindenen átsegít.”

(Idézet egy fogvatartott majd szabadult fiatallal készített interjúból)

### Bevezetés

Működésünket a Váltó Programmal kezdtük, melynek lényege a segítő munka és a középiskolai tanulmányok egységének biztosítása fogvatartott és szabadult fiatalok számára. 2003-tól azonban tevékenységünket jelentősen bővítettük, és jelenleg a hét minden napján (vasárnap kivételével) valamelyik munkatársunk megfordul egy-egy büntetés-végrehajtási intézetben, ill. foglalkozik szabadult fiatallal. Ily' módon jelentős gyakorlati tapasztalatra tettünk szert, emellett pedig kvalitatív kutatásokat is végzünk a deviancia, kiemelten a kriminalitás témakörében (interjúk, életinterjúk, esettanulmányok stb.). Több külföldi tanulmányúton is részt vettünk. Mindezek nyomán fogalmazódott meg bennünk az, hogy Magyarországon a büntetés-végrehajtásból és az utógondozásból szinte teljesen hiányzik a szociális munka, ezért a fiatalkorúak és fiatal felnőttek reszociálizációs és reintegrációs esélyei csekélyek, sőt, a szabadulás után még inkább csökkennek. Szervezetünk erre a hiányterületre próbál reagálni működésével és modellprojekt kidolgozásával.

## A börtön világa

*„– Két év múlva kikerülsz, mitől félsz a legjobban?*

– Hozzászólni egy emberhez, úgy, hogy ő nem tudja, én tudom, hogy honnan jöttem, és látja-e, hogy én valami olyan közegből jöttem, ami nem szokványos és hétköznapi.”

„Először szinkronban kellett fordítani, mivel a családtagokon kívül, akik bejártak beszélőre, nem igazán értette senki, hogy mit mondok. Rám ragadt a börtönnyelv. Ha azt mondtam: „Dik, hesz...”, akkor néztek rám, hogy most mi bajod van? Ez a börtönben a „Figyelj ide!”, vagy „Nézd!”. Sokáig nagyon furcsa volt, hogy nem ölbe tett kézzel kell tartanom a kezeimet, mivel megszoktam, hogy megbilincselnek, és így egy ismerősöm cirka másfél órán keresztül kínlódott, hogy szétrakja a kezeimet, én ösztönösen visszaraktam.”

„Te mit szólnál ahhoz, ha azt mondanák, hogy minden cuccod szedd össze, és tedd egy zsákba? ... És egy másik zárkába, helyre raknak... 8 év, nekem ezek a holmik jelentik a mindent, ez az életem...”

*(Részletek az Alapítvány klienseivel készített interjúkból)*

„Attól félek, már nem is tudok bőri (= börtön) nélkül élni majd...”

*(Részlet egy fogvatartott diák leveléből)*

„A börtön a holtak háza” – írja Dosztojevszkij. Akik odakerülnek, azokról általában mindenki lemond, erkölcsi halottnak tekinthetők, s közülük csak igen keveseknek sikerül a „visszatérés”.

A mély előítéletek és az intolerancia a szabadulás után fokozódhat: a visszailleszkedés gyötrelmes, a társadalom nehezen fogadja vissza a szabadságvesztéses büntetésüket letöltőket. Állás- és munkahelykeresésnél olyan feltételekbe és előítéletekbe ütköznek, amelyek szinte lehetetlenné teszik reintegrációs törekvésüket. A bizalmatlanság – a kommunikáció hiánya és a tájékozatlanság miatt – mindkét részről óriási.

A totálisan zárt intézmény lényege, hogy elveszi tagjai idejét, és cserében egy művi világot nyújt nekik. A totális intézmények jellemzője, hogy társadalmi kölcsönhatásuk korlátozott. A fogvatartott reszocializációjának lényege, hogy elszigetelődik a külvilágtól, új rendszabályokat és követelményeket állítanak elé. Megismeri a zárt intézeti beilleszkedés sajátos érték- és normavilágát, a börtöntársadalom működését, és folytonos alkalmazkodásra kényszerül, amit egy speciális tudás elsajátítása tesz számára lehetővé. A zárt közösség ingerszegény, specifikusan beszűkült „gondolatkör” és problémavilág a jellemzője. A hétköznapiak egyformák, szürkék és rendkívül unalmasak, ami azonban ugyanakkor egyfajta biztonságot is jelent. A döntésmegvonás fájdalmas, de egyben felelősségmentes is. Az egyént megfosztják az autonómiájától, de kiszolgáltatják, a döntéseket helyette és nélküle hozzák, ami számos esetben rendkívül kényelmes, és azt jelenti, hogy nincs felelősség. Az ott lévők legfontosabb „tevékenysége” az idő múlásának várása. Depriváció és frusztráció fenyegeti a fogvatartottakat, s a fogvatartásnak demoralizáló hatása van. A börtönmúlttal járó stigmatizáció következtében reintegrációs törekvéseiket idegenkedve fogadják, ami további önértékeléscsökkenést és az esélytelenség érzését váltja ki a szabadulóban.

A többségi társadalom távolságtartása a bűnelkövetőktől igen erőteljes. Ez nagyrészt információhiányból fakad. Az elutasítás szimbolikusan a börtönt körülvevő fallal is kifejeződik, azaz a bezárás egyben kirekesztés is. A börtönök működésének természetét elemző vizsgálatok alapján leszögezhető, hogy a totális intézetben érvényesülő, tartós kirekesztettség gyengíti a fogvatartottak önértékelését, önbecsülését, önálló életvitelre való képességét, kommunikatív és egyéb szociális készségeit. Kimutatták, hogy a külső kapcsolatok kiüresedése következtében romlanak lakás- és munkahelyszerzési esélyeik, korábbi családi, baráti kapcsolataik meggyengülnek vagy felbomlanak. Ezért nélkülözhetetlen szociál- és oktatáspolitikai feladat a döntéshozatal, a problémamegoldás, a kommunikációs készség, az önértékelés, a stressz-kezelés, az érdekérvényesítés készségeinek, kompetenciáinak fejlesztése, a büntetés hatálya alatt állók és az utógondozottak körében (Társadalmi Bűnmegelőzés Nemzeti Stratégiája, 2003.), azaz a büntetés-végrehajtási intézményekből szabadulók társadalmi integrációjának elősegítése.

„– *Hogyan lehetett kibírni a börtönben ezt a 4–5 évet?*

– Napról napra. Hát ugye, mindenkinek az eleje nehéz. Én nem ismertem senkit, nekem nem voltak alvilági kapcsolataim, ezáltal engem sem ismertek. Nekem be kellett mindenhova illeszkednem. Megérkeztem, és akkor egyből első nap, ott mindenért brusztolni kell, verekedni, ágyért, kajáért, mindenért.

– *Ténylegesen?*

– Ténylegesen. Ez nem mindenkinek van, úgy van, ha van ismerősöd, akkor nem kell, mert azt már általában ismerik, de ha olyan az ismerősöd, hogy az még droid benn, tehát takarít mindenki után, meg mit tudom én, akkor vagy rád is ezt a bélyeget sütik, vagy kiállsz magadért. Tehát akkor megint az van, amin én végigmentem, kiállni magadért, ha kell, akkor odaütni, ha kell, akkor békén hagyni, így alkalmazkodni. És az volt nagyon nehéz, azt megtanulni, hogy nem tudsz mindenkivel ugyanúgy szót érteni, hanem nagyon sokféle ember van. Van, akivel engedékenyen kell beszélni, csak úgy lehet vele normálisan beszélni, van, aki rendszeresen igényli, hogy úgy beszélj vele, mint a kutyával, máskülönben nem hagy békén. Tehát nagyon sokféle ember van. Ez a két véget, mondjuk úgy, és között nagyon sokféle van még. Tehát az emberismerete kibővül az embernek.

– *Mi tartotta benned a lelket?*

– Az, hogy az édesanyám jött minden hónapban látogatni, ahányszor csak lehetett. Aztán írta a leveleket végig, tudtam telefonálni haza. De azért voltak törések benne.”

„– Ha rosszat szóltak, ütöttem, tényleg. Ha rosszul nézett rám, ütöttem.

– *Agresszív voltál?*

– Nagyon. Nem voltam ilyen nyugodt. Teljesen... Végül is a börtön átformált.

– *A börtön formált át?*

– Nem, inkább az emberek. Akikkel találkoztam, akik rám hatást tettek. Az emberekből, ami lecsapódott. Megfontoltabb lettem, nem megyek neki fejfel a falnak, hogy na most ez rosszul nézett, most ezt akkor szét kell ütni, mint régen. Ha nem, nem. Jó, lehet, hogy rossz napja van, kész. Meg addig nincs semmi. Ha meg megüt, akkor csak visszaütök, nem hagyom magam. De nem keresem magamnak a bajt.

– *Akkor a börtönben lévő emberek hatására formálódott át?*

– Is, mert ugye azért jöttek különböző emberek.”

## SZOCIÁLIS MUNKA

„– *Milyenek voltak a kapcsolataid az emberekkel?*

– Én eléggé elzárkóztam mindenki elől. Cserélődtek körülöttem az emberek, egy, két, max. 3 emberrel, ha beszéltem. Rólam leperegtek az emberek. Odajöttek hozzám, érdeklődtek, hogy ki vagyok, mi vagyok. Mondtam, hogy ki vagyok, és kész. Utána lekócoltam őket. Elmondtam, hogy nem vagyok rátok kíváncsi, és kész.

– *Azzal az egy-két emberrel kifejezetten jóban voltál?*

– Hát ilyen beszélő viszonyban. Azt nem állítom, hogy azokkal olyan jóban voltam, hogy puszipajtás vagy valami, de viszont úgy jóban, hogy ha lett volna valami gáz, vagy ha volt gáz, akkor kiálltunk egymásért. Ezt benn úgy hívják, hogy kampi viszony.

– *Kampi?*

– Aha, vagy rinyósnak is mondják, azt már lehet, hogy hallottad.

– *Nem, azt sem hallottam.*

– Az a lényeg, hogy ha jön az ő csomagja vagy az enyéem, akkor azt közösen fogyasztjuk el, ha valami gáz van, akkor odaállunk egymás mellé. Tehát ez oda-vissza. Tehát ez nem egyoldalú, ez nem erről szól. Ez az egy-két, max. három ember. De azért mindig megválogattam, hogy kivel. Nem arra mentem, hogy a legnagyobb, legbrutálisabb vadállat legyen...”

„– *Mivel töltötted bent az idődet?*

– Mióta vagytok nekem, azóta tanulással. Előtte is próbáltam nyelveket tanulni, dolgoztam, dolgoztam kötéltüzenben, ami nagyon megerőltető volt, de hát csináltam, mert azzal megy az idő. Dolgoztam nyomdában, mint könyvkötő. Aztán az utolsó két évben nem adtak munkát, viszont akkor már próbálkoztam. Angolt tanultam egy ideig, ott akadályoztak az őnök, nem engedtek át. Most, hogy ha egy nyelvet nem tudsz gyakorolni szóban valakivel, a kiejtés miatt, akkor nem ér semmit. Akkor utána a Z.-vel elkezdtük a spanyolt. Akkor én utána eljöttem, engem elpasszoltak arról a munkahelyről, akkor már nem tudtuk gyakorolni, és akkor utána jött ez a gimnázium, ami egy nagyon jó dolog.”

„– Az embernek egy idő után agyára megy az, hogy nem tud tényleg egyáltalán magára maradni. Tehát egy kis nyugalomban, kusban, saját maga. Tehát nagyon sokszor úgy volt már mindenki, hogy várta az estét, hogy felmeheessen a saját ágyába, és akkor nem foglalkozik senkivel, és az egyetlen dolog, ami szabad, gondolkodni. Mert azt senki nem tudja, hogy ki mit gondol.”

„– *Milyen volt ott a srácokkal a kapcsolatod?*

– Volt, akivel rossz volt, nagyon rossz volt, volt, akivel egyáltalán nem volt kapcsolat, volt akivel meg nagyon jó kapcsolat, de hát... mint általában kinn az életben, csak mondjuk ott jobban egymásra vagyunk szorulva, tehát jobban közösség vagyunk, meg összezárva, ezért ha akarja az ember, ha nem, találkozik néha olyanokkal, akikkel nem akar, de mondjuk az okos ember az tudja, hogy kell megkerülni, tehát egyszerűen nem szólok hozzá, vagy nem nézek rá, hogyha nem vagyok kíváncsi rá.”

(Részletek az Alapítvány klienseivel készített interjúkból)

A szabadságvesztéses büntetésre ítélt társadalmi beilleszkedését segítő munka ma nem megnyugtató Magyarországon. Néhány civil – elsősorban egyházi-vallásos – szervezet végzi ezt a heroikus küzdelmet, ám országunkban és kultúránkban nincs hagyománya a civil közösségek és szerveződések, valamint az állami szervek közötti együttműködésnek. A társadalmi szerepvállalás ilyen kínos kérdésekben (kriminalitás, bűncselekmények elkövetői, börtönök stb.) pedig igen csekély.

Ugyanakkor nyilvánvaló, hogy a magyar börtönökben a fogvatartot-

tak mentálhigiénés ellátása nem megoldott, aminek következtében a büntetés-végrehajtás kizárólag azt a funkciót képes ellátni, amit az elnevezése is sugall, vagyis a szankcionálást. A szabadságvesztésre ítélt, eleve szocializációs hiányosságokkal rendelkező fiatal felnőttek helyzete szabaduláskor igen nehéz: a börtönszocializáció hatására elvesztik azt a rutinjukat, mellyel a mindennapi élethelyzeteket kezelni tudják, illetve a kinti, civil életben is a börtönökben uralkodó értékek és normák szerint próbálnak helyt állni.

Szervezetünk által a szabadulás utáni időszakra kidolgozott *folymatos utógondozási modell* a hátrányos helyzetű, büntetett előéletű és így joghátrányban szenvedő, az előítéletekkel naponta és sokféle helyzetben találkozó fiatalok életésélyeit kívánja növelni, reintegrációjukat megvalósítani. A büntetés-végrehajtási intézetekben lévő fogvatartottak különböző szociokulturális helyzetből érkeznek, különböző bűncselekményeket követtek el, különböző értékeket, mintákat, ízlést képviselnek. Kényszerű összezártságukból adódóan mindennapos a konfliktushelyzet; a meg nem értés, az el nem fogadás, az előítélet egymás és általában „mások” iránt, érvényesülnek az intolerancia és az erőszak különböző formái, melyek külön-külön és összességükben is sértik az emberi méltóságot, az alapvető emberi jogokat és az élet tiszteletét. A szabadságvesztéses büntetés alatt a fogvatartottak társadalomképe jelentősen változik, kevés a tudásuk a társadalomban zajló eseményekről, holott ezek hatással vannak az „egyszer szabaduló” életére, a szabadulás utáni élethelyzetére. Bizonytalanok a szabadulás utáni élet megtervezésében. A börtönön kívüli világról tudomásuk torz és korlátozott, információik szegényesek és megbízhatatlanok.

*Ezért a szabadulás krízisének csökkentése, a biztonságos emberi/segítői/civil kapcsolat kiépítése már a büntetés-végrehajtási intézeten belül, a bizalom elnyerése és megszilárdulása, a folyamatos érzelmi biztonság megteremtése, az elfogadó közösség segítségnyújtása – az utógondozás és a visszaesés-megelőzés alappillérei.*

A harmadlagos bűnmegelőzés – visszaesés-megelőzés, újabb bűncselekmények elkövetésének megelőzése – szoros összefüggésben áll a reintegrációs lehetőségekkel, a társadalmi integráció minőségével, a szabadulás utáni perspektívák meglétével, valamint a szabaduló fiatal reszocializációs esélyeivel, családi-szociális háttérével, emberi kapcsolataival. A társadalmi integráció növelése együtt jár a fogvatartottak kedvezőtlen szociális jellemzőinek változtatásával, a joghátrány mellett meglévő gyakran halmozottan hátrányos helyzet csökkentésével is (iskoláztatás, szakképzettség, családi kötelek és egyéb emberi kapcsolatok stb.).

Hipotézisünk szerint a visszaesés megelőzésének három jelentős eleme a következő: a munkalehetőség, a biztos lakhatási körülmények megléte, valamint a tartós emberi kapcsolatok. Az alapvető szociális feltételek biztosítása mellett döntő jelentőségű a szabadult fiatal felnőtt számára egy támogató, segítő kapcsolat, mentálhigiénés gondozás – a szabadulás utáni krízis csökkentésére, a személyes problémák pszichoszociális kezelésére irányuló lelki gondozás.

A már kialakított és meglévő bizalom a segítő szakemberekkel, a kül-

## SZOCIÁLIS MUNKA

világból érkező (és nem a családtagok által biztosított) érzelmi támogatás mind olyan jelek, melyek büntetésük letöltése utáni életük változtatását, a társadalomba való integrálódásukat segítik, egyszerűbben a „mégis érdemes”-t jelentheti számukra.

„– Amikor kijöttél a javítóintézetből, milyen problémáid, gondjaid voltak?  
– Mondjuk az volt igazán gond, hogy eleinte a nagyszüleim, anyám meg keresztapám nem bíztak meg bennem. Tehát... nem az, hogy direkt nem bíztak meg bennem, vagy gonoszok voltak, csak hát az szerintem természetes, hogy próbáltak elővigyázatosak lenni, mert elég sokszor megloptam őket.  
– Miben nyilvánult meg, hogy nem bíztak benned?  
– Hát, nem tudom, szóval ha elmentem boltba, állandóan le kellett számolni a blokkot, a visszajárót, hogy mennyi, akkor pénzt vagy pénztárcát nem nagyon hagytak elől. Meg azért eléggé megfigyelték, hogy amikor kimegyek a lakásból, viszek-e magammal valamit. Nem is direkt, hanem úgy ösztönösen.  
– Érték-e más sérelmek, vagy megkülönböztetések amiatt, hogy honnan jöttél?  
– Megkülönböztetések? Nem. Semmi, semmi.  
– Egyébként tudták az ismerősök?  
– Mindenki tudta, tisztában voltak ezzel. És akkor tényleg új barátaim voltak, meg mit tudom én, azok nem azt mondták, hogy hú, szégyellek, mert börtönből való vagy, hanem azt mondták, hogy egy valaki, mert ez onnan jött és mi lett. Tehát egy rossz ember volt és egy jó ember lett belőle, erre voltak büszkéek és nem azt figyelték, hogy rossz ember.”

„– ...néha elegendem van... Olyan unalmas, nem történik semmi...  
– A bűnöző életmód izgalmasabb volt?  
– Százszor.  
– Most akkor úgy próbálsz élni, hogy unalmas...?  
– Most az izgalmat megpróbálom bepótolni, becsületesen valahogy.”

„– Milyen problémákkal találtad magad szembe kikerülésed után?  
– Sok.  
– Mesélsz ezekről?  
– Hát erről aztán lehet. Először is a dokumentum-ügyek elintézése. Ami egyszerűen számomra értelmetlen, hogy addig kapok egy igazolást, amíg megcsinálják a személyi igazolványt. Aztán elkezdem csináltatni a személyi igazolványt, akkor adnak egy ideiglenest. De mielőtt megadnák a rendeset, már bevonják. Értelmetlen dolog. 26-szor kell elmennem egy helyre, hogy megértsék, mit akarok. És amikor elmondom azt, hogy soha az életemben nem dolgoztam, semmilyen papírom nincsen, most szabadultam x év fegyházról, egyszerűen kell egy személyi igazolvány. Ennyi. Nem kell visszakeresni, hiszen egyértelmű, hogy nem is volt nem tudom milyen papír vagy munkahelyem. De sok. Vagy a diákigazolvány, az is, ami most van, kiborít... Nincs ruha, nem tudok olyan ruhát venni, amit én szeretnék, most nem azt mondom, hogy egyből Nike cipőt kell venni, egy olyan cipőt, amit normálisan fel lehet venni, tehát normálisan el lehet menni, és nem szakad ki 2 méter után. Rengeteg minden. Nem vehetem azt az üdítőt, amit akarok, nem azt eszem, amit szeretnék, most nem azt mondom, hogy étterembe kell, már az étterem sem érdekel. Ezeket mind elhagytam, ezek nem is érdekelnek.  
– És ezeken kívül, a pénztelenségen és az ügyintézés nehézségein kívül, volt valami, ami nehéz volt, probléma volt?  
– Az emberek.  
– Amennyiben?  
– Veszélyesek.  
– Miért, mit csinálnak?  
– Az egyiknek az a baja... Hát nem tudom, egy csomó minden. Nincsenek önmagukkal kibékülve az emberek.”

– *Úgy általában?*

– Ez a rohanó világ. Rohan, hát rohanjon. Bemegegyek vásárolni valamit, még nekem kell pítiznem ahhoz, hogy megvehessek valamit. Meg ilyenek, mint ez a telefon is volt. Van egy szervíz, 26 helyre bemegegyek, hirdetik mindenhol, csak vegyed, tők jó, szuper, aztán meg, amikor van egy kis apró gond, de nagyon apró, akkor meg elküldenek 26 helyre, ilyen szervíz, olyan szervíz, akkor az én költségemen menjek el abba a szervízbe. Érted? Fizessél, és aztán semmit nem kapok. És ez így működik az embereknél is. Gyere, segíts már ezt megcsinálni, gyere segíts már azt megcsinálni, elmegyek, segítetek, tudom, hogy elkeríhetnék érte több ezer forintot, amit segítetek megcsinálni...

– *És milyen öröm ért, amióta szabadultál?*

– Milyen öröm ért? Nem sok.

– *Az a kevés mi volt?*

– Az a kevés? Hát talán egy naplemente.

– *De hát az jó, nem?*

– De azért így leélni az életemet, hogy kimegyek és megnézem a naplementét, az elég gáz. És ráadásul mindig ugyanazon a helyen. Meg hogyha még látnám is ráadásul azon a helyen. De nem látom. Szóval ilyen élmények voltak csak. Tehát ilyen emberi élmények ilyen nem sok... Érted, kinek mi a jó. Én ezeknek nem tudok örülni. Örülök az életnek, örülök annak, hogy szabad vagyok, ez mindig eszembe jut, meg amikor dolgozok, az eszembe jut, hogy egészséges vagyok, persze ennek tudok örülni. De ezeknek nem tudok naponta örülni. Ettől nem lesz jó kedvem, jó kedvem lesz, egy általános jókedvem, hogy meg tudok elégedni ezzel, de nincs örömöm az életben, unalmas, hétköznapi, szürke, lagymatag élet, ez a mostani. Ha arra gondolok, hogy majd havi 60–80-ért kell majd dolgoznom, és épp hogy csak élek, nem tudok elmenni kirándulni..."

„– *Kihez vagy hová fordulhatsz most, ha valamilyen segítségre van szükséged?*

– Hát, nézd... Lelki segítségért fordulhatok a szüleimhez, tanárimhoz, meg jó pár helyre. Ez a lelki segítség. Aztán jön a másik oldal, amikor elegendem van valamiből, és azt mondom, hogy kell pénz, vagy mit tudom én, mi kell. Akkor megint fordulhatok. Kihez? Egy olyan emberhez, emberekhez, akik olyanok, mint én. Adnak, kapok, de azok ezért elvárnak valamit. Úgyhogy ilyen téren nem sok helyre. A szüleimtől most nem fogom elkérni azt a keveset, ami nekik van, mit adjanak oda. A nincsből most mit adjanak. A tanárimhoz most megint nem megyek, épp azért, mert így élnek.

– *Hogy élnek?*

– Ezt a hétköznapi életet élik, ők is vegetálnak. Most azt a keveset vegyem el?"

„– A rokonságban volt egy-kettő, aki próbált célozgatni arra, hogy egy-két nap, aztán megyek vissza. Voltak ilyen enyhe célozgatások. Volt olyan is, aki gúnyosan megkérdezte, hogy na mi van, jobb itt kinn? Annak mást nem tudtam mondani, hogy tudod mit, menj be, aztán dönts el, hogy jobb-e kinn. Ettől jobb választ én nem tudtam hirtelen kitalálni, és ha így végiggondolom, akkor se tudok jobbat.”

„– *A szabadulásod után milyen problémákkal találtad magad szembe?*

– A legfontosabb, amit én legfontosabbnak tartok, hogy vannak – nem a szűk családi körben, hanem a rokonságban –, akik váltogatják az arcukat. Amikor ott vagyok, akkor hú, szia, de jó, hogy itt vagy, és aztán meg hallom vissza, meg látom is, hogy benne van a finta. Hiába leplezi, én látom, észreveszem. A legkisebb jelét adja, én meglátom. Tehát ez biztos, és én ezt egyből észreveszem. És bizony van ilyen bőven. Ez, amit én a legfontosabbnak tartok. Következő, ami számomra nagyon lényeges, ami már nem így lelkileg, a melóhely. Munkát találni így, hogy két év múlva tölteném ki az ítéletemet, és onnantól kezdve még tíz évig rajta van az erkölcsimen, hogy büntetve voltam, ez nagyon nagy akadály.

## SZOCIÁLIS MUNKA

Ez olyan nagy akadály, hogy a munkahelyek 95%-ához kérik manapság, és nem mindegy. Még ha meg is kapom az erkölcsöt, de én nem kaphatok erkölcsöt, nekem eleve úgy van. Mert van olyan, aki kaphat, viszont benne van. És mindenhol az a feltétel, nem egyszerűen, hogy kell az erkölcsi, nem, hogy tiszta erkölcsi, ezt kikötik. Tehát, hogy makulátlan emberkérdő legyen szó. És ez manapság nagyon fontos. Ez egy hatalmas, nem hogy egy fal, hanem előtte és mögötte is még egy árok. Azt azért megmászni... szóval ez neveléses, ha ezt én is csak hallanám, én is mosolyognék rajta. De azért így, hogy már túl vagyok néhány helyen, amit végigjártam, és mindenhol azt a választ kaptam: volt, ahol úgy kezdtek: hát, igen, erkölcsi. És akkor utána mondták a többit, és én mondtam, hogy jó, akkor ne is folytassa... És volt bizony olyan hely, ahol felhívták a cégnek a tulajdonosát, hogy nem lehetne-e eltérni ettől ebben az egy esetben. Tehát annyira úgy látta az ottani főnök, hogy én oda való vagyok. Mert fiatal vagyok, energikus, látja, hogy nem vagyok tírpák, és ez fontos. De nem, ettől nem tekinthetnek el. Ez így elég nehéz."

„– A lányokkal való ismerkedés az elég nehezen megy, olyan vagyok, mint tini koromban, hogy oda menjek, ne menjek, ilyen félős. Pedig, amikor bekerültem, nem voltam ilyen.

– *Ez mitől jött létre?*

– Nem tudom, nagyon elszoktam tőle. Tehát így elmenni, nem voltak lányok a környezetemben, nem volt kinek udvarolni, nem volt kihez szépen beszélni. Aztán így kicsit nehéz. De aztán mikor elkezdődik a beszélgetés, akkor meg már tök jó, mert akkor már megy, akkor már nincs gáz."

„– *Milyen volt, amikor szabadultál, kijöttél?*

– Furcsa.

– *Mi volt benne a furcsa?*

– Minden. Tényleg minden furcsa volt benne. Talán magában a szabadulásban: jó, kiengedtek... Tehát ez nem volt furcsa, mert tudtam, hogy kiengednek, vagy hogy egyszer ki fognak. Az sem volt furcsa, hogy autókat látok, tehát nem ültem seggre tőle, mert hát persze... Az volt furcsa, hogy addig a pillanatig, míg nem léptem át a küszöböt, én kurva veszélyes voltam, örök kísérték meg minden... Aztán onnantól kezdve meg menjél... Akkor meg nem vagyok veszélyes... Ezek a hülye faszágok egy kicsit idegesítettek. Amúgy meg nem tudom, furcsa volt az, hogy mentünk haza, és akkor a családtagok telefonáltak, hogy hol vagyunk, mi van, kiengedtek-e már? És akkor ez engem már zavart, hogy mit tudom én, csörög a telefon, mit tudom én, egy buszon. Kurvára ideges voltam, de már megszoktam. Tehát ilyen apróságokra gondolok, amik ilyen furcsák voltak. Furcsa volt a lakás, nagyobbra emlékeztem, kicsi volt ehhez képest, egyedül a vécé volt nagy, képzeld el! Amúgy minden kicsinek tűnt. Furcsa meg az volt, illetve azt én furcsállom magamon, hogy nem aludtam sokáig...

– *Nem tudtál aludni?*

– Nem bírtam aludni, tök jó nyár volt. Azt sem mondom, hogy habzsolni akartam az életet, akkor sem volt olyan, hogy na most, akkor elmegyek, kitombolom magam, mert nem voltam sehol, meg nem is akartam elmenni sehova. Hanem már az tök jó érzés volt, hogy fölkelek – jó, mondjuk ez így hazugság, mert le sem feküdtem... tehát gondolok egyet, kimegyek a konyhába, és főzök egy kávé, tehát ez úgy marha nagy dolog! Szóval ezek, ezek a hülye apróságok, amiket tudod, nem tehetél meg csak egy hónapban egyszer, amikor bevásároltál, akkor ott volt egy-két dolog, de amúgy arról szólt az egész, hogy soha nem volt semmije az embernek."

„*Monddad hogy szabadulás után lelkileg nehéz volt. Mi volt nehéz?*

– Hát az egész, megszokni egy ugyanolyan életfolyamatot, mint ami kint van. Úgy telnek a napjaim, mint ahogy, most már egyformán telnek, bent is megszokja

az ember, de egy zárt környezetben. Tehát ott már ismer mindenkit, tudja kitől, mire számíthat, tudja mi van reggel, hogy fekszünk le, mit csinálunk, tehát megvan egy életvitel az embernek. És amikor az ember kijön, akkor itt meg semmi, és senki. Kijön a nagy semmibe, az emberek megváltoztak, és sajnos rossz irányba változnak az emberek, és úgy minden, még a legfontosabb emberek is. Mondjuk a családban a nagymamám például teljesen megváltozott. Annyit öregedett 26 hónap alatt, hogy egyszerűen képtelen voltam vele élni. A mai napig vannak pillanatok, hogy nem vagyok rá képes, hogy vele éljek, mert nem tudunk együtt élni. Holott tudom, hogy életem végéig vele maradok, mert nála többet senkinek nem köszönhetek a családból, mert felnevelte a gyerekeimet, és ott volt mellettem. Nehéz... Volt olyan, hogy álltam az erkélyen és azt mondtam, hogy vissza akarok menni. Egyszerűen annyira megszoktam azt, és mondjuk bent volt egy barátom, akinek hiányzott az, hogy én most ott legyek mellette. És tudtam, hogy még egy darabig nem lesz ott... Minden este az volt, hogy leültünk egymás ágyára, és beszélgettünk, lelkiztünk. És ez így hirtelen megszűnt, kikerültem, és ott voltam egyedül éjszaka, álltam egyedül az erkélyen, nem volt senki, nem volt ott a barátnóm, a családom. És ez hetekig volt, minden este olyan megzuhanásom volt, vagy napközben. Szóval azt mondtam, vissza kell mennem, nem tudok így élni. Pénztelenség, meg az emberek megőrültek. Kifordult magából az egész világ, én úgy éreztem... Mindenki megy a pénz után, nem foglalkozik a másikkal, lehet, hogy régen is így volt, csak nem vettem észre, de most észrevettem! Úristen, ez nem az a világ, ahonnan én bementem... És ez nem így volt. Egyszerűen otthon voltam egész nap, és otthon voltam. Tehát megállt az élet. Teljesen másra jöttem vissza, mint amiről bementem.

– Ez belőled is jött? Mondtad, hogy egy csomó mindenben megváltoztál.

– Igen, de igazán nem voltak barátaim. Tehát kijöttem ugye, mikor bementem volt 50 barátom, és azt hittem, mikor kijöttem, egyszerűen nem tudtam kitélőzni telefonon, hogy itthon vagyok. Legjobb barátom az bent volt már másfél éve akkor... Jó, a barátnóm persze örült nekem, de megvolt a maga kis élete, amit fölépített 26 hónap alatt. Neki lett egy pasija, és nem tudta azt mondani, hogy jövök, és reggeltől reggelig veled, és együtt alszunk, és duma, és traccsparti, és mit tudom én. Fáj tőle ez.”

(Részletek az Alapítvány klienseivel készített interjúkból)

Jelenleg Magyarországon a gyakorlatban nincs jelen a börtönökben *szociális munkás*, az utógondozás kizárólag a szabadulás után kezdődik, hivatásos pártfogói felügyelettel. Bár a pártfogói felügyelet átalakult, ennek tényleges megvalósulása és hatása még éveket várathat magára. Emellett a civil támogatás (*civil pártfogói rendszer*) kiegészíti és támogatja a hivatásos pártfogók munkáját. Előnye, hogy a fogvatartott önként vállalja és választja segítőjét, így bizalma és motívumai mások. Azaz nem kirendelt hatóságnak érzékeli, hanem valódi segítségforrásnak.

Szervezetünk olyan szociális tevékenységet vállal, melynek célja a társadalmi reintegrációhoz való hozzájárulás és a szociális támogatás a társadalom periferiájára szorult csoport számára – azaz a fiatal felnőtt fogvatartottak és szabadultak ill. ex-kriminálisok mentális, pszichoszociális ellátása. A célcsoport tagjai nemcsak joghátránnyal rendelkeznek, hanem gyakran kisebbségek tagjai, kallódók. Intézményi és informális kapcsolataik instabilak, és deviáns karrierjük, kriminalizálódásuk általában együtt jár a hajléktalanság, munkanélküliség és szenvedélybetegség problematikájával.

## A modellprojekt

„És jó, ha az embert várják valahol, mindenféleképpen. Energiát ad, és mondják, csináld, csak csináld, hát itt vagyunk és segítünk, és akkor csinálni kell.”  
(Részlet az Alapítvány kliensével készített interjúból)

A szociális munka középpontjában az egyén és a környezete közötti interakciók állnak. A segítő kapcsolat lehetőséget biztosít a kliens számára, hogy életfeladataival megbirkózzon, azaz a problémamegoldó és „coping” kapacitás fejlesztése a cél. Értelmezésünkben a szociális munka alapja a szabadságvesztéses büntetésüket töltő fiatalok esetében a folyamatos gondozási modell. Ennek lényege, hogy az utógondozás – a hagyományos szemlélettel ellentétben – nem a szabadulás pillanatában, a börtön elhagyása után kezdődik, hanem szervezetünk segítői már a büntetés-végrehajtási intézetben, szabadulás előtt akár 2–1,5 évvel előbb felveszik a kapcsolatot a fiatallal, és ez nem szűnik meg a civil életben (fogvatartott státus megszűnése után). A büntetés-végrehajtási intézetben megkezdett gondozás folytatódik a szabadulás krízishelyzetében, majd a kinti életben. Tapasztalataink szerint a fiatalok reszocializációjának első lépése a folyamatos érzelmi támogatás és biztonság, melyhez hozzájárul civil, a büntetés-végrehajtástól eltérő attitűdünk, szemléletünk és státusuk.

A modellprojekt elemei a következők:

*Segítő munka, segítő kapcsolat (civil pártfogó rendszer)* – egyéni gondozás: a kinti, civil világra való felkészülés, a börtön művi világától eltérő életfeladatok számbavétele és az erre való előkészületek (lelki–szociális–mentális–etikai) jelentik a segítő munka lényegét. Összességében alapvető cél a felkészülés a szabadulás pillanatára, majd az utána következő időszakra. Ez egyrészt a praktikus ismeretek, elintézendő feladatok számbavételét jelenti, másrészt a személyiség erősítését az eddig megszokottól eltérő helyzetre, értékekre és normákra. Az egyéni gondozás személyes, hosszabb távú felkészítés, melynek középpontjában az egyén személyisége, gondolatai, problémái, kérdései, továbbá a perspektívák és a lehetőségek állnak. Alapmódszere a beszélgetés, az állandó, folyamatos kommunikáció. Olyan viszony, kapcsolat kialakítására törekszünk, hogy a fiatal felnőttek érezzék: bízhatnak bennünk, építhetnek ránk változási törekvéseikben, s ezeket a tapasztalataikat a saját fejlődésükhöz felhasználhatják.

Így a projektjeinkben részt vevő fiataloknak, fogvatartottaknak és szabadultaknak egyaránt van egy segítője – civil pártfogója –, aki intenzív figyelmet biztosít számára. Feladatai a következők:

- személyes problémák pszichoszociális kezelése, gondozása; mentálhigiénés ellátás; lelki gondozás;
- a fiatal fejlődésének, változásának tudatos támogatása;
- biztos támasz a krízisekben;
- információ-áramoltatás a külvilágból, melynek célja a szabadulásra való felkészítés;
- a személyiségfejlődés és a tanulmányi/képzési munka folyamatos, közös értékelése;

- érdekképviselő az Alapítvány felé;
- segítség a problémák megfogalmazásában, feltárásában és feldolgozásában;
- saját képességek és tudás felismerése és alkalmazása;
- önismereti kérdések feldolgozása;
- visszajelzés az aktuális állapotra;
- a változással kapcsolatos motiváció erősítése, fenntartása, folyamatos stimulálása;
- megerősítés a döntésekben, pozitív megerősítések;
- kapcsolattartás, együttműködés a szülőkkel, családtagokkal, nevelővel, hivatásos pártfogóval, ügyvéddel stb.;
- hozzátartozók gondozása;
- a fogvatartottal kapcsolatos adminisztratív teendők ellátása;
- szociális ügyintézés (szálláslehetőségek, munkahelyek stb. felkutatása);
- beszélgetések jövőbeli – reális – tervekről (tervezés);
- a többségi társadalom normarendszerével megegyező önálló életvitel kialakításának támogatása.

*Összegezve:* a civil pártfogó rendszer – az egyéni gondozás, a beszélgetések a kliensekkel való folyamatos, személyes törődés módjai lehetőséget adnak a visszaesés lélektani-tudati-etikai önkontrolljának kialakulásához, így az újabb bűncselekmények elkövetése megakadályozásához. Az utógondozás már a büntetés-végrehajtási intézetben, szabadulás előtt kb. 2–1,5 évvel megkezdődik, így a szabadulás krízise és a további időszak nehézségeinek feldolgozására, illetve a kliens folyamatos támogatására ad módot.

„– ...közben az M.-mel alakult egy jó kapcsolatom.

– *Ez hogyan történt?*

– Nem tudom, csak azt tudom, hogy jó. Ő volt az, aki foglalkozott velünk, amikor jöttem, és hozzá mentem vissza, hogy ha valami gondom volt, hiszen őt ismerem... teljesen pozitívan állt a dologhoz, és akkor szívesen jöttem vissza hozzá egy idő után, sőt...

– *Mitől jó ez a kapcsolat?*

– Lehetett vele beszélni. És nem volt olyan erőszakos. Vagyis folyton erőszakos volt a maga módján, de az nem volt kellemetlen.

– *Hogyan volt erőszakos?*

– Ezt és ezt kell teljesíteni, ez és ez a vizsga... blablabla, hanem hogy ezt kellene, ezt légy szíves, olvasd el... teljesen máshogy volt erőszakos, ami nem volt kellemetlen.

– *Neki miről meséltél, mit mondtál el?*

– Vele mindent megbeszéltem. Mindent. Tök nyugodtan, mert azt mondta, úgy képzelem el, hogy őt köti a titoktartás, vele tök nyugodtan lehet beszélgetni, és akkor én vele tök nyugodtan beszéltem, és mindent megbeszéltem.”

„– *Mi az, ami a programban nagyon fontos?*

– A segítőnek a szerepe, a személye. Tehát ha sikerül jó kontaktust kialakítani, az mindenen, szó szerint mindenen átsegít. Én megmondom neked őszintén, a többi tanárral, segítővel, mindegy, hogy hívjuk a Cs.-t, akárkit, téged, nem vagyok jóban. Nem rosszban vagyok, csak egyszerűen nincs meg az a légkör, ami közötttem és az M. között. És ez nem baj, csak arra akarok utalni, hogy az ilyen jelleggel

## SZOCIÁLIS MUNKA

felépített csoportban, terápiában vagy akármiben, segítségben egy személy körül koncentrálódik, ahogy én észreveszem... a segítség forrása. Tehát érdekes, nem tudom bevonni a Cs.-t. És nem tudom bevonni a P.-t sem. Vagy téged, vagy senkit, nem tudom bevonni ebbe a kapcsolatba, és ami a legérdekesebb, nem is akarom. Nekem bőven elég az az egy ember, akivel ez kialakult.

– Szerintem azon is múlik, hogy nem akard. Azt tudod, hogy miért nem akard?

– Nem tudom, nem találok a közös kapaszkodási pontokat, nem találok... kapaszkodást... semmit a Cs.-ben. Jó elvárásaink vannak egymással szemben, ő próbál nekem megfelelni, én neki, de nem tudok egy közelebbi kapcsolatot kiépíteni vele, valószínűleg nem is akarok. És ezért nagyon fontos szerintem ez, hogy egy emberrel viszont sikerült, és ez akkor egy biztos pont. Nem több embertől függök, hanem csak egytől. A függés persze idézőjeles.

– Függsz tőle?

– Tulajdonképpen igen, mert ha ő nem lenne, akkor picit bajban lennék, mert akkor nem tudom, kivel tudnám ezeket a problémákat, ezeket a dolgokat keresz-tülvinni, nem tudom, ki tudna így rám hatni innen, mint ő. Tehát ilyen szempontból függök tőle, na most ez semmiféleképpen nem egy szoros élet-halál kérdés, de mindenképpen egy függő viszony alakul ki így szerintem. Az más kérdés, hogy ezt a későbbiekben tudni kell leépíteni, de én ez ellen tudatosan harcolok, hogy ne tudja, és rettenetes sunyi módon visszaélek ezzel, és nem hagyom, hogy ezt csak úgy leépítsék, mert észrevettem, hogy ez készülődben van, és nem hagyom, és nem hagyom. Komolyan.”

„– A benti segítség is nagyon jó, lehet valamire támaszkodni, de hát mindenféleképpen a kikerülés utáni időszak az, amikor ez jelentősebb, számottevő, és ha valamikor pozitívan lehet a szabadulónak az életszemléletét..., akkor ez mindenféleképpen a kikerülés utáni időszak.

– Ez attól van így, hogy van hova jönni vagy menni?

– Igen, nem az van, hogy kijössz, kikerülsz a nagy semmibe, és akkor ott állsz, és nézel körül, mint a hülye gyerek, és akkor jó, hát megyek haza meg izé... Nem, anyád mondja, hogy menjél iskolába, és akkor te tudod, hogy oda kell menni, mert szabadultál, rögtön megoldódik minden. Bekerülsz egy közegbe, de nem kint vagy, nem egyedül, az most mindegy per pillanat, hogy milyen társaság, de társaságba kerülsz, és ez rettentő fontos szerintem... és ráadásul célokkal kerülsz ebbe a társaságba, mi több, ez a kis csoport, vagy egy személy, ez a segítő tanár vagy akárkinek is hívjuk, meg is határozza egy időre a programodat, amit te akkor tökéletesen át is élsz, hogy ez jó és biztos. És megvan az első pont. És nem az van, hogy kint vagyok, állok és bizonytalankodom, hanem már van egy irányom elmozdulni. És az esetek 99%-a, aki egy kicsit színvonalasabban gondolkodik, az erre ráhajt. És muszáj is neki. Jól felfogott önös érdekből, legalább ezt... Hogy ez rajtam is múlik, és nemcsak rajtatok, és ez még fontosabbá teszi.”

„– Mit sejtettél, milyen a világszemléletünk?

– Azt, hogy csak pozitív, hogy megpróbáljátok elfogadni az embert úgy, ahogy van... Személyre szabjátok a dolgokat, nem pedig ilyen sémákban. Nekem ez nagyon tetszik, nagyon sokat segít ez... Nagyon sokat segített az A., hogy az A.-val tudtam beszélni, mindenféle problémáimat, dolgaimat, véleményemet, érzéseimet el tudtam neki mondani. Nagyon kevés ilyen ember van... hogy találok egy embert magamnak, aki érzem, hogy foglalkozik velem, ezt nem is nagyon hittem el. Nem számítottam erre soha... És nem azt mondja, hogy most hagyjál, meg mi közöm van nekem ehhez, mint mondjuk máshol mondanák, hanem próbálnak segíteni. Nem tudom, azt gondolják, hogy sokkal eredményesebbek lehetünk... ha ők megpróbálnak segíteni.”

„– Nem tudom, talán nyugalom van mindig. Jókedvű emberek, nincs semmi gondotok, nem rohantok össze-vissza, mint az átlag ember, hogy jajj... Nyugodtak vagytok, figyeltok, megpróbáltok mindent. Jön mindenki, barátságos, olyan mint

egy... mondhatnám, hogy család, de ez túl erős szó számomra. De ebből érzed, mit akarok mondani..."

„– Kintről érkező emberek, olyanok, akik nem engem akarnak bántani, hanem segítenek, az nagy hatással volt rám... Most viszont nagyon jól érzem magam itt, segít abban, hogy összeszedjem magam, a gondolataimat, és ne kalandozzak szanaszéjjel. Ne fogjak hülyeségekbe, ez az a nyugalom, amikor elegendem van, és jövök be tanulni, és tök jól esik, és nincs utána semmi bajom órákon keresztül.”

„– Ami nagyon fontos, az az, hogy ha gondjaim vannak, azokat meg tudom valakivel beszélni... Meg mindig volt, akitől tudjak segítséget kérni. Vagy hogyha valami gondom van, vagy valamiért fel vagyok háborodva, idejövök, elmondom neked, meghallgatod, röhögünk rajta egyet, vagy valami.”

„– Az volt nagyon jó, hogy mi úgy gondoltuk, akiket fölvettek, így hárman, hogy biztos kemények lesznek, hogy bűnözők vagyunk, aztán semmi beszélgetés, jópofizás. Így gondoltuk, és közben nagyon kellemes csalódás volt. Tök humánus volt mindenki.

– *Mit jelent neked az, hogy humánus?*

– Azt, hogy emberséges. Más emberek, akik bejöttek, dolgoztak odabent, építettek valamit az intézetben, azok lenézően néztek végig rajtunk. Amikor kivittek fogászatra vagy kórházba, akkor is ilyen volt. Meg ha bejött a doktor, az is flegmán beszélt. Amit meg tudott tenni, hogy nekünk rossz vagy megalázó legyen, azt megtette.”

„– Itt olyan, mintha feltölthekezhetnék. Végül is fel is töltekezem energiával, mert vidám arcokat látok. Nem úgy állnak hozzám, hogy hó, tudod, ez az alpári. Normális emberek között lehetek, és ez tök jó.”

„– Végül is mindent meg tudunk beszélni, bármilyen gondom van. Mondjuk családi problémák esetleg, vagy amilyen nehézségekbe ütközök, mint ez a munkaszerzés, és ezeket tök jól meg tudjuk beszélni. És ez nagyon fontos. Mert ha az ember nem tudja nemcsak kibeszélni magából, mert az is nagyon fontos, hogy ki tudja beszélni, hanem az a másik, ami még fontosabb, hogy meg tudja beszélni. Tehát kap is választ, és esetleg példákat is fel tudnak hozni, hogy XY hogy mászott ebből ki, vagy hogy szerintetek hogy lehetne ebből kimászni. Meg egy-két telefonszám, meg ötletek, hogy hova lehetne elhelyezkedni, és ez tök jó. Ez tök jó, mert ezek járható utak, ez mindenki értékrendjébe belefér. Semmiféle kirívó, negatív hatása nincs. Tehát itt csak ilyen pozitív élmények érnek...”

– *En úgy érzem, hogy mindent megkaptam, amire szükségem volt. Bármi, amire szükségem lenne a tanuláshoz, vagy egy kis lelki fröccs, vagy bármi, azt mindig sikerült véghezvinni. Ez ilyen teljesen egész.”*

„– És nem úgy volt, hogy bejöttek, és úgy viselkedtek, mint hogyha bűnözők lennének, és muszájból jöttek, hanem mint emberek az emberhez. Emberségesen. Bármi baj volt, azt próbáltatok segíteni, megoldani. Nem az volt, hogy mindentől elzárkóztatok, ami velünk bent történik, vagy kint történik... Érdekel, mi van velünk. Hogy velünk mi van mint emberekkel. És ez itt bent nagyon sokat számít.”

„– *Jelen pillanatban a tanuláson kívül kapsz-e tőlünk valamilyen segítséget, amióta szabadultál...*

– Hát kapok. Mikor szabadultam, több ember figyelt rám oda, aztán ezt én ellinkeskedtem, egy emberre szűkültem, konkrétan az Á.-ra. Úgy érzem, ő nemcsak a tanárom, hanem a barátom is. Tőle annyi mindent kaptam kint és bent is, ő volt kijelölve... Minden emberi jót. Ő írt nekem levelet, mikor nem mentem vizsgázni, ő akkor is ott volt, még ha nem is hívtam fel, akkor is írta, hogy tudjam,

## SZOCIÁLIS MUNKA

itt van. Mikor fel se hívtam. Legalább őt fel kellett volna hívnom. Akkora türelme van hozzám, hogy csodálkozom rajta, de mindenki, hogy bírjátok, ugyanúgy te is mikor leültünk matekozni. Annyi türelmetek van az emberhez...”

„– Mondtad, hogy kaptál másfajta segítséget is...”

– Lelki segítséget. Nyilván itt nagyobb szükségem van a lelki segítségre, mint ott benn. Benn nem volt időm szinte semmire, már nagyon sok mindent csináltam, de nagyon sok mindent nem tudtam megcsinálni, és úgy voltam vele, hogy szinte semmit nem csinálok. Közben persze az sok volt. Ott ilyen értelemben lelkileg nem kellett táplálni, nem kellett ápolni. Most így se nagyon kell, de azért jobban kell.

– Most miért kell jobban?

– Azért kell jobban, mert néha elegendem van.”

(Részletek az Alapítvány klienseivel készített interjúkból)

### Segítő munka, segítő kapcsolat – csoportok működtetése

A csoportok működésének alapját a konfliktuskezelő és probléma-megoldó technikák fejlesztése, a jövőbeli munkakeresésre vonatkozó készségek kialakítása, valamint az önismeret fejlesztése adja.

#### *Szabadulásra felkészítés csoportban*

Tapasztalataink, valamint a beszélgetések azt bizonyítják, hogy a fogvatartottak többségükben igen felkészületlenek a szabadulásra. Ezért a „szabadulási krízis” csökkentése, információáramoltatás és -feldolgozás a börtönön kívüli világról és a különböző társadalmi változásokról, a mintanyújtás – civilek és ex-kriminálisok jelenlétével –, az elfogadó csoport segítségnyújtása az utógondozás és a visszaesés megelőzés alapjai. Ennek egyik lehetősége a szabadulásra felkészítő projekt.

A projekt lényege a tájékoztatás (a szabadulás körüli ügyintézés, állás- és munkavállalás, lakhelykeresés stb. lehetőségeinek és procedúrájának megismertetése, a lebonyolítás útjainak elsajátítása stb.).

A szabadulásra felkészítés egyik fontos eleme a konfliktuskezelés, és így minden, e témában és céllal induló csoport is ide sorolható.

A szabadulásra való felkészítés folyamatos munka, megjelenik a képzésekben, valamint az egyéni gondozásban is. Az, hogy kinek mi jelent segítséget a szabadulásában, az igen eltérő lehet (szélsőséges esetekben a szálláskereséstől a felsőoktatási tanulmányokra való felkészítésig).

#### *Váltó Kör – kortárs (ön)segítő csoport szabadult fiatalok számára*

Szervezetünk célja a fogvatartottak reszocializációja és reintegrációja, ezért a szabadlábbon lévő gondozása tevékenységünk fontos területe. A „benti” kapcsolatfelvétel a külvilág és a háttér (iskola-képzés, segítő, emberi kapcsolatok) felkínálását jelenti. Szabadlábba kerülés után van hova jönni, a családtagokon kívül van egy másik fontos emberi kapcsolat, ami

ráadásul több ember, kortársak–sorstársak ismeretségét, társaságot is jelent. Jelenlegi tapasztalataink azt mutatják, hogy ez közösség is. A szabadulás nem könnyű helyzet, összetett lelkiállapotot indukál – az ember tele van feszültséggel, várakozással, döbbenettel, örömmel és fájdalommal. A szabadság átélése krízis, és rendkívül sok múlik az első napokon, heteken, hónapokon. Így a szabadultak támogatása intenzívebb kapcsolatot, munkát, segítséget, beszélgetést jelent. Ennek egyik útja a segítővel, a civil pártfogóval ill. a többi munkatárssal folytatott beszélgetés, a másik, hogy klienseink hasonló sorsú és helyzetű emberekkel találkozzanak és vitassák meg speciális helyzetüket, lelkiállapotukat és jövőbeli lehetőségeiket. Ezt biztosítja a hetente egyszer, másfél óra időtartamban működő (ön)segítő csoport, a Váltó Kör, amely kulturális és szabadidős programokat is szervez.

### *A Hozzátartozó Csoport*

A gondozói munkában fontos a fogvatartott vagy szabadultak hozzátartozói számára segítséget jelentő Hozzátartozó Csoport működtetése is, amit a hozzátartozók számára szerveztünk, speciális problémáik, megoldási stratégiáik megvitatására, segítségére. Amellett, hogy a hozzátartozók „kibeszélhetik” magukat, a részvétel tudatos felkészülést is jelent számukra annak a speciális lelkiállapotnak a megértéséhez, feldolgozásához, amely a frissen szabadultnál tapasztalható. Emellett fontos megvitatni, hogy melyek a segítségek és támogatások lehetőségei, s hogy a segítségnek a családi-emberi kapcsolatok terén hol van a határa.

„– Nagyon jól érezhető nálatok, hogy nemcsak kamuból jöttök ide, hanem ténylegesen érdeklődtök felőlünk illetve a véleményünk iránt.”

„– Az ember beszélhet olyan témákról, amikről egyéként sohasem vagy ritkán beszélhet egy másik sorstárssal. És egyébként is olyan a hangulatom néha, mintha kinn lenne az ember, és elrugaszkodhatna a börtön falain túlra. És ez jó!”

„– Rávilágítottatok arra, hogy én is ember vagyok, és a múltamon kívül semmiben nem különbözök másoktól. Vannak céljaim, vágyaim, érzéseim.”

„– A foglalkozás teljesen ki tud ragadni a szürke hétköznapokból, sőt fel is tölt, azaz ad egy pluszt, könnyebb elviselni a bezártságot.”

„– *Neked miben segítenek?*

– Ha nagyon rossz napom van, leülnek velem, és beszélgetnek. És addig beszélgetnek, amíg le nem nyugodok.”

*(Részletek az Alapítvány klienseivel készített interjúkból)*

### *Stábmunka (szupervízió és esetmegbeszélés)*

Az egyéni gondozás és a személyre figyelő módszer a stáb munkáján alapul. A stáb a segítő személyzetet magába foglaló csoport, amely heti rendszerességgel tart megbeszéléseket. A stábot rituálészerű állandóság és folyamatosság jellemzi, és ugyanolyan rituálészerű az ülések menete is. A stábülés közös gondolkodás és probléma-feldolgozás, egyben esetmegbeszélés is. Jelentősége, hogy megerősíti: a munka és a felelősség közös, mindannyiunké. A stáb egyben szellemi műhely, önképzőkör is a munkatársak számára. Természetesen itt is meghatározó a légkör, a vezető szerepe és magatartása.

### *Adatbázis és „kapcsolati háló”*

A Váltó-sáv Információs Bázis lényege, hogy ex-kriminálisok működtetésével olyan információs központ jön létre, mely minden, a szabadulás helyzetét segítő tudnivalót igen széleskörűen gyűjt, tárol, frissít. A Bázisra betérő fiatalok egy ex-kriminális segítő (foglalkoztatott vagy önkéntes) beszélget, készít állapotfelvételt. Közös fogalmazzák meg a problémát, és keresnek megoldási lehetőséget. Az ex-kriminális ifjúsági munkás személyes kapcsolatokat épít ki a megfelelő szervezetek munkatársaival (hajléktalan-szállók, munkaügyi központok, képzési és átképzési irodák, drogambulanciák és alkoholelvonók stb.). A személyes kapcsolatok a hatékonyabb probléma-megoldást segítik a frissen szabadult életében. Emellett nélkülözhetetlen a témában, a szakterületen és -ellátásban a segítő szervezetek felkutatása, a kapcsolattépítés és -fejlesztés a következő szempontok és célok alapján: kapcsolati tőke, tudás-tőke, innovációs kezdeményezések, lehetséges szinergia, kooperatív működési mód, kommunikáció (formális és informális) stb.

### *Képzések*

A célcsoport számára valódi életésély-növelést jelentenek a különböző képzési-tanulási, szélsőséges esetben a felsőoktatási intézményekre felkészítő programok. A tanulás egyébként is sokféle készség elsajátítását teszi lehetővé, tudatos, koncepciózus munkát igényel, időpontok betartásával, beszámolóval stb. jár együtt. Ennek során fejlődnek és tudatosulnak a készségek és képességek, az önismeret, mely a jövő terveinek megformálásában játszik szerepet. A tanulás a munkaszocializáció alapját is jelenti.

Az Alapítványunk által kínált képzési lehetőségek:

- Váltó Program – segítő munka és középiskolai tanulmányok biztosítása fogvatartott és szabadult fiatalok számára
- Emberjogi képzés és tréning fogvatartott fiatalok számára
- Kortárssegítők képzése büntetés-végrehajtási intézetben fiatalok részére.
- Felkészítés felsőoktatási intézményekben történő továbbtanulásra

### *Szociális munkás a büntetés-végrehajtásban – nehézségek, dilemmák*

Kutatások azt bizonyítják, hogy a totálisan zárt világnak a személyiségre gyakorolt hatása ugyan nem irreverzibilis (még hosszúúteleteseknél sem!), ugyanakkor kétségtelen, hogy a szabadságvesztés, a bezártság és a börtönvilág speciális érték- és normarendszerének szocializációja a személyiséget több fronton károsíthatja. A legégetőbb hiány az érzelmi ki-elégületlenség – a kívülről érkező, társas, emberi kapcsolatok hiánya –, mely egyrészt a lelki egyensúly fenntartásában, másrészt a visszailleszkedés szempontjából döntő jelentőségű. A depriváció és a frusztráció egyenes következményei az introvertálódás, a hosztilitás, az agresszió, valamint a viselkedés felülkontrollálása. Emellett a fogvatartottakra jellemző az institucionalizálódás – a napi rutinba való belesüllyedés, „vegetálás” –, a dependencia, az infantilizálódás és döntésképtelenség, valamint az önértékelődés csökkenése.

A börtönben dolgozó szociális munkásnak pontosan tisztában kell lennie a börtön világával, klímájával, a személyiségre és a szociális kapcsolatokra gyakorolt hatásával, a szubkultúra sajátosságaival. Más területen dolgozó szociális munkásoktól alapvető az eltérés, miszerint ebben a munkában a szociális munkás többnyire egyedül dolgozik a kliensek lét- és életterében (azaz nem hozzá jönnek). A civil világból a kívülről érkezőket egyrészt igen érdeklődve, pozitív hozzáállással fogadják a fogvatartottak, másrészt a tényleges bizalom megszerzése rendkívül nehéz feladat. Az introvertáltság és a hosztilitás miatt a fogvatartott fiatalok rendkívül óvatosak, gyakran „más arcukat” mutatják, „kóstolgatják”, (=újonnan börtönbe kerülőkkel történő ismerkedés kisebb-nagyobb provokálásokkal) „káderezik” (=direkt és indirekt kérdésekkel feltérképezik eddigi életútját) a segítőt, próbálgatják a határokat és a lehetőségeket. Igen nehéz közel kerülni akár a szubkultúrához, akár az egyes fogvatartottakhoz. Ehhez elsősorban „bizonyítani” kell: hitelességgel, következetességgel, az adott szó betartásával, és – kedvességgel, megértéssel, szeretettel. Ugyanakkor fontos tudni, hogy deviáns és kriminális életvezetésű fiatalok életútjának alapja a manipuláció (tudatos és tudattalan, direkt és indirekt), az emberek „megvezetése” (= félrevezetése, becsapása). Így a naivitást, a gyengeséget, a bizonytalanságot vagy elbizonytalanodást, a szorongást vagy félelmet, a védtelenséget azonnal kihasználják és használják. Ebben a világban – egyebek közt az igen kevés inger miatt – minden egyes szónak, mondatnak, hangsúlynak és elhallgatásnak, gesztusnak és pillantásnak sokkal nagyobb a jelentősége, mint a kinti, civil világban. Ezért a börtönben dolgozó szociális munkásnak nagy tudatossággal kell működnie fokozott önkontrollal. Önma-gunk, személyiségünk karbantartása, az állandó ventillálás és gondolkodás nélkülözhetetlen. További nehézség tevékenységünk alacsony támogatottsága. Egy olyan rendszerben, ahol az őrzés, a fogvatartás biztonsága az elsődleges, és ahol a büntetés-végrehajtás személyzetének attitűdje a fogvatartottak és változtatási lehetőségeikkel, tendenciáikkal szemben jelentősen különbözik a miénktől, már akkor boldogok lehetünk, ha a felügyelet megtűr bennünket, és nem akadályozza szándékosan a munkánkat. A joghátrányban lévő fogvatartottakhoz hasonlóan a

## SZOCIÁLIS MUNKA

szociális munkásnak is rendkívül sok frusztrációs körülményt kell elviselnie, személyét nemcsak a fogvatartottakkal, hanem a felügyelő személyzettel is fontos elfogadtatnia. Mindezt kedvességgel, jókedvvel és humorral, következetességgel, a számunkra evidenciáknak tűnő gondolatok, mondatok határtalan türelemmel történő ismétlésével érhetjük el.

A visszaesések elviselése és feldolgozása sem könnyű feladat. Erről is folyamatosan és együtt gondolkodnak a munkatársak.

### Módszerek

A program és a projektek felépítésénél meghatározó az alulról építkezés, a reagálás a célcsoport igényeire. Meghatározó a személyközpontúság, a személyre figyelés, a megfelelő légkör biztosítása, mely alkalmas a problémák megfogalmazására és kezelésére. Ezt a következő alapfaktorok jellemzik:

- partneri (mellérendelő), emberi viszony és kommunikáció a fiatalok és a velük foglalkozó szakemberek között
- nem büntető megközelítés és attitűd
- világos célok és elvárások a fiatalok és a velük foglalkozó szakemberek között.

A munkatársak gyakorlata – faktorok:

- a fiatalok meghallgatásának képessége
- a fiatalok elfogadása
- felismerni és méltányolni a fiatalok tapasztalatait
- hitelesség
- nem büntető attitűd
- tudás és ismeret a fiatalok és a börtön világában
- előítélet és előfeltevés nélküli munka
- a munkatársak önismerete, saját személyiségük állandó és tudatos fejlesztése.

Leggyakrabban alkalmazott módszereink:

- egyéni gondozás, segítő kapcsolat, civil pártfogói rendszer (ld. fent)
- csoportmunka
- tanulás, képzések
- állandó, folyamatos kommunikáció
- „beporzás”
- „nyitott ajtó, nyitott ház” módszere
- „kapcsolati háló” kiépítése más segítő szervezetekkel.

RÉSZLETEZVE:

*Csoportmunka*

Az egyéni gondozást csoportmunkával egészítjük ki.

A csoportok céljai:

- a speciális helyzetben való lét lelki „megtámogatása” („azért nem vagyok teljesen egyedül”);

- a krízishelyzetben felmerülő lelki események és gondolatok, rendezésének segítése;
- a bent lévő (bv. intézet) és a kikerült fiatalok „állapotfelmérése”, és ennek megfelelően további segítség és lehetőségek közös feltérképezése;
- a jövőre vonatkozó beszélgetések indukálása („mi lesz velem, ha visszakerülök? mi lesz velem szabadon?”);
- együttgondolkodás az életvezetéssel kapcsolatos változtatási lehetőségekről és stratégiákról;
- a változtatási kísérletek felmerülésének támogatása;
- odafigyelés a személyre mint alakítható és formálható egészre, akiben benne van a változás lehetősége;
- beszélgetés a továbblépési lehetőségekről.

#### *Állandó, folyamatos kommunikáció*

A folyamatos utógondozási modell az állandó, intenzív, a lehetőségekhez képest a legőszintébb, bizalmas kommunikációt, figyelmet, empátiát igényli. Ez érzelmi és emberi biztonságot jelent, azaz segítő erőforrást.

#### *A „nyitott ajtó, nyitott ház” módszere*

A büntetés-végrehajtási intézetben belül, ha csak lehet, élünk a „nyitott ajtó” módszerével, azaz odafordulásunk, a lehetőség, hogy megszólítsanak bennünket, hogy megfogalmazzák problémáikat, ily módon kifejezésre kerül.

Célunk egy olyan nyitott ház típusú intézmény létrehozása és működtetése, mely szociális, közösségi és kulturális programokkal várja a különböző társadalmi helyzetben lévő fiatalokat, ezzel megindítva közöttük a kommunikációt, mely feltétlenül csökkenti az előítéleteket, a diszkriminációt és a szegregációt.

#### *„Beporzás”*

A beporzás lényege, hogy szemléletünket, ethoszunkat tudatosan terjesztjük. Ebben a munkában a bizalom, az egymásra figyelés, a tolerancia döntő jelentőségű. Eddigi tevékenységünk során azt tapasztaltuk, hogy ha hitelesek vagyunk, és ezt megérezzik a klienseink, ha bizalmat szerezünk-nyertünk náluk, akkor a projektekből érintettek továbbviszik, informálisan „szórvják” szűkebb társadalmi környezetükben az információkat, szemléletet, sőt az attitűdöt; ennek hatása feltétlenül előítélet-csökkentő, tolerancia-növelő lehet.

## Összegzés

A kriminális életvezetésű, letartóztatott és szabadult fiatalokkal folytatott segítő munka a szociális munka speciális területe. Speciális terepen (büntetés-végrehajtási intézetben), speciális körülmények (fogvatartás, elsődleges szempont az őrzés és a biztonság) között zajlik, s így speciális tudást és ismereteket igényel.

## SZOCIÁLIS MUNKA

Fontosnak tartjuk a többségi társadalom szemléletének alakítását, hiszen ez az egyik alapja annak, hogy sikeresek legyenek a büntetés-végrehajtási intézetekből szabaduló fiatalok reintegrációs törekvései. A társadalom tagjai közül különösen fontosak ebből a szempontból azok, akik a fiatalok számára konkrét segítséget jelenthetnek. Ilyenek többek között a szociális szakemberek. Fontos, hogy ők valódi segítségforrásként jelenjenek meg, hogy viselkedésüket, hozzáállásukat ne az elutasítás, hanem az elfogadás, a törődés, a segíteni akarás jellemezze.

Tapasztalataink szerint gyakran a szociális intézmények dolgozói is előítéletesek a szabadult fiatalokkal szemben. Az előítéletek csökkentésének egyik lehetséges módja a megismerés. Ugyanakkor az is köztudott, hogy pusztán felvilágosítással, információközvetítéssel nehéz módosítani az attitűdöket. Ha azonban valaki hajlandó kapcsolatba kerülni az adott csoporttal, akkor ez nagyobb megértéshez, elfogadáshoz vezethet. Ezáltal nemcsak az esetleges előítéletek, hanem az esetleges irreális félelmek is csökkenthetők, akár legyőzhetőek.

Úgy véljük, a témában és a munkában jelentős tapasztalatokkal rendelkezünk, és fontosnak tartjuk, hogy ezeket megoszthassuk. Szeretnénk elérni, hogy a szociális munkás-képzésbe ez a speciális terület is bekerüljön, így a hallgatók és a szakemberek érdeklődésének felkeltése elősegítheti az ezen a területen működő szociális munkások számának növekedését. Természetesen, a saját munkánk is fejlődhet azáltal, ha másokkal beszélgethetünk, vitatkozhatunk, gondolatot cserélhetünk. Újabb szempontok, gondolatok merülhetnek fel tevékenységünk ismételt átgondolása során.

Döntő jelentőségű, hogy a civil szervezet és a büntetés-végrehajtási intézet együttműködve, közösen dolgozzon a fogvatartott fiatalok reszocializációjának támogatásán. A civilek – és akár maga a büntetés-végrehajtás is – a segítő szándék jegyében, de külön-külön tevékenykednek, ami a hatásfokot nagymértékben csökkenti. Fontos, hogy kölcsönösen megismerjék egymást a szakemberek, a munkatársak, és így a folyamatos jelenlét, valamint a kommunikáció – az „együttélés” – mindkét félnél attitűdváltozáshoz vezethet, ami a közös cél érdekében nélkülözhetetlen.

Végeredményben a segítő kapcsolat lényege: az egyén rávezetése önmaga megsegítésére. Ezt nyílt, egyértelmű, tiszta kommunikációval, hiteles magatartással, életkedvvel, humorral és figyelemmel, egyszerűen elérhetjük – az adott célcsoportnál is. És ez mindenki számára kedvező.

Csáki Anikó, Mészáros Mercedes, e-mail: alapitvany@valtosav.hu

KÖNCZEI GYÖRGY

**Az Európai Unió szociális dimenziója**(a fogyatékoságügyi emberi jogi nézőpont  
– egy új kötet kapcsán)**Bevezetés***„A jog megváltoztatja az erkölcsöket.”  
Elliot Aronson*

Jól meg kell választanunk azt a vizsgálódási pozíciót, amelyből körbetekintve az EU szociális dimenziója valami kifejezetten értékes, gyakorlatában saját elveinek is megfelelő és egyenletesen nehezen meghaladható színvonalú képződménynek mutatkozik. Miközben az európai modellnek összehasonlítása más modellekkel egyértelműen ennek a javára dönti el a kérdést, közben a mindennapi jogalkalmazás még magán az európai szinten is egészen mélyen alul teljesít.

A fenti állítást az alábbi három példa illusztrálja.

1. Európai szintű, az összes EU-tagállam jogalkotását érintő munkát végeztünk egy neves európai városban. A munka első fázisán már túl voltunk, amikor európai nem-kormányzati szervezeteket hívtak meghallgatásra, konzultációra. Az első ilyen alkalommal – egy palotában – felszólalt egy kerekesszéket használó hölgy. Ő valószínűleg még sosem járt ezen a kimagasló erejű, Európa életére jelentős hatást gyakoroló nemzetközi egyezmények készítésének otthont adó, „megszentelt helyen”. Angolul beszélt, mivel az adott egyeztető munkának a francia mellett az angol volt a hivatalos nyelve. Észrevette azonban, hogy a német és az osztrák küldött németül beszél, és német nyelvű tolmácsolás is van. Amikor beszéde közben egy nehezebb nyelvi részhez ért, megakadt, és azt kérte, hogy a következő mondatot az anyanyelvén, német nyelven mondhasssa el. Ezt a Bizottság – egyébként német – elnöke indoklás nélkül, kerek-perec megtagadta. A hölgynek ekkor arcába futott a vér, összecsapta a jegyzettömbjét és kigurult a teremtől. Igen: a hölgy nem ismerte a játékszabályokat, hogy ti. a németajkú tagállamok külön fizettek a tolmácsolásért. De egyetlen mondatot?!

2. A második meghallgatáson, miután az elnök szót adott nyolc európai szintű fogyatékos szervezet képviselőjének, akik az előző, nem-kormányzati szervezeti meghallgatás óta eltelt idő eredményeit értékelték, mindegyikük megjegyzése után kiigazította, értelmezte, ezzel legyengítette és, ha úgy találta jónak, helyére tette az álláspontjukat. Ez szemet szúrt a *Disabled People's International* képviselőjének, aki egy feltűnően intelligens, felkészült, kerekesszéket használó férfi volt. Egy darabig várt, majd a kora délutáni ülésen szóvá tette a történeteket:

– Elnök úr! – mondta – Miért teszi helyre mindannyiunk véleményét minden egyes alkalommal, ha megszólalunk?

## RECENZIO

– Uram, félreért engem. Erről szó sincs, csupán értelmezem az Önök által elmondottakat.

– Nekem mégis úgy tűnik, hogy ennek a bizottságnak már régen megvolt mindenről a véleménye, még azelőtt, hogy bennünket ide hívtak volna.

– Szó sincs erről, ha ugyanis így lett volna, egyáltalán nem is hívtuk volna ide magukat.

A reakció ugyanaz volt, mint a korábbi esetben: arcba a vér fel, jegyzetfüzet össze, gurulás kifelé.

Értékeljük röviden az első két helyzetet: az első alkalommal a keresztes hölgyet az bántotta leginkább, hogy nem elég, hogy fogyatékos-sága, sérültsége miatt diszkriminált, s hogy mint nő is hátrányosan megkülönböztetett helyzetben találja magát, ráadásul – és éppen a diszkriminációellenes törvény megalkotásának szükségességéről szóló eszmecszerén, Európa szívében – még *nyelvtileg is diszkriminált helyzetbe kerül*. A második alkalommal sem tekintették azonos jogú, súlyú embernek a fogyatékos szervezetek tagjait, a kisebbségi csoport képviselőit, hiszen hatalmi pozícióból kiiktatták őket. Nem maradt más hátra, mint a tiltakozó ellenlépés.

3. Az EU néhány tagállama – meglepő módon éppen a különösen fejlett rendszerűek és kifejezetten liberális szelleműek(!) – szigorúan hátráltatja az ENSZ-ben immár három esztendeje folyó fogyatékosügyei egyezmény készítésének munkálatait. Érdemes volna ebben az Unió szociális dimenzióját igen erősen befolyásoló esetben az okok alapos vizsgálatát megindítani.

A kemény antidiszkriminációs jogszabályok – ha hihetünk a szociálpszichológus professzornak – megváltoztatják az „erkölcsöket”; eljuttatnak a hatalomtól kényszerűségből elviselt megaláztatások érzékelhető csökkenéséig. Biztosan.

Lassan. Egyszer. Talán.

### Tárgyalás: a kötetről

*„A közösségi jog olyan, mint a beálló dagály. Beáramlik a folyók torkolatába és felnyomul a folyókba. Nem lehet feltartóztatni.”*

*Lord Denning*

Gyulavári Tamás ismét kitűnő könyvet szerkesztett – *Az Európai Unió szociális dimenziója*. OFA Kht., Bp. 2004. –; tankönyv, második, javított, bővített kiadás. A könyv célja, hogy bemutassa a számos homogén mozzanatot felmutató tagállami gyakorlat jogi háttéréből lassan határozott körvonalakkal kibontakozó európai szociális modellt, számot vetve az aktuális fejleményekkel és a szakpolitikákkal. Gyulavári hozzávetőleg az elmúlt egy teljes évtizedben szakadatlanul folytatja e területen azt a tevékenységet, amit az angol nyelv *public education*-nak és *professional education*-nak nevez. De nemcsak ő: az OFA Foglalkoztatást Elősegítő Kht. is megértett valami rendkívül fontosat, és hajlandó is tenni ezért:

szigorú és színvonalas missziós tevékenységet folytat ezen a területen. Sokadik kitűnő kiadványukkal az intelligens, az élethosszig tartó tanulást értéknek tekintő „átlagolvasó” („public”) és a szakemberek köre („professional”) mellett az OFA Kht. a szociális partnerek képzésének segítségét is feladatának tekinti. Ez múlhatatlan érték. Az általa kirajzolt választás útja lehet a munkavállalói és munkaadói szervezetek erős szellemi háttérét nyújtó elit *kiformálódásának, fennmaradásának és reprodukálódásának*, ami nélkül – amennyiben a tudást is a hatalom összetevőjének tekintjük – kiegyensúlyozottan *stabil*, valóban *tűrőképes*, magasan fejlett tripartit rendszer nem épül ki Magyarországon.

### *A szerkesztés és a tartalom*

A szerkesztés többnyire a korábbi változat elveit követi, de – részben az időközben gyökeret vert változások folytán – itt-ott el is tér tőle. A könyv így *négy részből* tevődik össze:

– mint korábban is, a szociális dimenzió történetéről szóló, immár aktualizált, javított fejezetet nyit (Gyulavári Tamás); utalva a számottevőbb változásokra – pl. az Európai Unió Alapvető Jogok Chartájára, történeti horizontba ágyazva a többi tanulmány tartalmát is. Az „Alapjogi Charta” kapcsán a bevezető fejezet szerzője – miként mások is (pl.: Borbély – ld. később) – a jogalkotás folyamatára is fényt vet.

– Ezt követi az *első rész*, amely a személyek szabad mozgását biztosító politikákat tárja fel, míg a szabad mozgás jogáról és a szociális biztonsági koordinációról szóló fejezetek a már az 1970-es évek elejére kiformálódott közösségi joganyagot ismertetik (Gellénné Lukács Éva).

– A *második rész* a szociális jogharmonizációval, azon belül is az egyenlő bánásmód biztosításával (Gyulavári Tamás), a munkavállalók jogainak védelmével (Bankó Zoltán – Berke Gyula – Kiss György) és a munkahelyi egészség- és biztonságvédelemmel (Páva Hanna – Lantos Géza) foglalkozik. Ugyanitt olvasható a munkaerő-kölcsönzésről szóló tanulmány (Borbély Andrea munkája), s a vonatkozó irányelv tervezete, amelyhez kapcsolódóan beleláthatunk egy friss uniós jogalkotási folyamatba is.

– A *harmadik rész* az első kiadás óta kibővült *nyitott koordinációt* mutatja be. A „rég” foglalkoztatáspolitikai eszközrendszert Nagy Katalin és Tóth Renáta jegyzi, míg a szociális védelemről szóló, felfrissített tanulmány Hajdú József műve. Itt olvasható a szociális védelemről (Pákozdi Ildikó – Vajda Györgyi) és az elöregedő társadalom problématerét világos okfejtéssel kifeszítő és a nyugdíjrendszer ellentmondásosságát felmutató (Habicsek László – Pákozdi Ildikó) tanulmány is. További újdonsága a könyvnek az előző kötet óta az EU gyakorlatába beépült, a szegénység és a társadalmi kirekesztés elleni politika elemző tárgyalása, amely Juhász Gábor – Sziklai István munkája, s amely a Unió szociális dimenziójának helyét kereső, új, markáns és rendkívül jellemző jegye.

– A kötet *negyedik része* részben a vállalatok társadalmi felelősségét előmozdító, az előzővel együtt szintén új dimenziókat nyitó friss szakpolitikát írja le (Szécsényi Rozália), míg a zárótanulmánynak tekinthető kontemplatív és számos eredeti kérdésfeltevéssel, kreatív megközelítéssel

## RECENZIO

előrukkoló munka (Gyulavári Tamás – Krémer Balázs) a jóléti politikák konvergenciájának vízióját vetíti elénk.

A kötet veretesen szerkesztett, az oktatásban kifejezetten jól használható munka. Lehet ízlés kérdésének tekinteni, hogy szereti-e valaki az Olvasót a bal- és jobboldali margókon tájékoztató, a futó tartalomra utaló, alfejezetszerű megjegyzéseket, vagy a többnyire kitűnően válogatott *internet-hivatkozásokat*. Egy valami azonban nem vonható kétségbe: *vezeti a gyorsan, hatékonyan kereső szemét*. Támogatva ezzel a kötet használóját: a tájékozódni kívánó művelt polgárt, az órájára készülő tanárt, vagy akár a könyvet valódi *textbook*-ként használó hallgatót, akárcsak az internet egyes pontjaira mutató *linkgyűjtemény* is.

A könyvírás és kötet szerkesztés, illetőleg ezek kritikai értékelésének alapvető dilemmájára utal az alábbi példa:

*Kritikus:*

– És mondja, kérem, miért nem írt erről, arról és amarról a kifejezetten fundamentális összefüggésről?!

*Szerző:*

– Uram, nem fogja elhinni! Egész egyszerűen nem állt szándékomban.

Miközben a fentiekben feltétlenül *a szerzők* és nem a bírálók igazát vallom, mégis utalnom kell rá, hogy a kötet még mindig messze áll a teljességtől. Azért, mert erősen hiányoznak belőle olyan területek, mint a kisebbségi csoportok jogaira, helyzetére vonatkozó összefogott elemzések: így például a homoszexuális, leszbikus személyek jogait, a romák vagy például a fogyatékossgal élő személyek jogait tárgyaló tanulmányok.

Ilyen vizsgálódások eredményei korábban napvilágot láttak már (akár a kötet első kiadásában is, de másutt is: Gyulavári – Könczei 2000), ám az azóta eltelt időben ezen a területen is következtek be változások. Az egyik egyszerűbb: bővült az EU antidiszkriminációs politikája, fogyatékossgügyi jogalkotása. A másik bonyolultabb. A jelen írás elején felmutatott jelenség: az EU néhány tagállama szigorúan hátráltatja az ENSZ-ben immár három esztendeje folyó fogyatékossgügyi egyezmény készítésének munkálatait. *Érdemes volna megfejteti, hogy miért*.

– Az európai tapasztalat szerint az Unió szociális dimenziója jelentős mértékben a benne, azaz a tagállamokban zajló szociális mozgalmak tevékenységének eredménye (az államszervezet nem Róbert bácsi, s különösen nem azok Európában – Portugáliától Svédorszáig – a források szétszórásáért felelős, benne dolgozó tisztviselők). Következésképpen: *amiért nem harcolunk meg mozgalmi, szakértői, politika-csinálási szinteken, az nincsen*.

– A fogyatékossggal élő személyek jogaira, helyzetére és a velük kapcsolatos uniós politikára több mint félszáz hivatkozást találunk a kötetben, többnyire hivatkozások részeként, érintőleges formában. Ez a megfigyelés kevésbé olyan, amely levonna a kötet értékéből. Inkább azt jelzi: „tetten érhető” itt egy *opportunity cost*, egy olyan elvesztegetett haszonnak a jelenléte, amely, ha nem volna jelen, az még tovább növelné a kötet értékét.

– „Az Unió azokat a témákat és célokat emeli ki, amelyek a közösségi politikák kialakításához a legfontosabbak. E szempont belátása nélkül

nehéz lenne megértenünk, hogy mondjuk a fogyatékkal élő személyek problémái közül miért csak a munkaerőpiacra integrálható, rehabilitálható fogyatékos személyek foglalkoztatják az Uniót, és miért nem esik szó a súlyosan sérült, semmilyen munkavégzésre sem képes emberek életkörülményeiről” (347; Juhász – Sziklai). Bizonytal elemezhető volna, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalmáról szóló jogszabály (a Tanács 2000. június 29-i 2000/43/EK irányelve a személyek közötti „faji” vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról) alapján nem volna-e szükséges finomítani ezt a megállapítást.

### Befejezés

A kötet bizonyíték arra, hogy felnőtt egy új generáció. Elsősorban a közigazgatásban dolgozó, magukat folyamatosan képző, és a mindennapi bürokratikus rutin mellett az írás, az igényes elemzés kihívásának is eleget tenni tudó szakemberek köre (pl.: Gyulavári, Lukács, Pákozdi, Sziklai, Vajda). Ők a Kiss György vezette pécsi munkajogi tanszék néhány munkatársával (Bankó, Berke, Gyulavári) és néhány, korban előttük járóval együtt (pl.: Habcsek, Krémer, Lantos, Nagy, Páva) formálják a szerzői kör zömét.

A könyv a szó nemes értelmében tankönyv. Fejezeteinek írói nem a hagyományos tudományos lépcsőkön haladtak végig (probléma – hipotézis – vizsgálódás, analízis – diszkusszió), hanem igényes, magas színvonalú és a tudományosság követelményeinek maximálisan megfelelő kiemelkedő értékű analízist végeztek. Rajtuk kívül a szerkesztő és az olvasószerkesztő, Fenyves Katalin is kiváló munkát végzett.

A teljes kötet még teljesebbé tétele értékválasztás, jövőbeli döntés kérdése. Döntésé, a szerzők, a szerkesztő – és a kiadó részéről. Egy biztos: miként az Európai Unió szociális dimenziójának fejlődése terén, úgy az azt kutató és bemutató elemzések terén is: „*the show goes on*”.

**Gyulavári Tamás (szerk.)  
Az Európai Unió szociális dimenziója**

**Második, átdolgozott kiadás**

Készült a Szociális partnerek európai uniós felkészülési programja keretében, az OFA Foglalkoztatást Elősegítő Közhasznú Társaság (OFA Kht.) gondozásában

**Tartalom**

Gyulavári Tamás: Az Európai Unió szociális dimenziójának története

*Szabad mozgás*

Lukács Éva: A munkavállalók szabad mozgása

Lukács Éva: Szociális biztonsági koordináció

*Szociális jogharmonizáció*

Gyulavári Tamás: Egyenlő bánásmód és esélyegyenlőség

Bankó Zoltán – Berke Gyula – Kiss György: A Közösség munkajoga

Páva Hanna – Lantos Géza: Munkahelyi egészség- és biztonságvédelem

Borbély Andrea: A közösségi jogalkotás nehézségei: a munkaerő-kölcsönzésről szóló irányelvtervezet vitája

*Nyitott koordináció*

Nagy Katalin – Tóth Renáta: Foglalkoztatáspolitikai

Hajdú József: A szociális védelem alapkérdései az Európai Unióban

Vajda Györgyi – Pákozdi Ildikó: Nyitott koordináció a szociális védelem területén

Hablicsek László – Pákozdi Ildikó: Az előregedő társadalom szociális kihívásai

Juhász Gábor – Sziklai István: A szegénység és a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem

*Útközben*

Szécsényi Rozália: A vállalatok társadalmi felelőssége

Gyulavári Tamás – Krémer Balázs: Európai Szociális Modell?

Útközben a jogharmonizációtól a jóléti politikák konvergenciája felé

\* \* \*

**A könyv 6000 Ft-ért megvásárolható a nagyobb könyvesboltokban,  
valamint 5000 Ft-ért az OFA Kht.-ban  
és a [www.ofakht.hu/konyvaruhaz/konyvaruhaz.html](http://www.ofakht.hu/konyvaruhaz/konyvaruhaz.html) honlap  
könyvtárában**

## Nők és férfiak a segítő szakmákban képességfejlesztő tréning

A Mágnes Alapítvány az Érett Személyiségért  
**háromnapos (30 órás) intenzív továbbképzési programot indít**  
a fenti címmel.

A tréning témái:  
a nemek közti hasonlóságok és különbségek;  
női és férfi szerepek;  
nők és férfiak együttműködése a munkahelyen.

Ez egy akkreditált program a személyes gondoskodást végző  
személyek részére, akik **35 továbbképzési pontot kapnak**  
elvégzése esetén. Természetesen **bármely más területről** is  
szívesen látunk jelentkezőket, olyanokat is, akiknek nincs  
szándékukban továbbképzési pontokat szerezni.

Ebben az évben **egy tréninget** tartunk Budapesten:  
2005. június 20–22. között.

A tréning programjának kidolgozói és a csoport vezetői:  
**dr. Aczél Katalin és dr. Rudas János**

Ha komolyan érdeklő a részvétel, akkor minden kötelezettség  
nélkül jelezze ezt az 1-206-0829-es vagy az 1-212-6795-ös  
telefonon/üzenetrögzítőn/faxon, illetve az  
aczel.katalin@posta.net vagy a rudasj@freestart.hu e-mailen.  
Ez esetben **írásos tájékoztatót és jelentkezési lapot** küldünk  
az Ön címére.

# Századvég

Új folyam, 34. szám

## **Vágy és valóság**

*Hámori Péter:* Korszerű és népi? Korszerű vagy népi? Viták a magyar falu építészetéről a huszadik század első felében

*Bódy Zsombor:* Kislakás, társasház, családi ház.

Lakásépítkezés és az otthon ideáljának változása Budapesten az I. világháború körül

## **Nagy pénz – kis foci**

*Szegedi Péter:* Az utánpótlás-nevelés a magyar labdarúgás struktúrájában

*András Krisztina:* Üzleti alapon működik-e napjainkban a magyar hivatásos labdarúgás?

## **Törzsanyag**

*Anne O. Krueger:* A járadékvadász társadalom politikai gazdaságtana

*William C. Mitchell – Michael C. Munger:*

Az érdekcsoportok közgazdasági modellje

## **Századvég-szövegelő**

„Élni a talentumokkal.” Bódy Zsombor és Cieger András beszélgetése Benda Gyulával

Századvég Kiadó  
1037 Budapest, Nagybátonyi u. 8–10.  
[www.szazadveg.hu](http://www.szazadveg.hu)

## FELHÍVÁS A CIVIL SZERVEZTEKHEZ

# Gondoskodjunk együtt a rászorultakról!

„A teljes értékű élet esélye, a segítséggel élőknek”  
(„Lendületben az ország” kormányprogram)

Magyarországon, sajnálatos módon, nagy számban élnek olyan honfitársaink, akik saját erejükből nem tudják a kor színvonalának megfelelő teljes értékű emberi élet feltételeit biztosítani. Ezen személyek és csoportok igénylik a közösség szolidaritását, segítséget az emberi élethez méltó körülmények biztosításához.

A Magyar Nemzeti Üdülési Alapítvány 2005. évben mintegy másfélmilliárd forintot tud biztosítani a hátrányos helyzetű egyének rekreációjához, pihenéséhez, üdüléséhez.

Az alapítvány a támogatást üdülési csekk formájában nyújtja hátrányos helyzetűek, illetve családtagjaik számára.

A támogatásokat co-finanszírozás formájában kívánjuk megvalósítani, így szeretnénk, ha az önrész megfizetését részben vagy egészben egyre több szervezet, intézmény vállalná át, például civil szervezet, önkormányzat, szakszervezet, egyház, illetve munkahely (a minimálbér mértékéig adómentesen).

Az alapítvány a 2005. évi pályázatait az interneten [www.mnua.hu](http://www.mnua.hu), valamint a média segítségével március közepén teszi közzé.

Az üdülési csekk felhasználható 2100 belföldi szálláshelyen, 400 utazási irodán keresztül belföldi programokhoz, a helyközi tömegközlekedési eszközökön valamint az állami költségvetésből is támogatott kulturális fesztiválokon.

Keressük az együttműködést mindazon szervezetekkel, akik segíteni tudnak vagy akarnak a hátrányos helyzetű egyének számára:

1. a lehetőségéről szóló ismeret népszerűsítésében, az érintettekhez való eljuttatásban
2. a kérelem űrlapjának kinyomtatásában, szakszerű kitöltésében, határidőn belüli postázásában
3. a szükséges igazolások előteremtésében
4. az önrész megfizetésének előteremtésében és pontos továbbításában
5. az azonos területről érkező igények rangsorolásában

Karácsony Mihály  
elnök

Magyar Nemzeti Üdülési Alapítvány,  
1015 Budapest, Hattyú u. 14. • Telefon 224-9011 • Fax: 224-9010 •  
e-mail: [titkarsag@mnua.hu](mailto:titkarsag@mnua.hu)

---

A Magyar Nemzeti Üdülési Alapítvány pályázatai

<http://www.mnua.hu/esely.htm>

<http://www.mnua.hu/egyuttpihen.htm>

<http://www.mnua.hu/ezustnyar.htm>

<http://www.mnua.hu/gondtalan.htm>

<http://www.mnua.hu/vakacios.htm>

# ÖN KIT DÍJAZNA?

A NONPROFIT INFORMÁCIÓS ÉS OKTATÓ KÖZPONT (NIOK)  
Alapítvány tizedik alkalommal osztja ki

**Az Év Egyéni Adományozója**  
**Az Év Vállalati Adományozója**  
**Az Év Civil Szervezete**

díjakat. Szeretnénk, ha – rövid indoklással együtt – minél többen, minél többeket jelölnének a díjakra. A közzétett felhívásra bárki benyújthatja jelölését, és ezek alapján a NIOK kuratóriuma ítéli oda a díjakat.

A 2004-es év jelöléseit 2005. május 2-áig várjuk.

JELÖLJÖN ÖN IS!

Támogató: Holland Királyság Nagykövetsége

A jelöléseket és kérdéseiket az alábbi címen várjuk:



Pikó Zsuzsanna, NIOK Alapítvány, 1024 Budapest, Margit krt.  
43-45. IV. 3.

Tel.: 315-3151, Fax: 315-3366

E-mail: [program@niok.hu](mailto:program@niok.hu)

Részletes információ a díjjal kapcsolatban:

[www.niok.hu](http://www.niok.hu); [www.nonprofit.hu](http://www.nonprofit.hu); [www.pesticivil.hu](http://www.pesticivil.hu)

---

## Megalakult a Metod Műhely az adat-előállítók és felhasználók közös fóruma

A Társadalmi Kirekesztés Elleni Bizottság (TKEB) legutóbbi ülésén döntött arról, hogy szakértői munkacsoportjaként létrehozza a Módszertani Egyeztető és Tudományos Orientáló Demokratikus Műhelyt (METHOD). A Műhely 2005. március 21.-én neves társadalomkutatók, statisztikusok és az adatfelhasználói kör bevonásával az ICSSZEM égisze alatt megalakult. A METHOD alapvető célját tekintve híd szerepet tölt majd be az adat-előállítók és az adathasználók, ezen belül is a kormányzati szereplők, a legfőbb döntéshozók között. A bizottság két társelnöke közül az egyik az adat-előállítókat (Havasi Éva), míg másik az adatfelhasználókat (Bánfalvi István) képviseli. A Műhely tematikáját tekintve elsősorban a szegénység és társadalmi kirekesztődés jelenségekörén belül segíti az adathasználati kultúra színvonalának javulását, az adatigények szabatos megfogalmazását, az adatgyűjtésekből és regiszterekből származó számok kontrollját, érvényességi körének behatárolását, egyfajta minősítését. A társadalmi jelenségek vizsgálatához egyszerre van túl sok és túl kevés információnk. Sokszor az adatdszungenben elveszünk, nem tudunk mit kezdeni az egymásnak ellentmondó számokkal, indikátorokkal. Máskor azzal kell szembesülnünk, hogy egyáltalán nincs olyan adat, amelyre igényünk lenne. A Műhely nyilvánosságot ad ezen problémák megtárgyalásának és ajánlásainak megfogalmazásával segíti a felhasználói oldalt és az adat-előállítói oldal jogos és releváns szempontjainak érvényesülését.