

esély

2009/1

Társadalom- és szociálpolitikai folyóirat

TARTALOM

TANULMÁNYOK

- 3 **Dorota Szelewa – Michal P. Polakowski:** Ki törődik a gyerekekkel? A gyermekgondozási rendszerek változó mintái Kelet-Közép-Európában
- 28 **Alfio Cerami:** Változó Közép-Európa: a jólét és a szociális segélyezés kialakuló modelljei

EURÓPAI UNIÓ

- 51 **Mary Daly:** Merre tart az EU szociálpolitikája? Számvetés és értékelés a lisszaboni társadalmi befogadási folyamat alakulásáról

MAGYAR VALÓSÁG

- 71 **Soós Zsolt:** Reform után. A kistérségi közszolgáltatási reform hatásai a Téti kistérség szociális szolgáltatási rendszerére

SZOCIÁLIS MUNKA

- 101 **Kovács Ivetta:** „Élj meg Fedél nélkül!” 15 éves a Fedél nélkül – Hajléktalanok lapja

KÖNYVEKRŐL, FOLYÓIRATOKRÓL

- 120 **Kocsis Attila:** Szociálpolitikai gondolkodás és gyakorlat Magyarországon a két világháború között
- 124 **Simonik Péter:** A szegényháztól a produktív szociálpolitikáig
- 127 Abstracts
- 129 Contents
- 130 *Esély* 2008 Repertórium

DOROTA SZELEWA – MICHAL P. POLAKOWSKI

Ki törődik a gyerekekkel?

A gyermekgondozási rendszerek változó mintái
Kelet-Közép-Európában*

A tanulmány az új EU-tagországok gyermekgondozási ellátásait hasonlítja össze. A gyermekgondozási politika két fő pillérét – az államilag nyújtott gyermekgondozási szolgáltatásokat és a gyermekgondozáshoz igénybe vehető szülői szabadság juttatásait – vizsgálja. Az elemzésben a fuzzy halmazok ideáltípusainak megközelítését alkalmaztuk. Az eddigi tanulmányokkal ellentétben a cikk a kelet-közép-európai régiót nem egységes tömbként kezeli, hanem arra törekszik, hogy bemutassa a régió egyes országaiban alkalmazott gyermekgondozási politikák eltéréseit. Ezeket az eltéréseket rendszerbe foglaltnak tárgyalja, melyben a gyermekgondozási szakpolitikák négy fő csoportját azonosítja. Ezek a következők: explicit familiarizmus, implicit familiarizmus, női mobilizáció és átfogó támogatás. A vizsgált országok közül a Cseh Köztársaság, Szlovákia és Szlovénia az explicit familiarizmus szakpolitikai modellt, Észtország és Lettország a női mobilizációt, Litvánia és Magyarország pedig a gyermekgondozás átfogó támogatási modelljére jellemző szakpolitikákat képviseli; végül Lengyelország az implicit familiarizmus modell jellemzőivel írható le.

Bevezetés

A gyermekgondozási szakpolitikák az elmúlt években az állam egyik fő eszközévé váltak a nemek közötti viszonyok és a nők gazdasági autonómiájának alakítása terén (Daly, 1994; Jenson, Sineau, 2001). Míg a családpolitika és a társadalmi nemi rendszerek (gender regimes) kérdései Nyugaton már meglehetősen sok figyelmet kaptak, az újonnan demokratizá-

* Dorota Szelewa – Michal P. Polakowski: Who Cares? Changing patterns of childcare in Central and Eastern Europe, *Journal of European Social Policy* (JESP) May 2008; vol. 18: pp. 115–131. Az ESPAnet és a JESP doktorandusz kutatóknak kiírt pályázatán nyertes tanulmány.

lódott posztszocialista országok helyzetét ez idáig csak kevesen elemezték. Ezért a régió gyermekgondozási politikáinak változásairól kialakult kép gyakran egyoldalú. Az általános elképzelés szerint a szocializmus alatt a nőket különböző ösztönzőkkel, így államilag biztosított, megfizethető gyermekgondozási szolgáltatásokkal arra ösztönözték, hogy lépjenek be a munkaerőpiacra, majd az egypártrendszer összeomlását követően az újonnan demokratizálódott államok kormányai azt feltételezték, hogy ezek a társadalmak majd a férfi családfenntartó modellt választják, és ezért elkezdtek bezárni a gyermekgondozási intézményeket, elsősorban a bölcsődéket, és megvonták a pénzügyi támogatásokat (Ferge, 1992; Sainsbury, 1994).

Ezek a folyamatok valóban megjelentek a gyakorlatban és kétségtelen, hogy sok volt a közös vonás az egyes országok között. Ezért a posztszocialista országok családpolitikáit egységes egészként kezelték és a refamiliarizálást mint minden országra jellemző közös trendet hangsúlyozták (Hantrais, 2004; Pascall, Lewis, 2004). Még mindig ritkaságnak számítanak azok a tanulmányok, melyek az egyes országok szakpolitikáinak lehetséges eltéréseit vizsgálják (e kivételre vö. Fodor et al., 2002; Saxonberg, Sirovatka, 2006), és ezek a munkák is általában csak a szülői szabadsághoz kapcsolódó ellátásokra összpontosítanak (a gyermekgondozási szolgáltatások vizsgálata nélkül), 2-3 eset egyidejű elemzésével. Az összehasonlítások azonban gyakran nem elég rendszerezettek, és nem térnek ki az egyes országok közötti eltérésekre sem.

E tanulmány célja, hogy az országok közötti eltérések pontos és rendszerezett összehasonlító leírásával gazdagítsa a kelet-közép-európai régió gyermekgondozási politikájáról és annak változásairól kialakult képet. E feladathoz először olyan adathalmazok összegyűjtésére volt szükség, melyek korábban ismeretlenek voltak, különösen a posztszocialista átalakulás korai szakaszára vonatkozóan. A vizsgálat egy dinamikusabb, történeti nézőpontot alkalmaz, mely kifinomultabb képet mutat be a posztszocialista világról, rendszerezett leírást adva az országok közötti különbségekről. Az elemzés egy új módszertani megközelítést használ (a fuzzy halmazok ideáltípusainak elemzését – a fogalom magyarázatát ld. később), mely lehetővé teszi nagyszámú eset összehasonlítását anélkül, hogy a vizsgálat veszítene komplexitásából. A módszer alkalmazásával kapott eredmények rávilágítanak arra, hogy a posztszocialista országokban a gyermekgondozási politikák familiarista és nem-familiarista változatai egyaránt léteznek. A tanulmány azzal is hozzájárul a régió gyermekgondozási politikáira vonatkozó irodalomhoz, hogy a lezajlott változásokat a teljes átalakulási időszakra vonatkozóan tárgyalja és magába foglalja a készpénzes juttatások és a gyermekgondozási szolgáltatások egyidejű vizsgálatát is.

Tanulmányunkban az Európai Unió nyolc új tagországának – Cseh Köztársaság, Észtország, Magyarország, Lettország, Litvánia, Lengyelország, Szlovákia és Szlovénia – gyermekgondozási politikáját hasonlítjuk össze az 1989–2004 időszakra vonatkozóan. Tanulmányunk az első olyan munka, mely ilyen nagy számú posztszocialista országot választ a gyermekgondozási politikák dinamikus összehasonlító elemzéséhez. A vizsgált időszakban az említett országoknak hasonló kihívásokkal kellett

szembenézniük; a „Nyugattal való egyesülés” folyamata mindegyik ország esetében sikeresen lezajlott és egyszerre nyerték el EU-tagságukat. E hasonlóságok alapján arra számíthatnánk, hogy az egyes országokban hasonló szakpolitikákat találunk.

Az összehasonlító elemzés elvégzéséhez a tanulmány a fuzzy halmazok ideáltípusainak megközelítését alkalmazza, mely lehetővé teszi a gyermekgondozási politikák különbségeinek azonosítását, és különösen hasznos a *medium-n* összehasonlítások (közepes számú eset szisztematikus elemzésének) elvégzéséhez. A fuzzy halmaz megközelítés azt is lehetővé teszi, hogy a változás dinamikáját az évek során nyomon kövessük és a politikák új kombinációit azonosítsuk. A megközelítés nem azt vizsgálja, hogy a politikák bizonyos kombinációi megfelelnek-e egy létező tipológia Nyugaton kialakult ideáltípusának, hanem lehetővé teszi új szakpolitikai kombinációk feltárását. Ebben az értelemben az egész elemzés egy erős induktív elemmel rendelkezik, ugyanakkor nagyon pontos és szisztematikus. A módszer segítségével sikerült azt a problémát leküzdeni, mely a nyugati analitikus keret alkalmazásából eredt volna: egy ilyen koncepcionális elemzés a már kialakult fogalmak és jóléti modellek használatával fontos elemeket vehetett volna ki a kelet-közép-európai képből.

A tanulmány több részből áll. Először a gyermekgondozási politika vizsgálatánál alkalmazott összehasonlító megközelítés elméleti háttérét vázoljuk, melyet az összehasonlító elemzéshez használt szakpolitikai dimenziók kiválasztása követ. A tanulmány második részében leírjuk a fuzzy halmazok ideáltípusainak módszerét. A harmadik rész a halmazok kalibrálásának indoklását ismerteti. A negyedik részben bemutatjuk az empirikus eredményeket, rámutatunk az eltérésekre és szabályszerűségekre, és elvégezzük az országok csoportosítását.

Elméleti háttér

A gyermekgondozásról készült összehasonlító munkák fontos elemei annak a vitának, mely a jóléti államokkal és a szociálpolitikával foglalkozó kutatások fő iránya és a feminista kutatás között alakult ki (Esping-Andersen, 1990; Lewis, 1992; Orloff, 1993). Így számos tanulmány, mely figyelembe vette a jóléti állam és családpolitika kutatásának feminista kritikáját, elemzését a defamiliarizálás fogalmára alapozta (Esping-Andersen, 1999; Hantrais, 2004; Leitner, Lessenich, 2005). E kutatási vonal központi kérdése az, hogy a családpolitikai intézkedések különböző kombinációi hogyan befolyásolják a családon belüli függőségek erejét és típusait. A defamiliarizálás legnyilvánvalóbb példája az államilag biztosított, mindenki számára elérhető és olcsó gyermekgondozási szolgáltatások megléte, mely többek között lehetővé teszi a nők (mint elsődleges gondozók) számára, hogy csatlakozzanak a munkaerőpiachoz, és ezzel hozzájárul „kommodifikációjukhoz” (Orloff, 1993).

Míg a defamiliarizálás politikája az állam szerepvállalásának növelésével a gondozás felelősségét elmozdítja a családtól, a familiarista politikai intézkedések ennek pontosan az ellenkezőjét teszik. Mahon (2002)

Franciaország és Finnország családpolitikáinak intézményi fejlődése kapcsán úgy ír az „új familiarizmusról”, mint a defamiliarizálásra adott válaszról. Hantrais (2004) a nyugat-európai rendszerek vonatkozásában szintén neofamiliarista politikáról beszél, míg a posztoszocialista országok esetében refamiliarizálásról ír. Ezekben az országokban az államilag biztosított gyermekgondozási szolgáltatások csökkentése mint „nagyobb választási lehetőség”, vagy mint a „gyermekgondozáshoz való jog” biztosítása jelenik meg. A régióban a familiarista politikák egyik példájának tekinthető a hosszú időszakon át fizetett szülői szabadság.

Mint azonban azt több más tanulmány bemutatta, a familiarizmus különböző „arcairól” vagy „változatairól” beszélhetünk (Haney, 2003; Leitner, 2003), mely nagymértékben függ attól, hogy milyen az állami tevékenység mértéke és típusa (vagy a piac által nyújtott szolgáltatások elérhetősége). Leitner (2003) négy különböző politikai kombinációt különböztet meg a familiarista és defamiliarista elemek jelenlétének függvényében: „implicit”, „explicit” és opcionális „familiarizmust”, valamint „defamiliarizmust”. Egyedül ez utóbbi típusnál tekinti a családpolitika alapvető céljának, hogy a gyermekgondozási szolgáltatások biztosításával lazítsa a család felelősségét a gyermekgondozásban. A kelet-európai gyermekgondozási politikák fejlődésének megértéséhez fontos az a felismerés, hogy a familiarizmus különböző változatokban létezik, mivel – ahogy azt korábban említettük – a szerzők e régiót gyakran egységes tömbként kezelik, és mindegyik országra vonatkozóan a refamiliarizmus trendjét hangsúlyozzák (Hantrais, 2004; Pascall, Lewis, 2004).

Egyáltalán nem mondhatjuk azonban azt, hogy valamennyi posztoszocialista országban a gyermekgondozási politika familiarista irányú reformja ment volna végbe. Az államszocializmus örökségét a nők munkavállalásának magas aránya, általában magas szintű gyermekgondozási szolgáltatások, valamint az anyaság és a család bőkezű állami támogatása jellemezte. Az átalakulás kezdetén, ahogy az állam elkezdett kivonulni a szociálpolitikából, elkezdődött a defamiliarista politikák kurtítása, különösen az államilag nyújtott gyermekgondozási szolgáltatások területén. A költségvetési korlátok következtében a döntéshozóknak fontos dilemmákkal és kompromisszumokkal kellett szembenézniük. Ezekre a dilemmákra gyakran a családpolitika juttatásainak megnyirbálásával válaszoltak és indoklásul azt hangoztatták, hogy a nők feladata az anyaság és a gyermeknevelés (Domanski, 1992).

A régióra vonatkozó kutatás új áramlata ráirányította a figyelmet a nemek szerepének fontosságára a kelet-európai gazdasági átalakulások elemzésénél és különösen a gyermekgondozási politikát érintő reformok dinamikájának vizsgálatánál (Fodor et al., 2002; Haney, 2002; Aidukaite, 2004). A politikák átmeneti jellege és a politikai eredmények stabilitásának hiánya azonban megnehezítette a szisztematikus kutatást és az országok csoportosítását (Deacon, 1993; Ksiezopolski, 1999). Ez volt az egyik oka annak, hogy 1996-ban Esping-Andersen elutasította annak lehetőségét, hogy az általa felállított rezsimtípusokat a kelet-európai országok összehasonlító elemzéséhez használja, mivel azokat „a kísérletezés virtuális laboratóriumainak” tekintette (Esping-Andersen, 1996: 267).

Haney (2002) például a magyar jóléti állam jellemzőit liberálisként írja

le, de nem veszi figyelembe a nagy mértékben támogatott szülői szabadságot és a fejlett gyermekgondozási szolgáltatásokat. Hasonló problémák jelentkeztek a lengyel gyermekgondozási politika osztályozásánál is. Ez utóbbit általában konzervatívnak tekintik (Heinen, 1997), elsősorban a katolikus egyháznak az országban betöltött szerepe és pozíciója következtében. Pedig a pronatalista politikák kialakulása, mely a politikai elit vallásos irányultságát tükrözné, alig észrevehető Lengyelországban, szemben a világi Cseh Köztársasággal (Saxonberg, Sirovatka, 2006). A balti posztszocialista országok a korábbi kutatások során kevesebb figyelmet kaptak. Például csak nemrég készült el az a tanulmány, mely kimutatta, hogy Litvániában a gyermekgondozási politika sokkal kevésbé bőkezű, mint Észtországban és Lettországban (Aidukaite, 2004).

Tanulmányunk célja, hogy leküzdje ezeket az analitikus és empirikus akadályokat. Egyrészt az elemzésbe bevontuk a gyermekgondozási szolgáltatások vizsgálatát, mint a családpolitika egy olyan dimenzióját, melyet a korábbi kutatások nem tártak fel kellő mértékben. Korábban az országok közötti lehetséges eltéréseket sem tanulmányozták, ezért az empirikus adatok széles skálájának felhasználásával egy olyan megbízható összehasonlítást nyújtunk, mely bemutatja, hogy ezekben az országokban a gyermekgondozási politika különböző kombinációi léteznek. Annak érdekében, hogy kiküszöböljük a politikák időbeli változásából adódó instabilitás problémáját, az elemzés során a szinkron és diakron szempontok egyidejű bemutatására törekedtünk. Más szóval, a tanulmány nem csak az egyes országok között végzi el az összehasonlítást, hanem a különböző időpontok vonatkozásában is. Így bemutatható a változás dinamikája, a politikák alakulása és az országok közötti eltérések is. A következő részben azokat a dimenziókat írjuk le, melyek a gyermekgondozási politikákat alkotják, és melyek alapul szolgálnak a politikák különböző kombinációi közötti megkülönböztetéshez.

Gyermekgondozási szakpolitika – az összehasonlítás dimenziói

A jóléti politikák feminista kutatásai és a családpolitikák egyéb összehasonlító tanulmányai alapján (Kamerma, Kahn, 1981; Zimmermann, 1995; Gauthier, 1996; Harding, 1996), az elemzésnél a fizetett szülői szabadság és a napközbeni gyermekgondozás kategóriáit vettük alapul. Ez az a két elem, melyet a kutatások a gyermekgondozási politikák két legfontosabb pilléréként azonosítottak. Daly és Rake szerint „a két mutató, mely a legtöbbet árulja el arról, hogy az állami szakpolitikák hogyan viszonyulnak a gyermekgondozáshoz, az a szülők számára biztosított szülői szabadság (megkülönböztetve a szülési szabadságtól) és az államilag biztosított gyermekgondozási intézmények” (Daly, Rake, 2004: 51).

A gyermekgondozási politika e két területét négy dimenzión keresztül mutatjuk be: (a) a gyermekgondozási szolgáltatások kiterjedtsége; (b) a gyermekgondozási szolgáltatások minősége; (c) a fizetett szülői szabadság támogatottsága; és (d) elérhetősége. Az alábbiakban részletes leírással szolgálunk e négy dimenziót illetően.

TANULMÁNYOK

A gyermekgondozási szolgáltatások kiterjedtsége: A gyermekgondozási szolgáltatások kiterjedtsége tükrözi az állam szerepvállalását a kisgyermekes családok számára nyújtott szolgáltatások biztosításában (az általános iskola előtti korosztályra vonatkozóan). Ez az aspektus a gondozás helyéről is információt nyújt: ha az államilag nyújtott gyermekgondozási lehetőségek kiterjedtsége széleskörű, ez azt jelenti, hogy a gondozást az állam biztosítja; ha alacsony, a gyermekgondozási lehetőségek egyéb (a család vagy magán szervezetek által nyújtott) formáinak jelentősége megnő. Ezért a kiterjedtség dimenziója nagy jelentőségű a közintézmények (államilag biztosított) és magánszféra által nyújtott (általában az otthoni) szolgáltatások közötti kölcsönhatások vizsgálatánál (cf. Lewis, 1992; Orloff, 1993). Az üzleti alapon nyújtott gondozás kizárása ésszerű döntés, mivel az ilyen szolgáltatások aránya elenyésző ebben a régióban (Rostgaard, 2004). A gyermekgondozási szolgáltatások kiterjedtségét a tanulmányban az általános iskolás kor előtti gyermekoktatás nettó beiratkozási arányszámaival fejeztük ki.

A gyermekgondozási szolgáltatások minősége: A gyermekgondozási politika következő dimenziója a közintézményként működtetett óvodák szolgáltatásainak minősége. Minél magasabb az óvodák színvonala, annál nagyobb figyelmet fordít az állam a szülők számára nyújtott intézményi támogatás biztosítására. A jóléti állam elkötelezettsége a jó minőségű intézményes gyermekgondozás biztosítása iránt úgy fogható fel, mint a nő munkavállalás ösztönzésének, valamint a nemek (szülők) közötti egyenlőség, a társadalmi kohézió és a gyermekek esélyegyenlőségét előmozdító mutatója.

Mint arra Kamerman rámutat, „nincs elfogadott definíció vagy elfogadott normarendszer az egyes országok között a kisgyermekkorú nevelés és gondozás (ECEC) programjainak minőségét illetően, és a szakirodalom is csak kevés rendszerezett figyelmet fordít erre a tárgyra” (2003: 10). Tanulmányunkban az összehasonlítás elvégzéséhez az óvónő-gyermek arányt használjuk, mint az egyedül rendelkezésre álló mérőszámot. A minőség e mérőszáma komoly hatással van a gyermekek tanulási eredményeire is (Kvist, 1999). Mi több, ez egy olyan látható mutató, melyet maguk a szülők is megfigyelhetnek, és melynek alapján megítélhetik, hogy gyermekeikre (különösen a 3–6 évesekre) mennyi figyelem jut a gyermekgondozási szolgáltatásokban (Gornick, Meyers, 2003).

A fizetett szülői szabadság támogatottságának mértéke: A szülői szabadság funkciója változó annak időtartama és a juttatások mértéke szerint. Egyrészt szükség van szabadságra a szülés és a szoptatás első időszakának kipihenéséhez, ugyanakkor a szülői szabadság hosszú időszakai hozzájárulhatnak a nők gazdasági „deaktiválásához”.

A fizetett szülői szabadság támogatottsága a fizetett szabadság időtartamában és a fizetett összeg nagyságában fejezhető ki. Ez a két elem adja a támogatottsági index alapját. A mérés a fizetett szülői szabadság heteinek száma és a fizetett támogatás mértékének szorzatára épül (ez utóbbi szám azt fejezi ki, hogy a fizetett összeg az átlagos nettó havi bért milyen arányban pótolja). A mérés tartalmazza a szülési szabadsághoz

igénybe vehető hetek számát plusz a fizetett szülői szabadság teljes időtartamát.

Fontos megjegyeznünk, hogy a posztszocialista országokban ez a szülői szabadság két részből áll, melyet a továbbiakban „szülési szabadság”-nak és „kiterjesztett szülői szabadság”-nak fogunk nevezni. A szülési szabadság hossza változó, maximum 12 hét, és közvetlenül a gyermek születéséhez kapcsolódik, így általában nem lehet az apával megosztani. Ezután a szülői szabadság következik, mely egészen három évig tarthat. Az összehasonlításához az egygyermekes családokat vettük figyelembe. Végül ott, ahol egynél több rendszer létezik, a pontszámok összeadódnak, és az így kapott eredmény fejezi ki az állam átfogó erőfeszítéseit. E kalkuláció példáit az 1. táblázat mutatja be.

A fizetett szülői szabadság elérhetősége: Végül a fizetett szülői szabadság általános elérhetőségét vettük figyelembe. A kisgyermekükről gondoskodók számára nyújtott támogatások fontos információt nyújtanak ahhoz, hogy az állami politika gyermekgondozáshoz való viszonyát értékeljük. A fizetett szülői szabadság elérhetőségének elemzése tükrözi az állam hozzáállását ehhez a problémához: ha ezek a juttatások könnyen elérhetőek, akkor az állam elkötelezettsége e terület iránt jelentősnek tekinthető.

A támogatások elérhetőségének elemzésekor rá kell mutatnunk azokra a feltételekre, melyek mellett a juttatásokat a jogosult egyének igénybe vehetik. Általában ez arra a megkülönböztetésre épül, hogy a juttatás mindenki számára univerzálisan elérhető (alanyi jogon jár, állampolgárság vagy rezidens státus alapján), vagy szelektív (biztosítás-alapú), vagy reziduális (csak bizonyos jövedelmi határok alatt vagy rászorultság alapján jár) (Clasen, van Oorshot, 2002). A szülési és kiterjesztett szülői szabadság juttatásai esetében a helyzet összetettebb, mivel az egyes juttatásoknál különböző elveket alkalmazhatnak, és ez különböző kombinációk kialakulásához vezethet: például az alanyi jogon járó szülési szabadság kombinálható a kiterjesztett szülői szabadság biztosítás-alapú igénybevételével.

A továbbiakban ezeket a dimenziókat használjuk ahhoz a művelethez, melynek során az adatokat átalakítjuk fuzzy halmaz értékekké. Az ehhez alkalmazott módszertant a következő rész ismerteti.

A fuzzy halmazok ideáltípusainak elemzése – bevezetés

A jóléti állam (így a gyermekgondozási politika) kutatása akkor lehet eredményes, ha érzékenyen kezeli az egyes esetek közötti eltéréseket, és ebben világosan meghatározott fogalmi és elméleti szempontok vezérlik. A gyermekgondozási politika komplexitása módszertani szempontból azt jelenti, hogy a politika több dimenziójának (jelen esetben négynek) az egyidejű elemzésére van szükség, de az esetek számának növekedésével ez a feladat egyre nehezebb. A komplexitás tanulmányozására Lazarsfeld (1937) ajánlott fogalmi keretbe foglalt megoldást. Egy olyan elképzelést dolgozott ki, mely ugyanannak a jelenségnek a különböző típusait (példáit) az adott jelenséget alkotó attribútumok konfigurációja-

ként szemléli. Ennek értelmében minden típus rendelkezik saját specifikus attribútum-kombinációval.

Ragin (2000) a konfigurációs megközelítés formalizáltabb és szisztematikusabb megközelítését, a fuzzy halmazelmélet alkalmazását ajánlja. Tanulmányunk e megközelítés kiterjesztését, a fuzzy halmazok ideáltípusainak elemzését használja. A fuzzy halmazelmélet alkalmazása révén lehetővé válik nagyobb számú eset körültekintő összehasonlítása anélkül, hogy veszítenénk a gyermekgondozási politika komplexitására helyezett hangsúlyból. Mint Kvist bemutatja (1999; 2006), ez a típusú összehasonlító megközelítés sikeresen alkalmazható a szociálpolitika sokszínűségének, komplexitásának és változásának tanulmányozásához.

A cikkben alkalmazott megközelítés bevezeti a fuzzy halmazok fogalmát. A fuzzy halmaz egy empirikus jelenség megjelenítése, melyet az elméleti és a tárgyi tudásból eredő szabályok irányítanak. A fuzzy halmazok nem hagyományos változók csoportjai, hanem olyan kvalitatív jellemzőkből állnak, melyek meghatározzák a halmaz határait és kihatnak a halmaz tagsági függvényére. A kvalitatív jellemzőket a kalibráció folyamata során hozzuk létre. A fuzzy halmaz tartománya 0-tól (teljesen halmazon kívül) 1-ig tart (teljesen a halmazon belül), és ezek az értékek – ahol 0,5 a köztes határérték – adják egy jelenség kvalitatív határait. (A szó maga az angolban egyebek közt az „elmosódott határ” fogalmat fedi.) A halmaz kalibrálása azt jelenti, hogy meghatározzuk azokat a pontokat, melyek mentén az empirikus értékeket fuzzy halmaz értékekre fordítjuk le. Például a gyermekgondozás minőségének elméleti koncepcióját az óvónő–gyermek arány vizsgálatán keresztül jelenítjük meg. A gyermekgondozás minőségének halmazát ezután kalibráljuk néhány elméleti premissza (a gyermekek fejlődésével, kognitív képességeivel stb. való kapcsolat) és a rendelkezésre álló empirikus tudás alapján (a gyermekgondozási rendszereknél korábban azonosított magas vagy alacsony minőség alapján). A „valós” empirikus értékek – például hat gyermek per óvónő – lefordítódnak egy speciális fuzzy halmaz értékekre. (Ez elemzésünkben 1 volt, ami teljesen belül van a gyermekgondozási minőség halmazán.)

A fuzzy halmazelmélet alapfeltevése, hogy az empirikus jelenségek komplex természettel bírnak. Ez a konfigurációs jelleg abból az előfeltevésekből ered, hogy az elméleti konstrukciók ritkán írhatók le egy aspektussal (egy jellemzővel), és csak az esetek többszörös megközelítése biztosítja, hogy megfelelő képet kapjunk a kutatás folyamán. Egy példával élve: a gyermekgondozási politika egyik komponensének, a szülői szabadság elemzésének legalább két tényezőt kell figyelembe vennie: az elérhetőséget és a támogatottságot. Ez a két dimenzió képviseli azokat az aspektusokat, melyek az adott jelenséget (jelen esetben a szülői szabadságot) alkotják. A két dimenzió együtt négy kombinációt ad: alacsony elérhetőség és magas támogatottság, alacsony elérhetőség és alacsony támogatottság, magas elérhetőség és magas támogatottság, magas elérhetőség és alacsony támogatottság. A halmazok szélső értékeinek (0 és 1) konfigurációit mint weberi ideáltípusokat kezeljük. Ez a példa illusztrálja, hogy a halmazok különböző konfigurációi és szélső értékeik (0 és 1) alapján hogyan írhatók le a szülői szabadság különböző típusai.

Valamennyi logikailag lehetséges konfiguráció (a fenti példában négy)

úgynevezett „tulajdonságteret” (property space) hoz létre. Így a kétdimenziós tulajdonságtér elképzelhető mint egy négyzet, a háromdimenziós mint egy kocka, és így tovább. A tulajdonságteret az egyes sarkokat (azaz konfigurációkat) összekötő vonalak jelenítik meg. Ha a tulajdonságtér sarkait (konfigurációkat) weberi ideáltípusnak tekintjük, az empirikus esetek ebben a térben helyezkednek majd el, és valamilyen mértékben meg fognak felelni az ideáltípusoknak. A fuzzy halmazok ideáltípusainak alkalmazása azzal az előnnyel szolgál a kutató számára, hogy lehetővé teszi annak meghatározását, hogy egy adott eset melyik ideáltípusnak felel meg leginkább. Ily módon a módszer jelentős előrelépést jelent az empirikus valóság modellezése és tipologizálása terén. Ennek megfelelően, miután a gyermekgondozási politika releváns dimenzióit az elméletből meghatároztuk, az általuk alkotott konfigurációkat mint ideáltípusokat vizsgáljuk. Végül az egyes halmazokkal végzett műveletek eredményeként meghatározható, hogy az adott szakpolitika a gyermekgondozási politika melyik ideáltípusához áll a legközelebb.

A fuzzy halmazokat és értelmezésüket több szabály vezérli. A jelen tanulmányban használt műveletek a következők: a logikai tagadás valamint a „logikai és” műveletei. Mint korábban említettük, egy jelenség különböző mértékben van jelen egy fuzzy halmazban, így logikusan következik, hogy különböző mértékben hiányozhat is abból. Egy adott eset fuzzy halmaz tagsági értéke a nem-A halmazban megegyezik az 1-A halmazban felvett értékével (Ragin, 2000: 172). Például, ha a gyermekpolitika tagsági értéke a támogatottság T halmazban 0,6 (ahol a támogatottság halmazát a T betű jelöli, és ahol a nagybetű magát a halmazt jelenti), akkor ennek az esetnek az értéke 0,4 a nem-támogatottság t halmazban (melyet a t betű ír le, és ahol a kisbetűs írás a támogatottság halmaz tagadásának felel meg).

A logikai és (melyet itt a * szimbólum jelöl) akkor használatos, amikor kettő vagy több halmaz metszetét létrehozunk; tehát abban az esetben, amikor egy jelenséget két vagy több dimenzióval határozunk meg és egy kombinációnak tekintjük azt. Mint említettük, a halmazok szélső értékeinek konfigurációit weberi ideáltípusnak tekintjük. Például az elérhetőség és támogatottság két dimenziója a következő kombinációkat adják: e^*t , e^*T , E^*t , E^*T vagy egyszerűen megfogalmazva alacsony elérhetőség és alacsony támogatottság, alacsony elérhetőség és magas támogatottság stb. Ezt a műveletet a minimum szabály vezérli. Ez azt jelenti, hogy az ilyen halmazok tagsági értéke megegyezik a bármelyik halmaz által elért legalacsonyabb értékkel (amennyire megjelennek az E és T halmazban – a közösen lefedett terület). Így ha figyelembe vesszük az E^*T halmazok kombinációját, és az egyes esetek által elért 0,6 és 0,8 értékeket, ennek az esetnek a tagsági értéke az E^*T halmazok metszeténél 0,6.

A fuzzy halmazokkal végzett ilyen jellegű műveletek lehetővé teszik az egyes esetek komplex halmazkombinációkban betöltött tagságának megfelelő és gyors értékelését. Ehhez el kell végeznünk a tagsági fok értékelését a teljes tagság, és a nem-tagság logikailag lehetséges összes kombinációiban, a tulajdonságtér létrehozó halmazokra vonatkozóan. Logikailag a kombinációk száma 2^k , ahol a k a dimenziók számának felel meg. Esetünkben 6 lehetséges kombináció létezik. Az összehasonlítás lé-

nyege, hogy szembeállítsuk az empirikus bizonyítékokat az egyes ideáltípusokat képviselő kombinációkkal és megtaláljuk a legmagasabb tagsági értékkel bíró előfordulást (kombinációt). A tagság a kombinációban 0-tól 1-ig terjed. Ha eléri az 1-et, a vizsgált szakpolitika jellemzői nagyon közel esnek az ideáltípushoz. Mivel ez igen ritka helyzet, a politikák ideáltípusos kombinációja itt inkább analitikai eszközként szolgál. A módszer jellemzői jelentős előnyöket nyújtanak a gyermekgondozási politika változási dinamikájának tanulmányozásánál. Azt vizsgáljuk, hogy az egyes politikák mennyire felelnek meg a különböző ideáltípusoknak az egymást követő időpontokban ismételt elvégzett vizsgálatok alapján. Így lehetőségünk van arra, hogy nyomon kövessük a változásokat mind az egyes politika típusokon belül, mind a különböző politika típusok felé történő elmozdulások terén.

Összefoglalásként elmondhatjuk, hogy a fuzzy halmazok ideáltípusaira épülő megközelítés jelentős előnyöket nyújt a gyermekgondozási politika tanulmányozásánál. Lehetővé teszi a szakpolitikák világos fogalmi és elméleti irányvonalak mentén történő átlátható és szisztematikus mérését, az országok közötti összehasonlításoknál eszközt szolgáltat az országok csoportosításához, és az időben többször (a tanulmányban nyolcszor) megismételt alkalmazás pedig szilárd alapot nyújt a trendek leírásához. Tanulmányunkban e felsorolt előnyök mindegyikére építettünk.

A továbbiakban folytatjuk a gyermekgondozási politika elemzését. A gyermekgondozási politika négy alapvető dimenzióját már azonosítottuk. A következő lépés a halmazok kalibrálása a rendelkezésre álló elméleti és tárgyi tudás alapján, mellyel megteremtjük az alapját annak, hogy az adatokat fuzzy halmaz értékekre fordítsuk le.

A halmazok kalibrálása – a határértékek meghatározása

Tanulmányunknak ebben a részében meghatározzuk, hogy a kiterjedtség, minőség, támogatottság és elérhetőség dimenziói konkrétan mit jelentenek az egyes szakpolitikák esetében. A négy dimenzióra elvégzett kalibrálás eredményeit az 1. táblázat mutatja be.

A gyermekgondozási szolgáltatások kiterjedtsége: Az általános iskola előtti közoktatásba beiratott gyermekek arányára vonatkozóan a felső határértéket (teljesen a halmazon belül) 80 százaléknál határoztuk meg. Ezt a szintet jellemzően a skandináv, univerzális típusú családtámogatási politikánál találjuk, melyet az általános iskola előtti korosztály (3–6 év) szintje teljes lefedettsége jellemez (Kvist, 1999). Mint Hantrais (2004) rámutat, az ilyen magas szint indokolt, amikor a nők jelentős arányban aktívak a munkaerőpiacon. A köztes értéket 50 százalékos nettó beiratkozási aránynál határoztuk meg. Az összehasonlító tanulmányok azt jelzik, hogy az ehhez az értékhez tartozó szintek szerény lefedettségnek felelnek meg (Daly, Rake, 2004). Végül, a kiterjedtség halmazának alsó határértékét 20 százalékos beiratkozási aránynál húztuk meg. Ez a szint azt mutatja, hogy az állami intézmények csak nagyon marginális szerepet játszanak a gyermekgondozási politikákban (Gornick, Meyers, 2003).

A gyermekgondozási szolgáltatások minősége: A magasabb szintű minőségi értéket a 6-os arányszámnál határoztuk meg (6 gyermek/óvónő). Ez a szám a nagyon magas minőségi szintű gyermekgondozási szolgáltatások európai normáit tükrözi, mely a skandináv országokra jellemző (OECD, 2001; Gornick, Meyers, 2003). A meghatározott alsó szélsőérték a gyermek-óvónő arányra vonatkozóan 12. Ez a szint az EU szakértői által megfogalmazott és megvalósítandó minőségi célkitűzésre utal (EC, 1996). Az OECD ajánlásainak megfelelően, a köztes határérték a 9-es aránynál lett meghatározva (9 gyermek/óvónő) (OECD, 2001).

A fizetett szülői szabadság támogatottságának mértéke: A szülői szabadság összehasonlító kutatásaiból meríthetünk némi útmutatást (Gornick, Meyers, 2003; Daly, Rake, 2004). Összefoglalva, 12–16 hét szabadság tekinthető a minimumnak, némi fizetett támogatással, míg 14 hét volt a nemzetközileg elfogadott norma.¹ A szerzők egyetértenek abban, hogy az egyéves szülői szabadság a viszonylag mérsékelttől a magas szintűig terjedő támogatásnak felel meg. A szabadság kiterjesztése két vagy három évre (valamilyen szintű támogatással) már valóban bőkezű juttatásnak tekinthető.

Ennek megfelelően az alsó szélsőértéket 14 hétnél és az átlag nettó bér 30 százalékánál határoztuk meg. A köztes érték a Gornick és Meyers (2003) által leírt mérsékelt állami támogatásnak felel meg, azaz egy év alacsony támogatással (az átlag nettó bér 30 százaléka), melyet a szülési szabadság nagymértékben támogatott rendszere egészít ki (26 hét és teljes fizetés).

A szocialista országok úttörő szerepet játszottak a fizetett szülői szabadság (a kiterjesztett szabadság) bevezetésében, mely már az 1960-as évek végén és az 1970-es években elérhető volt. Ezért az elemzés felső szélső értéke, a szülői szabadság támogatottságának talán legbőkezűbb kombinációját jelenti, magas fokon támogatott szülési szabadsággal (52 hét teljes fizetéssel) plusz egy három éves kiterjesztett szülői szabadsággal, melyhez egységesen az átlag nettó bér 30 százalékának megfelelő támogatás társul. Ezek az ellátások különböző mértékben állnak rendelkezésre, melyet az elérhetőség dimenziója keretében tárgyalunk.

A fizetett szülői szabadság elérhetősége: A következő megközelítést javasoljuk: az elérhetőség értékeléséhez figyelembe vesszük a lefedettséget és a támogatás igénybevételéhez szükséges feltételeket. Más szóval elemezzük, hogy mely társadalmi csoportok jogosultak a támogatott szülői szabadságra, és milyen tényezők számítanak a jogosultság megállapításánál. A felső minőségi szélsőérték egy olyan helyzetet tükröz, ahol minden állampolgár (vagy rezidens) jogosult egy alapszintű juttatásra, és a hozzáférés alanyi jogon jár (nem feltételekhez kötött). Az alsó szélsőértéket az jellemzi, hogy az állam által nyújtott juttatás rászorultsági alapon jár (jövedelem-függő). Végül a köztes érték egy olyan helyzetet ír le, mely-

¹ Az Európai Unió Tanácsának 92/85/EEC irányelve, 1992. október 19, hozzáférés 2007. június 5. <http://europa.eu.int/eurlex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31992L0085:EN:HTML>

TANULMÁNYOK

ben a juttatás egyértelműen a hozzájárulás (a befizetett járulék) mértékétől függ. Így a jóléti támogatások típusainak egy hármas skáláját kapjuk: a támogatás járhat alanyi jogon (teljesen a halmazon belül), lehet hozzájáruláson alapuló (köztes érték), és végül szelektív (teljesen a halmazon kívül) (vö. Kvist, 1999). Ezt a három fő csoportot a kifinomultabb elemzés érdekében kisebb alcsoportokra bontottuk, melyek magukba foglalják az elvek kombinációját és figyelembe veszik az egyes csoportokban jellemző alkalmazásokat. A négy dimenzióra elvégzett kalibrálást az 1. táblázat foglalja össze.

1. táblázat Az empirikus mutatók meghatározása és az adatok átalakítása fuzzy halmaz értékekké és verbális minősítésekkel: gyermekgondozási politika

Empirikus mutató	Teljesen kívül	Majdnem, de nem teljesen kívül	Többé-kevésbé teljesen kívül	Sem kívül, sem belül	Többé-kevésbé teljesen belül	Majdnem, de nem teljesen belül	Teljesen belül
	0	0,01-0,24	0,25-0,49	0,50	0,51-0,75	0,76-0,99	1,00
A gyermekgondozási politika kiterjedtsége az óvodai beiratkozások arányában mérve	<20	20,10-35,00	35,10-49,9	50	50,10-65,00	65,10-79,90	>80
A családpolitika minősége az óvodai gyermek-óvónő arányában mérve	>12,00	10,51-11,99	9,10-10,50	9,00	7,51-8,99	6,10-7,50	<6,00
A szülői szabadság támogatottságának mértéke a súlyozott jövedelem-helyettesítés és a támogatások időtartamának indexében mérve ^a	<4,20	4,30-21,50	21,60-41,50	41,60	41,70-69,50	69,60-98,70	>98,80
A szülőknek nyújtott (szülési és gyermekgondozási) támogatások elérhetőségének alapelvei (reziiduális, szelektív, univerzális)	Jövedelem függő	Biztosítás	Biztosítás	Biztosítás	Alanyi jog	Alanyi jog	Alanyi jog
	Jövedelem-függő ^b	Jövedelem-függő	Biztosítás	Biztosítás (feltételek nélkül)	Jövedelem-függő	Biztosítás	Alanyi jog

Megjegyzés:

^a Számolását a szövegben megadott képlet alapján végzik: a fizetett szülési szabadság heteinek száma szorozva a jövedelem-helyettesítési aránnyal, majd ugyanaz a képlet, de a kiterjesztett szülői szabadságra (gyermekgondozási szabadság stb). Az alsó határértékhez az index $14 \times 0,3 = 4,2$, a felső határértékhez $(52 \times 1) + (156 \times 0,3) = 98,8$.

^b Az első sor: szülési szabadság; a második sor: szülői szabadság (kiterjesztett, gyermekgondozási stb).

Az empirikus anyag elemzése dimenziók szerint

A cikk ezen részében az adatokat azoknak az analitikai sarokszámoknak a felhasználásával elemezzük, melyeket a kalibrálás során állapítottunk meg, majd a négy dimenzió mindegyikében tanulmányozzuk a változások dinamikáját. A vizsgálati eredmények ilyen típusú bemutatása betekintést nyújt az empirikus eredményekbe és megfelelő kiindulópontként szolgál a konfigurációs elemzés elvégzéséhez, melynek során a vizsgált országokat ideáltípusok köré csoportosítjuk. Ezt követően mindegyik országot külön vizsgáljuk annak érdekében, hogy megállapíthassuk, melyek voltak a legfontosabb változások az egyes dimenziókban.

Mint azt a 2. táblázat mutatja, a változások általános mérlege a 3–6 év közötti gyermekek számára nyújtott gyermekgondozási szolgáltatások kiterjedtségét illetően Szlovákia kivételével mindegyik országban pozitív volt. Természetesen a kiinduló helyzet mindegyik országban más volt, és ennek alapján általában két csoportra oszthatjuk őket. Az első csoport, mely elég erős halmaztagsággal rendelkezik, olyan országokból állt, mint a Cseh Köztársaság, Szlovákia és Magyarország. Észtország, mely szerény halmaztagsággal jellemezhető, valahol középen helyezkedett el, míg a többi balti ország, Szlovénia és Lengyelország (a leggyengébb tagsági pontszámmal; majdnem, de nem teljesen kívül) a halmaz másik oldalán volt. A következő 15 év során nem minden különbség maradt fenn. Míg Magyarország az egész időszak alatt megőrizte teljes tagságát, a Cseh Köztársaságnál némi csökkenés figyelhető meg az 1990-es évek elején. Ezzel egy időben Szlovákia az 1990-es évek közepén egészen a köztes határérték alá esett és azóta sem érte el az 1989-re jellemző szintet. Az 1990-es évek első felében általánosan hanyatlás figyelhető meg, mely legérősebben Litvániában, Lettországból és Lengyelországból jelentkezett. Ezt az időszakot követően több országban jelentős javulás következett be, a legjelentősebb Lettorság esetében, ahol az 1990-as években a beiratkozási arány a 20 százalékos szint alá esett (teljesen a halmazon kívül), de azután 2002-ben és 2004-ben majdnem a 80 százalékos arányig emelkedett (és elérte a teljes halmaztagságot). Ehhez hasonlóan Észtországban is nőtt a beiratkozási arány, bár 1989-ben a helyzet itt már eleve kedvezőbb volt, mint a többi balti államban.

2. táblázat A gyermekgondozási szolgáltatások kiterjedtsége:
fuzzy halmaz-tagság

Ország /év	1989	1991	1993	1995	1997	1999	2002	2004
Cseh Köztárs.	1,00	0,76	0,87	0,93	0,97	1,00	1,00	1,00
Észtország	0,56	0,52	0,41	0,62	0,81	0,90	1,00	1,00
Magyarország	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Lettország	0,34	0,00	0,00	0,18	0,32	0,56	0,94	0,98
Litvánia	0,34	0,20	0,00	0,00	0,08	0,25	0,32	0,58
Lengyelország	0,21	0,08	0,07	0,13	0,19	0,24	0,28	0,33
Szlovákia	0,93	0,81	0,58	0,43	0,63	0,74	0,77	0,71
Szlovénia	0,40	0,39	0,52	0,63	0,66	0,75	0,61	0,54

Forrás: Az adatok forrásai a szerzőknél rendelkezésre állnak.

TANULMÁNYOK

A változások dinamikája a gyermekgondozási szolgáltatások minőségének dimenziójában (lásd 3. táblázat) egyáltalán nem nevezhető rendszeresnek vagy lineárisnak. A legalacsonyabb minőséget egyértelműen Lengyelországnál találjuk, ahol a szolgáltatás minősége végig alatta marad a küszöbértéknek, de a Cseh Köztársaságot is viszonylag állandó alacsony szint jellemzi. A balti országok csoportja azonban vezető helyet tölt be ebben a kategóriában és ez a vizsgált időszakban szinte állandónak tekinthető. Szlovákiánál és Szlovéniánál több eltérést és elmozdulást találunk. Míg 1993-ban Szlovéniában a gyermek/óvónő arányszám az óvodákban még 5 alatt volt, 1999-óta az ország halmazértéke 0. Magyarország, mely általában vezető helyet tölt be a többi három dimenzióban, itt alatta marad az alsó határértéknek, mely 12 gyermek per óvónő, és csak egyszer, 2004-ben közelíti meg a köztes határértéket (10 gyermek/óvónő). Általában kijelenthetjük, hogy a gyermekgondozási szolgáltatások minősége nem mondható magasnak ezekben az országokban.

3. táblázat A gyermekgondozási szolgáltatások minősége: fuzzy halmaz-tagság

Ország /év	1989	1991	1993	1995	1997	1999	2002	2004
Cseh Köztárs.	0,00	0,28	0,00	0,08	0,11	0,00	0,00	0,00
Észtország	0,71	0,94	0,84	0,89	0,94	0,71	0,71	0,71
Magyarország	0,08	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,49	0,49
Lettország	0,71	0,72	0,82	0,73	0,73	0,74	0,61	0,23
Litvánia	0,71	0,99	1,00	0,84	0,84	0,84	0,71	0,71
Lengyelország	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Szlovákia	0,00	0,25	0,80	0,30	0,30	0,48	0,48	0,00
Szlovénia	0,55	0,46	1,00	0,25	0,52	0,00	0,00	0,00

Forrás: Az adatok forrásai a szerzőknél rendelkezésre állnak.

A szülői szabadság támogatottságának kifejezése (lásd 4. táblázat) jóval összetettebb feladatnak bizonyult, mivel egy kompozit indexet kellett kidolgoznunk a „nyers adatok” szintjén. Maguk a számolt értékek is nagyobb eltéréseket mutattak. Egyedül egy ország, Magyarország érte el a teljes tagságot. Már négy évtizeddel ezelőtt is Magyarország rendelkezett a legbőkezűbb családtámogatási rendszerrel a világon (Szikra, 2005). A keresettől függő juttatás (a gyermekgondozási díj) 2 évig jár, és ehhez társul az a támogatási rendszer, mely a három évnél fiatalabb gyermeket nevelő, biztosítási jogviszonnyal nem rendelkező személyeknek nyújt támogatást. 1996-ban ezeket a juttatásokat néhány évre drasztikusan csökkentették: a biztosítási alapon járó kiterjesztett szülői szabadságot eltörölték, és az egységes összegű támogatásra való jogosultságot jövedelemvizsgálathoz kötötték. Viszonylag magas pontszámot ért el a Cseh Köztársaság is, mely már az 1990-es években is meglehetősen bőkezű rendszerrel rendelkezett. Fontos megemlítenünk, hogy ez az ország az 1990-es évek közepén egy olyan alanyi jogon járó szülői szabadságot támogató rendszert vezetett be, melyet egészen a gyermek 4 éves koráig terjesztettek ki, mely a leghosszabb kiterjesztett szülői szabadságnak számít a világon. Szlovákia azonban, hasonló szintű juttatások mellett, a szülői szabadság lehetséges hosszát továbbra is három évben határozta meg.

1989 óta az országok egy jelentős csoportjánál javulást figyelhetünk meg. Például a függetlenné vált balti államok bevezették a három évre kiterjesztett (szülői) szabadságot, valamint Litvánia és Észtország lehetővé tette a biztosítási alapon járó szülői szabadság egy évre való kiterjesztését (Aidukaite, 2004). A három ország pontszámainál megfigyelhető különbségek a szülői szabadság idejére fizetett juttatások eltérő szintjéből is adódnak: Lettországból a jövedelem-helyettesítési arány soha nem haladta meg az 5-10 százalékot, míg Litvániában ez a ráta 10-15 százalék között mozog, és a szülési szabadság időtartama is két héttel több.

Szlovénia 1993-ban javított támogatási rendszerén. Bár csak kétéves fizetett szülői szabadságot tett lehetővé, a fizetett támogatások a nem biztosítottak számára a nettó átlagkereset körülbelül 30 százalékának feleltek meg. Ez a jövedelem-helyettesítési arány csak a közelmúltban vesztett bőkezűségéből, amikor a támogatás szintjét egy egységes összegű juttatásban határozták meg, így az arány körülbelül 20 százalékának felelt meg. (Korábban a juttatások összegét a minimálbérhez kötötték.) Az elért pontszám azonban mégis viszonylag magas a 260–365 nap szülési szabadságnak köszönhetően, melyhez teljes fizetésnek megfelelő jövedelem-helyettesítő juttatás társul. Végül, Lengyelország esetében a szülői szabadsághoz kapcsolódó juttatások folyamatos emelkedését figyelhetjük meg.

4. táblázat A szülői szabadság támogatottságának mértéke: fuzzy halmaz-tagság

Ország /év	1989	1991	1993	1995	1997	1999	2002	2004
Cseh Köztárs.	0,62	0,67	0,57	0,60	0,79	0,70	0,78	0,87
Észtország	0,29	0,59	0,47	0,35	0,35	0,42	0,43	0,41
Magyarország	1,00	1,00	1,00	1,00	0,94	1,00	1,00	1,00
Lettország	0,29	0,44	0,56	0,41	0,37	0,34	0,32	0,30
Litvánia	0,29	0,54	0,89	0,67	0,72	0,70	0,69	0,71
Lengyelország	0,26	0,49	0,48	0,43	0,46	0,49	0,49	0,52
Szlovákia	0,62	0,63	0,62	0,55	0,66	0,65	0,59	0,60
Szlovénia	0,15	0,15	0,73	0,74	0,72	0,74	0,69	0,68

Forrás: Az adatok forrásai a szerzőknél rendelkezésre állnak.

A szülői szabadság elérhetőségét illetően (lásd 5. táblázat) az általános tendencia az volt, hogy a juttatásokat valamennyi kisgyermekes család számára elérhetővé tegyék. Mint arra korábban utaltunk, sok országban egyszerre több rendszer létezik, például a biztosítottak és a nem biztosítottak számára. Így például Magyarország az 1990-es évek második felében a kiterjesztett szülői szabadságot egy ideig jövedelemvizsgálathoz köthette. Azok az országok, melyek az 1990-es évek elején vezették be a szülői szabadságot (mind például Lettország és Szlovénia), alanyi jogú juttatásként biztosították azt. Ezzel szemben Észtország az évek során egyre több csoportra terjesztette ki a biztosítási alapon járó juttatást, egészen addig, amíg 2002-ben be nem vezette az alanyi jogon járó gyermekgondozási támogatást. Lengyelországban 1983 óta változatlan a helyzet – ekkor vezették be a szülői támogatást – és ez azóta is jövedelemvizsgálathoz kötött. Lengyelországban továbbra sem jár alanyi jogon bizto-

sított pénzügyi támogatás a gyermekgondozáshoz: az anyasági támogatás feltétele az előzetes munkaviszony.

5. táblázat A szülői szabadság juttatásainak elérhetősége: fuzzy halmaz-tagság

Ország /év	1989	1991	1993	1995	1997	1999	2002	2004
Cseh Köztárs.	0,40	0,40	0,40	0,40	1,00	1,00	1,00	1,00
Észtország	0,30	0,55	0,80	0,80	0,75	0,85	0,85	1,00
Magyarország	0,85	1,00	1,00	0,30	1,00	1,00	1,00	1,00
Lettország	0,30	0,40	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Litvánia	0,35	0,35	0,40	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Lengyelország	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20
Szlovákia	0,40	0,40	0,40	0,40	1,00	1,00	1,00	1,00
Szlovénia	0,40	0,40	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00

Forrás: Az adatok forrásai a szerzőknél rendelkezésre állnak

A cikk következő részében egy lépéssel tovább megyünk az elemzésben, és további általános következtetéseket vonunk le a szakpolitikák különböző típusait tükröző kombinációk változásait illetően.

Gyermekgondozási szakpolitika – konfigurációs elemzés

Fontos rámutatnunk arra, hogy a szakpolitikák csoportosításánál nem elegendő figyelembe venni a szakpolitikák egyetlen dimenzióját, mivel az ugyan lehetséges, hogy egy klaszter tagjai nagyon hasonlítsanak egymáshoz, de egy más dimenzióban például teljesen eltérhetnek. Ezért a szakpolitikákat mint meghatározott aspektusok konfigurációit kell elemeznünk.

A cikk a gyermekgondozási politika négy dimenzióját vizsgálja. Ez 16 lehetséges kombinációt nyújt. A tagságot minden halmaz kombinációban értékeltük és a legmagasabb értéket választottuk. A 6. táblázat év szerinti bontásban bemutatja a legmagasabb pontszámokat az egyes országok gyermekgondozási politikáinak dimenzióra vonatkozóan. Meg kell említenünk, hogy amikor a cikk Észtországot, Litvániát és Lettországot tárgyalja az 1989–91-es időszakot illetően, ezek az országok a Szovjetunió köztársaságai voltak; a Cseh Köztársaság és Szlovákia 1993-ig még Csehszlovákia részei voltak; Szlovénia pedig még Jugoszláviához tartozott (1989–91).

A legmagasabb elért pontszámok alapján a szakpolitikák 13 ideáltípusnak feleltek meg. Az egyes országokra vonatkozó legmagasabb értékeket év szerinti bontásban a 6. táblázat mutatja be.

A 6. táblázat értékei a következőképpen értelmezendők: a betűkombinációk illusztrálják a szakpolitika típusát, míg a zárójelben levő szám az ideáltípusnak való megfelelést írja le (minél nagyobb a szám, annál közelebb van a kombináció az ideáltípushoz). Például a magyarországi szakpolitika 1989-ben a K*m*T*E típushoz tartozott, így ezt a politikát a következő vonások jellemezték: a gyermekgondozási szolgáltatások széles körű kiterjedtsége (K) és a gyermekgondozási szolgáltatások alacsony

minősége (m), valamint a szülői szabadság magas támogatottsága (T) és univerzális elérhetősége (E). A magas pontszám azt mutatja, hogy ez a politika közel áll az ideáltípushoz. Mint korábban említettük, a fuzzy halmaz megközelítés érzékenyen reagál kétfajta változásra: amikor a tagság átkerül az egyik típusból egy másikba (a jelleg megváltozása), vagy amikor az ideáltípusnak való megfelelés arányában történik változás (a jelleg mértékének változása). Ez utóbbira példa a pontszám változása ugyanarra a kombinációra vonatkozóan (pl. Magyarország pontszáma a K*m*T*E kombinációban 1989-ban 0,85, majd 1991-ben 0,88 volt, ami azt jelenti, hogy 1991-ben jobban megfelelt az ideáltípusnak). Minőségi változásról akkor beszélhetünk, amikor a politika egy másik típus felé tolódik el (melyet egy másik kombináció képvisel).

6. táblázat *A gyermekgondozási politika ideáltípusokban elért fuzzy tagsági értékei*

Ország /év	1989	1991	1993	1995	1997	1999	2002	2004
Cseh Köztárs.	K*m*T*E (0,60)	K*m*T*E (0,06)	K*m*T*E (0,57)	K*m*T*E (0,60)	K*m*T*E (0,79)	K*m*T*E (0,70)	K*m*T*E (0,78)	K*m*T*E (0,87)
Észtország	K*M*t*E (0,56)	K*M*T*E (0,52)	k*M*t*E (0,53)	K*M*t*E (0,62)	K*M*t*E (0,65)	K*M*t*E (0,58)	K*M*t*E (0,57)	K*M*t*E (0,59)
Magyarország	K*m*T*E (0,85)	K*m*T*E (0,88)	K*m*T*E (0,87)	K*m*T*E (0,87)	K*m*T*E (0,70)	K*m*T*E (1,00)	K*m*T*E (0,51)	K*m*T*E (0,51)
Lettország	k*M*t*E (0,66)	k*M*t*E (0,56)	k*M*T*E (0,82)	k*M*t*E (0,59)	k*M*t*E (0,63)	k*M*t*E (0,56)	K*M*t*E (0,61)	K*M*t*E (0,70)
Litvánia	k*M*t*E (0,71)	K*M*t*E (0,54)	k*M*T*E (0,60)	k*M*T*E (0,67)	K*M*T*E (0,72)	k*M*T*E (0,70)	k*M*T*E (0,68)	K*M*T*E (0,58)
Lengyelország	k*m*t*E (0,74)	K*m*t*E (0,51)	k*m*t*E (0,52)	k*m*t*E (0,57)	k*m*t*E (0,54)	k*m*t*E (0,51)	k*m*t*E (0,51)	k*m*t*E (0,58)
Szlovákia	K*m*T*E (0,60)	K*m*T*E (0,60)	K*M*T*E (0,60)	k*m*T*E (0,55)	K*m*T*E (0,63)	K*m*T*E (0,52)	K*m*T*E (0,52)	K*m*T*E (0,60)
Szlovénia	k*M*t*E (0,55)	K*m*t*E (0,54)	K*m*T*E (0,52)	K*m*T*E (0,63)	K*M*T*E (0,52)	K*m*T*E (0,74)	K*m*T*E (0,61)	K*m*T*E (0,54)

A kombinációk között voltak olyanok, melyek gyakrabban, de olyanok is, melyek csak egyszer fordultak elő. E módszertan használatának előnye az, hogy ahelyett, hogy a tényleges szakpolitikákat a már létező szakpolitikai típusokba próbálnánk besorolni, a bemutatott táblázatból megállapíthatjuk jellemzőiket, melyek alapján a szakpolitikák új típusait azonosíthatjuk. Így tanulmányunk megoldást kínál arra a módszertani problémára, mely abból adódhat, hogy a Nyugaton kialakult fogalmakat próbáljuk meg a posztszocialista országok leírására alkalmazni. Annak érdekében, hogy következtetéseink még rendszerezettebbek legyenek, négy fő csoportot különböztettünk meg.

A cikk alapvetően a gyermekgondozás megszervezésének két fő aspektusát vizsgálja: egyrészt azt, hogy a gyermekgondozás felelőssége hol koncentrálódik, másrészt pedig azt, hogy ezek a rendszerek hogyan segítik a nők kommodifikációját, azaz a munkaerőpiachoz való csatlakozását. Az első dimenzió a defamiliarizálás fokát vizsgálja: milyen mértékben ösztönzik a szakpolitikai intézkedések a „család gondozási funk-

cióját” (Leitner, 2003). A második referenciapont bevonásával pedig szeretnénk elmozdulni az egyszerű defamiliarizálási megközelítéstől, és azt elemezzük, hogy a különböző állami politikák hogyan segítik a fizetett munkához való hozzáférést. S bár így a vizsgált szakpolitikák tartalma lehetővé tenné, hogy a különböző kombinációkat a defamiliarizálás nyelvezetével írjuk le, úgy döntöttünk, hogy nagyobb hangsúlyt fektetünk arra, ami az állami gyermekgondozási politikák alapvető célját és lehetséges kimenetelét jellemzi, azaz azt vizsgáljuk, hogyan kezeli az állam a nők munkaerő-piaci kapcsolódásának (kommodifikációjának) problémáját azokban az esetekben, ahol a nőkre továbbra is mint elsődleges gondozókra tekintenek.

A cikk bizonyítja, hogy a posztoszocialista országokban nincs egy egységes, a familiarizálás irányába mutató tendencia a szakpolitikák terén, mivel az egyes országok a familiarizálás eltérő útjait követték, míg mások a szakpolitikák defamiliarizálási elemeit erősítették. Az általunk végzett osztályozás részben egybeesik a gyermekgondozási politikákról készült néhány legfrissebb elméleti leírással (Leitner, 2003), így a Kelet-Közép-Európáról íródott munkákkal is (Saxonberg, Sirovatka, 2006). Megközelítésünk újdonságát az adja, hogy a defamiliarizálás vs. familiarizálás ket-tősségét (továbbá ezek különböző változatait) az állam munkaerővel kapcsolatos politikáinak megnyilvánulásai szempontjából is vizsgáljuk. Ez különösen fontos Kelet-Közép-Európa vonatkozásában, ahol 1989 után a munkanélküliség új problémaként jelent meg. Sok szerző szerint a refamiliarizálás politikája fontos eszköznek bizonyult a munkanélküliség problémáinak kezelésében; mivel a nők voltak a gyermekgondozás fő teherviselői, kevésbé voltak képesek belépni (vagy újra bekapcsolódni) a munkaerőpiacra. A fentiekben felsorolt okok alapján cikkünkben négy szakpolitika típust különböztetünk meg: az implicit és explicit familiarizmus, a női mobilizáció és az átfogó támogatás modelljeit.

A vizsgált országoknál két olyan országcsoport van, ahol a különböző gyermekgondozási politikák kombinációi a gyermekgondozás felelősségét a családon belül koncentrálnak. Az első csoportot az explicit familiarizmus (K*m*T*E) fogalom mögé csoportosíthatnánk, ide tartozik a Cseh Köztársaság, Szlovákia és Szlovénia. Ebben a modellben az állami politika alapvetően a hagyományos családmodellt támogatja. Így a fizetett szülői szabadság hosszabb (általában 2-4 év), és a szülői szabadsághoz kapcsolódóan fizetett juttatások is ennyi ideig járnak. Az állam – mivel a gyermekgondozást a családokon belül ösztönzi – nem támogatja a gyermekgondozási intézmények semmilyen formáját. A nők alapvető feladatát a gyermekgondozásban látják, és arra ösztönzik őket, hogy ezt a gondozási feladatot otthon gyakorolják (hosszú fizetett szabadságok), ezért a szülői szabadság lejárta után is még sokáig jár a támogatás (kiterjesztett szülői szabadság). Az ilyen szakpolitikák ideáltípus-kombinációja a következő lenne: alacsony pontszám a gyermekgondozási szolgáltatások kiterjedtsége és minősége kategóriákban, és magas a gyermekgondozás támogatottsága és a támogatások elérhetősége vonatkozásában (k*m*T*E). Az ehhez legközelebb eső kombináció, mely többször megismétlődött, csak annyiban különbözik, hogy a gyermekgondozási szolgáltatások kiterjedtsége is magas pontszámmal rendelkezik. A gyermekgon-

dozási szolgáltatások alacsony minősége és az otthoni gondozás kiterjedt támogatása a gyermek első néhány életévében azt jelzi, hogy a gyermekgondozás a családon belül zajlik, és kevésbé fontos a lehetséges pénzkeresők (azaz a nők) kommodifikációja.

A második familiarista kombináció az implicit familiarizmus. Ez a modell ténylegesen csak Lengyelországban figyelhető meg, mely mind a négy dimenzióban alacsony pontszámot ért el ($k^*m^*t^*e$). A szakpolitikák reziduálisak, formailag semlegesek, és arra a feltételezésre épülnek, hogy a családot ne zavarják meg a gyermeknevelésben. Nem deklarálják, hogy a gyermeknevelés felelőssége hol koncentrálódjon, és a nők munkavállalását sem ösztönzik explicit eszközökkel. De a munkaerőpiacot jellemző nemek közötti egyenlőtlenség, valamint a megfizethető és elérhető (akár piaci alapon nyújtott) gyermekgondozási szolgáltatások hiánya azt eredményezi, hogy a gyermekgondozás szinte teljesen a családi szférán belül marad.

Az esetek harmadik csoportja olyan országokból áll, ahol alacsony a szülői szabadsághoz kapcsolódó támogatás mértéke, de a többi dimenzióban magas értékek találhatók ($K^*M^*t^*E$). Ebben a csoportban nemcsak a gyermekgondozási szolgáltatásokat igénybe vevő gyermekek aránya magas, de a szolgáltatások minősége is. S bár a szülői szabadság alanyi jogon jár, mivel a támogatás nem túl bőkezű, nem feltétlenül ösztönzi arra a szülőket (azaz a nőket), hogy felhagyjanak fizetett munkájukkal. Ez az eset áll fenn két balti állam – Észtország és Lettország – egyes pontszámainak esetében, bár a vizsgált időszak végén e politikák felülvizsgálata zajlott. Ezt a típust női mobilizációs típusnak nevezhetjük, mivel a támogatott szülői szabadság kevés hatással van arra, hogy a gondozás felelőssége a családon belül maradjon, és több figyelmet kap a kommodifikáció, azaz a munkaerőpiachoz való kapcsolódás támogatása.

Az utolsó típusnál a szakpolitika mindegyik dimenzióban magas pontszámokkal rendelkezik ($K^*M^*T^*E$). Ez azt jelenti, hogy a családok több fronton kapnak támogatást, és eldönthetik, hogy a fizetett foglalkoztatás és a gyermekgondozás melyik kombinációját választják. De abban az esetben, ha jó minőségű gyermekgondozási szolgáltatások állnak rendelkezésre és a családnak két jövedelemre van szüksége, ez a szakpolitika-kombináció alapvetően a kétkeresős családokat támogatja. Ez az eset nagyon ritka a csoportba tartozó országoknál, és csak Litvánia és Magyarország közelíti meg ezt a modellt. Amikor itt a családok szembe találják magukat a „gyermekgondozás problémájával”, több alternatívából választhatnak, mivel a szakpolitika összetettebb és többcélú. Ezért ezt a szakpolitika kombinációt átfogó támogatási modellnek neveztük el. Más szóval a családok és a nők egyrészt támogatást kapnak ahhoz, hogy ellássák gyermekgondozási feladataikat, ugyanakkor fel is mentik őket a feladat alól, és ez arra is lehetőséget nyújt, hogy a családon belül két keresőt mobilizáljanak. Az előző csoport (női mobilizáció) szintén támogatja a kétkeresős családmodellt, de az otthoni gyermekgondozás bőkezű ösztönzőinek hiánya miatt ott erősebb a mobilizációs hatás.

A továbbiakban mindegyik országról rövid leírást nyújtunk, utalva a szakpolitika változási dinamikájára és az egyes modellekhez való tartozásukra.

A gyermekgondozási politikák változásainak elemzése

A Cseh Köztársaság az 1989–95-ös időszakban abba a csoportba tartozott, melyet a szülői szabadság magas fokú (de nem széles körű) támogatottsága, valamint a gyermekgondozási szolgáltatások széles körű kiterjedtsége és gyenge minősége jellemzett (női mobilizáció modell). A tagsági pontszámok ebben az időszakban szerénynek mondhatók. Az 1997–2004-es időszakban a gyermekgondozási politika azonban elmozdult abba a csoportba, mely hasonló jellemzőkkel rendelkezik, mint az előző csoport, de különbözik abban, hogy a támogatások széles körben elérhetőek (explicit familiarizmus). A csoportban elért tagsági érték 1999-től növekedést mutat és a vizsgált időszak végére a cseh gyermekgondozási politika nagyon közel került ehhez az ideáltípushoz.

A Szlovák Köztársaság családpolitikája Csehszlovákia szétesése után bizonyos fokig hasonlított a cseh mintához. Így az általunk elemzett időszak elején az országok pontosan ugyanannak az ideáltípusnak feleltek meg (női mobilizáció). 1993-ban és 1995-ben eltérő utakat követtek, majd az 1997–2004-es időszakban ismét egy csoportba kerültek, amikor a szlovák gyermekgondozási politika elmozdult az explicit familiarizmus modellje felé. Bár csak kismértékben felelt meg az ideáltípusnak (mely eltérő értelmezéseket is eredményezhet), az ország által képviselt politika ennek a modellnek az általános ismérveit mutatta.

Szlovénia gyermekgondozási politikája is változáson ment keresztül: 1989–91-től az implicit familiarizmus ideáltípusa jellemezte, majd 1995-től az explicit familiarizmus modellhez állt közel. 1999-től azonban csökkent a politikai ideáltípusnak való megfelelése.

A lengyel gyermekgondozási politikát illetően a következő trendeket figyelhetjük meg: a vizsgált időszak jelentős részében Lengyelország ahhoz a csoporthoz tartozott, melyet a gyermekgondozási szolgáltatások kiterjedtségének és minőségének alacsony szintje, a támogatások szűkössége és nagyon korlátozott elérhetősége jellemzett ($k^*m^*t^*e$). Tagsági értéke ebben a csoportban azonban 1993-tól általában alacsony volt. Bár 2004-ben a politika átkerült abba a csoportba, melyet magas fokú támogatottság jellemez ($k^*m^*T^*e$), ezt a fajta politikát az egész időszakra vonatkozó megfigyelések alapján mégis az implicit familiarizmus csoportjához sorolhatjuk.

Észtországban a gyermekgondozási politika változásai gyakoribbak és mélyrehatóbbak voltak. 1991-ben Észtország politikája ahhoz a csoporthoz tartozott, melyet a gyermekgondozási szolgáltatások széles körű kiterjedtsége és magas minősége, de a támogatások alacsony szintje és korlátozott elérhetősége jellemzett ($K^*M^*t^*e$), majd átlépett abba a kategóriába, melyet a széles körű kiterjedtség, magas minőség, nagyfokú támogatottság és elérhetőség határoz meg ($K^*M^*T^*E$). 1995 után átkerült abba a csoportba, melyet a gyermekgondozási szolgáltatások széles körű kiterjedtsége és jó minősége, a támogatások széles körű elérhetősége, de nem magas mértéke jellemez ($K^*M^*t^*E$). Észtország esetében a tagsági értékek alacsonyak voltak, ezért a korai trendek nehezen értékelhetők, de 1995 óta politikája a női mobilizáció típusú modellhez hasonlítható.

A második balti állam, Lettország gyermekgondozási politikájára a

kontinuitás hiánya volt jellemző. Az 1989–91-es időszakban a gyermekgondozási szolgáltatások széles körű kiterjedtsége és magas minősége volt meghatározó, a támogatások alacsony foka és korlátozott elérhetősége mellett (K*M*t*e). Az ország 1993-ban átkerült egy olyan csoportba, melyet az előzőtől eltérően magas fokú támogatottság jellemez (K*M*T*e). Az ezt követő két időszakban a lett gyermekgondozási politika elmozdult annak a típusnak az irányába, melyet a szolgáltatások alacsony kiterjedtsége és jó minősége jellemez, alacsony és korlátozottan elérhető támogatásokkal (k*M*t*e). Az 1999–2002 időszakban ismét változott a helyzet. A tagsági értékeket illetően a gyermekgondozási politika különböző mértékben felelt meg az ideáltípusoknak: az 1989, 1993 és 2004 években a politika majdnem, de nem teljesen belül volt, míg a fennmaradó években többé kevésbé belül volt. E komplexitások alapján Lettország gyermekgondozási politikáját elhelyezhetjük ugyan a női mobilitáció típusban, de csak az 1999–2004 időszakra vonatkozóan.

Az utolsó balti ország, Litvánia szintén e csoport tipikus vonásait mutatja. Így a gyermekgondozási politika gyakran változtatta helyét az egyes klaszterek között. A gyermekgondozási politika különböző mértékben felelt meg az ideáltípusoknak, de ez a megfelelés általában szerénynek mondható. Itt is csak egy időszakra – az 1990-es évek második felére – határozható meg a politika típusa. Litvánia a gyermekgondozási politika átfogó támogatási modelljének különböző variánsait követte.

Mindeközben Magyarország abban a politika típusban maradt, melyet egyrészt a gyermekgondozási szolgáltatások gyenge minősége, másrészt a szülőknek nyújtott juttatások magas szintű támogatottsága és elérhetősége jellemez, az egész vizsgált időszakra vonatkozóan. (Ez alól kivétel az 1997-es év, amikor a családpolitikai támogatásokat jelentősen csökkentették.) A tagsági pontszámok 1995-ig, majd 1999-ben tartósan magasak és stabilak voltak (teljesen belül, mely az egyedüli ilyen eset). 1997-ben és 2002–04-ben a pontszámok alacsonyabbak voltak, különösen az utóbbi esetben, amikor az értékek megközelítették a köztes értéket. Ez különböző értelmezéseket tehet lehetővé, és úgy tűnik, hogy az 1989–97-es időszakban inkább az explicit familiarizmus modelljéről beszélhetünk; majd 2002-től a gyermekgondozási politika átfogó támogatási típusáról. E döntésünk alapvetően abból ered, hogy jelentős javulás következett be a gyermekgondozási szolgáltatások minőségében, és ez Magyarországot ehhez a csoporthoz viszi közelebb. Így fontos következtetésként megállapíthatjuk, hogy ha nagyon kis mértékben is, de mind Magyarország, mind Litvánia az átfogó támogatási típusnak felel meg.

A 7. táblázat bemutatja az egyes esetek előfordulását a hozzájuk rendelt gyermekgondozási politika típusa szerint. Mint említettük, a csak esetlegesen tekinthető kombinációkhoz nem kapcsolunk elnevezést.

TANULMÁNYOK

7. táblázat *A kelet-közép-európai gyermekgondozási politikák osztályozása*

Év	1989	1991	1993	1995	1997	1999	2002	2004
Cseh köztárs.	Női mobilitáció	Női mobilitáció	Női mobilitáció	Női mobilitáció	Explicit familizarizmus	Explicit familizarizmus	Explicit familizarizmus	Explicit familizarizmus
Észtország	K*M*t*e	K*M*T*E	K*M*t*E	Női mobilitáció	Női mobilitáció	Női mobilitáció	Női mobilitáció	Női mobilitáció
Magyarország	Explicit familizarizmus	Explicit familizarizmus	Explicit familizarizmus	Explicit familizarizmus	K*m*T*e	Explicit familizarizmus	Átfogó támogatás	Átfogó támogatás
Lettország	K*M*t*e	K*M*t*e	K*M*T*E	K*M*t*E	k*M*t*E	Női mobilitáció	Női mobilitáció	Női mobilitáció
Litvánia	K*M*t*e	K*M*T*e	K*M*T*e	Átfogó támogatás	Átfogó támogatás	Átfogó támogatás	Átfogó támogatás	Átfogó támogatás
Lengyelország	Implicit familizarizmus	Implicit familizarizmus	Implicit familizarizmus	Implicit familizarizmus	Implicit familizarizmus	Implicit familizarizmus	Implicit familizarizmus	Implicit familizarizmus
Szlovákia	Női mobilitáció	Női mobilitáció	K*M*T*e	K*m*T*e	Explicit familizarizmus	Explicit familizarizmus	Explicit familizarizmus	Explicit familizarizmus
Szlovénia	Implicit familizarizmus	Implicit familizarizmus	K*m*T*E	Explicit familizarizmus	Explicit familizarizmus	Explicit familizarizmus	Explicit familizarizmus	Explicit familizarizmus

Következtetések

Az elemzés annak a kérdésnek az elméleti tárgyalásával indult, hogy miért szükséges az új EU-tagországok gyermekgondozási politikáinak összehasonlítása, és ehhez milyen lehetőségek állnak rendelkezésünkre. Miután azonosítottuk az eddigi kutatások fő kérdéseit és problémáit, úgy gondoltuk, hogy az összehasonlító tanulmányok során a fuzzy halmazokon alapuló megközelítés hasznos eszközt nyújt a poszt-socialista országok szociálpolitikájának szisztematikus elemzéséhez és az elemzés során felmerülő problémák megoldásához. Miután leírtuk és megindokoltuk a halmazok kalibrálásának folyamatát, bemutattuk az empirikus eredményeket, melyet a változási dinamikák elemzése követett. Ennek alapján végül elvégeztük az országok csoportosítását, a megfelelő analitikai elnevezések szerint.

Mint arra a cikk elméleti részében utaltunk, a kelet-közép európai jóléti politikákat vizsgáló, korábbi tanulmányok vagy egységes tömbként kezelték ezeket az országokat, vagy a Nyugaton korábban megalkotott kereteket alkalmazták az összehasonlításhoz, melynek eredményeként gyakran születtek ellentmondásos eredmények. A fuzzy halmazok ideáltípusaira épülő megközelítés fő előnye, hogy lehetővé teszi olyan objektív elemzések elvégzését, melyeket nem befolyásolnak a már létező fogalmi keretek, és létrejön annak a lehetősége, hogy új típusú politikákat tárjunk fel. A módszer alkalmazása révén be tudtuk mutatni azt a sokszínűséget, mely a vizsgált országok csoportját jellemzi. Például az egyik

legáltalánosabb megfigyelés az a különbség, mely Lengyelország és Magyarország családpolitikáit jellemzi. Lengyelországban a közintézmények csak nagyon gyenge színvonalon biztosítanak gyermekgondozási szolgáltatásokat és az állam pénzügyi segítséget is csak korlátozott mértékben nyújt a kisgyermekes szülők számára. Ezzel szembeállíthatjuk Magyarországot például, ahol széleskörűen rendelkezésre állnak a viszonylag magas színvonalú gyermekgondozási intézmények és ehhez a szülői szabadságot bőkezűen támogató családpolitikai rendszer társul.

A különbségek megragadásához a tanulmány a gyermekgondozási politika négy modelljét azonosította, melyek a következők: explicit familiarizmus, implicit familiarizmus, női mobilizáció és átfogó támogatás. Az országokat a következőképp csoportosítottuk: a Cseh Köztársaság, Szlovákia és Szlovénia az explicit familiarizmus modellhez sorolható, Észtország és Lettország a női mobilizáció politika típust képviselte, Litvánia és Magyarország az átfogó támogatás modelljére jellemző gyermekgondozási politikát folytatja, míg a gyermekgondozási politika Lengyelországban az implicit familiarizmus modelljéhez hasonlítható.

Egy további fontos megállapítás, hogy a szakpolitikákat számos minőségi és mennyiségi változás jellemzi. Ez különösen szembeötlő azoknál az országoknál, melyek a szovjet blokk összeomlása után jöttek létre (különösen a balti államok esetében). Ennek következtében az átmenet kezdeti időszakában a szakpolitikákban számos elmozdulás figyelhető meg, melyek a különböző módosítások és „próba - szerencse” alapú stratégiák eredményeként jöttek létre (Offe, Preuss, 1998). Fontos azonban arra rámutatnunk, hogy az átmenet későbbi korszakában már a politikák konszolidációjáról beszélhetünk – körülbelül a vizsgált időszak közepétől, amikor a változások már nem olyan gyorsasággal zajlottak, illetve a politikák stabilizálódtak. Ez nemcsak arra vonatkozik, hogy egy politikát melyik politika-típushoz soroljuk, hanem bizonyos mértékig arra is, hogy a politika mennyire felel meg egy adott ideáltípusnak. A nyolc országból három ország nemcsak hogy egy politika-típuson belül maradt az utolsó három-négy vizsgált időpontban, de közelebb is került ahhoz, hogy megfeleljen az adott ideáltípusnak.

Az országok között arra vonatkozóan is kimutathatók különbségek, hogy mennyire jellemezte őket a hibridizáció. Míg a Cseh Köztársaság esetében például az explicit familiarizmus típusnak való megfelelés értéke az 1997-es 0,79-ről 2004-ben 0,87-ra emelkedett, Szlovénia esetében ez az érték 1999-ben még 0,74 volt, de 2004-ben már csak 0,54. Bár a szlovén gyermekgondozási politika – néhány más ország példájához hasonlóan – még talán mindig változóban van, a stabilitás irányába mutató általános tendenciák azonban igen ígéretesek. Az itt megfigyelhető stabilitás egyúttal megteremti annak lehetőségét, hogy a régió jóléti politikáit elemezzük és időtállóbb következtetéseket fogalmazzunk meg. A cikk az első lépést jelenti ebbe az irányba, és a szakmai vitákhoz való hozzájárulása abban rejlik, hogy a hagyományos elképzelések helyett a kelet-közép-európai politikák változatosságát mutatja be.

Fordította Juhász Katalin

Irodalom

- Aidukaite, J. (2004) *The Emergence of the Post-Socialist Welfare State: the Case of the Baltic States: Estonia, Latvia and Lithuania*. Stockholm: Södertörns Högskola.
- Clasen, J. and van Oorshot, W. (2002) 'Changing Principles in European Social Security', *European Journal of Social Security* 4 (2): 89–114.
- Daly, M. (1994) 'Comparing Welfare States: Towards a Gender Friendly Approach', in D. Sainsbury (ed.) *Gendering Welfare States*. London, Thousand Oaks, CA and New Delhi: Sage.
- Daly, M. and Rake, K. (2004) *Gender and the Welfare State*. Cambridge: Polity Press.
- Deacon, B. (1993) 'Developments in Eastern European Social Policy', in C. Jones (ed.) *New Perspectives on the Welfare State in Europe*. London and New York: Routledge.
- Domanski, H. (1992) *Zadowolony Niewolnik? Studium O Nierownosciach Miedzy Mezczyznami I Kobietami W Polsce*. Warsaw: Instytut Filozofii I Socjologii, Polska Akademia Nauk.
- EC (1996) *Quality Targets in Services for Young Children: Proposals for a Ten Year Action Programme*. Luxembourg: European Commission.
- Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. London: Polity Press.
- Esping-Andersen, G. (ed.) (1996) *Welfare States in Transition*. London, Thousand Oaks, CA and New Delhi: Sage.
- Esping-Andersen, G. (1999) *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Ferge, Zs. (1992) 'Social Policy Regimes and Social Structure. Hypothesis about the Prospects of Social Policy in Central-Eastern Europe', in Z. Ferge and I. E. Kolberg (eds) *Social Policy in a Changing Europe*. Boulder, CO: Campus and Westview.
- Fodor, E., Glass, C., Kawachi, J. and Popescu, L. (2002) 'Family Policies and Gender in Hungary, Poland and Romania', *Communist and Post-Communist Studies* 35: 475–90.
- Gauthier, A. H. (1996) *The State and the Family: a Comparative Analysis of Family Policies in Industrialized Countries*. Oxford: Clarendon Press.
- Gornick, J. C. and Meyers, M. K. (2003) *Families that Work. Policies for Reconciling Parenthood and Employment*. New York: Russell Sage Foundation.
- Haney, L. (2002) *Inventing the Needy: Gender and the Politics of Welfare in Hungary*. Berkeley: University of California Press.
- Haney, L. (2003) 'Welfare Reform with a Familial Face. Families of a New World', in L. Haney and L. Pollard (eds) *Gender, Politics, and State Development in a Global Context*, pp. 159–78. New York and London: Routledge.
- Hantrais, L. (2004) *Family Policy Matters: Responding to Family Change in Europe*. Bristol: Policy.
- Harding, L. F. (1996) *Family, State and Social Policy*. Basingstoke and London: Macmillan.
- Heinen, J. (1997) 'Public/Private. Gender, Social and Political Citizenship in Eastern Europe', *Theory and Society* 26 (4): 577–97.
- Jenson, J. and Sineau, M. (2001) *Who Cares? Women's Work, Childcare, and Welfare State Redesign*. Toronto: University of Toronto Press.
- Kammerman, S. (2003) 'Welfare States, Family Policies, and Early Childhood Education, Care and Family Support', Consultation Meeting on Family Support Policy in Central and Eastern Europe. Budapest: UNESCO and Council of Europe.
- Kammerman, S. and Kahn, A. J. (1981) *Childcare, Family Benefits, and Working Parents: a Study in Comparative Policy*. New York: Columbia University Press.

- Ksiezopolski, M. (1999) *Polityka Społeczna. Wybrane Problemy Porównania Międzynarodowych*. Katowice: Śląsk.
- Kvist, J. (1999) 'Welfare Reform in the Nordic Countries in the 1990s: Using Fuzzy-set Theory to Assess Conformity to Ideal Types', *Journal of European Social Policy* 9 (3): 231–52.
- Kvist, J. (2006) 'Diversity, Ideal Types and Fuzzy Sets in Comparative Welfare State Research', in B. Rihoux and H. Grimm (eds) *Innovative Comparative Methods for Policy Analysis: Beyond the Quantitative–Qualitative Divide*, pp. 167–84. New York: Springer.
- Lazarsfeld, P. (1937) 'Some Remarks on Typological Procedures in Social Sciences', *Zeitschrift Für Sozialforschung* 6: 119–39.
- Leitner, S. (2003) 'Varieties of Familialism. The Caring Function of the Family in Comparative Perspective', *European Societies* 5 (4): 353–75.
- Leitner, S. and Lessenich, S. (2005) '(In-)Dependence and Dependent Variable: Conceptualising and Measuring "De-familisation". Exploring the Dynamics of Reform: the Dependent Variable Problem in Comparative Welfare State Analysis', paper presented at the conference on Exploring the Dynamics of Reform (May), University of Stirling, UK.
- Lewis, J. (1992) 'Gender and the Development of Welfare State Regimes', *Journal of European Social Policy* 2 (3): 159–73.
- Mahon, R. (2002) 'Childcare: Toward What Kind of "Social Europe?"', *Social Politics* 9 (3): 343–79. OECD (2001) *Starting Strong: Early Childhood Education and Care*. Paris: OECD.
- Offe, C. and Preuss, U. K. (1998) *Institutional Design in Post-Communist Societies: Rebuilding the Ship at Sea*. Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- Orloff, A. S. (1993) 'Gender and the Social Rights of Citizenship: the Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States', *American Sociological Review* 58: 303–28.
- Pascall, G. and Lewis, J. (2004) 'Emerging Gender Regimes and Policies for Gender Equality in a Wider Europe', *Journal of European Social Policy* 33 (3): 373–94.
- Ragin, C. (2000) *Fuzzy-set Social Science*. Chicago, IL and London: The University of Chicago Press.
- Rostgaard, T. (2004) *Family Support Policy in Central and Eastern Europe – a Decade and a Half of Transition*. Paris: UNESCO.
- Sainsbury, D. (1994) 'Women's and Men's Social Rights: Gendering Dimensions of Welfare States', in D. Sainsbury (ed.) *Gendering Welfare States*, pp. 150–69. London, Thousand Oaks, CA and New Delhi: Sage.
- Saxonberg, S. and Sirovatka, T. (2006) 'Failing Family Policies in Eastern Europe', *Journal of Comparative Policy Analysis* 8 (2): 185–202.
- Szikra, D. (2005) 'Family and Child Support in a Postcommunist Society: Origins of the Mixed Hungarian Welfare Capitalism', in M. Cain, N. Gelazis and T. Inglot (eds) *Fighting Poverty and Reforming Social Security: What can Post-Soviet States Learn from the New Democracies of Central Europe?* Washington, DC: Woodrow Wilson International Center.
- Zimmermann, S. L. (1995) *Understanding Family Policy*. London, Thousand Oaks, CA and New Delhi: Sage.

ALFIO CERAMI

Változó Közép-Európa: a jólét és a szociális segélyezés kialakuló modelljei*

A tanulmány a jólét és a szociális segélyezés új modelljének kialakulását elemzi Kelet-Közép-Európában. Először röviden összefoglalja a Bulgáriában, a Cseh Köztársaságban, Észtországban, Lengyelországban, Lettországban, Litvániában, Magyarországon, Szlovákiában és Szlovéniában tapasztalható, aktuális szociálpolitikai fejleményeket, majd elemzi a legsürgetőbb reformkihívásokat és adaptációs stratégiákat. A tanulmány központi állítása az, hogy a kelet-közép-európai országok a jóléti kapitalizmus olyan új modellje irányába fejlődnek, amely kombinálja a régi és új szociálpolitikai jellemzőket. A tanulmány elsősorban a szociális segélyezés rendszereit vizsgálja, mivel ezek jelentik az utolsó eszközt az állampolgárok mélyszegénységbe süllyedésének megakadályozásához. A szerző szerint a szociális segélyezés rendszerei a gazdasági átalakulás negatív következményeinek tompításával nemcsak döntő szerepet játszottak a demokratikus átalakulásban, de egyúttal a demokratikus építkezés olyan fontos forrásaiként is szolgálnak, amelyek legitimálják az újonnan kialakuló piaci rendet. Ezért sürgősen újra kell gondolni a működésük mögötti szociálpolitikai logikát.

*A European Social Network (ESN) "Building Capacity, Improving Quality. Social Services in the New Member States" címmel Ljubljánban 2008. május 19–20-án tartott konferenciáján elhangzott előadás. A tanulmány egyes részeit korábban bemutattam az ESPANet konferenciáján (3rd ESPANet annual conference "Making Social Policy in the Postindustrial Age", September 22-24, 2005, University of Fribourg, Switzerland) és egy Törökországban tartott konferencián ("Transformation of Social Policy in Europe: Patterns, Issues and Challenges for the EU-25 and Candidate Countries", Department of Political Science and Public Administration METU, Ankara, Turkey, April 13–15, 2006).

A szerző köszönetet mond a konferenciák résztvevőinek a segítő megjegyzésekért és bírálatokért. Az átdolgozott változatba esetlegesen bekerült hibákért természetesen a szerzőt terheli a felelősség.

Bevezetés

2004. május 1-jén és 2007. január 1-jén Európa kiterjesztette keleti határait, és növelte állampolgárai számát (emellett valószínűleg hamarosan további országok is csatlakoznak). E változás azonban egyúttal új kihívásokat jelentett a tagországok jóléti rendszerei és az Európai Unió intézményei számára. Az európai integráció, az országos szociálpolitikák harmonizálása és konvergenciája mára a konferenciák és nemzetközi tanácskozások elsődleges témájává vált, de továbbra is részben ismeretlenek azok az adaptációs mechanizmusok, amelyek segítségével az egyes országok jóléti rendszerei alkalmazkodhatnak a belső és külső nyomásokhoz. A tanulmány Kelet-Közép-Európa országaival foglalkozik, főleg a Bulgáriában, a Cseh Köztársaságban, Észtországban, Lengyelországban, Lettországon, Litvániában, Magyarországon, Szlovákiában és Szlovéniában végbemenő szociálpolitikai változásokat vizsgálja. Különös figyelmet fordít a szociális segélyezés rendszereire, mivel ezek jelentik az utolsó közpolitikai eszközt a mélyszegénység megakadályozásában. Mint a későbbiekben bemutatjuk, a szociális segélyezés rendszerei a gazdasági átalakulás negatív következményeinek tompításával nemcsak döntő szerepet játszottak a demokratikus átalakulásban, de egyúttal a demokratikus építkezés olyan fontos forrásaiként is szolgálnak, amelyek legitimálják az újonnan kialakuló piaci rendet.

A tanulmány felépítése a következő: az első rész röviden összegzi a szocializmus idején működő szociális védelmi rendszer jellemzőit, valamint a legutóbbi fejleményeket a nyugdíjak, az egészségügyi ellátások, a munkanélküli támogatások és a családpolitikák terén. A második rész a szociális segélyezési rendszereket és a kelet-közép-európai politikások előtti reformkihívásokat vizsgálja. A harmadik és egyúttal utolsó rész az egyes országok jóléti rendszereinek alkalmazkodási stratégiáit elemzi. Itt röviden foglalkozunk a régi struktúrák *rekalibrálási* folyamatával és a szociális biztonság e rendszereinek *átszerveződő átalakulásával*. A következtetések a szociális segélyezési ellátásokat meghatározó logika alapvető reformjának szükségességére hívják fel a figyelmet.

Szociálpolitika 1989 előtt

A szocializmus idején a szociálpolitika a központi irányítású gazdaság integráns része volt. A rendszer a társadalmi élet összes területét szabályozni akarta, és óriási mértékben központosította az erőforrások termelését és elosztását. A központi tervezés hatókörébe tartoztak az ipari és munkaügyi kapcsolatok, az árak és bérek megállapítása, az áruk és szolgáltatások termelése és elosztása, a különböző szociálpolitikai ellátások (például a lakások és a szociális juttatások) elosztása, és nem utolsósorban a munkabeosztás és a szocialista ideológiában gyökerező sport- és egyéb tevékenységek szervezése révén az egyének időbeosztásának szabályozása.

A foglalkozási státustól függő nyugdíjakat járulékokból finanszírozták, de mivel hivatalosan mindenki foglalkoztatott volt és elenyészők

voltak a bérkülönbségek, a juttatások lényegében közel univerzálisak és egyösszegűek voltak. Ez egyértelműen összecsengett a jövedelem és életvitel egységesítésének szocialista ideológiájával. A nyugdíjak a tíz utolsó munkában töltött éven belüli öt legjobb év alapján számított nyugdíjalap 50 és 100 százaléka között húzódtak. A nyugdíjkorhatár (átlagban 25 év munka után a férfiaknál 60, a nőknél 55 év) és a juttatások is alacsonyok voltak (Connor 1997). Voltak azonban kivételek is. Például az állami szektor stratégiai fontosságú területein dolgozó csoportoknak (például bányászoknak, rendőröknek) gyakran biztosítottak külön juttatásokat. Bár ez nem hivatalosan történt, de a szocialista nómenklatúra tagjai is jobb szolgáltatásokat kaptak (King and Szelényi 2004).

A szocialista egészségügy alapja a Szemasko-modell volt. Ez az egészségügyi tervezés erősen centralizált rendszerét képviselte, s lényege, hogy a szolgáltatások igénybevételére és szabályozására vonatkozó döntéseket központi szinten hozták meg, anélkül, hogy ismerték volna a tényleges helyi szükségleteket. Minden állampolgár számára az alkotmányban garantálták az egészségügyi ellátást, de ez nyugat-európai mércével mérve alacsony színvonalú volt. A rossz minőségű szolgáltatás következtében magas volt a megbetegedési és halálozási arány (Deacon 2000), és ez a népességen belüli erősödő elégedetlenséget keltett. A szolgáltatások csak formálisan voltak ingyenesek. Hamarosan rendszeressé vált az orvosoknak adott hálapénz, ami hozzájárult a szocialista egészségügyi rendszer jellegének és univerzális ellátást megcélzó törekvéseinek változásához. A „kiegészítő fizetés” ezen atipikus formája kétféle szempontból magyarázható. Az egészségügyben dolgozók szempontjából az általuk kapott alacsony bérek növelésének szükségessége indokolja a hálapénzt. Ezzel szemben a páciensek nézőpontjából az a törekvés magyarázza a hálapénz létét, hogy ne csak a rendszer által biztosított lakóhely szerinti alapon (mint például Magyarországon), hanem az egyéni bizalomra építve is megválaszthassák az orvosukat, ami jobb, egyénre szabott és így nem szabvány jellegű kezelést biztosított számukra.

Nyílt munkanélküliség gyakorlatilag nem létezett. A rendszer hivatalosan a teljes foglalkoztatás alapján működött, de létezett a rejtett munkanélküliség néhány formája. Mivel a központi tervezésű gazdaság szabályozta a munkaerőpiac működését, gyakran előfordult, hogy két dolgozót is alkalmaztak arra a munkára, amit Nyugat-Európában egy munkás végzett el. Mindemellett egyéb, komoly problémák is következtek a központi tervezésből, vagy általánosabban tekintve az életnek a szocialista ideológiából levezetett, szélsőséges szabványosításából. A túlzott béregyenlősítés a munkateljesítmény nemkívánatos csökkenéséhez vezetett (vö. Cerami 2006a). A dolgozókat – az államhoz való hűség elismeréseként adományozott kitüntetésekén kívül – semmi sem ösztönözte arra, hogy a minimális követelményeken túl is erőfeszítéseket tegyenek. A legtöbb jóléti juttatás azokhoz a vállalatokhoz kötődött, ahol az alkalmazottak dolgoztak, és a béreket is maguk a vállalatok fizették (Ferge 1979), ami erősítette a párthivatalnokok iránti lojalitást, miközben a jóléti juttatások nem feltétlenül ösztönöztek jobb munkateljesítményre.

Ha a szocializmus első éveiben (közvetlenül a második világháború befejeződése után) reakciós erőként és a modern társadalom összes be-

tegségének okozójaként tekintettek is a családra, a szocialista vezetők hamar felismerték, hogy a család fontos szerepet játszhat a nemrég bevezetett politikai rendszer stabilizálásában (Ferge 1978; Sokolowska 1978). Ebből következően a politikai vezetők beleegyeztek egy kiterjedt családi juttatási rendszer bevezetésébe, ami nem feltétlenül szabadította fel a nőket a gyermeknevelés terhei alól, de megalapozott egy három oldalú státust: állampolgár-dolgozó-anya. E politika, mely például hosszú szülés utáni szabadság biztosításában öltött testet (3 év Magyarországon és az NDK-ban), azonban nem jelentett teljes áttérést a „maternalizmusról”¹ a „nem-semleges” társadalomra. Mindez inkább újabb feladatokat jelentett a nőknek.

A posztszocialista szociálpolitika

Közvetlenül a berlini fal leomlása után a kelet-közép-európai országok belekezdték a nyugdíjrendszerek erőteljes átalakításába. A reformok elsősorban a következő célokat szolgálták: a) a központi tervezésen alapuló régítől alapvetően különböző új rendszer pénzügyi fenntarthatóságának biztosítása; b) a szocializmus alatti szélsőséges életszínvonal-kiegyenlítés megszüntetése érdekében a juttatások differenciálása; c) piaci elemek bevezetése; d) legalább egy alapjövedelem garantálása az állampolgárok számára. Főként az átmenet első éveiben a munkaerő-piaci nyomások csökkentésére széles körűen alkalmazták a korai nyugdíjazást. E stratégia nagyon drágának bizonyult az emelkedő munkanélküliség időszakában, és az újabb reformok már a korai nyugdíjazás szigorítását célozzák.

A kelet-közép-európai nyugdíjrendszerek rövid áttekintése azt mutatja, hogy a Világbank jól ismert kiadványának (*Averting the Old Age Crisis – Az időskori válság elkerülése*, World Bank 1994) javaslatait követve mára majdnem minden ország befejezte a hárompilléres rendszerre való átalakítást. Az első pillér állami irányítású, kötelező és felosztó-kirovó jellegű. A második pillérben magánvállalatok kezelik a kötelező befizetéseket, a harmadik, kiegészítő szint pedig önkéntes nyugdíjbiztosítást tesz lehetővé. Kelet-Közép-Európában először a chilei tapasztalatokra alapozva Magyarország és Lengyelország vezetett be ilyen rendszert, de mára Bulgária, Észtország, Lettország, Litvánia, Románia és Szlovákia is követte őket. A lehetséges átmeneti költségek miatt csak a Cseh Köztársaságban és Szlovéniában késik a hasonló reform, újabban azonban a politikai vitákban felmerült a nemrég létrehozott magánpillér megerősítésének szükségessége, ami jelenleg alapvetően önkéntes, és nem kötelező tagssággal működik² (vö. 1. táblázat).

1 A közvetlenül a második világháború után érvényben levő maternalista családpolitika azon a feltevésen alapult, hogy a gondoskodó munka kizárólag a nők feladata. Ezzel szemben manapság a felelőségek „dualizálását” figyelhetjük meg. A „maternalizmusról” a „mindenkit foglalkoztató társadalomra” történő átmenetre vö. Orloff (2006).

2 A kelet-európai nyugdíjreformokra vö. Orenstein (2005, 2008), Cerami (2006a, 3. fejezet), MISSOC (2007).

TANULMÁNYOK

1. táblázat *Nyugdíjak, 2007*

	Három- pilléres rendszer	Típus	Nyugdíj- korhatár	Minimális járulékfizetési idő(év)	Negyedik pillér
Bulgária	√	keresetarányos	63 férfi 59 nő	15	√
Cseh Köztársaság	1. és 3. pillér	keresetarányos + egyösszegű	61,8 férfi 60 nő	15	√
Észtország	√	keresetarányos + egyösszegű	63 férfi 60 nő	15	√
Lengyel- ország	√	keresetarányos	65 férfi 60 nő	20	√
Lettország	√	keresetarányos	62,5 férfi 61 nő	10	√
Litvánia	√	keresetarányos	62,5 férfi 60 nő	15	√
Magyar- ország	√	keresetarányos	62 férfi 61 nő	15	√
Románia	√	keresetarányos	63 férfi 58 nő	15	√
Szlovákia	√	keresetarányos	62 férfi 62 nő	10	√
Szlovénia	1. és 3. pillér	keresetarányos	63 férfi 61 nő	15	√

Forrás: MISSOC 2007

A szovjet típusú egészségügyi rendszerre nagy nyomás nehezedett, s emiatt sürgősen reformra szorult. Az egészségügyi kiadások az OECD átlag alatt voltak, a rendszer alacsony szintű szolgáltatásokat nyújtott, magasak voltak a halálozási arányok, és az egészségügyben dolgozók alacsony bérszínvonala is gátolta az ellátórendszer teljesítményének javítását (vö. WHO *Hit Profiles*). Mindennek következtében az 1989 utáni reformok célja az volt, hogy azonnali és lehetőleg fájdalommentes megoldásokat kínáljanak az említett problémákra. A finanszírozási eszközök krónikus hiányára adott evidens válasz az egészségügyi biztosítás bevezetése volt, ami a politikusok elképzelései szerint azonnal növeli a felhasználható pénzt, ráadásul mivel a dolgozók járulékaiból finanszírozzák, nem terheli a központi költségvetést. Ez a fajta reform azt is célozta, hogy az egyének felelősségének (ezzel együtt terheinek) növelésével megváltoztassa az állam és állampolgárok közötti korábbi szereposztást. A reform egyéb fontos jellemzői között említhető a szabad orvos- és kórházválasztás lehetősége, az egészségügyi ellátás decentralizálása, a helyi hatóságok szerepének erősítésével, valamint piacorientált biztosítás, a gyógyszerek és gyógyászati felszerelések piaci árképzésének bevezetése. Az orvosi ellátás ma járulékfizetés alapján jár Bulgáriában, a Cseh Köztársaságban, Észtországban, Lengyelországban, Litvániában, Magyaror-

szágon, Romániában, Szlovákiában és Szlovéniában,³ de ez nem jelenti azt, hogy az állam teljesen feladta volna a minimális ellátás biztosítását. Az 1989 utáni összes kelet-közép-európai alkotmány megerősíti az egészségügyi ellátáshoz való egyenlő hozzáférés jogát, a nem védett állampolgárokat az államnak kell biztosítania⁴ (vö. 2. táblázat).

2. táblázat Egészségügyi ellátás, 2007

	Egészségügyi biztosítás	Év	Állami részvétel
Bulgária	√	1999/2004	közepes
Cseh Köztársaság	√	1991–1997	erős
Észtország	√	2002	erős
Lengyelország	√	1997/2004	alacsony
Lettország	adófinanszírozás	1997	erős
Litvánia	√	1996	erős
Magyarország	√	1997	erős
Románia	√	1998/2006	közepes
Szlovákia	√	2004	erős
			(a jövőben közepes)
Szlovénia	√	2002/2005	erős

Forrás: MISSOC 2007

A központi tervgazdaságról a piacgazdaságra való áttérés sajnálatos módon egybeesett sok állami tulajdonú vállalat összeomlásával és több millió dolgozó elbocsátásával. Az egyre több munkanélküli miatt megnövekedett igényekre reagálva a kelet-közép-európai politikusok általános munkanélküli biztosítást hoztak létre, amely csak részlegesen tudta enyhíteni a gazdasági átalakulás negatív következményeit. A tanulmányban vizsgált összes országban német típusú munkanélküli biztosítást vezettek be, ami a következő részekből állt: a) munkanélküli juttatások, b) munkanélküli segélyek, és c) szociális segélyek. Az azonos reformlogika ellenére az egyes országokban bevezetett munkanélküliség elleni védőrendszerek mutatnak némi eltérést a jogosultsági szabályok terén, ami valószínűleg abból ered, hogy a kezdeti gazdasági körülmények és az ehhez kötődő munkanélküliségi szintek jelentősen különböztek. 2007-ben a munkanélküli juttatás minimumfeltétele Magyarországon 200 munkában töltött nap a munkanélkülivé válás előtti 4 évben, ugyanez a feltétel Szlovákiában 3 éves munkaviszony az elmúlt 4 évben. Az ellátás folyósításának időtartama is országonként eltérő. A Cseh Köztársaságban legfeljebb 6 hónapig jár a juttatás, míg Szlovéniában 24 hónapig tart a jogosultság. Lengyelországban az időtartam függ az adott régió helyzetétől is. A fejletlen régiókban 18 hónapig kapható a munkanélküli ellátás, ott viszont, ahol a munkanélküliségi szint az országos átlag fölött van, csak 6 hónapig. A juttatás keresetarányos Bulgáriában, a Cseh Köztársaságban és Magyarországon, míg Szlovéniában és Lengyelországban a juttatás a munkanélküli juttatásból áll.

³ Lettországon adófinanszírozású az egészségügyi ellátás.

⁴ A kelet-európai egészségügyi reformokra vö. még WHO *Hit Profiles*, Cerami (2006a, 4. fejezet), MISSOC 2007.

TANULMÁNYOK

ságban, Lettországban, Litvániában, Magyarországon, Szlovákiában és Szlovéniában, míg Lengyelországban⁵ és Romániában erős egyösszegű komponense van az ellátásnak (vö. 3. táblázat). Az egyes rendszerek eltérései ellenére a közelmúlt reformjaiban megfigyelhető néhány általánosan jellemző vonás. Ezek közé tartozik a jogosultsági szabályok szigorítása, az ellátások szintjének és a folyósítás időtartamának csökkentése.⁶

3. táblázat *Munkanélküliség elleni védelem, 2007*

	Munkanélküli biztosítás	Szükséges előzetes munkaviszony	Juttatás maximális ideje	Juttatás nagysága
Bulgária	keresetarányos	9 hónap az előző 15 hónapban	4–12 hónap	korábbi kereset 60 százaléka
Cseh Köztársaság	keresetarányos	12 hónap a megelőző 3 évben	6 hónap	korábbi kereset 50 százaléka (3 hónapig), utána 45 százalék
Észtország	keresetarányos	12 hónap az előző 36 hónapban	9 hónap	korábbi kereset 50 százaléka (3 hónapig), utána 40 százalék
Lengyelország	egyösszegű (2004-től)	365 nap az előző 18 hónapban		munkanélküli segély
Lettország	keresetarányos	9 hónap az előző 12 hónapban	9 hónap	korábbi kereset 50–65 százaléka
Litvánia	keresetarányos	18 hónap az előző 3 évben	6–9 hónap	fix összeg + változó komponens
Magyarország	keresetarányos	200 nap az előző 4 évben	9 hónap	korábbi kereset 60–65 százaléka
Románia	erős egyösszegű komponens	12 hónap az előző 24 hónapban	12 hónap	egyösszegű + keresetarányos komponens
Szlovákia	keresetarányos	3 év az előző 4 évben	6 hónap	korábbi kereset 50 százaléka
Szlovénia	keresetarányos	12 hónap az előző 18 hónapban	3–24 hónap	korábbi kereset 70 százaléka (3 hónapig), utána 60 százalék

Forrás: MISSOC 2007

Korábban már említettük, hogy a kelet-közép-európai országok átfogó családpolitikai rendszert örököltek, amely a lefedettség és a juttatások szintjét illetően egyaránt fejlett volt. Még mindig csaknem az összes országban számos olyan ellátás létezik, amely, ha nem is a „bölcsőtől a sírig”, de legalább a középiskola vagy egyetem befejezéséig tartó gondoskodást biztosít (vö. 4. táblázat). A jelenlegi reformfejemények alapján nem beszélhetünk a célok alapvető megváltozásáról. A kelet-közép-eu-

⁵ Lengyelországban a 2004-es törvény egyösszegű juttatást vezetett be.

⁶ A kelet-közép-európai országok munkanélküli juttatási rendszereire vö. Cazes and Nesporova (2003), Vaughan-Whitehead (2005), Cerami (2006a, 5. fejezet), MISSOC (2007).

rópai kormányok továbbra is ösztönözni akarják az egynél több gyerek vállalását, és gyakran nyíltan ugyanolyan pronatalista politikát folytatnak, mint a szocializmus idején. Kelet-Közép-Európában a fiatal nők hosszú (a nyugat-európainál hosszabb) szülési szabadságra jogosultak, adókedvezményeket, és egyes országokban (például Magyarországon) kedvezményes kölcsönöket kaphatnak lakásvásárláshoz, vagy (például a balti államokban) családalapításhoz. A gazdaságilag fejletlenebb országokban, Bulgáriában és Romániában más a helyzet, itt a nők a férfiakhoz képest még mindig lényegesen hátrányosabb helyzetben vannak. De – mint azt nemrég Orloff (2006) a nyugat-európai országok helyzetét elemezve kimutatta – az általános fejlődési trendet tekintve a kelet-közép-európai országokban is lassú váltás tapasztalható: a második világháború utáni „maternalista” családpolitikáról egy „munkát mindenkinek” politikára váltanak, amely figyelembe veszi a kétkeresős modell következő mélyeit a gyermeknevelésben. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a kormányoknak teljes mértékben sikerült volna érvényesíteniük a „nem-semlegesítést” (a nők és férfiak egyenlő kezelését). Továbbra is megfigyelhető a férfiak és nők eltérő kezelése a munkaerőpiacon. Ez egyebek közt a jelentős bérkülönbségekben, a vezető pozíciókhoz és jobb állásokhoz való hozzáférés különbségeiben, a nők számára hátrányos munkaerő-piaci szegregációban, a fizetetlen munka elismerésének hiányában is tetten érhető (Fultz et al. 2003; Schnepf 2004; Orloff 2006). E ponton emlékeztetnünk kell arra, hogy a „nem-semleges” társadalom felé fejlődés Kelet-Közép-Európában hamarabb kezdődött, mint Nyugat-Európában: még jóval a berlini fal leomlása előtt.⁷

4. táblázat *Családpolitika, 2007*

	Szülési szabadság (nap)	Családi pótlék (év)	Gyermeknevelési segély
Bulgária	315	20	2 év 6 hónap
Cseh Köztársaság	196	26	4 év
Észtország	140	19	3 év
Lengyelország	112	24	2–3 év
Lettország	112	20	1–2 év
Litvánia	126	24	3 év
Magyarország	168	23	3 év
Románia	126	18	1 év
Szlovákia	196	15	3 év
Szlovénia	105	26	260 nap

Forrás: MISSOC 2007

⁷ A kelet-közép-európai országok családpolitikájára vö. Pascal and Kwak (2005), Cerami (2006a, 6. fejezet), MISSOC (2007).

A szociális segélyezés átalakulása

Mivel a tervgazdaság a létminimum minden állampolgár számára való biztosítása érdekében az összes hazai áru árát szabályozta, az államszocializmus politikai vezetői nem tulajdonítottak különösebb jelentőséget a szociális segélyeknek (Milanovic 1995). Ez nem jelenti azt, hogy a szocializmus alatt ne lett volna szükség szociális segélyezési rendszerekre. Ezek nélkülözhetetlenek voltak, különösen a társadalom kevésbé integrált csoportjai – például a romák – számára, de azok számára is, akik valamilyen okból nem tudtak dolgozni (például a nyugdíjasok, fogyatékossgal élők, krónikus betegek). Mint Milanovic (1995) hangsúlyozza, a szocialista társadalom a tőkés kizsákmányolás elkerülésének eszközeként nagyon fontosnak tartotta a munkavégzést, minek következtében implicit módon minden olyan állampolgárt megbélyegeztek, aki valamilyen okból nem felelt meg a tökéletes szocialista munkás eszményének. Következésképpen a munkacenrtikus felfogásból származó érdemeket meg kellett különböztetni a nem dolgozók burkolt fenyegetésétől. A „jó szocialista dolgozók” kiváló munkájuk elismeréseként gyakran kaptak kitüntetések, a „rossz szocialista dolgozókat” viszont ugyanilyen gyakran vádolták azzal, hogy a társadalom nyakán élősködnek. Ezek után magától értetődő, hogy az ilyen embereket támogató átfogó segélyezési rendszer ellentmondott a szocialista politikai céloknak (Milanovic 1995).

A tényleges gyakorlatot tekintve azt láthatjuk, hogy a szocializmus alatti szociális segélyezés a helyi szintű intézmények részéről a stabil munkahely nélküli embereknek, csavargóknak és fogyatékossgal élőknek nyújtott szolgáltatásokból állt. Ezek a szolgáltatások lehettek természetbeni ellátások (például élelmiszer, lakhatási támogatás), vagy a minimális fogyasztási szint eléréséhez adott jövedelem-kiegészítések. Mivel a gazdasági tervezők egy feltételezett tökéletes rendszer alapján állapították meg ezt a minimumot, a juttatások ritkán feleltek meg a tényleges szükségleteknek és tovább élt a szegénység az államszocialista rendszerekben (Milanovic 1995).

A szocialista parancsgazdaság bukásával új eszközökre volt szükség a szegénység csökkentéséhez. Az árszabályozást többé nem lehetett felhasználni a mesterségesen alacsony élelmiszerárak fenntartására. A korábban állami tulajdonban levő vállalatoknak most meg kellett küzdeniük a nyugati vállalatok konkurenciájával, és nem vállalhatták a szociális biztonság garantálását. Röviden, a teljes foglalkoztatás helyett a termelés racionalizálása lett az új gazdasági jelszó. Az emelkedő munkanélküliség és az infláció hatásainak enyhítésére a legtöbb kelet-közép-európai kormány nagyvonalú szociális segélyezési rendszereket vezetett be. A rendszer ellátásaihoz különösen a reformok első időszakában viszonylag könnyen hozzá lehetett jutni. A segélyeket főként arra használták, hogy ezzel kompenzálják a szocialista társadalmi szerződés spontán felbomlása miatt bekövetkező munkahelyvesztéseket. A hatékony működtetés feltételeinek hiánya miatt ritkán vezettek be szigorú jövedelemtesztelést.

A kelet-közép-európai szociális segélyezési rendszerek egyik fontos jellemzője, hogy szegénységi küszöbként bevezettek egy minimális vagy garantált jövedelemszintet. Minden, a törvény által megállapított sze-

gényeségi szint alatt levő háztartásnak és állampolgárnak joga van a szociális segélyekhez. Az ellátás lehet pénzbeli, természetbeni és szolgáltatás jellegű. Az ellátás összege a hivatalos létminimum és a család vagy egyén rendelkezésre álló jövedelme közötti különbség. Magyarország kivételével, ahol nincs garantált minimális jövedelem (bár számos hasonló jellegű ellátás létezik, egyes csoportok számára), és bizonyos mértékben Lengyelország kivételével, a létminimum szigorúan szabályozza a szociális segélyezés ellátásaihoz való hozzájutást Bulgáriában, a Cseh Köztársaságban, Észtországban, Lettországon, Litvániában, Romániában, Szlovákiában és Szlovéniában. E rendszereknek egyértelműen az a vezérelvük, hogy minden állampolgárnak alapjövédelmet biztosítsanak. Ezt a célt a Cseh Köztársaságban, Észtországban, Lettországon, Romániában, Szlovákiában és Szlovéniában egységes összegű juttatással érik el, Bulgáriában és Litvániában viszont eltérő összegű ellátásokat adnak, azzal a céllal, hogy a legalacsonyabb szinten is megőrizzenek valamilyen jövedelem-differenciálást. Ezzel szemben Lengyelországban a szociális szolgálatokban dolgozók erős diszkrecionális jogköre révén drasztikusan korlátozzák a szegények szociális és állampolgári jogait. Az ellátás időtartamát tekintve az általános megoldás az, hogy a juttatások korlátlan ideig járnak, bár néhány országban korlátozásokat is regisztrálhatunk (Litvániában egy éven belül maximum kilenc hónapig lehet igénybe venni ellátást, Szlovákiában legfeljebb 24 hónapig jár a juttatás, Szlovéniában pedig 3-6 hónapig adható segély). Az összes vizsgált országban a means-teszt a jogosultság megállapításának kulcseleme, és ez gyakran társul azzal a követelménnyel, hogy a munkanélkülinek tényleges erőfeszítéseket kell tennie az aktív munkahelykeresésre. Ebben az összefüggésben egyértelmű, hogy az EU és egyéb nemzetközi szervezetek (nevezetesen a Világbank és az OECD) „aktiválással” kapcsolatos folyamatos felhívásai nyitott fülekre találtak az új tagországokban. Végül, Lettország egyedüli kivételével, a juttatások szintjét minden országban a központi kormányzat állapítja meg. Ennek a megoldásnak – ami az állampolgárok helyzete közötti kiegyenlítést célozza – viszont hátrányos következményei is vannak, mivel nem veszi figyelembe a különböző körzetekben szükséges segélyösszeg eltéréseit. Jól ismert tény, hogy a kelet-közép-európai országokban a gazdasági fejlettségben, de a jóléti szolgáltatások terén is hatalmas regionális különbségek vannak⁸ (vö. 5. táblázat).

⁸ A kelet-közép-európai országok szociális segélyezési gyakorlatára vö. Cerami (2006a, 7. fejezet) és MISSOC (2007).

TANULMÁNYOK

5. táblázat Szociális segélyezés, 2007

	Garantált minimális jövedelem	Alapelv	Időtartam	Means-tesztelt	Összeg meghatározása
Bulgária	√ 2005	Alapjövedelem biztosítása (különböző összeg)	Korlátlan	Igen	Központi kormányzat
Cseh Köztársaság	√ 1991/2006	Alapjövedelem biztosítása	Korlátlan	Igen	Központi kormányzat
Észtország	√ 1995	Alapjövedelem biztosítása	Korlátlan	Igen	Központi kormányzat
Lengyelország	√ 2004	Alapjövedelem biztosítása (diszkrecionális)	Folyamatos, de diszkrecionális	Igen	Központi kormányzat
Lettország	√ 2002	Alapjövedelem biztosítása	Korlátlan	Igen	Központi kormányzat
Litvánia	√ 1990/2006	Alapjövedelem biztosítása (különböző összeg)	Évi max. 9 hónap	Igen	Központi kormányzat/helyi önkormányzatok
Magyarország	Nincs garantált jövedelem (egyéb ellátások vannak)	Egyéb ellátások vannak	–	–	–
Románia	√ 2001	Alapjövedelem biztosítása	Korlátlan	Igen	Központi kormányzat
Szlovákia	√ 2003	Alapjövedelem biztosítása	24 hónap	Igen	Központi kormányzat
Szlovénia	√ 2004	Alapjövedelem biztosítása	3–6 hónap	Igen	Központi kormányzat

Forrás: MISSOC 2007

A posztoszocialista szociálpolitika előtti kihívások

Melyek a kelet-közép-európai országok előtt álló legfontosabb reformkihívások? Legtöbbjük hasonló a nyugat-európai jóléti államok megoldandó problémáihoz (például a népesség elöregedése, a rendszer pénzügyi egyensúlyának biztosítása, a munkakörülmények és a munkahelyi biztonság javítása, a nemek közötti egyenlőség erősítése). Olyan kihívásokról van szó, amelyek miatt a szociálpolitika kutatói szerint szükség van a jelenlegi jóléti intézmények „új szereposztására” (Ferrera and Rhodes 2000), „újraakalibrálására” (Pierson 2001), vagy „kiolvasztására” (Palier 2000). Vannak azonban olyan kihívások is, amelyek Kelet-Közép-Európában különösen sürgetőek és főként a frissen létrehozott jóléti rendszerre

rek fenntarthatóságával kapcsolatosak. Ezek közé tartozik a következők biztosítása: a) az állampolgárok védelme, b) elegendő jövedelem, c) az egészségügyi, nyugdíj- és munkanélküli biztosítás hosszú távú fenntarthatóságának biztosítása, nagy pénzügyi nyomás mellett is, s a magánalapokba beruházó állampolgárok biztonságérzetének erősítése.

A népesség – és nemcsak a dolgozók – bevonása a jóléti ellátásokba vitán felül az egyik legfontosabb probléma. A parancsgazdaság és az ehhez tartozó központosított forráselosztás rendszerének összeomlása drámai módon megváltoztatta az átmeneti országok disztributív jellegét, mivel egyre többen kerültek akarattuk ellenére a munkaerőpiacon kívülre. A juttatásokat a biztosított járulékhöz kötő, bismarcki típusú jóléti intézmények létrehozása (Cerami 2006a, 2009a) kétségkívül sok ember kizárását jelentette. Ők az új feltételek között munkanélkülivé válva majdnem védtelenek voltak, az atipikus vagy részmunkaidős munkát végzők és feketén dolgozók pedig csak részleges védelmet kaptak. Ezek az új foglalkoztatási csoportok mindenütt gyorsan nőttek az elmúlt években (Vaughan-Whitehead 2005). Szociális védelmük biztosításának szükségessége nemcsak a nyugdíjakat és az egészségügyi ellátást érinti, hanem a munkanélküli biztosítást is, általánosabban pedig a társadalmi kirekesztés elleni, valamennyi politikát, így például a szociális segélyeket. A legbefolyásosabb pénzügyi intézmények gyakori javaslata – szigorú rászorultság-vizsgálat és a jogosultsági feltételek szigorítása – nemcsak az ellátásra jogosultak számának drasztikus csökkenéséhez vezet, hanem erősíti azok megbélyegzését is, akik megkapják a segélyeket.

A második legfontosabb kihívás valószínűleg az elegendő jövedelem biztosítása az állampolgároknak. A felelőségek és kockázatok monetarizálása és individualizálása a jövedelemegyenlőtlenségek drámai növekedéséhez és a kereseti lehetőségeknek a népesség jelentős részét érintő gyors romlásához vezetett. Korábban a kelet-közép-európai országokban volt a legegyenlőbb jövedelem-eloszlás Európában (a szocializmus alatti jövedelemegyenlőtlenség jóval a nyugati átlag alatt volt, vö. Milanovic 1995), most azonban közel kerültek, vagy (a balti országok, Lengyelország, Magyarország, Románia, Szlovákia) meg is haladják az EU 15 átlagát⁹ (vö. 1. ábra).

⁹ Az 1. ábrán a jövedelem-egyenlőtlenség meghatározása: „A népesség legmagasabb jövedelmű 20 százalékának (felső jövedelmkvintilis) összjövedelme osztva a legalacsonyabb jövedelmű 20 százalék (alsó jövedelmkvintilis) összjövedelmével. Ekvivalens rendelkezésre álló jövedelem.” (Eurostat 2008)

TANULMÁNYOK

1. ábra A jövedelemeloszlás egyenlőtlensége (2006)

Forrás: Eurostat 2008

Több tanulmány is újra és újra felhívta a figyelmet arra, hogy a szegénység drámai módon nőtt a régióban (Ferge et al. 2002; Stanovnik and Strpnik 2002; Szelényi 2002; Zhelyazkova et al. 2002; Orenstein et al. 2003; Cerami 2003, 2006). A 2. ábra nemek közötti bontásban rövid áttekintést nyújt a 2006-os szegénységi rátákról, amiből látható, hogy Magyarország, Lengyelország és Szlovákia kivételével a nők szegénységi rátája mindenhol magasabb a férfiakénál. Itt talán érdemes megjegyezni, hogy a nők helyzete az új tagállamokban közelített a régi tagállamokban érvényes mintához, amelyekben a hagyományos férfi kenyérkeresős családmodell (vö. Lewis 1992) hozzájárult ahhoz, hogy a szegénység az elmúlt évtizedekben feminizálódjon.¹⁰ Ugyanakkor nemcsak a nők jelentik az átmenet sebezhető csoportját; halmozottan hátrányos helyzetűek a fiatalok, az idősek, a gyermekes háztartások (főleg az egyszülős családok), a korábbi állami vállalatok munkásai és a romák is (Szelényi 2002; Orenstein et al. 2003; UNECE 2004).

¹⁰ A 2. ábrán a szegénység definíciója: „A szegénységi küszöb alatti ekvivalens felhasználható jövedelemmel rendelkezők aránya. A szegénységi küszöb az országos medián ekvivalens rendelkezésre álló jövedelem (szociális transzferek után) 60 százaléka.” (Eurostat 2008)

2. ábra A szegénység nemek közötti megoszlása (2006)

Forrás: Eurostat 2008

3. ábra Szegénység (2006)

Forrás: Eurostat 2008

A 3. ábra egyszerű és világos képet ad a szociális transzferek hatásáról a régióban. Mint látható, a szociális transzferek majdnem minden országban jelentősen csökkentették a szegénységet. A szegénység-csökkentési arány¹¹ csak Bulgáriában, Lettországból és Romániában alacsonyabb 30 százaléknál, de a gazdasági átalakulás szempontjából éppen ezek a leg-

¹¹ A szegénység-csökkentési arány számítása a szociális transzferek előtti és utáni szegénységi ráta alapján történik.

TANULMÁNYOK

problémásabb országok, ahol csak nemrég döntöttek a piacorientáltabb jóléti intézmények mellett. Röviden, kijelenthető, hogy a jóléti intézmények a szegények számának csökkentésével alapvető demokratizáló erőként működnek és elősegítik a nemrég létrehozott demokratikus intézmények stabilitását (Cerami 2003, 2006a).

6. táblázat Foglalkoztatási arány*

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Bulgária	82	78	68	63	63	57	58	60
Cseh Közt.	87	86	77	75	76	76	76	75
Észtország	88	87	86	82	78	77	73	73
Lengyelország	75	71	67	65	63	62	62	63
Lettország	–	–	–	–	–	–	–	64
Litvánia	84	82	84	82	80	75	74	74
Magyarország	83	83	80	71	64	58	57	57
Románia	77	77	77	75	72	78	79	78
Szlovákia	80	77	67	67	65	64	64	66
Szlovénia	75	72	66	63	67	67	69	69
Átlag	81	79	75	72	70	68	68	68

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Bulgária	60	59	56	55	55	57	57	59
Cseh Közt.	74	73	71	71	71	71	71	70
Észtország	73	72	69	69	69	70	71	71
Lengyelország	63	63	60	59	58	55	54	55
Lettország	67	67	67	65	67	69	70	70
Litvánia	73	69	68	66	63	66	67	67
Magyarország	57	57	59	60	60	60	61	61
Románia	78	77	76	76	75	66	66	65
Szlovákia	65	64	61	60	60	60	61	60
Szlovénia	70	71	69	69	71	71	69	73
Átlag	68	67	66	65	65	65	65	65

*A foglalkoztatottak éves átlagos száma a 15–59 év közötti népesség százalékában
 Forrás: TransMonee Database 2006

A harmadik, legsürgetőbb kérdés az, hogy az óriási pénzügyi nyomás közepette miként lehet fenntartani hosszú távon is a nemrég létrehozott egészségügyi, nyugdíj- és munkanélküli biztosítást. A vizsgált tíz országban az átmenet kezdete óta drasztikusan csökkent a foglalkoztatási arány, az átlagos 79 százalékról (1990) 65 százalékra (2004) (vö. 6. táblázat). Ez a társadalombiztosítási befizetések komoly csökkenéséhez vezetett, ami miatt vagy az aktív dolgozók járulékait kellett emelni, vagy pedig az állami költségvetés kiadásait kellett növelni az újonnan létesített társadalombiztosítási alapok deficitjének finanszírozására. A növekvő számú nyugdíjas, munkanélküli és (az átmenet okozta életminőség-romlás miatt) több beteg is hozzájárult az egyébként is katasztrofális helyzet további súlyosbodásához.

Negyedszer: nem feledkezhetünk meg az instabil piaci viszonyok közepette bevezetett magán-ellátások okozta bizonytalanságról. A három-pilléres rendszerre való áttérés során létesített kötelező és önkéntes magán-pillér (a második és harmadik pillér) nemcsak azért vet fel problémákat, mert a felosztó-kirovó rendszerről a váromány-fedezeti rendszerre való áttérés során létrejött az ún. kettős finanszírozás gyakorlata (a mai dolgozóknak kétszer kell fizetniük: egyszer a felosztó-kirovó rendszerű nyugdíjak, egyszer pedig a saját nyugdíjvárományuk finanszírozására) (Bonoli 2000; Myles and Pierson 2001). Fontos kérdések merülnek fel azzal kapcsolatban is, hogy vajon megbízhatnak-e az emberek a piacon működő magán-nyugdíjalapokban. Nem szabad alábecsülnünk azt a kísértést, melynek a hatékony törvények hiánya miatt vannak kitéve a magán-nyugdíjalapok: ha a piaci körülmények alakulása veszélyezteti a vállalat pénzügyi stabilitását, könnyen csődöt vagy fizetési képtelenséget jelenthetnek. Ebben az esetben az államnak kell majd beavatkoznia a nyugdíjalapok deficitjének szubvencionálásával, vagy a megtakarításukat elvesztett állampolgárok közvetlen biztosításával. Azt sem szabad elfelednünk, hogy gyakran lehetetlen előre megmondani, hogy mekkora nyugdíjat kapnak majd a nyugdíjba vonulók. Egy ILO (2000) tanulmány komoly aggályokat fogalmazott meg azzal kapcsolatban, hogy a nyugdíjalapok kezelői a piacok változékonysága és kiszámíthatatlansága miatt nem tudják kiszámítani tagjaik jövőbeli nyugdíját. Hasonló a helyzet az újonnan létrehozott egészségügyi alapokkal kapcsolatban is, amelyeket több esetben nem sokkal a bevezetésük után megszüntettek, mivel még a minimális ellátáshoz szükséges pénzzel sem rendelkeztek. Végül, de nem utolsósorban a felelőségek decentralizálása keretében a központtól a helyi kormányzathoz telepített feladatok (vagy a közalapok helyett létesített magán-alapok) következtében megnövekvő adminisztratív és igazgatási kiadások indokoltsága mellett az is kérdéses, hogy a magán-biztosítótársaságoknak megengedjék-e a számukra kétségkívül több költséget jelentő potenciális kliensek előzetes szűrését (pl. a krónikus betegek elutasítását).

Összegzésképpen vessünk egy pillantást a kelet-közép-európai állampolgárok jelenlegi (2003) reformokkal kapcsolatos elégedetlenségére. A Cseh Köztársaság és Szlovénia kivételével az egészségügyi ellátórendszerrel kapcsolatos elégedettség¹² mutatója mélyen az EU-15 átlaga alatt volt (vö. 4. ábra) és a szociális szolgáltatások minőségét¹³ is negatívabban értékelték Keleten, mint Nyugaton (5. ábra).

12 Kérdés: „Azok százalékos aránya, akik nagyon elégedettek, vagy elégedettek az országuk egészségügyi rendszerével.”

13 A szociális szolgáltatások minősége: az országos állami szociális szolgáltatásokkal kapcsolatos értékelések középértéke (1 = nagyon rossz minőségű, 10 = nagyon jó minőségű).

TANULMÁNYOK

4. ábra *Az egészségügyi ellátórendszerrel való elégedettség (2003)*

Forrás: European Foundation for the Improvement of the Living Conditions, 2006

5. ábra *A szociális szolgáltatások minősége (2003)*

Forrás: European Foundation for the Improvement of the Living Conditions, 2006

A posztoszocialista alkalmazkodás értelmezése

A posztoszocialista átmenet megértéséhez az egyik kulcsfontosságú megvizsgálendő kérdés kétségkívül az intézményi változás mögötti fő mechanizmusok azonosítása (Cerami 2009b). Tárgyalt témánk esetében különös figyelmet kell fordítani a szociálpolitikai reformfolyamatot befolyásoló tényezőkre, amelyek hozzájárultak az adott sajátos jóléti intéz-

mények létrejöttéhez. Így például felmerül az a kérdés, hogy miért vezettek be adófinanszírozású helyett járulékinanszírozású társadalombiztosítási rendszereket. Miért a foglalkoztatási státus és nem az állampolgárság alapján határozzák meg a jogosultsági feltételeket? Röviden: hogyan értékelhetjük az új posztzocialista jóléti intézmények bevezetését?

A kelet-közép-európai változásokkal kapcsolatos, a modernizációs elméletben gyökerező legáltalánosabb magyarázat (vö. Zapf 1998) szerint a posztzocialista átmenetben egyszerűen az történik, hogy egy differenciálatlan és modernizáció előtti jóléti intézmény-együttesből differenciált és modernizált lesz. Sok egyéb területhez hasonlóan a szociálpolitikai változásokat is úgy értékeli, hogy a nyugati modell magától értetődő magasabbrendűsége következtében egyszerű nyugat-kelet irányú transzferről van szó. A fogadó országok mindössze annyit tettek, hogy a hozzá kapcsolódó politikai előírásokkal együtt elfogadták ezt a politika-transzferet. A feltevések szerint mindennek az elavult szociális biztonsági rendszereik gyors modernizálódásához kellett vezetnie (vö. pl. a folyamatos javaslatokat a nyugati modellt másoló jóléti állam kialakítására vonatkozóan az OECD és Világbank jelentéseiben).

Mondanunk sem kell, hogy ez leegyszerűsítő felfogás, hiszen nem veszi figyelembe azoknak az országoknak a történelmi örökségét, amelyekben ezeket a politikai javaslatokat meg kellene valósítani. Miért lenne például ugyanaz a modell egyaránt jó Nyugaton és Keleten? A jóléti fejlődés egészen más értelmezését nyújtja a neoinstitutionalizmus és az útfüggőséggel (path dependency) kapcsolatos elmélet. Ezekben a jóléti állam változásai fokozatos átalakulásként jelennek meg, melynek során döntő szerepet játszik a történelmi, társadalmi, politikai és intézményi örökség, kizárva a teljes és steril mintaátvételt. Ez utóbbi két elmélet hívei szerint a posztzocialista országok nem a szocializmus romjaiból, hanem a szocializmus romjaival együtt alakították ki az új társadalmat (Stark 1992; Stark and Bruszt 1998; Eyal et al. 2003).

A jóléti állam átalakítása során a piaci alapú rendszerekkel kapcsolatos, újonnan kialakult konszenzus mellett a szociálpolitika preszocialista (Bismarck típusú társadalombiztosítás) és szocialista (univerzalizmus, korporatizmus, egalitarizmus) jellemzői áthatották a posztzocialista reformfolyamatot (Cerami 2006a). A kelet-közép-európai preszocialista nyugdíjrendszerek és egészségügyi ellátórendszerek rövid áttekintése megmutatja, hogy minden országban volt valamilyen bismarcki típusú nyugdíj- és betegbiztosítás, amely a foglalkoztatási státushoz kapcsolta az ellátásokhoz való hozzájutást. Az 1906 és 1928 között létesített számos, fedezeti elven működő rendszer a társadalmi szolidaritás korporatív vízióján alapult, és elsősorban a foglalkoztatási státusnak megfelelő élet-színvonal biztosítását célozta. A második világháború után csak részleges sikerrel járt a Szovjetunió arra vonatkozó kísérlete, hogy lerombolja ezeket a szociális biztonsági rendszereket, és szovjet típusú jóléti modellt vezessen be. Az első korszak bismarcki rendszereinek legtöbb jellegzetessége túlélte a szociálpolitika drasztikus újjászervezését. Majdnem az összes vizsgált országban az történt, hogy a szocialista rendszer univerzalizmussal és egalitarianizmussal kapcsolatos elvei társultak a társadalmi szolidaritás korporatív víziójához.

A mai kelet-közép-európai jóléti rendszerek folyamatos fejlődés során, egy különböző elemeket tartalmazó, ellentmondásos politikai folyamat eredményeként alakultak ki. A hárompilléres nyugdíjbiztosítás négypilléressé változott, amelyben a szociális segélyezéssel való szoros kapcsolat biztosítja azok ellátását, akik a minimálisnak tekintetnél kevesebb jövedelemmel rendelkeznek. A fizetett járulékok és a kapott szolgáltatások közötti szoros kapcsolatot érvényesítő, piaci alapú egészségbiztosítást vezettek be, de ez az összes országban összekötötték a sok biztosítás nélküli állampolgárért továbbra is felelősséget vállaló állam által garantált univerzalizmussal. Végül, az átmeneti szegénység csökkenésének céljával bevezetett munkanélküli juttatások, szociális segélyek és családi ellátások átalakultak, és reziduális biztonsági hálóból aktív demokratizáló erőkké váltak. E rendszerek megkülönböztető jegye ezek után a piaci orientáció, a célzás és az univerzalizmus együttes jelenlétével leírható vegyes rendszer lett. Globális összefüggéseiket elemezve ezek a jellemzők az átmeneti országok közötti jelentős mértékű kohézió bizonyítékai, és elősegíthetik egy új, sajátos jóléti rezsím kialakulását (Cerami 2006a), amelyben új kombinációban léteznek egymás mellett a *jólét világai** Lamping és Rüb (2004) Németországra kidolgozott nemrég közzétett meghatározását használva a kelet-közép-európai jóléti rezsím „új kombinációjú (recombinant) jóléti államként”¹⁴ írható le, amelyben a bismarcki elem maradt a hangsúlyos. (Cerami 2009a).

Nem szabad azonban elfelejtenünk, hogy bár az új jóléti rendszerben a bismarcki vonások maradtak a meghatározók (a szociális ellátáshoz jutás alapja a munkavállalás és járulékfizetés, a szociális ellátások főleg fizetésarányos transzferek, a finanszírozás alapvető eleme a társadalombiztosítási járulék, a társadalombiztosítási alapok igazgatásában részt vesznek a szociális partnerek), az új jóléti rezsímnek sajátos tulajdonságai vannak a szociális segélyezés funkciói és szerepe terén. Annak ellenére, hogy a vizsgált országokban működő szociális segélyezési rendszerekben vannak eltérések (például Magyarországon nincs garantált minimális jövedelem), lefedettségüket és terjedelmüket tekintve kiterjedtebbek, mint a többi uniós tagállam hasonló rendszerei, legyen szó a mediterrán, a kontinentális vagy akár a skandináv típusba tartozó országokról. Ezenkívül, ha Esping-Andersen klasszikus tipológiája felhasználásával elvégzünk egy összehasonlítást, fény derül arra is, hogy a kelet-közép-európai modellnek milyen sajátos normatív és eszmei elemei vannak. A konzervatív jóléti állam fő jellemzője a *biztonság* (foglalkoztatási és jövedelem-biztonság a férfi dolgozóknak), a liberális modellé a *szegénység-enyhítés*, az északi típusé pedig az *egyenlőség* (vö. Palier, megjelenés alatt), Kelet-Közép-Európában az alapvető jellemző a három jóléti rezsím jellemzői-

*Utalás G. Esping-Andersen könyvére (The Three Worlds of Welfare Capitalism). (A ford.)

¹⁴ Lamping és Rüb (2004) szerint a német jóléti állam átalakulóban van a klasszikus bismarcki típusból „valami bizonytalan mássá”, amit a szerzők óvatosan „konzervatív univerzalizmusnak” neveznek. A *recombinant property* kifejezést Stark és Bruszt (1998) használta először a kelet-közép-európai piacok evolúciójának leírására. A *recombinant governance* kifejezésre vö. Crouch (2005).

nek kombinációja, a demokratikus konszolidációra vonatkozó törekvésekkel társulva.

Figyelembe kell vennünk a mai európai társadalmakban zajló átalakulási folyamatokat is. Ezek részeként tanúi lehetünk az „aranykorszak” (az 1950-es és 1970-es évek közötti periódus) idején bevezetett jóléti szerkezet *funkcionális, elosztási, normatív és intézményi rekalibrálásának*¹⁵ (Hemerijck 2006; Ferrera et al., megjelenés alatt). És valóban, ezekben az átalakuló jóléti államokban nemcsak *intézményi rekalibrálás* (azaz a régi intézmények „újrahangolása” a poszt-szocialista környezet új szükségleteinek kielégítésére) folyik, hanem az alapvető jóléti funkciók (*funkcionális rekalibrálás*), disztributív jellemzők (*disztributív rekalibrálás*) és a meghatározó normák (*normatív rekalibrálás*) rekalibrálása is. Kelet-Közép-Európában ez az új *rekalibrálási* hullám társadalmi modernizációt igényel, amelynek az eddig garantált politikai, gazdasági és szociális jogok kiterjesztéséhez kell vezetnie (legalábbis, ha eleget kívánnak tenni a *liszaboni stratégiában* megfogalmazott feladatoknak). Ebben az összefüggésben a szociális segélyezés ellátásai továbbra is kulcsszerepet játszanak annak biztosításában, hogy senki se kerüljön mélyszegénységbe. A szociális segélyezés megfelelő reformjához arra van szükség, hogy a rendszer, megváltoztatva a belső működési logikáját, „alapvető biztonsági hálóból” váljon „képesse tevő (empowering) szociálpolitikai eszközzé” váljon. A ma egyre több tudós által javasolt „mindenkire kiterjedő alapjövedelem” (légyen ez akár means-tesztelt, akár nem) bevezetése (vö. Schmitter 2000; Cerami 2006b; Opielka 2008) ebben az összefüggésben fontos eszközt jelenthet a *liszaboni stratégia* gazdasági és szociális céljainak eléréséhez.

Következtetések

A kelet-közép-európai szociális segélyezési rendszerek akarva-akaratlan a központosított tervgazdaságról a piacgazdaságra való átalakulási folyamat kulcsszereplőivé váltak, a gazdasági helyzet romlásából adódó új szükségletekkel kombinálva a szocialista időszak alatt érvényes szolidaritás elvét. A szocializmus alatt az állami felelősség volt a vezető morális elv az összes szocialista állampolgár létminimumának biztosítására és az uralkodó szocialista ideológia erősítésére. Ezt a koncepciót újrafogalmazták a poszt-szocialista környezetben. Az átmenet első éveiben bevezetett szociális segélyezési ellátások kettős szerepet játszottak. Egyrészt erősítették a gazdasági reformok politikai támogatását, másrészt pedig hozzájárultak az átmenet stabilizálásához és a demokratikus intézmények konszolidálásához. Érdekes módon a szociális segélyek nem új reformok eredményeként jöttek létre, hanem a szocialista örökség részei. „Társadalmilag kívánatos” fogyasztási szintként már a szocializmus idején is léteztek szociális minimumok. Ma e minimumok jelentik a múlt lege-

15 A *funkcionális, elosztási, normatív és intézményi rekalibrálás* koncepcióját először Ferrera et al. (2000) használta a mai jóléti rendszerek előtt álló változások jellemzésére. A szerzők szerint a nyugati jóléti államokban nemcsak *intézményi rekalibrálás* történik, hanem az alapvető jóléti funkciók, disztributív jellemzők és a meghatározó normák rekalibrálása is (vö. Hemerijck 2006; Ferrera et al., megjelenés alatt).

TANULMÁNYOK

lentősebb örökségét, ugyanakkor a jelenben folyó innováció és modernizáció lényeges elemeként is szolgálnak. Jelenleg az állampolgárok számára új esélyeket nyújtó, új, képessé tevő (empowering) jóléti politikára van szükség (vö. Cerami 2008).

Fordította Nyilas Mihály

Irodalom

- Bonoli, G. 2000, *The Politics of Pension Reforms. Institutions and Policy Change in Western Europe*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Cazes, S. & Nesporova, A. 2003, *Labour Markets in Transition: Balancing Flexibility and Security in Central and Eastern Europe*, ILO, Geneva.
- Cerami, A. 2003, 'The Impact of Social Transfers in Central and Eastern Europe', LIS Working Paper no. 356, Luxembourg Income Study, Luxembourg. (Online), Available World Wide Web: URL: <http://www.lisproject.org/publications/liswps/356.pdf>
- Cerami, A. 2006a, *Social Policy in Central and Eastern Europe. The Emergence of a New European Welfare Regime*, LIT Verlag: Berlin.
- Cerami, A. 2006b, 'Worlds of Socio-Economic Security in Western Europe: The Need for Bottom-Up Empowerment', background paper for the UNESCO report "A Human Security Report for Eastern/Western Europe", Centre for Peace and Human Security of Sciences Po/UNESCO UNESCO, Paris, June 8–9.
- Cerami, A. 2008, 'New Social Risks in Central and Eastern Europe: The Need for a New Empowering Politics of the Welfare State'. *Czech Sociological Review*, vol. 44, no.6.
- Cerami, A. 2009a, 'The Politics of Reforms in Bismarckian Welfare Systems: The Cases of Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia', in B. Palier (ed.), *A Long-Good Bye to Bismarck? The Politics of Reforms in Continental Europe*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Cerami, A. 2009b, 'Mechanisms of Institutional Change in Central and Eastern European Welfare State Restructuring', in Cerami, A. and Vanhuyse, P. (eds), *Post-Communist Welfare Pathways. Theorising Social Policy Transformations in Central and Eastern Europe*, Palgrave Macmillan: Basingstoke.
- Connor, W. 1997, 'Social Policy Under Communism', in E.B. Kapstein & M. Madelbaum, *Sustaining the Transition: The Social Safety Net in Post-Communist Europe* Council on Foreign Relations, New York, pp.10–45.
- Crouch, C. 2005, *Capitalist Diversity and Change. Recombinant Governance and Institutional Entrepreneurs*, Oxford University Press, Oxford.
- Deacon, B. 2000, 'Eastern European welfare states: the impact of the politics of globalization', *Journal of European Social Policy*, vol. 10 no. 2, pp. 146–162.
- Esping-Andersen, G. 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge.
- European Foundation for the Improvement of the Living Conditions 2006, *EurLife, European Foundation for the Improvement of the Living Conditions*, Dublin. (Online), Available World Wide Web: URL: <http://www.eurofound.europa.eu/>
- Eurostat 2008, *Structural and Long-Term Indicators*, Eurostat, Brussels (Online), Available World Wide Web: URL: <http://epp.eurostat.cec.eu.int/>
- Eyal, G., Szelényi, I. & Townsley, E. 2003, 'Ironie als Methode. Ansätze und Fragestellung einer neoklassischen Soziologie', *Berliner Journal für Soziologie*, vol. 13, no.1, pp. 5–34.

- Ferge, Z. 1978, 'Hungary', in S. B. Kamerman & A. J. Kahn (eds.), *Family Policy; Government and Families in Fourteen Countries*, Columbia University Press, New York, pp. 68–90.
- Ferge, Z. 1979, *A Society in the Making. Hungarian Social and Societal Policy 1945–1975*, M.E. Sharpe, Inc, New York.
- Ferge, Z., Tausz, K. & Darves, A. 2002, *Combating Poverty and Social Exclusion Volume 1: A Case Study of Hungary*, ILO Subregional Office for Central and Eastern Europe, Budapest.
- Ferrera, M. & Rhodes, M., 2000, 'Recasting European welfare states: an introduction', *West European Politics*, 23-2, pp.1–10.
- Ferrera, M., Hemerijck, A. & Rhodes, M. (forthcoming), *The Future of European Welfare States Recasting Welfare for a New Century*, Oxford University Press, Oxford.
- Fultz, E., Ruck, M. & Steinhilber, S. (eds.) 2003, *The Gender Dimensions of Social Security Reform in Central and Eastern Europe: Case Studies of the Czech Republic, Hungary and Poland*, ILO Subregional Office for Central and Eastern Europe, Budapest, pp. 13–42.
- Hemerijck, A. (2006), 'Recalibrating Europe's semi-sovereign welfare states', Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) Working Paper no. SP I 2006-103, Berlin: WZB.
- ILO 2000, *World Labour Report 2000, Income Security and Social Protection in a Changing World*, ILO, Geneva.
- King, L. P. & Szelényi, I. 2004, *Theories of the New Class. Intellectuals and Power*, University of Minnesota Press, Minneapolis and London.
- Lamping W. & Rüb, F. W. 2004, 'From the conservative welfare state to an "uncertain else": German pension politics in comparative perspective', *Policy & Politics*, vol. 32, no. 2, pp. 169–192.
- Lewis, J. 1992, 'Gender and the development of welfare regimes', *Journal of European Social Policy*, vol. 2, no. 3, pp. 159–173.
- Milanovic, B. 1995, 'Poverty, Inequality and Social Policy in Transition Economies', World Bank Working Paper n. 1530, World Bank, Washington D. C.
- MISSOC 2007, *Social Protection in the Member States of the European Union, of the European Economic Area and in Switzerland*, DG Employment and Social Affairs, Brussels.
- Myles, J. & Pierson, P., 2001, 'The Comparative Political Economy of Pension Reform', in P. Pierson (ed.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, pp. 305–333.
- Opielka, M. 2008. *Gesellschaft für alle*, Murmann Verlag, Hamburg.
- Orenstein, M. A. 2005, 'The new pension reform as global policy', *Global Social Policy*, vol. 5, no. 2, pp. 175–202.
- Orenstein, M. A. 2008 fc., "Transnational Actors in Central and East European Pension Reforms", in Cerami, A. and Vanhuysse, P. (eds), *Post-Communist Welfare Pathways. Theorising Social Policy Transformations in Central and Eastern Europe*, Palgrave Macmillan: Basingstoke.
- Orenstein, M. A., Ringold, D. & Wilkens, E. 2003, *Roma in an Expanding Europe: Breaking the Poverty Cycle*, World Bank, Washington D.C.
- Orloff, A. S. 2006, 'From Maternalism to "Employment for All": State Policies to Promote Women's Employment across the Affluent Democracies', in J. Levy (ed.), *The State After Statism*, Harvard University Press, Cambridge MA, pp. 230–268.
- Palier, B., 2000, "'Defrosting" the French welfare state', *West European Politics*, vol. 23, no. 2, pp. 113–136.
- Palier, B. (ed.) (2008 fc.), *A Long-Good Bye to Bismarck? The Politics of Reforms in Continental Europe*, Amsterdam University Press/Amsterdam.

TANULMÁNYOK

- Pascall, G. & Kwak, A. 2005, *Gender Regimes in Transition in Central and Eastern Europe*, Policy Press, Bristol.
- Pierson, P. (ed.) 2001, *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Schmitter, P. 2000. *How to Democratize the European and Why Bother*, Roman & Littlefield, London.
- Schnepf, S. V. 2004, 'The feminisation of poverty in transition countries: evidence from subjective data', paper presented at the second ESPAnet (Network for European Social Policy Analysis) annual conference European Social Policy: Meeting the Needs of a New Europe, Oxford, 9–11. September 2004.
- Sokolowska, M. 1978, 'Poland', in S.B. Kamerman & A. J. Kahn (eds.), *Family Policy; Government and Families in Fourteen Countries*, Columbia University Press, New York, pp. 239–269.
- Stanovnik, T. & Stropnik, N. 2002, *Combating Poverty and Social Exclusion Volume 2: A Case Study of Slovenia*, ILO Subregional Office for Central and Eastern Europe, Budapest.
- Stark, D. 1992, 'Path dependence and privatization strategies in East Central Europe', *East European Politics and Societies*, vol. 6, no. 1, pp. 17–54.
- Stark, D. 1996, 'Recombinant property in East European capitalism', *American Journal of Sociology*, 101, 4, pp. 993–1027.
- Stark, D. & Bruszt, L. 1998, *Postsocialist Pathways. Transforming Politics and Property in East Central Europe*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Szelényi, I. (ed.) 2002, *Poverty, Ethnicity, and Gender in Transitional Societies*, Akadémiai Kiadó, Budapest.
- UNECE 2004, *Economic Survey of Europe 2004 no.1*, UNECE, Geneva.
- Unicef, 2006, TransMonee Database 2004, Unicef, Florence.
- Vaughan-Whitehead, D. 2005, 'The World of Work in the New EU Member States: Diversity and Convergence', in D. Vaughan-Whitehead (ed.), *Working and Employment Conditions in the New EU Member States. Convergence or Diversity?*, ILO and European Commission, Geneva, pp. 1–44.
- Wagener, H. J. 2002, 'The welfare state in transition economies and accession to the EU', *West European Politics*, vol. 25, no. 2, pp. 152–174.
- WHO 1999–2005, *Health Care Systems in Transition. HIT Profiles: Bulgaria, Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Poland, Romania, Slovak Republic, Slovenia*, WHO Regional Office for Europe, Denmark.
- World Bank 1994, *Averting the Old Age Crisis. Policies Growth*, Oxford University Press, Washington DC.
- Zapf, W. 1998, 'Entwicklung und Sozialstruktur moderner Gesellschaften', in H. Körte & B. Schäfers (eds.), *Einführung in die Hauptbegriffe der Soziologie*, Westdeutscher Verlag, Opladen, pp. 181–193.
- Zhelyazkova, A., Slay, B., Márczisz, M., Vašecka, M., OHiggins, N., Cace, S. & Sirovatka, T. 2002, *The Roma in Central and Eastern Europe. Avoiding the Dependency Trap*, UNDP United Nations Development Programme Regional Bureau for Europe and the Commonwealth of Independent States, Bratislava.

MARY DALY

Merre tart az EU szociálpolitikája?

Számvetés és értékelés a lisszaboni társadalmi befogadási folyamat alakulásáról*

Az EU szociálpolitikájáról szóló tanulmány több témát is kiemelten kezel, köztük a szociális terület kibontakozó intézményesítését az EU politikájában, valamint az európai gazdasági és szociális irányítás változó jellegét. A cikk a 2000-es kezdetektől követve a lisszaboni stratégia alakulását, megvizsgálja az EU újkeletű szociálpolitikáját. A szociális befogadás folyamatára összpontosítva a fejlődés időbeli meghatározására, a haladás kritikus áttekintésére és az események értékelésére törekszik. Az elemzés a szociálpolitikai modell vizsgálatát és a folyamat megismerési szempontjait állítja a középpontba, különös tekintettel arra, milyennek látják ezeket az egyes országok politikai döntéshozói, s milyen válaszokat adnak ezekre a különféle uniós szereplők. A tanulmány következtetése: bár a szociális kirekesztés elleni küzdelem nagy hangsúlyt kap az Európai Unión belül, a folyamat egésze bátortalan, és kulcsfontosságú elemei gyengék. A cikk a továbbiakban ennek okait kutatva folytatja az elemzést és megvizsgálja a logikai felépítés és tervezés korlátait, valamint a szociális befogadás nyílt koordinációs módszerének (OMC) helyét a módosított lisszaboni stratégiában. Valójában nincsenek meg az új módszer alkalmazásához és a szociális jövőkép eléréséhez szükséges feltételek. Az egyik kulcsfontosságú következtetés az, hogy a túlélésért folytatott küzdelem miatti folyamatos megújulási kényszer voltaképpen a szociális folyamat lélekharangja lehet.

* Mary Daly: Whither EU Social Policy? An Account and Assessment of Developments in the Lisbon Social Inclusion Process, *Journal of Social Policy.*, 37, 1, 1–19 © 2007 Cambridge University Press

Bevezetés

Az EU szociálpolitikáját korántsem könnyű megérteni, kiváltképp, ha a nemzeti szociálpolitika előnyös nézőpontjából vesszük szemügyre. Valójában az EU már a kezdetektől sokat változtatott a szociálpolitika hagyományos felfogásán. A tipikusan a különféle kockázatfedezeti vagy funkcionális szférákból levezethető területek helyett az EU szociális dimenziója inkább az agrártámogatásokkal és területi egyenlőtlenségekkel kapcsolatos politikája révén fejeződik ki. Az EU szintjén van újraelosztás, de ez inkább államközi (ezen belül pedig ágazatok és térségek közötti), s nem a különböző jövedelmi csoportok és kockázati kategóriák között érvényesül. Másodszor pedig az EU szociálpolitikája szétszórt, egymáshoz legfeljebb lazán kapcsolódó területekből áll. A nemzeti szintű szociálpolitikát alkotó, középponti kérdéskör (a szociális biztonság, a jövedelem-újraelosztás, a megfelelő jövedelem) nem szerepel az EU-ban. Harmadszor, az EU szociálpolitikája különféleképpen fejlődik. Éppen amikor fő alkotóelemeiben rendezettnek tűnik, akkor indul új, ugrásszerű növekedésnek, új lendületet véve – ha új formát nem is ölt. Törvényi rendelkezések, a saját szociálpolitikai felségterületüket illetően protekcionista tagállamok és az európai integráció dominánsan gazdasági jellege erősen korlátozzák az uniós szintű szociálpolitika megvalósulását. Ebben a viszonylag bonyolult és szokatlan környezetben az uniós szociálpolitika új formáinak, azok jelentőségének és a fejlesztések mozgatóinak pontosabb értelmezésére van szükség. A visszatérő kérdés: van-e az EU-ban e téren politikai fejlődés, s ha igen, hogyan határozható meg és hogyan jellemezhető?

A tanulmány a legutóbbi ugrásszerű változás – a 2000-ben elindított lisszaboni folyamat – vizsgálatával térképezi fel az uniós szociálpolitika nemrég végbement, gyors expanziójának legfontosabb fejleményeit. Az elemzés középpontjában annak ismertetése és kritikai értékelése áll, hogy miként alakult a szociálpolitika a lisszaboni időszakban (2006 végéig). Az értékelés a lisszaboni stratégia középponti elemei – különösen a szociálpolitika jövőképe és a kulcsszereplők bekapcsolódásának módja – köré szerveződik. A felhasznált elemzési módszer integrált jellegű, amelyben az OMC egy politikai jövőkép és egy politikaalkalmazási technika kombinációjaként jelenik meg. Az „integrált jelleg” egy másik értelemben is fennáll: a szociális OMC a szélesebb lisszaboni stratégia része, s ekképp elemzendő. A fejleményeket történetileg is el kell helyeznünk: nem előre megjósoltak, és nem zárják ki az innovációt – az EU szintjén a folyamatok olykor hosszú vajúdas után születnek meg, és az összetettségük azt jelenti, hogy esetükben az eredet, a politikai szándék és az érdek nem magától értetődő és nem is szükségképpen összehangolt. E tanulmány módszertanilag a folyamat részeként máig elkészült főbb dokumentumok – különösen a Tanács, a Bizottság és más testületek által közreadott küldetésnyilatkozatok, a tagállamok által kidolgozott tervezetek és az EU ezekre adott hivatalos válaszai – elemzésén nyugszik. Az elemzés egyaránt kiterjed arra, hogy e dokumentumok miképpen építik és alakítják a társadalmi befogadás folyamatát, valamint arra, hogy mit jeleznek az

EU által a közös célok megvalósítási folyamatáról adott értékeléssel és a tagállamok ezzel kapcsolatos elkötelezettségével kapcsolatban.

A háttér

Az EU szociálpolitikája – mint története mutatja – a legkevésbé sem fejlődik folyamatosan. Legpontosabban szeszélyesnek írható le: intenzív működésének időszakai olyanokkal váltakoznak, amelyekben szociálpolitikáról alig beszélhetünk. 50 (ténylegesen 30) éves élettartama alatt az EU szociálpolitikájának mindössze három kicsúcsosodása volt – ezek egyike a legutóbbi fél évtizedben. Az első az 1970-es évek elejére tehető, amikor szociáldemokrata érdekcsoportok (néhány tagállam kormánya, a Bizottság néhány munkatársa és a szakszervezetekkel kapcsolatban álló közszereplők) fáradoztak egy szociális cselekvési program megalkotásán. Előrevetítve a későbbi fejleményeket és egyúttal lökést adva az EU tervének, az első (1974-es) szociális cselekvési program három átfogó célja a következő volt: a teljes és jobb foglalkoztatás, az élet- és munkakörülmények javítása, továbbá a szociális partnerek nagyobb mértékű bevonása az Európai Közösség gazdasági és szociális döntéseibe. A program – törvényhozói és bizonyos finanszírozási tevékenységeket hat-hét éven át irányítva – két területen hagyott maradandó nyomot: a nők és a férfiak munkaerő-piaci lehetőségekkel és foglalkoztatási bánásmóddal kapcsolatos egyenjogúságán, valamint a munkaegészségügy és a munkabiztonság terén. Az első időszak egyik tanulsága az volt, hogy a szociálpolitikának nehéz „gyökeret vernie” az EU szintjén.

A második csúcspont az 1980-as évek végén és az 1990-es évek elején, Jacques Delors bizottsági elnöksége idején volt. Ebben az időszakban a szociálpolitikát a „szociális dimenzió” jegyében, elsősorban a belső piac létrehozására vonatkozó terv összefüggésében értelmezték. A német „szociális piacgazdaságot” alapul véve a vita kereteit a piacok szociális szabályozottságának feltételezett funkcionális szükségessége adta (Streeck, 1995: 43). Csakúgy, mint a korábbi időszakban, ekkor is a munkaerő-piaci kérdések voltak túlsúlyban, bár a terminológia más volt. E korszak fő vívmánya a (nem kötelező érvényű) Munkavállalók Alapvető Szociális Jogainak Közösségi Okmánya és a hozzá kapcsolódó cselekvési program elfogadása volt az 1989. decemberi közösségi csúcstalálkozón. Az előbbi „Szociálpolitikai ajánlasként” az 1992-es maastrichti szerződéshez csatolták (s az Egyesült Királyság kivételével valamennyi tagállam ratifikálta). Két fontosabb újítást hozott – mindkettőt az EU szociálpolitikájának intézményes irányításában: a minősített többségű szavazást a dolgozók egészségére, biztonságára, a munkafeltételekre, az egyenlő bánásmódról és a munkaerőpiacról kizorult személyek integrációjára vonatkozóan; a kollektív alkuban részt vevő partnerek jogosítványait pedig az EU szociálpolitikájával kapcsolatban tárgyalandó témák meghatározásába való beleszólásra terjesztette ki (Lange, 1993: 10). E korszakról megoszlanak a vélemények. Egyesek szerint a Szociális Okmányhoz kapcsolódó „visszalépések” – az állampolgári jogoktól a munkavállalói jogok felé való eltolódás, a nem kötelező jelleg és (abban az értelemben, hogy az

Egyesült Királyság eltérő választása okán a szociálpolitika teljes körű megállapodás nélkül folytatandó) a különütasság – együtteseként nem más, mint az eredménytelenség tárháza. Távlabbra tekintve azonban amellet is lehetne érvelni, hogy az intézményes megújulást hozó Delors-korszak, amely az EU szociálpolitikája számára a jövő lehetőségeit nyitotta meg, a társadalmi kirekesztést – a megfelelő feltételek teljesülését követően bevetendő – szociálpolitikai fogalommá érlelte.

Így jutunk el a harmadik csúcsponthoz, a jelenleg is tartó lisszaboni időszakhoz. A Lisszabonban elért megállapodás újabb lehetőséget adott az EU szociálpolitikájának, és egyúttal cselekvési módszertannal szolgált a kirekesztés problémájának megfogalmazása köré szerveződő szociálpolitikai modell megvalósításához. Ez olyan időszakban történt, amikor a centrumtól balra álló érdekkörök birtokolták a hatalmat Európában, és a küszöbön álló bővítéssel összefüggésben szociálpolitikai téren megvolt az igény az *acquis* elmélyítésére. 2006 decemberéig Lisszabon három nemzeti akcióterv-sorozatot eredményezett az EU 15-öknek és egyet a tíz új tagállamnak; ezeken kívül lezajlott egy forduló a „végrehajtási jelentések” terén. Megszületett 22 szakértői értékelés (a tagországok olyan politikai újításairól, amelyek az EU-s folyamat szempontjából érdekesnek és fontosnak tekinthetők), továbbá 75 millió eurónyi uniós finanszírozás jutott olyan cselekvési tervekre, amelyek erősítik a társadalmi kirekesztés megértését és mennyiségi meghatározását, javítják a politikai koordinációt, elősegítik a részvételt és a párbeszédet. (Mindez a 2002 és 2006 között lezajlott kísérő közösségi cselekvési program révén realizálódhatott, amelynek azóta egy új, „PROGRESS” „Haladás” néven ismert program lépett a helyébe.)

A társadalmi befogadás folyamata működés közben (2000–2006)

A fejlődés útja

A „tudásalapú gazdaság” (vagy olykor „tudásalapú társadalom”) divatos szóhasználatával a lisszaboni szerződés szövege három politikai célt rögzített az EU számára: több munkahelyet, erőteljesebb versenyt és nagyobb társadalmi kohéziót. A múlt „nagy pillanataival” – különösen az 1985-ös Egységes Európa Okmánnyal – ellentétben Lisszabonban nem hagyták figyelmen kívül és nem szorították háttérbe a szociálpolitikát. Számos szociálpolitikai elképzelés nagy hangsúlyt kapott. A szövegben sok a hivatkozás a társadalmi kohézióra, bár a fő retorikai szólam a „szociális védelem korszerűsítése”. E beállításról nem szabad megfeledkeznünk; nem utolsósorban azért, mert segít megmagyarázni az EU – egyébként látszólag váratlan – fordulatát egy erőteljes szociálpolitikai szerep felé. Valójában alig három hónappal Lisszabon előtt, az Európai Unió Tanácsának 1999 decemberében megtartott ülésén négy célkitűzésről ál-

lapodtak meg a szociális biztonság korszerűsítése¹ érdekében, amelyek tematikájukban (de talán célként is) minimálisan tíz éven át jelen voltak az EU szociálpolitikáról folytatott tárgyalásain. A „szociális Lisszabonnak” tehát előtörténete van az EU fórumain, tanácskozásain.

Ami az irányt illeti, Lisszabon elsősorban a szociális juttatások (különösen a nyugdíjak) fenntarthatóságának támogatásaként és a társadalmi befogadás elősegítéséeként jelölte ki a modernizáció kereteit (Európai Unió Tanácsa, 2000a). Utóbbit a sikeres európai társadalom egyik alkotóelemeként határozták meg, noha az uralkodó problémaértékelésnek Lisszabonban az állt a középpontjában, hogy miként csökkenti a társadalmi befogadás a gazdasági teljesítményt. Ami a politika formálásának megközelítését illeti, Lisszabon közös irányelveken, vizsgálódáson és megközelítésének ama formáját (a nyílt koordinációs módszert), amely a foglalkoztatáspolitikára terén 1997 óta, a gazdaságpolitikában pedig még régebben működött már az EU-ban. Az eljárás uniós irányítási formaként és a (szociál)politikai cselekvés módszereként egyaránt újszerű. A tagállamok nem kötelező, közös célokról állapodnak meg; a szokásos alapon elkészítik nemzeti cselekvési programjaikat, amelyek a közösségi célokkal összhangban határozzák meg politikai terveiket; a Bizottság értékeli, majd közzéteszi ezeket a közös bizottsági és tanácsi jelentéseiben; és kidolgoznak egy sor mutatót, amely lehetővé teszi a teljesítmények folyamatos megfigyelését, valamint – elméletileg – a szerkezeti konvergenciát. E módszerek – főleg normatív és kognitív alkotóelemeket foglalva magukba – elméletet alkottak. „A nyílt koordináció – írja Radaelli (2003: 8) – használható, új tudást és megoldásokat kereső radarként működhet.” A közösségi tárgyalások, a kulcsfontosságú fogalmak, a politikai alapelvek fejlődésének és az oksági összefüggések azonos felfogásának fontos szerepe van e folyamatok további alakításában (Borrás és Jacobssen, 2004: 196).

2006 eleje óta a társadalmi befogadás folyamata jelentősen megváltozott. A megújulás ösztönzője a lisszaboni stratégia teljesítményével való elégedetlenség volt, különösen azzal összefüggésben, hogy képes volt-e megvalósítani (vagy eltúlozta-e) a növekedéssel és a foglalkoztatással kapcsolatos céljait. Erről egy sor vizsgálat készült, amelyek közül a legfontosabb és legnagyobb hatású a Wim Kok vezette ún. magas szintű csoport (High Level Group) munkája volt. Az ebből készült Kok-jelentés (European Communities, 2004a) a teljes folyamatot keményen bírálta, különösen „a végrehajtás hiányosságaiért” és „az eltökélt politikai cselekvés hiányaért”. A társadalmi befogadással kapcsolatos alkotóelemeket különösen alapos kritikával illette, mint olyan példákat, melyek arra utalnak, hogy a stratégia túl „általános”, „mindennel és semmivel sem” foglalkozik, és nélkülözi a világos beszédet is. A jelentés a lisszaboni program felélnézését ajánlotta, közelebbről és kizárólagosan a gazdasági növekedésre és a munkahelyekre összpontosítva, erőteljesebb közösségi nyo-

¹ A munkahelyteremtésben, a szegénység és a társadalmi kirekesztés elleni harcban, a nyugdíjrendszerek pénzügyi és társadalmi fenntarthatóvá tételében, valamint a minőségi egészségügyi ellátás mindenki számára elérhetővé tételében állapodtak meg.

mást gyakorolva a tagállamokra. 2005 tavaszán a Tanács brüsszeli ülése elsődleges kötelezettséggé tartotta fenn a társadalmi befogadást, de egyetértett azzal, hogy a növekedésnek és a foglalkoztatásnak az átdolgozott lisszaboni stratégia középpontjába kell kerülnie, ahol az irányítás módszere a Bizottság és a tagállamok, illetve a nemzeti kormányok és az érintett hazai körök „reformpartnerségén” alapul (az Európai Unió Tanácsa, 2005). És mi történt?

1. táblázat Az EU eredeti és átdolgozott közösségi céljai a társadalmi kirekesztéssel kapcsolatban

Eredeti	Átdolgozott*
Elősegíteni a foglalkoztatásban való részvételt, továbbá a források, a jogok, a javak és a szolgáltatások elérését mindenki számára	Mindenki számára szavatolni a társadalomban való részvételhez szükséges alapvető források, jogok és szociális szolgáltatások elérését; egyúttal kezelni a kirekesztés szélsőséges formáit, és harcolni a megkülönböztetés minden – kirekesztéshez vezető – formája ellen
Segíteni a legeleesebbekben	A legmarginálisabb helyzetű személyek és csoportok körében a szegénység és a kirekesztés elleni küzdelem, valamint a munkaerő-piaci részvétel támogatásával mindenki számára biztosítani az aktív befogadást
Mozgósítani minden illetékes testületet	Biztosítani a szociális befogadási politikák jó összehangoltságát, a kormányzat és az érintett szereplők – köztük a szegénységben élők – bevonását minden szinten; gondoskodni arról, hogy eredményesek, hatékonyak és eredményesen mindenfajta közösségi politika főáramához tartozóak legyenek
Megelőzni a kirekesztés kockázatait	

Megjegyzés: *Ezek a társadalmi befogadás folyamatának közös céljai. Három, a folyamat egészén átvívelő célkitűzés is létezik. Ezek arra irányulnak, hogy megfelelő, elérhető, pénzügyileg fenntartható, alkalmazható és hatékony szociális biztonsági rendszerek és befogadási politikák révén mindenki számára elősegítsék a szociális befogadást – szoros kölcsönhatásban a nagyobb gazdasági növekedés és jobb munkahelyek elérésére irányuló lisszaboni célkitűzésekkel, továbbá az EU fenntartható fejlődési stratégiájával; erősítsék az irányítást, az átláthatóságot, valamint az érintettek közreműködését a politika tervezésében, megvalósításában és ellenőrzésében.

Szociálpolitikai paradigma

A lisszaboni folyamat javarészt ahhoz járult hozzá, hogy a társadalmi kirekesztés – új fogalomként – lényeges szociálpolitikai szlogen legyen. Ez az igen általános és változatos fogalom mindeddig nem került a szociálpolitika fejlődésének középpontjába Európában (és másutt sem). Az EU számos esetben próbálkozott azzal, hogy egy összehangolt stratégia részeként célba vegye a társadalmi kirekesztést. Az 1. táblázat a 2000 decemberében, a Tanács nizzai ülésén elfogadott eredeti (Council of the

European Union, 2000b), valamint a 2005-ben jóváhagyott, átdolgozott közös célokat (Commission of the European Communities, 2005b) mutatja be. E célok alkotják az európai szociálpolitikai „koordináció” magját és a Lisszabonban elfogadott szociálpolitikai jövőkép megvalósítási folyamatának kulcsfontosságú részét.

Az eredeti célok – az EU politikájával, sőt még a nemzeti szociálpolitikákkal összehasonlítva is – mindeddig nagyon általánosak, ugyanakkor innovatívak és szociálpolitikai téren potenciálisan radikálisok voltak. Együttvéve olyan felfogást eredményeztek, amely a legelesettebbek segítségével, a társadalmi kirekesztés megelőzésével érdekek és testületek sorát működésbe hozva elérhetővé tette a foglalkoztatást, a jogokat, a forrásokat, a javakat és a szolgáltatásokat. Az első cél szociális jogi irányultságú volt, és – tekintettel a későbbi foglalkoztatás-élénkítő szemlélet túlsúlyára az európai szociálpolitikai reformban – a gazdasági résztvevőket a források, jogok, javak és szolgáltatások elérésével összekapcsolva olyan elképzeléseket ébresztett, s az állampolgárság olyan értelmezését idézte fel, mint amely a jóléti reform lehetséges alternatív megoldása. A legnagyobb újdonság talán mégis a megütött hang és a mozgósító erő volt. A három legnagyobb területen – ezek: az EU finanszírozta szegénységi programok és a Társadalmi Kirekesztés Elleni Politika Obszervatóriumának révén a társadalmi kirekesztés sokoldalúbb megértése az 1980-as és 1990-es években²; az aktiválási politika elfogadása az EU-ban (különösen az európai foglalkoztatási stratégiát illetően); valamint a „szegénységgel foglalkozók”³ által kezdeményezett mozgósítás erőteljes támogatása – a középponti gondolat az volt, hogy a szegényeknek és a kirekesztetteknek a politikai folyamat által támogatásával és az önerejükkel maguknak is be kell kapcsolódniuk a politikai folyamatba.

Néhány apróbb módosítással⁴ ezek a keretek határozták meg a folyamatot, egészen 2005 végéig (ebben az időszakban két fordulóban nyújtottak be nemzeti cselekvési terveket). A Kok-jelentést és a lisszaboni stratégia középtávú felülvizsgálatát követően a közös célok jelentősen megváltoztak. Egy olyan környezetben, amelyben a növekedést és a munkahelyeket jelölték meg a lisszaboni folyamat átfogó célkitűzéseként, a társadalmi befogadást pedig holmi melléktermékként vagy hozzáadott értéként írták le, szociális téren megváltoztak a politika mozgatórugói és figyelmének iránya (Commission of the European Communities, 2005b). Különösen a társadalmi befogadás keveredett a szociális terület két másik részterületével, a nyugdíjjal és az egészségügyi ellátással – a „szociális biztonság és befogadás” átfogó rovatán belül. Ez az egyik je-

2 Az EU a három szegénységi programot az 1970-es és 1980-as években, a megfigyelő központot 1991 és 1994 között finanszírozta.

3 Számos nemzeti szegénységellenes csoportra és összefogásra utalok, amelyek az 1990-es években egyre aktívabbakká váltak, az Európai Szegénységellenes Hálózat (EAPN) 1989-ben létrehozott alapítványával társultak, és a szegénységgel, valamint a szociális biztonsággal kapcsolatos ügyekben európai szinten igen aktív lobbycsoporttá váltak.

4 A célokat 2002 decemberében igen kis mértékben módosította a Tanács (Council of the European Union, 2002). A főbb változások a következők voltak: a tagállamok ösztönzése a szegénységi és a társadalmi kirekesztési kockázatok számszerű csökkentését rögzítő célok meghatározására, a nemek figyelembevételére és a bevándorlás szerepének mint a szociális kirekesztés és a szegénység kockázati tényezőjének kiemelésére.

lentős változás. Egy másik a társadalmi kirekesztés kereteinek újrarajzolása (hasonlítsuk össze az 1. táblázat két oszlopát!). A változások egy része magától értetődő. Először is ez a szemléletmód az univerzális megközelítés helyett úgy utal a társadalmi kirekesztésre, mint a leginkább marginalizálódottakat érintő folyamatra. Másodsor pedig hangsúlyosabb az aktiválás kívánalma: az „aktív társadalmi befogadás” kifejezés itt a munkaerő-piaci részvétel megjelölésére szolgál. Ez pedig annyit jelent, hogy a program fejlődésével a társadalmi kirekesztésre való utalások elmaradtak; a társadalmi befogadás fogalma kiszorította a társadalmi kirekesztését. Harmadsorban, a politikai eredményesség és kölcsönhatás (a „korszerűsítés” címkéjével) uralkodó problémává vált. A figyelem a „működőképessé tenni” igénye felé toldott el, és ami korábban politikai célnak számított (a mozgósítás), most a politika jobb kivitelezését és elfogadtatását hivatott szolgálni. Negyedszer, a megelőzés mint olyan iránti figyelem elenyészett.

Aljünk meg itt egy pillanatra, és vegyük fontolóra, miről is van szó! A probléma középpontjában a politikai modell áll: vajon mondhatjuk-e, hogy a szociálpolitikai modell kibontakozóban, elmélyülőben van, s hogy a közös célok tartósan viszonylag szilárd eszmei alapokon nyugszanak? A politikai téren az összhangteremtésnek keretet adó, és egy sor „megoldást” kínáló közös célkitűzések szerepe miatt fontos első kérdésre a válasz egy bizonytalan „nem”. Lisszabon I. modellje – jóléti szervezeti és reformstratégiaként – kiterjedt és expanzív, Lisszabon II. ellenben szűkre szabott és meglehetősen foghíjas. A második – az eszmei szilárdságot firtató – kérdésre egy bizonytalan „talán” a válasz. A bizonytalan-ságnak két forrása van. Először is a társadalmi kirekesztés problémája veszített középponti jelentőségéből, s ma a politika éltető oxigénjén a szociális védelemmel és befogadással, szélesebb értelemben pedig a társadalmi kohézióval és a hátrányos megkülönböztetéssel osztozik. A szociálpolitika tudósainak fel kell ismerniük egy ilyen változás jelentőségét, még akkor is, ha ez mások szemében alig tűnik többnek a terminológia módosulásánál. Másodsor, az OMC keretében a társadalmi kirekesztés jelentése az idők folyamán ingadozó. Én két ellentétes (esetleg egymással ütköző) jelentést látok. Az egyik egy, magával az OMC-vel párhuzamos felfogás, amely a többdimenziósságot hangsúlyozza, és pedig egy kiterjesztett meghatározással, és egy, a társadalmi kirekesztést a társadalomban zajló folyamatokhoz kapcsolt, kumulatív körülménynek tekintő, általános megközelítéssel; továbbá azzal is, hogy nem csupán a különféle területek között csapongó, hanem az egységbe rendezett politikai válasz után kiált. A másik a megközelítések egy szűkebb együttese, amely vagy a marginális, egyedi csoportok helyzetére, vagy – mint a befogadás kulcsára – a mozgósításra összpontosít. Miközben igaz, hogy a társadalmi kirekesztés önmagában is mindkét felfogáshoz alkalmazkodni képes, sokféle jelentést és utalást tartalmazó fogalom, addig a szociálpolitikai modellek – kiváltképpen a reformkötődésűek – csupán korlátozott mértékű instabilitást képesek elviselni. Ennélfogva a két, merőben különböző felfogás és jelentés közötti ingadozás megítélésem szerint instabillá teszi az OMC politikai programját.

A könnyebb megértés kedvéért jobban el kell mélyednünk az OMC

folyamatában, nem utolsósorban azért, mert a közös célok azt a munka-területet jelentik, amely sok szempontból a folyamat kiindulópontja. A nyílt koordinációs folyamat a politikaformálás azon felfogásában gyökerezik, amely a problémamegoldást és a politikával kapcsolatos tanulást hangsúlyozza közös bírálat, párbeszéd, puha ösztönzés, normatív megjegyzések és próbálkozások révén. Az OMC-módszer alapvető iránya a „problémák európaiasítása”: a közös, globális célokkal összefüggésben az egyes országok helyzetének összehasonlítása lehetővé teszi a közös problémamegjelenítést és a hasonló megoldások kidolgozását, az ismeretek és a helyes gyakorlat kölcsönös megosztása alapján (Bruno et al, 2006: 533). Hogyan kényszeríti ki a társadalmi kirekesztés mint probléma az uniós koordináció kialakítását? Ennek kiderítése érdekében – a kulcsszereplőkre összpontosítva figyelmünket – kétféleképpen tekinthetünk a folyamatra: először azt nézzük meg, hogy a Bizottság és a Tanács a nemzeti cselekvési tervekre adott válaszokban hogyan próbálja alakítani a fejlődést, és hogyan próbál irányt szabni a tartalmának; majd pedig azt, hogy a tagállamok milyen mértékben használták ki az EU nyújtotta kereteket. A közös jelentések elemzése betekintést nyújt mindkettőbe.

A közös jelentések (a „közös” magyarázata, hogy a jelentéseket a Tanács és a Bizottság jóváhagyásával adják ki) célja kettős: általános visszajelzést adni a tagállamok beszámolóira, illetve feldolgozni az Európában és Európa számára szociálpolitikai kihívást jelentő szociális kirekesztési „probléma” természetét. A 2. táblázat áttekintést ad a közös jelentések által – a különféle nemzeti cselekvési tervekre és a 2006-ig készült végrehajtási beszámolókra adott válaszul – kiemelten kezelt, főbb megállapításokról (2006 után a közös jelentések sokkalta rövidebbek – és kevésbé kritikusak – lettek, s a társadalmi befogadás visszajelzéseivel csak a nyugdíj és az egészségügyi ellátás mellett foglalkoztak).

2. táblázat A közös jelentések értékelései és hangsúlyai 2002–2006

Év	Átfogó értékelés	Kihívások/felismert prioritások
2002	<p><i>Pozitív</i> Kimutatható az elkötelezettség és a foglalkoztatási stratégiával való kölcsönhatás, de... <i>Több figyelmet igényel</i> Indikátorok alkalmazása Analitikus megközelítés Újító vagy új politikai megközelítések Mozgósítás Monitoring és értékelés Nemek</p>	<p>Befogadó munkaerőpiac kifejlesztése Megfelelő jövedelem szavatolása Küzdelem az oktatási hátrányok ellen A családi szolidaritás megőrzése és a gyermekek jogainak védelme Mindenkinék jó lakhatás biztosítása Magas minőségű szolgáltatások A szolgáltatásokhoz való hozzáférés javítása A halmozott deprivációjú területek erősítése</p>

EURÓPAI UNIÓ

Év	Átfogó értékelés	Kihívások/felismert prioritások
2004	<p><i>Pozitív</i></p> <p>A tervek átfogó terjedelműek, tükrözik a szegénység/kirekesztés többdimenziós természetét</p> <p>A 2001-es tervekhez képest a mennyiségi célok nagyobb mértékű alkalmazása</p> <p>Megerősödött intézményes rendezés</p> <p>Az érintettek nagyobb mértékű részvétele</p> <p><i>Több figyelmet igényel</i></p> <p>A fentiek, valamint</p> <p>Monitoring</p> <p>A szociálpolitika, a gazdaságpolitika és a foglalkoztatáspolitikai kapcsolata</p>	<p>A beruházások támogatása és aktív munkaerő-piaci politikák kidolgozása</p> <p>A szociális védelmi rendszerek megfelelő voltának és hozzáférhetőségének, valamint annak biztosítása, hogy hatékony munkaösztönzést jelentsenek</p> <p>A legelesettebbek lakhatási, egészségügyi és élethosszig tartó tanulási lehetőségeinek javítása</p> <p>Az iskola idő előtti elhagyásának megelőzése</p> <p>A szegénység és a társadalmi kirekesztés elkerülésének középponti kezelése a gyermekek körében</p> <p>A szegénység és a társadalmi kirekesztés mérséklése a bevándorlók és az etnikai kisebbségek körében</p>
2006	<p>A végrehajtás hiányosságai</p> <p><i>Több figyelmet igényel</i></p> <p>A különös kockázatoknak kitett csoportok halmozott hátrányaira és szükségleteire adott egységes és összehangolt válaszok</p> <p>Mainstreaming (az esélyegyenlőség általános érvényesítése)</p> <p>Irányítás</p> <p>Indikátorok</p> <p>A szociálpolitika és a strukturális alapok kapcsolata</p>	<p>A munkaerő-piaci részvétel növelése</p> <p>A szociális védelem korszerűsítése</p> <p>Küzdelem az oktatási és képzési hátrányok ellen</p> <p>A gyermekszegénység felszámolása</p> <p>Megfelelő lakhatás biztosítása</p> <p>A minőségi szolgáltatásokhoz való hozzáférés javítása</p> <p>A hátrányos megkülönböztetés leküzdése; a fogyatékosokkal élők, az etnikai kisebbséghez tartozók és a bevándorlók beilleszkedésének javítása</p>

A visszajelzés konszenzusos volta szembeötlő. Noha kezdettől ismert volt, hogy a szociális OMC sokat nélkülözött más eljárások „vonzerejéből”, (a legutóbbi időkig) nem határoztak meg központi irányelveket, közös célokat, ajánlásokat vagy hivatalos szankciókat – a közös jelentések édeskes tenorja tétlenségre adott okot. A jelentések – finoman szólva – felpuhult elemzéseket adtak. Ráadásul nem csupán erőtlén, hanem időről időre egyre erőtlenebb eljárásról van szó. Noha néhány ország gyakorlata kezdetben negatív értékeléseket kapott, ez már olyannyira a múlté, hogy 2006-ra minden negatív megállapítás általános érvényű lett, s egyetlen országgal sem volt azonosítható. Ha itt arról van szó, hogy – mint Heidenreich és Bischoff (2007) állítja – a tagállamok a nemzeti struktúrák és eljárások korlátozott átláthatóságában és összehasonlíthatóságában érdekeltek, akkor kevésbé kell tartaniuk a közös jelentésektől. A Bizottság/Tanács hajlik a nemzeti cselekvési tervek technikai megközelítésére. Ez (nyíltan csupán az első jelentésben szereplő) értékelési ismérvekből látható: a kulcsfontosságú kockázatok és kihívások elemzésének minőségéből és a meglévő válaszok hatékonyságbecsléséből; a közös célkitűzéseken alapuló világos prioritások megállapításából, ideértve a sajátos célokat is; továbbá a politikai fejlődés integrált, többdimenziós felfogásából (European Communities, 2002: 29). A folyamat ütemét leegyszerűsítve az adja, hogy a tagállamok a („listajellegűnek” és a meglévő tervek vagy kötelezettségek közvetlen számadásának vagy újraosztásának tűnő) jelentésekkel szemben készítettek-e tervek-stratégiákat. Ez a tervekészítés első leckéje. Nem az országos gyakorlat, hanem annak beszámolóbeli

megjelenítése elé tart tükröt. A közös jelentések két hiányossága szembeötlő. Minden cél és szándék megvalósításának értékelése hiányzik – a folyamat előre haladtával ritkán próbálkoztak azzal, hogy megállapítsák: eredményesek voltak-e a közösen elhatározott célok ill. a közös kihívások nyomán kibontakozó tagállami erőfeszítések; és a tagállamoknak viszonylag kevés alkalmuk van a tájékozódásra, visszajelzésre. A csoportos értékelés rendszerének ez az eleme tehát gyenge, alig van hatása – mivel a bírálatok nem alaposak, nem mélyrehatóak, és nem konszenzusos együttműködési folyamaton nyugszanak. A nemzeti cselekvési tervek pedig az egyes országok válaszainak gyűjteményét jelentik, az Európa által kialakított keretekre vonatkozóan.

A 2. táblázat második oszlopa a beszámolók második funkcióját mutatja meg: azt, hogy a Bizottság ill. a Tanács felhasználja őket az európai politika által a társadalmi kirekesztésről alkotott kép kidolgozására hivatott, tudatos keretek létrehozására és legitimációjára. Működik ebben egy tudásépítő folyamat, nem annyira visszajelzésként, sokkal inkább „előrejelzésként”. A tagállamok tevékenységét taglaló beszámolók általános áttekintése alapján a közös jelentések megkísérlik felépíteni a problémák bemutatását (a „kihívásokat”) és az elvárt politikai válaszokat. Az idő múltával mindkettő egyre kidolgozottabbá válik. A nemzeti jelentéseket az országokon átívelő trendek empirikus információforrásként kezelve és politikai vízióként arra szolgál, hogy lényegyet leheljen a folyamatba és növelje a koherenciáját (az egyik hagyományos kritika szerint az EU szociálpolitikája „hatókörében szűk, tartalmában pedig zavaros” – Streeck, 1994: 153). A nevesített kihívások természetét vizsgálva számottevő, tartós következetességet fedezhetünk fel abban az értelmezésben és megjelenítésben, melyet az EU az európai társadalmi kirekesztésre vonatkozóan kialakított. Akad számos „kiemeltnek” (tartósan hangsúlyosnak) nevezhető kérdés, mint az aktív befogadás, a gyermekszegénység, a szolgáltatások minősége, a bevándorlók és a kisebbségi csoportok helyzete, továbbá a szállás-lakhatás. Figyeljük meg a problémák és a célcsoportok vegyes csoportját! A „kevésbé hangsúlyos” – utólagosan nem kimunkált – kérdések között van a jövedelmek megfelelő volta, a halmozott depriváció területeinek meghatározása és az iskola korai elhagyása. Figyelemre méltó, hogy általában a szegénység szinte teljesen kimaradt.

A lisszaboni terv egy másik, kulcsfontosságú működőképességi szempontja az, hogy a tagállamok miként reagálnak a folyamatra. Ennek egyik fő kifejezője a kétéves nemzeti cselekvési terv. Noha e tervek részletes vizsgálata kívül esik munkánk hatókörén, érdemes megemlíteni Brüsszel értékelését arról, hogy a tagállamok milyen mértékben kötelezték el magukat a folyamat mellett. Mint említettük, a közös jelentések – eltekintve a legelső jelentés egyik, nyilvánosságra került korai vázlatától⁵ – idegenkednek attól, hogy egyes tagállamokat negatív érlel megnevezzenek, de a jól teljesítő országokról „elismerő említést” tesznek. Ez kétségtelenül meglehetősen gyengíti annak felmérését, hogy a tagállamok milyen mér-

⁵ Mint Ferrera és mások beszámoltak róla (2002). A konkrét kritika nem jelent meg az az évi közös jelentés végső változatában (European Communities, 2002).

tékben fogadják el a kereteket. A 3. táblázat a közös jelentések 2002-es vázlata és 2006-os adatai alapján bemutatja, hogy Brüsszel megítélése szerint milyen helyet foglal el az EU 15 országa, a nemzeti cselekvési tervek „minősége” alapján. Ez azonban csak kísérlet, amely számos okból óvatosan kezelendő. Először is míg a 2002-es értékelés nyílt volt (bár a jelentés végső változatából kimaradt)⁶, a 2006-os véleménycsokorra – amelyben az értékelés nem mindig határozott, s amely nélkülözi a 2002-es vázlat összehasonlító értékelését – csupán a végleges jelentés figyelmes tanulmányozásából következtettem. Másodsor, meg kell jegyeznünk, hogy az értékelés nem annyira azon alapul, amit a tagállamok a reform jegyében ténylegesen tettek, hanem inkább azon, hogy nemzeti cselekvési tervek milyen mértékben kelti a brüsszeli keretek elfogadásának látszatát.

3. táblázat *A nemzeti cselekvési tervek hosszabb távú alakulásának összehasonlítása az EU 15 országában (a közös jelentések 2002-es és 2006-os adatai alapján)*

	2002	2006
Élenjáró országok	Dánia, Franciaország, Hollandia („holisztikus megközelítés”)	Belgium
Második legjobb csoport	Finnország, Portugália, Svédország, Egyesült Királyság („ésszerűen következetes és stratégiai megközelítés”)	Finnország, Franciaország, Írország, Spanyolország, Egyesült Királyság
Harmadik legjobb csoport	Belgium, Németország, Írország, Olaszország, Spanyolország („rendelkeznek egy nemzeti stratégia elemeivel”)	Ausztria, Dánia, Németország, Hollandia, Portugália
Leggyengébben teljesítők	Ausztria, Görögország, Luxemburg („pillanatfelvétel szerű elemzés”)	Görögország, Olaszország, Luxemburg, Svédország

A fejlődés lassú, és még az sem világos, hogy van-e bármiféle általános előrelépés, hiszen egy országcsoport egy hatéves időszak folyamán mindvégig stabilan a „gyenge teljesítményű” kategóriában maradt. Ha figyelembe vesszük, hogy itt annak megítéléséről van szó, vajon a tagállamok alkalmazták-e az uniós kereteket, akkor a két alsó csoportban található országok száma azt jelzi, hogy a nemzeti autonómia erős. Nem-

⁶ A 2006-os véleménnyel kapcsolatban a közös jelentésbeli értékelés a kiindulópontom. Bizonyos szempontból ez az elemző felhívása az ítéletalkotásra, hiszen az országok értékelésének ismérveit nem tették világossá; továbbá – tekintettel arra, hogy az EU elzárkózik a határozott ítéletek meghozatalától – az értelmezésnek óvatosnak kell lennie. Ezen kívül megjegyzendő, hogy a 2006-os közös jelentés a (2003-as nemzeti cselekvési tervek végrehajtását tárgyaló) 2005-ös végrehajtási jelentésekkel foglalkozott, nem pedig a cselekvési tervek új fordulójával. Ezt előnyösebbnek tartották a 2007-es közös jelentés számára, amely visszajelzést ad a nemzeti cselekvési tervek (pontosabban a társadalmi befogadási és biztonsági stratégiákról szóló nemzeti jelentések) legutóbbi köréről, de tartózkodik mindenfajta értékeléstől. Az elemzés az EU 15 országára korlátozódik, mert a csupán 2004-ben csatlakozott új tagállamok teljesítményének értékeléséhez nem állt rendelkezésre elegendő adat.

csak arról van szó, hogy az uniós tagországok több mint fele megőrizte a képességét akaratának megvalósítására, de – ha a közös jelentések annak kritikájaként értelmezhetők, hogy a tagállamok miképpen jelenítik meg, amit a közös célok ellenére tesznek – ama jogukat is őrzik, hogy mindezt kívánságuk szerint csomagolják. Az egyes országok besorolásában hosszabb idő alatt sincsenek nagy változások. Az EU többé-kevésbé pozitívan értékelte Franciaország, Finnország és az Egyesült Királyság jelentését, Belgium, Írország és Spanyolország pedig javulást mutatott az idők folyamán. Ami a másik szélső értéket illeti, Ausztria, Görögország és Luxemburg tervei kapták a legkevesebb elismerő megjegyzést, s ez azt jelzi, hogy ezek az országok lemaradtak az EU-keretek átvételében. Ez az idők során kedvezőtlenebbé vált színben feltűnő Dániára és Svédországra is érvényes. Úgy látszik, ezekben az országokban a politika számos, a lisszaboni folyamat által meghatározott kérdéssel már korábban is foglalkozott, de az EU társadalmi befogadási folyamata „hozzájárást” jelentett a nemzeti politikához. Összegzésképpen – ha az „adatokat” kellő gondossággal kezeljük – elmondhatjuk, hogy az EU társadalmi kirekesztéssel kapcsolatos elképzelései ugyan nem tökéletesen, de tükröződnek a tagállamok szociálpolitikai terveiben és programjaiban. Nem mondhatjuk, hogy közös szemlélet alakult volna ki – a társadalmi kirekesztés politikai problémája/felfogása sem európaivá, sem (újból) nemzetivé nem válik –, és a tagállamokról sem állítható, hogy foglalkoznának a nemzetközi (szociális) problémák megoldásával. Mindezek nyomán alapvető kérdésként vetődik fel, hogy mennyire „nyílt” a módszer, és mennyire elfogadott a folyamat.

A dolgok nem a várakozásoknak megfelelően alakultak. Vajon miért?

A (korlátozott) eredmények magyarázata

Szeretném felhívni a figyelmet arra, amit a három fő problémának tartok: ezek a tervezéssel, a koordináció kérdésével és a viszonylagos politikai elszigeteltséggel kapcsolatosak.

Először is, gyengék a változást hozni hivatott mechanizmusok. Az OMC-modellben az elképzelések szerint akkor következnek be a változások, amikor a politikusok képesekké válnak az egymással folytatott párbeszédre, a közös munkára és az együttműködés összefüggéseiben szemlélik a saját gyakorlatukat. Joggal tehetők fel azzal kapcsolatos kérdések, hogy ez a modell⁷ elégséges-e a változáshoz, de ennél is sarkalatosabb kérdés, hogy egyáltalán megfelelőek-e az alkotóelemek. Úgy tűnik, nem. Különösen szembeötlő a kölcsönös bírálat és tanulás rendszerének viszonylagos gyengesége. Mint láttuk, mindezt jobbára úgy kezelték, mintha csupán udvarias emlékeztetésre vagy dorgálásra adna alkalmat. A probléma gyökere abban áll, hogy a társadalmi befogadás folyamata mindenfajta valós szankcionálást nélkülöz (ez mindig elválasztotta ezt a kérdéskört a lisszaboni politika többi főbb területétől, amelyek sokkal erőteljesebben szabályozottak). A célok homályosak, vagy nem is lé-

⁷ Ld. Chalmers és Lodge (2003: 15).

teznek. Bár a Bizottság az elmúlt hat év folyamán megkísérelte határozottabbá tenni az irányelveit – mindenkitől azt kérve, hogy konkrét célokra és behatárolt politikai területekre összpontosítson –, a gyakorlatban a tagállamoknak hatalmas lemaradást engedtek meg, és az EU kéréseit *laissez faire* módon értelmezték.

Akad néhány működési vagy eljárási hiba is. Például a legjobb gyakorlat megválasztása – aminek az ad némi jelentőséget, hogy az e példából való tanulás középponti szerepet játszik OMC változást befolyásolni akaró folyamatában – meglehetősen önkényesnek tűnik (Kroeger, 2006). A jó gyakorlatnak nincs definíciója, és az egyes gyakorlatokról szóló információk nemzetközi elterjedését nem előzi meg valós értékelés. Az EU mindig is valamiféle „stílusbeli tanácsadó” volt, és – mint Mabbett (2005) rámutatott – a jó gyakorlat példáit inkább az előnyben részesített politikai stílusok, mintsem a kívánt eredmények alapján választják ki. A következő eljárási hiba a teljesítmény mérésére hivatott mutatókkal függ össze. Maguk a mutatók összetételükben elsődlegesen inkább a szegénységre, mint a társadalmi befogadásra irányulnak, és – főképp a jövedelemelosztáshoz, a szegénységhez és a munkanélküliséghez kapcsolódva – sokkalta szűkebbek a társadalmi kirekesztésnél. A problémameghatározás eszközeként széles körben nem használatosak.

A következő a (gyenge) európai koordináció kérdése, amit kétféleképpen közelíthetünk meg. Először, e sajátos terület széles körű egyeztetési kényszere jegyében. Armstrong (2006: 83) két fő koordinációs szükségletet határoz meg az EU-val összefüggésben. Az első, hogy a koordináció megkísérli leküzdeni a negatív külső hatásokat, vagy megpróbál reagálni a közösen elfogadott normakészletre. A másik véglet az, ha a tagállamok nem ugyanazokkal a problémákkal állnak szemben, vagy szembesülnek ugyan néhány hasonló kérdéssel, de más-más alapvető okból: „a koordináció célja ebben az esetben egy olyan folyamat elindítása, amely arra ösztönzi a tagállamokat, hogy problémáik meghatározása során az egyeztetés igénybevételével keressék gondjaikra a hatásos megoldásokat” (ua.: 84). E szemüvegen át nézve a társadalmi kirekesztésről folyó egyeztetés a kontinuum bizonytalan végére esik. Bár a tartós munkanélküliség, az előregedő népesség és a szociális védelem növekvő költségeinek réme minden tagállamban aggodalmat kelt, de ezek inkább általános kérdések, a mai világ többé-kevésbé elfogadott sajátosságai, mint közös cselekvési kényszerek. Azt hiszem tehát, helyénvaló feltenni azt a kérdést: múlhatatlanul szükséges-e ezen a téren a közös cselekvés? Ráadásul arra is rá kell mutatnunk, hogy Lisszabon nem adott részletes elemzést sem az Európában végbemenő társadalmi átalakulásról, sem arról, miért volna a leghelyesebb erre egy társadalmi kirekesztési-befogadási politikai keretet választani. Mi az európai a társadalmi kirekesztésben? Miben áll a nemzetközi megközelítés „hozzáadott értéke”? Az egyes tagállamokban tapasztalható társadalmi kirekesztés milyen mértékben veszélyezteti az európai szintű, bővülő gazdasági integrációt? Sem az eredeti folyamatban, sem azóta nem született meggyőző (és teljes mértékben bizonyítékokra alapozott) magyarázat arra, hogy miért a társadalmi befogadás a megfelelő út a reformhoz, s arra sem, hogy melyek azok a nemzetközi sajátosságok a társadalmi kirekesztésben, amelyek összeurópai választ

igényelnek. Bár az EU-ban hagyományai vannak a homályos érvelésnek, a világos okfejtés hiánya zavart okoz egy ilyen technikai szabályozási programban.

Ráadásul tény, hogy a társadalmi kirekesztés kipróbálatlan koncepció a szociálpolitikában. Noha az Egyesült Királyságban az új munkáspárti kormány szociálpolitikai modelljének központi eleme a társadalmi kirekesztés, erre többé-kevésbé az uniós folyamattal egyidejűleg került sor. Így, amikor az EU Lisszabonban átvette, a társadalmi kirekesztés valójában szociálpolitikai modellként, valamint az egész EU és minden egyes tagállam szociális problémáira adott válaszként is tisztázatlan fogalom volt. A „hiányok sorát” egy továbbival, a konkrét előnyök bizonyítékainak hiányával is ki kell egészíteni. A folyamat bizonyító erejű garanciái gyengék, ami okot és teret ad a tagállamoknak arra, hogy távol tartásuk magukat a programtól (s meglehetősen események magyarázatában ez fontosabb, mint a protekciónizmusként értelmezett nemzeti érdekek). A Fritz Scharpf (1999) által használt klasszikus kifejezés mód kereteibe illesztve: a társadalmi befogadás lisszaboni folyamatából hiányzik az output- vagy teljesítménylegitimáció (amely megkülönböztetendő a – demokratikus, folyamatorientált – inputlegitimációtól). Végül tény, hogy a társadalmi kirekesztés nem semleges az Európában uralkodó jóléti ideológiákkal kapcsolatban, egyes országok valóságához jobban illik, másokéhoz kevésbé. Habár merőben eltérő visszhangokat vált ki (ld. Silver, 1994), azzal, hogy a szegénységre és a kirekesztésre mint sikertelen integrációra összpontosít, kétségkívül a liberális modellhez áll közel, ahol a politika egyebek között a legproblematikusabb esetekkel – jellemzően a munkaerő-piaci szemszögből leginkább „deviáns” magatartásokkal –, valamint bizonyos csoportok életvitelével és életesélyeivel foglalkozik. E liberális hajlam is a tagállamok válaszait erőteljesen befolyásoló tényezők közé tartozik. Komoly kihívás azzal a módszerrel szemben, amelyet részben arra terveztek, hogy valamiképpen elősegítse a nemzeti elképzelések europaizálását, és amely szilárdan azon alapul, hogy a kognitív mechanizmusok ereje megteremti a normatív konvergenciát és segíti egy episztemikus közösség kialakulását is.

Harmadszor, az EU-ban a szociálpolitikai folyamat operacionalizálása és különösen a viszonylagos és növekvő elszigetelődése megy végbe. A jóléti állam reformját célzó határozott elképzelés kialakítására és megvalósítására hivatott társadalmi folyamat azért lehet viszonylagosan sikertelen, mert a fő folyamatok a lisszaboni stratégia keretében máshol zajlanak, és a társadalmi befogadás csupán gyengén kapcsolódik hozzájuk. Lisszabon 2005-ös átdolgozása óta azt mondhatjuk, hogy – amint a munka, a növekedés és a befogadás korábbi értékhármását értékzettőség váltotta fel – a kihagyással fenyegetett társadalmi kirekesztés veszített politikai jelentőségéből. Most úgy tűnik, hogy a társadalmi befogadás – laza kapcsolatok sorával társítva (a szövegben: alárendelt mellékmondatok) – a növekedési és foglalkoztatási célok sikeres megvalósításából következik. A szociális OMC, valamint az átdolgozás részeként egyesített gazdasági és foglalkoztatási folyamatok közötti kapcsolatok kifejtésére és korszerűsítésére volt néhány kísérlet. A kapcsolatot funkcionálisan „kölcönös egymásra hatásként” fogták fel, amely értelmében a társadalmi

befogadást erősíti a növekedési és foglalkoztatási folyamatot, ez utóbbiak pedig hozzájárulnak a hatékonyabb társadalmi befogadáshoz. Tehát ebben az elképzelésben az OMC párhuzamos folyamatként jelenik meg, amelyet „jóindulatú csomó” köt össze a másikkal. A társadalmi befogadás „lefokozásának” bizonyosságaként nézzük meg a növekedés és a foglalkoztatás alakulását vezérlő irányelveket (Commission of the European Communities, 2005a)! A 24 irányelv közül csupán háromnak van valamiféle szociális összetevője, és még e szociális vonatkozások is gyengék és közvetettek.

A kulcskérdés az, hogy „levált-e” a társadalmi befogadás-védelem a gazdaság- és foglalkoztatáspolitikától. Bár ezt nem lehet ebben a stádiumban végérvényesen megállapítani, figyelemreméltó, hogy az új kormányzati ciklusban a társadalmi befogadás folyamata elkülönülten jelenik meg az átdolgozott lisszaboni stratégiában, és a központi gazdasági és foglalkoztatási folyamathoz nem valamiféle szerves együttműködés révén, hanem csupán „kölcsonös, megerősítő visszajelzések” által csatlakozik. A „lisszaboni stratégia” kifejezést jelenleg a partnerség új módszertanával megvalósítandó, foglalkoztatottságot növelő és növekedést serkentő tevékenységek számára tartják fenn. Valójában az OMC módszertanát – egykor az EU új irányítási mechanizmusainak *csodagyereke* – jelenleg főképpen a társadalmi befogadásra-védelemre alkalmazzák. Továbbra is fennáll a gazdaságpolitika és szociálpolitika közötti aszimmetria, és folytatódik az a tendencia, hogy áterőltessék a szociálpolitikát a gazdasági fejlődés tűfokán.

Összegzés és következtetések

A Lisszabon óta eltelt évek az uniós szociálpolitika igen aktív időszakaként fognak bevonulni a történelembe. Hogyan ítéljük meg és miképpen minősítsük a szociális Lisszabont? Figyelembe kell venni, hogy nem alkothatunk határozott ítéletet, mivel a fenti elemzés mindössze a folyamat egy részébe engedett betekintést. Ebben a helyzetben hasznos lesz, ha a szociális Lisszabont három szempont alapján próbáljuk meg értékelni: melyek a megkülönböztető jegyei, különösen a korábbi uniós szociálpolitikája összefüggésében; mi az ösztönző tényezőkben kifejeződő jelentősége; és mik a jövőbeli fenntarthatóságával-életképességével kapcsolatos kilátások.

Lisszabon több szempontból sajátos, sőt talán egyedi (Daly, 2006). Először is számos, a szociális területen – kezdetben a szegénység és a társadalmi befogadás, majd a későbbi években a nyugdíj és az egészségügyi ellátás terén – elindított egy olyan politikai folyamatot, amely az EU számára új volt. Másodsor, ha nem is egy új módszertannal, de legalább egy olyan újítással rendelkezik, amely a nyitott koordinációs módszertant kiterjeszti a szegénység és a társadalmi befogadás, a nyugdíjak és az egészségügyi ellátás területére. Mellőzve a központi politikai döntéseken és törvények végrehajtásán alapuló közösségi módszer hirtelen kiterjesztését, a közös irányelvekre, megbeszélésekre és többszintű konzultációkra épülő, tanácskozóbb jellegű új politikai folyamatokat alakított ki. Túlzás

nélkül állíthatjuk, hogy az Unió erőteljesebben hatolt be a tagországi szociálpolitikába (és ezáltal a társadalomba), mint valaha. Ez volt az első alkalom, hogy a tagállamokat rávették: olyan politikai jövőkép keretein belül tervezzék meg saját szociálpolitikájukat, amit az EU-ban zajló tanácskozások és politikai folyamatok vetítettek eléjük.

A következő fontos kérdésre – „jelentőség” – irányítva figyelmünket, Borschier és Ziltener (1999) három, az Egységes Európai Okmánnyal és a Maastrichti Szerződéssel kapcsolatos fejlesztésekről szóló tézisét alkalmazhatjuk Lisszabonra. Az első tézis azt tartalmazza, hogy a szociálpolitika europaizálása a politikai csomag „sarokköve”, továbbá azt, hogy Lisszabon szociális téren valódi fordulatot képvisel az EU gondolkodásában. Az „oldalszárny-tézis” szerint viszont a terv magja a szélesebb értelemben vett gazdasági egység vagy integráció, a szociálpolitika felé pedig csakis azért fordul a figyelem, mert szükség van rá ahhoz, hogy a maga eszközeivel beágyazza az egységes piac létrejöttével járó változások hatását. A harmadik, a „csomag-tézis” azt tartalmazza, hogy a gyenge szociálpolitikai szabályozás pusztán egy elit-paktum elfogadtatásának kifejezője. A Lisszabont megelőző fejlemények vizsgálata után Borschier és Ziltener a sarokkő-tézis mellé állnak (jóllehet arra a következtetésre jutottak, hogy a Jacques Delors által követett „lágyan, lágyan” stratégia a szociális dimenzióval kapcsolatban végül kudarcot vallott). Lisszabon úgy tekinthető, mint ami teret ad a sarokkő-tézisnek is. A szociálpolitika a kezdeti megállapodás szerves része volt, és úgy tűnt, hogy a társadalmi kohézió inkább saját jogán, s nem csupán a többi elérésének eszközeként szerepel a célok között. Emellett – „különválasztottként” való ábrázolásukkal szemben – voltak és meg is fogalmazódtak érvek arról, hogy ha Lisszabon nem is jelentette a gazdaság- és szociálpolitika újbóli összekapcsolását, legalábbis érintette a kettő uniós szinten meglévő dichotómiáját (Wincott, 2003). De még ha igazak is ezek a következtetések, csupán az első négy-öt évre érvényesek: az újrakezdett lisszaboni folyamattal a helyzet 2005-ben alapvetően megváltozott. A reformok még túlságosan újak ahhoz, hogy határozott véleményt formálhassunk, de hosszabb távon a szociálpolitika és a társadalmi befogadási folyamat gyengítőjének tűnnek. Az újabb fejlemények egyértelműen az oldalszárny-tézist támasztják alá: azt, hogy az EU viszonyai között a szociálpolitika a gazdaságpolitika és foglalkoztatáspolitikai szolgálóleánya, amely a szociális eszmét egy gazdasági cél érdekében használja fel. Bár ez negatív következtetésnek tűnhet, az EU Lisszabon alatti szociálpolitikájának érdekes olvasatához vezet: e szerint ez nem más, mint a korlátokra és kényszerekre adott leleményes és alkalmazkodó válasz története, mivel az uniós szociálpolitikai tevékenység jobbára csúszós, kanyargós, irányváltoztatásokkal járható úton halad az integráció és a tagállamok különbözőségének kettőssége közepette. Ennek fényében – bár vannak gyengeségei – a szociális Lisszabon bizonyíthatóan erősebb, mint ami előtte volt: a szociálpolitika terén az átfogó koordináció váltotta fel a tagállamok „együttműködését”.

A harmadik kérdés a túléléssel kapcsolatos. Elemzésünk alapján nehéz lenne az EU szilárd politikai vállalkozásának tekinteni a társadalmi befogadást. Nem megy át például a koherencia-teszten, mert túl sok a

változás és kevés az állandósult eredmény a lisszaboni folyamat szociális ügyeket érintő, lényegi alkotóelemei között. Az EU zsúfolt színpadán a társadalmi befogadás nem csupán együtt él más gondolatokkal, különösen a szegénységével és a társadalmi kohézióéval, hanem könnyedén félre is lökhető, ami azt jelzi, hogy nincs elegendő ereje vagy politikai támogatottsága a fennálló eszmerendszerek aláásásához vagy elmozdításához. Másodszor, kétséges, hogy van-e politikai elkötelezettség olyan problémák felvállalására, amelyeket a társadalmi kirekesztés fogalma jelenített meg. Az EU főleg azért tartja vonzónak a fogalmat, mert lehetővé teszi a szociálpolitika modernizációs diagnózisát és a reformprogramjának megalkotását Európában, s biztosítja számára az újítás kereteit, valamint egy sor gyakorlati és morális érvet a változtatáshoz. Sőt, nemcsak lehetőséget ad az uniós politikusoknak, hogy figyelmüket a meglévő szociálpolitikai modellekre – egyének és csoportok aktiválásának hatékonyságában mutatkozó – gyengeségeire összpontosítsák, hanem a hatalmukat és befolyásukat (ami a Bizottság esetében egyértelműen az innovátori szereptől függ) szintén megerősíti. Főleg a Bizottságnak van lehetősége az elképzelései megvalósítására és preferenciái érvényesítésére.

Felhígulása ellenére a szociális Lisszabon még mindig ambiciózus program, különösen az EU mind a mai napig korlátozott szociálpolitikai elkötelezettségét figyelembe véve. Mindamelllett az OMC mint módszer, önmagában és az EU központi szereplői által kialakított módon is, gyenge, s mint korábban írtam, néhány összetevője még nem került a helyére. Emellett azt sem szabad elfelednünk, hogy az EU keretei között a szociálpolitika folyamatos fenyegetettségben él. Ha nem is annyira sérülékeny, mint madárfészek a szélviharban, a szociális Lisszabon küzdelmek csomópontjában formálódik: küzdelem folyik az EU-szintű gazdasági és szociális szereplők között (ez a törésvonal végigfut az intézményeken); a jogszabályközpontú közösségi módszereket és a puhább megoldásokat előnyben részesítők között; a szociális téren a tagállamok autonómiájának biztosítékaként a szubsidiaritást támogatók és az EU nagyobb szociálpolitikai hatalma mellett érvelők (Zeitlin, 2007) között. A viták fényében az EU-ban a szociálpolitika fejlesztése nem csupán folyamatosan megújul, hanem a lisszaboni időszak szociálpolitikája a feltételes túlélés története is.

Fordította Goda Ferenc

Irodalom

- Armstrong, K. A. (2006), 'The "Europeanisation" of social exclusion: British adaptation to EU co-ordination', *British Journal of Politics and International Relations*, 9: 79–100.
- Bornschieer, V. and Ziltener, P. (1999), 'The revitalization of Western Europe and the politics of the 'social dimension'', in T. Boje (ed.), *European Societies: Fusion or Fission?*, London: Routledge.
- Borrás, S. and Jacobsen, K. (2004) 'The Open Method of Co-ordination and New Governance Patterns in the EU', *Journal of European Public Policy*, 11: 2, 185–208.
- Bruno, I., Jacquot, S. and Mandin, L. (2006), 'Europeanisation through its instru-

- mentation: benchmarking, mainstreaming and the open method of co-ordination... toolbox or Pandora's box?', *Journal of European Public Policy*, 13: 4, 519–36.
- Chalmers, D. and Lodge, M. (2003), *The Open Method of Co-ordination and the European Welfare State*, Discussion paper No. 11, ESRC Centre for the Analysis of Risk and Regulation, London: LSE.
- Commission of the European Communities (2005a), *Integrated Guidelines for Growth and Jobs (2005–2008)*, Communication to the Spring European Council, http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/integrated_guidelines_en.pdf
- Commission of the European Communities (2005b), *Working Together, Working Better: A new framework for the open co-ordination of social protection and inclusion policies in the European Union*, Communication from the Commission, COM(2005)706 final, http://ec.europa.eu/comm/employment_social/social_inclusion/docs/com_2005_706_en.pdf
- Commission of the European Communities (2006), *Concerning a Consultation on Action at EU Level to Promote the Active Inclusion of those Furthest from the LabourMarket*, Com(2006) 44 final, http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0044en01.pdf
- Council of the European Union (2000a), *Presidency Conclusions, Lisbon, European Council, 23 and 24 March 2000*, http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm
- Council of the European Union (2000b), *Presidency Conclusions, Nice, European Council, 7, 8 and 9 December*, http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00400-r1.%20ann.en0.htm
- Council of the European Union (2002), *Fight against Poverty and Social Exclusion: Common Objectives for the Second Round of National Action Plans – Endorsement*, http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/counciltext_en.pdf
- Council of the European Union (2005), *Brussels European Council, 22/23 March 2005, Presidency Conclusions*, http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/84335.pdf
- Council of the European Union (2006), *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion*, Brussels 13 March 2006, http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2006/cs2006_7294_en.pdf
- Daly, M. (2006), 'EU social policy after Lisbon', *Journal of Common Market Studies*, 44: 3, 461–81.
- European Communities (2002), *Joint Report on Social Inclusion*, http://ec.europa.eu/employment_social/publications/2001/ke4202521_en.pdf
- European Communities (ed.) (2004a), *Facing the Challenge. The Lisbon Strategy for Growth and Employment*, Report from the High-Level Group chaired by Wim Kok, November 2004 Luxembourg: Official Publications of the European Communities, <http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/2004-1866-EN-complet.pdf>
- European Communities (2004b), *Joint Report on Social Inclusion 2004*, http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/final_joint_inclusion_report_2003_en.pdf
- Ferrera, M., Matsaganis, M. and Sacchi, S. (2002), 'Open coordination against poverty: the new EU "Social Inclusion Process"', *Journal of European Social Policy*, 12: 3, 227–39.
- Heidenreich, M. and Bischoff, G. (2007) 'The open method of coordination: a way to the Europeanization of social and employment policies?', *Journal of CommonMarket Studies*, 46: 2.
- Kroeger, S. (2006), 'When the OMC does not (really) hit home: the chimera of learning

EURÓPAI UNIÓ

through soft social policy co-ordination', Paper given at the Workshop on 'The Europeanization of Public Policies in Comparative Perspective', Institut d'Étude Politique de Grenoble, 9–10 March.

- Lange, P. (1993), 'Maastricht and the social protocol: why did they do it?', *Politics and Society*, 21: 1, 5–36.
- Mabbett, D. (2005), 'Learning by numbers? The use of indicators in the coordination of social inclusion policies in Europe', paper presented at ESRC Seminar Series Implementing the Lisbon Strategy, Policy Co-ordination through 'Open' Methods, Queen Mary College, 24 January.
- Radaelli, C. M. (2003), *The Open Method of Coordination: A New Governance Architecture for the European Union?*, Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies.
- Scharpf, F. (1999), *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, New York: Oxford University Press.
- Silver, H. (1994), 'Social exclusion and social solidarity: three paradigms', *International Labour Review*, 133: 5/6, 531–78.
- Streeck, W. (1994), 'European social policy after Maastricht: The "social dialogue" and "subsidiarity"', *Economic and Industrial Democracy*, 15: 151–77.
- Streeck, W. (1995), 'Neo-voluntarism: a new European social policy regime', *European Law Journal*, 1: 1, 31–59.
- Wincott, D. (2003), 'Beyond social regulation? New instruments and/or a new agenda for social policy at Lisbon?', *Public Administration*, 81: 3, 533–53.
- Zeitlin, J. (2007) 'The Lisbon Strategy, the Open Method of Coordination and the Future of Social Europe', paper presented to workshop, 'Social Europe and the Future of the Welfare State', 5 March, University of Wisconsin, Madison

SOÓS ZSOLT

Reform után

A kistérségi közszolgáltatási reform hatásai a Téli kistérség szociális szolgáltatási rendszerére¹

A tanulmányban arra próbáltam választ keresni, hogy a kormányzat által 2004-ben, főként nyugat-európai minták alapján elindított, ám a kedvezőtlen költségvetési helyzet és a polarizált politikai struktúra miatt az eredeti tervektől jelentősen eltérő módszerekkel megvalósított, elsődlegesen a kistérségi közszolgáltatások koncentrálására irányuló, regionális közigazgatási reform alkalmasnak bizonyult-e a vizsgált Téli kistérségben, a szociális és a gyermekjóléti alapszolgáltatásokban tapasztalható problémák kezelésére. Vagyis: a kistérségi szintű társulások szolgáltatásszervezés anyagi ösztönzése alkalmas-e a szolgáltatási hiányok megszüntetésére, s ezáltal arra, hogy csökkentse az egyes szolgáltatásokhoz való hozzáférés egyenlőtlenségét, ezen keresztül pedig mérsékelje a kistérségben élő, hátrányos helyzetű lakosság kirekesztettségét. Alkalmas-e továbbá a jelentős részben a működő szolgáltatások kapacitás-kihasználtságából eredő magas fajlagos költségek, s ezáltal a szolgáltatási rendszer működési összköltségeinek a csökkentésére, s egyúttal a gyakran – főként a kedvezőtlenebb anyagi és humán erőforrások (a szakképzettség hiánya) miatt – tapasztalható gyengébb szolgáltatási minőség javítására. Cél volt továbbá annak feltárása, hogy a vizsgált kistérségben összegyűjtött tapasztalatok vajon kizárólag egyedi esetnek tekinthetőek-e, vagy pedig szélesebb körben, más kistérségekben is előfordulhatnak.

Bevezetés

A rendszerváltást követően a helyi szintű közigazgatási és közszolgáltatási rendszer alapvetően átalakult, a decentralizált tanácsi rendszert decentralizált önkormányzati váltotta fel (Mezey 1996). Ez egyrészt nagyfokú önállóságot és döntési szabadságot biztosított a települések lakói-

¹ A tanulmány az ELTE Szociológiai Doktori Iskola Szociálpolitika alprogramjában 2007-ben elkészült, „Helyes irány vagy tévút? A közszolgáltatások kistérségi koncentrációját ösztönző reform jóléti szolgáltatásokra gyakorolt hatása a Téli kistérségben” című doktori értekezés főbb elemeinek, különösen fő fejezetének összegzése. A tanulmány elkészítéséhez szükséges vizsgálatok a Magyary Zoltán Felsőoktatási Közalapítvány anyagi támogatásával készültek.

nak, másrészt meglehetősen széttagolt struktúrárt eredményezett. Napjaink Magyarországon 3154 önkormányzat működik, melyek mintegy felében a lakosság szám nem éri el az ezer főt (KSH, 2006. január 1.). E kis létszámú önkormányzatok azonban gyakran kevésbé képesek költséghatékonyan gazdálkodni, sokszor szakemberhiánnyal küzdenek, s nem ritkán a lakossági szükségletek kielégítése sínyli meg e hiányosságokat.

A fentiekből következően több mint 3000 egymástól kisebb-nagyobb mértékben különböző *szociális ellátórendszer* funkcionál, amelyek minősége az említett tényezőknél túl, függ a települések gazdasági lehetőségeitől, a döntéshozók szociális érzékenységétől és számos más speciális körülménytől, vagyis a lakóhely nagyban befolyásolja a szolgáltatásokhoz és ellátásokhoz való hozzáférés lehetőségét. E tekintetben tehát kevésbé érvényesül az esélyegyenlőség, így e javak vonatkozásában elosztási igazságosságról is aligha beszélhetünk, sőt, Szalai Júlia (2002) e megállapításokon túlmenve arra a következtetésre jutott, hogy: „az átalakított intézményrendszer önmozgásai immár »saját jogukon« is hozzájárulnak a szegénység egyes típusainak tartós fennmaradásához, [...] a kirekesztődés folyamatainak felgyorsulásához.”

A rendszerváltást követő kormányzatok a szociális szektorban jelentkező problémákat az önkormányzatok önrendelkezési jogának bizonyos fokú csorbításával (részleges centralizációval) próbálták kezelni, mégpedig úgy, hogy a helyi önkormányzatokat (a települési önkormányzatok esetében a „differenciált feladattelepítés elvét” alkalmazva, méretnagságtól függően) kötelezték egyes szociális és gyermekjóléti feladatok ellátására, e feladatellátás *költségeihez pedig állami forrásokat biztosítottak és biztosítanak*. Ennek „A szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról” rendelkező 1993. évi III. tv. (a továbbiakban: „Szociális törvény” vagy Sztv) elfogadásától érvényesülő támogatási rendszernek a fontos jellemzője, hogy a különböző problémákkal küzdő csoportok (pl.: segítségre szoruló idősök stb.) helyzetén nem, vagy egyes esetekben nem elsődlegesen pénzübeli támogatásokkal, hanem speciális szociális szolgáltatások biztosításával próbál javítani (Győri – Mózer 2006).²

A helyi önkormányzatok bizonyos feladatok ellátására való kötelezésének tehát az az elsődleges oka, hogy a jogalkotó a *szociális alapszolgáltatásokhoz* való hozzáférés lehetőségét többé-kevésbé minden állampolgár számára biztosítani kívánta. Már a jogszabályok megalkotásakor látható volt azonban, hogy a beavatkozás némiképp korlátozza az önkormányzatok autonómiáját, valamint a kisebb önkormányzatok jelentős része – a folyósított, országos szinten összesítve jelentős összegű központi támogatás ellenére – nem rendelkezik kellő erőforrással a kötelező szolgáltatási feladatok ellátásához. A fenti problémák orvoslása, valamint a szubszidiaritás és a jóléti pluralizmus elvének érvényesítése érdekében, e jogszabályok lehetővé teszik, hogy az önkormányzatok maguk választhassák meg azt a módot, ahogy az szolgáltatásokat biztosítani kívánják (pl. önálló intézmény vagy intézményi társulás működtetésével, „kiszér-

² 1993. óta az Sztv-t, s a kötelezéseket szintén tartalmazó, „A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról” szóló 1997. évi XXXI. tv-t több alkalommal módosították, s e módosítások révén a kötelezően ellátandó feladatok köre több alkalommal változott.

zódéssel” stb.), ami lehetőséget ad a helyi erőforrások koncentrálására, a rendszer helyi igényekhez és lehetőségekhez igazítására is.

Ugyanakkor vélhetően az erőforráshiányból, és/vagy a kellő helyi politikai akarat (s egyes esetekben talán a valós igények) hiányából adódóan, az önkormányzatok közel 40 százaléka nem, vagy alig³ működteti a kötelező alapellátásokat. További gond, hogy az ellátások sok esetben éppen azon kistelepüléseken nem hozzáférhetőek, ahol arra a szegénység halmozódása és a lakosság előregedése miatt a legnagyobb szükség lenne,⁴ s ahol az önkormányzati ellátási hiány – ugyancsak a gazdasági és humán erőforrások (helyi értelmiség) szűkös volta okán – együtt jár a jóléti célú civil szervezetek hiányával (Hazai 1998).

Az erőforrások szűkössége, s ebből adódóan a jó minőségű szolgáltatások hiánya és a méretgazdaságtalanság problémája azonban nem „csupán” a szociális szektort érinti. A kistelepüléseken meglehetősen nehéz, esetenként pedig irracionálisan sok anyagi forrást felemésztő feladat az ott élők számára megfelelő minőségű oktatást, egészségügyi, kulturális vagy éppen közigazgatási szolgáltatásokat biztosítani. E problémák, összekapcsolódva a kistelepüléseken jelentkező egyéb gondokkal (munkalehetőségek, egyéb magánszolgáltatások hiánya stb.), gyakran a településeken élő, társadalmi vagy egészségi hátrányokkal küzdő lakosság társadalmi kirekesztődésének (exclusion) fokozódását idézik elő.

Mindezek mellett a szétaprózódott (méretgazdaságtalan) intézményrendszer fenntartása országos szinten jelentős forrásokat emészt fel, vagyis a rendszer működtetése nem csupán alacsony hatásfokú, de egyidejűleg meglehetősen kishatékonyosságú is.

A szolgáltatási hiátusokból, az egyenlőtlen hozzáférésekből és az alacsony hatásfokú működésből eredő szakmai problémák napjainkban már éppúgy széles körben ismertek, mint a kevésbé hatékony működésből eredő finanszírozási gondok. Vitatott azonban, hogy ezek az Európa számos más országában is tetten érhető problémák kizárólag, vagy elsődlegesen a települések elaprózódottságából, vagy pedig más okokból (is) erednek.

A 2002-től regnáló „szociál-liberális” kormányzatok, s az azok munkáját segítő szakértők a kistelepülések közigazgatási és közszolgáltatási rendszerével kapcsolatos hatásossági és hatékonysági problémákat elsősorban a települési rendszer elaprózódottságára, s az ebből adódó kisüzemméretre vezetik vissza. Egyrészt ebből, másrészt az Európai Unióhoz való csatlakozásunkból következően, az uniós támogatási rendsze-

3 E települések az Sztv-ben előírt 3 alapellátásból 4 év időszakában (1997–2000 között) nem biztosítottak, vagy maximum egy alapellátást biztosítottak a lakosság számára (Korintus – Hodosán – Papházi – Rácz – Szombathelyi 2002: 38).

4 A kilencvenes évekre vonatkozó szegénységkutatások eredményei alapján Spéder Zsolt (2002: 123) arra az eredményre jutott, hogy: „a mindenkori szegények egy kitüntetett csoportja – a tartósan szegényeké – területileg falvakban és az ország északkeleti részein koncentrálódnak, szegregálódnak”. E megállapítást erősíti meg és egészíti ki Herpainé Márkus Ágnes és Somorjai Ildikó (2004: 25) egy a Téli kistérségben az ezredfordulót követően elvégzett vizsgálata, miszerint: „nem csak a 90-es évekre érvényes Spéder megállapítása, hanem érvényes napjainkra is [...] a mély szegénységben élő emberek csoportjai az ország dinamikusán fejlődő, gazdag megyéjének egyes falvaiban is megtalálhatóak.”

rekhez való jobb igazodás érdekében,⁵ 2003-ban az egykori Belügyminisztériumban (ma Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium, a továbbiakban ÖTM) „IDEA program”⁶ megnevezéssel elindult a közigazgatási és közszolgáltatási rendszer hatalmi(döntési) és területi struktúrájának átalakítására irányuló „regionális közigazgatási reform” kidolgozása. E reform egyik fő eleme az elaprózódott rendszerek koncentrálsának előmozdítása (Ágh – Németh 2004). A reformerek e változtatásoktól, különösen attól, hogy számos közintézményt a települési önkormányzatok helyett az átalakítás eredményeképpen kialakított kistérségi társulások működtethetnek, számos kedvező hatást reméltek, melyek teljesülése vagy elmaradása a reform sikeressége, vagy éppen sikertelensége egyik mércéjének tekinthető. A reformot elindító szakemberek úgy vélték, hogy az átalakítás eredményeképpen:

- a jóléti szolgáltatási rendszerben lévő hiányok csökkenni fognak,
- megvalósul a kevésbé kihasznált kapacitású szolgáltatók koncentrálsa, ezáltal optimalizálódik a közszolgáltatásokban dolgozók létszáma (vagyis közszolgáltatási létszámcsökkentés valósul meg),
- csökkenni fognak a közszolgáltatások működési költségei, vagyis növekedni fog a működési hatékonyság,
- javulni fog a szolgáltatások hatásossága és minősége,
- mérséklődni fognak a területi egyenlőtlenségek, különösen a jó minőségű közszolgáltatásokhoz való hozzáférésben tapasztalható különbségek, s végül
- az Európai Unió Strukturális Alapjaiból származó fejlesztési forrásokat is hatásosabban lehet majd becsatornázni.

Az egyes ágazati minisztériumok „kiemelt” várakozásai is a fenti listáról származtak. Az egykori Esélyegyenlőségi Szociális és Családügyi Minisztérium (ma Szociális és Munkaügyi Minisztérium), valamint az egykori Belügyminisztérium, elsősorban a szolgáltatási hiányok csökkenését és a szolgáltatási minőség javulását, míg a pénzügyi tárca elsősorban az allokált működési költségek csökkenését és a hatékonyság növekedését remélte a reformtól.

Az ellenzéki pártok és egyes szakértők viszont e reform megvalósítása kapcsán számos kedvezőtlen hatással számoltak. Különösen éles kritikát fogalmazott meg Ladányi János és Szelényi Iván (2005), akik e reformot egyrészt a koncentrált megoldások általános negatív hatásai, másrészt az 1970-es években megvalósított közigazgatási és közszolgáltatási körzetesítés kedvezőtlen tapasztalatai miatt tartották „elhibázott lépésnek”. Úgy vélték, a kormányzat az 1971-es Országos Településhálózat-fejlesztési Koncepció alapján megvalósított körzetesítést kívánja megismételni, így

5 Az Európai Unió a „koncentráció” és „partnerség” alapelveinek megvalósítása érdekében a regionális felzárkózást elősegítő támogatásait megfelelő (kellő) méret nagysághoz köti, valamint preferálja a több település, illetve többféle fenntartású szolgáltató együttműködése alapján megvalósuló programokat, aminek eredményeképpen kistépülési önkormányzatok ilyen forrásokra önállóan nem is pályázhatnak (Bolyán 2002).

6 A mozaik szó az integráció, decentralizáció és autonómia szavakat foglalja magába.

a rendszer-átalakítás egykoron meglehetősen kedvezőtlen következményei is hasonlóak lehetnek,⁷ ezért feltételezték, hogy:

– A fejlesztések zöme a körzetközponti településeken fog megvalósulni, s a közszolgáltatási munkahelyek is itt fognak többségében létrejönni, így a koncentráció az itt élőknek kedvezhet, miközben a kistelepülési fejlesztések várható elmaradása a munkahelyek és a közintézmények hiánya miatt, az életkörülmények a kistérségek periferiáján fekvő falvakban tovább romolhatnak. Ennek következtében a fiatalabb és kvalifikáltabb népesség még megmaradt része is elhagyhatja majd e falvakat, ami pedig e települések még inkább fokozódó elöregedését és/vagy „elgettósodását” eredményezheti.

– A központilag kialakított, uniformizált megoldások nem vezethetnek eredményre, mivel az egyes kistérségek jellemzői, s ebből adódóan megoldandó problémái is nagyon különbözőek. A fő gond ez esetben bizonyos térségek „gettósodása”, melynek problémáját speciálisan az e térségekre kialakított beavatkozásokkal lehetne kezelni.⁸

– Az itt kialakított új, „ötszintű” rendszerben (a régiókkal és a kistérségekkel) növekszik a széles értelemben vett közszolgáltatási szintek száma, így a rendszer működtetése még átláthatatlanabb, rugalmatlanabb, s főként a tovább terebélyesedő közigazgatás következtében még költségesebb lesz.

E reform tehát meglehetősen kedvezőtlen folyamatokat generálhat a kistelepüléseken, ezért a szerzőpáros úgy vélte, a decentralizáció fenntartása szolgálná leginkább az ott élők érdekeit, hiszen az 1971-es koncepció kedvezőtlen hatásait éppen az 1990-ben megvalósított decentralizáció tompította. Ennek hozadékaként ugyanis növekedett a települési autonómia, s a rendelkezésre álló források felhasználásáról immár maguk döntő kistelepülési önkormányzatok elsősorban az elmaradott infrastruktúrát, s ezáltal a falvakban lakók életkörülményeit javították.⁹ E fejlesztések nyilvánvalóan hozzájárulhattak ahhoz, hogy a falvak jelentős részében megállt, számos településen pedig meg is fordult a vándorlás kedvezőtlen tendenciája.

A szerzőpáros e „körzetesítést” ráadásul olyan elhibázott, kedvezőtlen hatásokat generáló lépésnek tartotta, ami a XXI. században, a javuló közlekedési és kommunikációs viszonyok miatt, még kevésbé aktuális és logikus, mint a hetvenes években volt.

Azonban nem csupán az átalakítás lehetséges hatásai tekintetében voltak és vannak véleménykülönbségek az egyes szakemberek között, hanem abban is, hogy vajon elfogadható-e az a kiindulási pont, hogy a közszolgáltatási rendszerben a problémák *elsődleges* eredete a gazdaságtalan üzemméret. Győri Péter és Mózer Péter (2006) a kormányzati állásponttól eltérően úgy véli, a *szociális szektorban* tapasztalható szolgáltatási problémák *elsődlegesen* a diszfunkcionális szabályozási (számos, a helyi

⁷ Megjegyzendő azonban, hogy míg 1971-ben *centralizációs*, addig napjainkban *koncentrációs* folyamatok zajlanak, vagyis a két reform sem alapelveiben, sem kitűzött céljaiban nem teljesen azonos.

⁸ Erre irányuló programok 2007-ben már működtek, e célra a kormányzat több mint 5 Mrd forintot fordított (2006. évi CXXVII. tv.).

⁹ Igaz, e fejlesztések megvalósítását a rendszerváltás utáni kormányzatok is jelentős mértékben támogatták.

szükségletekhez esetenként nem igazodó szolgáltatás biztosításának kötelező előírása) és finanszírozási (az egyes szolgáltatóknak azonos összegben nyújtott normatív finanszírozás¹⁰) rendszerből erednek. E tényezők miatt alakult ki olyan közszolgáltatási rendszer, amely nem a helyi szükségleteknek, hanem az állami kötelezésnek megfelelő, illetve az ellátotti érdekek helyett, inkább az intézményi és a fenntartói pénzügyi érdekeket szolgálja, jelentős országos szintű hozzáférési egyenlőtlenségeket eredményez, ráadásul pazarlóan működik.

Tervek és módosítások a reformfolyamatban

A reformmal kapcsolatos szakértői várakozásokat nagyban befolyásolta, hogy a folyamat során a kitűzött célok elérésének tervezett módszerei – egyrészt a mai polarizálódott politikai szerkezetből, másrészt a kedvezőtlen költségvetési helyzetből adódóan – jelentősen megváltoztak. Az átalakítást előkészítő szakemberek eredetileg egy átfogó, három részelemből álló regionális reform kialakítására tettek javaslatot. Ennek egyik eleme a regionális közigazgatási szint és intézményrendszer kialakítása volt, melynek során a megyei önkormányzatokat regionálisakkal váltották volna fel (Vitaanyag 2003/a). Emellett sor került volna az önkormányzati finanszírozás átalakítására, vagyis a központi források elosztásának jelentős mértékű decentralizációjára (Vitaanyag 2003/c), valamint a közigazgatási kistérség kialakítására és a kistérségi közszolgáltatás-szervezés előmozdítására is (Vitaanyag 2003/b).

Végül – jelentős részben a kedvezőtlen költségvetési helyzet miatt – a „szociál-liberális” kormányzat a finanszírozásban tervezett decentralizáció helyett, 2006-tól további forráskoncentrációt valósított meg. Ugyanakkor a kétharmados parlamenti szavazattöbbséget igénylő átalakítási javaslatok – ideértve a megyerendszer régiókkal való felváltását, valamint a kistérségi társulási rendszer teljes körű, kötelező kialakítását, amely változtatás után bizonyos közfeladatokat már nem a települési önkormányzatoknak, hanem a kistérségi társulásoknak kellett volna ellátniuk – az ellenzéki pártoktól nem kaptak támogatást.¹¹

A fentiek miatt végül kizárólag a „kistérségi reform” indulhatott el, ám kétharmados parlamenti támogatottság hiányában, az eredeti tervek-től eltérően, nem a kötelező társulási rendszer létrehozásával, hanem a többcélú kistérségi társulások kialakításának és a kistérségi közszolgál-

10 A rendszerfejlődésre még kedvezőtlenebb hatást gyakorol, hogy az egyes szolgáltatástípusok eltérő elvek alapján meghatározott normatívákban részesülnek (pl.: az ellátottak száma alapján leutalt „fejkvóta”, intézményi egységenként meghatározott „intézményi kvóta” stb.). Erről a későbbiekben részletesen írok majd.

11 A régiók kialakítását e pártok döntően a magyar közigazgatási hagyományok megváltoztatása, „az ezeréves megyerendszer megszüntetése”, továbbá amiatt nem támogatták, mert így számos megyei feladat távolabb került volna a településektől, ezáltal a közszolgáltatást igénybevevő lakosságtól. A kistérségi társulások kötelező kialakítását pedig a települési önkormányzatok jogainak csorbítása, továbbá a lehetséges kedvezőtlen hatások (Szelényi – Ladányi 2005) miatt nem tartották elfogadhatónak (P.I. 2004/á/1–2).

tatás-szervezésnek a jelentős mértékű *anyagi ösztönzésével*.¹² Az így kialakított, végleges szabályozással azonban már a területért felelős szakpolitikusok sem voltak maradéktalanul elégedettek. Mindezt jól jelzi Wiener György (MSZP) (P.I. 2004/r) parlamenti hozzászólása is: „egy koncepciójában részben megváltozott törvényjavaslattal állunk szemben. ... Nem ez a legjobb megoldás, de ez az, amelyet a parlament talán hajlandó akceptálni, hajlandó elfogadni, hajlandó a magyar jogrendbe beiktatni.”

A kutatás főbb céljai

Kérdéses volt tehát, hogy a jóléti szolgáltatások rendszerében mi tekinthető a gondok fő forrásának, s az is, hogy a 2004-ben elindított regionális reform milyen hatásokat eredményezhet. E kérdéseknek az ország, és a közszolgáltatások egészére vonatkozó adekvát megválaszolása azonban sokszorosan meghaladja egy „egyfős kutatócsoport” lehetőségeit. Ezért *e tanulmány* megírása kapcsán „csupán” arra vállalkoztam, hogy megvizsgáljam, egy kedvező helyzetű régió (Nyugat-dunántúli régió) döntően kistelepülésekből álló, hátrányos helyzetű kistérségében (Téti kistérség) a főként nyugat-európai minták alapján elindított (Orova 2006), elsődlegesen a kistelepülési közszolgáltatások koncentrálására irányuló regionális közigazgatási reform, alkalmasnak bizonyult-e a szociális és gyermekjóléti alapszolgáltatásokban tapasztalható problémák kezelésére. Vagyis, megfelelő eszköz-e a szolgáltatási hiányok megszüntetésére, s ezáltal az egyes szolgáltatásokhoz való hozzáférési esélyegyenlőtlenség és elosztási igazságtalanság csökkentésére, ennek segítségével pedig a kistelepüléseken élő, hátrányos helyzetű lakosság kirekesztettségének mérséklésére? Alkalmas-e továbbá az elsődlegesen a működő közszolgáltatások kapacitás-kihasználatlanságából eredő magas fajlagos költségek, s ezáltal a szolgáltatási rendszer működési összköltségeinek a csökkentésére, s egyúttal a gyakran – főként a kedvezőtlenebb anyagi és humán erőforrások miatt – tapasztalható gyengébb szolgáltatási minőség javítására?

Cél volt továbbá annak feltárása, hogy a vizsgált kistérségben összegyűjtött tapasztalatok vajon kizárólag egyedi esetnek tekinthetők-e, vagy pedig szélesebb körben, más kistérségekben is előfordulhatnak. Ezért a vizsgálat során a térségben lefolytatott kutatás (terepkutatás, dokumentum-elemzés és interjúk felvétele) mellett összegeztem a reform megvalósításáért felelős ÖTM-ben összegyűjtött adatokat, valamint felhasználtam az Állami Számvevőszéknek (a továbbiakban ÁSz) a szociális alapszolgáltatások működésére vonatkozó 2007. évi jelentéséhez és a Szociális Szakmai Szövetség (a továbbiakban 3Sz) e reformmal kapcsolatos állásfoglalásának kialakításához végzett vizsgálódások eredményeit. Ezek mellett építettem más kistérségekben felhalmozódott tapasztalatokra is.

¹² Egyes közszolgáltatások esetében, ha azokat kistérségi szinten szervezik meg, bizonyos feltételek teljesülésekor (pl.: a kistérségi lakosság többségének ellátása), a többcélú társulás a szolgáltatásműködtetéshez nyújtott állami alapnormatíván kívül, pótlólagos („ösztönző”) normatívában is részesül (2004. évi. CVII. tv.).

A Téti kistérség kialakulása és területi jellemzői

E kistérség Győr-Moson-Sopron megye déli részén, a Marcal és a Rába folyók, valamint a Sokoró dombság között terül el. A térségbe 19 település, a kistérség központjaként funkcionáló egyetlen város (Tét), valamint 18, méretében egymástól jelentősen különböző falu tartozik.¹³

A Téti kistérség településeinek lakónépessége (fő), 2001

település: 500 fő alatti	lakó- népesség 2001	település: 500 – 1000 fő közötti	lakó- népesség 2001	település: 1000 fő feletti	lakó- népesség 2001
Árpás	282	Csikvánd	528	Gyarmat	1306
Bodonhely	332	Felpéc	818	Gyömöre	1367
Kisbabet	243	Szerecseny	936	Győrszemere	2986
Mérgecs	80	Mórichida	865	Kajárpéc	1382
Rábaszentmiklós	146	Rábacsécsény	601	Sokorópátka	1051
Sobor	334	Rábaszentmihály	521	Tényő	1428
				Tét	4163
<i>összesen</i>	1417	<i>összesen</i>	4269	<i>összesen</i>	13683
	7,3%		22%		70,7%
Téti kistérség összesen	19 369 fő 100%				

A kistérség jelenlegi határai 2003-ban alakultak ki. Ezt megelőzően a statisztikai kistérségbe Pannonhalma és környéke is beletartozott, így a korábbi „kétközpontú” térség meglehetősen nagy kiterjedésű volt, s abba egymáshoz sem közlekedési, sem hagyományokon alapuló kapcsolatokkal nem kötődő települések is tartoztak. 2003-ban, éppen a kistérségi szintű együttműködések erősítése érdekében, a települések bevonásával átalakították a statisztikai kistérségek rendszerét (244/2003. [XII. 18.] Korm. rend.). Ennek eredményeként a korábbi Téti kistérség kettévált, a létrehozott Pannonhalmi, valamint a Téti kistérségekbe pedig újabb települések kerültek.

Részben a „kistérségi reform” előkészítetlensége miatt azonban a *települések képviselői „csatlakozási döntéseiket” azt feltételezve hozták meg, hogy az új kistérségbe tartozó önkormányzatokkal csupán a térség- és gazdaságfejlesztés területén kell együttműködniük, s a közigazgatási és közszolgáltatási rendszerek működését e változás nem fogja érinteni.* Éppen ezért a térségközpont megközelíthetőségét, vagy a majdani közös intézmények működtetésének optimális feltételeit, szempontként nem vették figyelembe. Ezek helyett a Csornai kistérségből kiváló települések többsége (Bodonhely, Rábacsécsény, Rábaszentmihály és Sobor), valamint a korábban több területen is inkább Pannonhalmával és Győrrel együttműködő Tényő és Sokorópátka Téti kistérséghez csatlakozásában döntő szerepet játszott, hogy e kistérség „hátrányos helyzetű”, ezért ha ide tartoznak, nagyobb eséllyel juthatnak

13 Központi Statisztikai Hivatal: A 2001. évi Népszámlálás. Budapest: KSH, 2003. Ezen alfejezetben megjelenített további adatok döntő többsége szintén e forrásból származik, ezért a későbbiekben csupán azon adatok forrásait tüntetem fel, amelyek ettől eltérnek.

fejlesztési forrásokhoz. Az így kialakuló kistérség azonban szintén magában foglal olyan településeket is, amelyek sem közlekedésileg, sem hagyományokon alapuló kapcsolatok révén nem kötődnek Téthez. Ez, valamint az, hogy az egyes mikro-térségek jellege és hagyományai is nagymértékben különböznek egymástól,¹⁴ jelentősen megnehezíti a kistérségen belüli tényleges együttműködést.

Részben a fentiek, részben az infrastrukturális és tömegközlekedési adottságok miatt a kistérségben jelentősek a közlekedési problémák. Számos településről – ideértve valamennyi, a térséghez újonnan csatlakozó falvat – tömegközlekedéssel csak Győrön keresztül érhető el a kistérségi központ (Veres 2005). Ez meglehetősen nehezíti Tét valódi központtá válását, a távolabbi településeken élők egyes ügyeinek központbeli intézését, s túlzott terheket ró az ott élőkre, különösen a saját autóval nem rendelkezőkre.

Szocio-demográfiai jellemzők

Az elmúlt évtizedekben a kistérség lakónépességének változása eltért az országos, s még inkább a megyei változásoktól. Míg az ország népességében enyhe mértékű csökkenés (–1 százalék), addig a dinamikusan fejlődő Győr-Moson-Sopron megye lakosságszámában jelentős arányú (6,1 százalék) növekedés következett be, miközben a kistérség állandó népessége – főként a fiatalok elvándorlása miatt – közel ötödével esett vissza (–19,5 százalék). A kistérségbe tartozó településeken a lélekszámcsökkenés egymástól jelentős mértékben eltérő intenzitású volt (–54,3 százalék és –1,1 százalék közötti), s üteme a rendszerváltást követően szinte mindenhol lassult, sőt, a folyamat egyes településeken meg is fordult.

A korábbi vándorlási tendenciák természetesen befolyásolták a települések korösszetételét, annak változása pedig hatást gyakorolt a természetes szaporodásra. E folyamatok összekapcsolódásának eredményeként *a vizsgált térség falvai egyre inkább elöregednek, a természetes szaporodás mutatószámai pedig folyamatosan romlanak.*

Iskolázottság, foglalkoztatottság és gazdasági jellemzők

A magasabb képzettségűek, különösen a diplomások aránya a kistérségben (5,1 százalék) messze elmarad a megyei (11,7 százalék) és az országos (12,3 százalék) mutatóktól, s az egyes települések között is jelentős százalékos különbségek vannak. Arányaiban közel kétszer több szakmunkás képzettségű lakos él e térségben (32,1 százalék), mint az országban (18,3 százalék), s több mint az egyébként országos átlagot meghaladóan iparosodott megyében (28,3 százalék).

A vizsgált időszakban a kistérségben az aktív korú foglalkoztatottak aránya (57,1 százalék) kedvezőbb volt a meglehetősen alacsony országos

¹⁴ A sokoróaljai dombos vidékek a szőlőtermesztéshez kötődnek, míg ennek nyoma sincs az újonnan csatlakozó Rábaköz síkságán elterülő falvakban, ami nyilvánvalóan meghatározza az itt élők mindennapjait, s ezáltal némiképp gondolkodásmódját, s természetesen a megoldandó problémáik, elérendő céljaik jelentős részét is.

(53,8 százalék), de kedvezőtlenebb a megyei adatnál (60,5 százalék). A helyben foglalkoztatottak aránya (32,4 százalék) viszont jelentősen elmaradt mind az országos (70,1 százalék), mind a megyei (65,3 százalék) arányoktól, így az itt élő alkalmazottak többsége ingázásra kényszerült.

A gazdasági fejlettség, a jövedelemtermelő képesség jelentős fokban függvénye a lakosság képzettségi és foglalkoztatási jellemzőinek. A kedvezőtlen képzettségi, és számos szempontból szintén kedvezőtlen foglalkoztatottsági mutatók ismeretében nem meglepő, hogy az ország egyik legdinamikusabban fejlődő, jó gazdasági adottságokkal bíró Nyugat-dunántúli régióban fekvő Téli kistérség a *jövedelemtermelő képesség* szempontjából az ország 29 legrosszabb helyzetű kistérségének körébe sorolható (VÁTI-TEIR 2002, In: Veres 2005).

A *jövedelemmegoszlást* megvizsgálva látható, hogy a kistérségben élők jövedelme jelentősen elmaradt az országos átlagtól (-10 százalék), s még inkább a magyarországi viszonylatban kedvező helyzetű Győr-Moson-Sopron megye lakosságának átlagos jövedelmétől (-30 százalék) (KSH 2003, In Veres 2005).

Összességében megállapítható, hogy a hátrányos helyzetű kistérség lakosságának képzettsége és foglalkoztatottsága, s ebből következően jövedelmi helyzete is kedvezőtlen, csakúgy, mint a mindennapi életet, különösen a megyeközpontban dolgozó nagy számú foglalkoztatott és itt tanuló diákság életét megnehezítő infrastrukturális és közlekedési adottságok. További jelentős probléma a lakosság elöregedése. Az előző problémák a családokat segítő, az utóbbi az idősekre koncentrálnak szociális szolgáltatások működtetését teszik szükségessé.

A Téli kistérség szociális és gyermekjóléti alapszolgáltatási rendszerének a reform előtti jellemzői¹⁵

Szociális étkeztetés, házi segítségnyújtás

Az étkeztetés 2005-ben a kistérség 17 településén hozzáférhető volt, ám a szolgáltatás „kihasználtsága” összességben nem volt túl jelentős (198 fő), s az egyes települések közötti szóródás még az idősek eltérő számát figyelembe véve is nagy volt (1–35 fő).

A szintén kötelezően működtetendő házi segítségnyújtás viszont az elöregedő kistérség csupán hét településén volt hozzáférhető. Meglehetősen alacsonyak voltak az igénybevételi arányok is, a kistérségben alkalmazott 9 gondozónő összesen 28 idősnek, *a 65 év felettiek kevesebb mint egy százalékának nyújtott ellátást*, s a szolgáltatás helyi kihasználtságában is nagy volt a szóródás. A térség második legnagyobb településén (Győrszemere) a két alkalmazásban álló gondozónő az idősek viszonylag nagy száma (425 fő) ellenére, 2005-ben *senkinek* nem nyújtott ellátást, s a legtöbb településen is csupán 1–3 embernek segített a főállásban alkalmazott gondozónő. Ám volt olyan falu (Gyarmat) is, ahol a gondozónő

¹⁵ Az e részben szereplő adatok a települési önkormányzatoktól, a Sokoróaljai Önkormányzatok Többcélú Kistérségi Társulásától és a vizsgált intézményektől származnak.

11 idősnek, a kistérségben ellátottak 40 százalékának nyújtott egyedül szolgáltatást. A térség egészét nézve, a dolgozók és az ellátottak kedvezőtlen aránya miatt e szolgáltatások, különösen a házi segítségnyújtás, illetve ennek a lehetősége (Győrszemere) biztosításának, meglehetősen magasak voltak a fajlagos költségei. E szolgáltatásokat működtető önkormányzatok többsége a célra folyósított állami normatívát meghaladó összegben költött e szociális feladatokra.

Falugondnoki szolgáltatás

A kistérségben a települések mérete miatt a szolgáltatás nyolc faluban lenne biztosítható, ezek közül 2005-ben hétben alkalmaztak falugondnokot. A szolgáltatás működési költségeit a települések többségében fedezte az e célra leutalt állami normatíva. A kiadások csupán azon falvakban (Árpás, Mérges, Sobor) voltak magasabbak, amelyek nem pályázati úton nyerték, hanem hitelre vásárolták a gépkocsit, amelynek törlesztése megnövelte a fenntartási költségeket. E szolgáltatás működtetésének elindításával az önkormányzatok költségvetésükhöz mérten jelentős összegű többletforráshoz jutottak, vagyis a szolgáltatástípus bevezetésével országos szinten a központi költségvetésből némi átcsoportosítást végeztek, a többnyire hátrányos helyzetű aprófalvak javára.

A falugondnokok e kistérség településein (is) elsődlegesen beszerzési és szállítási feladatokat láttak el, s elsősorban a települési önkormányzat polgármesteri hivatalának, s ahol 2005-ben (még) volt, ott a helyi óvodának és iskolának nyújtottak szolgáltatást (ebédszállítás), ám feladataik közé tartozott a helyi idősek, betegek szakellátásra szállítása is.

A kistérségi települések szociális alapellátásaiba „hivatalosan” csupán egyetlen falugondnok (Rábaszentmihály) kapcsolódott be a szociális étkeztetésben biztosított ebéd házhozszállításával. A többi településen e tevékenység végzésébe e szolgálatok csupán a házi gondozónő helyettesítése esetén kapcsolódtak be.

A házi segítségnyújtási teendők ellátásában egyetlen módon vettek részt a falugondnokok: az idősek egy részének a városi gyógyszerútból beszerezték a helyben felírt gyógyszereket. A helyi vezetők és a megkérdezett falugondnokok is azt nyilatkozták, hogy másfajta segítségre helyi szinten nem tartanak igényt.

Valamennyi településen megfogalmazták, hogy a szolgáltatásban maradnak kihasználatlan kapacitások, ugyanakkor az egymástól csupán néhány kilométerre fekvő településeken (pl.: Rábaszentmihály és Mérges) sem merült fel a szolgáltatás racionálisabbnak tűnő közös működtetése, vagy egyes szociális alapellátási feladatok falugondnoki szolgáltatáshoz való integrálása.¹⁶

16 Annak ellenére, hogy a falugondnokokat felkészítik a valamennyi településen kötelezően biztosítandó szociális alapellátások végzésére, vitatható, hogy célszerű lenne-e valamennyi feladatot e többségében férfi munkaerőre testálni. Az ebéd kiszállítása, a bevásárlás, vagy a tűzifabehordás nyilvánvalóan nem okozna problémát számukra, ám vélhetően sem ők, sem az ellátott idősebb falusi asszonyok nem örülnének annak, ha például a tisztálkodásban (fürdetés) is e középkorú falubeli férfiak segítenének nekik.

Idősek nappali ellátása

Nappali ellátást nyújtó intézményt a települések lélekszáma miatt csak Téten kötelező működtetni, ám a magányos idősek nagyobb száma, a helyben jelentkező szükségletek és igények miatt, 2004. december 31-ig a kistérség négy településén működtették az „idősek klubját”, ám 2005-ben az egyik kevésbé kihasznált intézményt megszüntették. Az ez évben még(?) működő intézményekben 14 gondozónő 61 időst látott el, a győrszemerei és a téti intézményben egy alkalmazottra kevesebb, mint négy ellátott jutott, aminek következtében a fajlagos működési költségek (s az összköltségek is) meglehetősen magasak voltak. A fentiekből adódóan a dolgozói létszám racionalizálása ebben a szolgáltatástípusban is fokozhatná a működési hatékonyságot.

A kistérségben az idősellátáshoz kapcsolódó szociális szolgáltatásokban, valamint a falugondnoki szolgáltatásban is megvalósítható hatékonyságnövelő racionalizálási folyamat a túlzottnak tekinthető alkalmazotti létszámok csökkentését követelné meg. Ugyanakkor ez esetben emberi sorsokról van szó. Valóban lényegi kérdés az, amit az egyik falu (Kisbábót) polgármestere ennek kapcsán megfogalmazott: „A házi segítségnyújtásban, meg az étkeztetésben dolgozók gyakorlatilag szociális foglalkoztatottak [...] mert hát meg tudná ezt csinálni a falugondnok, de akkor mihez kezdenének ezek a nyolc osztályos nők itt errefelé, hol vesznek fel egy ilyen negyvenéves, tanulatlan asszonyt, aki... hát valljuk be, már el is szokott a kemény munkától” (interjúrészlet).

A probléma ez esetben ugyanaz, mint amit Szalai Júlia (2004/2005) a magyar segélyezési rendszer működése kapcsán vetett papírra, ti. *a szolgáltatásban dolgozók egy részének a szerény megélhetést biztosítja e munkahely, ám annak elvesztésével ők is a helyi szegények sorába süllyedhetnek, s az ellátandók körét szélesíthetnék. A közgazdasági érvek, az ország teherviselési korlátai a rendszer ésszerűsítése, ez utóbbi tényezők a gyakran megjelenő relatív „túlfoglalkoztatottság” fenntartásának irányába hatnak.*

Ugyanakkor helyi szinten lehetne és kellene azért tenni, hogy legalább a meglévő kapacitások jobban kihasználtak legyenek, s a rászorulóknak valóban hozzájuthassanak e szolgáltatásokhoz, ugyanis – ahogy azt a térségben dolgozó család-gondozók megfogalmazták – e szolgáltatásokban dolgozók biztosnak tűnő munkahelyük tudatában nem érdekeltek a kliensek számának növelésében.

Családsegítő és gyermekjóléti szolgáltatások és a gyermekek napközbeni ellátása

Győr-Moson-Sopron megyében a családsegítő és a gyermekjóléti szolgáltatásokban 2005-öt megelőzően gyors ütemű koncentráció zajlott le, aminek eredményeképpen – egyes városokon kívül – valamennyi településen *intézményi társulások* látták és látják el e feladatokat (Herpainé Márkus – Somorjai 2004). Így megszűntek az egyszemélyes szolgálatok, s ezáltal

megszűnhetett az azokban gyakorta tapasztalt problémák¹⁷ jelentős része is. Nem mindegy azonban, hogy mekkora méretű, milyen szakember ellátottsággal bíró társulások jöttek létre, hogy olcsó „látszatomegoldások”, vagy a lakosság egyes problémái kialakulásának megelőzésében, illetve bizonyos problémáinak megoldásában valóban segíteni képes szolgáltatók alakultak-e meg.

A kistérség településein az alacsony lakosságszám miatt – Tét kivételével – 2005-ben már csak a gyermekjóléti szolgáltatást volt kötelező működtetni, ám mivel a települések többségében nagyobb, a családsegítést és a gyermekjóléti szolgáltatást egyaránt biztosító komplex intézmények nyújtottak szolgáltatásokat, valamint az így kedvezőbb finanszírozás miatt, a kistérség tizenhárom településén mindkét – az egymástól egyébként meglehetősen kevésbé különböző (Soós 2005) – szolgáltatástípus hozzáférhető volt.

A Téti kistérségben e két szolgáltatás biztosításában négy, *társulásban működtetett*, kistérségen kívüli településeknek is szolgáltatást nyújtó intézmény vett részt:

– A kistérség központi intézményének a téti székhelyű Sokoróaljai Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgáltatási Társulás (a továbbiakban Sokoróaljai Szolgálat) volt tekinthető, amely a térség tizenegy települése, valamint két kistérségen kívüli falu számára biztosította mindkét szolgáltatást. *A Téti kistérség e tizenegy településén közel tizenötezer ember él, az intézmény szolgáltatási tevékenysége pedig összességében közel húszezer főre terjedt ki.*

– A Pannonhalmi Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat öt kistérségen kívüli település, valamint Sokorópátka és Tényő lakosságának nyújtotta *e szolgáltatásokat.*

– A Kónyi Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat huszonhárom (!) kistérségen kívüli település és Bodonhely,

– a beledi központú szolgálat pedig a székhelytelepülés és Sobor lakossága számára biztosította *a gyermekjóléti szolgáltatást.*

A Rábacsécsényi Körjegyzőségbe tartozó Kisbabot, Mérges, Rábacsécsény és Rábaszentmihály 2005. május 1-jétől a családsegítés szolgáltatás biztosítására vonatkozó önkormányzati kötelezettség megszűnésére és a gyermekjóléti szolgáltatás iránti igény szinte teljes fokú hiányára hivatkozva, felmondta e szolgáltatások biztosítására vonatkozó, a kónyi székhelyű intézménnyel kötött megállapodást, így *ezenekben a falvakban e szolgáltatásokhoz való hozzáférés nem volt biztosított.* A családgondozó beszámolójából, valamint a kapcsolat lezárását követő esetátadásból azonban megállapítható, *hogy a szolgálattal valóban egyetlen (!) család állt kapcsolatban, s a szolgáltatások csupán a körjegyzőségi központban voltak elérhetők, a családgondozó a másik három faluban fogadóórát sem tartott.*

Mindebből azonban nem feltétlenül vonható le az a következtetés,

17 „A családsegítő szolgáltatást végző szakembereknek (főleg ha kistérségről és egyéni személyes szolgálatról van szó) egyáltalán nincs lehetőségük szakmai konzultációra, továbbképzésen való részvételre. Sok esetben a jogszabály értelmezése is gondot okoz számukra, sőt előfordul, hogy nem jutnak el hozzájuk a jogszabályváltozások” (Korintus – Hodosán – Papházi – Rácz – Szombathelyi 2002: 15).

hogy a szolgáltatásra helyi szinten ne lett volna (kielégítetlen) igény. Az irreálisan alacsony mértékű igénybevételt „az önkéntesség elvének még napjainkban is előforduló félreértelmezése” (Korintus – Hodosán – Papházi – Rácz – Szombathelyi 2002: 15), és/vagy a szakszerűtlen szolgáltatásnyújtás is eredményezhette. E feltételezést erősítheti, hogy a kistérség azon hasonló méretű és adottságú településein, ahol a térségben ismert (és elismert) Sokoróaljai Szolgálat nyújtotta e szolgáltatásokat, azokra jelentős fokú igény mutatkozott.

A szolgáltatások igénybevételében településenként számottevő különbségek voltak (0–143 segített család). A Sokoróaljai Szolgálat által ellátott településeken nagyobb, míg a többi településen jelentősen kisebb volt az ellátotti létszám (0–15 család). Ez részben a települések eltérő nagyságából, részben pedig a lakosság szocio-kulturális, demográfiai és anyagi helyzetének különbözőségeiből ered. A kistérség legnagyobb településein, Győrszemerén (123 segített család) és Téten (119 segített család), a családsegítő szolgáltatás a lakosságszámhoz viszonyítottan is nagyobb arányú igénybevételének egyik fő oka az, hogy e településeken viszonylag nagy számban élnek halmozottan hátrányos helyzetű roma családok. Az okok közé sorolható az is, hogy a kistérség kizárólag e két településén volt helyben *folyamatosan* elérhető e szolgáltatás. A különbségek a fentiek mellett eredhettek a vizsgált intézmények szakmai munkájának egymástól eltérő színvonalából, a családgondozók önkéntességéről alkotott eltérő felfogásából, s eltérő aktivitásából is.

Jelentős különbségek voltak az intézmények működési költségeiben is, és abban, hogy a helyi önkormányzatoknak az állami normatívát milyen mértékű pótlólagos forrásokkal kellett kiegészíteniük. Míg a Sokoróaljai Szolgálat a célra biztosított normatívából és néhány pályázati forrásból működött, a Pannonhalmai és a Kónyi Szolgálatban a magasabb fajlagos költségek miatt az önkormányzatoknak a normatívát jelentős mértékben ki kellett egészíteniük (+37 százalék – +169 százalék).

A megkérdezett helyi vezetők és a szolgáltatásokban dolgozók döntő többsége e feladatok társulásban való ellátását ideális szolgáltatásnyújtási formának tartotta. Az összegyűjtött adatokból is látható azonban, hogy bár a kistérségeket magába foglaló kistérségben vélhetően a társulási forma teremti meg a jó működés lehetőségének kereteit, ám az intézmények társulásban való fenntartása önmagában nem eredményez hatásos és költséghatékony szolgáltatásműködtetést. Éppen ezért célszerű megvizsgálni, vajon miből eredhetnek a szolgáltatási adatokban e kistérségben is meglévő lényeges különbségek.¹⁸

Sokoróaljai Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat

A szolgálatban a családgondozói feladatokat is végző szolgálatvezető mellett öt családgondozó dolgozott, akik egyidejűleg végezték a családsegítés és a gyermekjóléti szolgáltatás körébe tartozó (egymást jelentős

¹⁸ A Soboron szolgáltatást biztosító intézmény működéséről nem sikerült információkat gyűjtenem.

mértékben átfedő) teendőket. A családgondozói létszám elmaradt a vonatkozó jogszabályokban (1/2000. SzCsM; 15/1998. NM rendelet) előírtaktól, továbbá az egy főre eső kliensszám is meghaladta a jogszabályi ajánlás mértékét, a családsegítésben (az ajánlott 25 helyett) 36 család, a gyermekjóléti szolgáltatásban pedig (az ajánlott 40 helyett) 60 gyermek jutott egy segítőre. A családgondozók azonban egyöntetűen kiemelték, hogy a családsegítés keretében támogatottak rendszerint nem igényelnek folyamatos segítséget, az együttműködés az esetek többségében csupán évi néhány alkalomra korlátozódik. Ennek ellenére, azt is figyelembe véve, hogy a segítségnyújtáshoz való hozzáférést valamennyi településen legalább heti egy alkalommal lehetővé kell tenni, valamint a családgondozóknak a hét egy napján a szolgáltatási központban is elérhetőnek kell lenniük, továbbá a közösségi szociális munka és a preventív szolgáltatások hiánya miatt, az alkalmazottak létszámának növelése 2005-ben indokoltnak tűnt. Ez év nyarán ugyanakkor már tervbe vették a szolgálat hatókörének a kistérség ellátatlan településeire való kiterjesztését, s részben ehhez kapcsolódóan egy kétfős létszámbővítést is.

A korrektív jellegű esetmunka mellett – főként a kistérségben működő nonprofit szervezetekkel való együttműködés révén – részt vállaltak speciális (fejlesztő, rehabilitációs stb.) programok megvalósításában is. A szolgálat központjában, ám kizárólag itt, heti hat órában a jogi, heti húszban pedig a pszichológiai tanácsadás lehetősége is biztosított volt.

A dolgozók szakképzettségét tekintve az intézmény helyzete 2005-ben az „átlagosnál” jobb volt, az intézmény vezetője szakirányú felsőfokú diplomával rendelkezett, a családgondozók közül négy főnek volt felsőfokú szakmai képzettsége, egynek pedig pedagógusi (tanítói) végzettsége. A fentiekén túl valamennyi dolgozó folyamatosan részt vett továbbképzéseken, az egyes konkrét problémák kezelését pedig a heti rendszerességgel megtartott esetmegbeszélés segítette. Az intézmény dolgozói szerint a szolgáltatás 2005-ben „kezelhető méretű” (ezért kevésbé bővíthető) volt, s az ellátott települések többségében a fejlesztések nyomán kialakított tárgyi feltételeket is megfelelőnek tartották. A társulásban részt vevő fenntartók képviselői mellett a terepkutatás alkalmával megszólított kliensek, valamint egy helyi szinten elvégzett kutatásban (Herpainé Márkus – Somorjai 2004) megkérdezett, a szolgáltatással kapcsolatban nem álló emberek többsége is pozitívan vélekedett az intézményről, annak működését fontosnak és hasznosnak ítélték.

A fentiek alapján elmondható, hogy a szolgálat alapvetően jól használta ki a társulásban rejlő lehetőségeket (pl. esetmegbeszélés stb.), amelyek hozzájárultak a szolgáltatások hatásosabb és hatékonyabb működtetéséhez.

Pannonhalmi Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat

A szolgálatban a családgondozói feladatot is ellátó, szociális képzettségű intézményvezető mellett, három szintén szakképzett gyermekjóléti, s egy tanítói képzettségű családsegítői feladatokat végző családgondozó dolgozott. E szolgáltatások a hét legalább egy napján valamennyi társult településen hozzáférhetőek voltak, továbbá a családgondozók a hét egy

napján a szolgáltatási központban tartottak közös ügyeletet, ekkor volt lehetőség az egyes esetek megbeszélésére is. Jogi és pszichológiai tanácsadás viszont nem volt.

A téti és a pannonhalmi központú intézmény között jelentős különbség volt az ellátott terület nagyságához viszonyított családgondozói létszámokban. Ezek Pannonhalmán elérték a jogszabályban meghatározott létszámnormákat, miközben e kistérség települései átlagosan némiképp jobb helyzetűek, mint a Téti kistérségben fekvők.

Az intézmény működésének infrastrukturális feltételei rosszak voltak, a szolgálat a helyi művelődési házban kapott egyetlen helyiséget, így nem volt külön interjúszoba sem.

A szolgálattal tartósan kapcsolatban álló családok száma 2005-ben viszonylag alacsony volt (54 család), így egy „családsegítő” segítőre csupán 15 család, egy „gyermekjólétisre” pedig 18 gyermek jutott.

A téti és a pannonhalmi központú szolgálat működése közötti talán legjelentősebb különbség az volt, hogy ebben az intézményben az esetmunka alacsonyabb aránya miatt *fontosabbá tették* a gyermekekre irányuló preventív és közösségi programok szervezését. Ezek megvalósításában gyakran együttműködtek más szervezetekkel, elsősorban a térségben működő oktatási intézményekkel és sportegyesületekkel.

Természetesen kérdéses, hogy lehet-e egy szolgáltatás „sikerességét” az igénybevevők számával mérni. A magas igénybevételi arány pozitív abból a szempontból, hogy az intézmény képes volt széles körben megismertetni magát, s a nagyobb számok arról is tanúskodnak, hogy a kliensek valóban segítséget kapnak, hiszen újra és újra felkeresik a szolgálatot. Ugyanakkor, ha a szociális munka hosszú távú céljából, vagyis az önálló problémamegoldásra „képesse tételből” indulunk ki, akkor a magas igénybevételi arányok, feltéve, ha azok az évek óta segítettek miatt *magasak*, inkább a beavatkozás eredménytelenségét, a hosszú távú cél elérésének képtelenségét, sőt, akár egyes kliensek „jóléti függőségének” kialakulását mutathatják.

E kérdésről a két szolgálatban egymástól gyökeresen különbözően vélekedtek. Míg a Sokoróaljai Szolgálatnál dolgozók vállaltan *nem* alkalmazták a nondirektív segítségnyújtás elvét, mondván, erre a magyar közigazgatási rendszer ügyfélellenessége miatt nincs mód, addig a pannonhalmi intézményben dolgozók – saját megítélésük szerint – igyekeztek alkalmazni a képzésük során megismert modelleket és elveket. Bár a módszerekben és elvekben releváns különbségek voltak, az intézményekkel tartósan kapcsolatban álló („nem kigondozott”) kliensek arányában kisebbnek bizonyultak az eltérések, a téti központú szolgálatnál e kliensek arányát hozzávetőlegesen 60, a pannonhalmainál 50 százalékra becsülték.

Kónyi Családsegítő és Gyermekjóléti Társulás

Az intézményben a családgondozói feladatokat *nem* végző tanítói képzettségű intézményvezető mellett összesen hat családgondozó dolgozott, akik közül hárman szakirányú felsőfokú, hárman pedig pedagógus dip-

lomával rendelkeztek. A családgondozók egyidejűleg a családsegítéshez és a gyermekjóléti szolgáltatáshoz kapcsolódó feladatokat is ellátták. Az intézmény a gyermekjóléti szolgáltatásban (2005 májusáig) 28 településen összesen 120 kiskorú gyermekkel, a családsegítésben pedig 23 településen 247 családdal állt kapcsolatban, így egy „gyermekjóléti” családgondozóra 40 gyermek, egy „családsegítőre” viszont 80 (!) család jutott. A jelentős utazási idővesztések miatt az esetkezelés központú családgondozáson kívül a szolgáltatás preventív jellegű, vagy közösség-szervező tevékenységek ellátását már nem tudta felvállalni, s a jogi és a pszichológiai tanácsadás sem volt hozzáférhető. A tárgyi feltételek is kedvezőtlenek voltak, az intézmény meglehetősen kis alapterületű bérelt központi irodájában külön interjúszoba sem volt.

A szolgálat működésére fokozottan érvényesek voltak az országos szintű kutatás (Korintus – Hodosán – Papházi – Rácz – Szombathelyi 2002) során a túlzottan nagyméretű társulásokban tapasztalt problémák. A kirívóan nagyméretű társulásban – ahogy azt a Rábacsécsényi Körszolgálat példája is mutatja – egyes „ellátott” településeken *nem volt kijelölt ügyfélfogadási nap, s gyakorlatilag nem folyt tényleges segítői tevékenység.*

E szolgáltatások működtetése kapcsán összegzésként elmondható, hogy a kistérségben, sőt, a megye egészében és az ország jelentős részében már a kistérségi szintű társulásos feladatellátás ösztönzése előtt általánossá vált e szolgáltatások társulásos működtetése. Ugyanakkor az is látható, hogy a nyújtott, vagy esetenként csupán lehetővé tett szolgáltatások minőségében óriási különbségek voltak, azaz e példa is azt bizonyítja, a koncentráció önmagában nem jelent mindenre gyógyírt, sőt, a túlzott szolgáltatás-összevonások szakmailag kedvezőtlen hatásokat eredményezhetnek.

A gyermekek napközbeni ellátása 2005-ben a kistérségben nagyrészt megoldatlan volt, egyedül Tét városa működtetett bölcsődét, s a nappali ellátás más formái sem léteztek egyik településen sem. Mindez meglehetősen nehezítette a kisgyermekes anyák munkavállalását, mindennapi életét, s hozzájárulhatott e családok kirekesztődésének fokozódásához.

Támogató szolgálat

A Magyar Máltai Szeretetszolgálat Téli Csoportja 2005 februárjától működtet támogató szolgálatot a kistérség nyolc településén. Ez évben összesen 26 fogyatékossgal élő felnőttnek nyújtottak „legalább heti rendszerességgel ellátást” (interjúrészt: szolgálatvezető), valamint Téten két gyermeknek hetente fejlesztő foglalkozást tartottak. A szolgálat munkájában ekkor egy általános iskolai végzettségű és egy szociálpedagógus diplomával rendelkező személyi segítő, egy sofőr és a tanítói képzettségű szolgálatvezető vett részt. A szolgálat (a jogi szabályozásnak (1993. évi III. tv. 65/C) megfelelően) speciális járművel a fogyatékossgal élők szállítását végezte, továbbá a személyi segítők az ellátottak részére orvosi receptet írtak fel, bevásároltak, segítettek abban, hogy ezen emberek „kimerészkedjenek otthonukból”, s beszélgetéssel oldották magányukat.

Mivel e szolgáltatástípus Magyarországon ekkor még meglehetősen

új volt, s mivel a szolgáltatásműködtetés célját meghatározó jogszabály többféle értelmezést is megenged, ekkor még nem kristályosodott ki teljesen, mi tartozzon a személyi segítők feladatkörébe. A szolgálatvezető szerint többször adódtak konfliktusok abból, hogy a gondozottak azt szerették volna, ha a személyi segítők a házimunka elvégzésében is segítséget nyújtanának, ám a szolgálatban dolgozók értelmezése szerint ez nem az ő, hanem a házi gondozónők feladatkörébe tartozik. Mivel azonban több településen nem biztosított a házi segítségnyújtás, nincs, aki az arra rászoruló fogyatékossgal élő embereknek ebben ténylegesen segítene. E jogszabály ilyen értelmezése már akkor, vagyis a szolgáltatásra vonatkozó szakmai standardok kialakítása előtt is meglehetősen kérdéses volt, hiszen az intézmény egyes kevésbé terhes házi gondozói feladatokat (receptíratás, bevásárlás, beszélgetés stb.) a szolgálat kompetenciájába tartozónak tartott, más, terheesebb feladatokat (házimunkában való segítségnyújtás) viszont nem. Elvi szinten természetesen elképzelhető a helyi támogató rendszerek olyan összehangolása, hogy e szolgálat csupán szállítási feladatokat lát el, a tényleges gondozói munkát pedig házi gondozók végzik, ám e megoldás a támogató szolgálatban dolgozó személyi segítők, de legalább az egyik segítő alkalmazását¹⁹ feleslegessé tenné. Mindenesetre szakmailag és emberileg sem elfogadható, és semmiképp nem felel meg a „kliensközpontúság” szociális munkában alkalmazandó elvénél az, ha a személyi segítők a mozgáskorlátozott emberektől megtagadják a házimunkában való segítségnyújtást, pláne akkor, ha az adott településen ezek az emberek más segítségre nem számíthatnak.²⁰

A támogató szolgálat működésével kapcsolatos másik gond, hogy az intézmény a kistérségben fekvő települések többségében 2005-ben nem nyújtott szolgáltatást. A szolgálatvezető ennek elsődleges okaként azt jelölte meg, hogy azon települések lélekszáma, ahol biztosították a szolgáltatást, meghaladta a tízezer főt, miáltal már jogosultakká váltak a szolgáltatás működtetésére és a normatíva lehívására, ám az adott létszám és pénzügyi keretek nem adtak lehetőséget az ellátási terület kiterjesztésére, így azt nem is tervezték. A segítségnyújtási gyakorlat és az ellátotti terület határainak adott módon történő meghúzása némiképp a szolgáltatást nyújtók érdekeinek *elsődlegességét* sejteti, ami természetesen nem jelenti azt, hogy a szolgáltatás ne szolgálná a kliensek érdekeit is.

A szolgáltatásműködtetésben tapasztalt súlyos problémák ellenére, e szolgáltatás nonprofit szervezet általi megszervezése a kistérség érintett nyolc települése számára csakis előnnyel járt, hiszen azok önkormányzatai a települési lélekszám miatt nem voltak kötelezettek ilyen típusú szolgáltatás kialakítására, s annak megszervezésére 2005-ben egyébként nem került volna sor. További előny, hogy mivel a szolgáltatást nonprofit szervezet végezte,

¹⁹ Hiszen a sofőr mellett a szállítási feladatok ellátásához, például a be- és kiszállás segítéséhez, a kliensek orvosi rendelőbe kíséréséhez stb., egy segítő alkalmazása is elegendő lenne.

²⁰ Elkieserítő, hogy a szakmai standardrendszer főbb elveinek megfogalmazásához (Arany-Helmeczi-Kanyik-Szabó é. n.), amely alapján e kliensek kéréseit bizony teljesíteni kellene, két évnek kellett eltelnie. Ráadásul e standardok létezéséről 2007 nyarán az általam vizsgált két szolgálatban még nem tudtak, igaz, ezeket ma sem kötelező alkalmazni(!). E hiányosságok, illetve a tájékozatlanság nyilvánvalóan hozzájárult, s helyenként ma is hozzájárul e szolgálattípus klienseinek e tekintetben fennálló kiszolgáltatott helyzetének fennmaradásához.

ez lehetőséget adott arra, hogy az „anyaszervezet” forrásainak egy része (pl.: speciális mikrobusz) e hátrányos helyzetű térségben hasznosuljon.

Profitorientált szociális szolgáltatás kialakítása a kistérségben

2005-ben a kistérségben a szociális szolgáltatások működtetésébe – a szociális étkeztetésben biztosított ebédet elkészítő néhány vállalkozáson kívül – nem kapcsolódott be profitorientált szervezet. Ez év nyarán azonban a kistérségben fekvő települési önkormányzatok képviselőtestületei egyhangú döntést hoztak arról, hogy együttműködnek egy gazdasági társasággal, amely vállalta, hogy *a célra folyósított állami normatíva ellenében a kistérség egészében biztosítja a jelzőrendszeres házi segítségnyújtás kiépítését és fenntartását.* Ekkor döntés született arról is, hogy e szervezet és az önkormányzatok között a szakmailag leginkább illetékes Sokoróaljai Szolgálat közvetít, s a kapcsolattartás mellett az intézmény feladata lesz az is, hogy részt vegyen a szolgáltatásra leginkább rászoruló felkutatásában, valamint a majdani szakmai kontroll gyakorlásában.

Összegzésként elmondható, hogy a kistérségben az idősellátás, s a gyermekek napközbeni ellátása területén voltak jelentős hiátusok, miközben az idősgondozás működő szolgáltatásai kis hatásossággal és hatékonysággal, pazarlóan működtek. Hiányzott a kistérség egy részéből a támogató szolgáltatás, s nem volt hozzáférhető a közösségi ellátás – mely szolgáltatások 2009 januárjától már nem kötelező alapszolgáltatások. Hiányzott a jelzőrendszeres házi segítségnyújtás, ám már döntés született annak ellátásáról, csakúgy, mint a gyermekjóléti szolgáltatásban lévő hiányok pótlásáról.

A kistérség településeinek többségében ugyanakkor hozzáférhető volt a családsegítés és a gyermekjóléti alapellátás, amelyeket szakmai szempontból optimálisnak tekinthető, közepes méretű, szakmailag többségben megfelelően működő önkormányzati társulások nyújtottak.

A reformnak a Téli kistérség szociális és gyermekjóléti alapszolgáltatási rendszerére gyakorolt főbb hatásai

A kistérségben lezajlott folyamatok meglehetősen „felemás” képet mutatnak. Ez egyrészt annak a következménye, hogy a reform során a kistérségi szintű társulásos feladatellátásra ösztönző rendszer megtervezésénél – a reform kialakítását és koordinálását irányító főosztályvezető-helyettessel, Peresztegi Gergellyel készült interjú tanulsága alapján – alapvetően a közoktatási rendszer méretgazdaságossági problémáit próbálták kezelni, s ennek mintájára alakították ki a többi közszolgáltatás koncentrációját ösztönző, kiegészítő normatív támogatásokat is. Másrészt, a szociális és a gyermekjóléti szolgáltatások támogatási rendszerének kidolgozásánál nem vették figyelembe, hogy mely szolgáltatástípusokban vannak jelentős mértékű hiátusok, s azt sem, hogy a reform kezdete előtt melyek működtek már nagyobb arányban (külön ösztönzés

nélkül is) társulási formában. Ehelyett, mivel az elsődleges cél a szolgáltatási hiányok generális csökkentése és az „önkormányzati mozgástér” növelése volt, a szociális ágazatban – a szociális étkeztetés kivételével – valamennyi alapszolgáltatás fenntartását a kistérségi szintű társulásban jelentős mértékű pótlólagos normatívával ösztönözték. A legjelentősebb arányú ösztönzés a reform indulási éveiben (2005 és 2006-ban) pedig éppen azon szolgáltatásokban (családsegítés és gyermekjóléti szolgáltatás) volt (2005. évi CLIII. tv.; 2004. évi. CXXXV. tv.), amelyekben már a reform kezdete előtt is relatíve kevesebb hiátus volt, s melyek többsége már társulásban működött (Korintus 2002; ÁSz 2007).

Az ösztönző rendszer kialakításának hatására a vizsgált kistérségben a közszolgáltatási rendszeren belül a legjelentősebb mértékben a *szociális és gyermekjóléti alapszolgáltatási rendszer* alakult át. Ezen átalakítás azonban *elsődlegesen* nem a tényleges helyi szükségletekhez és igényekhez igazodott, annak *fő* szempontja a megszerezhető működési források maximalizálása volt. S bár az előregedő kistérség két településén nem volt biztosított az egyébként kötelezően működtetendő szociális étkeztetés, a falvak *többségében* pedig a házi segítségnyújtás, ill. ahol működtek e szolgáltatások, ezek kihasználtsága többnyire alacsony fokú volt (ami *részben* a hiányzó, ill. elégtelennek bizonyuló ösztönzés miatt irreálisan magas fajlagos költségekhez vezetett), s annak ellenére, hogy e szolgáltatások koncentráálásával működtetésük valóban racionalizálható lenne, *nem történt változás*.

Ehelyett a Téli kistérségben az indulás évében (2006) – főként többletforrás szerzési okból – a térségi települések döntő többségében hozzáférhető, négy, egy kivétellel szakmailag optimális (közepes) méretű önkormányzati intézményi társulásban működő családsegítő és gyermekjóléti szolgáltatási rendszert bontottak fel, s a térségben a korábbiakban is központi szerepet betöltő Sokoróaljai Szolgálat átalakításával a társulás létrehozta saját fenntartású, integrált szociális és gyermekjóléti szolgálatát. Az átalakítás során a korábbi családsegítő és gyermekjóléti szolgálat hatókörét az egész kistérségre kiterjesztették, s emellett a szolgálat e feladatokat két kistérségen kívüli településen is ellátja. Így egy túlzottan nagyméretű és rossz közlekedési adottságú körzetet ellátó „mamutszervezet” jött létre. Ugyanakkor az elődszervezet családsegítői feladatokat végző alkalmazottainak számát végül csupán egyetlen fővel növelték.²¹ Mindez a szakmai munka feltételeit (s így vélhetően minőségét is) inkább rontó, mint javító változásnak tekinthető. Mindeközben a térségbe érkező többletforrások hatására a rendszer működési összköltsége radikálisan nőtt (2005-höz viszonyítottnan 2006-ban +51,7 százalék, 2007-ben +61,5 szá-

21 Ráadásul ezen alkalmazott kiválasztásában nem a szakmai szempontok, hanem a települési alkuk jelentettek döntő szerepet, így egy szociális képzettséggel nem, ám „jó kapcsolati tőkével” rendelkező embert vettek fel.

zalék), s e források egy a korábbiaknál sokkal pazarlóbb szolgáltatási struktúra²² kialakítását idézték elő.

Részben szintén forrásszerzési okból, részben pedig a kialakított központi szociális intézmény vezetőjének szakmai orientációjából eredően, a kistérségben a Magyar Máltai Szeretetszolgálat által működtetett (igaz, nem minden települést ellátó) támogató szolgálat *mellett*, a társulás szociális intézményén belül kialakítottak egy, a térség szinte egészére (18 településre) kiterjedő támogató szolgálatot is.²³ Ennek hatására a kistérségi lakosok többségének egyidejűleg két szolgáltató nyújt ellátást, ami – a duplán folyósított alap és ösztönző normatívák miatt – a szolgáltatástípus kistérségi működtetési költségeinek megtöbbszöröződését eredményezte.

Pozitívum azonban, hogy egy profitorientált szolgáltató bevonásával a kistérségben kialakították és széles körben hozzáférhetővé tették a jelzőrendszeres házi segítségnyújtást. Ugyanakkor, a helyben lefolytatott vizsgálat tanúsága alapján, erre *vélhetően* a reform (és pótlólagos ösztönző normatíva) nélkül is sor került volna, mivel a feladatellátással végül megbízott szolgáltató már 2005-ben vállalta, hogy e szakfeladatot az arra biztosított állami alapnormatíváért cserében ellátja.

A szociális ágazat kistérségi közszolgáltatási rendszerének 2007. évi továbbfejlesztésére is elsősorban a fenti szempontok alapján került sor. Ez év őszétől a rendszer a központi szociális intézmény szempontjából pénzügyileg kedvezően működtethető „közösségi ellátással” bővült.²⁴ Emellett – formálisan szintén a központi szociális intézményen belül – a kistérség három településén öt-öt gyermek elhelyezésére alkalmas, ténylegesen csak az adott településeket, névlegesen – a többlet normatíva megszerzése érdekében – viszont a kistérség szinte egészét ellátó családi napközikek alakítottak ki, valamint „papíron” összevonták és a központi szociális intézményhez integrálták, ám a gyakorlatban teljesen külön üzemeltetik²⁵ az idősek napközi otthonait.

A pénzügyi szempontok elsődlegességét a megvalósított fejlesztéseken kívül, a vonatkozó Fejlesztési terv (2006) indoklásai, különösen annak záró indoklása is jól érzékelteti: „Mint intézményvezető az a véleményem, hogyha várunk, egyre kevesebb normatíva marad [...]. Próbál-

22 Az új központi intézmény minden részlegébe kiemelt bérezésben részesülő szolgálatvezetőket neveztek ki (a szolgálat minden második alkalmazottja vezető beosztásba került), s a dolgozók e kistérségi fenntartású szervezetben (is) az országos átlagot jelentősen meghaladó egyéb juttatásokban (üdülési hozzájárulás, jutalom, ruhapénz stb.) részesültek (A Téli kistérség Sokoróaljai Önkormányzatainak Többcélú Társulásának 2006. évi és 2007. évi költségvetése).

23 A támogató szolgálatok relatíve kedvező összegű, az ellátott kliensek számától független „intézményfinanszírozásban” részesülnek.

24 A 2007. évre vonatkozó Fejlesztési tervet (2006) elkészítő szociális intézmény vezetője a szolgáltatás kialakítását döntően pénzügyi szempontokkal indokolta, valamint annak megszervezését olyan szükségletek kielégítése (fogyatékosokkal élők segítése) érdekében tartotta fontosnak, amelyek nem ezen intézménytípus, hanem a kistérségben működő (e szervezet által is működtetett) támogató szolgálatok feladatkörébe tartoznak.

25 A költségvetések elkülönülnek, a települések maguk döntenek a feladatellátásról, az alkalmazottakról stb., az állami normatíván felüli költségeiket a települési önkormányzatok költségvetéséből fedezik. Mindez ugyanígy érvényes a kialakított családi napközikekre is.

tam olyan feladatokat tervezni, ami szolgálatra ad normatívát nem nap/fő megállapításban.”²⁶

E reform hatására tehát csupán néhány településen szűnt meg egy-egy szolgáltatási hiány, miközben számos faluban, a létező szükségletek ellenére maradtak fenn hiátusok. Mindeközben az ágazat közszolgáltatási rendszerének működtetési költségei radikálisan nőttek, ami viszont nem eredményezett jelentős minőségjavulást (sőt, egyes területeken a minőség vélhetően inkább romolhatott), a fejlesztések döntő többségét pedig – ami viszont nem csupán a szociális szektorra, hanem a közszolgáltatások egészére érvényes – a kistérségi központban valósították meg, vagyis e tekintetben a centrum és a periféria települések közötti különbségek fokozódtak.

Még kedvezőtlené teszi a reform megítélését, ha azt is számításba vesszük, hogy jelentős részben a kistérségi közszolgáltatási koncentráció elősegítése, s e rendszerek működtetése érdekében újabb, a közigazgatási rendszert még bonyolultabbá és drágábbá tevő kistérségi „közigazgatási” szintet (munkaszervezetet) kellett kiépíteni, s kell működtetni.²⁷

Országos szintű reformtapasztalatok²⁸

A kérdéskörhöz kapcsolódó országos, illetve több kistérségre kiterjedő hatókörű adatgyűjtések eredményei alapján úgy tűnik, a reformnak a Téli kistérségben bekövetkező hatásai nem tekinthetők „speciális egyedi esetnek”, az átalakítás a kistérségek jelentős részében *hasonlóan* mehetett végbe. A reformnak a *szociális ágazat* közszolgáltatási rendszerére gyakorolt hatásával kapcsolatos általános tapasztalatok, csakúgy, mint a Téli kistérségben (még a reformot irányító tisztviselő szerint is) meglehetősen ellentmondásosak.

Ezen ellátórendszerbe a *szektor nagyságához mérten* jelentős mennyiségű többletforrás érkezett. Az elmúlt években biztosított ösztönző normatívák országos megoszlásából az derül ki, hogy a rendszer-átalakításnak a *téli kistérségben 2006-ban megvalósuló tendenciái általánosnak tekinthetőek. Vagyis, az ösztönzés országosan is a leginkább a már amúgy is nagyrészt társulásban működtetett szolgáltatások, elsősorban a gyermekjóléti szolgáltatás (132 kistérség), a családsegítés (106 kistérség), a jelzőrendszeres házi segítségnyújtás (86 kistérség) és a támogató szolgáltatás (80 kistérség) esetében bizonyult igazán hatásosnak. Ugyanakkor azon szolgáltatásokban, amelyek országos kiépültsége hiányosabb, s melyekben a társulásos működtetés sem jellemző, vagyis a szociális étkeztetésben (nem ösztönzött), a házi segítségnyújtásban (57 kistérség) és a*

26 E mondatok is jól szemléltetik a jelenlegi szociális szolgáltatási rendszer finanszírozásában meglévő anomáliákat, amelyről a későbbiekben részletesebben is írok majd.

27 E célra a vizsgált kistérségben 2007-ben már több mint 34 M Ft-t költöttek, miközben e munkaszervezet azzal jelentős részben azonos feladatokat (pl.: információnyújtás, pályázatírás) ellátó elődszervezete (Sokoróaljai Önkormányzatok Területfejlesztési Társulása) 2004-ben még csupán 4,77 M Ft-ból (!) gazdálkodott. A különbség ez esetben is jelentős részben a közszféra átlagát jelentősen meghaladó bérekből és egyéb juttatásokból eredt.

28 A fejezetben használt adatok forrása: Normatív támogatások részletesen. 2006 és 2007. Bp.: ÖTM.

gyermek napközbeni ellátásában (15 kistérség) a reform nem vezetett átütő erejű változáshoz.

Az ÖTM-ben összegyűlt tapasztalatok szerint – különösen az intézményi ellátásokban (idősek és gyermekek napközbeni ellátása) – az is gyakori, hogy a koncentráció névleges, s kizárólag a többletforrás megszerzését szolgálja. E vélekedést más kistérségekben szerzett tapasztalatok (pl.: a mohácsi kistérség egyes intézményi ellátásainak működése Hargitai P.I. 2006/á/1) is alátámasztják, ami miatt egyes szakemberek – köztük a reformot irányító főosztályvezető-helyettes is – úgy vélik, az intézményi ellátások esetében a gyakorlatban kevés esélye van valódi koncentráció kialakításának.

Az ÁSz-nak a szociális alapszolgáltatások működéséről szóló 2007. évi jelentése rámutat arra is, hogy a szociális ágazatban, a nyújtott ösztönző támogatások ellenére „a szociális alapszolgáltatások szervezeti keretei esetenként nem, vagy alig változtak” (ÁSz 2007 60), vagyis a szolgáltatások számos esetben már a reform előtt is azzal azonos, vagy hasonló (társulásos) szervezeti keretek között működtek.

A tatabányai módszertani családsegítő szolgálat által a Közép-dunántúli régióban a témával kapcsolatosan megszervezett konferencián, néhány szolgáltató (pl.: kislétszámú kistérség) szintén a családsegítés és a gyermekjóléti szolgáltatások területén csupán a többletforrás megszerzése érdekében megvalósított „látszat átalakításról” („névváltoztatásról”) számolt be. Más kistérségek szolgáltatói (pl.: zirci kistérség), hasonlóan a téti kistérségben lezajlott folyamatokhoz, az optimális méretű társulások főként pénzügyi okok miatti felbontásáról, s egy az egész kistérséget ellátó „mamutintézmény” kialakításáról, megint mások (pl.: pápai kistérség) pedig a székhelyközponti szolgáltató ellátási területének létszám-bővítés nélküli kiterjesztéséről számoltak be. Egyes kistérségekben hasonló változtatásokat tapasztalt a reform hatásainak vizsgálata során lefolytatott adatgyűjtésekor a 3Sz is.²⁹

Ezek a döntően pénzügyi okok miatt megvalósuló átalakítások azonban amellett, hogy több központi kiadást eredményeznek,³⁰ az esetek többségében még szakmailag is kedvezőtlen változásnak tekinthetőek, vagyis azokat semmiképp nem a szakmai okok indukálták. A fentiek, s az országos hatókörű kutatási tapasztalatok (3Sz 2006; ÁSz 2007) alapján úgy tűnik, hogy nem a valóban létező szükségletekhez és szakmai normákhoz, hanem inkább a központi kötelezésekhez és a pénzügyi szabályozókhoz igazodik a rendszer.

Mindezek alapján megállapítható, hogy a szociális ágazatban a szinte valamennyi közszolgáltatás társulásos feladatellátását ösztönző modell a vártnál kevesebb pozitív hatást eredményezett, ugyanakkor számos ko-

²⁹ „[...] gyakran csupán a meglévő szolgáltatás földrajzi kiterjesztése történik meg, anélkül, hogy végrehajtanák az új helyzet által igényelt fejlesztéseket (pl.: szakember létszám bővítése). [...] Helyenként a jól működő mikro-régiós együttműködés lehetetlenül el, mert a pénzügyi ösztönzők más szerveződést preferálnak” (3Sz 2006. dec.).

³⁰ A családsegítésben és a gyermekjóléti szolgáltatásban a vizsgált időszakban az alapszolgáltatások összege csupán 4 százalékkal csökkent, ugyanakkor az ösztönző normatívák, az alapszolgáltatások átlagosan 60 százalékát is meghaladó részét tették (és teszik ma is) ki (2006. évi CXXVII. tv.; 2005. évi CLIII. tv.).

rábbi – országos szinten (is) jelentkező – probléma továbbra is fennmaradt, esetenként fokozódott (pl.: a támogató szolgáltatásokban a valós szükségletektől elszakadó, túlzott kapacitások tovább bővültek).³¹ Mivel ez a szolgáltatási koncentrációt ösztönző koncepció arra épült, hogy a közszolgáltatási rendszer problémái *döntően* a települési elaprózódottságra vezethetők vissza, a fent említett, összességében inkább kedvezőtlennek tekinthető hatások is azt jelzik, hogy a problémák e szektorban elsődlegesen vélhetően a Győri és Mózer (2006) által felvázolt szabályozási és finanszírozási diszfunkciókból eredhetnek. Így viszont teljesen logikus fejleménynek tekinthető, hogy az alaprendszer diszfunkcióira ráerősítő ösztönző rendszer esetenként inkább egyes problémák fokozódásához vezetett és vezet.

A fentiek mellett, e szektor közszolgáltatásainak a korábbiakban ismertetett paradox ösztönzése is hozzájárulhatott ahhoz, hogy az alrendszerben tapasztalható egyes problémák az elmúlt években tovább fokozódtak, s ahhoz is, hogy egyes szolgáltatásokban a már kiépült optimálisabb méretű intézményi társulásokat kizárólag pénzügyi érdekekből felbontották, s a szakmai munkát inkább gátló, túlzottan nagyméretű szervezeteket alakítottak ki.

Éppen ezért, egyes fent említett problémák orvoslása érdekében 2008-tól a szociális étkeztetés társulásos ellátását is ösztönzik, s az ÖTM-ben 2007 nyarán még úgy tervezték, hogy jelentősen módosítják majd az ösztönző normatívák szolgáltatásonkénti mértékét. A házi segítségnyújtásban e normatíva átlagot meghaladó növelését tervezték, azon szolgáltatásokban viszont, ahol ennek a szolgáltatásműködtetésre nincs érdemi hatása, például az idősek nappali ellátásában, annak összegét nem kívánták növelni.³² E tervezett változtatások 2008-ban csak részben realizálódtak, ugyanis végül valamennyi korábbi ösztönző normatíva mértéke változatlan maradt (2007. évi CLXIX. tv.).

Bár e változtatások némiképp talán valóban hozzájárulhatnak egyes problémák csökkentéséhez, mivel a fő rendszerproblémák alapvető okai továbbra is fennmaradnak, *csupán ezektől* nem várható jelentős mértékű javulás.

31 Ráadásul a közös kistérségi közszolgáltatási rendszerek működtetési költségeinek jelentős részét országos szinten is a bürokratikus munkaszervezetek kiépítése, bővítése és működtetése emésztette és emészti fel. E célra 2007-ben 3,9 Mrd Ft-t, az összes támogatás közel ötödét utalták a kistérségi társulásokhoz. Ugyanakkor e társulásuknak lehetőségük van belső forrásátcsoportosításra, az általam vizsgált kistérségben a célra leutalt forrásnál (20 M Ft) 70 százalékkal (34 M Ft) fordítottak többet e feladat ellátására (A Téli kistérség Sokoróaljai Önkormányzatainak Többcélú Társulásának 2007. évi költségvetése).

32 Az ösztönzés megszüntetését viszont nem tervezték, mivel úgy vélték, „ez a szükséges hab a tortán [...] elvben vissza tudunk vonulni, de nem biztos, hogy érdemes, sokkal inkább ott nem növeljük, inkább maximum annyival a normatívát, mint azoknál, ahol valós együttműködések lehet kötni [...] és valóban értelmes a feladatellátás” (Interjú-részlet: Peresztegi).

Konklúzió és javaslatok

A szolgáltatási rendszerre az elmúlt években jellemző továbbfejlődést, azt, hogy mely területeken következett be kapacitásnövekedés, nem „csak” Győri és Mózer (2006), hanem az ÁSz (2007: 13) vizsgálata szerint is: „nagy mértékben a normatívához való hozzájutás határozta meg, aminek eredményeképpen az ellátottsági mutatókban egyenlőtlenségek alakultak ki, továbbá a finanszírozott kapacitások bővülésének nem volt korlátja”. A 2005. és a 2006. évi adatok tényszerűen megerősítik, hogy a legjelentősebb, számos esetben a valós szükségletektől elszakadó kapacitásbővülés a támogató szolgáltatásokban, a közösségi ellátásokban és a jelzőrendszeres házi segítségnyújtásban következett be. Különösen dinamikus növekedett a szolgáltatásokban a nonprofit, az utolsóként említettben pedig az eredetileg forprofit, majd a kedvezőbb finanszírozás megszerzése érdekében kht-vá alakított³³ fenntartók száma is (ÁSz 2007). Míg a szolgáltatások működtetése egyre „népszerűbbé” vált a fenntartók körében – ahogy azt az ÁSz 2007. évi jelentése is megerősíti – más szolgáltatásokban, különösen a házi segítségnyújtásban, a mai napig jelentősek az ellátási hiányok.³⁴ E szolgáltatások között döntő különbség, hogy míg a házi segítségnyújtásban a fenntartó a szolgáltató által *ténylegesen ellátott kliensek* (vagyis az elvégzett munka) arányában kap normatív támogatást, valamint a szolgáltatási díjbevételek is ezzel arányosak, addig az említett három szolgáltatásban „a támogatás igénybevétele és elszámolása nem függ a tényleges ellátotti létszámtól, a normatív állami hozzájárulás felhasználásának hatékonysága és eredményessége adatok hiányában nem minősíthető” (ÁSz 2007: 31). Ráadásul a tapasztalatok alapján úgy tűnik, az e szolgáltatásokra biztosított normatívák elegendőek, sőt, az esetek többségében meg is haladják a működtetésükhöz szükséges kiadásokat, vagyis alkalmasak profittermelésre, vagy egy nagyobb, egyidejűleg többféle szolgáltatást működtető önkormányzati fenntartású intézmény esetében arra, hogy a kapott normatívából más célokra csoportosítsanak át.

A fenti, a szakmánkról, legalábbis a benne működő szolgáltatók egy részéről nem a legkedvezőbb képet mutató tendenciák neutrálisan úgy értékelhetők (ha egyáltalán lehet ilyen kérdésekhez neutrálisan viszonyulni), hogy *a piaci logika, vagyis a minél kisebb ráfordítással minél nagyobb profit elérése, a szociális szektorban is döntő mozgatórugónak bizonyult, s vélhetően mindaddig annak bizonyul majd, ameddig e szempontok fokozott érvényesítésére egyes szolgáltatások esetében lehetőség adódik.*

E finanszírozási rendszernek van azonban még egy kedvezőtlen hatása. Mivel a szolgáltatások a segített kliensek létszámától gyakorlatilag függetlenül kapnak támogatást, ha a szolgáltató a profitzempontokat kívánja elsődlegesen érvényre juttatni, inkább a segítették számának, s ezáltal a költségeknek az alacsonyan tartásában, mint a megfelelő mennyiségű, minőségi munkavégzésben érdekelt.

33 Míg a forprofit szolgáltatók a szolgáltatáshoz nyújtott állami normatíva csupán 30, addig a kht-k annak 100 százalékára jogosultak.

34 E tekintetben elgondolkodtató, hogy a bentlakásos intézményekbe kerülő idősök 70 százaléka a bekerülés előtt nem részesült házi segítségnyújtásban, vagyis a szakosított ellátást nem előzte meg az alapellátás (P.I. 2007/á/2).

A támogató szolgáltatással, a közösségi ellátásokkal, sőt, némiképp valamennyi alapszolgáltatással kapcsolatosan a téti kistérségben is tapasztalt szolgáltatástartalmi problémák, vagyis a szolgáltatások tartalmának lehatárolatlansága, a szakminisztérium és az ÁSz (2007: 26) által is érzékelt, országos szinten is jelentkező probléma: „A szociális alapszolgáltatások keretében nyújtott ellátások különbözőek, ugyanis az önkormányzatok eltérő mennyiségű és minőségű szolgáltatások biztosítása mellett látják el feladatukat, melynek oka, hogy nincsenek meghatározva a szolgáltatások tartalmi követelményei, minimális mennyiségi és minőségi mutatói.” *E behatárolatlanság és a szolgáltatások az ellátottak számától (s a feladatellátás minőségétől) független „intézményfinanszírozása”, a fenntartók és szolgáltatók számára kedvezőbb, e szervezetek helyzetét erősítő, s a kliensek kiszolgáltatottságát eredményező, diszfunkcionális szabályozási és finanszírozási rendszernek tekinthető.*

Mára már a szaktárca (és a kormányzat) számára is nyilvánvalóvá vált, hogy a szolgáltatási rendszer valós szükségletektől elszakadó fejlődésének korrigálására, a rendszerben lévő egyenlőtlenségek csökkentésére, a szolgáltatástartalmi problémák orvoslására, a „kistérségi közszolgáltatási reform” önmagában nem alkalmas, sőt. Ebből következően a szaktárca 2007-ben átdolgozta a „Szociális törvény” alapszolgáltatásokra vonatkozó fejezetét, s főként a fenti problémák, különösen *a szükségletektől elszakadó, egyes településeken irreális kapacitásokat kiépítő rendszer finanszírozási problémáinak kezelése érdekében* (Csizsár, Korózs, Török P.I. 2007/á/2), a közösségi ellátások és a támogató szolgáltatás kikerültek a normatívával finanszírozott kötelező alapellátások köréből.³⁵

Emellett a Szociális és Munkaügyi Intézetben jelenleg is folyik a szociális szolgáltatások szakmai szabályozásának fejlesztése, amely magába foglalja a szolgáltatástartalomra vonatkozó normákat, a szakmai felügyeleti rendszer, a tevékenység-adminisztráció átalakítását, valamint a szolgáltatások módszertani fejlesztésének támogatását. Kérdéses azonban, hogy a tervezett – a jelenlegi feltételek mellett egzisztáló szolgáltatási rendszer jobb működéséhez egyébként valóban szükséges – újabb adminisztratív szabályozások, amelyek érvényesítéséhez feltételezhetően a jelenlegiek mellett további ellenőrző hatóságot vagy módszertani szervezetet kell majd kialakítani, mennyiben lesznek alkalmasak az alapproblémák kezelésére. Nyilvánvaló, hogy mindez az egyre bonyolultabbá és bürokratikusabbá váló, újabb és újabb szabályozási problémákat eredményező, s ezek kezelését ismételten új szabályozókkal és ellenőrzéssel megoldani próbáló rendszerfejlődés (Győri – Mózer 2006; ÁSz 2007), ugyanilyen irányú továbbfejlődését eredményezi. Mindeközben, mivel a forrásokat ezután is a szolgáltatók kapják, továbbra is fennmarad a klienseknek kedvezőtlen alaphelyzet.

Győri és Mózer (2006) szerint, éppen a fenti mechanizmusok miatt, a szükséglet-kielégítési problémák valóban hatásos kezelése csakis a szociális ágazat gyökeres átalakításától várható. Úgy vélik, a csupán „lát-

³⁵ E szolgáltatások normatív finanszírozását pályázati finanszírozással váltják fel, ami a kapacitákszabályozási problémákkal kapcsolatos finanszírozási gondok kezelésére valóban alkalmas lehet.

szatmegoldásokat” biztosító jelenlegi szolgáltatás-centrikus modellt, alapvetően az osztrák jóléti állam mintájára (Nyilas – Koncz 2003) kellene átalakítani. Vagyis, *a szolgáltatók számára kiutalt normatívák helyett, az állampolgároknak nyújtott, egyes problémák kezelését biztosító normatív pénzbeli ellátásokat kellene bevezetni.* Ezekből az adott szükséglettel bírók maguk vásárolhatnák meg a számukra valóban szükséges szolgáltatást. A fentiek mellett – ahogy az egyébként a regionális reform eredeti terveiben is szerepelt (Vitaanyag 2003/c) – a szociális szolgáltatási rendszerben *ténylegesen decentralizációt kellene végrehajtani, azaz a valós igényekhez igazodva alacsonyabb közigazgatási szinteken kellene eldönteni, az adott térségben mely szolgáltatásokat kell az önkormányzatoknak kötelezően működtetniük.* Az államnak csupán a legegyszerűbb szolgáltatásokhoz való hozzáférést (pl.: meleg étel biztosítása) kellene mindenhol garantálnia, amelyek finanszírozását alapvetően szintén az igénybevevőket segítve lehetne megoldani.

Egy ilyen típusú átalakítás hatására valóban a szükségletekhez igazodó rendszer jöhetne létre, egyidejűleg vélhetően megoldódna a szolgáltatások kapacitás szabályozása, s így elkerülhetőek lennének például a támogató szolgáltatások működtetése kapcsán (is) kialakult problémák. További előny lehetne, hogy a valós vásárlói pozíció biztosításával e modell a jelenleg kiszolgált helyzetű ellátottak alkupozícióját erősítené, s ezáltal rákényszeríthetné a szolgáltatást nyújtókat – a szociális munka szakmai és etikai elveinek megfelelően – a kliensek igényeihez való igazodásra.³⁶

Bár a Győri és Mózer (2006) féle, az ellátottaknak kedvező átalakítási javaslat valóban alkalmas lehetne a jelenlegi rendszer számos problémájának kezelésére, napjaink polarizált politikai struktúrájában kevésbé van esélye egy ilyen jelentős horderejű változtatás véghezvitelének.³⁷ Ugyanakkor némi „finomhangolással” talán a jelenlegi rendszer működése is javítható lenne:

– Mind az alapfinanszírozásban, mind a társulások feladatellátást ösztönző rendszerben – amely szolgáltatásokban azok jellege miatt ez megvalósítható³⁸ – célszerű lenne megszüntetni az ellátott kliensszámhoz *nem* igazodó, intézmény- vagy lakosságszámra, vagy bizonyos lakossági korcsoportra (0–17 évesek) címkézett normatívákat. A támogató szolgálatok és a közösségi ellátások esetében – mivel ennek mérése e szolgáltatások-

36 Ugyanakkor feltételezhető, hogy e modell bevezetése – Ausztriához hasonlóan – a családi gondoskodás vélelmezhető növekedése révén, csökkentené a közszektorban foglalkoztatottak, különösen az alacsony képzettségű (gondozó)nők számát, s ezáltal egyben a közszektorban dolgozók magánszektorban alkalmazottakhoz viszonyított (számos közgazdász által – Bokros, Járai stb.: – túlzottnak tartott) arányát is.

37 Egyébiránt erre irányuló hivatalos terveket nem is ismerem, ami nem zárja ki azok esetleges létezését.

38 A családsegítő és a gyermekjóléti szolgáltatások esetében ez nem tűnik kivitelezhetőnek.

ban megvalósítható – a tényleges gondozási időhöz kellene kötni a finanszírozást.³⁹

– A már kidolgozott és széles körben megvitatott szakmai protokoll és standard szabályok alkalmazását kötelezővé kellene tenni, s egyidejűleg, *valódi minőségfejlesztési rendszereket kellene kialakítani a szociális ágazatban is.* Olyanokat, amelyekben a standardok és protokollok be nem tartása a szolgáltatóra és a fenntartóra nézve anyagi következményekkel, a tartós szabályszegés pedig a működési engedély visszavonásával járhat.

– A kistérségi társulások feladatellátását ösztönző rendszerben csupán azon szociális szolgáltatásokban való együttműködést kellene ösztönözni, amelyek esetében a szolgáltatási hiányok miatt erre szükség van, s ez a tapasztalatok szerint is valódi minőségjavulást és hatékonyságnövekedést eredményezhet, s ösztönzés híján a szolgáltatások jelentősebb fejlesztése nem várható. Vagyis *kizárólag* a szociális étkeztetés és a házi segítségnyújtás koncentrált ellátásának ösztönzését kellene – az ÖTM korábbi terveinek megfelelően, akár az eddigieknél is jelentősebb összegekkel – támogatni. Azokban a szolgáltatásokban, amelyekben az ösztönzés számos negatív hatással járt, vagyis a gyermekjóléti és a családsegítő szolgáltatásokban, a társulások feladatellátás ösztönzése helyett, ha szükséges, inkább az alap normatíva összegét lenne célszerű növelni.

Nyilvánvaló, hogy ezen átalakítási javaslatok e rendszerek működtetői, s a bennük dolgozók egy része számára bizonyos mértékig kedvezőtlenek lennének, ám *fontos mindig szem előtt tartani azt* – amit Bokros Lajos (2006) mellett számos más szakember is újra és újra megfogalmaz –, *hogy e rendszereket elsősorban azért működtetjük, hogy a közszolgáltatások igénybevevőinek az érdekeit szolgálják.* Természetes ugyanakkor az is, hogy a közszolgáltatások csakis akkor működhetnek megfelelően, ha az azokban dolgozók érdekei is érvényesülnek. Számos jel mutat azonban arra, hogy mintha a mai magyar közigazgatási és közszolgáltatási rendszer jelentős részében (a szociális ágazatot is ideértve) némiképp felcserélődne ez a sorrend, de legalábbis olyan, meglehetősen kedvezőtlennek tekinthető, és a szociális munka etikai és szakmai elveivel összeegyeztethetetlen „hangsúlyeltolódások” jöttek létre, melyek következtében a helyzetet mindenképp meg kell változtatni.

³⁹ Felvetődik, hogy éppen e finanszírozási mód járult hozzá ahhoz, hogy az időseket érintő alapszolgáltatásokat nyújtó ellátók száma – szintén a valós szükségletektől, csak éppen az ellenkező előjellel elszakadva – 1993-hoz képest érzékelhetően csökkent (Korintus 2002; ÁSz 2007). E szolgáltatásokat azonban nem lehet direkt módon összehasonlítani azon új típusúakkal, amelyekben legalább három szakembernek kell alkalmazásban állnia, s a szolgálatvezetőnek diplomával kell rendelkeznie. E szakemberek vélhetően inkább képesek felismerni saját, *hosszú távú* érdekeiket, s képesek lehetnek azok érvényesítésére is. Vagyis e szolgáltatások kapcsán inkább feltételezhető, hogy amennyiben az adott körzetben *valóban* vannak segítségre szoruló, potenciális kliensek, őket a szolgáltatók „fejkvótás” finanszírozás esetén is nagyobb számban lesznek képesek az ellátásokba bevonni. S mivel a szolgáltató e kliensek megtartásában is inkább érdekelt, a nyújtott szolgáltatások színvonala is javulhat.

Irodalom

- A közigazgatási kistérség. *Vitaanyag (2003/b)*. <http://www.b-m.hu/idea/index.html> TANULMÁNYOK/vita1.doc A letöltés dátuma: 2007.05.14.
- A regionális intézményrendszer kialakítása. *Vitaanyag (2003/a)*. <http://www.b-m.hu/idea/index.html> TANULMÁNYOK/vita3.doc A letöltés dátuma: 2007. 05. 14.
- Az önkormányzati finanszírozás korszerűsítése. *Vitaanyag (2003/c)*. <http://www.b-m.hu/idea/index.html> TANULMÁNYOK/vita2.doc A letöltés dátuma: 2007. 05. 14.
- Ágh Attila – Németh Jenő (szerk.) (2004): *Kistérségek kézikönyve*. Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet.
- Állami Számvevőszék Önkormányzati és Területi Ellenőrzési Igazgatóság: *Jelentés a helyi önkormányzatok szociális alapszolgáltatási tevékenységének ellenőrzéséről*. 2007/0719. [http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/ABAF650B33C31A3C125731D00204E18/\\$FILE/0719J000.PDF](http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/ABAF650B33C31A3C125731D00204E18/$FILE/0719J000.PDF) A letöltés dátuma: 2007. 09. 17.
- Arany Amália – Helmeczi Erika – Kanyik Csaba – Szabó Miklós (é.n.): *Támogató szolgáltatás irányelvek*. http://www.szmi.hu/files/images/file/standard/TAM_rev.doc A letöltés dátuma: 2007. 06. 21.
- Bolyán Attila (2002): *Az Európai Unió regionális támogatási rendszere*. Comitatus, 2002. júniusi szám, 5–27.
- Evickélés. *Év végi beszélgetés Bokros Lajossal*. Figyelő, 2006. 51–52. szám, 12–15.
- Győri Péter – Mózer Péter (2006): *„A tékozló koldus ruháit szaggatja.”* <http://gyoripeter.fw.hu> A letöltés dátuma: 2006. 09. 15.
- Hazai Lászlóné (1998): *A szolgáltatások szerepe a szociális ellátásokban*. In Tóbiás László (szerk.): *Együttműködési lehetőségek civil szervezetek és a helyi önkormányzatok között*. Kézikönyv civil szervezetek és önkormányzatok számára. Budapest, Hálózat a Demokráciáért Program (USAID–UWI), 51–70.
- Herpainé Márkus Ágnes – Somorjai Ildikó (2004): *Megbúvó hátrányok egy fejlődő régióban*. Kapocs, 2004. októberi szám, 2–20.
- Korintus Mihályné – Hodosán Rózsa – Papházi Tibor – Rác Andrea – Szombathelyi Szilvia (2002): *A szociális és gyermekjóléti alapellátások helyzetének áttekintése*. In: Korintus Mihályné dr. (szerk.): *Kistelepülési hátrányok – alapellátási nehézségek* (tanulmánykötet). Budapest: NCSSZI, 7–46.
- Korintus Mihályné dr. (szerk.) (2002): *Kistelepülési hátrányok – alapellátási nehézségek* (tanulmánykötet). Budapest: NCSSZI
- Ladányi János – Szelényi Iván (2005): *Az újrakörzetesítés társadalmi ára*. Kritika, 2005. januári szám, 2–5.
- Mezey Barna (szerk.) (1996): *Magyar állam- és jogtörténet* (2. átdolgozott, javított kiadás). Budapest: Oiris.
- Nyilas Mihály – Koncz János (szerk.) (2003): *Ausztria szociálpolitikája*. Budapest: Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület és ELTE TáTK Szociális Munka és Szociálpolitika Tanszék.
- Orova Márta (2006): *Helyi önkormányzati együttműködések, társulások az Európai Unió tagállamaiban*. http://www.idea.gov.hu/portal/server.pt/gateway/ptrgs_3.pdf. A letöltés dátuma: 2006. 09. 15.
- Soós Zsolt (2005): *A szociális munka alapjai*. Pécs: Comenius Bt.
- Spéder Zsolt (2002): *A szegénység változó arcai – tények és értelmezések*. Budapest: ARTT – Századvég Kiadó.
- Szalai Júlia (2002): *A társadalmi kirekesztődés egyes kérdései az ezredforduló Magyarországon*. <http://www.mtapti.hu/mszt/20024/szalaij.htm>. A letöltés dátuma: 2005. 05. 09.

MAGYAR VALÓSÁG

- Szalai Júlia (2004/2005): Jóléti fogda I-II. *Esély*, 2004/6, 19–36, 2005/1, 3–34.
- Szociális Szakmai Szövetség (3Sz) (2006. december): *Állásfoglalás a többcélú kistérségi társulások szociális és gyermekjóléti feladatvállalásáról*.
http://www.3sz.hu/recent/allasf_kist A letöltés dátuma: 2007. 08. 20.
- Veres Lajos (szerk.) (2005): *A Sokoróaljai Önkormányzatok Térségfejlesztési Társulása Fejlesztési Lehetőségei (Komplex gazdaságfejlesztési program) című program felülvizsgálata*. Kutatási beszámoló.

Felhasznált jogszabályok

1993. évi III. tv. a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról
1997. évi XXXI. tv. a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról
- 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről
- 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről
- 244/2003. (XII. 18.) Korm. rendelet a kistérségek lehatárolásáról és megváltoztatásának rendjéről
2004. évi. CVII. tv. a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásairól
- A 2004. évi. CXXXV. tv. a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről
- A 2005. évi CLIII. tv. a Magyar Köztársaság 2006. évi költségvetéséről
- A 2006. évi CXXVII. tv. a Magyar Köztársaság 2007. évi költségvetéséről
2007. évi CLXIX. törvény a Magyar Köztársaság 2008. évi költségvetéséről

Felhasznált fontosabb országgyűlési anyagok (Parlamentari Napló bejegyzések)

- Parlamentari Információs Rendszer (P.I. 2007/á/2): A T/3449. számú, az egyes szociális tárgyú törvények módosításáról szóló törvényjavaslat általános vitájának folytatása és lezárása.
http://www.mkogy.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat_aktus?p_ckl=38&p_uls=90&p_felsz=83&p_felszig=227&p_aktus=10 A letöltés dátuma: 2007. 10. 08.
- Parlamentari Információs Rendszer (P.I. 2006/á/1): A T/234 számú, a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló törvényjavaslat általános vitája.
http://www.mkogy.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat_aktus?p_ckl=38&p_uls=7&p_felsz=17&p_felszig=172&p_aktus=6 A letöltés dátuma: 2007. 05. 12.
- Parlamentari Információs Rendszer (P.I. 2004/á/1): A T/8764., a T/8765. és a T/8766. számú előterjesztések általános vitájának megkezdése.
http://www.mkogy.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_feladat_aktus?p_ckl=37&p_uls=132&p_felsz=19&p_felszi=191&p_aktus=7 A letöltés dátuma: 2005. 06. 19.
- Parlamentari Információs Rendszer (P.I. 2004/á/2): A T/8764., a T/8765. és a T/8766. számú előterjesztések általános vitájának folytatása és lezárása.
http://www.mkogy.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat_aktus?p_ckl=37&p_uls=135&p_felsz=128&p_felszig=244&p_aktus=6 A letöltés dátuma: 2005. 06. 19.
- Parlamentari Információs Rendszer (P.I. 2004/r): A T/8766. számú, a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló törvényjavaslat részletes vitája.
http://www.mkogy.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat_aktus?p_ckl=37&p_uls=140&p_felsz=191&p_felszig=263&p_aktus=10 A letöltés dátuma: 2005. 08. 11.

KOVÁCS IVETTA

„Élj meg Fedél nélkül!”15 éves a Fedél nélkül – Hajléktalanok lapja¹

Az „Élj meg Fedél nélkül!” című tanulmány alapját a szerző ugyanezt a címet viselő, az Eötvös Loránd Tudományegyetem Társadalomtudományi Karán szociális munkás szakon 2008 tavaszán készült szakdolgozata képezi. Megírását elsősorban az motiválta, hogy szeretnénk a szélesebb nyilvánosság számára is bemutatni az első magyar utcalap, a *Fedél nélkül* keletkezésének és működésének történetét. Az újság életének mélyebb megismertetése mellett a tanulmány nem titkolt célja az is, hogy láthatóvá tegye a lap életét irányító szociális munkások által végzett segítő tevékenységet, annak nehézségeit és eredményeit. Mindezt egy konkrét, európai uniós forrásokból finanszírozott program megvalósításának elemzésével teszi, úgy, hogy az tanulságokkal szolgáljon az uniós pályázatokban részt vevő, vagy a jövőben részt venni kívánó szociális szolgáltató, szociális munkás számára.

A „fedél nélkül” kifejezésről jellemzően a hajléktalanok jutnak eszünkbe. Talán vagyunk néhányan, főként Budapesten, akiknek ennél több is, akik számára felrémlik a járda szélén, megállóban álldogáló hajléktalan alakja is, újságokkal a kezében. A *Fedél nélkül* című újságról van szó. A *Menhely Alapítvány* által kiadott utcalapot felismerjük, megvesszük, olvassuk néhányan, fizetünk érte, amennyit jónak látunk. Vannak közöttünk támogatók, adományozók is. Olyanok azonban sajnos jóval kevesebben vannak, még a szociális szférán belül is, akik tényleg látják, hogy immár tizenöt éve mennyi munka, energia fekszik az első magyar utcalap működtetésében, hogy milyen szociális munka folyik a lap életében részt vevő, fedél nélküli emberekkel. Az újság tizenöt éves fennállásának alkalmából szeretném az olvasóknak alaposabban bemutatni a Fedél nélkül – Hajléktalanok lapját és tevékenységét.

Jelen tanulmányt egyrészt személyes tapasztalataimra, és a lap irányí-

¹ Az „Élj meg Fedél nélkül!” az utcalap dolgozói által kitalált szlogen, melyet reprezentációs termékeken, például pólókon használnak.

Ez úton szeretném megköszönni a rengeteg segítséget Breitner Péternek, Csongor Annának, Darvasi Piroskának, Gurály Zoltánnak és Kepe Róbertnek, és nem utolsósorban köszönettel tartozom a Fedél nélkül múltbéli és jelenlegi dolgozóinak.

tó koordinátorától, Kepe Róberttől kapott adatokra alapoztam. A Menhely Alapítvány munkatársaként a Fedél nélkül – Hajléktalanok lapja közvetlen közelében dolgozom, ezen túl pedig önkéntesként is részt veszek az újság életében. Másrészt az Eötvös Loránd Tudományegyetem Társadalomtudományi Karának szociális munkás szakos hallgatójaként diplomamunkám témája is a Fedél nélkül története és tevékenysége volt, melyben különös hangsúlyt kapott a lap életét irányító szociális munkás stáb szakmai munkájának elemzése. A szakdolgozat megírása során több kutatási módszert ötvöztem azért, hogy a Fedél nélkül működéséről minél árnyaltabb képet kapjunk: közvetlen megfigyelés és dokumentum-elemzés mellett interjúkat készítettem a stáb tagjaival és hajléktalan művészekkel, illetve a Fedél nélkül dolgozóival készült korábbi interjúkat is felhasználtam, valamint a stáb szerkezetének feltérképezése céljából több szempontú szociometriai felmérést végeztem. Jelen tanulmány megírása során nagy mértékben támaszkodtam a diplomamunkámra és az elkészítése során kapott kutatási eredményekre.

A születés pillanatai

Az első magyar nyelvű utcalap, a Fedél nélkül alapító atyja *Ungi Tibor* volt, aki az újság létrehozásához a Menhely Alapítványtól kapott támogatást. A kapcsolatnak volt előzménye, Ungi Tibor és a Menhely Alapítvány kuratóriumi elnöke, Győri Péter már korábban is dolgoztak együtt a *Hajléktalanokért Társadalmi Bizottság* elnevezésű „érdekvédelmi lobbicsoportban” (Pik 1994: 99), ez a szervezet fő tevékenységeként kétoldalas *Helyzetjelentések* összeállításával foglalkozott, aminek témái a múlt és a jelen hajléktalansága és lakhatási problémái voltak (Győri 2003: 13. n 13). Ungi Tiborról és szerepéről az 1980-as évek legvégén induló, a hajléktalanokkal kapcsolatos kezdeményezésekben Győri Péter így beszélt, egy 1994-ben, Pik Katalinnak adott interjújában:

„... volt ez a Hajléktalanokért Társadalmi Bizottság. A HTB-t, most nem tudom pontosan, '89-ben vagy előbb alapítottuk [előbb, 1988-ban már volt kiadványuk]², annak okából, hogy fölemelték a lakbéréket az átmeneti szállókon [a Fővárosi Tanács Átmeneti Munkásszállóiról van szó, amelyek azon emberek számára voltak fenntartva, akik vagy a fővárosnál, vagy a fővárosban olyan munkahelyeken dolgoztak, ahol nem volt szálló]. Akkor beszaladt valaki, az akkor még új TDDSZ³-be, hogy érdekvédelmet kapjon. Az Ungi Tibi lakó volt a Könyvesen [a Könyves K. krt.-i Átmeneti Munkásszállóról van szó, mely később hajléktalan szálló lett], és őt rövid úton hozzám irányították, mint szocpolos-szocio-

2 Dólt betűvel, zárójelben Pik Katalin az interjúba beleírt, annak értelmezését megkönnyítő megjegyzései olvashatók.

3 Tudományos Dolgozók Demokratikus Szakszervezete. A pártállam első legális ellenzéki szervezete, 1988. május 14-én alakult meg, 1028 alapító taggal. Az alapítók felsőoktatási intézményekben, közgyűjteményekben, kiadóknál és egyéb, a tudománnyal szorosabb vagy lazább kapcsolatban lévő munkahelyen dolgoztak. Céljuk a demokratikus jogállamhoz vezető békés átalakulás elősegítése és ennek részeként a munkáltatóktól, a pártoktól és a kormánytól független demokratikus szakszervezeti mozgalom csírájának megteremtése volt. www.tddsz.hu

lógushoz. Hajléktalanokkal addig nem, de az átmeneti szállókkal foglalkoztam, interjúztam ott. Ebből, hogy az Ungi Tibi, meg lakbéremelés, meg kiszorulnak – ebből lett egy állampolgári kezdeményezés, a Hajléktalanokért Társadalmi Bizottság. ... Az Ungi Tibi volt az egyetlen hajléktalan, volt benne két egyetemista, és benne négy szakértő: Gosztonyi Géza, Bognár Szabolcs, Morvai Bea és én.” (Pik 1994: 99)

A Fedél nélkül első száma 1993 júliusában jelent meg, teljesen önálló kezdeményezésként, külföldi példa ismerete nélkül. A londoni *Big Issue*, ami az egyik legismertebb utcalap a világon, és egyben ma már jelentős profitot termelő piaci vállalkozás is, alig pár hónappal korábban adta ki első példányát, amerikai utcalapok mintájára. Minderről azonban Ungi Tibornak nem volt tudomása. A magyar utcalap elindítása tehát abszolút korszerű és újszerű kezdeményezés volt. Életre hívásában az alapító-főszerkesztőt a korabeli sajtó hajléktalanprobléma kapcsán mutatott érdeklensége, valamint a hajléktalan sorba került emberek elképesztő információhiányos állapota motiválta.

A lap kezdetben négy A4-es oldal terjedelemben, egy A3-as lapra fénymásolva készült, igény szerint, tehát mindig annyi példányban, amennyit a terjesztők éppen kértek. A tartalom meghatározása az alapító Ungi Tibor és a köréje szerveződött, néhány hajléktalant tömörítő szerkesztőbizottság kezében volt, ők választották ki, illetve írták meg a megjelenésre szánt írásokat. Írógéppel, esetenként kézzel dolgoztak, majd a cikkeket kivágták, papírra ragasztották, és ezt sokszorosították fénymásolással. A Fedél nélkül archívumában ma is megtalálható néhány ilyen, a hőskorszakból származó eredeti példány. Az előállítási módszerek tehát kőkorszakiak voltak, a tartalom már sokkal kevésbé. A lap ekkor még elsősorban a készítők sorstársaihoz, a fedél nélkül maradt emberekhez szólt; a még éppen csak formálódó hajléktalanellátó-rendszeréről, az épp 1993-ban elkészülő szociális törvény rendelkezéseiről, a hajléktalan lét nehézségeiről és szépségeiről, túlélési stratégiákról szóló írások, információk, üzenetek kaptak helyet benne.

A sokszorosítás és a terjesztőkkel való kapcsolattartás a Menhely Alapítvány költségén, a Budapest, XIII. ker., Dózsa György út 152. szám alatt zajlott, ami jelenleg a *Budapesti Módszertani Szociális Központ és Intézményei* épülete, és ahol akkoriban a Menhely Alapítvány is működött irodáját. 1997-ben a Menhely Alapítvánnyal együtt a Fedél nélkül is átköltözött a régi népszállóból a hajdani közfürdőbe,⁴ a VII. ker., Kürt utca 4. szám alá, ahol jelenleg is tevékenykedik. Az alapítványtól infrastrukturális segítséget, helyiséget és sokszorosítási lehetőséget kaptak, de tartalmi, szerkesztési, árusítási kérdésekkel az alapítvány munkatársai ekkor még nem foglalkoztak.

4 Az eredetileg a VI. ker., Aréna út és az Angyalföldi út sarkán (ma: XIII. ker., Dózsa György út 152.), 1912-ben elkészült épületet népszállóként hozták létre és a második világháború végéig úgy is üzemelt, majd munkásszállóként működött, jelenleg pedig komplex hajléktalanellátó intézménynek ad otthont. (Gyóri-Sass 2003) A VII. ker., Kürt utca 4. szám alatti épület 1864-ben épült, Gottgeb Antal tervei alapján készült, a kezdetek óta fürdőként üzemelt, majd sokáig üresen állt, állaga jelentősen leromlott. A kilencvenes években a Menhely Alapítvány vásárolta meg és újította fel, jelenleg nappali melegedőként funkcionál.

Az átalakulás útjai

Ungi Tibor 1999-ben bekövetkezett halála a lap életében komoly nyomot hagyott. Ezt követően jelentős, a lap mai karakterét és működését is meghatározó változások történtek. A Menhely Alapítvány saját költségvetése terhére rész munkaidős koordinátort nevezett ki a főszerkesztő pótlása, a szerkesztőbizottsággal és a terjesztőkkel való kapcsolattartás, valamint az újság előállításával kapcsolatos technikai feladatok megoldása céljából. Az első magyar utcalap ekkor indult meg a profi újsággá válás rögzös útján. Az alapítványi koordinátor pedig szociális munkásként nemcsak a lap tartalmi és technikai kérdéseivel, fejlesztésével foglalkozott, hanem lehetőségeihez mérten az újság életében (szerzőként vagy terjesztőként) részt vevő hajléktalanok életével, problémáival is, hiszen a Menhely Alapítvány nagyobb szerepvállalásával megjelent az igény arra is, hogy a Fedél nélkül körül tevékenykedő otthontalanok professzionális szociális segítségben részesüljenek. Külalakját jelentős módon korszerűsítették: 2000 márciusától a lap már kétszínnyomással, nyomdában készült, s terjedelme is a duplájára nőtt – nyolc oldalon jelent meg. Ehhez is kapcsolódó, lényeges változást jelentett, hogy a terjesztőknek már fizetniük kellett a lapszámokért, és pedig a nyomdai előállítás önköltségi árát. Az alapítvány nem tudta finanszírozni a nyomdai előállítás költségeit, de semmiképpen nem támogatót olyan megoldást, amelyben a hajléktalan emberek az alapítvány befizetőivé váltak volna. A nyomda a kedvezményes árú előállítás mellett így munkaerőt is biztosított (és biztosít ma is), s a Menhely Alapítvány irodájában lehetővé tette, hogy a terjesztők mintegy a nyomda alkalmazottjaiként minden munkanapon hozzájussanak az újsághoz. Emellett kezelte a terjesztők által fizetett nyomdai árat, amely 2000 végén a kezdeti 7 Ft után 10 Ft-ra emelkedett. Az előállítási ár egészét a nyomda kapta, és kapja ma is, abból az alapítvány semmilyen formában nem részesül.

A lapban egyre inkább hajléktalanok által írt versek, prózák, grafikák domináltak, egyre hangsúlyosabb lett a fedél nélküliek életének, gondolkodásának bemutatása, s kiemelt céllá vált, hogy változtassanak az otthontalanság borzalmait belülről nem ismerő, sokszor előítéletes lakosság szemlélletén. A lap alapvető célja pedig az lett, hogy a terjesztésében részt vevő hajléktalanok számára megbízható, rendszeres bevételi forrást jellentsen.

2001–2002-ben az alapítványi koordinátor elhúzódó betegsége jelentette az alapító halála utáni második krízist az utcalap életében. Egy ideig neves magyar költők verseivel gazdagították a repertoárt. 2002 végén három lapszám kimaradt, ami persze az eladott példányszámok jelentős visszaesését, így a terjesztők bevételeinek csökkenését, komoly bizonytalanságot eredményezett. Ekkor újabb, határozott változtatási szándék fogalmazódott meg a Menhely Alapítvány vezetőségében. Új, ám sajnos továbbra is csak rész munkaidőben alkalmazott koordinátort vettek föl, s a lap életének irányítása fokozatosan az ő kezébe került. Az új vezető színre lépésével viharos sebességgel indult meg a lap formai és tartalmi átalakítása, színvonalának emelése, a távlati cél egy profi, menedzsmentjében a nyugat-európai utcalapok mintájára felépülő, de tartalmában

egyedi sajátosságait megőrző, nem bulvár, hanem az (elsősorban a hajléktalan) művészeti élet irányában nyitott⁵, a lakosság érdeklődését felkeltő újság kialakítása lett. Az utcalap koncepciójának középpontjában az áll, hogy (más európai és magyarországi utcalapokkal ellentétben) nem profi újságírók cikkeit közli, hanem hajléktalan művészek alkotásait, s emellett a hajléktalan-ellátás és a civil szféra híreit tartalmazza. Mindezzel párhuzamosan a lap határozott céljává vált az is, hogy egyéni esetkezelésekkel és csoportos szociális munkával is segítsék a lap terjesztőit a saját életüket illetően, ami azonban a kapacitásproblémák miatt ekkor még csak korlátozottan volt megvalósítható. Jelentősen változott az alapítvány felfogása a Fedél nélkül árusításával kapcsolatban is: ma a Fedél nélkül berkeiben dolgozó szociális munkások olyan, kvázi rehabilitációs munkaként tekintenek a terjesztésre, mint ami segíti a terjesztőként dolgozó hajléktalanok munkavállalási képességeinek regenerálását, munkamoráljuk és megbízhatóságuk javítását, a rendszeres munkavégzésre való felkészülést. Ekkor alakult ki végleges formájában a lap ma is változatlan terjesztési rendje. A hajléktalan emberek a terjesztői szabályzat⁶ betartása mellett, fényképes kitűzővel ellátva, és a Fedél nélkül szociális munkásaival együttműködve jogosultak az utcalap terjesztésére, amit közvetlenül a lapot gyártó nyomda alkalmazottjától vásárolnak, 15 Ft-os áron.⁷

Az új vezető személyével és az általa hozott új koncepcióval 2003-ban megindult az a változási folyamat, ami 2005–2007 között az Európai Unió és a magyar kormány által finanszírozott „Esélyteremtés a foglalkoztatásban – EQUAL 2004 programban”⁸ való részvétellel csúcspontot ért el. Kétirányú tartalmi fejlesztés indult meg. Egyrészt a neves magyar költők munkáit közlő két oldal kiszorult a lapból, a versek helyett civil szervezetek bemutatása, ezek tagjainak írásai, valamint jogsegély rovat kaptak helyet.

5 Míg a már korábban is példaként említett Big Issue mindössze egy oldalon közli hajléktalan emberek írásait, rajzait, a lap nagy része egy tipikus magazin bulvárhíreit tartalmazza, addig a Fedél nélkül igazi hajléktalan lap maradt, és zömében hajléktalan művészek munkáit, a budapesti hajléktalan-ellátás híreit közli.

6 A Fedél nélkül terjesztői szabályzata:

1. A lapot csak érvényes terjesztői engedéllyel és igazolvánnyal (kitűzővel) rendelkező személy terjesztheti.
2. A terjesztői engedély a kiállítás napjától hat hónapig érvényes.
3. A terjesztés joga át nem ruházható.
4. A kitűzőt a mindenkori szerkesztőség állítja ki, illetve vonhatja vissza, a kitűző a szerkesztőség tulajdona.
5. Tilos a lapot úttesten terjeszteni.
6. Tilos a lapot ittas állapotban és egyéb, bódító szer hatása alatt terjeszteni.
7. Magánterületen csak a tulajdonos vagy a terület bérlőjének engedélyével terjeszthető a lap.
8. Tilos a lapot erőszakosan terjeszteni.
9. A lap nem koldulási eszköz, azaz a terjesztő az adományért a lapot köteles átadni.
10. A terjesztő környezetében lévő koldusokkal, árusokkal, utcazenészekkel, más terjesztőkkel mindennemű összetűzést kerülni kell.
11. A terjesztés helyszíne csak a terjesztői engedélyben megadott helyszín lehet, tilos más terjesztő helyszínén terjeszteni.
12. A szabályok a terjesztő és a lap érdekeit szolgálják. Aki vét ezek ellen, annak terjesztői engedélye bevonásra kerülhet.
- 7 A lap ára 2003-ban emelkedett 15 Ft-ra. Legközelebb csak 2008 márciusában történt áremelés, azóta a terjesztők 30 Ft-ért jutnak hozzá.
- 8 Röviden EQUAL program.

Másrészt megindult a hajléktalan szerzők műveinek, verseknek, prózá-
nak, rajzoknak a szisztematikus gyűjtése, ami azóta is a bázisát képezi
a Fedél nélkülben megjelenő munkáknak. A lap körül csoportosuló ott-
hontalanokat segítő szociális munka terén is jelentős előrelépések történ-
tek, bár magas szintű esetkezelési segítségre és csoportmunkára az anya-
gi és ezzel összefüggésben a munkaerőhiány-beli okok miatt ekkor még
nem volt lehetőség. Viszont a Menhely Alapítvány által működtetett *Er-
zsébetvárosi Utcai Gondozó Szolgálat* két munkatársát is bevonták a terjesz-
tőkkel kapcsolatos adminisztrációs feladatokba és helyszíni ellenőrzések-
be. A fejlődés lehetőségét nagy mértékben elősegítette az is, hogy a Men-
hely Alapítvány lehetővé tette még egy részmunkaidős szociális munkás-
koordinátor alkalmazását a Fedél nélkül körüli teendők elvégzésére.

2004-ben a fedél nélkül élő művészek aktivizálása kapott hangsúlyos
szerepet. Ekkor indult útjára az azóta is nagy sikerű művészeti pályázat,
ahová otthontalan szerzők nyújthatják be munkáikat, vers, próza és gra-
fika kategóriában. A díjazott művek szerzői pénzjutalomban részesülnek,
munkáik pedig megjelennek a Fedél nélkülben. A pénzjutalmak fedezetét
teljes egészében az olvasók, szimpatizánsok, támogatók adományai jel-
lentik, melyet az újság a Menhely Alapítványtól elkülönülő bankszámlán
gyűjt.

A pályázat óriási sikert aratott a hajléktalan művészek körében. Az
indulás óta több ezer pályamunka érkezett a szerkesztőségbe, ami egy-
értelműen emelte a lapban közölt írásk színvonalát, hiszen nagyobb vá-
lasztékból könnyebb igazán jó műveket kiválogatni. A szerkesztői fel-
adatok, a lap tartalmának megválasztása az alapítványi koordinátor ke-
zében vannak. A bővülő szerzői kör és a minőségi írások, rajzok, fest-
mények számának rohamos emelkedése immár azt is lehetővé tette, hogy
kötetet adjanak ki az eddigiekből. A Fedél nélkül új vezetőségének, az
utcalap koncepcióváltásának egyik első, nagy sikereként értékelhető az
a gyűjteményes kötet, mely a 2004-es ünnepi könyvhéten, a Barrus Kiadó
gondozásában jelent meg, *Alkonyzóna* címmel. Az ebben szereplő művek
zömét a Fedél nélkül szerzőgárdája készítette.⁹ Az antológia jelentős kö-
zönségsikert aratott, és a média érdeklődését is felkeltette. A kötet meg-
jelenése és a folyamatosan futó művészeti pályázat kapcsán több tucat
szereplési, fellépési lehetőség teremtődött a hajléktalan művészek számá-
ra; felolvasásokon, kiállításokon vehettek részt, egyebek közt az A38 ha-
jón, az RS 9 Színházban, az Írók Könyvesboltjában, a Művészetek Völgyében
Taliándörögdön, és a Sziget Fesztiválon. Sikerült neves, közönségcsalo-
gató személyiségeket is megnyerni a fellépések támogatóinak, részvevői-
nek (pl.: Badár András, Hobo, Szőke András). Az ő közreműködésük
garantálta az események sikerét. A Fedél nélkül kötelékében olyan aktív
művészeti tevékenység kezdett kibontakozni, amire nem volt még példa
a magyar hajléktalanok körében.

A tartalmi fejlesztés mellett rendkívül jelentős arculati fejlesztés indult
el 2003-ban. A Fedél nélkül újság számára fennállása óta folyamatosan
komoly problémát jelent a magyar lakosság hajléktalanokkal (és általában

⁹ 2008 novemberében az antológia második kötete is megjelent Alkonyattól pirkadatig
címmel.

a szegénységgel) szembeni erős negatív attitűdje és előítéletei, ami az újságot terjesztő otthontalanokkal szemben az átlagnál is erőteljesebben nyilvánul meg, hiszen ők megszólítják a lakosságot, nem lehet őket nem észrevenni. A gyakran tapasztalható negatív hozzáállás háttérében többek között tudatlanság, információhiány áll, ezért a Fedél nélkül utcalap alapvető céljai közé tartozik mind az újság, mind a hajléktalan célcsoport bemutatása a széles nyilvánosság előtt, elsősorban a médiában, valamint olyan programok szervezése, amelyek a fedél nélküliek sajátos szubkultúráját közelebb viszi, érthetőbbé és ezáltal elfogadhatóbbá teszi az átlagemberek számára. Az utcalap eleve hasonló célokkal jött létre, és amellett, hogy pénzkereseti forrást jelent a terjesztőinek és fontos önkifejezési forma a lapba író, rajzoló hajléktalanok számára, egyben jó információs, megismerési lehetőséget jelent a vásárlóknak is. E cél megvalósulásához elengedhetetlen, hogy az utcalapot minél többen megvásárolják, olvassák. Az eladott példányszámok¹⁰ emelkedésének pedig alapvető feltétele a lap külső megjelenésének és tartalmának modernizálása, amivel a Fedél nélkül vezetője is tisztában van.

A külső megjelenés változtatásának több célja is volt. Egyrészt olyan modern és figyelemfelkeltő külsejű újságot szándékozott létrehozni, amely a hajléktalanság helyzetével alapvetően nem foglalkozó „civiliek”¹¹ érdeklődését is fel tudja ébreszteni. Az arculatváltással az utcalap a hozzá kapcsolódó stigmákat és az igénytelenség vádját is igyekszik elkerülni, arra számítva, hogy a modern külső az új, érdekes tartalmat is sugallja a potenciális vásárlók számára. A vonzó, magazinkülsejű lap kialakításához többször logót váltottak, a fekete-fehér helyett színes nyomásra tértek át, és a terjedelmet is megnövelték. Elsőként a logót cserélték ki, több alkalommal is, ám a pénzhiány miatt ehhez nem tudtak szakképzett grafikust alkalmazni. Az új logókat a Menhely Alapítvány vállalkozó kedvű önkéntesei készítették. A jelenlegi arculat ezzel együtt már kifejezetten magas színvonalat képvisel, kifejező és vásárlócsalogató.

10 A Fedél nélkül eladott példányszámairól csak a 2000-es évek első felétől létezik pontos nyilvántartás, a korábbi eladási adatokat csak becsülni lehet. A csúcs lapszámonkénti (az utcalap kéthetente jelenik meg) 16 000 eladott példánnyal az 1990-es évek végén, az Ungi Tibor halálát megelőző időszakban volt. Azóta az eladott példányszámok hullámzóan ugyan, de folyamatos csökkenést mutatnak. Míg 2005-ben átlagosan 8200–8300 lap fogyott el kéthetente, majd egy átmeneti felfutás után (2006–2007 fordulóján majdnem 10 000 darab újságot vittek ki a terjesztők az utcára lapszámonként, ami a Fedél nélkül vezetője szerint az EQUAL program kapcsán nyert támogató szociális munkás kapacitások és egyéb lehetőségek növekedésének is köszönhető volt) az idei évben jelentősen példányszám visszaesés történt (jelenleg kéthetente 5500–6000 példány fogy el). A jelentős csökkenés háttérében a vezető koordinátor szerint összetett okok állnak. Az új arculat kampányszerű bevezetésére nem volt lehetősége az utcalapnak, ezért sajnós még a törzsvásárlók sem mindig ismerik fel a Fedél nélkül-t. Emellett az újság színösszeállításával annak önköltségi ára is emelkedett, ezért a terjesztők eleve kevesebbet vásárolnak és visznek ki az utcára eladás céljából. Harmadrészt pedig 2008-ban csökkent az aktív terjesztők száma is, a Fedél nélkül munkatársai szerint épp a legaktívabb, legjobb eladási adatokat produkáló terjesztők közül estek ki, különböző betegségek, halál, illetve költözés, vagy épp a hajléktalan státusz sikeres megszüntetése miatt. A lap eddigi fennállása óta 1560 db terjesztői igazolványt állítottak ki. Az aktív terjesztők száma 2007-ben még 451 fő volt, mai 2008-ban 410 főre esett vissza.

11 A civil kifejezés itt, az általánosan megszokottól eltérően, a hajléktalanokkal sem profi, sem önkéntes segítőként nem foglalkozó lakosság megjelölésére szolgál.

Nehezebb feladatot jelentett és jelent ma is a terjedelem növelése, annak ellenére, hogy az utcalap életét irányító alapítványi koordinátor szerint ez az egyik legfontosabb lépés ahhoz, hogy az arculatváltás nagyobb forgalmat is hozzon:

„... ami az általam legnagyobb hátrányunknak ítélt dolog, az a terjedelem; ugye eddig volt nyolcszor A4-es oldal és talán pár héten belül tizenkétszer A4-es oldal lesz,¹² de még ez is eléggé sovány szerintem ahhoz, hogy egy rendesen strukturált, magazin jellegű dolog legyen ebből.” (Váczi 2008)

Az oldalszám növelése két szempontból is problematikus. Egyrészt a nagyobb terjedelmet meg is kell tudni tölteni az olvasók számára érdekes mondanivalóval. S bár a hajléktalanok rengeteg, irodalmi és szociális szempontból is értékes írást hoznak a laphoz, az egyenletesen jó színvonal biztosításához, a hajléktalanságot érintő szakpolitika, szociális munka megjelenítéséhez, bemutatásához aktív szakemberekből álló írói gárdára lenne szükség. Ennek kialakítása, csakúgy, mint a hirdetésszervezés, jelenleg még gyerekcipőben jár. Másrészt pedig további problémát jelent, hogy az oldalszám növelése jelentősen emeli a nyomdai költségeket, ami a terjesztőket terheli¹³, tehát ha a lap külső és belső átalakításának nincs forgalomnövelő hatása, ez az ő nyereségüket csökkenti. Mivel a kockázatviselő felek a terjesztő hajléktalanok, az utcalap terjedelmének növelését minden esetben a Terjesztői Gyűlés bevonásával és hozzájárulásával történik.

A XXI. század technikai, számítógépek uralta világában az elektronikus fórumon való megjelenés elengedhetetlen az ismertség növelése érdekében. A Fedél nélkül arculatépítése ezen a téren tudatosan, mégis dőcögve indult. Az önálló weboldal (www.fedelnelkul.hu) röviddel a vezetőváltás után, 2004 elején létrejött, de kezdetben a domain-név használati joga, később a mögé tartozó tárhely okozott gondot, majd a weboldal arculattervezése haladt a vártnál lassabban. Ugyanakkor példa nélkül álló a honlapon elérhető archívum, amely a Fedél nélkül számára dolgozó hajléktalan szerzők több száz művét (versek, prózai alkotások, grafikák) tartalmazza, és egyedülálló az oldalhoz tartozó utcalap-linktár is, melyben több tucat utcalap szerepel. Az internet nyújtotta lehetőségek kihasználása azonban még hagy némi kívánni valót. Itt is hiányzik a felkészült, széles körű igényeket kiszolgálni képes munkatársi gárda, melynek léte egyértelműen anyagi kérdés. A számítógépes szakemberek hiánya miatt a honlapon lévő információk elavultak, és interaktív kommunikációra sincs lehetőség, ami komoly hiányosság. Az online média használatát fórumok, hajléktalanok által írt blogok létrehozásával lehetne és kellene fejleszteni. (Kancsalics 2007: 79) „Rendes marketingünk nincs, mert nincsen rá se pénzünk, se emberünk” (Váczi 2008) – foglalja össze a probléma lényegét a Fedél nélkül vezetője.

12 Az újság terjedelmének 12 oldalra emelése 2008 márciusában meg is történt.

13 Ők a nyomdai előállítás önköltségi árán vásárolják az újságot, majd szabad áron adhatják tovább.

Esélyteremtés – az EQUAL program

A Fedél nélkül életének következő fordulópontját a 2005-ös év jelentette, amikor az újság elnyerte az Európai Unió és a Magyar Köztársaság által támogatott EQUAL programban való részvétel jogát, amivel új távlatok nyíltak meg az első magyar utcalap életében. Az így elért, komoly anyagi forrásokra támaszkodva jelentős mértékben fejleszteni lehetett a stábot és bővíteni lehetett a tevékenységek körét, természetesen a korábbi években elért eredményekre támaszkodva.

Az EQUAL program az Európai Unió által indított és anyagilag támogatott közösségi kezdeményezés, melynek célja olyan új, foglalkoztatáspolitikai módszerek alkalmazása, amelyek segítenek a munkaerőpiacon tapasztalható hátrányos megkülönböztetés és egyenlőtlenség leküzdésében. A Fedél nélkül mint a Menhely Alapítvány egyik alegysége, a Budapesti Módszertani Szociális Központ és Intézményei vezetésével, valamint a Fővárosi Szociális Közalapítvány – Budapesti Szociális Forrásközponttal karöltve alkotott ún. Fejlesztési Partnerség¹⁴ részeként nyert pályázati támogatást. A program keretében vállalt tevékenységek rendkívül szerteágazóak voltak, de alapvetően négy pillérrre épültek fel:

1. Szakemberek, szociális munkások képzése.
2. A célcsoport, tehát hajléktalan emberek képzése és munkába állásuk segítése.
3. Hajléktalan emberek bevonása a projekt megvalósításába.
4. Társadalmi célú kommunikáció.

A Fedél nélkül tevékenysége elsősorban a program harmadik részébe tartozott. Céljuk az utcalap életéhez kapcsolódó, stabil szerzői és terjesztői gárda kialakítása volt. Emellett vállalták kétheti rendszerességgel a teljes EQUAL projektre vonatkozó információkat tartalmazó melléklet elkészítését, valamint a melléklet elkészítésére három félállású hajléktalan ember felvételét, betanítását, támogatását. A projekt megvalósítási szakasza 2005. július 11-től 2007. december 31-ig tartott.

A Fedél nélkül történetében jelen lévő szándékok (tehát az utcalap életében részt vállaló hajléktalanok segítése a professzionális szociális munka eszközeivel, a lapárúsítás rehabilitációs munkává tétele stb.) jelentősen túlmutatnak egy újság szokásos szerkesztési, előállítási, szervezési és eladási feladatain, és ez nemzetközi szinten is egyedülálló.¹⁵ Az EQUAL programban elnyert támogatás lehetővé tette, hogy e szándékok a korábbiaknál széles körben és nagyobb volumennel valósulhassanak

¹⁴ Az Európai Unió pályázati gyakorlatában a fejlesztési partnerség olyan, mint a hazai pályázatok konzorciumi partnerei. A tagjait alkotó szervezetek közösen pályáznak és közösen valósítják meg a programot. A partnerek egyenrangúak, önállóan felelnek az általuk vállalt programrész megvalósításáért és az erre felhasznált összegekért. A fejlesztési partnerségeknek mindig van egy vezető szervezete is, ők nemcsak a saját, hanem a teljes program megvalósításáért és a teljes elszámolásért is felelősséggel tartoznak.

¹⁵ A már többször példaként állított Big Issue például tisztán profitorientált vállalkozás, szociális munkásokat közvetlenül nem alkalmaz, a terjesztésben részt vevő hajléktalanok pedig az újság dolgozóitól nem részesülnek szociális segítségben. A Big Issue nyereségének egy részét a Big Issue Alapítvány fenntartására fordítja, melynek kötelékében két szociális munkás foglalkozik a lapot terjesztő több száz fedél nélküli emberrel.

meg. Három főállású, szakirányú végzettséggel rendelkező szociális munkást kifejezetten azért vettek föl, hogy ők a hajléktalan terjesztőket egyéni esetkezeléssel és csoportos szociális munkával segítsék.

Egyéni esetkezelés – nehézségek, tanulságok

Az EQUAL program részeként a Fedél nélkül egyik alapvető feladata volt az utcalap eladásával foglalkozó hajléktalan emberek körében végzett szociális munka, és ennek részeként egy kb. negyven fős, ún. kiemelt terjesztői mintacsoport létrehozása. A cél egyrészt a részt vevő fedél nélküliek helyzetének javítása, másrészt a többi terjesztő számára is követhető normarendszer, közös mentalitás kialakítása volt. A minden terjesztőre érvényes és terjesztői szabályzatban lefektetett magatartási formákon túl az is cél volt, hogy a Fedél nélkül árusítása munkavégzésnek minősüljön, a kiemelt terjesztők és rajtuk keresztül valamennyi terjesztő esetében. A kialakítandó, támogatandó magatartási mintákat a Fedél nélkül vezetője így összegezte:

„Jó lenne elérni, hogy minél több terjesztő munkavégzésnek tekintsen erre az egészre, tervezze a munkanapját. Tegyen félre másnapra pénzt, hogy tudjon reggel újságot venni, ne kelljen kéregetnie. És hogyha már munkaidőben van, akkor pedig tartsa karban a vásárlóközönségét, mert ugye mindenkinek van egy kis törzsvásárlói rétege. Beszélgessen velük. És legyen nála lehetőleg mindig friss lapszám. A vásárlók ugyanazt nem akarják megvenni, nyilván. És még egy fontos dolog, ami jó lenne, ha mindenkinél így lenne, hogy legyen nála megfelelő mennyiségű újság, ugye ehhez pont az kell, hogy tervezze a másnapját. Hogy tudjon másnap 20-30 újsággal kimenni, mert ha csak tízzel indul el, egy óra múlva már csak néhány újságja lesz, és onnantól azt a néhányat meg nem fogja tudni eladni, mert azt nem fogja már senki kérni. Hogyha már csak egy-két újságot lát az ember valakinél, azt általában nem kéri el.” (Kovács interjú, 2008)

A kiemelt terjesztői csoport létrehozása, a hajléktalan terjesztők bevonása a programba a vártnál nehezebbnek bizonyult, az érdeklődés jóval kisebb volt, mint azt a szociális munkások remélték. Kezdetben nehézséget jelentett a célcsoport motiválása, a program által nyújtott előnyöket¹⁶ nem sikerült jól artikulálni a terjesztők számára, illetve azok nem jelentettek elégséges vonzóerőt, de természetesen az újdonságoktól, változásoktól való, minden emberben meglévő alapvető félelem is hátráltatta a projekt kiemelt terjesztőkre vonatkozó részének gyors beindulását.

16 A kiemelt terjesztőknek felkínált előnyök:

- csak a kiemelt terjesztőknek járó színes kitűző,
- a kitűzőhöz és az újságokhoz tartótokot kapnak,
- külön a kiemelt terjesztőknek készített bordó, fényvisszaverő csíkkal és nagy zsebekkel ellátott mellényt kapnak,
- az eseti adományokból elsősorban ők részesülnek,
- a Fedél nélkül akcióiba elsősorban őket vonják be,
- a laphoz kötődő szolgáltatásokon túl a Menhely Alapítvány más szolgáltatásaihoz is soron kívül juthatnak hozzá,
- egyéni esetkezelésben részesülnek.

Az előkészítő és motiváló szakasz e téren az előzetesen vártnál hosszabbra nyúlt, és a kinevezések száma a projektmegvalósítás teljes ideje alatt a tervezettnél alacsonyabb maradt. Az első kinevezések 2005 augusztusában voltak, de 2006 májusában, a program első évének végén, a kiemelt terjesztők száma csak tíz fő volt, 2007. december 31-ig, a programzárásig pedig összesen 29 főt neveztek ki. A kiemelt terjesztői programelem korlátozott sikere több tényező együttes hatásán múltott. A célcsoport tagjai nem látták át világosan, mit nyújtana számukra a csoportban való részvétel és az egyéni esetkezelés, a szociális munkásoknak hosszabb távon kellett bizonyítaniuk, hogy képesek hatékony, az érintettek számára kifejezetten hasznos segítséget adni. A bizalmi kapcsolat kiépülése a terjesztők részvételi motivációjának kialakulásához elengedhetetlen feltétel volt, kiépítése azonban hosszabb időt vett igénybe. A program második évétől megnőtt az igény a kiemelt terjesztői státus iránt, és az első évhez képest megduplázódott a kinevezések száma. Elegendő idő telt el ahhoz, hogy a korábban kiemelt terjesztői státust kapott utcalap-árusok helyzetének változása a többi terjesztő számára is észrevehetővé váljék, és ezáltal vonzerőt jelenthetett a csoportban való részvételhez. A világos célmeghatározást, a nyílt és latens törekvések megfogalmazását hátráltatta az esetkezelési és csoportmunka hatásaival kapcsolatos szakmai dilemma, valamint az utcalaphoz kötődő egyéni esetkezelés sikerességének problematikája, és az általános, a hajléktalan-ellátásra jellemző esetkezelési célok tisztázatlansága. A stábon belül megfogalmazódtak a bizonytalanságok, és a felmerülő kérdéseket rendszeresen megbeszélték az esetmegbeszélő csoportban, ám e kérdéseket nem sikerült átfogóan megválaszolni vagy megoldani (sőt, talán ez nem is lehetséges), tudatosításuk azonban fontos lépés és elengedhetetlen feltétele volt a sikeres szociális munkának. Általánosságban úgy fogalmazhatunk, hogy a hajléktalanokkal végzett szociális esetmunka során a végső cél alapvetően az elsődleges, a célcsoport elnevezésében is megjelenő hiányállapot, a lakhatás kérdésének megoldása, s ez a politikai szereplők, az irányadó szociálpolitika és a lakosság, tehát a finanszírozási kulcsszereplők elvárása is. E célmegjelölés a gyakorlatban azonban sok esetben nem releváns, hiszen a hajléktalanság jóval összetettebb a tisztán lakhatási problémánál,¹⁷ így megoldása is többirányú segítségnyújtást igényel. Ezzel a problémával minden fedél nélküliekkel dolgozó szociális munkásnak szembe kell néznie, amikor kísérletet tesz arra, hogy a társadalmi és intézményi elvárásokat az adott kliens érdekei és igényei szerint alakítsa át, ahogyan azt a Fedél nélkül munkatársai is teszik. Mindezek mellett a Fedél nélkül utcalap szociális munkásainak több speciális kérdéssel is szembe kellett nézniük.

17 A hajléktalanság lakhatási feltételek terén fennálló hiányállapotként való felfogása nem helytelen, de erősen egyoldalú, leszűkített megközelítés. Tisztában kell lennünk azzal, hogy erre a felfogásra épült fel a jelenlegi ellátórendszer, ami épp most éli meg az ebből következő változási kényszert. A legutóbbi vizsgálatok egyértelműen kimutatták, hogy még az intézményhasználó hajléktalanok élete sem csak a szállások használata köré szerveződik, a lakhatás megoldása mellett nagyon hangsúlyos egyéb szükségleteik kielégítése is: a biztonság, a társas és társadalmi magány oldása, a napi fogyasztás, életfenntartás megszervezése, az ehhez minimálisan szükséges jóságok (ennivaló, innivaló, ruha, gyógyszer stb.) megszerzése. (Gurály – Győri – Mezei – Pelle 2002: 44)

Vajon az utcalap életéhez való kötődés nem hátráltatja-e már önmagában a hajléktalanságból való kivezető utak megtalálását? A terjesztők közösséggé szervezése hogyan hat a státusrendezéshez szükséges egyéni motívációkra? Vannak-e ellentétek a csoportos és egyéni célok között, és ha igen, hogyan lehet ezeket feloldani? A hajléktalan állapot megszüntetése lehetséges-e az utcalaptól való elszakadás nélkül? Ha nem, hogyan lehet kezelni azt, hogy az EQUAL programban a kiemelt terjesztők körében végzett szociális munka célja éppen a programból, az adott közegből való kikerülés? Hogyan lehet feloldani ezt a paradoxont? Mit jelent a program kiemelt terjesztőkre vonatkozó része esetében a siker? A programba belépők, vagy éppen a távozók¹⁸ számát, helyzetét kell-e alapul venni?

A Fedél nélkül munkatársai által végzett esetkezelési folyamat során az elérendő célok egyénre szabottak voltak és minden esetben a kliens és a vele egyéni esetkezelési munkát végző szociális munkás egymás közötti megállapodásán múltak. Az esetkezelési munka így rendkívül széles skálán mozgott, a terjesztő teljes társadalmi integrációját célzó intézkedésektől az ügyintézési feladatokon át a mindennapos vagy a terjesztés során felmerülő problémák rendszeres megbeszéléséig, megoldási módok kidolgozásáig. Minden esetben fontos szerepet kapott a lakhatási problémák megoldása, a jövedelem növelése, rendszeres jövedelemhez jutás, valamint a terjesztői szokások nyomon követése, javítása. A lakhatási problémák megoldása terén egyértelmű cél volt a közterületen élő, kiemelt terjesztők fedél alá juttatása, ami jellemzően szállón való elhelyezéssel, ritkábban albérletbe költözéssel oldódott meg. A szállón élő terjesztők esetében a továbblépési lehetőségek feltérképezése, reális kiköltözési esélyeik felmérése, míg a lakásban lakók esetében a lakhatás megőrzése, anyagi fedezetének megteremtése állt a szociális munka homlokterében. Egy esetben sikerült közös erővel hozzásegíteni valakit egy saját otthon megvásárlásához. A kiemelt terjesztők életében is jól megfigyelhető a lakhatási módok gyakori változása, ami a hajléktalan populációban általánosan érvényesülő tendencia.

Az esetkezelési munkát a szociális munkások a kliensekkel készített életútinterjúkra alapozva végezték. A munka elsősorban segítő beszélgetéseken keresztül zajlott, de ehhez sokszor kapcsolódtak a szociális munkások erősebb aktivitását igénylő feladatok: hivatali ügyintézés, érdekvépviselet, a kliens lehetőségek szerinti ellátása alapvető javakkal (elsősorban étel, ruha, takaró, tisztálkodószerek), kapcsolattartás a kliens természetes környezetével, barátaival, rokonaival, illetve kapcsolattartás magával a terjesztővel, míg az valamilyen intézményben (kórház, lábadozó, börtön) tartózkodott. A segítővel való beszélgetés hajléktalanok esetében kiemelt jelentőségű, hiszen ők nem rendelkeznek olyan kapcsolati hálóval, melynek segítségével a személyüket, mindennapjaikat, lelküket érintő kérdéseket ki tudnák beszélni, így csökkentve belső feszült-

18 A kiemelt terjesztői csoportot elhagyók esetében nagyon fontos, hogy a kikerülés okai vizsgálat tárgyát képezzék, hiszen teljesen más a jelentése, ha valaki a terjesztői szabályzat és a csoporttagság feltételeinek áthágása, vagy körülményeinek rendeződése miatt kerül ki a csoportból.

ségüket, pedig a probléma szavakba öntése már önmagában is közelebb visz a megoldáshoz.

A hajléktalanság nem pusztán lakhatási probléma, annak ellenére, hogy a mai magyar ellátórendszer elsősorban erre az oldalára koncentrált. Ritka az az eset, ahol önmagában az olcsó lakhatási lehetőség megtalálása elegendő a teljes lecsúszás megállítására, a hajléktalan életforma felszámolására. A hajléktalanná válás összetett, soktényezős folyamat, amit makro-társadalmi hatások és egyéni szocializációs tényezők egyaránt befolyásolnak. A Fedél nélkül esetkezelő szociális munkásainak is szembe kellett nézniük klienseik élettörténetében elszenvedett sérüléseikkel, a felhalmozódott hiányokkal, és tudniuk kellett értelmezni, majd az esetmunkában felhasználni az élettörténeti fordulópontokat, hiszen a jelen kudarcainak gyökere ezekben található. Ezért a Fedél nélkül munkatársai által végzett egyéni esetkezelés életútinterjúk elkészítésén alapult. Az elkészült interjúkból kiderül, hogy a Fedél nélkül terjesztői körében is jellemzőek azok az életesemények, amelyek rendszeresen és általában halmozottan jelennek meg a hajléktalan életutakban: a válás, az állami gondozás, kriminalitás, börtönbüntetés, valamilyen szenvedélybetegség. A kiemelt terjesztők majdnem fele élt gyermekkorán hosszabb vagy rövidebb ideig intézetben. Tudjuk, hogy ma talán a volt állami gondozottaknak van a legnagyobb esélyük a hajléktalanná válásra, ez az egyik legnagyobb rizikófaktor. A családból való kikerülés, az intézeti nevelés bármilyen életkorban komoly negatív hatásokat indukál az egyén személyiségfejlődésében. (Breitner 1999: 86.) Döntő többségüknél saját vagy szüleik életében megjelenik a válás, a családok felbomlása, illetve valamilyen szenvedélybetegség, jellemzően alkoholizmus. Hosszabb-rövidebb börtönbüntetésről, pénzbírsággal vagy felfüggesztett börtönbüntetéssel záruló bírósági ügyről is több terjesztő mesélt. Az egyéni személyiségfejlődés ilyen sérülései, az elszenvedett hiányok és sérelmek általában rejtett módon, de meghatározzák az egyén hajléktalanként mutatott viselkedését is és sokszor ezek állnak a szociális munka során közösen megjelölt célokkal kapcsolatos kudarcok hátterében. Az esetkezelési folyamatban a kudarcok pedig már nemcsak a kliens, hanem a szociális munkás kudarcjai is. Az esetkezelési nehézségek feloldása és a kudarcok feldolgozása céljából a Fedél nélkül-nél dolgozó szociális munkások csoportos szupervízióban, valamint esetmegbeszélő csoportban vettek részt. Ezen túlmenően egynapos tréning keretében (melyet esetkezelési munkában jártas kolléga vezetett) kaptak plusz segítséget az esetkezelés terén módszertani arzenáljuk bővítéséhez.

Az EQUAL program egyik legnagyobb tanulsága az volt a Fedél nélkül-ben dolgozó szociális munkások számára, hogy a Fedél nélkül-árusítás rehabilitációs munkaként való felfogása csak korlátozottan érvényesülhet. A Fedél nélkül-stáb a tudatos lapterjesztést a munkaerő-piaci reintegráció felé vezető úton tett egyik lépésként fogta fel, ezért próbált munkavégzés jellegű szokásokat meghonosítani, támogatni a terjesztők között:

„A lényege az egésznek a tudatos lapterjesztés. A kiemelt terjesztőkön keresztül szeretnénk azt elérni, hogy munkaként tekintsenek rá. Akár egy re-

habilitációs munkahelyként is felfogható ez az egész. Első lépcső a munkaerőpiac felé visszavezető úton.” (Kovács interjú, 2008)

Az azonban csak a terjesztők töredékéről mondható el, hogy fizikai és mentális állapota reális esélyt ad neki a hivatalos munkaerőpiacra való visszatéréshez. Döntő többségük ugyanis csökkent munkaképességű. Pozitív önértékelésük megerősítése és önbecsülésük visszaszerzése szempontjából azonban tagadhatatlanul fontos az utcalap árusításának munkaként való felfogása, ami az anyagi megélhetés biztosítása mellett fontos identitástámogató tényező is lehet.

Terjesztéssel kapcsolatos problémák

A Fedél nélkül kötelékében végzett egyéni esetkezelés speciális területe a terjesztéssel kapcsolatos problémák kezelése, és a terjesztési szabályzat betartásának ellenőrzése, az ún. helyszíni ellenőrzések gyakorlata. A terjesztés során felmerülő problémák alapvetően két típusba sorolhatók. Egyrészt az árusítási helyszínen a terjesztők gyakran kerülnek konfliktusba más, a közterületen árusító csoportokkal (elsősorban más árusokkal és koldusokkal), illetve a közterület rendjére felügyelő szervekkel (rendőrséggel, közterület-felügyelőkkel, polgárőrökkel). Ilyen jellegű probléma esetén rendszeresen kérték a szociális munkások segítségét, akik a helyszínen érkezve próbálták lehetőleg kompromisszumos megoldással zárni a konfliktust. A közös árusítási helyszínt használó terjesztők között is támadnak ellentétek, a velük végzett munka sokszor konfliktuskezelést, mediációt jelent. A közös pálya véges lehetőségei, a munkanap hosszának végessége képezi az egymás közti súrlódások alapját. Az összetűzések, viták témája szinte kivétel nélkül mindig az, hogy ki, mikor akar és tud újságot árulni egy adott helyszínen. A szereplők problémáinak feltárásával, megbeszélésével, elemzésével próbálnak meg a szociális munkások minden érintett fél számára elfogadható megegyezést kötni, vagy ha ez lehetetlennek bizonyul, új helyszín bevonásával feloldani a kialakult vitát.

Az EQUAL program futamideje alatt a rendőrséggel megállapodást kötöttek a balesetveszélyes helyzetek megelőzése, valamint a rendészeti szervek és a Fedél nélkül-árusok közötti konfliktusok elkerülése céljából: a regisztrált terjesztőknek kötelező a rendőrség által, de a Fedél nélkül irodájában tartott balesetvédelmi oktatáson részt venni, kötelesek fényvisszaverő mellényt és nagyméretű, jól olvasható kitűzőt hordani,¹⁹ és nem árusíthatnak az autók között sétálva az úttesten. Cserében a rendőrség az e szabályokat betartó hajléktalanokat nem zavarja az utcalap-árusítási tevékenységükben. A megállapodás megkötése óta a rendőrök és terjesztők közötti konfliktusok száma jelentősen visszaesett. Sőt, a rendőrség segíti a lap munkatársait abban, hogy megakadályozzák a lap

¹⁹ Mind a mellényt, mind a kitűzőt a Fedél nélkül szerkesztőségében tudják beszerezni. A kitűző ingyenes, a mellényhez a gyártási árral megegyező letéti díjat kell fizetni, amit a terjesztők a mellény visszaadásakor visszakapnak.

felhasználását a kolduláshoz. Amennyiben az árusítási helyszínen egy kolduló és egy hivatalos terjesztést végző hajléktalant talál a rendőr, a hivatalos terjesztőt segíti.

Másrészt nem ritka eset, hogy valamely terjesztővel kapcsolatban lakossági bejelentés érkezik a stáb tagjaihoz, a terjesztő kifogásolható viselkedése miatt. Általában az alkoholfogyasztás, az erőszakos fellépés a leggyakrabban panaszolt probléma. Ilyen esetekben a szociális munkások négy szemközti beszélgetések során tájékoztatták a terjesztőt a beérkezett panaszról, és megkérték, hogy változtasson a magatartásán. Szélsőséges esetben a kitűzött és ezzel a terjesztői jogosultságot is elvehették.

A Fedél nélkül szociális munkásai számára évek óta az jelenti a legnagyobb gondot, hogy sokan koldulásra használják az utcalapot. Korábban a szociális munkások rengeteg időt és energiát pazaroltak arra, hogy felkutassák a nem regisztrált, de a lap segítségével jövedelmet szerző terjesztőket, azzal a céllal, hogy kapcsolatba kerüljenek velük, és bevonják őket a hivatalos terjesztői állományba. Ez a munka azonban szélmalomharcnak bizonyult. Tapasztalataik szerint a már régóta használt és rögzült terjesztői szokások megváltoztatása nagyon nehéz, a nem hivatalos árusítói kör elsősorban koldulásra használja az utcalapot, ezt pedig a Fedél nélkül-stáb tagjai semmilyen módszerrel sem tudták hatékonyan megakadályozni. Bár az utcalap renoméjének sokat ártnak a Fedél nélkül-lel koldulók (hiszen ők a „vevőnek” általában nem adnak lapot, csak megmutatják egy, többnyire meglehetősen koszlott példányát), a stáb a probléma többszöri megvitatása után arra az elhatározásra jutott, hogy utcai munkájuk hangsúlyát áthelyezik a regisztrált terjesztők ellenőrzésére, segítségére, s letesznek arról, hogy ügyfelekké tegyék a nem regisztrált terjesztőket is. Inkább arra koncentrálnak, hogy a regisztrált terjesztők mindenki számára jól megkülönböztethetők legyenek az utcákon. Azok számára pedig, akik Fedél nélkül-lel koldulnak, továbbra is minden esetben jelzik, hogy a terjesztéshez be kell tartani a hivatalos terjesztési szabályokat, és hogy a Fedél nélkül nem koldulási eszköz.

Csoportos szociális munka – szakmai dilemmák

A csoporthoz tartozás tudata biztonságot és bizonyos védettséget nyújt, segít az egyénnek enyhíteni hátrányos helyzetéből származó kisebbségi érzéseit. Hajléktalanok esetében a csoporttudat kialakulása a fedél nélküli helyzet megélését, túlélését segíti, hátránya azonban, hogy megnehezítheti a csoporttól való elszakadást, a hajléktalanságból való kilépést. (Breitner 1999: 87) Ennek ellenére a csoportképzési folyamatok fontosak, hiszen az érdekérvényesítő képesség megnövelése nélkül a hajléktalan státus elhagyása lehetetlen, a csoporthátrányok leküzdése azonban a szociális munkások értő odafigyelését és célirányos munkáját követeli meg. Ennek tudatában a Fedél nélkül-nek évek óta tervei közé tartozott, hogy tevékenységi körének szélesítésével a lap vonzáskörzetébe tartozó, ott-hontalan terjesztőkkel szociális csoportmunkába is belefogjon, de csak az EQUAL program keretében kapott ehhez anyagi és emberi erőforrásbeli segítséget. A három főállású szociális szakember, akiket azzal a céllal

alkalmaztak, hogy a legjobban teljesítő és együttműködni kész terjesztők közül egy kiemelt terjesztői csoportot hozzanak létre egyéni esetkezelés biztosítása mellett, a kiemelt terjesztők valódi csoporttá szerveződését is elősegítették, megpróbálták kialakítani, majd erősíteni az összefogást. A külsőségeken (mint az egyen-mellény) túl olyan közös mentalitást, követendő normákat kívántak meghonosítani, ami a többi terjesztő felé is vonzó tud lenni. A közösen eltöltött időtől az összefogást, az interperszonális kapcsolatok kiegyensúlyozottabbá válását várták, amely összefogás az érdekérvényesítő képességük alapja lehet. Közösségben a kliensek teherbíró képessége is nő.

A csoportmunka két fórum keretében zajlott és zajlik ma is: a *Kiemelt Terjesztők Klubjában* és a *Terjesztői Gyűléseken*, mindkét csoport 2005 szeptemberétől működik aktívan.

A Terjesztői Gyűléseknek már van múltja az utcalap történetében, megszervezése még az alapító Ungi Tibor személyéhez fűződik, halála után azonban ezek az összejövetelek lassan elsorvadtak. A Terjesztői Gyűléseken minden hivatalosan regisztrált Fedél nélkül-terjesztő részt vehet. A gyűlés célja – amellett hogy a lap megjelenését és terjesztését érintő kérdésekben közös döntéseket hozzanak – egy olyan fórum biztosítása is, ahol a terjesztők közösségként, érdekképviseleti szervként tudnak fellépni. Itt kerülnek elő a tervek, a döntések lehetőségei, s a döntéshozatalba az érintett klienscsoport is bekerül, hiszen a szociális munkások igyekeznek minél több ötletet, visszajelzést begyűjteni a megjelentektől. A csoportképzési és bevonási feladatot a fórum újraindításakor nem volt könnyű megvalósítani, hiszen az alapítvány által kijelölt vezető és a terjesztők közötti viszony Ungi Tibor halála után nem volt felhőtlen, így az újságot érintő folyamatokba való bevonást a stáb elfogadtatásával kellett kezdeni. Szerencsére az alapokat a 2003-ban kinevezett új vezető-koordinátor már lerakta, aki működésének kezdetétől hatalmas energiát fektetett a terjesztőkkel való kommunikáció javítására, és ez nem maradt eredménytelen. Sikerült önmagát, és később a köré szerveződött stábot is elfogadtatnia az érintett hajléktalanokkal. Alapvető cél, hogy a gyűlésen való aktív részvétellel fejlődjenek a résztvevők kommunikációs képességei, megtanulják a demokratikus döntéshozatal menetét, és konfliktusmegoldó készségeket sajátítsanak el. A terjesztőknek lehetőségük van előadni panaszukat, közösen kialakítani a megoldásokat, példákat szolgáltatni egymásnak.

„Egyre több olyan eset van már, hogy valakinek valami problémája van pályáján, például el akarja tőle azt egy fekete terjesztő venni, rendőrt hív és a rendőr igazságot tesz, és a regisztrált terjesztőnek előnye van, segít neki. Ez nagyon jó, mert én hiába mondom el rendszeresen, hogy ki kell hívni a rendőrt, az nem lesz olyan éles, mint amikor valaki elmondja a panaszát egy terjesztői gyűlésen és egy másik azonnal ríposztzik, de hát én ezt úgy oldottam meg, hogy...” (Kovács interjú, 2008) – fogalmazza meg tapasztalatait a csoportvezető szociális munkás.

A terjesztők javaslatára született meg az ún. „Panasz füzet”, s az ebbe bekerülő problémák, kérdések, kifogások sosem maradnak válasz nélkül.

Ötleteiket az újság mindennapi életébe beépítik. Így került sor hirdetési rovat indítására is, amitől az eladott példányszám emelkedését várták mind a terjesztők, mind az újság készítői. Továbbá megszületett egy feliratos póló: „Terjesztők vagyunk, nem koldusok!”²⁰ A fórum arra is lehetőséget teremt, hogy az újság terjesztői megismerjék egymást és az új terjesztőket is. Ez csökkentheti a konfliktusok számát. A csoportfoglalkozásokon résztvevők száma folyamatosan bővül.

A Kiemelt Terjesztők Klubja 2005 szeptemberében, az EQUAL program egyik kezdeményezéseként jött létre. A klub alapvető célja szerint a kiemelt terjesztők csoportként való szerveződéséhez nyújt segítséget. A Fedél nélkül munkatársai közös tevékenységgel, élményekkel igyekeznek e terjesztők közötti megértést, összefogást segíteni, hogy idővel közös akarattal, közös tervekkel legyenek képesek hozzászólni az utcalap ügyeihez. Az érdekérvényesítő képesség növelése mellett a célok közé tartozik a társas támogató rendszer kialakítása, annak érdekében, hogy a kiemelt terjesztők egymást segítő közösséggé váljanak, melyben nemcsak az újsággal, hanem az életük más területén jelentkező problémáikkal kapcsolatban is megértésre, támogatásra találhatnak. A szociális csoportmunka a legmegfelelőbb keret ahhoz, hogy az egyén, esetünkben a kiemelt terjesztő átélje: problémáival nincs egyedül, és a hasonló helyzetű társai megoldási kísérleteit, megoldásait látva reményt kapjon saját helyzete, problémái megoldására. Ez a hajléktalanok esetében rendkívül fontos! A területen dolgozó szociális munkások nap mint nap tapasztalhatják klienseink reményvesztettségét, azt, hogy helyzetüket kilátástalannak, visszafordíthatatlan fátumnak látják, ami jelentősen rontja esélyeiket és a velük végzett szociális munka hatékonyságát is. A többiek számára példaként szolgálhat a saját otthont vásároló kliens (az EQUAL program ideje alatt erre is volt precedens), de az is, hogy a profi lapárosok a létfenntartásukat teljes mértékben meg tudják oldani ebből a bevételből.

Kezdetben elsősorban beszélgetés, ismerkedés, információátadás volt a program, a kiemelt terjesztőket leginkább foglalkoztató témák kerültek a középpontba. Így rendszeresen szóba kerül, hogy a társadalom többsége agresszív a hajléktalanokkal és a Fedél nélkül-árusokkal szemben, és hogy mennyire nehéz ennek kezelése, s hogy az ingyenes nyilvános WC-k hiánya is gondot okoz. A beszélgetős összejövetelek azonban nem jelentettek elégséges vonzerőt, és a kiemelt terjesztőknek csak egy szűk rétege vett ezeken részt, ezért a csoportvezető szociális munkások a tevékenységek bővítése mellett döntöttek. A klubok programjai között már filmnézés, vetélkedők, kirándulások és nagyobb utazások is szerepelnek. A stáb tapasztalatai szerint elsősorban a szabadtéri programok és az utazások keltettek nagyobb érdeklődést a klub tevékenysége iránt, és növelték meg a résztvevők aktivitását. Budapest környéki természetjáró kirándulások mellett, ahol a közösen elfogyasztott ebédet mindig valamelyik kiemelt terjesztő vezényletével készítették el a csoporttagok. Három külföldi út is belefért az elmúlt két és fél évbe, kétszer Bécsben, egyszer pedig a horvát tengerparton jártak a klubtagok – volt, aki életé-

²⁰ A pólót a láthatósági mellénnyel együtt bármely érvényes engedéllyel rendelkező terjesztő igényelheti a szerkesztőségben, a gyártási önköltségnek megfelelő letéti díjért.

ben először látott tengert. A klub életében kiemelt jelentőségűek a karácsonyi ünnepek, a közös faállítás, díszítés, az ünnepi ebéd örömeivel. A közösségi szellem és az összefogás jelentősen erősödött a programok során. A második bécsi túrát már a terjesztők kezdeményezték, és először sikerült valamilyen közös cél érdekében pénzgyűjtést szervezni.

A kiemelt terjesztőkkel végzett munka során komoly, a csoportos szociális munkával összefüggő szakmai dilemmák merültek fel. Az EQUAL program megvalósítása során deklarált cél volt a terjesztők egymást támogató, önérték-érvényesítésre képes csoporttá szervezése. Ez a cél azonban az egyéni esetkezelési célok és a hajléktalanok társadalmán belül születő, visszahúzó erejű kapcsolatok ismeretében fontos szakmai dilemmákat vet fel, melyekkel a Fedél nélkül-stáb tagjai rendszeresen foglalkoztak. Sokszor tapasztalható a hajléktalanokkal folytatott szociális munka során, hogy a fedél nélküliek társadalmán belül szövődő kapcsolatok csapdává válhatnak, s visszahúzó erejük épp akkor nyilvánulhat meg leginkább, amikor valamelyik kliens élete jobbra fordulhatna. (Breitner 1999: 87) Így a csoporthatások és az egyéni esetkezelés hatásai ellentétesek lehetnek. E dilemmát a Fedél nélkül szociális munkásai a speciális csoportcélok megjelölésével, s a folyamatokat illetően a saját kontroll jellegű munkájukkal igyekeztek megoldani. Emellett megkönnyítette az esetkezelés és csoportmunka között feszülő ellentmondás feloldását, ha kimondták, megnevezték a legalapvetőbb elvi álláspontokat, hogy ti. a Fedél nélkül hivatalos árusítása nincs kifejezetten a hajléktalan státushoz kötve, és ha rendeződnek az érintett lakhatási körülményei, akkor sem fogják megfosztani őt a lap terjesztésének lehetőségétől, sőt. Alapvető célként fogalmazódott meg, hogy az életkörülményeik rendezésére képes kliensek követendő példát nyújtsanak a csoport többi tagja számára.

A jelen

Az EQUAL program lezárulásával a Fedél nélkül munkatársai anyagi eszközökben és létszámban megfogyatkozva²¹ próbálják továbbvinni a megkezdett pozitív folyamatokat, ápolni a hajléktalan művészek alkotókedvét, segíteni a szinte a Fedél nélkül gyermekének számító „Vagyunk” Otthontalan Művészek Önszervező Egyesületét, biztosítani a terjesztőknek az egyéni és csoportos szociális munkát, népszerűsíteni a Fedél nélkül-t, bejárnatni az új arculatot, növelni a példányszámot. A feladat szinte a lehetetlennel határos, az önkéntesek, támogatók segítsége nélkül nem is lenne megvalósítható. A szociális munkások jelentős sikereket könyvelhetnek el a lapba író, rajzoló, azt terjesztő hajléktalan emberek bevonása terén, az újság megjelenésével és árusításával kapcsolatos napi feladatokat illetően. Hajléktalan emberek ma már rendszeresen végeznek a Fedél nélkül keretében helyszíni ellenőrzést, adnak ügyeletet a Fedél nélkül szerkesztőségében, vesznek részt a lap szétosztásában, a terjesztők között, de bevonhatók a beteg terjesztők ápolásába, látogatásába is, ami az

²¹ Az újságnak jelenleg két szociális munkás munkatársa van, mindketten részmunkaidőben dolgoznak.

újságot működtető szociális munkások számára komoly segítséget és jól-
eső sikert is jelent. A továbbra is működő csoportfoglalkozásokon, a Ter-
jesztői Gyűlésen és a Kiemelt Terjesztők Klubjában is megvannak az ál-
landó résztvevők, ki-ki megtalálta a maga szerepét, feladatát. A munka
folyik tovább, sok a terv, az ötlet. A lelkesedés a régi, s bár az anyagi
lehetőségek (hazánkban sajnos megszokott) szűkössége a Fedél nélkül
számára is problémákat jelent, a munkatársak folyamatosan keresik a
lehetőségeket: pályázatokat írnak, marketing-tanácsadót vonnak be az ar-
culatépítési folyamatba, minden lehetséges fórumon próbálják megszólí-
tani lakosságot, a vásárlókat. Akik azzal tudnak segíteni, hogy megvá-
sárolnak egy-egy Fedél nélkül-t.

Irodalom

- Bényei Zoltán – Gurály Zoltán – Győri Péter – Mezei György, 2000: Tíz év után.
Gyorsjelentés a fővárosi hajléktalanokról – 1999. *Esély*, 2000/1. 62–95.
- Breitner Péter, 1999: A hajléktalanná válás lépcsőfokai. *Esély*, 1999/1. 84–108.
- Gurály Zoltán – Győri Péter – Mezei György – Pelle József, 2002: A margó szélén.
Hajléktalan emberek Budapesten a századforduló éveiben (1999–2000–2001). *Esély*,
2002/3. 30–54.
- Győri Péter, 2003: „Hajléktalanok Menhelye Egylet” – Az első fővárosi hajléktalan-
ügyi kezdeményezés, Budapest: Menhely Alapítvány és Budapesti Módszertani
Szociális Központ és Intézményei
- Győri Péter – Sass Lajos, 2003: A Népszálló története, Budapest: Menhely Alapítvány
és Budapesti Módszertani Szociális Központ és Intézményei
- Kancsalics Eszter 2007: A non-profit szektor társadalmi célú kommunikációjának jel-
lemzői, lehetőségei, különös tekintettel a Menhely Alapítványra. Budapesti
Corvinus Egyetem Gazdálkodástudományi Kar Marketing és Média Intézet. Szak-
dolgozat. Kézirat.
- Kovács Ivetta, 2008: „Élj meg Fedél nélkül!” A Fedél nélkül – Hajléktalanok lapja két
és fél éve az EQUAL programban. Eötvös Loránd Tudományegyetem Társadalom-
tudományi Kar. Szakdolgozat. Kézirat.
- Kovács Ivetta interjúja Kepe Róberttel, a Fedél nélkül vezetőjével. 2008. március 18.
Kézirat.
- Pik Katalin, 1994: A hajléktalanokról. Mit kell tudnia egy szociális munkásnak ahhoz,
hogy a hajléktalanokkal dolgozni tudjon. Kandidátusi disszertáció. Kézirat.
- Váczi Borbála interjúja Kepe Róberttel, a Fedél nélkül vezetőjével. 2008. január 23.
Kézirat.

KOCSIS ATTILA

Szociálpolitikai gondolkodás és gyakorlat Magyarországon a két világháború között

(Egresi Katalin: Szociálpolitika Magyarországon – Nézetek,
programok és törvények 1919–1939. Napvilág Kiadó,
Budapest, 2008)

A szociálpolitikai nézetek sokszínűsége

A magyarországi szociálpolitika történetét feldolgozó szakirodalom továbbra is igen gyér, ráadásul évtizedek óta rendkívül lassan gyarapszik. Egyes folyóiratok ugyan időről időre közölnek különböző részterületekkel foglalkozó tanulmányokat, de nagyon ritkán jelennek meg a témát érintő hosszabb könyvek. Most mégis egy ilyen ritka pillanatnak lehetünk tanúi, ugyanis idén látott napvilágot Egresi Katalin monográfiája, mely a szerző korábbi doktori disszertációjára épül és a két világháború közötti magyarországi szociálpolitikát mutatja be, illetve elemzi.

A könyv nem csupán az állami szociális intézkedéseket tárgyalja. Nagy súllyal szerepel benne a korszak szociálpolitikai gondolkodásának ismertetése is. Az 1920-as években a szociális kérdésekkel kapcsolatos állásfoglalásokat tekintve meghatározó szerepük volt a különböző konzervatív politikai, szellemi irányzatoknak. Ezek közös eredője az individualizmus, a szabad versenyre alapozott kapitalista gazdaság bírálata és a szocializmus elutasítása volt, emellett pedig gyakran hangsúlyozták a család, az egyház, a nemzet és az állam kiemelt szerepét a szociális problémák orvoslásában. A konkrét szociálpolitikai intézkedésekre vonatkozó elképzeléseik azonban igen széles skálán mozogtak. A spektrum a keresztényszocialista vagy éppen protestáns alapokon kifejtett, törvényes munkásvédelemtől, átfogó iparpolitikától, a munkanélküliség, a bűnözés, a női- és gyermekmunka elleni programoktól egészen a Gömbös vezette Fajvédő Párt által a „magyar faj” védelmében szorgalmazott közegészségügyi intézkedésekig, az egyke-rendszer és az alkoholizmus elleni fellépésig, illetve az olasz fasizmus hatását tükröző, korporatista elképzelésekig terjedt.

A konzervatív politikai irányzatok mellett liberális és szociálliberális szociálpolitikai nézetek is megjelentek a korszakban. Ezek a társadalmi problémák kezelése terén elsősorban az állami szerepvállalás szükségességét hangsúlyozták. Úgy érveltek, hogy a kapitalizmus működéséből adódó társadalmi egyenlőtlenségek mérsékléséhez, a tőke és munka közötti ellentét enyhítéséhez, végső soron pedig a társadalmi béke megteremtéséhez állami beavatkozásra van szükség. Azt remélték, hogy a gazdasági folyamatok szabályozása révén mindenki számára biztosítható

lesz a megélhetés, sőt, a társadalmi igazságosság is előmozdítható ezen a módon. Írásaikban tehát fontos szerepet kapott a szociális jogok kiterjesztésének követelése. Az önálló szociálpolitikai koncepcióval rendelkező Magyarországi Szociáldemokrata Párt szintén az állam szociális tevékenységének fokozása mellett szállt síkra – pl. munkásbiztosítást, az életkörülmények javítását követelte – és kiemelte, hogy ennek a politikai szabadságjogok kiterjesztésével kell együtt járnia.

A könyv külön fejezetben foglalkozik az 1929–1933 közötti gazdasági világválság nyomán átalakuló szociálpolitikai gondolkodással. Rámutat arra, hogy a válság gazdasági, politikai és társadalmi hatásai bizonyos hangsúlyeltolódásokat eredményeztek valamennyi említett politikai, szellemi irányzat szociálpolitikával kapcsolatos érvelésében. Így például, felerősödtek a gazdasági folyamatok állami szabályozását követelő hangok, melyek a fasizmussal szimpatizáló konzervatív körökben a hivatásrendi államról szóló különböző elképzelések propagálásában jutottak kifejezésre. Bár magát a korporatizmust elvetették, de a protestáns felekezetek által kifejtett szociálpolitikai elképzelésekben is megjelent a magántulajdon korlátozásának gondolata, illetve a korábbinál hangsúlyosabbá vált a gazdasági érdekek elsődlegességének bírálata. A szociálliberálisok szintén a piaci erők szabályozása mellett érveltek, ugyanakkor az egyéni szabadságjogok megőrzésének fontosságát is hangsúlyozták. Az MSZDP politikusai a gazdasági világválság körülményei között a munkafeltételek javítását követelték, és hangsúlyozták, hogy az állam fokozottabb szociális szerepvállalásával a kapitalizmus egy új szakasza veszi kezdetét.

A korszak szociálpolitikai gondolkodásának új színfoltját jelentette a népi írók mozgalma, melynek létrejöttében komoly szerepet játszott a földkérdés megoldatlansága és a mezőgazdasági szociálpolitika hiánya. A számtalan irányzatot felölelő mozgalom a vidéki Magyarország tanulmányozásából kiindulva többek között a népművelés, a földosztás és az infrastruktúra fejlesztése mellett érvelt, valamint a mezőgazdasági népesség politikai szabadságjogai biztosításának követelését is zászlajára tűzte.

Szociálpolitika a változó gazdasági környezetben

Az általános áttekintést követően a könyv második része a szociálpolitika egyes részterületeinek korabeli fejleményeit tekinti át a munkabérek, az életszínvonalat érintő döntésektől, a társadalombiztosítás, a gyermekvédelem és egészségügy területétől a lakáskérdésen át egészen a mezőgazdasági szociálpolitikáig. A politikai pártok, tudományos társaságok által megfogalmazott javaslatokat, a kormányok által hozott intézkedéseket veszi sorra a meghatározó gazdasági és társadalmi folyamatokkal, az egyes intézkedések célcsoportjainak életkörülményeivel összefüggésben.

Az első világháborút követően a gazdaság teljesítőképességének visszaesése, a magas infláció, a növekvő munkanélküliség hatására csökkentek a munkabérek és általában a lakosság életszínvonala. Az említett gazdasági és társadalmi folyamatok bemutatása mellett a szerző ismerteti, hogy ezekre válaszul milyen gazdaság- és szociálpolitikai lépéseket

sürgettek a különböző pártok, illetve, hogy a kormányok milyen intézkedéseket tettek az infláció megfékezésére, a költségvetés rendbetételére, a gazdaság stabilizálására, az életszínvonal csökkenésének ellensúlyozására. A későbbiekben a gazdasági világválság hatására bekövetkező jelentős életszínvonal-csökkenést a munkanélküliség gyors növekedése tette, melyek újfent a szociális problémák elemzésére és különböző megoldási javaslatok kidolgozására sarkallták a politika és közélet szereplőit. Ebben a helyzetben született meg például az egri norma, de ugyancsak a válság idézte elő, hogy egyes iparágakban bevezették a nyolcórás munkaidőt, meghatározták a minimálbért, majd az egész országra kiterjedően kötelezővé tették az egri normát.

Az állandóan jelenlevő gazdasági és társadalmi problémák azt eredményezték, hogy az állam egyéb területeken is fokozta szociálpolitikai tevékenységét. Az 1920-as évek elejétől kezdve több politikai erő is a társadalombiztosítás kiterjesztése mellett érvelt, azonban erre csak fokozatosan és igen lassú ütemben került sor. Először kizárólag a bányatörvény alá eső üzemekben és az ezekkel kapcsolatos ipari üzemekben dolgozók, valamint családtagjaik nyugdírbiztosításáról rendelkeztek. Az igazi áttörés az 1927-es évtől kezdődött: ekkor a kötelező betegség- és balesetbiztosításról szóló törvényt fogadtak el, majd egy évre rá az öregség, rokkantság, az özvegység és az árvaság esetére szóló biztosítást vezettek be, illetve számos nemzetközi munkaügyi egyezményt ratifikáltak. 1936-ban a gazdatisztek öregségi, rokkantsági, haláleseti kötelező biztosításáról, két évvel később pedig a mezőgazdasági munkavállalók öregségi biztosításáról rendelkezett a kormány.

A gyermekvédelem és egészségügy, valamint a lakáspolitikai területén is nőtt az állami szerepvállalás. Többek között törvényileg szabályozták a gyermekek, fiatalok és nők foglalkoztatásának egyes feltételeit, megszervezték az Országos Közegészségügyi Intézetet, népiskolai programot indítottak, az úgynevezett produktív szociálpolitika jegyében pedig létrehozták az Országos Népi és Családvédelmi Alapot. A korszakban komoly problémát jelentő lakáshiány mérséklése céljából támogatták a lakásépítést.

A szintén akut problémaként jelentkező agrárkérdés azonban a Nagyatádi-féle földreform, a mezőgazdasági népesség szociális problémáival foglalkozó szakemberek, politikai mozgalmak igyekezete, a különböző pártok által kidolgozott agrárprogramok ellenére mindvégig megoldatlan maradt.

A könyv érdeme, hogy a szociálpolitika említett részterületein meghozott kormányzati intézkedéseket, valamint az ezek kapcsán lezajlott szakmai vitákat az aktuális gazdasági és társadalmi folyamatokkal összefüggésben tárgyalja, melyekről számos adatot is közöl. A korszak valamennyi jelentős társadalmi problémáját és az ezekre adott állami válaszokat is kellő részletességgel tárgyalja. Ilyen módon a bemutatott szociálpolitikai nézetek és a konkrét intézkedések az adott szociális problémák fényében értékelhetők.

Vannak azonban olyan részei is a monográfiának, ahol éppen ez a fajta aprólékosság jelenti a problémát. Ilyen a könyv első két fejezete. A különböző politikai, szellemi irányzatok szociálpolitikai nézeteinek is-

mertetése során az egyes szerzők mondandójának kivonatolása helyett talán szerencsésebb lett volna a meghatározó irányzatok érvelésének lényegét röviden összefoglalni és az elemzést néhány jól kiválasztott idézettel érzékletessé tenni. Így ugyanis a korabeli dokumentumokból vett, egymás után sorjázó információk tömege úgy zúdul rá az olvasóra, hogy szinte hegyként betemeti.

SIMONIK PÉTER

A szegényháztól a produktív szociálpolitikáig

(Nyilas Mihály, szerk.: Szociálpolitika-történeti
szöveggyűjtemény, ELTE-TÁTK Szociális Munka és
Szociálpolitikai Tanszék – Hilscher Rezső Szociálpolitikai
Egyesület, Budapest 2008. A Szociális Szakképzés Könyvtára
– Társadalomtörténeti Olvasókönyvek, 476 p.)

A szociális szakma régi adósságát törlesztette az ELTE Szociális Munka és Szociálpolitika Tanszéke és a Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, amikor az elmúlt esztendőben egy szociálpolitika-történeti szöveggyűjtemény kiadására vállalkozott.

A közel félezer oldal terjedelmű, Nyilas Mihály szerkesztette kiadvány a Szociális Szakképzés Könyvtára című sorozat legújabb köteteként látta meg a napvilágot. A könyv szerkesztőjének és kiadójának elsődleges szándéka az volt, hogy a hazai szociális felsőoktatás intézményeibe járó hallgatók és a téma iránt érdeklődő olvasók számára egybegyűjtse a magyar és a nemzetközi szociálpolitika történetének legfontosabb forrásait. A kiválasztott dokumentumok a kiegyezést követő időszak magyar és a XVII. századtól kialakuló állami szociálpolitika nemzetközi históriájának legjelentősebb fordulópontjaihoz kapcsolódnak.

A szociálpolitika történet nemzetközi forrásait felvonultató első fejezet legelső dokumentuma I. Erzsébet 1601-es szegénytörvénye. A zárt szegénygondozás kereteit meghatározó jogszabályt a németországi Elberfeld város szegényügyi szabályzata követi. A magyar egri normás szegénygondozás számára is mintaként szolgáló német modellt a nyílt szegénygondozás egyik legtipikusabb példájának tekinthető. Az angol és a német rendszerek bemutatása után Pálos Károly „Szegénység, szegénygondozás” című munkájának a külföldi hatósági szegénygondozásról szóló fejezete következik. A szerző a francia, az olasz, a német, az osztrák, valamint más kisebb európai országok szegénygondozási rendszereinek áttekintése mellett az Erzsébet-féle angol szegénytörvény utóéletével is foglalkozik.

Marcel van der Linden a munkás önszegélyező egyletek létrejöttének okait, működésük jellegzetességeit, valamint az államhoz fűződő kapcsolatát vizsgáló tanulmányának beemelése két okból is újszerűnek mondható. Linden azon szerzők közé tartozik (rajta kívül még kettőt találunk a szöveggyűjteményben), akik 1945 után keletkezett publikációjukkal kerültek a kötetbe. Mindez némiképp ellentmond annak az előszóban is deklarált szerkesztői szándéknak, amely szerint a szemelvények közé elsősorban a nehezebben hozzáférhető források kerültek. Másrészt viszont ez az írás teljes mértékben alkalmas arra, hogy az önszegélyező egyletek

működési mechanizmusait vizsgálva rámutasson az államilag szervezett kötelező biztosítás bevezetésének szükségességére. A munkásosztály megjelenésével és megerősödésével párhuzamosan a szociális gondoskodás alanyai („érdemes szegények”) közé egy újabb csoport is bekerült: a munkát vállaló, de munkabéréből megélni (takarékoskodni) nem tudó munkásoké. A XIX. század második felében már világosan látszik, hogy a bérmunkás léttel együtt járó kockázatokkal (pl. betegség, baleset, öregség stb.) szembeni védelmet csak a társadalombiztosítási rendszer kiépítése jelentheti.

A keresztényszocializmus egyik legjelentősebb hazai képviselője, Mihelics Vid 1943-ban megjelent könyvének két fejezete, valamint Guy Perrin 1983-ban publikált tanulmánya révén betekintést nyerhetünk a társadalombiztosítás angol és német modelljének fejlődéstörténetébe. A nemzetközi dokumentumok sorát XIII. Leó pápa, 1891-ben kibocsátott, *Rerum Novarum* kezdetű enciklikája zárja. A munkások helyzetével, az állam és az egyház viszonyával, a liberalizmus és a szocializmus eszméjének elterjedésével, valamint a munkáskérdés rendezésének lehetséges módjaival foglalkozó apostoli körlevél a későbbiekben – a legtöbb országban – hivatkozási alapul szolgált a különböző munkásvédelmi intézkedések előkészítésekor. (A katolikus egyház e téren kifejtett törekvéseit, illetve ezek eredményességét talán jobban megérthettük volna, ha a válogatásban XI. Pius pápa 1931-ben kiadott *Quadragesimo Anno* kezdetű enciklikája is helyet kapott volna.)

A szöveggyűjtemény második fejezete a magyar szociálpolitika elméleti és gyakorlati kérdéseivel foglalkozik négy tematikus egységben (elméleti szociálpolitika, munkásügy, mezőgazdaság - szociálpolitika - népegészségügy, szociális közigazgatás). A szerzők között a két világháború közötti időszak legjelentősebb szociálpolitikuskainak nevét is megtaláljuk (pl. Heller Farkas, Kovrig Béla, Esztergár Lajos, Magyary Zoltán, Johan Béla), bár hozzá kell tennünk, hogy pl. Hilscher Rezső hiányzik a sorból.

Az elméleti kérdésekkel foglalkozó alfejezetben Heller Farkas, a korszak neves közgazdásza definíciós kísérletében a szociálpolitikát a gazdaságpolitika részének tekinti és meghatározása szerint a szociálpolitika az erkölcsi igényt jogigénnyé átfordító kiterjedt állami szerepvállalást jelent. Esztergár Lajos szerint a szociális közigazgatás alapvető célja, hogy a társadalmi együttélés zavartalanságát biztosítsa, Magyary Zoltán viszont ugyanezt az állam szerepkörének átalakulásából vezeti le. Pálos Károly írásában az elberfeldi mintára, Eger városában megszervezett, majd 1936-tól Magyar Normaként az ország városaiban is bevezetett szegénygondozási rendszert mutatja be. Az őt követő Esztergár Lajos pedig a hatósági szegénysegélyezés egyik leggyorsabban fejlődő formáját, az ínségakciót teszi vizsgálatá tárgyává.

A munkáskérdés megoldására irányuló állami politika intézményeit ismertető alfejezetet Keith Hitchins, a magyarországi önszegélyező egyletek történetét feldolgozó tanulmánya nyitja meg. Az egyletek létesítésének körülményeiről, szervezeti felépítésükről és az államhoz való viszonyokról szóló írás jól bevezeti Kovrig Bélának, az Országos Társadalombiztosítási Intézet igazgatójának ismertetőjét a magyar társadalombiztosítási rendszerről. Tichy Kálmán, Magasházy Béla és Bikkal Dénes mun-

KÖNYVEKRŐL, FOLYÓIRATOKRÓL

káikban az ipari szociálpolitika egyes kérdéseit (pl. minimálbér, munkaidő, családi pótlék) vizsgálják meg. Az alfejezet utolsó tanulmányát Gortvay György a törvényes munkásvédelem tudományos és gyakorlati központjának (a Társadalom-egészségügyi Múzeum) igazgatója írta a vezetése alatt álló intézmény céljairól és működéséről.

A mezőgazdaságról, a népegészségügyről és a családvédelemről szóló, harmadik alfejezetben négy szerzőnek a szociálpolitikával határos területet érintő tanulmányai olvashatók. A hazai agrárium helyzetét elemző írásában Kerék Mihály a földkérdés és a szociálpolitika kapcsolatát vizsgálja. Dr. Czettler Jenő munkájában a falusi szegénygondozás intézményeinek ismertetését olvashatjuk. Johan Béla az Országos Közegészségügyi Intézet alapítója, későbbi belügyi államtitkár a magyar közegészségügyi rendszer kiépítésében jelentős szerepet vállaló Zöldkeresztes mozgalom munkájába nyújt betekintést.

Somogyi Ferenc, az Országos Szociális Felügyelőség vezetője, tanulmányában a produktív szociálpolitikához kapcsolódó Országos Nép- és Családvédelmi Alap létesítésének előzményeit, szervezeti felépítését és működését mutatja be. A negyedik alfejezet a szociális közigazgatás rendszerébe nyújt betekintést. Schuler Dezső a budapesti szociális ellátórendszer ismertetésén keresztül próbál meg képet adni a korszak helyi szociálpolitikájáról (szereplőiről, intézményeiről és a működésével kapcsolatos problémákról).

A szociálpolitika-történeti szöveggyűjtemény közreadása több szempontból is sikeres vállalkozásnak tűnhet. Általános tapasztalat, hogy a szociális felsőoktatásban már évek óta komoly gondot jelent, hogy bizonyos kurzusok anyaga könyv vagy jegyzet formájában nem elérhető. Különösen nehéz helyzetben vannak a történeti tárgyat hallgatók és oktatók, mivel a feldolgozandó 1945 előtti források többsége közkönyvtárakban nehezen vagy egyáltalán nem hozzáférhető. Jelen kötet kiadásával ez utóbbi problémát némiképp sikerült enyhíteni, de ugyanakkor továbbra is szükségét érezzük annak, hogy a közeljövőben egy, az eddigi kutatási eredményeket összegző szociálpolitika-történeti tankönyv is elkészüljön.

Abstracts

Szelewa, Dorota and Polakowski, Michal P.: Who cares? Changing patterns of childcare in Central and Eastern Europe

This article compares childcare provisions in the new member countries of the EU. It takes into account two pillars of childcare policy: publicly provided childcare services and parental leave provisions. In the analysis, the fuzzy set ideal types approach is utilized. In contrast to the studies conducted so far, this article stops treating the region of Central and Eastern Europe as a monolith and demonstrates the existence of cross-country *variation* of childcare policies within the region. Furthermore, the difference is systematized by identifying four clusters of childcare policy. These are: *explicit familism*, *implicit familism*, *female mobilizing* and *comprehensive support* types. The countries are clustered as follows: the Czech Republic, Slovakia and Slovenia in the explicit familism policy model; Estonia and Latvia in the female mobilizing type policy; Lithuania and Hungary pursuing the childcare policies typical of the comprehensive support model; and finally the childcare policy in Poland resembles characteristics of the implicit familism model.

Cerami, Alfio: Central Europe in Transition: Emerging Models of Welfare and Social Assistance

This paper discusses the emergence of a new model of welfare and social assistance in Central and Eastern Europe. It starts by briefly summarizing the most recent social policy developments occurring in Bulgaria, Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Poland, Slovakia and Slovenia and continues investigating the most urgent reform challenges and adaptational strategies. As argued elsewhere (see Cerami 2006a), the main argument of the paper is that CEECs are moving towards a new world of welfare capitalism, which combines old with new social policy characteristics. A special emphasis in this paper is, however, given to the systems of social assistance, since these represent the last public policy instrument to prevent citizens to fall into extreme poverty. As it will be argued, social assistance schemes did not only play a crucial role in the process of democratic transition cushioning the negative effects of the economic transformation, but they also represent important sources of democratic engineering providing legitimacy to the newly established market-oriented order. A substantial reconsideration in the social policy logic behind their establishment is, however, urgently required.

Daly, Mary: Whither EU Social Policy? An Account and Assessment of Developments in the Lisbon Social Inclusion Process

The study of EU social policy highlights a number of issues especially well, among them the unfolding institutionalisation of a social field in EU politics and policy, and the changing nature of economic and social governance in Europe. This article examines recent EU social policy, following the course of the Lisbon strategy since it got underway in 2000. Focusing on the social inclusion process, the aim is to identify development over time, to review progress critically and to offer some explanation for events. Analysis is centred on an interrogation of the social policy model and the cognitive aspects of the process, especially as they are to be seen in the production of national policy plans and the responses to these on the part of different EU actors. A conclusion drawn is that, while social exclusion has provided an innovative focus within an EU context, the process as a whole is timid

and key elements are weak. This is a spur to further analysis and so the article goes on to identify limitations in terms of design, rationale, and the place of the social inclusion OpenMethod of Coordination (OMC) the revised Lisbon Strategy. In effect, the conditions necessary to realise the new method and social vision are not in place. A key conclusion is that with survival under threat, the need to continually reinvent itself may actually be the death knell of the social process.

Soós, Zsolt: After the Reform. Effects of the „Small region public service reform“ on the social service system of Tét small region

The objective of the study was to analyse whether the regional administrative reform initiated by the government in 2004, proved to be a suitable measure to solve the problems of the public – especially of the social – services in the Tét small-region. The idea of the reform was based on Western European models; however the implementation was significantly different in Hungary due to the adverse budgetary situation and the polarized political structure. This research intended to reveal, whether the financial incentives applied to promote the cooperation of the service providers alleviated the service deficiencies, cut back the high specific costs resulted from the under-utilisation of the capacities, reduced the inequalities in the access to the services and moderated the exclusion of some groups of the population living in smaller settlements. Another aim was to explore if the experiences of the small-region analysed in detail are unique or they characterise other small-regions as well.

Kovács, Ivetta: „Survive Without Shelter!“ The 15 Years of the Street Paper Without Shelter“

The study is based on the author’s thesis in Social Work that was submitted to the Social Work and Social Policy Department at Eötvös Loránd University in the spring of 2008 with a similar title. The study aims at introducing the creation and operation of the first Hungarian street paper, *Without Shelter*, to the greater public. Apart from providing a deeper glimpse into the life of the paper, the study also shows the supportive work of social workers responsible for running it – their difficulties as well as their achievements. This is carried out by analysing the realization of a concrete EU funded project, at the same time offering lessons learnt to social services and social workers planning to undertake similar opportunities in the European context.

esély

2009/1

Social Policy Journal

CONTENTS

STUDIES

- 3 **Szelewa, Dorota and Polakowski, Michal P.:** Who cares?
Changing patterns of childcare in Central and Eastern Europe
- 28 **Cerami, Alfio:** Central Europe in Transition: Emerging
Models of Welfare and Social Assistance

EUROPEAN UNION

- 51 **Daly, Mary:** Whither EU Social Policy? An Account and
Assessment of Developments in the Lisbon Social Inclusion
Process

HUNGARIAN REALITY

- 71 **Soós, Zsolt:** After the Reform. Effects of the „Small region
public service reform” on the social service system of
Tét small region

SOCIAL WORK

- 101 **Kovács, Ivetta:** „Survive Without Shelter!” The 15 Years
of the Street Paper „Without Shelter”

REVIEW

- 120 **Kocsis, Attila:** Ideas and practice of social policy
in Hungary between the two world wars
- 124 **Simonik, Péter:** From poorhouse to productive social policy
- 127 Abstracts