

# *esély*

**2013/3** *Társadalom- és szociálpolitikai folyóirat*

## TARTALOM

### TANULMÁNY

- 3 **Kelemen Melinda:** A háztartási alkalmazottak foglalkoztatásának kérdései Magyarországon – a láthatatlan munkaerő
- 25 **Kártyás Gábor:** Csorba kiegyenlítés: a kölcsönzött munkavállalók egyenlő bánásmódhoz való joga az új munka törvénykönyve után

### MAGYAR VALÓSÁG

- 48 **Rácz Andrea:** Innovativitás és rendszerszerűség a szociális és gyermekvédelmi területen működő civil szervezetek szemléletében

### MŰHELY

- 66 **Krémer Balázs:** Idős? Gondozás? Miről beszélünk?

### RECENZIO

- 113 **Szépe András:** Politika a szociológia tükrében: huszonhárom év társadalmpolitikai mérlege. (Ferge Zsuzsa: Vágányok és vakvágányok a társadalmpolitikában)
- 118 **Németh Zoltánné Lőrincz Zsuzsa:** Kirekesztés a rendszerváltás utáni Magyarországon. (Ladányi János: Leselejtezettek – A kirekesztett népesség társadalom- és térszerkezeti elhelyezkedésének átalakulása Magyarországon a piacgazdasági átmenet időszakában)

123 Abstracts

125 Contents

KELEMEN MELINDA

## A háztartási alkalmazottak foglalkoztatásának kérdései Magyarországon – a láthatatlan munkaerő<sup>1</sup>

A háztartások számára végzett szolgáltatásokat (háztartási munkát) túlnyomórészt feketepiaci keretek között adják-ve-szik, nemcsak Magyarországon, de Európa sok, más országá-ban is. Annak ellenére, hogy az Európai Bizottság célul tűzte ki a szektor fejlesztését, és jó, külföldi gyakorlatok is léteznek ezen a területen, Magyarországon a szektor szabályozására tett kísérletként a szakpolitikai intézkedések egyelőre csak egy jóval általánosabb szinten, a feketemunka visszaszorítá-sára tett intézkedések keretében jelennek meg (alkalmi mun-kavállalói könyv, egyszerűsített foglalkoztatás). Annak érde-kében, hogy a szektort láthatóvá tegye, a kormány bevezette a háztartási alkalmazottak és foglalkoztatók kötelező regisztrációját. A számok egyelőre a szabályozás korlátozott sikerét mutatják. A háztartási alkalmazottak munkaszerződéssel, legális keretek között való foglalkoztatása egyébként is kér-dőjeles Magyarországon, mivel jelentősen megdrágítaná a szolgáltatást a háztartások számára, csökkentené az „alkal-mazott” bevételét, és jelentős anyagi terheket róna az állami költségvetésre. Így a szakpolitikai eszközök (szolgáltatási utalvány) bevezetését alapos mérlegelésnek kell megelőznie.

### Bevezetés

A tanulmány célja egy eddig Magyarországon szakpolitikailag és kutatási szempontból is elhanyagolt csoport, a fizetett háztartási alkalmazottak

<sup>1</sup> Köszönetemet fejezem ki az NGM, NMH és a KSH szakértőinek, akik lehetővé tették a tanulmányban közlé tett adatokhoz való hozzáférést, valamint Neumann Lászlónak és Simonyi Ágnesnek a kézirat áttekintéséért és a hozzáfűzött értékes megjegyzé-sekért.

helyzetének, valamint a témakör komplexitásának bemutatása.<sup>2</sup> A téma apropója, hogy az Európai Bizottság az Európa 2020 növekedési stratégiáján belül kiemelt figyelmet fordít a foglalkoztatási szint emelésére (cél a 20–64 évesek között a foglalkoztatási szint 75 százalékra növelése), és pedig olyan területek és szektorok ösztönzésével, amelyek vélhetőleg jelentős foglalkoztatás-bővítési potenciállal bírnak. Európa-szerte aktuális felvetés, hogy van-e a személyes és háztartási szolgáltatás „szektorában” potenciál, és ha igen, akkor a szektor fejlesztése milyen eszközökkel ösztönözhető, a különböző támogatási formák milyen terheket rónak a közfinanszírozásra, és vajon a legális foglalkoztatás javítja-e a szolgáltatások színvonalát. Gazdasági és foglalkoztatáspolitikai szempontból az egyik legnagyobb kihívás, hogy miképp szorítható vissza a szolgáltatások feketeipari igénybevétele, illetve a szektorban széleskörűen elterjedt illegális foglalkoztatás.

Szemben Franciaországgal, Belgiummal vagy Németországgal, ahol a háztartási alkalmazottak helyzetének rendezése, legális foglalkoztatásának támogatása, a szektor ösztönzése gazdaság- és szakpolitikai eszközökkel évtizedes múltra nyúlik vissza, Magyarországon a téma „árva gyermek”-nek számít, szakpolitikai diskurzusoknak nem képezi tárgyát és a gyakorlatban egy igen keskeny keresztmetszetre, az ún. cselédkérdésre, illetve a feketemunka kifehéritésének problémakörére szűkül le. Kutatási szempontból is gazdag lehetőségeket kínáló terep, mivel ha túllendülünk a feketemunka kifehéritésének kérdésén, akkor egy jóval szerteágazóbb és összetettebb problémakörbe ütközünk. Ismert, hogy a feketemunkának és a szolgáltatások számla nélküli megvásárlásának társadalmi elfogadottsága több okból is (a hazai viszonyok között leginkább a magas társadalombiztosítási és adóterhek miatt) igen magas. Ugyanakkor azonban amíg egy szektor főként illegális elemekből épül fel, addig „láthatatlan”, statisztikailag nem mérhető, tanulmányozható, illetve érdemben nem fejleszhető. Amint a foglalkoztatás láthatóvá és legálissá válik, úgy általában a foglalkoztatás tartalma is felértékelődik. A formális munkaviszonnyal számos előny jár – a munkavállalónak legális jövedelme van, társadalombiztosítási ellátásra jogosul, legális keretek között képezheti magát, érdekeit akár szervezett formában is érvényesítheti, és általában véve biztosabb helyet foglalhat el a társadalomban. Amennyiben a legális foglalkoztatás által a háztartási szféra mint foglalkoztató (kereslet) a nemzetgazdaság számára gazdasági értelemben véve láthatóvá növi ki magát, a szektor maga is fejleszhetővé válik, ami pedig

<sup>2</sup> A jelen írás alapjául elsősorban az eredetileg az Európai Bizottság két- vagy háromévesre tervezett, a háztartási alkalmazottak legális foglalkoztatását megcélzó stratégiájának az előkészítéséhez összeállított országtanulmány, valamint ugyanabban a projektben elkészített nemzetközi összehasonlító dokumentum szolgált. A tanulmányok célja a háztartások számára végzett nem ápolási-gondozási jellegű, fizetett szolgáltatásokról fellelhető kvantitatív jellegű információk lehető legszélesebb körben való összegyűjtése volt. A kutatási projekt mind a 27 európai uniós országot lefedte, ezek közül hét fókuszországról – többek között Magyarországról – részletesebb tanulmány is készült. Az összehasonlító nemzetközi tanulmány részben EU statisztikai adatok (EUSTAT adatok és NACE kódok) másodelemzésére épült, részben pedig az országtanulmányokban összegyűjtött adatokra és információra, amelynek minősége és értékelhetősége országonként változott.

számos következménnyel jár. Egyrészt ez által nemcsak a foglalkoztatás növelése érhető el, direktben, hanem az indirekt hatása is jelentős. Például a háztartási szolgáltatások bővített fejlesztése magába foglalhatja a szociális ellátórendszer infrastruktúra fejlesztését, aminek elsősorban a gyermek- és idősgondozás területén van jelentősége. Ennek további indirekt hatása, hogy lehetővé teszi, hogy a nő, aki infrastruktúra és így választási lehetőség hiányában egyébként otthon maradna e feladatok ellátására, a szolgáltatások igénybevételevel felszabaduló idejét egy jóval produktívabb feladatra, keresőmunkára fordítsa. De ilyen indirekt hatás lehet, hogy a munkanélküliből – akinek az ellátása az állami kasszát nagy mértékben terheli – aktív munkavállalóvá váló állampolgár a legális jövedelmét többletfogyasztásra költi, ezáltal a piacot ösztönzi. Tágabb értelemben véve végső soron a háztartási alkalmazottak legális foglalkoztatásának, illetve a háztartási szolgáltatásoknak a fejlesztése szerepet játszhat az európai idősödő társadalmak hamarosan egyik leginkább égető problémájának a kezelésében, vagyis abban, hogy miként lesz képes eltartani vagy gondozni az arányaiban növekvő inaktív korosztályokat az egyre zsugorodó aktív réteg. Tehát könnyen belátható, hogy a háztartási alkalmazottak foglalkoztatása elsősorban nem szociális kérdés, hanem sokkal komplexebb témakör, és kemény gazdasági vonatkozással bír.

Kutatási szempontból további, érdekes aspektusai lehetnek ezeknek a szolgáltatásoknak. A definíció már eleve problémás: egyáltalán mit értünk háztartási és személyi szolgáltatásokon, illetve mi alapján különböztetjük el ezeket? Nyitott kérdés az ápolási-gondozási jellegű szolgáltatások, illetve a mindennapi életvitelt segítő, ámde nem rászorultsági okból igényelt szolgáltatások egymástól való elhatárolhatósága. Közgazdasági szempontból nem mindegy, hogy milyen piaci modellekről beszélünk. Háztartási szolgáltatások esetében alapvetően két (piaci) szereplő van jelen: a háztartás mint kereslet, és az alkalmazott, adott esetben munkanélküli, aki a kínálatot képviseli mint egymással közvetlen, direkt kapcsolatban álló felek. Európában ez a modell az elterjedtebb, szemben a tripartid, vagyis háromoldalú modellel, ahol egy harmadik szereplő, gyakorlatilag egy közvetítő, a szolgáltató (állam) is belép a rendszerbe. Hogy a felek milyen kapcsolatban állnak egymással, szintén rendkívül érdekes kérdés. A foglalkoztatás tárgyalható az illegális és legális, formális és informális választóvonal mentén, azonban ennél is mélyebbre mehetünk: a legális foglalkoztatásnak is több lehetősége van. A felek különböző formában állhatnak közvetlenül vagy közvetett módon (szolgáltató cégen keresztül) kapcsolatban egymással. A foglalkoztatás lehet alkalmi vagy rendszeres, a felek köthetnek munkaszerződést egymással, vagy választhatják az alkalmi munkavállalás legális lehetőségeit.

Ebben a tanulmányban ezekre az aspektusokra részletesen nincs lehetőség kitérni, azonban hiánypótló és összefoglaló jelleggel, a rendelkezésünkre álló, meglehetősen szűkös adatok és információk tükrében kísérletet teszünk a szűk keresztmetszet, vagyis a hazai háztartási alkalmazottak foglalkoztatásának bemutatására, valamint kitérünk a fekete-foglalkoztatás főbb jellemzőinek és nemzetközi példák bemutatására is. A tanulmány remélhetőleg több olyan kérdést is felvet, amely kiindulópontot adhat a jövőbeli, a hazai háztartási alkalmazottak helyzetét a téma komplexitásának tükrében mélyebben feltáró kutatásokhoz. Az

ilyen kutatások eredményeire alapozva már átgondolt és összehangolt szakpolitikai lépéseket lehet meghozni, amelyek végső soron nemcsak a háztartásban alkalmazott feketemunka legalább részleges kifehérítéséhez és a foglalkoztatottsági szint növeléséhez, hanem hosszú távon ennél jóval komplexebb problémakör kezeléséhez vezetnek.

### Definíciós kérdések

A „háztartási munka és szolgáltatások” kifejezés európai és magyar viszonylatban is sokféle tevékenység meglehetősen széles és változatos körét fedi le, ami nemcsak a hazai kutatást, hanem a nemzetközi összehasonlítást is megnehezíti.<sup>3</sup> Az Európai Bizottság munkaanyagában<sup>4</sup> a háztartási szolgáltatás olyan tevékenység, „amely hozzájárul a jóléthez az egyének és családok otthonában”. Ide tartozik a gyermekgondozás, az idősek és fogyatékossgal élők tartós ápolása-gondozása, takarítás, házi korrepetálás, otthoni barkácsolási munkák, kertészkedés, információtechnológia szolgáltatások és hasonló munkák. Ezzel szemben az ILO<sup>5</sup> 2011. évi C189 sz. egyezménye<sup>6</sup> a háztartási munkát egy jóval tágabb körben fogalmazza meg: „egy vagy több család háztartásában végzett munka”. Az európai megfogalmazással szemben ebbe a definícióba nem tartoznak bele a csupán alkalmi jelleggel végzett tevékenységek, mint például az alkalmi gyerekefelvigyázás, viszont az európai megfogalmazáshoz hasonlóan nem különíti el az ápolási-gondozási jellegű tevékenységeket.

De miért is fontos az ápolási-gondozási és nem ápolási-gondozási tevékenységkört legalább részben külön kezelni, még ha a gyakorlatban oly gyakran problémás is a megkülönböztetésük? Az elkülönítés egyrészt szakpolitikailag fontos, mivel a tevékenységek ösztönzése más jellegű beavatkozásokat, eszközöket és forrásokat igényel. Másrészt finanszírozási szempontból is lényeges. Nem mindegy, hogy mit, miért és hogyan támogatnak az állam, illetve indirekten az Európai Unió tag-államai. A szektor ösztönzése, a foglalkoztatás növelése különböző kedvezményekkel (adókedvezmény) elsősorban gazdasági kérdés, európai szinten is relevanciával bír, míg a rászorultsági szempontok szerinti támogatás (például utalványrendszer) szociális és elsősorban nemzet-

<sup>3</sup> Például Svédországban és Finnországban a felújítási munkákat is a háztartási szolgáltatásokhoz sorolják, Franciaországban nem különítik el az ápolási-gondozási jellegű szolgáltatásokat, Belgiumban pedig kizárólag a nem ápolási-gondozási jellegű szolgáltatások tartoznak a háztartási munka fogalomkörébe.

<sup>4</sup> A Bizottság munkaanyaga a személyi és háztartási szolgáltatásokban rejlő foglalkoztatásbővítési lehetőségekről (Commission staff working document on exploiting the employment potential of the personal and household services), Strasbourg, 18. 4. 2012, SWD(2012) 95 final (4. oldal)

<sup>5</sup> Nemzetközi Munkaügyi Szervezet

<sup>6</sup> Az egyezmény 2013. szeptember 5-én fog hatályba lépni, sok más országhoz hasonlóan Magyarország még nem ratifikálta azt. Az egyezmény szerint munkaszerződés keretében más számára végzett háztartási munka: lakás takarítása, mosás-mosogatás, vasalás, főzés, biztonsági őrzés, kertgondozás, sofőrködés, gyermekek felügyelete, otthoni gondozás, otthoni ápolás, háziállat gondozás, házvezetés.

állami kompetencia. A szociális és gazdasági érdek azonban gyakran nem egyezik, bár vannak úgynevezett közérdekű szociális szolgáltatások (ilyen az idős- vagy gyermekgondozás), amiket az állam támogat, mert a közbenjárása nélkül csak egy igen szűk, tehetős réteg lenne képes megfizetni a piaci szolgáltatásokat. Ezek azonban gazdasági értelemben véve nem piaci szolgáltatások (tehát nem vonatkozhat rájuk a szolgáltatások szabad áramlásának európai alapelve), és gyakorlatilag csak az adott ország rendszerébe illeszthetőek be. Az Európai Bizottság a szociális kohézió elősegítése érdekében a gyermekekkel és idősekkel kapcsolatos szolgáltatások, ellátások és egyéb kapcsolódó szolgáltatások terén már évekkkel ezelőtt európai konzultációt kezdett, aminek eredményeként 2009-ben egy átfogó tanulmányt publikáltak,<sup>7</sup> azonban a szociális ellátások és támogatásuk, állami finanszírozásuk egyelőre egy-egy adott ország belügye maradt.

### **Külföldi példák<sup>8</sup>**

A háztartási szolgáltatások rendszerének ösztönzésére számos pozitív és számokban mérhető eredményt láthatunk több európai országban is. Csak párat említve, Franciaországban, Belgiumban, Németországban, Svédországban, Olaszországban, Finnországban, Spanyolországban és Ausztriában a kormányzat különböző intézkedéseket vezetett be a szektor erősítésére. Ezek célja elsősorban a háztartásban alkalmazottak foglalkoztatásának kifehérítésére irányul változatos eszközökkel, mint például az igénybevevő számára a szolgáltatás árának és költségeinek csökkentése a foglalkoztatás terheinek vagy a szolgáltatás adó- és áfa költségeinek enyhítése által, vagy az igénybevétel módjának egyszerűsítése utalványrendszerrel, a kínálati oldal erősítése vagy egyéb foglalkoztatáspolitikai szabályozások bevezetése, mint a háztartási alkalmazottak jogilag más, szokványos munkavállalóval való egy szintre emelése. Ezek mindegyikének megvan a tiszta költsége, ami még az earn-back hatásszámítások mellett is jelentős terhet ró a közfinanszírozásra. A szabályozások kapcsán az sem mindegy, hogy a háztartási munkahely piaci modellje bilaterális modellre, a munkaadó–munkavállaló közvetlen kapcsolatára épül (pl. Franciaország), vagy az állam, esetleg közvetítőcég bevonásával a trilaterális modellben egy harmadik fél játssza a munkaadó szerepét (Belgium).

A legtöbbet emlegetett példa a háztartási munka legalizálása és szabályozása kapcsán a francia közvetlen munkáltató („direkt employer”), és a belga utalvány rendszer (voucher-system), illetve a német alkalmi munkavállalói rendszer („minijobs”).

*Belgiumban* az utalványok rendszere 1994-re nyúlik vissza, s a fő cél az volt, hogy a munkanélkülieket, mint munkaerő kínálatot összehozza a háztartások munkaerő keresletével. Jelenleg két utalványrendszer is

<sup>7</sup> Általános közérdekű szociális szolgáltatások <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=794&langId=en>

<sup>8</sup> Ez a fejezete elsősorban a tanulmánynak a bevezetésben hivatkozott, nemzetközi összehasonlító tanulmányban közölt információkra épül.

működik az országban, az egyik az „A.L.E” utalványok rendszere, a másik, az elterjedtebb pedig az úgynevezett „Titres-szolgáltatási utalványok” rendszere. A Titres szolgáltatási utalványok felhasználói 30 százalékos adókedvezményt kapnak, az A.L.E csekkek használói pedig 30 vagy 40 százalékot leírhatnak a személyi jövedelemadójukból. Az adójávitás összege maximalizált, legföljebb 2400 euró lehet és az egy év alatt megvásárolt A.L.E és Titres szolgáltatási csekkek összegétől függ. A rendszer lényege, hogy a magánszemélyek egy fix áras szolgáltatási utalványt vásárolnak (egy csekk ára 2013. január elsejétől 8,50 euró, ebből vonódik le a 30 százalékos adókedvezmény), a munkaerőigényüket bejelentik a helyi ügynökségnél, aki számára alkalmazottat közvetít. Az igénybevevő kifizeti az utalvánnyal a munkást, aki azt az ügynökségnél váltja be készpénzre. A szolgáltató és igénybevevő (háztartás) polgárjogi szerződést köt egymással, még a szolgáltató és a munkavállaló között hagyományos munkaszerződés jön létre. A munkaórák száma korlátozott, maximum 38 óra hetente. A munkavállalásnak nem feltétele a regisztrált munkanélküli státusz, azonban a szolgáltató cégek által létrehozott új munkahelyek 60 százalékát regisztrált álláskeresőnek kell betöltenie. A szolgáltatást igénybevevő évente összesen maximum 500 utalványt vásárolhat<sup>9</sup> (legföljebb 2000 darabot, ha fogyatékkal él, gondozási díjon lévő idősebb személy, egyedülálló szülő stb.). A szolgáltatási utalvánnyal végzett munkavégzés által a munkavállaló jogosulttá válik a társadalombiztosítási ellátásokra.

A rögzített áras utalványok csak és kizárólag háztartási munkára vehetőek igénybe, míg *Franciaországban* flexibilisebb a felhasználási és felhasználói kör, akár ápolási-gondozási munkára is felhasználható. Itt a szektort célzott intézkedésekkel, elsősorban adókönyvitésével kezdték el fejleszteni még az 1990-as évek közepén, 2005-ben vezették be a jelenlegi rendszert. Franciaországban az első CES nevű utalványt (Chèque Emploi Service) 1994-ben vezették be, elsősorban olyan háztartási munkákra, mint házvezetés, kertészkedés és gyermekfelügyelet. A bevezetése óta már sokat fejlődött a rendszer, ma már a személyi jövedelemadó akár 50 százaléka is leírható kedvezményként. A 2000-es évek közepére több mint egymillió felhasználója volt az utalványoknak. 2005-ben a CES-t felváltotta a CESU (Chèque Emploi Service Universel), amely két dolgot foglal magába. Az egyik egy előre nyomtatott utalványkönyv (CESU déclaratif), amelyet az igénylők a bankjuktól kaphatnak meg. Ez az utalványkönyv biztosítja az alkalmazott hivatalos elismerését, és a jogi költségek elszámolásának is ez az alapja. A CESU utalvány egy másik, újabb formája egy előfinanszírozott forma (prefinanced CESU), amelyet teljes egészében egy harmadik személy finanszíroz, például üzemi tanács, biztosítási alap vagy hasonló intézmény. A vállalatok vagy üzemi tanácsok ezt személyügyi eszközként használhatják. („CESU RH”). A cégek legföljebb 500 000 euró adókedvezményben részesülhetnek évente, ha ilyen előrefinanszírozott utalványt nyújtanak a dolgozóiknak. A munkavállalók mindegyike 1830 euró értékű utalványban részesülhet évente. A helyi hatóságok vagy biztosítótársaságok ún. szociális utalványokat („social CESU”) is adhatnak a rászorultaknak. Az előrefinanszírozott CESU több mint 640 millió euró

<sup>9</sup> A 400-adik utalványon felül az utalvány ára 8,50 euró helyett 9,50 euró.

értékben került felhasználásra 2011-ben. A kedvezményezettek száma 864 000 fő volt, ami folyamatosan emelkedett 2006 óta. 12 500 szervezet használta ki az utalvány lehetőségét, az esetek 25 százalékában gyermekekkel kapcsolatos szolgáltatásokra felhasználva.

Németországban a minijob rendszere a 2003-as bevezetése óta több átalakításon ment keresztül. A helyzet annyiban különbözik a franciaországitól és a belgiumitól, hogy a feketemunka a mai napig igen elterjedt és társadalmilag elfogadott a háztartásokban. A minijob lényege, hogy elsősorban a háztartásokban igénybevett szolgáltatások árából összeadódó összeg a személyi jövedelemadóból maximum 20 százalékos mértékben levonható. A rendszert a munkanélkülieknek foglalkoztatására, munkahelyteremtésre találták ki. A háztartások a rendszer keretén belül egyszerűsítve regisztrálhatják háztartási alkalmazottjukat, utána csökkentet terheket kell fizetniük. A minijob keretén belül az alkalmazott maximum havi 450 eurót kereshet (2013-as adat), adó és társadalombiztosítási hozzájárulás fizetése nélkül.

A siker számokban is mérhető: számítások szerint Belgiumban 2004 óta hozzávetőlegesen 100 000 állással bővült így a piac. 2011-ben 150 000-en dolgoztak utalvánnyal, nagyjából 2600 szolgáltató cég közreműködésével. Franciaországban 2005–2010 között a kormányzati ráfordítások teljes munkaidős állást tekintve 50 000 állást teremtettek, a háztartások 13 százaléka alkalmazott háztartási munkaerőt legalisan (ez utóbbi 5 százalék emelkedést jelent a 2005-ös adatokhoz képest). Itt a fizetett órák kétharmada fehéredett ki a háztartások számára nyújtott ösztönzésnek köszönhetően. Az 1996-os 50 százalékról 2005-re 30 százalék százalékra esett vissza a feketén igénybevett szolgáltatások aránya. Németországban, 2012 júniusában 243 743 fő dolgozott magánháztartásokban, mint „minijobber”.

Ami a feketemunka kifehérítését illeti, az adatok és felmérések is azt mutatják, hogy átgondolt intézkedések eredményre vezethetnek, persze ennek sokszor magas az ára, elsősorban a közfinanszírozásra ró terheket. Kérdés, hogy egy munkanélküli kerül-e többé az államnak, vagy a támogatott foglalkoztatás.<sup>10</sup> A rendszer sikerének talán leglényegesebb eleme, hogy belga és a francia rendszerben a felhasználó számára az utalványok felhasználásával a szolgáltatás jóval alacsonyabb áron elérhető, mint a feketepiaci ár. Ausztriában is próbálkoztak hasonló utalványrendszerrel, ám ott, éppen annak drágasága miatt megbukott a próbálkozás.

Németországban a minijob intézkedés negatív következményekkel is járt: a munkabér igen alacsonyra szorítása kitermelt egy többé-kevésbé rendszeresen dolgozó, ámde keveset kereső, prekariátus réteget.

Ami az egyéb intézkedéseket illeti, több országban is vannak hasznos tapasztalatok. Finnországban 1000, Svédországban 4000 teljes munkaidős állás jött létre az adókedvezményeknek köszönhetően és jelentő-

<sup>10</sup> Az EFSI (A Személyi Szolgáltatók Európai Szövetsége, European Federation for Services) hat országban végzett felmérése szerint az aktív munkaerőhöz képest egy munkanélküli az állam számára Belgiumban a legköltségesebb, 33 443 euró évente, amíg Angliában csak 18 008 euró.  
<http://www.euractiv.com/specialreport-jobs-growth/unemployed-people-costly-belgium-news-517461>

sen csökkent a feketefoglalkoztatás aránya a háztartási szolgáltatásokon belül. Angliában és Spanyolországban hagyománya van ugyan, de nincs jól körülhatárolt definíciója a háztartási szolgáltatásoknak. Angliában bizonyos határ alatt nem kell bejelenteni a háztartási alkalmazottat, nem kell utána fizetni járulékot, vagyis elnéző hozzáállás a jellemző, amely azonban gyakran magával vonja a háztartási alkalmazottak kiszolgáltatott helyzetét. Spanyolországban 2012-ben a – gyakran migráns hátrérű – háztartási alkalmazottak kapták meg ugyanazokat a munkavállalói jogokat, mint a megszokott szisztémákban dolgozók, de még van mit fejleszteni ezekben az országokban is.

### A háztartási munka Magyarországon

Magyarországon háztartási alkalmazottat legális keretek között munkaviszonyban, egyszerűsített foglalkoztatásban vagy vállalkozói jogviszonyban lehet alkalmazni, a széles körben elterjedt feketemunka visszaszorításának kísérleteként azonban 2010 óta speciális jogszabályok is vonatkoznak a tevékenységre. Itthon a 2010. évi XC törvény egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról határozta le először a háztartási munka alá tartozó tevékenységeket. A törvény megfogalmazása szerint csak azok a tevékenységek tartoznak a háztartási munka fogalomkörébe, amelyek természetes személy vagy annak háztartásában élő személy mindennapi életvitelét segítik elő. A törvény az alábbi tevékenységeket sorolja fel, háztartási munka címszó alatt:

- lakás takarítása
- főzés
- mosás
- vasalás
- gyermekek felügyelete
- házi tanítás
- otthoni gondozás és ápolás
- házvezetés
- kertgondozás.

Ezekbe a tevékenységi körökbe nem tartoznak bele a ház körüli, műszaki munkák, valamint egyéni vállalkozásként vagy egyéb üzleti tevékenységek körében nyújtott szolgáltatások (ennek okáról később bővebben). Ha a szolgáltatást nyújtó személy harmadik félen keresztül részesül juttatásban a más személy háztartásában végzett munkájáért, akkor a tevékenysége szintén nem ezen törvényi szabályozás alá tartozik.

A magyar szabályalkotó az európai és ILO meghatározáshoz hasonlóan nem tett különbséget abból a szempontból, hogy a szolgáltatást a mindennapi életvitel részeként nyújtják, vagy valamilyen rászorultsági okból – például fogyatékoság vagy idős kor miatt – veszik igénybe azt.

Fontos megjegyezni, hogy amikor háztartások számára végzett szolgáltatásokról beszélünk, más háztartások számára végzett fizetett mun-

káról van szó, tehát nem tartozik ide a saját háztartásban végzett, nem fizetett munka. Az ún. informális munka, vagyis a családon belül, szomszédok, ismerősök által anyagi ellenszolgáltatás nélkül végzett tevékenység (például bevásárlás, idősgondozás, sofőrszolgálat) klasszikus értelemben véve nem számít foglalkoztatási jogviszonynak és ezeknél az állam sem játszik közvetlenül szerepet, ezért szintén nem tartoznak a háztartási tevékenységek közé.

### **A szektor láthatóságának és mérhetőségének problémái**

A definíciós kérdéseken túl kutatási szempontból a másik lényegi probléma, hogy a háztartási szolgáltatások kvázi „szektorának” láthatósága erőteljesen korlátozott. A legális munkavégzésnek ugyan adottak a keretei, de Magyarországon ezek mindegyike annyira megdrágítja és/vagy komplikálja a foglalkoztatást, hogy az ilyen jellegű szolgáltatásokat a nemzetgazdaság számára gyakorlatilag láthatatlanul, jellemzően az árnyékgazdaságban már hosszú ideje bejáratott módon nyújtják.

Mi az, amit mégis tudni lehet Magyarországon a háztartásokban foglalkoztatottak számáról és a piac nagyságáról?

A Központi Statisztikai Hivatal (KSH) nemzeti számlákra és foglalkoztatásra vonatkozó adatai megbízható kiindulópontot képezhetnek egy látható szektor esetén. A háztartási alkalmazottak kapcsán azonban nem nyújtanak kézzelfogható segítséget. Ugyan a GDP számításának módszertana korrekciós tételként magába foglalja többek között a háztartási szolgáltatást végző fizetett háztartási alkalmazottak számát, de csak statisztikai becslés formájában. Ugyanakkor a GDP-re vonatkozó adatok tartalmazzák olyan összetevőt is, amely azt mutatja, hogy mennyiben járul hozzá a háztartási termelés a GDP-hez, azonban ezen belül nem különíthető el a fizetett és a nem fizetett háztartási munka. A KSH adatai szerint<sup>11</sup> a háztartások gazdasági tevékenysége, a fizetett és nem fizetett munka összességében kevesebb, mint 1 százalékát teszi hozzá a teljes GDP-hez (2011-ben ennek összege 3,722 milliárd Ft volt).<sup>12</sup>

A módszertani problémákat továbbra is figyelembe véve,<sup>13</sup> megközelíthető a kérdés a piac kereslet oldaláról is: vagyis a háztartások költöttek-e, és ha igen, mennyit háztartási szolgáltatásokra. Bár hivatalosan ilyen számítások nem készülnek, de a KSH háztartási panelének adatait

<sup>11</sup> KSH, STADAT, Általános gazdasági mutatók, Nemzeti számlák – GDP

<sup>12</sup> 2003-ban a KSH kutatói az 1999/2000-es időmérleg felvétel alapján kísérleti számításokat végeztek a háztartásban felhasznált munka nemzeti számlákban való megjelenéséről (Sík, E. és Szép, K. 2003), ezek a számítások azonban a saját háztartásban végzett, nem fizetett munkára vonatkoztak.

<sup>13</sup> A KSH adatbázisának alapjául szolgáló FEOR (foglalkozási) kódok nem választhatóak le a háztartási munka hazai definíciójának megfelelően. A KSH-nál háztartási szolgáltatások (05.6.2.1.1 adatsor) címszó alatt nemcsak olyan fizetett háztartási munkák szerepelnek, mint a komornyik, szakács, cseléd, takarító, sofőr, kertész, házvezetőnő, titkár, házi tanító és gyerekfelvigyázó, hanem az olyan, egyéb szolgáltatások és szolgáltatók is, mint gyermekmegőrzésre, ablaktisztításra, rágcsálóirtásra, tüzelőapritásra és hasonló tevékenységekre specializálódott vállalkozások.

## TANULMÁNY

felhasználva durva becslés szerint a háztartások 2011-ben átlagosan 362 Ft-ot költöttek fő/év háztartási szolgáltatásokra (10 millió főre vetítve). Csak azokat véve, akik ténylegesen igénybe vettek ilyen jellegű szolgáltatásokat, 98 500 Ft-ra emelkedik az összeg háztartásonként évente (a vizsgált háztartások kevesebb mint 1 százalékáról van szó, a háztartások jellemzőinek feltárása további kutatást igényel).

Arra, hogy pontosan *hány legálisan foglalkoztatott fizetett háztartási alkalmazott* van jelenleg Magyarországon, a foglalkoztatáspolitikában legtöbbit hivatkozott felmérések és adatok (munkaerő-felmérés és a háztartási költségvetési adatfelvételek) sajnos megint csak azt támasztják alá, hogy a legális foglalkoztatás elenyésző ezen a területen. A KSH felmérései – ideértve a népszámlálási adatokat is – annyira alacsony számban tartalmaznak háztartási alkalmazottakat érintő kérdéseket, hogy a számok statisztikailag értékelhetetlenek.<sup>14</sup>

A háztartási alkalmazottként foglalkoztatottakra vonatkozó, legmegbízhatóbb hivatalos adat a Nemzeti Adó- és Vámhivataltól származik. A 2010. évi XC törvény 2010. augusztusi hatálybalépése óta a háztartási alkalmazottakat a foglalkoztató háztartásnak elviekben kötelező regisztrálnia.

### *A háztartási munkára létesített munkavégzéssel kapcsolatos jogviszonyok száma*

Megnevezés	Foglalkoztatók száma	Foglalkoztatottak száma
2010. augusztus	60	81
2010. szeptember	134	165
2010. október	191	233
2010. november	205	227
2010. december	200	224
2011. január	215	229
2011. február	254	264
2011. március	307	330
2011. április	337	374
2011. május	354	385
2011. június	358	398
2011. július	369	409
2011. augusztus	353	398
2011. szeptember	376	430
2011. október	427	490
2011. november	454	491
2011. december	462	488
2012. január	438	451
2012. február	320	317
2012. március	346	363

<sup>14</sup> A háztartási alkalmazottakra vonatkozó adatok nemhogy nem érik el a KSH publikációs határát (2500 fő a teljes népességre vetítve), de a reprezentatív felvételekben csupán pár főt tesznek ki.

Megnevezés	Foglalkoztatók száma	Foglalkoztatottak száma
2012. április	353	370
2012. május	353	380
2012. június	354	384
2012. július	384	410
2012. augusztus	435	459
2012. szeptember	296	316
2012. október	649	649
2012. november	565	586
2012. december	389	401

A NAV adatai csupán a regisztrációk számáról adnak felvilágosítást. Ezek az adatok nem szolgáltatnak részletes információt sem a ledolgozott munkaórák számáról, sem a kapott fizetésről vagy a háztartási alkalmazottak egyéb jellemzőiről (pl. kor, nem, főállásban vagy mellékállásban végzik-e a tevékenységet stb.).

Ahogy az adatsorból látható, 2010 augusztusa óta a regisztrált foglalkoztatók (háztartások) és a háztartási alkalmazottak száma egyik hónapban sem haladta meg a 650 főt. A regisztrációk száma valószínűleg messze jár a valóságtól, a háztartásokban alkalmazottak létszámánál alacsonyabb. Ennek több oka is lehet: egyrészt a munkáltatók nincsenek feltétlenül annak tudatában, hogy a háztartási alkalmazottjukat kötelező lenne a Nemzeti Adó és Vámhivatalnál bejelenteni, másrészt ha tudatában is vannak, nem tartják betartandónak. És bár a regisztráció elmulasztása 100 000 forintos bírsággal járhat, a regisztráció elmaradása miatti lebukásnak a veszélye alacsony.

Mivel a 2010. évi XC törvényben meghatározott, egyszerűsített regisztrációhoz és regisztrációs díjfizetéshez kötött háztartási munkára, illetve egyszerűsített foglalkoztatás keretében végzett munkára közvetítést a munkaügyi központok nem végeznek, ezért a háztartási alkalmazottak kapcsán csak korlátozott információkat nyerhetünk az NMH adatbázisából. Ilyen például az, hogy közfoglalkoztatás keretében is létezik ilyen jellegű legális foglalkoztatásra igény, azonban ez csak látszólagos. Ezen a ponton ugyanis újra belebotlunk a definíciós kérdésbe: a hirdetett és keresett pozíciók tartalma<sup>15</sup> nem egyezik meg a háztartási alkalmazott definíciójával, így az erre vonatkozó adatok csupán jelzés értékűek, és az ilyen jellegű tevékenység iránti kereslet alakulását mutatják.

Az NMH-tól kapott információk szerint 2012 első három negyedévében háztartási munkára vonatkozó általános munkaerő-igényre összesen 399 főre érkezett bejelentés, az NFSZ kirendeltségein. Ebből 388 fő esetében *háztartási takarító és kisegítő*<sup>16</sup> foglalkozásra érkezett igény, 11 fő esetében pedig *háztartási alkalmazott*<sup>17</sup> volt foglalkozásként megjelölve. A ház-

<sup>15</sup> Az NMH statisztikájának alapját a FEOR kódok képezik.

<sup>16</sup> A *háztartási takarító és kisegítő* (FEOR 9111) által ellátható leggyakoribb munkakörök a következők: lakás-, intézménytakarító, gyermekintézmény-takarító, irodadatakarító, kórházi takarító, lakóépület-takarító, szállodai takarító, üzlethelyiség-takarító.

<sup>17</sup> A *háztartási alkalmazott* (FEOR 9237) által ellátható leggyakoribb munkakörök pedig az alábbiak: bejárónő, cseléd, háztartási alkalmazott, háztartási kisegítő, lakáj.

tartási takarító és kisegítőkre vonatkozó munkaerő-igények 80 százalékát közfoglalkoztatás keretében hirdették meg, általános közvetítési igényt mindössze 75 főre nyújtottak be ebben a foglalkozásban, az év során. Ez arra utal, hogy a normál munkaerő-igény bejelentése ebben a foglalkoztatási szektorban nem nagyon elterjedt, a kereslet és a kínálat döntően informális csatornákon jelenik meg.

### **Magán munkaerő-közvetítő, illetve háztartások számára szolgáltatást nyújtó vállalkozások**

Magáncégek szintén szerepet játszanak a piacon. Ezek a szolgáltatók nem tartoznak a 2010. évi XC törvény hatálya alá, azonban érdemes egy pillantást vetni rájuk. A KSH adatbázisából nem kivehető pontosan, hogy hány vállalkozás foglalkozik háztartási munkára való közvetítéssel, vagy tevékenykedik a piacon részben vagy teljes egészében a háztartások számára nyújtott szolgáltatási profillal, mivel ezek a vállalkozások változatos TEÁOR kódok alatt, több szektorban (adatsoron) is szerepelnek. A Nemzeti Munkaügyi Hivatal (NMH) ugyan vezet nyilvántartást a munkaerő-közvetítő cégekről, de az információ-tartalma ezeknek az adatoknak szintén csekély. Az NMH adatai szerint a magán-munkaerő közvetítő cégek összesen 46 663 sikeres közvetítést végeztek 2011-ben. A csak magyar állampolgárságú egyének sikeres közvetítését tekintve, összesen 5 alkalommal közvetítettek, háztartási takarító és kisegítő foglalkozásra. 69 fő külföldön kapott állást. A számok hasonlóan alacsonyak a háztartási alkalmazott pozíció esetében is: 2011-ben összesen 2 sikeres közvetítést végeztek Magyarországon belül, és 62 fő kapott külföldön állást. Tehát összességében véve 138 sikeres közvetítés<sup>18</sup> zajlott le, de annak nagy része külföldi munkahelyekre. Az adat tehát azt mutatja, hogy a magán munkaerő-közvetítők elsősorban külföldre közvetítenek, ezt a kijelentést azonban érdemes fenntartásokkal kezelni (közel sem biztos, hogy minden egyes közvetítés megjelenik a statisztikákban, és különösen érvényes ez egy olyan szektor esetében, ahol létezik kereslet és van munkaerő kínálat is, azonban a legális foglalkoztatás nem jellemző).

### **A háztartási alkalmazottak feketepiaci foglalkoztatásának jellemzői**

A speciális Eurobarometer feketepiac elterjedtségéről szóló felmérésének (2007) adatai szerint Magyarországon olyan szolgáltatások igénybevételenek aránya, amely feketemunkához kötődik, 2007-ben hozzávetőlegesen 11 százalék volt.<sup>19</sup> Európai összehasonlításban ez a szám a középmezőnybe tartozik (átlagban 9 százalék). Hollandiában és Dániában a legmagasabb ez az arány (24 százalék), a legalacsonyabb Cipruson

<sup>18</sup> A két foglalkoztatási kategóriában 9 esetben sikertelen volt a közvetítés.

<sup>19</sup> Undeclared Work in the European Union – Special Eurobarometer (European Commission, 2007.)

(1 százalék). A különböző feketemunkára vonatkozó becslések azonban országon belül is igen nagy szórást mutatnak, a feketepiac, illetve az illegális munka elterjedtsége ténylegesen jóval magasabb arányt tehet ki a szolgáltatások között.

Ami a magyarországi fekete foglalkoztatás méretét illeti, Elek és társai (2009) az illegális foglalkoztatást 16 és 17 százalék közé teszik (kb. 630 000 és 670 000 fő). A magyarországi foglalkoztatottsági mutatókat tekintve ez a szám rendkívül magas. A szerzők a GDP adatokat elemezve arra a következtetésre jutottak, hogy a GDP 12–30 százalékát az árnyékgazdaság teszi ki. Ebben a háztartási munka csupán csak elenyésző szerepet játszik. A témára irányuló alaposabb felmérések és kutatások hiányában a hazai háztartási alkalmazottak feketepiaci foglalkoztatása méretének még csak a becslésére sem vállalkoznánk, viszont az árnyékgazdaságról szóló általánosabb kutatások és az elenyésző számú kvalitatív kutatási tanulmány (pl. alkalmi munkavállalás, Simonyi 2001, alkalmi munkavállalói könyvek felhasználása, Semjén és társai 2009) eredményeinek részbeni, valamint egyéb – nem tudományos igényességű – források felhasználásával alkothatunk egy kiinduló és általános képet a háztartási alkalmazottak helyzetéről. Ide tartoznak például a keres–kínál hirdetések, blogok, a közvetítő cégek megjelenésének és nyilatkozatai az online és nyomtatott médiában, vagy saját, illetve ismeretségi körből vett tapasztalatok. A következő megállapítások tehát nem egy kutatás eredményeit tükrözik, hanem a rendelkezésre álló tapasztalatok és információ alapján legjobb esetben is csak egy leendő kutatási projekt hipotézisként szolgáló feltételezései lehetnek.

### **A fizetett háztartási alkalmazottak és munkaadók (véltető) köre**

Ahogy az NMH adatainál korábban már láthattuk, a háztartások ritkán veszik igénybe állami vagy magán munkaerő-közvetítők szolgáltatásait, a kereslet és a kínálat ismerősökön keresztül, ajánlások útján talál egymásra. Különösen igaz ez feketepiaci szolgáltatások esetében.

A háztartási szolgáltatások iránti igény feltehetőleg elsősorban magasabb pozícionált, tehetősebb háztartások részéről jelenik meg. Egy, a piacon legális keretek között jelen lévő közvetítő magáncég újságnyilatkozata<sup>20</sup> szerint a tapasztalat azt mutatja, hogy a szolgáltatások vevői hagyományos értelmiségi, külföldi vagy vegyes családok, üzletemberek és „újgazdagok”. Ez az a munkáltatói kör, amelynek tagjai leginkább hajlandóak a bejelentésre, és akiknek az anyagi forrásuk is megvan ahhoz, hogy legálisan tudjanak foglalkoztatni háztartási alkalmazottat. Másrészt az az a réteg, amellyel számolni kell az illegális foglalkoztatás bővítő potenciál kapcsán – az átlagos, középosztályba tartozó, kétkeresős háztartások fenntartói, különösen azok, ahol gyerek is van, mivel a gyermekellátó intézmények telítettsége miatt kisgyermekeseknél a háztartási kiegészítő fontos eleme lehet a munkaerőpiacra való visszatérésnek. De ide

<sup>20</sup> „Már nem luxus a bejárónő”, Figyelő, 2009.02.22. [http://fn.hir24.hu/karrier/2009/02/20/mar\\_nem\\_luxus\\_bejarono](http://fn.hir24.hu/karrier/2009/02/20/mar_nem_luxus_bejarono)

sorolható az a fizetőképes kör is, ahol az idős szülő vagy tartós ápolásra-gondozásra szoruló családtagok ellátásának kérdése merül fel.

Kik azok, akik háztartási szolgáltatást nyújtanak? Az ILO definíciója csak azokat a magánszemélyeket veszi be ebbe a körbe, akik főállásban végzik a tevékenységet. A tapasztalatokból kiindulva, nagy valószínűséggel Magyarországon sokkal inkább jellemző, hogy a háztartási alkalmazott kereset-kiegészítő jelleggel, részmunkaidőben végzi a feladatokat. Az elérhető források alapján feltételezhető, hogy a leggyakoribb csoportok és motivációk az alábbiak:

- regisztrált álláskeresők, akik támogatásban részesülnek a munkaügyi szervezet ellátórendszerből, illetve olyan, nem regisztrált munkanélküliek, akik a szociális ellátórendszerből szerzett jövedelmüket (például ápolási díj) háztartási munkával egészítik ki és nem akarják ezeket – a viszonylag biztosnak számító – bevételüket elveszíteni
- diákok, jellemzően alkalmi, kereset-kiegészítő jelleggel
- nyugdíjasok, kényszerből vagy időtöltés jelleggel
- bizonytalan munkavállalók: azok, akik két főállás között, megélhetési célból, kényszerből vállalnak háztartás körüli feladatokat
- főállásban, gyakran egyszülős vagy egykeresős családot reprezentáló dolgozó nők, alkalmi jelleggel, keresetkiegészítő-megélhetési okból
- határon túli magyarok. Ebben az esetben a legnagyobb a valószínűsége annak, hogy a háztartáshoz kapcsolódó feladatokat teljes munkaidőben, esetleg bentlakással végzik, és egyben ápolási-gondozási feladatokat is ellátnak.
- esetleg magyarul nem beszélő külföldiek (angol nyelvű babysitterek), akik egyfajta ugródeszkeként, átmenetileg vállalnak alkalmi jellegű háztartási munkákat.

A háztartási alkalmazottak jellemzően „magányosan” dolgoznak, ezért az alkalmazottak közötti hivatalos kapcsolódási pontok minimálisak. Az informális kapcsolatok számát és jelentőségét azonban nem szabad alábecsülni, különösen nem a migráns vagy ingázó háttérű (határon túli, elsősorban erdélyi) munkavállalók között.

A nemek közötti elosztást tekintve a munkák jellegére való tekintettel (kivéve a ház körüli munkákat) elsősorban nőkről beszélünk. A társadalmi hovatartozást nehéz egyértelműen behatárolni. Még az olyan alapvető készségeket feltételező tevékenységek esetében, mint amilyen például a takarítás, mosogatás és egyéb háztartási tevékenységek is, csak fenntartásokkal jelenthető ki, hogy az „alkalmazottak” többnyire az alacsony iskolai végzettségű, társadalmilag alacsonyan pozicionált rétegből valók. Ez igaz lehetett közvetlenül a rendszerváltást követő időszakra, de feltehető, hogy a magasabb munkanélküliség, a diákmunka terjedése és a kevesebb munkalehetőség miatt a háztartási munkát végzők összetétele mára jóval vegyesebb, eltolódott a tanultabb, képzetlenebb rétegek felé. Annak már nagyobb a valószínűsége, hogy a feladatok elvégzéséhez nincs megfelelő formális iskolai végzettségük – hiányzik például a főzéshez szakács iskolai képesítés, a betegápoláshoz az ápolónői képesítés stb. Ezek alól kivételt képeznek az olyan esetek, amikor a szolgáltatásnyújtónak kiegészítő tevékenysége a háztartás számára végzett munka. Ilyen az a helyzet, amikor egy iskolai takarítónő lakások takarítását vál-

lalja, vagy egy ápolónő házhoz megy egy idős beteghez, munkaidejének letöltése után. A takarítás esetében azonban meg kell jegyezni, hogy a szektor professzionalizálódása – a takarítónők formális képzése – egyébként is alulfejlett még hazánkban. Léteznek ugyan olyan munkaerő-közvetítő irodák, amelyek háztartási pozíciókra közvetítenek és szolgáltatási portfóliójukban a háztartási alkalmazottak többé-kevésbé komplex képzése is szerepel, de ezek inkább kivételt képeznek.

Más képet mutatnak az olyan, egyébként is formális végzettséget megkívánó tevékenységek, mint például a házi tanítás, korrepetálás. Ezeknek a tevékenységeknek az órábéré az esetleges végzettség arányában is magasabban alakul.

### **Fizetések és bérek a feketepiacon**

Kollektív jogok és szakszervezetek elméletileg is csak akkor kerülhetnek be a képbe, ha a foglalkoztatás legális, ám a háztartási alkalmazottak esetében a „munkahely” kis mérete miatt nem reális a szerveződés. Feketemunka esetén szervezett jogi érdekérvényesítésre kevés az esély. Magyarországon az ágazati párbeszéd bizottságok a gazdasági területek közül 30 területet fednek le, de a háztartási szolgáltatások nem tartoznak egyikhez sem. Így a kvázi szektorban kollektív érdekérvényesítésre, kollektív szerződésre és kollektív béralkura egyelőre nincs esély<sup>21</sup> (különösen, hogy a „feketézéssel” megszerezhető jövedelem magasabb a legális munkával elérhető jövedelemnél, ez nem is merül fel igényként).

Tehát a fizetések a felek megegyezésétől függnek és a feketepiacon szokásos fizetések függvényében egyénileg változnak. Amennyiben a szolgáltatások árát hozzávetőlegesen meg szeretnénk határozni, akkor újsághirdetések, tapasztalat, egyéni információk segítenek a tájékozódásban (például: otthonsegito.hu). Ezek alapján 2013-ban az órabérek a következőképpen alakultak:<sup>22</sup>

- háztartási munka: 1000–2500 Ft/óra (a munka tartalmától függően)
- kertészkedés: 800–1000 Ft / óra
- gyerekefelügyelés: 800–1300 Ft/óra (angolul beszélő babysitter esetén: 1200–2000 Ft/óra)
- házkörüli munkák: 600–1500 Ft/óra
- otthoni tanítás, korrepetálás: 1500–3000 Ft/óra

Gyakorlatban a fizetés meghatározásánál az is számít, hogy Budapesten vagy vidéken végzik-e a munkát, hogy milyen munkaeszközök állnak a munkavégző rendelkezésére (például kertészkedés esetén) és pontosan mi a feladatok tartalma.

Ahogy feltételezhető, a teljes munkaidős foglalkoztatás kevésbé jellemző a feketepiacon, azonban erre vonatkozólag is kaphatunk adatot az újsághirdetések alapján: egy teljes munkaidős gyermekfelügyelő, aki 2 gyerekre vigyáz heti 40 órában, akár 150 000 Ft-ot is hazavihet. Idősgon-

<sup>21</sup> Vannak pozitív példák kollektív érdekérvényesítésre korábban hasonlóan „láthatatlan” szektorokban, lásd például a Szexmunkások Érdekvédelmi Egyesületét.

<sup>22</sup> Ezek az árak természetesen nem terheltek adókkal, járulékkal.

dozásnál hasonló lehet a megkereshető fizetés. Házkörüli munkák esetében, ahol egy alkalom hozzávetőlegesen akár 5 óra lehet, a „napszám” megközelítőleg 15 000 forintot jelent az alkalmi munkavállaló zsebében, adó- és járulékmentesen.

### Munkafeltételek, a szolgáltatás színvonala

Mivel a feketepiacon nyújtott szolgáltatások szabályozatlanok és nem számítanak legális munkaviszonynak, ezért a munkaügyi ellenőrzés sem érinti a munkavégzés feltételeit, mint például a szabadidőt vagy a munkabért, és ezekre nézve nem szab minőségi kritériumokat semmilyen intézmény, hivatalos szerv vagy kamara.

Mivel a *bizalom* egy igen lényeges faktora a választásnak, a leggyakrabban, hogy a felek személyes kapcsolatokon keresztül keresnek vagy ajánlanak munkaerőt, ritkábban hirdetés útján. A magán-munkaerő közvetítő irodák pont ezt szeretik hangsúlyozni, amikor szolgáltatásaikat háztartásoknak és egyéneknek ajánlják. A bizalom azonban többnyire megfizethetetlen – ezért a családtagok szomszédok, ismerősök által nyújtott „szolgáltatások”, még gyakran akkor is kívánatosabbak, ha nem szakmaiak, ellenben a hivatalos közvetítőkön vagy a feketepiacon elérhető professzionális szolgáltatásokkal.

A *szolgáltatás minősége*, akárcsak a fizetés, tehát elsősorban a felek kölcsönös megegyezésétől függ. Az elvárásokat a megrendelő háztartás állítja fel, a szolgáltatásnyújtó pedig képességeihez mérten teljesíti azokat. Ami a gyakorlatban mégis befolyásolhatja a szolgáltatások minőségét, különösen az elmúlt években, az az álláslehetőségek hiánya miatti túlkínálat, vagyis a tény, hogy kereslet oldalról a megrendelő „minőségileg” is válogathat a potenciális háztartási alkalmazottak közül.

A bizalom más szempontból is kulcsfontosságú, és mivel szerződés nem köti, de nem is védi a feleket, ezért gyakori lehet a visszaélés, elsősorban olyan területeken, ahol a háztartási alkalmazott „háznál lakó”. Amennyiben a szolgáltatást nyújtó személy a megrendelő háztartás elvárásait saját szempontjai szerint nem teljesíti, vagy fordítva, a feleknek az esetleges vitás kérdések jogi úton való lezárásának lehetősége nélkül kell rendezniük a helyzetet.

### A feketemunka kifejlesztésére tett kormányzati kísérletek

A háztartási alkalmazottak helyzete leginkább a feketemunka kifejlesztése kapcsán folytatott általános vitákban jelent meg, eddig azonban egyszer sem sikerült több területre kiterjedő szakpolitikai diskurzus központjában kerülnie Magyarországon. Így nem meglepő, hogy alig néhány szakpolitikai intézkedés fedezhető fel az elmúlt bő két évtizedben.

### *Alkalmi munkavállalói könyv*

A feketegazdaságban folytatott foglalkoztatás kifehéritésével először 1997-ben próbálkoztak, amikor is az Alkalmi Munkavállalói Könyvet („AM könyv”) vezették be, többek között a háztartásokban foglalkoztatottak helyzete megoldásának céljával. A törvény hatálya az alkalmi munkaviszony keretében magánszemély foglalkoztatókra (őstermelők, háztartások) terjedt ki kezdetekben. Az AM könyv legfeljebb öt, egymást követő napon tette lehetővé az alkalmi munkavállalók foglalkoztatását. Nem volt szükséges a munkaszerződést írásba foglalni, és a közteherjegyeket – amelyekkel a munkáltató a könnyített adóterheket megfizette – elegendő volt a foglalkoztatás végén beragasztani az AM könyv megfelelő oldalára. A kiskönyvet a Foglalkoztatási Hivatal adta ki, és az ügyintézésért a helyi munkaügyi központok és kirendeltségek voltak felelősek. A kiskönyvet már a bevezetésekkel érték kritikák, és szakpolitikusok megkérdőjelezték, hogy az intézkedésnek lesz-e bármilyen pozitív hatása a szabályos, legális foglalkoztatásra. Az AM könyvvel a foglalkoztatók a valóságban jóval olcsóbb munkaerőhöz jutottak, és ahelyett, hogy újabb és újabb munkaerőt vonzottak volna be a munkaerőpiacra, valójában annyi történt, hogy többnyire azok a munkavállalók, akiket korábban határozott, rövid idejű munkaszerződéssel foglalkoztattak szezonális munkára, a relatív biztonságukat is elvesztették, mert a szerződést felváltotta az AM könyv. Az AM könyv több szektorban is hamarosan népszerűvé vált, és se nem mérsékelte a feketefoglalkoztatást, sem egyéb, pozitív hatással nem járt a háztartásokban alkalmazott munkaerőt illetően. Az NMH adatai szerint 2009-ben több mint 1,5 millió fő rendelkezett AM könyvvel, amelynek segítségével összesen 6983 ezer munkaalkalmat és 12 059,1 ezer munkanapot dolgoztak le, összesen. Egy átlagos alkalmi munkás évente 14 alkalommal összesen 23 napot dolgozott ezen a módon (alkalmanként 1,7 napot). Ugyanakkor az összes ledolgozott munkanap 14,6 százaléka a mezőgazdaságra esett. Az egyéni munkaadók – ilyenek a háztartások – számára ledolgozott munkaórák száma meglehetősen alacsony volt, kevesebb, mint 1,5 százalék, az összes rögzített munkaórán belül. Más szóval, háztartási munkákra az AM könyvet csekély mértékben vették igénybe. Ugyanakkor kedvező hatást is sikerült kimutatni, előfordult, hogy korábban illegálisan foglalkoztatott dolgozók legalább részben átkerültek a „féllegális” foglalkoztatásba (Semjén és társai, 2009).

### *Egyszerűsített foglalkoztatás*

Az AM könyvet 2010-ig használták, amikor is a kormányzat felülvizsgálta az alkalmi foglalkoztatás akkori kereteit és egyebek közt az azzal való sorozatos visszaélések miatt bevezette az egyszerűsített foglalkoztatást (2010-es LXXV törvény az egyszerűsített foglalkoztatásról). A legszembetűnőbb különbség az AM könyv és az egyszerűsített foglalkoztatás között az, hogy a munkaviszony csak akkor érvényes, ha a munkál-

tató alkalmi munkára<sup>23</sup> adott tartalommal rendelkező munkaszerződést köt, a munkavégző munkája nem haladja meg öt, egymást követő napot (15 napot egy hónapban, összesen 90 napot egy évben) és elektronikusan rögzíti a munkaviszonyt a Nemzeti Adó és Vám hivatalnál (vagyis nem a munkaügyi központoknál, ahogy azt az AM könyv esetében előírták, ami a kapacitás-problémákkal küzdő munkaügyi központokat tehermentesítését is szolgálta). Az egyszerűsített foglalkoztatás azonban – akár az AM könyv – elsősorban mezőgazdasági munkákra, idénymunkákra a turizmusban és alkalmi munkák szabályozására szolgál, bár ez utóbbiba beletartoznak azok a tevékenységek, amire a 2010. évi XC jogszabály nem vonatkozik, például a ház körüli barkács munkák. A törvény első tervezete ugyan még tartalmazta a háztartási munkát, két hónappal később azonban ez kikerült a szövegből.

### *2010. évi XC törvény a háztartási alkalmazottakról*

2010-ben új jogszabály lépett életbe: a 2010. évi XC törvény az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények<sup>24</sup> megalkotásáról, illetve módosításáról. Ez volt az első és eddig egyetlen próbálkozás a háztartási munkák szabályozására. A jogszabály fő motivációja az eddig láthatatlan gazdasági szereplők munkájának ha nem is legalizálása, de legalább tényének láthatóvá tétele. A törvénynek megfelelően a személyi és háztartási szolgáltatásokból befolyó pénz adórendszeren kívül eső bevételnek számít.

A háztartások számára nyújtott szolgáltatásból szerzett jövedelem a szolgáltatásnyújtó oldaláról nem tartozik az adóköteles jövedelmek közé és nem jogosít társadalombiztosítási ellátásra. A munkáltató köteles a foglalkoztatást előre, 1000 Ft/hó regisztrációs díj megfizetése mellett (ennek összege sem a ledolgozott napok számától, sem a kapott fizetéstől nem függ) a Nemzeti Adó és Vámhivatalnak elektronikus vagy telefonos úton bejelenteni. A regisztráció elmulasztása szankciókat vonhat maga után: ha a hatóságok tudomására jut a munkavégzés, akkor a munkáltatónak visszamenőleg meg kell fizetnie a teljes foglalkoztatás költségeit, és maximum 100 000 forint bírság is kiszabható a foglalkoztatóra.

A törvény az előkészítési fázisban relatíve visszhang nélkül maradt. A hat szakszervezeti szövetség közül a LIGA, amely minden gazdasági ágból képvisel munkavállalókat, szinte egyedüliként hozott fel ellenérveket az ún. cselédtörvény ellen. Álláspontjuk szerint a tervezet alapvető jogoktól fosztotta meg a munkavállalókat és csupán kozmetikai eszközként szolgált a foglalkoztatási adatok javításához, valamint nem mozdítja elő a fekete foglalkoztatás kifehérítését. Továbbá lehetővé teszi, hogy a „rendes” munkaviszony helyett ezen a módon alkalmazzák a munka-

<sup>23</sup> A mezőgazdasági idénymunkára és a vendéglátásban turizmusra módosított szabályok vonatkoznak.

<sup>24</sup> A törvény nem kizárólag a háztartási munkát szabályozza, annak csak első szakasza érinti ezt a témakört.

vállalókat. Az alkotmánybírósághoz is benyújtott fenntartásaik lényegében válasz nélkül maradtak, a törvényt eredeti formájában vezették be.<sup>25</sup>

### *Egy elvetélt kísérlet a háztartási adókedvezmény bevezetésére*

A Nemzetgazdasági Minisztériumtól kapott tájékoztatás szerint, 2009. január 1-jétől az akkori kormányzat az egyszerűsítés szándékával újr szabályozta az összevont adóalapot terhelő adóból igénybe vehető adókedvezmények rendszerét. A korábban is érvényesíthető adókedvezmények<sup>26</sup> kiegészültek az úgynevezett háztartási adókedvezménnyel. Az érvényesíthető adókedvezmény mértéke ugyanakkor egységessé vált: összesen legfeljebb 100 ezer forint volt érvényesíthető évi 3,4 millió forint jövedelemhatárig a háztartási adókedvezményt is magába foglaló jogcímenen.<sup>27</sup>

A törvény alapján az alábbi szolgáltatások után lehetett adókedvezményt igénybe venni:

- lakásfelújítással, -korszerűsítéssel kapcsolatos szolgáltatás,
- gyermekfelügyelet, gyermekgondozás,
- háztartásvezetés,
- házi ápolás,
- háztartási nagygépek karbantartása, javítása,
- a lakás, a lakóház tüzelőberendezésének, fűtésrendszerének, égéstermék elvezető rendszerének, hideg- és meleg-, valamint szennyvízrendszerének karbantartása, javítása.

A 2009. évre vonatkozó adóbevallások alapján ezen a jogcímen 12 615 fő vallott be mintegy 2,5 milliárd forint összegben kedvezmény-alapot (vagyis ilyen összegű, kedvezményezett háztartási szolgáltatásról szóló számlával rendelkeztek az adózók). Korántsem biztos azonban, hogy az összeg 30 százalékát kedvezményként ténylegesen is érvényesíteni tudták. A kedvezmény a minisztérium álláspontja szerint lényegében nem váltotta be a hozzáfűzött várakozásokat, nem ösztönözte eléggé, hogy a háztartási szolgáltatásokat legális formában, vagyis számla ellenében vegyék igénybe. Pedig valószínű, hogy egy nagyobb társadalmi kampány mellett, hosszabb időbeli kifutást hagyva a lehetőségnek jobb eredményeket lehetett volna elérni. 2010-ben úgy reagált a kormány az általános adóterhelés csökkentésének igényére, hogy felülvizsgálta a személyi jövedelemadóban biztosított kedvezmények, mentességek körét,

<sup>25</sup> [http://www.liganet.hu/news/5890/AB\\_beadvany\\_cseledtorveny\\_MNUA\\_kulonado.pdf](http://www.liganet.hu/news/5890/AB_beadvany_cseledtorveny_MNUA_kulonado.pdf)

<sup>26</sup> Közcélú adományok kedvezménye, felnőttképzés kedvezménye, tandíj kedvezménye, nyugdíjpenztári befizetések kedvezménye és az élet- és nyugdíjbiztosítás díjának kedvezménye.

<sup>27</sup> Ha az éves jövedelem meghaladta a 3,4 millió forintot, de nem érte el a 3,9 millió forintot, a maximálisan érvényesíthető 100 ezer forintos keretet a 3,4 millió forintot meghaladó jövedelemrész 20 százalékával kellett csökkenteni, vagyis 3,9 millió forintos éves jövedelem adókedvezmény az említett jogcímenen már nem volt érvényesíthető.

majd úgy döntött, hogy a családi, a személyi és a tevékenységi kedvezmények kivételével megszüntet minden, a fizetendő adóból levonható kedvezményt, köztük a háztartási szolgáltatások után érvényesíthető kedvezményt is.

### **A háztartási alkalmazottak legális foglalkoztatásával kapcsolatos kihívások Magyarországon**

A rendszerváltás munkapiaci válságát követően az egyik állandó kérdése a magyar foglalkoztatáspolitikának, hogy miként növelhető a munkaerőpiaci részvétel, tekintve, hogy az ország átlagos foglalkoztatási rátája az EU átlagához viszonyítva (65 százalék) igen alacsony: 57,2 százalék, ezen belül a férfiaké 62,5 százalék, a nőké pedig 52,1 százalék (KSH 2013). Ahogyan látható volt, Magyarországon vannak előremutató intézkedések, átütő sikerekről azonban egyelőre sem a foglalkoztatás-bővítés, sem a munka kifehéritésének területén nem beszélhetünk, és részben ez annak köszönhető, hogy hiányzik egy átgondolt, összehangolt, egyszerre több területre is kiterjedő stratégia.

Magyarországon a háztartási alkalmazottak helyzetének szabályozása több kérdést is felvet. Ha végigvesszük a külföldi modelleket, akkor látható, hogy vannak közös vonások, amelyek sikerre visznek egy-egy intézkedést. Ilyen például, hogy csak akkor eredményes egy rendszer, ha az állami beavatkozás az adott szolgáltatást jelentősen olcsóbbá teszi a felhasználó számára. Részben ennek tudható be, hogy 2009-ben a háztartási adókedvezmény nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket. Azt is figyelembe kell venni, hogy minden országnak megvannak a sajátosságai, nemcsak az intézményrendszert, hanem a társadalmi berendezkedést tekintve is, például, ahogy a társadalom a nők családon belüli szerepének felfogásáról, a gyereknevelésről, az idősek, szülők gondozásáról vélekedik.

Lényeges szempont továbbá, hogy a jó példaként emlegetett modellek hosszú fejlődési szakaszon mentek keresztül, mire elérték a mai, többé-kevésbé működő formájukat. Magyarországon még a folyamat elején tartunk. Amellett, hogy az első, kifejezetten háztartási munkára vonatkozó szabályozás volt, a 2010. évi XC törvény egyik pozitívuma, hogy a magyar viszonyokat figyelembevevő rendelkezés született, vagyis hogy a háztartási munkát nem főfoglalkozásnak, hanem jellemzően jövedelemkiegészítő tevékenységnek tekinti. És bár a szankciók ellenére is erőteljesen kétséges, hogy a hivatalos regisztrációs adatok a valóságot tükröznék, a jogalkotó annyit elért, hogy legalább részben láthatóvá tett egy korábban teljességgel „láthatatlan” szektort. Ennél többet azonban nem tett, például az általában véve bizonytalan helyzetű munkavállalók társadalombiztosítási helyzetére nem nyújtott megoldást. Kérdésként merül fel továbbá, hogy valóban előrelépésnek számít-e a jogszabály a legális foglalkoztatás felé. Mert ugyan az álláskeresési járadék hivatalosan nem szerezhető meg általa, de mivel a szociális törvény nem ismeri el keresőtevékenységnek a regisztrációhoz kötött háztartási munkát, ezért a nyugdíjra, ápolási díjra, lakhatási támogatásra és egyéb szociális ellátásokra

való jogosultságát az egyén nem veszi el, valamint a foglalkoztatást helyettesítő támogatáshoz szükséges, 30 napos munkaviszony kapcsán is elismeri ezt a törvényi szabályozás. Ez a rendszer nem motiválja az alkalmi munkavállaló háztartási alkalmazottakat arra, hogy legalizálják a jövedelmüket, így dupla terhet ró az államra is: nem származik bevétele a háztartási alkalmazott jövedelméből, fenntartja a feketefoglalkoztatás rendszerét, ráadásul még támogatja is a szociális ellátórendszer igénybevételét. Hiba az is, hogy a regisztráció bevezetését nem kísérte társadalmi párbeszéd. Emellett a jogalkotó szándékai a leginkább érintettek számára homályban maradtak, megmaradt egy bizonytalanság a regisztráció célját illetően („*Ha nem adóköteles a jövedelem, akkor minek is regisztráljam a bejárónőmet? Persze, most nem adóztat, de akkor mit is akar majd kezdeni az állam később az adataimmal?*”).

Ahhoz, hogy a jelenlegi helyzetből tovább lehessen lépni, a probléma összetettebb szintű megoldása, annak részeként a háztartási munka hatékonyabb szabályozása és az alkalmazottak legális foglalkoztatása felé, több, összehangolt lépés is szükséges lenne.

Az egyik, legfontosabb lépés az érintett felek elvárásainak és igényeinek tisztázása, a háztartások szükségleteinek és a jelenlegi és potenciális (munkanélküli) alkalmazottak helyzetének minél alaposabb és célirányos felmérése (társadalmi háttér, tapasztalatok, jövedelmi helyzet összetevői, motivációk, igények kor, nem, képzettség, elvárások és jövőkép stb.). Fontos lehet az ápolási-gondozási jellegű feladatok és az életvitelt általában segítő jellegű szolgáltatások elkülönítése, a tevékenységek pontos tartalmának definiálása. A leendő hazai gyakorlat kialakításának folyamatában nemcsak a már működő külföldi ösztönzési modellek beható ismerete hasznos, hanem azon gazdasági-társadalmi körülményeké is, amelyben az adott rendszer működik, a pozitív és a kevésbé sikeres próbálkozásokból (Ausztria) való tanulságok levonása is. A hazai rendszer fejlesztését nem kell feltétlenül innovatív próbálkozásokkal kezdeni, érdemes megvizsgálni a külföldi rendszerek adaptálási lehetőségeit, különös tekintettel az ápolási-gondozási területen az utalványok bevezetésének (Mózer 2007) lehetőségére. Nem elhanyagolható szempont a legális foglalkoztatás várható társadalmi előnyeinek és hátrányainak figyelembevétele, a lehetséges modellek költség-haszon elemzéseinek elvégzése. Magyarország sajátos munkaerőpiacának figyelembevételével a hazai viszonyok között is működtethető pilot modell bevezetése, valamint a szociális, társadalombiztosítási és adózási és egyéb jogszabályok szükség szerinti összehangolása.

Tehát a helyzet adott, azonban amíg nincs megfelelő ismerethalmaz a téma megfelelő jogi-gazdasági-társadalmi kezeléséhez, hiába kívánatos az Európai Bizottság céljaival összhangban a hazai háztartási alkalmazottak foglalkoztatása helyzetének rendezése, addig előfordulhat, hogy a javító szándékú intézkedések zsákutcába futnak, vagy, amint néhány külföldi példa is igazolja, végső soron akár negatív hatással is lehetnek. A jelenlegi valóság az, hogy itthon egyelőre minden félnek egyszerűbb és kifizetődőbb a bejaratott, feketepiaci rendszert működtetni.

Kérdés, hogy meddig.

## Irodalom

- Bíró A., Vincze J. (2008): A gazdaság fehéritése: büntetés és ösztönzés, MTA–KTKI, [http://econ.core.hu/file/download/mtdp/MTDP\\_0814.pdf](http://econ.core.hu/file/download/mtdp/MTDP_0814.pdf)
- COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT on exploiting the employment potential of the personal and household services Strasbourg, 18.4.2012, SWD(2012) 95 final
- Convention on domestic work (Domestic Workers Convention, 2011 (No. 189))
- Developing personal and household services in the EU A focus on housework activities Report for the DG Employment, Social Affairs and Social Inclusion Tender No VT/2012/026, January 2013, Nicolas Farvaque (ORSEU)
- Elek P., Scharle Á., Szabó B. Szabó, P. (2009): A bérekhez kapcsolódó adóeltitkolás Magyarországon, TáTK, ELTE, [http://tatk.elte.hu/index.php?option=com\\_content&task=view&id=437&Itemid=597](http://tatk.elte.hu/index.php?option=com_content&task=view&id=437&Itemid=597)
- Falussy B., Harcsa I. (2006): Háztartás és háztartásgazdaság az időfelhasználás tükrében, Tátki.
- Frey M. (2001): A nők munkaerő-piaci helyzete, KSH.
- Frey, M., K. Fazekas (2006): Two Hungarian Papers presented at a Peer Review on the Belgian voucher system: presentation of the Hungarian situation and comparative analysis, Eurofound.
- Keller T. (2009): A gazdasági erkölcsösséget szabályzó társadalmi normáról: Normaszegés és normakövetés, Európai Társadalmi jelentés, Tátki, [http://www.tarki.hu/hu/research/gazdkult/gazdkult\\_keller.pdf](http://www.tarki.hu/hu/research/gazdkult/gazdkult_keller.pdf)
- Mózer P. (2007): A jóléti szolgáltatások voucheren keresztüli finanszírozásának lehetséges formái, Budapesti Műhely Társadalomkutató Bt., Budapest.
- Nemzeti Munkaügyi Hivatal, Alkalmi munkavállalói könyvek felhasználásának alakulása 2009-ben [http://www.afsz.hu/engine.aspx?page=stat\\_osszefogl\\_alkalmi\\_munkvall\\_konyv\\_felhasz](http://www.afsz.hu/engine.aspx?page=stat_osszefogl_alkalmi_munkvall_konyv_felhasz)
- NKTH: Atipikus foglalkoztatás a szolgáltató szektorban „Munkavállalási és munkakeresési hajlandóság az alacsony foglalkoztatási szegmensekben” INNOTARS\_08-ALFOGSZE-0- 0803031450
- NPI (2012): Euroguidance, [http://www.npk.hu/public/kiadvanyaink/2012/cd/mappa/LABOUR\\_2012.pdf](http://www.npk.hu/public/kiadvanyaink/2012/cd/mappa/LABOUR_2012.pdf)
- OECD, Long term care in Hungary <http://www.oecd.org/hungary/47877686.pdf>
- Semjén A., Tóth I. J., Fazekas M., Makó Á. (2009): Alkalmi munkavállalói könyves foglalkoztatás munkaadói és munkavállalói interjúk és egy kérdőíves munkavállalói felmérés tükrében in: Rejtett gazdaság: Be nem jelentett foglalkoztatás és jövedelemeltitkolás – kormányzati lépések és a gazdasági szereplők válaszai. Szerkesztette Semjén András–Tóth István János. MTA Közgazdaságtudományi Intézet Budapest, [http://econ.core.hu/file/download/ktik11/ktik11\\_11\\_alkalmi.pdf](http://econ.core.hu/file/download/ktik11/ktik11_11_alkalmi.pdf)
- Sík E., Szép K. (2002): A háztartási szatellit számla: elméleti és módszertani alapok, KSH.
- Sík E., Szép K. (2003): A háztartási termelés értéke a mai Magyarországon: a háztartási szatellit számla 2000. évi kísérleti számításai, KSH.
- Simonyi Á. (ed) (2001): Tizenegy falu, ötvenöt család – kisgyermekes munkanélküli családok hátrányos munkaerő-piaci térségekben, Struktúra Munkaügyi Kiadó, Budapest.
- Szűcs I. (2005): A kisgyermekes nők belépési és visszatérési esélyei a munkaerőpiacra a család és foglalkoztatáspolitikai eszközök viszonyrendszerében, Echo Survey, [http://www.echosurvey.hu/\\_user/downloads/kutatasi\\_beszamolo/t\\_kismamaweb.pdf](http://www.echosurvey.hu/_user/downloads/kutatasi_beszamolo/t_kismamaweb.pdf)
- Tóth I. J. (2008): Social determinants of undeclared work in Hungary, [http://www.wargo.hu/tij/publications/uw\\_hungary\\_en\\_081216.pdf](http://www.wargo.hu/tij/publications/uw_hungary_en_081216.pdf)

KÁRTYÁS GÁBOR

## Csorba kiegyenlítés: a kölcsönzött munkavállalók egyenlő bánásmódhoz való joga az új munka törvénykönyve után<sup>1</sup>

A munkaerő-kölcsönzésen alapuló foglalkoztatás kulcskérdése a kölcsönzött munkavállaló egyenlő bánásmódhoz való joga. Vajon elengedhetetlen előny vagy elfogadhatatlan diszkrimináció a munkaerő-kölcsönzési szolgáltatás versenyképességéhez, ha a kölcsönzöttek ugyanolyan értékű munkáért jogszerűen kaphatnak kevesebb bért, mint a kölcsönvevő saját alkalmazottai? A cikk összefoglalja azt a jogfejlődést, amit az uniós és a magyar jog végigjárt e kérdés kapcsán. Bár a 2008/104/EK irányelv szerint ma már az egyenlőség a főszabály, a számos lehetséges kivétel miatt a probléma még sokáig velünk él. Jó példa erre az új magyar munka törvénykönyve, amely nemcsak kihasználja az irányelv nyújtotta derogációs lehetőségeket, de egyes pontokon – a szerző álláspontja szerint – túl is terjeszkedik azokon. A cikk az irányelv és az új magyar szabályozás egybevetésével megvizsgálja, milyen változások várhatóak a kölcsönzött munkavállalók (egyenlő) bérezésében.

Jelen tanulmányban a kölcsönzött munkavállalók egyenlő bánásmódhoz való jogának dilemmáját járom körül, áttekintve, milyen utat járt be a kérdés kapcsán az uniós és a magyar munkajog. A témának újabb aktualitást ad, hogy 2012. július 1-jén hatályba lépett a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (továbbiakban: Mt.), amely ugyan a munkaerő-kölcsönzésről szóló 2008/104/EK irányelvet (továbbiakban: irányelv) veszi alapul, számos kérdést rendezetlenül hagy. A jelen írás

<sup>1</sup> A tanulmány a Pázmány Péter Katolikus Egyetem TÁMOP-4.2.1.B-11/2/KMR-2011-0002. sz. projektje (A tudományos kutatások kibontakoztatása a PPKE-n) keretében jelent meg.

célja így annak összefoglalása, hogy hol tart napjainkban a kölcsönzött munkavállalók egyenlő bánásmódhoz való jogának kérdése.<sup>2</sup>

## 1. Visszatekintés: az elvi elutasítástól a tételes jogi rendezésig

A kölcsönzött munkavállaló egyenlő bánásmódhoz való joga azt az elméleti előkérdést veti fel, hogy vajon érvényesíthető-e az egyenlő bánásmód két olyan munkavállaló vonatkozásában, akik jóllehet egyenlő vagy egyenlő értékű munkát végeznek (munkakörülményeik alapján összehasonlíthatóak), jogilag két különböző munkáltatónak dolgoznak.<sup>3</sup> Erre a kérdésre az Európai Bíróság (EB) és a magyar Alkotmánybíróság (AB) is tagadó választ adott. Bár mára mind az uniós, mind a hazai jogban rögzítették az ekvivalencia elvet, a kivételek széles köre miatt a kérdés övezte elméleti vita korántsem tekinthető lezártnak. Tekintsük át, milyen út vezetett a kölcsönzött munkavállaló egyenlő bánásmódhoz való jogának rögzítéséig!

Az EB a *Lawrence*<sup>4</sup> és *Allonby*<sup>5</sup> esetekben hozott döntéseiben megállapította, hogy az egyenlő bér elvének az Európai Közösséget létrehozó szerződés 141. cikke szerinti megfogalmazásában nincs semmi, ami az elv érvényesülését azonos munkáltatónak dolgozó munkavállalókra korlátozná. Ugyanakkor kimondta, hogy a különböző munkáltatóknál dolgozók bére összehasonlításának valahol korlátot kell állítani. Ezért azt a feltételt szabta, hogy az egyenlő vagy egyenlő értékű munkát végző munkavállalók bérkülönbségei egyetlen forrásra (*single source*) legyenek visszavezethetőek. Ennek hiányában ugyanis nincs kit felelőssé tenni az egyenlőtlenségért, ahogyan nincs kit kötelezni az egyenlőség helyreállí-

<sup>2</sup> A munkaerő-kölcsönzés olyan háromoldalú foglalkoztatást jelent, ahol a munkavállaló soha nem a vele munkaszerződést kötő kölcsönbeadónál, hanem mindig egy harmadik félnél, a kölcsönvevőnél végez ténylegesen munkát, ahová a kölcsönbeadója – egy polgári jogi szerződés alapján – ideiglenesen kikölcsönzi. Így a kölcsönvevőnél egymás mellett dolgozhatnak közvetlenül alkalmazott és kölcsönzött munkavállalók. A munkaerő-kölcsönzés rugalmasságát részben éppen az jelenti, hogy e két foglalkoztatotti kategória között bizonyos esetekben jogszerűen tehető különbség, például a bérezésben. Másfelől, ha valahol könnyen összemérhető két munkatevékenység, akkor éppen az a kölcsönzés keretében foglalkoztatott és az azonos feladatot végző, állandó jelleggel alkalmazott munkavállaló esete.

<sup>3</sup> E felvetésnek a munkaerő-kölcsönzésen túlnyúló jelentőséget ad, hogy napjainkban gyakran előfordul olyan helyzet, amikor egy szervezeten belül más-más munkáltatóval jogviszonyban álló munkavállalók dolgoznak együtt. A kiszervezés elnevezés alatt összefoglalt számos munkaszervezési megoldás közös vonása, hogy a munkáltató nem saját alkalmazottaival, hanem egy alvállalkozó munkaerejével végeztet el valamilyen – tipikusan kiegészítő, nem stratégiai jelentőségű – feladatot. A kiszervezés és a munkaerő-kölcsönzés egyaránt azt eredményezi, hogy egy szervezeten belül olyanok dolgoznak együtt – sokszor teljesen azonos munkakörülmények között –, akik nem mind a munkavégzés helyét biztosító munkáltató munkavállalói.

<sup>4</sup> C-320/00. *A. G. Lawrence and Others v Regent Office Care Ltd, Commercial Catering Group and Mitie Secure Services Ltd*. [2002] ECR I-07325.

<sup>5</sup> C-256/01. *Debra Allonby v Accrington & Rossendale College, Education Lecturing Services* [2004] ECR I-00873.

tására sem.<sup>6</sup> Ilyen, egyetlen vagy közös forrás lehet, ha a munkáltatók ugyanazon jogszabályi előírás, kollektív szerződés hatálya alatt állnak, vagy egy vállalatcsoporton belül a foglalkoztatási feltételeket központilag határozzák meg. A bérek meghatározásának egyetlen forrása ekkor a jogalkotó, a kollektív megállapodást megkötő felek, illetve a konsernt vezető menedzsment.<sup>7</sup>

Bár a szűkítő értelmezés mellett szóló érvek érhetőek, az EB ezzel nem tartotta jogellenesnek, ha egy munkáltató azzal játsza ki az egyenlő bér elvét, hogy korábbi munkavállalóit egy munkaerő-kölcsönző cégen keresztül alkalmazza tovább, vagy ha őket egy független vállalkozásba kiszervezi. Másrészt e megközelítés jelentős kétségeket ébresztett az egyenlő bér elvének hatékonysága kapcsán, tekintettel a kiszervezések és a munkaerő-kölcsönzés gyors terjedésére (Kártyás 2009A). Ezzel az ekvivalencia elv érvényesülése mindaddig elnapolódott, amíg ezt kifejezett tételes jogi szabály ki nem mondta.

Önmagában a magyar AB sem zárta ki a különböző munkáltatók munkavállalóinak összehasonlíthatóságát, ám kiemelte, hogy a bérkülönbség csak akkor ütközik az alkotmányba, ha önkényes, azaz ésszerű indok nélküli különbségtételt jelent. Az ezzel ellentétes álláspont magát a piacgazdaságot tenné működésképtelenné, hiszen így a vállalkozásoknak gazdasági helyzetükre, piaci pozíciójukra tekintet nélkül kellene azonos bért fizetniük az alkalmazottaiknak. Ezzel pedig sérülne a gazdasági verseny szabadsága. Nem alkotmányellenes tehát, ha különböző munkáltatók egyenlő értékű munkát végző munkavállalói eltérő bért keresnek, ha ennek ésszerű indoka – például a két cég eltérő gazdasági teljesítőképessége – kimutatható.<sup>8</sup>

A hazai tételes jogban az egyenlő bér elvét, egyértelműen az egy munkáltatón belüli összehasonlításokra korlátozó szabályt máig nem rögzítették. Azonban a magyar jogalkotó is tartózkodott az elv kiterjesztő értelmezésétől: „...a szabályozással nem áll ellentétben, ha az eltérő gazdasági helyzetben lévő, vagy a gazdasági élet különféle területein működő munkáltatók az azonos munkakörben foglalkoztatott munkavállalók számára eltérő munkabért állapítanak meg. Ilyen esetekben ugyanis az eltérő munkabér alkalmazására nem az adott munkavállalói kör neme, kora, faja, nemzetisége, vagy érdekképviselési szervhez való tartozása alapján kerül sor, hanem azt a munkáltatók eltérő gazdasági helyzete indokolja”.<sup>9</sup> A munkáltató-közi összehasonlítás kérdését a 2003-as, egységes antidiszkriminációs törvény<sup>10</sup> sem rendezte egyértelműen. Ugyanakkor az Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület 2007-ben az EB gyakorlatát követve foglalt állást. Eszerint a bérezés összehasonlítására csak az azonos munkáltatóval munkaviszonyban álló munkavállalók között

<sup>6</sup> C-320/00. para. 17–18., C-256/01 para. 45–46.

<sup>7</sup> C-320/00. Főtanácsnoki vélemény para. 48–51.

<sup>8</sup> 137/B/1991. AB határozat.

<sup>9</sup> A Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (továbbiakban: 1992. évi Mt.) 142/A. § (1) bek. Lásd a 2001. évi XVI. törvény miniszteri indokolását.

<sup>10</sup> Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebkvt.).

kerülhet sor, kivéve, ha az egyenlő értékű munkát végző munkavállalók közötti bérkülönbség egyetlen forrásból – jogszabályi rendelkezésből vagy kollektív szerződésből – ered.<sup>11</sup>

A kölcsönzött munkavállalók egyenlő bérhez való jogának tételes jogi rögzítése még azelőtt megtörtént, hogy az unió elfogadta volna vonatkozó irányelvét. A 2006. január 1-jén hatályba lépett szabály azonban erősen kompromisszumos megoldás volt.<sup>12</sup> Az egyenlő bérhez való jog ugyanis két korlattal érvényesült a kölcsön-munkavállaló és a kölcsönvevő saját munkavállalója vonatkozásában. Egyrészt az egyenlő bér elvének alkalmazásához bizonyos időtartamú folyamatos munkavégzés volt szükséges (időbeli korlát), másrészt csak bizonyos bérelemekre lehetett érvényesíteni (terjedelmi korlát).<sup>13</sup> Nem beszélhetünk tehát arról, hogy a jogalkotó elismerte volna a kölcsönzött és a kölcsönvevőnél közvetlen munkaviszonyban álló, egyenlő értékű munkát végző munkavállaló összehasonlíthatóságát. Ennek elvi elismerésével ugyanis nem volna összeegyeztethető – a már elnevezésében is önellentmondó – „korlátozott egyenlő bér elve”.

Nem meglepő, hogy a Nemzeti Munkaügyi Hivatal statisztikái szerint a kikölcsönzések átlagos hossza jóval a korlátozott egyenlő bére jogosító időszak (183 nap) alatt maradt. 2009-ben a kikölcsönzések átlagos hossza 52 nap, ezen belül a fizikai munkavállalóké 44 nap, a szellemieké 94 nap volt. Ez egyébként jelentősen kisebb érték a 2008-ban mért 92 naphoz képest. Különösen rövidek voltak a kikölcsönzések a határozott időre alkalmazottak körében: itt az átlagérték mindössze 35 nap volt (Foglalkoztatási és Szociális Hivatal 2006–2011). A kölcsön-munkavállalók túlnyomó többsége így csak akkor részesült a kölcsönvevő saját alkalmazottaival azonos díjazásban, ha ezt a kölcsönbeadó és a kölcsönvevő törvényi kötelezettség nélkül is vállalta.

Az egyenlő bánásmód elvének további kiszélesítését megakasztotta, hogy az AB 2009-ben hozott határozatában<sup>14</sup> nem találta alkotmányellenesnek a fenti szabályok szerint érvényesülő, korlátozott egyenlőséget. A határozatban a munkaerő-kölcsönzés jelentette speciális foglalkoztatási konstrukciót az AB olyan döntő különbségnek tekintette, amelyre tekintettel az eltérő bérezés indokolt. A testület szerint nincs alkotmányos követelmény arra vonatkozóan, hogy a kölcsönzött munkavállaló a kikölcsönzések első napjától a kölcsönvevő egyenlő értékű munkát végző, saját munkavállalójával egyenlő bért kapjon. Az egyenlő bánásmód sérelme az AB gyakorlata szerint csak akkor állapítható meg, ha a megkülönböztetés egymással összehasonlítható alanyi körre vonatkozik. Kizárja tehát az alkotmányellenességet, ha az egyenlőtlenység a jogi konstrukció különbözőségéből fakad, vagyis az egyenlőként való kezelés egészen különböző jogi helyzetben lévők összehasonlítása esetén nem merülhet fel.<sup>15</sup>

Hozzá kell tenni: a határozat érvelése abból indult ki, hogy a mun-

<sup>11</sup> 2/2007. TT. sz. állásfoglalás.

<sup>12</sup> Lásd: 2005. évi CLIV. törvény.

<sup>13</sup> 1992. évi Mt. 193/H. § (9–14) bek.

<sup>14</sup> 1992. évi Mt. 142/A. § (1) bek. Bevezette a 2001. évi XVI. törvény.

<sup>15</sup> 27/2001. (VI. 29.) AB határozat.

kaerő-kölcsönzés rendeltetésszerűen csak ideiglenes kikölcsönzésekkel járhat. Ebből *a contrario* az következik, hogy a huzamos, akár évekig tartó kikölcsönzések esetén már nem indokolt a különbségtétel, így ebben az esetben az egyenlő bér elvét alkalmazni kell. Nem tehető tehát kivétel az egyenlő bér elve alól, ha a munkavállaló tartósan egy kikölcsönzést teljesít. A korlátozott egyenlő bér elvére épülő, a határozat meghozatalakor hatályos szabályozás ezzel a követelménnyel 2006. január 1. óta összhangban volt (Kártyás 2009B).

A kölcsönzött munkavállalók egyenlő bérhez való joga 2011-ben, az irányelv átültetési határidejének lejártja miatt merült fel újból. A legújabb változások áttekintése előtt azonban vizsgáljuk meg, milyen gyakorlati és elvi megfontolások kísérték az ekvivalencia elv körüli vitát.

## 2. Az ekvivalencia elv vitája

Mind az európai, mind a hazai jogfejlődés áttekintéséből látható, hogy a jogalkotóra maradt a kölcsönzöttek egyenlő bérhez való jogának biztosítása. E folyamatban persze erősen megoszlottak a vélemények arról, hogy szükséges-e biztosítani a kölcsönzött munkavállalók egyenlőségét. A vita középpontjában az állt, hogy vajon fennmarad-e a munkaeerő-kölcsönzés vonzereje, rugalmassága, ha a kölcsönzött munkavállalónak nem fizethető kevesebb bér, mint a közvetlenül alkalmazottaknak. Aggályok merültek fel a különböző munkáltatók közötti összehasonlítás és a szerződési szabadság, valamint a kollektív alkuhoz való jog összeegyeztethetőségét illetően is. Az alábbiakban ezeket az érveket, ellenérveket értékelem.

Az ekvivalencia elv támogatói arra hivatkoztak, hogy a munkaeerő-kölcsönzésen keresztül munkavégzés csak bizonytalan foglalkoztatást jelent, a munkavállalók kiszolgáltatottak, és ezért létfontosságú, hogy munkakörülményeik – elsősorban díjazásuk – javuljon. Az ellenzők szintén szociális megfontolásból indítják érvelésüket. Álláspontjuk szerint a munkaeerő-kölcsönzés fontos hatása a foglalkoztatás bővítése, különösen a hátrányos helyzetű munkavállalók körében. Mivel a kölcsönzés rugalmasabb munkajogi szabályokkal jár, olyanokat is munkához segít, akik hagyományos munkaviszonyban nem tudnának elhelyezkedni. Am ha nem lehet kevesebbet fizetni a kölcsönzött munkavállalónak, elvesz a kölcsönzés fő vonzereje, a kölcsönbeadók pedig tönkremennek.

Az Európai Bizottság a 2002-es irányelv tervezetéhez fűzött indoklásban részletesen foglalkozott ezzel az ellenvetéssel. A testület érvelése közel sem elvi jellegű, inkább csak azt igyekeztek bizonyítani, hogy az ekvivalencia elv nem érinti hátrányosan a kölcsönbeadók üzletét [COM (2002) 149 final Explanatory Memorandum: 30–34.]. Véleményük szerint az egyenlő bérezéssel együtt járó magasabb bérköltségeket egy sor további hatás ellensúlyozza. Így a kölcsön-munkavállaló bérének emelkedése kedvezően hathat a termelékenységre, csökkenti a közvetlenül alkalmazott munkavállalókkal való konfliktusokat, ezzel pedig növeli a munka hatékonyságát. A jobb bérmeghatározások több és magasabb képzettségű munkavállalót is kölcsönzés felé fordíthatnak, ami a szektor növe-

kedését, az ügynökségek kínálatának szélesedését segíti. A munkavállalói érdekképviselők is úgy foglaltak állást, hogy egyenlő bérezés nélkül nem létezhet képzett munkavállalók által végzett, minőségi munka a kölcsönzési szektorban (Zappala 2003: 314–315.). A Bizottság a kölcsönbeadók európai szervezete, az Euro-Ciett álláspontját idézve arra is utal, hogy az irányelv sokat javíthat a munkaerő-kölcsönzés társadalmi elfogadottságán, megítélésén, aminek ismét lehet kihatása a kölcsönbeadók piaci lehetőségeire.

A fenti érveken túl a Bizottság kiemelte, hogy az ekvivalencia elv bevezetése és a kölcsönzési üzletág visszaesése közötti összefüggést a gyakorlati tapasztalatok nem támasztják alá. A kölcsönbeadók nemzetközi szövetsége, a CIETT egy 2002-es tanulmányban számos empirikus kutatás eredményeit összefoglalva kimutatta, hogy a kölcsönvevők számára az alacsonyabb bérköltségek lehetősége csak elenyésző jelentőségű motiváció a kölcsönzött munkavállalók foglalkoztatására. Ezzel szemben elsősorban a kieső munkavállalók pótlása, a munkaerő-igények gyors és rugalmas kielégítése a legfőbb vonzereje a kölcsönzésnek (Ciett 2002: 27–38.). Emellett az egyenlő bér elvét számos tagállamban már az irányelv hatályba lépése előtt elismerték, ami nem járt az iparág összeomlásával.<sup>16</sup> Mindez arra utal, hogy ha drágábbá válik is a kölcsön-munkaerő, az továbbra is életképes szolgáltatás marad. Azt is meg kell említeni, hogy a kutatások, ha csak kivételként is, de olyan eseteket is feltártak, amikor a kölcsön-munkavállaló jobban keres, mint a kölcsönvevő saját munkavállalói (Contreras 2008: 43., Storrie 2002: 55.). Az már más kérdés, hogy ez az eset ugyanúgy felveti az egyenlő bér elvének sérelmét, csak ezúttal a kölcsönvevő saját munkavállalói szemszögéből.

További probléma, hogy az egyenlő bér elve radikálisan átalakítja a hagyományos béralkut. A bérezés kialakítására ugyanis a kölcsönzésre irányuló munkaviszony alanyai, a kölcsönbeadó és a munkavállaló, illetve az utóbbit képviselő szakszervezet mellett – az ekvivalencia elv miatt – a kölcsönvevő is jelentős befolyással lesz. Ha a kölcsönvevő összehasonlítható munkavállalója magasabb bérben részesül, mint amiben egyébként az előbb említett felek megállapodtak, akkor a bért ennek megfelelően kell módosítani. Egyes álláspontok szerint ez a munkavállaló és a kölcsönbeadó szerződési szabadsága korlátozását jelenti, illetve megakadályozza az érintett szakszervezetet, kölcsönbeadót és kölcsönvevőt a szabad kollektív alkuban (Grapperhaus 2003: 13–19.). Az Euro-Ciett szerint a kölcsönbeadók így nem tudják saját belátásuk szerint kialakítani cégük karriertervét, és annak ellenére minősülnek a kölcsön-munkavállaló munkáltatójának, hogy a legalapvetőbb kérdésben, a bérezésben egy másik munkáltató döntése köti őket. A kölcsönvevőknél aktuális bérezési rendszer nyomán követése nemcsak adminisztratív terhet jelent számukra, de a kezüket megkötő szabályozás a szervezet szerint egyben

<sup>16</sup> Az egyenlő bér elvét az irányelv előtt is alkalmazó tagállamok: Belgium, Csehország, Észtország, Franciaország, Luxemburg, Lengyelország, Németország, Olaszország, Portugália, Románia, Szlovénia, Spanyolország (Contreras 2008: 46.). Egyes felmérések egyenesen azt mutatták ki, hogy ott sem emelkedik jelentősen a kölcsönzött munkavállalók bére, ahol az egyenlő bér elvét amúgy alkalmazni kell (Nienhüser-Matiaske 2006: 74.).

diszkriminatív is a kölcsönbeadókkal, mint munkáltatókkal szemben.<sup>17</sup> Végül, az Euro-Ciett utalt arra, hogy a kölcsönzésenként változó bérezés bizonytalanságot eredményez a kölcsön-munkavállaló oldalán is, ami éppen a minőségi munkát végző, szakképzett rétegeket tartja távol a szektortól.

A szervezet fenntartásai kapcsán meg kell jegyezni, hogy a kölcsönbeadó és a munkavállaló megállapodása nemcsak a díjazás kapcsán kötött. Mivel a tényleges foglalkoztatás összes feltételét (pl. munkaidő) a kölcsönvevő határozza meg, e kérdések egyikéről sem tudnak érdemben rendelkezni a munkaszerződést kötő felek. A munkaerő-kölcsönzés koncepciójából fakad, hogy a kölcsönbeadóval létrejövő munkaviszony csak egyfajta keretjogviszony, amelyet az egyes kikölcsönzések során a kölcsönvevő tölt ki tartalommal. A felek által szabadon választott jogviszony jellegéből következik tehát, és nem a szerződési szabadság korlátozását jelenti, hogy a leglényegesebb munkakörülmények meghatározását átengedik egy harmadik személynek. Értelemszerűen a kollektív megállapodások tartalma is ehhez igazodik. Emellett az egyenlő bérezéssel összefüggő adminisztratív problémák és a bizonytalan helyzet jelentős részben feloldható, ha a kölcsönbeadó a munkavállaló bérét az adott szektorban szokásos középértéknek megfelelően állapítja meg, amit a felek a konkrét kikölcsönzésnek megfelelő, határozott időre szóló szerződésmódosítással korrigálhatnak. A munkavállalónak pedig garanciát jelenthet, ha már előre úgy állapodnak meg, hogy a munkabér egy bizonyos összegnél alacsonyabb nem lehet.<sup>18</sup>

A polémiaát összegezve, rá kell mutatni arra, hogy a fenti érvek mind gazdasági természetűek. E megfontolások márpedig csak másodlagosak lehetnek az egyenlő bánásmód alkalmazása tekintetében. Ha ugyanis elvileg indokolt, hogy két különböző jogalanyt nem lehet eltérően kezelni, úgy ezt nem írhatja felül, ha ez bizonyos kedvezőtlen anyagi kihatásokkal jár. Ráadásul, a kölcsönzött munkavállaló egyenlő bérhez való joga esetében az idézett gazdasági érvek nem is meggyőzőek. Így az igazán fontos kérdés az, hogy elméletileg alátámasztható-e a kölcsönvevő saját munkavállalójával való összehasonlítás. Az alábbiakban ezzel a kérdéssel folytatjuk az elemzést.

### **3. Az összehasonlítható munkavállaló meghatározása**

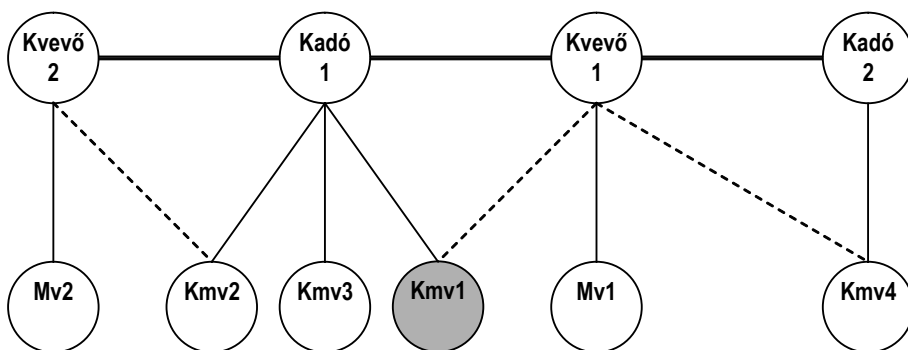
Az ekvivalencia elv vitájában az egyik legfontosabb kérdés az volt, hogy miképp határozható meg az a másik munkavállaló, akivel a kölcsönzött munkavállaló egyenlő bánásmódra jogosult. Miközben a kölcsönzött munkavállaló és a kölcsönvevő saját alkalmazottja közötti egyenlő bérezés

<sup>17</sup> Egyes álláspontok szerint a kölcsönvevők számára az is aggályos lehet, hogy saját belső díjazási rendszerükről – az ekvivalencia elv által – egy másik munkáltatót is tájékoztassanak (Gönci-Horváth 2008: 60.).

<sup>18</sup> Ha az egyenlő munkáért egyenlő bér elve maradéktalanul érvényesülne a gazdaságban, akkor minden kölcsönvevőnél ugyanolyan bérezés lenne irányadó, így nem kellene attól függően változtatni a kölcsön-munkavállaló bérét, hogy ténylegesen éppen hol végez munkát.

gondolatát számos ellenvetés érte, be kell látnunk, hogy e nélkül a kölcsönzött munkavállaló egyenlősége nem biztosítható. Egyes álláspontok az irányelv vitájában szellemesen rámutattak, hogy ha csak a kölcsönzött munkavállalók között kell biztosítani az egyenlőséget, az hasonlóan értelmetlen, mintha a nők egyenlő bérhez való jogát értelmeznénk úgy, hogy az egy másik nő fizetésével való egyenlőséget követel meg (Ahlberg 2008: 217.). Az alábbiakban azt bizonyítom, miért nélkülözhetetlen, hogy a kölcsönzött és a közvetlenül alkalmazott munkavállaló közötti összehasonlíthatóság lehetőségét a jog lehetővé tegye. Az egyes összehasonlítási lehetőségeket az alábbi ábra szemlélteti.

Az összehasonlítható munkavállaló meghatározásának lehetőségei



Az ábrán a munkaviszonyt folytonos vonal jelzi. A szaggatott vonallal jelzett kapcsolat kikölcsönzést, a dupla vonal munkaerő-kölcsönzési szerződést jelöl. Vizsgáljuk meg, ki lehet az összehasonlítható munkavállaló a Kmv1 jelzésű kölcsönzött munkavállaló szempontjából (sátrózott körrel jelölve)! Tegyük fel, hogy a példában szereplő valamennyi munkavállaló egyenlő értékű munkát végez.

Az egyik álláspont az, hogy az összehasonlítható munkavállalót a Kmv1-gyel azonos kölcsönbeadóval (Kadó1) munkaviszonyban állók között kell keresnünk. Itt azonban legfeljebb azok jöhetnek szóba, akik ugyanannál a kölcsönvevőnél dolgoznak (Kvevő1). Nem lehet az összehasonlítás alapja az, aki éppen két kikölcsönzés között van, munkát nem végez (Kmv3), hiszen teljesen mások a munkavégzés körülményei. Így fogalmilag kizárt, hogy e két munkavállaló egyenlő értékű munkát végezzen. Egyes álláspontok szerint az összehasonlítható kölcsönzött munkavállaló lehet a kölcsönbeadó egy másik, máshova kikölcsönzött munkavállalója (Kmv2) is (Gönci-Horváth 2008: 58.). Véleményem szerint itt is kizárt az összehasonlítás lehetősége, hiszen – bár a jogi munkáltató (Kadó1) egyezik – a tényleges munkakörülmények teljesen mások lehetnek. Másfelől ez a megoldás semmilyen érdemi védelmet nem jelentene a kölcsönzött munkavállalónak. Csak azt garantálná, hogy legalább arra a bérre jogosult, mint egy máshová kikölcsönzött kollégája. De ettől még mindketten jogszerűen kereshetnének kevesebbet, mint a kölcsönvevőiknél közvetlenül alkalmazottak. Kmv1 tehát csak a vele együtt Kvevő1-nél dolgozó, szintén Kadó1-gyel munkaviszonyban álló munkavállalók-

kal lenne jogosult egyenlő bérezésre. Ez viszont a már említett álláspont miatt lényegében értelmetlen, hiszen nem nyújtana valódi védelmet a kölcsönzött munkavállalóknak.

Fel kell tehát vetni azt a lehetőséget, hogy a kölcsönzött munkavállaló a kölcsönvevő egyenlő értékű munkát végző saját munkavállalója (Mv1) bérével egyező juttatásra legyen jogosult. A Bizottság 2002-es javaslata szerint az összehasonlítható helyzetben lévő munkavállaló a kölcsönvevő olyan munkavállalója lett volna, aki azonos, vagy hasonló pozíciót tölt be, mint a kölcsönbeadó által kikölcsönzött munkavállaló, a rangidősség, a képzettségek és a képességek tekintetbevételével.<sup>19</sup> Ilyen munkavállaló hiányában a kölcsönvevőnél, ennek hiányában pedig a kölcsönbeadónál hatályos kollektív szerződés alapján kellett volna elvégezni az összehasonlítást, illetve ha egyik félnél sincs kollektív megállapodás, úgy a nemzeti szabályozás és gyakorlat lett volna az irányadó.<sup>20</sup> Ezt a meghatározást számos kritika érte. A parlament azt kifogásolta, hogy a szabály rendkívül pontatlan. Egyrészt csak ötletszerűen sorol fel összehasonlítási szempontokat, miközben az EB egyenlő bérhez kapcsolódó gyakorlata alapján minden számba vehető körülményre figyelemmel kell lenni. Hozzátehetjük: az is meglepő, hogy összehasonlítható munkavállaló hiányában a kölcsönvevő kollektív szerződését kell elsősorban tekintetbe venni, hiszen éppen a kölcsön-munkaerőt igénybevevő vállalkozás érdekelt a legkevésbé az azonos munkakörülményekben.

Egyes álláspontok szerint a kölcsönzött és a közvetlenül alkalmazott munkavállaló bérezése egyáltalán nem hasonlítható össze. A kölcsönbeadók európai szövetsége, az Euro-Ciett véleménye szerint – amellyel több tagállam egyetértett –, a kölcsön-munkavállaló fogalmilag nem hasonlítható a kölcsönvevő hagyományos munkaviszonyban foglalkoztatott munkavállalójához, ha az előbbi a kölcsönzések között is bérezésben részesül. Ez az előny ugyanis kompenzálja a kölcsönzések idejére járó, a kölcsönvevő saját munkavállalójához képest alacsonyabb díjazást, ezért az összehasonlítást csak két kölcsönzött munkavállaló között lehet megtenni [Zappala 2003: 315., COM (2002) 149 final Explanatory Memorandum p. 9.]. Álláspontom szerint ez az ellenvetés figyelmen kívül hagy két fontos tényezőt. Egyrészt nem tekinthető általánosnak a tagállami szabályozásban, hogy a kölcsön-munkavállalónak kikölcsönzések között is jár munkabér (Contreras 2008: 43.). Másrészt ha a jogszabályok alapján jár is díjazás a köztes időtartamokra, egyáltalán nem biztos, hogy ilyen időszakok felmerülnek. Ha a kölcsönbeadó hatékonyan szervezi üzletmenetét – amire nyilván törekszik –, úgy ezek az „üresjáratok” minimálisak lehetnek. Annak sincs jogi akadálya, hogy a munkaviszonyt a kölcsönvevőnél való foglalkoztatás idejére létesítsék a felek, így kikölcsönzések közötti szünet fel sem merülhet. Ez az állítólagos előny tehát nem általános és nem is összemérhető a kikölcsönzések alatti alacsonyabb bérral.

A bérezés összehasonlíthatóságát tagadó másik érv azon alapul, hogy a kölcsönzött munkavállaló csak átmenetileg dolgozik a kölcsönvevőnél, nem válik a munkaszervezet igazi részévé, erre tekintettel pedig nem indokolt az egyenlőség a kölcsönvevő saját munkavállalóival. Az össze-

<sup>19</sup> COM (2002) 149 final 3. cikk (1) bek. b) pont.

<sup>20</sup> COM (2002) 149 final 5. cikk (5) bek.

hasonlításnál tekintettel kell lenni arra, hogy a kikölcsönzés kezdeti időszakában a kölcsön-munkavállaló még alig integrálódott a kölcsönvevő munkaszervezetébe, ilyen kapcsolat ekkor még inkább a kölcsönbeadó vonatkozásában mutatható ki. Az első periódusban a munkát végző és az őt foglalkoztató kölcsönvevő is rugalmas, átmeneti kapcsolatként tekint kettejük viszonyára. Ezért a kölcsönvevő saját munkavállalóival való összehasonlítás csak akkor indokolt, ha az előbbi kép a folyamatos munkavégzés során idővel megváltozik, és a kölcsönvevőhöz való kötődés lesz erősebb. Ezért a szervezet az összehasonlítást kettős mérce alapján tartja indokoltnak. A kikölcsönzés első időszakában a kölcsön-munkavállaló alapvető munkafeltételei csak a kölcsönbeadó hasonló kikölcsönzést teljesítő munkavállalójának körülményeihez mérhetőek. Megfelelő idő eltelte után válik csak a viszonyítás alapjává a kölcsönvevő saját munkavállalója (Grapperhaus 2003: 7., 9., 24.).

A kölcsön-munkavállaló integrálódásából kiinduló koncepció álláspontom szerint téves. Ha ugyanis az összehasonlítható munkavállaló meghatározásakor – ahogy azt maga az Euro-Ciett is javasolja – az összes körülményére tekintettel vagyunk, akkor ez nyilván felöleli a munkáltatónál eltöltött idő hosszát, a munkavállaló lojalitását is. Így a kölcsön-munkavállaló egy frissen felvett, esetleg próbaidejét töltő saját alkalmazottal gond nélkül összehasonlítható. Másfelől ugyancsak vitatható, hogy a két mérce alkalmazása közötti váltásra mikor kerüljön sor. Ennek meghatározását az Euro-Ciett tanulmánya a tagállamok döntésére bízna, egyébként pedig 12 hónapot javasol. Véleményem szerint egy ilyen megoldással valójában nem történne jogharmonizáció, hiszen fenntarthatóvá tenné a tagállamok jelentősen eltérő szabályait. Másfelől pedig menekülési utat biztosít: az egyenlő bánásmód elvét ellenző tagállamoknak az elv félretételéhez elegendő olyan hosszú folyamatos foglalkoztatást megkövetelni a kölcsönvevőnél, amelyet a statisztikák szerint a kölcsön-munkavállalók csupán töredéke teljesít. Ezt a problémát érzékelve, az egymást követő, rövid időtartamú kikölcsönzésekről a tanulmány úgy foglal állást, hogy ilyen esetekben az adott szektor sajátosságaira tekintettel dönthető el, hogy mennyire fontos az integráció, és így mennyi legyen a váltáshoz szükséges idő (Grapperhaus 2003: 8., 24.). Könnyen belátható, hogy a referenciaidőszak szektor-specifikus meghatározása még tovább csökkentené a harmonizáció szintjét.

A Bizottság 2002-es módosított előterjesztésében még osztotta a fenti álláspontot, és lehetőséget adott volna arra, hogy csak a kölcsönvevők-nél eltöltött hathetes türelmi idő után kelljen alkalmazni az ekvivalencia elvet.<sup>21</sup> Ez a kivétel különösen nagy vitát kavart, amennyiben a kölcsön-munkavállaló szociális biztonságát előtérbe állítók szerint teljességgel szükségtelen lett volna, míg a foglalkoztatás rugalmasságát preferálók sokkal hosszabb türelmi időt láttak indokoltnak (Borbély 2004: 198.). Mint később látható lesz, az elfogadott irányelv a kikölcsönzések első napjától biztosítja az egyenlő bérezést, így a szervezeti integrációra tekintettel az egyenlő bér elve legfeljebb valamelyik kivétel alapján korlátozható.

Ha elfogadjuk, hogy a kölcsönzött és a közvetlenül alkalmazott munkavállaló összehasonlítható, egy további kérdés is adódik. Vajon az

<sup>21</sup> COM (2002) 701 final 5. cikk (4) bek.

ekvivalencia elv alapján az adott kölcsönvevőhöz különböző kölcsönbeadók által kikölcsönzött munkavállalók is összehasonlíthatóak (Kmv1 és Kmv4)? (A kérdésre igenlő választ ad: Gönci–Horváth 2008: 58.) Álláspontom szerint az egyetlen forrás teszt alapján ezt a lehetőséget el kell vetni. Két különböző munkáltató (Kadó1 és Kadó2) munkavállalóiról van szó, akiknek a bérezésében csak az a közös elem, hogy mindkettő fedezete az ugyanazon kölcsönvevő (Kvevő1) által fizetett díj. Ez azonban nem zárja ki, hogy a két kölcsönbeadó – még azonos kölcsönzési díj mellett is – eltérő bért fizethessen, más üzletpolitika (pl. más profitráta, más rezsiköltségek) alapján. Ellentétes értelmezés mellett a kölcsönbeadók közti piaci verseny szabadságát korlátoznánk. Másfelől a két kölcsönzött munkavállaló bérezése között van egy közvetett kapcsolat. Egyikük bére sem lehet ugyanis alacsonyabb, mint a kölcsönvevő egyenlő értékű munkát végző saját alkalmazottjáé. Így Kmv1 és Kmv4 között az egyenlőséget a kölcsönvevőnél hatályos bérszint, mint minimum erejéig kell csak érvényesíteni, de elképzelhető, hogy az egyik kölcsönbeadó ennél magasabb bért fizet.

Összefoglalva: munkaerő-kölcsönzés esetében az egyenlő bér elvét a következő két szempontra figyelemmel kell alkalmazni. Egyrészt a kölcsönzött munkavállalónak érdemi védelmet csak az összehasonlítás alapja a kölcsönvevő egyenlő értékű munkát végző saját alkalmazottja. Így egy kölcsönbeadónál többféle bér is létezhet párhuzamosan, ha az egyébként egyenlő értékű munkát végző munkavállalók több kölcsönvevőnél dolgoznak. Másrészt, az egyetlen forrás tesztből is következően nincs mód az azonos kölcsönvevőhöz, de más kölcsönbeadók által kikölcsönzött, egyenlő értékű munkát végző munkavállalók összehasonlítására. Példánkhoz visszatérve: Kmv1 Mv1-gyel, Kmv2 pedig Mv2-vel jogosult egyenlő bérré.

#### **4. Egyenlő bánásmód az irányelv után**

A fenti elméleti megfontolások és előzmények után tekintsük át, milyen szabályokat tartalmaz az egyenlő bánásmódra az irányelv elfogadott szövege<sup>22</sup>, és az annak alapulvételével megszületett új Mt.! Az új törvény multhatatlan érdeme, hogy számos ponton korrigálja az irányelvet eredetileg átültető, 2011. december 1-jén hatályba lépett, ugyancsak bonyolult és zavaros rendelkezéseket.<sup>23</sup> Előre kell bocsátani, egyes részletszabályok így is aggályosak az irányelv szempontjából. A részletes elemzés azért is indokolt, mert az új Mt.-t elemző jogirodalom ezeket a jogharmonizációs problémákat eddig nem észlelte (lásd pl. Berke–Kiss 2012: 532–533., Kozma 2012: 401.).

Az irányelv a kölcsönvevőhöz kikölcsönzött és az általa közvetlenül alkalmazott munkavállaló közötti egyenlő bánásmódot a kikölcsönzés

<sup>22</sup> Az irányelv elfogadásának folyamatát részletesen lásd: Ahlberg 2008.

<sup>23</sup> Az egyes munkaügyi tárgyú és más kapcsolódó törvények jogharmonizációs célú módosításáról szóló 2011. évi CV. törvény 15–20. §.

első napjától megköveteli.<sup>24</sup> Ezzel tehát elismerést nyert, hogy ha mindkét esetben ugyanazt a teljesítést nyújtják, más szavakkal, ha a két munkavállaló munkaköre, végzettsége, felelőssége, tapasztalata stb. alapján összehasonlítható helyzetben van, akkor lényegében csak foglalkoztatásuk jogi konstrukciójában különböznek, ami viszont nem indokol eltérő bánásmódot. A kölcsönvevő összehasonlítható munkavállalójának meghatározásához az irányelv egy fikcióval él. Eszerint a kölcsönzött munkavállalók alapvető munka- és foglalkoztatási feltételeinek a kölcsönvevőnél való kikölcsönzés időtartama alatt legalább olyan szintűnek kell lenniük, mintha a kölcsönvevő közvetlenül alkalmazta volna őket ugyanarra a munkakörre.<sup>25</sup> Az új Mt. ennek megfelelően rögzíti, hogy a kikölcsönzés tartama alatt a munkavállaló számára biztosítani kell a kölcsönvevővel munkaviszonyban álló munkavállalókra irányadó alapvető munka- és foglalkoztatási feltételeket.<sup>26</sup>

Az első naptól alkalmazandó egyenlő bánásmód elve azonban két megkötés által is gyengül. Egyrészt, az irányelv csak az alapvető munka- és foglalkoztatási feltételek vonatkozásában írja elő az egyenlő bánásmódot. Másrészt a fenti főszabályhoz több, rugalmasan megfogalmazott kivétel tartozik, amelyek bevezetéséről a tagállamok szabadon dönthetnek.

A kölcsönzési irányelv szerint a kölcsönzött munkavállaló csak azon szempontokból jogosult egyenlő bánásmódra, amelyeket „alapvető munka- és foglalkoztatási feltételként” felsorol. Az irányelv szerint alapvető munka- és foglalkoztatási feltételek a törvényben, rendeletben, közigazgatási rendelkezésekben, kollektív szerződésekben és/vagy a kölcsönvevő vállalkozásnál hatályban lévő egyéb kötelező erejű általános rendelkezésekben megállapított munka- és foglalkoztatási feltételek a következők vonatkozásában: a munkaidő hossza, túlmunka, szünetek, pihenőidő, éjszakai munka, szabadságok és munkaszüneti napok, valamint a fizetés (*pay*).<sup>27</sup>

Látható, hogy az irányelv szerint csak a kötelező erejű, általános rendelkezésekben meghatározott alapvető foglalkoztatási és munkafeltételeket kell figyelembe venni. Az „egyéb” szó szerepeltetése a meghatározásban arra utal, hogy az adott előírás bármilyen formában létezhet, a feltétel csupán annyi, hogy az kötelező erejű legyen, és a kölcsönvevőnél legyen hatályban. Ez tehát azt a sajátos – egyébként a munkaerő-kölcsönzés lényegéből eredő – helyzetet eredményezi, hogy a tényleges munkavégzés idejére és az alapvető munka- és foglalkoztatási feltételek tekintetében a munkavállaló nem a jogi munkáltatójánál, hanem a kölcsönvevőnél hatályos kollektív szerződés, szabályzat, belső utasítás, vagy akár írásba nem foglalt gyakorlat hatálya alá kerül, és – mint majd látni fogjuk – e körben jogosult egyenlő bánásmódra.

Az alapvető munka- és foglalkoztatási feltételek meghatározásának lényege az, hogy kijelöli a kölcsönzött munkavállaló egyenlő bánás-

<sup>24</sup> Irányelv 5. cikk (1) bek.

<sup>25</sup> Irányelv 5. cikk (1) bek., illetve COM (2002) 701 final 5. cikk (1) bek.

<sup>26</sup> Mt. 219. § (1) bek.

<sup>27</sup> Irányelv 3. cikk (1) bek. f) pont.

módhoz való jogának tárgyi kereteit. Ugyanakkor az irányelv további, a kölcsönvevőnél hatályos szabályokat is alkalmazni rendel a kölcsönzött munkavállalókra. Ezek a következők:

- az állapotos nők és szoptató anyák védelmére, továbbá a gyermekek és fiatalok védelmére, valamint
- a nők és férfiak közötti egyenlő bánásmódra, továbbá a nemek, etnikai származáson, valláson, meggyőződésen, fogyatékoságon, koron vagy szexuális irányultságon alapuló megkülönböztetés elleni küzdelmet szolgáló intézkedésekre vonatkozó törvényi, rendeleti, közigazgatási rendelkezések, kollektív szerződések és/vagy egyéb általános rendelkezések.<sup>28</sup>

Az új Mt. az uniós jognak megfelelően, az alapvető munka- és foglalkoztatási feltételek körébe sorolja különösen a várandós és szoptató nők, valamint a fiatal munkavállalók védelmére, a munkabér összegére és védelmére, továbbá az egyéb juttatásokra, végül az egyenlő bánásmód követelményére vonatkozó rendelkezéseket.<sup>29</sup> Annak nincs jelentősége, hogy az adott munkafeltételt jogszabály, kollektív szerződés, más munkaviszonyra vonatkozó szabály, vagy egyoldalú munkáltatói nyilatkozat (pl. szabályzat) rögzíti-e, az egyenlő bánásmódot minden esetben biztosítani kell.

Az Mt. felsorolásánál láthatóan hiányoznak a munkaidővel kapcsolatos munkafeltételek. Ennek indoka az lehet, hogy a törvény másutt kimondja, hogy a kikölcsönzés alatt a munkaidővel és pihenőidővel, ezek nyilvántartásával kapcsolatos, a munkáltatót megillető jogokat és terhelő kötelezettségeket a kölcsönvevő gyakorolja és teljesíti.<sup>30</sup> Álláspontom szerint azonban ebből nem következik, hogy a munkavállaló e területeken automatikusan a kölcsönvevőnél hatályos általános rendelkezések hatálya alá kerülne. Például egyértelmű ebből a szabályból, hogy a szabadságot a kölcsönvevő adja ki a munkavállalónak. Ugyanakkor ha a kölcsönvevő kollektív szerződése a törvényihez képest több szabadságot biztosít, e szabályt miért kellene alkalmazni a kölcsönzött munkavállalóra is? A kollektív szerződés hatálya ugyanis csak a munkáltatóval munkaviszonyban állókra terjed ki, a kölcsönzöttek pedig nem tartoznak ebbe a körbe.<sup>31</sup> Az idézett szabály pedig csak a munkáltatói jogkör-ről rendelkezik, és nem a kollektív szerződés hatályát határozza meg. Az irányelv-konform értelmezés azzal oldható fel, hogy az Mt. az alapvető munka- és foglalkoztatási feltételek körébe tartozó elemeket a „különösen” szó szerepeltetésével sorolja fel. A lista tehát nyitott, így abba – az irányelvből eredően – bele kell értenünk a munkaidővel kapcsolatos kérdéseket is (Takács 2012: 303.). Ugyanakkor, nemcsak az irányelvnek való megfelelés, de a gyakorlat szempontjából is kívánatos lenne, hogy az Mt. egyértelműen rögzítse: a munkaidővel összefüggő kérdések is alapvető munka- és foglalkoztatási feltételnek minősülnek.

<sup>28</sup> Irányelv 5. cikk (1) bek.

<sup>29</sup> Mt. 219. § (1–2) bek.

<sup>30</sup> Mt. 218. § (4) bek. c) pont.

<sup>31</sup> Mt. 279. § (3) bek.

Az Mt. a lehető legtágabban értelmezi a díjazás fogalmát, miszerint munkabérnek kell tekinteni minden, a munkaviszony alapján közvetlenül vagy közvetve nyújtott pénzbeli és természetbeni (szociális) juttatást.<sup>32</sup> Ebből a tág megfogalmazásból eredően a kölcsönvevőnél dolgozó munkavállaló minden juttatásra jogosult, amelyre az összehasonlítható, közvetlenül alkalmazott munkavállaló is, ideértve a természetbeni juttatásokat és a cafetéria-elemeket is. Ez a gyakorlatban a kölcsönvevő és a kölcsönbeadó közötti kiterjedt információcserét feltételez (Gyulavári 2006: 264.), amit az Mt. kifejezetten meg is követel.<sup>33</sup> A gyakorlatban persze kényes kérdés lehet, hogy egy vállalkozás a saját bérezési rendszerével kapcsolatos adatokat megossza a vele szerződő kölcsönbeadóval.<sup>34</sup> Ezért az információátadásra vonatkozó törvényi rendelkezések mindenképpen szükségesek.

Végül a kölcsön-munkavállaló egyenlő bánásmódhoz való jogának kibővítését jelenti az a szabály, amely szerint a kölcsönzött munkavállalók számára a kölcsönvevő szolgáltatásaihoz, illetve közös létesítményeihez (különösen az étkezdéhez, a gyermekgondozási létesítményekhez és az utazási szolgáltatásokhoz) a kölcsönvevő saját munkavállalóival megegyező hozzáférést kell biztosítani, kivéve, ha az eltérő bánásmódot objektív indokok támasztják alá.<sup>35</sup> A kölcsönvevő e szolgáltatásainak elérhetőségét garanciális jelleggel nem mondja ki a magyar szabályozás, de az Ebktv.-ből következik, hogy – objektív indok hiányában – a kölcsönzött munkavállaló nem zárható ki a kölcsönvevőnél az üzemi étkeztetésből, gyermekmegőrzési szolgáltatásokból stb. Olyan értelmezés is született, amely ezeket a szolgáltatásokat (pl. sportnap) a tágan értelmezett díjazás körébe vonja (Kozma 2012: 400). Nem tiltja az irányelv, hogy a kölcsönvevő az általa nyújtott szolgáltatások árát beszámítsa a kölcsönzési díjba. A magyar Mt. is megengedi, hogy a kölcsönbeadó és a kölcsönvevő megállapodása alapján a munkabéren kívüli juttatást a munkavállaló közvetlenül a kölcsönvevőtől kapja.<sup>36</sup>

Összességében az irányelv betöltötte azt a szerepet, amelyet az EB a Lawrence és Allonby esetekben a kölcsönzött munkavállaló és a kölcsönvevő saját alkalmazottja közötti egyenlő bánásmód előírása kapcsán az írott jogra bízott. Ennek jelentőségét akkor sem szabad lebecsülni, ha az egyenlőség elve korlátozott, és csak egyes munkafeltételekre terjed ki. Hozzá kell tenni ugyanakkor, hogy az alapvető munka- és foglalkoztatási feltételek felsorolása nem taxatív, így azt az irányelv szociális célkitűzéseiben erősebben osztozó tagállamok az átültetés során bővíthetik. Az irányelv hatása a magyar szabályozásra inkább elvi jelentőségű. Az új Mt. általános szabályként már a kölcsönzött és közvetlenül alkalmazott

<sup>32</sup> Mt. 12. § (2) bek.

<sup>33</sup> Mt. 217. § (3) és (5) bek.

<sup>34</sup> Egy 2003-mas, kölcsönbeadó cégekkel készült interjúkon alapuló hazai kutatás jól mutatja ezt. A kölcsönbeadók véleménye szerint a „partnercég kollektív szerződése belügy”, és „a bérek színvonalával és konkrét mértékével kapcsolatban ugyanez, vagy hasonló a helyzet” (Berki–Dudás–Farkas 2003: 27.).

<sup>35</sup> Irányelv 6. cikk (4) bek. Ezt a jogot az olasz és a francia szabályozás már az irányelv átvétele előtt is biztosította (Colucci 2004: 154., Smith-Vidal 2004: 121.).

<sup>36</sup> Mt. 217. § (2) bek.

munkavállalók közötti egyenlőséget követeli meg. Más kérdés, hogy a kivételek széles köre miatt ez nem feltétlenül eredményez majd érdemi keresetnövekedést a „korlátozott egyenlő bér elvéhez” képest. Mielőtt az ekvivalencia elvhez fűzött kivételekre térnénk, érdemes egy rövid kitekintést tenni a hazai kölcsönzött munkavállalók kereseti adataira.

#### *4.1. Helyzetkép a magyar kölcsönzött munkavállalók keresetéről*

A kölcsönzött munkavállalók szociális helyzetét pontosan nem ismerjük, bár korábbi tanulmányok meglehetősen borús képet tárnak elénk. Egy 2003-mas hazai kutatás a kölcsönzöttekről mint másodosztályú munkavállalókról értekezik. A kölcsönzött munkavállalók és a szokványos munkavállalók foglalkoztatási feltételei között jelentős különbségeket mutattak ki, különösen a bér és más juttatások tekintetében (Neumann-Nacsá 2003: 76–80.). Egy másik tanulmány öt hazai kölcsönbeadóval készült interjú alapján megállapította, hogy a gyakorlatban a kölcsönvevők a kölcsönzött munkaerőt „kevesebbet szeretnék alkalmazni, mint az állományban lévőköt”. A bér olykor 0-20 százalékkal alacsonyabb (Berki-Dudás-Farkas 2003: 25.).

A KSH<sup>37</sup> és a Nemzeti Munkaügyi Hivatal<sup>38</sup> kereseti adatai szerint mindenestre megállapítható, hogy a kölcsönzött munkavállalók havi bére jelentősen elmarad ugyan a bruttó nemzetgazdasági átlagkeresettől, de közel duplája a minimálbérnek<sup>39</sup>.

**1. táblázat A kölcsönzöttek havi átlagkeresete a minimálbér és a nemzetgazdasági átlagkereset tükrében**

Év	Havi minimálbér	Kereseti adatok	
		Kölcsönzöttek havi átlagkeresete	Nemzetgazdasági havi átlagkereset
2009	71 500 Ft	128 668 Ft	199 837 Ft
2010	73 500 Ft	123 412 Ft	202 525 Ft
2011	78 000 Ft	137 038 Ft	213 094 Ft

Ezek az adatok igazolják, hogy a kölcsönzött munkavállalók az átlagnál lényegesen alacsonyabb béreket kapnak, ám ha tekintetbe vesszük, hogy háromnegyed részük fizikai munkás – akiknek mintegy fele betanított munkát végez –, a kereseti adatok nem tűnnek kirívóan alacsonynak. Kisebb az eltérés, ha azokban az ágazatokban elérhető átlagos keresetekhez<sup>40</sup> viszonyítunk, ahol a legtöbb kölcsönzött munkás dolgozik.

<sup>37</sup> [http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat\\_eves/i\\_qli012b.html](http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qli012b.html)

<sup>38</sup> Foglalkoztatási és Szociális Hivatal: 2006–2011.

<sup>39</sup> A kötelező legkisebb munkabér (minimálbér) és a garantált bérminimum megállapításáról szóló 321/2008. (XII. 29.) Korm. rendelet, 295/2009. (XII. 21.) Korm. rendelet és 337/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet.

<sup>40</sup> [http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat\\_eves/i\\_qli012b.html](http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qli012b.html)

2. táblázat A kölcsönzöttek és egyéb ágazatokban dolgozók havi átlagkeresete

Ágazatok	Havi bruttó átlagkereset		
	2009	2010	2011
Nemzetgazdasági szint	199 837 Ft	202 525 Ft	213 094 Ft
Feldolgozóipar	190 331 Ft	200 672 Ft	213 281 Ft
Kereskedelem	175 207 Ft	185 812 Ft	196 942 Ft
Építőipar	152 204Ft	153 130 Ft	156 682 Ft
Adminisztratív és szolgáltatást támogató tevékenység	149 131 Ft	145 576 Ft	149 675 Ft
Kölcsönzött munkavállalók	128 668 Ft	123 412 Ft	137 038 Ft
Vendéglátás	122 561 Ft	122 699 Ft	125 757 Ft

A bemutatott adatok alapján összességében azt mondhatjuk, hogy az első naptól alkalmazandó egyenlő bér elve pozitívan hatna a kölcsönzött munkavállalók keresetére. Ezért is különösen fontos, hogyan határozza meg a lehetséges kivételek körét a jogalkotó.

## 5. Kivételek az egyenlő bánásmód alól

Az egyenlő bánásmód – különösen az egyenlő bér – elvével kapcsolatos viták miatt az irányelv három lehetséges kivételt tartalmaz. A szabályozás kijátszására irányuló magatartások elkerülése érdekében azonban az irányelv kötelezi a tagállamokat, hogy megfelelő intézkedéseket hozzanak az egyenlő bánásmóddal kapcsolatos visszaélések megakadályozására, és ezekről tájékoztassák a Bizottságot.<sup>41</sup> Így a kivételeket alkalmazó tagállamnak egyben arra is megfelelő szabályokat kell alkotnia, hogy az adott kivételt ne lehessen indokolatlanul tágran alkalmazni.

### 5.1. A tartós foglalkoztatás kivétele

Az első lehetséges kivétel szerint a fizetés tekintetében a tagállamok – a szociális partnerekkel folytatott konzultációt követően – mentességet biztosíthatnak az egyenlő bánásmód elve alól olyan esetekben, amikor a kölcsönbeadóval kötött tartós munkaszerződéssel rendelkező kölcsönzött munkavállaló a kikölcsönzések közötti időszakokban is kap fizetést.<sup>42</sup> A két konjunktív feltétel fennállását tehát olyan objektív oknak tekinti az irányelv, amely alapján kivétel tehető az egyenlő bér elve alól. Ezzel lényegében elismeri azt az érvet, hogy az e két jellemzővel bíró kölcsönzött munkavállaló nem hasonlítható össze a kölcsönvevő közvetlenül alkalmazott munkavállalójával.

Fejtörésre ad okot a kivétel második feltételéül szabott „tartós”

<sup>41</sup> Irányelv 5. cikk (5) bek.

<sup>42</sup> Irányelv 5. cikk (2) bek. A Bizottság eredeti javaslatában ez a kivétel még valameny-nyi alapvető munka- és foglalkoztatási feltételre vonatkozott, ezt szűkítette a 2002-es módosított javaslat kizárólag a díjazásra.

(*permanent*) munkaviszony fogalma. A tartós jelző önmagában nem határozatlan idejű, hanem csak huzamos jogviszonyt jelent, amely akár a jóval kevesebb biztonsággal járó határozott idejű jogviszony is lehet, ha az kellően hosszán fennáll. Ha ugyanis a jogalkotó csak a határozatlan munkaviszonyban álló munkavállalókra kívánta volna alkalmazni a kivételt, akkor az egyértelmű jelentésű *open-ended*, vagy *indefinite duration* kifejezéseket kellett volna használnia. Ezt támasztja alá a határozott idejű munkaviszonyról szóló irányelvben alkalmazott terminológia is. Ebben a jogszabályban a *permanent* kifejezés az összehasonlítható, határozatlan időre alkalmazott munkavállaló megnevezésében jelenik meg (*permanent employee*, a magyar fordításban: állandó munkavállaló). Am itt külön értelmező rendelkezés rögzíti, hogy e személy határozatlan idejű (*indefinite duration*) munkaviszonyban áll.<sup>43</sup> Ilyen fogalommagyarázat a kölcsönzésről szóló irányelvbe nem került be, így a tagállamokra marad annak meghatározása, mit tekintenek tartós munkaviszonynak.

A tartósság definiálása során a tagállamoknak egy korlátozással azonban számolniuk kell. Az irányelv 3. cikke alapján ugyanis meg kell határozniuk, mit tekintenek ideiglenes kikölcsönzésnek. Ez szükségszerűen csak rövidebb időszak lehet, mint a munkaviszony tartósságához megkövetelt periódus. Például, ha egy tagállam az egyéves kikölcsönzést még ideiglenesnek tekinti, úgy a legalább egy évet el nem érő munkaviszonyt természetesen nem minősítheti tartósnak. Álláspontom szerint az irányelv céljának az az értelmezés felel meg, amely szerint a tartós munkaviszony lényegesen hosszabb, mint az egy kikölcsönzési periódus. Az egyenlő bér elvének félretételét ugyanis legfeljebb csak az tudná ténylegesen kompenzálni, ha a munkavállaló huzamosabb ideig áll munkaviszonyban, több kikölcsönzésre is sor kerül, és a kikölcsönzések között díjazásban részesül.

Ezzel a kivétellel a magyar jogalkotó is élt. Eszerint a munkabér összegére, az egyéb juttatásokra, az egyenlő bánásmód követelményére vonatkozó rendelkezéseket csak a kölcsönvevőnél történő foglalkoztatás 184. napjától kell alkalmazni arra a munkavállalóra, aki a kölcsönbeadóval munkaerő-kölcsönzés céljából létesített határozatlan idejű munkaviszonyban áll és kölcsönvevőnél történő foglalkoztatás hiányában is díjazásban részesül.<sup>44</sup> Mindkét feltétel alapvetően attól függ, hogy a kölcsönbeadó milyen munkaszerződést köt a munkavállalóval. Ha a szerződés határozatlan időre szól, és vállalja benne, hogy a kikölcsönzések közötti üresjáratokban is díjazást fizet, e munkavállaló szolgálatait – fél évet meg nem haladó kikölcsönzésekre – kedvezőbb áron kínálhatja kölcsönvevő partnereinek.

A köztes időre fizethető juttatás mértékére törvényi minimum nincs. Változás az 1992. évi Mt.-hez képest, hogy a kikölcsönzések közötti időre külön megállapodás hiányában nem jár díjazás a munkavállalónak. Az új törvény hatályba lépéséig ez olyan időszaknak minősült, amikor a mun-

<sup>43</sup> 1999/70/EK irányelv 3. cikk (2) bek.

<sup>44</sup> Mt. 219. § (3) bek. a) pont. A 184 nap számításánál a hat hónapon belül történő ismételt kikölcsönzéseket egybe kell számítani, függetlenül attól, hogy a kikölcsönzés ugyanazzal vagy más kölcsönbeadóval kötött megállapodás alapján valósult meg [Mt. 219. § (4) bek.].

kavállaló a munkáltató érdekkörében felmerült okból nem tudott munkát végezni (ún. állásidő), és amelyre alapbére illette meg. Az új Mt. ugyanakkor csak azt tekinti állásidőnek, amikor a beosztás szerinti munkaidejében nem dolgozik a munkavállaló. Mivel két kikölcsönzés között nincs szó beosztás szerinti munkaidőről, azt nem is lehet állásidőnek tekinteni (Berke–Kiss 2012: 532., Takács 2012 304.).<sup>45</sup> Ezért a kivétel alkalmazásához kifejezetten meg kell állapodni a munkavállalóval a kikölcsönzések közötti díjazásban, vagy erre a kölcsönbeadónak egyoldalúan kell kötelezettséget vállalnia.

E kivétel a kölcsönzött munkavállalók igen nagy arányát érintheti. A statisztikák szerint 2007-ben Magyarországon a kölcsön-munkavállalók kétharmada határozatlan idejű munkaszerződéssel rendelkezett, ám arányuk 2011-re háromnegyedre nőtt (Foglalkoztatási és Szociális Hivatal 2012: 16., 2008: 7.). Ha munkaszerződésük e munkavállalóknak biztosít valamilyen díjazást a kikölcsönzések közötti üresjáratokra, úgy a kikölcsönzés első 183 napjára kizárhatók az egyenlő bér elve alól.

Ahogy arra fentebb már utaltam, a tartós foglalkoztatás és a kikölcsönzések közötti időre járó juttatás jelentette komparatív előny könnyen elveszhet. Ilyen eset, ha a munkavállalót a határozatlan idejű szerződés ellenére rövid idő elteltével elbocsátják, vagy ha a kikölcsönzések között csak jelképes díjazásban részesül, illetve munkaviszonya fennállása alatt nem is lesz ilyen üresjárat, mert a kikölcsönzések megszakítás nélkül követik egymást. Sajnálatos, hogy ilyen esetekre az új Mt. nem ad valamilyen utólagos kompenzációt a munkavállaló számára, bár ezt maga az irányelv is kifejezetten megkövetelné.<sup>46</sup> Ennek a problémának a megoldása közel sem egyszerű, hiszen nem lehet előre látni, hogy a munkaviszony valóban tartós lesz-e. Felmerül a kérdés, vajon hogyan rendezhető az a helyzet, amikor a munkavállalót a tartós foglalkoztatás szándékával szerződtetik – így nem fizetnek neki egyenlő bért sem –, ám munkaviszonyát mégis hamarosan megszüntetik. Ilyenkor nem teljesül a kivétel feltételül szabott tartós foglalkoztatás, így álláspontom szerint utólag – ha az idő előtti megszüntetés a munkavállalónak nem felróható – meg kell téríteni számára a bérkülönbötet.

Erre tekintettel az Mt.-nek azt is rögzítenie kellene, hogy ha a munkaviszonyt a tartóssághoz megkövetelt idő előtt nem a munkavállalónak felróható okból megszüntetik, úgy utólag ki kell fizetni azt az bérkülönbötet, amelyet a munkavállaló az egyenlő bér elvének alkalmazásával megkapott volna. Utólag ennek megállapítása igen nehéz lehet, így az is előírható, hogy valamilyen utólagos kompenzáció jogcímén ilyenkor a munkavállalót bizonyos átalány-kifizetésben kell részesíteni. A kompenzáció kifizetésére mindenképpen a kölcsönbeadó köteles, aki a kölcsönvevővel kötött szerződése alapján ezt (részben) áterhelheti a kölcsönvevőre. Egy ilyen szabály hiányában a kölcsönbeadó határozatlan idejű munkaszerződés megkötésével, majd viszonylag rövid időn belüli felmondásával könnyen kijátszhatja az egyenlő bér elvét. Ilyenkor ugyan a munkaviszony felmondásakor ki kell fizetnie 15 nap felmondási időre

<sup>45</sup> Mt. 146. § (1) bek.

<sup>46</sup> Irányelv 5. cikk (5) bek.

járó távolléti díjat,<sup>47</sup> de könnyen lehet, még így is jobban jár, mintha első naptól egyenlő bért kellett volna fizetnie. Az viszont nyilvánvalóan nem megfelelő átvétele az irányelvnek, ha 15 napi távolléti díjjal megváltható az egyenlő bér elve.

Álláspontom szerint a magyar átvétel az ideiglenesség-tartósság fogalom pár szempontjából is kifogásolható. Az irányelv logikáját követve ugyanis a kivételhez megkövetelt tartós foglalkoztatásnak jelentősen hosszabb kellene lennie, mint az egy kikölcsönzés maximumára meghatározott, ideiglenesnek tekintett időszaknak, azaz 5 évnél.<sup>48</sup> Ha a jogalkotó a tartósság fogalmát úgy határozza meg, hogy az nem lényegesen hosszabb, mint az egy-egy kikölcsönzés maximumaként meghatározott ideiglenes időszak, úgy ésszerű indok nélkül von ki munkavállalókat az egyenlő bér követelménye alól. A tartós foglalkoztatásnak tehát tényleges előnynek kell lennie ahhoz, hogy az arra alapozott kivétel megfeleljen az irányelvnek és az alaptörvénynek is.<sup>49</sup>

Végül a joggal való visszaélés tilalma<sup>50</sup> alapján is kifogásolható, ha a munkavállaló a soha meg nem valósuló tartós foglalkoztatás, vagy a kikölcsönzések között kapott díjazás ígérete, vagy csekély mértéke miatt kap kevesebb bért, mint a vele egyébként egyenlő értékű munkát végző, közvetlenül alkalmazott kollégája.

## *5.2. Kivétel kollektív megállapodás alapján*

A második kivétel módot ad arra, hogy az adott tagállamban az egyenlő bánásmód kérdését kollektív megállapodásban rendezzék. Eszerint a tagállamok a megfelelő szintű szociális partnerekkel történt konzultációt követően lehetővé tehetik, hogy azok olyan kollektív szerződéseket kössenek, vagy tartsanak fenn, amelyek eltérnek az egyenlő bánásmód (nem csak az egyenlő bér) alapelvétől, feltéve, hogy a kölcsönzött munkavállalók általános védelmét tiszteletben tartják.<sup>51</sup> Az irányelv nem határozza meg, mit kell az „általános védelem tiszteletben tartása” alatt érteni.

Az új Mt. szerint a kollektív szerződés az egyenlő bér elvének főszabályától a munkavállaló hátrányára is eltérhet.<sup>52</sup> A kollektív szerződést kötő felek tehát további korlátokat állíthatnak az egyenlő bér elve érvényesülése elé. Ebben a 184 napos szabály sem köti őket, tehát ennél hosszabb időre is félretehető az egyenlő bérezés. Biztosítani kell azonban a „kölcsönzött munkavállalók általános védelmét”. Azaz csak megfelelő kompenzáció mellett lehet eltekinteni az elv alkalmazásától. Nem teljesen precíz tehát e ponton a magyar jogharmonizáció, hiszen ez a megkötés az új Mt.-ből hiányzik. A törvény nem írja elő, hogy a kivételhez milyen szinten kötött kollektív szerződés szükséges, így akár egy mun-

<sup>47</sup> Mt. 220. § (2–3) bek.

<sup>48</sup> Mt. 214. § (2) bek.

<sup>49</sup> Alaptörvény XV. cikk.

<sup>50</sup> Mt. 7. §.

<sup>51</sup> Irányelv 5. cikk (3) bek.

<sup>52</sup> Mt. 222. §.

káltatói szintű – egy kölcsönbeadóra kiterjedő hatályú – megállapodás is tartalmazhat ilyen kikötést. Hangsúlyozni kell azonban, hogy itt a kölcsönbeadónál kötött kollektív szerződésről van szó. A kölcsönvevő kollektív szerződése ugyanis a kölcsönzött munkavállalókra – lévén nem a kölcsönvevővel állnak munkaviszonyban – nem alkalmazandó (Berke-Kiss 2012: 537., Takács 2012: 310–311).<sup>53</sup>

Meg kell jegyezni, hogy a magyar kölcsönzési szektorban rendkívül alacsony a szakszervezeti szervezettség, ezért egyelőre nincs realitása a kollektív alkunak. Az egyenlő bér Mt. szerinti szabályaitól a kölcsönzési szektorban kötött (esetleg kiterjesztett hatályú) kollektív szerződés a jövőben azonban még fontos eszköz lehet. A gyenge szakszervezeti szervezettség miatt azonban így is kétséges lenne, hogy a munkavállalók megfelelő védelmét biztosító megállapodások születnek-e.

Az irányelvben foglalt harmadik kivétel magyar szempontból nem jöhet szóba. Eszerint azokban a tagállamokban, ahol nincs lehetőség a kollektív szerződések általánosan alkalmazandónak nyilvánítására, vagy kiterjesztésére, a nemzeti szintű szociális partnerek megállapodásával – a kölcsönzött munkavállalók megfelelő szintű védelmének biztosítása mellett – félre lehet tenni az ekvivalencia elvét. Az irányelv kifejezetten rögzíti, hogy ennek egyik lehetséges módja, ha az egyenlő bánásmód elvét csak egy bizonyos időtartamot meghaladó kikölcsönzésekre rendelik alkalmazni.<sup>54</sup> Mivel a magyar munkajog ismeri a kollektív szerződés hatályának kiterjesztésére irányuló mechanizmust,<sup>55</sup> ez a derogációs lehetőség esetünkben tárgytalan.

### 5.3. Az irányelv hatályán kívül eső kölcsönzés – kérdőjelekkel

Az új Mt. további kivételeket is tartalmaz az egyenlő bér elve alól, amelyek az irányelv hatályára vonatkozó rendelkezéseken alapulnak. Az irányelvet ugyanis a tagállam döntése alapján nem kell alkalmazni az állami vagy államilag támogatott szakképzések, beilleszkedési vagy átképzési programok keretében kötött munkaszerződésekre vagy munkaviszonyokra.<sup>56</sup> Így az Mt. alapján az első 183 napban mentesül a kölcsönbeadó az egyenlő bér elvének betartása alól, ha a munkavállaló a munkaerőpiactól tartósan távollévő munkavállalónak minősül.<sup>57</sup> E személyek foglalkoztatásához különböző járulék-kedvezmények társulnak, így esetükben olyan államilag támogatott beilleszkedési programokról van szó, amelyekre tekintettel el lehet tekinteni az irányelv szabályainak alkalmazásától.

Egy további hazai kivétel arra az esetre vonatkozik, ha a kölcsönvevő helyi önkormányzat többségi tulajdonában lévő gazdasági társaság vagy

<sup>53</sup> Mt. 279. § (3) bek.

<sup>54</sup> Irányelv 5. cikk (4) bek.

<sup>55</sup> Az ágazati párbeszéd bizottságokról és a középszintű szociális párbeszéd egyes kérdéseiről szóló 2009. évi LXXIV. törvény 17–18. §.

<sup>56</sup> Irányelv 1. cikk (3) bek.

<sup>57</sup> 2004. évi CXXIII. törvény 1. § (2) bek. 1. pont, Mt. 219. § (3) bek. b) pont.

közhasznú szervezet, vagy nyilvántartásba vett közhasznú szervezet.<sup>58</sup> A jogalkotó szándéka feltehetően az volt, hogy a non-profit kölcsönvevőknek nyújtson kedvezményt. Észre kell azonban venni, hogy pusztán ezen az alapon az irányelv szabályait nem lehet félretenni, mivel az csak a gazdasági tevékenységet nem végző szervezeteket zárja ki hatálya alól, ami nem azonos a non-profit státusszal. Kifejezetten kimondja az irányelv, hogy hatálya attól függetlenül kiterjed a munkaerőt kölcsönző vállalkozásokra, hogy nyereségérdekelték-e.<sup>59</sup> Másfelől azt sem állíthatjuk, hogy a helyi önkormányzat többségi tulajdonában álló gazdasági társaság szükségképpen non-profit tevékenységet folytatna. Végül e kölcsönvevők tevékenységéhez nem kapcsolódik olyan államilag támogatott munkaerő-piaci program sem, amire az egyenlő bér elve alóli kivételt alapozni lehetne. Ezért megítélésem szerint e kivételnek semmilyen irányelvi alapja nincs. Ráadásul – a kifejtettek alapján – az sem érthető, miért pont ezeket a kölcsönvevőket kívánta előnyben részesíteni a jogalkotó.

## **6. Összegzés: a kivétel fontosabb a főszabálynál**

Az első naptól alkalmazandó egyenlő bánásmód elve kétségtelenül mérőföldkő a munkaerő-kölcsönzés, illetve az egyenlő bér elve történetében. Az irányelvvel, illetve az új Mt. elfogadásával történt meg a Lawrence és Allonby esetek után nélkülözhetlenné váló jogalkotási lépés a kölcsönzött munkavállalók egyenlő bérhez való jogának elismeréséhez.

Az elvi jelentőségű szabály azonban igen megengedő. A kivételek köre és rugalmas megfogalmazása mellett egyrészt igen különböző előírások maradnak majd hatályban az egyes nemzeti jogrendszerekben, másrészt nagy valószínűséggel a kölcsönzött munkavállalók széles köre az egyenlő bér elvének hatályán kívül marad (Gyulavári 2012: 433). Az irányelv elfogadása után közzétett bizottsági közlemény szerint az új szabályok mintegy 3 millió kölcsönzött munkavállaló munkakörülményeire lesznek pozitív hatással.<sup>60</sup> A tagállamok rendelkezésére álló kivételek alapján azonban a ténylegesen érintett létszám ennél valószínűsíthetően jóval alacsonyabb lesz. Fennáll a veszélye, hogy a rövid időre kikölcsönzött, illetve a tartósan foglalkoztatott, kölcsönzések között is fizetett kölcsön-munkavállalók továbbra is „kevésbé egyenlők” maradnak.

További probléma, hogy a kivételek olyan tényállásokhoz igazodnak, amelyek nem indokolják a kölcsönzött munkaerő hátrányosabb bérezését. A munkaviszony tartóssága és a kikölcsönzések közötti díjazás együtt sem jelent olyan garanciát, amelyre tekintettel az egyenlő bér elvét félre lehetne tenni. Ennek hatása jól látható a magyar szabályozáson is. Ráadásul a kivételek pontatlan, a jogharmonizáció és az önkényes megkülönböztetés alkotmányos tilalma alapján is kifogásolható meghatározása miatt ezek alkalmazása a munkáltató számára is jogi kockázatot jelent.

<sup>58</sup> Mt. 219. § (3) bek. c) pont.

<sup>59</sup> Irányelv 1. cikk (1) bek.

<sup>60</sup> MEMO/08/646, 2008. október 22.

## Irodalom

- Ahlberg, Kerstin 2008: A Story of a Failure – But Also of Success. The Social Dialogue on Temporary Agency Work and the Subsequent Negotiations between the Member States on the Draft Directive. In: Ahlberg et al. (szerk.): *Transnational labour regulation. A case study of temporary agency work*. Peter Lang Publishing
- Berke Gyula, Kiss György 2012: *Kommentár a munka törvénykönyvéhez. A munka törvénykönyve magyarázata*. Complex Kiadó, Budapest
- Berki Erzsébet, Dudás Katalin, Farkas Judit 2003: *Munkaerő-kölcsönzés. Egy rugalmas foglalkoztatási forma térnyerése és a szabályozás gyakorlati hatályosulása*. Kézirat, Budapest
- CIETT 2002: *Rationale of Agency Work. European labour suppliers' and demanders' motives to engage in agency work. Final report*. Lásd: <http://www.ciett.org/index.php?id=155> – letöltés ideje: 2008. március 10.
- Colucci, Michele 2004: Italy. In: Blanpain Roger (szerk.): *Temporary Agency Work and the Informational Society. (Bulletin of Comparative Labour Relations)* Kluwer Law International
- Contreras, Ricardo Rodríguez 2008: The Impact of New Forms of Labour on Industrial Relations and the Evolution of Labour Law in the European Union. Study for the European Parliament's Committee on Employment and Social Affairs. Lásd: <http://www.europarl.europa.eu/activities/delegations/studies/download.do?file=23224> – letöltés ideje: 2009. január 15.
- Foglalkoztatási és Szociális Hivatal (2006–2011): *Összefoglaló a munkaerő-kölcsönzők tevékenységéről*. Lásd: [http://www.afsz.hu/engine.aspx?page=stat\\_osszefogl\\_munkaero-kolcson\\_tevekeny](http://www.afsz.hu/engine.aspx?page=stat_osszefogl_munkaero-kolcson_tevekeny) – letöltés ideje: 2013. február 2.
- Gönci Dániel, Horváth Tamás 2008: Ekvivalencia elv vs. munkaerő-kölcsönzés és cafetéria. *Munkaügyi Szemle*, 2008. 2. szám
- Grapperhaus, Ferdinand 2003: *A Misconception on Equal Treatment of Temporary Workers*. Lásd: <http://www.euro-ciett.org/index.php?id=91>, – letöltés ideje: 2007. október 9.
- Gyulavári Tamás 2006: Speciális foglalkoztatási formák. In: *A munkajog nagy kézikönyve*. Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest
- Gyulavári Tamás (szerk.) 2012: *Munkajog*. II. kiadás, Eötvös Kiadó, Budapest.
- Kártás Gábor 2009a: Bizonyos munkavállalók egyenlőbbek? A kölcsönzött munkavállalók egyenlő bérhez való joga. *Pécsi Munkajogi Közlemények*, 2009. tavasz
- Kártás Gábor 2009b: Átmeneti foglalkoztatás tartósan. A munkaerő-kölcsönzés alkotmányos vizsgálatának tapasztalatai. *Pécsi Munkajogi Közlemények*, 2009. ősz
- Kozma Anna 2012: A munkaerő-kölcsönzés. In: Kardkovács Kolos (szerk.): *A Munka Törvénykönyvének magyarázata*. HVG-ORAC Kiadó, Budapest.
- Neumann László és Nacsá Beáta 2003: *A rugalmas alkalmazkodást lehetővé tevő szerződéstípusok, munkahelyi szintű együttműködés a társadalmi partnerekkel a munkaszervezet modernizálására, különös tekintettel a Munka Törvénykönyve 2001. évi módosításának hatásaira*. Kutatási Zárójelentés. Országos Foglalkoztatási Közalapítvány – Lásd: [www.ofa.hu](http://www.ofa.hu) – letöltés ideje: 2007. szeptember 3.
- Nienhüser, Werner; Matiaske, Wenzel 2006: Effects of the 'principle of non-discrimination' on temporary agency work: compensation and working conditions of temporary agency workers in 15 European countries. *Industrial Relations Journal*, Vol. 37. No. 1
- Smith-Vidal, Sabine 2004: France. In: Blanpain Roger (szerk.): *Temporary Agency Work and the Informational Society. (Bulletin of Comparative Labour Relations)*. Kluwer Law International
- Storrie, Donald 2002: *Temporary Agency Work in the European Union*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg

***Kártyás: Csorba kiegyenlítés: a kölcsönzött munkavállalók egyenlő bánásmódhoz való joga...***

- Takács Gábor 2012: A munkaerő-kölcsönzés. In: Gyulavári Tamás, Hős Nikolett, Kártyás Gábor, Takács Gábor: *A Munka Törvénykönyve 2012. Egységes szerkezetben állásfoglalásokkal és magyarázatokkal*. Kompkonzult Kiadó, Budapest.
- Zappala, Loredana 2003: The Temporary Agency Workers' Directive: An Impossible Political Agreement? *Industrial Law Journal*, Vol. 32., No. 4

RÁCZ ANDREA

## Innovativitás és rendszerszerűség a szociális és gyermekvédelmi területen működő civil szervezetek szemléletében

A tanulmány a Norvég Civil Támogatási Alapra 2008–2009-ben pályázó, szociális és gyermekvédelmi területen működő civil szervezetek főbb sajátosságait mutatja be, kitérve arra, hogy az innovativitás és a rendszerszemlélet mennyire jellemzi az ezen a területen működő civileket. A pályázati dokumentumok elemzése azt mutatja, hogy az NCTA pályázóinak jelentős többsége EU-s célkitűzések köré szervezi projektjét, a pályázati programot pedig más pályázatokból megmaradt projektötletekre építi. Ezek a választott célcsoport igényeihez kevésbé tudnak illeszkedni. A megvalósítás helyszínét, kiterjedtségét tekintve elmondható, hogy jellemzően lokális szinten maradnak a programok. Számos pályázó esetében a preferált célcsoportról való sztereotip gondolkodás is megfigyelhető. A civil szervezetek ebben a vonatkozásban is leképezik az állami szektor által nyújtott szolgáltatások célcsoportjáról való gondolkodást, a középosztálybeli értékek közvetítése a célcsoporti igények és sajátosságok figyelembevétele nélkül tipikusnak tekinthető, mint ahogyan egyfajta megmentő, messiás szerepkör is kirajzolódik a pályázók esetében.

A szociális területen működő civil szervezetek szolgáltatásai, ellátásai a szociális háló fontos részét képezik, mivel a kirekesztett társadalmi csoportok életminőségének növeléséhez és társadalmi integrációjához hozzájárulnak (Nárai 2005). Jelen tanulmányban azzal a kérdéssel foglalkozunk, hogy a szociális és gyermekvédelmi területen működő civil szervezetek szemléletében a feladatellátásuk jellegzetességeit meghatározó ismérvek közül mennyire hangsúlyos az innovativitás (program- és szakterületi szintű) és a rendszerszemlélet. Első lépésként röviden áttekintjük a szociális területen működő civil szervezetek főbb jellemzőit, majd bemutatjuk az elmúlt időszakban készült, a témában releváns kutatási eredményeket. Abból a gondolatkörből kiindulva, hogy a társadalmi tőke egyfajta bizalom és reciprocitás, amely egy kollektív morális értékrendre

épül és áthatja a civil társadalmat, a civil szektor helyi hatalommal való szoros együttműködése és az elmúlt időszakban egyre nagyobb arányú pályázati rendszerekben való aktív részvétele mellett kutatásunk központi kérdése, hogy hol a helye és milyen szerepet tölt be a civil szektor az újonnan született társadalmi osztályban, az ún. projekt osztályban (Kovács 2007). Mindezt egy konkrét pályázati rendszerben, a Norvég Civil Támogatási Alapban (NCTA) 2008–2009-ben pályázó, szociális és gyermekvédelmi területen működő civil szervezetek nyertes és nem nyertes pályázatai alapján vizsgáljuk. Az NCTA-ban a nyeresi arány 12 százalékos volt, így a nyertes pályázatok szűk köre mellett a nem nyertes pályázatokon keresztül foglalkozunk azzal, hogy putnami értelemben a társadalmi tőke megléte vagy annak hiánya milyen működési mechanizmusokat generál, és ezek a banerjee-i értelemben hogyan jelölik ki az ún. „jó” és „rossz” civil társadalmak létezését. A nem nyertes pályázatok elemzésén keresztül tehát az ún. rossz gyakorlatok (worst practices) megmutatják, hogy melyek a tipikus hibák, hogyan nem lehet pályázati forrásokhoz jutni, melyek azok a koncepcionális hibák, melyek a szociális és gyermekvédelmi területen működő civil szervezeteket meggátolják abban, hogy a szakterület szintjén innovációban, rendszerszemléletben gondolkozzanak.

## I. Társadalmi tőke, projekt osztály és a civilitás

A társadalmi tőke egyfajta bizalom és kölcsönösség, mely közös etikai normákra épül és áthatja az egész civil társadalmat. *„A társadalmi tőke akkor tud igazán működni, ha társadalmi kapcsolatok sűrű hálózatára épül rá, ami egyfajta kontrollt jelent a gazdasági és politikai kapcsolatokban, megerősíti, vagy cáfolja a szavahihetőséget”* (Osváth 2005: 12). Putnam szerint ahol magas a civil szervezetek száma és ezek aktívak is, ott nagyobb a helyi közösség tagjai között a bizalom. Putnam öt működési mechanizmust különít el a társadalmi tőkével kapcsolatban: 1) megkönnyíti a kollektív problémák megoldását, egyfajta receptként szolgál, 2) a közösségi fejlődés és a versenyképesség alapja, 3) szélesíti a társadalmi élettel kapcsolatos látókörünket, 4) biztosítja a sikeres célmeghatározáshoz és -megvalósításhoz szükséges információkat, 5) a közösségi részvétel által javítja az egyének életminőségét, elégedettségét. A társadalmi tőke hatással van a fizikai és humán tőkebefektetések hatékonyságára is (Putnam 1995).

A civil szektor<sup>1</sup> pályázati rendszerekben való aktív részvétele felveti a kérdést, hogy a projekttesedés társadalmi következményeként született új társadalmi osztályban, az ún. *projekt osztályban* hol a helye és milyen szerepet tölt be a civil társadalom. *„A fejlesztési alapok és a stratégiai fejlesztési célok a politikai centrumokból, az Uniótól és a nemzeti kormányoktól érkeznek a fejlesztési területekre, ahol helyi, magán/piaci és non-profit szek-*

<sup>1</sup> A nonprofit, civil szervezeti szektor körüli definíciós nehézségekre és mindezeket túl a civil szervezetek sokszínűségére és az állam és a piac között betöltött társadalmi szerepvállalására – más-más aspektusból – számos tanulmány rávilágít (például: Kuti 1992, 1998, Lukács 2008; Salamon et al. 2003; Nárai 2005, 2008; Osváth 2005; Sebestény 2005; Bartal 2009). Ezeket jelen tanulmány keretei között nem ismertetjük.

torból származó anyagi és kulturális forrásokat áramoltatnak a projektekbe” (Ray 2001, idézi Kovách 2007: 217). A helyi hatalmi eliteknek szüksége van olyan partnerekre, amelyek a tervezésben, a projektek megírásában és azok végrehajtásában, valamint az innovatív ötletek kidolgozásában járatosak. Az együttműködés révén egyfajta hatalommegosztás jön létre (Kovách 2007, Csurgó–Kovách–Kucerova 2007). A projekt osztály egy sajátos intellektuális tulajdon birtokában tudja elfogadtatni, hogy közvetítő funkciót tölt be a fejlesztési projektekhez kapcsolódó redistribúciós és piaci rendszerekben. „Osztályhelyzetének különössége az autonómia és az alárendeltség dualitása: felelősség és kötelezettség a projektforrások felhasználóinak és a döntéshozók, megrendelők és az ellenőrzést gyakorlók érdekeinek és igényeinek az elfogadása” (Kovách 2007: 218). A projekt osztály létrejötte alapvető változást indított el a hatalom terén. Kovách (2007) szerint az egyes szakértőknek, tervezőknek, menedzsereknek társadalmi pozíciójuk és gazdasági céljaik miatt elemi érdekük a projektek folyamatos kiírása és a helyi szereplők projektjesítése<sup>2</sup>. Befolyásolják a projektek kiírását, a pályázatok formai és tartalmi részeit, valamint a helyi aktorok részvételét. Elmélete szerint a projektekben megjelenő anyagi források szinte kizárólagos alapját képezik az egyes szektorális fejlesztéseknek, így a projektek felett befolyást gyakorló projekt osztály tagjai valós társadalmi-gazdasági hatalommal rendelkeznek, ami hatalommegosztást is jelent a politikai és gazdasági elittel.

Helyi szinten az egyes szereplők összefogással többszörözhetik erejüket és befolyásukat is. Az együttműködések révén megnő az érdekérvényesítő képesség, az erőforrások mennyisége és annak diverzitása, illetve a kapacitásfelesleg is jobban kihasználható, nő az információnyújtás esélye, hatékonyabban lehet az egyes pályázatokban részt venni, és a programkoordináció is eredményesebb. Az együttműködés a civilek között leginkább a pályázatokhoz kötött és sokszor a közös pénzszerzésre irányul, gyakran problémás az együttműködés a helyi önkormányzattal, ami azért fontos, mert helyi szinten az önkormányzat a civil szervezetek legfontosabb támogatója, így közös érdek a jó kapcsolat fenntartása. Sajnálatos módon a civil szervezetek még nem találták meg az utat a piaci szférával való együttműködéshez, egyik fél sem tudja, mi lehet az együttműködés alapja (Osváth 2005).

Banerjee<sup>3</sup> különbséget tesz az ún. rossz és jó civil társadalom között. Ennek értelmében az ún. jó civil társadalom társadalmi csoportokat összekötő, hidakat teremtő társadalmi tőkével bír, gazdag a közösségi élet, széles a bizalmi háló, jellemző a kifelé való nyitottság, alapvető érték a tolerancia, egyetemesség és az erős demokrácia eszménye. Rossz civil társadalomról akkor beszélhetünk, ha kötődéses a társadalmi tőke, szűk a bizalmi háló, jellemző a befelé fordulás, az üzleti orientáció, az intolerancia és a saját közösség felé fordulás (idézi Bartal 2009: 17). Bartal (2009) felveti, hogy az ún. rossz civil társadalom kérdése nem pusztán ideológiai, hanem a közhasznúnak minősített tevékenységek értékelése

<sup>2</sup> Kovách Imre ez alatt a helyi szereplők projektekben történő részvételét érti.

<sup>3</sup> Eredeti mű: Banerjee, Tribid (2007): The public Inc. and Consciouce of Planning. In Institutions and planning. Current research. In *Urban and Regional Studies* (ed: Verma, Niraj). Oxford: Elsevier, 107–128.

szempontjából is értelmezhető. Számolni kell azzal, hogy nem minden civil szervezet működik nyitott formában, közcélokat szolgálva, széles társadalmi csoportok érdekeit kielégítő módon. A „rossz civil szervezetek” kérdéskörére a hatalomból való részesezés, a projekt osztályban való helyfoglalás kapcsán kutatási eredményeink mentén még visszatérünk.

A civil szervezetek által ellátott feladatok mentén történő csoportosítás szerint a jelen tanulmány szempontjából fontos szociális és gyermekvédelmi területen működő szervezetek egyértelműen az ún. *közkihasználó típusba* tartoznak<sup>4</sup>. Ezek a szervezetek az állam feladatkörébe tartozó társadalmi problémákra reagálnak, rendszeres szolgáltatásokat nyújtanak a preferált célcsoport számára, és sok esetben maga az állam vagy az önkormányzat, vagy más nonprofit szervezet, egyház hívja ezeket életre. Tevékenységük fókuszában az oktatás, egészségügy, szociális terület áll, de jelentősek a környezetvédelem terén is. Számos önkéntessel dolgoznak együtt, de erős a hatalommal (állam, önkormányzat) sokszor szerződéses formában való együttműködés. A szervezet finanszírozásában is hangsúlyos az állami támogatás, kiegészítő jelleggel vállalkozhatnak, vagy pénzügyi befektetéseket végezhetnek. Jellemzően szolgáltatás-orientáltak, de az adományoztatás is része a tevékenységüknek (Sebestény 2005). A közkihasználó típusba sorolt szociális területen működő civil szervezetek jellemzően többféle tevékenységet végeznek, számos szolgáltatást nyújtanak. Az egyes tevékenységek között biztosított az átjárhatóság. A szolgáltatások komplex módon valósulnak meg. A szociális területen működő civilek tevékenysége által egyfajta szükséglet-kielégítő struktúra jött létre, ahol a szervezetek célja a kliensek életminőségének javítása. A krízishelyzetek kezelése mellett egyfajta védőhálót is képeznek, mivel nem csak a rászorulókat támogatják (Nárai 2005). Szemán és Harsányi a szociális civilek feladatellátásának jellegzetességeit az alábbiakkal jellemzi: preventív, innovatív, komplex, lokalitást feloldó, kliensközpontú, dinamikus, rugalmas, önkéntességre is építő, szükséglet-feltáró, személyiség-vezérelt (idézi Nárai 2005: 122). A szociális jellegű civil kezdeményezések a szociális háló fontos részét képezik, hiszen a hátrányos helyzetűek életminőségét javítják és a társadalom integrációját segítik elő. *„A szociális háló apróbb és nagyobb alkotóelemei nélkülözhetetlen területeket képviselnek, szerepük a jövőben a sokasodó problémák, az ellátórendszer hiányosságai, a költségvetési megszorítások, a szolgáltatások egyén-orientáltabb kívánalma miatt bizonyosan növekedni fog”* (Nárai 2005: 132). Munkájuk jelentősége és értéke Nárai szerint is nehezen mérhető, a preferált célcsoportnak nyújtott támogatások miatt szerepük felbecsülhetetlen. A későbbiekben mégis megpróbáljuk számba venni, hogy tevékenységükben a rendszerszemlélet, az innováció mennyire jelenik meg, a „jó civilitás” fentebb említett ismérveinek mennyiben tudnak eleget tenni.

<sup>4</sup> Sebestény (2005) hét típust különít el a feladatellátás tekintetében: 1) önkiszolgáló szervezetek; 2) csoportkiszolgáló szervezetek; 3) közkihasználó szervezetek; 4) céltámogató szervezetek; 5) többcélú adományozó szervezetek; 6) közkihasználó-adományozó szervezetek és 7) üzleti szervezetek.

## II. A szociális területen működő civil szervezetek a kutatások tükrében

Az elmúlt időszakban számos kutatás készült, amelyek a civil szervezetek sajátosságaira, fő jellegzetességeire irányulnak, illetve reflektálnak az egyes pályázati rendszerekre is, ezek többnyire azonban csak közvetetten foglalkoznak a szociális területen működő civilek helyzetével.

Nemzetközi viszonylatban elmondható, hogy a világ hetedik legnagyobb gazdaságát jelenti a civil szektor, 4,4 százalékot foglalkoztat az aktív népességből, a foglalkoztatottak 57 százaléka fizetett munkaerő, 43% önkéntes. A tevékenység típusa jellemzően szolgáltató (60 százalékban), de jelentős a képviselői funkció is. Domináns az oktatási és szociális területen belül a részvétel, a nonprofit szektorban a munkaerő 40 százaléka itt foglalkoztatott, fizetett vagy önkéntes jelleggel. A bevételeket tekintve jelentős az állami támogatás (35%), az összes bevétel 53 százaléka szolgáltatási díjakból, tagdíjakból és piaci bevételekből, 12% pedig magánadományból származik. Az állami támogatások dominanciája különösen jelentős a témánk szempontjából fontos szociális és egészségügyi területen (szociális területen 44%). A szociális területen meghatározó az önkéntesek aránya (44%) (Salamon et al. 2003).

A KSH adatai szerint 2010-ben 65 ezer szervezet működött Magyarországon, ebből 23,5 ezer szervezet alapítványi formában, 41,5 ezer társas nonprofit szervezetként. Az alapítványok három tevékenységi területre kötődnek, úgymint az oktatás (32%), a szociális ellátás (16%) és a kultúra (14%) (KSH 2011). A szociális ellátások terén a civil szerepvállalás alapítási évek mentén érdekesen alakult: 1948-ban vagy azelőtt alapított szervezetek szociális területen való működésének aránya 0,3%, 1990–1995 között alapítottaké 33,2%, 1996–2000 között létrejött szervezetek esetében a preferált tevékenységi terület 27,1 százalékban a szociális ellátás. 2001–2005 között alapított szervezetek már csak 12,6 százalékban preferálták a szociális területet, míg a 2006–2007-ben alapítottak 23,6 százalékban (Ajkyay 2011: 47). A társas nonprofit szervezetek leginkább a szabadidőhöz köthetők, de itt a legmagasabb a kulturális szervezetek és a sportegyesületek aránya. A szervezetek 50 százaléka közhasznú jogállású. A szektor gazdasági súlyának növekedését mutatja, hogy a bevételek reálértéke 2010-ben az előző évhez képest 6 százalékkal nőtt, és bővült a foglalkoztatottak száma is (9,2 százalékos növekedés). A bevételek összege 1202 milliárd forint körüli, ez 8 százalékos növekedést jelent az előző évhez képest. Ugyanakkor a szervezetek 43 százaléka kevesebb mint 500 ezer forintból gazdálkodik éves szinten. A főállásban, teljes munkaidőben foglalkoztatottak létszáma 96 ezer fő körüli, 47 ezer azok száma, akiket a nonprofit szervezetek részmunkaidőben, illetve nem főállásban alkalmaznak. A fizetett alkalmazottak kétharmada a fővárosban és a megyeszékhelyeken dolgozik, községi szervezeteknél arányuk 6%. 2010-ben a teljes szektor bevételeinek 43 százaléka származott állami vagy önkormányzati költségvetésből, a magántámogatások aránya 14%. Továbbá 27% az alaptevékenységből származó, 16% pedig gazdálkodási bevétel (KSH 2011).

Az elmúlt években egyre nőtt a hazai vagy uniós és egyéb nemzetközi pályázatot nyert szervezetek száma. 2007-ben Magyarországon 19 ezer

nyertes pályázattal bíró nonprofit szervezet működött, ez közel 86 milliárd Ft támogatást jelentett. Jelentős a főváros dominanciája, a pályázati bevételek 53,1 százaléka 2007-ben a fővárosban koncentrált (Ajkay 2011: 62). Nagy – Nizák (2009) a magyarországi civil szektor életképességét elemző kutatása a bevételszerkezet kapcsán megállapítja, hogy 1993–2006 között jelentősen nőtt az állami támogatások aránya (16,4 százalékról 42,3 százalékra), az alaptevékenységből származó bevétel 8 százalékkal nőtt, a magántámogatás viszont 5 százalékkal csökkent, a gazdálkodási bevétel pedig közel felére esett vissza. A pályázati bevételek forrása 2003-ban 72,3 százalékban állami támogatás volt, ez 2006-ban is hasonló arányt mutatott (73,6%). Az állami, önkormányzati, civil és piaci szereplők által nyújtott szociális szolgáltatások terén a lakosság a civil szervezetek által nyújtott szolgáltatásokkal a leginkább elégedett.<sup>5</sup> A lakossági vélemények szerint a civil szervezetek szerepvállalására a napközbeni kisgyermekellátás, idősellátás és a kisebbségek támogatása terén van nagy szükség. A civilek által nyújtott szolgáltatások előnye, hogy azok emberközpontúak, rugalmasak, közvetlen klienskapcsolatra épülők, hátrányuk azonban a forráshiányos és sokszor a hosszú távon kiszámíthatatlan működés (Domokos – Ruff 2004).

Az egyes pályázati rendszerek értékelésekor megerősítést nyert, hogy jelentős területi különbségek vannak, kistérségenként eltérő a nonprofit szervezethez, de az infrastrukturális ellátottság, foglalkoztatási lehetőségek, szakember-ellátottság is különböző. Ez szükségessé teszi egy ún. *fejlesztő és kiegyenlítő típusú támogatási rendszer* létrehozását (Dombi et al. 2007). A 33 komplex programmal ellátott LHH kistérség sikere jelzi, hogy egy komplex programra épülő, integrált megközelítés jelentős mértékben képes javítani ezeknek a kistérségeknek a pályázói aktivitását és sikeres részvételét. Valamennyi régióra jellemző, hogy a források legnagyobb részét közlekedésfejlesztési, szociális infrastruktúra-fejlesztési, innováció- és vállalkozásfejlesztési projektekre fordították, ezek együttesen az allokált források kb. 60 százalékát adták (Jablonszky 2011).

A pályázati aktivitáson túl érdekes kérdés az is, hogy a civilek mennyiben tartják a saját működésüket sikeresnek. Dobossy és társainak (2007) kutatási eredményei azt mutatják, hogy a szervezetek leginkább magánszemélyeket támogatnak, 50 százalékban speciális célcsoportot képeznek a romák, a szervezetek 1/3-a pedig a fiatalokat támogatja. A szociálisan rászoruló, szegénységben élő vagy hajléktalan személyek is sokszor megjelennek a támogatottak körében. A szervezetek 35 százaléka települési szinten működik, 21,4 százalékuk kistérségi hatókörrel bír. A szervezetek fontosságát jelzi azon adat, hogy a támogatási igény 52 százalékban nagyobb, mint a szervezet kapacitása. Az önkormányzatokkal való együttműködés igen jelentős (65,9 százaléknak van kapcsolata), de más civilekkel is együttműködnek (45,7%) a szervezetek. Gazdasági szereplőkkel már csak a szervezetek egyharmada működik együtt. A

<sup>5</sup> A kutatás a Közép-Dunántúli régióra terjedt ki. A piaci szereplők által nyújtott szociális szolgáltatásokat 60 pontra, az állami intézményekét 56-ra, az önkormányzati intézményekét 62 pontra értékelték a megkérdezettek. A százfokú skálán 71 pontot kaptak a civil szolgáltatók. A mintába 979 intézmény szerepelt, melynek 38 százaléka nonprofit szervezet volt (Domokos – Ruff 2004: 35).

szervezetek – pályázati rendszerekben való részvételüktől függetlenül – saját magukat sikeresnek tartják a színvonal és az ellátottakkal való együttműködés terén. A legkevésbé pozitív az önkormányzatokkal való nagyarányú együttműködés ellenére ennek a kapcsolatnak a minősége, valamint a szervezet pénzügyi stabilitásának percepciója (Dobossy et al. 2007). Például a Dél-alföldi régióban működő ifjúsági szervezetek annak ellenére, hogy az önkormányzat 29 százalékban rendszeres támogatást nyújt számukra, 22,6 százalékban támogatja a projektjeiket, 21,9 százalékban pedig a működési költségeikhez járul hozzá, saját gazdálkodásukkal elégedetlenek. Problémának tartják az érdekérvényesítést is, szektoron kívül ez 73 százalékban, szektoron belül 43 százalékban probléma (Jancsák 2007). Murányi (2007) kutatása megerősíti, hogy nem megfelelő a civil szervezetek függetlensége, kevés szervezet képes fenntartani önmagát. Túl erős a lokalitás szerepe, Hajdú-Bihar megyében például a vizsgált 160 szervezet 84 százaléka a helyi szakembergárdára épít, velük tart fent szoros kapcsolatot. A működés minden szervezetnek gondot jelent, a legrosszabb helyzetben a kistelepülésen működő civilek vannak. A kutatás önkormányzatokra kiterjedő kvalitatív szakasza azt mutatta, hogy az önkormányzatoknak 76 százalékban nincsen civil stratégiájuk és csak kevés helyen van írásos formája az együttműködésnek.

A fentebb bemutatott elméleti megközelítések és kutatási eredmények jelzik, hogy a szociális területen működő civil szervezetek szerepvállalása a közösségi fejlődés terén igen jelentős, javítva a preferált célcsoport életminőségét a közösségi részvétel által. A következőkben a szociális és gyermekvédelmi területen működő civil szervezetek szerepvállalásának jellegzetességeit vizsgáljuk az NCTA pályázati rendszerben való sikeres és sikertelen részvétel mentén.

### III. Az NCTA szociális és gyermekvédelmi területet érintő pályázóinak jellemzői<sup>6</sup>

#### *A kutatásról*

A tanulmány alapját képező kutatás kvantitatív és kvalitatív módszerekkel vizsgálta az NCTA keretében 2008–2009-ben három pályázati körben beadott (támogatott, illetve elutasított) pályázatok tartalmát, költségvetését, a projektek innovativitását és a pályázó szervezetek fő jellegzetességeit<sup>7</sup>. A vizsgálat alapja a pályázati adatbázis volt, mely összesen 1941 pályázati anyagot tartalmazott, ebből mindösszesen 240 pályázat része-

<sup>6</sup> Az NCTA pályázati rendszerről és az eredményekről bővebben lásd: A Norvég Civil Támogatási Alap 3 éve (szerk.: Foltányi Zsuzsa – Móra Veronika), Budapest, Ökotárs Alapítvány, 2011.

<sup>7</sup> A kutatás az Ökotárs Alapítvány megbízásából és az Autonómia Alapítvány támogatásával készült a Rubeus Egyesület (www.rubeus.hu) kutatóműhelyében. Az NCTA keretében négy tématerületre lehetett pályázni: 1) Kulturális örökségvédelem, 2) Szociális kohézió, gyermek- és egészségvédelem, 3) Környezetvédelem és fenntartható fejlődés, valamint 4) Civil kapacitásfejlesztés. A tanulmányban bemutatott elemzés csak a 2. tématerületre irányul.

sült támogatásban, ez 12 százalékos támogatottságot jelent. Az elutasított pályázatokat azért tartottuk fontosnak bevonni az elemzésbe, mert ezeken keresztül megismerhetjük az ún. rossz gyakorlatokat, képet kaphatunk arról, hogy melyek a tipikus hibák és a nem támogatható pályázói szemléletek. A kutatás kvantitatív szakaszában a teljes pályázói sokaságra vonatkozóan az ún. kemény, tényszerű adatok elemzésére fókuszáltunk, ennek keretében többváltozós statisztikai elemzéssel vizsgáltuk a pályázó szervezetek jellegzetességeit, területi megoszlását, a projektek fő mutatóit és költségvetési jellegzetességeit. A puha adatok kódolása során kategorizáltuk a pályázatok célcsoportját<sup>8</sup> és a tevékenységi területeket. A *Szociális kohézió, gyermek- és egészségvédelem tématerületen* belül a teljes pályázói körre kiterjedő kvantitatív vizsgálat eredményeként a következő tevékenységtípusokat különítettük el<sup>9</sup>: 1) módszertani újítás, 2) szolgáltatás speciális célcsoport számára, 3) közösségfejlesztés, 4) tanoda, oktatási tevékenység, valamint 5) egyéb szociális és egészségügyi programok<sup>10</sup>.

Az adatbázis elemzését követően a kutatás kvalitatív kutatási szakaszában pedig a pályázatok 195 projekttervet tartalmazó mintája (a pályázati értékelés során támogatott, illetve elutasított pályázatok 10 százaléka) került kiválasztásra. A mintavétel során igyekeztünk figyelembe venni tématerületenként az előre létrehozott tevékenységi típusok alapsokaságon belüli arányát, valamint a megvalósító szervezet bejegyzett székhe-

<sup>8</sup> Jelen tanulmányban a tevékenységtípusok bemutatására helyeződik a hangsúly. A pályázati adatlapok kvantifikálása során a *célcsoport* változó létrehozásához a pályázatok teljes sokaságára az alábbi attribútumokat határoztuk meg: 1) minden korosztály/teljes lakosság, 2) gyermekek, fiatalok, 3) romák, 4) fogyatékkal élők, betegek, 5) intézmények, szervezetek, 6) idősek, 7) nők) 8) speciális célcsoport.

<sup>9</sup> Fontos megjegyezni, hogy a Szociális kohézió, gyermek- és egészségvédelem tématerület pályázatainak tipizálása más szempontok mentén (pl. megvalósítandó célok, elsődleges célcsoport) is lehetséges lett volna, azonban elemzésünk során a tevékenységtípusokat állítottuk a középpontba. Például számos projekt célcsoportját a romák alkotják, ugyanakkor a romák mint célcsoport megszólítása nem egy adott tevékenységtípus kizárólagos jellemzője, éppen ezért a roma projektek elkülönítése a tipizálás során nem volt módszertanilag indokolt. Indokolt csak abban az esetben lett volna, ha elemzésünk az egyes célcsoportok köré rendeződik.

<sup>10</sup> *Módszertani újítás* tevékenységtípus alá olyan pályázatokat soroltunk be, amelyek jellemzően valamilyen új módszer (saját fejlesztés vagy nemzetközi adaptáció) gyakorlatba való bevezetését és/vagy terjesztését tűzték ki célul, tehát az újítás jelen esetben nem a projekt-innovativitást fedi le. A második tevékenységtípus a *szolgáltatások* csoportja, amelyben az egészségügyi és szociális területet nem választottuk külön, ennek legfőbb indoka, hogy az egészségügyi témájú projektek is jellemzően tartalmaztak szociális elemeket és sok esetben mindkét típusú szolgáltatási kör ugyanazon speciális célcsoportnak szólt, mint pl. autisták, leukémiások, daganatos betegségben szenvedők stb. A *közösségfejlesztés* tevékenységtípusba soroltuk az ún. szociális akciókat is, amelyek a klasszikus közösségi munkának egyik válfaját adják, de külön tevékenységtípusnak nem tekinthetjük, hiszen ezen pályázatok száma meglehetősen alacsony volt. Ugyanakkor azokat a pályázatokat, amelyek – nem társadalmi akció keretében – valamely kirekesztett társadalmi csoport beilleszkedését kívánják célozni, az *egyéb, máshova nem besorolható szociális és egészségügyi programok* közé soroltuk, mivel ezek céljaikban kevésbé egzakt módon fejezik ki, hogy mire irányul az adott projekt és valójában mely célcsoport érdekeit kívánja szolgálni. Szintén az egyéb kategóriába sorolódtak az információszolgáltatásra, kommunikációs anyagok kidolgozására és terjesztésére, vagy a szervezettefejlesztésre íródott pályázatok is.

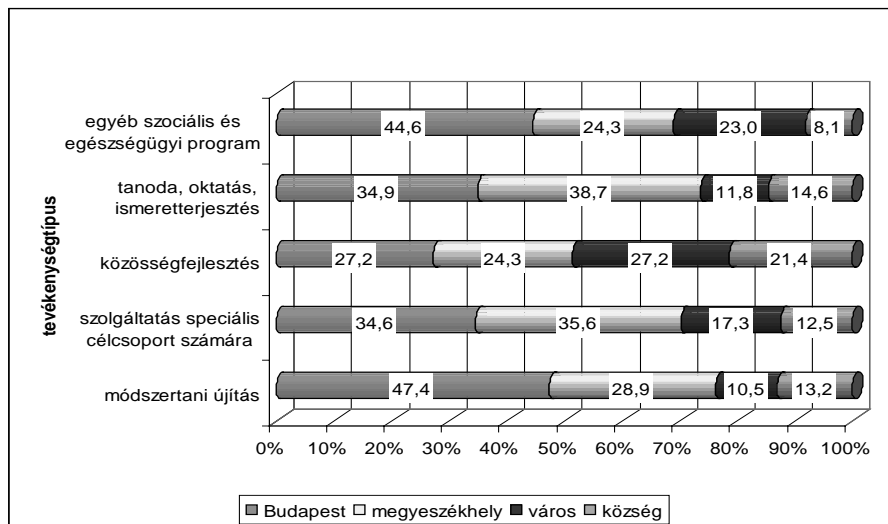
lyének pályázók közötti megoszlását<sup>11</sup> (településtípus). A kvalitatív kutatási szakaszban arra kerestük a választ, hogy a pályázók milyen jellegű projektet kívántak megvalósítani, melyek a jellemző projektelemek az adott témakörben, mennyire beszélhetünk koherens, komplex program-elemekre épülő projektekről, kiket kívántak megszólítani a szervezetek, milyen rövid és hosszú távú célokat kívántak szolgálni a projekt megvalósítása által, illetve miért tekintik magukat innovatívnak a szervezetek az adott tevékenység kapcsán. A kutatás kvalitatív szakaszában az innováció és a rendszerszemlélet az összes tevékenységtípus esetében vizsgálati szempont volt kettős értelemben is: egyfelől, hogy a pályázó szervezet a megvalósítandó projekt innovativitását hogyan magyarázza, másfelől pedig beszélhetünk-e az adott szakterületre kihatóan változást indukáló projektről. A következőkben a szociális és gyermekvédelmi területen működő civil szervezetek vonatkozásában innovativitás és rendszerszemlélet alatt azt a kívánalmat értjük, hogy a szervezet által megvalósítandó projekt egy konkrét célra irányult, melyben szerepet kapott az intenzív fejlesztő tevékenység, amely több területet is érint, mint szervezetfejlesztés, a működés javítása, a nyújtott szolgáltatás, az alkalmazott módszerek és eszközök fejlesztése, az erről adott magas szintű tájékoztatás a közvetlen és közvetett célcsoport számára. A szervezet szintjén (*mikroszint*) az innováció alapja egy új lehetőség felismerése, mely kreativitásra épül, végpontja pedig a kliensrendszer által sikeresnek vélt megvalósítás, a felmerült felhasználói igények és szükségletek kielégítése. Szakterületi szinten (gyermekvédelem, szociális ellátások) az innováció egy új módszer, eljárás, szakmai megközelítés elterjeszhetőségét jelenti (*mezoszint*), míg társadalmi szinten jelenti a szolgáltatások igénybe vevőinek életminőségbeli javulását, a társadalmi integráció elősegítését, közösségi szinten a bizalom erősödését (*makroszint*).

#### *A szociális kohézió, gyermek- és egészségvédelem tématerület pályázóinak főbb jellegzetességei*

A vizsgált témakörre 569 pályázat érkezett, és a pályázatok 9,3 százaléka kapott támogatást. A pályázó szervezetek döntően budapesti (36,4%), illetve megyeszékhelyi szervezetek (32,3%). A kisebb településekről beérkező pályázatok aránya ezen tématerület esetében alacsony (16,9% város, 14,4% község). A szervezetek többsége tanoda jellegű, oktatási, ismertetési tevékenységre pályázott (37,3%). A pályázók 18,3 százaléka kívánt szolgáltatás jellegű tevékenységet végrehajtani, a közösségfejlesztési tevékenységet megcélzó aránya pedig 18,1 százalék volt. Módszertani újítás bevezetésére kért támogatást a pályázók 13,4 százaléka, és az egyéb, a fentiekbe be nem sorolható tevékenységre pályázott a pályázó civilek 13 százaléka.

<sup>11</sup> A mintavételnél nem volt kiemelt szempont, hogy hol kívánja az adott szervezet megvalósítani a programot (bejegyzett székhelyen vagy azon kívül), hiszen nem csak a támogatott pályázatokra irányult az elemzés.

1. ábra A tevékenység és településtípus kapcsolata (%)



A Szociális témakörre benyújtott pályázatok tevékenységtípusonként eltérő célcsoportokat céloztak meg. A módszertani újítás bevezetésére pályázók legnagyobb arányban a gyermekeket, fiatalokat jelölték meg célcsoportként (30,7%). A szolgáltatási tevékenységet végrehajtani kívánók (33,7%) jelentős arányban nyújtanak szolgáltatásukat betegek és fogyatékkal élők számára (27,9%), valamint speciális célcsoportba tartozóknak. A közösségfejlesztési programok markáns célcsoportjai a gyermekek és fiatalok (31,7%), vagy egy speciális célcsoport, ami jellemzően egy adott közösséget jelent (26,7%), valamint a romák (20,8%). Az oktatási, ismeretterjesztési projektek jellegzetes célcsoportját a gyermekek és fiatalok jelentik (39,2%). Az egyéb tevékenységek esetében a gyermekek és fiatalok (28,8%), valamint a speciális célcsoport mellett (21,9%) jellemző célcsoportot jelentenek még a fogyatékkal élők és betegek (17,8%).

Az NCTA pályázatok 10 százalékos nyerési aránya önmagában több kérdést is felvethet. A kutatás azonban nem az adott pályázati rendszert, a döntési mechanizmusokat vagy a pályázók adott pályázati rendszerrel kapcsolatos elégedettségét, illetve a megvalósított projektek gesztorszervezetben betöltött gazdasági és szakmai értelemben vett jelentőségét, vagy az adott tématerülethez kötődően a megvalósítandó vagy megvalósított program ön-evaluációra épülő jelentőségét volt hivatott mérni. Célja kizárólag az volt, hogy a pályázati anyagok elemzése által az egyes tématerületeket fókuszba állítva tipizáljuk a pályázó szervezeteket, vizsgálva azt, hogy a civilitás fő jelölői, mint innovativitás, rendszerszemlélet, holisztikus megközelítésű problémafókusz hogyan jelenik meg a pályázók gondolkodásában. A nem nyertes pályázatok bevonása a vizsgálatba lehetőséget ad a „jó gyakorlatok” mellett ebben az értelemben a „rossz gyakorlatok” bemutatására és ezáltal annak felfejtésére, hogy banerjee-i értelemben mi alapján beszélhetünk a témánk szempontjából fontos szociális és gyermekvédelmi területen megjelenő civilek vonatkozásában

ún. rossz és jó civilekről, természetesen nem bocsátkozva bizonyos civil szervezetek minősítésébe, beskatulyázásába. Jelen esetben egy konkrét pályázati rendszerben való mozgás révén felvethetjük azt a kérdést is, hogy a projektek világában való mozgás ezen szervezetek részére milyen helyet jelöl ki az ún. projekt osztályban, és ezen keresztül milyen arányú a részesedésük a hatalomból.

### Innovativitás és rendszerszerűség kérdése a szociális és gyermekvédelmi tárgyú pályázatokban

Az 569 pályázatból 57 pályázatot választottuk ki, az egyes típusok pályázóinak mélyebb megismerése érdekében, 6 nyertes és 51 nem nyertes pályázati dokumentációt elemeztünk részletesen.<sup>12</sup> Elemzésünk során arra törekedtünk, hogy a korábban meghatározott és operacionalizált tématerületeken belül jól elkülöníthető altípusokat hozzunk létre, ezáltal árnyalva a pályázói tevékenységeket, illetve elemezve az innovativitás kérdéskörét.

2. ábra A szociális és gyermekvédelmi tárgyú pályázatok tipizálása

Szociális kohézió, gyermekvédelem és egészségvédelem	új módszer bevezetés	szervezet számára új módszer szakterületen új módszer
	szolgáltatás	mentálhigiénés szolgáltatás egészségügyi rehabilitáció foglalkoztatási esélyek növelését célzó szolgáltatás jogsegély-szolgáltatás
	közösségfejlesztés	közösségteremtő tevékenység csoportfoglalkozás
	oktatás	prevenció életvezetési tanácsadás szakmai kompetencia fejlesztés tanoda komplex képzési program
	egyéb szociális program	

<sup>12</sup> Az egyes pályázatok tevékenységtípus szerinti besorolása nem minden esetben volt egyértelmű, hiszen egy adott szervezet több tevékenység megvalósítására is építhette az adott tématerületen belül tervezett programját, így az egyes projektervek többféle tevékenységtípus elemeit is magukban foglalhatják. Az egyes altípusok kialakításakor a leghangúlyosabb programelemeket vettük figyelembe.

A módszertani újítást célul kitűző pályázatok valójában a szervezet és nem a szakterület életében kívántak bevezetni és terjeszteni új módszereket, éppen ezért a projekthatásokat többnyire csak lokális szinten lehetne értelmezni, ami abból is ered, hogy a pályázatok többnyire települési szintűek, vagy kisebb hatókörűek (pl. néhány település vagy szervezet együttműködése). A vizsgált pályázatok közös jellemzője, hogy a leginkább preferált célcsoportot a gyermekek és az ifjúság adják, illetve megjelennek a szülők is. Ezen közvetlen és közvetett célcsoport esetében gyakori a terápiás módszerek alkalmazása vagy olyan együttlétek (pl. klubok, közös programok) támogatása, amely életmódváltozást, szemléletváltást, hátránykompenzálást tűz ki célként, az alkalmazandó módszer célelérése azonban erőteljesen vitatott. Az ilyen típusú pályázatot megvalósítani kívánó szervezetek szemléletében a célcsoporttal kapcsolatos előítéletes gondolkodás is fellelhető, valamint a szervezetnek a célcsoport életében való megjelenése egyfajta „megmentő szerep” köré épül. Jellemzője az e tevékenységi körbe beérkezett pályázatoknak az is, hogy többnyire az alkalmazandó módszer önmagában célja is, nem pedig eszköze egy komplex program megvalósításának. Ez alól kivételt csak a sikeres és a támogató által pozitív elbírálásban részesített pályázatok jelentenek, akik széles körű együttműködésre, team-munkára, az önkéntesség erejében rejlő kapacitásokra is igyekeztek építeni, még akkor is, ha az adott projekt a lokalitás szintjén maradt. Szignifikáns különbség figyelhető meg a misszió terén is: a hangzatos, a szociális és egészségügyi EU-s fejlesztések stratégiai célkitűzéseit zászlajukra tűző célokat hangoztató szervezetekkel szemben állnak a konkrét jövőbeli célokat megfogalmazó szervezetek, akik a szervezet életében is egyfajta kitörési és önmaguk szakmai előrelépését biztosító lehetőségként tekintenek az adott pályázati lehetőségre.

A szociális és egészségügyi területen megvalósítandó szolgáltatások leginkább rehabilitációs, mentálhigiénés tevékenységek megszervezését, illetve elérhetővé tételét jelentik, adott célcsoport számára, de jelentetik a szociális és egészségvédelmi területen korlátozottan igénybe vehető vagy jelentős költségekkel járó szolgáltatások megszervezését is, a projekt terhére, annak időtartamában. A módszertani újításokhoz hasonlóan ezeket a szolgáltatásokat is többnyire lokális szinten vezetik be, jellemzően a szervezet életében már működő szolgáltatások kiterjesztésének céljával (több igénybe vevőre vagy újabb célcsoportra), azaz többnyire az alaptervékenységet finanszíroznák a pályázatból, tehát valójában ebben az esetben sem beszélhetünk innovációról, új projektötletekről. A preferált célcsoport a legtöbb esetben valamilyen fogyatékossgal élőket (pl. hallássérülteket) vagy súlyos betegségben szenvedőket (pl. szervátültetésre várók) jelent, a szolgáltatás pedig terápiás, rehabilitációs, masszázs, otthoni ápolási feladatok felvállalását célzó tevékenységeket takar. Közös vonásuk, hogy igyekeznek önkénteseket mozgósítani, de jellemzően települési vagy kistérségi szinten mozognak a projektek.

A közösségfejlesztésen belül alapvetően két munkaforma különíthető el, mint 1) közösségteremtő tevékenységek folytatása, 2) csoportfoglalkozások keretében igénybe vett szolgáltatások, melyek a közösségi élmények megélésén keresztül kívánnak segítséget biztosítani a célcsoport számára pl. szemléletformálásban, életmódváltozásban. A közösség-

teremtő tevékenységek jellemzően egy közös tér (klub, közösségi ház, tábor, játszóház, szakkör) köré szerveződnek és többnyire gyermek- és ifjúsági korosztálynak kínálnak programokat. Ezek sajátos jellemzője, hogy az oktatás és a szociális munka integrációja figyelhető meg azáltal, hogy a tervezett foglalkozásokat – jellemzően iskolai időn túl – szociális munkások vezetik, és cél a szülők megszólítása is. Az ún. tanulószobai foglalkozásokon túl közös kirándulásokat, kulturális és egyéb szabadidős tevékenységeket is szerveznek a pályázók. Ennek egy másik válfaja, amikor például tehetséggondozás a kiemelt cél, és egy alkotó közösség létrehozása a megvalósítási eszköz. A másik munkamódszer inkább zárt csoportokban megélt kollektív élmények köré rendeződik, ahol a csoport (a pályázók értelmezésében közösség) inkább munkaforma, a megvalósítandó tevékenység pedig valamilyen szolgáltatás igénybevétele által közvetített új értékrend, szemléletmód megélése. Ide sorolható például a terápiás csoportfoglalkozás, amely fogyatékkal élő vagy súlyos beteg gyermekeknek szól, valamint olyan közös családi foglalkozás szervezése, amelybe a beteg családtag is könnyebben integrálódhat.

A tanoda típusú, illetve egyéb oktatási tevékenység kategórián belül a vállalt tevékenységek öt altípusa különíthetők el: 1) prevenció köré szerveződő projektek, 2) életmódváltozást elősegíteni kívánó, életvezetési tanácsadásra, speciális problémakörrel kapcsolatos információnyújtásra épülő projektek, 3) szakmai kompetenciát fejlesztő oktatási projektek, 4) tanoda típusú, tehetséggondozó, felzárkóztató projektek és végül 5) komplex képzési projektek. A tanoda típusú, illetve egyéb oktatási tevékenységek köre igen színes és népszerű is a pályázók körében. Ezen belül leginkább két altípusba tartozó tevékenységekben gondolkodtak a pályázó szervezetek: az életvitelt formáló és az iskolai tanításon kívüli felzárkóztatást, hátránykompenzálást célul tűző projektekben. Az e tevékenységi típusba tartozó pályázatok kiemelt célcsoportját a hátrányos helyzetű, elsősorban roma gyermekek és fiatalok adják, csak néhány program szól szakembereknek, valamint egyéb, speciális célcsoportba tartozóknak. Jellemzője az is az ide sorolható pályázatoknak, hogy többnyire lokális szintűek, kivétel ez alól a szakmai kompetenciát fejlesztő pályázatok képeznek.

Az egyéb szociális és egészségügyi pályázatok köre széles, de az e kategóriába sorolt projektek közül legnagyobb mennyiségűnek az információs pontok, kommunikációs anyagok létrehozását célzó pályázatokat találjuk. A legtöbb esetben tehát kiadványok, valamint internetes felületek létrehozása a cél. Megjelenik bizonyos pályázatok esetében egy-egy szakma népszerűsítése is (pl. patológusok), amelynek eszköze a korszerű kommunikációs anyagok kidolgozása és terjesztése. A film és egyéb médiaanyagok elkészítése is szerepel a tervezett információhordozók sorában. Az egyéb kategóriában a szervezetfejlesztés és a „szervezet láthatóvá tétele” is megjelenik célként. Ide sorolhatók az összefogásra épülő, együttműködéseket támogató bizonyos társadalmi csoportok integrációját – nem szociális akció keretében – elősegítő programok.

Összességében a pályázatok elemzése azt jelzi, hogy mivel a téma-területre pályázók számára kevés pályázati lehetőség adott, ezért igyekeztek olyan komplexnek tűnő pályázatot beadni, amelyben számos programelem megtalálható (pl. szolgáltatás, oktatás, kapacitásfejlesztés, stb.), így viszont a pályázatok többnyire nem alkotnak koherens egészet,

inkább egymásra rakott elemekből álló pályázatnak tűnnek. Jellemző, hogy a szervezetek csak rövid távon gondolkodnak, hosszú távú misszió nem minden esetben van, inkoherens a program. A pályázók jelentős többsége EU-s célkitűzések köré szervezi projektjét, a pályázati programot pedig más pályázatokból megmaradt projektötletekre építi. Ezek a választott célcsoport igényeihez kevésbé tudnak illeszkedni. A megvalósítás helyszínét, kiterjedtségét tekintve elmondható, hogy jellemzően lokális szinten maradnak a pályázatok, bár számos kistérségi, megyei szintű projekt is megtalálható. Az országos kiterjesztésű programok megvalósítását a kis szervezetek nem képesek felvállalni. Megdőbbentő módon számos pályázó esetében a preferált célcsoportról való sztereotip gondolkodás is megfigyelhető. A civil szervezetek ebben a tekintetben is leképezik az állami szektor által nyújtott szolgáltatások célcsoportjáról való gondolkodást, a középosztálybeli értékek közvetítése a célcsoporti igények és sajátosságok figyelembevétele nélkül tipikusnak tekinthető, mint ahogyan egyfajta megmentő, messiás szerepkör is kirajzolódik a pályázók esetében. Kevés projekt épít a partnerségre, a szakemberek együttműködésére, valamint a bevont önkéntesek aránya sem túl jelentős. E mögött leginkább az lehet, hogy a pályázók a megvalósítandó tevékenységek mellett szinte minden esetben saját infrastrukturális hiányosságait és saját humán kapacitásukat kívánták fejleszteni.

A civil szervezetek szociális kohézió erősítése, gyermek- és egészségvédelem fejlesztése tématerületre érkezett pályázatairól összességében elmondható, hogy a civil szervezetek által kínált programok erősségei, előnyei, mint pl. az egyéni igényekhez való igazodás, az új megoldások bevezetése, a rugalmas szolgáltatások nyújtása alig jelennek meg.

Az innovativitásra törekvés a pályázó szervezetek esetében összességében nagyon alacsonynak tekinthető. Legtöbbször általában a szervezetek tevékenységét önmagában innovatívnak jelölték meg és nem fordítottak figyelmet arra, hogy a támogatásra benyújtott projekt vonatkozásában tegeyen-eleget az innovációnak. Az innovativitás a pályázók többsége esetében nem jelenik meg hangsúlyos elemként. Az innovativitás tehát leginkább a tevékenység módszerét érintette, jellemzően valamilyen külföldön már ismert módszer hazai elterjesztésének céljával. A probléma újszerű megközelítése vagy a célcsoportok innovatív megszólítása alapvetően nem jelent meg a pályázatokban. Ennek hátterében valószínűleg az áll, hogy a szervezetek többségének nincs széles körű kitekintése a civil szektorra, sőt, egy-egy ágazat módszertani, szakmai trendjeit sem ismerik. Így tapasztalatok és ismeret hiányában csak a lokális innovációra tudnak megfelelő módon reflektálni. Jellemző sajátosság még, hogy a pályázók többségének nincs közvetlen és mérhető kapcsolata a célcsoporttal. Nagyon sok szervezetre igaz, hogy a célcsoportját általános paraméterek mentén határozta meg és a projekttervezés során a célcsoport bevonása, az igények felmérése nem történt meg. A célcsoport megszólításában hatékonyabbnak a kisebb lokális vagy egy meghatározott területen működő szervezetek bizonyultak, ők azok, akik világosan tudták meghatározni célcsoportjukat és felmérni valós igényeiket.

A nyertes pályázatokon keresztül értelmezhető jó gyakorlatok tehát építenek a partnerségre, innovatívak, kilépnek a lokalitásból, jól megfogható projekt- és szervezeti célokkal rendelkeznek, célcsoportjuk jól defi-

niált, az adott projekt komplex programelemekre épül, az újító törekvés pedig rendszerszinten is megjelenik. Az innovativitás és rendszerszemlélet hiánya miatt nagy arányban elutasított szervezetek az ún. rossz gyakorlatokat példázhatják, és megerősítik az ún. rossz civil társadalom létét a közcélok szolgálata és a társadalmi csoportok érdekképviselete tekintetében, ahol a civil szereplők híján vannak a társadalmi csoportokat összekötő, hidakat teremtő társadalmi tőkének, gyenge és önmagába záródó a közösségi élet, gyenge és hierarchizált a bizalmi kapcsolat a szolgáltató szervezet és a célcsoport, illetve kliensrendszer között. Továbbá hangsúlyos az üzleties szemlélet, azaz a pályázati forrás megszerzése önmagában cél és nem eszköz egy szakmai program megvalósításához.

A vizsgált tématerületen belül azok a szervezetek tudtak sikeresen pályázni, amelyeknek nemcsak a céljaik illeszkedtek a pályázati rendszer célkitűzéseire, hanem képesek voltak azokat koherensen bemutatni, rendelkeztek az új ötletek professzionális megvalósításához szükséges tudásbázissal, a projektek lebonyolításához kellő tapasztalattal és humán erőforrás-kapacitással. A pályázati rendszerben rejlő lehetőségeket csak azok a szervezetek tudták kiaknázni, akik képesek voltak széles körű együttműködésre, egyrészt a nevesített célcsoportjukkal, másrészt együttműködő szervezeti partnereikkel.

### Összegzés

Jelen kutatás eredményei is megerősítik az elmúlt időszakban készült kutatások egyik legfontosabb tanulságát, hogy a pályázati és a szervezeti célok sok esetben nem összehangoltak. A nonprofit szervezetek érdekérvényesítő képessége gyenge. A jelenlegi pályázati rendszerben az akcióterületi tervezéskor, illetve a pályázati felhívás tervezetek elkészítésekor is van lehetőség a szervezeti célok, törekvések érvényesítésére a társadalmi párbeszéd keretében, gyakran azonban ez csak formális, így a civilektől érkező javaslatok nem épülnek be a véglegesített pályázati feltételrendszerbe (Ajkay 2011). A hazai nonprofit szektor erősségeként kiemelhetjük, hogy sok a civil kezdeményezés. A nonprofit szervezetek számára kiépült a jogi és gazdasági szabályozás rendszere, valamint erős a nonprofit szervezetek szolgáltató szerepe. *„Ennek innovációs hatása éppúgy felbecsülhetetlen fontosságú, mint az az alternatív szemlélet, amelyet a civil szervezetek – az állami és a for-profit szolgáltatókkal szemben – a jóléti ellátások legkülönbözőbb területein képviselnek”* (Kuti 2008: 45). Gyengesége, hogy sok a szabálytalan működés, és egyfajta bizalmatlanság figyelhető meg a civilek és a kormányzat között. Hiányoznak azok a beszámolási és ellenőrzési mechanizmusok, amelyek kizárnák, hogy az állami, politikai és gazdasági szereplők visszaélésekre használják fel a civileket. Az egyes szereplők közötti munkamegosztás nem egyértelmű, így a szolgáltatások minősége nem garantált. Problémát okoz, hogy a szervezetek többségében gyenge a gazdasági vezetés, a professzionalitás kérdéses (Kuti 2008). Nagy – Nizák (2009) vizsgálata rávilágított arra, hogy a civil szektor bevételszerkezete az elmúlt években sokat változott, a szervezetek forrásai között jelentős az állami támogatás aránya. A pénzügyi életképességre

vonatkozó adatok azt mutatják, hogy vannak tartós növekedést mutató szervezettípusok, de ezek inkább szakmai területekhez, mint kultúra, kutatás, szociális ellátás, illetve földrajzi megoszláshoz, településtípus-hoz köthetők, mint főváros, megyeszékhely, gazdaságilag jelentős pozíciójú városok, nem pedig szervezeti szintű, a pénzügyi életképességet elősegítő és stabilizáló stratégiákhoz. Szükséges a jövőben „a szervezetek oldaláról a kiegyensúlyozott, több lábbon álló bevételi szerkezet kialakítása, a helyi források bevonása, az állam oldaláról pedig a szervezetek működését segítő, a helyi források mobilizálását ösztönző pénzügyi és adókönyezet kialakítása” (Nagy – Nizák 2009: 57).

Mint ahogyan az NCTA pályázatok elemzése is megerősíti, a napi szintű megélhetésért folytatott civil szervezeti küzdelmek nem tudnak elég teret adni a szakterületi innovációknak és a rendszerszerű működést sem tudják támogatni. A pályázati rendszerekkel kapcsolatos kíváncsi, hogy szorgalmazza ezeket az innovációkat, a pályázó szervezetekkel kapcsolatban pedig jogos elvárás az erre való törekvés. Ez nagyban hozzájárulhat a civil szféra folyamatos fejlődéséhez, és az ún. jó civil társadalom megerősítéséhez, annak fenntartásához.

Láthatjuk a különböző kutatási eredmények alapján, hogy a helyi hatalmi elitekkel igen szoros a kapcsolat, még akkor is, ha a kapcsolat minősége nem kielégítő a civil szervezetek véleménye alapján. Mindez mutathatja, hogy a hatalomnak szüksége van azokra a partnerségekre, amelyek a tervezésben, a projektek megírásában és megvalósításában otthonosan mozognak. A formális együttműködés önmagában azonban nem elegendő, legfeljebb arra, hogy bizonyos hatalmon lévő önkormányzati vagy kormányzati szereplők gazdasági visszaéléseket követhessenek el a civil szereplők bevonása által, de csak a minőségi kapcsolatok révén születhet meg egyfajta hatalommegosztás, ahogy erre Kovách (2007) rávilágított. Azok a civil szervezetek, amelyek -- képviselőik és szakembergárdájukon keresztül -- szakmai projektjeikben az ún. jó civilitás ismérveit képesek ötvözni, egy sajátos intellektuális tulajdon birtokában vannak, amelyek kijelölik a helyüket a projekt osztályban. A projekt osztályban való részvétel hiánya viszont a leszakadást is jelenti azon civileknek, akik gazdaságilag és szakmailag is képtelenek a minőségi munkavégzésre, önmagukba záródnak. Ez szorosan kötődik a Sebestény (2005) által felvetett laikus–professzionális működés kérdéséhez, ahol is a pályázatokban való professzionális szerepvállalás a fejlődést és a szervezeti-szakterületi hatékonyságot szolgálja, a projektvilágbeli laicitás pedig lemaradáshoz, a nyújtott szolgáltatások terén pedig eredménytelenséghez vezet. A hatalommegosztás révén a projekt osztályban előkelő helyet elfoglaló civil szervezetek képesek arra, hogy putnami értelemben a társadalmi tőkével kapcsolatban olyan működési mechanizmusokat indukáljanak, amelyek a kollektív problémamegoldásokat, a közösség fejlesztését szolgálják és a közösségi részvétel által javítják a klientúra életminőségét. A jövőben egyértelműen fontos lenne olyan „együttműködési fórumokat kialakítani, amelyek teret adnak a különböző érdekek és szempontok egyeztetésére, a közös érdekek körvonalazására, ezek mentén közös cselekvési stratégia kialakítására és az elvégzendő feladatok egymás közötti megosztására” (Kuti 2008: 50).<sup>13</sup>

<sup>13</sup> A civil szféra SWOT analízisét lásd részletesen: Kuti 2008: 43–51.

## Irodalom

- Ajkay Adrián (2011): *Az európai uniós fejlesztési támogatások szerepe a nyugat-dunántúli nonprofit szervezetek működésében*. PhD disszertáció – Nyugat-magyarországi Egyetem, Széchenyi István Gazdálkodás- és Szervezéstudományi Doktori Iskola, Sopron
- Bartal Anna Mária (2009): A válság elején – a nonprofit trilemmáról, valamint a „jó” és a „rossz” civil társadalom kérdéseiről. In: *Civil szemle*. 2009. VI. évf. 1–2. szám, Civil jelentés. 2007–2008, pp. 8–21.
- Csurgó Bernadett – Kovách Imre – Eva Kucerová (2007): Hatalom és tudás az európai vidékfejlesztésben. In: Kovách I. (szerk.) *Vidékiek és városiak. A tudás- és imázshasználat hatásai a vidéki Magyarországon*. Budapest: L'Harmattan, 2007. pp. 137–157.
- Dobossy Imre – Virágh Eszter – Vukovich Gabriella (2007): A foglalkoztatási célú civil szervezetek helyzetének országos vizsgálata. In: *Civil szemle*. 2007. IV. évf. 3–4. szám, pp. 44–68.
- Dombi Gábor – Oláh Miklós – Retz Tamás (2007): A Közép-Dunántúli nonprofit szektor helye és lehetséges jövőbeni szerepe a civil társadalom fejlesztésében. In: *Civil szemle*. 2007. IV. évf. 3–4. szám, pp. 12–27.
- Domokos Tamás – Ruff Tamás (2004): *Az interszektoriális és ágazatközi együttműködés alternatívái a szociális szolgáltatások terén a közép-dunántúli régióban*. Regionális Szociális Műhely Kutatások 2. kutatási irány, Echo Survey Szociológiai Kutatóintézet Kht., Székesfehérvár
- Jablonszky György (2011): *Területi forrásallokációs vizsgálatok*. Tematikus füzetek, Nemzeti Fejlesztési Ügynökség – Központi Monitoring Főosztály, Budapest
- Jancsák Csaba (2007): Ifjúsági civil szervezetek a Dél-alföldi régióban. In: *Civil szemle*. 2007. IV. évf. 3–4. szám, pp. 69–87.
- Kovách Imre (2007): A fejlesztéspolitika projektesítése és a projekt osztály – Hozzájárulás a projektesítés következményei vitához. *Szociológiai Szemle*, 2007/3–4, pp. 214–222.
- KSH (2011): A nonprofit szektor legfontosabb jellemzői 2010-ben. *Statisztikai tükrök* V. évf. 90. szám [www.ksh.hu](http://www.ksh.hu)
- Kuti Éva (1992): *Nonprofit szektor Magyarországon*. Nonprofit Kutatócsoport, Budapest
- Kuti Éva (1998): *Hívjuk talán nonprofitnak...* Nonprofit Kutatócsoport, Budapest
- Kuti Éva (2008): *Civil Európa – Civil Magyarország*. Európa Ház, Budapest – Bécs – Bukarest
- Lukács Edit (2008): *Non-profit szervezetek gazdálkodása civil szervezetek munkatársai részére*. Miskolci Nőknek is Esélyt Alapítvány, Miskolc
- Murányi István (2007): Civil esélyek Hajdú-Bihar megyében. In: *Civil szemle*. 2007. IV. évf. 3–4. szám, pp. 92–110.
- Nagy Renáta–Nizák Péter (2009): A civil szektor pénzügyi életképessége. In: *Civil szemle*. 2009. VI. évf. 1–2. szám, Civil jelentés 2007–2008, pp. 35–58.
- Nárai Márta (2005): Civil szervezetek szerepvállalása a szociális ellátás, szolgáltatás területén. *Esély* 2005/1, pp. 111–133.
- Nárai Márta (2008): *A nonprofit szervezetek helye és szerepe a helyi társadalmak életében – A nyugat-dunántúli nonprofit szektor helyzetfeltárása*. PhD disszertáció – ELTE, Szociológia Doktori Iskola, Győr–Budapest
- Osváth László (2005): *A civil szervezetek térségi együttműködései Magyarországon*. (Útmutató és kézikönyv a civil szervezetek térségi együttműködésének elveiről, módszereiről, eljárási rendjéről) Országos Civil Érdekképviselőért Egyesület, Budapest
- Putnam, Robert D. (1995): 'Bowling Alone: America's Declining Social Capital', *The Journal of Democracy*, 6:1, pp. 65–78.

- Salamon, Lester M. – Sokolowski, S. Wojciech – List, Regina (2003): *A civil társadalom „világnézetben”*. Acta Civilitas 3. (sorozat szerk.: Sebestény István) Civitalis Egyesület, Budapest
- Sebestény István (2005): *Civil dilemmák – Kihívások és alternatívák a civil szektorban*. Acta Civilitas 6. (sorozat szerk.: Sebestény István) Civitalis Egyesület, Budapest

KRÉMER BALÁZS

## Idős? Gondozás? Miről beszélünk?\*

A tanulmány az idősgondozás hazai, és kitekintés jelleggel a nemzetközi statisztika adatait, szakmai trendjeit dolgozza fel. A halálozási adatokból megbecsüli a gondozás szükségleteit, és a szükségletbecsléseket összeveti a tényleges gondozási adatokkal. Az eltérésekből, elsősorban a fiatalabb gondozottak és a nők jelenlétének általánosan megfigyelhető, hazai túlsúlyából arra következtet, hogy az időskori gondozást ténylegesen kiváltó társadalmi okok és problémák eltérnek attól, mint amilyenekre a gondozási szakirodalom hivatkozni szokott. Végül következtetéseket fogalmaz meg arra vonatkozóan, hogy miképp lehet a gondozás rendszerét a tényleges körülményekhez jobban adaptálni.

Minek ide az a sok kérdőjel? Mindenki tudja, hogy miről beszélünk: a társadalmak öregszenek, és emiatt egyre jelentősebb gond az idősek gondozása.

Tényleg ilyen egyszerű lenne ez? Az alábbi írás ennek az ellenkezőjéről igyekszik meggyőzni olvasóját.

Az alábbi dolgozat egy nagyobb lélegzetű, az időszedés kérdését átfogóan elemző tanulmány „mellékterméke”, amely az átfogóan is sok feldolgozatlan kérdést elmaszatóló időskérdésből a manapság egyik legtöbb érdeklődést és vitát kiváltó területet, az idősek gondozását, a nemzetközi irodalomban gyakran a tartós betegek és fogyatékosok gondozásával egy kategória alá eső „tartós gondozását” (long-term care) veszi kritikusan górcső alá. Kritikám alapvető iránya az, hogy a gondozás irodalma és gyakorlata „mellébeszél”: nem azokat gondozzák a gyakorlatban, akikre hivatkozni szokás, emiatt a gondozási esetek többségében a gondozás tartalma sem az, mint ami az intézményes gondozási nyelvben megjelenik. Így a dolgozat némiképp egy „nyomozás” rekonstrukciója: kiknek a milyen gondozásáról is beszélünk akkor, amikor az idősek gondozásáról beszélünk.

A kutatós nyomozás módszereiben némi újdonságot fog jelenteni, hogy többször segítségül fogom hívni a szociológiai és közpolitikai elemzésekben ritkán figyelembe vett tényező, a halál és a halálozás adatait. Mindez jól illik egy nyomozós történethez, egy krimihez, de talán morbid

\* A tanulmány az internetről ingyenesen letölthető, nyilvános adatok alapján készült. A kutatást senki nem támogatta.

egy olyan téma kapcsán, ahol mégiscsak élő emberek életkörülményeiről, nekik nyújtott támogatásokról fog szólni a dolgozat. Előre kell tehát jelezni, hogy bár a halált a társadalmi egyenlőtlenségek szempontjából általában afféle semleges és egyenlő „tényezőnek” szokás tekinteni (végtére előbb-utóbb mindnyájan meghalunk), én itt e dolgozatban (na meg úgy általában is) a halálózásra és a halálózási adatokból számolt, várható élettartamra vonatkozó adatokat az egyik legsúlyosabb, társadalmi egyenlőtlenséget kifejező faktornak tekintem.

Nos, hát akkor... az idősök gondozásáról...

### Az idősödési probléma

Igazából már azt sem szokás tisztázni, hogy mit is értsünk „idősödésen”, „öregedésen” akkor, ha nem egyes emberek életéről, hanem társadalmi változásokról beszélünk. Ne is merüljünk el a kérdés filozófiai és szociológiai mélységeiben, pusztán eleveintsünk fel néhány – vélelmezhetően az Olvasó által is ismert – tény, adatot.

Az EU országaiban 1960 és 2010 között a 65 év feletti lakosság aránya a másfélszeresére emelkedett (9,6%–16%), és ez az arány-növekedés a 65 feletti lakosságnak a 15–64 közötti lakossághoz viszonyított arányában is tükröződik: az időskori függőségi ráta (Old Age Dependency Ratio – OADR) növekedése szintén másfélszeres (15%–23,6%).<sup>1</sup>

Mindezek az adatok még mérsékelt változásnak tűnnek ahhoz képest, hogy a 2010 és 2060 közötti időszakra vonatkozó előrejelzések a 65+ generáció arányának további megduplázódását (16%–29,3%) vetítik előre, ami a függőségi ráta vonatkozásában több mint kétszeres arányromlást vetít előre (23,6%–52,4%).<sup>2</sup>

A generációk közötti arányok drámai változását jól szemlélteti az, ha az átfogó demográfiai trendeket összevetjük az idős lakosság arányának növekedési ütemével.

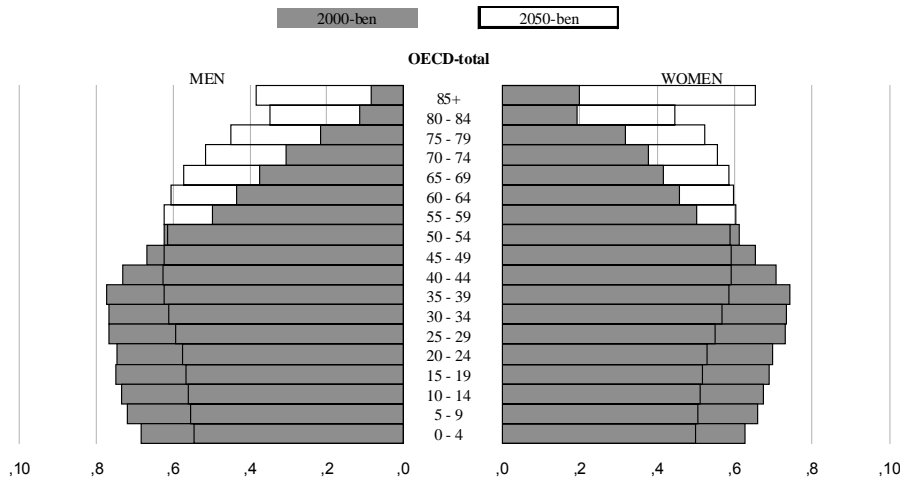
Az OECD aktuális előrejelzései szerint 2050-ig jelentős átrendeződések várhatók a korfa szerkezetében. Az angol nyelvben mindmáig korpíramisnak nevezett korfa egyre kevésbé piramis, és egyre inkább – a szakirodalomban koporsó formájúnak titulált – „kiegyenesített hasáb”, amelyben az egyes generációknak a népességen belüli aránya folyamatosan „kiegyenlítődik”, azonos létszámúvá válik.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> G. Lanzieri: The graying of the baby-boomers – A century-long view of ageing European populations, EUROSTAT, Statistics in focus, 23/2011

<sup>2</sup> Id. mű. 8. o.

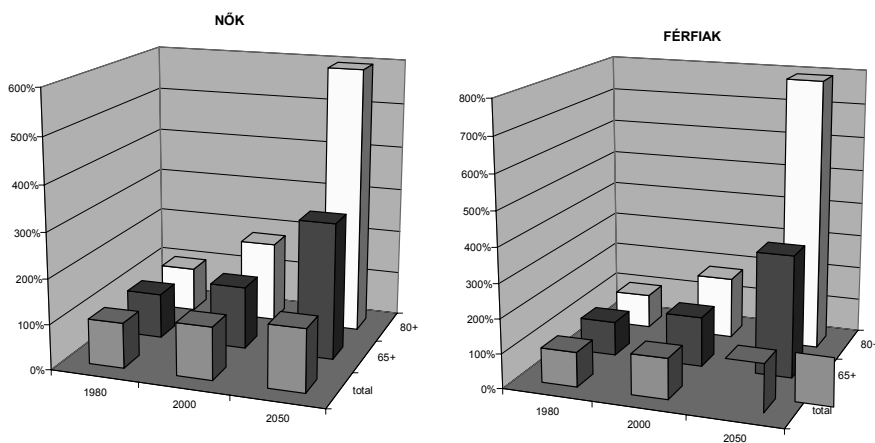
<sup>3</sup> [http://www.oecd.org/topicstatsportal/0,3398,en\\_2825\\_494553\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/topicstatsportal/0,3398,en_2825_494553_1_1_1_1_1,00.html)

Az OECD teljes népessége korcsoport és nemek szerint, az adott korcsoport a teljes népesség százaalakában (OECD 2012)



2000-ben: 1 129,6 A teljes lakosság (millió fő) 2050-ben: 1 334,0  
 2000-ben: 22 Időskori függőségi ráta (a 65+ lakosság a 20-64 %) 2050-ben: 47

Ennek a kiegyenlítődési folyamatnak a lényege az idősök létszámának és arányának megdöbbszámoló növekedése. Az OECD adatait továbbszámolva azt az adatot kapjuk, hogy míg 1980 és 2050 között az OECD tagországokban a népesség kevesebb mint másfélszeres növekedése várható, addig a 65+ generáció létszám-növekedése 3-4-szeres, a 80+ generáció növekedése pedig 6-8-szoros az előrejelzések szerint ugyanebben az időszakban.<sup>4</sup>



<sup>4</sup> OECD fenti adataiból továbbszámolva

Az, ami az időseknek a társadalom egészében vett növekvő arányában kifejezhető, az kifejezhető az egyes egyének várható életkilátásaiban is. Napjainkra az Unió országaiban a nők születéskor várható élettartama 82,6 évre, a férfiaké 76,9 évre növekedett.<sup>5</sup>

Am még a születéskor várható élettartamnál is gyorsabban nőtt a 60 vagy 65 éves korban várható élettartam, és pedig úgy, hogy közben a férfiak és nők közötti hagyományos különbségek enyhén csökkennek. Ez a trend köszön vissza abban, hogy a 80+ kohorszok növekedési üteme gyorsabb, mint a 60 vagy 65 feletti korcsoportoké.

EU-27 tagállam átlaga, években	2002		2009	
	férfiak	nők	férfiak	nők
60 éves korban várható élettartam	19,5	23,7	21,1	25,1
65 éves korban várható élettartam	15,9	19,5	17,3	20,9

Forrás: Eurostat<sup>6</sup>

Az elmúlt néhány évben a népegészségügyi szakirodalom és nyomában a népesedési stratégiák a várható élettartam növekedésénél nagyobb hangsúlyt helyeznek az egészségben leélt – értsd: komolyabb orvosi panaszok nélkül lezajlott – életévek várható tartamára.<sup>7</sup>

Az egészséges évek és a várható élettartam összefüggéseit az Eurostat 2009 évi adatai alapján az alábbi táblázatban foglaljuk össze:

EU átlaga, években (2009)	Férfiak		Nők	
	egészséges évek	várható élettartam	egészséges évek	várható élettartam
születéskor	60,9	76,4	61,6	82,4
65 éves korban	8,2	17,3	8,3	20,9

Az adatokból azonnal szembeötlik, hogy az egészségben várható életévekben lényegesen kisebb a férfiak és a nők közötti különbség, mint a várható élettartamokban. Mindezt két, egymásnak ellentmondó magyarázattal értelmezhetjük. Egyrészt mondhatjuk azt, hogy bár a nők tovább élnek, de ezen belül betegesen, nem egészségesen élnek tovább. De ugyanígy mondhatjuk azt is, hogy a férfiak korábbi elhalálzásában szerepet játszhat az is, hogy őket mindenki tovább tekinti orvosi panaszok nélküli egészségesnek, és csak a halál idején vagy nem sokkal az előtt

<sup>5</sup> Eurostat honlap, 2012, 2010 évre szóló adatokat lásd: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/download.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tps00025>

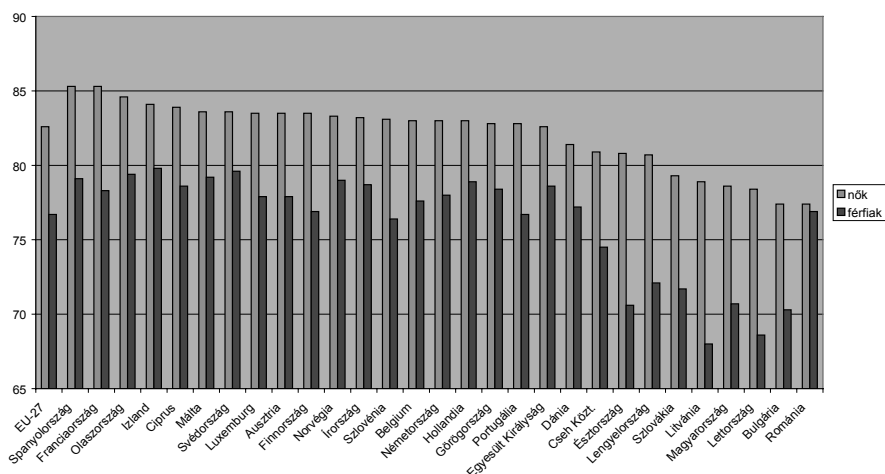
<sup>6</sup> <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tsdde210&language=en>; <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tps00026&language=en>

<sup>7</sup> Az Eurostat csak 2007 évtől közöl adatokat a várható egészséges élet időtartamáról, lásd: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Healthy\\_life\\_years\\_statistics](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Healthy_life_years_statistics)

derül ki, hogy mégsem feltétlenül egészséges élet az orvosi diagnózisok és egészségügyi kontrollok nélküli élet. Vagyis ez utóbbi magyarázat szerint a nők várható élettartam-többletében szerepet játszhat a hagyományos női szerepekhez illeszkedő, nagyobb odafigyelés a saját testre és mentális állapotra, a problémák korábbi érzékelése, ennek kapcsán a bajok korábbi érzékelése és az orvoshoz fordulás kellően korai időzítése. Ez utóbbi ugyanakkor csökkenti az egészségben leélt évek kimutatott számát, ez okozhatja azt, hogy a nők előnye e téren a férfakkal szemben kisebb, mint a várható élettartamban.

A nemzetközi fejlettségi versenyek leginkább közismert, legáltalánosabb és legszintetikusabb „versenyszáma” az egy főre jutó GDP adat, ezt szokás az egyes országok fejlettségét kifejező adatnak tekinteni. Általában más adatokat is ennek függvényében szokás vizsgálni, azt feltételezve, hogy az egy főre jutó GDP adatot független változónak tekintve, más adatokat függő változóként kezelve a GDP szerint fejlettebb orszá-

Várható élettartam az EU tagországokban (Eurostat, 2011)



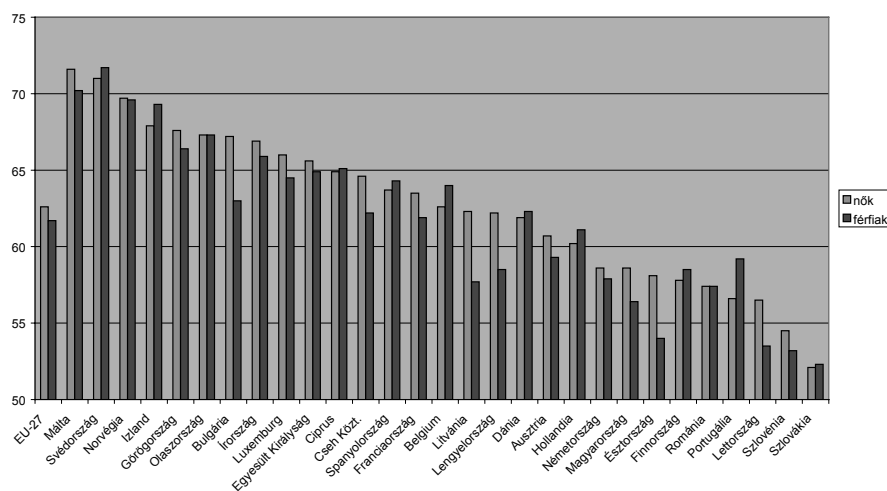
gok a függő változónak tekintett adatokban is erőteljesebb fejlettséget mutatnak.

Ennek egy klasszikus esete az, ha a várható élettartamot tekintjük függő változónak: a trend egyértelmű, a fejlettebb, gazdagabb, nagyobb jólétben élő országok lakói tovább élnek. Am messze nem mondhatjuk, hogy az összefüggés szigorúan érvényesülne. Egyrészt látható, hogy a mediterrán és latin országokban élők életkilátásai jobbnak tűnnek annál, mint amilyen várható élettartamra az egy főre jutó GDP adatuk alapján számítani lehetne, másrészt az is látványos, hogy a nők várható élettartama szerint rendezett grafikonon a férfiak életkilátásai messze nem követik a nők körében megfigyelhető fokozatosságot. Rossz hír azonban, hogy az Unió legalacsonyabb egy főre jutó GDP adataival jellemezhető, volt szocialista országok egyértelműen az életkilátások szerinti rangsor

végén foglalnak helyet.<sup>8</sup> A fejlettségi sorrendtől eltérő halálozási sorrendeket leginkább talán azzal magyarázhatjuk, hogy az egészséges életmód vagy az egészséges táplálkozás életkilátásokat jobbító tényezői között olyan, országonkénti szokásokat is figyelembe vehetünk (pl. szabad levegőn eltöltött idő, hal vagy vörösbor fogyasztása, stb.), amelyek nem függenek össze a gazdasági fejlettséggel, a jólét szintjével.

Amennyire a várható élettartamról még mondhattuk azt, hogy alakulásuk nagyjából az egyes országok fejlettségi szintjét követi, úgy messze nem tekinthető ez általános trendnek az egészségben eltöltött élettartam

Az egészségben eltöltött várható élettartam az EU tagországokban (Eurostat, 2011)



alakulásában.<sup>9</sup>

És, hogy még tovább fokozzuk a trendek összekuszálását, érdemes egy pillantást vetnünk arra, hogy időben miképp változtak a várható élettartamok és az egészségben eltöltött várható élettartamok. Azt a furcsaságot fogjuk tapasztalni, hogy átfogóan, az Unió egészében egyaránt javulnak mind általában az életkilátások, mind pedig – a nemzetközi népegészségügyi stratégiák szellemében és hatására – az egészségben leélt élettartam kilátásai. Ugyancsak kiolvasható az is, hogy az életkilátások dolgában a férfiak hátrányai lassan, de csökkennek.

És meglepő módon azt is tapasztalni fogjuk, hogy Európa lefejlettebb, leggazdagabb országaiban az elmúlt években az egészségben eltöltött, várható élettartam jellemzően kissé csökken (!), míg a kevésbé fejlett tagországokban az adat növekedést mutat.<sup>10</sup>

Gyakorlatilag minden, a jóléttel és gazdasági fejlettséggel való összefüggést felborít az az adat, amely elvileg a legfontosabb mutató lenne

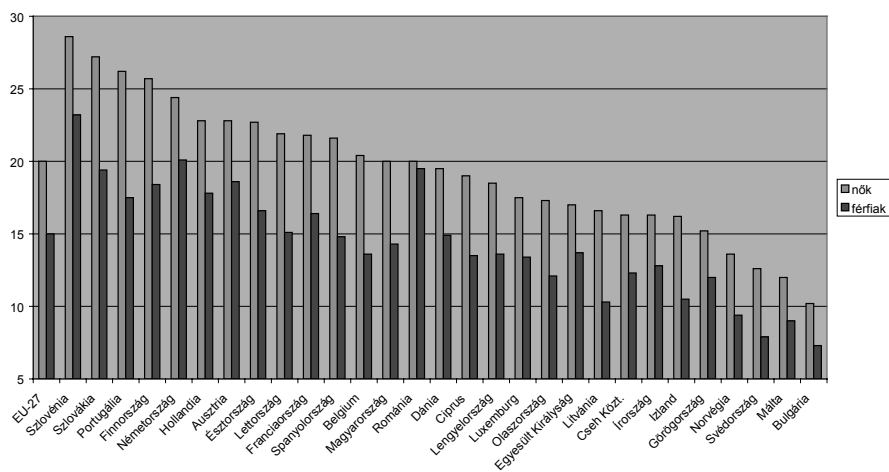
<sup>8</sup> Az alábbiakban az Eurostat 2012-ben publikált, a honlapról letölthető, 2011-re vonatkozó demográfiai adatait mutatjuk be.

<sup>9</sup> Eurostat, 2012

<sup>10</sup> Eurostat, 2012.

az idősödés közpolitikai problémáinak értelmezéséhez. Ha ugyanis abból indulunk ki, hogy az egészségben letöltött életevek alatt nincsen különösebb probléma az emberekkel, az idősök ellátásának problémái az egészség elvesztése és a halál között jelentkeznek, akkor a várható élettartam és az egészségben eltöltött várható élettartam különbségeit kellene tekintenünk a „gondozási problémás” évek időtartamát kifejező adatnak.<sup>11</sup> Az e téren tapasztalható keveredés okait boncolgatva egyfelől azt mondhatjuk, hogy a fejlettebb, magasabb szintű jóléttel jellemezhető országokban mind a várható élettartamban, mind az egészségben leélt években magasabb értékeket találunk, ám számos, fejlett országban épp e jólét egyik tényezőjeként korábban érzékelik és hatékonyabban kezelik az egészségi problémákat, aminek hatására az adatok szerint viszonylag nagy lesz a különbség az egészségben leélt és a várható élettartam között. De ugyanígy nagy lesz a különbség azokban a fejletlenebb országokban is, ahol valóban igen korán veszítik el az emberek az egészségüket, mert károsodásokat nem túl nagy hatékonysággal orvosolják, és így viszonylag fiatalon meg is halnak az emberek. Vagyis a „nem-egészségben leélt” évek különbségei nagyrészt a jólét általános különbségeivel függenek össze, amit – hasonlóan, ahogyan a nők és férfiak vonatkozó különbségei esetében – némiképp átszab az, hogy különböző országokban különböző súlyosságok mellett, különböző stádiumban fordulnak az emberek orvoshoz. Ezekben az országokban tehát hamarabb veszítik el egészséges státusukat, viszont – a hathatósabb egészségügyi gyógyításnak, ápolásnak és gondozásnak köszönhetően – ettől még tovább élhetnek.

A várható élettartam és az egészségben eltöltött várható élettartam különbségei az EU tagországokban (Eurostat, 2011)



<sup>11</sup> Eurostat, 2012.

## A tartós ápolás-gondozás definíciója helyett: azok globális tendenciái

A „tartós ápolás” fogalmát a nemzetközi szervezeteknek, elsősorban az OECD-nek köszönhetjük. A fogalom születése ahhoz köthető, hogy az idősödés nemcsak a nyugdíjas generációk létszámnövekedését, hanem még ennél is nagyobb arányban a nagyon idős lakosság létszámnövekedését is jelenti. Bár általánosságban az idősödés legsúlyosabb problémáit felvető közpolitikai kérdés a nyugdíjrendszerek jövője, de épp a legidősebb korosztályok robbanásszerű létszámnövekedése még így homályosan is előrevetíti a tartós ápolás-gondozás egyre súlyosbodó kérdéseit: mi is lesz azzal az idős korosztállyal, amely már nem képes egyedül, segítség nélkül elboldogulni az életben, amely tehát valamiféle egészségügyi és/vagy szociális segítségre, gondozásra is szorul.

A nagyon idős (80+) és az angol terminológia szerint „törekeny” (frail) idősök statisztikai súlyának előtérbe kerülése az ápolás és gondozás szakmai súlypontját is áthelyezte a geriátriai témákra. Mind a szakirodalomban, mind a nemzetközi kutatási és fejlesztési programokban prioritássá vált általában a nagyon idős lakosság speciális szükségleteinek kielégítése, mind az olyan, ezzel összefüggő kérdések sora, mint pl. az idős korban jelentkező krónikus betegségek (pl. Alzheimer-, Parkinson-kór) és sajátos állapotok (dementia, inkontinencia stb.) terápiái, az ilyen betegségek és állapotok melletti legteljesebb élet fenntartásának technikai és gondozási eszközei.<sup>12</sup> Az egészségügyi és szociális ápolási-gondozási határvidéken megerősödött geriátria mára csaknem önálló diszciplína lett, amely szakmai tartalmában a nagyon idősökkel foglalkozó ellátási és szakpolitikai területet egyre inkább dominálja.

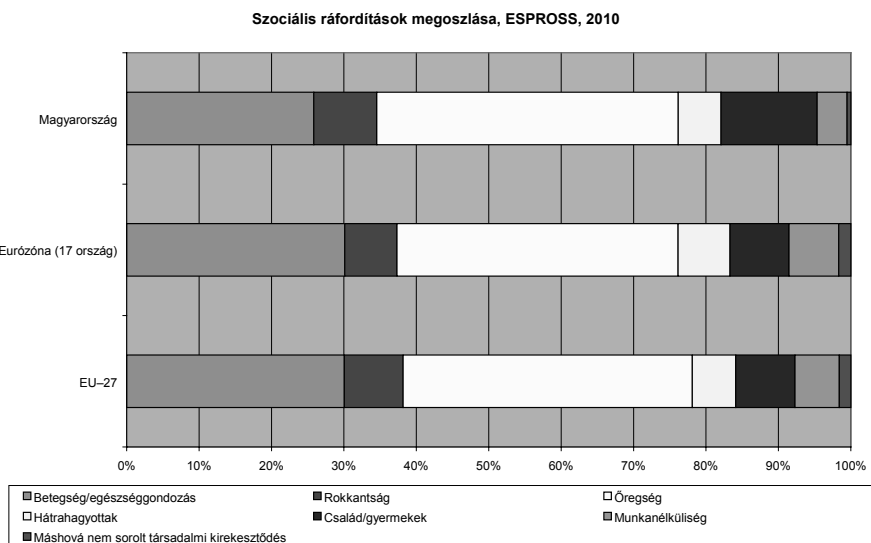
Mivel az egyes országok egészségügyi és szociális gondozási, támogatási rendszerei önmagukban is elég bonyolultak, és igencsak különböző intézményi, jogszabályi, finanszírozási és szakmai környezetben működnek, ezért az egyes országokban használatos kategóriák szerint lehetetlen összehasonlítani azt, hogy hol, milyen segítséget, támogatást kapnak a függő helyzetű, gondozásra, segítségre szoruló öregek. Országoként más és más jelentenek olyan fogalmak, mint pl. az, hogy ápolási otthon („nursing home”), bentlakásos intézmény, szanatórium, kórházi krónikus osztály és „elfekvő”, pszichiátriai klinika, nyugdíjas ház, nyugdíjas panzió stb. – és e listával még csak a lakhatást is biztosító támogatási formák sokszínűségét érzékeltettük. Ezt a sokszínű összevethetlenséget oldották föl azzal, hogy megkreáltak a „tartós gondozás” szintetikus fogalmát, amely elvileg magába foglal mindenféle egészségügyi, szociális és lakhatási támogatási formákat, és amelyben mint szintetizált össze-

<sup>12</sup> A nagyon idősök ápolásával és gondozásával kapcsolatban számos korszakos jelentőségű kézikönyv született az elmúlt évtizedben (Berkman, B. (szerk.): Handbook of Social Work in Health and Aging Oxford Univ. Press, 2006.; Cress, C. J.: Handbook of Geriatric Care Management, Jones&Battlett Learning 2012.). A kérdés legjelentősebb méretű kutatási programja az Alan Walker által vezetett, az EU VII. keretprogramjában finanszírozott, 2012-ben befejeződött ERA-AGE program volt, e program dokumentumait lásd: <http://www.era-age.group.shef.ac.uk/>

sítésben már többé-kevésbé sikerült összevetni az egyes országok idős-gondozási kapacitásait, azok fogyasztóit és különféle ráfordításait.

Természetesen itt is elmondhatjuk, hogy a szintézis egyúttal leegyszerűsítés is, amely összemosza akár a fogyasztók, akár a szolgáltatások és szolgáltatók sokféleségét. Az összemosás azt jelenti, hogy a tartós gondozás halmazán belül egyenrangúnak és csereszabatosnak tűnnek fel mind a különböző gondozandók és gondozottak, mind a legkülönbélebb szolgáltatások és szolgáltatók. Ugyancsak elmondható az is, hogy e csereszabatoságban olybá tűnik, mintha az egyes szolgáltatás-típusok (pl. az intézményi és otthoni gondozási formák) ugyanannak az ellátotti körnek, ugyanolyan problémák orvoslásához jelentenének alternatív megoldásokat; és mintha az alternatívák elemzésének lenne egy egységes és egyetlen összehasonlítási alapja: a pénz.

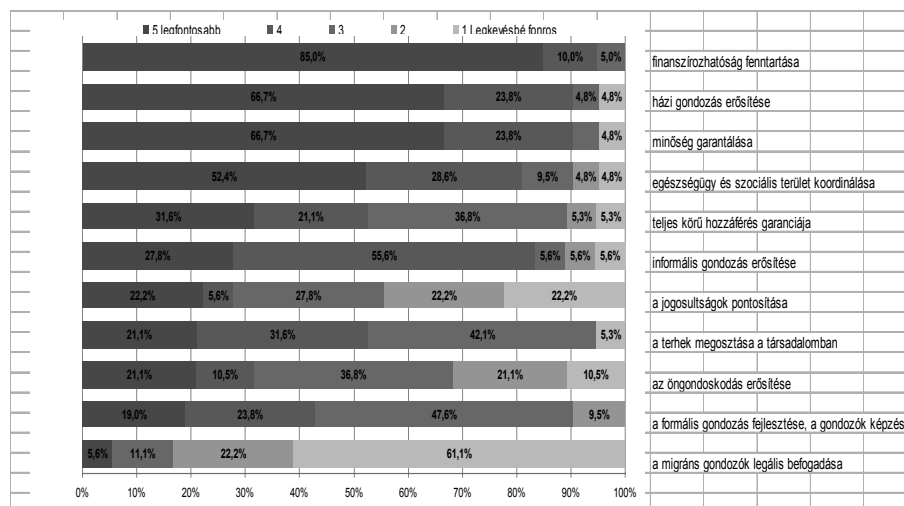
Igen, a tartós ápolás problémája is leginkább az, hogy a geriátriai innovációkkal korrigálva (értsd: fajlagos kiadásaiban is bővítve) a jelenlegi ellátások költségigényét a jelenlegi ellátotti kör demográfiai bővülésével „felszorozva” egyszerűen finanszírozhatatlannak tűnnek nemhogy a jövő, de már a jelen idő idősellátásai, benne tartós ápolási-gondozási szolgáltatások.<sup>13</sup>



Ma már ez nemcsak a nemzetközi szervezetek, hanem az OECD országok közvéleményének is kiindulópontja az idősek gondozásá-

<sup>13</sup> Az ESPROSS az Unió szociális közkiadásait elemző adatbázis, elemzési rendszer. A szociális kiadásokon belül mindenhol a legnagyobb tétel az öregségi ellátások ráfordításai. Ezen belül, az OECD számításai szerint a tagországok átlagosan a GDP 1,3 százalékát költötték tartós ápolás-gondozásra, 2007-ben. Ez az arány, növekvő GDP mellett 2050-ig közel megduplázódik, és a várható élettartam növekedése alapján a GDP 2,4 százalékára növekszik, amely arány alig csökken (2,3%), ha az egészségben eltöltött várható élettartam alapján kalkuláljuk. (Help Wanted? OECD, 2012)

val kapcsolatosan. És ugyan már a kérdések is eléggé tendenciózusak, hiszen szinte valamennyi kérdés valójában a finanszírozás fenntartására, olcsóbbá tételére, a közfinanszírozás takarékosabb és célzottabb felhasználására vonatkozik, ám mégis, a néven nevezett pénzügyi probléma, a tartós ápolás-gondozás pénzügyi fenntarthatóságának biztosítása volt a válaszolók számára a legfontosabb prioritás.<sup>14</sup>



Ha a prioritásokat a fókuszba állított egyenértékre, a pénzre akarjuk konvertálni, akkor egyszerre jelennek meg a prioritások között főképp a mai intézmény-központú ellátást kiváltó „takarékosági szempontok” (házi gondozás, koordináció, informális gondozás, jogosultságok pontosítása és a jogosulatlanok kiszűrése, öngondoskodás, migráns gondozók), és a költségeket növelő „minőségi” és „hatásossági” szempontok is (minőség, teljes körű lefedettség, tehermegosztás, formális intézmények fejlesztése és professzionális gondozók képzése).

Mindezt értelmezhetjük egyfajta zavarodott csodavárásként is: az átfogó stratégiák egyszerre akarnak spórolni, és egyszerre akarnak többet is költeni a tartós gondozásra.

Az ellentmondás feloldására globális szinten kétféle irányban szoktak kísérletet tenni a nemzetközi szervezetek.

Egyrészt miközben számolnak a geriátriai kapacitások drágulásával és bővülésével, aközben arra hívják fel a figyelmet, hogy a tartós gondozás jelenlegi ellátási formái több szempontból is „túlhasználtak”. E túlhasználtság részben a demográfiai trendek nem kellő figyelembevételéből adódik. Azaz abból a körülményből, hogy míg már ma is a gondozásban részesülő lakosság nagyobb fele 80 év feletti, addig a létező gondozási rendszerek a ma már inkább a gondozásban is aktívan részt vevő 60 feletti lakosságot is gondozásra jogosultnak tekintik. Márpedig a demográfiai trendek alapján a tartós ápolás-gondozás kapacitásait az igen gyorsan növekvő 80 feletti lakosság ellátása felé kell terelni.

<sup>14</sup> Help Wanted? OECD 2011. idézi az OECD országokban elvégzett közvélemény-kutatás adatait.

A gondozás túlhasználatának másik tényezője az, hogy számos olyan egészségi probléma, amely korábban egyértelműen gondozási igényként jelentkezett, ma nem gondozási jellegű beavatkozást, támogatást igényel. E fejlődés döntő mozgatója az a szemléletváltás, amely a fogyatékoság kapcsán is megfigyelhető: az öregség nem betegség, főként nem a hagyományos medicinával gyógyítható betegség, hanem olyan állapot, amelyhez a korszerű technika és a gyógyszeripar robbanásszerű fejlődése révén nyert eszközeivel önrendelkező, autonóm, másoktól nem függő módszerekkel is lehet alkalmazkodni. E korszerű technika mindenekelőtt az a gyógyszeres forradalom, melynek révén főképpen a mentális egészség még a problémák jelentkezése után is tünetmentesen karbantartható. Így mára az időskori agyi vérellátási problémák, az ezek nyomán kialakuló memóriazavarok, elbutulások, demenciák rendszeres gyógyszeres kezelés mellett tünetmentesen karbantarthatók. Némiképp hasonló mondható el a mozgászavarok karbantartásában bekövetkezett fejlődésről valamint a fizioterápiás technikák fejlődése, mind a fitness, wellness, gyógyfürdői és masszázs-szolgáltatások elterjedéséről, elérhetővé válásáról is.

A technikai fejlődés másik iránya a klasszikus high-tech technológia elterjedése és elérhetővé válása részben a klasszikus „segédeszközök”, elsősorban a hallás és látásjavító, mozgást segítő segédeszközök területén, de még ennél is meghatározóbban a lakásfelszerelések és infokommunikációs eszközök használatában.

A tartós gondozás globális szinten megragadható problémáinak megoldására a másik útkeresési irány az ellátási szerkezetek átalakításában, a hatékonyabb menedzsmenti technikák alkalmazásában, és ezáltal a pénzköltés hatékonyságának a növelésében látja a megoldás lehetőségét.

A szerkezeti problémák egy jelentős része valamiféle indokolatlan hagyományörzésből fakad, nemcsak a tartós gondozás és ápolás területén, hanem az egészségügyi ellátások egészében. E maradiság ellen igen kritikusan emelt hangot Mark Pearson, az OECD egészségügyi igazgató-ságának vezetője:<sup>15</sup>

„A mai egészségügyi rendszerek úgy működnek, mintha az '50-es években tervezték volna meg őket így. Elsősorban az akut gyógyításra orientálódnak. Az orvosképzés fókuszában a kórházi orvoslás áll. A finanszírozási konstrukciók egyes, partikuláris beavatkozásokra irányulnak. A bio-medikális kutatások arra a feltételezésre épülnek, mintha az embereknek egyféle betegségeik lennének, noha a legnagyobb egészségügyi kihívást az jelenti, hogy jellemzően az embereknek (pláne az időseknek... – KB) egyszerre többféle betegséggel kell megküzdeniük. Az ehhez a helyzethez való alkalmazkodás részben egy hosszabb távú szemléletmódot követel, részben olyan finanszírozási konstrukciókat, amelyek az egyszerre egynél többféle betegség kezelését is képesek figyelembe venni. A siker kulcsa az, hogy mennyire lehet továbblépni az akut betegség-gyógyítás modelljéből.”

Ez az „együgyűség”, az egyetlen problémára egymástól függetlenül fókuszáló szemléletmód még általánosabb problémaként jelentkezik az egészségügyi és szociális szolgáltatások összehangolatlanságában és

<sup>15</sup> Őt idézi: The Future of Healthcare in Europe, Economist Intelligence Unit, 2011, 11. oldal

funkcióinak, feladatainak tisztázatlanságában.<sup>16</sup> Ez az összemosódás nem két „egyenrangú” és „egyenlő súlyú” fogalom különféle módon összemixelt „koktéjlainak” különbségeit jelzi.

Történetileg két, viszonylag jól elhatárolható kiindulópontot lehet rögzíteni.

Az idősök gondozásának „szociális” eredete alapvetően az időskori szegénység kiterjedt társadalmi problémájához kapcsolható. A 20. század közepéig mindenhol, és számos országban mindmáig alapvetően az volt a szociális gondozás tartalma, hogy a jövedelem nélküli, szegény idősök számára is biztosítani szükséges az elemi létszükségleteket. E törekvés klasszikus intézményei azok a bentlakásos intézmények, amelyek „szociális” profilként leginkább élelmet és szállást biztosítottak a szegény öregeknek, némiképp megörökölve és folytatva a szociálpolitika ősi, „szegényházi” hagyományait.

Másfelől, a tartós gondozás hosszú ideig „tartós ápolást” jelentett azoknál az idősöknél, akik fizikai és mentális állapotuknál fogva, mintegy az öregedéssel beálló képességcsökkenéseik, fogyatékoságaik okán nem voltak képesek önmaguk elemi létszükségeit ellátni, így nem voltak képesek önállóan enni, WC-t használni, felkelni, mozogni stb. – akik többé-kevésbé folyamatosan ápolásra szorultak, ápolástól függő helyzetbe jutottak.

A második világháború után kiépülő szociális biztonsági rendszerek nagyjában-egészében felszámolták az időskori szegénységet, ami indokolatlanná tette az elemi létszükségleteket biztosító „szegényházi” bentlakásos szisztéma fenntartását, annak ellenére, hogy – különösen a szocialista országokban – erős politikai elvárás mutatkozott a normán kívüli szegények kontrollját is biztosító intézmények fenntartására.

Az emberjogi mozgalmak pedig kimondottan az alapvető emberi jogokat és méltóságokat sértő, hatalomérvényesítő intézményként tekintettek és tekintenek e régimódi hagyományú „szociális” intézményre, és ezért nemcsak nélkülözhetőnek, hanem kimondottan károsnak, jogot sértőnek könyvelték el e hagyomány fenntartását. Nagyjából ez az indítéka a mindmáig erős „intézménytelenítési” törekvéseknek és intézményellenes közhangulatnak. Az „intézménytelenítés” mára nemcsak program, hanem létező realitás is. Bár az elmúlt évtizedekben nőtt az idősök bentlakásos intézményeiben lakók száma, ennél azonban gyorsabban bővült a házi gondozásban részesülők száma.<sup>17</sup>

Bár az intézménytelenítés programjába nem szokás beleérteni a gondozás technikai eszközökkel való kiválthatóságát, kiváltását, de ha ezt a fentiek szerint hozzászámítjuk a trendekhez, akkor talán helyesebb lenne nem is annyira intézménytelenítésről, mint inkább „gondozástalanításról” beszélni. Ez ma a trend, és ez egyszerre jelent lehetőséget a költségek csökkentésére, és ugyanakkor az idősök autonóm, önrendelkező, szabaddab életvitelének hosszabb fenntartására is.

Míndehhez hozzájárul az is, hogy az idősök szegénysége az elmúlt

<sup>16</sup> A fogalmi zavarokról és az ebből adódó politikai következményekről – pozitív, program-szerű nyelvre átfordított – politikai konklúziókról lásd: H. Oxley: *Policies for Healthy Ageing*, OECD HEALTH WORKING PAPERS NO. 42, Paris, 2011.

<sup>17</sup> *Help Wanted?* OECD, 2011.

évtizedekben jelentősen csökkent, hogy az idősök jelentős hányadának van pénze. Vagyis az idősök a saját pénzükön nemcsak igyekeznek, de képesek is szabadon, a saját preferenciáikat követve dönteni arról, hogy mire van szükségük, és ugyancsak képesek szabadon megvásárolni a saját maguk részére szükséges jóságokat és szolgáltatásokat. Ennyiben a „gondozástalanítási” folyamat további eleme az is, hogy épp úgy, ahogyan egy poszt-indusztriális világban általában nő a háztartások szolgáltatás-fogyasztása, úgy az idősök is több szolgáltatást képesek megvásárolni. Mindez újabb globális szintű szerkezeti váltást is takar: míg korábban az időskor kapcsán felmerülő szolgáltatási igényt nagyjából gondozási szükségletként azonosították be, manapság e szolgáltatási igények egyre hasonlatosabbak a fiatalabb generációk növekvő szolgáltatás-fogyasztási igényével, és „fizetőképes piaci keresletként” értelmeződnek. Noha kétség kívül sajátos tartalmi is vannak az idősök által fogyasztott szolgáltatásoknak, de talán több a hasonlóság mindabban, ahogyan idősebbek és fiatalabbak költik a pénzüket turizmusra, vendéglátásra, diétára, fogyókúrára, testmozgásra vagy éppen testápolásra: fodrászra, pedikűrre vagy masszázusra.

Amint azt korábban jeleztük, a tartós gondozási szolgáltatások, ellátások jelentős részben a hagyományosan „szociális” és „egészségügyi” területhez tartozó szolgáltatások messze nem egyenrangú vegyítéseként értelmezhetők. E vegyítésben az intézménytelenítési és gondozástalanítási irányultságok egyértelműen a szociális karakter és látásmód felerősödését jelzik.

Ennek ellentétéként, a hagyományosan fennmaradó gondozási területeken, különösen a közszolgálati keretekben működő szolgáltatási területeken nemhogy fennmaradt, de talán erősödött is az egészségügyi komponensek dominanciája.

A szegényügyi szociális tartalom gyengülése nyomán az egészségügyi szemlélet dominánssá válásában döntő szerepe volt annak, hogy az orvos és az orvoslás társadalmi presztízse és hatalmi ereje lényegesen meghaladta és meghaladja a szociális szakma presztízst és befolyását, és így a hagyományos, közszolgálati idősgondozás alapvetően egészségügyi hatalmak és orvosi kontrollok alá sodródott. Ez az egészségügyi dominancia mindmáig erősen hat. E hatást részben a tartós gondozás intézményeinek egészségügyi ágazati besorolásában is tetten érhetjük, de ennél erősebb hatásként értelmezhetjük a tartós gondozás hivatalos, adminisztratív tartalmainak egészségügyi dominanciáját.

Ha megnézzük azt, hogy milyen indikációkkal válhat valaki jogosulttá a gondozásra, hogy milyen itemizált és specifikált tevékenységek könyvelhetők el gondozásként, hogy milyen működési és kvalifikációs engedélyezési követelményeket támasztanak az egyes országok a gondozó szolgáltatásokkal szemben, akkor több mint háromnegyed részben egészségügyi fogalmakkal és kategóriákkal fogunk találkozni a hivatalos, szabályozási és finanszírozási dokumentumokban.<sup>18</sup> Ugyancsak ezt az egészségügyi dominanciát jelzi az is, hogy a szociális gondozás területén

<sup>18</sup> Lásd pl. a szándéka szerint erősen szociális orientációjú uniós ajánlásokat, a „Risk Assessment for Care Givers” szempontjait és specifikációit: <http://osha.europa.eu/en/publications/e-facts/efact35>

divatos reform-stratégiákat részben ugyanazok a szervezeti és finanszírozási törekvések („public-private mix”)<sup>19</sup> és ugyanazok a kulcsfogalmak jelzik, mint az egészségügyi reformokét: kapuőr („gate keeper”), care és case menedzsment, protokoll-jellegű és minőségbiztosítási szabályozás stb. És, hát ugyanennek az egészségügyi dominanciának a fenntartási törekvését jelzi és fedi le az is, amikor a tartós gondozás problémáit az egészségügyi és szociális szolgáltatások úgymond integrációja révén vélik orvosolhatónak.<sup>20</sup>

Az egészségügynek az elmúlt években egyre terhesebb lett a hatalma a tartós gondozás felett, egyszerűen azért, mert – leginkább az egészségipari inflációnak az átlagos inflációt jóval meghaladó árdrágulásai miatt – csökkenő forrásokból nem volt képes fenntartani az intézményi dominanciáit. Mindenkinek arra kellett rájönnie, hogy még a magas szintű és minőségű tartós gondozás sem követeli meg az egészségügy működtetéseinek magas költségeit, nincs szükség olyan tőkére és amortizációra, nincs szükség olyan magas kvalifikáltságú stábra, mint amilyen a mai, korszerű egészségügy minden más területén nélkülözhetetlen.

Igen leegyszerűsítve: a tartós gondozás egészségügyi dominanciája az idős lakosság növekvő létszáma és az egészségügyi árrobbanás következtében finanszírozhatatlanná vált az egészségügy számára, miközben az egészségügynek továbbra is nehéz lemondania a megszerzett hatalmáról, befolyásolásáról, a tőle függő és emiatt az egészségügyet támogató lakossági és politikai támogatásokról.

Amikor tehát az egészségügyi és szociális tartalmak összekeveredését tapasztaljuk, akkor ebben egyfelől keveredik az egészségügyi tartalmaknak egy szakmai specifikálásokban, tevékenységekben és protokollokban jól kiforrott, masszív intézményi és hatalmi struktúrába illeszkedő készlete, továbbá a szociális tartalmaknak egy, a szegényházi tradíciók feladása után bizonytalanul meghatározható, kiforratlan és ingatag intézményi berendezkedésű, sokszereplős készlete. E szociális tartalmak kiforratlanságát jól mutatja az is, hogy az idősgondozás szempontjából enyhülést ígérő, bizonyos, stratégiaiainak feltüntetett irányok önmagukban is további, súlyos konfliktusok és problémák alapjait is jelentik. Így különösen problematikus az informális gondozás előtérbe állítása, amelynek fogalma a tartalmában nem válik el a „laikus”, az „önkéntes és ingyenes”, vagy a „közösségi” gondozás fogalmától, és így nem is lehet érteni annak jelentését. Amit mégiscsak lehet, az erősen kritizálható: feminista nézőpontból igencsak problematikus az, hogy az informális gondozás a fizetetlen munkák területén a már ma is jelentős nemek közötti egyenlőtlenséget tovább torzítja, még több ingyen végzendő munkát szán az amúgy is hátrányban levő nőknek.

Kisebbségi és etnikai alapon igencsak aggályos az, ha – főképp ázsiai

<sup>19</sup> Lásd pl.: Kai Leichsenring: Integrated care for older people in Europe—latest trends and perceptions, *International Journal of Integrated Care*. 2012 Jan–Mar; 12: <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3287322/>

<sup>20</sup> Ennek az orientációnak „gyűjtőhelye” az *International Journal of Integrated Care* c. folyóirat (lásd: <http://www.ijic.org/index.php/ijic>).

nők – házicselédként, netán valamilyen újkori rabszolgaként gondoskodnak idős „gazdájukról”.<sup>21</sup>

Azaz, bármennyire is világosnak tűnnek az olyan, nemzetközi szervezetek által képviselt és propagált stratégiai irányok, mint a jobb célzás, az intézménytelenítés, vagy az idősellátás társadalmi terheinek szélesebb körű megosztása – valójában ezek az irányok kevésbé világos stratégiák, mint inkább vágyak, törekvések és próbálkozások. Igaz, ezek hatását nem szabad alábecsülni: az idősödés problémájának konceptualizálásában mindmáig a nemzetközi szervezetek a kezdeményezők, amelyek a maguk koncepcióit – teljesen érthetően – az általuk feltárt vagy feltárni vélt globális tendenciák szerint vetik fel.

### Amiről nem szokott szó esni: az egyenlőtlenségek

A szociálpolitikával foglalatosskódó szociológus általában mániákusan ragaszkodik ahhoz, hogy nem szereti az „átlagokat” és hogy mindig mindenben társadalmi egyenlőtlenségeket keres. Az idősödést illetően azonban igencsak nehéz a dolga: az idősödésről szóló, csaknem minden adat „átlagokról”, illetve az átlagosan egyre idősebb átlagidőséről szól. Egyetlen kis kapaszkodót az kínál, hogy a várható életkorról az utóbbi években az EUROSTAT elkezdett adatokat közölni iskolai végzettség szerinti bontásban is. Az alábbiakban tehát némi kalandozásra invitáljuk az olvasót: bár az iskolai végzettség szerinti különbségek messze nem képezik le a társadalmi egyenlőtlenségek teljességét, mégis, most ezt az egy változót, mint „a” társadalmi egyenlőtlenségi tényezőt alkalmazva megnézzük, hogy mennyiben árnyalja az idősödésről alkotott képünket, ha az egyenlőtlenségeket is figyelembe vesszük.<sup>22</sup>

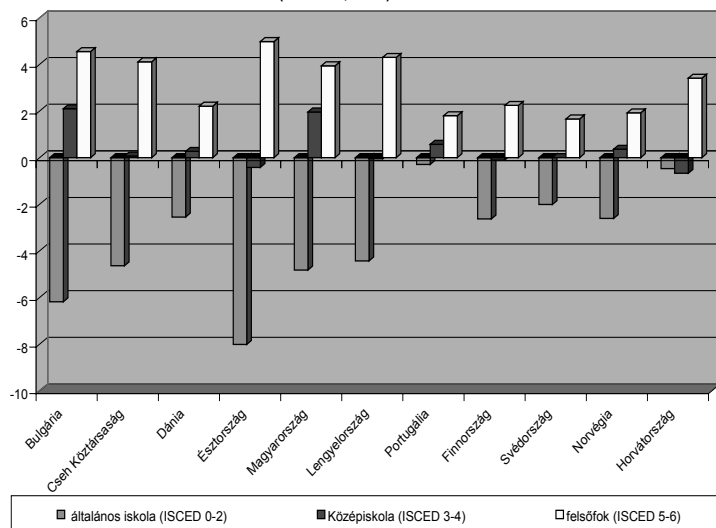
A finomabb elemzések még jelentősebb eltéréseket mutatnának ki, és az idősorokban az iskolai végzettség szerinti halálozási ollók (legalábbis Magyarországon) inkább nyílnak, mintsem csukódnának.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> A harmadik világból érkező migráns gondozók (nagy részt bejárónóként, vagy ottlakóként, gyakran bejelentetlenül dolgozó ázsiai nők) problémája különösen égető azokban az országokban, ahol ápolási biztosításként az idősek pénzt, és nem szolgáltatást kapnak szociális támogatásként. Lásd pl. S. Spencer – S. Martin – I. L. Bourgeault – E. O’Shea: The Role of Migrant Care Workers in Ageing Societies: Report on Research Findings in the United Kingdom, Ireland, Canada and the United States; 2010 International Organization for Migration (IOM), <http://publications.iom.int/bookstore/free/MRS41.pdf>; az illegális házi segítőkéről: H. Schwken – I.-M. Heimeshoff (ed.): Domestic Workers Count: Global Data on an Often Invisible Sector, Kassl Univ. Press, 2011, Kassel, <http://www.uni-kassel.de/upress/online/frei/978-3-86219-050-8.volltext.frei.pdf>

<sup>22</sup> Az Eurostat adatait idézi: G. Lanzieri: The graying of the baby-boomers – A century-long view of ageing European populations, EUROSTAT, Statistics in focus, 23/2011

<sup>23</sup> Hablicsek László – Kovács Katalin (2007): Az életkilátások differenciálódása iskolázottság szerint, 1986–2005. KSH Népeségtudományi Intézet, Kutatási Jelentések 84.

A 30 éves korban várható élettartam eltérései az átlagosan várható élettartamtól, iskolai végzettség szerint (Eurostat, 2007)



Ugyanezt a tendenciát mutatja be az is, ha egy-egy életkor elérésének valószínűségét nézzük nemenként és iskolai végzettségenként.<sup>24</sup>

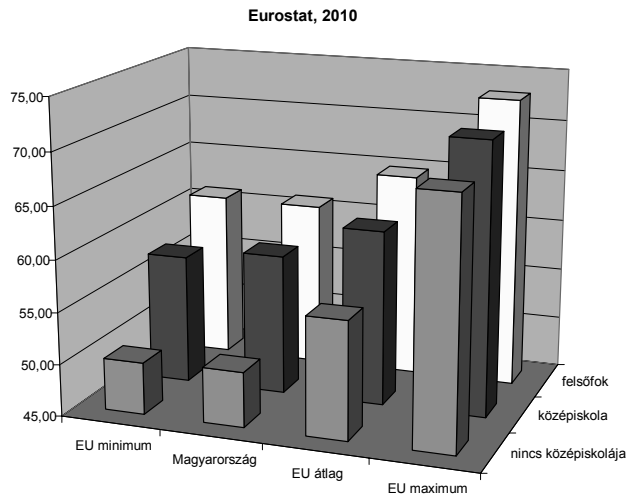
Az egészségben töltött életek várható számáról nincsenek iskolai végzettség szerint bontott adataink. Ezt a hiányt megkíséreljük a várható élettartam iskolai végzettség szerinti eltéréseire épülő becslésekkel „pótolni”. Előbb vegyünk egy pillantást az európai adatokra. Diagramjainkon az első becslés szerinti adatokat mutatjuk be (tehát, azt feltételezve, hogy az egyes iskolai végzettségű csoportokban a várható élettartam és az egészségben várható élettartam különbsége megegyezik az átlagos eltéréssel), feltüntetve az EU legalacsonyabb és legmagasabb, valamint átlagos adatait, és Magyarország megfelelő adatait.<sup>25</sup>

Amint az minden demográfiai adat alapján várható is, a férfiak körében nemcsak átlagosan alacsonyabbak a megfelelő adatok, hanem a nőknél lényegesen nagyobb szórást, eltérést is mutatnak.

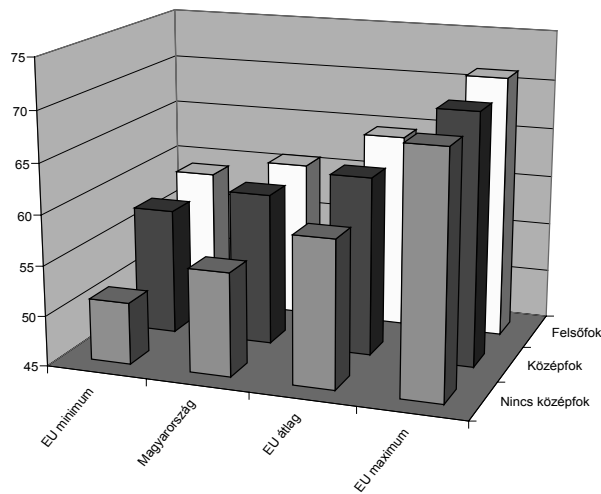
<sup>24</sup> A Klinger András által hivatkozott KSH népmozgalmi statisztika alapján, Klinger A.: A halandóság társadalmi különbségei Magyarországon a XXI. század elején, Demográfia, 2007. 50. évf. 2–3. szám 252–281. old.

<sup>25</sup> Az Eurostat 2010 adatai, illetve azok alapján saját számítások, becslések. A különböző becslési eljárások leírását lásd később, a 83. oldalon.

Férfiak egészségben várható élettartamának becslött különbségei iskolai végzettség szerint,



Nők egészségben várható becslött élettartama, iskolai végzettség szerint, Eurostat, 2010



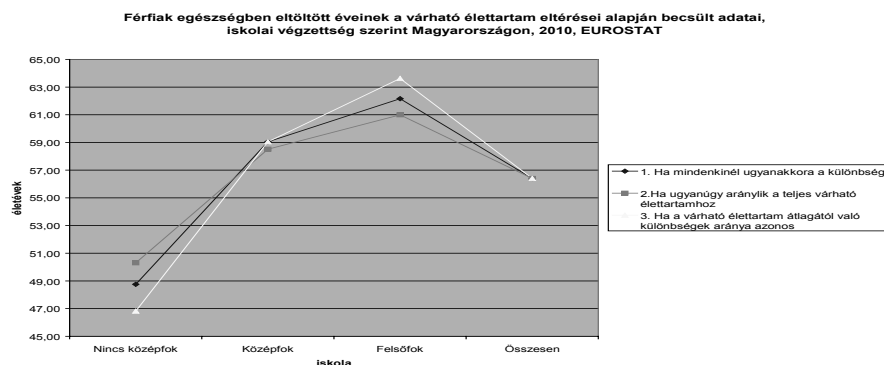
Az európai összehasonlításban nemcsak az látszik, hogy általában kedvezőbbek a nők életkilátásai, hanem az is, hogy az akár a várható élettartamot, akár az egészségben eltöltött éveket illetően kedvezőbb helyzetű országok adatai lényegesen kevésbé térnek el egymástól (akár nemek, akár iskolai végzettség szerint), mint a rosszabb életkilátásokkal jellemezhető országok, így Magyarország is.

Az egészséges évevekről szólva, az egyes országokon belüli különbségekről gyakorlatilag nincsenek adataink. Egyedüli kiindulópontunk az

lehet, hogy a várható élettartamról rendelkezésünkre állnak az iskolai végzettség szerinti különbségeket bemutató adatok.<sup>26</sup>

A várható élettartam társadalmi (iskolai végzettség szerinti) egyenlőségei, az egészségben eltöltött évek makro-adatai, valamint a várható élettartam és az egészségben eltöltött évek különbségeinek makro-adatai alapján kísérletet tettünk arra, hogy az egészségben leélt életévek iskolai végzettség szerinti eltéréseit megbecsüljük. Az alábbiakban először a különféle módon becsült egészségben várható élettartam különbségeit mutatjuk be. Három módon becsültük meg az egyes iskolai végzettségű csoportok egészségben várható élettartamát. Először azt feltételeztük, hogy a várható élettartam és az egészségben várható élettartam egymáshoz való aránya ugyanaz, majd azt, hogy a kettő közötti különbség ugyanakkora az egyes iskolai végzettségű csoportokban, mint az átfogó, makro szintű adatok megfelelő arányai, illetve eltérései. Végül azzal a feltételezéssel is megbecsültük az egészségben várható élettartamokat, hogy az egészséges életévekben az egyes csoportok eltérései az átlagtól épp úgy aránylanak egymáshoz, mint a várható élettartamok csoporteltérései az átfogó várható élettartamtól. Mindezt a becslési eljárást csak a magyar adatokra végeztük el.

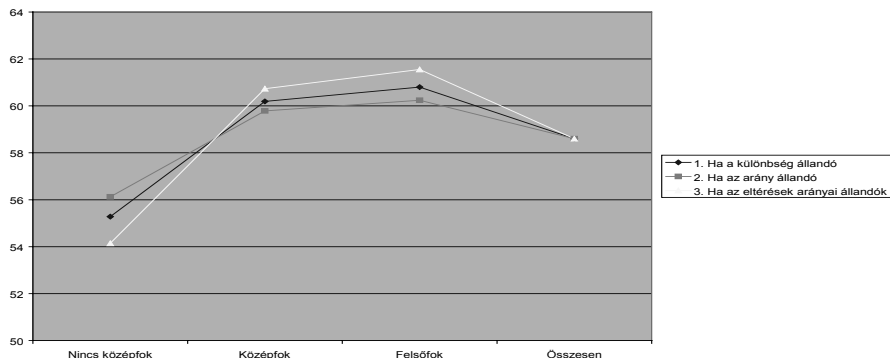
Ha a magyar adatokat részletesebben megnézzük, akkor egyfelől szembeötlő, hogy az egyes becslési eljárásaink nem mutatnak lényegesen eltérő különbségeket az egészségben várható élettartamok megfelelő kategóriái között.<sup>27</sup>



<sup>26</sup> Lásd az Eurostat 2010 ben publikált adatait, amelyeket többek között idéz: V. Corsini: Population and social conditions, Eurostat, Statistics in Focus, 24/2010, 2. oldal (az ISCED iskolázottsági kategóriák közelítő tartalmát jeleztük a táblázatban).

<sup>27</sup> Eurostat 2010 magyar adatok alapján saját becslések.

Nők egészségben eltöltött éveinek a várható élettartam eltérései alapján becsült adatai iskolai végzettség szerint, Magyarország, Eurostat, 2010



Am mondandónk szempontjából lényegesen fontosabb felhívni a figyelmet az iskolai végzettség szerinti eltérésekre: az alacsony iskolai végzettségűek mind a férfiak, mind a nők körében sokkal hamarabb elveszítik masszív és tartós egészségüket, az ép ember képzetéhez tartozó képességeik teljességét, mint a magasabb végzettségűek. Különösen szembeszökő az alacsony végzettségű férfiaknak a várható élettartamokban megfigyelhető veszteségeikkel (a becslésünk szerint is) arányos veszteségei, az egészségben eltöltött éveikben. Vagyis: bár a makro adatok szerint az „öregedés”, a „segítségre szorulás” időbeni határát – a nemzetközi szakirodalom koncepcióit elfogadva – az egészségben leélt éveikhez, az egészség elvesztésének időpontjához kötöttük, és, bár a segítségnyújtásnak a 60 évhez kötését mint az ápolási gondozási rendszerek „túlhasználatának” okaként jeleztük, akkor ezzel az alacsony végzettségűeket „átlagosan” ki is rekesztettük az „idősgondozás” intézményi kereteiből. Ők ugyanis még 60 éves koruk előtt elveszítik az egészségüket, az alacsony végzettségű férfiak nagy része meg is hal 60 éves kora előtt.

Igen durván fogalmazva: az alacsony végzettségűeknek, különösen az alacsony iskolai végzettségű férfiaknak „nincsen időskoruk”, ők így eleve kiesnek az idősellátás valamennyi formájából.

A tendencia persze egyáltalán nem meglepő. Nem csupán arról van szó, hogy a magasabb iskolai végzettség magasabb szintű egészségtudatossággal, ezzel együtt, egészségesebb életformával és táplálkozási szokásokkal, gyakoribb és időben történő egészségügyi ellátás igénybevételével jár együtt.

Bár jellemzően e fenti „individuais” tényezőket szokta hangsúlyozni a medikális szemléletű „egészség-propaganda”, valószínű, hogy ennél lényegesen erőteljesebb hatása van a különféle egészségromboló társadalmi-gazdasági és környezeti körülményeknek. Azaz annak, hogy az alacsonyabb végzettségűek az egészséget intenzívebben „felélő” fizikai munkát végeznek, hogy lényegesen magasabb a súlyos stresszekkel járó munkanélküliségi kockázatuk és tapasztalásuk; hogy életüket egészségtelenebb környezetben élik, akár otthonaikban, akár napközben, munkahelyeiken.

Ha ezen általános trenden belül magyarázatot keresünk arra, hogy Magyarországon (és a többi volt szocialista országban) miért halnak meg még az országos átlagokhoz képest is sokkal korábban az alacsony végzettségűek, mint a fejlettebb országokban, illetve, hogy mitől nyílik az olló a halálozásban – akkor a legvalószínűbb magyarázatot abban találhatjuk meg, hogy ezekben az országokban az alacsony végzettségűek foglalkoztatási mutatói is lényegesen rosszabbak, még az általánosan alacsony átfogó foglalkoztatási mutatókhoz képest is. A munkanélküliség, különösen a tartós munkanélküliség ugyanis nem csupán a magas szegénységi kockázattal, a jólét hiányával jár együtt, hanem olyan, erre rakódó „individuais” egészségi kockázatokkal is, mint a megélhetés félelmeiből adódó szorongások, depressziók, stresszek, vagy az ezekkel együttjáró magas alkoholfogyasztás és dohányzás és a mindezekkel együttjáró magas szomatikus betegségek arányok is.

Némiképp hasonló magyarázatokat kereshetünk arra is, hogy az alacsony végzettségű nők életkilátásbeli veszteségei miért lehetnek kisebbek, mint a hasonló végzettségű férfiakéi: a nők munkanélküliségből adódó státusvesztésegei, a státusvesztések okozta stresszei és depressziói lényegesen kisebbek, mint a férfiak hasonló helyzetekben megélt megálázatásai, tortúrái, státus- és egészségvesztésegei. Egyszerűen amiatt, hogy egy nem dolgozó, munkanélküli nő, különösen tradicionálisabb értékrendű társadalmi közegben és középkorúként, idősebb munkavállalói korban, anyaként, háziasszonyként megbecsültséget és legitimitást biztosító státust élvezhet, míg egy munkanélküli férfinak hasonló társadalmi lehetőségek nem adatnak meg.

Bármi is legyen az oka annak, hogy az alacsonyabb végzettségűek korábban veszítik el egészséges státusukat (és korábban is halnak meg...), annyi egészen bizonyos, hogy eredeti kérdésünkre a társadalmi egyenlőtlenségek figyelembe vételével egy eretnek választ meg kell fogalmazunk: az idősgondozás dominánsan magasabb végzettségűeket, ezen belül is első sorban magasabb végzettségű nőket lát el, egyszerűen azért, mert ők nagyobb valószínűséggel érik meg azt a kort, hogy idősként gondozhassák őket. Mindez egyfelől szokatlan a szociálpolitikában, hiszen azt szoktuk hinni, hogy a szociálpolitika inkább a hátrányosabb helyzetű csoportokat látja el. Másfelől, a halál és az egészség sajátos társadalmi szelekciója hat a gondozás tartalmára is: azoknak az igényeit és szükségleteit kell e területen kielégíteni, akik gondozandók: az idősgondozásnak a magasabb státusúak, főként a magasabb státusú nők korábban megszo-  
kott életkörülményeinek biztosításához kell támogatást nyújtania.

Nos, a következő részben leginkább azt fogjuk bemutatni, hogy az idősgondozás tényleg így működik, miközben szereti másnyennek beállítani magát.

## Hol és kiket kellene gondozni? (A gondozási szükséglet statisztikai becslése)

A gondozási szükséglet fogalma napjainkban erősen összekapcsolódott a szociális ellátás iránti igények elbírálásakor használt fogalommal, amely napi gondozási órákban kifejezve próbálja meg az igénylők egyéni gondozási szükségletét felmérni. Az így felmért gondozási szükséglet adatait nehéz a lakosság gondozási igényeként értelmezni, hiszen, az igénylők adatai nem feltétlenül reprezentálják a teljes lakosságra vonatkozó szükségleteket.

A másik, szokásos módszer a lakosság egészségi állapotát kérdőíves vizsgálattal – vagyis a saját értékelés alapján – mérő állapotokból kiinduló eljárás. Ezt a módszert alkalmazzák a szükségletek mérésére a nemzetközi szervezetek is. Az utolsó, nemzetközi szervezetek által is publikált magyar adatok 2003-ból származnak.<sup>28</sup> A saját állapot 2003-as értékelése alapján 2009-ben az EU Idősügyi Jelentése (Ageing Report) 594 ezer főre becsülte a gondozásra szoruló idős lakosság létszámát, és saját becslései szerint az önértékelés alapján segítségre szoruló idős lakosság alig 15 százaléka (86 ezer fő) kapott az informális segítségen túl intézményes segítséget gondozást.

Ugyancsak szokásos megközelítés a gondozási szükségletet az idős lakosság létszámával érzékeltetni. Magyarországon az idősök létszáma 2011-ben az alábbiak szerint alakul:

A 65+ és 80+ lakosság létszáma és aránya, 2011, KSH						
	60+ létszám	60+ %	65+ létszám	65+ %	80+ létszám	80+ %
Férfiak	886	38,7	611	36,6	122	30
Nők	1402	61,3	1060	63,4	284	70
Összesen	2288	100	1671	100	406	100
A teljes lakosság arányában		22,91		16,64		4,06

Valószínű, hogy a tartós gondozás szükségleteinek a megbecsüléséhez nem a teljes idős lakosság adataiból kellene kiindulnunk, hiszen, amint azt jeleztük, az idősök jelentős arányban még akkor sem szorulnak segítségre, ápolásra vagy gondozásra, ha már nem is lehet őket teljesen egészségesnek tekinteni. Pontosabb és jobb becslést kaphatunk akkor, ha a halálozási adatokból indulunk ki, és azt feltételezzük, hogy az idős emberek közvetlenül a haláluk előtti intenzívebb (bentlakásos kórházi vagy szociális) ellátásra szorulnak, valamint azt, hogy a „teljes egészségük” elvesztése és a haláluk közötti időszak utolsó harmadában valamiféle „gyengébb”, „alacsonyabb küszöbű” segítségre (házi gondozásra, szociális étkezésre). Ha tehát saját becslési módszerünket követve a halá-

<sup>28</sup> Lásd pl. The 2009 Ageing Report: economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008–2060) Joint Report prepared by the European Commission (DG ECFIN) and the Economic Policy Committee (AWG), EC, 2010, illetve az FP7 finanszírozási ANCIEN kutatási program Magyar beszámolóját: Czibere K. – Gál I. R.: The Long-Term Care System for the Elderly in Hungary ENEPRI Research Report No. 79/June 2010

lozási adatokból számolunk vissza, akkor a következő adatokat kell kiindulópontnak tekintenünk:<sup>29</sup>

*A halálozások száma Magyarországon életkoronként és nemenként, 2010, KSH*

	0–14	15–39	40–59	60+	Ismeretlen	Összesen
Összesen	855	3091	24 277	104 705	10	132 938
Férfi	466	2238	16 814	48 715	8	68 241
Nő	389	853	7 463	55 990	2	64 697

Ha azzal a feltételezéssel élünk, hogy a halál előtti egy évben volt szükségük az embereknek intenzív, bentlakásos gondozásra vagy kórházi kezelésre, és az egészség elvesztése és a halál közötti utolsó egyharmadban valamiféle gyengébb segítségnyújtásra (pl. házi gondozásra), akkor a fenti számból arra kellene következtetnünk, hogy 68 ezer férfinak és 64 ezer nőnek, összesen némi férfi többlettel 132 ezer főnek volt élete utolsó évében szüksége tartós, bentlakásos gondozásra. A nagyságrend akkor sem változik, ha csak a középkorú és idős lakosság (40+) halálozási mutatóit vesszük figyelembe – szerencsére az ennél fiatalabbak halálózása nem jelentős tényező. Ha csak a 60 feletti halálozásából számoljuk vissza a gondozási szükségletet, akkor a gondozási szükséglet egyharmaddal csökken, és megfordulnak a nemek közötti arányok: több nő szorulna tartós gondozásra.

Ha az előzőeknél „gyengébb” gondozási igénnyel számolnánk, és az élet utolsó fél évére tartanánk indokoltnak az intenzívebb, bentlakásos gondozást, akkor 34 ezer férfi és 32 ezer nő (összesen 66 ezer fő) tartós gondozási igényével számolhatnánk, és csak a 60 feletti körében 24 ezer férfi és 28 ezer nő (összesen 52 ezer fő) bentlakásos gondozására lenne igény.

Ha figyelembe vesszük, hogy a nők esetében 20, a férfiak esetében 14 év az egészségben eltöltött életév és a várható élettartam különbsége, és ennek az utolsó egyharmada (mínusz 1 év, az intenzív gondozás) a valamilyen segítségre szoruló időtartam, akkor ebből úgy becsülhetjük, hogy kb. 250–280 ezer férfinak (178–202 ezer 60 feletti férfinak) és 370–400 ezer nőnek (320–350 ezer 60 feletti nőnek), összesen 620–690 ezer embernek (500–550 ezer 60 évnél idősebbnek) lenne szüksége valamiféle alacsony küszöbű segítségnyújtásra.

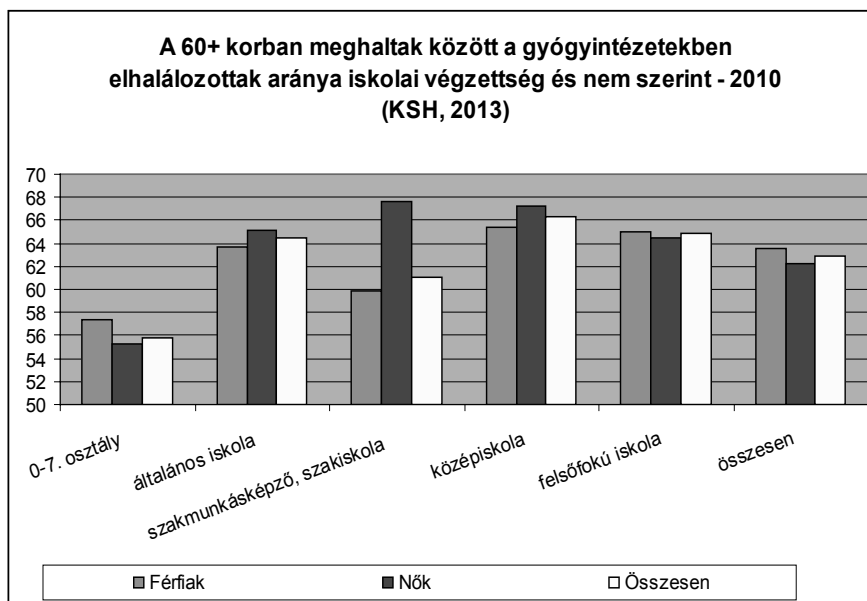
<sup>29</sup> KSH 2010. évi adatok (KSH honlap, interaktív lekérések: <http://statinfo.ksh.hu/Statinfo/haViewer.jsp>)

## MŰHELY

Becsült gondozási szükséglet a halálzási adatokból „visszaszámolva”, ezer főben (2010):

Becslés alapja:	Összes halálzásból	Összes férfi halálzásból	Összes női halálzásból	60+ összes halálzásból	60+ férfi halálzásból	60+ női halálzásból
<i>Utolsó 1 év intenzív, bentlakásos; (teljes várható élettartam – egészségben várható életevek) utolsó 1/3-a (– 1 év intenzív gondozás) házi segítség és más „gyengébb gondozás”</i>						
Bentlakásos	132	68	64	105	49	56
„Gyengébb”	621	251	370	498	178	320
<i>Utolsó fél év intenzív, bentlakásos; (teljes várható élettartam – egészségben várható életevek) utolsó 1/3-a (– fél év intenzív gondozás) házi segítség és más „gyengébb gondozás”</i>						
Bentlakásos	66	34	32	53	25	28
„Gyengébb”	688	285	403	549	202	403

Ha némi cinizmussal azt mondanánk, hogy a gondozási szükségletek becsléséből hagyjuk ki azokat, akik a haláluk előtt egyáltalán nem jutnak gyógyintézetbe (ez a KSH által használt összevont kategória az egészségügyi és szociális intézményekre), és otthonukban vagy máshol halnak meg, akkor az alábbi adatokat kellene figyelembe vennünk:



Mint látható, az alacsony végzettségűek kevésbé jutnak el haláluk előtt valamilyen intézményes gondozásba, de az átfogó adatok szerint is a meghaltak kevesebb mint kétharmadát éri a halál valamilyen gyógyintézményben.

Ha ezt a „cinikus” szempontot is belekalkuláljuk a becsléseinkbe, akkor az egy éves gondozással becsült 132 ezer (60 felettiekre 105 ezer) fős gondozási igénnyel szemben kb. 88 ezerre becsülhetjük a teljes gon-

dozási kapacitás szükségletet, és 70 ezerre a 60 felettieket ellátó kapacitásokra vonatkozó igényt. Ugyanezek a számok feleződnek akkor, ha a halál előtti utolsó fél évre tartjuk indokoltnak az intenzív, bentlakásos gondozást, tehát ekkor a teljes kapacitásigény 66 ezer férőhely, 53 ezer az idősgondozási férőhely becsült szükséglete, ami a fentebb jelzett ciniz-mussal 44 ezerre, illetve 35 ezerre csökken.

### **Kiket is gondoznak?**

Az idősök ápolása-gondozása szociológiai és statisztikai szempontból nem túl jelentős, sőt, az idősök átfogó életkörülményeit tekintve csaknem elhanyagolható kérdés, különösen akkor, ha a demográfiai célzási kategóriákkal operáló univerzális ellátások teljes lefedettséghez közeli hozzáférési mértékeket tartjuk normának. A hazai viszonyok között azt mondhatjuk, hogy a 60 feletti lakosság egytizede kap bármilyen gondozási szolgáltatást, ellátást.

Mielőtt az adatokat közölnénk, érdemes felhívni a figyelmet arra, hogy nem árt nagy óvatossággal kezelni azokat. Egyrészt azért, mert az elérhető utolsó adatok elég régiek: 2010 óta leginkább csak demográfiai adatok érhetők el, az ellátások adatai: nem. Másrészt, bizonyos ellátások kapcsán nem tudjuk még a régi adatközlések szerint sem felmérni azt, hogy hány embernek, kiknek segítenek (pl. ilyen a falu- és tanyagondnoki szolgáltatás). Ugyancsak gondban vagyunk olyan sajátos ellátási formákkal, mint az ápolási díj, amelyet elvileg a gondozásért kapnak az együttélő hozzátartozók – de semmit nem lehet tudni a gondozás tartalmáról, színvonaláról, sőt, még arról sem, hogy az ápolásbi díjban részesülő hozzátartozója kap-e egyéb, intézményes gondozást is.

Az adatok közti eligazodást tovább nehezíti, hogy az alap- és nappali ellátásban az ellátottak kb. egytizede egyaránt 60 év alatti, valamint hogy a szociális törvény változó szabályai szerinti kategóriák hol külön, hol egyben jelennek meg a statisztikában. (Ilyen pl. a jelzőrendszeres házi gondozás, amely többnyire a házi gondozás adatai között jelenik meg, ám olykor külön kategória a statisztikában.)

Végül, különösen a gyengébb, otthonba szállított és napközbeni gondozások kapcsán nem tudjuk, hogy milyen az egyes formák egymás mellettisége, így pl. azt, hogy hányan kapnak a házi segítségnyújtás vagy napközbeni ellátás mellett szociális étkezést is. (Nem tudunk kevésbé rossz becslést, mintha azt feltételezzük, hogy legalább a felük, valószínű, hogy nagyobb hányaduk igen, étkezést is kap.)

Az alap és nappali ellátásban részesülők száma 2008-ban a következőképpen alakult:

**MŰHELY**

(KSH-TEIR, 2010, 2008 adatok:	Összesen	60+ összesen
Házi segítségnyújtás	48 120	44 438
Szociális étkeztetés	107 803	83 016
Jelzőrendszeres házi segítségnyújtás	38 091	36 360
Közösségi ellátás pszichiátriai betegek részére	5 455	1 312
Támogató szolgáltatás	19 350	8 144
Idősek nappali ellátása	37 964	31 502
Fogyatékosok nappali ellátása	4 490	192
Pszichiátriai betegek nappali ellátása	1 312	186
Szenvedélybetegek nappali ellátása	1 295	132
Összes ellátás	263 880	205 282
Összes gondozási ellátás (a szociális étkeztetést nem számolva)	156 077	122 266
Ha az étkeztetésben részesülők fele más ellátást is kapott, akkor a teljes létszám:	kb. 200 ezer fő	kb. 160 ezer fő

A tartós és átmeneti elhelyezést nyújtó gondozási intézmények ellátási adatai pedig a következőképpen:

	Összesen	60+ összesen
<i>Tartós elhelyezést nyújtó intézmények</i>		
Időskorúak otthona	46 569	43 140
Pszichiátriai betegek otthona	8 188	3 600
Fogyatékos személyek otthona	16 174	2 252
Szenvedélybetegek otthona	1 917	706
Hajléktalan személyek otthona	563	219
Összes tartós elhelyezést nyújtó	73 411	49 917
<i>Átmeneti elhelyezést nyújtó intézmények</i>		
Időskorúak gondozóháza, szállást nyújtó idősek klubja	3 587	Ha az átmeneti elhelyezésben részesülők fele a 60+ generációhoz tartozik, akkor:
Pszichiátriai, fogyatékos és szenvedélybeteg átmeneti otthon	541	
Különbféle hajléktalanszállók	8 270	
Összes átmeneti elhelyezést nyújtó	12 398	6200
Összes bentlakásos ellátás	85 809	55 000

Ízlés dolga, hogy egyáltalán belekalkuláljuk-e az ápolási díjat az „intézményes gondozás” körébe, és ha igen, akkor azt „bentlakásos”, vagy „otthoni” ellátásnak tekintjük, de 2008-ban 35 605 fő alanyi jogon, 17 742 fő méltányossági alapon (összesen tehát 53 347 fő) kapott ápolási díjat. Az adatok nem szólnak arról, hogy e kör mekkora hányada ápolat idős vagy fogyatékos hozzátartozót, de a folklorisztikus szóbeli informá-

ciók szerint nem lehet több azon ápolási díjban részesülők aránya, akik idős hozzátartozót ápolnak, mint a teljes kör fele, így az ápolási díjon keresztül ápolat-gondozott idősök létszámát 27 ezer főre becsülhetjük – és ezt otthoni ápolási formaként vesszük számításba.

A szociális szektorban működő gondozási kapacitásokhoz hozzá kell számolnunk még az egészségügyben működő gondozási kapacitásokat is. Itt a fogalmi és kategoriális besorolásokkal még komolyabb gondjaink és fenntartásaink lehetnek, emiatt a belső részletek elemzésébe nem merünk belevágni. A legátfogóbb adatok szerint azt mondhatjuk, hogy a krónikus ágyak száma 206 és 2010 között alig változott. 2010-ben kb. 27 ezer volt (itt becsüljük kétharmadosra, 18 ezer főre a 60+ idősök arányát), a házi szakápolásban 45 ezer fő részesült, átlagosan 25 vizittel, ami, ha hetente egy alkalmat jelentett az ápoló látogatása, akkor felső becslésként kb. 22 ezer fő otthoni ápolását az egészségügy finanszírozta és látta el (szintén kétharmadra, 15 ezerre becsülve a 60+ arányt).<sup>30</sup>

Mindezek alapján – összevetve a korábbi, szükségleti becsléseinkkel – a tartós, bentlakásos elhelyezést nyújtó, valamint a „gyengébb”, otthoni és napközbeni ellátások mennyiségét a következőképpen becsülhetjük meg:

Bentlakásos ápolás-gondozás:

	„1 éves” szükséglet- becslés	„1 éves cinikus” szükséglet- becslés	„Fél éves” szükséglet- becslés	„Fél éves cinikus” szükséglet- becslés	Becsült tényleges kapacitás
Teljes lakosság	132 ezer	88 ezer	66 ezer	44 ezer	85 ezer
60+ lakosság	105 ezer	70 ezer	53 ezer	27 ezer	55 ezer

Hasonló módon összegezve a gyengébb gondozás szükségleteit és kapacitásait (az ápolási díjat is ide számítva):

	„1 éves” szükséglet- becslés	„Fél éves” szükséglet- becslés	Tényleges összes ellátás	Tényleges összes gondozás
Teljes lakosság	621 ezer	688 ezer	257 ezer	156 ezer
60+ lakosság	498 ezer	549 ezer	202 ezer	122 ezer

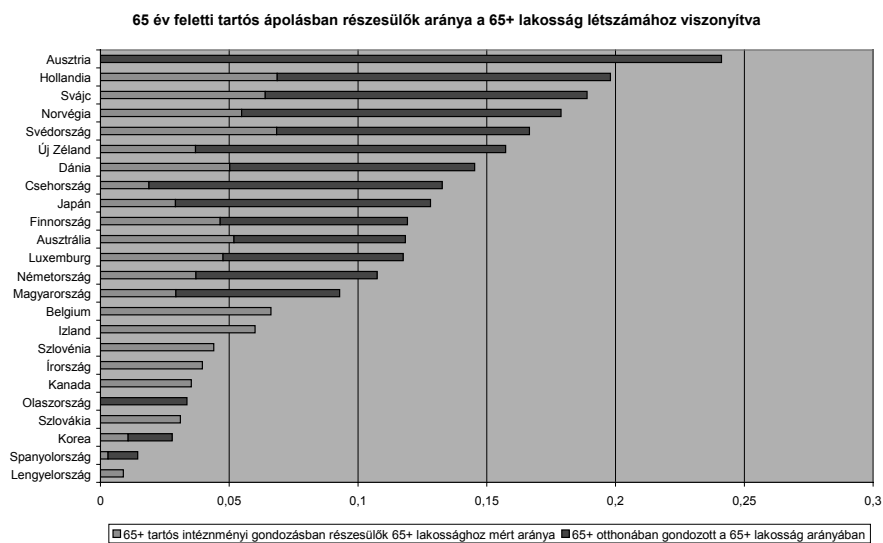
Ha a becsült kapacitás-adatokat a 60 év feletti lakosság 2288 ezer fős létszámához viszonyítjuk, akkor bentlakásos ellátásban részesül a 60+ generáció 2,4 százaléka, gyengébb, otthoni és nappali gondozási ellátásban pedig több mint 5,3 százaléka. A szociális étkeztetéssel együtt – felének becsülve azokat, akiket már korábban beszámoltunk, mert más gondozást is kapnak – a 60+ generáció 8,8 százaléka részesül valamilyen gyengébb otthoni segítségben. Ezek az adatok lényegében megegyeznek

<sup>30</sup> OEP Statisztikai Évkönyv, 2010, <http://site.oep.hu/statisztika/2010/html/hun/A2.html>

a korábban hivatkozott, az Unió FP7-es programjához készült Czibere-Gál tanulmány 2007-re közölt adataival.<sup>31</sup>

Ugyancsak megerősítik kalkulációinkat az OECD adatközlései. A 2011-ben, az idősek nemzetközi évére kiadott *Help Wanted?* kiadvány a magyar adatait is a nemzetközi szttenderdekhez igazítva a 65 évnél idősebb lakosságra és gondozottakra közli.<sup>32</sup> A 2008 évre vonatkozó becslések szerint a 65 évesnél idősebb lakosság 7-8 százaléka részesül valamilyen gondozásban, közülük 2,91 % bentlakásos ellátásban. 77 400 idős ember, minden ezer fő 65 évnél idősebb közül, 49,5 lakott tartós bentlakást nyújtó intézményben, és további 12 400 átmeneti elhelyezést nyújtó szociális intézményben. Ezen felül az OECD 26 700 olyan tartós gondozást nyújtó kórházi ágyról tud, amelyen 65 évnél idősebb emberek krónikus ellátása zajlik, ami 16,2 tartós gondozást nyújtó kórházi ágyat jelent, minden 1000 fő 65 évnél idősebb emberre vetítve.

Ahhoz, hogy a hazai gondozás mértékét meg tudjuk ítélni, segítségül hívhatjuk az OECD már idézett *Help Wanted?* kiadványának adatait, jóllehet az adatbázist csak korlátozottan használhatjuk a magyar adatok értelmezésére. Tekintettel arra, hogy az OECD számos országban, így nálunk is a szociális ellátásról szóló adatokat nem tudta minőségben összehasonlíthatóvá tenni és validálni (ami a későbbiekre nézvést is óva-



<sup>31</sup> Czibere K. – Gál I. R.: *The Long-Term Care System for the Elderly in Hungary* ENEPRI Research Report No. 79/June 2010, <http://www.ancien-longtermcare.eu/sites/default/files/ENEPRI%20RR%20No%2079%20Hungary.pdf>, 6. oldal: szerzők 2,4 százalékra becsülik a bentlakásos ellátásban részesülő 60+ generáció arányát, a nappali ellátásokat nem számolva 5,6 százalékra az otthoni segítségnyújtás arányát, összesen 8,2 százalékra a bármilyen intézményesített tartós gondozásban részesülők arányát, a 60 évnél idősebbek között.

<sup>32</sup> *Help Wanted? Providing and paying for long-term care*, OECD, Paris, 2011, <http://www.oecd.org/els/health-systems/47877686.pdf>, OECD Health Data 2010 alapján számolva

tosságra int...), ezért Magyarországról csak az egészségügyi rendszeren belül elhatárolható tartós gondozási adatokat közli.<sup>33</sup>

Amint az a korábbi adatokból jól látható, ha a hazai szociális ellátórendszer adatait is hozzá tudnánk adni az egészségügyi adatokhoz, akkor sokkal magasabb arányokat kapunk, bár ekkor a gondozás minőségi kritériumainak bizonytalanságai miatt kétséssé válik az adatok összevethetősége: nem tudhatjuk, hogy mit is tekinthetünk gondozásnak, a gondozás statisztikailag összeadható egységének...

### **Egy kis kitérő: hol is gondoznak, avagy mennyire igaz, hogy az idős lakosság helyzete határozza meg a gondozás mennyiségét?**

A szociális ellátások területi megoszlását megyénként és településtípusonként vizsgálva kétségkívül mutatkozik összefüggés egyfelől a halálozási adatok, ebből továbbvezetve a várható élettartam, az egészségben várható élettartam és a szociális ellátások, másfelől a szociális ellátások területi megoszlása között. Klinger András már idézett tanulmánya a halálozások területi megoszlásáról meggyőzően mutatja ki, hogy a szegényebb, alacsonyabb iskolázottságú mutatókkal rendelkező megyékben magasabbak a halálozási mutatók, mint a jobb mutatókkal rendelkező megyékben.<sup>34</sup> Ez a tendencia visszaköszön a szociális intézmények megyei adatai között is.

A bentlakásos intézmények nagyobb területi léptékben némiképp követik a halálozás területi megoszlását, ami kisebb léptékű bontásban szinte eltűnik, hiszen a nagyobb méretű intézmények inkább a nagyobb (és jobb halálozási mutatókkal bíró) településeken vannak jelen. Némiképp meglepheti az olvasót, hogy a várható nyugat-keleti „lejtővel” szemben inkább kiegyensúlyozott regionális megoszlást, ezen belül inkább kelet-nyugati lejtőt tapasztalhatunk.<sup>35</sup>

A házi segítségnyújtás, a szociális étkeztetés és az idősek napközbeni ellátása már nem ennyire „tőkeigényes” ellátási forma, emiatt hajlamosak lennénk azt várni, hogy jobban igazodnak a demográfiai és szociális helyzetekhez.

És valóban: a települések mérete szerint a községek, különösen a

<sup>33</sup> OECD Help Wanted? 2011, a magyar adat az egészségügyi rendszerben ápoltakra vonatkozik, a többi ország adata az egészségügyi kvalifikációkkal és ápolási minőségekkel megegyező, de szociális ágazathoz tartozó és a megfelelő egészségügyi adatokat összevontan mutatja! (A magyar szociális ellátásban folyó ápolás-gondozás szakmai sztenderdjeit, és a nem sztenderd adatközlést az OECD nem validálta, így azok kétséges minősége miatt nem közli.)

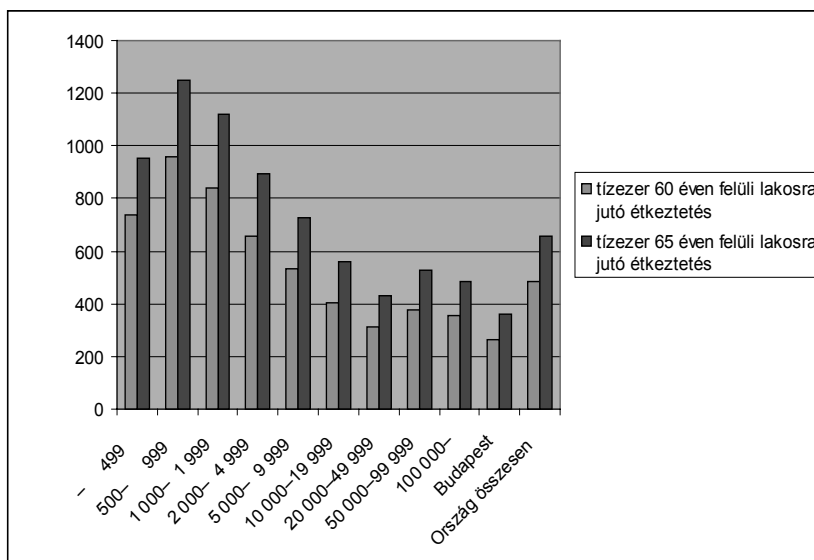
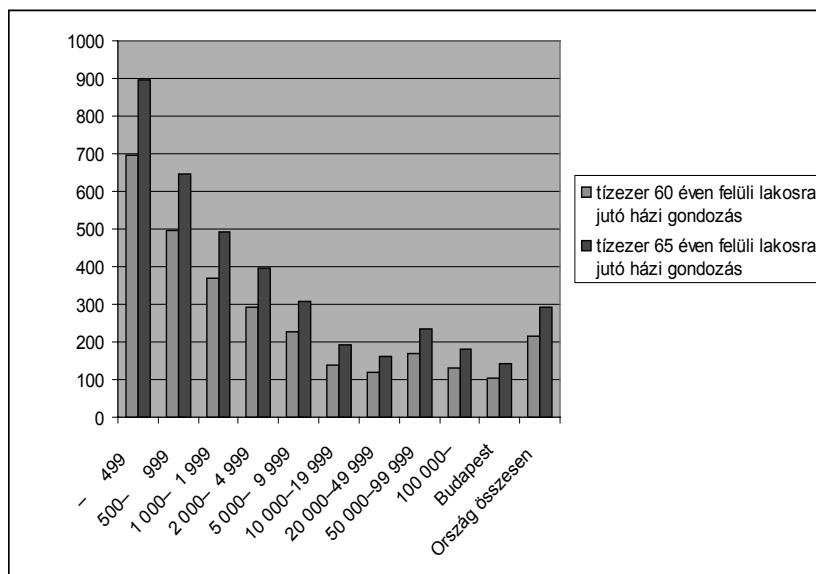
<sup>34</sup> Klinger A.: A halandóság társadalmi különbségei Magyarországon a XXI. század elején, Demográfia, 2007. 50. évf. 2–3. szám 252–281. 269. old.

<sup>35</sup> Forrás: Köztár (www.koztar.hu) adatai. A jelenség kialakulásában szerepet játszik ebben az a fejlesztéspolitikai „eredmény” is, hogy a piaci lehetőségekben kevésbé bízó keleti régiókban a bentlakásos intézmények normatív finanszírozása garantált bevételt, piacot és biztonságos munkahelyeket ígérő, vonzó fejlesztési prioritások voltak – emiatt a fejlesztési források jelentősebb hányadát költötték szociális intézményi beruházásokra.

**MŰHELY**

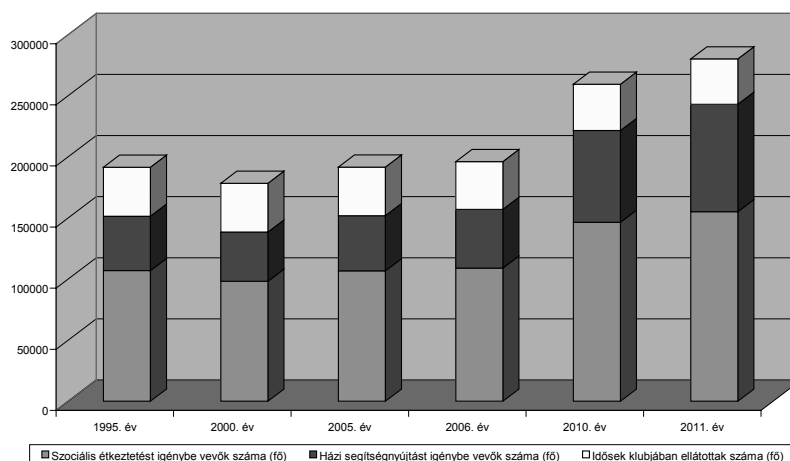
nagyobb községek ellátási mutatói lényegesen jobbak, mint a városok, ezen belül is a nagyvárosok adatai. Mindezt legfeljebb részben lehet az előregedés mértékével magyarázni, tehát nem igaz az, hogy ahol több az idős, ott nagyobb arányban gondoznak, hiszen pl. az ország egyik legidősebb lakosságú települése Budapest. Viszont az, hogy a „települési lejtő” – fordítottn – „gondozási emelkedő”, a házi gondozás adataiban legalábbis jól képezi le a halálózási mutatókban, s ezzel összefüggésben, a képzettségi mutatókban jelentkező arányokat.

A település-méretnek szerint jól kiolvasható trend azonban nem áll

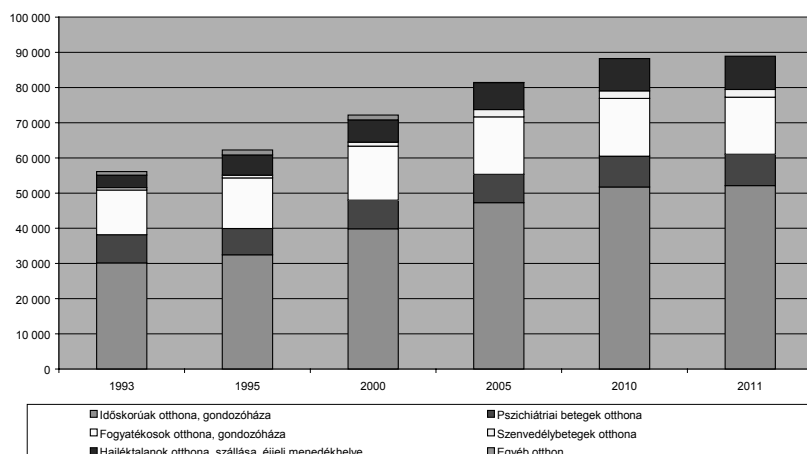


össze térségi szintű trendekké. Kistérségi adatokon<sup>36</sup> korrelációs elemzéseket végezve gyakorlatilag semmilyen értékelhető korrelációs értéket nem kapunk akkor, ha a kistérségek demográfiai, szociális adatainak és az ellátási mutatóknak az összefüggéseit elemezzük (a korrelációs együtthatók jellemzően  $\pm 0,2$  közé esnek). Vagyis mintha a területi összefüggésekben a térségi szintek között kimutatható összefüggéseket némiképp „kioltanák” az adott térségen belüli megoszlás sajátosságai. Ez összevág számos szakirodalmi megállapítással, amely szerint a rosszabb helyzetű térségek intézményi kapacitásai inkább a térségi központokba, a térségen belül jobb helyzetű településekre és al-térségekre koncentrálódnak; valamint hogy a megyén, kistérségen belüli kistérségi és települési egyenlőtlenségekre érzékenyebben reagálnának a jobb helyzetű megyék és régiók.

Szociális alap- és nappali ellátást igénybevevők száma, 1995-2011, KSH OSAP



Bentlakásos szociális intézményekben ellátottak száma 1993-2011, KSH-OSAP



<sup>36</sup> A Köztár adatbázis kistérségi adatait használva: [www.koztar.hu](http://www.koztar.hu)

## MŰHELY

Az ellátási adatoknak a demográfiai, szociológiai helyzetekből kevésbé megmagyarázható természetét a területi adatoknál érzékletesebben támasztják alá az idősorok. Pusztán az ellátottak számát tekintve az elmúlt tizenöt év csaknem töretlen fejlődést, növekedést mutat. Ami ezen belül furcsának tűnhet, az az, hogy az „intézménytelenítési” eszmények hangsúlyozása közben a bentlakásos intézményben ellátottak száma még némiképp gyorsabban nőtt, mint az otthonukban és nappali intézményekben ellátottaké.<sup>37</sup>

A bentlakásos kapacitások meredekebb növekedését nem az öregeedésnek, hanem leginkább a központi költségvetésből nyerhető, relatíve jó és biztonságos normatívás finanszírozásnak; az intézményi világnak a területi gondozással szembeni jobb lobbierőjének és az egészségügyi krónikus kapacitások leépítésének „köszönhetjük”.

Annak érzékeltetésére, hogy az ellátások még a becsült igényekhez nagyságrendben nem elmaradó kapacitásaik mellett sem az egészségi és demográfiai helyzetre reagálnak, bemutatjuk azokat az ellátásban beálló gyors változásokat, amelyek bizonyosan nem a kapacitások „ugráló” változásánál sokkal lassabb és simább demográfiai vagy szociális helyzetbeli változásokat követik. Szemben a bentlakásos intézményi férőhelyek egyértelmű és markáns növekedésével, az alapellátási körbe tartozó, területi ellátások mennyisége igencsak szélsőségesen ingadozik.<sup>38</sup>



<sup>37</sup> A szociális étkeztetés és a házi segítségnyújtás közötti jelentős átfedéseket itt nem vettük figyelembe!

<sup>38</sup> VÁTI-TEIR 2008 adatai



Végül, ha azzal kezdtük, hogy a demográfiai-szociológiai karaktereikben jelentősen eltérő kistérségek ellátási adatai alig mutatnak összefüggést, érdemes e kistérségi adatok kuszaságát időrendben is érzékeltetnünk. Az alábbi tábla egy olyan nagy táblázat alapján készült, amelyben egyes kistérségenként számoltuk ki azt, hogy a fejezetben jelzett időszakokban hányszorosára változott a házi gondozásban részesülők létszáma. Az itt közölt adatok az adott időszakban megfigyelhető kistérségi változások kistérségi szintű átlagát, minimumát és maximumát jelzik.<sup>39</sup>

*A házi segítségnyújtásban részesülők 60+ lakossághoz viszonyított arányának változásai a jelzett időintervallumban, kistérségenként, (a kistérségekben történt változások átlaga, minimuma és maximuma – VÁTI-TEIR, 2010 alapján)*

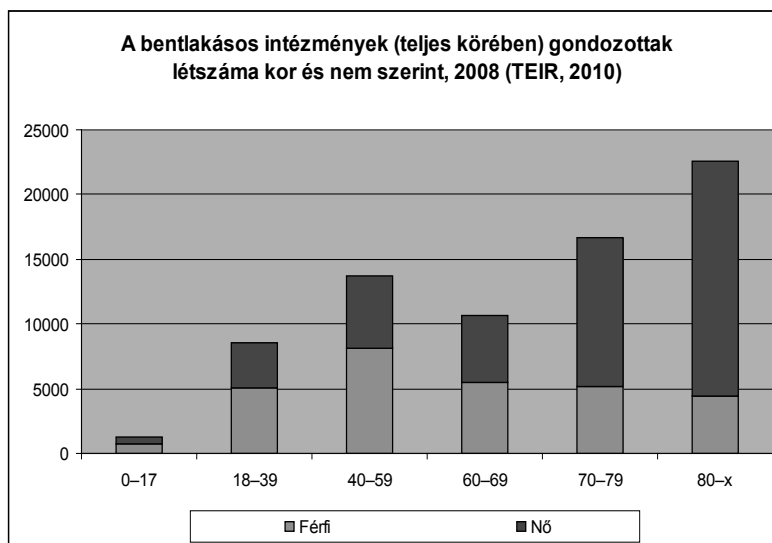
	2010/2001	2005/2001	2008/2005	2010/2008
Átlag	1,68	1,08	1,27	1,51
Maximum	12,50	3,56	10,79	9,02
Minimum	0,35	0,44	0,16	0,49

<sup>39</sup> VÁTI-TEIR, 2010 alapján: minden kistérségre kiszámoltuk, hogy az adott időintervallum végén hányszor akkora a házi gondozottak aránya, mint amekkora az időintervallum elején volt. E szorzatok átlagát, maximumát és minimumát közli a tábla.

Ilyen, az ellátásban megfigyelhető változások egészen bizonyosan nem állhattak be a gondozásra, segítségre szoruló lakosság létszámának, arányának változásaiban. Ezek az „ugráló” változások nyilvánvalóan az intézményeket fenntartó, helyi politikai széljárásokat követik, amelyek alakulásában a politikai prioritások változásai mellett nyilvánvalóan döntő szerepe van az intézmények finanszírozási feltételeinek, és ehhez kapcsolódva a működtetési feltételek gyors, hektikus változásainak. Annak, hogy az elmúlt időszakban minden évben kiszámíthatatlanul alakultak a költségvetési törvényben megadott normatívák, hogy évente többször módosult a Szociális Törvény, és, még ennél is többször módosultak a csatlakozó rendeletek.

### A gondozottak összetétele kor és nem szerint

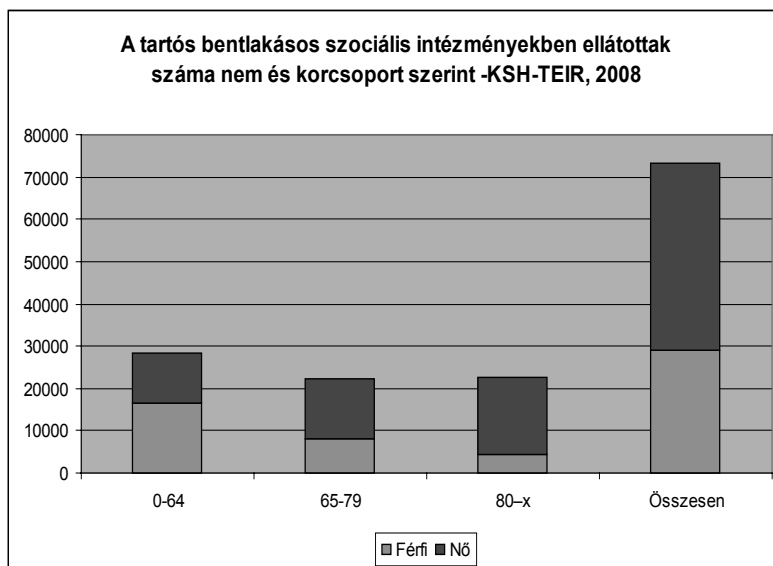
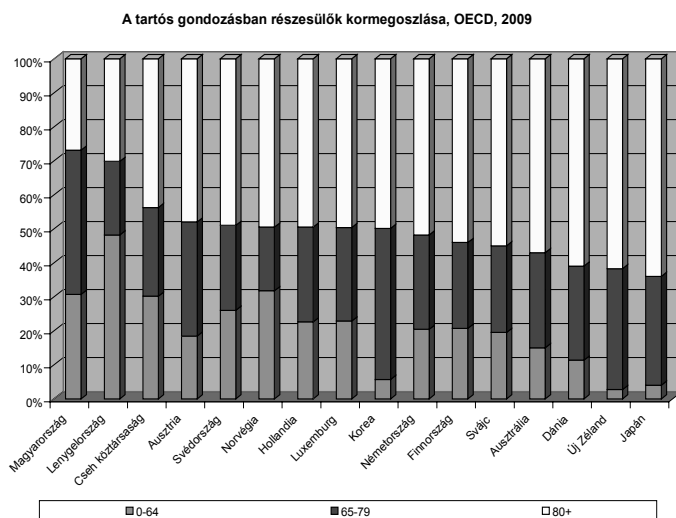
Ha a térségi szinteken aggregált adatok között talált magyarázó összefüggések gyengék is, akkor se adjuk fel ilyen könnyen, nyomozunk tovább, és próbáljuk meg kideríteni, hogy mi okozhatja a becsléselt szükségletek és a tényleges ellátási adatok közötti különbségeket. Próbáljunk meg tehát összefüggéseket találni az ellátottak összetételében, annak változásaiban:<sup>40</sup>



A területi ellátásban részesülők életkori megoszlásáról az ellátottak között kizárólag a 60+ generáció részarányára találtunk adatot. A Köztár (www.koztar.hu) nyilvános adatbázis 2010-re szóló adatai szerint a házi gondozásban részesülők 92 százaléka 60 feletti, a nappali ellátásban és az étkeztetésben részesülők között a 60 feletti aránya lényegesen kisebb, 70–80% közötti. (Ez leginkább arra utal, hogy aktív korú fogyatékosok nagyobb arányban kapnak szociális étkeztetést, mint házi gondozást.)

<sup>40</sup> VÁTI-TEIR, 2008. évi adatok (2012 őszén elérhető utolsó adatok)

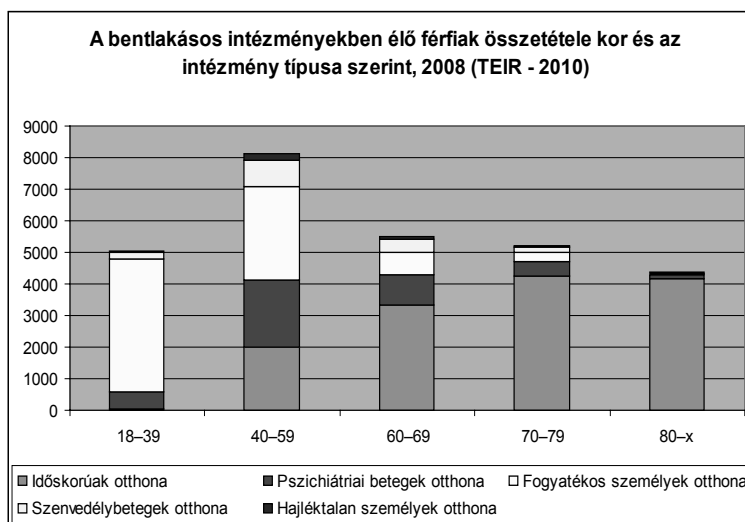
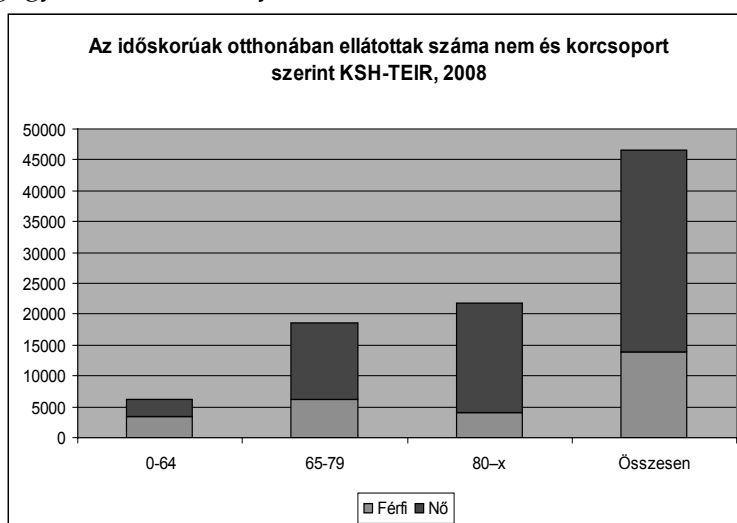
Visszatérve az általunk elérhető nemzetközi összehasonlítások világába, érdemes felhívni a figyelmet arra, hogy a tartós ápolásban-gondozásban részesülők korösszetétele nálunk lényegesen fiatalabb, mint a nemzetközi sztenderdek. Az OECD adatok továbbra is csak a hazai egészségügy tartós ápolási adatait hasonlítják össze a többi ország egészségügyi és szociális adatait aggregáltan kimutató adataival, de így is, tehát a fentebb közölt szociális intézményi ellátottak korösszetételét képletesen hozzáadva is elgondolkodtató a magyar adatoknak a főáramlattól karakteresen eltérő jellege:<sup>41</sup>



<sup>41</sup> OECD, Help Wanted? 2012, Párizs – 2009. évi adatok

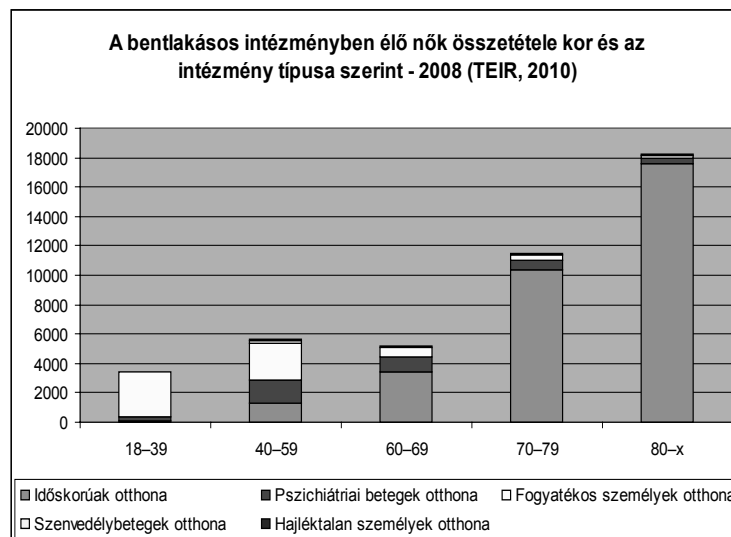
Az egészségügyben ellátottak korösszetételével gyakorlatilag megegyezik, az OECD átlagainál lényegesen fiatalabb a korösszetétel a bentlakásos szociális intézményekben is: a gondozottak kb. 30-30 százaléka tartozik a 65–79 és a 80+ korosztályba, míg 40% 65 évnél fiatalabb.<sup>42</sup>

Ha kizárólag az idősek bentlakásos otthonában elhelyezetteket nézzük, akkor a 40-70 közötti generációk körében csaknem megegyezik a férfiak és a nők aránya, ami az idősebbek körében egyértelműen eltolódik a nők felé. Míg összességében az idősek otthonában lakók 71,3 százaléka nő, addig a 70 alatti lakók nagyobb fele férfi – tehát a 80 felettiek körében megfigyelhető női túlsúly eredményezi a teljes ellátotti körben megfigyelhető női túlsúlyt.



<sup>42</sup> VÁTI-TEIR, 2008. évi adatok (2012. őszén elérhető utolsó adatok)

Az intézménytípusokat is figyelembe véve a kép tovább árnyaltabb lesz. Bár a halálozási adatok alapján a képzetlen férfiak korábban halnak meg, ennyiben korábban is „öregszenek”, ám a fiatalabb korban gondozott férfiak nem az idősothonokban élnek (ld. az előző oldal alsó ábráját is.).



Bár a táblák „csalnak” (a 60 alatti korosztályok 20, a 60 felettek 10 éves léptékben „ugranak”), mégiscsak jól látható két, fontos sajátosság. Egyrészt az aktív korú férfiak között jelentősen nagyobb arányban találunk bentlakásos intézményben gondozottakat, mint a nők között. Mondhatnánk, hogy ezt vártuk, hiszen, különösen az iskolázatlan férfiak között, a korai elhalálozás, az egészség korai elvesztése miatt indokolt lehet a korai intenzív gondozásba vétel is. Másfelől viszont azt látjuk, hogy a korai gondozásba vétel eléggé hatástalan. Tekintettel arra ugyanis, hogy az intézménytípusok között gyakorlatilag nincsen mozgás, a táblák azt is mutatják, hogy a korai gondozásba vettek (különösen a férfiak, de a nők is) már aktív korukban „elfogynak” az intézményekből, világosabban fogalmazva: a nem idősek ellátására szakosodott intézményekben lakók része már aktív életkorában elhalálozik.

Kényelmetlen kimondani az ebből levonható következtetést: ha az aktív korúakat ápoló-gondozó intézményekben az emberek korán meghalnak, akkor ebből olyasmire is következhetünk, hogy az intézmények kevésbé az élet meghosszabbítására, az elérhető élethez nyújtott ápolási és gondozási segítségnyújtásra vannak berendezkedve, hanem...

Hanem inkább olyasmire, amiben a dolgozházi hagyományok továbbélését ismerhetjük fel: a zűrös<sup>43</sup> embereket a többség védelmében kell „eltün-

<sup>43</sup> Helyesebb lenne a nem túl irodalmias „zűrös” jelző tartalmát pontosítanunk: a bentlakásos intézményben dolgozók szóbeszéde szerint az aktív korú férfiak bentlakásos intézményben való elhelyezésének leggyakoribb és legdöntőbb oka: az alkohol, az alkoholizmus. Ezek után már némiképp esetleges, hogy mely intézménytípusban (pszichiátria? szenvedélybetegség? fogyatékos?) van szabad hely – ahol van, oda helyezik el őket.

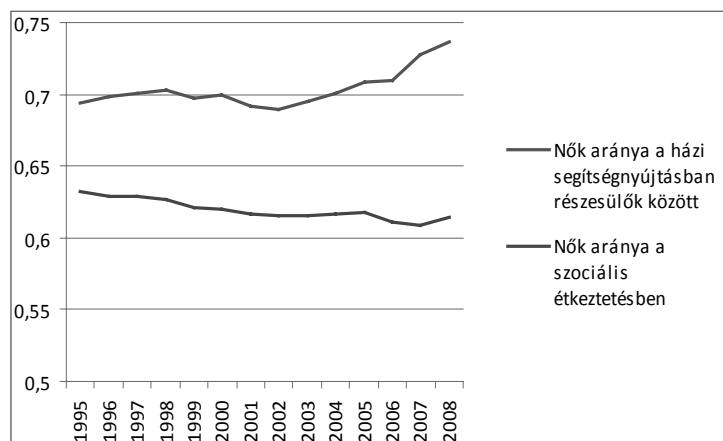
tetni” a hétköznapi életből, és ezek után csaknem mindegy, hogy miképpen, hogyan „vannak el”, mint a bentlakásos intézmények (szabad mozgásukban erőteljesen korlátozott) lakói. És, hogy még súlyosabban vessük fel a dologházi hagyományok továbbélésének problémáját: nézetünk szerint alapvetően ez az intézményi profil, berendezkedés vezet ahhoz is, hogy nemzetközi összehasonlításban Magyarországon ritka magas a 65 alatti „intézménybe zártak” aránya, és ennek megfelelően ritka alacsony a nagyon idős, 80 feletti gondozottak aránya a bentlakásos intézményekben.

Igen, ebből a nézőpontból a fogyatékos-mozgalmaktól eredeztethető, és ma már a fogyatékos-ügyben mérvadó szakpolitikai irányzattá vált intézménytelenítési, normalizációs és integrációs ideológiák és törekvések nem afféle finomkodó szakmai módszerek váltását követelik, hanem a gondozás lényegét érintő berendezkedés megváltoztatását.

Ugyancsak nem támasztja alá a gondozásban részesülők nemenkénti összetétele azt a korábbi feltételezésünket, hogy a halálozásban (és az azt megelőző évben), és az egészséges évek várható tartamában mutatkozó veszteség indokolná a nemzetközi sztenderdektől való eltérést. Ha a gondozás indokoltságát az egészség elvesztése támasztaná alá, akkor nemenként kiegyensúlyozott arány lenne indokolt a gondozottak körében.

A szükségletbecslésből következő, nemenként kiegyenlített gondozotti összetétel a bentlakásos intézmények körében sem áll fenn, de a szükségletbecslésünknel magasabb a női túlsúly az otthonokba szállított segítségnyújtások, gondozás és étkeztetés esetében is. E területeken a nők még a bentlakásos ellátásban megfigyeltnél is nagyobb, háromnegyedes (74,13%) többséget képeznek az ellátásban részesülők között. A szociális étkeztetésben a nők túlsúlya kisebb, 61,87%, vélhetően azért, mert az özvegyen, egyedül maradt idős férfiak nagy része nem tud főzni, háztartást vezetni. A nők túlsúlya a jelzőrendszeres gondozásban a legmagasabb: 81,66%.

*A nők aránya a házi gondozásban és szociális étkeztetésben részesülők között, 1995–2008, KSH-TEIR*



### Nem is azokat gondozzuk, és nem is azért...

A tartós ápolásban-gondozásban részesülők összetételét, így a nők és a fiatalabb idősök túlsúlyát gyakorlatilag sehogyan nem tudtuk összefüggésbe hozni az általunk a halálozásból várható élettartamból, egészségben eltöltött várható élettartamból, és ezek megoszlásából megbecsült gondozási szükségletek megoszlásával.

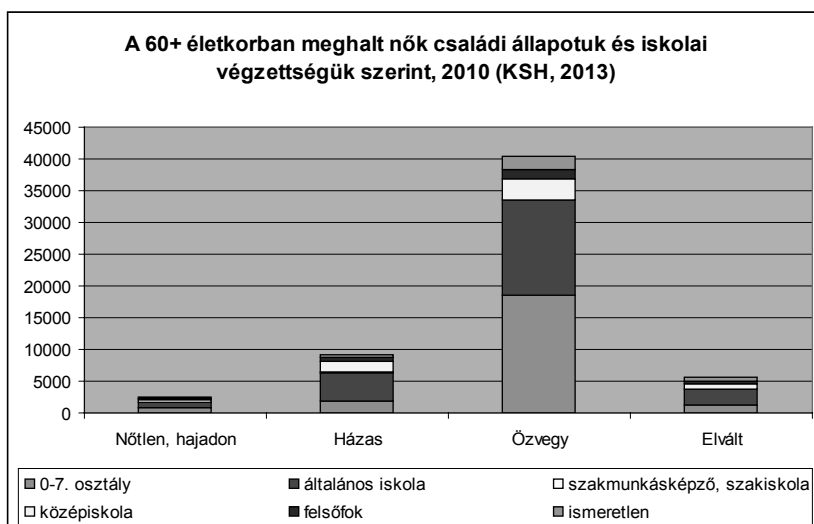
Ennek oka részben az adathiány, az információk esetlegessége és hozzáférhetetlensége – amit akár tekinthetnénk „balesetnek” is, de nem tekintjük annak. Ha ugyanis mára napi szinten kell a gondozási feladatokról jelenteni a KENYSZI néven elhíresült adatszolgáltatási rendszerben, akkor semmilyen technikai akadálya nem lehetne annak, hogy nem napi szinten, hanem egyetlen egyszer, az adatlap felvételekor keletkezzenek adatok a gondozásba vett emberekről is. Olybá tűnik, hogy a gondozás megoszlását illetően erősebbek a szolgáltatók és a szociális igazgatás elhallgatási érdekeltségei, mint a transzparenciák közérdekei.

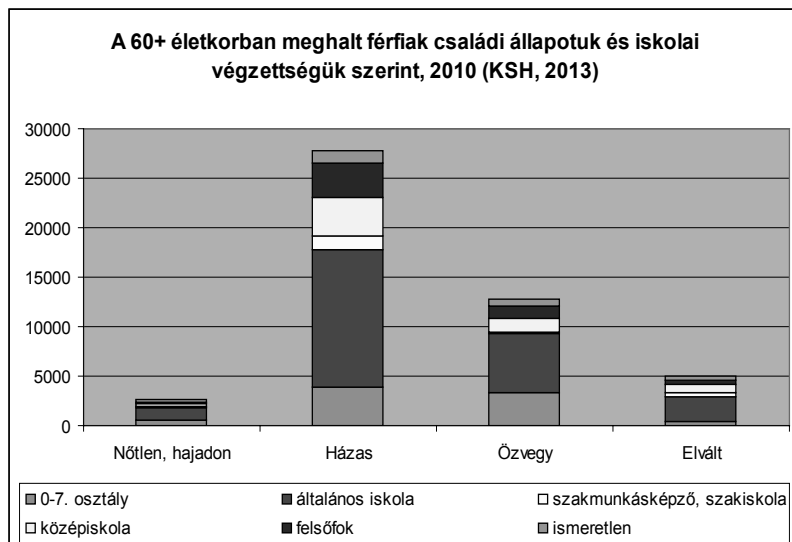
Az összefüggések megtalálásában persze rábukkantunk némely tendenciára – ám ezek nem, vagy legfeljebb részlegesen igazodtak a halálozásból-egészségből derivált feltételezéseinkhez. Annak ellenére sem tudtuk értelmezni az időskori ápolásban és gondozásban mutatkozó jelentős női túlsúlyt, ha figyelembe vettük, hogy a képzetlen férfiak jelentős hányada nem éri meg az öregkort, meghal korábban, és így idősként nem ápolható vagy gondozható.

Mielőtt feladnánk azonban a nyomozást, fussunk neki még egyszer annak a kérdésnek, hogy milyen demográfiai, szociológiai, vagy más tényezők mutatnak az eddig bemutatott adatoknál erősebb összefüggést a nők gondozási túlsúlyával.

Meg kell nyugtatnunk az Olvasót: találunkilyent.

Ehhez ismét vissza kell mennünk legbiztosabb „kályhánkhoz”, a halálozási adatokhoz. Ha megnézzük a 60 év felett elhunytak családi állapotát, akkor a következőt találjuk:





A nők túlnyomó többsége özvegyként hal meg, míg a férfiak többsége házasként – és, miután ezek a hivatalos nyilvántartásban szereplő adatok, vélelmezhetjük azt is, hogy a párjukkal együttélő férfiak aránya még ennél is magasabb lehet.

Vagyis a férfiakat leginkább a partnerük, feleségük gondozza és ápolja a haláluk előtt, míg a nők túlnyomó részének már meghalt a párja abban az időszakban, amikor gondozásra szorulna.

Sem a női túlsúly a gondozottak körében, sem az, hogy a partnerüket túlélő – a képzetebbek körében jelentősen túlélő – nők gondozzák haláluk előtt férjeiket, míg a nőket elmagányosodásuk miatt kell intézményesen gondozni – ez nem magyar specialitás, a fejlett világ egészét hasonló trendek jellemzik.

*A 65 évnél idősebbek háztartási-együttélési helyzete az Unió tagországaiban, 2007 (%)<sup>44</sup>*

	Egyedül él		Más személylyel, nem a párjával él		Csak a párjával él		Párjával és más személlyel él	
	férfiak	nők	férfiak	nők	férfiak	nők	férfiak	nők
Magyarország	17,1	42,3	7,3	26,7	57,8	25,4	17,9	5,6
EU-25	19,5	42,1	4,7	13,5	50,5	37,3	15,3	7,0
EU-15	19,5	42,0	4,3	11,7	51,7	39,5	22,8	8,5

A ápolás és gondozás intézményes formái tehát, minden hivatalos és intézményesült önképük ellenére nem az egészségi eredetű szükségletekre reagálnak, hanem az elmagányosodásra, az egyedüllétre.

<sup>44</sup> Az Eurostat SILC adatait idézi: A. B. Atkinson – E. Marlier (eds): Income and living condition in Europe, Eurostat, 2010, 92. oldal

Az özvegyként, pláne özvegyasszonyként egyfős háztartásban élés persze nemcsak az egyedüllétet, hanem a szegénységi kockázatokat is magában hordja.

*Jövedelmi szegénységi ráták (fogyasztási egységek alapján számolt háztartási mediánjövedelem 50 százaléknál kisebb jövedelműek aránya, OECD, 2008)<sup>45</sup>*

	65+ összesen	Kor szerint		65+ generáció		Háztartás típusa szerint		Teljes lakosság
		66–75	75+	Nemek szerint		Egyfős	Párjával	
				Férfi	Nő			
Magyarország	4,6	4,2	5,5	1,8	6,6	11,1	0,8	7,1
OECD (30)	13,5	11,7	16,1	11,1	15,2	25,0	9,5	10,6

És bár az idősek szegénységi rátái lényegesen alacsonyabbak Magyarországon, mint az OECD országokban, azt is látni kell, hogy a férfiak és nők szegénységi rátái közötti arány Magyarországon a többszöröse (3,66) az OECD országok átlagos eltérésének (1,37). Ehhez hasonlóan az egyfős háztartások szegénységi rátája is többszöröse az együttélőkének (13,87), mint amekkora a hasonló arány az OECD átlagában (2,63).<sup>46</sup> Mindezt akár tekinthetjük a szegénygondozási gyökerek túlélésének az idősgondozás területén. És bár Magyarországon jól érzékelhetők e gyökerek még a gondozás szakmai nyelvében is, még ehhez képest is komoly zavart okoz, hogy a hagyomány feltöredezésében nem a gondozási szükségletek erőteljesebb figyelembevétele játssza a legjelentősebb szerepet, hanem az elmúlt évek szabályozási változásai nyomán beállt szolgáltatói érdekek hatása a szegénység szempontjából megfigyelhető, fokozódó eloszlási perverzión. A bentlakásos intézmények, különösen a politikai kontrollok nélkül működő, privát és egyházi intézmények egyre szemérmetlenebbül érdekelték a magas térítési díjat fizetni képes ügyfelek „lehalászásában”, aminek hatására az ellátás erőteljesen szegmentálódik: a magasabb státusú ügyfelek, még komolyabb gondozási rászurultság nélkül is igyekeznek jó pénzen a privát és egyházi intézményekbe bejutni, míg a szegénygondozási hagyományok egyre több állami, önkormányzati intézmény működésére nyomják rá bélyegüket.

Hasonló jelenség a házi gondozás területén is érzékelhető. Az étkez-

<sup>45</sup> OECD Income Database 2008 alapján: OECD, Growing Inequal, 2008, 5.3. tábla, erre hivatkozik: Help Wanted?

<sup>46</sup> Egyáltalán nincsenek erre vonatkozó adataink, de sejtésként fel kell vetnünk, hogy az intézménybe „menekülésnek” nem annyira a folyó jövedelmek hiánya, mint inkább a megtakarítások és a vagyon hiánya lehet a döntő kiváltó tényezője. Ma ugyanis Magyarországon (minden nemzetközi adattal szemben) az idősek a legnagyobb megtakarítók és spórolók, aminek számos tényezőjéről legfeljebb publicisztikai adataink vannak. Így pl. a nagymamák a legnagyobb beruházók az unokákba; vagy: a spórolás célja gyakran az, hogy az élet végén legyen pénz a tartós ápolás alatt is a hálapénzre meg a tisztas eltemetésre. Ennyiben, sejtésként felvethető, hogy az ilyen vagyoni és felhalmozási normák hiányai vezetnek gyakran az elmagányosodott idős nőket ahhoz, hogy bentlakásos intézménybe meneküljenek.

tetés kiváltó oka ma is gyakran az, hogy idős embereknek nincsen elég pénzük megfelelő élelmiszert venni, ami így embertelen és drága megoldás, hiszen olcsóbb és önrendelkezőbb élet lehetőségét teremtené meg az, ha egyszerűen pénzt, segílyt adnának annak, aki még tudja a háztartását vezetni. Ám e szegénységi hagyományt teljesen felfordítja a már kritizált KENYSZI által teremtett érdekelttség: a házi gondozás és szociális étkeztetés tevékenységnaplóiban sem elismert időráfordításként, sem költségként nem számolható el a gondozói utazási költség, így a szolgáltatóknak csak a településközpontokban, drágább ingatlanokban, jobb körülmények között élő embereket éri meg ellátni. A külterületeken, pláne telepeken élő, iskolázatlanabb és szegényebb segítségre szorulókat bizonyosan nem. Tehát ma már a régi, szegénygondozási hagyományok sem érvényesek, de szintén nem érvényesek az idősgondozás nemzetközi szakmai normái sem.

A statisztikai adatok magyarázatában tehát az maradt, hogy az időskorú gondozottak létszámában mutatkozó női túlsúlyt legerőteljesebben az özvegyen maradás, az egyedüllét, az eleve alacsonyabb jövedelem (nyugdíj, időskori járadék), és az egyfős háztartások relatíve magasabb szegénységi kockázatai, illetve ezzel egyidejűleg és némiképp ellentmondva, a magasabb státusú, iskolázottabb nők relatíve igen magas életkilátásai, a 80 feletti életkor megélésének jó esélyei magyarázzák.

Más szóval összefoglalva: az intézményesült, nagyrészt állami és közösségi finanszírozású időskori ápolás és gondozás nem az ápolási és gondozási szükségletek kielégítésére szerveződik.

### Közpolitikai, szociálpolitikai következtetések

Következtetéseink megfogalmazása elé két előzetes megjegyzést kell tennünk.

Egyrészt a magyar helyzet leginkább mértékében, és nem természetében tér el a nemzetközi trendektől. Szinte mindenhol megfigyelhető a jobb egészségi és halálozási mutatókkal rendelkező nők túlsúlya a gondozásban, a „long-term care” mindenhol ápolási és gondozási feladatokat implicál, és noha a női túlsúly mindenhol az egyedül élő és magasabb szegénységi kockázattal jellemezhető idős nők magasabb arányával függ össze, erre a problémára a gondozási politikáknak és az ezzel foglalkozó szakmai világnak szinte semmilyen határozott reakciója nincsen. A fejlett világ mindenhol „mellébeszél” az idősök gondozása kapcsán<sup>47</sup>, és a magyar helyzet legfeljebb annyiban különbözik a többitől, hogy itt a tényleges gyakorlat és a szakmai-politikai beszéd egymástól még messzebb esik, mint máshol. (A hazai helyzet csak az aktív korúak magas arányú – fogyatékos, pszichiátriai és szenvedélybeteg – intézményi elhelyezésében tűnik rendkívülinek, amit afféle rosszul begyökeresedett és reflektálatlanul maradt történeti hagyománynak kell minősítenünk.)

A másik előzetes megjegyzésünk arra vonatkozik, hogy nem feltétle-

<sup>47</sup> Pontosabban szólva egy részterületet, a nagyon idősök, a valóban tartós gondozásra szorulóknak igencsak létező, ámde statisztikai megközelítésből mégiscsak részproblémáit messze eltúlozva és felnagyítva beszél a gondozás ügyéről.

nül baj, sőt, kimondottan jó az, ha közpolitikai, szociálpolitikai rendszerek reagálnak az özvegyen maradásra, az elmagányosodásra, az időskori elszegényedésre. A baj az, ha közben mellébeszélnek, ha nem akarják tudomásul venni azt, hogy mást tesznek, mint amit mondanak. Ilyen körülmények mellett nem lehet racionálisan cselekedni, és pláne nem lehet racionális kollektív, közösségi cselekedeteket, közpolitikákat tervezni, végrehajtani vagy értékelni.

Es akkor már meg is érkezünk a következtetéseink tartalmi részéhez.

Ha a tartós gondozás és ápolás – a ténylegesen jelentkező gondozási feladatok ellátását messze meghaladó mértékben – tényleg a főképpen női időskori elmagányosodás és elszegényedés gondjainak enyhítésére rendezkedett be, akkor ez egy igen költséges és igen rossz hatásfokú „technológiája” a problémák enyhítésének. Az elszegényedés ellen sokkal takarékosabb, sokkal hatékonyabb és az autonómiákat és szabadságokat sokkal inkább tágító megoldás: egyszerűen pénzt adni a nagyon alacsony jövedelmű (nyugdíjú vagy járadékú) embereknek. Ez evidencia, ami ha nem érvényesül, akkor az ember gyanakodni kezd arra, hogy az olcsó segély-pénz drága gondozásra váltása patológikus tömegpszichózisokból (irigységből, mert hogy az a pénz jól jönne másnak is), vagy félresikeredett foglalkoztatói, szolgáltatói érdekekből (így lehet ott és azoknak is munkát és bért kreálni, ahol arra nem lenne igazán szükség) eredeztethető. A patológikus pszichózisok körébe sorolhatjuk azt a mögöttes megfontolást is, hogy jobb kontrollálni ezeket a problémás élethelyzetbe sodródott embereket, mint hagyni és segíteni őket abban, hogy a maguk módján élhessék életüket. Ez a fajta politikai vonzalom a kontrollok erősítése iránt radikálisan ellentmond a szociális segítség szakmai normáinak, hagyományainak.

Az elmagányosodás problémája már összetettebb és nehezebb kérdés, amelynek enyhítésére nem állnak rendelkezésre annyira magától értetődő és a gondozásnál takarékosabb eszközök, mint amennyire a szegénység enyhítésére igen. Az elmagányosodás ugyanis nagyrészt az egyedül lakott lakás funkcionalitásának és biztonságának a kockázata. Aminek enyhítése vagy a kényelmesebb (értsd: egyszerűbb háztartási munkákat igénylő, könnyebben és hatékonyabban fűthető, a higiéniai feltételeket kényelmesebben biztosító, segédeszközökkel felszerelt stb.) és biztonságosabb (jó közbiztonságú, egészségi és más bajok esetén a riasztást lehetővé tevő stb.) lakhatási feltételek igényét jelentené (alkalomadtán a feltételeket az eddig is lakott saját lakás technikai felszerelésével, kiegészítésével megteremtve), vagy az ilyen feltételeknek megfelelő lakásba költözés támogatásával volna lehetséges.

Másrészt az elmagányosodás társasági igények kielégületlenségét is jelenti – olykor nélkülözhetetlen másokkal beszélgetni, együttműködni, közösen „csinálni” valamit. Ezen a problémán a legkönnyebb az olyan szomszédsági, közösségi viszonyok erősítésével segíteni, amelyek biztosítják, hogy a szomszéd odafigyeljen, beszéljön, bekopogjon és olykor be is menjen, mielőtt hazatérne, ha már úgyis arra jár.

Mindkét kritériumot jól teljesítik azok a Magyarországon korábban létezett, máshol igen elterjedt „nyugdíjasházak”, „idős panziók”, ahol ugyan az idős emberek korábbi lakásuknál-házuknál kisebb lakóterületű

apartmanokban, lakrészekben élnek önállóan az életüket, de az ilyen közös otthonok biztonságosak és kényelmesek, és a társas léthez teret biztosító közösségi helyiségekkel is rendelkeznek. Ezekhez az önálló életvitelnek teret engedő otthonokhoz képest a már-már kórházias, teljes ápolási és gondozási feladatkört ellátó intézményekben való elhelyezés drága, felesleges – és embertelen is.

Mindezek tükrében a laikus szomszéd beköszönését, vagy a szomszéd apartmanban élő, hasonló korú sorstárssal való kanaszta-partit és az ahhoz kötődő beszélgetést-pletykálkodást drága, improduktív és barátságtalan dolog kiváltani a fizetett gondozónővel, a hét két napjának kétszer egy órájára, „előre rögzített gondozás keretében” folytatott, „mentális terápiával” (ilyen megnevezések fordulnak elő a hivatalos naplókban, akkor is, ha az is csak beszélgetés és pletykálkodás...).

A drága, improduktív, a tényleges problémák enyhítése szempontjából inadekvát „gondozás” nemcsak pazarlás, hanem az immoralitás intézményesülése is: hazudni kell mindenről, a problémák mibenlétéről, a segítség indokoltságáról és tartalmáról, a szolgáltatás eredményességéről és hatékonyságáról. Az intézményesült hazudozások általában már a vonatkozó szabályozásoknál, feladatspecifikációknál és protokolloknál kezdődnek: miközben az írott, intézményesített feladatok túlnyomó többsége egészségügyi, ápolási jellegű (megfogalmazásaiban az egészségügyi szakápolásból átemelt) feladat, aközben mindenki, aki közel áll a gondozáshoz, pontosan tudja: a ténylegesen ellátott feladatok döntő többsége beszélgetés és háztartási segítségnyújtás.<sup>48</sup>

És innen nézvést az erkölcsi problémák még súlyosabbak, hiszen ha úgyszólván hazugságokra épül a végrehajtandó feladat és a közfeladat elvégzéséről való beszámolás, akkor kinek-kinek a magánérdekei is egyre komolyabb helyet fognak nyerni a gondozás intézményesült folyamatában. Így pl. erkölcsileg igencsak kétesek azok az igazgatási és szolgáltatói gyakorlatok, amelyek a teljesítmények könnyű elszámolhatósága érdekében a gondozásba vétel elsődleges szempontjává a térítési díj megfizetésére való képességet, vagy az utazási idő és költség elspórolását lehetővé tevő, közelség szerinti „lefölözést” teszik. Hasonló módon soha senki nem beszél arról, ami pedig a szakmai körök suttogó közéletében mindenki által tudott, hogy ugyanis mennyire tisztázatlanok és átláthatatlanok a gondozói pénzek („hálapénzek”, extra szolgáltatásokért fizetett extra díjak stb.), illetve hogy ebben a zavarosságban is mennyire egyértelmű: az kap több és jobb szolgáltatást (akármit is jelentsen ez), aki „amúgy is” fizet.

Összefoglalva tehát: közpolitikai, szolgáltatás-igazgatási és menedzselési szempontból a legfőbb probléma mindezzel az, hogy inadekvát eszközökkel, inadekvát módszerekkel még igen drágán, igen rossz hatékonysággal, igen alacsony színvonalon is csak nagy hazugságokkal lehet fenntartani egy közpolitikai rendszert, így a gondozás és ápolás rendszerét is. Következtetésünk egyik fele tehát arra vonatkozna, hogy

<sup>48</sup> Ez nemcsak magyar specialitás. Bernd Marin, az időskori ápolás-gondozás témájának egyik legismertebb európai intézménye, a bécsi European Centre for Social Welfare Policy and Research igazgatójának informális véleménye szerint ez mindenhol kimutatható lenne.

a tartós ápolás-gondozásként végzett tényleges feladatokról, az általuk megoldandó problémákról a túlzottan medikális kereteknél adekvátabb, hatékonyabb és barátságosabb keretekben kellene gondolkodni, és jobb megoldásokat kellene e problémákra találni.

Még súlyosabbá teszi a helyzetet, hogy miközben az öregedés és ennek következtében az egyre gyakoribb képességgyengülés-képességvesztés, a segítségbeli, gondozási, ápolási szükségletek bővülése önmagában létező probléma, az elvileg éppen ilyen problémák enyhítésére hivatott erőforrások és ráfordítások – az elemzéseink alapján – másra „mennek el”.

A ténylegesen felmerülő tartós ápolási-gondozási kihívások egyik része minőségi jellegű. A manapság szokásos korszerű szakirodalom valójában mindenhol a 80+, ennél fogva a jellemzően képzettebb, jobb társadalmi háttérű női lakosság gondozási szükségleteit tartja szem előtt, és e problémák megoldására talál még korszerűbb, innovatívabb orvosi és szociális megoldásokat. Lehet azt mondani, hogy e lakossági csoport egészségi állapota, sajátos szükségletei – legalábbis a legfejlettebb országokban – nem térnek el jelentősen más, gondozásra szoruló csoportok szükségleteitől, és ezért az itt bevezetett eszközök és módszerek jól alkalmazhatók más gondozási szükségletek kielégítésére is. Nem hinném, hogy így lenne, és különösen nem hinném, hogy ez Magyarországon érvényes koncepció lehetne. Mert például hiába terjed elismert, fejlesztési programok által finanszírozott, szociális gondozási feladatként a nagymamák internet-tanulása, különösen a skype használatának begyakorlása (mert a skype valóban olcsó és hatékony eszköz a kapcsolati hiányok enyhítésére), ha ez csak a szélessávú internetkapcsolattal és számítógéppel rendelkező, alapszinten angolul is író-olvasó emberek számára alkalmazható eszköz. És hogy a másik oldalt is jelezzem: bár sok jóérzésű, tisztességes vidéki gondozónő besegít a faaprításba és -behordásba (mert télen fűteni kell, és erre már nem minden, kályhával fűtő gondozott képes), sehol a gondozási szakirodalomban nem lehet olvasni a tüzelő „felhasználóbarát biztosításának” gondozási feladatáról, és annak hatékony és szakszerű megvalósításáról. Ugyanígy a polgári középrétegek szükséglet-kielégítésébe kimondva vagy kimondatlanul bele szokás kalkulálni nemcsak azt, hogy van pénzük, tehát nem szegények, hanem azt is, hogy a posztindusztriális világ más fogyasztóihoz hasonlóan, a jövedelmük egy jelentős részét ők is a jólétükhöz kapcsolódó szolgáltatások megvásárlására fordítják. Járnak fodráshoz, gyógyfürdőbe és masszázusra, ha megéheznek, nem fáradoznak bevásárlással és főzéssel, hanem hozatnak meleg ételt a futárral stb., illetve ha ebben bármi ok miatt akadályozva lennének, akkor ezen akadályok áthidalásához segíti őket a gondozás (pl. átvállal taxi és házhöz-szállítási költséget, orvosi utalványt ad a gyógyfürdőhöz és fizioterápiához stb.).

Természetesen ez a feltételezés sem igaz minden segítségre szoruló csoportra, és így ők a hasonló innovatív gondozási eszközökhöz sem férhetnek hozzá.

Tehát a hiányok egy része egyszerűen a megfelelő segítségnyújtási formák, eszközök hiánya, vagy legalábbis a létező eszközöknek és módszereknek csak a szűkkörű alkalmazhatósága miatt beálló, minőségi hiány.

A hiányok másik csoportját úgy jellemezzhetnénk, hogy az „átváltha-

tóságokból”, a „trade off”-okból eredő hiány. A gondozási szükségleteket korábban a halálozási adatokból becsültük, azt feltételezve, hogy az emberek a haláluk előtt tartósabb ápolásra és gondozásra szorulnak. Ez a halál előtti gondozási szükséglet várhatóan igen eltérő korban jelentkezik, hogy úgy mondjam, a gondozási szükségletek dolgában az emberek eltérő korokban válnak idős kori gondozás igénylőivé. A legszélsőségsébb eset a képzetlen férfiaké, akiknek nagy része már 60 éves kora előtt meghal, tehát még ennél is fiatalabb korukban jelentkezne az „idősellátási” szükségletük, noha az idősök ápolására és gondozására berendezkedett ellátó rendszer erre valószínűleg nem tud felkészülni. És akkor innen nézvést merül fel az „átválthatósági kérdés”, vagyis annak kérdése, hogy mennyire lehetnek alkalmasak az eredetileg nem a halál előtti gondozási függőségen segítő, egyéb támogatási rendszerek: a fogyatékgügyi és pszichiátriai ellátások és rendszerek, vagy hogy egészen vad lehetőséget vessek fel: az idős korú képzetlen munkavállalók munkában maradását, élhető körülményeinek fenntartását támogató, az idősebb munkavállalókat segítő foglalkoztatáspolitikai rendszerek. Annak alátámasztására, hogy a lehetőség felvetése mennyire nem elképzelhetetlen: a tartós munkanélküliség, az abból fakadó szegénység, az ezzel együttjáró életminőségbeli hiányok és a stressz, valamint az ebből következő alkohol- és nikotinfüggőségek és pszichoszomatikus betegségi tünetek nyilvánvalóan együtt járnak az érintett lakosság korai elhalálozásával, és azzal, hogy a halál előtti, idős kori segítségre szorultságot nem érzékelik gondozási szükségletként.

Végül a minőségbeli, az átválthatósági hiányok mellett szót kell ejteni a leggyakrabban felemlgetett és a legtöbb aggodalmat kiváltó mennyiségi hiányokról is.<sup>49</sup>

A mennyiségi hiányok csökkentését leggyakrabban a jelenkori tágan értelmezett intézményesült közpolitikai eszköztár, mindenekeelőtt az egészségügyi és szociális eszközök jobb koordinációjától, hatékonyabb menedzselésétől szokás remélni. Én ezeket a reménykedéseket csak igen korlátozottan osztom.

A mennyiségi hiányok számbavételéhez helyes lenne kiindulni abból, ami már ma is eltünteteti a létező hiányokat, és amiről alig szokott beszélni a vonatkozó irodalom: abból, hogy a haláluk előtt a férfiakat leginkább a partnereik, feleségeik gondozzák. Ez a gondozói szerep egyfelől illeszkedik a hagyományos környezetben ma is intenzívebben élő női szerepekhez, másfelől feminista megközelítésből joggal és erőteljesen támadható amiatt, hogy még jelentősebb többletet rak a nőkre a fizetetlen munka nemenkénti megosztásában. Egyfelől tehát mintegy természetes, hogy a feleségek ápolják és gondozzák férjeiket (akárhogyan, akármilyen színvonalon), másfelől, ez már ma is igazságtalan.

Ebből a megközelítésből először újabb minőségi hiányra kell rámutatnunk: a partnereiket ápoló családtagok szinte semmilyen közösségi

<sup>49</sup> Jegyezzük azért meg: bár a leggyakrabban a mennyiségi hiányok aggasztják a közpolitikai rendszerekkel foglalkozókat, korábbi felvetéseink szerint a mennyiségi hiány jelentős részben a minőségi hiány és inadekvátság következményei. Rossz hatékonyságú, az adott feladat ellátására alkalmatlan eszközök erőforrás és költségigénye természetesen irreális magasságokba is szökhet.

támogatást nem kapnak ápoló-gondozó ténykedésükhöz, sőt, még azt sem tudjuk, hogy milyen segítséget lehetne-kellene adni nekik ehhez. Másfelől: a laikus, de segítőkész és odafigyelő emberek gondozó tevékenysége már ma is jelentős mértékben kiváltja az intézményes gondozást, és talán még ennél inkább is képes lenne hozzájárulni a várhatóan növekvő gondozási hiányok pótlásához.

Ehhez látni kell azt is, hogy az idősödés folyamata a gondozási igények növekedése mellett növekvő gondozási potenciálokat is jelent. A frissen nyugdíjazott, még aktív idősök ugyanis nemcsak képesek, de jelentős számban akarnak is hasznos tevékenységeket, így akár gondozási feladatokat is végezni, még akkor is, ha egzisztenciájukat, megélhetésüket a nyugdíj többé-kevésbé biztosítja.

Az informális gondozás lehetőségét szinte minden, vonatkozó szakirodalom reményteljesen felelegeti, ám nem szokás a jelenleg szokásos gyakorlatoktól jelentősen eltérő, várható feltételekkel számolni. Nevezetesen azzal, hogy a jelenlegi informális gondozást jellemzően a családtagok – feleségek és lánygyermekük végzik. Ha azonban a nyugdíjkorhatár-emelések beérnek, és a nők is 65 évesen vagy idősebben vonulnak nyugdíjba, akkor hiába képesek gondozni, szüleik addigra már várhatóan akkor is meghalnak, ha 80 évnél tovább éltek. Tehát az informális gondozás döntő kérdésévé válik az, hogy milyen társadalmi és szervezési feltételek mellett, milyen, a családinál gyengébb, de létező civil kapcsolatokon keresztül realizálódhat az informális gondozás. Amely, ha döntően beszélgetés és háztartási segítségnyújtás, akkor úgy is „teljes értékű” gondozás, ha nem profik végzik.

Sokan szeretnek arról ábrándozni, hogy ez az informális gondozás nem jár társadalmi ráfordításokkal, hogy ez ingyen megnyerhető lehetőség. Bár a növekvő reálbérek melletti professzionális gondozásnál olcsóbb lehet, de nem hinném, hogy ingyen is kiaknázható lehetőség lehetne. Nemcsak a professzionális alkalmazásnál bonyolultabb szervezés és logisztika, nemcsak a másokat gondozók valamilyen szintű képzése kerül pénzbe, de az sem valószínű, hogy a gondozás során felmerülő költségek megtérítése nélkül nagy lenne a civil hajlandóság mások ápolására és gondozására.

Ha valahol, valakiknek ezt tudniuk kellene, akkor azt épp Magyarországon kell tudniuk a kérdéssel foglalkozóknak. Magyarországon ugyanis a rendszerváltás előtt több ember dolgozott a házi gondozásban, mint azóta bármikor. Így 1990-ben még csaknem 21 ezer segítő működött a házi gondozásban, míg a 2000 utáni években ez a szám közel 7,5 ezerre csökkent (később visszakapaszkodott tízezerig). Ám a hajdani 21 ezer segítőből 12 ezer, úgynevezett „társadalmi gondozó”, „tiszteletdíjas gondozó” volt,<sup>50</sup> mai szóval azt mondanánk, hogy atipikus formában, rész munkaidőben foglalkoztatott, vagy talán még inkább: költségtérítésben részesülő önkéntesként dolgozott mint gondozó. (A forma megszűnése nagyban kötődött ahhoz, hogy a kilencvenes évek elején a korábban adómentes tiszteltdíj adókötelessé vált, és így sem a gondozó intézményeknek, sem a korábban gondozó embereknek már egyáltalán nem érte meg...)

<sup>50</sup> Szociális Fejlesztési Központ Információs Évkönyv 1998, illetve KSH OSAP adatok

Valószínű, hogy nem érdemes folytatnunk a sort: számos gondolat és ötlet merült fel az elmúlt években azzal kapcsolatban, hogy az idősödéssel együtt járó, várható gondozási szükséglet-növekedést miképpen lehet majd a jövőben, sőt, már a közeli jövőben is kielégíteni.

Mi itt nem reform-tervet akartunk prezentálni. Igyekeztünk bemutatni a létező gondozási gyakorlat különféle összefüggéseit, valamint azt, hogy a tapasztalat nem áll összhangban a szakmai önképekkel és ideológiákkal. Meggyőződéses racionalistaként az a mondandóm lényege, hogy helyesebb lenne megpróbálni a dolgokat nevükön nevezni.

Ebben a kérdésben is, és általában is.

### Irodalom

- Atkinson, A. B. – Marlier, E. (szerk.) 2010: Income and living condition in Europe, Eurostat,
- Berkman, B. (szerk.) 2006: Handbook of Social Work in Health and Aging Oxford Univ. Press
- Corsini, V. 2010: Population and social conditions, Eurostat, Statistics in Focus, 24
- Cress, C. J. 2012: Handbook of Geriatric Care Management, Jones&Battlett Learning.
- Czibere K. – Gál I. R. 2010: The Long-Term Care System for the Elderly in Hungary ENEPRI Research Report No. 79/June
- ERA-AGE program honlapja, dokumentumai: <http://www.era-age.group.shef.ac.uk/>
- Európai Bizottság 2010: The 2009 Ageing Report: economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008–2060) Joint Report prepared by the European Commission (DG ECFIN) and the Economic Policy Committee (AWG), EC
- European Agency for Safety and Health at Work: Risk Assessment for Care Givers, E-Facts, 35, 2008 <http://osha.europa.eu/en/publications/e-facts/efact35>
- Eurostat honlap, 2012, 2010 évre szóló adatok, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>
- Hablicsek L. – Kovács K.: Az életkilátások differenciálódása iskolázottság szerint, 1986–2005. KSH Népeségtudományi Intézet, 2007. Kutatási Jelentések 84.
- Klinger A. 2007: A halandóság társadalmi különbségei Magyarországon a XXI. század elején, Demográfia., 50. évf.
- Köztár ([www.koztar.hu](http://www.koztar.hu))
- Lanzieri, G. 2011: The graying of the baby-boomers – A century-long view of ageing European populations, EUROSTAT, Statistics in focus, 23
- Leichsenring, K. 2012: Integrated care for older people in Europe-latest trends and perceptions, International Journal of Integrated Care. Jan–Mar; 12
- OECD 2008: Growing Inequal., Párizs
- OECD 2011: Help Wanted? Providing and Paying for Long-Term Care, OECD – Párizs.
- OEP Statisztikai Évkönyv, 2010.
- Oxley, H. 2011: Policies for Healthy Ageing, OECD HEALTH WORKING PAPERS NO. 42, Paris.
- Schwnken, H. – Heimeshoff. L.-M. (szerk.) 2011: Domestic Workers Count: Global Data on an Often Invisible Sector, Kassl Univ. Press, Kassel
- Spencer, S. – Martin, S. – Bourgeault, I. L. – O’Shea, E. 2010: The Role of Migrant Care Workers in Ageing Societies: Report on Research Findings in the United Kingdom, Ireland, Canada and the United States; International Organization for Migration (IOM).
- Szociális Fejlesztési Központ Információs Évkönyv, Budapest, 1998.
- The Future of Healthcare in Europe, Economist Intelligence Unit, 2011.
- VÁTI-TEIR adatbázis

**Szépe András**

**Politika a szociológia tükrében:  
huszonhárom év társadalompolitikai  
mérlege**

(Ferge Zsuzsa: Vágányok és vakvágányok  
a társadalompolitikában. L'Harmattan Kiadó, 2012, 266 o.)

A tanulmánykötet zömében Ferge Zsuzsa 2000 után készült, már megjelent írásait tartalmazza, de szinte mindegyik újságcikkhez, tanulmányhoz, könyvrészlethez találunk valamilyen kisebb-nagyobb kiegészítést. Emellett a kötetben – egy régebbi 1962-es tanulmány mellett – több, kifejezetten e könyv számára készült írás is helyet kapott. A szövegek kiválasztása, összekapcsolása, önálló struktúrába rendezése komoly szerkesztői munkát takar, aminek köszönhetően a tanulmánykötet egyrészt reagál sok – akár a megjelenés évében lezajló – aktualitásra, másrészt az önmagukban is olvasható szövegek egymást kiegészítik és közösen újabb, összetettebb mondanivaló megragadására képesek.

A szerző, egyúttal szerkesztő sikeresen kerüli el az önisméltés csapdáját, ami különösen fenyegető egy ilyen, korábban már megjelent (vagy elhangzott) szövegeket (is) közlő kötet esetében. Így nem egy absztrakt elméleti keret visszatérő, száraz ismétlésével találkozhatunk, hanem alapvető gondolatok és összefüggések újra és újra megerősített applikációival. A szigorú értelemben vett elmélet mindig csak annyira van jelen, hogy az adott szöveg önmagában is megálljon. A szerző ezt követően újabb és újabb, nagyon is valóságos és húsba vágó kérdéseket vesz górcső alá: az egészségügy privatizációjától az Út a munkába programon át a nemrég bevezetett egykulcsos adó hatásáig. A könyv tehát folyamatosan ütközteti az elméletet, mindig más és más intézményekkel, időszakokkal, intézkedéssorozatokkal – vagyis az empiriával. Ezáltal újabb részekkel egészül ki az egész, miközben maguk a részek is önálló egészet alkotnak. A kötet sajátosságát elmélet és alkalmazásának e dinamikus viszonya adja.

A könyv másik – fentiekkel összefüggő – különlegessége a tudományhoz, a politikához, valamint a kettő kapcsolatához való sajátos viszonya. Az egyes tanulmányokban – hol számok, hol nemzetközileg elismert szerzők higgadt felsorolásával, hol pedig alig leplezett felháborodással – mindvégig azt érezteti velünk a szerző, hogy mindez itt és most történik. Ez persze a főbb témákból (pl. egyenlőtlenség, szegénység stb.) is adódik, ugyanakkor az írások folyamatosan megkísérlik számon kérni a kormányzati intézkedéseken a megfogalmazott elméleteket és értékeket, olykor pedig az ezekből következő elmozdulást, az átalakítások felé, illetve az ilyen elmozdulások facilitását. Természetesen nem egy lángelektű idealista követelőzésre kell itt gondolni, hanem arra, ahogyan – az évtizedek tapasztalatainak mozgósítása tükrében – az igazságosabb

## RECENZÍÓ

társadalom képét tükröző elméletek ütköznek a konkrét (kormányzati) intézkedésekkel. Ebben rejlik a kötet és a szövegek igazi ereje: hogy hatni akarnak és fáradhatatlanul újra és újra rámutatnak az igazságtalanságokra, valamint arra, hogy azok meglete nem megkérdőjelezhetetlen szükségszerűség. Ehhez természetesen szükséges egy komoly elméleti megalapozottság, de ugyanígy szükséges a jogszabályoknak, adatbázisoknak, ellátórendszerek működésének beható ismerete is. Ez teszi-teheti a szociológiát a politika és a döntéshozók „lelkiismeretévé”.

A szövegeket egyértelműen társadalompolitikai vonatkozásaik kapcsolják össze. Általánosságban a társadalmi igazságtalanság, igazságosság témakörébe illeszthetők, ahol szinte mindig hangsúlyosan jelenik meg az egyenlőtlenségnek mint az igazságtalanság kézzelfogható mutatójának a kérdése. Ferge Zsuzsa, a makrostruktúrák beható ismerője és mai napig aktív elemzője, itt kimondottan háttérbe szorítja a társadalmi struktúra átfogó kérdéseit. A hangsúly sokkal inkább a növekvő egyenlőtlenségekre, a kiszoruló élethelyzeteire, a kirekesztődés folyamatára, illetve az ezzel kapcsolatos kormányzati intézkedésekre, jogszabályokra kerül.

Erre vonatkozóan meglehetősen egységes képet mutat a rendszerváltást követő időszak. Ferge Zsuzsa, mint írja, a rendszerváltás előtti rendszeren saját elveit és célkitűzéseit kérte számon, mostanra pedig a növekvő egyenlőtlenségekre, vagyis az életesélyekben tapasztalható növekvő különbségekre és az ebben rejlő veszélyekre hívja fel a figyelmet. Többször nemzetközi trendekre hivatkozik, amelyek egyre inkább felismerik a növekvő egyenlőtlenségekben rejlő kockázatokat, ugyanakkor a könyvön – illetve a rendszerváltás óta eltelt időszakon – végigvonul szabadság és egyenlőség, illetve szabadság és biztonság ideológiai szembenállása, vagy szembeállítás. Míg a rendszerváltást megelőző időszak a szabadság(jogok) erőteljes korlátozásával járt és az egyenlőtlenségek kibontakozásának megakadályozására törekedett, addig a kialakuló új rendszer a szabadság felértékelését hozta. Ez azonban sokszor lesöpörte az asztalról az egyenlőtlenségek korlátozása mellett felhozható érveket, ami oda vezetett, hogy mára a szabadság széles társadalmi rétegeknél erősen leértékelődött a biztonsággal szemben. Ez az átalakulás pedig utat nyit a kormányzat előtt, hogy egyszerre veszélyeztesse mindhárom értéket. „A szabadság leértékelése a fokozódó szegénységgel együtt úgy meggyengítette a demokráciát, hogy a hatalom egyszerre képes a szabadság korlátozására, az igazságosság elvének megsértésére, a létbizonytalanság növelésére, az egyenlőtlenségek csökkentésének feladására” (10. o.). Különösen fontosnak tartom ezt a nézőpontot, amely a magyar demokrácia ma – főleg a demokratikus ellenzék körében – egyre inkább hangoztatott veszélyeztetettségét visszavezeti egészen a rendszerváltásig, és összekapcsolja az akkor és azóta zajló azon folyamatokkal, amelyek az egyenlőtlenségek, a szegénység és a létbizonytalanság növekedéséhez vezettek.

A szövegek mindegyike megáll a kormányzati intézkedések, jogszabályok és azok (várható) hatásainak elemzésénél. Nem foglalkoznak a döntések meghozatalának hátterével, a döntések befolyásolásának esetleges lehetőségeivel, vagyis a jogszabályok és kormányzati stratégiák kialakításának intézményi hátterével. Az elmúlt időszak beható társada-

lompolitikai mérlegének megvonásához, különösen pedig a (jövőbeni) változtatás nem lankadó igényének valóra váltásához megkerülhetetlen az intézményi működés feltárása – ahol például az informális nyomásgyakorlás terén szintén súlyos egyenlőtlenségek figyelhetők meg az egyes csoportok között. Ez valószínűleg túlfeszítette volna a kötet kereteit, amelyben olykor így is kemény bírálatok és éles kritikák kapnak helyet, a mindenkori kormányzati tevékenységeket illetően.

Emellett zavaró a nyugati jóléti rendszerek folyamatos jelenléte, referenciapontként. Ferge Zsuzsa többször utal arra, hogy a nyugati jóléti rendszerekben is elmozdulás figyelhető meg a workfare, illetve általában a piac hangsúlyának növelése felé. Ami ugyanakkor kevésbé kap hangsúlyt, az a magyar társadalom nyugatitól eltérő fejlődése, illetve a két rendszer egymásrautaltsága. Ami az elsőt illeti, Ferge Zsuzsa többször felhasználja Robert Castel munkáit, aki különleges elméletalkotói készséggel írja meg a „bérmunka társadalom” kialakulását és a különböző védelmekkel (társadalombiztosítás, fizetett szabadság stb.) kipárnázott bérmunkás státus megszilárdulását, mint a középkori kebelbéli védelmeket felszámoló kapitalista piacgazdaság embertelenségének gátat vető berendezkedést, amely a jóléti állam alapját is megveti. Bármennyire is kidolgozott Castel elmélete, csak megkötésekkel ültethető át Magyarországra vagy Kelet-Közép-Európára, a kötetben pedig mintha ilyesfajta referenciapontként tétéleződne.<sup>1</sup> Nem gondolom ugyanakkor, hogy lemaradásról beszélhetünk, sokkal inkább egymásrautaltságról. Kezdve a második jobbgység kialakulásától egészen addig, hogy a jelenleg Nyugatra távozó fiatal munkaerő alapvetően befizetője a nyugati jóléti rendszereknek, ezáltal jelentős szociálpolitikai terhet tolva át Nyugatról Keletre. Hasonlóképpen lényegesnek tartom, hogy a nyugati jóléti államok jelentős részben támaszkodtak gyarmataik kizsákmányolására, vagy később a Harmadik Világgal való egyenlőtlen csereviszonyok fenntartására. Természetesen ennek tárgyalása megint csak túlmutat a kötet keretein, ugyanakkor ezen kérdések többek közt a Ferge Zsuzsa által is sokat vitatott rendszerváltás értékelése kapcsán is fontossá válnak.<sup>2</sup> Hiszen az egyenlőtlenségek kialakulásának egyik fő forrása a rendszer-

<sup>1</sup> A népi írók olvasása során szembesültem azzal, hogy a Castel által megírt történet nincs összhangban a kortárs magyar viszonyokkal.

<sup>2</sup> Ennek kapcsán Éber Márk Áron doktori (PhD) értekezéséből idézek: „»A tranzitológia ideológiai szerepe világos – az értelmiségiek élvezhetik, ha ugyan már nem élvezik a magasabb életszínvonalat és a fogyasztói bőségben való részvételt, de az egyszerű emberek tömegei, akiknek szintén ezt ígérték, bizonyára nem fogják élvezni a bőség gyümölcseit.« (Lomax, Bill 1998: 313.) »Fentről«, a társadalomszerkezet csúcsáról nem látszik (vagy nem látszik eléggé), mik az átmenet »társadalmi költségei« – vagy, ha látszik is, annak jobbjára más okokat tulajdonítanak. Pedig a problémák nem kizárólag az átmenet részlegességének vagy elégtelenségének, hanem részben éppen a sikerességének tulajdoníthatók: »A nyugati piacokba való integrálódás már eddig is növekvő társadalmi polarizációt és társadalmi egyenlőtlenségeket idézett elő a kelet-európai társadalmakban. Számos nyugati terméket jóval magasabb áron adnak el Kelet-Európában, mint a nyugati piacokon. Ugyanakkor a bérek, melyek úgyszólván csak töredékei voltak a nyugatiaknak, jelentősen csökkennek, a közszolgáltatások költségei pedig rohamosan emelkednek.« (Lomax, Bill 1998: 313.)» (Éber 2013: 215–216 ELTE TáTK, Szociológia Doktori Iskola)

## RECENZÍÓ

váltás mikéntje és a tulajdonszerkezet átalakítása,<sup>3</sup> amelyet pontosan a Nyugathoz csatlakozás szükségessége és a társadalompolitikailag megkérdőjelezhető intézkedések átmenetiségével próbáltak igazolni.

A könyv öt fejezetre tagolódik. Az első fejezet *Értékekről* címmel átfogó képet ad néhány fontosabb trendről. Először szabadság és biztonság társadalmi megítélésének korábban említett trendjeire világít rá a szerző, ezt követően az egyenlőtlenségek (növekedésének) elemzése kapcsán olvashatunk szövegeket, illetve a lehetséges okok elemzésével külön szöveg foglalkozik. A második fejezet először nemzetközi tapasztalatok felől közelítve elemzi a kirekesztődés fogalmának kialakulását, itthoni alkalmazásának kérdéseit – itt is külön érdekes politika és tudomány folyamatos egymásra hatásának vizsgálata az Európai Unió kontextusában. A fejezet másik tanulmánya a posztmodern megközelítést beépítő, a szegénységet egy állandó jelenségnek tartó, de abba folyamatosan be- és kiáramló csoportokat feltételező elmélettel szál vitába és meggyőzően törekszik annak igazolására, hogy a tartós szegénység igenis fontos problémát jelent. A harmadik fejezet a gyerekszegénység és esélyegyenlőség kérdéseivel foglalkozik. A gyerekek helyzetén érzékeltethető leginkább a könyv központi gondolatának az egyenlőtlenségek növekedésének tarthatatlansága, hiszen esetükben nyilvánvalóan nem vethető fel az egyéni felelősség kérdése, ami sokszor az egyenlőtlenségek igazolására szolgál. Itt olvashatók a könyv egészére vonatkozóan fontos következtetések: „A problémák tehát régi keletűek. Am 1989 után ezek a rossz folyamatok felgyorsultak [...] A tragédiát a magyar politikai vezető réteg vakságában vagy önzésében látom, amely a kapitalizmusra való áttérés hevületében képtelen volt számot vetni az áttérés várható hatásaival a politikától távolabbi széles rétegekre.” (142. o.)<sup>4</sup>

A negyedik fejezet gerincét az elmúlt 23 év kormányzati tevékenységének társadalompolitika értékelése adja, különös tekintettel arra, hogy mely társadalmi csoportoknak nyújtottak (vagy szándékoztak nyújtani) segítséget és ezzel összefüggésben milyen hatással voltak/lehetnek az egyenlőtlenségek alakulására. A mérleg nem ad okot a megnyugvásra, a legutolsó ciklus pedig különösen erőteljes visszalépést jelent. A fejezetben szereplő további tanulmányok egy-egy intézkedéscsomagot, átalakítást elemeznek, illetve bírálják. A kötet záró, ötödik fejezete három rövid cikkben járja körül az értelmiségi szerep lehetséges buktatóit, célkitűzé-

<sup>3</sup> „A rendszerváltás a tulajdonváltás szempontjából struktúraváltó forradalom volt. Az, hogy rosszul történt, ma már mindannyian tudjuk. Túl gyorsan, túl sok munkahelyvesztéssel járt, a spontán privatizálás túl keveseknek túl sokat hozott.” (142. o.) Ezzel összefüggésben: „Ahelyett, hogy az államszocializmusban rendkívüli mértékben összpontosított köztulajdon feletti ellenőrzést optimálisan megszervezték, valamint az ahhoz való hozzáférést demokratizálták volna, az örökséget az éppen pozícióban lévő menedzsmentre bízta, akik azt végső soron felszámolva túlnyomó többségében külföldi magánbefektetőknek adták el – kedvezményes áron.” (Böröcz József 2001: 1164; *Change Rules. American Journal of Sociology*, 106 (4): 1152–1168.)

<sup>4</sup> Illetve: „A különböző korlátok leomlásának hatására törvényszerűen nőniük kellett az egyenlőtlenségeknek. A kérdés csak az volt, hogy az állam képes és hajlandó-e annyi védelmet beépíteni a rendszerbe, hogy ne váljon végzetesen szétesővé a társadalom. Ma – szomorú megállapítás ez – úgy tűnik, hogy a védelmi stratégiák túl gyengék voltak, vagy teljesen hiányoztak.” (143. o.)

seit; erről azonban maga a tanulmánykötet többi része is nagyon sokat elmond, ahogy példaértékű kitartással a szövegek újra és újra rohamot indítanak a közöny és a tehetetlenség ellen a társadalmi igazságosság nevében.<sup>5</sup>

A szerkesztés/lektorálás kritikájaként annyit érdemes elmondani, hogy néhány helyen nem egyértelmű, hogy hivatkozás esetén a szöveg eredeti megjelenési helyét, vagy a mostani kötetet vegye-e alapul az olvasó, illetve hogy sok internetes hivatkozás esetén szükséges lett volna a linkek leegyszerűsítése, vagy a forrás részletesebb közlése. A könyv mindemellett olvasmányos, köszönhetően a szövegek egymáshoz kapcsolódásának, illetve annak, hogy több újságcikk és beszéd is helyet kap a kötetben. Ez semmit nem vesz el a mondanivaló erejéből és „súlyosságából”, sőt, ezek kombinációja kifejezetten elkedvetlenítheti az olvasót. Hiszen a szövegek meggyőzőek és mégis mintha nem érnének célt. Mintha a hatalmon lévők és döntéshozók cinizmusa egyszerűen figyelmen kívül hagyná ezeket a rendkívül fontos szempontokat. Mindazonáltal azt gondolom, hogy sokkal több ilyen műre lenne szükség, amely tényleges párbeszédben áll a valósággal, ugyanakkor elméletileg megalapozott; vagyis amely használja a tudományt, hogy egy jobb társadalomért tegyen. Ferge Zsuzsa tapasztalatainak sora és életműve nyilvánvalóan különleges ebből a szempontból, de, ahogyan ő is több helyen megjegyzi, sokat lehet tanulni problémafelvetéseiből és megoldási javaslataiból, kísérleteiből. Mi pedig hálásak lehetünk, hogy kézbe vehetjük ezt a tanulmánykötetet.

<sup>5</sup> Külön figyelmet érdemel az utolsó cikk, amely a szakma (statisztika, szociológia) számára állít példaképet.

## Abstracts

### **Melinda Kelemen: Employment issues of household employees in Hungary – the invisible workforce**

Personal household services (PHS) are predominantly used and offered in the form of employment in the black economy not only in Hungary but most of the countries in Europe. The European Commission aimed to “develop” the PHS sector, and there are several best practices abroad. In Hungary, however, the measures appear as part of the measures introduced to formalize employment in the black market (temporary work booklet, simplified employment). The government, in order to make PHS visible, introduced obligatory registration for “employers” who pay individuals for PHS. On the base of the number of registrations the regulation brought limited success. Notably, PHS under work contracts are often not desirable in Hungary – it would make the service more expensive for the users, reduce significantly the income of the providers and would impose an added financial burden on the state. Therefore, tools, such as introducing service vouchers, are to be considered carefully.

### **Gábor Kártyás: Jagged equality: equal treatment of agency workers after the new Hungarian Labour Code**

The key question of temporary agency work is agency workers’ right for equal treatment. When agency workers may be lawfully paid less than workers of the user company performing work of equal value, is an indispensable advantage to keep agency work competitive, or an unacceptable discrimination? This article summarizes the progress EU and Hungarian law followed concerning this question. However directive 2008/104/EC sets equality as the general rule, the numerous exemptions made the question to stay with us long. A good example is the new Hungarian Labour Code, which not only makes use of the possible derogations, but in certain cases – the author argues – it goes beyond them. This paper by comparing the directive and the new Hungarian regulations, explores what changes will affect the (equal) pay of agency workers.

### **Andrea Rác: Innovativity and system approach in the mind of civil organizations working in the field of social services and child protection**

The study presents main features of civil organizations operating in social services and child protection field having applied for Norwegian Civil Fund in 2008-2009. It details to what degree the civil organizations features innovativity and system approach. Analysis of application documents shows that most of NCTA’s applicants make their projects with EU targets and the application programs are based on ideas from former projects. These cannot really suit to the demands of the target

## *ABSTRACTS*

group. As for location and wideness of realization, it can be stated that programs remain typically on local level. In case of several applicants, a stereotypical way of thinking about target group might also be noticed. In this aspect, civil organizations' way of thinking show similarity to the one about target group of service provided by the state sector. Mediating middle-class values without paying attention to needs and characteristics of target group's can be declared as typical, meanwhile in the case of applicants', a messianic role is getting also profiled.

### **Balázs Krémer: Old age? Care? What we are talking about?**

The paper analyzes Hungarian and international statistics and major professional trends on Long-term Care for ageing population. Provides estimates on care demands from mortality statistics, and compares the estimated demands with the LTC figures in practice. Differences between estimated demands and real quantities are visible on over-weighted ratio of cared "younger aged" and female users in real data on cared population over the estimates. That leads to conclude to different social constrains of caring system from the ones are referred as problems in professional literature and managed by the caring system. Finally the paper summerize consequences on how would the caring system reflect more honestly and properly to the existing problems of aged population needs to be cared.

*esély*

**2013/3**

*Social Policy Journal*

## CONTENTS

### STUDIES

- 3 **Melinda Kelemen:** Employment issues of household employees in Hungary - the invisible workforce
- 25 **Gábor Kártyás:** Jagged equality: equal treatment of agency workers after the new Hungarian Labour Code

### HUNGARIAN REALITY

- 62 **Andrea Rác:** Innovativity and system approach in the mind of civil organizations working in the field of social services and child protection

### WORKSHOP

- 80 **Balázs Krémer:** Old age? Care? What we are talking about?

### REVIEW

- 127 **András Szépe:** Politics in light of sociology: balance-sheet of 23 years' social policy
- 132 **Németh Zoltánné Zsuzsa Lőrincz:** Exclusion in Hungary after the system change
- 137 Abstracts