

esély

2013/5

Társadalom- és szociálpolitikai folyóirat

TARTALOM

TANULMÁNY

- 3 **Herbert J. Gans:** Koncentrált szegénység: kritikai elemzés
15 **Giuliano Bonoli:** Az aktív munkaerő-piaci politika
politikai gazdaságtana

MAGYAR VALÓSÁG

- 38 **Koltai Luca – Kulinyi Márton:** A közfoglalkoztatást
szervezők értékei

SZOCIÁLIS MUNKA

- 68 **Bugarszki Zsolt:** A mentális problémák felépülés alapú
megközelítése
86 **Vikki Reynolds:** Az igazságosság – a közösségi munka
fenntarthatósága érdekében

RECENZÍÓ

- 107 **Tóbiás László:** Civil és közösségi tankönyv egyetemeknek
(Nagy Ádám – Nizák Péter – Vercseg Ilona: Civil társadalom
– nonprofit világ. Új Ifjúsági Szemle Alapítvány)
112 Abstracts
114 Contents

HERBERT J. GANS

Koncentrált szegénység: kritikai elemzés¹

Sokan szinte természetesnek tartják, hogy a nagyfokú szegénységgel jellemezhető környékek önmagukban is tovább terjesztik a szegénységet. Az ismert szegénységkutató, Herbert Gans szerint ez veszélyes mítosz. Ráadásul, mint hangsúlyozza, az Obama-kormányzat által nyilvánvalóan elfogadott feltevésről van szó. Mindennek az az eredménye, hogy nem a szegénység kiváltó okaira – például a munkahelyek hiányára –, hanem a szegénykörzetek felszámolását célzó programokra koncentrálják az erőfeszítéseket.

Amikor Barack Obama még elnökjelöltként meghirdette a várospolitikáját, a koncentrált szegénység megszüntetését célzó programokat ígért. A koncentrált szegénységet olyan, társadalmilag veszélyes szegénységnek nevezte, mint amely azokban az afro-amerikaiak által lakott körzetekben létezik, ahol a népesség legalább 40 százaléka a szegénységi küszöb alatt él. A fogalom húsz éve van jelen a tudományos kutatásokban és a közpolitikában. Az utóbbi időben több nagy közpolitikai szervezet is sürgette a szegények e létformája elleni újabb támadását, és most Obama ígérete ismét országos reflektorfénybe helyezte ezt az elképzelést.

Az elnökjelölt és közben elnökké választott Obama talán nem tudta és azóta sem tudja, hogy a koncentrált szegénység olyan, elméletileg és empirikusan is megkérdőjelezhető fogalom, amely szinte semmilyen használható tanulsággal sem szolgál a szegénységellenes politika számára. Egyúttal térbeli jellegű fogalom is, ami azt feltételezi, hogy a szegénység és az ehhez kapcsolódó egyenlőtlenségek jelentősen mérsékelhetők helyi lakáspolitikával és területrendezési programokkal.

A szegények korlátozott területen való koncentrációja ezen elmélet szerint fokozza a nyugtalan, zavarkeltő és antiszociális magatartást a szegények körében. Az ilyen magatartás javulna, ha nagyobb területen telepítenék szét a szegényeket, sőt, talán teljesen meg is szűnne, ha középosztályi jellegű körzetekbe költöztetnék őket. A koncentráció azonban a területileg szétszóródott megjelenéséhez képest egyszerűen csak láthatóbbá teszi a szegénységet, a koncentrált jellegre irányítja és ezzel eltereli

¹ Originally published as "Concentrated Poverty: A Critical Analysis". *Challenge* 53, no. 3 (May–June 2010): 82–96. English copyright © 2010 by M.E. Sharpe, Inc. Translated by permission.

a figyelmet a szegénység csökkentését vagy felszámolását célzó politikákról.

A koncentrált szegénység és az underclass

Mikor az 1980-as évek végén először használták a „koncentrált szegénység” kifejezést, az ilyen koncentráltan élő embereket egy underclass tagjaként írták le. A koncentrált szegénység valóban az „underclass” származéka, azé a szakszerűséget sugalló kifejezése, amely a szegénység áldozatait hibáztatta. Az „underclass” egyúttal az érdemtelen szegény legújabb szinonimája is lett, és az 1970-es évek végétől az 1990-es évek végéig népszerű volt az újságírók, társadalomtudósok és politikai elemzők körében (Gans 1995; Katz 1989).

Több más, olyan fogalomhoz hasonlóan, amely később a szegényeket büntető leírásá vált, a koncentrált szegénység is egy nagyobb tudományos elemzés részeként bukkant fel. William Julius Wilson az 1987-ben megjelent *The Truly Disadvantaged* (Az igazán hátrányos helyzetűek) című, nagy hatású könyvében arra kereste a választ, hogy a szegény belvárosi afro-amerikaiak miért vannak hátrányosabb helyzetben más, szegény városi lakosokhoz képest. Elméletében azt emelte ki, hogy a gazdagabb feketék elköltöznek a belső körzetekből és az ott maradók ennek eredményeként elszigetelődnek, de úgy gondolta, hogy a helyben maradók helyzete leginkább a „koncentrációs hatásokkal” jellemezhető.

Wilson is underclassként írta le ezt a népességet. Ezt követően más tudósok kísérletet tettek arra, hogy megszámlálják a fekete underclass által lakott körzeteket. Mivel mennyiségileg megragadható definícióra volt szükségük, úgy határoztak, hogy az ilyen területek akkor koncentráltak, ha az amerikai népszámlálás adatai szerint az itt található lakosság több mint 40 százaléka élt a szegénységi küszöb alatt. Wilsonnak a koncentrációs hatásokra való utalása nyomán keresni kezdték a szóban forgó körzetekre jellemző hatásokat (pl. Briggs 1997; Sampson et al. 2002). A keresés azóta is tart, amihez hosszú és élénk vita kapcsolódik az ilyen hatások létezéséről és a hatások azonosításához szükséges megfelelő kutatási módszerekről (pl. Jencks and Mayer 1990; Sampson 2008).

Az 1990-es évek végén, a crack járvány² és az erőszakos utcai bűnözés csökkenésével, valamint a gazdasági helyzet Clinton-kormányzat idején bekövetkező javulásával és a munkanélküliség ebből következő mérséklődésével az „underclass”, terminológiai kifejezésként, kiment a divatból.

A koncentrált szegénység szakkifejezésként való használata is háttérbe szorult, mivel a gazdasági helyzet javulása jelentősen csökkentette az ilyen körzetek számát. Ezenkívül a koncentrált szegénység sohasem ragadta meg az újságírók fantáziáját. Elsősorban a demográfusok és más társadalomtudósok körében maradt népszerű, akik továbbra is keresték

² A crack (kokain) az általában por formájú, hagyományos kokain kristályos formája. – *A ford.*

a középosztálybeli normák szerint élni nem tudó vagy nem akaró szegények által lakott területeket.

A kifejezés a századforduló körül jelent meg ismét a politikai irodalomban. Ennek részben a gazdasági helyzet és így a szegények életkörülményeinek a romlása volt az oka, de szerepet játszott az is, hogy fel lehetett használni a lakótelepek lerombolását célzó „Hope VI” néven meghirdetett szövetségi program igazolására. Mivel ezeken a lakótelepeken csak szegények laktak, értelemszerűen a koncentrált szegénység területei voltak, és ez új okot szolgáltatott a kifejezés használatához.

A koncentrált szegénység az évek során megörökölte az underclasshoz társított összes büntető magatartás-mutatót, például a munkahely hiányát, a házasság nélküli gyermekvállalást, a bandatagságot, a kemény drogok használatát, a gyakori utcai bűnözést és a nagyon szegény térségekben gyakran megfigyelhető személyek közötti erőszak számos formáját. A koncentrált szegénység annak ellenére megőrizte a fogalom fekete gettókhöz kötését, hogy latin és fehér körzetekben is megtalálható.

A koncentrált szegénység kritikája

A koncentrált szegénység fogalma elég hibát tartalmaz ahhoz, hogy – különösen oksági koncepcióként – nehezen érthetővé tegye a társadalomtudósok körében, és ezért megnehezítse az elfogadását és a használatát.

Először is nincsenek arra vonatkozó, meggyőző empirikus bizonyítékok, hogy a szegények egy adott területen mérhető koncentráldásának egy bizonyos szintje okozza a szegénységgel kapcsolatos problémáikat és a viselkedésük tágabb környezetet zavaró jellemzőit. Számos korrelációs tanulmány született, de ezek nem lehetnek meggyőzőek, ha a kutatók nem tudják leírni azokat az oksági és más jellegű folyamatokat, amelyek révén a koncentráció állítólag hatással van e körzetek lakosaira.

Másodszor, nincs okunk azt feltételezni, hogy önmagukban a körzeteknek – akár koncentráltak, akár nem – ilyen hatásokat kellene kiváltaniuk. A körzetek, legyenek bár hivatalosan vagy a lakosaik által nem hivatalosan körülhatároltak, nem birtokolnak vagy osztanak szét forrásokat, nem hoznak politikai döntéseket. Más térbeli aggregátumokhoz hasonlóan tartályok, és csak e tartályok tartalmának lehet hatása a lakosaikra. A körzeti kórház segíti a környék beteg lakóit és a jó körzeti iskola javítja az iskolai teljesítményt. A pozitív hatásait a körzetben fejtik ki, de ők nem körzeti hatások, mivel a forrásaik és a működésüket meghatározó szakpolitikák máshonnan erednek.

Wilson mindig nyomatékosan hangsúlyozta, hogy a lakókörzetek nem gazdasági konténerek, nem tudnak munkahelyeket létesíteni vagy jövedelmeket növelni. Az, hogy az 1990-es évek jó gazdasági széljárása idején meredeken csökkent a koncentrált szegénység-körzetek száma, bizonyította az igazát, és azt, hogy a szegények javuló gazdasági helyzetének okai máshol keresendők. Lakóhelyüktől függetlenül az országos és regionális gazdasági feltételek és a szegénységellenes programok határozzák meg a szegények sorsát.

Valójában a koncentrált szegénység körzeteit számláló vagy egyéb

módon elemző tanulmányok nem is a körzetekről szólnak. Mivel az e tanulmányokat író kutatóknak számokra van szükségük, bármilyen feltehető kvantitatív adatot használniuk kell. Ebben az esetben oda jutnak, hogy a népszámlálási körzetekre vonatkozó számokat közölnék. Olyan közigazgatási területekről van szó, amelyekre az Egyesült Államok Népszámlálási Hivatala osztja fel a közösségeket, a feladata elvégzése érdekében. Még ha ezek területe olykor egybe is esik a hivatalos körzetekkel, a népszámlálási körzetek adatgyűjtő konténerek, amelyek nem tudnak hatást gyakorolni az e körzetekben lakók életére.

Hasonlóképpen problémás a koncentráció mérése. Ezt meghatározzák a rendelkezésre álló kvantitatív adatok is – ez esetben az Egyesült Államok Népszámlálási Hivatalának kiadványai az egyes népszámlálási körzetekben a szegénységi küszöb alatt élők arányáról. A népszámlálási adatok különböző arányokat mutatnak, s ezek közül 40 százalék a legmagasabb. Ez lett a szegénység koncentrációjának meghatározására és azonosítására használt indikátor. Jargowsky és Bane (1990), akik a koncentrált szegénységről folyó kutatások úttörői közé tartoznak, ezt az indikátort választották, miután számos várost megvizsgálva felfedezték, hogy a 40 százalékos szegény lakossági aránnyal rendelkező körzetek fizikailag és egyéb szempontok szerint is észrevehetően rosszabb helyzetben voltak, mint a 20 vagy 30 százaléknyi szegény lakossal rendelkező körzetek.

Ennek ellenére nincs olyan szisztematikus empirikus kutatás, amely bizonyítaná, hogy a szegények lakta körzetek mindig rosszabb fizikai állapotban vannak, és hogy a lakosaik lázadóbbak volnának és hajlamosabbak lennének a rendbontásra, ha az ilyen körzetekben lakók 40 százaléka szegény. Más kutatók hasonló fizikai és szociális jellemzőkkel találkoztak olyan területeken, ahol a népességen belül alacsonyabb arányban voltak jelen a szegények. És fordítva, Sessoms és Wolch (2008) 40 százalékos szegénység-arányú Los Angeles-i körzeteket vizsgálva arra a következtetésre jutott, hogy „nem igazolják a koncentrált szegénység körzeteivel kapcsolatos sztereotípiákat”.

A szegénység koncentrációja kétségkívül és természetesen nagyon magas a lakótelepeken, köztük azokban is, amelyeket fizikailag és szociálisan „válság sújtotta övezetnek” nyilvánítottak és leromboltak. E körzetek jellemzői és az egyes lakosaik körében tapasztalható magas fokú problémás magatartás inkább magyarázható a lakosok mélyszegénységével, mint a szegények koncentrációjával.

A lakótelepek méretének és lakósűrűségének is lehetett némi magyarázó szerepe. Például sok droggereskedőt találhatunk a nagy lakótelepeken, ahol sok potenciális vásárló van a közelben, és ez különösen feltűnővé teszi mindkettőjüket. Ezenkívül a lakótelepi családokban nagyon sok a tizenéves, akik közül egyesek droggereskedő bandákba szerveződnek és időnként terrorizálják a lakótelep rendőri védelem nélküli lakosságát (Venkatesh 2000). A nem nagy lakótelepeken élő szegények is válhatnak drogfogyasztóvá, de ők és az őket kiszolgáló kereskedők kevésbé láthatóak.

A mára már lerombolt lakótelepek nagy nyilvánosságot kapott „válság sújtotta” jellege legjobban a közfinanszírozás évtizedek óta tartó leépítésével magyarázható, ami nemcsak az épületek karbantartását, hanem a

munkára vagy munkakeresésre képtelen lakosok helyzetét is érintette. A szegénység koncentrációjának tulajdonított hatások így inkább tulajdoníthatók Washington választott tisztviselő-generációinak, kezdve a Nixon-kormányzattal, valamint az Ingatlan Beruházási Alapnak (Real Estate Investment Trust – REIT), és más, a szövetségi szintű állami lakáspolitikát, munkahelyeket és jóléti politikát befolyásoló lobbistáknak.

Harmadszor, eddig még senki sem válaszolta meg azt az elméleti kérdést, hogy a koncentrációnak önmagában miért kellene hatással lennie az emberek magatartására és senki sem mutatta ki ezeknek a hatásoknak az okait. A szegénység koncentrációját vizsgáló kutatók nyilvánvalóan azt feltételezik, hogy a szegény lakosok egy helyre telepítése antiszociális és néha veszélyesen csöcselékszerű kritikus tömeggé változtatja őket. Úgy gondolják, hogy amikor eléri ezt a kritikustömeg-szintet, attól kezdve növekszik a munkanélküliség, a házasság nélküli gyermekvállalás, az erőszak, és a többi olyan probléma, amikkel a koncentráltan megjelenő szegényeket vádolják.

E kritikus tömeg szétszórása és a koncentrált szegények jobb körzetekbe költöztetése az érvelés szerint csökkenteni fogja, vagy akár meg is szünteti ezeket a nemkívánatos jelenségeket. És ez majd azért történik így, mert a jobb módú és iskolázottabb emberek, valamint az általuk lakott körzetekben működő szolgáltatások segítséget nyújtanak, és jó példát mutatnak az újonnan betelepülő szegényeknek.

Ugyanakkor továbbra is homályban maradnak a koncentrációhoz vezető oksági folyamatok, és kétséges, hogy a kritikus tömeg hipotézise bármit is képes lenne megmagyarázni. Az emberek kritikus tömege, legyenek bár szegények vagy gazdagok, meggyorsíthatja és súlyosbíthatja a járványokat. Ugyanakkor terjesztheti és legitimálhatja is a mindennapi élet változatosságát adó hóbortokat és divatokat.

De hogyan okozhat egy kritikus tömeg komoly problémákat, vég nélküli és gyakran megoldhatatlan válságokat, romboló és önromboló magatartást, ami meghatározza a szegények jelentős csoportjainak életét? Vajon a kábítószerfüggő szomszédok léte tényleg kábítószer-függőséghez vezet-e? És miért indítana bárkit is gyilkos erőszakra az, hogy utcai verekedésektől és autókból leadott lövésektől hangos környéken lakik?

Arról nem is beszélve, hogy ha a koncentráció okozná a tapasztalt szociális hatásokat, az érintett emberek fizikailag bezáródnának és nagy sűrűségben élnének. Bár a legtöbb problémás lakótelepen magas volt a népsűrűség, más koncentrált szegénység-körzetekben viszont gyakorta alacsony. Különösen áll ez azokra a városokra, amelyekben a szegények lakta körzetekben lévő üres épületeket gyorsan lebontották, és így az üres telkek váltakoznak a még lakott épületekkel. Előfordulhat, hogy a koncentrált szegénység által jellemzett körzet lakosai nem is laknak közel egymáshoz.

Valójában a koncentrált szegénység legtöbb állítólagos magatartási hatásáról kiderült, hogy más okokra vezethetők vissza. Az állásnélküliség, mint korábban említettük, a térségi gazdaság következménye. A legtöbb ember nem azért folyamodott segélyért (mielőtt Bill Clinton eltörölte az erre való jogosultságot), mert a szomszédjaik is segélyezettek voltak, hanem mert nem kaptak biztos munkát és szükségük volt a pénzre.

Az egyszülős családok magas aránya legalábbis részben a férfiak munkanélküliségének és a házasságra kész férfiak ebből következő hiányának a következménye. Mindez következhet a terület népességének fiatalságából is, mivel a szegény nők gyakran fiatal korban szülnek gyereket és csak később házasodnak meg, amikor már ők vagy a gyerekeik apja gazdaságilag biztosabb lábakon állnak (Edin and Kefalas 2005). A tizenéves korban bekövetkező terhesség gyakran jár együtt a szokatlanul alacsony jövedelemmel és nem ritkán az iskolai lemorzsolódás vagy az iskolából való kirúgás következménye, de hacsak nem ragályos betegség a terhesség, akkor nem is lehet a szegénység koncentrációjának az eredménye. A kábítószerüzlet mindig is összekapcsolódott az erőszakkal, és a szegénységgel járó harag és frusztráció alapvető szerepet játszik a személyek közötti erőszakban. Összegezve: a gazdasági és szociális körülmények azok, amelyek a szegénység koncentrációjából eredeztetett bajok legfontosabb okai közé tartoznak.

És valóban, azt állítom, hogy e bajok közül sok, ha nem a legtöbb (az általában a szegénységi küszöb felének megfelelő jövedelemmel mért) súlyos szegénység vagy mélyszegénység, és nem a szegénység koncentrációjának a közvetlen vagy közvetett hatása (Gans 2009).

A legmagasabb szegénység-koncentrációjú körzetek valószínűleg ugyanazok, ahol a lakók közül a legtöbbben élnek mélyszegénységben. Ezeket a lakosokat végül is otthagyták a lakókörzeteikben, amikor az erre képesek közül sokan jobb lakásokat szereztek maguknak. A visszamaradottnak nevezhető otthagytak valószínűleg mélyszegénységben élnek. Meglepő lenne azonban, ha sok ilyen „visszamaradottat” találnánk az alacsony szegénységi koncentrációjú területeken, már csak azért is, mert a lakásbérek messze túl vannak az anyagi lehetőségeiken.

Bár a koncentrált szegénység kutatóinak egyidejűleg meg kellene vizsgálniuk a mélyszegénység hatásait is, de nem nagyon érdeklik őket a jövedelemszintekkel kapcsolatos adatok. A szegénység kutatói közül sokan egyszerűen megszámlálják a szegénységi küszöb alatt élőket, és nem tesznek különbséget a szegénységi küszöb feléből és ennek kétszereséből élők tapasztalatai és problémái között. A gazdasági tényekkel szemben közömbös kutatók nem veszik észre, hogy ha évi 10 000 dollár jövedelemből – ami körülbelül a fele egy három tagú család szegénységi küszöbének – kell kijönni, az sokkal több problémát jelent, mint a 20 000 dolláros jövedelem.

Visszatekintve azért is meglepő kissé a szegénység koncentrációjára fordított figyelem, mert Amerikában, ahol a lakókörzetek általában az árak alapján különülnek el egymástól, nagyon sok ember él a jövedelem által koncentrált helyeken. A tudósok ennek ellenére nem kutatták a – jó vagy rossz – koncentrációs hatásokat az összlakosság körében. Senki sem írt tanulmányt arról, hogy a New York-i Park Avenue vagy a Philadelphia-kertvárosi Main Line körzete koncentrálja a gazdagokat, és ez itt dózsölést vagy dekadenciát okoz. A Wall Street-en koncentráló bankárok, spekulánsok és egyéb beruházók nem magyarázzák a mai kapitalizmus túlzásait.

E tanulmány szerzője egyszer megvizsgált egy második világháború

után épült, új kertvárost, amely az adott időszak többi kertvárosához hasonlóan nemcsak a jövedelem, hanem az életkor, életciklusbeli helyzet, foglalkozási státus és egyéb jellemzők szerint is koncentráta a lakókat (Gans 1967). Bár a kisgyermekes lakosok nagy aránya számos következményhez vezetett, a gyermekbetegségek okozta rendszeres járványoktól a beiskolázási létszámok gyors emelkedéséig, senki sem tett javaslatot a közösség lerombolására, annak túlságosan koncentrált volta miatt.

Politikai következmények

A koncentrált szegénység koncepcióját a politikai következményei miatt is kritizálni kell. Három ilyen következményre különösen érdemes felhívni a figyelmet. Ezek a szétköltöztetés vagy dekoncentráció, a lokalizáció és az elterelés.

Szétköltöztetés

A szegénység logikusan a legjobban szétköltöztetéssel – a koncentráltan élő szegények lakóhelyükről való elköltöztetésével – dekoncentrállható. A szétköltöztető programoknak két fajtája van: az egyik magasabb jövedelmű körzetekbe költözteti a szegényeket, a másik elküldi őket a szegény körzetekből és rájuk bízta az új lakás megszerzését, ami azt eredményezi, hogy sokan közülük ugyanolyan szegény, vagy még szegényebb területeken kötnek ki.

A szegényeket jobb módú övezetekbe költöztető programok önkéntes jellegűek: összetoborozzák az elköltöztetendő háztartásokat. Az elmúlt negyedszázadban gyakran alkalmazták ezt a módszert (Goetz 2003). Ezek közül a leghíresebb az úgynevezett Gautreaux-program volt, amit egy 1976-os bírósági döntés után indítottak a Chicago állami lakótelepein tapasztalható, szélsőséges etnikai szegregáció ellensúlyozására.

Gautreaux sok ezer, lakótelepen élő chicagói kertvárosokba költözését segítette elő (pl. DeLuca and Rosenbaum 2010). Az átköltözők önkéntesen jelentkezőkből kiválogatott gettólakók voltak, közülük sokan valószínűleg felfelé mobil családok, azon belül a gyerekeik számára jobb életet akaró egyszülős családok.

A lényegét összefoglalva: sok átköltöző nagyobb nehézségek nélkül beilleszkedett a dominánsan fehér középosztálybeli kertvárosokba. Mivel a középosztálybeli emberek nem mindig segítőkészek és barátságosak a szegényebb szomszédjaikkal (Sanchez-Jankowski 1999), és a fehérek a sötétebb bőrűekkel, az erősebb osztály- vagy etnikai zaklatásnak kitéttek visszaköltöztek a városba. Ez történt azokkal is, akik nem tudták tartani a lépést az átlagos középosztálybeliekkel. A régi lakóhelyükre visszaköltözők között voltak olyanok is, akiknek hiányoztak a családtagok, a barátok és a korábbi támogató rendszerek.

Az új lakóhelyen maradók gazdasági körülményei javultak, de csak kissé, részben a szükséges munkavállalási készségek hiánya és az állások betöltésénél érvényesülő, folyamatos etnikai diszkrimináció miatt. A

szétköltöztetés nem szegénységellenes politika. A jobb közszolgáltatások sokaknak pozitív változásokat eredményeztek, főleg azoknál a gyerekeknek, akiknek javult az iskolai teljesítményük és akik továbbtanultak. Sajnos ez idáig nem születtek olyan tanulmányok, amelyek elemeznék ezeknek a fiataloknak a felnőttkori életútját, és kimutatnák, hogy közülük hányan emelkedtek ki a szegénységből.

Az önkéntességen alapuló szétköltöztetési programoknak, legalábbis Amerikában, két, egymással összefüggő és előre megjósolható hiányossága van: a jobb módú közösségek felláznak, ha sok, a város legszegényebb körzeteiből származó embert telepítenek közéjük. Ennek eredményeként az önkéntes szétköltöztető programok általában szűk körűek maradnak.

Különösen áll ez azokra a programokra, amelyek kertvárosi vagy más, saját tulajdonban levő lakások által jellemzett körzetekbe költöztetik a szegényeket, ahol az emberek aggódnak amiatt, hogy a túl sok sötét bőrű és alacsonyabb státusú új lakos csökkenteni fogja az ingatlanuk értékét.

A nem önkéntességen alapuló szétköltözés sokkal több embert érintett, de kevesebb pozitív hozadéka volt az elköltözők számára. A legfőbb ilyen program a szövetségi Hope VI program, ami az egész országban lerombolta a „lakótelepi nyomornegyedeket” (Goetz 2003). Egyes esetekben etnikai és osztályösszetétel szempontjából is kevert, alacsonyabb lakósűrűségű új lakóövezeteket hoztak létre a megtisztított területeken, de a korábbi lakótelepi lakosok közül általában csak nagyon kevesen kaptak lakást az új épületekben. Más városokban lebontották a telepeket, de egyáltalán nem építettek a helyükön új házakat.

A Hope VI program valójában az 1950-es és 1960-as évek városfelújítási programjainak folytatása volt (Bennett et al. 2006). Ismét elég szegény feketét telepítettek ki ahhoz, hogy – legalábbis egyes városokban – ezt is „néger kitelepítésnek” lehessen nevezni.³ Bár az áttelepítési programok és az ezekkel kapcsolatos juttatások is nagyvonalúbbak voltak, mint korábban a városfelújítások idején, és az átköltöztetettek nagyobb része került jobb környéken lévő jobb lakásba, mégis előfordult, hogy a kiköltöztetettek egy másik szegény gettóban, a korábbihoz hasonló fekete nyomornegyedben kötöttek ki (pl. Popkin et al. 2009). Ráadásul az állami politika megint csak ahhoz vezetett, hogy csökkent az egyébként is kevés alacsony költségű lakás kínálata.

Persze a szétköltöztetést nem kell kapásból elítélni, még akkor sem, ha nem önkéntességen alapul, mivel sok most lebontott lakótelep alkalmatlan volt az emberi lakhatásra. Az emberek azonban ezzel együtt elszakadtak a családjuktól, a barátaiktól, és elveszítették az egyéb támogató rendszereiket is. Azok munkaerő-piaci hátránya pedig, akik messze kerültek a várostól, még fokozódott is.

³ 1949-ben Truman elnök aláírta a Lakásügyi törvényt, ami példa nélküli hatalmat adott a szövetségi, tagállami és helyi kormányzatoknak a lakóövezetek átalakítására. A törvény egyik fő célja, a városfelújítás („urban renewal”) jegyében az 1950-es és 1960-as években körülbelül 2000 közösséget romboltak le és több mint 300 ezer családot kényszerítettek otthonaik elhagyására. A városfelújítás áldozatainak körülbelül fele a fekete lakosságból került ki, ennek nyomán nevezte az amerikai író, James Baldwin, elhíresült szójátékkal „néger kitelepítésnek” a programot („urban renewal means negro removal”). A *ford.*

Semmilyen, nem önkéntességen alapuló szétköltöztetés sem igazolható. De mi lenne, ha a lakótelepen lakók még a lakásaik elvesztése előtt választhatnának jó környéken levő új, felújított, vagy egyéb szempontból elfogadható lakásokat, és a költözést önként vállalók szervezett segítséget kapnának a csoportos átköltözéshez? Így az elköltöztetettek jobb körzetekben levő jobb lakásokhoz jutnának és közel maradnának legalább néhány családtagjukhoz és barátjukhoz.

Lokalizáció

Területi jellegű koncepció lévén, a koncentrált szegénység helyi területrendezési politikákhoz vezet. Egyes esetekben ez elfogadható, például amikor az emberek veszélyes lakásokban vagy körzetekben laknak, vagy amikor szubvencionálják a munkáltatók által a helyi lakosoknak kínált munkahelyeket. A területrendezési programoknak azonban általában nincs gazdasági komponensük és így nem segítik a szegényeket abban, hogy kiemelkedjenek a szegénységből. A szegények gazdasági helyzetének javításához országos munkahelyteremtési és jövedelemtámogatási politikára, valamint a teljes nagyvárosi övezetekre érvényes és ezeket helyi szinten alkalmazó szegénységellenes programokra van szükség.

Az Obama-kormányzat koncentrált szegénység elleni programjának két fő alkotórésze van (Wilson 2010). Az egyik egy szétköltöztetési program („Choice Neighborhoods” – „Jobb Lakóövezetek”), ami a Hope VI program több hibáját igyekszik kiküszöbölni. A másik („Promise Neighborhoods” – „Ígéretes Lakóövezetek”) a széles körben dicsért Harlem Children’s Zone programot akarja megvalósítani az ország húsz lakókörzetében. Geoffrey Canada Harlem programjához hasonlóan a Promise Neighborhood projektben is számos iskoláskor előtti, iskolai, szülőket támogató és munkahely-megőrzési program szerepel a következő generáció szegénységből való kiemelése érdekében.

A Harlem Children’s Zone bennünket, akik már az 1960-as években is cselekvő részesei voltunk a történéseknek, bizonyos tekintetben a Head Start programhoz – egy kisgyerekek számára nyújtott nagyrészt iskolacentrikus programhoz – fűzött reményekre emlékeztet. A program jelentősen javította az iskolai teljesítményt, de a hatásai gyakran elenyésztek, amikor a programból kilépő gyerekeknek vissza kellett menniük a saját körzeteik alacsony színvonalú iskoláiba. Ezenkívül arra is rá kellett jönnünk, hogy az akkor mintaprogramoknak nevezett, karizmatikus vezetők által irányított és nagyon elkötelezett szakmai stáb részvételével megvalósított programokat nem egyszerű dolog máshol és nagyobb léptékben lemásolni. Persze lehet, hogy a mai politikusok és programigazgatók tanultak az 1960-as évek tapasztalataiból.

A Promise Neighborhood program a mai formájában kevés munkahelyteremtésre és jövedelemtámogatásra vonatkozó elemet tartalmaz, bár az eredeti program valószínűleg még kiegészíthető ilyen alprogramokkal. Sőt, az elnökjelölt Obama várospolitikai programjának más részében javaslatot tett a minimálbér és a jövedelemadó-kedvezmény (Earned Income Tax Credit – EITC) emelésére, munkahelyteremtési programokra

és számos egyéb, gazdasági jellegű szegénységellenes programra, ezek némelyike már el is indult. A jelenlegi gazdasági válság azonban arra készítette az Obama-kormányt, hogy a lakosság középosztályként leírt széles csoportjaira koncentrálja a gazdasági programjait. (Az elnökjelölt Obama a várospolitikai elképzeléseiben ismertette a szegénységellenes javaslatait, lásd www.barackobama.com/issues/urban_policy.)

Elterelés

A koncentrált szegénységgel szembeni politikák harmadik hiányossága, hogy elterelhetik a programalkotó és egyéb figyelmet a szegénységről és kizárólag a dekoncentrációra összpontosítják az erőfeszítéseket. Ebben az esetben megeshet, hogy még csak fontolóra sem veszik a gazdaságilag orientált szegénységellenes intézkedéseket. Az Obama-kormányzat szerencsére valószínűleg nem követi el ezt a hibát. A kongresszusban jelenlévő konzervatívok és a kongresszust befolyásolni akaró lobbik azonban követelték a nem önkéntességen alapuló szétköltöztetési programok elfogadását, elutasítva minden kísérletet a szegénység csökkentésére vagy megszüntetésére. Ha a tudatlan liberálisokkal el lehet hitetni, hogy a szétköltöztetési és más területi programok egyúttal a szegények gazdasági helyzetén is javítanak, akkor a konzervatívok akarata érvényesülhet.

A fogalmak hibás használatának megakadályozása

A koncentrált szegénység a szegénység kultúrájához, vagy az underclasshoz hasonlóan először társadalomtudományi fogalomként jelent meg, és csak később vált a szegényeket veszélyes és társadalmilag nemkívánatos cselekvésekkel vádoló kifejezéssé. A koncentrált szegénység a korábbi másik kettőhöz képest kevésbé támadó jellegű, mivel nem ért el hozzájuk hasonló népszerűséget. Egyúttal kevésbé személyiségközpontú is: nem magukat a szegényeket, hanem a szegénység csőcselékszerű kritikus tömeggé halmozódását hibáztatja.

Ha a társadalomtudósok nem politikai hitvallásokkal és programokkal kezdik a kutatásukat, akkor nem tehetik őket felelőssé azért, hogy miként használják a politikában a tudományos fogalmaikat. De mielőtt papírra vetik vagy számítógépbe írják őket, el kellene gondolkozniuk a fogalmaikkal való esetleges visszaélésekről. Egy másik lehetőség lehet az, hogy olyan pontosan fogalmazzák meg a fogalmaikat, hogy ne lehessen velük könnyen játszózni. Kerülni kellene a fölösleges neologizmusokat, és inkább azokat a régebbi és az idők próbáját kiállt fogalmakat kellene használni, amelyekkel nem éltek vissza a politikusok.

A kutatóknak mindezekon felül le kellene mondaniuk azokról a fogalmakról, amelyeket jellemzően helytelenül használnak, mint ahogy például Wilson (1991) tette, mikor nyilvánosan kijelentette, hogy a jövőben nem fogja használni az underclass kifejezést. Ha a közpolitika hibásan használt fogalmakon nyugszik, vagy ilyeneket használ, akkor az ezeket a fogalmakat alkalmazó társadalomtudósoknak tiltakozni kellene

a helytelen használat, valamint a helytelen használaton nyugvó politikák ellen (Steinberg 2010).

A kérdés nem hipotetikus jellegű. A Hope VI programot és az állami lakótelepek ennek keretében végrehajtott lerombolását nyilvánosan részben azzal indokolták, hogy ez csökkenti a koncentrált szegénységet. A várostörténészeknek meg kellene vizsgálniuk azt az empirikus kérdést, hogy a fogalom vezetett-e a szövetségi programhoz, vagy a fogalmat csak később vetették be az adott politika igazolására. Mindenesetre a társadalomtudósok találták fel a koncentrált szegénység elméletét és nekik kellett volna kritizálniuk ennek a politikában való felhasználását. A koncentrált szegénység kutatásával foglalkozó, összes tudósnak ki kellett volna mutatnia és elleneznie kellett volna a Hope VI hiányosságait.

A legtöbb finanszírozott szegénységellenes kutatást a szegénység áldozatai között végzik. Következésképp a szegénységellenes kutatást végzőknek vizsgálniuk kellene a másik oldalt, a szegények elnyomóit is. Ha elkerülhetetlenek a főleg a szegényeknek a mainstream magatartásformáktól eltérő devianciáit soroló tanulmányok, ezek mellé oda kellene tenni legalább néhány megjegyzést a szerencsésebb osztályok hasonló devianciáiról.

A kifogásolható magatartásformák nem jelentik a szegények monopóliumát. De ha valaki szegény, akkor arra ítélik, hogy nyilvánosan éljen, és így mások – köztük a kutatók – számára láthatóvá váljanak ezek a problémák. A gazdag kábítószer-fogyasztókat kiszolgáló drogkereskedők látható szállítók. A „fehérgalléros” büntetteket azonban nem az utcán követik el, és a koncentrált gazdagsághoz kötődő, bármilyen gaztettet zárt ajtók mögött hajtják végre.

Fordította Nyilas Mihály

Irodalom

- Bennett, L., J. Smith, and P. Wright, ed. 2006. *Where Are Poor People to Live?* Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Briggs, X. 1997. "Moving Up Versus Moving Out: Neighborhood Effects in Housing Mobility Programs." *Housing Policy Debate* 8, no. 1: 195–234.
- DeLuca, S., and J. Rosenbaum. 2010. "Residential Mobility, Neighborhoods and Poverty." In *The Integration Debate*, ed. C. Hartman and G. Squires, 185–97. New York: Routledge.
- Edin, K., and M. Kefalas. 2005. *Promises I Can Keep*. Berkeley: University of California Press.
- Gans, H. 1967. *The Levittowners*. New York: Pantheon Books.
- Gans, H. 1995. *The War Against the Poor*. New York: Basic Books.
- Gans, H. 2009. "Antipoverty Policy for the Excluded Poor." *Challenge* 52, no.6 (November–December): 79–95.
- Goetz, E. 2003. *Clearing the Way: Deconcentrating the Poor in Urban America*. Washington, DC: Urban Institute Press.
- Jargowsky, P., and M. Bane. 1990. "Ghetto Poverty: Basic Questions." In *Inner City Poverty in the United States*, ed. L. Lynn and M. McGeary, 16–67. Washington, DC: National Academy Press.

- Jencks, C., and S. Mayer. 1990. "The Social Consequences of Growing Up in a Poor Neighborhood." In *Inner City Poverty in the United States*, ed. L. Lynn and M. McGeary, 111–86. Washington, DC: National Academy Press.
- Katz, M. 1989. *The Undeserving Poor*. New York: Pantheon Books.
- Popkin, S.; D. Levy; and L. Buron. 2009. "Has Hope VI Transformed Residents' Lives?" *Housing Studies* 24, no. 4 (July): 477–502.
- Sampson, R. 2008. "Moving to Inequality: Neighborhood Effects and Experiments Meet Social Structure." *American Journal of Sociology* 114, no. 1 (July): 189–231.
- Sampson, R.; J. Morenoff; and T. Gannon-Rowley. 2002. "Assessing 'Neighborhood Effects.'" *Annual Review of Sociology* 28: 443–78.
- Sanchez-Jankowski, M. 1999. "The Concentration of African-American Poverty and the Dispersal of the Working Class." *International Journal of Urban and Regional Research* 23, no. 4 (December): 619–37.
- Sessoms, N., and J. Wolch. 2008. "Measuring Concentrated Poverty in a Global Metropolis: Lessons from Los Angeles." *Professional Geographer* 60, no. 1: 1–17.
- Steinberg, S. 2010. "The Myth of Concentrated Poverty." In *The Integration Debate*, ed. C. Hartman and G. Squires, 213–27. New York: Routledge.
- Venkatesh, S. 2000. *American Project*. Chicago: University of Chicago Press.
- Wilson, W. 1987. *Truly Disadvantaged*. Chicago: University of Chicago Press.
- Wilson, W. 1991. "Studying Inner-City Social Dislocations." *American Sociological Review* 56, no. 1 (February): 1–14.
- Wilson, W. 2010. "The Obama Administration's Proposals to Address Concentrated Poverty." *City & Community* 9, no. 1 (Winter): 41–49.

GIULIANO BONOLI

Az aktív munkaerő-piaci politika politikai gazdaságtana¹

E tanulmány célja, hogy az OECD országokban végbemenő mai politikai fejlemények vizsgálatával választ adjon arra a kérdésre, hogy milyen politikai determinánsok állnak az aktív munkaerő-piaci politikák (AMP-k) mögött. A szerző véleménye szerint a kérdéssel kapcsolatos konszenzus hiánya három problémából ered. Először, mint azt a vonatkozó szakirodalomban sokan hangsúlyozzák, az AMP fogalma egymástól nagyon különböző intervenciókat tartalmaz, és semmi sem indokolja, hogy valamennyit ugyanazokkal a politikai determináns-együttesekkel kapcsoljuk össze. Másodsor, az idők folyamán változott az AMP-k gazdaságban játszott szerepe. Az 1950-es évek úttörő svéd rendszerének nem ugyanazok a céljai voltak, mint a jelenlegi brit, német, vagy akár a jelenlegi svéd politikának. Harmadsor, az AMP-k vélt politikai determinánsai kölcsönhatásban vannak más fontos, jórészt intézményi és gondolkodásbeli tényezőkkel, amiket szintén figyelembe kell vennünk. E kiindulópontokra alapozva a tanulmány összetettebb és talán pontosabb választ kínál arra a kérdésre, hogy mik az AMP-k politikai determinánsai.

Bevezetés²

Az aktív munkaerő-piaci politikák (AMP-k) a szociálpolitika fontos területét alkotják. Az elmúlt két évtizedben a munkaerő-piaci politika aktívvá

¹ Giuliano Bonoli: The political economy of active labour market policy. REC-WP 01/2010. Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe RECWOWE Publication, Dissemination and Dialogue Centre, Edinburgh 2010.

² A tanulmány a Svájci Tudományos Alap által finanszírozott „Adapting western welfare states to new structures of social risks” (Grant No. 100012-115937/1) című kutatási program keretében folytatott kutatáson alapul. Szeretnék köszönetet mondani Michel Berclaznak és Frank Rebernek a kutatásban nyújtott segítségükért, Daniel Cleggnek pedig az észrevételeiért. A tanulmány korábbi változata szerepelt a „The dualisation of European societies,” című konferencián (University of Oxford, 2009. április 23–24.) és nagy hasznát vette az ott elhangzott megjegyzéseknek.

tételét támogatták a nemzetközi szervezetek és számos OECD országban vezettek be ilyen gyakorlatot. Ez az „aktíválási váltás” időnként éles politikai ellentétekhez vezetett, mivel megkérdőjelezi azt a második világháború utáni jogosultsági elvet, amely megkérdőjelezi a szociális juttatások az állampolgárságon alapulnak. E fejlemények hatással voltak az aktív politikák finanszírozására elkülönített pénzalapok alakulására is. Az OECD országokban 1980 és 2003 között, a GDP 0,4 százalékaról 0,7 százalékára növe, majdnem kétszeresére emelkedett az e területre fordított kiadások GDP-aránya. Az aktív munkaerő-piaci programokra fordított kiadások növekedése általános fejlemény, de ezen belül jelentős különbség van az egyes országok között. 2003-ban például a kiadások a GDP 0,2 százaléka-tól (USA) a GDP 1,6 százalékáig (Dánia) terjedtek. Az egyes országokban alkalmazott AMP-k – mint ezt alább látni fogjuk – tartalmukat tekintve is jelentős eltéréseket mutatnak.

Az aktív munkaerő-piaci politikákat vizsgáló kutató számára azonban nem az országok közötti nagyrányú különbségek jelentik az egyetlen rejtvényt. Az egyik megválaszolandó kulcskérdés a munkaerő-piaci politikában az aktíválást előtérbe helyező irányváltás politikai determinánsait érinti. Az AMP terén Svédország játszotta az úttörő szerepet, ahol már az 1950-es években találkozhatunk ilyen gyakorlattal, így sokan a baloldali politikai szereplők, a szociáldemokrata pártok és a szakszervezetek erejének tulajdonították az aktíválás szerepének növekedését (Esping-Andersen, 1990; Huber and Stephens, 2001; Huo et al., 2008). Mások, szintén a svéd esetre hivatkozva, a munkáltatók szerepét hangsúlyozták (Swenson, 2002). Végül, egy ismét más vélemény szerint a baloldali pártok általában ellenzik az aktív munkaerő-piaci politikákba való beruházást, mivel a munkaerő-kínálat ennek eredményeként bekövetkező növekedése ronthatja a baloldal törzsszavazóit jelentő, jó munkaerő-piaci pozícióval rendelkező „belső mag” foglalkoztatási esélyeit és magas fizetéseit (Rueda, 2007).

Az aktív munkaerő-piaci politika determinánsai

Politikai magyarázatok

Sok vitatott kérdés van a komparatív közpolitikában, de kevés vezetett olyan nyilvánvalóan különböző véleményekhez mint az aktív munkaerő-piaci politika (AMP) determinánsainak az azonosítása. Esping-Andersennek a „jóléti kapitalizmus” különböző világairól írt művében az AMP hangsúlyos szerepe a „szociáldemokrata” jóléti modell egyik meghatározó jellemző jegyeként jelenik meg. A baloldal hatalmi erőforrásai lehetővé tették, hogy a munkásmozgalom olyan, költséges és hatékony munkaerő-piaci politikát érvényesítsen, amely a gyorsan változó gazdasági szerkezet keretében biztosítani tudja a teljes foglalkoztatást (Esping-Andersen, 1990: 167–168; Huber and Stephens, 2001: 184). A baloldal ereje és az aktív munkaerő-piaci programokra fordított kiadások nagysága között pozitív és jelentős összefüggést kimutató kvantitatív elemzések (Huo et al., 2008; Iversen and Stephens, 2008) megerősítették

ezt a nézetet. Szerintük a szociáldemokrata pártok „foglalkoztatás-barát” munkaerő-piaci politikát folytattak. E vonatkozásban különböznek a kereszténydemokrata pártoktól, amelyek a munkahelyek védelmével és a korai nyugdíjazás támogatásával avatkoztak be a foglalkoztatás területére (Huo et al., 2008: 17–8).

Egy másik új keletű tanulmánynak is központi témája a politikai pártok AMP kiadásokra gyakorolt hatása, de ez az írás megkérdőjelezi azt a nézetet, amely a baloldal erejével magyarázza a magas AMP kiadásokat. E tanulmányban David Rueda összetettebb módon vizsgálja a szociáldemokrácia és az AMP viszonyát. Szerinte a szociáldemokraták a posztindusztriális társadalmakban egyre inkább szembekerülnek egy dilemmával. Az utóbbi idők gazdasági-társadalmi változásai két részre – (munkaerőpiacon) kívül és belül levőkre – osztották a szociáldemokrácia szavazótáborát. A bennlevők jelentik a szociáldemokrácia hagyományos szavazóit: fizikai munkások, alacsony és közepes fizetésű alkalmazottak, a közszférában dolgozók stb. A kívül levők közé a hátrányt elszenvedők tartoznak: munkanélküliek, atipikus foglalkoztatásúak, kirekesztettek. A szociáldemokraták elméletileg mindkét tábor érdekeit képviselni tudják, de néha a két csoport érdekei szembekerülnek egymással. Ebben az esetben a szociáldemokraták jellemzően a bennlevő, jobban szervezett és a kinnlevőknél biztosabb szavazói támogatást jelentő csoport érdekeit védik (Rueda, 2007).

Ez a helyzet az aktív munkaerő-piaci politikák esetében is. Rueda szerint e politikák a kinnlevők érdekeit szolgálják, mivel segítik a foglalkoztatásba való visszajutásukat, ugyanakkor viszont két ok miatt hátrányosan érintik a bennlevőket. Először, a bennlevőket védik a munkahely elvesztését akadályozó foglalkoztatás-védelmi törvények, ezért nem valószínű, hogy adófizetőként lelkesednének az AMP finanszírozásáért. Másodszer, az AMP-k növelik a munkaerő-kínálatot és ezzel fokozzák a kevés állásért folyó versenyt, vagy lenyomják a béreket. Mindennek eredményeként nem valószínű, hogy a szociáldemokrata pártok támogatni fogják ezeket a politikákat. Más szóval: „Az AMP-eket arra tervezték, hogy segítsék a kinnlevők munkaerőpiacra való belépését, ami gyengíti a bennlevők bérköveteléseit. Mivel a bennlevők alkotják a szociáldemokrata pártok törzsszavazóit, véleményem szerint a pártpolitikának semmilyen kormányzati hatása sincs az AMP-ekre” (Rueda, 2007: 74). Ezt a megállapítást támasztja alá Rueda statisztikai elemzése, amely szerint a baloldal ereje az AMP-re fordított kiadások meghatározójaként nem szignifikáns, sőt inkább negatív (vö. 92. o.)

A kvalitatív kutatók megkérdőjelezték azt a nézetet is, hogy az északi országokban, különösen Svédországban, az erős munkásmozgalom kényszerítette az aktív munkaerő-piaci politikát a vonakodó munkáltatókra. Szerintük az északi, és különösen a svéd aktív munkaerő-piaci politika egy nagy, osztályközi kompromisszum része volt, amely lehetővé tette, hogy a szociáldemokraták a tőke profitabilitásának veszélyeztetése nélkül megvalósítsák a politikai céljaikat (Katzenstein, 1985). A passzív jövedelemvédelemmel szemben az AMP-eket a munkáltatók is pozitívan tarthatják. A munkások korszerű készségekkel való felvértezése és a munkaerő-kínálat fokozása olyan célok, amikkel a munkáltatók is egyet-

érthetnek. Mint alább látni fogjuk, a svéd munkáltatók nem ellenezték az ilyen politika alkalmazását (Swenson, 2002).

Az a nézet, hogy az AMP-k egy osztályközi kompromisszum eredményei, hasznos lehet az északi országokon túlmutató hipotézisek megfogalmazásakor. Ha elfogadjuk azt a véleményt, hogy az AMP a munkaerőpiaci beavatkozás olyan formája, amely a munkáltatókat és munkavállalókat is pozitívan érinti, akkor azzal a rejtvényvel kell szembesülnünk, hogy miért nem alkalmazták általában egész Nyugat-Európában a foglalkoztatási problémák kezelésére ezt a győztes-győztes megoldást. Például Németország, Franciaország, vagy Olaszország az 1970-es években az AMP helyett miért választotta inkább a foglalkoztatás-védelmet és a munkaerő-kínálat csökkentését?

Intézményi magyarázatok

Az AMP-k fejlődésével foglalkozó kutatók közül sokan annak a vizsgálataira összpontosítottak, hogy a korábbi politikák milyen mértékben kombinálhatók az aktív megközelítéssel. Úgy vélték, hogy a bismarcki típusú társadalombiztosítási rendszerekben nehezebb az aktív munkaerő-piaci politika alkalmazása. Például Németországban a társadalombiztosítás járulékfizetéshez kötődő jogosultsági elvét nem könnyű összeegyeztetni a legtöbb mai aktív munkaerő-piaci politikára jellemző feltételesség és kényszer elveivel (Clasen, 2000). Ugyanígy, egy adott vagy minimális szintű jövedelemszinthez való alkotmányos jog is akadály lehet az AMP, vagy az „aktiválás” egyes „keményebb” formái alkalmazásának (Eichorst et al., 2008a). Ezenkívül, mivel az aktív és passzív programokat is ugyanabból a költségvetésből finanszírozzák, a munkanélküliség recesszió idején történő emelkedése nyomán a passzív juttatásokra költött kiadások „automatikusan” növekednek és ez kiszorítja az AMP-k finanszírozására fordítható kiadásokat (Manow and Seils, 2000). Franciaországban a szociális partnereknek a munkanélküli biztosítás irányításában játszott szerepe szintén az AMP kialakulása útjában álló akadályt jelentett, mivel a szakszervezetek tartották a rendszer működtetésébe való nagyobb állami beavatkozástól (Clegg, 2005).

Azt is fontos figyelembe vennünk, hogy az intézményi hatások változhatnak az idők folyamán. Ezt a szempontot általában inkább az „új” szociálpolitikákkal – például a gyermekgondozással vagy egyéb szolgáltatásokkal – kapcsolatban szokták hangsúlyozni, de az aktív munkaerő-piaci politikák esetében is számításba kell vennünk. E szempontból az új politikák iránti igény kialakulásának relatív időzítése és a népesség elöregedésének a folyamata számít. Azokban az országokban, ahol viszonylag korán (az 1970-es években) jelentkezett az új politikák kialakítását célzó nyomás, könnyebben tudnak létrehozni egy átfogó aktív munkaerő-piaci rendszert, mivel ezen új politikák finanszírozásának nem kell az öregségi nyugdíjakra fordított kiadásokkal versenyeznie (Bonoli, 2007; Fargion, 2000). Ezzel szemben ott, ahol először az 1990-es vagy a 2000-es években jelentkezik az igény, jelentősen nagyobbak a nehézségek, mert nagyon sok szavazó számára nem ezeknek a szolgáltatásoknak a fejlesztés-

tése jelenti a legfontosabb költségvetési szempontot, hanem a meglévő, bőkezű juttatásokat nyújtó nyugdíjrendszer fenntartása. E hipotézis segít megértenünk az északi országok, illetve a kontinentális és dél-európai országok közötti divergens fejlődést. A legfontosabb fejlemények időzítését az AMP-kre és más új szociálpolitikákra fordított kiadások összefüggésében vizsgáló kvantitatív elemzések igazolják ezt a hipotézist (Bonoli, 2007; Bonoli and Reber, megjelenés alatt).

A politikai eszmék diffúziója

Az elmúlt két évtizedben az aktív munkaerő-piaci politikák elterjedtek az OECD országokban, jelezve, hogy valószínűleg valamilyen diffúziós folyamat megy végbe. A szakirodalomban említett különböző diffúziós mechanizmusok közül a tanulás tűnik a legmegfelelőbb magyarázatnak az AMP-k sikerességére (Braun and Gilardi, 2006; Hall, 1993). A tömeges munkanélküliséggel szembesülő országok inspiráló megoldásokra lehetnek a máshol folytatott ígéretes gyakorlatokban.

A kvalitatív elemzések igazolják a politika diffúziójára vonatkozó hipotézist. E tanulmányok kimutatták, hogy a munkanélküliség problémájára új megoldásokat kereső kormányok tanulmányozták a máshol folytatott gyakorlatokat és tanultak belőlük. Németországban azután döntöttek a munkanélküliséggel kapcsolatos politika 2002-ben elfogadott átalakításáról, hogy tanulmányokat készíttettek és tényfeltáró bizottságokat küldtek Dániába, Hollandiába és az Egyesült Királyságba. Az átalakított rendszer különböző elemei világosan emlékeztetnek az aktív-válással kapcsolatos angol gyakorlatra (Seeleib-Kaiser and Fleckenstein, 2007). Az Egyesült Királyság viszont az Egyesült Államokban az 1990-es évek elején végrehajtott Clinton reformokból merített ösztönzést. Más tanulmányok az olyan nemzetközi szervezetek szerepét hangsúlyozzák, mint az OECD és az EU, amelyek az 1990-es évek közepe óta határozottan támogatják a munkanélküli politika aktiválás irányába mutató átalakítását (Armingeon, 2007; Armingeon and Beyeler, 2004).

Különösen erősek az ilyen irányú erőfeszítések az Európai Foglalkoztatási Stratégiában (Goetschy, 2001; Zeitlin and Pochet, 2005; de la Porte and Nanz, 2003). Politikusokkal készített interjúk azt mutatják, hogy az országok tanulnak egymástól a foglalkoztatáspolitikai terén és az Európai Foglalkoztatási Stratégia felgyorsította ezt a folyamatot (Lopez-Santana, 2006).

Az aktív munkaerő-piaci politika típusai

Az aktív munkaerő-piaci politikák különböző eredetűek és különböző formájúak. Svédországban már az 1950-es években kialakították az aktív munkaerő-piaci politikát, amelynek az volt a célja, hogy a gyorsan fejlődő gazdaságban – elsősorban széles körű szakmai képzési programok finanszírozásával – javítsák a munkaerő kereslete és kínálata közötti összhangot (Swenson, 2002). A másik végletet tekintve, az „aktív” szó

annak a több angol nyelvű országban kialakított gyakorlatnak a leírására használható, amely a munkaközvetítési szolgáltatásokat erősebb munka-ösztönzőkkel – a juttatás folyósításának időbeli korlátozásával, a juttatás csökkentésével, szankciók alkalmazásával, az úgynevezett „workfare” megközelítéssel – kombinálja (King, 1995; Peck, 2001). Mint erre sokan rámutattak, az aktív munkaerő-piaci politika valójában a szociálpolitika különösen bizonytalan kategóriája (Barbier, 2001; Barbier, 2004; Clasen, 2000; Clegg, 2005).

Egyes szerzők kísérletet tettek a probléma oly módon történő kezelésére, hogy különbséget tettek az aktív munkaerő-piaci politika vagy aktíválás két típusa között: az egyik típus a humán tőke fejlesztését célozza, a másik pedig főleg negatív ösztönzőket alkalmaz az embereknek a segélyezésből a foglalkoztatásba való terelésére. Ilyen osztályozást találhatunk Torfingnál (Torfing, 1999), aki megkülönbözteti az „offenzív” és a „defenzív” workfare-t. Az offenzív workfare kifejezést az aktíválás dán változatának leírására használja, jellemzője a képzettségi szint javítása és az emberek tudással és képességekkel való felruházása (empowerment). Ezzel szemben az USA-ban megfigyelhető „defenzív” variáns jellemzői a szankciók és a juttatások csökkentése. Taylor-Gooby ugyanezt a megkülönböztetést használja, csak más kifejezésekkel: „pozitív” és „negatív” típusról ír (Taylor-Gooby, 2004). Barbier hasonló logikával szintén két típust említ. A „liberális aktíválás” jellemzői az erősebb munka-ösztönzők, feltételekhez kötött juttatások, szankciók alkalmazása, az észak-európai országokban folytatott „univerzális aktíválás” pedig továbbra is a humán tőkébe – elsősorban képzéssel történő – széles körű beruházáson alapul. Barbier egyúttal megjegyzi, hogy a kontinentális Európában létezik egy harmadik típus is (Barbier, 2004; Barbier and Ludwig-Mayerhofer, 2004).

Az aktíválással kapcsolatban a humán beruházás és az ösztönzésen alapuló megközelítés közötti dichotómiák hasznos kiindulópontot jelentenek ahhoz, hogy pontosabb jelentéssel töltsünk meg egy homályos fogalmat. E dichotómiák azonban valószínűleg a tényleges valóság túlzott leegyszerűsítését jelentik és azzal a kockázattal járnak, hogy értékítéleteket tartalmaznak. Clegg egy másfajta megkülönböztetést tesz, mikor arról ír, hogy két politika-együttes különíthető el az aktíválással kapcsolatban: a cirkuláció és az integráció. A cirkuláció lényege, hogy – például munkaközvetítési szolgáltatásokkal – javítsa a munkanélküli esélyét a potenciális munkáltatóval való kapcsolat létrejöttére. Ezzel szemben az integráció olyan eszközöket alkalmaz, amely közvetlenebbül segíti az állástalanok munkahelyszerzését, ilyen eszköz például a juttatás feltételhez kötése, vagy a védett foglalkoztatás (Clegg, 2005: 56).

E tanulmányban én is el akarom kerülni az AMP-kel kapcsolatos vitákat uraló dichotóm, értékterhelt megkülönböztetést. Négy eltérő AMP ideáltípust javaslok megkülönböztetni, amelyek minden más ideáltípushoz hasonlóan tiszta formában valószínűleg nem léteznek a valóságban. A típusok a következők: ösztönzés-erősítő, munkához jutást segítő, elfoglaltságot biztosító („karbantartó”) és humán tőkébe ruházó. A táblázat mutatja az egyes ideáltípusok alapvető céljait és eszközeit.

Az aktív munkaerő-piaci politika négy ideáltípusa

Típus	Cél	Eszközök
Ösztönzés-erősítő	A juttatást kapó emberek pozitív és negatív munkaösztönzőinek erősítése	– adókedvezmények, munka esetén járó juttatások – juttatás időbeli korlátozása – juttatás csökkentése – juttatás feltételhez kötése – szankciók
Munkához jutást segítő	A foglalkoztatás útjában álló akadály elmozdítása és a munkaerőpiacra történő (újbóli) belépés segítése	– munkaközvetítés – munkahelyek szubvencionálása – foglalkoztatási tanácsadás – állskereső programok
Elfoglaltságot biztosító („karbantartó”)	Az állástalan emberek folyamatos elfoglaltságának biztosítása; a humán tőke leépülésének korlátozása a munkanélküliség idején	– munkahelyteremtő programok a közszektorban – nem foglalkoztatással kapcsolatos képzési programok
Humán tőkébe ruházó	A munkahelyszerzés esélyének javítása a munkanélküliek képzettségének megújításával	– alapkutatás – szakmai képzés

Az AMP-k első típusa, az ösztönzés-erősítő, olyan eszközöket alkalmaz, amelyek célja a juttatást kapók munkaösztönzőinek erősítése. E célt különböző utakon lehet elérni, például a passzív juttatások csökkentésével, beleértve a juttatási idő rövidítését és a juttatás mértékének csökkentését is. Egy másik megoldás szerint a juttatásokat függővé tehetik közmunka-programokban, vagy valamilyen más munkaerő-piaci programban való részvételtől. Végül, szankciók alkalmazásával is erősíthetők az ösztönzők. Mindenütt találkozhatunk az ösztönzők erősítésének eszközeivel, de különösen nagy a szerepük az angol-szász országokban.

A második típust, aminek a „munkához jutást segítő” nevet adtam, olyan programok jellemzik, amelyek a munkaerő-piaci részvétel útjában álló akadályok elmozdítását célozzák, anélkül, hogy ez szükségképpen hatással lenne a munkaösztönzőkre. Ide tartoznak a munkaközvetítési szolgáltatások, az álláskereső programok, amelyek növelik annak a valószínűségét, hogy egy munkanélküli kapcsolatot létesít egy potenciális munkáltatóval. A tanácsadás és az állás szubvencionálása különösen hasznos lehet azoknak a klienseknek, akik hosszabb ideje távol vannak a munkaerőpiactól, vagy akik soha nem voltak állásban, vagy akiket kerülnek a munkáltatók. A szülők számára munkavállalást akadályozó tényező lehet a gyermekgondozó intézmény hiánya, amely akadály elhárítása a munkához jutást segítő variánsba tartozik. Az állásszerzés segítése – a munkaközvetítő szolgáltatások kivételével – valószínűleg az AMP-k legújabb típusának tekinthető. Általánosan alkalmazzák az angol-szász országokban (az ösztönzők erősítésével kombinálva), de használják Észak-Európában és a kontinentális európai országokban is.

Az aktív munkaerő-piaci politikák harmadik típusa „elfoglaltságot biztosító” névvel illelhető. Célja elsődlegesen nem a munkaerő-piaci

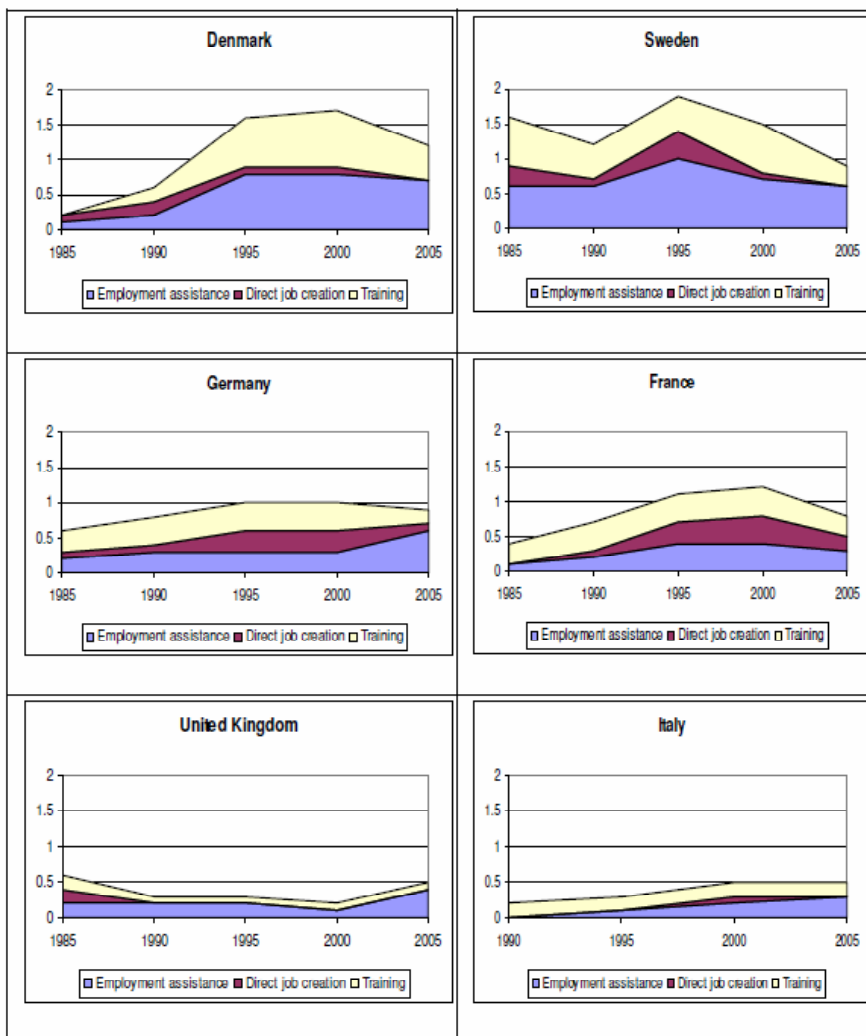
belépés segítése, hanem valamilyen elfoglaltság biztosítása az embereknek, annak érdekében is, hogy ezzel meggátolják a humán tőke munkanélküliségből következő leépülését. Ez az AMP-típus a következő programokkal jellemezhető: munkahelyteremtő és munkatapasztalat-szerző programok a közszférában vagy a non-profit szektorban, egyes esetekben képzés is, például rövid tanfolyamok, amelyek nem változtatják meg alapvetően az emberek képzettségét. E típusra a kontinentális európai országok 1980-as évek végén, 1990-es évek elején folytatott gyakorlata jelenti a legjobb példát.

Végül, az AMP állhat munkanélkülieknek nyújtott szakmai képzésből, vagy szükség esetén alapfokú oktatásból. E típusban az a cél, hogy második esélyt kínáljanak azoknak az embereknek, akik nem részesülhettek oktatásban, vagy akiknek elavult a képzettségük. A munkanélkülieknek nyújtott szakmai képzés az észak-európai országokban a legfejlettebb.

Nagyon hasznos lenne, ha mérhető indikátorokkal operacionalizálnánk ezt a négy ideáltípust, és utána feltérképeznénk az időbeli és térbeli különbözőségüket. A rendelkezésre álló adatok sajnos csak egy nagyon durva becslést tesznek lehetővé. Történtek már kísérletek a különböző országokban folyó aktiválás fő intézményi sajátosságainak indikátorokkal való kifejezésére (Hasselpflug, 2005; OECD, 2007). A kapott eredmények azonban nem egészen meggyőzőek, és nem illenek a vizsgált országok többségének kvalitatívabb jellegű tudásanyagán alapuló ismeretekhez. Ez számos problémának tudható be, többek között annak a ténynek, hogy az adatforrások formális szabályzásokon alapulnak, amelyek jelentősen eltérhetnek a tényleges alkalmazástól. Az AMP-k országonkénti eltéréseinek a fentebb tárgyalt ideáltípusokon alapuló, legalább részbeli feltérképezésére alternatív megoldást kínál, ha az alprogramokra fordított kiadásokkal kapcsolatos adatokat használjuk. Az OECD a legtöbb tagországra vonatkozóan közöl 1985 óta ilyen adatokat. A használható kategóriák: közfoglalkoztatási szolgáltatások és ügyintézés, foglalkoztatási szubvenciók, munkahely-rotációs programok, munkába állási ösztönzők, képzés és közvetlen munkahely-teremtés.

Ezek az adatok lehetővé teszik, hogy a fent bemutatott négy ideáltípus közül hármat operacionalizáljunk (ld. ábra): a) a munkához jutás segítését, ami a következő OECD kiadási tételeket tartalmazza: „közfoglalkoztatási szolgáltatások és ügyintézés, foglalkoztatási szubvenciók, munkahely-rotációs programok, munkába állási ösztönzők”; b) az elfoglaltság biztosítását, ide tartozik a „közvetlen munkahely-teremtés”; és c) az emberi tőkébe való beruházást, ami a „képzés” kategóriáját tartalmazza. Ily módon egy 20 éves időperiódusban nyomon követhetjük az AMP különböző alkotórészei terén tett relatív erőfeszítéseket.

1. ábra AMP kiadások hat OECD országban, 1985–2005



(alsó: munkához jutást segítő; középső: közvetlen munkahelyteremtés; felső: képzés)
 Forrás: A grafikonok az OECD-től származó adatokon alapulnak (adatok elérhetősége www.oecd.org)

Az egyes országok AMP kiadásait mutató ábra alapján számos fontos megállapítás tehető. Először, kétségtelenül kimutatható egy ciklikus hatás. 1995 és 2005 között csökkentek az összegzett kiadások, ami a munkanélküliség csökkenésével magyarázható (különösen Svédországban, Dániában és Franciaországban). Az Egyesült Királyságban tapasztalható összkiadás-növekedés viszont politikai tényezőkkel magyarázható, mivel ez is az állásnélküliek számának csökkenése idején ment végbe. Másodszor, a vizsgált 20 éves periódus trendjeinek összehasonlításakor kitűnik,

hogy egyértelműen csökkent a közvetlen munkahely-teremtésre fordított kiadások aránya. Ezek az 1990-es évek közepéig viszonylag fontosak Franciaországban, Németországban és Svédországban, utána azonban mindenütt csökkenő tendenciát mutatnak. Harmadszor, ugyanebben a periódusban majdnem mindenhol nőtt a foglalkoztatást támogató programok jelentősége. Az egyetlen kivétel Svédország, ahol az ilyen programokra fordított kiadások változatlan szinten maradtak. Végül, a képzésre fordított kiadások nem mutatnak világos trendet (kivéve Dániát, ahol 2000-ben érik el a legmagasabb szintet). A képzésre fordított kiadásokat tekintve azt láthatjuk, hogy a legnagyobb eltérések nem az egyes időszakok, hanem a vizsgált országok között vannak: az észak-európai országok költenek erre a legtöbbit, az Egyesült Királyság a legkevesebbet, a kontinentális európai országok pedig valahol középen helyezkednek el.

Az aktív munkaerő-piaci politikák időbeli alakulása

Az AMP-kre fordított kiadások időbeli alakulása azt mutatja, hogy a szociálpolitikának ez a területe alapvető változáson ment keresztül az elmúlt két évtizedben. Aktív munkaerő-piaci programok azonban már az adatgyűjtés előtt is léteztek (a legtöbb országra vonatkozóan 1985-től gyűjt az OECD adatokat). Ebben a részben az aktív munkaerő-piaci politika 1950-es évek utáni fejlődését vizsgáljuk, ekkor fogadták el Svédországban a munkaerő-piaci politikán belüli aktív megközelítést. Az OECD országokon belül három időszakot különíthetünk el az AMP-k fejlődésében. Az első periódus az 1960-as és 1970-es évekre esik, mikor az országok az elégtelen munkaerő-kínálat hatására aktív politikákat alakítottak ki, hogy megfelelően képzett munkásokat biztosítsanak a dinamikus fejlődő ipari ágazatoknak. Ebben az időszakban a humán tőkébe való beruházás volt a legfontosabb politikai cél. A második periódus az 1973–75-ös olajválságot követően kezdődött. Az AMP-knek ekkor a tartós és magas munkanélküliséggel jellemezhető, sokkal nehezebb helyzettel kellett szembesülniük. Ilyen körülmények között a legtöbb helyen a „karbantartás” vált a fő céllá. Végül, az 1990-es évek közepe óta a munkaerő-piaci politika elsődleges célja a munkanélküliek és más nem dolgozók munkaerőpiacra történő ismételt belépésének ösztönzése és támogatása. Az ekkor alkalmazott eszközök közé tartoznak a különböző, munkaösztönzést erősítő megoldások és a foglalkoztatást támogató szolgáltatások.

A következőkben áttekintjük, hogy pontosan mik történtek ebben a három periódusban. Az elemzés hat kiválasztott országra (Svédország, Dánia, Németország, Franciaország, Olaszország és az Egyesült Királyság) összpontosít, annak érdekében, hogy megjelenjenek a nyugat-európában található különböző jóléti modellek. Minden bemutatott periódusban más megoldást választottunk az országokon belüli fejlemények bemutatására, mindig az adott korszakra jellemző AMP „úttörőivel” kezdjük a sort és utána megyünk tovább a többi országhoz. E stratégiát a korábban bemutatott „politika-diffúzió” összefüggésében kell szemlélni.

A rövidség kedvéért minden periódusban csak azokat az országokat vizsgáljuk, amelyekben releváns fejlemények történtek.³

A második világháború utáni évek: AMP a munkaerő-hiány korszakában

A legtöbb szakértő egyetért abban, hogy az AMP Svédországban született az úgynevezett Rehn-Meidner modellel. Ennek az 1951-ben két szakszervezeti közgazdász, Gösta Rehn és Rudolf Meidner által megalkotott stratégiának több célja volt: egyenlőség a bérek eloszlásában, fenntartható teljes foglalkoztatás, és a svéd ipar modernizálása. Az egyenlőséget és a teljes foglalkoztatást egy szolidáris bérpolitikának kellett támogatnia, ami alapvetően az ipar valamennyi ágazatában ugyanolyan mértékű bérnövekedést jelentett. Az egyenlősítő bérpolitikának szándékolt és nem szándékolt hatásai is voltak. A szándékolt hatások közé tartozott, hogy erős ösztönzést szolgáltatassanak a svéd termelőknek a termelékenységet fokozó technológiákba történő beruházásokra. Elégtelen termelékenység esetén az elfogadott bérnövekedés kiszelektálta a piacról a kevésbé versenyképes vállalatokat. Mindez erős ösztönzést jelentett a svéd ipar modernizálására.

De természetesen nem minden ágazat tudott lépést tartani a központilag megállapított bérnövekedés ütemével. A kollektív alkufolyamatban kialakított bérek növekedésével az alacsony termelékenységű ágazatok kiszorultak a piacról. Rehn és Meidner az ennek eredményeként munkanélkülivé váló dolgozók problémájának kezelésének tekintették az aktív munkaerő-piaci politikát. Modelljük értelmében az alacsony termelékenységű vállalatok piacról való kiszorulása következtében fölöslegessé váló dolgozókat át kell képezni és át kell irányítani a magas termelékenységű, dinamikus ágazatokba (vö. pl. Swenson, 2002: 275; Benner and Vad, 2000: 401; Mabbet, 1995: 141 skk; Anxo and Niklasson, 2006).

Swenson szerint az AMP választ jelentett a svéd munkáltatók akkori állandó problémájára, a munkaerő-hiányra is. A munkahelyüket elvesztő dolgozók gyors átképzésével az AMP biztosította a megfelelő képzettségű munkaerő állandó kínálatát. Bár az aktív munkaerő-piaci politika megvalósításának ötlete a szakszervezetektől származott, egyértelműen elfogadható, sőt kívánatos volt a munkáltatók számára is. Swenson szerint valójában valószínűleg éppen ők javasolták először az ilyen jellegű politikát (2002: 275). Kiterjedt történeti kutatás alapján arra a következtetésre jut, hogy „A munkáltatók már azelőtt melegen üdvözölték az aktíváló képzést és a mobilitást segítő megoldásokat, hogy a szakszervezeti szövetség a gazdasági stabilizációra és ipari fejlődésre vonatkozó tervébe (a „Rehn-Meidner modellbe”) illesztette volna ezeket... Nem az volt a helyzet, hogy a munkáltatók egyszerűen beletörődtek a szociáldemokrata hegemoniába, remélvén, hogy rávehetik őket bizonyos részletek megfontolására, egyes területek kedvezőbb kezelésére, és biznak abban, hogy

³ Az itt bemutatott információ részletesebb országtanulmányokon alapul, amelyek szisztematikusan vizsgálják a hat ország munkaerő-piaci politikájának alakulását. Az esettanulmányok elkerülhetők a szerzőtől.

nem válnak kegyvesztetté az állam szemében. Pontosan tudták, hogy mit akarnak. Néha azt szerették a legjobban, amit kaptak, és azt kapták, amit a legjobban szerettek.” (2002: 11).

A Rehn-Meidner modell a svéd gazdaságtörténet olyan sajátos jellemzője, ami máshol nem ismétlődött meg. De máshol is vonzó ötletnek találták a munkaerő-hiányos, gyorsan modernizálódó gazdaságban alkalmazott aktív munkaerő-piaci politikát. Néha azonban különböztek az alkalmazott eszközök, mivel mások voltak a kiindulópontok is. Ez volt a helyzet Olaszországban, ahol nem a hanyatló ágazatokból elbocsátott dolgozók okozták a munkanélküliséget, hanem az ország déli részeit jellemző munkaerő-fölösleg.

Az 1950-es és 1960-as években, az olaszok által „gazdasági csoda-ként” emlegetett gyors gazdasági növekedés idején, Olaszországban is jelentkezett a munkaerő-hiány problémája. Az ország északi részén levő, gyorsan fejlődő ágazatoknak megfelelő képzettségű munkaerőre volt szüksége. Dél-Olaszországban továbbra is nagy munkaerő-tartalékok voltak, de ezek döntő többsége képzetlen volt. A képzett munkaerő iránti kereslet és a rendelkezésre álló képzetlen munkaerő-kínálat jobb illeszkedése érdekében 1955-ben törvényt fogadtak el az ipari tanulókról. A törvény lehetővé tette a munkahelyi szakmai képzést, és azt is, hogy a képzésben részt vevőknek alacsonyabb bért fizessenek. A kezdeményezés azonban nem bizonyult sikeresnek. A munkáltatóknak általában nem engedték meg, hogy válogassanak a munkaközvetítők által hozzájuk küldött tanulóknak között, a szakszervezetek pedig arra panaszkodtak, hogy a törvény adta lehetőséggel élve a munkáltatók alulfizetik a fiatal dolgozókat (Gualmini, 1998: 108).

Franciaországban is történtek ilyen irányú változások. A gaullista kormány 1963-ban meg akarta reformálni a munkanélküli juttatási rendszert, azzal a céllal, hogy segítse a munkanélküliek (át)képzéshez való hozzáférését. A kormányjavaslatot azonban határorozott szakszervezeti elutasítás fogadta. A szakszervezetek attól tartottak, hogy a változások növelik a munkanélküli biztosítás (UNEDIC) igazgatásába történő állami beavatkozást. Franciaországban a munkanélküli biztosítást, a társadalombiztosítás többi részéhez hasonlóan, a szociális partnerek irányítják, és hagyományosan elutasították az általuk „magán” intézménynek tartott társadalombiztosításba való állami beavatkozást (Bonoli and Palier, 1997; Palier, 2002). Az eredmény az eredeti javaslat felvizezett változata lett. A történet megmutatta a szociális partnerek által irányított, biztosítási alapú munkanélküli juttatási rendszer és a közpolitika azon célja közötti feszültséget, hogy a munkaerő-hiány idején átképzéshez segítse a munkanélkülieket. A szociális partnerek, és különösen a szakszervezetek, szűken értelmezve biztosítási jellegűnek tekintették a munkanélküli támogatást nyújtó rendszert, ami jelentősen behatárolta annak lehetőségét, hogy aktív eszközökkel és képzési programokkal egészítsék ki a meglévő támogatásokat (Clegg, 2005: 176–9).

Néhány év múlva, az 1969-ben elfogadott Foglalkoztatást támogató törvényvel (*Arbeitsförderungsgesetz*) Németországban is hasonló dolgok történtek. A törvényt a Németország második világháború utáni történelmének rövid időt megélt első „nagykoalíciós kormánya” fogadta el. A kereszténydemokraták által vezetett CDU–SPD koalíció csak három évig

(1966–1969) állt fenn, de fontos szerepet játszott a második világháború utáni munkaerő-piaci politika alakításában. A koalíció az 1966–1967-es recesszió hatására jött létre, miután a korábbi kormány pártjai, a CDU és az FDP, összevesztek egymással a költségvetési vitában. A nagykoalíció szociálpolitikája és gazdaságpolitikája sok olyan témát megelőlegezett, amiket később, 2000 után népszerűsítettek a politikai vezetők. Amint Alber írja, „Az új kormány a gazdasági válság elleni küzdelemben a közkiadások súlypontját a közfogyasztásról a közberuházásra akarta áthelyezni. Több transzferjuttatást csökkentettek, és most először, prioritást adtak az oktatási kérdéseknek... Az aktívabb munkaerő-piaci politika irányába tett első lépésként a munkanélküli biztosítási rendszer tevékenységét kiterjesztették és a rendszer részévé tették a szakmai képzés támogatását.” (Alber, 1986: 14).

A törvény alapvetően egy 1966-os, az akkor még mindig ellenzékben lévő SPD által készített javaslaton nyugodott. Hangsúlyozta a munkaerő-piaci politika új, a munkaerő képzettségének a technológiai változásokhoz való igazításán alapuló preventív szerepét. Az új törvény létrehozta a Szövetségi Munkaügyi Intézetet (*Bundesanstalt für Arbeit*), amelynek feladata a munkanélküli biztosítási rendszer felügyeletén kívül kiterjedt a továbbtanulásra, átképzésre, a fogyatékkal élőknek nyújtott foglalkoztatási szolgáltatásokra és munkahely-teremtési programokra, valamint a képzésre (Frerich and Frey, 1996). Ezzel egy időben új törvényt fogadtak el a szakmai képzésről, amely jelentősen megerősítette a hetven évvel korábban létrehozott rendszert (Thelen, 2004: 241).

A jóléti állammal foglalkozó kutatók közötti általános vélekedéssel szemben a második világháború utáni évek nem a passzív jövedelemvédelem időszakára voltak jellemzők, számos európai országban történtek kezdeményezések a munkanélküliek védelmét szolgáló rendszer aktív dimenziójának főként szakmai képzés révén történő megerősítésére. Ez indokolt volt az adott időszakba. A gyors gazdasági növekedés és munkaerő-hiány idején nyilvánvaló volt az a feladat, hogy a terjeszkedő ágazatok munkaerő-igényének biztosítására át kell képezni a munkanélkülieket. A fent ismertetett fejlemények viszont nemigen mutatnak konzisztenciát a politikai determinánsok tekintetében. A képzés és a munkanélküli politika összekapcsolásának ötlete a politikai spektrum különböző részein született: az új kezdeményezés támogatói között vannak a svéd szociáldemokraták, a francia gaullisták, az olasz kereszténydemokraták és a német koalíciós kormány. E politikai erők nem sokban hasonlítottak egymáshoz, kivéve talán a centrista jellegű gazdaságpolitikájukat és szociálpolitikájukat.

A foglalkoztatási válság időszaka: AMP-k a tömeges munkanélküliség idején

A munkaerő-piaci politika gazdasági háttére drámai módon megváltozott az 1973–1975-ös olajsokk és az ezt követő gazdasági válság után. A munkaerő-piaci politikának hirtelen egy új problémával, a tömeges munkanélküliséggel kellett megküzdenie. A legtöbb országban már ismerték az

aktív munkaerő-piaci politikát, de a kedvezőtlen gazdasági körülmények miatt a munkaerő-piaci politikák, az aktivitásuk mértékétől függetlenül, nem sokat tudtak elérni. Ilyen körülmények között alakult ki az AMP-k új ideáltípusa, amit korábban „elfoglaltságot biztosítónak” („karbantartónak”) neveztem. Ennek valójában nem az a célja, hogy a munkanélkülieket visszajuttassa a munkaerőpiacra, hanem inkább az, hogy elfoglaltságot biztosítson számukra és lassítsa a humán tőke munkanélküli létből következő pusztulását. Az AMP-knek ez az új funkciója minden országban kialakult, de a korábbi politikákhoz kapcsolódó különböző utakon.

Az 1970-es évek gazdasági válságára adott válaszként Svédország gyökeresen átalakította az aktív munkaerő-piaci rendszerét. Megjegyzendő, hogy a válságévek (1970-es évek közepe és 1980-as évek vége) nem vezettek nyílt munkanélküliséghez az országban. Ez részben a közszektorban való foglalkoztatás ugyanebben a periódusban történt kiterjesztésével magyarázható, másrészt az AMP liberális felhasználásának az eredménye. Azzal, hogy az egyébként állástalan embereknek elfoglaltságot biztosított, az AMP tulajdonképpen lehetővé tette a recesszió előtti foglalkoztatási szint fenntartását (Mjoset, 1987: 430). Ez egyértelműen az AMP meglehetősen új funkciója volt, amit olyan körülmények között alakítottak ki, mikor a stagnáló gazdaságban a közszektoron kívül nagyon alacsony volt a nettó munkahelyteremtés.

Milyen szerepet játszott az AMP ezekben az években? Ennek megismeréséhez a helyzetet értékelő szakirodalomhoz kell fordulnunk. A svéd esetben az AMP az 1970-es évek után egyre inkább a piaci foglalkoztatás alternatívájaként jelent meg. A munkanélkülieknek lényegében a képzési programok, illetve a közmunkák (azaz a nagyrészt a közszektorban szervezett időszakos munkák) jelentettek foglalkoztatási lehetőséget. Ezeket az állásokat tipikusan arra használták, hogy megújítsák a munkanélküli biztosítás nyújtotta juttatáshoz való jogosultságot (ami elméletileg 14 hónapra korlátozódott). Ezekben az években relatív váltás történt a kínálatot javító programoktól a keresletet fokozó (azaz munkahely-teremtő) programok irányába (Anxo and Niklasson, 2006: 360). A mikro-szintű kutatások kimutatták, hogy a legtöbb ilyen program a nyílt munkaerőpiacra való visszajuttatás tekintetében meglehetősen alacsony hatékonyságú volt (Calmfors et al., 2001). Az AMP eredeti célja – a dolgozók képzettségi szintjének javítása a termelékenyebb foglalkoztatásuk érdekében – némiképp háttérbe szorult. A svéd aktív munkaerő-piaci politika egyértelműen a korábban ismertetett „elfoglaltságot biztosító” típus irányába mozdult el. Ugyanebben az időszakban (1974-ben) Svédország elfogadott egy viszonylag szigorú foglalkoztatás-védelmi törvényt is (Emmenegger, 2009). Az 1970-es éveket így a második világháború utáni svéd modelltől való eltávolodásként jellemezhetjük, mely során Svédország a kontinentális Európában korábban kialakított több megoldást is meghonosított.

A növekvő munkanélküliség hatására Németország az 1970-es évek második felében fordult az aktív munkaerő-piaci politikához. Ezek az intézkedések az 1969-es Foglalkoztatást támogató törvényen alapultak. A svéd történetre emlékeztető fejlemények során megváltozott a törvény célja: a munkaerő képzettségi szintjének általános javítása helyett a nyílt munkanélküliség csökkentésének eszközévé vált, annak ellenére, hogy a képzés továbbra is fontos szerepet játszott. A válság utáni évek aktív

munkaerő-piaci politikáját részben a programok finanszírozási módszere miatt, a „húzd meg – ereszd meg” stratégia jellemezte. A passzív és aktív munkanélküli juttatásokat is ugyanabból az alpból finanszírozzák. Magas munkanélküliség idején automatikusan nőnek a passzív ellátásokra fordított kiadások és így kevesebb forrás jut az aktív eszközökre (Manow and Seils, 2000: 282). Például miután 1970 és 1975 között meredeken (1600-ról 648 000-re) emelkedett az aktív munkaerő-piaci programokban résztvevők száma, 1982-re költségvetési okok miatt 545 000-re esett vissza a számuk (Frerich and Frey, 1996: 177; Seeleib-Kaiser et al., 2008: 43).

A kereszténydemokraták újbóli kormányra kerülésével ismét teret nyert az aktív munkaerő-piaci politika. Az 1982-ben megválasztott Kohl kormány a különböző munkaerő-piaci és képzési programokon alapuló „minőség-offenzíva” jegyében kiterjesztette az AMP-t. 1982 és 1987 között az ilyen programokban részt vevők száma 555 000-ról 1,4 millióra emelkedett (Frerich and Frey, 1996; Seeleib-Kaiser et al., 2008: 43). A legtöbben képzésben és foglalkoztatási támogatásban részesültek, de egyre többen (körülbelül 10 százalék) vettek részt a magánszektoron kívüli (ABM) munkahely-teremtési programokban. Az 1980-as évek második felében Németország évente a GDP körülbelül 1 százalékát költötte aktív munkaerő-piaci programokra, ami felette volt az OECD átlagának. Ez az évtized első felével összehasonlítva (mikor a GDP 0,7 százaléka körül voltak a kiadások) némi növekedést jelentett (vö. Clasen, 2005, 4.5 táblázat).

Az 1991-es egyesüléssel változtak a dolgok. A korábbi NDK vállalatai szerkezetváltáson mentek keresztül, és a fölöslegessé váló dolgozóknak lehetővé tették a korai nyugdíjba vonulást és a munkaerő-piaci programokban való részvételt, amelyeknek megint csak az volt a céljuk, hogy csökkentsék a nyílt munkanélküliséget. Az aktív munkaerő-piaci politikára fordított kiadások a GDP 1,8 százalékával 1992-ben érték el a csúcst. Ekkor azonban az aktív kiadások oroszlánrészét munkahely-teremtő programokra fordították (Manow and Seils, 2000: 293; Clasen, 2005: 61–2). Az intézkedések hatékonynak bizonyultak a nyílt munkanélküliség csökkentésében, de nem tudták megakadályozni a munkanélküli ráta 1990-es évekbeli recesszió utáni emelkedését.

Azok az országok, amelyek a válság előtt nem fejlesztettek ki extenzív aktív munkaerő-piaci programokat, a válság után valamivel lassabban vezettek be aktív elemeket a munkanélküli politikájukba. Franciaországban a kormány és a szakszervezetek közötti ellentétek valószínűleg leltették az ilyen módszerek alkalmazását (Clegg, 2005). Az 1980-as évek közepétől kezdve azonban a francia aktív munkaerő-piaci politikában gyorsan követték egymást a néha különböző csoportokra célzott programok. A céljuk általában az „elfoglaltság” biztosítása volt, azaz a munkaerőpiacon való újbóli elhelyezkedés helyett a munkanélküliek tevékenységének fenntartása állt a középpontban. Jellemzően nagy hangsúlyt fektettek a „társadalmi beillesztésre”, arra a lehetőségre, hogy a fizetett állással nem rendelkezőknek biztosítsák a társadalomban való részvételt (Dufour et al., 2003; Barbier and Fargion, 2004). Az ezt célzó programok gyakorlatilag a közszférában, vagy a magánszektor non-profit részében kialakított szubvencionált ideiglenes munkahelyeket kínálnak.

A francia AMP fejlődése 1984-ben kezdődött, amikor a szocialista

kormány elfogadta a munkanélküli fiatalokat megcélzó TUC (*Travaux d'utilité publique* – közhasznú munkák) programot. Ezt gyorsan követte 1986-ban a gaullista kormány által bevezetett, tartós munkanélkülieket támogató PIL (*Programmes d'insertion locale* – helyi beillesztési program) programja. 1989-ben ezeket felváltotta a CES (*Contrats emploi-solidarité*). 1988-ban bevezettek egy általános, rászorultsági alapú juttatást (RMI – *Revenu minimum d'insertion*), amely az ellátásban részesülő és a hatóság által aláírt beilleszkedési szerződés formájában elméletileg tartalmazott egy aktiválási komponenset. Valójában azonban, mint ahogy ezt a program számos értékelése kimutatta, a program nagyon korlátozott eredményeket ért el az ellátottak munkaerőpiacra való juttatásában (Palier, 2002: 302–3). Az aktiválás francia változatát az elfoglaltság biztosításának erőteljes hangsúlyozása jellemzi, amihez a társadalmi befogadással (azaz „*insertion*”-nal) kapcsolatos erőteljes retorika társul. Ezt az utat követte az 1990-es évek végének (1997–2002) szocialista kormánya is. A kormány a heti munkaidőt 35 órára csökkentő jól ismert törvény elfogadásán kívül új munkahely-teremtő programokat vezetett be a fiataloknak, amelyek maximum öt évig szubvencionált állásokat kínálnak a nem piaci szektorban (Clegg, 2005: 222).

A válság utáni években, egészen az 1980-as évek végéig és 1990-es évek elejéig az elfoglaltság biztosítása az AMP-k fontos funkciója. A képzés továbbra is kulcsszerepet játszik, miként ezt a korábbi ábra kiadási adatai mutatják. De az adott korszakra jellemző kedvezőtlen munkaerő-piaci feltételek között a képzési programok *de facto* inkább tűnhetnek az elfoglaltság biztosításának, mint a humán tőkébe való hatékony beruházásnak. A szakirodalom bizonyossága szerint az 1980-as évek nagy részében és az 1990-es évek elején ez lehetett a helyzet. Erre utal az AMP-ket értékelő tanulmányok egyik első meta-analízise is, amelyben két OECD közgazdász arra a következtetésre jut, hogy sok munkaerő-piaci program hatástalan, sőt kontra-produktív a munkanélküliek munkaerőpiacra való visszajuttatásában (Martin and Grubb, 2001). Ez minden bizonnyal a tanulmány által vizsgált periódusban (az 1980-as és a korai 1990-es években) érvényesülő domináns AMP-orientáció (elfoglaltság biztosítása) következménye.⁴

AMP-k az 1990-es évek után: az „aktiválási fordulat”

Az 1990-es évek közepén az AMP új orientációját figyelhetjük meg az OECD országokban. Megváltozott a gazdasági háttér. Először is, az 1990-es évek közepe után a legtöbb OECD országban javulni kezdtek a munkaerő-piaci feltételek. Másodsor, a munkanélküliség alapvetően az alacsony képzettségű munkaerő túlkínálatának az eredménye, és az alacsony képzettségű dolgozók esetében könnyen előfordulhat az a helyzet, hogy a fizetett munkával nem keresnek többet a szociális juttatásuk értékénél. Ennek eredményeként alakult ki az AMP-k új szerepe, amely középpontjában az erősebb munkaösztönzés és foglalkoztatási támogatás áll. Ezt az új orientációt jelezte az AMP-vel kapcsolatos termi-

⁴ Az újabb keletű meta-analízisek biztatóbb eredményekre jutottak (vö. pl. OECD, 2006).

nológia változása és az „aktiválásra” történő egyre gyakoribb hivatkozás is. Az OECD országok egyértelműen ilyen irányba mozdultak el, de egy talán meglepő sorrendben. Ennek az új szakasznak az úttörői nem azok az országok, amelyek a korábbi periódusokban az AMP kezdeményezői voltak. A korábban – eltérő célokkal – már meglevő aktív munkaerő-piaci politika az adott országokban inkább lassítja az aktiválás kialakulását.

Dánia az elsők között alkalmazta a foglalkoztatáspolitikán belül az új aktiváló paradigmát. Olyan országról van szó, amely addig viszonylag keveset tett az AMP terén (vö. ábra). Az 1993-ban megválasztott szociáldemokrata kormány több olyan reformot fogadott el, amelyek átalakították a dán munkanélküli ellátórendszert. Az 1994-es reform megszüntette azt a lehetőséget, hogy a munkaerő-piaci programokban való részvétellel megújítható a munkanélküli biztosítás ellátásaira való jogosultság. A reform egyúttal 7 évben korlátozta a munkanélküli járadékra való jogosultságot. Ezt az időszakot két részre osztották: az első, passzív periódus négy évig, a második, aktív időszak pedig három évig tart. Szigorították a munkára való rendelkezésre állás követelményeit és egyéni cselekvési terveket vezettek be (Kvist et al., 2008: 243; Madsen, 2000). Ezenkívül a reform decentralizálta a munkaközvetítő szolgálatot, annak érdekében, hogy a regionális munkaközvetítő irodák a saját területük kívánalmaihoz és lehetőségeihez alkalmazkodó munkaerő-piaci programokat alakíthassanak ki.

A reform a Zeuthen Bizottság néven ismert, főleg a szakszervezetek és a munkáltatói szervezetek képviselőiből álló tripartit csapat által kidolgozott javaslatokon alapult. A szociális partnerek fontos engedményeket kaptak, például fontos szerephez jutottak a munkaerő-piaci eszközök alkalmazásában. Ugyanakkor viszont beleegyeztek abba, hogy a munkanélküli politikát az aktiválás jegyében átalakítsák (Kvist et al., 2008: 245).

Az ezt követő reformok tovább erősítették a munkaösztönzést célzó és a foglalkoztatási támogatást preferáló elemeket. A jogosultsági időt először (1996) öt, nem sokkal később (1998) pedig négy évre csökkentették. A „passzív” időszakot is lerövidítették két évre (a 25 éven aluli munkanélküli fiataloknak hat hónapra). Ez után a munkanélkülinek egyszerre joga és kötelessége volt részt venni valamilyen munkaerő-piaci programban.

1998-ban tovább gyorsult az aktiválás irányába való fejlődés. Először is, a fiatal munkanélküliekkel kapcsolatos politika nagy lépést tett a munkaösztönzés erősítésére és a humán tőkébe történő beruházás fokozására. Többek között elfogadták, hogy a 25 éven aluliak maximum hat hónapig kaphatják a rendes munkanélküli járadékot, és a munkanélküli járadék 50 százalékát kitevő juttatással 18 hónapig kötelesek részt venni képzési programban. Másodsor, az „Aktív szociálpolitikáról” rendelkező törvény elfogadásával az aktiválási alapelvek kiterjesztették a szociális segélyben részesülőkre is (Kvist et al., 2008: 241–3). A korábbi reformhoz hasonlóan az ösztönzést erősítő intézkedések mellett elfogadtak inkluzívabb jellegű eszközöket is. Ilyen például a „rugalmas munkahelyek” (flexjobs) nevű program, amely időkorlátozás nélkül maximum kétharmados arányban szubvencionálja a fogyatékkal élő emberek munkaerő-költségét (Hogelund, 2003).

Más országok követték Dániát a munkanélküli ellátórendszer aktivá-

lás jegyében történő átalakításában. Az Egyesült Királyság a konzervatív kormányzás idején, a munkanélküli juttatások sorozatos csökkentésével határozottan az ösztönzők erősítésén alapuló irányba fejlődött (Atkinson and Micklewright, 1989; King, 1995). A „harmadik utas”, centrista jellegű szociálpolitika és gazdaságpolitika bázisán még fontosabb lépést tett az aktiválás irányába az 1996-ban megválasztott munkáspárti kormány. Az 1990-es évek közepétől egész sor, a munkanélküliek különböző csoportjaira célzott programot alakítottak ki. A programok nagyrészt foglalkoztatási támogatásból álltak, de – például egy adókedvezményt nyújtó program 1998-as bevezetésével – munkaösztönző elemeket is tartalmaztak (Clasen, 2005; Clegg, 2005). A következő években tovább folytatódott ez az irány, és megjelenik az Egyesült Királyság AMP-re fordított kiadásainak szerkezetében is, amely szerint – különösen 2005-ben – messze a leghangszúlyosabb eszköz a foglalkoztatási támogatás.

Svédország valamivel lassabban váltott az aktiválás irányába, de az 1990-es évek végétől a munkaerő-piaci politikában a korábbiakhoz képest jelentősen nagyobb hangsúlyt kap a munkaösztönzés erősítése és a foglalkoztatás támogatása. A felkínált munka elfogadásával kapcsolatos követelmények szigorodtak: akik a munkanélkülivé válás után 100 nappal még mindig állás nélkül vannak, kötelezhetőek arra, hogy az országban bárhol munkát vállaljanak, akár a munkanélküli járadéknál 10 százalékkal kevesebb bérért (Clasen et al., 2001: 211). A munkanélküli biztosítás 2001-es reformja tovább erősítette az aktív munkaerő-piaci politika foglalkoztatást hangsúlyozó orientációját. Ez számos intézkedésen keresztül valósult meg. Először, megszüntették azt a lehetőséget, hogy a munkaerő-piaci programban való részvétel megújítja a munkanélküli járadék-jogosultságot. Másodszor, a reform a tartós munkanélküliek és a tartós munkanélküliség által veszélyeztetettek számára bevezetett egy „aktivitási garanciát”, ami egyértelműen újrafoglalkoztatást célzó, egyénre szabottabb tevékenységeket tartalmaz (Swedish Government, 2002; Timonen, 2004).

Németország is viszonylag későn alkalmazta az aktiváló paradigmát, még ha a politika az 1990-es évektől világosan elkötelezte is magát az új orientáció mellett (Clasen, 2005). Fontos, ebbe az irányba tett lépést jelentett az úgynevezett Aktív munkahely törvény 2001-es elfogadása. A reform az általános aktiválási eszköztárban található számos intézkedést tartalmazott: az álláskereső szigorúbb ellenőrzését, a munkanélküliek egyénibb kezelését, reintegrációs szerződéseket, bérszubszenciákat (Clasen, 2005: 72).

A Schröder-kormány azonban úgy gondolta, hogy ezek a változások nem elég mélyre hatolók. Mindössze néhány hónappal az Aktív munkahely törvény elfogadása után új bizottságot hoztak létre, azzal a feladattal, hogy javaslatot tegyen a munkaerő-piaci politika modernizálására. A bizottságot Peter Hartz, a Volkswagen korábbi vezetője irányította. A bizottság számos intézkedést javasolt, a saját vállalkozás indítását tervező munkanélküliek támogatásától a munkanélküliek ideiglenes elhelyezését segítő „Személyi Szolgáltatás Hivatala” felállításáig. A legfontosabb és legvitatottabb javaslat a tartós munkanélküli járadék és a szociális segély (az ún. Hartz IV reform) egyesítése volt, amely sok ellátásban részesülő juttatásának a csökkentését eredményezte (Fleckenstein, 2008).

A munkaösztönzés erősítését és a munkahelyszerzés támogatását kombináló aktiválási paradigma jelentősége határozottan nőtt az évek során. A gazdaság 2008-ig tartó növekedése hatására is, a korábbi évekhez képest biztatóbb eredményekhez vezetett, úgyhogy az AMP-k mikro-szintű hatásainak legújabb meta-értékelései optimistább képet nyújtanak az aktív munkaerő-piaci politika lehetőségeiről (Eichhorst et al., 2008b; OECD, 2006). A makroszintű hatások bizonytalanabbak, bár előfordulhat, hogy az aktiválásra koncentráció csökkenti a munkahelyvédelem tartós munkanélküliségre gyakorolt negatív hatását (Pontusson, 2005). Az aktiválás azonban nem érte el Európa minden részét. Olaszország például egyértelműen lemaradt az aktiválási irányváltásban (Samek Lodovici and Semenza, 2008). Lehet, hogy Franciaország a munkaközvetítő hivatalok és a juttatást folyósító szervezet összevonásával, és az RMI 2009. június 1-től hatályos, RSA-vá (*Revenue de solidarité active*) történt átalakításával ebbe az irányba mozdult a 2000-es évek végén.

Összegzés és következtetések

A tanulmányban bemutatott, az egyes országok kiadásainak jellemzőin és a politikai fejlemények ismertetésén alapuló bizonyítékok szerint nyilvánvaló, hogy az aktív munkaerő-piaci politika fogalma a céljaik, a használt eszközeik és a passzív munkanélküli ellátórendszerekkel való kölcsönös kapcsolataikat illetően nagyon különböző politikákat takarhat. Ez az AMP értelmezését illetően alapvető határozatlanságot eredményez, és tulajdonképpen részben ez magyarázhatja ennek a politikai elképzelésnek a sikerét az elmúlt nagyjából húsz évben, mivel a bizonytalan körvonalú koncepciók a politikai egyetértés gyűjtőpontjaiként működhetnek (Palier, 2005). A világos értelmezés hiánya azonban megnehezíti, hogy elemzési eszközként használjuk az AMP fogalmát. E szempont arra hívja fel a figyelmet, hogy a követett célok és alkalmazott eszközök figyelembe vételével finomabban és gondosabban kell megkülönböztetnünk az aktív munkaerő-piaci politika egyes típusait.

Másodszor, a politikai fejlemények korábbi ismertetése megmutatta, hogy az AMP kezdeményezések mögötti politikai erőket vizsgálva időben és térben kevés szabályszerűséget találunk. Még az egyes periódusokon belül is baloldali és centrista pártok elegye lelhető fel az AMP kezdeményezői között. Sokszor a kereszténydemokraták játszák a kulcsszerepet, mint Németországban 1969-ben a foglalkoztatást támogató törvénnyel, vagy az 1980-as években és az 1990-es évek elején. Olaszországban a szakmunkástanulók vállalati gyakorlatáról szóló törvényt kereszténydemokrata kormányzás idején fogadták el. A korábban bemutatott három ideáltípust használva úgy tűnik, hogy a szociáldemokraták és kereszténydemokraták megegyeznek abban, hogy az AMP típusai közül a humán tőkébe való beruházást és az elfoglaltság biztosítását preferálják. A konzervatív és liberális pártok ezzel szemben inkább a munkaösztönzés erősítését támogatják.

A munkába állás támogatása, az az AMP típus, amely nemrég alakult ki a foglalkoztatáspolitikai kulcselemeként, a baloldali erőkhöz kapcsol-

ható. Az a négy ország (Dánia, Egyesült Királyság, Svédország és Németország), amelyek ilyen politikát folytattak az 1990-es évek közepétől, baloldali vagy centrista kormányok alatt kezdtek bele ezekben a programokba. Ez összefügghet azzal a ténnyel, hogy a költségvetési problémák és a gazdasági globalizációból eredő kényszerek jelentősen beszűkítették a hagyományos baloldali munkaerő-piaci politika manőverezési terét. A foglalkoztatási támogatás szerepének az 1990-es években és a 2000-es évek elején történő hangsúlyozása lehetővé tette, hogy a baloldali pártok olyan választást kínáljanak, amely különbözött a jobboldali versenytársaik által favorizált megoldásoknál (az ellátások szigorításánál és a munkaösztönzés erősítésénél), és egyúttal összeegyeztethető volt a költségvetési problémákkal és a nemzetközi gazdaságból származó kedvezőtlen hatásokkal.

Az intézményi tényezők vitán felül fontos szerepet játszottak az AMP politikák időbeli alakításában is. A vázolt politikai fejlemények azt mutatják, hogy a második világháború utáni években aktív munkaerő-piaci programokat bevezető országok (elsősorban Svédország és Németország) az 1970-es és 1980-as évek foglalkoztatási válságának idején az elsők voltak az AMP eszközeinek a munkanélküliek elfoglaltságának biztosítására történő alkalmazásában. Franciaország követte őket, de jelentős késéssel. Ha egy ország az elfoglaltságra koncentráló aktív munkaerő-piaci politikát alakított ki, ez a későbbiekben elodázta az aktiválás irányába való fejlődést. Ebben a harmadik szakaszban azok az országok (Dánia és az Egyesült Királyság) voltak az úttörők, amelyek a korábbi években nem fejlesztettek ki ilyen eszközöket.

Az intézményi magyarázatok a hagyományos szociális programokra (főként a nyugdíjakra) gyakorolt lehetséges költségvetési kizorító hatásra is utalnak, ami megakadályozza a drága AMP rendszerek kialakulását. E szempont szerepet játszhat a jóléti állam jelenlegi átstrukturálásában, és arra ösztönözheti az országokat, hogy az AMP-k legkisebb költséggel járó változatai – elsősorban a munkaösztönzés fokozása és a foglalkoztatási támogatás – felé forduljanak, és kerüljék a költségesebb megoldásokat, például a képzést és a foglalatosság biztosítását. Ez összhangban van a fentebb bemutatott tényekkel és azzal, hogy az 1990-es évek közepe és 2008 közötti időszakban végbement viszonylag gyors gazdasági növekedés alatt az országok nem erősítették a szakmai képzést a munkanélküliek képzettségének javítására, e helyett inkább a kevésbé költséges alternatívákat választották. Ez meglehetősen általános trend volt, bár azok az országok, amelyek korábban képzési programokat működtettek, továbbra is élen jártak ezen a részterületen.

Végül, a fenti elemzésből nyilvánvaló, hogy a politikai eszmeként megjelenő AMP elterjedt az országokban, különösen a legutolsó periódusban. Minden szakaszban először úttörő szerepet játszó országokban tesztelték az AMP új variánsait, amelyek ez után terjedtek el a többi országban, ahol gyakran találtak ellenállással, de lassan – a nemzetközi intézmények támogatása révén is – elfogadottá váltak.

Fordította Nyilas Mihály

Irodalom

- Anxo, Dominique & Niklasson, Harald, (2006) „The Swedish Model in Turbulent Times: Decline or Renaissance?,” CAFO Working Papers 2006:6, Centre for Labour Market Policy Research (CAFO), School of Business and Economics, Linnaeus University.
- Armingeon, K. (2007) Active labour market policy, international organizations and domestic politics. *Journal of European Public Policy*, 14, 905–932.
- Armingeon, K. & Beyeler, M. (Eds.) (2004) *The OECD and European Welfare States*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Atkinson, A. B. & Micklewright, J. (1989) Turning the Screw: Benefits for the Unemployed 1979–88. IN Dilnot, A. & Walker, I. (Eds.) *The economics of social security*. Oxford, Oxford University Press.
- Barbier, J.-C. (2001) Welfare to Work Policies in Europe. The Current Challenges of Activation Policies. Paris, Centre d'études de l'emploi.
- Barbier, J.-C. (2004) Systems of social protection in Europe: Two contrasted paths to activation, and maybe a third. IN Lind, J., Knudsen, H. & Jorgensen, H. (Eds.) *Labour and Employment Regulation in Europe*. Brussels, Peter Lang.
- Barbier, J. C. & Fargion, V. (2004) Continental inconsistencies on the path to activation – Consequences for social citizenship in Italy and France. *European Societies*, 6, 437–460.
- Barbier, J.-C. & Ludwig-Mayerhofer, W. (2004) Introduction: The many worlds of activation. *European Societies* 6, 424–436.
- Benner, M. and Bundgaard Vad, T. (2000) Sweden and Denmark. Defending the welfare state. In: Scharpf, F.W. and Schmidt, V.A. (eds.). *Welfare and work in the open economy*. Volume II. Diverse responses to common challenges. Oxford: Oxford University Press
- Bonoli, G. (2007) Time matters. Postindustrialisation, new social risks and welfare state adaptation in advanced industrial democracies. *Comparative Political Studies*, 40, 495–520.
- Bonoli, G. & Palier, B. (1997) Reclaiming Welfare: The Politics of French Social Protection Reform. IN Rhodes, M. (Ed.) *Southern European Welfare States. Between Crisis and Reform*. London, Portland, Frank Cass.
- Bonoli, G. & Reber, F. (forthcoming) The political economy of childcare in OECD countries: explaining cross-national variation in spending and coverage rates *European Journal of Political Research*, forthcoming.
- Braun, D. & Gilardi, F. (2006) Taking ‘Galton’s problem’ seriously – Towards a theory of policy diffusion. *Journal of Theoretical Politics*, 18, 298–322.
- Calmfors, L., Forslund, A. & Hemström, M. (2001) Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences. *Swedish Economic Policy Review*, 85, 61124.
- Clasen, J. (2000) Motives, Means and Opportunities: reforming Unemployment Compensation in the 1990s. *West European Politics*, 23, 89–112.
- Clasen, J. (2005) *Reforming European Welfare States. Germany and the United Kingdom compared*, Oxford, Oxford University Press.
- Clegg, D. (2005) *Activating the multi-tiered welfare state: social governance, welfare politics and unemployment policies in France and the United Kingdom*, Florence, European University Institute, PhD Thesis.
- de la Porte, C. & Nanz, P. (2003) OMC – A deliberative-democratic mode of governance? The cases of employment and pensions. *ESPAnet conference „Changing European Societies – The Role for Social Policy”*. Copenhagen.
- Dufour, P., Boisménu, G. & Noël, A. (2003) *T’aide au conditionnel. Ta contreparties dans les mesures envers les personnes sans emploi en Europe et en Amérique du Nord*, Montreal, Presses de l’Université de Montreal.

- Eichhorst, W., Grienberger-Zingerle, M. & Konle-Seidl, R. (2008a) Activation Policies in Germany: From Status Protection to Basic Income Support. IN Eichhorst, W., Kaufmann, O. & Konle-Seidl, R. (Eds.) *Bringing the jobless into work? Experiences with activation in Europe and the US*. Berlin, Springer.
- Eichhorst, W., Kaufmann, O. & Konle-Seidl, R. (Eds.) (2008b) *Bringing the jobless into work? Experiences with activation in Europe and the US*, Berlin, Springer.
- Emmenegger, P. (2009) *Regulatory Social Policy: The Politics of Job Security Regulations*, Bern, Haupt Verlag.
- Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press.
- Fargion, V. (2000) Timing and the development of social care services in Europe. *West European Politics*, 23, 59–88.
- Fleckenstein, T. (2008) Restructuring Welfare for the Unemployed. The Case of Hartz Legislation in Germany. *Journal of European Social Policy*, 18, 177–88.
- Frerich, J. & Frey, M. (1996) *Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland. Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland bis zur Herstellung der Deutschen Einheit* Munich, Oldenburg Verlag.
- Goetschy, J. (2001) The European employment strategy from Amsterdam to Stockholm: Has it reached its cruising speed? *Industrial Relations Journal*, 32, 401–418.
- Hall, P. (1993) Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25, 275–296.
- Hasselpflug, S. (2005) *Availability criteria in 25 countries*, Copenhagen, Ministry of Finance, working paper No 12.
- Hogelund, J. (2003) *In search of the effective disability policy*, Amsterdam, Amsterdam University Press.
- Huber, E. & Stephens, J. D. (2001) *Development and Crisis of the 'Welfare State. Parties and Policies in the Global Markets*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Huo, J. J., Nelson, M. & Stephens, J. D. (2008) Decommodification and activation in social democratic policy: resolving the paradox. *Journal of European social Policy*, 18, 520.
- Iversen, T. & Stephens, J. (2008) Partisan politics, the welfare state, and three worlds of human capital formation. *Comparative Political Studies*, 41, 600–637.
- Katzenstein, P. (1985) Small Nations in Open International Economy: The Converging Balance of State and Society in Switzerland and Austria. IN Evans, P. B., Rueschemeyer, D. & Skocpol, T. (Eds.) *Bringing the State Back In*. Cambridge, Cambridge University Press.
- King, D. (1995) *Actively seeking work? The politics of unemployment and welfare policy in the United States and Great Britain*, Chicago, University of Chicago Press.
- Kvist, J., Pedersen, L. and Köhler, P.-A. (2008) 'Making all Persons Work: Modern Danish Labour Market Policies', in W. Eichhorst, O. Kaufmann and R. Konle-Seidl (eds) *Bringing the Jobless into Work? Experiences with Activation Schemes in Europe and the US*, Berlin/Heidelberg: Springer.
- Lopez-Santana, M. (2006) The domestic implications of European soft law: framing and transmitting change in employment policy. *Journal of European Public Policy*, 13, 481–499.
- Manow, P. & Seils, E. (2000) Germany: Adjusting badly. IN Scharpf, F. W. & Schmid, V. A. (Eds.) *Welfare and work in the open economy*. Oxford, Oxford University Press.
- Martin, J. & Grubb, D. (2001) What works and for whom: A review of OECD countries' experiences with active labour market policies. *Swedish Economic Policy Review*, 8, 9–56.
- Mjoset, L. (1987) Nordic economic policies in the 1970s and 1980s. *International Organisation*, 41, 403–456.
- OECD (2006) General Policies to Improve Employment Opportunities for All. *Employment Outlook*, 2006, 47–126.

- OECD (2007) Activating the unemployed: what countries do. *OECD employment outlook*, 207–241.
- Palier, B. (2002) *Gouverner la sécurité sociale. Tes réformes du système français de protection sociale depuis 1945*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Palier, B. (2005) Ambiguous agreement, cumulative change: French social policy in the 1990s. IN Streeck, W. & Thelen, K. (Eds.) *Beyond continuity. Institutional change in advanced political economies*. Oxford, Oxford University Press.
- Peck, J. (2001) *Workfare states*, New York, Guildford Press.
- Pontusson, J. (2005) *Inequality and prosperity. Social Europe vs. liberal America*, Ithaca, Cornell University Press.
- Rueda, D. (2007) *Social democracy inside out. Partisanship and labor market policy in industrialised democracies*, Oxford, Oxford University Press.
- Samek Lodovici, M. & Semenza, R. (2008) The italian case: from employment regulation to welfare reforms? *Social Policy and Administration*, 42, 160–176.
- Seeleib-Kaiser, M. & Fleckenstein, T. (2007) Discourse, learning and welfare state change: The case of German labour market reforms. *Social Policy M Administration*, 41, 427–448.
- Seeleib-Kaiser, M., Van Dyk, S. & Roggenkamp, M. (2008) *Party politics and social welfare. Comparing Christian and Social Democracy in Austria, Germany and the Netherlands*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Swedish Government (2002) *Sweden's action plan for employment*, Stockholm.
- Swenson, P. A. (2002) *Capitalists against Markets: The Making of Labor Markets and Welfare States in the United States and Sweden*, Oxford, Oxford University Press.
- Taylor-Gooby, P. (2004) New risks and social change. IN Taylor-Gooby, P. (Ed.) *New risks, New Welfare?* Oxford, Oxford University Press.
- Thelen, K. (2004) *How institutions evolve: The political economy of skills in Germany, Britain, the United States and Japan*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Timonen, V. (2004) New Risks – Are they still new for the Nordic welfare states? In Taylor-Gooby, P. (Ed.) *New risks, new welfare*. Oxford, Oxford University Press.
- Torfing, J. (1999) Workfare with welfare: Recent reforms of the Danish welfare state. *Journal of European social Policy*, 9, 5–28.
- Zeitlin, J. & Pochet, P. (2005) *The Open Method of Co-ordination in Action*, Berne, Peter Lang.

KOLTAI LUCA – KULINYI MÁRTON¹

A közfoglalkoztatást szervezők értékei²

A közfoglalkoztatás rendszere 2011 óta jelentős átalakuláson megy át. Mára az állam és az önkormányzatok már 200 milliárd forint feletti közforrást fordítanak ennek az évente 200–300 ezer családot érintő munkaerő-piaci eszköznek a működtetésére, így nem csoda, hogy a jelentősége jóval túlmutat a szakpolitikán, és a témája a mindennapi közbeszéd részévé vált. A tanulmányban bemutatott szervezeti kutatás célja, hogy országos képet adjon a közfoglalkoztatást végző szervezetek munkatársainak vélekedéseiről a közfoglalkoztatással kapcsolatban, valamint arról, hogy mit tartanak megvalósíthatónak benne, mit gondolnak annak hatásairól, s a céljaik eléréséhez mérnek-e, vizsgálnak-e valamiféle hatást, eredményességet. További kérdés még, hogy mit tudnak, mit gondolnak a dolgozók kilépés utáni helyzetéről, milyen feladatokba vonják be a dolgozókat, munkakészségük javulása, szinten tartása érdekében, valamint hogy milyen a szervezetek szakmai felkészültsége és milyen hiányokat lehet megfigyelni ezzel kapcsolatban.

Bevezető

A közfoglalkoztatás rendszere 2011-től jelentős átalakuláson ment át. Ez alapvetően érintette a közfoglalkoztatás célrendszerét, eszközeit, az igazgatási, valamint a finanszírozási rendszerét. A korábbi („Út a munkához”) rendszert számos kritika érte, és a 2011-től meghirdetett „Nemzeti Közfoglalkoztatási Program”, majd a „Magyar Munka Terv”, s végül az egyre növekvő súlyú kistérségi és egyéb „Start-munka mintaprogramok” is rendszeres támadások célpontjai voltak. Tekintettel arra, hogy mára az állam és az önkormányzatok már 200 milliárd forint feletti közforrást fordítanak e munkaerő-piaci eszköz működtetésére, amely már évente

¹ Ezúton szeretnénk megköszönni a kutatás teljes folyamatában közreműködő szakértők segítségét: dr. Laczkó Zsuzsa, dr. Adler Judit, Aladi Gusztáv, Borsós Gabriella, dr. Csoba Judit, dr. Kuti Éva, Lakatos Ildikó, Mód Péter, Nagy Judit, Nagyné Varga Ilona, Orsós Éva, Scharle Ágota, Szeder-Kummer Mária, Szulimán Zsolt, Tamási Ildikó, Lektor: dr. Laczkó Zsuzsa.

² A teljes kutatási jelentés elérhető: www.eselylabor.hu

200–300 ezer családot érint, nem csoda, hogy szerepe messze túlmutat a szakpolitikán és a mindennapi közbeszéd részévé vált.

Törvényszerű, hogy egyre erősebb a politikai és *társadalmi igény a közfoglalkoztatási rendszer „jóságának” megismerésére és valamilyen szintű egzakt mérésére.* Vagyis arra, hogy mérhetővé, kimutathatóvá tegyék annak *hatásosságát* (mennyire hatásos egyes társadalmi problémák kezelésére), továbbá *hatékonyságát* (a kitűzött célok elérésére fordított források és az elért eredmények közötti összefüggések).

*A közfoglalkoztatás 2011-től működő rendszeréről alig érhetőek el hivatalos adatok, statisztikák. Hatásvizsgálatok nem készültek.*³ Korábbi elemzések szerint „a növekvő népszerűségű közfoglalkoztatási programok (...) nem a piaci állásba kerülést segítik, hanem a segélyek és az alkalmi munkák közti körforgást – a munkanélkülivé váló képzetlenek többsége előbb-utóbb ebben a zsákutcában találja magát”⁴.

A Budapest Esély Nonprofit Kft. és az Esély Labor Egyesület⁵ *szervezeti kutatásának* célja az volt, hogy országos képet adjon a közfoglalkoztatást végző szervezetek munkatársainak vélekedéseiről a közfoglalkoztatással kapcsolatban, valamint arról, hogy mit tartanak megvalósíthatónak benne (*célok*), mit gondolnak annak hatásairól, s a céljaik eléréséhez mérnek-e, vizsgálnak-e valamiféle hatást, *eredményességet*. Emellett: milyen feladatokba vonják be a dolgozókat, munkakészségük javulása, szinten tartása érdekében. Mit tudnak, mit gondolnak a dolgozók *kilépés utáni helyzetéről*. Milyen a szervezetek szakmai *felkészültsége*, milyen hiányokat fogalmaznak meg (szakember, tudás, módszertan). Külön vizsgáltuk (elsősorban a mélyinterjúk során) az *„értékteremtő munka”* tartalmáról, mérhetőségéről, fenntarthatóságáról alkotott elképzeléseket, azt, hogy mit gondolnak ennek megvalósítói mindezeknek a helyi gazdasághoz való viszonyáról, a helyi szinergialehetőségekről stb.

Az eredmények és hatások vizsgálata természetesen elsősorban az eszköz céljainak ismeretében értelmezhető. A közfoglalkoztatás esetében már a célok meghatározása sem egyértelmű feladat, hiszen a közfoglalkoztatás szolgálhat szegénységnyhító- (jövedelemnövelő), munkateszt-, aktiválási vagy munkaerő-piaci reintegrációs célokat is. A közfoglalkoztatás hazai rendszerei sosem foglaltak állást egy-egy cél mellett, inkább

³ Köllő János szerint egy egyéni adatfelvétel 50–70 millió Ft-ba kerülne, ami az elmúlt 10 évben közfoglalkoztatásra költött összegnek mintegy 0,003 százaléka lenne. Ehhez képest 2000 óta hét-nyolc alkalommal változtattak a rendszeren úgy, hogy aggregált adatok sem álltak a döntéshozók rendelkezésére. (Köllő János előadása alapján – Alapjogok és a közfoglalkoztatás – ÁJB műhelybeszélgetés, 2012. október 3.)

⁴ Fazekas, Scharle (2012)

⁵ A Budapest Esély Nonprofit Kft. és az Esély Labor Egyesület konzorciumban megvalósuló „Út a piaci munka világába” című projektjének (TÁMOP-1.4.3-10/1-2F-2011-0003) elsődleges célja, hogy hozzájáruljon a közfoglalkoztatás hatásosságának és hatékonyságának fejlesztéséhez. Az ennek érdekében 2012 áprilisában megalakított Közfoglalkoztatási Módszertani Központ elsősorban az egyre sokszínűbb közfoglalkoztatás „értékeinek” (céljainak, eredményeinek és hatásainak) mérésére kíván módszereket kidolgozni. Az időszzerű társadalmi és szakpolitikai célokkal való összehangolást az Esély Labor Egyesület által vezetett szakértői csoport segíti, melyben kiváló gyakorlati szakemberek, kutatók mellett államigazgatási szereplők is részt vesznek.

különböző hangsúlyokkal keverték ezeket. Így az eredmények és hatások vizsgálatát is szélesebb spektrumban értelmeztük.

A közfoglalkoztatók tipologizálása méret szerint

A szervezetek mérete, befogadó kapacitása erősen befolyásolja a közfoglalkoztatáshoz rendelkezésre álló erőforrásokat. A mozgósítható erőforrások eltérő mennyisége és adekvátsága következtében az eredményességi potenciál szintén nagyon eltérő lehet. Egészen más beilleszkedési lehetőséget, más kiszolgáló infrastruktúrát, szervezeti rendszert, szak tudást igényel az a munkahely, ahol csak néhány közfoglalkoztatottnak biztosítanak munkát egy nagyobb intézményben. Megint mást, ahol egyszerre 100–200 közfoglalkoztatott dolgozónak kell a munkafeltételeit megszervezni, amelybe beletartozik a beléptetés, a munkaeszközök, munkásszállítással ellátás, a brigádok szervezése, személyi problémák kezelése és a továbblépési lehetőségek megteremtése is.

A közfoglalkoztató szervezetek fogadó-kapacitása alapján öt kategóriát alakítottunk ki. A létszám kategóriák az egyes szervezetekben a közfoglalkoztatottak számát jelentik, és nem a teljes foglalkoztatott létszámot. Sokéves saját gyakorlati tapasztalataink, az interjúk, fókuszcsoportok információi alapján a különböző kategóriákhoz egyedi jellemzőket is megfogalmaztunk, ilyen módon szegmenseket képeztünk a közfoglalkoztató szervezeteken belül.

1. *Egyedi foglalkoztató* – 1–5 közfoglalkoztatott státust biztosító szervezet: E típusra jellemző, hogy a saját szervezeti rendszerébe integrálja a közfoglalkoztatottat. Jellemzően karitatív szervezet, civil szervezet, közintézmény, kisebb polgármesteri hivatal. Az ilyen *integrált közfoglalkoztatás* potenciálisan képes egy-egy személyt az egyediségének figyelembevételével felzárkóztatni, beilleszteni. A közmunkás közvetlen vezetője a dolgozó képességeihez illeszkedő feladatokat adhat ki és kérhet számon, miközben van esély arra, hogy a közmunkás a többi nem közfoglalkoztatott dolgozóval munkatársi viszonyt kialakítva a közösség értékes tagjává váljon. Ez az integrált foglalkoztatás ad valódi lehetőséget a közfoglalkoztatott munkakészségének megtartására⁶. Sőt, tervszerű munkaerő-fejlesztési program (például mentor program) mellett, a legjobb esélyt képes biztosítani az elsődleges munkaerőpiacra vezetéshez. E forma kevés számú foglalkoztatottat tud fogadni, szükséges hozzá a szervezetek megfelelő érdekeltségi rendszerének kialakítása és felkészültsége, valamint egy befogadó szervezeti kultúra. E szervezetek a közmunkásokban hosszú távú lehetőséget látnak, bár az elsődleges motiváció jellemzően a munkaerőhiány enyhítése, a betanított, jól bevált munkaerőt szívesen tartják meg, foglalkoztatják tovább, ha tudják. Ebbe a kategóriába tartozott a válaszadók 23 százaléka.

2. *Kis csoportos foglalkoztatók* – 6–20 közfoglalkoztatott státus kezelését biztosítják zökkenőmentesen. E foglalkoztatóknál már kialakulnak közmunkás „brigádok”. A munkákat meg kell szervezni, továbbá külön feladat az emberek napközbeni irányítása, eszközzel ellátása. Itt már

⁶ Orsovai-Palotai-Pálinkó (2000)

rátermett és felelős brigádvezetők is kellenek. A munkaügyi adminisztráció (jelenléti ívek, igazolások, bérfizetés stb.) már szakembert igényel. Egyedi képességfejlesztő (mentori) foglalkoztatás a jelenlegi gyakorlatban itt már inkább a brigád(ok) összehangolására, mint egy-egy személy fejlesztésére tud koncentrálni. Ebbe a kategóriába tartozott a válaszadók 28 százaléka.

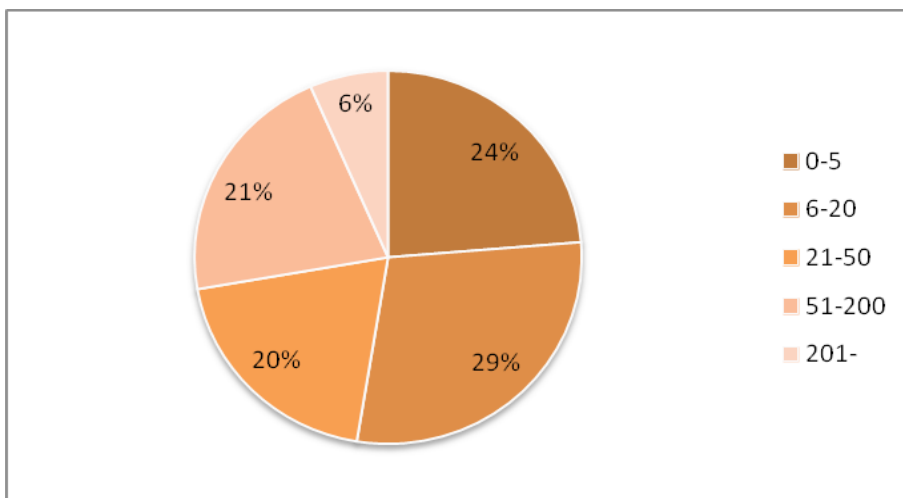
3. *Közép csoportos foglalkoztatók* – 21–50 közfoglalkoztatott státus. Az ő esetükben a szervezéséhez már jelentősebb infrastruktúrára is szükség van. Szükséges (és munkaegészségügyi előírás is) a megfelelő szociális helyiségek biztosítása: 1–3 férfi- és női WC-t, külön mosdási (fürdési) lehetőséget, öltöző, eligazító, melegedő funkciókat kell előírás szerűen teljesíteni. A kézi (és esetleg kisgépes) szerszámok karbantartását, kiadásának, visszavételének rendjét, raktározását is ki kell alakítani. Meg kell oldani a munkásszállítást, a munka- és védőruha kezelést. A dolgozók területi elosztásától függően több rátermett brigádvezető, illetve a termelési technológiát jól ismerő műszaki vezető szükséges. Szerencsés, ha a vezetőknek többéves sikeres gyakorlata van a célcsoport irányításában. A munkaügyi ügyvitel itt már szakképzett, gyakorlott munkatársat igényel, különben állandó és nehezen kezelhető feszültségek keletkeznek a bérfizetés körül. Egyedi képességfejlesztő mentori munka (ha volna is), már csaknem egészében a belső feszültségek kezelésére képes koncentrálni, mint a fejlesztésre, integrációra. A kis- és középfoglalkoztatók legnagyobb része önkormányzat, a közfoglalkoztatás számukra a közfeladatok olcsó ellátását és a településen lakók aktivizálását célozza. Elenyésző körökben a törekvés arra, hogy piaci munkahelyet keressenek a dolgozóknak. Ebbe a kategóriába tartozott a válaszadók 19 százaléka.

4. *Nagy foglalkoztatók* – 51–200 közfoglalkoztatott státus. Ilyen méretű foglalkoztatásnál már komoly kiszolgáló, munkaszervező infrastruktúra szükséges. Már a folyamatos, hasznos munka irányítása, a megfelelő munkafeltételek biztosítása is jelentős felkészültséget igényel. A közép csoportos foglalkoztatásnál leírt szociális és munkaszervezési feltételek mellett gyakorlatilag folyamatos ügyfélforgalomra lehet számítani. Ezen méret törvényszerű jellemzője a nagy fluktuáció, melyet folyamatosan pótolni kell, és általános kísérője a (sokszor 20% feletti) igazolt távollét, betegállomány is. Ezek, és a havi bérelszámolások, visszaigénylések, adatszolgáltatások már olyan mértékű adminisztrációt igényelnek, amelyek messze túlterhelnek egy más feladatrendszerre kialakított szervezetet. Ilyen. üzemi szintű munkaszervezés mellett már alig van remény az egyes dolgozó mentorálására, fejlesztésére. A reintegráció már csak a véletlen szüleménye. E típusban magasabb volt az ügyfélszolgálattal rendelkezők aránya, mint a kisebb szervezeteknél. Ugyancsak megfigyelhető volt a közfoglalkoztatás-szervezők speciális kompetenciái, képzettsége iránti igény. A közfoglalkoztatással kapcsolatos képzésen részt vevők aránya majd a duplája a kisebb foglalkoztatókénak, 60 százalékuk további képzésen venne részt (szemben a többi szervezetenél tapasztalható 44 százalékkal). Ebbe a kategóriába tartozott a válaszadók 21 százaléka.

5. *Tömeges foglalkoztató* – 200 fő közfoglalkoztatott felett már minden korábbi infrastruktúrát „túltölt”, azaz jogszerű munkakörülményeket és pár hónapnál hosszabb idejű, értelmes munkát csak jelentős beruházás

mellett lehet elvárni. Már többszintű munkairányítás szükséges (10–30 brigádvezető, 3–5 műszakvezető, szakmai irányító stb.). A munkaeszközök, az erőforrások kezelése is komoly szervezést igényel. A munka tárgya (anyag és áru mozgatása) és a munkaerő diszponálása jelentős logisztikai felkészültséget igényel. Ez már egy komoly vállalat, amelyben a megfelelő menedzsment kiépítése, felelősségi körök kialakítása, igazgatás jogszerű és szakszerű működtetése hosszabb folyamat során képes üzemképessé alakulni. E foglalkoztatók több mint 50 százalékánál volt ügyfélszolgálat. E méretnél még inkább jelentkezett a közfoglalkoztatás-szervezők speciális képzettsége iránti igény. A közfoglalkoztatással kapcsolatos képzésen részt vettek aránya ugyancsak majd a duplája a kisebb foglalkoztatókéknak, 74 százalékuk további képzésen venne részt. Ha az ilyen méretre növesztett állami-önkormányzati felelős vezetők nem számíthatnak középtávú (3–5 éves), folyamatos finanszírozásra, akkor nem mernek jelentősebb saját forrást kockáztatni a nagyüzemi termelőerő kiépítésére, amelyek így Patyomkin-falvak maradnak. A nagy és tömeges foglalkoztatók sok esetben a közfoglalkoztatási feladatot és létszámot mintegy a tulajdonos (jellemzően az állam) által elvárt kötelező feladatként fogják fel. A legfőbb céljuk a létszám feltöltése, a fluktuáció csökkentése, és az, hogy minél kevesebb „balhé” legyen a dolgozókkal. A munkaerő-piaci integráció lényegtelen szempont és gyakran nem is áll érdekükben figyelembe venni, hiszen számukra a jó munkaerő megtartása a kifizetődőbb. Kicsit árnyalja a képet a foglalkoztatási célú társaságok (önkormányzati nagy közfoglalkoztatók) jelenléte. E szervezetek magasabban képzett stábbal rendelkeznek, és céljaik közt a nagy közfoglalkoztatotti létszám ellenére is nagyobb szerepet kap a nyílt munkaerő-piaci integráció. Ennek érdekében munkaerő-piaci szolgáltatásokat nyújtanak, projekteket indítanak. Ebbe a kategóriába tartozott a válaszadók 6 százaléka.

1. ábra A válaszadók megoszlása közfoglalkoztatott létszám alapján (fő)



A közfoglalkoztatás jellemzői

Kutatásunk során a kérdőíves adatfelvétel eredményei mellett kitekin-
tünk a közfoglalkoztatás általánosabb statisztikai adataira is. Bemutatjuk,
hogy a 2011–2012-es években milyen szervezési, finanszírozási rendszer-
ben, milyen nagyságrendben jelent meg a közfoglalkoztatás, és milyen
munkalehetőségeket, munkaköröket jelentett ez a közfoglalkoztatóknak.
E fejezetben az országos szintű statisztikai adatok, valamint a kérdőíves
adatfelvétel alapján mutatjuk be a közfoglalkoztatás jellemzőit.

Foglalkoztatottak és közfoglalkoztatási típusok

A közfoglalkoztatás különböző formáiban foglalkoztatottak megoszlása
a több évre visszamenőleg rendelkezésre álló adatok alapján képet ad a
rendszerben az elmúlt években lezajlott változásokról.

Az adott évben a közfoglalkoztatás valamilyen formájában érintettek
száma a következőképpen alakult: 2005–2008 közt a közmunkások több-
sége (35–50 százalék) közhasznú⁷ foglalkoztatási rendszerben vett részt.
A közcélú munka a foglalkoztatottak 30–40 százalékát érintette. Az „Út
a munkához” program 2009–2010-ben jelentősen megnövelte a közcélú
foglalkoztatottak arányát (74 százalékra). Ekkor a jellemző munkaidő a

⁷ *Közhasznú munkavégzés:* (A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló, 1991. évi IV. tv. 16/A. §-a és a 6/1996. (VII. 16.) MÜM rendelet 12. §) A közhasznú foglalkoztatás célja a munkaerő-piaci feszültségek csökkentése, az átmeneti vagy tartós elhelyezkedési gondokkal küzdő munkanélküliek munkába helyezésének elősegítése oly módon, hogy a lakosságot vagy települést érintő feladat ellátása, vagy közhasznú tevékenység folytatása érdekében a munkaadó a foglalkoztatottak létszámát növelje. A vissza nem térítendő támogatás mértéke a foglalkoztatásból eredő közvetlen költségek 70–90 százalékáig terjedhet. A támogatás alanyai lehetnek: a települési önkormányzatok, kisebbségi önkormányzatok, többcélú kistérségi társulások, közfeladatot ellátó intézmények és szervezetek (így különösen óvodák, iskolák, könyvtárak, múzeumok, kórházak, egészségügyi intézmények), civil szervezetek (alapítványok, egyesületek), non-profit gazdasági társaságok, ha a munkaügyi központ által kiközvetített munkanélküli foglalkoztatására nem üzletszerű gazdasági tevékenység keretében kerül sor. A foglalkoztatás hosszabb időtartamú 8–12 hónap, és magasabb a napi munkavégzési idő (6–8 óra).

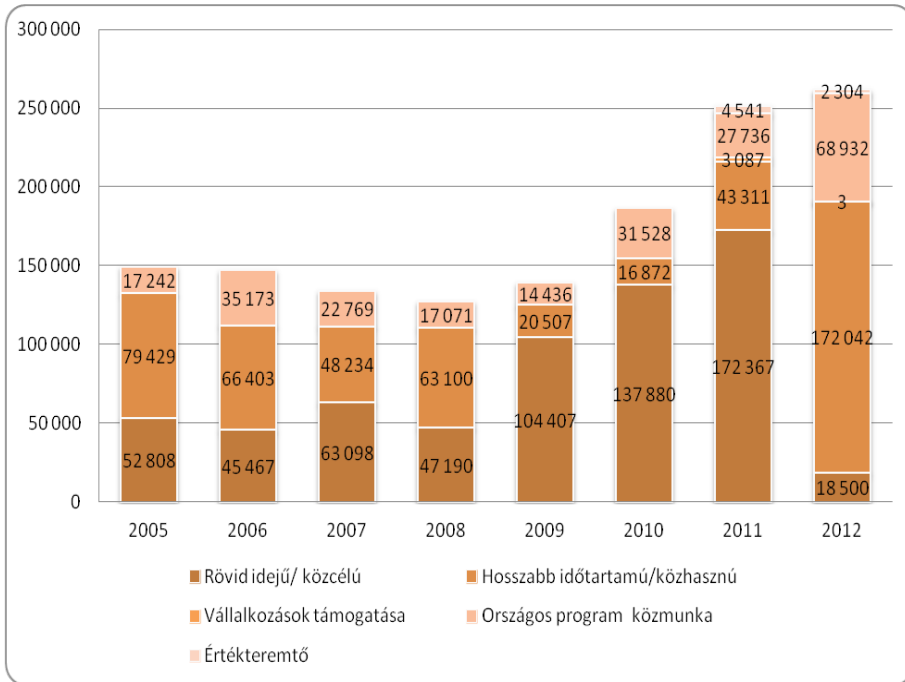
Közcélú foglalkoztatás: (1993. évi III. törvény 37/A. § (6) és (7) 75/2009. (IV. 8.) Korm. Rendelet) A közcélú munkát a települési önkormányzat az aktív korú, nem foglalkoztatott személyek munkaerő-piaci helyzetének javítása érdekében foglalkoztatást szervez, melynek keretében különösen a rendszeres szociális segélyt kérelmező igényjogosult személyek foglalkoztatását kell biztosítani. A bekezdés szerint közcélú munka alatt az olyan munkának vagy közhasznú munkának nem minősülő állami vagy helyi önkormányzati feladat ellátását kell érteni, amelynek teljesítéséről jogszabály alapján a települési önkormányzat gondoskodik. Jellemzően 30–180 nap időtartamú, a napi munkavégzés alacsony (4–6 óra).

Közmunka: (49/1999. (III. 26.) Korm. rendelet) A regisztrált álláskeresők számára határozott idejű, átmeneti foglalkoztatást jelentenek a közmunkaprogramok, melyet a munkanélküliség csökkentésére alkalmas fejlesztési, felújítási, különösen infrastrukturális és környezetvédelmi, továbbá az elmaradott térségek felzárkóztatását célzó közfeladatok ellátására szerveznek. A programok támogatása pályázatok útján történik. A munkanélkülieket a területileg illetékes munkaügyi központok közvetítik a programokba. (Tajti 2010)

Mind a három formát felváltotta a közfoglalkoztatás új rendszere 2011-ben.

napi nyolc óra volt, és csak elvétve jelent meg a hatórás foglalkoztatás, amelynél alacsonyabb szint nem volt. A 2011. év legnagyobb hatású változása a napi négyórás, kettő-négy hónapos (rövid időtartalmú) foglalkoztatás bevezetése volt, amelyben a résztvevők háromnegyede (68%) volt érintve. Végül 2012-ben váltak újra dominánssá a hosszabb idejű, nagyobb napi munkavégzési időt jelentő közfoglalkoztatási formák.

2. ábra A különböző közfoglalkoztatási formákban részt vevők létszámának alakulása (2005–2012)



Forrás: Koltai 2012, FOKA

A 2011-ben bevezetett új közfoglalkoztatási rendszeren belül igen sok kritika érte a rövid időtartalmú közfoglalkoztatást, a rövid támogatási időszak és az alacsony heti munkaóra miatt csak alacsony elérhető jövedelem miatt.⁸ Ezt a kormányzat 2012-ben ki is futtatta. Ugyanakkor az

⁸ „A rövid időtartamú közfoglalkoztatás olyan közfoglalkoztatási forma, amelynek keretében kizárólag foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosult személyek 1–4 hónapos időtartamban, napi 4 órás munkaidőben kerülnek bevonásra határozott idejű közfoglalkoztatási jogviszony keretében.

A hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás olyan közfoglalkoztatási forma, amelynek keretében értékteremtő, szakképzettséget is igénylő munkák végzésére vonhatók be elsősorban a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosult személyek, illetve álláskereső. A foglalkoztatás 2–12 hónapos időtartamban, napi 6–8 órás munkaidőben történik közfoglalkoztatási jogviszony keretében.

Az országos közfoglalkoztatási program olyan közfoglalkoztatási forma, amely a mindenkeri

országos közmunkaprogramokat, majd „Start-munka kistérségi minta-programokat” indított a Belügyminisztérium hátrányos helyzetű kistérségekben, majd egyre több helyen.

Bár 2011-ben összesen 251 ezer fő vett részt közfoglalkoztatásban, az átlagos zárónapi létszám így is csak 75 ezer fő körül volt. 2012-ben az előzetes adatok alapján 261 782 fő vett részt közfoglalkoztatásban. Az átlagos zárónapi létszám 63 ezer fő volt.⁹

Az országos közfoglalkoztatási program súlya növekedett: míg 2011-ben a foglalkoztatottak 11 százaléka (27 ezer fő) vett részt ebben a formában, addig 2012-ben 26 százaléka (majd’ 69 ezer fő). Az ún. értékteremtő közfoglalkoztatási programban részt vevők száma ugyancsak csökkent, csaknem a felére (4,5 ezer főről 2,3 ezer főre). Vállalkozások részére nyújtott BPJ/FHT-ben részesülő személyek foglalkoztatásának támogatása 2012-re szinte teljes mértékben eltűnt a rendszerből.

Valószínűleg ezeknek a változásoknak volt köszönhető, hogy a közfoglalkoztatás átlagos ideje is növekedett: a 2011-es 2,86 hónapról 2012-ben 3,81 hónapra. Az értékteremtő közfoglalkoztatási formában 2012-ben már 8 hónap felett volt az átlagos foglalkoztatási idő (ezek jórészt 2011-ben indult programok), és az országos közfoglalkoztatási programban is 5 hónap felett volt az átlagos foglalkoztatási idő.¹⁰

A közfoglalkoztatóknak kifizetett támogatási összeg 2011-ben 45,1 milliárd Ft volt, ami a 251 ezer közfoglalkoztatottra vonatkoztatva 179 ezer forint/érintett fős fajlagos támogatást jelent, 2012-ben már 147,6 milliárd Ft összegű támogatást fizettek ki, így a fajlagos költség 564 ezer forint/érintett főre emelkedett. Ennek okaként a hosszabb idejű és nagyobb munkavégzési óraszámú formák tekinthetők.¹¹

A saját adatfelvételünk során a kérdőívre válaszadók teljes közfoglalkoztatási létszáma több mint 52 000 fő volt. Az országos közfoglalkoztatotti létszámnak közel 20 százalékát foglalkoztatták azok a szervezetek, amelyekről információink vannak.

2011-ben a szervezetek 83 százalékában szerveztek hosszabb időtartamú közfoglalkoztatást, szervezetenként átlagosan 18 főt foglalkoztattak. Ugyancsak igen nagy arányban fordult elő a rövid idejű közfoglal-

munkaerő-piaci helyzet, az esetleges „vis maior” helyzetek kezelésére, több ágazatot átfogóan (pl. ár- és belvízvédelem, a közutak, vasutak, az erdőterületek, megújuló energiaforrások területén) indítható. A közfoglalkoztatónak a munkavégzéshez kapcsolódóan képzés lehetőségét biztosítania kell. A közfoglalkoztatók a költségvetési szervek (pl. vízügyi igazgatóságok, ORFK, Országos Katasztrófavédelmi Főfelügyelőség), az állami tulajdon kezelésével és fenntartásával megbízott, vagy erre a célra az állam által létrehozott gazdálkodó szervezetek (pl. Állami Autópálya Kezelő Zrt., Magyar Közút Nonprofit Zrt., nemzeti parkok), vízi-társulatok, erdőgazdálkodók.

A vállalkozás részére foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesülő személy foglalkoztatásához nyújtható támogatás keretében a vállalkozások a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosultak teljes munkaidejű foglalkoztatásához részesülhetnek támogatásban. A támogatás legfeljebb 8 hónapra nyújtható, és további 4 hónap továbbfoglalkoztatási kötelezettséget kell vállalnia a vállalkozónak.” (Tajti 2012)

⁹ FOKA

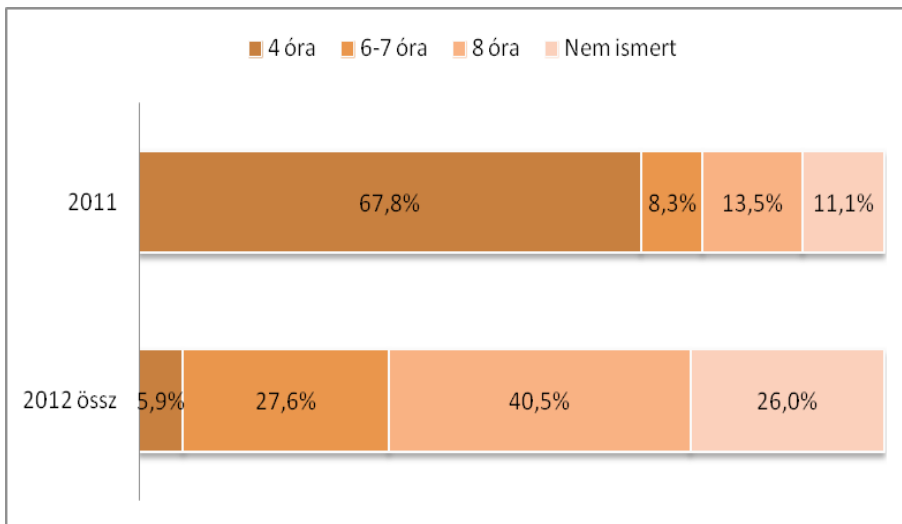
¹⁰ FOKA

¹¹ FOKA

koztatás is 2011-ben (80%), ennek átlagos létszáma jóval magasabb: 45 fő volt. A rövid idejű forma 2,5-szeres létszámát a munkaügyi központok támogatási keretei determinálták. A válaszadó szervezetek 26 százaléka vett részt Start munkaprogramban 2011-ben, itt az átlagos foglalkoztatási létszám 13 fő volt. További 4% vállalkozások közmunkaprogramjában vett részt. Látható, hogy a legtöbb válaszadó kihasználta a több közfoglalkoztatási forma adta lehetőségeket 2011 során.

Míg 2011-ben a közfoglalkoztatottak több mint 67 százaléka 4 órában dolgozott, addig 2012-ben már csak alig 6 százalékuk. A 6–7 órában foglalkoztatottak aránya 8,35-ről 27,6 százalékra nőtt, a 8 órában foglalkoztatottaké pedig 13,5 százalékról 40,5 százalékra. Ez részben annak köszönhető, hogy a hosszabb idejű formában foglalkoztatottak több mint fele (60%) volt 8 órás, az értékteremtő foglalkoztatásban résztvevőknek pedig 89 százaléka dolgozott 8 órában.

3. ábra A közfoglalkoztatottak létszámának megoszlása munkaórák szerint (%)



Forrás: FOKA

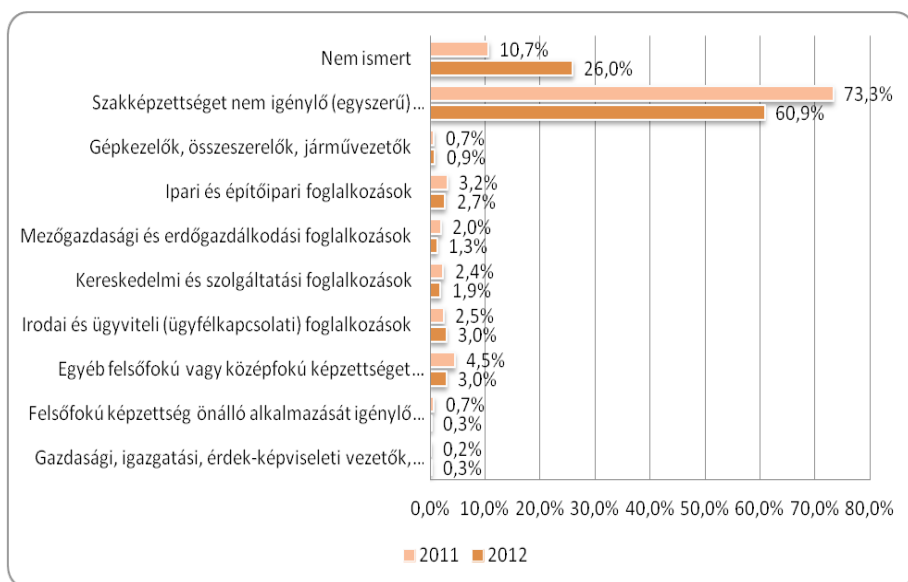
A közfoglalkoztatottak által ellátott feladatok

A közfoglalkoztatással szemben támasztott egyik társadalmi elvárás, hogy a felajánlott, illetve választható munka járuljon hozzá a későbbi elhelyezkedéshez, segítse a munkaképesség fejlesztését, de legalább annak kondíciójában tartását. Emellett gyakran az is elvárásként jelenik meg, hogy az elvégzett munka „értelmes” és értékteremtő legyen. Ezért kutatásunk több kérdésben is a munkavégzés területére, a munkakörre fókuszált. A válaszadók nagy része természetesen többféle szakfeladatot, majd munkakört is megjelölt, amit a közfoglalkoztatottak látnak el. Az NFSZ által rendelkezésünkre bocsátott országos adatok lehetővé tették,

hogyan a közfoglalkoztatottak által betöltött munkaköröket részletesen is elemezzük.

A közfoglalkoztatottak az országos adatok és a saját adatgyűjtésünk alapján is legnagyobb részben szakképzettséget nem igénylő munkát töltötték be (2011-ben 73 százaléuk, 2012-ben 60 százaléuk). Viszonylag magas a nem ismert munkakörök aránya (10% ill. 26%), de emellett 3–4 százalékban egyéb felsőfokú vagy középfokú képzettséget igénylő, illetve irodai és ügyviteli (ügyfélkapcsolati) foglalkozásokban foglalkoztatták a közmunkásokat. A 2012-es közfoglalkoztatás részletes adataiból kiderül, hogy a közfoglalkoztatottak csaknem 47 százaléka egyszerű szolgáltatási és szállítási feladatokat végzett (pl. konyhai kisegítő, hivatalsegéd, közterületi takarító, köztisztasági munkás, portás), 9 százaléuk takarító volt, 4,8 százaléuk egyszerű ipari foglalkozásokat, 3,4 százaléuk irodai, ügyviteli munkaköröket töltött be.¹²

4. ábra A közfoglalkoztatottak munkakörének megoszlása (2011–2012)



Forrás: FOKA

Figyelemre méltó, hogy a saját adatfelvételünk során a válaszadó szervezetek kétharmadánál a közfoglalkoztatottak (akár többek közt) kommunális és környezetvédelmi területen dolgoztak, a férfiak kicsit magasabb arányban, mint a nők. Emellett 34 százalékuknál egyéb állami feladatok ellátása, 31 százalékuknál polgármesteri hivatalhoz kapcsolódó feladatok, 23 százalékuknál egészségügyi és szociális feladatok, 15 százalékuknál művelődési és oktatási, 4 százalékuknál kisebbségi önkormányzattal kapcsolatos feladatok fordultak elő.

¹² FOKA

A statisztikai adatok és a kérdőív eredményeiből is egyértelműen látszik, hogy a munkakörök kevés változatosságot mutatnak. Jellemzően betanított jellegű, egyszerű fizikai munkákat ajánlanak, ahol a munkaerő-piaci reintegráció vagy a munkavállalási készségek fejlődése kevésbé várható. Egy interjúalany kiemelte, hogy „Nőknek, gyenge fizikumúaknak alig van munka.” Tapasztalataink alapján hasonló nehézséget jelent a magasabb képzettségűek számára megfelelő feladatot találni.

Az ellátott munkakörök képzettségi igénye jóval alatta marad a résztvevők képzettségének. Míg a résztvevőknek 52 százaléka rendelkezett alapfokú végzettséggel, 73 százalékukat ilyen munkakörben foglalkoztatták. A felsőfokú végzettségűeknek csak 30 százaléka számára jutott képzettségüknek megfelelő munkakör, a középfokú végzettségűeknél is hasonló volt ez az arány (28%). E számokból is látszik, hogy kevesen kerülnek képzettségüknek megfelelő munkakörbe, így pedig képességeik megfelelő kihasználása, fenntartása vagy akár fejlesztése egyre kevésbé valószínűsíthető.

1. táblázat A közfoglalkoztatási munkakörök képzettségigénye, illetve a közfoglalkoztatottak végzettségének eloszlása, 2012

közfoglalkoztatási munkakörök		közfoglalkoztatottak végzettsége	
Felsőfokú végzettséget igénylő	0,9%	2,6%	Felsőfokú végzettségű közfoglalkoztatott
Középfokú végzettséget igénylő	15,3%	45,7%	Középfokú végzettségű közfoglalkoztatott
Alapfokú, szakképzettséget nem igényel	73,3%	51,7%	Alapfokú vagy annál alacsonyabb végzettségű közfoglalkoztatott
Nem ismert	10,7%	0,0%	Nem ismert

Forrás: FOKA

Közfoglalkoztatás szubjektív értékei és mérések

A közfoglalkoztatás minden eddigi formáját éri, érte számos kritika. Egyszer annak a munkaerőpiacra visszavezető hatását, máskor a szervezés, illetve a dolgozók gyenge munka teljesítményét, aztán a minimálbér alatti fizetést kifogásolják. Mások a közfoglalkoztatás magas állami költségeit, a vállalando önrész mértékét vagy az igazgatás folytonos változását támadják. Az elmúlt húsz évben a különböző nevű és keretű hazai közfoglalkoztatási programok különböző kihirdetett és ki nem mondott célokat kívántak elérni. Eközben pedig a közfoglalkoztatás nyilvánvalóan nem tudott megfelelni számos célnak és elvárásnak. Így természetes, hogy egyszerre van jelen az állandó – és mindig jól megalapozható – *elégedetlenség és a közfoglalkoztatás nélkülözhetetlenségének* megfogalmazása.

Mivel e kutatásnak az a célja, hogy municiót adjon a közfoglalkoztatási rendszer javításához, így elkerülhetetlen, hogy rögzítsünk olyan bizonyos társadalmi célokat, amelyeket szolgálhat egy ilyen program. Ezek elérése, de legalább megközelítésének mértéke mutatja meg a köz-

foglalkoztatás hatásosságát. Az adott programok esetén szintén fontos meghatározni az elvárt, konkrét célokat, amelyek teljesítésének mértéke a rendszer hatékonyságára mutat.

A közfoglalkoztatási formák igen nagy változatosságot mutatnak a nemzetközi térben is. Mind elnevezésükben, céljaikban és szabályozásukban is nagyon eltérő modelleket találunk. Előfordulnak például a közösségi kötődést hangsúlyozó elnevezések, munkavégzésre utaló formák és a „workfare” szemléletet tükröző nevek is.¹³

„A közfoglalkoztatás céljai a következők lehetnek:

- *Szegénységnyhítés:* A szegénységnyhítés során az elsődleges cél a résztvevők számára jövedelemszerzési lehetőség biztosítása, jövedelmi szegénységük időleges enyhítése. Ez a cél magába foglalhatja a mélyszegénységben élők számára jövedelmi lehetőség biztosítását, de a tartós munkanélküliségben élők szegénységi küszöb felett tartása is cél lehet. Az e célt szolgáló programok jellemzően nem számolnak nyílt munkaerő-piaci kimenetekkel, alacsony, de széles körben elérhető jövedelmet biztosítanak a legszegényebbeknek, akik számára a nyílt munkaerő-piaci elhelyezkedés nem várható.

- *Munkaszocializáció, munkateszt:* A munkaerő-piactól legtávolabb lévők munkaszocializációjának fenntartása/fejlesztése, a munkára kész állapot megteremtése ugyancsak célja lehet a közfoglalkoztatási programoknak. Ez esetben a programok szabályozottak, sokszor a résztvevőknek valamilyen formában együttműködési kötelezettsége van a munkaerő-piaci intézményrendszerrel. Ebben az esetben a közfoglalkoztatás munkateszt eleme potenciális munkaadóknak, új befektetőknek is lehetőséget nyújt a megfelelő munkakészséggel rendelkezők kiválogatására, kockázatmentes alkalmazására.

- *Munkaerő-piaci integráció:* Sok közfoglalkoztatási program célul tűzi ki, hogy segítse a résztvevők integrációját a nyílt munkaerő-piacra. E programok jellemzően személyi fejlesztési, képzési elemeket tartalmaznak, és változatos munkalehetőségeket kínálnak.¹⁴

„A hazai közfoglalkoztatási programok kimondva vagy kimondatlanul sokféle – szociális, foglalkoztatási és politikai – célt szolgáltak. Szociális céljuk volt, hogy a segélynél nagyobb jövedelmet biztosítsanak a tartós munkanélküliek számára, foglalkoztatási céljuk, hogy fejlesszék, vagy legalább megőrizzék a munkavégző képességet, támogassák és ösztönözzék a visszatérést a rendes munkapiacra, és kiszűrjék a segéllyel visszaélőket, például azokat, akik a segély mellett feketén dolgoztak. Politikai céljuk volt, hogy pótoljanak valamennyit a korábban elvont önkormányzati forrásokból és enyhítsék a helyi társadalmi feszültségeket. Abban az értelemben jól működött a közfoglalkoztatás, hogy valószínűleg egyetlen más eszközzel sem lehetett volna ezeket a célokat egyszerre zászlóra tűzni, abban az értelemben viszont nem, hogy mindegyik cél megoldására létezik alkalmasabb, hatékonyabb eszköz.”¹⁵

¹³ Gordon Betcherman, Karina Olivas and Amit Dar (2004)

¹⁴ Koltai (2013)

¹⁵ Scharle (2011) „A közfoglalkoztatás nemzetközileg sem hatékony” www.portfolio.hu interjú 2011. 06. 09

A nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy a közfoglalkoztatás általában nem igazán hatékony, olyan értelemben, hogy a ráfordítások és a hozamok arányban álljanak.¹⁶

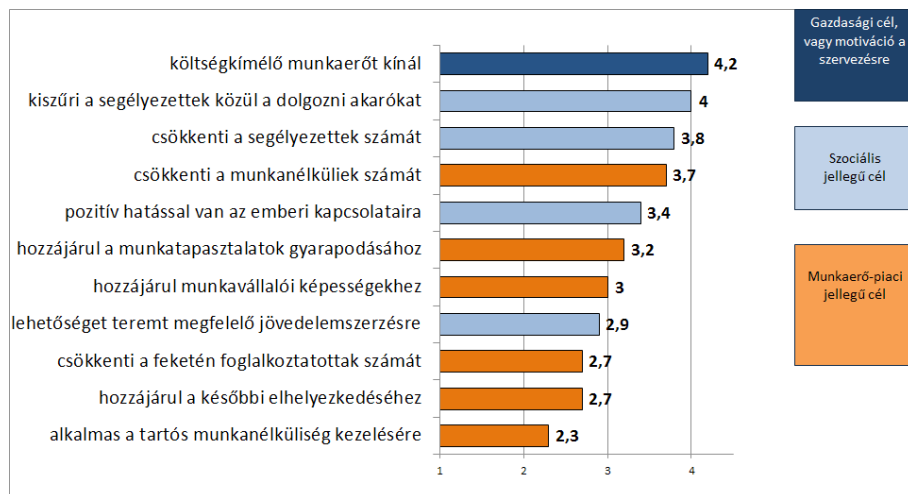
Jelen kutatásunk egyik legfontosabb kérdése, hogy a közfoglalkoztatásban részt vevők hogyan értékelik annak céljait és eredményeit. Mennyire erős a szervezők attitűdjében azon kormányzati, illetve társadalmi elvárás, hogy a közfoglalkoztatás segítse a résztvevőket a későbbi elhelyezkedésben, de legalább járuljon hozzá a résztvevők munkavállalói képességeinek felélesztéséhez, fejlesztéséhez.

A közfoglalkoztatás céljai a vizsgált szervezetek szerint

A 870 válaszadó közfoglalkoztató 2012. év végén a következőképpen viszonyult a közfoglalkoztatás lehetséges hasznáéhoz.

A legmagasabb egyetértés a szervezők közvetlen gazdasági hasznáéhoz kapcsolódó célok esetében jelentkezett. (A szervezetek által szervezett közfoglalkoztatás a településen költségkímélő munkaerőt kínál az önkormányzati intézményi feladatok ellátására, 4,2-es átlagosztályzat.) A célok következő csoportjába a *szociális jellegű célok* tartoztak. E célok közül a legmagasabb egyetértés (4-es átlagosztályzat) a közfoglalkoztatás munkateszt funkciójával volt kapcsolatos (kiszűri, hogy ki az, aki a segélyezették közül dolgozni akar).¹⁷

5. ábra A közfoglalkoztatási célok megjelenése (Az Ön szervezete által szervezett közfoglalkoztatás az Önök településén)



¹⁶ Scharle (2011) ua.

¹⁷ Az állításokra a válaszadók 1–5-ig adhattak osztályzatot, ahol az 1-es az „egyáltalán nem értek egyet”, míg az 5-ös osztályzat a „teljesen mértékben egyet értek” választ jelenti. E válaszokból képeztük az összevont mutatókat.

Közösségi, szociális célok

A közfoglalkoztatás *munkateszt funkcióját*, azaz az együttműködési kötelezettség lerovásának kényszerét több mint kétharmados támogatottság övezi (68%). A válaszadóknak mindössze 3 százaléka nem hisz abban, hogy az általa szervezett közfoglalkoztatás „kiszűri, hogy ki az, aki a segélyezettek közül dolgozni akar”.

Elmondhatjuk, hogy a közfoglalkoztatás-szervezők szerint e foglalkoztatás célja elsősorban az önkormányzatok számára olcsó munkakerő biztosítása, valamint a segélyezettek szűrése, aktiválása. Ugyancsak magas volt az egyetértés abban, hogy a közfoglalkoztatás csökkenti a munkanélküliek, illetve a segélyezettek számát. A válaszadók 56 százaléka inkább egyetértett azzal, hogy a közfoglalkoztatás „csökkenti a munkanélküliek számát” (3,7-es pontátlag). Bár a tartós munkanélküliség kezelését nem várják el a közfoglalkoztatótól, de egyértelmű, hogy amíg közmunkán van a személy, addig megtakarítható a számára kifizetendő segély. Bizonyára ez a motivációja annak a szintén szignifikánsan pozitív értékelésnek is, amely szerint a közfoglalkoztatás „csökkenti a segélyezettek számát”. Ezen állítással a válaszadók még nagyobb része (62 százaléka) értett egyet (3,8-as pontátlag).

A válaszadók teljesen megoszlanak abban a kérdésben, hogy a közfoglalkoztatottak a *részvételt lehetőségként vagy kényszerként* élik-e meg. 36 százalékuk szerint lehetőségként, 37 százalékuk szerint kényszerként. Az elutasító válaszok viszont már erősen eltérnek, 12 százalékuk szerint egyáltalán nem lehet kényszerről beszélni, míg csak 5,7% utasítja el, hogy a közfoglalkoztatást a résztvevők lehetőségként élnék meg. Egy 2010-ben készült kutatás, amelyben a közfoglalkoztatásban részt vevőket vizsgálták, megállapította, hogy a résztvevőknek csak alig több mint fele lépett be saját akaratából a munkába.¹⁸

Egy válaszadó szerint a közfoglalkoztatás: „Kényszerhelyzetet teremt, mivel más munkalehetőség nincs (a szezonális 3 hónapos munkalehetőséget kivéve). Méltánytalanul alacsony béreket kapnak ezek az emberek, holott ugyanazt a munkát végzik, mint a rendes alkalmazottak. Mivel a megélhetésük nincs biztosítva, a legtöbbször a teljes kiszolgáltatottság miatt elzúllik, és nemhogy a rezsijüket nem tudják fizetni, de a megélhetésre is alig marad.”

A közfoglalkoztatás *szegénységnyhító hatásával* kapcsolatosan sem túl magas az egyetértés, annak ellenére sem, hogy az a segélynél magasabb szintű jövedelmet biztosít. Csak a válaszadók 28 százaléka értett egyet azzal, hogy a közfoglalkoztatás lehetőséget teremt a helyieknek megfelelő jövedelemszerzésre.

Az interjúkból és kérdőívek nyitott kérdéseire adott válaszokból szubjektív képet is kaphatunk. Néhány megkérdezett szerint a közfoglalkoztatási jövedelem „több mint a segély”, de máshol: „pár ezer forinttal többért egész nap fizikai munkát végezni, oda-vissza utazni, nem csoda, hogy nincs munkafegyelem”. Egy másik válaszadó szerint: „Nekik nem az a kis pénz számít. A tűzifa, a gomba, a közösségi kert terményei, az

¹⁸ Csoba et al. (2010)

valamit jelent". Másról a következőt hallottuk: „Kár, hogy egy családban csak egy ember, az is csak pár hónapig lehet” közfoglalkoztatott.

A közfoglalkoztatottak szociális helyzetére gyakorolt hatás mérése ugyancsak kérdéseket vet fel. Kutatásunk során a válaszolók hozzávetőlegesen 27 százaléka mondta, hogy végez méréseket azzal kapcsolatban, hogy a bevontak közül hányan kerülnek újra segélyezett/járadékra jogosult státusba, illetve jelentkeztek később újra ugyanilyen programba.

Munkaerő-piaci célok

A válaszadók 62 százaléka *nem értett egyet azzal az állítással, hogy a közfoglalkoztatás „alkalmas a tartós munkanélküliség kezelésére”* (35 százalékuk egyáltalán nem értett egyet, csupán 15% találta alkalmas eszköznek, az átlagosztályzat 2,3 volt). Ez volt a leginkább elutasított cél. Egy korábbi felmérés, amely az „Út a munkához program” idején készült, megállapította, hogy a felmérés résztvevőinek 6 százaléka találta a közfoglalkoztatást a tartós munkanélküliség kezelésére alkalmas eszköznek, 67 százalékuk szerint viszont átmeneti megoldást nyújthat.¹⁹

A válaszadók szerint a közfoglalkoztatottak 90 százaléka újra segélyezett/járadékra jogosult státusba kerül, 80 százalékuk újra ugyanilyen közfoglalkoztatási programba kerül. A képet kissé árnyalja egy regionális munkaügyi központ széles körű tapasztalattal rendelkező szakemberének véleménye, aki külön prognosztizálná a kilépés után azonnal és a három hónappal későbbi időpontban megállapított munkaerő-piaci/segélyezeti státust. Az igen magas (80–100 százalékos) és szezonális-függő visszakerülési valószínűség határozottan a közfoglalkoztatás „körben forgó” jellegét mutatja (segély–közmunka–segély). E jelenség már 15 éve megfigyelhető.²⁰ Különösen nehéz helyzetben vannak, akik többedik alkalommal vesznek részt közfoglalkoztatásban, a harmadik alkalom után kialakul a beragadási hatás (locking-in effect), amely során a közfoglalkoztatottra mintegy rázárul az említett kör, és elhelyezkedési esélyei alacsonyabbak, mint a közfoglalkoztatásba belépés előtt voltak.²¹ A KSH MEF adatai szerint a támogatott foglalkoztatásban (közcélu, közhasznú, közmunka is) rövid határidejű szerződéssel dolgozók közül az egyes negyedévek között nagyon kevesen (1–5%) helyezkednek el nem támogatott állásban. Az adott negyedévben támogatott foglalkoztatásban dolgozók 20-40 százaléka a következő negyedévben (ismét) regisztrált munkanélküli lesz.²²

Interjúink során két új elem is felmerült. Egyrészt hogy a kilépés után 3 hónappal magasabb lenne az integráció (különösen, ha erre rásegítő munkaerő-piaci szolgáltatások is jelen lennének). Másrészt hogy figyelembe veendő a szezonális, azaz a közmunka ütemezését össze kellene hangolni a piaci munkaerőigény szezonálisával.

Nem szabad megfelelkezünk azonban arról a tényről sem, hogy a

¹⁹ Petz (2011)

²⁰ Csoba et al. (2010)

²¹ Csoba et al. (2010)), Hudomi et Kézdi (2008)

²² Scharle (2011)

közfoglalkoztatóknak sokszor érdekük a jó munkásokat megtartani, újra és újra behívni. Hiszen a jól bevált munkaerőt nem szívesen cserélik. Így a közmunkás és a közfoglalkoztató is megszokja a közfoglalkoztatás körbe forgó jellegét, sőt motivált ennek fenntartására is.

A válaszadóknak majd a fele szerint a közfoglalkoztatás nem csökken a feketén foglalkoztatottak számát (49%), s csak 22 százalék gondolja azt, hogy inkább igen.

A közfoglalkoztatásnak egyik fontos célja lehet a *részvevők munkavállalói készségeinek fenntartása, fejlesztése*, annak érdekében, hogy jobb esélyekkel induljanak a valódi munkaerőpiacon. Így eredményként tekinthető, ha a közfoglalkoztatás „hozzájárul munkavállalói képességekhez”, vagy a „munkatapasztalatok gyarapodásához”. A 870 válaszadó közfoglalkoztató szervezet átlagban közepes osztályzatot adott e kérdésre, csak mintegy harmaduk értett egyet azokkal a célokkal-hatásokkal, amelyek a résztvevők egyéni fejlesztéséhez, munkavállalási készségeik fejlődéséhez kapcsolódnak.

A válaszadóknak 43 százaléka szerint a közfoglalkoztatás pozitív hatással van az abban részt vevők emberi kapcsolataira, s csak 19% utasította ezt el. Egy 2010-ben készült felmérés ugyanebben a kérdésben jóval magasabb, 74 százalékos egyetértést mért.²³ Az interjúalanyok is hangsúlyozták ezt az aspektust: közösségek alakulnak ki (egy településen megtartották a „közmunka ünnepét” is), „együtt jönnek-mennek”, „jobban odafigyelnek egymásra”.

A válaszadók harmada (33%) szerint a közfoglalkoztatás „hozzájárul a közfoglalkoztatott személyek munkavállalói képességeinek felélesztéséhez, fejlesztéséhez”. De hozzávetőlegesen ugyanilyen arányú volt e nézet elutasítása is (34%). A munkatapasztalatok gyarapodása már több válaszoló szerint értékelhető pozitívan. 39 százaléku szerint a közfoglalkoztatás hozzájárul a közfoglalkoztatásba kerülők munkatapasztalatainak gyarapodásához.

Az interjúk információi ezt a képet még tovább részletezték. Többek szerint van egy csoport, akinek már az is hasznára van, ha naponta be kell járnia valahová, közösségbe. Sokan most kerülnek először munkaviszonyba, „munkanormát ad, megélik, hogy vannak elvárások”. Van, akinek olyan a szakmája, hogy abban lehet munkát szervezni neki, de sajnos ez leginkább csak a szakiparosoknál fordul elő. Nőknek, gyenge fizikumúaknak kevés a megfelelő munkalehetőség. Oktatásra csak szorványosan és csak egyes munkakörre betanító munkára volt lehetőség, de erre a rövid programszakaszok sem adtak korábban teret. Egyik polgármester erről a következőket mondta: „Az értelmes munka kevés, a kvázi munkahelyek, az itt szerzett tapasztalatok a munka világában nem jelentenek semmit”, „ez csak inkább a csapatszellemet segíti”.

Igen gyakori munkaerő-piaci elvárás, hogy a közfoglalkoztatás adjon *kivezető utat*, azaz járuljon hozzá a résztvevő későbbi elhelyezkedéséhez. Egy 2010-es kutatás, amely a közfoglalkoztatókat kérdezte, megállapította, hogy a válaszadóknak 2,7 százaléka szerint több esetben segítette

²³ Petz (2011)

az elhelyezkedést a közmunka, míg 37 százalékuk szerint semmilyen mértékben nem segítette az elhelyezkedést.²⁴

Egy 2010-ben készült kontroll-csoportos vizsgálat azt találta, hogy a közfoglalkoztatásban részt vevők átlagosan 4,6 százaléka helyezkedett el, az elhelyezkedés esélye pedig attól függően nőtt, ahogy a munkáltató jogi formája távolodott az önkormányzati közegetől.²⁵

Kutatásunkban a válaszadók fele inkább nem értett egyet azzal, hogy a közfoglalkoztatás hozzájárul a későbbi elhelyezkedéshez (50,9%), miközben csak minden ötödik gondolta ezt a célt érvényesnek, és így a második legrosszabb (mindössze 2,7-es) osztályzatot kapta.

A személyes interjúk e területhez külön érdekes információkkal szolgálnak. A foglalkoztatók abban érdekeltek, hogy a közmunkában tartsák a megfelelő képességű dolgozókat, lefölözzék a célcsoportot. Többen a jó munkaerőt, szakiparosokat stb. bevallottan lebeszélük az elsődleges munkaerőpiacra való kilépésről. „Megmondtam neki, hogy hát igaz, hogy itt kevesebbet kapsz, de nem kell utazni, háromkor már otthon vagy...” Mások csak annyit mondtak, hogy nem akadályoznák meg, ha elmenne a jó közmunkás. Egy munkaügyi kirendeltségvezető pedig arról panaszkodott, hogy „ha három nap alatt kell feltölteni egy 200 fős programot, akkor minden épkézláb embert berendelnek”, függetlenül attól, hogy ki tudná-e ajánlani esetleg nyílt piaci munkahelyre.

A közfoglalkoztatás szervezőit megkérdeztük arról is, hogy a programban való részvételnek köszönhetően szerintük *milyen arányban tudnak elhelyezkedni az elsődleges munkaerőpiacon.*

Nem tettünk különbséget a bejelentett és a „fekete” munka, illetve a tartós és az alkalmi munka között. A válaszok átlaga 11 százalékos elhelyezkedést gondol, de ez az adat erősen szór, s van 50 százalékos, sőt, 100 százalékos válasz is. A válaszolók 23 százaléka 0–2% közöttire becsülte az elhelyezkedést.

Az igen erős szórás miatt a válaszok értékelésekor az adatok móduszával számoltunk, mely összességében 10 százalékos értéket mutat. Megjegyzendő, hogy nem volt eltérés azok közt, akik saját bevallásuk szerint mérik e mutatókat, és azok között, akik nem, és csak saját becsléseikre hagyatkoztak a válaszadásakor.

Külön vizsgáltuk, hogy a leghátrányosabb helyzetű településeknél (LHH), illetve a Start-munka mintaprogramoknál más arány jelentkezik-e. Az eredmények módusza szembeötlően mutatja a térség munkaerő-piaci hátrányaiból eredő deficitet, az LHH településeknél *csak 5 százalékra becsülték az elhelyezkedési arányt.* Ezek a becslések még mindig felette vannak az korábban említett tanulmány mért adatainak, vélhetően az alkalmi és nem legális elhelyezkedés hozzáadott értékeiből következően.

Az interjúk e kérdésben is újabb finomítások igényét vetik fel. Befolyásoló tényező, hogy az elsődleges munkaerőpiac esetében kikötjük-e a bejelentési kötelezettséget, vagy a fekete munka is számít. Másik kérdés, hogy milyen hosszú, milyen stabilitású a „piaci munka”, pár napos, hetes alkalmi, vagy várhatóan tartós-e. Továbbá e kérdésnél különösen fontos a szezonális, azaz a mezőgazdasági szezonban, vagy télen vizsgáljuk-e

²⁴ Petz (2011)

²⁵ Csoba et al. (2010)

meg az elhelyezkedési eredményeket. Végül pedig fontos a kilépés után eltelt idő is.

Összességében tehát a 870 kérdőívre válaszoló közfoglalkoztatók és az interjúalanyok véleménye a közfoglalkoztatás utáni elhelyezkedés esélyeiről az, hogy jellemzően 10% várható.

A 2012 végén a közfoglalkoztatást vizsgáló ombudsmani jelentésben közölt adatok szerint, 2012 első felében 7647 fő utasította el a felajánlott közfoglalkoztatást, mert más munkahelyre helyezkedett el, és 4627 fő szüntette meg közfoglalkoztatási jogviszonyát, mert munkaviszonyt létesített. Az említett jelentés mellékletében található adatok a munkaerőpiacon elhelyezkedőkkel kapcsolatosan több egymástól eltérő információt is tartalmaznak. A Belügyminisztérium által számukra szolgáltatott adatok szerint 2011. I. félévében 3502 fő, míg 2012. I. félévében 7884 fő helyezkedett el.²⁶

A munkaügyi szervezet ma nem végez folyamatos adatgyűjtést az integráció mérésére. Ha a dolgozó korábban lép ki, mint a határozott munkaviszony letelte, akkor a munkáltatóknak regisztrálniuk kell a dolgozó kilépésekor a kilépés okát. A kilépő dolgozónak ekkor elég ezt bemondania, igazolnia nem kell. Erős az érdeke a dolgozónak, hogy okként a „van munkám” indokot mondja be, hiszen ha nem tud egészségügyi alkalmatlansági okot igazolni, akkor komoly szankciók elé nézhet (pl. FHT jogosultság elvesztése). Nem kell integrációs adatot rögzíteni és szolgáltatni a „rendes” kilépőkről, azaz a program lejártakor kilépőkről. Így a kilépők nagy többségéről a rendszer nem gyűjt információt.

Megkérdeztük a közfoglalkoztató szervezeteket, *végeznek-e méréseket* arra vonatkozólag, „hogyan a közfoglalkoztatási programba bevont személyek közül a programban való részvételnek köszönhetően mennyien tudtak elhelyezkedni az elsődleges munkaerőpiacon”. A válaszadók 17 százaléka válaszolt *igen*nel, ami a fentiek tükrében jó hírnek tekinthető. Elgondolkoztató viszont, hogy e 17% éppen annyira becsülte az elhelyezkedők arányát, mint az a 83%, amely úgy nyilatkozott, hogy nem méri a kilépés utáni elhelyezkedést.

Megkérdeztük a közfoglalkoztatókat, hogy *hogyan mérnék* az elsődleges munkaerőpiacra való visszakerülést. Háromnegyedük a kilépés után 3 hónappal mérné, s közülük minden harmadik (35%) munkaszerződést is kérne. Érdekes, hogy a válaszadók 17 százaléka megelégedne azzal, hogy a kilépés után 3 hónappal nem jelent meg a munkaügyi kirendeltségen.

Értékteremtés

A kormányzat a közfoglalkoztatás átalakítása során legfontosabb célként az értékteremtő munkát nevezi meg. Ez alatt elsősorban mezőgazdasági termelést, közüzemi (köztisztasági, környezetgazdálkodási) szolgáltatások ellátását preferálja.

Értékteremtés szempontjából három közfoglalkoztatási területet találunk. Legnagyobb nyilvánosságot azon értékteremtő „start mintaprogra-

²⁶ Az alapvető jogok biztosának Jelentése az AJB-3025/2012. számú ügyben

mok” kaptak, melyek állattartást, növénytermesztést, illetve különböző termékek előállítását célozták. Másik terület, amelyben a közmunkások nem terméket állítanak elő, hanem valamilyen közszolgáltatást végeznek. Ezek jellemzően közút, mezőgazdasági útkarbantartás, gyom-, parlagfűirtás, közterület rendben tartása, köz- és magánerdő rendben tartása. A harmadik terület az integrált szervezésű közfoglalkoztatás. Ez esetben egy-egy munkahelyen csak néhány közmunkás besegít egyes közfeladatok ellátásába. Ilyenek például egy polgármesteri hivatalban kézbesítő, portaszolgálat, egészségügyi, oktatási, kulturális intézményben karbantartó, takarító, konyhás stb., egyházi vagy civil szervezetnél segítő munkatárs. E három különböző terület más és más munkakörülményeket eredményez. Az első kettőben a közmunkások elkülönült csapatokba, brigádokba szervezve vehetnek részt a munkában. Létszámuk gyakran független attól, hogy az adott feladat ellátására hány fő lenne gazdaságilag optimális létszám.

Mind a *termelésnél*, mind a *csoportos közszolgáltatásnál* (kellő szakértelem mellett) látható, kézzelfogható az eredmény, a létrehozott gazdasági érték. Azonban a foglalkoztatás hatása a munkaerő-piaci reintegráció szempontjából már erősen megkérdőjelezhető. Az ilyen körülmények között szerzett tapasztalatok „messzebb vannak a piaci elvárásoktól, mint a régi, gyárakban ögyelgő szakmunkástanulók, pedig azokat évekig képezték is” – fogalmazott az egyik interjúalany. Ennek legfőbb okait a TÖOSZ elnöke a következőképpen fogalmazta meg: „A Start-munka-program azonban jelentősen különbözik az egyéb közfoglalkoztatási programoktól, a mezőgazdasági programok alapja ugyanis a *megfelelő szaktudás*. Az ilyen programok nem hoznak eredményt, ha a tervezés és a termelés, vagy állattartás irányítása megfelelő szakmai ismeretekkel rendelkező személyek nélkül működik.”²⁷

A meglévő szervezetekhez *integrált közfoglalkoztatás* során egy működő szervezet biztosítja a munkafolyamatot. Sokkal nagyobb figyelmet kaphat a dolgozó beilleszkedése, munkaerő-piaci szempontból sokkal értékeesebb a közfoglalkoztatás. Egy a kérdőívet kitöltő foglalkoztató megjegyzése szerint: „Az állami-önkormányzati területen/feladatkörben vannak olyan ellátatlan vagy hiányosan ellátott területek (környezet, szociális szféra stb.), amelyek valós piaci igényt jelentenek – csak pénzt kell rá szánni! A haszna és hatékonysága elsősorban nem pénzben mérhető, de egyértelmű!”

„A kistérségi Start-munka mintaprogram mezőgazdasági projektjében részt vevők esetében az önellátás lehetőségének biztosítását, majd a védett környezetben (szociális szövetkezet), szakmai segítséggel történő munkavégzést követően elérhető cél a nyílt munkaerőpiacra történő kilépés” – tájékoztatta a Népszabadságot a minisztérium.²⁸

Az Alapvető Jogok Biztosának azonos tárgyú vizsgálata²⁹ is alátámasztotta kutatásunk azon megállapítását, miszerint a közfoglalkoztatók (jellemzően önkormányzatok) egyáltalán nem rendelkeznek sem szellemi (szakértelem, képzettség), sem pedig termelési infrastruktúrával. A

²⁷ Zongor (2013)

²⁸ Népszabadság 2012. február 14.

²⁹ AJB-5361/2012

közfoglalkoztatók egyöntetűen panaszkodtak az időbeni ütemezés kiszámíthatatlanságára, a támogatási keretek esetlegességére. Emiatt a programokat áthatja az ideiglenesség, s ezért felelős vezető nem kezd bele sem szellemi, sem fizikai befektetésbe. A legtöbb önkormányzat számára a termelés újdonságot jelent, és ez – több megkérdezett interjúalanyunk szerint – az adott települések vezetőire is rendkívül nagy terhet ró. A szükséges termelőerő kiépítése, a szükséges piaci beágyazódás kialakítása hosszabb távú, tervszerű és konzekvens települési (sőt, térségfejlesztési) folyamat részeként lehet csak hatékony. Sok esetben *nem rendezett az értékesítés állomása sem*, sokszor nem tisztázott a közfoglalkoztatók termelői viszonya a (helyi) piaccal. Amennyiben a terméket „belső felhasználásban” értékesítik (közszolgáltatások pl. közétkeztetés során használják fel), akkor is számos kérdés merül fel. Például hogy milyen értéket képvisel, vagy hogy milyen hatással van a helyi termelők piacára, hiszen onnan fog hiányozni a fizetőképes kereslet.

A megtermelt érték felhasználása szintén nem szabályozott és nem átlátható. Egyes erdőgazdálkodók közfunkciókkal kapcsolatos karbantartási feladatai elláthatóak, de a magánutak rendbetételét, a magánszőlők leszüretelését, esetleg a pártok politikai tevékenységeit közmunkásokkal nem lehet elvégeztetni. Mégis számos ilyen tárgyú bejelentést regisztráltak a jogvédő szervezetek.

A munka világától tartósan távol lévő százezrek aktivizálása, legalább bizonyos százalékuk visszavezetése a saját lábán való megállás terepére évtizedek óta az egyik legnagyobb kihívása hazánkknak. Sok-sok ország sok-sok modellel kísérletezett. Ezen tapasztalatokra támaszkodva az Európai Unió konferenciái, szakbizottsága rendszeresen szakmai, módszertani ajánlásokat, jó gyakorlatokat dolgoz ki és tesz közzé. Az új munkahelyeket teremtő, vagy tranzit funkciójú *szociális gazdaság szervezetei (más néven társadalmi vállalkozások)* sokféle jogi formában működhetnek.³⁰ Jellemzőek a mikro- és kisvállalkozások, a nonprofit kft-k, de lehetnek civil szervezetek, vagy akár szövetkezetek is. Az adott vállalkozáshoz és a helyi viszonyokhoz illő optimális jogi forma kiválasztása fontos a szervezet fejlődési képességének megteremtéséhez, fenntarthatóságának biztosításához. A közfoglalkoztatással kapcsolatosan egyre több olyan kormányzati kezdeményezés is indult, amely a közfoglalkoztatottak szociális szövetkezetbe való bevonását célozza, és ennek kapcsán módosult a szövetkezetekről szóló jogi szabályozás is.

Az elmúlt években több kormányzat preferálta a *szociális szövetkezeti* formát. Fontos hangsúlyozni, hogy a szövetkezetek az „egy tag – egy szavazat” elvét alkalmazzák a döntéshozatali folyamataikban, függetlenül a tagok által befektetett tőkéttől, illetve megfizetett díjtól. Már a korábbi (OFA által koordinált) szociális szövetkezetek működtetésének is egyik

³⁰ A NESsT meghatározása szerint a társadalmi vállalkozás olyan tudatosan tervezett vállalkozói tevékenység, mely társadalmi problémák innovatív megoldására jött létre. A társadalmi vállalkozások lehetnek nonprofit szervezetek, melyek üzleti modelleket alkalmaznak alapvető küldetésük eléréséhez, és lehetnek üzleti vállalkozások, melyek üzleti céljuk mellett jelentős társadalmi hatás elérésére törekszenek. Alapelvük az a kettős optimalizálás, mely gazdasági és társadalmi célok összehangolását, egyensúlyban tartását jelenti. (Tóth–Varga–Varga (2011))

jelentős akadálya az volt, hogy keveredett a munkavállalói és a tulajdonosi jogosítvány³¹. Ha száz közmunkás egyben teljes szavazati jogú tulajdonosa is a szociális szervezetnek, akkor rettentő nehéz lesz a fenntarthatóság irányába mutató döntéseket hozni, demokratikus alapon. Erről egy interjúalany így vélekedett: „a munkanélkülieknek munka kell, nem pedig tulajdon. Nehogy már TSZ-tagként leszavazzák az önkormányzat fejlesztési törekvéseit!”

A Szövetkezetekről szóló törvény 2012-es módosítása lehetővé tette, hogy a szociális szervezet tagja legyen a helyi vagy nemzetiségi önkormányzat. E szervezetek vagyonukkal (eszközökkel, termőfölddel, haszonállattal) járulhatnak hozzá a szövetkezet fenntarthatóságához. Bevezették a foglalkoztatási szövetkezet jogi formáját is, amelyet 500 természetes személy és legalább egy országos nemzetiségi önkormányzat hozhat létre. A változásoknak nem titkolt célja volt, hogy a szövetkezetek nagyobb szerepet vállaljanak a közfoglalkoztatásban, valamint hogy a foglalkoztatási szövetkezet munkaerőközvetítés és kölcsönzés útján munkát biztosítson tagjainak.³² E módosítással megteremtődött annak lehetősége is, hogy a közfoglalkoztatottak is alakíthassanak szociális szövetkezeteket.

Amennyiben a közfoglalkoztatottak legalább két évig közfoglalkoztatási jogviszonyban dolgoztak és vállalják, hogy további két évig szociális szövetkezetbe tömörülve együtt dolgoznak, haszonkölcsönbe, illetőleg meghatározott esetekben tulajdonba kapják azokat a termelőeszközöket (föld, gépek), illetve állatokat, amelyeket a közfoglalkoztató a tagok részére a közfoglalkoztatásukhoz biztosított. A kétéves közfoglalkoztatási jogviszony irreális követelmény. A jogalkotó szándéka szerint elsősorban helyi mezőgazdasági termelési tevékenységet tudnának ellátni ezek a szervezetek. A magyar mezőgazdaság „helyzetbe hozása”, foglalkoztatási kapacitásának bővítése beruházásigényes, szellemi tőkét és korszerű gépeket igényel. A jelenleg sikeres, piacképes termékeket létrehozó, fenntarthatóan működő szervezetek igen távol esnek a közfoglalkoztatással a mezőgazdaságba „visszavezetett” tömegek által végzett tevékenységektől. A szociális szövetkezetek szabályozására vonatkozó aktuális javaslatok a magyar szociális szövetkezeti formát még távolabb viszik attól, ami Európa-szerte szociális vállalkozásokban működik és működőképes.

További lehetőség a közfoglalkoztatottak számára az *őstermelővé válás*. Ezt az irányt támogatja néhány, a Start-munkaprogram keretében indult képzéssel kombinált program is. A helyi szakemberek, önkormányzati vezetők e kérdésben egyaránt szkeptikusak. Egy család szerény fenntartásához legalább 30–50 holdnyi termőföld megművelése szükséges, továbbá komoly géppark, tőke, „de leginkább érteni és szeretni a földet” – hangzott el az Autonómia Alapítvány által szervezett „Romák foglalkoztatási helyzete” című szakmai műhelyen³³. Viszont több megkérdezett is látott lehetőséget a lakosok számára növénytermesztési, állattartási ismeretek tanítására, s megfelelő „falugazda” tanácsadó segítségével a

³¹ Dr. Simkó, Tarjányi (2011)

³² T/6320 törvényjavaslat indoklása 2012. március

³³ Autonómia Alapítvány „Romák foglalkoztatási helyzete” szakmai műhely, 2013. március 14.

helyi mezőgazdasági munka betanulására. S ha ezt állami közmunkabérral fizetik, akkor még jobb.

Hatékonyság és fenntarthatóság

Ezen fejezet előző pontjaiban már többször is érintettük a Start-munkaprogramok hatékonyságával és fenntarthatóságával kapcsolatos észrevételeket. A legfontosabb észrevételek, kockázati tényezők a következők voltak:

- Az önkormányzatok és intézményeik jó része számára teljesen új terület a termelés és a gazdasági vállalkozás.

- Egy ilyen innovációhoz nem áll rendelkezésre a minimálisan szükséges tervezési, termelési, logisztikai, értékesítési szaktudás, fenntartható infrastruktúra, munkahelyteremtő beruházási forrás. Különösen nagy a kockázat, ha nagy létszámot bevonni hivatott termelő gazdaság megteremtése a cél.

- A kiszámíthatatlan ütemezésű és támogatottságú, rövid és töredezett futamidejű (áprilistól októberig, decemberig tartó) programok nem adnak teret fenntartható életciklusú vállalkozás tervezésére.

- A költségvetési szervek (így az önkormányzat és polgármesteri hivatala és intézményei) nem folytathatnak veszélyes vállalkozási tevékenységet.³⁴ Az államháztartási törvény – a köztulajdon védelmében – igen szigorú korlátokat határoz meg ezzel kapcsolatban. A 46 § (3) szerint: „Ha adott vállalkozási tevékenységnek a 64. § szerint megállapított maradványa három éven túl negatív, és arra az adott tevékenységgel összefüggésben keletkezett vállalkozási tartalék nem nyújt fedezetet, a költségvetési szerv érintett vállalkozási tevékenységét meg kell szüntetni.”

- A vállalkozási tevékenységek komoly jogi és számviteli feltételeket követelnek, ezért általában jellemző, hogy a közfoglalkoztatást és a termelést az önkormányzat nonprofit vagy forprofit gazdasági társasága végzi, korábbi, leamortizálódott infrastruktúrájával.

- A felvételt nyerő dolgozók kiválasztása során ellentmondásos szempontok érvényesülnek. A termelési hatékonyság, a fenntarthatóság érdekei szerint a várhatóan jól teljesítő, a nyílt munkaerőpiacon is elhelyezkedni tudó személyt választhatják, aki képes lehet megfelelni az adott munkakör elvárásainak. A munkaerő-piaci reintegrációs szempont viszont ezzel éppen ellentétes, hiszen aki támogatás nélkül vagy kis segítséggel el tudna helyezkedni nem támogatott munkahelyre, azt a személyt a nyílt munkaerőpiacra kell segíteni. Az intenzíven támogatott munkahelyet pedig a munka világától távolabb lévő személyek felzárkóztatására kellene hasznosítani.

- A közfoglalkoztatási jogviszony eltér a munka törvénykönyve alapján megvalósuló foglalkoztatástól, ezért a munkavállalókat védő jogszabályi keretek egy része nem vonatkozik a közfoglalkoztatottakra, bérük is elmarad a minimálbértől.³⁵

³⁴ 2011. évi CXCV. törvény 46 §

³⁵ Lásd erről részletesen: http://www.afsz.hu/resource.aspx?ResourceID=nfsz_kozfoglalkoztatás_tudnikell (Főbb eltérések a munkaviszonyhoz képest, p. 3.)

• A helyi hatalomnak, esetenként „hatalmasságoknak” kiszolgáltatott munkaviszony ellenőrzése nem megoldott. Ez a helyzet „szinte feudális függőségbe helyezi a munkavállalót, gazdasági érdekét, személyiségét, magánéletét is alárendelve a munkáltató érdekek, akaratának”.³⁶

Nem várható el magas szintű munkamotiváció a jelenlegi törvényi keretek mellett foglalkoztatott közmunkásoktól, a rendszeresen megszakított, nem kellő személyi és technikai infrastruktúrájú, erősen nyomott bérű és perspektíva nélküli munkaviszonyban. „Ennyi pénzért én csak ennyit gondolkodom” – mondta egy közfoglalkoztatott interjúalanyunk.

Itt kell megismételnünk a kérdőíves megkérdezés legnagyobb egyetértését mutató eredményét. A válaszadó 870 közfoglalkoztatott közül 385-en teljes mértékben egyetértettek azzal, hogy a közfoglalkoztatás „*költségkímélő munkaezét kínál az önkormányzati intézményi feladatok ellátására*”. Azaz közfoglalkoztatásuk legfőbb értéke ez. Elgondolkodtató, hogy ha az önkormányzat e forrást szabad felhasználású pénzügyi támogatásként kapná, akkor is ezeknek a feladatoknak az ellátását és ilyen hatékonysággal finanszírozná-e a település érdekében.

A közfoglalkoztatás 100 milliárd forintos nagyságrendű bekapcsolása a termékek előállításába, értékesíthető szolgáltatások nyújtásába jelentősen befolyásolja a gazdaságot, versenyhelyzetet. Az igen intenzív (80–100 százalékos) állami szubvencióhoz hozzájutó termelő/szolgáltató (függetlenül attól, hogy az állami, önkormányzati vagy magán fenntartású) óriási előnyben van a helyi vállalkozásokkal szemben. Kérdésként merül fel, hogy hogyan maradhat életben az a kertészeti vagy takarítói vállalkozó, akinek a 100 százalékos állami támogatású önkormányzati közfoglalkoztató közüzemmel kellene versenyeznie a városában. Ezek a saját erőből működő, sőt, adózó vállalkozások, munkahelyek így elsorvadnak. A korábban ön- és családfenntartásra képes kisvállalkozók, kistermelők elveszíthetik megélhetésüket és megjelenhetnek a közmunkások körében. Felmerül annak kérdése, hogy ez a fajta piaci beavatkozás nem ellentétes-e az európai uniós és a hazai támogatási jogszabályoknak a versenyhelyzetet sértő állami szubvenciókat tiltó rendelkezéseivel is.

Arra a kérdésre, hogy véleményük szerint hogyan reagálnak a környező vállalkozók a közmunka bázisú konkurenciára, a megkérdezettek a következő válaszokat adták: „A magánérdős feketén adhatja el a fát, mi meg adóztan, ezért nekünk drágább.” Egy másik vélemény szerint „Nem zavarja őket, mennek máshova, hiszen itt nem pályázhatnak a munkákra”, vagy „a nevelt állatokat a magán kecsketenyésztőn keresztül értékesítjük”, mások szerint „a vállalkozónak nem éri meg befektetni a lepusztult termelőeszköz felújításába”. Összességében azonban az az interjúk tapasztalata a számunkra, hogy ez a kérdés eddig lényegében nem merült fel a közfoglalkoztató szervezetek vezetőiben, polgármesterekben. Az pedig végképp nem jelenik meg szempontként, hogy a hatalmas méretű közmunka az induló vállalkozásoknak sem kedvez, s a Magyarországon egyébként is, de vidéken különösen alacsony egyéni vállalkozói hajlandóságot lényegében megöli.

³⁶ Dr. Zemplényi (2013)

Ugyanakkor tudni kell, hogy az államháztartásról szóló törvény³⁷ és az államháztartási számviteli kormányrendelet³⁸ szabályozza az önkormányzatok (államháztartási törvény alá tartozó gazdálkodók) vállalási tevékenységének számvitelét. Ez mind a „vállalkozási maradvány”, azaz *nyereség vagy veszteség számításának módját*, mind az azt terhelő adók (befizetési kötelezettség) számításának módját tartalmazza. Mint korábban jeleztük, a költségvetési szervek nem folytathatnak veszteséges vállalkozási tevékenységet. A 46 § (2) szerint „A költségvetési szerv adott vállalkozási tevékenysége bevételeinek fedeznie kell legalább az adott tevékenységgel összefüggő valamennyi közvetlen kiadást, valamint az ahhoz hozzárendelhető közvetett kiadásokat, továbbá az amortizációt.”

A megtermelt érték regisztrálása 2013-tól elvárás a Start-munka minitaprogramokat finanszírozó BM részéről. Fontos, hogy a munkaszervezők és a közmunkások egyaránt tudják: nemcsak a munkaidővel, de az eredménnyel is el kell számolni. A természetett mezőgazdasági *terméket, tenyésztett állatot*, feldolgozott élelmiszert, előállított terméket darabban, kilogrammban, mázsában meg lehet adni. Ha annak minőségét is lehet regisztrálni az új rendszerben, akkor árnyaltabb képet kaphatunk majd arról, hogy a közfoglalkoztatás során megtermelt javak hogyan járulnak hozzá a gazdasági teljesítményhez, illetve milyen a piaci szerepük, nagyságrendjük.

Szintén nem bonyolult az egyes közfoglalkoztatottak által elvégzett *szolgáltatások* mennyiségi regisztrálása. A megtisztított út, park, közterület, erdő, lenyírt fű, gyommentesített terület m²-ben, az összesedett szemet m³-ben, az összegyűjtött fa, nyesedék m³-ben kimutatható. A közfeladatokat *kisegítő szolgáltatások* értékének regisztrálását is megoldják az egyes foglalkoztatók oly módon, hogy *munkaóra egyenértékkel* számolnak. Kézbesítő, takarító, művelődésszervező, ügyviteli dolgozó, konyhai kisegítő, kertészeti betanított, karbantartó, festő stb. munkakörökben dolgozók munkabérért váltják ki a közmunkások. Van, ahol pedig értéként „csak” a *közmunkások összes bérköltségét* tekintik egyenértékűnek a megtermelt értékkel (a nemzeti jövedelem számításánál is így veszik figyelembe).

Több közfoglalkoztatás-szervező megfogalmazta a maga hatékonyságnövelési és a hosszabb távú fenntarthatósági elvárását. „Nem lenne szabad a *közpénzt feneketlen hordóba* önteni, meg kellene követelni a hosszabb távú önfenntartás tervezését.” Ehhez azonban a közfoglalkoztatással kapcsolatos összes költség tervezésére és elkülönített regisztrációjára lenne szükség. Ez azt jelenti, hogy nemcsak a közvetlen (bérjellegű és dologi) költségeket kell számításba venni, hanem a sokféle közvetett költséget (termelésben, szervezésben, adminisztrációban részt vevő szakemberek, agyag- és áruszállítás, gép-eszköz amortizáció, szociális helyiségek, raktárak fenntartása, rezsije stb.) és általános költségeket (kapcsolódó háttér infrastruktúra arányosan vetített éves költségeit) is regisztrálni kell. A (bármilyen mértékű) fenntarthatóság tervezéséhez pedig kalkulálni kell tudni ezekkel.

³⁷ 2011. évi CXCV. törvény 46 §

³⁸ Ávr. 64 § és 65 §

Humánerőforrás a közfoglalkoztatás szervezésében

A közfoglalkoztatás minősége és eredményessége is nagymértékben függ a közfoglalkoztatást szervezők képzettségétől, kompetenciáitól.

Magyarországon több ezer önkormányzat, közintézmény és közüzemi vállalat maga működtet foglalkoztatási csoportokat, a szellemi és infrastrukturális erőforrások szembeötlő hiánya mellett, szakirányú (szociális és munkaerő-piaci) szakértelem nélkül. Általánosan elterjedt gyakorlat, hogy hivatali ügyintézőre vagy a közüzemi vállalat művezetőjére bízzák a „foglalkoztatás-fejlesztés”, a munkaszervezés, továbbá a kapcsolódó szigorú adminisztráció igen összetett és specifikus feladathalmazát. Egyre gyakoribb az is, hogy takarékoságból a rövid idejű szerződéssel dolgozó közmunkásokra terhelik ezen szakfeladatokat és azok felelősségét is. Ráadásul esetenként rejtve, mert az adott támogatási forrás ilyen munkakörre nem ad lehetőséget. Ahogy egyik interjúalanyunk fogalmazott: „Képzelnék el az ezen a területen dolgozó közmunkás felelősségérzetét, elkötelezettségét, ha még csak be sem vallhatja, mit csinál, miközben papíron árkot tisztít”. Olyan helyzettel is találkoztunk, ahol a mellékfoglalkozású polgármester munkába menet előtt „elrendezi a közmunkásokat”, ahogy az egyik megkérdezett fogalmazott. A feladatok palettájának itt csak három elemét ecsetelnénk, a teljesség igénye nélkül:³⁹

- **Ügyfélfogadás:** nagyon sok ügyfél alacsony végzettségű, alacsony tűrőképességű, esetleg szenvedélybeteg, ezért szükségesek speciális kompetenciák.
- **A beilleszkedés segítése:** ez nemcsak a normakövetés erősítését jelenti, bár e feladat hatásos teljesítése is rátermettséget és nagy tapasztalatot igényel.
- **A nyílt munkaerőpiacra segítség:** e feladathoz megint más tudások, kompetenciák, eszközök szükségesek, amelyek meglétét egyébként jogszabály is előírja⁴⁰.

A fenti feladatok szakszerű, de minimum jogszerű ellátásához bizony tapasztalt szociális és munkaerő-piaci szakemberek, mentorok szükségesek. A megfelelő munkahelyi moderálás számos konfliktust képes kezelni.

A kutatás során elért közfoglalkoztatók majd' 20 százalékánál van ügyfélszolgálat. A 200 fő feletti foglalkoztatók esetében ez az arány 50% feletti és a 80 fő feletti foglalkoztatóknál is 23%. Ügyfélszolgálati irodákkal és funkcióval tehát elsősorban a nagyobb foglalkoztatók rendelkeznek.

A közfoglalkoztatást szervező szakemberek végzettsége meglehetősen változatos. A 30/2000. (IX. 15.) GM rendelet a munkaerő-piaci szolgáltatásokról, valamint az azokhoz kapcsolódóan nyújtható támogatásokról mellékletében felsorolt, a munkaerő-piaci szolgáltatások nyújtásához szükséges végzettséggel még az egyötödük sem rendelkezik (18%), de egyéb diplomával a szervezők közül sokan rendelkeznek (gazdasági vég-

³⁹ Kulinyi (2013)

⁴⁰ 30/2000 GM rendelet melléklete: A munkaerő-piaci szolgáltatás nyújtásának személyi feltételeiről

zetség 6,7%, agrár-, kertészmérnök 1,6% egyéb felsőfokú 20%). A szervezők 32 százalékának érettségije; szakmunkás, illetve annál alacsonyabb végzettsége a válaszadóknál a közfoglalkoztatás-szervezők 4 százalékának van. Vagyis elmondhatjuk, hogy a közfoglalkoztatás-szervezők 48 százaléka valamilyen felsőfokú végzettséggel, sőt, hozzávetőlegesen 20 százalékuk munkaerő-piaci szolgáltatás nyújtásához megfelelő végzettséggel rendelkezik. De ez azt is jelenti, hogy a közfoglalkoztatást szervező, tehát a kulcsmunkatársak több mint felének nincsen megfelelő képzése a feladat ellátásához.

Megvizsgáltuk, hogy mennyire elterjedt az a „takarékos megoldás”, amelyben a *kulcsszemélyzet tagjai is csak közfoglalkoztatottak*, tehát ők is csak egy átmeneti és nyomott bérű státuson lehetnek. A válaszadók 60 százaléka alkalmaz közfoglalkoztatás-szervezőt vagy ügyintézőt, az ilyen munkakörrel rendelkezők többsége (42 százalékuk) nem közfoglalkoztatottként, 6 százalékuknál pedig közfoglalkoztatott a szervező is. Elsősorban intézményeknél, vállalkozásoknál nincs külön foglalkoztatás-szervező.

Ugyancsak a válaszadók hozzávetőlegesen felénél foglalkoztatnak brigádvezetőt/csoportvezetőt (53%), e munkakörben viszont csak 20 százalékban mindenki munkavállaló, a szervezetek 13 százalékában vannak közfoglalkoztatottak is ebben a munkakörben, míg további 20 százalékukban mindenki közfoglalkoztatott.

Munkaügyi, pénzügyi szakembert ugyancsak foglalkoztat a válaszadók többsége (56%), s e feladatot csak elvéve bízzák közfoglalkoztatottal. Ügyfelszolgálati munkatársat viszont csak a válaszadók 12 százaléka foglalkoztat, többségében nem közfoglalkoztatottként. Mentort, szociális munkást 11 százalékuk, ugyancsak többségében nem közfoglalkoztatottként.

Kíváncsiak voltunk, hogy a közfoglalkoztatást szervezők mennyire érzik a *specifikus szaktudás szükségességét*, illetve annak hiányát. Ez az igényesség álláspontunk szerint összefüggésben van a szervezők összetettebb céljaival és azok teljesíthetőségével. Azaz hogy a „dolgozzanak valamit” célon túl, energiát kívánnak-e fordítani a foglalkoztatottak munkakészségének, munka-szocializációjának felélesztésére, fejlesztésére, a nyílt munkapiac felé segítésre.

Az értékelhető választ adók többsége szerint (46%) a közfoglalkoztatás-szervezőknek nincs szüksége speciális képzettségre és kompetenciákra. A nagyobb létszámú foglalkoztatóknál viszont már erőteljesebb igény van a magasabb szintű tudásra, de az 51–200 fő közti foglalkoztatóknak is csak 50 százaléka, s a 200 fő felettieknek is mindössze 52 százaléka válaszolt a kérdésre igennel.

A válaszadók 90 százalékánál a munkatársak nem vettek rész semmilyen képzésen a közfoglalkoztatással kapcsolatban. E kérdésnél is megfigyelhető, hogy a nagyobb foglalkoztatóknál nagyobb arányú a részvétel a továbbképzésen is. 81–200 fő közti foglalkoztatási létszámnál a szervezők 17 százaléka, míg 200 fő felett a 18,5 százaléka vett részt továbbképzésben.

A válaszadók 56,6 százaléka válaszolta, hogy nem igényli a továbbképzést. A képzés iránti igény ugyancsak egyre magasabb arányú a közfoglalkoztatott létszám növekedésével. A 81–200 fő közti létszám foglal-

koztatóinak 60 százaléka igényelne továbbképzést, míg a 200 fő feletti 74 százaléka.

A legnépszerűbb képzési formák a frontális oktatás formái elérhető földrajzi közelségben (előadások-tanfolyam a településen 22%, előadások-tanfolyam a közelben 21%). A különböző tréningek, e-learning igénye 10% körüli.

Nyilvánvaló, hogy a közfoglalkoztatás integrációs hatásának növelése elképzelhetetlen az elsősorban helyben, az érintettekkel együtt dolgozó, őket legjobban ismerő közfoglalkoztatás-szervezők tudásának és kompetenciáiknak fejlesztése nélkül. Várhatóan az ilyen irányú tudás és képesség bővülésének szinergia-hatása a kisebb településeken egyéb pozitív változásokat is eredményezhet.

A kutatás módszertana

A kutatás során kvalitatív és kvantitatív módszerekre is alapoztuk munkánkat. A közfoglalkoztatást végzők számára kidolgozott szervezeti kérdőívet online felületen, e-mailes visszaküldéssel és papíralapon is ki lehetett tölteni. Az alapsokaságot a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat által számunkra szolgáltatott adatbázis képezte, amely a 2011–12 során közfoglalkoztatási támogatásban részesült 8537 szervezet adatait tartalmazta. Az alapsokaság szervezeteit jellemzően e-mailben kerestük meg. Véleményünk szerint az eredményeinket torzította volna az alacsony internethasználat a leghátrányosabb helyzetű kistérségek, illetve kistérségi foglalkoztatók körében, így ezek közül a foglalkoztatók közül véletlenszerűen kiválasztott 200 szervezet számára papíralapon is megküldtük a kérdőívet. Így elértük, hogy a kitöltők 26 százaléka e térségekben működik.

A Kormányhivatalok Munkaügyi Kirendeltségei hatalmas segítséget nyújtottak azzal, hogy e-mailben továbbították kérdőívünket azoknak a közfoglalkoztatóknak, akikkel kapcsolatban állnak.

Összesen 870 kérdőív adatait tudtuk feldolgozni a vizsgálat során, amelyek legnagyobb részét online érkeztek hozzánk. A válaszadó szervezetek 2011-ben összesen 52 000 fő, 2012-ben 40 000 fő közfoglalkoztatását végezték. Ez a 2011-es országos közfoglalkoztatotti létszámnak (256 607 fő)⁴¹ közel a 20 százalékát jelenti.

Emellett a kutatás során húsz mélyinterjú is készítettünk kiválasztott helyszíneken és szervezetekben (országos, különböző településméreteken közfoglalkoztatnak, LHH ill. nem LHH kistérségekben) a közfoglalkoztatásban érintett szervezetek képviselőivel, önkormányzatokkal, munkaügyi szervezet vezetőivel, valamint szakértőkkel. A kutatások során három fókuszcsoportos beszélgetés is zajlott, amelyeket egy-egy településen, illetve térségben a közfoglalkoztatásban érintett szervezetek részvételével készítettünk.

Fontos kiemelni, hogy e kutatás elsődleges célcsoportja nem a közfoglalkoztatásban részt vevők voltak, hanem a közfoglalkoztatást szervező

⁴¹ Tajti (2012)

szervezetek. Kérdéseink elsősorban tehát a szervezeti kereteket és az eredmény mérési módszereket vizsgálták.

A kapott kép árnyalására a legfontosabb területeken bemutatjuk a Nemzeti Munkaügyi Hivatal által működtetett Foglalkoztatási és Köz-foglalkoztatási Adatbázisból (a továbbiakban: FOKA) kapott adatokat is.

A válaszadó közfoglalkoztatók jellemzői

A válaszadó szervezetek területi eloszlása változatos képet mutat. Az egész ország területéről érkeztek válaszok, *a legmagasabb arányban 11–11 százalékban Bács-Kiskun, illetve Borsod-Abaúj-Zemplén megyéből válaszoltak. 2012-ben a közfoglalkoztatottak majd 20 százaléka e két megyében dolgozott. A többi megyében a közfoglalkoztatottak megoszlásához hasonló válaszadási arányt tapasztaltunk, valamivel magasabb volt a válaszadási hajlandóság Veszprém és Győr-Moson-Sopron megyékben, alacsonyabb Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében.*

A válaszadó szervezetek legnagyobb része (kicsit több mint a fele) kistelepüléseken működik, nagyközségekben csak 4,2 százalékuk, városban 27,3 százalék, megyeszékhelyen/megyei jogú városban 10,3 százalék, míg Budapesten csak 1,3 százalék. A válaszadók 20 százaléka a leghátrányosabb helyzetű kistérségekben működik. E kistérségekben foglalkoztatták 2012-ben a közfoglalkoztatottak 29,5 százalékát.⁴² A válaszadó szervezetek 80 százaléka csak egy településen működik, 20 százalékuk viszont egy közös szervező infrastruktúrával, több település közfoglalkoztatását is ellátja.

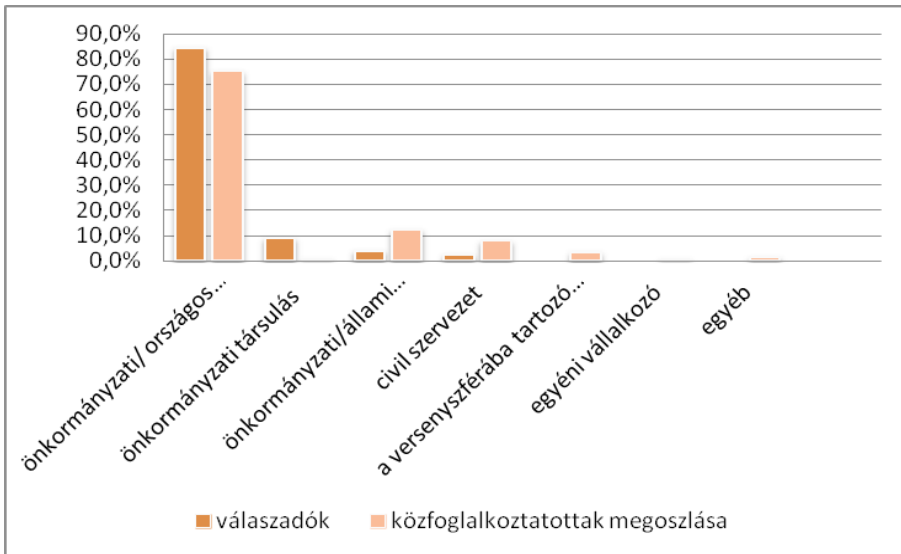
A válaszadók közt (akárcsak a közfoglalkoztatás-szervezők teljes sokasága körében) a települési önkormányzatok túlnyomó többségben vannak, 67,5 százalék közülük került ki. További 13% önkormányzati intézmény és 4% önkormányzati társulás. Azaz a válaszadók 84 százaléka közintézményként szervezi a közfoglalkoztatást. 2012-ben a közfoglalkoztatottak 75 százaléka ezekben az intézményekben dolgozott⁴³, így nem csoda hogy a válaszadók közt is ilyen magas e szervezetek aránya.

Ezzel szemben a civil szervezetek mindössze a válaszadók 3 százalékát tették ki (a közfoglalkoztatottak 7,8 százalékát), az önkormányzati-állami tulajdonú gazdasági társaságok aránya a válaszadók körében 3,3 százalék, és 5 százalékuk egyéni vállalkozó (többségében erdőgazdálkodók). Gazdasági társaságok és egyéni vállalkozók nagyrészt 2011-ben vettek részt közfoglalkoztatásban, arányuk 2012-re elenyészővé vált.

⁴² BM adatszolgáltatás

⁴³ FOKA

7. ábra A kutatás során a válaszadók szervezeti megoszlása, illetve a közfoglalkoztatottak létszámának megoszlása



Forrás: saját adatfelvétel, ill. FOKA

Az idősoros összehasonlításból kiderül, hogy nagyon kis mértékben lett változatosabb a közfoglalkoztatók köre az elmúlt években. A civil szervezetek részvétele 5% körül van, a 2011., 2012. évben jelentősebb ingadozással. A vállalkozások pedig csak 2011 óta vannak jelen, de az ő számuk is csak 2011-ben volt számottevő.

A válaszadó szervezetek közül a legnagyobb átlagos foglalkoztatotti létszám a köztulajdonban lévő (állami vagy önkormányzati) vállalkozások terén volt megfigyelhető mind 2011-ben mind 2012-ben (mindkét évben 130 feletti éves átlagléttszámmal dolgoztak). A civil szervezetek foglalkoztatták átlagosan a legkevesebb embert (5 fő közelében). Az önkormányzatok és költségvetési szervek esetében az átlagléttszám 2011-ben 61, 2012-ben 37 fő volt. A vállalkozások 29, illetve 26 fős átlagléttszámmal dolgoztak.

A közfoglalkoztatás innovatív kísérleti eleme 2011-től a Start-munka mintaprogram, amely eleinte csak a hátrányos helyzetű térségekben volt pályázható, később jelentős felfutásnak indult. A bevezetés első évében a válaszadók 23 százaléka tudott Start-munkaprogramot indítani, majd 2012-re e részvételi arány megduplázódott. Többségük emellett rövid és hosszú idejű közfoglalkoztatást is szervezett. A válaszadók fele viszont egyik évben sem vett részt Start-munkaprogramban.

A válaszoló szervezetek többségében több közfoglalkoztatási formában is részt vettek. A válaszadók legnagyobb része – 83 százaléka – 2011-ben indított hosszabb időtartamú közfoglalkoztatást, 2012-ben is ez a leggyakoribb forma (88%). 2011-ben 79 százalékuknál volt rövid idejű közfoglalkoztatás is, amely 2012-ben már csak 24 százalékánál fordult elő.

2011-ben 26,6 százalék vett részt Start-programban, 2012-ben pedig már a válaszadók 46 százalékánál volt ilyen program.

Irodalom

- Az Alapvető Jogok Biztosának Jelentése az AJB-3025/2012. számú ügyben
Csoba Judit (2011): A közfoglalkoztatás régi-új rendszere. Útközben az „Út a munkához” programban, Esély, 2011/1
- Csoba Judit, Nagy Zita Éva, Szabó Fanni (2010): Aktív eszközök, munkaerő-piaci programok kontrollcsoportos, többváltozós értékelése Consulting '95
- Fazekas K., Scharle Á. (2012): Munkaerő-piaci láttelet. In. Fazekas K., Scharle Á. (szerk.) (2012) Nyugdíj, segély, közmunka. A magyar foglalkoztatáspolitikai két évtizede, 1990–2010
- Gordon Betcherman, Karina Olivas and Amit Dar (2004): Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries, The World Bank
- Hudomiet – Kézdi (2008): Az aktív munkaerő-piaci programok nemzetközi tapasztalatai. Kormányzás, közpénzügyek, szabályozás 2008/1. sz.
- Koltai, Luca (2012): Work instead of social benefit? Public works in Hungary, GHK Consulting Ltd 2012
- Koltai Luca (2013): A közfoglalkoztatás szerepe válság idején az európai országokban, Munkaügyi Szemle, 2013. I.
- Kulinyi Márton (2013) A munka méltósága projekt, in: AJB projektfüzetek 2013/4 Alapvető Jogok Biztosának Hivatala
- Orsovai Szilvia – Palotai Ilona – Pálkó Eva (2000): A közhasznú munka haszna. Munkaügyi Szemle, 12. szám
- Pályázati útmutató a Társadalmi Megújulás Operatív Program Szociális gazdaság fejlesztése a Közép-magyarországi Régióban c. pályázati felhívásaihoz Kódszám: TAMOP-2.4.3.D-2-13/2
- Petz Raymund (2011): Aktív munkaerő-piaci politikák komplex értékelése kutatáshoz önkormányzati felmérés készítése és értékelése, MP 2002 Gazdaság- és Társadalomkutatási Kkt.
- Scharle Ágota (2011): A közcélú foglalkoztatás kibővülésének célzottsága, igénybevétele és hatása a tartós munkanélküliségre, Budapest Intézet
- Simkó János, Tarjányi Orsolya (2011): „Szociális szövetkezetek és támogatásukat célzó programok vizsgálata” OFA
- Tajti József (2010): Az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök működése 2009-ben, Foglalkoztatási és Szociális Hivatal
- Tajti József (2012): Az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök fontosabb létszámadatai 2011-ben, Nemzeti Munkaügyi Hivatal
- Tóth Laura – Varga Éva – Varga Péter (2011): A társadalmi vállalkozások helyzete Magyarországon, NESST
- Zemplényi Adrienne (2013) (szerk.): AJB projektfüzetek 2013/4 A munka méltósága projekt, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala
- Zongor Gábor (2013): TÖOSZ főtítkári in: AJB projektfüzetek 2013/4 A munka méltósága projekt, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala

BUGARSZKI ZSOLT

A mentális problémák felépülés alapú megközelítése

Az angol nyelvterületen Recovery model (Felépülés modell) néven ismert, és az utóbbi két évtizedben széles körben elterjedt kifejezés a mentális problémák értelmezésének és kezelésének egy új megközelítésére utal. A cikk összefoglalót nyújt a felépülés modell főbb jellemzőiről, valamint kitér arra is, hogy milyen tényezők akadályozzák a magyarországi elterjedését, a mentális problémákról való szakmai és közgondolkodás átalakítását.

Az alábbiakban arra teszek kísérletet, hogy a hazai szakmai közönség számára is érthetővé tegyem az utóbbi években gyakran emlegetett felépülés modell főbb jellemzőit, valamint kitérek arra is, hogy véleményem szerint ez a megközelítés miképp gyakorolhat hatást a hazai ellátórendszerre, illetve a mentális problémákról való közgondolkodásra is.

A szakirodalmi kitekintés mellett számos egyéb forrásra is támaszkodom. Egy három éve zajló egyetemi csereprogram keretében Ausztráliában, a Sydney Egyetemen alkalmam nyílt közelebről is megismerkedni a modell ausztrál és új-zélandi elemeivel. Emellett e tanulmány megírásához sok segítséget nyújtott Mike Slade, a londoni King's College kutatója és David Blazey, a South London and Maudsley NHS Foundation Trust munkatársa, a modell angliai fejleményeinek megismerésében.

A témához kapcsolódik továbbá, hogy az ELTE Társadalomtudományi Karán a közösségi alapú szolgáltatások hatótényezőit vizsgáló nemzetközi kutatás zajlik két hollandiai és egy észt egyetemi partner részvételével. A kutatás alapvetően azt vizsgálja, hogy a nevükben közösségi alapú szolgáltatások valójában milyen módon járulnak hozzá a mentális problémában érintett emberek társadalmi integrációjához. A holland koordinálással zajló kutatás egyik legfontosabb értelmezési keretét a felépülés modell adja.

Jelen tanulmány keretei között tehát ennek a napjainkban egyre nagyobb figyelmet kapó modellnek a mibenlétét és történetét szeretném több forrásból táplálkozva körbejárni, nem utolsósorban azzal a céllal, hogy azt a hazai szakmai közönség számára is el tudjuk helyezni egy szélesebb kontextusban.

A felépülés modell története

A felépülés modell egy olyan megközelítés, amelynek alapjául az érintettek saját élményei és öndefiníciói szolgálnak, amelyek a mentális problémákból való felépülést a személyes élettörténetbe ágyazva attól elválaszthatatlan útként, folyamatként ragadják meg. A felépülés ebben az értelemben messze nem egyenlő egy jól körülhatárolt tünetegyüttes (betegség) kezelésére alkalmazott terápiával, módszerrel (gyógyítás), vagy annak eredményével (gyógyulás).

A modell számomra talán leginkább figyelemreméltó vonása az, hogy az objektív, vagy objektívnek tekintet értelmezési keretek (pl. klinikai értelmezés) helyett a mentális problémákat és az azokkal való megküzdést egyéni narratívák által leírható keretbe helyezi, amelyek különböző kontextusokban nagyon különbözőek lehetnek.

A kifejezéssel először a nyolcvanas években találkozhattunk, és a megközelítés gyökerei egyértelműen a felhasználói mozgalmakhoz köthetők. (Deegan, 1988, Leete, 1989) A koncepció olyan emberek személyes beszámolóin alapján kezdett formát ölteni, akik maguk sikerrel épültek fel mentális problémáikból. Az ilyen beszámolók megjelenése és azok előtérbe kerülése közvetlen eredménye volt annak az akkorra már több mint két évtizede zajló folyamatnak, amikor a különböző emberi jogi mozgalmak és az intézménytelenítés folyamata fokozatosan láthatóvá tették a korábban nagy, zárt intézmények és elmekeórházak falai közé szorított embereket, és az általuk megélt mentális problémák jelenségét is.

A nagy pszichiátriai intézmények fénykora a 19. századra tehető. Egy olyan korbá, amikor jellemzően hatalmas szakadék volt ezeknek az intézményeknek a lakói és személyzete között, kommunikációs készségekben, a verbális és írott kultúra eszközeihez való hozzáférésben és mindenekelőtt az intézményrendszer hatalmi viszonyaiban. Néha, egy-egy performanszon vagy szépirodalmi értékkel bíró alkotáson keresztül tehetséges szakemberek közvetítésével kaphatott képet a nagyközönség a mentális problémák természetéről. Ilyenek voltak Jean Martin Charcot népszerű hipnózis performanszai, a 19. század végi párizsi szalonokban (Goetz, 2006), vagy a magyar Csáth Géza könyvei a XX. század elején.

A klinikai beszámolókon kívül alig találkozzunk olyan leírásokkal, amelyek az érintettek saját beszámolóin alapultak. Az intézményrendszer léte a szakemberek által teremtett narratívákon alapult, amelyek mellett semmilyen más, ezektől eltérő narratíva nem érvényesülhetett.

A nagy elmeegógyintézetek felszámolásával, az érintettek megjelenésével a közösségben, általában az iskolázottsági szint emelkedésével vagy a kommunikációs technológiák fejlődésével és az ezekhez való hozzáférés lehetőségével azonban fokozatosan megjelentek azok a saját élményen alapuló beszámolók, leírások, műalkotások és szakmai tanulmányok, amelyek mára az egész jelenség és az ahhoz való viszony átalakulását vetítik előre.

A hagyományos klinikai leírások sok érintett számára a megváltoztathatatatlanság üzenetét közvetítve, egy életen át viselt és annak minden mozzanatát felülíró problémaként határozták meg a mentális problémákat.

Ennek a máig élő klinikai hagyománynak mond ellent a felépülés modell. Ebben a jellemzően negatív, a defektusokat, tüneteket leíró kraepelini koncepciót felváltja egy reményteljes, az életet, akár a meglévő problémák ellenére is jelentéssel megtöltő, új, a klinikai és jóléti rendszerek által kínált besorolásokon túlmutató identitásokat kereső emberkép.

Az identitás kérdése szinte automatikusan kötötte azután össze a megközelítést a társadalomtudományok terén központi témának számító társas és társadalmi viszonyokkal, az integráció, a befogadás és az én-értelmezés, sőt, a spiritualitás nem pusztán pszichológiai, hanem szociológiai aspektusaival.

Ez az egyéni útkeresés, amelyet egyre markánsabb megfogalmazásban találunk meg a felhasználói mozgalmak üzeneteiben, sok tekintetben illeszkedett azokhoz a reformpróbálkozásokhoz, amelyek a hatvanas években a terület progresszív szakmai köreit is jellemezték. Tehát miközben a felépülés modell egyértelműen a felhasználói mozgalmakhoz köthető, gyors elterjedése annak is köszönhető, hogy szakmai körökben is hasonló irányú mozgásokat figyelhettünk meg a korábbi évtizedekben.

Jean-Pierre Wilken a téma elismert holland kutatója egy kétirányú (szakmai és felhasználói), egymást kiegészítő folyamatról beszél a felépülés modell kapcsán. Azok a törekvések melyek mentén a nagy, zárt intézményeket fokozatosan felszámolták, ahogy elterjedtek a közösségi-alapú pszicho-szociális szolgáltatások, és amelyek mentén átfogalmazódott a mentális problémával élő emberek és az őket támogató szakemberek szerepe, sok hasonló vonást mutat a felépülés modell felhasználói mozgalmak által képviselt törekvéseivel. (Wilken, 2012)

A felépülés modell szakmai és felhasználói értelmezése

A szakmai interpretációk közül a máig talán leggyakrabban idézett definíció Willam A. Anthony tollából származik, aki a megközelítést a következőképpen foglalta össze:

„Egy mentális problémában érintett ember képes felépülni annak ellenére is, hogy betegségéből nem gyógyul fel. A felépülés az a folyamat, melynek során kielégítő, reményteljes és odaadó élete lehet valakinek, annak ellenére, hogy meglévő problémái gátat szabnak ennek. A felépülés az a folyamat, ami a mentális problémák katasztrofális hatásain túl is képes új értelemmel megtölteni valaki életét.” (Anthony, 1993)

Szakemberek számára a megközelítés igazi változást abban jelent, hogy a hagyományos klinikai megközelítések elsősorban a különböző tünetek alapján ragadják meg magát a problémát (a diagnózisok különböző tünetek együttes meglete esetén állnak elő). Ennek megfelelően a kezelés is ezeknek a tüneteknek a felszámolására vagy legalábbis visszaszorítására szorítkozik.

Ezzel szemben a felépülés modell sokkal szélesebb spektrumon próbálja megragadni az érintettek életét, az önbizalom, az identitás, a közösségben betöltött szerepek visszaállításának, helyreállításának lehetőségét keresve, akár a tünetek jelenlétének változatlansága mellett.

Más szakemberek kritikusabban viszonyulnak a modell jelentőségéhez. A felépülés modellt a folyamatosan erodálódó szakmai hívószavak és „divatos” irányzatok egymást váltó hullámaiban egy olyan aktuális megközelítésének tartják, mint amely a korábbi pszicho-szociális modellekhez képest sok újat ugyan nem mond, de éppen a nyelvi, fogalmi újraszakozásnak köszönhetően újabb lendületet ad a korábban esetleg elakadt reformmozgalmaknak. (Braslow, 2013)

A felhasználói mozgalmak képviselőinek tollából, szájából ugyanakkor gyakran megfogalmazódik az a nem minden kritika nélküli vélemény, hogy itt egy alapvetően felhasználói megközelítést magához ölelt, magáévá tett a professzionális segítők szakmai világa, ami egyrészt komoly elismerése ugyan az eltelt évtizedek felhasználói törekvéseinek, másrészt azonban óhatatlanul a megközelítés és a mozgalom egyfajta „kolonizációjával” jár. (Braiterman, 2012)

A szakmai megközelítésekhez képest a felhasználói mozgalmak ugyanis éles különbséget tesznek a felépülés modell és a pszicho-szociális rehabilitáció között. Ez utóbbi ugyanis elsősorban azokra a szakmai beavatkozásokra, szolgáltatásokra koncentrál, amelyek együttes alkalmazásával lehetővé válik a sikeres rehabilitáció. (Cook és mtsa, 1996) Ezek a szolgáltatások rendszerint kombinálják a különböző biológiai gyógyszeres beavatkozásokat az olyan szociális és edukatív megközelítésekkel, mint a készségfejlesztő tréningek vagy a pszichoterápiás és szociális támogatás nyújtása, és ezektől várják az érintettek életminőségének és visszailleszkedési lehetőségeinek a javulását.

A felépülés modell felhasználói értelmezése ezzel szemben nem kapcsolódik össze semmilyen specifikus professzionális szolgáltatással. Sokkal inkább a megélt egyéni tapasztalatokból indul ki, és a felépülés zálogaként, az ahhoz vezető útként egy, a klinikai és szakmai világ által nyújtott értelmezésekhez és az azokból levezetett cselekvési lehetőségekhez képest jóval szélesebb mezőben gondolkodik. Ennyiben észre kell vennünk, hogy itt nem csupán a felhasználói mozgalmakból kiinduló, hagyományos pszichiátria iránti kritika fogalmazódik meg. A felépülés modell sok tekintetben meghaladja, túllépi a korszerűnek tekintett közösségi-alapú szolgáltatások ma ismert kereteit is.

A felépülés modell felhasználóinak megfogalmazásában az egyik úttörőnek tartott Patricia Deegan a következőképpen definiálja a megközelítést:

„A felépülés egy folyamat, egy életmód, attitűd, annak a módja, ahogy a mindennapok kihívásaihoz közelítünk. Ez nem egy egyenes irányú tökéletes út. Alkalmanként elbukunk ezen az úton, visszazuhanunk, majd újra összeszedjük magunkat és újrakezdjük. A felépülés annak a folyamatos igénye, hogy legyőzzük a saját fogyatékosságunk jelentette kihívásokat, hogy újjáépítsük saját integritásunkat és értelmet adjunk életünknek a fogyatékosságunk jelentette gátak között is. A felépülés az inspiráció az életre, a munkára, a szeretetre és szerelemre egy olyan közösségben, melyhez mi magunk is hozzájárulhatunk.” (Deegan, 1988)

Ha összevetjük a két megfogalmazást, akkor nem elsősorban tartalmi, hanem kommunikációs különbséget látunk. Véleményem szerint ennek jelentősége nagyobb, mint ahogy azt elsőre gondolnánk.

Két, valóban markánsan eltérő világról van szó. A szakmai kommunikáció fő eszközei a tudományos közlések, szakkönyvek, folyóirat cikkek, a szakmai konferenciák előadásai, vagy a formális oktatási rendszerek, elsősorban egyetemek és továbbképzések képzési anyagai.

Miközben a szakmai megközelítés a klinikai hagyományokhoz közelebb álló, általánosító, távolító nyelven fogalmazza meg a jelenséget, addig a felhasználók által közvetített értelmezés mindvégig megmarad egy egyéni, személyes hangvételű szinten.

Ez azonban nem pusztán szemantikai különbség. A felépülés modell nem minden tudatosság nélkül szakít a hagyományos kommunikációs formákkal. A megközelítés leginkább ismert és inspiráló felhasználói múlttal bíró szereplői, kevés kivételtől eltekintve, jellemzően nem tudományos szakfolyóiratok közlései formájában fogalmazzák meg mondanivalójukat – áldozva ezzel a természettudományok tárgyiasító világát példának tekintő tudományosság oltárán is –, hanem annak kimondott-kimondatlan kritikájaként, és megnyilvánulásaikkal inkább szépirodalmi, művészeti keretek között, az emberi jogi mozgalmak mozgósító, olykor akár militáns nyelvén, vagy napjainkban a modern, közösségi média csatornáin találkozhatunk.

Ilyennek tekinthető például a Mad in America weboldal (www.madinamerica.com), amely mára a megközelítések személyes, nem ritkán szenvedélyes hangvételű szócsovévé nőtte ki magát.

A felületes szemlélő számára ez tűnhet egyfajta igénytelenségnek, kidolgozatlanságnak, a koncepció és főleg az empirikus háttér hiányának, ám érdemes észrevenni, hogy a megközelítés úgy szól az integrációról és a társadalmi beilleszkedés, visszailleszkedés lehetőségeiről, hogy ehhez nem kívánja a jellemzően távolító, általánosító, és tárgyiasító tudományos közlések fogalmi készletét, nyelvi megoldásait és kommunikációs csatornáit használni.

A felépülés modell tudományos vizsgálatának nehézségei

A fent említett, sajátos kommunikációs helyzet komoly gondot okoz a téma tudományos igényű feldolgozása terén is. E sorok szerzője jelen tanulmány keretei között is küzd azzal a problémával, hogy a tudományos közlések nyelvén kell megfogalmaznia egy olyan megközelítést, amely tudatosan igyekszik meghaladni ennek a nyelvnek a korlátait és hátulütőit, és amelyben sok szereplő tudatosan kerüli az akadémikus tudomány elfogadott közlési formáit.

A British Journal of Psychiatry hasábjain 2011-ben publikált tanulmányukban Mary Leamy és munkatársai arra tettek kísérletet, hogy különböző, megjelent publikációk és kutatási eredmények összevetésével ragadják meg a személyes felépülés konceptuális kereteit. (Leamy et al., 2011)

A tanulmány szerzői arra hívják fel a figyelmet, hogy bár számos olyan közlést találtak, amelyben magasabb szinten vonták be a felhasználókat, ennek egyik következménye azonban az, hogy ebben a dimenzióban jóval kevesebb a szigorú szempontok szerint beválogatható tanulmányt

találtak. (Leamy et al., 2011) Magyarán szólva éppen az a dimenzió esett a közlés szerzőinek vakfoltjára, amelyet leginkább vizsgálni szerettek volna.

A probléma gyökerét abban látják, hogy a jelenleg dominánsnak tekintett tudományos paradigmák összevont, csoportokra érvényes, általánosítható adatokkal dolgoznak (nomothetic knowledge), míg a felépülés modell lényege éppen abban áll, hogy az individuális élményeknek és egyéni jelentéseknek ad nagyobb hangsúlyt (idiographic knowledge). (Leamy et al., 2011)

Ehhez kapcsolódó, további probléma, hogy míg a hagyományos medikális tünettanból kiinduló vizsgálatok megengedik, megengedhetik maguknak, hogy univerzális, globálisan érvényes jelentést tulajdonítsanak egy-egy megállapításuknak, a felépülés modell keretei között különösen erősen jelennek meg a kulturális, etnikai, földrajzi különbségek, vagy éppen a társadalmi, történelmi kontextus eltérései. Példának említik egyebek közt, hogy az amerikai kultúrában a modell szempontjából kulcsfontosságú identitás kérdése elsősorban egy individuális fogalom, míg más kultúrkörökben az identitás sokkal inkább kollektív karakterrel bír. (Leamy et al., 2011)

Megoldásként olyan további kutatásokat javasolnak a szerzők, amelyek egy ökológiai keretben vizsgálják a jelenséget, amely egyszerre foglalja magában az egyéni értelmezéseket, a kulturális, környezeti tényezőket és a kettő interakcióját. (Leamy et al., 2011) (Onken és mtsai, 2007)

Érdekes azonban felhívni a figyelmet arra, hogy ez a kommunikációs különállás nem példa nélküli a szakmai, klinikai világon belül sem. Komoly szépirodalmi gyökerei és hagyományai vannak például a témához köthető pszichoanalitikus irodalomnak, a szociológia területén sokszor érdemtelenül háttérbe szorított szociográfiának, és a napjainkban egyre népszerűbb, a két előbb említett területről sokat merítő, narratív megközelítéseknek.

A téma szakmai igényű feldolgozása során elsősorban azok a próbálkozások tekinthetők kiemelkedőnek, amelyek megpróbálják ezt a kommunikációs, kulturális különbséget megragadni, és elsősorban kvalitatív módszerekkel próbálnak képet kapni a jelenségről.

Ilyen átfogó munkának tekinthető az Utrechti Alkalmazott Tudományok Egyetemének szociális innovációval foglalkozó kutatóintézeténél lebonyolított, ötéves vizsgálat. Az elsősorban holland adatokra épülő kutatás arra tett kísérletet, hogy az érintettek egyéni narratíváiból rekonstruálja a szakemberek által nyújtott professzionális szolgáltatásokat, illetve igénybe vevők megítélését ezekről a szolgáltatásokról. A vizsgálat explicit módon használja a felépülés modell értelmezési keretét, és klinikai eredmények, pszichológiai vagy szociológiai jellegű kvantitatív eszközök helyett az érintettek egyéni narratívái alapján igyekszik azonosítani az eredményes szolgáltatások hatótényezőit. (Wilken, 2010)

A felépülés modell mibenlétét, üzeneteit és emberképét sokkal inkább megérthetjük, ha közvetlenül olvassuk, látjuk, hallgatjuk a megközelítés képviselőinek írásait, munkáit. Kifejezetten figyelemre méltó, és a maga szélsőségességében sok mindent megmagyaráz az Új-Zélandi felhasználói mozgalmak által szervezett kampányok sorozata, ahol a meleg és leszbikus közösségek demonstrációihoz hasonlóan „Mad pride” néven

szerveznek akciókat, ezzel nemcsak tudatosan vállalva „bolond” státusukat, hanem egyúttal megkísérelve, hogy a medikális, klinikai világon túli, új jelentést adjanak a jelenségnek. (Mad Pride <http://www.keepwell.com.au/madpride/>)

A témával foglalkozó brit kutató, Mike Slade egyik, nemrégiben megjelent könyvében a jelenséget úgy interpretálja, mint a klinikai modellek által nyújtott értelmezési keretek egyértelmű meghaladását, új keretek létrehozását, amelyekben már egyáltalán nem magától értetődő a biomedikális paradigmák és az arra épülő narratívák objektivitása, és ebből fakadóan azok érvényessége. Ezzel viszont azok kötelező univerzális alkalmazása is megkérdőjeleződik.

A posztmodern szociológia vagy a pszichiátriai antropológia eredményeire hivatkozva Slade arra hívja fel a figyelmet, hogy a napjainkban még főáramnak tekinthető biomedikális pszichiátriai paradigma a 19. századi modernitás és az az által kikényszerített normalitás terméke, amely egyre gyakrabban kérdőjeleződik meg a szubkultúrákra szabdalt, uralkodó, egyértelmű többségi normák nélküli világban. (Slade, 2009)

Mindezzel együtt fontos hangsúlyozni, hogy a felépülés modell nem jelenti a mentális problémák jelentette nehézségek tagadását, és még kevésbé jelenti mondjuk a pszichotikus állapotok és egyéb, zavaró jelenségek egyfajta naiv idealizálását és elfogadhatóságát. (Slade, 2009)

A pszichiátriai antropológia például fontosnak tartja leszögezni, hogy nincs a földön olyan kultúra, mely képes lenne tolerálni például egy akut pszichózis zabolátlan jelenlétét a közösségben, ugyanakkor kultúránként nagyon változó ennek a jelenségnek az értelmezése és az arra adott reakció. (Jenkins, 2007)

Tulajdonképpen ezt a felismerést viszi tovább a felépülés modell, a modern társadalmak viszonyai közé, egyértelműen megkérdőjelezve az uralkodó klinikai megközelítések mindenhatóságát. A megközelítés az objektívizáló szakmai-klinikai értelmezések, és kategorizáció helyett az egyéni narratívák érvényesülését helyezi előtérbe.

A felépülés modell hatása az ellátottak ellátórendszeren belüli szerepére

Azokon a helyeken, ahol a felépülés modell hatást tudott gyakorolni az ellátórendszerre, ott alapjában alakítja át napjaink szociális és egészségügyi szolgáltatási modelljeit a mentális problémák kezelése terén.

Itt is egy lassú folyamat tanúi lehetünk. A hagyományos klinikai modellben a probléma definiálása, az annak kezelésére választott módszerek és az egész folyamatot körülvevő (nyelvi és fizikai) kontextus kialakítása kérdőjelek nélkül a szakemberek kezében van. A „klinikai” kifejezést általában a kórházi ellátás vagy az egészségügyi járóbeteg-ellátás, esetleg még a szakorvosi és szakpszichológiai magánrendelések viszonyaira szoktuk leginkább használni, azonban ennek a modellnek a saját keretein túli világra is nagy befolyása van.

A jóléti rendszerek, pénzübeli ellátások, a szociális szolgáltatások igénybevételeinek alapját és viszonyítási rendszerét szintén a klinikai

világból érkező diagnosztikus kategóriák és az azokat körülvevő szakmai narratívák határozzák meg. Hasonló módon ez képezi alapját az érintettek jogállásának, hivatalos társadalmi státusának. A jogi cselekvőképesség meghatározása, az olyan kérdések eldöntése, mint a választójog vagy gondnokság alá helyezés szintén a klinikumból érkező szakértői vélemények alapján, azokra támaszkodva születik. Statisztikai adatok, epidemiológiai vizsgálatok is a biomedikális paradigma keretei között ragadják meg a jelenséget és nyújtanak számszerű fogódzót szakpolitikai tervezésekhez, kutatásokhoz.

Ennek következménye pedig az, hogy miközben a mentális problémák tünetei, illetve az azok által okozott problémák az egyén komplexitásának még akkor is csak egy szeletét jelentik, ha nagyon súlyos problémákról van szó, a klinikai leírások és klasszifikációk nem pusztán az élet egy szűk szegmensére terjednek ki, hanem gyakorlatilag megkérdőjelezhetetlenül átveszik a teljes identitás alakítását. Pontosabban: nem engednek teret, vagy csak nagyon szűk mozgástérrel engednek teret a klinikaihoz képest eltérő identitások érvényesülésének.

Az érintettek viszonyát ehhez a kívülről kapott én-narratívához kezdetben a *compliance* kifejezéssel írták le. Az ötvenes évektől előszeretettel használt kifejezés a betegek szakszeméllyel való együttműködési készségére utal, a betegségtudat, a betegségbelátás és annak alapján a felkínált kezelési módok elfogadására. Később a *compliance* helyét átvette a *concordance*, amely már egy felek közötti megállapodásra utal, a kezelés pusztá elrendelése helyett. A nyolcvanas években elterjedt kifejezés az orvos-beteg kapcsolat fokozatos átalakulására utalt, és a korábbinál jóval egyenlőbb kapcsolatot feltételezve, közös erőfeszítések sorozataként írta le a kezelést. (Fraser, 2010)

A felépülés modell nézőpontjából tekintve mindkét megközelítés meghaladottnak számít. A *compliance* tulajdonképpen a területen évszázados múltra visszatekintő tekintélyelvű orvoslás betegekkel szembeni elvárását jeleníti meg, és a korszak viszonyait ismerve sok mindent megérthetünk a felhasználói mozgalmak olykor akár militáns attitűdjéből és szakemberekkel szemben táplált, alapvető bizalmatlanságából.

A *concordance* kifejezés már egy együttműködőbb, partneri viszonyra utal, azonban észre kell vennünk, hogy itt is mindössze a kezelés és a mögötte álló klinikai értelmezés keretei között elképzelt együttműködésről van szó. A *concordance* még nem képes ennek a keretnek a meghaladására.

Az érintettek, felhasználók szerepének átalakulása markánsan tetten érhető a különböző emberi jogi, betegjogi mozgalmak előtérbe kerülésében. A hatvanas évek elején egyebek közt a társadalomtudományok oldaláról számos bírálat éri a nagy, totális intézményeken alapuló pszichiátriai ellátórendszert. (Goffmann, 1961), (Foucault, 2004), (Szász, 2002) Ez kezdetben az intézményi viszonyok egyfajta demokratizálódásához, majd a nagy intézmények fokozatos felszámolásához és új ellátórendszer kialakításához vezetett.

A demokratizálódás első jelei a különféle betegönkormányzatok, betegjogi képviselők megjelenései voltak. A hetvenes évekre a szilárd rezsimeket felváltó terápiais közösségek a korábbiaknál jóval laposabb hierarchiával és a betegek egyéni preferenciáinak nagyobb érvényesülé-

sével alakítottak a rendszeren. Ez a demokratizálódási folyamat még a vasfüggönyön is képes volt áthatolni. A hazai pszichiátriai ellátórendszer a hetvenes–nyolcvanas években egy valóságos „pszichoterápiás bumm” keretében sokat változott a korábbi, elképesztően merev intézményi megoldásaihoz képest. (Füredi, 1979, Gerevich, 1983)

Nem érte el azonban hazánkat akkoriban a másik, jelentős, rendszer-szintű változás: az intézménytelenítés. A napjainkban is zajló folyamat részeként a korábban zárt, totális intézmények és elmeegógyintézetek helyét egyre inkább közösségi-alapú ellátási formák veszik át. Ezek az új típusú szolgáltatások azonban nemcsak ágyszám-csökkentést és földrajzi elmozdulást jelentenek, hanem jelentősen átalakították a szakemberek és érintettek viszonyát, azok szolgáltatáson belül értelmezett szerepeit is.

A téma úttörőjének tekinthető a felhasználói mozgalmakra nagy hatást gyakorló amerikai Judy Chamberlain, aki 1978-ban publikált könyvében fogalmazta meg először a felhasználók által kontrollált szolgáltatások igényét. (Chamberlain, 1978)

Elsősorban a közösségi-alapú ellátások keretei között az utóbbi két évtizedben előtérbe kerültek az olyan megoldások, mint a „user involvement” (az érintettek bevonása a kezelésbe), illetve ma már nagy számban találunk „user led” (az érintettek által működtetett) szolgáltatásokat is. (Campbell, 2005), (Gulliver és Towell, 2002)

A „user involvement” nem pusztán az érintettek bevonását jelenti, a saját kezelésükbe, hanem az úgynevezett „peer support worker” (a hazai szóhasználatban tapasztalati szakértő) státusának létrehozásán keresztül, a mentális problémák vonatkozásában saját élménnyel, tapasztalattal rendelkező emberek bevonását is, a segítő teamekbe. (Weinstein, 2009)

A „user led” (felhasználók által működtetett) szolgáltatások először önszegítő és tanácsadó, konzultációs szolgáltatások formájában jelentek meg. A fogyatékossgal élő emberek támogatása terén elterjedt önálló életvitel-központok vagy az anonim alkoholisták csoportjainak mintájára a felhasználói csoportok, önszegítő klubok formájában, illetve tanácsadó szolgáltatások működtetésével jelentek meg az ellátórendszer szolgáltatói oldalán. Míg a kis létszámú önszegítő csoportok rendszerint saját tagjaiknak nyújtottak – igen hatékony – segítséget, addig a különböző konzultációs, és tanácsadási formák már akár nagyobb számú embert elérve olyan módon erősítették a szolgáltatások igénybevevőit, hogy azok felkészítést kaptak arra, hogy a kezelések és más beavatkozások passzív elszenvetői helyett miképpen léphetnek fel vásárlói szerepben, miképpen instruálhatják segítőiket egy megrendelői szerepből a folyamat egésze során kontrollálva az eseményeket. (Campbell, 2005)

A „user led” szolgáltatások következő generációja már közvetlenül szolgáltatói szerepben vesz részt az ellátórendszerben. Olyan, felhasználók által működtetett szolgáltatásokról van szó, amelyek sok esetben a hivatalos ellátórendszer részeként, állami (biztosítói) finanszírozással nyújtanak közösségi alapú szolgáltatásokat az érintetteknek. Ma már a „user led” szolgáltatások palettáján a rehabilitációs folyamat mintegy csúcspontot jelentő, nyílt munkaerőpiacon tevékenykedő szociális vállalkozásoktól, a szakmailag legnagyobb kihívást jelentő, a kórházi ellátáshoz képest alternatívát megfogalmazó krízisintervenciós szolgáltatásokig

mindent megtalálunk. (Isd. például: Chinman, Weingartner, Stayner és tsai, 2001)

Egy 2011-ben publikált tanulmány szerzői áttekintették az 1980 óta angol nyelven publikált kutatási eredményeket, amelyek azt vizsgálták, hogy vajon a felhasználók által működtetett szolgáltatások milyen hatékonysággal működnek a hagyományos elmeegészségügyi szolgáltatásokhoz képest. Összesen 29 kutatás eredményeit megvizsgálva a szerzők arra jutottak, hogy a felhasználók által működtetett szolgáltatások hasonló pozitív eredményekre képesek, mint a szakemberek által működtetett ellátási formák. Ez különösen az olyan területeken értelmezett eredményekre igaz, mint a foglalkoztatási helyzet, a lakhatás feltételeinek javulása, a kórházba való visszakerülés gyakoriságának csökkenése és nem utolsósorban a szolgáltatások költségeinek csökkentése. (Doughty és Tse, 2011)

Hasonló eredményre jutott egy friss, 2013-ban publikált ausztrál kutatás is. Itt a szerzők 11 olyan, randomizált összehasonlító vizsgálat eredményeit tekintették át, amelyek a felhasználók által működtetett szolgáltatások eredményességét próbálták a képzett szakemberek teljesítményéhez mérni, összesen 2796 ember bevonásával. A vizsgálat itt is arra az eredményre jutott, hogy a felhasználók által nyújtott szolgáltatások nem, vagy alig mutatnak eltérést az eredményesség olyan dimenzióiban, mint a kliensek életminőségének növelése, a tünetek visszaszorítása, a kórházba való visszakerülés rátájának csökkenése, a szolgáltatásokkal való elégedettség és együttműködési készség, a programból való kiesési arány. Egyedül a krízis- és vészhelyzetekben nyújtott szolgáltatások esetén találtak a szerzők némi különbséget a professzionális szolgáltatások javára. Megjegyzik a tanulmány szerzői, hogy a hasonló jó eredményeket a felhasználói múlttal bíró szolgáltatók egészen különböző munkastílus mellett érték el. Jellemzően több időt töltöttek a kliensekkel való közvetlen találkozásokkal, és kevesebbet irodai munkával, telefonálással, a kliens környezetével vagy a különböző együttműködő szolgáltatásokkal. (Pitt és mtsai, 2013)

A téma további vizsgálódást igényel az olyan dimenziókban, mint a különböző stílusú szolgáltatások költségei, a felhasználókból és professzionális szakemberekből egyaránt álló teamek és a tisztán a felhasználók által működtetett szolgáltatások jellegzetességei.

A felépülés modell megjelenése a szakpolitikai koncepciókban

A mentális problémák felépülés orientált megközelítése és annak erősítése számos országban a hivatalos szakpolitikai célkitűzések közé került. Mára ennek a megközelítésnek az alapelvei érhetőek tetten az olyan országok mentális jól létre vonatkozó irányelveiben, mint Új-Zéland (Mental Health Commission, 1998), Ausztrália (Australian Government, 2003), Egyesült Államok (Department of Health and Human Services, 2003), Kanada (Rochefort and Goering, 1998), Írország (Mental Health

Commission, 2005), Skócia (Scotland Government, 2006) és Anglia (Department of Health, 2007).

Az idézett szakpolitikai dokumentumok mindegyike explicit módon hivatkozik a felépülés modellre, mint az adott ország mentális jól létét előmozdítani hivatott értelmezési keretre. A jellemzően 5–10–15 éve készített koncepciók az érintett – elsősorban angolszász – országokban mára a gyakorlat részévé váltak. Olyan helyekről van szó, ahol az intézménytelenítés folyamata évtizedekkel korábban lezajlott, a felépülés modell tulajdonképpen egy jól működő közösségi-alapú ellátórendszer talajára hullva, ez utóbbiakhoz képest is előrelépést jelent.

A megvalósítás során a különböző országok szolgáltatásait eltérő módokon befolyásolta a felépülés modell. Az Egyesült Államokban mindenekelőtt a felhasználói mozgalmak hatása volt erős, de viszonylag hamar felfedezte a megközelítésben rejlő lehetőséget a professzionális segítő szakmák közösségi-alapú ellátásokban dolgozó ága. (O'Connel és mtsai, 2005) Kanadába egyértelműen amerikai hatásra jutott el a kezdeményezés, a gyakorlatban leginkább olyan intézkedések bevezetésével, melyek lehetővé tették felhasználók esetmenedzser szerepben történő alkalmazását, és felhasználók által működtetett programok finanszírozásával. (Chamberlin, 1990) Később ezeket a programokat további forrásokkal erősítették meg, országszerte lehetőséget nyújtva érintetteknek arra, hogy felépülés orientált szolgáltatásokat vegyenek igénybe. (Berger, 2006)

Új-Zélandon szintén az amerikai hatás volt nagy, azonban itt már meglehetősen kritikával vették át és fejlesztették tovább a megközelítést. Bíráló érte az amerikai értelmezések klinikai ágát, melyek egyre inkább szakember központúvá váltak és érzéketlenek voltak az eltérő kultúrák és természetes közösségek sajátosságaira, a közösségi forrásokban lévő lehetőségekre. (Gawith és Abrams, 2006) Az általam megkérdezett szakemberek szerint mára éppen ennek az érzékenységnek köszönhetően Új-Zélandon találjuk a modell leginkább progresszív, átfogó alkalmazását.

Ausztrália mentális egészséggel foglalkozó szakmapolitikai dokumentumai már az 1992-es National Mental Health Strategy elkészítésénél felismerhetően a felépülés modell sajátosságainak figyelembe vételével készültek. Ennek harmadik változata az, amely explicit módon is a szolgáltatás szervezés központjába emelte a felépülés modellt. (Ramon és mtsai, 2007)

A modell gyakorlati alkalmazását a relatív földrajzi közelség miatt leginkább a brit példa alapján érdemes ismertetni.

Nagy-Britanniában a felépülés modell gyakorlati alkalmazása számos szolgáltatás működésében hosszú évek óta tetten érhető. Kutatók, mint a jelen tanulmányban többször idézett King's College munkatársai évek óta dolgoznak a megközelítés szakpolitikai tervezés céljaira irányuló konceptualizálásán, az eddigi eredmények hasznosításán, és elterjesztésén.

Nem utolsósorban ennek a szisztematikus munkának az eredményeképpen készült el 2007-ben a Department of Health szakpolitikai keretprogramja, amely a felépülés modellt immár konceptuális szinten helyezi előtérbe. 2010 tavaszán ImROC (Implementing Recovery through Organizational Change) néven 29 nagy szolgáltató bevonásával átfogó

pilot projekt indult az NHS Confederation's Mental Health Network és a Centre for Mental Health bevonásával. A projekt célja feltárni és elősegíteni azokat a szükséges szervezeti szintű változásokat, melyek eredményeképpen a jelenleg működő szolgáltatók tevékenysége a felépülés modell szempontjai szerint alakíthatóak át. (Shepherd és msai, 2010)

A szerzők a projekt kezdetén foglalták össze azokat a kihívásokat, melyek a szervezetek előtt állnak, amikor a felépülés alapú megközelítés szerint kívánnak a jövőben dolgozni. A kihívások kezelésére tett javaslataik között pedig mélyreható, az egész szférát érintő változásokat célzó törekvéseket találunk:

- A felhasználók és stábtagnak közötti mindennapi interakciók megváltoztatása, a saját élmények elismerése.¹

- Átfogó, felhasználók által nyújtott oktatási programok és tréningek bevezetése, a felépülésről szóló oktatási központ létrehozása a felhasználók által működtetett tréning programokkal való együttműködésben.

- Szervezeti szintű elköteleződést kell elérni egy teljesen új szolgáltatói kultúra kialakítására.²

- A választás lehetőségének és a személyesség érzetének növelése. Az intézményeket, szolgáltatásokat finanszírozó struktúrák helyett az érintettek követő személyes költségvetés rendszerének elterjesztése.

- A felelősség és a kockázatok kezelésének megváltoztatása. A hagyományos szolgáltatói keretek között ez egyedül a szolgáltató team feladata, azonban a felépülés modell keretein belül az érintettek saját életükről szóló döntésének joga az ezzel járó felelősség átvállalásával is jár. Egy nyílt és átlátható kockázatkezelésre van szükség, melynek egyaránt részese a stáb és az érintett.

- A felhasználók bevonásának újragondolására van szükség. Ehhez alapjaiban kell átalakítani a szolgáltatások igénybevevőinek és nyújtóinak viszonyát. Az érintettek saját tapasztalatokon alapuló tudása egy partneri együttműködés kereteit hozza létre.

- A szolgáltatói stábok jelentős átalakítására van szükség. A felépülés alapú megközelítés alkalmazásához új szakmai készségekre van szükség, melyek leginkább olyan stábok felállításával sajátíthatóak el, ahol a hagyományos klinikai képzésben részesült szakemberek mellett felhasználók is bevonásra kerülnek a munkába.

- Lehetővé kell tenni egy „betegségen túli élet” kialakítását.³

Összefoglalva tehát láthatjuk, hogy a mentális problémák felépülés-orientált megközelítése jelentős hatást gyakorol napjainkban a korszerű ellátórendszerekre. A megközelítés minden elődjénél sikeresebben volt képes arra, hogy kilépjen a mentális problémák értelmezésének és keze-

¹ „Nem esetek vagyunk, és ti nem vagytok a főnökeink!” – a szolgáltatás egyik igénybevevője (Shepherd és mtsai, 2010. 8.o.)

² „Olyan szolgáltatások működtetésére vállalkoztunk, melyek az egyén belső rugalmasságára és megoldási stratégiáira építenek, és nem olyan beavatkozásokra, amelyek aláássák és elfojtják a remény és a lehetőség belső hajtóerőit” – egy szolgáltató küldetés nyilatkozatából (Shepherd és mtsai, 2010. 11. o.).

³ „Nem vagyok többé egyetlenő a betegséggemmel” – a szolgáltatás egyik igénybevevője (Shepherd és mtsai, 2010. 17. o.).

lésének 150 éves, biomedikális modelljén. Fontos észrevenni, hogy a felépülés modell nem megkérdőjelezi azt, hanem objektív és univerzálisan érvényes megközelítés helyett a számos párhuzamosan létező narratíva közül az egyiknek tartja.

A gyakorlatban a modell jelentékeny változásokat indított el az ellátórendszerekben, sokkal komolyabb szerepet nyújtva a mentális problémát átélő érintetteknek és szerveződéseiknek. Ennek következményeként átalakulóban vannak a hagyományos orvos–beteg, segítő–ellátott szerepek, a szolgáltatások nyelvi környezete, illetve az egész szakterület kommunikációs fogalmi és eszközkészlete. Ezek a változások sokkal inkább gyakorlatiak, és kevésbé jelentenek tudományos áttörést. A felépülés modell nem ad új elméleti kereteket a mentális problémák megértéséhez. Nem született áttörés a biológiai, pszichológiai, szociológiai vagy éppen spirituális magyarázatok versengése terén, ugyanakkor a jelenség az érintettek számára érzékelhető kontextusát alakítja át olyan módon, hogy hosszú távon lehetőséget adhat a „bolondság”, „őrültség” jelenségének kulturális, akár antropológiai mélységű átértelmezésére a fejlett posztindusztriális társadalmak keretei között.

Az olvasóban felmerülhet a kérdés, hogy vajon mindez csak a jómódú angolszász országokban érvényes-e. Valóban feltűnő, hogy a modell leginkább angol nyelvterületen elterjedt. Ennek van egyrészt egy egyszerű nyelvi oka. Az azonos nyelvi és hasonló kulturális viszonyok okán egymásra aktívan ható országok szinte természetesen vették át a megközelítést. Kicsit mélyebb összefüggéseket tár fel, hogy az említett országok több-kevésbé azonos fejlettségi szinten állnak, mind gazdasági, mind pedig a társadalmi viszonyokat illetően. Ott, ahol különbségek érzékelhetőek – mint például az új-zélandi és amerikai viszonyokban – azonnal meg is jelentek az értelmezések különbözőségei is. Fontos momentum az is, hogy az angolszász országok többsége erősen individualista, liberális berendezkedése kedvezett egy olyan koncepció elterjedésének, amely az egyéni identitás, az én-értelmezés individuális formáit részesíti előnyben.

A felépülés modell alkalmazhatósága Magyarországon

Igazi kérdés, hogy mindez elér, elérhet-e Magyarországra. Hogy van-e a hazai szakmai és társadalmi közegben olyan fogadókészség, ami teret engedhet a felépülés modell jelentette változásoknak.

A nyugat-európai és tengerentúli példákból talán az olvasó számára is egyértelműen kiderült, hogy a felépülés modell megszületésének és elterjedésének egyik előfeltétele volt az érintettek megjelenése a közösségben, és az a lehetőség, hogy egy immár integrált közegben egyre több lehetőséget kaptak saját élményeik megfogalmazására, az általuk átélt probléma interpretálására és azután ennek az interpretációnak az érvényesítésére.

Minderre aligha van lehetőség egy olyan közegben, ahol totális intézményekre épülő rezsimek, vagy nagy elmeorházak és hagyományos pszichiátriai osztályok keretei közé szorul az ellátás. Habár az eltelt

tizenöt évben változó intenzitással, de történt előrelépés a kelet-európai országok ellátórendszereiben az intézményi alapú ellátási formák leváltására, a folyamat igen lassú, és tizenöt év távlatából is a legtöbb helyen az mondható el, hogy a források és kapacitások többségét még mindig a kórházi, intézményi infrastruktúra fenntartására fordítják. (Kozma és Petri, 2012)

Ahogy sok más, térségbeli országban, úgy a pszichiátriai ellátórendszerben hazánkban is a biomedikális modell és az azon alapuló intézmény centrikus szolgáltató struktúra túlsúlya érvényesül. Ez a legtöbb helyen egyszerre igaz az egészségügyi és szociális ellátórendszerre is. És bár jelentősen csökkentek a kórházi férőhelyek, ezeket sok esetben inkább fiskális szempontok motiválták. A megszűnt férőhelyek hiányának pótlására nem jöttek létre nagy számban közösségi alapú szolgáltatók, nem valósult meg a hagyományos egészségügyi szakmémélyzet és a más szemléletet képviselő szakemberek „találkozása”, az eltérő szakmai kultúrák egymáshoz csiszolódása. Az 1990-es eleje óta Magyarországon inkább annak lehetünk tanúi, hogy évtizedes szakmai hagyományok élnek tovább, két, egymással párhuzamos (jellemzően egy kisebb szociális és egy nagyobb egészségügyi) rendszer keretei között. (ÁSZ, 2012)

A progresszió egyértelmű, hiszen új, közösségi alapú szolgáltatási formák jelentek meg. Nappali intézmények, támogatott lakhatási formák, különböző foglalkoztatási formák, a nálunk közösségi ellátásnak hívott mobil teamek rendszere. Ha azonban közelebbről megnézzük ezek természetét és szabályozását, akkor itt is sok tekintetben az örökségként továbbélő egészségügyi és gondozói szemléletet érhetjük tetten. A tanulmány első részében részletesen tárgyalt kommunikációs formák és uralkodó narratívák tekintetében elmondható, hogy a hazai közösségi alapú ellátási formák gyakorlatilag átvették a medikális megközelítések fogalmi kereteit.

A legtöbb szolgáltatás igénybevételének alapja még mindig az orvosi diagnózis, sőt, az igénybevételhez szakorvosi rendelés, ajánlás szükséges. Hasonló módon állapítják meg a jóléti rendszerekhez való hozzáférést is. A rokkantsági-foglalkoztatási rehabilitációs juttatásokat és lehetőségeket, a jogi cselekvőképesség kérdését, a tartós bentlakást nyújtó intézményben való elhelyezést, a jogi környezet, a szabályozás nyelvét egyértelműen a beteg-betegség paradigma keretein belül fogalmazzák meg. A hazai szakmai szövegekörnyezetben nyomát sem látjuk annak a lassú fogalmi átrendeződésnek, amely teret engedne az egyéni, az uralkodó szakmai narratíváktól esetleg eltérő probléma- és én-értelmezéseknek.

Hasonló módon erős az ún. gondozói szemlélet is. A szociális munka keretei között gondozási központokról, gondozónőkről, gondozási tervekről, gondozási naplóról, családgondozóról beszélünk. Ezek jó része érinti a mentális problémával élő embereket körülvevő, szolgáltatási rendszert is. Azt a rendszert, amely gondozottakként, ellátottakként tartja őket nyilván.

Feltűnő lehet az is, hogy ugyan ma már szinte nincs olyan szolgáltatás, amelyhez ne lenne szükség az érintettek saját anyagi hozzájárulására (térítési díj), mégsem érhetünk tetten egy határozott fogyasztói szemléletet. Döntések születnek az ellátásokról, emberek kérik gondozásba vételüket, találni utalást a jogszabályban az intézkedések foganatosítására is.

Ha a mentális problémával élő embereket körülvevő szolgáltató rendszer nyelvi környezetét vizsgáljuk, akkor továbbra is a kórházi, intézményi alapú ellátásokra jellemző passzív, kiszolgáltatott szerepekben találjuk az érintetteket.

A hazai szabályozás egyelőre nem ismeri sem a felhasználók bevonásával, sem a felhasználók által működtetett szolgáltatások fogalmát: a felhasználói oldal kizárólag kliens szerepben jelenhet meg az ellátórendszerben, a felépülés modellben oly fontos, saját élményen alapuló szakértelem egyelőre nem elfogadott Magyarországon.

De nem pusztán a nyelvi, fogalmi keretek akadályozzák hasonló modellek magyarországi elterjedését. A gyakorlatban az egyéni esetkezelés túlsúlya jellemző. A problémák alapján létrehozott, homogén célcsoportokra osztott szolgáltatások szintén erősítik azt a képet, amelyben a „problémás” érintetteket mintegy leválasztják arról a tágabb rendszerről, amelyben problémáik keletkeznek. Így azonnal elveszítjük azt a kontextust is, amiben a klinikai képhez képest alternatív értelmezések, illetve azok dinamikus, mátrixszerű alakulása nyomon követhető lenne.

Egy másik területen, a sokkal tisztábban társadalomtudományi háttérű statisztikai hivatal (KSH) módszertanában találunk előrelépést a témában. Az uniós adatfelvétel módszertanának egységesítése következtében a legutóbbi időszak egészséggel, egészségi állapottal kapcsolatos KSH adatfelvételei már nem egyértelműen a klasszikus diagnosztikus kategóriákból kiindulva ragadják meg a mentális problémák előfordulását a lakosság körében, hanem a korszerű fogyatékoság fogalom társadalmi dimenzióit is figyelembe veszik, és olyan kérdéscsoportok alapján igyekeznek az érintettek élethelyzetét megragadni, amelyek sokkal inkább alapulnak az egyén öndefinícióján és személyes élményein. (Csanádi, Csizmady, Simon, Tausz, 2013)

Mindezzel együtt a pszichiátriai betegek ellátására létrehozott, hazai ellátórendszer megítélésem szerint a jelenlegi formájában alkalmatlan a felépülés modell szerinti működésmódra. A még mindig erősen ható ápoló-gondozói örökség, a medikális megközelítések fogalmi kereteinek átvétele, azoknak az érintettek életének minden területére való kiterjesztése és a szolgáltatások kreativitását szinte teljesen felszámoló túlszabályozás nem hagy érdemi mozgásteret az új megközelítések befogadására.

Habár szolgáltatásaink zöme földrajzilag a közösség keretei között található, s ez még a hazai kórházi pszichiátriai osztályokra is érvényes, ha közelebbről megnézzük, ezeknek a szolgáltatásoknak nincs érdemi kapcsolódásuk a helyi közösségekhez. Az igénybevétel erősen szűrt, a szolgáltatások közötti, korábban erősen mobilizáló átjárás ellehetetlenítése nehezíti a kapcsolódást a helyi közösségekkel.

Miközben fentebb példák sokaságát hoztam arra, hogy a nemzetközi gyakorlatban immár évtizedes hagyománya van a felhasználói mozgalmak bevonásának a szolgáltatások világába, ez a gyümölcsöző kapcsolódás itthon többszöri próbálkozás ellenére sem tudott létrejönni. Informálisan vannak ugyan kezdetleges próbálkozások (pl. nappali intézményekben programokat vezetett érintettek), az itthon vezérfonalként használt, bénítóan részletes központi szabályozás terén azonban egyelőre elképzelhetetlenek az ilyen megoldások.

A személyes felépülést támogató részvétel és állampolgárság előmozdítása helyett a hazai viszonyok között a közösségben létrejött, ott azonban egyfajta klinikai zárványként működő ellátórendszerrel beszélhetünk, annak teljes „szövegkörnyezetével” együtt.

Ahhoz, hogy érdemi változást tudjunk elérni, jelentős szemléletváltásra, a közösségi alapú szolgáltatásaink újradefiniálására van szükség. Ez azonban egy egyértelmű, befogadásra épülő társadalompolitikai irányt feltételez.

Alig pár nappal a cikkem megírása előtt egy nemzetközi pszichiátriai konferencián vettem részt, Jerevánban. A felkért plenáris előadók között volt Prof. Robert Van Voren, a Global Initiative on Psychiatry kezdeményezés igazgatója, szovjetológus. A posztszovjet térség viszonyait évtizedek óta kutató szakember előadásában arra hívta fel a figyelmet, hogy a mentális problémák kezelése terén a kilencvenes évekre jellemző közelítés után ismét táguló szakadék jött létre, Kelet és Nyugat között.

Miközben a nyugat-európai rendszerek lassan teljesen levetkőzik a pszichiátria 19. századi viszonyokra visszavezethető, fegyelmező-büntető jellegét, addig a posztszovjet térségben – Oroszország vezetésével – egyfajta visszarendeződés, konzerválódás figyelhető meg. Megítélése szerint ez szoros összefüggésben áll a térség politikai kultúrájával, az államok és polgárai viszonyával, azon belül pedig a deviánsnak tekintett jelenségek kezelésével. (Voren, 2013)

Nem gondolom, hogy a mai Magyarországra közvetlenül hatnának mondjuk az oroszországi pszichiátria viszonyai, viszont az a hagyomány, örökség, és azok a társadalmi mozgások, amelyek az ottani viszonyokat alakítják, nálunk is jelen vannak. És ezek a mozgások jelen pillanatban nem kedveznek annak, hogy a mentális problémákat a felépülés modell keretei közt értelmezzék, és hogy ennek szellemében alakítsák ki a szolgáltatási struktúrát is.

Irodalom

- Aaltonen, J., Seikkula, J., Lehtinen, K. (2011). The Comprehensive Open-Dialogue Approach in Western Lapland: II. Long-Term stability in acute psychosis outcomes in advanced community care. *Psychosis: Psychological, Social and Integrative Approaches*. 3:3, 179–191
- Anthony, W. A. (1993) Recovery from mental illness: The guiding vision of the mental health service in the 1990's. *Psychosocial Rehabilitation Journal*, 16(4), 11–23.
- Australian Government (2003). Australian Health Ministers National Mental Health Plan 2003–2008. Australian Government: Canberra. (www.mentalhealth.gov.au)
- Állami Számvevőszék (ÁSZ) (2012). Jelentés a pszichiátriai betegellátás átalakításának ellenőrzéséről, 2012
- Berger, J. L. (2006). Incorporation of the tidal model into the interdisciplinary plan of care – a program quality improvement project. *Journal of Psychiatric and Mental Health Nursing*.13, pp.464–467.
- Braiterman, K. (2012) Peer Support in CMHC's is an Oxymoron, *Peer Support Pioneer Says*. Mad in America <http://www.madinamerica.com/2012/07/peer-support-in-cmhcs-is-an-oxymoron-peer-support-pioneer-says/> (utolsó letöltés időpontja: 2013. június 9.)

- Braslow, JT. (2013). The manufacture of Recovery. Annual review of clinical psychology. 2013;9:781–809.
- Campbell, P. (2005). From Little Acorns – The mental health service user movement in: The Sainsbury Centre for Mental Health: Beyond the Water Towers – The unfinished revolution in mental health services 1985–2005, London, 2005
- Chamberlain, J. (1978). On Our Own: Patient Controlled Alternatives to the Mental Health System, Haworth Press, 1978
- Chamberlin, J. (1990). "The ex-patients" movement: Where we've been and where we're going', Journal of Mind and Behaviour, 12, (13), pp. 45–52.
- Chinman, M. J., Weingartner, R., Stayner, D., et al. (2001) Chronicity reconsidered: improving person-environment fit through a consumer-run service. Community Mental Health Journal, 37, 215–229.
- Cook, J. A., Jonikas, J. A. (1996). Outcomes of psychiatric rehabilitation service delivery. New Directions in Mental Health Services, 71, 33–47.
- Csanádi, G., Csizmadya, A., Simon, D., Tausz, K. (2013) A fogyatékos emberek helyzete az Európai Lakossági Egészségfelmérés (ELEF) alapján. Megjelenés alatt
- Deegan, P. E. (1988). Recovery: The lived experience of rehabilitation. Psychiatric Rehabilitation Journal, II, 11–19.
- Department of Health (2007a). Commissioning framework for health and well-being. Department of Health: London. (www.dh.gov.uk/en/index.htm)
- Department of Health and Human Services (2003) Achieving the Promise: Transforming Mental Health Care in America. President's New Freedom Commission on Mental Health, pub no. SMA-03-3832. Department of Health and Human Services: rockville, Maryland, USA
- Doughty, C., Tse, S. (2011) Can consumer-led mental health services be equally effective? An integrative review of CLMH service sin high-income countries. Community Mental Health Journal 2011 Jun; 47(3):252–66.
- Foucault, M. (2004). A bolondság története. Atlantisz, 2004
- Fraser, S. (2010). Concordance, compliance, preference or adherence Patient Preference and Adherence 2010;4 95–96.
- Füredi, J. (1979). Terápiás közösség kialakítása és szociálpszichiátriai vizsgálata. Budapest. Akadémiai Kiadó, 1979
- Gawith, L & Abrams, P. (2006). Long journey to recovery for Kiwi consumers: recent developments in mental health policy and practice in New Zealand. Australian Psychologist, 41 (2), pp. 140–148.
- Gerevich, J. (1983). Terápiák társadalma, társadalmak terápiája. Budapest. Gondolat
- Goetz, CG. (2006). Charcot in Contemporary Literature. Journal of the history of neurosciences. 2006 Mar; 15(1):22–30.
- Goffmann, E. (1961) Asylums: essays on the social situation of mental patients and other inmates. Anchor Books
- Gulliver, P., Towell, D. (2002). Information, consultation or control. User involvement in mental health service sin England at the turn of the century. Journal of Mental Health, 11, 441–451.
- Jenkins, J.H. (2007). Anthropology and psychiatry: the contemporary convergence in: Textbook of Cultural Psychiatry. Dinesh Bhugra, Kamaldeep Bhui (eds). Cambridge University Press, 2007
- Kozma, Á., Petri, G., (2012) A kirekesztés térképe. Európai áttekintő vizsgálat a pszichiátriai intézményi és közösségi ellátásokról. Mental Health Europe. Brüsszel. 2012
- Leamy, M., Bird, V., Le Boutilier, C., Willimas, J., Slade, M., (2011). Conceptual framework for personal recovery in mental health: systematic review and narrative synthesis British Journal of Psychiatry 2011, 199:445–452.
- Leete, E. (1989). How I perceive and manage my illness. Schizophrenia Bulletin, 8, 605–609.

- Mental Health Commission. (1998). Blueprint for mental health services in New Zealand. Mental Health Commission: Wellington NZ.
- Mental Health Commission (2005). A vision for a recovery model in Irish mental health services. Mental Health Commission: Dublin
- O'Connell, M., Tondora, J., Croog, G., Evans, A. & Davidson, L. (2005). From rhetoric to routine: Assessing perceptions of recovery-oriented practices in a state mental health system and addiction system. *Psychiatric Rehabilitation Journal*, 28 (4), pp. 378–386.
- Onken SJ, Craig CM, Ridgway P, Ralph RO, Cook JA. (2007) An analysis of the definitions and elements of recovery: a review of the literature. *Psychiatr Rehabil J* 2007; 31: 9–22.
- Pitt V, Lowe D, Hill S, Prictor M, Hetrick SE, Ryan R, Berends L. Consumer-providers of care for adult clients of statutory mental health services. *Cochrane Database of Systematic Reviews* 2013, Issue 3. Art. No.: CD004807. DOI: 10.1002/14651858.CD004807. pub2.
- Ramon, S., Healy, B. & Renouf, N. (2007). Recovery from mental illness as an emergence concept and practice in Australia and the UK. *International Journal of Social Psychiatry*, 53 (2), pp. 108–122.
- Rocheftort, D.A., Goering, P. (1998). "More a Link than a Division": How Canada had learned from U.S. mental health policy, *Health Affairs*, 17 (5), pp. 110–127.
- Scotland Government (2006) *Rights, Relationships and Recovery: The Report of the National Review of Mental Health Nursing in Scotland*. (www.scotland.gov.uk/publications/2006/04/18164814/0)
- Shepherd, G., Boardman, J. Burns, M. (2010). *Implementing recovery: a methodology for organisational change*. Centre for Mental Health. Available at: www.centreformentalhealth.org.uk/pdfs/Implementing_recovery_methodology.pdf
- Slade, M. (2009). *Personal Recovery and Mental Illness: A Guide for Mental Health Professionals (Values-Based Practice)* Cambridge University Press, 2009
- Szász, T. (2002). *Az elmebetegség mítosza*. Budapest. Akadémiai Kiadó, 2002
- Voren, R.v. (2013). *Psychiatry as a tool for coercion in post-soviet countries*. Konferencia előadás 2013. Augusztus 30. Jereván, Örményország
- Weinstein, J. (2009). *Mental Health, Service User Involvement and Recovery*, Jessica Kingsley Publishers, 2009
- Wilken, J-P. (2010). *Recovering Care. A contribution to a theory and practice of good care*. SWP Publisher. 2010
- Wilken, J-P. (2012). *Az ellátórendszer átalakítása Nyugat-Európában. Átmenet az intézményi alapú klinikai ellátásoktól a felépülés-orientált megközelítésekbe*. *Esély* 2012/3

VIKKI REYNOLDS

Etikai szempontok a közösségi munkában¹

I. Bevezetés

Ez az írás a közösségi munka igazságosságot szolgáló etikai irányultságát mutatja be, ami a szolidaritás filozófiájából és a társadalmi igazságosság aktivista háttéréből táplálkozik. Nagy kihívásnak tartom azokkal a közösségi szociális munkásokkal végzett szupervíziós munkámat, akik társadalmi igazságtalanságban és szélsőséges kirekesztésben élő ügyfelekkel dolgoznak nap mint nap. Hogyan segíthetjük a társadalom margóján élőkkel foglalkozó szociális munkások küzdelmét a társadalmi igazságosság iránti etikai elköteleződésünkkel összhangban? Hogyan tudunk hosszú távon is fenntarthatóan és a társadalmi működést alakító módon dolgozni?

Ezekre a kérdésekre reménytelenül választ ajánlok. Először írásom kereteként bemutatom, hogy milyen úton jutottam el pont ehhez az etikai állásponthez, valamint azt, hogy ez hogyan kapcsolódik az általam megismert ügyfelekhez és szociális munkásokhoz. Majd elmondom, hogy mit is jelent saját etikai elköteleződésem szemszögéből az *igazságosság szolgálata* a közösségi munkában. Ez az etikai álláspont különböző *irányelvek* mentén épült, amelyek jól összefoglalják mindazt, amire a szociális munkások szupervíziójában különös figyelmet fordítok. Az *igazságosság szolgálata mellei* etikai elköteleződésem mindazon szenvedés, megaláztatás és a társadalmi igazságosság megsértése ellen jött létre, amellyel napi munkám során oly gyakran találkozom. *Irányelveim* a következők: az *etika-központúság*, a *szolidaritás vállalása*, a *közös fenntarthatóság*, a *hatalom megnevezése*, a *nyelv kritikus használata* és a *biztonság megteremtése*.

Annak érdekében, hogy megmutassam, hogyan működnek az irányelvek a gyakorlatban, ismertetem a szolidaritás csoport sajátos gyakorlatát. Ez a gyakorlat az *irányelvek* iránti elköteleződésből nőtt ki.

Írásommal nem az a célom, hogy egy statikus modellt vagy egy eszköztárat ajánljak, hanem olyan etikai elköteleződést mutatok be, amelynek alapján különböző kontextusban, különböző módon lehet cselekedni. Remélem, hogy az olvasó gyakorlati szakemberek elgondolkodnak az *irányelveken* alapuló *igazságosság szolgálata*n, és úgy alakítják saját gyakorlatukat, hogy az a helyi közösségben adaptálható módon szolgálja ezeket a célokat.

¹ Részlet Vikki Reynolds: Az igazságosság – a közösségi munka fenntarthatósága érdekében c. könyvéből (szerk. Bányai Emőke). A teljes könyv olvasható magyarul a következő web helyen: http://tatk.elte.hu/dokumentumtar/cat_view/693-e-tananyagok?start=25

II. „még mindig itt vagyunk, csodálatosan életben maradtunk, minden nehézség ellenére”²

Az 1990-es évek elején Washington államban az Amnesty International felkérésére mondtam beszédet. A halálbüntetés ellen tiltakoztunk. Az eredeti cél az volt, hogy a nemzetközi halálbüntetés-ellenes mozgalomról – ami az Egyesült Államokkal ellentétben a világ nagy részén az uralkodó trendnek tűnik – és az ehhez kapcsolódó különböző globális eseményekről adjak elő az egybegyűlt aktivistáknak. A szervezők meglepetésére a hallgatóságban főleg idős emberek ültek. Olyan aktivisták, akik már az ötvenes években tüntettek a Rosenberg házaspár kivégzése ellen! Félretettem az előkészített beszédemet, és inkább beszélgetést kezdeményeztem az idős résztvevőkkel. Előadás helyett arról kérdeztem őket, hogy hogyan alakult a halálbüntetés ellenző elköteleződésük az évek során, és hogyan viszonyultak az emberi jogokért való küzdelemhez. Nagyon megérintett, hogy közösségként is hűek tudtak maradni eredeti meggyőződésükhöz. Arrogáns lett volna azt gondolni, hogy az előadásom hasznosabb ezeknek az idős aktivistáknak, akik oly régóta aktívan elkötelezték magukat a társadalmi igazságosságért való küzdelem mellett. Ahogy Steve Earle éneklé, ők még mindig „ugyanazt akarják”³.

Naivan megkérdeztem, hogyan lehetséges, hogy még mindig eljárnak ilyen megmozdulásokra, amikor valójában semmit sem sikerült elérniük eddigi küzdelmeik során. Egy idős, bölcs úriember azt felelte: „Ki mondta, hogy semmit sem értünk el? Nagyon sok mindent elértünk már.” Válasza segített abban, hogy elkezdjek hinni a változás lehetőségében, egy tágabb módon értelmezett változásában. Addigi aktivista tapasztalataimban mindig azt hallottam, hogy az ellenség verhetetlen. Hirtelen ráébredtem arra, hogy saját részvételem az emberjogi mozgalmakban abból a vágyból táplálkozott, hogy helyes dolgot cselekedjek, nem pedig abból, hogy komolyan hittem volna a változás lehetőségében. Elbizonytalanodtam, hogy vajon saját elveim elégséges muníciót biztosítanak-e ahhoz, hogy hosszú távon is kitartsak az aktivizmus mellett. Egyszeriben ráébredtem, hogy át kell alakítanom a „hasznosnak lenni”⁴ definícióm, és szükségem van egy közösségre. Az idős emberek nem azért jártak el a gyűlésekre, mert naivak lettek volna, unatkoztak, vagy nem volt semmi más értelmes tevékenységük. Hosszú távú jelenlétük a harcban egymás iránti elkötelezettségükből, valamint az ellenállás közösen megtapasztalt eredményeiből táplálkozott – amelyek sokszor alig észrevehető, apró győzelmek voltak csupán. Sokat tanultam tőlük, és lenyűgözött, hogy lehetséges az igazságosság szolgálatában cselekedni, és egyben közösségként fenntarthatónak maradni.

Az idősek lelkesedése és lelkülete elkísért a közösségi munka és a szupervízió során. Még mindig erőt meríték optimizmusukból, ahogy

² Ezt a címet Bud Osborn egyik verséből, az *Amazingly Alive* [Még mindig élek] címűből vettem (Osborn 1999).

³ Steve Earle, aktivista népdalénekes *Little Feat* című száma (Lowell 1971).

⁴ Ez a kifejezés Marge Piercy (1982: 106) egyik versének címéből származik. A vers sok aktivista érzését fejezi ki, ezért gyakran idézik vagy említik, különösen a feminista mozgalmak.

elképzelem, hogy 90 évesen is lehetséges hatékonyan, étellel telve munkálkodni az *igazságosság szolgálatáért*. Ebben az írásban össze szeretném kapcsolni a közösségi munka és az aktivizmus világát. Magamat politikailag elfogultnak tartom – bár szerintem minden segítő foglalkozású politikailag elfogult, hiszen mindannyian hatalmi viszonyokkal dolgozunk. Soha nem voltam semleges a kínzásokkal, az erőszakkal és a szegénységgel szemben. Sőt, a semlegesség önmagában is egyfajta politikai elkötelezettséget jelent.

Előfordul, hogy közösségi munkásként ugyanazt a dominanciát tesztjük meg, amit semlegesíteni szeretnénk; megpróbáljuk az emberekkel elfogadtatni szegénységüket, és olyan rendszerekkel való együttműködésre buzdítjuk őket, amelyek a társadalmi kontrollt szolgálják. Néhányan közülünk cinikussá válnak; meghajolunk a bürokrácia és az elnyomó intézményrendszer előtt, ahelyett hogy ingujjunktal felgyűrve azon munkálkodnánk, hogy megváltoztassuk az intézményes kereteket; esetleg más programokkal és más segítőkkal marakszunk, mint amikor kutyák küzdenek egy lerágott csontért. Aktivistaként mindezekkel tisztában voltam, és őszintén szólva nem töltöttem el optimizmussal.

Különböző segítőket tanítottam és képeztem, akik beszámoltak arról, hogyan sorvad el lelkesedésük, amikor különböző esetmegbeszélések alkalmával a szakzsargon használata miatt úgy érezték, hogy ügyfeleik dehumanizálódnak, a segítő folyamat pedig ipari futószalag-termeléssé degradálódik. A tanácsadók arról meséltek, hogy amikor sebezhetőnek mutatták magukat, esetleg kérdést tettek fel, negatív kritikát kaptak. Ezzel ellentétben más segítők olykor annyira elszigetelten dolgoznak, hogy senkivel nem tudják munkájukat megvitatni, senki nem kéri számon azt, hogy mit hogyan csinálnak – egyedül munkájuk adminisztrációs részét ellenőrzik rendszeresen. Különösen kényelmetlenül éreztem magam, amikor arra kértek, hogy mások életének szakértőjeként formáljak véleményt. Ez azért volt számomra fájdalmas, mert aláhúzta, hogy saját hatalmi pozícióm és hangom mennyivel elfogadottabb, mint azoké, akiket szolgálni szeretnék. A munkámról többször és többen szóltak elismerően, különösen azért, mert olyan súlyos szenvedésben élőkkel foglalkoztam, mint a kínzások túlélői.

A közösségi és szociális munka gyakran az erőszakra, a hatalommal való visszaéléssel, és az ügyfeleinket sújtó elnyomás különféle formáira adott válaszreakció; az igazságtalan társadalmi berendezkedéssel szembeni kollektív ellenállásunk része. Bár munkánk nem mondható sem méltányosnak, sem ártalmatlannak, azon gondolkodtam, hogyan lehetséges egy olyan társadalomban az *igazságosság szolgálatában* állni, amely egyesek számára igazságosabb, mint mások számára. Elkezdtem azon tűnődni, hogy szociális munkásként hogyan lehetne munkánk fenntarthatóságát elősegíteni.

A legtöbb szociális munkás azt mondta, hogy a társadalom peremén élőkkel végzett munka során egy ponton elkerülhetetlen a kiégés. Hiszem, hogy a kiégés kifejezés többet árul el társadalmunk egészéről, mint az egyéni szociális munkásokról. A probléma nem a fejünkben vagy magunkban van, hanem az igazságtalanul működő világban. Azok, akikkel együtt dolgozom, nem sebeznek meg vagy égetnek ki, sőt, inkább alakítanak, növekedésre ösztönöznek és inspirálnak! A valóság-

ban nem kiégünk, hanem a szétrobbanás ellen küszködünk! Engem az fenyeget robbanással, ha nem tudok az etikai elköteleződésemmel összhangban dolgozni. Azt is személyes frusztrációnak és kudarcnak élem meg, ha nekem magamnak nem sikerül megváltoztatni az igazságtalan társadalmi működések, amelyekkel ügyfeleim küzdenek, és amelyek folyamatosan behatárolják életüket.

Az általam kifejlesztett, a későbbiekben bemutatott gyakorlatok abból az elköteleződésből táplálkoznak, hogy szociális munkásként úgy tudjunk együtt dolgozni, hogy a társadalom peremén élők érdekében, az *igazságosság szolgálatában* végzett munkánk közösségi része erősödjön. A legerősebb fegyvereim a reménytelenség, a csüggedés és az egyesek által kiégésnek nevezett tünetegyüttes elleni küzdelemben az aktivizmus eszköztárából származnak. Hiszem, hogy a szociális mélyen közösségi tevékenység: mások vállára támaszkodva végezzük munkánkat, megint mások számára pedig mi magunk vagyunk a támasz. Mélyen egyetértek Bud Osbornnal, aki egyik dalát ennek a közös fellépésnek (Shotter 1993a, 1984) dedikálta: „Mivel egy emberi lény sem képes egyedül bármit is elérni, annak a sok embernek ajánlom ezt a verskötetet, akik szó szerint tartották bennem a lelket azon hosszú évek alatt, amikor nem törődtem magammal. Könyvem ezt a nagyon mély értelemben vett együttműködést tanúsítja” (Osborn 1999). Az *aktivista idős emberek bölcsességét segítségül hívva úgy érzem, hogy közös munkánk megvalósítható és fenntartható.*

Azt remélem, hogy sikerül a zsigerekig hatóan meggyőzni magunkat arról, hogy munkánknak igenis van értelme – mert nagyon sokszor csak egymás támogatására támaszkodhatunk. Ebben a nehéz munkában a különbségeink ellenére is kapcsolódhatunk más utakon járó segítők társainkhoz. Az a tudat, hogy mások is hasonló irányba tartanak, hozzánk hasonló reményekkel, „s a mindennapi élet felszíne alatti kapcsolatokat építenek, ami előre megjósolhatatlan módon tör felszínre” (Uzleman 2005: 17), megerősíthet minket saját munkánk végzésében. Saját aktivista múltam és az idős emberek élettapasztalata azt mutatják, hogy az etikai elköteleződésünk melletti kiállás közösségileg hozzásegíthet bennünket ahhoz, hogy egész életünkben az *igazságosság szolgálatában* álljunk.

III. Az ügyfelek, a szociális munkások, a szupervízor és a szolidaritáson alapuló szupervízió

Az ügyfelek

Minden ügyfelem, akivel eddig együtt dolgoztam, tanított valamit, átalakított engem és a munkámhoz való viszonyomat, sőt a munkámat is. Itt az ügyfeleim két csoportjáról fogok szólni – a kínzások és a politikai erőszak túlélőiről, illetve Vancouver Eastside belvárosának lakosairól –, akik a leginkább befolyásolták ennek az írásnak a gondolatait és az itt bemutatásra kerülő gyakorlatot.



A KÍNZÁSOK ÉS A POLITIKAI ERŐSZAK TÚLÉLŐI

Ennek a munkának a megírását legerősebben azok a tanítóim befolyásolták, akik kínzásokat vagy politikai erőszakot éltek át.⁵ (Szívesebben használok az áldozat, mint a túlélő szót, mert az előbbi nyelviileg egyszerűen foglал állást a felelősség kérdésével kapcsolatban. Itt azért használok mégis a túlélő szót, mert az érintettek maguk is ezt használják.) Bár nem hiszem, hogy hasznos volna a traumát elszenvedettek fájdalmát hierarchiába rendezni, saját gondolkodásomat és munkámat alapjaiban meghatározza mindaz, amit a kínzások és a politikai erőszak túlélőitől – akik az elszigeteltség, a depriváció, a biztonság és az emberi méltóság teljes hiányát szélsőségesen megtapasztalták – tanultam. De nem az elnyomás tett rám mély benyomást és nem is ez alakította gondolkodásomat, hanem az ellenállás apró jeleinek megtapasztalása. A túlélőkkel végzett munkám miatt hiszek mélyen a változásban. A kínzások és a politikai erőszak túlélőinek sokba került, de nekem nagy hasznomra volt az, hogy megtanítottak arra, hogy ne veszítsem el a reményt.

Davoud egy meghallgatásra készül menedékkérelmével kapcsolatban, ahol eldöntik, hogy maradhat-e Kanadában, vagy visszatoloncolják Iránba, ahol nyolc éven keresztül élt bebörtönözve, különböző kínzásoknak alávetve, és túlélte több társa kivégzését. Az ügyvéd úgy érzi, hogy ha egy pszichiáter írásos szakvéleménye is alátámasztaná azt, hogy pszichés betegségben szenved, hihetőbbé válna a védelem azon érvelése, miszerint politikai erőszakot szenvedett el. Mintha a testén lévő hegek és sérülések nem lennének önmagukban elég hatásosak, de az ügyvéd szerint ezek már többeknél nem bizonyultak elég meggyőzőnek. Davoud elkötelezett marxista, aki a terápiát politikai alapon nem tartja értelmes tevékenységnek, és a beszélgetésekben hangsúlyozza, hogy mentálisan egyáltalán nem beteg. Úgy érzi, hogy nem „benne” keresendő a probléma, hanem azokban a politikai indíttatású erőszakos cselekményekben, amelyeket kénytelen volt elszenvedni. Sőt, identitásának fontos része, hogy épelméjűségét a kínzások között is meg tudta őrizni. Amikor kínoz emlékek gyötrik, vagy aggodalom bénítja meg Iránban maradt családtagjai miatt, saját ellenállásának emléke ajtót nyit a reménynek. Davoud egyik túlélési stratégiája a következő volt: minden este egy televíziós beszélgető műsort képzelt el, és eljátszotta fejben, hogy a riportert őt kérdegeti egy aranyérem elnyerésével kapcsolatban. Az érmet a lojalitásaért kapta. Davoud a rákényszerített, ráhúzott történetek helyett saját ellentörténetét készítette el, és azt ismételte. Saját, a riportban elhangzó szavai bátorították a szenvedés elviselése közben. Davoud-nak van egy fényképe a legkisebb gyermekéről, ami régen készült, még mielőtt

⁵ A kízás és az embertelen vagy megalázó bánásmód és büntetés elleni ENSZ-konvenció szerint a kízás olyan cselekmény, amelynek során tudatosan, politikai célból szélsőséges fájdalmat okoznak egyes embereknek, az ellenvélemény elhallgattatása céljából. Ahhoz, hogy egy erőszakos tett kízásnak minősüljön, az elkövetőnek állami vagy kormányzati felhatalmazással kell rendelkeznie, mely számára védeltséget is jelent (Amnesty International 2000).

az életét kitepték volna kezéből. A képen látható kislány egy idős asszony mindentudó bölcsességével mosolyog a kamerába. Amikor rá és többi gyermekére gondol, és arra, hogy vajon most milyen az arckifejezésük, saját arcvonásai is meglágyulnak. Davoud apai identitását bebörtönzésével lerombolták, de ha gyermekeire gondol, a fizikai távolság ellenére legalább képzeletben apjuk tud maradni. Lassan összeszedi a gondolatait, és ismét arra koncentrálnál, hogy milyen stratégia alapján mesélje el élettörténetét a másnapi klinikai vizsgálat során.⁶

Munkám során mélyen megérintett a kínzások túlélői és a menekültek szélsőségesen elszigetelt állapota. Kérdéseket teszek fel az elszigeteltség érzetének csökkentése érdekében, amelyek egy olyan időszakkal kapcsolatos történeteket hívnak elő, amikor még a hátrahagyott közösség, családi kör részesei voltak. A kínzás története teljes mértékben elszigetel – ehelyett igyekszem a közösségi élményeket erősíteni. Megpróbálok segíteni azoknak, akiktől elvették a saját identitásukat megalapozó történeteiket, oly módon, hogy ezeket újból előhívjuk, megőrizzük és kihangsúlyozzuk. Az írásom hátralevő részében leírt gyakorlat jelentős része azt a szükségletet elégíti ki, hogy reagáljunk a túlélők ellopott történeteire, szélsőséges elszigetelődésére.

Sok kínzást és politikai erőszakot túlélő ember számára a kínzásnak valójában sosincs vége. Folyamatosan félelemben élnek szeretteik miatt, akik a kínzás veszélyének, vagy közvetlenül kínzásnak vannak kitéve odahaza. Sokakat elszakítottak családjuktól, gyermekeiktől. Egyszer egy férfi azt mondta, hogy ez az érzés ahhoz hasonló, mintha az ember szíve többé nem a testében dobogna. Sokan teljes elszigeteltségben élnek, nem találva a helyüket egy tőlük idegen kultúrában. Bár Kanadát nemzetközi egyezmények kötelezik arra, hogy védelmet és anyagi támogatást biztosítsanak a menekültek számára, sok ember, aki kínzásokat élt túl, nyomorog, és csak nehézségek árán tudja olyan alapvető szükségleteit kielégíteni, mint például a lakhatás. A legtöbb menekült hazavágyik, szeretné kisgyermekét a karjaiban tartani, a megszokott beszédfoszlányokat vagy zenét hallani, és az otthoni konyha illatát érezni. Érthető, hogy a kanadai státusszal rendelkezők közül (ez alatt az olyan kanadaiakat értem, akik vagy kanadai állampolgárok, vagy legális bevándorló státuszt kaptak) sokan elvárják, hogy a menekültek hálásak legyenek azért az előnyért, amit a kanadai tartózkodás jelent számukra. A menekültek valóban hálásak ezért, de mégiscsak otthon szeretnének lenni. Bonyolult és gyakran érthetetlen eljárási rendszerek között kell boldogulniuk. A kínzások túlélői között sokszor előfordul, hogy nem bíznak még saját közösségük tagjaiban sem, mert a múltban keservesen csalódnuk kellett, és saját honfitársaik kínozták meg őket. Az állami besúgóktól még otthonuktól ilyen távolságban is valósággal rettegnek. Ebben a kontextusban a megtapasztalt és átélt szörnyűségekre való reakció a túlélők egy része számára további zavart kelthet.

⁶ Nem adok meg teljes nevet, de minden esettanulmány valós személyt fed, akivel munkám során kerültem kapcsolatba, akár ügyfélről, akár segítőről legyen szó. Céлом, hogy részletekben gazdag leírásokat tegyek közzé, miközben figyelmet fordítok a biztonság és a titoktartás etikai elvárásaira.

AZ EASTSIDE-I BELVÁROS LAKÓI

Vancouver hírhedt Eastside belvárosának lakóközössége egy másik csoportját alkotja azoknak, akik hozzásegítettek ez írás elkészültéhez⁷. Az itt lakók egész Kanada egyik leghátrányosabb helyzetű csoportját alkotják. Széles körben elterjedt a mélyszegénység, sokan küzdenek szenvedélybetegséggel, HIV- vagy Hepatitis C-fertőzéssel. A kábítószeres kriminalizációja sokaknál kriminalizált identitástudathoz vezetett. Azok közül, akik felkeresték a pszichiátriai gondozó intézményeket, sokakat mentális betegséggel diagnosztizáltak. A nők jelentős, a férfiak és a transznemű emberek egy része részt vett a prostitúciónak nevezett jelenlegben, amit a szexkereskedelem munkásai szexkereskedelem által való túlélésnek neveznek – vagyis olyan munkának, ami kényszerűségből, ha épp nem teljes eszköztelenségük miatt vállalnak.⁸

Mary 48 éves, azonban általában jóval idősebbnek gondolják, mivel nincsenek fogai. De nem úgy bánnak vele, mintha idős lenne, mivel kokainfüggő, gyakran vizeletszagú, és minden szembejövőtől pénzt kér, vagy amire épp szüksége van. Az eufemisztikus „összetett egészségügyi szükségletű” szakkifejezés számára nem megfelelő módon írja le mindennapi fizikai fájdalmát és szenvedését. Nem tudott túllépni azon a veszteségen, hogy 25 évvel ezelőtt a gyermekvédelem elvette tőle két fiát. Minden várakozással ellentétben túlélte a mellrákot, és annyi saját sodrású cigarettát szív el, amennyit az összeszedetet csikkekéből el tud készíteni. Egy elkötelezett szociális munkás erőfeszítéseinek eredményeképp általában van fedél a feje felett, a HIV-fertőzöttség egyik pozitív vonzataként. Gyakran veszíti el lakhatását, mert az az ártalomcsökkentő programokban való részvételhez kötött, és ő továbbra is használ cracket. Nehéz követni történeteit, és eldönteni, hogy mit higgyek el közülük. Amikor erőszakról és megaláztatásról beszél, a történetek valósnak, hihetőnek és félelmetesnek tűnnek. Nem akar tanácsadásra járni, s épp csak annyira együttműködő, amennyi a lakhatás megtartásához szükséges. Mary gyakran utal szörnyű és visszatérő szexuális bántalmazásra, ami az életét teljesen átszövő félelemháló szerves része. Főleg a kábítószer-kereskedőktől fél, akiktől maga is vásárol. Őszintén beszél saját erőszakos cselekményeiről. Ha sikerül szerezni egy doboz Ensure táplálékkiegészítőt, rá mosolyog, állát feltartja, beesett orcái kipirulnak. Amikor néhanapján nyitott rá, öleléssel viszonzom kitért karját – kit érdekelnek ilyenkor a poloskák.

Mindannyian olyan szélsőségesen erőszakos közegben próbálnak életben maradni, ahol a halál karnyújtásra van, és az élet nem túl értékes. Kevesen tartják a kapcsolatot családjukkal. A legtöbben elvesztették gyermeküket – vagy állami gondozásba kerültek, vagy a másik szülőnek ítélte őket a bíróság. A bizalom nagyon ritka. Sokakat, bár nem mindenkit, bántalmazott saját családja vagy származási közössége. Sokak a mostani közösségben szenvedtek el ilyen vagy olyan abúzust. Az ellenállás történetei gyakran rejtettek, még maguk számára sem artikuláltak –

⁷ Az ügyfél, közösségi munkás és szupervízor kifejezéseket az egyértelműség érdekében használom. A közösségi munkás alatt olyan sokféle végzettségű hivatásos segítőt értek, akik személyes kapcsolatokon keresztül segítenek az ügyfeleknek elérni az általuk vágyott változásokat.

⁸ Azok, akik magukat transzneműnek hívják, nem tudják elfogadni annak a társadalmi nemnek a kizárólagosságát, amibe születtek, és egy olyan nemet választanak, amellyel jobban azonosulni tudnak – ami nem feltétlenül nő vagy férfi. Lehetséges, de nem szükséges, hogy ehhez a testükön is fizikai változásokat tegyenek (Nataf 1996).

de mások előtt szinte mindig titkolják azokat, és csak néha bukkannak fel azon ritka segítő beszélgetések alkalmával, ahol nem valami krízist kell azonnal megoldani. A közösségben sokan nagyon rossz lakásviszonyok között élnek, vagy hajléktalanok, bevásárlókocsit tolnak, fedelet keresnek, miközben a rendőrség újra és újra lerombolja sátraikat és elkobozza összes tulajdonukat.⁹ Egy fiatal pár, akik a segítségünkkel pár napot olcsó szállodában tölthettek, visszatértek sátrukhoz – a hotel körülményeit (patkányok, bogarak) kevéssé tartották elviselhetőnek, mint az utcai életmódot. Egy hajléktalan ember egyszer elpanaszolta, hogy elvitték a kutyáját, mert „azt mondta az állatvédő, hogy embertelen egy kutyát ilyen körülmények között tartani”. Ezzel tulajdonképpen ő is egyetértett, csak azt nem tudta, hogy emberek miért maradhatnak akkor ilyen körülmények között.

Ezek az ügyfelek azzal segítették a munkámat, hogy betekintést engedtek olyan élettapasztalataikba, amilyenekkel én nem rendelkezem. A csüggedés, remény és ellenállás új értelmezésével gazdagítottak. A biztonság és a tisztelet sokszor egyértelmű és egyszerű értékeknek tűnnek az emberekkel foglalkozók számára: bárcsak így lenne. Sajnálattal és szomorúan ismerem el, hogy ezeket a leckéket sokszor az ügyfelek kárán tanultam meg, és ügyetlenségemnek ők viselték a következményeit. Valóban, a munkánk nem ártalmatlan. Ezek az ügyfelek tanítottak meg arra, hogy hasznosabb legyek a velük foglalkozó közösségi munkások számára.

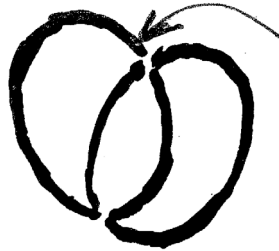
A közösségi munkások

Sokféle közösségi munkás (terapeuta, tanácsadó, utcai gondozó) segítette ezt az írást, akikkel képzések vagy szupervízió alkalmával kerültem kapcsolatba. Ezek a közösségi munkások (mindegyikük a saját nehéz feladatát végzi azért, hogy változást érjen el az ügyfél életében) saját történeteikkel, tanácsaikkal, kríziseikkel, etikai dilemmáikkal, olykor szenvedélyes kérdéseikkel és részvételükkel/jelenlétükkel gazdagították életemet.

Néha úgy tanultam a közösségi munkásoktól, hogy elkísértem őket az ügyfelek problémáit és elnyomását követő küzdelmes úton, miközben maguk is az ügyfeleikéhez hasonló problémákkal küszködtek. Fontos,

⁹ 2006-ban az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogi Bizottsága szigorú hangú állásfoglalásban hívta fel a kanadai szövetségi és tartományi kormányok figyelmét az elégtelen lakhatás és a hajléktalanság problémájára, amit az ENSZ nemzeti katasztrófának nevezett. Az ENSZ erősen hangsúlyozta a lakhatási programok újraindításának, illetve a pénzügyi támogatások növelésének szükségességét. Vancouverben, Kanada leggazdagabb – és egyben a legnagyobb hajléktalan népességnek otthont adó – városában egy főállású, minimálbért kereső egyén nem éri el a szegénységi küszöböt. 2007 októberében az ENSZ küldötte, Miloon Kothari, meglátogatta Vancouver Eastside belvárosát, ahol a szegénységellenes aktivisták az ENSZ segítségnyújtásáért könyörögtek. Bár a tartományi költségvetés 2007-ben 4,1 billió dolláros többletet állapított meg, 2010-re, amikor a város az olimpiai játékok házigazdája lesz, a becslések szerint megkétszereződik a hajléktalanok száma (Johal 2007). Szégyen.

hogy ne mossuk össze az ügyfelek és segítők problémáit, de az is, hogy láthatóvá tegyük az összefonódásokat.



KÖZÖSSÉGI
MUNKÁSOK

Mei családsegítőként dolgozik, ügyfelei főleg bevándorlók, akiknél gyakran előfordul az ún. családon belüli erőszak. Megpróbálja egyensúlyban tartani családi feladatait (többgyermekes anya), főállású munkáját (ahol épp csak egy kicsivel keres többet a minimálbérnél) és továbbtanulását (diplomázni készül az egyetem mesterképzésén). Mei édesanyja türelmesen várja lánya látogatásait, és megértő vele szemben, amikor gyakran lemondja azokat. Bár Mei Kanadában született, kollégái és diáktársai is gyakran bevándorlóként emlegetik. Mei úgy érzi, a teamüléseken nem mindig veszik komolyan, amikor megpróbálja saját vagy ügyfelei szerepét más megvilágításba helyezni – ennek ellenére kitart amellett, hogy ügyfelei, akik általában gyermekeiket egyedül nevelő anyák és gyermekeik, nem származnak „erőszakos családból”, sem „erőszakos kultúrából”, hanem erőszakos férfiak áldozatai. Ahogy felidézi azt az esetmegbeszélést, ahol hangosan kimondta a „férfierőszak” kifejezést, újra átéli a heves szívdobogást és a kollégáktól zsúfolt teremben rátörő magányosság érzését. Azóta Mei elszigeteltnek érzi magát elképzeléseivel és saját tapasztalataiból származó tudásával, hogy a nyomorból való kitörés, a rasszizmus és az elidegenedtség érzése milyen mély fájdalmat okoz. Ezzel egyidejűleg elismerően nyilatkozik munkatársairól, akik nagyon elkötelezettek civil munkáltatójuk mellett, és különböző kreatív módon próbálnak forrást teremteni a súlyosan alulfinanszírozott programok további működtetése érdekében. Az egyetemen egyik órán felvette a kezét és megkérdezte, hogy ki az, aki úgy érzi, hogy nem bevándorló. Nem költői kérdés volt. A tanár azonban nem vett róla tudomást, hanem visszatért az eredeti témához. Mei ellenállási stratégiája az öt elhallgattató hangokkal szemben az, hogy saját szívére hallgat. Ügyfelei és saját közössége problémáira való figyelemfelhívásai láthatatlanok maradnak. Az utóbbi időben egyre gyakrabban kételkedik abban, hogy egyáltalán hasznára van-e ügyfeleinek. Reméli, hogy senki nem akar beülni az ügyfelekkel való megbeszéléseire, attól tart, hogy rájönnének, nem elég rátermett erre a munkára. Közben aggódik, hogy hogyan tudja családja jövőjét biztosítani, amihez be kell fejeznie az egyetemet – miközben hivatásában egyre többször nem hallatja a hangját. Ettől hiteltelennek és piszkosnak érzi magát.

Különböző kulturális háttérű és problémákkal küzdő közösségek életében vehettem részt szupervizori vagy tréneri minőségben. Íme néhány, a teljesség igénye nélkül:

- Kínzás és politikai erőszak traumás élményeinek feldolgozását segítő terapeuták Kanadában, Új-Zélandon, Ausztráliában és Indiában.
- Szenvédélybetegséggel és erőszakos viselkedéssel küzdő, szexuálisan is kizsákmányolt, intézményes elhelyezésben élő fiatalokkal és családjaikkal foglalkozó terapeuták és ifjúsági tanácsadók.

- Félutas házak munkatársai, nemi erőszakkal kapcsolatos krízisekkel foglalkozó tanácsadók, a családi erőszak megszüntetésén dolgozó tanácsadók.
- Vancouver Eastside belvárosában tevékenykedő szenvedélybetegsegítők, mentálhigiénés szakemberek, egészségügyi dolgozók, rehabilitációs vagy detoxikáló intézmények munkatársai, lakhatási tanácsadók, éjjeli menedékhelyek szociális munkásai.
- Alternatív szexualitású (ez alatt mindenféle szexuális kisebbséget, vagyis a leszbikus, homoszexuális, biszexuális, kettős identitású és queer embereket értem) és transznemű közösségek.¹⁰

Ezek a szakemberek is arra vágnak, hogy tevékenységük hasznos legyen ügyfeleik számára. Sokan attól félnek, hogy egy rossz döntéssel vagy hiányos ismereteikkel kárt okozhatnak ügyfeleiknek. Az elszigeteltség miatt sok segítő látja úgy saját identitásának történetét, mint amit inkompetencia, alacsony hatékonyság és értelmetlenség jellemez. Az Eastside belvárosában működő egyik klinika orvosa úgy írta le saját irodáját, mint aki egy rókalyukban dolgozik, egy egész sor egymástól elkülönülő rókalyuk között. Mindennap veszítenek el ügyfeleket, akár azért, mert valaki öngyilkosságot követett el, akár azért, mert erőszakos halált halt. Sok segítő érzi úgy, hogy nem bírja tovább. A munkaköri leírásokban használt címek (mint pl. támogató munkatárs, menhelymunkatárs vagy addiktológiai tanácsadó) csak felületes, leegyszerűsítő¹¹ összefoglalását adják a munkájukkal szemben támasztott összetett elvárásoknak; és nem utalnak azokra a traumákra, erőszakra és kizsákmányolásra, amelyek meghatározzák ügyfeleik identitását. Sok segítő küzd a csüggedés ellen, amit a végtelen várólisták jelentenek – kevés az erőforrás, ori-

¹⁰ Számomra az a fontos e terminológia felállításakor, hogy elkülönítsem a nemi identitást a szexuális orientációtól. A queer kifejezést olyan emberek összefoglaló leírására használom, akik nem érzik magukat kizárólag heteroszexuálisnak. Ezt a kifejezést használom, amikor leszbikus, homoszexuális, biszexuális, kettős vagy queer identitású emberekről van szó. A kettős identitású emberek alatt olyan embereket értek, akik az őslakos kultúrához tartoznak, és nem tartják magukat heteroszexuálisnak: a kettős identitás gazdag kulturális ismereteket is sugall. Azok a magukat queernek tartó emberek, akikkel együtt dolgozom, bármelyik alcsoportba tartozhatnak, de alapvetően kívül helyezik magukat a heteroszexualitás normáján – ami alatt azokat a diskurzusokat értem, mely szerint a heteroszexualitás a „normális”. A transznemű emberek nem feltétlenül érzik magukat queernek, a szexuális identitásuk alapján akár heteroszexuálisak is lehetnek. Ezek a kifejezések mind problémásak, vitatottak, és folyamatosan változnak (Butler 1990; Queen és Schimel 1997). Ezért ismételtelen leszögezem, hogy én mit értek ezen kifejezések alatt – de nem kívánom kőbe vésni saját értelmezéseimet. A queer elméletbe érdekes bevezető Jagose (1996) munkája.

¹¹ Clifford Geertz, amerikai antropológus a *The Interpretation of Cultures* (1973) című művében [magyarul egy válogatás olvasható: *Az értelmezés hatalma* címmel – a ford.] bevezeti a sűrű leírás fogalmát, etnográfiai munkákra vonatkoztatva. Az ausztrál narratív segítő beszélgetés kidolgozója, Michael White a *Reflections on Narrative Practice: Essays and Interviews* (2000b: 84) című művében azt írja, hogy valószínűleg Gilbert Ryle filozófus használta először a híg/sűrű leírás fogalmát, amelyet Geertz finomított, lásd az etnográfiai leírás és más kultúrák narratíváit. *Narrative Practice and Exotic Lives* című művének *Narrative practice and the unpacking of identity conclusions* (White 2004: 126) fejezetében White felhasználja ezt az információt (Sanders személyes közlése, 2007).

ásiai a szükségletek. A segítők ezekben a helyzetekben is megpróbálnak reményt csempészni a segítő kapcsolatba.

Gregory olyan családokkal foglalkozik, akik a család újraegyesítését célzó intézményben élnek – ezt az intézménytípust sosem sikerült teljesen elmagyaráznia. Olyan gyerekekkel foglalkozik, akiket „utcagyerek”-nek hívnak, ami szerinte a kizsákmányolás eufemisztikus megfogalmazása. Gregory tisztában van azzal, hogy ügyfeleihez képest sokkal előnyösebb helyzetben van: fehér bőrű, házas, egyetemet végzett, saját tulajdonú házban él és évente elviszi a családját külföldre nyaralni. Különösen megbecsüli azokat az előnyöket, amelyek révén gyermekeit biztonságban tudhatja – azok a gyermekek, akikkel napközben foglalkozik, rémálomba illő történeteket mesélnek arról, hogyan használták testüket cseretárgyként, amikor valamire (akár élelmiszerre, akár alvóhelyre, vagy a fájdalom elűzésére) volt szükségük. A szülők, akikkel foglalkozik, elcsukló hangon beszélnek a szegénységről, amit nem tudnak leküzdeni, vagy a gyomrukát összeszorító szegényről, amiért nem tudnak megfelelő módon gondoskodni családjukról. Gregory régóta aktivista, már a '70-es években részt vett az Egyesült Királyságban szervezett antinukleáris megmozdulásokon. Punk stílusú derékszíjat, vastag fekete óraszíjat visel, és az irodajaajtaján olykor a Clash zenéje szűrődik át. Gregory elkötelezett az élethosszig tartó tanulás mellett, és több szakkönyve van otthon, mint amennyi a munkahelyi könyvtár teljes állománya. Nemrég a főnökei közölték vele, hogy ideje feljebb lépni a számarlétrán, és szupervízorrá¹² kívánják előléptetni. Vagyis látszólag minden rendben van, de Gregory mégis nagyon alázatos, olyannyira, hogy néha úgy érzi magát, mintha csaló lenne. Emiatt kételkedik abban, hogy más tanácsadóknak segítségére lehetne, hiszen titokban úgy érzi, az ügyfeleinek sem tud valós segítséget nyújtani. Kimondatlan és kimondhatatlan kételyek gyötrik egész eddigi munkájának értelmét és hatékonysága miatt. Fél attól, hogy más kollégái is hasonlóan elszigeteltnek érzik magukat. Micsoda ironia, hogy saját életében sokkal többre vitte, mint erőszakos és nélkülözésekkel teli gyermekkora alapján bárki gondolhatta volna. Ügyfelei szörnyű életkörülményeit leszámítva Gregoryval akár minden rendben lehetne. Ötvenkét évesen mégis azon gondolkodik, hogy nincs-e itt az ideje valami értelmesbe kezdeni, és pályát módosítani.

Bár különböző területeken tevékenykednek, ezek a jó emberek mind azért küzdenek, hogy hívek maradjanak etikai alapelveikhez, és segítsenek ügyfeleiknek megtartani azt a kis méltóságot, ami még megmaradt számukra. Sokat tanultam ezeknek a közösségi munkásoknak a történeteiből, ami arra sarkall, hogy – ha már ennyire kitartóan küzdenek az életben maradásért és a hatékony munkavégzésért – én is hasznos legyek számukra. A közösségi munkások alázata, kompetenciája és kitartó türelme elkísér az írás közben, és vállukra támaszkodom, ha elakadok.

A szupervízor

Szupervízori munkámban kapcsolódom a közösségi munkásokhoz és azokhoz az ügyfelekhez, akikkel foglalkoznak. Reflexíven és kölcsönösen tanulunk egymástól.

¹² Az amerikai-angol, ún. integratív szupervíziós modellben a szupervízor általában munkahelyi vezető is, aki egy vagy több beosztott munkatárs szakmai munkájáért felelősséget visel. Ez a domináns modell, mellette sokféle alternatív szupervíziós munkamód létezik, utóbbiakra sok példát találunk ebben a könyvben. – A szerk.



Amikor elkezdtem menekültekkel és kínzások, valamint politikai erőszak túlélőivel foglalkozni, sok aggódó és jó szándékú ember figyelmeztetett a kiegész veszélyére. A kiegészel kapcsolatos jóslatok mindent átítattak, egyszerű életbölcsességként hangoztak el, és nem hagytak egy kis reményt sem. Csodálkoztam, hogy miért félnek ilyen sokan attól, amiért ezeknek a meg nem alkuvó embereknek próbálok segíteni – mégsem vettem üzenetüket félvállról. Azon gondolkodtam, hogy miért hiányoztak a kiegész veszélyére figyelmeztető hasonló történetek az előző munkahelyemen, amikor olyan családokkal foglalkoztam, ahol valamilyen gyereket megerőszakolták az amúgy őket szerető családtagok. Miért most figyelmeztet mindenki?

A halálbüntetés eltörlése melletti mozgalomban az USA-ban a szeretetteljes közösség és a közös lelkület miatt nem tudott a szélsőséges lelki fájdalom megbénítani. Olyan szituációk okozta fájdalomra gondolok, ami szerintem – és társaim szerint – az emberi megértés határain kívül van. Az aktivizmus arra tanított, hogy mindig tiszteljem az ellenállást. És ami még fontosabb, az emberjogi munka azzal a meginghatatlan hittel tölt el, hogy a hatalom túlkapásaival szemben mindig van valamilyen ellenállás. Mindig is úgy gondoltam, hogy a kínzások és politikai erőszak túlélőivel végzett munkában sokkal értelmesebb dolog az ellenállás nyomait feltárni, mint a kínzás szörnyűséges részleteiben vájkálni. „A legtöbben belehalnak a kínzásokba, de ön még mindig életben van. Mi lehet ennek az oka?” Sokat tanultam ügyfeleimtől az ellenállás kollektív népi bölcsességét hallgatva, miközben egyéni ellenállásukat értelmeztük, az elkövető erőszakos cselekményei helyett.

Azoknak a közösségi munkásoknak, akikkel szupervíziós munkám során találkozom, a társadalom megbízásából napi szinten olyan emberek megélt tapasztalataival kell foglalkozniuk, akiknek folyamatosan sérülnek vagy elsikkadnak az emberi jogaik. Ezeknek a társadalmi igazságtalanságoknak a költségeit a legszegényebbek viselik. Akik velük foglalkoznak, tanúsíthatják szenvedésüket, míg a legtöbb átlagpolgárnak megvan a lehetősége, hogy másfele nézzen, vagy egyszerűen becsukja a szemét. Ezekben a csúnya, nem főmúsoridőbe való helyzetekben dolgoznak a segítő szakemberek. Szupervízorként etikai kötelességem, hogy reményt hozzak mind az ügyfelek, mind a velük foglalkozó közösségi munkások számára. Méltóság és igazság hiányában ez folyamatosan óriási kihívást jelent.

Késő délután érkezett a hívás, hogy az egyik bentlakásos intézményben, ahol szupervíziót szoktam tartani, krízisben vannak a dolgozók, egymásnak ugrottak, és nem tudják, hogyan tovább. Jake fiatal indián, aki egy elszigetelt rezervátumban nőtt fel családjával, s

most megpróbált csálni a vizeletvizsgálaton. Marihuánát találtak a mintában. Jake amúgy is hazautazott volna karácsonyra, amíg az intézmény zárva tart. A tagok egy része úgy érezte, hogy mivel a rezervátumban nagyon rosszak a körülmények, maradnia kellene. Jake nem volt őszinte sem a teszttel, sem a szerhasználattal kapcsolatban. Emiatt a team más tagjai szerint az lenne a felelősségteljes álláspont, ha egy időre kizárnák a programból – kell, hogy a hazugságnak és a szerhasználatnak valami következménye legyen, hiszen ez minden programrésztvevővel szemben általános elvárás. Abban egyetértenek, hogy Jake-et szélsőséges módon kihasználták, és a kábítószer problémája élet-halál harcot jelent számára. Első gondolatom az, hogy milyen igazságtalan a rendszer. Azért zár be az intézmény karácsonykor, mert folyamatosan csökkentették támogatását, és feldühít, hogy ennek épp most talán Jake fizeti meg az árát.¹³ Attól félek, hogy ha ideiglenesen bezárják, még nagyobb veszélynek lesz kitéve, és lehet, hogy Jake nem egyenes viselkedésének hátterében különböző, összetett, valamint nem túl bonyolult tényezők állnak. Elképzelhetőnek tűnik, hogy már máskor is volt problémája azzal, hogy őszinte legyen a domináns kultúra képviselőivel szemben. A dilemmám azonban a saját hatalmi helyzetemmel és befolyásolási lehetőségeimmel kapcsolatos (ami valljuk be, elég tekintélyes). Nem szeretném erőből lenyomni a team ellenállását; nem akarom azt hinni, hogy én jobban tudom, mint nekik kellene. Ugyanakkor zavaróan ismerősnek tűnik a helyzet, mert úgy érzem, hogy a kábítószer, az alkohol és az erőszak fojtogatja Jake-et. Nagyon szeretném ezt a srácot biztonságba helyezni. Késztetést érzek, hogy megpróbáljam a teamet összetartani. Lelassítom magam, az odafigyelésre, a széthúzó teamre és Jake-re fókuszálok, hátha egy rés nyílik valahol a remény számára.

A remény életben tartása érdekében leghatékonyabbnak tartott szupervíziós eszközeim az aktivisták szeretetteljes közösségéből, az ellenállás kultúrájából és az átélt vagy mások életében látott változásokból táplálóknak. Az én definícióm szerint aktivista bárki, aki részt vesz a társadalmi igazságosság előmozdítását célzó bármilyen tevékenységben.¹⁴ Azért él még mindig bennem a remény, mert a világ minden táján elkötelezett emberek csoportjai apró és lenyűgöző sikereket érnek el. Munkám mozgatórugója az, hogy szeretnék közösségi munkás szupervizandjaim számára hasznos lenni.

A szolidaritás szupervíziója

Ebben az írásomban azt a szupervíziós megközelítést mutatom be, amit a szélsőséges marginalizációban élő emberekkel foglalkozó közösségi munkásokkal használok. Szupervízorként reagálnom kell a velem találkozó csüggedésére, kockázataira és elszigeteltségére. Abban szeretnék segíteni a közösségi munkásoknak, hogy a magányosság helyett támogatást kapjanak, amikor a társadalmi és politikai igazságtalanság közege-

¹³ A kevés forrás a *forráselvonás* eufemisztikus megnevezése. Az intézmények finanszírozása nem követi az inflációt és az áremeléseket, a szociális intézményekben pedig gyakoriak a ki nem mondott forráselvonások.

¹⁴ Fontos megkülönböztetni a társadalmi igazságosságért küzdő aktivistákat másoktól. Az aktivista szó olyan emberekre vonatkozik, akik valamilyen tevékenységet (akciót) végeznek a társadalmi változás érdekében. Az aktivizmus önmagában nem feltétlenül jelenti a társadalmi igazságosság melletti elköteleződést. Azokról a konzervatív aktivistákról, akik a fennálló hatalmi rendszereket támogatják, rendszeresen hallhatunk a médiában (Chomsky 1989).

ben, sokszor életveszélyben élő ügyfelekkel foglalkoznak. A nehéz problémákkal küzdő közösségi munkások felé akarok fordulni, és segíteni őket a kilátástalansággal, bénultsággal és inkompetencia érzésével való harcban. Szeretném, ha valamilyen módon kapcsolódni tudnának más segítők közösségeihez, akik hasonló igazságtalan rendszerekben ugyanazzal a törődő lelkülettel dolgoznak. Azért tartom fontosnak a közösség- és kapcsolatépítést, mert hiszem, hogy segítő munkánk hosszú távú fenntarthatóságának legnagyobb ellensége az elszigeteltség (Reynolds 2010).



A fenntarthatóság számomra folyamatos életteliséget, az emberekhez való őszinte kapcsolódást, továbbá a megfelelő lelkületet jelenti. Hogyan tudunk élettelen létezni? Hogyan kapaszkodhatunk közös integritásunkba és méltóságunkba? Mi tart minket a pályán vagy egyszerűen csak életben, akár ügyfelek, segítők vagy szupervízorok vagyunk?

Egy odaadó orvos és ápolónő egyszer mindenáron arra akart rávenni, hogy ígérjem meg, hogy nem viszem haza magammal a kétségbeesett ügyfelet. Az ügyfélnek, egy idősebb férfinak nem volt hova mennie este, amikor bezárt a klinika. Már így is egy órája lejárt a munkaidőnk. A városban sehol nem volt olyan rehabilitációs intézmény, amelyik fogadni tudta volna; a mentő nem foglalkozott vele, mert nem igényelt sürgősségi ellátást; a szociális iroda nem tudott segíteni, mert letartóztatási parancs volt vele szemben érvényben; a rendőrség azt mondta, hogy bár létezett egy letartóztatási parancs, most még nem csukják be, és nem volt szabad férőhely a hajléktalanszállókon. A hóna alatt egy csomag tiszta használt ruhával – amit csak akkor akart felvenni, amikor lezuhanyozott –, együtt bandukoltunk a krízisszálló felé, ahol még négy órát kellett sorban állnia, hogy jó esetben egy matracon alhasson a kövön. Visszamentem a klinikára: soha nem fogom elfelejteni azt a pillanatot, amikor fizikailag is hátat fordítottam neki, és visszamentem biztonságos, barátságos közegembe, ahol a testvéreimmel napközben sikeresen lebeszéltük egymást arról, hogy hazavigyük ezt az embert. Azóta is mindig őt keresem.

Amikor egyszerű fizikai megoldásokat – mint például egy szoba és egy ágy – sem tudunk ügyfeleinknek ajánlani, hogyan tudok én, a szupervízor, reményt adni a közösségi munkásoknak? Az ügyfelek ebben a reménytelen, kilátástalan helyzetben élnek, mi pedig ebben a közegben dolgozunk, és folyamatosan értük küzdünk. Előfordul, hogy szociáliskontroll-szerep ellátására szólítanak fel olyan kontextusban, ami teljességgel nélkülözi a szociális igazságosságot. Az igazságos társadalomban minden embercsoportot – bármilyen háttérű legyen is – bevonnak a társadalom politikai, gazdasági és szociális döntéseinek meghozatalába

(Orlowski 2009).¹⁵ Gyakran nyomás nehezedik ránk, hogy olyan normák betartására, olyan struktúrákhoz való igazodásra próbáljuk rávenni a másikat, amelyek nem illeszkednek az *igazságos társadalom*hoz.

Lelki fájdalom

Szakmai pályafutásom eddigi egyik legnehezebb pillanata akkor volt, amikor tanácsadóként arról kellett döntenem, hogy egy egyedülálló nő véleményem szerint el tudja-e látni anyai feladatait, vagy kerüljenek gyermekei állami gondoskodásba. Miután férje elhagyta, ez a nő öt gyermeket nevelt fel szociális segélyből. Férje a gyermekek előtt megverte és megerőszkolta, és a gyermekekkel szemben is erőszakos volt. Tizenhat éves fiának rendőrségi ügyei voltak. Nekem kellett a fiúval foglalkozni, dühkitörései miatt, hogy a családjával maradhasson. Mindkét feladatomnak eleget tettem, bár én magam sose voltam szülő, s nem tudom elképzelni sem, hogy hogyan lehet a segílyt egy egész hónapra beosztva hat száját etetni. Úgy éreztem, hogy teljesen *igazságos* a fiatalember dühe. Erős lelki fájdalmat éreztem, és újfent az a szégyenteljes érzés töltött el, hogy csaló vagyok.

Lelki fájdalom alatt itt azt értem, amikor szakadék húzódik saját vagy a hozzám szupervízióra járó segítők azon meggyőződése között, hogy mi a tiszteleltre méltó, emberi és előremutató, szemben azokkal a feladatokkal, amelyek pont ellentétben állnak mindazon értékekkel, amelyek erre a szakmára vezettek bennünket. Amikor úgy érezzük, hogy kizsákmányolt ügyfeleinket abban kell támogatni, hogy hozzászokjanak a szegénységhez és az erőszakhoz, könnyen kifáradhatunk, elszigetelődhetünk, és lelki fájdalmat érezhetünk. Néhányan közülünk ilyenkor inkább kiszállnak, és pályát módosítanak. Mások olyan emberekkel kezdenek dolgozni, akiknek több a pénzük, s akik között kevésbé fogják magukat kényelmetlenül érezni.

Sok elcsüggedt közösségi munkás nem veszi észre azokat a mélyen meghúzódo társadalmi és intézményes rendszereket, amelyek létrehozák és életben tartják ezeket a problémákat. Ugyanúgy magukat vádolják, ahogy azok az ügyfelek is, akik szintén nem látják át ezeket a rendszereket. Az ügyfelek úgy érzik, hogy kudarcot vallanak, a segítő szakemberek szintűgy, a problémákat fenntartó struktúrák láthatatlansága miatt. Tudjuk, hogy keményen dolgozunk, és hiába fektetünk munkánkba még több energiát, úgy sem érünk el sikereket. Egyre inkább úgy érezhetjük, hogy nem nekünk való ez a szakma, inkompetens segítők vagyunk. Ez az elszigetelődés piszkos trükkje.

A hasznos segítői identitás megerősítése ennek a lelki fájdalomnak a fényében nehéz feladat, különösen, ha ezt tesszük a szupervízió elsődleges céljának. A lényeg nem az lenne, hogy ne adjuk fel. Nehéz úgy fenntartható munkát végezni, ha közben az ügyfelek igazságtalan életkörülményei nem javulnak, és úgy érezzük, mintha vizet szitálnánk. Annak

¹⁵ Orlowski (2009) szerint a társadalmi igazságosság a társas élet minden területére kihat, és túlmutat a törvényeket életben tartó emberi jogok és az igazságszolgáltatási rendszerek szűk metszetén.

érdekében, hogy ebből a megrekedt állapotból kilendüljünk, meg kell nevezni azokat a struktúrákat és kontextusokat, amelyek életben tartják azokat a problémákat, amikkel az emberek küzdenek. Például ha valakire azt mondják, hogy drogos, ezzel az identitással kell élnie, anélkül hogy figyelembe vennék az életének többi részét, amelyek szintén hozzájárultak szenvedéseéhez. Amikor a szenvedélybetegséget fenntartó kontextust megnevezzük, lehetségessé válik, hogy olyan problémákra is fény derüljön, amelyeket a drogos kifejezés totalitása addig elfedett. Ha valaki úgy gondol magára, mint aki küzd a kábítószerrel, helyet adunk a trauma, abúzus és szegénység történeteinek is. Ezzel egyidejűleg a személynek nagyobb tere van személyisége, személye egyéb oldalait is kifejezni. Ezek az emberek is szülők, munkavállalók, állampolgárok, művészek, akik mellesleg emellett szenvedélybetegséggel is küzdenek.¹⁶ Az emberek akkor tudnak felelősséget vállalni, ha van választási lehetőségük. Nem felelhetnek az egyenlőtlenséget életben tartó struktúrákért, amelyeket a problematikus identitás elfed. A mélyen rejlő rendszerek megnevezése láthatóvá teszi, hogy a problémákat mi tartja életben. Ha ezzel a módszerrel dolgozunk, egészen más dimenzióba kerül mindaz, ami miatt az ügyfelek felelősnek érzik magukat, és amiért mi, közösségi munkások felelősnek képzeljük magunkat.

Ez akkor lett teljesen egyértelmű számomra, amikor egy csüggedt, krízisbe került családsegítő munkatárssal találkoztam, aki mély lelki fájdalmat élt át. Az egyik támogatott családjában négy gyermek került állami gondoskodásba. A gyermekek apja kétségbeesett, összetört és teljesen egyedül maradt. Az ügyfél telefonos üzenet hagyott számára, amelyben őt tette felelőssé az eset kapcsán. A segítő megkérdőjelezte saját alkalmasságát arra, hogy foglalkozását folytassa, elbizonytalanodott abban, hogy egyáltalán bármilyen családnak tud-e segíteni, és nem tudott megbirkózni a csüggedéssel. Saját segítői identitása romba dőlt, és vesztesre állt a saját kompetenciájába vetett bizalom terén is. Szupervíziós találkozásunkkor megneveztük azokat a struktúrákat, amelyek hozzájárultak fájdalomhoz. A szervezet működési szabályzata előírja, hogy amikor a gyermekek már nem laknak a családdal, le kell zárni a gondozási folyamatot. Ez azt jelenti, hogy amikor a gyermekeket kiemelik, a gondozási folyamat hirtelen abbamarad, az utolsó lezáró találkozás lehetősége nélkül. A család dossziéja átkerül egy másik segítő szervezethez, akiknek a tevékenysége az állami gondoskodásba került gyerekek szüleivel való kapcsolattartás. Ezek a szolgáltatások általában várólistás rendszerben működnek. Ez azt jelenti, hogy a szülők elszigetelődnek, nem találkozhatnak korábbi segítőjükkel, és a kapcsolat végérvényesen megszakad. Miután beazonosítottuk, hogy ez az igazságtalan működés is szerepet játszott a segítő lelki fájdalmában, tovább tudott lépni. Ugyanakkor, bár a találkozóknk segítséget nyújtott a szakembernek, a család reménytelen helyzetén nem javított.

¹⁶ Colin Sanders kritikai nyelvi elemzése közvetlenül kapcsolódik ehhez a tárgyhoz, mint azt a következő cikkéből is láthatjuk: *Re-Authoring Problem Identities: Small victories with young persons captured by substance misuse* [A problémás identitások átfordítása: Apró győzelmek a szenvedélybetegség rabságában vergődő fiatalokkal végzett munka során] (Sanders 1997, 2007).

A kudarc individuális megtapasztalását leggyakrabban egyéni eseményként értelmezzük. Az ilyen értelmezések ugyanakkor zsákutcába vezetnek. Ha sikerül eltávolodnunk az individualista nézőponttól és a társadalmi konstrukciók tágabb perspektívájából szemléljük a helyzetet, lehetőségünk nyílik arra, hogy ne az egyéni segítőköt tegyük felelőssé a rendszer és az intézmények kudarcaiért.¹⁷

TANÚSÁGTÉTEL

Saját közösségi gyakorlatom és aktivista álláspontom leírásakor szívesen használom a tanúságtétel metaforáját.¹⁸ A tanúságtételben sokféle, gazdag hagyomány keveredik. Az aktivista kultúrában például bevett gyakorlat, amikor az emberi jogok védői a kormányzatokat vagy más szervezeteket támadnak a hatalmukkal való visszaélés miatt – legyen szó akár kivégzésekről, kínzásról vagy az elhajlók másmilyen erőszakos elnémítási kísérletéről, amelyek az emberek megtörését célozzák. A tanúk megnevezik az emberi jogok eltipróit, szorgalmazzák felelősségre vonásukat, és ellenállnak az aktivisták eltüntetésének. Sok egykori politikai elítélt és kínzás túlélője bizonyítja a tanúságtétel erejét az emberi jogi sérelmek elleni küzdelemben. Ezek az események egész életemet átalakították, és megerősítették abba vetett hitemet, hogy a tanúságtétel az igazságtalan hatalmi struktúrákat leleplező közösségi munkában is jól használható.

A tanúságtétel arról szól, hogy tapasztalatainkat megosztjuk egymással, a hozzánk hasonló etikai felelősséget érző társainkkal. A közösségi munkások számára a tanúságtétel azt jelenti, hogy készek az ügyfél mellé állni, maguk is részeseivé válni a küzdelemnek. A segítő nem pusztán az egyén küzdelmének közönsége, hanem abban személyesen is részt vehet.

Ha úgy gondoljuk, hogy a semlegesség és tárgyilagosság ideálja a segítő szakmára is érvényes (Cushman 2007), akkor az lenne a feladatunk, hogy az ügyfelek elviseljék szörnyű életüket – márpedig ez szerintem egyikünknek sem lehet a célja! Számos progresszív segítő fogalmazta meg az egyéni fájdalom/közösségi probléma feminista és aktivista kritikáját.¹⁹ Egy nő esetében például azt a döntést hozza a bíróság, hogy nem képes anyai feladatait ellátni, és őt teszik felelőssé gyermekei nyomorúságos helyzetéért. Ez az ítélet figyelmen kívül hagyja a szegénységet, a férfierőszak jelenlétét a család életében, illetve a rasszista és gyarmatosító közeget, amelyben élnek. A tanúságtétel arra szólít fel minket,

¹⁷ A társadalmi konstrukciónak ezt az értelmezését a következő szerzők műveinek megismerése is befolyásolta: Burr (2003), McNamee és Gergen (1999), Anderson (1997) és Sampson (1993).

¹⁸ Korábbi írásaimban már bemutattam a tanúságtétel hasznát a kínzás túlélőivel való munkában (Reynolds 1997), vagy olyan fiatal nők esetében, akik a szenvedélybetegséggel és a kizsákmányolással küzdenek (2000), valamint létrehoztam a Kulturális Tanúságtétel Csoportokat (2001).

¹⁹ Különösen nagy hatással volt rám egy új-zélandi Just Therapy Group kritikai megközelítése (Waldegrave, Tuihaka és Tamasese 1996), illetve az ír Imelda McCarthy és a Fifth Province Team munkássága (McCarthy 1995, 1998, 2001).

hogy megnevezzük és megkérdőjelezzük az igazságtalan problémákat, ahelyett, hogy az egyéneket azonosítanánk azokkal. A tanúságtétel alkalmazása hozzásegíthet minket ahhoz, hogy munkánkban több legyen a remény, és az *igazságosság* felé tudjunk elmozdulni.

Szolidaritás

A tanúságtevő pozíció lehetővé teszi, hogy a segítő kapcsolatban minden szereplő, az ügyfél, a közösségi munkás és a szupervízor is, otthon érezze magát, ami szolidaritási kapcsolatokat hozhat létre.²⁰ A szolidaritásérzés a közös érdeklődés és a felelősségvállalás közösségén alapul.²¹ Ha egymással összhangban cselekszünk, és közösen kötelezzük el magunkat valamely etika és célok mentén, létrejöhet a szolidaritás lelkülete.

Míg a szolidaritás nyelvezete néhány közösségi munkás számára újdonságként hathat, a szolidaritás lelkülete élő és ható módon van jelen, amikor egymással és ügyfeleinkkel dolgozunk. Ezt a kifejezést a társadalmi igazságosságért küzdő mozgalmaktól kölcsönöztem, és azért emelem ide, hogy összekössem a közösségi munkát és az aktivista kultúrát. A szolidaritás nyelvezetének használata nem pontatlanság, nagyozolás, és nem is az a célja, hogy elriassa a kevésbé politizálókat! Szándékosan arra buzdítom a közösségi munkásokat, hogy használják a minket összekötő szolidaritás gazdag hagyományait.

A szolidaritás arról tanúskodik, hogy a társadalmi igazságosság felé történő elmozdulás során és az elnyomás elleni küzdelmünkben kapcsolódunk egymáshoz. Hiszem, hogy munkánkban sokat tanulhatunk egymástól. A szolidaritás lelkületét gyönyörűen foglalta össze Lily Walker, egy ausztrál őslakos női vezető, amikor nem őslakos aktivistákhoz beszélt egy közös, a földhasználati joggal kapcsolatos demonstráción: „Ha azért jöttetek, hogy segítsetek nekem, akkor csak az időtöket vesztegetitek. Ha azért vagytok itt, mert egyéni felszabadulásotok csak velem együtt lehetséges, akkor rajta, kezdjünk neki!” (Walker é. n.)

Saját gyakorlatomat a szolidaritás szupervíziójának nevezem (Reynolds 2008). Minden tevékenységemben, legyen az aktivista munka, konzultáció, tanácsadás, szupervízió vagy közösségi munka, a szolidaritás érzését szeretném megteremteni. A közösségi munkás mellé állok. Az ügyféllel és a tágabb közösséggel egységet alkotunk. Munkánkban a már meglévő egység, közös reményeink és etikai elköteleződésünk azt mutatja, hogy máris szolidaritás van közöttünk. A szolidaritás álláspontja arra szólít fel minket, hogy az ügyfelek érdekében működjünk együtt más segítőkkel,

²⁰ A *szolidaritás* szó vitatott és problematikus. Mint a társadalmi igazságossági mozgalmak során oly sok más szóval, a szolidaritással is előfordult, hogy az elnyomás, nem pedig a felszabadítás eszközeként használták. Ennek ellenére vonakodom a fogalmat elengedni, és különösen nem adom fel a szolidaritás gazdag hagyományát, történelmét és gyakorlatait. Wittgensteinnel (1953) egyetértésben vallom, hogy a szó jelentése annak használatában van, és ebben az írásomban a szolidaritást abban az értelemben használom, amennyiben hozzájárul a közösségi felszabadításhoz, egy *igazságos* világhoz, amiért együtt tudunk tenni.

²¹ Diani 1992; Larcombe 2000.

és ne versengjünk egymással, ne tegyük tönkre a másik munkáját, hiszen ezzel nem használnánk ügyfeleinknek. Ez azt is jelenti, hogy tiszteletben tartjuk más segítők munkáját, legyen szó akár lakhatási tanácsadóról, orvosokról vagy mentálhigiénés munkatársokról. A szolidaritásnak ebből az álláspontjából lehetséges építő és hasznos kritikát is tartalmazó beszélgetést folytatni.

A szolidaritás szupervíziója az irányelvekre épül, amelyek segítenek a szolidáris gyakorlat megvalósításában. Írásom első részében kifejtem a hat *irányelvet*, amelyek összefoglalják saját etikai álláspontomat az *igazságosság szolgálatával kapcsolatban*. Ezek az *etika-központúság*, a *szolidaritás megvalósítása*, a *hatalom megnevezése*, a *közös fenntarthatóság elősegítése*, a *nyelvi kritikus használata* és a *biztonság megteremtése*.

A második részben bemutatom a szolidaritás csoport működését. A szolidaritás csoport egyike a sokféle szolidaritási gyakorlatnak, amely az irányelvekben megfogalmazott etikai álláspontból fakad. A szolidaritás csoport struktúráját a visszajelző csoportoktól kölcsönöztem (Andersen 1991). Ezekben a csoportokban az egyik munkatársat kérdezettem, míg a közösség többi tagja tanúként hallgat, majd megosztja a csoporttal saját észrevételeit. Ezután az első munkatárs elmondja a kérdezőnek, hogy mit gondol a tanú tanúságtételéről. A szolidaritás csoportban a közösség végzi a szupervíziót. Kérdezőként olyan témákat keresek, amelyek kapcsolódnak az irányelvekhez. Olyan tapasztalatokat próbálok előhívni, amelyek a közösség számára – és nem csupán és elsősorban a válaszadó szempontjából – értelmesek. Ezek a tapasztalatok lehetnek az igazsággal kapcsolatos tevékenységek, meglepő sikerek, fájdalmas veszteségek vagy más dolgok, amelyek a közösség számára is jelentést hordoznak. Kérdezőként az én feladatam, hogy minden résztvevő észrevétele tanúkra találjon, és egybefonódjon a szolidaritás közösségében. Bemutatom a szolidaritás csoport működését, és azt, hogy az irányelvek hogyan állíthatók ténylegesen az *igazságosság szolgálatába*.

Az aktivista kultúra azt tanította nekem, hogy a csoportok szinte mindig hasznosabbak az erős egyéneknél: minél többen vagyunk, annál jobb. Szeretnék hozzájárulni ahhoz, hogy a munkánk elnyomó kontextusa közepette is életben tudjunk maradni az által, hogy szupervízió és képzések során az egyéni krízisek és fájdalom mögé pillantsunk. Azt remélem, hogy a beszélgetések átfornálnak bennünket, „és fényt mutatnak a közelgő vihar közepette”²².

Fordította Fehér Boróka

Irodalom

- Amnesty International (2000): *Torture worldwide: An affront to human dignity*. New York, Amnesty International Publications.
- Anderson, H. (1997): *Conversation, language, and possibilities: A postmodern approach to therapy*. New York, Basic Books.

²² Ez a Foucault-tól származó idézet a kritika költői és élénk megfogalmazása (Foucault 1994: 176).

- Burr, V. (2003): *Social Constructionism*. 2nd ed. New York, Routledge.
- Butler, J. (1990): *Gender trouble: Feminism and the subversion of identity*. New York, Routledge.
- Chomsky, N. (1989): *Necessary illusions: The thought control in democratic societies*. Boston, South End Press.
- Diani, M. (1992): The concept of social movement. *The Sociological Review*, 40 (1), 1–25.
- Foucault, M. (1994): The masked philosopher. In P. Rabinow and N. Rose (eds.): *The essential Foucault*. New York, The New Press, 176.
- Geertz, C. (1973): *The interpretation of cultures: Selected essays*. New York, Basic Books.
- Jagose, Annamarie (1996): *Queer Theory: An Introduction*. New York University Press
- Johal, A. (2007): UN Observer: 'Massive Crisis' in Vancouver. Blames 'misguided policy' for homeless wave. *The Tyee*, retrieved October 31, 2007 from <http://theyee.ca/Views/2007/10/31/Kothari/>
- Larcombe, A. (2000): *It was like the gauntlet was thrown down: the NO! to APEC story*. Unpublished master's thesis, University of British Columbia, Vancouver, British Columbia, Canada.
- Lowell, George (1971): *Willin. On Little Feat* [CD]. Warner Bros.
- McCarthy, I. (1995): Serving those in poverty: A benevolent colonisation? In J. van Lawick and M. Sanders (eds.): *Gender and beyond*. Amsterdam. LS Books.
- McCarthy, I. (1998): Power, abuse discourses and women in poverty. In S. Cobb (ed.): *Private pain, public entertainment*. Special Issue of *Human Systems*, 8, 239–249.
- McCarthy, I. (2001): Fifth province re-versings: The social construction of women lone Parents' inequality and poverty. *Journal of Family Therapy*, 23, 253–277.
- McNamee, S. and Gergen, K. (1999): *Relational responsibility: Resources for sustainable dialogue*. London, Sage Publications.
- Nataf, Z. (1996): *Lesbians talk Transgender*. London, Scarlet Press.
- Orlowski, P. (2009): That would certainly be spoiling them: Liberal discourses of social studies teachers and concerns about aboriginal students. *Canadian Journal of Native Education*, 31 (2), 110–129.
- Osborn, B. (1999): *Hundred block rock*. Vancouver, British Columbia, Canada, Arsenal Pulp Press.
- Piercy, M. (1982): *Circles on the Water: Selected Poems of Marge Piercy*. New York, Knopf.
- Queen, C. and Schimel, L. (1997): *Pomosexuals: Challenging assumptions about gender and sexuality*. San Francisco, CA, Cleis Press.
- Reynolds, V. (1997): Therapeutic conversations with survivors of torture. In A. Hamilton (ed.): *BC Association of Counselors of Abusive Men Conference Proceedings*. Vancouver, British Columbia, Canada, BC Association of Counselors of Abusive Men, 57–60.
- Reynolds, V. (2008). An ethic of resistance: Front line worker as activist. *Women Making Waves*, 19(1), 5.
- Reynolds, V. (2010). A supervision of solidarity. *Canadian Journal of Counselling*, 44(3), 246–257.
- Sampson, E. (1993): *Celebrating the other: A dialogic account of human nature*. San Francisco, CA, Westview Press.
- Sanders, C. (1997): Re-authoring problem identities: Small victories with young persons captured by substance misuse. In C. Smith and D. Nylund (eds.): *Narrative therapies with children and adolescents*. New York, Guilford.
- Sanders, C. (2007): A poetics of resistance: Compassionate practice in substance misuse therapy. In C. Brown and T. Augusta-Scott (eds.): *Narrative therapy: Making meaning, making lives*. London, Sage Publications, 59–77.
- Waldegrave, C., Tuhaka, F. and Tamasese, K. (1996): *Family therapy and its implications for research and social policy*. Keynote address presented at the Therapeutic

Conversations III International Conference on Narrative and Solution Focused Therapies, Denver, CO, June.

White, M. (2000b): *Reflections on Narrative practice: Essays and interviews*. Adelaide, Australia, Dulwich Centre Publications.

White, M. (2004): *Narrativepractice and exotic lives: Resurrecting diversity in everyday life*. Adelaide Australia, Dulwich Centre Publications.

Wittgenstein, I. (1953). *Philosophical investigations*. Oxford, UK: Blackwell.

TÓBIÁS LÁSZLÓ

Civil és közösségi tankönyv egyetemeknek

(Nagy Ádám – Nizák Péter – Vercseg Ilona: *Civil társadalom – nonprofit világ. Új Ifjúsági Szemle Alapítvány*)

A szociális szakmai képzések újra és újra felfedezett alapvetése, hogy a képzés csak akkor lehet eredményes, ha követi az értékeket és alkalmazza a működési módokat, amelyeket tanít. Ez nyilvánvalóan érvényes sok más szakmára, képzésre is, köztük olyanokra, amelyekről ezt távolról nézve nem gondolnánk. Középről nézve azonban ritkán érezzük megvalósulni, még a szűken vett segítőszakmákban is.

Most kezünkben vehetünk egy tankönyvet, amelyet közösségi és civil ismeretek oktatásához készítettek, civil vállalkozásként, háromfős szakmai közösségben, olyan első vonalbeli szerzők, akik bár a tanítás mellett is sok szálon kapcsolódnak egyetemekhez, nem főállású oktatók. A szociális képzésekben mára kialakult alacsony szaklétszámok, továbbá az egyetemi és tudományos adminisztráció szempontjainak dominanciája mellett nem is nagyon várható, hogy a tankönyvek egyetemi műhelyekben szülessenek meg. Miközben a szakmafejlődés lépcsőjeként egyetemközi együttműködésben létrehozott tankönyveknek kéne segíteniük a szakmai tudások közös, növekvő kiterjedésű erős alappá cementezését.

Nagy Ádám, Nizák Péter és Vercseg Ilona régi és egyenként is sokféle mezőn küzdő harcosai a társadalom (ön)jobbításának, nem közkatonák, hanem tábornoak, akik régóta, sokhelyütt és sok formában tanítanak is. Vercseg Ilona a Közösségfejlesztők Egyesülete tiszteletbeli elnökeként, de személyiségintézményként is közismert, a közösségfejlesztők mater familiasa, a téma legtermékenyebb hazai szerzője. Nagy Ádám a Nemzeti Civil Alapnak volt a civil delegáltak közül választott utolsó elnöke, jelenleg a Nemzeti Együttműködési Alap tanácsának tagja, kutatói és oktatói tevékenységei mellett a *Civil Szemle* és az *Új Ifjúsági Szemle* elindítója, ifjúságsszakmai tevékenységek és közösségek kovásza. Nizák Péter jelenleg az Open Society Institute Magyar Szükségalap munkatársa, a *Civil Szemle* Alapítvány kuratóriuma elnöke. Vercseg Ilona és Nizák Péter az ELTE Tátk közösségi és civil tanulmányok master szakának megalapításában és folytatásában is fontos alkotó. Nagy Ádám jelentős hatással volt az ifjúságsegítő felsőfokú szakképzés formálására, illetve tananyagok szerzőjeként és szerkesztőjeként, továbbá több képzés oktatójaként és talán legtapasztaltabb vizsgálónökként meghatározó személyiség az oktatásban is.

A kötet szerkezete jól tükrözi, hogy a közösségi és civil tevékenységek és azok eszközei alapjaikban hasonlóak, a hozzájuk vezető megközelítések azonban lényegesen különbözőek. Ezt követve a kötet hat nagy

részre tagolódik. Egy a „Civil-nonprofit alapvetések”, egy a „Közösség-fejlesztés” áttekintése, és e kettő együtt adja a kötet harmadát.

A második harmad nagyon alapos – a vállalatnak megfelelően – tankönyvi körbejárása a projekt- és szervezetfejlesztésnek. Nagy értéke a kötetnek az igen bő és kiterjedt irodalomjegyzék, amely sok tétel internetes helyének megadásával is támogatja a tanulást, és azok hozzáférését is segíti a mélyebb információkhoz, akiknek nincs a közelében a mindennapokban könnyen elérhető és használható olyan könyvtár, amelynek gyűjtőkörébe beletartoznak a kötet által tárgyalt témák. Tehát a kötet gyakorolja az ismeretekhez való egyenlő hozzáférési esély biztosítását – a saját kompetenciakörében.

A tizenegy tételből álló melléklet igen széles kört ölel fel, olyan alapvetéstől, mint a közösségfejlesztés Budapesti nyilatkozata az aktuális jogi szabályozásokig. A szerzők más tankönyveihez, tanulást segítő kiadványaihoz hasonlóan e kötetben is bőséges fogalomtár is szolgálja a használatát.

A kötet fellapozása előtt elgondolkodhatunk azon, hogy vajon van-e aktualitása éppen most tankönyvet írni a közösségfejlesztésről és a civil világról. Hiszen a jelen kormányzati ciklus jogalkotási, állami támogatási gyakorlata, a kormány mellett demonstráló, magukat civil összefogóként meghatározó, de részben átláthatatlan módon, részben igazoltan a kormányzó politika szférájából finanszírozott akcióinak sora az alapvető jogokkal, a világ minden (más) táján a civilitás lényegének fel- és elismert sajátosságaival ellentétes mozgásokat mutat. Amikor a szerzők kötetüket közreadják, egy jelentős civil gesztust tesznek, elegáns módon. Aki a tanításba fektet erőket, az mindig a jövőre fogad, így a kötet alkotói is. Ezt ráadásul elegánsan teszik: nem reagálva a napi fejleményekre – akkor sem, ha azok már évek óta mutatnak egy irányba –, hanem azokat az ismereteket és értékeket közvetítik, amelyek a modern nyugati társadalmakban a civilitás alapvetései. A tanítást elkülönítik a vitától. A kötet megalkotása az állásfoglalás.

A szerzők ez alkalommal az egyéb, oktatási célú munkáikhoz képest jóval kevésbé részletesen írtak. Ennek minden bizonnyal az az oka, hogy gyakorlatilag támogatás nélkül dolgoztak – ezért is gondoljuk fontosnak a kötet bemutatását, ezzel is hozzájárulva a megismertetéséhez, hiszen a kiadónak aligha lesz pénze nagy hírverésre. Az adott terjedelemben a szerzők nem tudhattak minden kérdést nagy mélységben tárgyalni, ellenben a témák számbavétele igen széleskörű.

A szerzők vállalásuk szerint a felsőfokú – és a 2013 ősztől annak helyében indult felsőoktatási – szakképzés, az egyetemi alapszakok, illetve a közösségi és civil tanulmányok master szak hallgatói számára igyekeztek tankönyvet alkotni, olyat, amit gyakorló szakembereknek is érdemes a szakmai könyvtárjukban tartaniuk, sőt, esetleg a művelt nagyközönség tagjainak is célszerű ezt tenniük. Meglehet, ez önmagában teljesíthetetlen vállalat – csak éppen nem lehetett mást vállalni. A kötet az esetleg kételkedők számára is bizonyítja, hogy a közösségiség és a civilitás bőven rendelkezik enciklopédikus tudással. Az pedig mindenkinek hétköznapi tapasztalata, hogy ezek a tudások nem részei az általános műveltségnek – így aztán állampolgári műveltségről Magyarországon nem is beszélhetünk, tehát nagyon is helye van alapozó tankönyvnek, lektorált ismeret-

terjesztő műnek. (A kötet lektora szintén kiemelkedő tapasztalatú civil és oktató: Csongor Anna.) Én úgy látom, hogy a témák teljességre törekvő felölelése, és azon kidolgozottság alapján, amit az adott keretek között el lehetett érni, a kötet a civil tanulmányaik elején járók számára a leghasznosabb.

A teljességre törekvés alapján oktatók, képzők számára is hasznos, a saját munkájuk során annak kontrollálásához, hogy vajon minden nézőpontra kiterjedt-e a figyelmük képzési programjuk megtervezésekor. Magasabb szinten járó tanulókat az irodalomjegyzék, fogalomtár segíti az elmélyülésben.

A teljességre törekvés ugyanakkor szembetűnővé tesz néhány hiányt, ami nem is a szerzők, hanem a szakmai elméleti bázis építésén dolgozók összessége számára jelenthet felhívást. Ilyen például a szektorok számbavétele, konkrétan az, hogy a szektorok szokásosan használt beosztásában (állami, üzleti, nonprofit/civil, informális) hogyan helyezhetőek el az egyházak, vallási alapú szerveződések. A kérdés elméletileg is fontos, hiszen e nélkül a szektormodell nem képes átfogni a valóság teljességét, tehát nem igazolható elmélet. Ugyanakkor az elméleti bázis hiánya nagyban nehezíti a mai magyarországi valóság egyházi vagy egyházakra hivatkozó történései értelmezését, amire pedig igen nagy szükség volna. Például azt látva, hogy a civil aktivitások támogatására szánt forrásért csak olyan konzorcium pályázhat, amelynek (szűk definíciónak megfelelő) egyházi szervezet is a tagja, holott annak szervezeti sajátosságai között nem axiomatikus, hogy kompetens lenne az adott fejlesztési célokban. (A dél-európai államok civiljei már régóta figyelmetlenek arra, hogy az egyházak terjeszkedő befolyása legalábbis megvitatható kérdés, a téma közel sem csak magyarországi.) Tehát a kötet rajzolta kép alkalmas hiányzó mozaikdarabok azonosítására, ezzel hozzájárulhat az ismeretek kiegészítéséhez, teljesebbé tételéhez – akár éppen a tankönyvet használó tanulók munkáját ösztönözve.

A tankönyv az ismeretek összefoglalásával még tágabb szakmafejlesztési feladatokra is felhívja a figyelmet: a civilitás, a közösségek támogatása, fejlesztése, valamint a szociális munka, szociálpedagógia, szociálpolitika, általánosabban a társadalompolitika mint tudományok elméleti ismeretei összedolgozásának szükségességére. A közösségfejlesztés Magyarországon előbb jelent meg, mint a szociális munka. A népművelés, a közművelődési tevékenységek egy ágaként már a hetvenes években külföldi tudások átvételére, külföldi előadók részvételével tartott szemináriumokra is sor került, kísérleti projektek indultak. A Népművelési Intézetben született meg a legfontosabb elméleti műhely, ami már régen civil lábra állt, létrehozva a Közösségfejlesztők Egyesületét. Ugyanannak a folyamatnak egy jóval későbbi eseménye volt az ifjúságsegítő képzésnek a (népművelés helyébe lépő) művelődésszervezői felsőoktatási műhelyekben való megalkotása és megindítása. Pedig ezeknek a tevékenységeknek a története a mintaadó országokban a szociális munka keretében indult, és az elkülönüléssel együtt a közelséget is mindvégig hangsúlyozza. Az utóbbi évek hazai fejleményei közé tartozik, hogy az

ifjúságsegítő szakképzést – a nemzetközi ajánlást követve – a szociális képzési területhez sorolták át.¹

2008-ban megindult – egyebek között Vercseg Ilona és Nizák Péter közreműködésével – az ELTE-n a közösségi és civiltanulmányok master szak, amelyet 2013 szeptemberétől a győri Széchenyi Egyetem is folytat. 2010–2012-ben a TÁMOP 5.4.4/C pályázati konstrukció keretében dolgoztak a szociális képzések megújításán az érintett képzők. Közülük többen a közösségi munkára való képzést tartották erősítendőnek, például a győri Széchenyi Egyetem, a jászberényi, debreceni, nyíregyházi tanszékek projektjeinek volt ilyen vonala, és Nyíregyházán 2013. őszi kezdéssel is meghirdették a közösségi animátor szakirányú továbbképzést. Fontos elméleti eredmény és alap a további munkához, hogy Budai István és Kozma Judit kidolgozta a kompetenciákat az interprofesszionális közösségimunkás-képzéshez.² Tehát sok fontos lépéssel közelednek egymáshoz a szereplők, az általuk kidolgozott ismeretek. De a kötet megmutatja azt is, hogy mennyi teendő és lehetőség adódik még ezen a téren. Például a szükségletekről és az igényekről, kielégítésükről a szociálpolitika és a szolgáltatástudomány kidolgozottabb képet alkot, mint a civilitás és közösségfejlesztés elmélete, és ez természetes is, hiszen míg előbbieknél központi kérdései, utóbbiaknál kevésbé súlyosak. Erdemes lenne tehát ezt a tankönyvet és az általa reprezentált tudást egy ajánlatként és felhívásként fogadnia a más szociális tanulmányokkal foglalkozóknak, arra, hogy közelítsük a fogalmi apparátust, kölcsönösen gazdagítsuk a nézőpontokat, közösen használjuk az ismereteket.

A kötet szerzői korábbi munkáikban sokszorosán igazolták, hogy képesek jól használható tankönyveket alkotni. Ezúttal a terjedelem nagyon erős korlát volt. A közösségfejlesztési részekben szerepelnek ugyan rövid gyakorlati példák elkülönített szövegekként, de éppen, mert a társadalom tagjainak gyengék a civil és közösségi ismeretei, részletesebb leírások jobban segítenék a tanulást, a kötet többi fejezetében is. Úgyszintén több táblázat, grafikon, ábra, illetve azoknak több levegőt adó tördelés is segíthetné az olvasót.

Zavaró, mert funkciótlan, hogy a szövegben megjelennek angol kifejezések, amelyek nem elterjedt, valamilyen okból nem magyarul használt terminus technicusok, hanem olyanok, melyekre magyarul nagyon is léteznek szavak, vagy körülírható fogalmak. Ezeket azért teszem szóvá, mert remélem és kívánom, hogy a jelenlegi munkával adott ajánlatot a szociális szakmák használják ki egy közös oktatási eszköz kialakítására. Ma már alkalmasabbnak tűnik az elektronikus formát választani, ami nagyobb eséllyel viheti el az ismereteket azokhoz is, akik nyomtatott kötetekhez nehezebben (értsd: aligha) férnek hozzá. Továbbá az elektronikus forma lehetővé tenné ösztönző gyakorlati példák kapcsolását az

¹ 2013 eleje óta vita folyik, mert egy konzorcium dolgozik az ifjúsági munka felsőoktatási alapszak (BA) megalapításán, mely a pedagógiai képzési területen alapítaná meg a képzést, mivel a konzorcium tagjai ott működnek. Ez nem látszik a gondolati tisztaságot követő és szolgáló elvi érvnek. Az Iskolaszövetség a nemzetközi gyakorlat és ajánlások mellett érvel a szociális ágazat nevében.

² Budai István – Kozma Judit: A kompetencia-alapú közösségi munkás-képzés fejlesztéséről, *Esély*, 2012/5. 83–104.

ismeretekhez. Hiszen általános oktatói tapasztalat, hogy a civilitástól, közösségiségtől meg nem érintett módon szocializálódott diákok számára legalább olyan fontos ösztönző példákat látni és saját kezdeményezéseikhez támogató nyilvánosságot kapni, mint egy ismeretlen világ elméletét tanulni.

A közösségi és civil tudások és a szociális ismeretek integrált tananyagát példaadó lenne közösségi módon építeni, amihez szintén alkalmasabb az elektronikus forma.

Mindezek a továbblépésre utalnak, de most üdvözljük, hogy megszületett a tartalma mellett létrejöttével is tanító civil és közösségi tankönyv az egyetemeknek.

Abstracts

Herbert J. Gans: Concentrated Poverty: A Critical Analysis

To many observers, it may be almost reflexive to believe that neighborhoods with high levels of poverty naturally breed more poverty. To Herbert Gans, long a poverty specialist, this is a dangerous myth. Moreover, he says, it is one the Obama administration apparently accepts. The result leads to policies to break up neighborhoods rather than getting to the root causes of extreme poverty—not the least of which is the unavailability of jobs.

Giuliano Bonoli: The political economy of active labour market policy

Active labour market policies have developed significantly over the last two decades across OECD countries, with substantial cross-national differences in terms of both extent and overall orientation. The objective of this paper is to account for cross-national variation in this policy field. It starts by reviewing existing scholarship concerning political, institutional and ideational determinants of ALMPs. It then argues that ALMPs is too broad a category to be used analytically, and develops a typology of four different types of ALMPs: incentive reinforcement, employment assistance, occupation, and human capital investment. These are discussed and examined through ALMP expenditure profiles in selected countries. The paper uses this typology to analyse active labour market policy trajectories in six western European countries, and shows that the role of this instrument changes dramatically over time. It concludes that there is little regularity in the political determinants of ALMPs. In contrast, it finds important institutional and ideational effects, the latter in the most recent phase in particular.

Luca Koltai – Márton Kulinyi: The attitudes of professionals working with public work schemes

There has been an ongoing transformation of the system of public work in Hungary since 2011. Due to the fact that national and local funds spent on this measure reached HUF 200 billion and it affects more than 300 000 families in the country, public work has become a subject of public debates. The study presents the organizational research aiming at drawing a picture of the attitudes of professionals working with public work schemes. We would like to present what they think of public work, what the main goals and impacts are, if there are monitoring measures, what they think of the long term effects of public work to employability, what kind of jobs are available. We also examined the capacity of public work organizers and their development needs.

Zsolt Bugarszki: Recovery model in mental health

Recovery model as a new conceptual framework became one of the leading concept in many countries' mental health system during the last two decades. Current article provides a summary about the different interpretations of the model and argues about the difficulties of its introduction in Hungary.

esély

2013/5

Social Policy Journal

CONTENTS

STUDIES

- 3 **Herbert J. Gans:** Concentrated Poverty: A Critical Analysis
15 **Giuliano Bonoli:** The political economy of active labour market policy

Hungarian Reality

- 38 **Luca Koltai – Márton Kulinyi:** The attitudes of professionals working with public work schemes

SOCIAL WORK

- 68 **Zsolt Bugarszki:** Recovery model in mental health
86 **Vikki Reynolds:** Doing Justice as a Path to Sustainability in Community Work

REVIEW

- 107 **László Tóbiás:** Civil and community studies textbook for universities
(Nagy Ádám – Nizák Péter – Vercseg Ilona: Civil társadalom – nonprofit világ. Új Ifjúsági Szemle Alapítvány)
112 Abstracts