

esély

2015/2

Társadalom- és szociálpolitikai folyóirat

TARTALOM

Tanulmányok

- 3 **Simonyi Ágnes:** Szociálpolitikai változatok a kelet-közép európai országokban
- 42 **Klaus Petersen – Jørn Henrik Petersen:** Fogalmi zűrzavar és különböző változatok: Hogyan keletkezett és mit jelentett 1840 és 1940 között Németországban, illetve Nagy-Britanniában a „jóléti állam” fogalma

Magyar valóság

- 67 **Neményi Mária – Takács Judit:** Örökbefogadás és diszkrimináció Magyarországon

Műhely

- 97 **Bugarszki Zsolt – Kondor Zsuzsa:** Észrevételek a magyarországi intézményi férőhelykiváltás koordinálásáról

Megemlékezés

- 104 125 éve született Hilscher Rezső – koszorúzás Ferge Zsuzsával

Recenzió

- 106 **Simonyi Ágnes:** Alapkönyv. Török Emőke: *Munka és társadalom – A munka jelentésváltozásai a bérmunkán innen és túl.* Budapest: Károli Gáspár Református Egyetem – L'Harmattan Kiadó, 2014, 198 o.
- 111 **Kiss Diána:** Szociális érzékenység vagy gazdasági érdek? Simonik Péter: *A Népháztól a Gőzfürdőig. Munkásjóléti intézmények a Magyar Általános Köszénbánya Rt. tatabányai bányatelepén (1896–1945).* Tatabányai Levéltári Kiadványok 14. Tatabánya: Városi Levéltár, 2013, 187 o.
- 116 **Hajnóczky Tamás:** Riportkönyv a cigánygyilkosságokról. Tábori Zoltán: *Cigány rulett.* Budapest: Európa Könyvkiadó, 2014, 352 o.

120 Abstracts

122 Contents

SIMONYI ÁGNES

SZOCIÁLPOLITIKAI VÁLTOZATOK A KELET-KÖZÉP EURÓPAI ORSZÁGOKBAN*

A tanulmány áttekinti a társadalmi kohéziót érintő kihívásokat az EU új tagállamaiban és a társadalmi befogadást támogató változó közpolitikákat ezekben az országokban. Összegezi a GRINCOH-projektben és más nemzetközi kutatásokban elemzett társadalmi problémákat és az ezekkel szembeni védelem érdekében hozott jóléti beavatkozásokat. Bemutatja azokat az eltérő tendenciákat, amelyek az új tagállamoknak a kelet-közép-európai átalakulást követően, majd a közelmúltbeli gazdasági válság kihívásaira (a munkaerőpiaci kirekesztés ellen, a hátrányos helyzetűek befogadása, a szegénység és az egyenlőtlenségek elleni küzdelem terén) adott szociálpolitikai válaszait jellemzik. A tanulmány hangsúlyozza a jóléti politikáknak a gazdasági fejlődést és a társadalmi összetartozást támogató jellegét; a szociálpolitikai beavatkozások (mind jövedelemtranszferek, mind szolgáltatások révén) beruházásokat jelentenek a növekedés, a versenyképesség és az innováció társadalmi erőforrásaiba.

Bevezetés

Rossz időkben terjednek azok a nézetek, hogy a szociálpolitika valami olyanfajta „maradékélvű”, reziduális politika, amivel „*várni kell, amíg a gazdaság működése nem sikeres*” (Heintz–Lund 2012: 26). A GRINCOH-project szándéka az volt, hogy egy másik tudományos áramlatot erősítsen kutatási tapasztalataival, melyek szerint a szociálpolitika az emberi erőforrások és képességek fejlesztésében betöltött szerepe révén olyan területeken befolyásolja a gazdaság eredményességét, mint a foglalkoztatás, a versenyképesség és az innováció. A társadalmi összetartozás erősítése az Európai Unió 2000-ben elhatározott Lisszaboni Stratégiájának

* A tanulmány eredetileg angolul jelent meg a „GRINCOH – Growth – Innovation – Competitiveness – Fostering Cohesion in Central and Eastern Europe” projekt honlapján 2015. február 2-án „Assessing Social Policy Variations across CEE Countries” címmel. Megtalálható a www.grincoh.eu honlapon. A GRINCOH-projektet az EU 7. keretprogramja a 290657 számú megállapodás alapján finanszírozták. Ez az elemzés nagyrészt a projekt keretében a kelet-közép-európai uniós tagállamok társadalmi kihívásairól, az azokra adott különböző szociálpolitikai válaszok és a projekt honlapján közzétett tanulmányok felhasználásával és Gács János közreműködésével készült.

szerves része volt, az évek során azonban ennek az elemnek a figyelmen kívül hagyása gyengítette olyan „lísszaboni célok” megvalósítását, mint a tudásalapú társadalom megvalósítása, valamint a több és jobb munkahely teremtése. A szociális biztonság különösen gazdasági hanyatlás idején válik fontossá, amikor ezzel lehet megteremteni az emberek védelmét az elszegényedés ellenében, továbbá a társadalmi integrációt, a gazdaság újraéledését és fellendülését biztosítani képes emberi erőforrások optimális felhasználása érdekében. A tanulmány felhívja a figyelmet a szociálpolitika gazdasági növekedést és társadalmi összetartozást széles körben ösztönző jellegére; arra, hogy az „elosztási zavarok” korrekciója mellett a szociálpolitikai beavatkozások (mind a transferek, mind a szolgáltatások) egyúttal a növekedés, a versenyképesség és az innovációk emberi és társadalmi erőforrásaiba fektetett beruházásoknak tekintendők.

A tanulmány első része az új tagállamokban érzékelhető társadalmi kihívásokat mutatja be, majd a projekt keretében elemzett néhány területen ismerteti a szociálpolitikai beavatkozásokat, végül a harmadik részben a kelet-közép-európai jóléti rendszerek sajátos fejleményeit – a hasonlóságokat és a különbségeket – értékeli a szakirodalom összehasonlító elemzéseinek felhasználásával.

A társadalmi összetartozás kihívásai

Az európai társadalmak az elmúlt években különböző – esetenként új, máskor elmélyülő korábbi – kihívásokkal küzdenek; növekvő egyenlőtlenségekkel, egyes társadalmi csoportok (gyermekes családok, etnikai kisebbségek, migránsok) növekvő szegénységével, a nők, a fogyatékkal élők, az életkoruk vagy alacsony képzettségük szerint megkülönböztetettek kirekesztésével. A szegénység, az egyenlőtlenség és a kirekesztés egymással is összefüggő következményei az oktatás romló eredményeiben, a társadalom egészségi állapotában, a demográfiai folyamatokban és a rendelkezésre álló emberi erőforrások minőségének korlátaiban kimutathatók.

Növekvő egyenlőtlenségek Európában, a kelet-közép-európai országok széttartó tendenciái

A jelen társadalmi kihívásainak megértéséhez fontos látni ezek eddigi trendjeit. A GINI (szintén az EU 7. kutatási keretprogramja keretében végzett) projekt az EU- és az OECD-tagállamokra kiterjedően az 1980–2010 közötti harminc év távlatában országonként vizsgálta és hasonlította össze az egyenlőtlenségi tendenciákat. A változó egyenlőtlenségek e hosszabb távú elemzése (Tóth 2013) összehasonlítja az EU régi és új tagállamait, és miközben e két országcsoporton belül is kimutatja a különbségeket, egyúttal az egyes országcsoportok változó pozícióit a jóléti rendszerek különböző modelljeivel összefüggésben is vizsgálja.

Tóth (2013: 1–2) a vizsgált 30 EU- és OECD-ország növekvő egyenlőtlenségeit az alábbi hosszú távú tendenciákban foglalja össze¹:

- A 30 országban az egyenlőtlenséget mérő Gini-együttható az időszak végén átlagosan magasabb szintű volt (0,228–0,373), mint az időszak elején (0,20–0,33).
- Az egyenlőtlenség növekedése nem minden országra jellemző; egyes országokban (Ausztriában, Belgiumban, Franciaországban, Írországon, Olaszországban, Szlovéniában) az egyenlőtlenség bár ingadozott, de többnyire változatlan maradt, míg más országokban a növekedés jelentős volt.
- Az átalakuló országok (Bulgária, Észtország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Románia) drámai növekedést mutattak, de néhány északi országban (Finnországban, Svédországban) is jelentősen – még ha az előzőekhez képest kisebb mértékben is – növekedett az egyenlőtlenség.
- Néhány országban (mint a Baltikumban a '90-es évek elején, Bulgáriában és Romániában két hullámban, a '90-es évek elején majd a 2000-es években) az egyenlőtlenség hirtelen nőtt meg, míg az északi országokban és Hollandiában a folyamat a három évtized során fokozatosan zajlott le.
- Az északi országok a '80-as évekbeli legalacsonyabb egyenlőtlenségi szintről mozdultak el a középszintű egyenlőtlenséget mutató csoport felé.
- Az egyenlőtlenségek csökkenésének jelensége is kimutatható rövidebb időszakokban, általában radikálisabb egyenlőtlenségnövekedést követően (pl. Bulgáriában, Észtországban és Magyarországon).
- Az átalakuló országok – amelyek a '80-as években alacsony egyenlőtlenségi szinten voltak – jelentős divergenciát mutattak; különösen a balti államokban, Bulgáriában és Romániában volt nagymértékű az egyenlőtlenség növekedése, olyannyira, hogy ezek a magasabb egyenlőtlenségi szintű csoportba kerültek.²

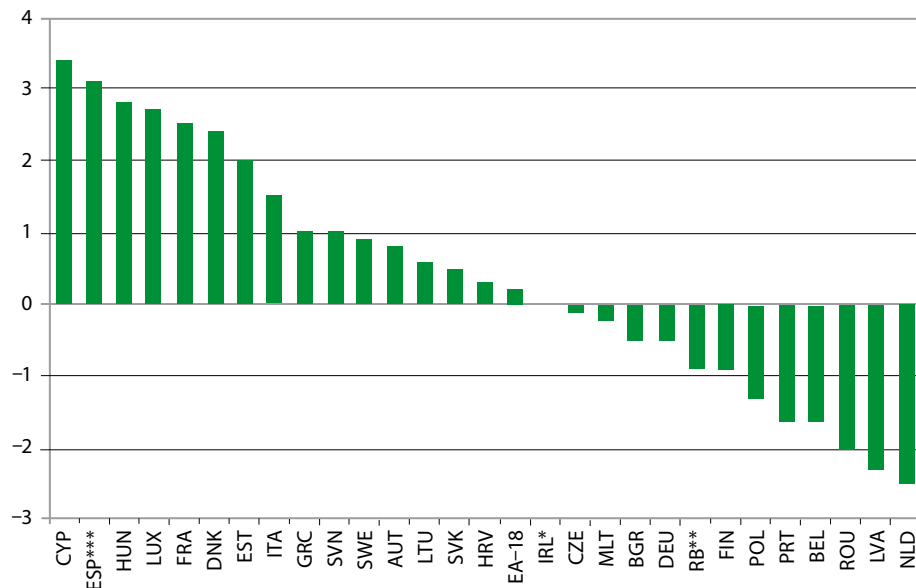
Az egyenlőtlenségeknek ez a mintázata némileg módosult a legutóbbi gazdasági válság során. A válság alatt és azt követően az egyenlőtlenségek csökkentek Lengyelországban, Lettországon, Romániában és a Cseh Köztársaságban, míg nőttek Magyarországon, Észtországban és némileg Szlovéniában, Litvániában és Horvátországban is. Ez azt jelenti, hogy egyes, magasabb egyenlőtlenségi mutatókkal bíró országok, mint Lengyelország, Lettország, Románia és Bulgária csökkenő egyenlőtlenségekkel reagáltak a válságra, míg más, viszonylag alacsony

¹ A GINI-projekt eredményei megerősítik az OECD korábbi publikációiban is jelzett folyamatokat, és egyúttal további értelmezési kereteket is nyújtanak ezekhez (OECD 2008, 2011, 2013).

² A GINI-projektben az egyenlőtlenség idősoros mutatóinak elemzését az egyenlőtlenségek érzékelését és értékelését illető attitűdvizsgálatok adataira épülő országtanulmányok egészítik ki (Tóth 2013: 15, 35–59). A közép-kelet-európai országokat illetően a szerző megjegyzi, hogy az egyenlőtlenség kiugróan nagy növekedése ellenére a balti államokban az egyenlőtlenségekkel kapcsolatos frusztráció viszonylag mérsékelt maradt (uo.: 31). Ugyanakkor a frusztráció Magyarországon a legmagasabbak közé tartozik, miközben a magyar egyenlőtlenségi szint ugyan jelentősen emelkedett, de nem tartozik a legmagasabbak közé (uo.: 32–34).

nyabb egyenlőtlenségű országok, mint Magyarország, Szlovénia és Szlovákia a válság alatt és azt követően az egyenlőtlenségek növekedését tapasztalták meg. A válságot követő időszakban az egyenlőtlenségek tovább nőttek Litvániában és Észtországban, amelyek már előzőleg is a magasabb egyenlőtlenségű mutatókkal bíró kelet-közép európai országok közé tartoztak (1. ábra).

1. ábra: A Gini-együttható változásai, 2008–2013

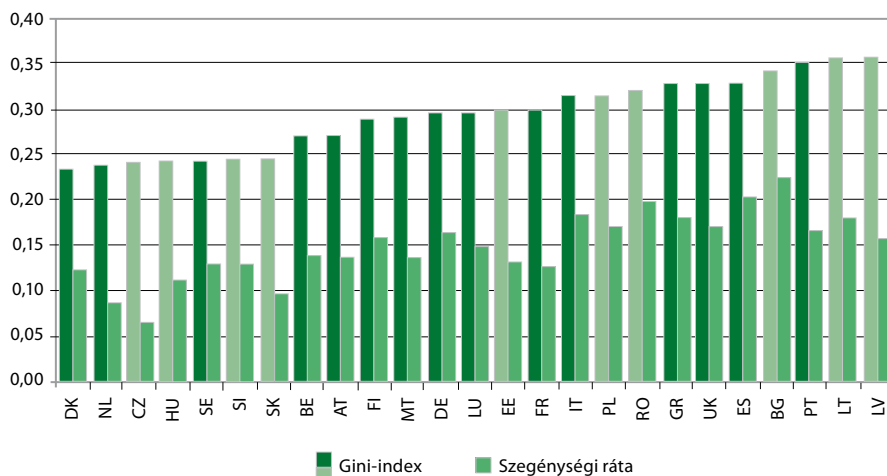


Forrás: iAGS (2015: 67, Figure 19).

Egyenlőtlenségek és a létrehozó erők – pillanatfelvétel

A GRINCOH-projekt tanulmányai azt mutatják, hogy az átalakulás 25 éve alatt a kelet-közép-európai országok az egyenlőtlenségek és a szegénység legfőbb társadalmi kihívását illetően távolról sem homogének (2. ábra). A mutatók (a Gini-együttható és az EU-SILC 2010-es adatokból számított szegénységi ráta) európai összehasonlításban meglehetősen alacsonyak a legtöbb közép-európai országban (a Cseh Köztársaságban, Magyarországon, Szlovéniában és Szlovákiában), míg a legmagasabbak közé tartoznak néhány kelet-európai tagállamban (Lettországon, Litvániában és Bulgáriában). Az első csoport a skandináv országok mutatóival mutat hasonlóságot, a második pedig a dél-európaiakhoz és az Egyesült Királysághoz (Leitner–Stehrer 2013).

2. ábra: Gini-együtthatók és szegénységi ráták a háztartások rendelkezésre álló jövedelmei/fő alapján, 2010



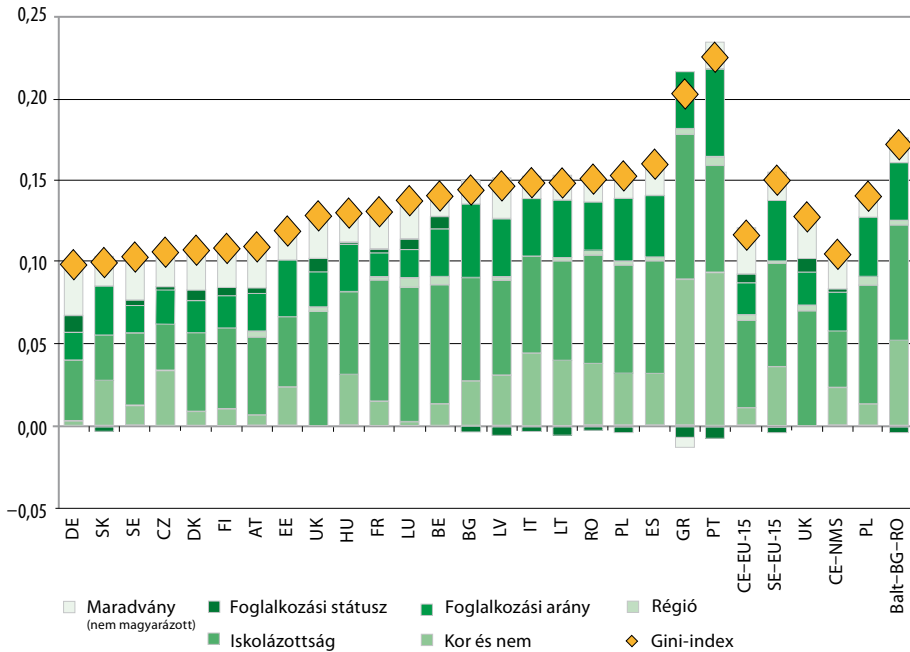
Forrás: Leitner–Stehner (2013: 6, Figure 1).

A GRINCOH-projekt során Leitner és Stehrer (2013) a háztartási jövedelmek egyenlőtlenségei mellett az egyenlőtlenségek más dimenzióit is megvizsgálta; így a háztartások egészségi állapotának, iskolázottsági szintjének és lakásszínvonalának egyenlőtlenségeit is. A háztartások *egészségi állapotának és lakásszínvonalának* egyenlőtlenségeit illetően nem találtak jelentősebb eltéréseket az országcsoportok között, a kelet-közép-európai országok egyenlőtlenségei azonban mindkét dimenzióban meghaladják az EU-átlagot (kivéve Szlovákiát, Szlovéniát és a Cseh Köztársaságot a lakásszínvonal egyenlőtlenségei tekintetében). A háztartások *iskolázottsági színvonalát* illetően azonban a kelet-közép-európai országok között jóval nagyobbak az egyenlőtlenségek terén a különbségek; a Cseh Köztársaság és Szlovákia mutatják e téren a legalacsonyabb egyenlőtlenséget, míg Románia és Lengyelország a legmagasabbat az új tagállamok csoportjában, amely összességében azért az EU iskolázottsági egyenlőtlenségeinek átlaga alatt van (uo.: 5–8).

A szerzők (különböző tényezők hatásait szétválasztó) dekomponáláson alapuló elemzése azt mutatta, hogy az iskolázottsági színvonal és a munkaerő-piaci részvétel képezik az egyenlőtlenségek legfontosabb mozgatóit. A *jövedelmi egyenlőtlenségek* tekintetében a háztartások tagjainak foglalkoztatási szintje bizonyult a legfőbb mozgatóerőnek az egész unióban. A második legfontosabb hatást a háztartásfők iskolázottsági szintbeli különbségei gyakorolták a jövedelmi egyenlőtlenségekre. A nem és kor szerinti különbségek kombinált hatása ugyanakkor az egyenlőtlenségeknek csak egy kisebb részét magyarázzák a tagállamokban. Ugyanez igaz a város/vidék különbségek egyenlőtlenségi hatását illetően is; bár Lengyelországban, Bulgáriában és Romániában van jelentősebb szerepük a jövedelmi egyenlőtlenségek előidézésében (uo.: 20, Figure 6). Az iskolázott-

sági különbségek egyenlőtlenséget előidéző hatása erősebb lett, amikor a szerzők a *többdimenziós egyenlőtlenség* mutatóját illetően végezték el (az ún. Shapely-módszerrel) a dekomponálást (3. ábra). Ugyanakkor a munkaerő-piaci részvétel különbségeinek továbbra is jelentős maradt – bár némileg csökkent – az egyenlőtlenségeket előidéző hatása, miközben a város/vidék különbségek a legtöbb ország esetében elhanyagolható hatást mutattak (uo.: 23–24).

3. ábra: A többdimenziós egyenlőtlenség mozgatórugói (Shapely-módszerrel való dekomponálás alapján)



Forrás: Leitner–Stehrer (2013: 21, Figure 7).

Leitner és Stehrer a jövedelmi és a többdimenziós egyenlőtlenségek alapján a kelet-közép-európai országokon belül *két jól elkülöníthető és egy „köztes” csoportot* írtak le (uo.: 25):

- „A Cseh Köztársaság, Szlovákia és Szlovénia alkotják az egyik csoportot, amelyet minden tekintetben az egyenlőtlenségek EU-n belüli alacsony szintje jellemez (kivéve az egészségi állapotot).
- A másik csoportot alkotó Bulgária, Románia, Lengyelország, valamint a két balti állam, Lettország és Litvánia (az iskolázottsági szintbeli különbségeket kivéve) minden tekintetben az EU magas egyenlőtlenséget mutató országai közé tartoznak.

- Magyarország és Észtország ún. „köztes” csoportot alkotnak; az első alacsony jövedelmi különbségek mellett meglehetősen magas egyenlőtlenségeket mutat az egészségi állapot és lakásviszonyok tekintetében; Észtország viszont a lakásviszonyok magas egyenlőtlenségei mellett az EU átlagához közelítő jövedelmi egyenlőtlenséget mutat, a háztartások iskolázottsági egyenlőtlenségeit illetően pedig alacsonyat.

A szerzők a kelet-közép-európai országok egyenlőtlenségeinek mozgatórugói tekintetében is különbségeket mutattak ki (vö. 3. ábra):

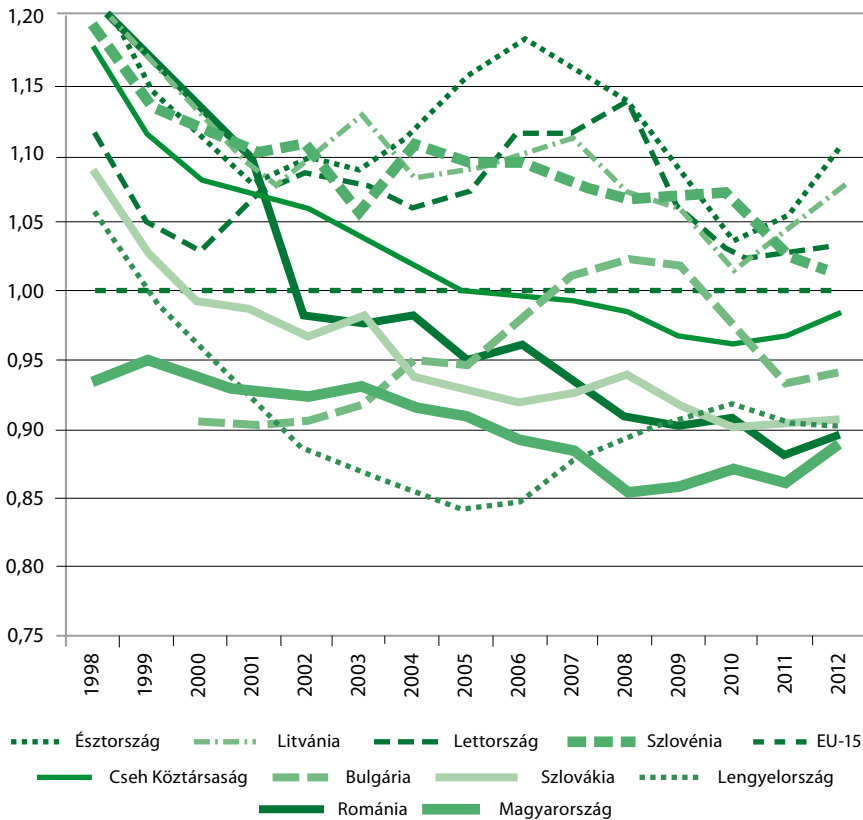
- A magas egyenlőtlenségeket mutató balti államokban, Bulgáriában és Romániában az iskolázottsági különbségek mellett a kor és a nem kombinált mutatója jelzi a második legfontosabb hatást. Esetükben a háztartások tagjainak foglalkoztatási aránya ez utóbbinál valamivel csekélyebb hatást gyakorol, miközben a város/vidék különbségeknek is van bizonyos szerepe az egyenlőtlenségek előidézésében.
- Lengyelország hasonló az első csoportbeliekhez, amennyiben az iskolázottsági különbségek gyakorolják a legnagyobb hatást a többdimenziós egyenlőtlenségre, de a háztartástagok foglalkoztatási arányának hatásához képest a kor és a nem lényegesen csekélyebb befolyással van az itteni egyenlőtlenségekre. Ugyanakkor a város/vidék különbségek némileg erősebben hatnak Lengyelországban, mint az előző csoportban.
- A közép-európai új tagállamokban (amelyek az alacsonyabb egyenlőtlenségű csoportba tartoznak) az iskolázottsági különbségek képezik az egyenlőtlenségek fő mozgatóerejét, miközben a kor és a nem a háztartások tagjainak foglalkoztatási arányához hasonló jelentőségű egyenlőtlenségi hatást mutatnak (miközben nem látható a város/vidék különbségek hatása).

Nők és fogyatékkal élők munkaerő-piaci kirekesztése

A nők foglalkoztatási pozícióit elemző Csillag–Samu–Scharle (2014) tanulmány alátámasztotta az iskolázottsági és a korbéli különbségek szerepét az egyenlőtlenségek kialakulásában.

Ismert, hogy 1989 óta az átalakulási válság következményeként a kelet-közép-európai országok elvesztették európai előnyüket a nők (különösen pedig a kisgyermekes anyák) foglalkoztatási szintjét illetően. A fellendülés lassú volt, és a női foglalkoztatás az új tagállamok többségében a régi tagállamokhoz (EU-15-höz) képest csökkenő maradt (4. ábra).

4. ábra: A kelet-közép-európai új tagállamok női foglalkoztatási szintje a régi tagállamokhoz viszonyítva, 20–64 éves nők (EU-15 = 1)



Forrás: Csillag–Samu–Scharle (2014: 3, Figure 1).

Csillag–Samu–Scharle (2014) a 2001–2011 közötti időszakot tanulmányozva bemutatták, hogy a globális válságig a női foglalkoztatás egész Európában emelkedett, majd 2008 és 2011 között 65–66 százalék körül stagnált. Ezt megelőzően azonban 2001 és 2007 között a régi tagállamokban a női foglalkoztatás növekedése jóval erőteljesebb (6 százalékpontos) volt, mint a kelet-közép-európai országokban (1,5 százalékpont), aminek következtében az utóbbiak korábban 3 százalékpontos előnye az időszak végére hátrányba fordult.

A különböző háttér tényezőknél a női foglalkoztatásra gyakorolt hatását illetően az iskolázottság megtérülési hasznát nézve szintén találtak különbségeket a két országcsoport között ebben az időszakban.

„Az alacsony iskolázottság »büntető hatása« a nyugat-európai tagállamokban nagyobb, miközben a kelet-közép-európai országokban nagyobb a felsőoktatási végzettség pozitív haszna. (...) a különbség mintegy 30

százalékpontos az alacsony és a magas iskolázottságú nők foglalkoztatási szintje között. A kor szerinti foglalkoztatási görbék hasonló U alakot mutatnak mindkét régióban három jelentős különbséggel: (a) a görbék a régi tagállamokban lényegesen laposabbak; (b) az idősebb (50–59 éves) nők relatív foglalkoztatási szintje a régi tagállamokban erőteljesebben növekedett már az évtized eleje óta; végül (c) a gyermekes anyák foglalkoztatása szintén széttartó volt az elmúlt évtizedben. 2001-ben a két régióban még hasonló volt a kisgyermekes anyák foglalkoztatási szintje, de ezt követően a kelet-közép-európai országokban munkaerő-piaci helyzetük rosszabbodott, ellentétben az EU-15-ben élő anyák enyhén javuló foglalkoztatásával.” (uo.: 6)

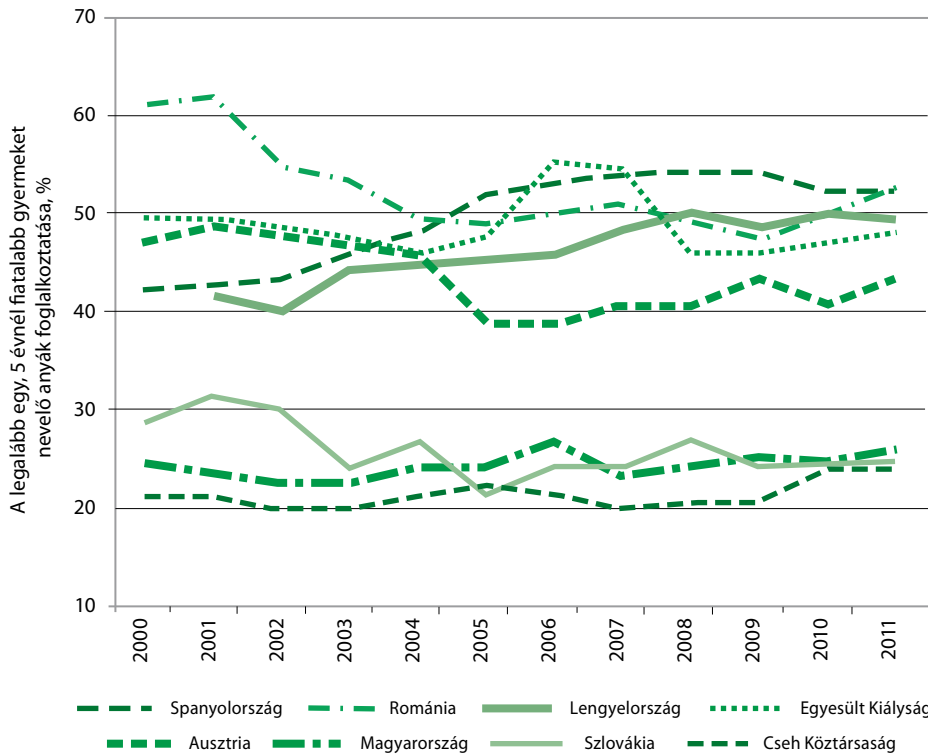
A szerzők dekomponálással végzett elemzésének eredménye a régi tagállamok előnyét az idősebb nők foglalkoztatásában elért javulása, a női iskolázottság erőteljesebb emelkedése és a kisgyermekes nőket sújtó „büntető” hatás csökkenése terén mutatta ki.

„A két régió foglalkoztatási szintjei között a különbség 4,5 százalékponttal zárult a 2001–2007-es időszakban, és emögött a legnagyobb hatású tényező – 2,5 százalékpontos hatással – az idősebb nők foglalkoztatásának a régi tagállamokban javuló aránya volt. További 1,1 százalékpont eltérés magyarázható meg azzal, hogy a kelet-közép-európai országokban nem javult a kisgyermekes anyák foglalkoztatási szintje, miközben az EU-15-ben a kisgyermekeseket sújtó »büntető« hatás (»child penalty«) csökkent. Végül a régi tagállamokban az iskolázottsági szint emelkedésének némileg magasabb volta még 0,7 százalékponttal növelte a nők foglalkoztatási szintjének előnyét a kelet-közép-európaiakhoz képest.” (uo.: 7)

A kisgyermekes anyákat sújtó „büntető” hatás, azaz munkaerő-piaci részvételüknek a gyermektelen nőkéttől való elmaradása különösen nagy a Cseh Köztársaságban, Szlovákiában és Magyarországon (5. ábra), ahol az anyák foglalkoztatásban való részvételi szintje feleakkora, mint a teljes női foglalkoztatási átlag (2012-ben 27–28%-os volt a Visegrádi 4-ek 56%-os női foglalkoztatási szintjéhez képest).

„Lengyelországban (a nem V4-tag Romániával együtt) a legmagasabbak között van a gyermekes anyák foglalkoztatási mutatója (50%-kal), ami hasonló a magas spanyol és egyesült királyságbeli szintekhez. A „büntető” hatás Lengyelországban mindössze 5 százalékos eltérést mutatott 2012-ben a női foglalkoztatási ráta és a gyermekesek foglalkoztatási szintje között.” (Szikra–Győry 2014: 5)

5. ábra: Kisgyermekes anyák foglalkoztatása egyes régi és új tagállamokban, 2000–2011

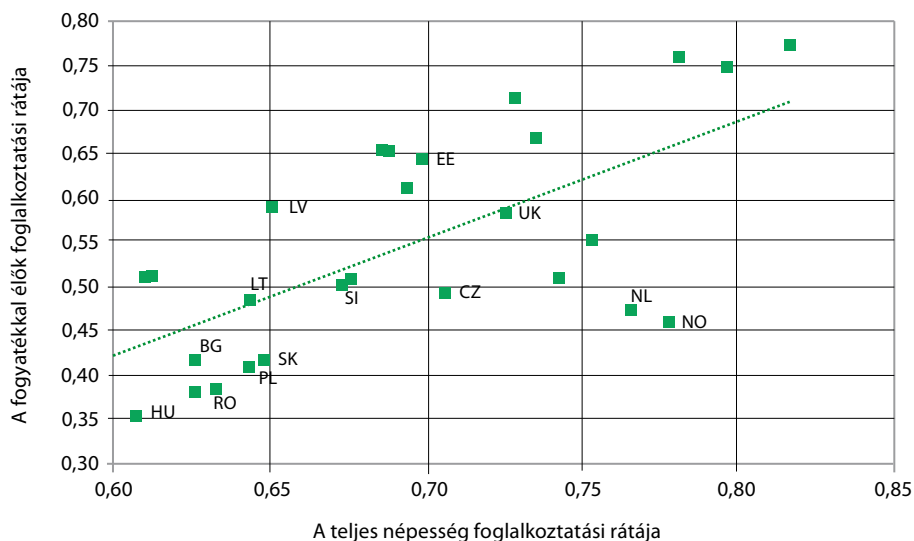


Forrás: Szikra– Györy (2014: 6, Figure 2). A számítások az EU-LFS 2000–2011-en alapulnak).

Csillag és mtsai (2014) hasonló módszerekkel vizsgálták a fogyatékkal élők munkaerő-piaci kirekesztését, és szintén nagy különbségeket találtak az EU-n belül e csoport foglalkoztatási szintjeit illetően is. A dekomponálás módszerével végzett elemzés a fogyatékkal élőkön belül ismét a nem és a kor szerinti, valamint az iskolázottsági különbségekre és mindezeknek a foglalkoztatás szintjében a régi és az új tagállamok közötti eltérést eredményező hatására hívta fel a figyelmet. A 6. ábra szoros korrelációt mutat a fogyatékkal élők és országaik foglalkoztatási rátái között. A szerzők úgy találták, hogy

„...a fogyatékkal élők foglalkoztatási szintje tipikusan mintegy 20 százalékkal marad el saját országuk foglalkoztatási szintjétől, bár a távolság (a fogyatékkal élők és a nem fogyatékkal élők között) a kelet-közép-európaiak esetében nagyobb, mint az EU-15-ben.” (uo.: 12)

6. ábra: A fogyatékkal élők és a teljes népességek foglalkoztatási rátája a 18–64 év közötti populációra számítva, 2011



Forrás: Csillag–Samu–Scharle (2014: 12, Figure 5).

A fogyatékkal élők foglalkoztatási helyzetét is befolyásolják a kor és nemek szerinti, valamint az iskolázottsági különbségek. Mind a régi, mind az új tagállamokban a fogyatékkal élő férfiak nagyobb eséllyel kerülnek foglalkoztatásba, mint a nők, de ez a különbség nagyobb a régiéket esetében. Mindkét országcsoportban az idősödéssel gyengülnek a fogyatékkal élők foglalkoztatási esélyei, a felsőfokú iskolázottsággal pedig nőnek. Az ez alatti iskolázottsági szinteken azonban már tapasztalható eltérések; a régi tagállamokban csak az alacsonyán képzett fogyatékkal élők szenvednek nagyobb hátrányokat, míg az új tagállamokban az alap- és középfokú iskolai végzettségűek is.

„A dekomponálás módszerével a két országcsoport között a fogyatékkal élők foglalkoztatási rátájában tapasztalható látszólagos stabil különbség mögött eltérő fejlődési trendek mutathatók ki. A Kelet–Nyugat közötti távolság növekedésének fő faktora a fogyatékkal élők korösszetételének eltérő alakulása a két térségben. Az időskorral mindkét országcsoportban csökken a foglalkoztatás valószínűsége, de 2002 és 2011 között az 55 és 64 év közötti fogyatékkal élők aránya jóval gyorsabban (14 százalékponttal) nőtt a kelet-közép-európai, mint a nyugat-európai országokban (2 százalékpont). További, bár jóval csekélyebb hatással volt a távolodásra a fogyatékkal élők között a felsőfokú iskolai végzettségűek eltérő arányú növekedése, ami majdnem kétszer olyan gyors volt az EU-15-ön belül (3 százalékponttal), mint a kelet-közép-európai országokon belül (1,6 százalékpont).” (uo.: 14)

Egészségi állapot, termékenység és más társadalmi mutatók

A kelet-közép-európai átalakulás által előidézett strukturális változások mellett számos társadalmi kihívás ebben a térségben még a korábbi társadalmi gazdasági rendszer tartós hatását is mutatja. A kelet-közép-európai országokra jellemző alacsony termékenység nemcsak a nyugdíjrendszereket veszélyezteti, de a társadalombiztosítás egészét is, és korlátozza a gazdasági növekedés erőforrásait. A kelet-közép-európai országok lakosságának drámaian rossz egészségi állapota komplex közpolitikai beavatkozásokat és finanszírozást sürget. A GRINCOH-projekt halálózási arányokkal és a lakosság egészségi állapotával foglalkozó kutatási eredményei riasztóak. Lackó (2014) a régi és új tagállamok lakossága egészségi mutatóinak különbségeit vizsgálva azt mutatta ki, hogy ezek visszavezethetők a korábbi kelet-közép-európai gazdasági és politikai rendszer tartós hatásaira. Hangsúlyozza azonban, hogy a térségbeli lakosság drámai egészségi állapota nem egyszerűsíthető le finanszírozási kérdésre. A szerző szerint az új tagállamokban a magas halandóság nemcsak az egy főre eső GDP-vel és a GDP-n belül egészségügyi kiadásokra fordított hányaddal mutat erős korrelációt, hanem olyan örökölt strukturális jellemzőkkel is, mint a gazdaságon belül a szolgáltató szektor alacsonyabb és a rejtett gazdaság magasabb aránya.

„Az egykori túlzott iparosítás a szocialista gazdaságokban közvetlenül és közvetve is az egészséget napjainkig károsító hatással volt. Közvetlenül azáltal, hogy megbontotta az egészséget veszélyeztető iparágak (nehézipar, bányászat stb.) javára az egyensúlyt, közvetlenül pedig azáltal, hogy a szolgáltató ágazatok csak kevésbé és alacsony színvonalon fejlődtek ki a formális gazdaságban, miközben a társadalmi normákba ütköző ellentmondásos (anómiás) társadalmi környezet egészségre káros magatartásokat (alkoholizmus, dohányzás stb.) is gerjesztett.” (uo.: 33–34)

A jövedelmi különbségek és következményeik súlyos szociális problémákhoz vezetnek. Leitner (2014) szoros korrelációt talált a jövedelemegyenlőtlenségek és számos társadalmi mutató között (*1. táblázat*). A születés kori várható élettartam, a gyermekhalandósági ráta, különböző halálózási okok (keringési betegségek, szívinfarktus), gyilkosság, rablás, betöréses lopás előfordulása, a sem képzésben-oktatásban, sem foglalkoztatásban nem részt vevő 19–24 éves fiatalok aránya, a korai (18–24 éves) iskolaelhagyók aránya elemzése során talált olyan összefüggéseket, amelyek a nagyobb egyenlőtlenségi szint társadalmi mutatókat rontó hatásait támasztják alá. Az általa használt három egyenlőtlenségi mutató közül kettő esetében talált erős korrelációt a várható élettartam szintjével, a gyilkosságok előfordulásával, valamint a korai iskolaelhagyók és a sem képzésben-oktatásban, sem foglalkoztatásban részt nem vevők arányával (uo.: 24–25). Ezek az összefüggések aláhúzzák a társadalmi kohézió erősítésének jelentőségét a kelet-közép-európai gazdasági fejlődés szempontjából. A gyengülő társadalmi összetartozás (amit





a tanulmány a szegénység és az egyenlőtlenségek mutatóival mért) a létfeltételek minőségének romlása mellett a gazdasági növekedés olyan alapvető erőforrást gyengíti, mint a foglalkoztatási részvétel.

A gazdasági fejlődést és a társadalmi jólét erőforrásait súlyosan fenyegeti a kelet-közép-európai országokban a termékenység meredek hanyatlása is (7. ábra), ami a '90-es évek során folyamatosan csökkenve a 2000-es évek elejére jóval az uniós szint alá zuhant. Némi javulás ellenére a régióban ez a mutató azóta is az európai átlag alatt maradt (Szikra–Győry 2014: 5–6).

1. táblázat: Egyes társadalmi és egyenlőtlenségi mutatók közötti korrelációk

Függő változók	EU-régiók			EU-régiók az új tagállamok nélkül			KKE új tagállamok régiói		
	Gini	Szegénység	S80/S20*	Gini	Szegénység	S80/S20*	Gini	Szegénység	S80/S20*
A populáció egészségügyi mutatói									
Várható élettartam		-			-		-	-	-
Gyermekhalandóság	+	+	+	+	+	+			
Standardizált halálzási ráta									
Erőszak	+	+	+		+	+		+	+
Kábítószer-függőség			-		-	-			
Vérkeringés		+			+	+		+	
Mentális betegség	-		-	-	-	-			
Bűnözés									
Gyilkosság	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Rablás	+	+	+	+	+	+	+		+
Betörés	+	+	+	+	+	+	+		+
Gépjárműlopás	+	+	+	+	+	+		-	
Kimaradás az oktatásból és a munkaerő-piacról									
NEET-ráták	+	+	+	+	+	+	+		+
Az oktatási rendszerből korán kimaradók	+	+		+	+		+		+

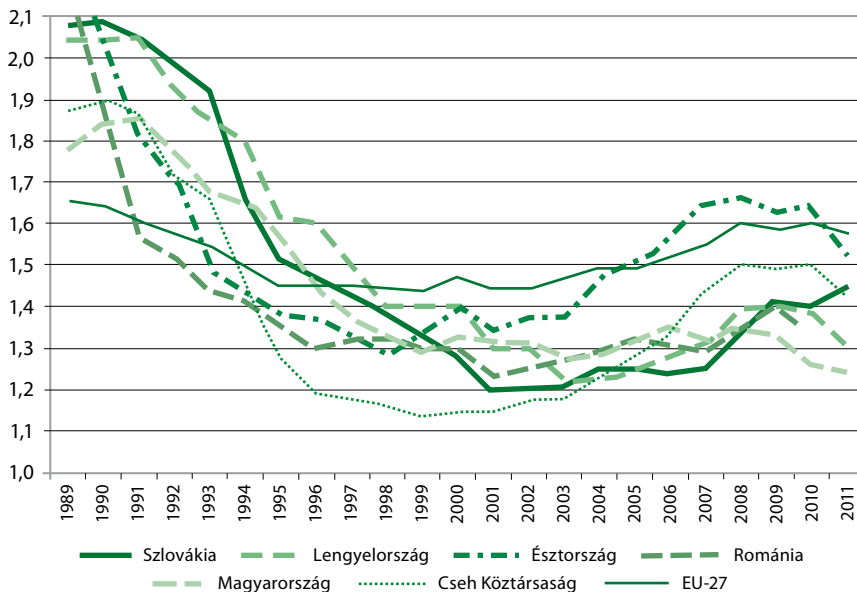
+/- A korreláció előjele

	Szignifikáns (várt) korreláció, a regressziós modellben magas magyarázó erő
	Szignifikáns (várt) korreláció, a regressziós modellben alacsony magyarázó erő
	Szignifikáns (nem várt) korreláció, a regressziós modellben magas magyarázó erő
	Szignifikáns (nem várt) korreláció, a regressziós modellben alacsony magyarázó erő

* S80/S20 az alsó és felső jövedelemkvintilisek közötti viszony egyenlőtlenségi mutatója.

Forrás: Leitner (2014: 25, Table 9).

7. ábra: Termékenységi mutatók



Forrás: Szikra–Gyóry (2014: 7, Figure 3) az Eurostat 2013-as adatai alapján.

Társadalmi kohéziós politikák az új tagállamokban

A szegénység és egyenlőtlenség, az átalakulást követő drámai munkahely- (és jövedelem-) vesztés már a '90-es évek legelején nyomás alá helyezte a kelet-közép-európai országokban a társadalmi biztonság rendszereit. Azóta újabb kihívások jelentkeztek, a térség néhány országában állandósult a romák katasztrófával fenyegető társadalmi és munkaerő-piaci kirekesztése, és elmélyült a gyermekszegénység problémája. A GRINCOH-projekt tanulmányai a családtámogatásokkal és a fogyasztékkal élők befogadásával kapcsolatos politikai viták és reformtörekvések vizsgálata során a különböző, egymással összefüggő demográfiai, szociális és munkaerő-piaci problémák egymásra halmozódását tárták fel. Az új tagállamok problémáik intenzitása és változatossága tekintetében hasonlóságokat és különbségeket egyaránt mutatnak; az előbbiek történelmi örökségeikkel („path-dependency”) függenek össze, az utóbbiak pedig részben már azokból az eltérő válaszokból adódnak, amelyekkel az elmúlt 25 év összetett társadalmi kihívásaira adtak („path-creation”).

Küzdelem a munkaerő-piaci kirekesztés ellen

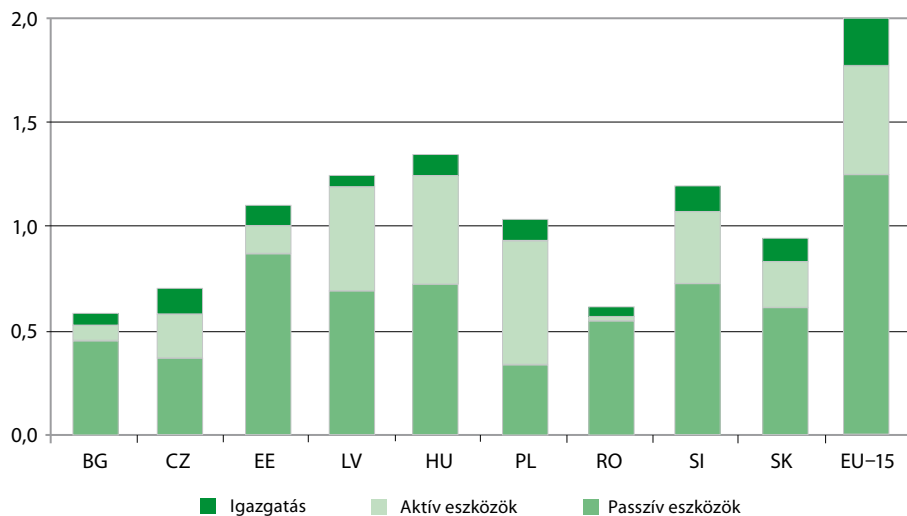
Az 1990-es évek elején a kelet-közép-európai országok átalakították társadalmi biztonsági rendszerüket, és a szociális támogatások (transzferek és szolgáltatások) új formáit és intézményeit vezették be. A munkaerő-piaci kirekesztés elleni küz-

delem politikai eszközzrendszere a munkaerő-piaci költségvetésből finanszírozott különböző pénzbeli ellátások és szolgáltatások nyújtása mellett országos és helyi szinteken a szociális segélyezést és szolgáltatásokat finanszírozó alapokra épült. A kelet-közép-európai társadalmi védelmi rendszernek az „átalakulási válság” idején legfontosabb elemei a munkahelyek és a jövedelmek széles körű veszteségeit kompenzálni hivatott és gyorsan kialakított munkanélküli-ellátás és szociális segélyezés voltak.³ A térség országaiban ekkor épültek ki a kormányzati foglalkoztatáspolitikai szakosított munkaerő-piaci intézményei, amelyeket merev hivatali határok választottak el a helyi önkormányzatok szociális segélyezést és szolgáltatásokat nyújtó intézményeitől. Ebben az időszakban, a '90-es évek elején azonban az EU-ban már az „aktiváló jóléti államról” indultak meg a szakmai, közpolitikai viták; arról, miként lehet a munkaerő-piaci és szociális szolgáltatások között együttműködést és szinergiákat teremteni (Kvist 2002, Terpstra 2002). A kelet-közép-európai országok azonban még a létező „Állami Foglalkoztatási Szolgálat” modellt másolták az ún. „aktív” és „passzív” munkaerő-piaci eszközökkel, a munkanélküli-ellátások rendszerével, valamint az ettől elválasztott, főként helyi, önkormányzati szociális támogatási rendszerrel együtt. Egyes országok (mint pl. Magyarország) három pillérré épülő rendszert vezetett be, amely a munkanélküli-ellátásra való jogosultság kimerülése után munkanélküli-segélyt is folyósított meghatározott ideig, még a jövedelmi rászorultság alapján igénybe vehető szociális segélyt megelőzően. Ez a „középső pillér” azonban fokozatosan eltűnt az új tagállamokban, hasonlóan a régi tagállamok munkanélküli-ellátási és segélyezési reformjaihoz (Vidovic 2013: 19).

Vidovic (2013) tanulmánya azt mutatja, hogy a munkaerő-piaci politika kiadási tételei 2010-ben ugyan azonosak az uniós tagállamokban, de mind az aktív, mind a passzív eszközökre fordított összegek GDP-n belüli aránya lényegesen alacsonyabb az új tagállamokban, mint a régiókban (8. ábra). A kelet-közép-európai térségben a munkaerő-piaci politika GDP-hez viszonyított kiadásai 2010-ben a bulgáriai 0,58 százalék és a magyarországi 1,3 százalék voltak, míg a régi tagállamokban az átlag meghaladta a 2 százalékot. Ezen belül teljesen más a két országcsoportban a passzív és aktív eszközökre fordított kiadások aránya. Az új tagállamok között Lengyelország az egyedüli (és ezzel egyedül is áll az EU-n belül), amelyik többet költ az aktív, mint a passzív eszközökre, miközben a térségbeli tagállamok nagy részében az elvesztett és/vagy hiányzó jövedelmet kompenzáló passzív ellátások súlya túlnyomó a munkaerő-piaci költségvetésen belül.

³ A közép-kelet-európai országokban a foglalkoztatási sokk nagysága és bekövetkeztének sebessége nem volt azonos. Egyes államok gyorsabb és radikálisabb privatizációt választottak, ami a munkahelyek szélesebb körű és gyorsabban bekövetkező veszteségeit okozta, míg mások a munkaerő-piaci átalakulást lassabb és kevésbé zaklatott újját járták (Balla–Köllő–Simonovits 2008).

8. ábra: A munkaerő-piaci politikára fordított kiadások, 2010 (a GDP %-ában)



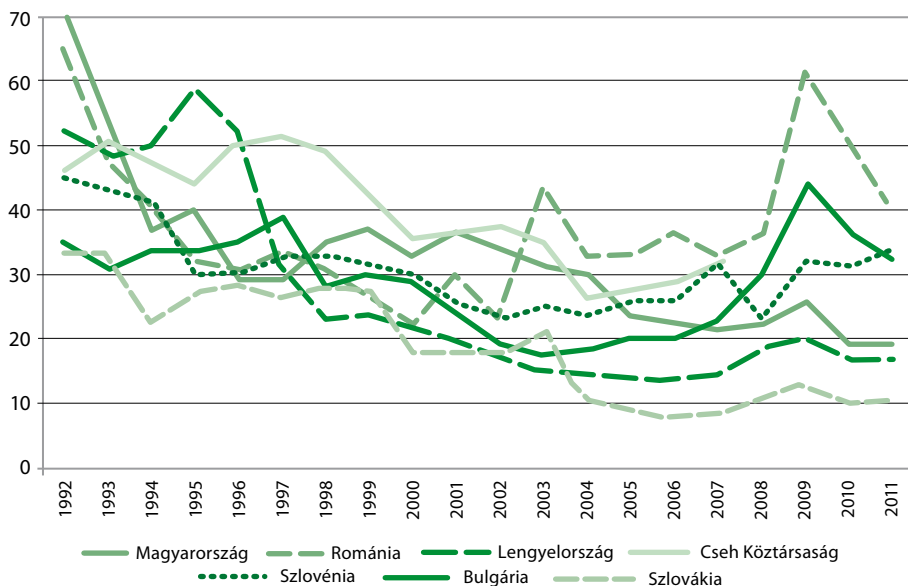
Forrás: Vidovic (2013: 19, Figure 10).

Az elmúlt évek számos változása vezetett a jelenlegi ráfordítási szintig. A növekvő költségvetési terhekkal és a munkanélküli-ellátás pénzügyi fenntarthatatlanságával szembesülve a kelet-közép-európai országok már a '90-es években csökkentésbe kezdtek e téren. Az ellátásoknak mind a szintjét, mind a folyósítási időtartamát visszavették, és már a legutóbbi válság előtt szigorítani kezdték a jogosultsági kritériumokat (Cerami 2008). Ugyanakkor viszont a '90-es évtized során végig folyamatosan és jelentős mértékben finanszírozták a korai nyugdíjazás megoldásait (Nesporova 1999). Mindez együttesen visszaszorította a munkanélküli-ellátásokban szereplők arányát (9. ábra, 2. táblázat).

Az új tagállamoknak a 2008-as válság alatti különböző munkaerő-piaci beavatkozásait elemezve Vidovic (2013) úgy találta, hogy

„...a jogosultsági kritériumokat illetően az egyes országok eltérően reagáltak a válságra: míg Észtországban, Romániában és Szlovéniában 2007-et követően enyhítették ezeket, addig a Cseh Köztársaságban, Magyarországon, Litvániában és Romániában szigorították. A válság alatt voltak országok, amelyeknél az aktív eszközök ráfordításaiból a passzívakra csoportosítottak át; leginkább Bulgáriában, ahol a munkanélküli-ellátások lényegében teljesen elszívták az aktív eszközökre fordítható pénzeket, de Litvániában és Szlovákiában is erőteljesek voltak az átcsoportosítások. A válság időszakában az új tagállamokban az aktív munkaerő-piaci politikák finanszírozására lényegében az EU által nyújtott támogatások, elsősorban az Európai Szociális Alap maradt. (uo.: 21–22)

9. ábra: A munkanélküliek összességén belül a munkanélküli-ellátásban részesülők aránya, 1992–2011 (%)



Forrás: Vidovic (2013: 20, Figure 11).

2. táblázat: A munkanélküliségi ellátórendszer főbb változásai az új tagállamokban, 2001–2012

Ország	Munkanélküli-ellátás (ME)	Munkanélküli-segély (MS)	Szociális segély (SzS)
Bulgária	2000, 2004, 2007, 2009, 2010	Nincs	Nincs
Csehország	2004, 2007, 2012, 2012	Nincs	Változatlan
Észtország	2007, 2009	2009	Változatlan
Magyarország	2005, 2011	2005, 2011	Változatlan
Lettország	2010	2002, 2010	2009
Litvánia	2005, 2008	Nincs	2009
Lengyelország	2003, 2008	Nincs	2004
Románia	2002, 2004, 2007, 2008, 2009, 2010	Nincs	2012
Szlovákia	2003, 2004	Nincs	2003
Szlovénia	2006, 2010	Megszűnt 2016	2010

Forrás: Vidovic (2013: 21, Table 3).

A Nemzetközi Munkaügyi Szervezetnek (ILO) a munkanélküli-ellátások csökkentésével kapcsolatos több országra kiterjedő friss tanulmánya szerint az EU egészében ilyen vagy olyan módon, de szigorúbbá váltak a jogosultsági kri-

tériumok. Az új tagállamok között a munkanélküli-ellátásban részesülők száma Litvániában és Észtországban csökkent a legerőteljesebben 2008 és 2013 között (28, ill. 16%-kal). Magyarország az ellátás a 3 hónapos időtartamra való csökkentésében volt a legradikálisabb, Románia pedig az ellátás értékét a válság időszakában 15 százalékkal csökkentette (Vaughan–Whitehead 2014: 24–25). Magyarország ugyanakkor nemcsak a munkaerő-piaci kiadások csökkentésében, hanem a hagyományos aktív munkaerő-piaci politikákat kiszorító közmunkaprogramok expanziójában is sajátosságokat mutat (Scharle–Szikra 2014).

A munkaerő-piaci befogadás támogatására a rendszerváltást követően létrehozott Állami Foglalkoztatási Szolgálatok (ÁFSZ) fejlesztésével foglalkozó GRINCOH-tanulmány azt állapította meg, hogy a munkaerő-piaci intézményrendszer lehetséges szerepének kialakítása nagy kihívás volt az új tagállamok kevéssé fejlett közigazgatásai számára.⁴ Azok a tagállamok, amelyek a nem foglalkoztatottak nagyobb csoportjaira kiterjesztették a nyilvántartási kötelezettséget, és többet költöttek az Állami Foglalkoztatási Szolgálatukra, sikeresen tudták növelni a munkahelykeresésre fordított tevékenységet.

„Tapasztalataink szerint a regisztráció kiterjesztése és a növekvő ráfordítás akkor hoz nagyobb eredményeket, ha az álláskeresői erőfeszítések szigorúbb monitorozásával is együtt járnak. Ez azt mutatja, hogy a jóléti rendszer »kölcsonös kötelezettségeinek« megerősítésével a nem foglalkoztatottak nagyobb csoportja tartható vissza attól, hogy eltávolodjon a munkaerőpiactól.” (Csillag–Samu–Scharle 2013: 15)

Ugyanakkor az új tagállamok még mindig az EU-átlag alatt költenek az Állami Foglalkoztatási Szolgálatukra, és csak igen kevéssé terjesztették ki nyilvántartásaikat a munkanélküliek mellett más nem foglalkoztatott csoportokra is. Csak Szlovákia és Szlovénia vont be az álláskeresőbe szélesebb körben nem foglalkoztatottakat Foglalkoztatási Szolgálatuk regisztrációjának kiterjesztésével.

Szociális ellátások és segélyezés mint a szegénység elleni közdelem eszközei

A legtöbb szakértő egyetért abban, hogy a szociális ellátások és a segélyezés rendszere a közpolitika legvégső eszköze ahhoz, hogy megelőzzék az emberek szegénységbe süllyedését. Azokban az országokban, amelyek a családok és a gyermekek javára nagyobb közpénzeket fordítanak, alacsonyabb a szegénységi szint, míg a kisebb ilyen célú ráfordításokat mutatóknál magasabbak a szegénységi ráták. A kelet-közép-európai országokon belül Bulgáriában és Romániában a legnagyobb a szegénységi kockázat, különösen a három vagy annál több gyereket nevelő családok esetében (EC 2010: 38).

⁴ A tanulmány a projekt 4. munkacsomagja (WP4) keretében készült.

„A jól célzott jövedelemtámogatási politikák különösen nagy jelentőségűek recessziókat követően, amikor az alsó jövedelmi rétegek tartósan nagy veszteségeket szenvednek. A kormányzati – mind pénzbeli, mind természetbeni – transzferek nagy szerepet töltenek be abban, hogy az alacsony jövedelmű háztartások ne szoruljanak még hátrább a jövedelem megosztásban.” (OECD 2011: 40)⁵

A kelet-közép-európai országokban az átalakulást követően a szociális támogatásoknak és segélyezésnek kettős szerepe volt.

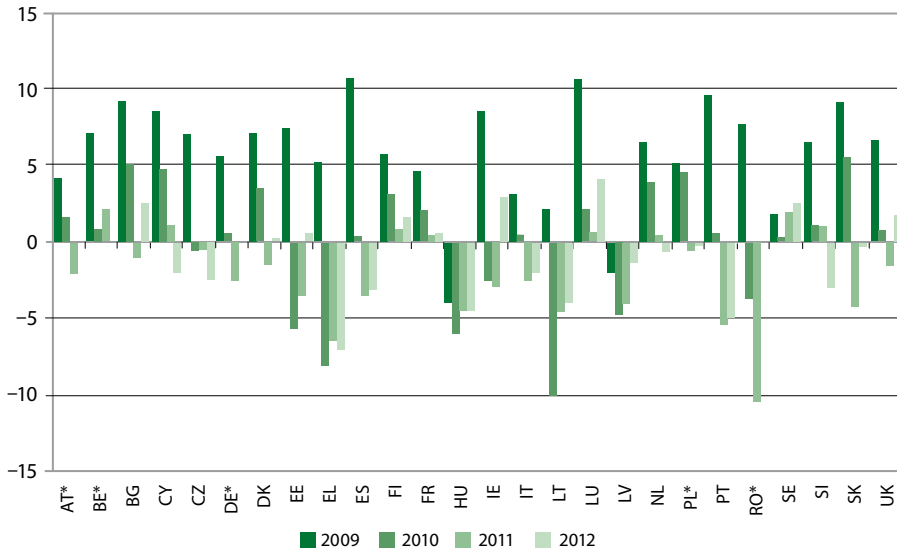
„A szociális támogatási megoldások nemcsak azáltal játszottak alapvető szerepet a demokratikus átalakulásban, hogy a gazdasági átalakulás negatív hatásait enyhítették, hanem annak révén is, hogy az újonnan létrehozott piaccgazdasági rendszernek legitimitást adtak, hiszen a demokratikus működésmód megnyilvánulásai voltak.” (Cerami 2008: 1)

A pénzügyi terhek, a demográfiai változások és a fenntarthatósági problémák súlya alatt nemcsak az átalakuló országok munkanélküli-ellátási rendszereiben, hanem néhányuknál – Lengyelországban, Szlovákiában – a szociális segélyezési rendszerekben is megkezdődtek az átalakítások már a 2000-es évek elejétől (vö. 2. táblázat). A 2008-as gazdasági válságra, annak ismét hirtelen és nagyarányú munkahely- és jövedelemvesztéseire adott azonnali reakciók azonban – Magyarország és Litvánia kivételével – a szociális kiadások növelését eredményezték szinte minden uniós tagállamban. Ugyanakkor az új tagállamok között lényeges különbségek voltak mind a közvetlenül 2009 táján megnövelt szociális kiadások, mind pedig az azt követő csökkentések terén (10. ábra). Az állami szociális ráfordítások különösen meredeken csökkentek Magyarországon és Lettországon már 2009-től kezdve, Romániában és a másik két balti államban 2009-et követően. Jóval kevésbé volt meredek a csökkenés Szlovéniában, Szlovákiában (csak 2011-től az ottani korábbi jelentősebb növekedés után) és a Cseh Köztársaságban. Lengyelország és Bulgária elkerülte a szociális ráfordítások csökkentését ebben az időszakban.

Az OECD (2013) összehasonlította a tagállamok szociális kiadásainak reálértéken történt változásait és az országok GDP-jén belül arányaikban való elmozdulásokat két kétéves periódusra, 2007/2008-ra és 2012/2013-ra nézve (11. ábra). Számításaik is megerősítik a szociális kiadások magyarországi meredek csökkenését a válság időszakában és ettől eltérően e kiadások növekedését Lengyelországban és Szlovákiában. Elemzésük ugyanakkor arra is felhívta a figyelmet, hogy a szociális ráfordítások megnövelésében a legnagyobb részük a nyugdíjnak van.

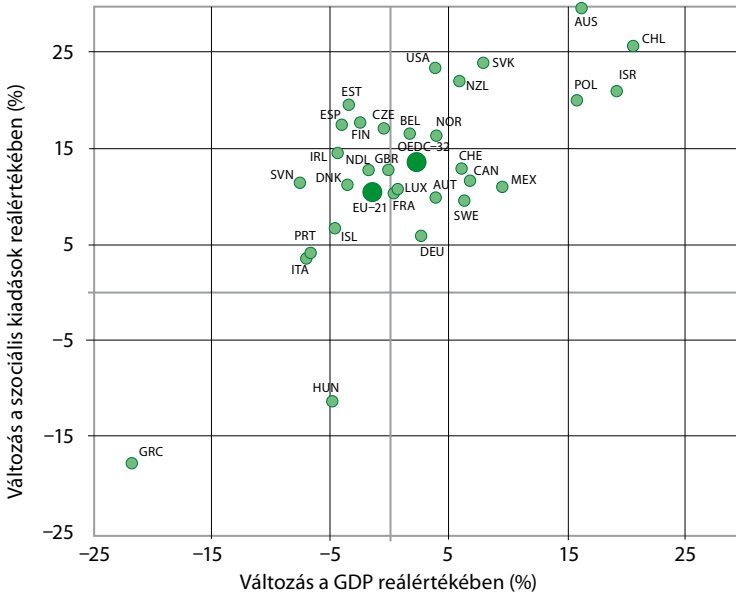
⁵ Az OECD-jelentés ugyanakkor úgy találta, hogy a '90-es évek közepétől az adóknak és az ellátásoknak a háztartások jövedelmi egyenlőtlenségeit mérséklő hatása nagyrészt leépült (OECD 2011: 37).

10. ábra: Az állami szociális kiadások éves növekedése
reálértéken az EU-ban, 2009–2012 (%)



Forrás: Vaughan-Whitehead (2014: 6, Figure 1.3).

11. ábra: A szociális kiadások és a GDP reálértékének
változásai 2007/08 és 2012/13 között (%)



Forrás: OECD (2013), OECD szociális kutatások adatbázisa (SOCX), előzetes adatok (<http://www.oecd.org/social/expenditure.htm>).

*Családpolitika intézkedések a demográfiai kihívásra
és társadalmi befogadás erősítésére*

A demográfiai, munkaerő-piaci, egyenlőtlenségi és gyermeknevelési kihívások együttesére a családpolitikák szintén a megfelelő intézkedésgyűttest („policy-mixet”) keresik. Ezeknek az ismét csak különböző transzferekből és szolgáltatásokból álló családtámogatási rendszereknek is összetettek a céljaik, amelyek között eltérő és időnként változó hangsúllyal szerepelnek a következők: a termékenység növelése és a nők foglalkoztatási befogadása, a többgyermekes családokat sújtó jövedelmi egyenlőtlenségek enyhítése és az oktatás-gondozás jó minőségű szolgáltatásainak biztosítása. A kisgyermekes anyák munkaerő-piaci helyzetének javítása szempontjából a három év alatti gyermekek nevelését és gondozását támogató szolgáltatásokból és pénzübeli támogatásokból álló intézkedésgyűttesnek van kiemelkedő fontossága. Ugyanakkor az ilyenfajta támogatás a magasabb születési arányoknak is kedvező feltételeket teremtő tágabb családpolitikáknak is alapeleme azáltal, hogy kiegyenlíti a többgyermekes családok alacsonyabb egy főre eső jövedelmeiből fakadó hátrányokat, hogy szélesebb körű hozzáférést nyújt a jó minőségű oktatáshoz, és jobb egyensúlyokat teremt a munka és a magánélet között.

Szikra és Győry (2014) a Cseh Köztársaság, Lengyelország, Magyarország és Szlovákia (a Visegrádi négyek, V4) háromévesnél kisebb gyermekek nevelésével kapcsolatos családpolitikai törvények és programok alakulását vizsgálták. Legfontosabb megállapításuk az volt, hogy

„...a gyermeknevelési szolgáltatások és ellátások (a szolgáltatások helyett inkább a fizetett szabadságokat előtérbe helyező) alapszerkezete ugyan viszonylagos változatlanságot mutat mind a négy országban, de a 2000-es években mindegyikükben a családpolitika nagyfokú »illékonyságát« (»volatilitását«) és ennek következtében előre nem láthatóságát lehetett tapasztalni.” (uo.: 37)

Hirtelen és meglehetősen radikális reformokat vezettek be, amiket aztán későbbre halasztottak vagy ellenkező irányba tereltek: a Cseh Köztársaságban és Lengyelországban az anyasági szabadság hosszát vagy a távollét alatti ellátások jövedelmet helyettesítő arányait módosították. Lengyelországban a 2000-es évek közepétől a családpolitika azonban kevésbé hektikus, és gondosabban tervezettnek mondható. A kutatók a magyar családpolitikát „megfagyott rendszerként” jellemzik,

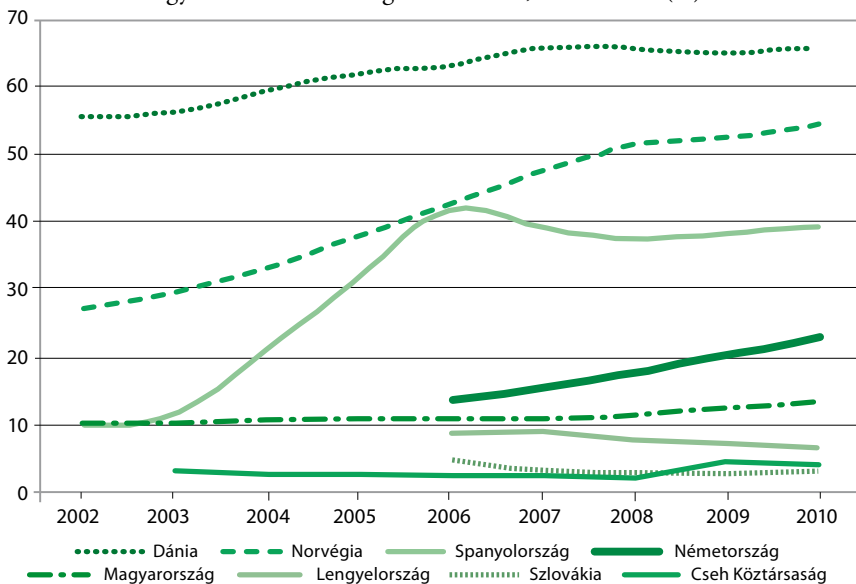
„...amelyben a háromévesnél fiatalabb gyermekek részvétele a gyermekgondozási szolgáltatásokban a legmagasabb (és lassan növekvő) arányú (13 százalékos), miközben Magyarország volt a legkevésbé nyitott a kisgyermekes gondozását célzó szolgáltatások új megoldásaival való kísérletekre. (uo.: 28)

Összességében a közép-európai családpolitikákban lassú elmozdulás tapasztalható Szikra és Győry (2014) szerint a szülői szabadságok rendszerében és a gyermekgondozási szolgáltatásokban, bár a törvényi változások nem teljes mértékű végrehajtását akadályozta a szolgáltatások fejlesztésének lassúsága. A másik gyenge pont a hatékonyabb családpolitikai „mixek” útjában az, hogy

„...a legtöbb új tagállamban a változásoknak nincs konszenzuális iránya, ezért az egymást követő reformok gyakran ellentétesek egymással. A szülői szabadság időtartama alatti foglalkoztatás szabályozása az egyik leggyakrabban fluktuáló intézkedés. Ez nemcsak a szülőket zavarja meg, hanem az erőforrások pazarlásával is jár. A reformfolyamatok mindig költségesek, és nem hozzák a tőlük várt eredményeket, ha rövid időn belül visszafelé irányuló vagy párhuzamosan más felé mutató változásokat is beindítanak.” (uo.: 40)

Fontos megjegyezni, hogy a – még ha bizonytalanul is, de azért a családpolitikai rugalmasság irányába mutató – törvényi változtatásokban testet öltő családpolitikai reformtörekvések diszkrepanciája és a késedelmes végrehajtás oka is, következménye is a jó minőségű, szélesebb körben elérhető és meg is fizethető nevelési, gondozási szolgáltatások lassú fejlődésének. A kisgyermekek számára nyújtott nappali szolgáltatások a közép-európai országokban a 2000-es évek eleje óta igen korlátozottan állnak csak rendelkezésre (12. ábra).

12. ábra: A háromévesnél fiatalabb gyermekek részvétele hivatalos gyermeknevelési szolgáltatásokban, 2002–2010 (%)



Forrás: Scharle (2015: 3, Figure 2) OECD- és KSH-adatok alapján.

Mint korábban a munkaerő-piaci befogadás (és a fogyatékkal élők rehabilitációja, lásd alább), úgy a családpolitikák terén is az tapasztalható, hogy a szakpolitikai beavatkozások együttesében a szolgáltatásfejlesztés (finanszírozása, infrastruktúrájának és képzett személyzetének hiánya) a gyenge láncszem.

A fogyatékkal élők társadalmi befogadását szolgáló politikák

Az aktiválást célul kitűző jóléti paradigmaváltás egyik fontos elemét jelentik azok az újabb európai reformok, amelyek a fogyatékkal élők társadalmi befogadását hatékonyabb és személyre szabott foglalkoztatási rehabilitációs szolgáltatásokkal akarják elérni. A cél nemcsak a költségek csökkentése, hanem egyúttal a munkaerő-kínálat növelése is azért, hogy megkönnyítik az alacsonyabb termelékenységű munkavállalók foglalkoztatását és a csökkent munkavégző képességűek újrafoglalkoztatását. A fogyatékkal élők jövedelemfenntartását szolgáló pénzügyi ellátásból és (a munkaerő-piaci feszültségeket enyhítő) foglalkoztatásból való eltávolításból álló korábbi közpolitikai együttest az erősebb munkára ösztönzés és a munkaerő-piaci jövedelem megszerzésére képessé tevő komplex támogató szolgáltatások váltották fel. Az EU régi tagállamai az 1980-as évek végén, a '90-es évek elején vezettek be ilyen irányú intézkedéseket, hogy csökkentsék a fogyatékkal élők támogatásaira fordított felduzzadt kiadásait, amelyekkel még a '70-es évektől kialakult olajválságokat követő gazdasági strukturális változások következtében hanyatlani kezdő munkaerő-kereslet nyomását enyhítették valamikor. A kelet-közép-európai országokban ugyanakkor gazdasági átalakulásuk és a nagyarányú munkahelyvesztés következtében a '90-es években váltak a fogyatékkal élők és csökkent munkaképességűek ellátásai a munkanélküliség enyhítésének eszközeivé (Scharle 2007).

Scharle és Váradi (2014) tanulmánya megerősíti, hogy

„...a fogyatékkal élők ellátása nem volt elhanyagolható: a '90-es évek elején a munkaképes korú lakosság 5–11 százaléka részesült ilyen típusú nyugdíjban, arányuk a legtöbb országban meg is haladta a munkanélküli-ellátásban részesülők arányát (OECD 2010). A probléma igen tartósnak is bizonyult: a Visegrádi országokban 2011-ben még mindig a munkaképes korú lakosság 10 százaléka volt nem foglalkoztatott és fogyatékkal élő, míg csak 7 százaléka volt munkanélküli.”⁶ (uo.: 2)

A pénzügyi ellátásoktól a szociális szolgáltatások és az újrafoglalkoztatás irányába történő elmozdulás a '90-es évek közepén indult meg a kelet-közép-európai országokban, amikor megkezdtek a fogyatékkal élők munkaerő-piaci integráci-

⁶ Részletesebben: a nem foglalkoztatott fogyatékkal élők aránya a magyarországi 9,4% és a szlovéniai 12,6% között mozgott a V4 országokban, miközben a munkanélküliségi ráta a Cseh Köztársaságban volt a legalacsonyabb (4,8%) és Szlovákiában a legmagasabb (9,4%).

óját javító szolgáltatások fejlesztését, de ekkor még az ellátások bőkezűségét nem nyíralták meg jelentősebben. Scharle és Váradi (2014) hangsúlyozzák:

„...a jóléti rendszerek klasszikus problémájával szembesülve: úgy enyhíteni a szegénységet az aktív korúak pénzbeli ellátásai révén, hogy közben ne gyengítsék a munkaerő-kínálatot (...), e téren a fejlett országok munkaerő-piaci politikái figyelemre méltó hasonlóságot mutatnak, bár a változtatások sebessége eltérő.” (uo.: 3)

A fogyatékkal élők munkaerő-piaci integrációját célzó törvényi változtatások és a szolgáltatásfejlesztés a reformok egyazon irányát mutatják, miközben az ellátások jövedelmet helyettesítő szintjének csökkentésében és a fogyatékos- és beteg-ellátásokra való jogosultság korlátozásában eltérőek a lépések.

Az ellátások és a munkakínálat ösztönzése közötti megfelelő egyensúlyra irányuló figyelem mellett a tanulmány a magatartásbeli szabályok és a rehabilitációs eljárások gondos tervezésére és a szükséges változtatásokat megvalósító és a megfelelő szolgáltatásokat nyújtó jóléti intézmények fejlesztésére is fókuszál. Scharle és Váradi bemutatták, hogy a közép-európai országok közül Szlovákia és Lengyelország a '90-es évek közepétől elkezdte a fogyatékosellátó-rendszer bőkezűségének megnyírálását, miközben a Cseh Köztársaságban és Magyarországon előbb a rehabilitációs szolgáltatásokat kivitelező NGO-kat kezdték el életre hívni. Az új rehabilitációs közép-európai politikai „mixek” bevezetésének eltérő sebességei a szerzők szerint nagyjából azokat a különbségeket képezik le, amelyek a térségbeli országok munkaerőpiacai külső sokkhatásnak való kitettségében mutathatók ki. A rövid távú pénzügyi kockázatok (pl. a '90-es évek eleji lengyel helyzetben) és/vagy a középjobb politikai beavatkozások (pl. Szlovákia esetében) erősebb lökést adtak a jóléti kiadáscsökkentésnek, akár a megfelelő, komplex és személyre szabott rehabilitációs szolgáltatások hiányában is.

A kelet-közép-európai rehabilitációs politika intézkedésegyütteseinek gyengesége azt mutatja, hogy a jóléti reformok megtervezését követően, végrehajtásukhoz a közpolitikai döntéshozókon túli, szélesebb körű belső erőkre van szükség. Scharle és Váradi úgy ítélik meg:

„...a kelet-közép-európai térségben a fogyatékkal élők befogadását szolgáló politikák további javításához a belső erők gyengék, és ez aláhúzza a nemzetközi szervezetek, nevezetesen az EU, az IMF és az OECD politikai tanácsadó és ösztönző szerepének fontosságát. (...) A külső nyomás mellett a létező kezdeményezések hatáselemzései és költség-haszon elemzései segíthetik az ellenzők meggyőzését vagy kiszorítását, és előmozdíthatják a támogatások átirányítását a nem hatékony védett munkahelyektől a személyre szabott rehabilitációs szolgáltatásokhoz. Amikor már szilárdan létrejön egy ilyen szolgáltatói hálózat, amelynek stabillá válik a finanszírozása is, akkor a munkaadók támogatásainak és az ellátáshoz való

hozzájutás szűkítésének kombinálásával jelentős növekedést lehet elérni a fogyatékkal élők foglalkoztatásában.” (uo.: 14)

Mindez ismét arra hívja fel a figyelmet, hogy a különböző irányú szociálpolitikai reformok során a törvényi szabályozásokhoz és az ellátások rendszereibe való beavatkozások mögött a szolgáltatások fejlesztése rendszerint lemarad. A szakmai és szervezeti kapacitások, az ún. intézményi feltételek kialakítása több időt és tartós politikai támogatást igényel az aktiváló jóléti reformoknak ezen a területén is.

A szerzők a kelet-közép-európai rehabilitációs politikák örökölt sajátosságai kapcsán ráirányítják a figyelmet a korábbi szegregáló és paternalista politikákra, amelyek a közhatalomnak a társadalmilag sérülékeny csoportokkal, így a fogyatékkal élőkkel való viszonyát jellemezte. A paternalista közpolitika erős gyökereket eresztett a nagy, szegregált intézmények és a védett munkahelyek menedzsmentjében, aminek képviselői az intézményeket lebontó – „intézménytelenítési” – folyamat merev ellenzőivé váltak ezekben az országokban. Scharle és Váradirámutatnak a közigazgatásnak arra az örökölt vonására is, miszerint *„inkább tervezésre volt képezve, mint a versenyen alapuló gazdaság önálló szereplőit ösztönző kifinomult rendszerek kialakítására”* (uo.: 13), s ezt szintén a rehabilitációs politikák reformjait gátló régióspecifikus akadálnak tudják be.

Összehasonlító szociálpolitikai kutatási megközelítések

Hogyan illeszthetők a közpolitikák előbbieken ismertetett fejleményeivel kapcsolatos kutatási tapasztalatok a jóléti reformokról alkotott tágabb összképbe? Az összehasonlító szociálpolitika két különböző megközelítést alkalmaz. Az egyik összehasonlító módszer a rövid és középtávú fejleményeket vizsgálja, és az egyes országok társadalmi biztonságának különböző területein bekövetkező aktuális változásokat, akciókat, intézkedéseket, közpolitikai beavatkozásokat elemzi részletesebben. Ebben a megközelítésben a hasonlóságokat és a különbségeket általában bizonyos „mértékösszegekhez”, bizonyos társadalmi normákhoz és sztereotípekhez viszonyított elmozdulások alapján mérik (így pl. a szegénység szintjeit, az egyenlőtlenségeket, az oktatási részvételt, a munkafeltételeket, a munkaerő-piaci integrációt, a családtámogatásokat, a kisebbségek, migránsok, fogyatékkal élők befogadását illetően). A jóléti államok különböző elemeinek alakulásával kapcsolatos rövid és középtávú fejleményekre, ezek közvetlen kiváltó okaira és a változásokat generáló erőkre fókuszálva ebben a megközelítésben jól megítélhetők az országcsoportokon belüli és közötti elmozdulások. Ezek a nyugdíjrendszerben, a munkanélküli-biztosításban, a szociális ellátásokban vagy a társadalmi biztonság bármely más területén követhetnek egymáshoz hasonló „útfüggő” („path dependent”) modellt, vagy felmutathatnak korábbi társadalmi, kulturális, ideológiai meghatározottságaikhoz képest eltérő elemeket, azaz bizonyos „útteremtő” („path creation”) irányokat. A nagy nemzetközi szervezetek (Világbank, OECD, ILO, WHO, az EU olyan

szakosított intézményei, mint az EUROFOUND és mások) ilyen módon célzott adatgyűjtésekkel és jelentésekkel követik a szegénység és az egyenlőtlenségek alakulását, a szociális ráfordításokat, az élet- és munkafeltételeket, valamint az egészséggel vagy az oktatással összefüggő jóléti fejleményeket.

Az összehasonlító kutatások másik csoportja az egyes jóléti („rezsimek” nevezett) rendszerek területei és elemei között adott belső összefüggések hasonlóságait és különbségeit vizsgálják. (E kutatási irány kezdeteiről lásd Esping-Andersen 1990, 1996, Leibfried 1992, Ferrera 1996, Abrahamson 1999, Saphir 1995, később többek között Beblavy 2008, Cerami 2008, Aidukaite 2010).

E jóléti rezsimek elméleti megközelítésben a társadalmi védelem rendszereit különböző típusokként írhatók le aszerint, hogy milyen módon és milyen eszközökkel biztosítják a szociális jogokat, a munkanélküliség, a szegénység és az egyenlőtlenségek elleni küzdelemnek milyen ellátási és szolgáltatási megoldásait választják, és miként is finanszírozzák mindezt. Ez az egyes területek mellett azok egymással való összefüggéseit is feltárni törekvő többdimenziós kutatási irány a hasonlóságok és különbségek rendszerbeli és intézményi feltárását célozza, és a különböző jóléti rendszerek alakulását történelmi, földrajzi, társadalmi-gazdasági és kulturális kontextusba ágyazza. Az elméleti típusok az egyes országcsoportok hosszabb távú gazdasági, társadalmi, politikai, kulturális és vallási fejlődésének különbségeit alapulva erős „útfüggőséget” mutatnak és a jóléti reformok tervezésének bonyolult voltára figyelmeztetnek.⁷

Összehasonlító elemzés az új tagállamok válság utáni szociálpolitikai fejleményeiről

A Nemzetközi Munkaügyi Hivatal (ILO) nemrégiben megjelent egyik kötete (Vaughan-Whitehead 2014) összehasonlító adatok és országtanulmányok alapján az Európai Szociális Modell válság utáni változásait vizsgálja. Az egyes országoknak a gazdasági válságra adott különböző szociálpolitikai és munkaerő-piaci beavatkozásait az Európai Szociális Modell egyes alkotóelemei alapján, azok „mértékoldóihoz” mérve hasonlították össze. Hivatalos definíció hiányában a szerkesztő, Vaughan-Whitehead (uo.: 11–15) az Európai Tanács (az EU kormányfői tanácskozásai) 2000 óta tett különböző politikai nyilatkozatai alapján az Európai Szociális Modellt a következő hat pillér megnevezésével határozta meg:

- A munkafeltételekkel kapcsolatos kiterjesztett minimum jogosítványok
- Univerzális és fenntartható társadalmi védelmi rendszerek
- Befogadó munkaerőpiacok
- Erős és jól működő társadalmi párbeszéd
- Közszolgáltatások és közérdekű szolgáltatások
- Társadalmi befogadás és társadalmi összetartozás

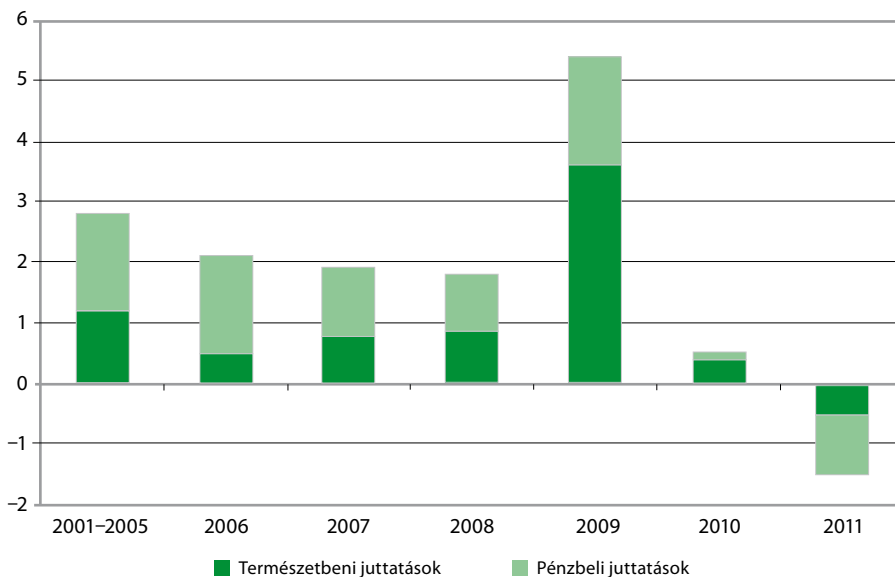
⁷ A kelet-közép-európai országok a társadalmi, gazdasági átalakulás kezdete óta szerepelnek a jóléti rezsimek elméleti elemzésekben (Deacon 1992, Ferge 1992).

A kötet tanulmányai azt tanúsítják, hogy a legutóbbi gazdasági válság kezdetén az európai társadalmi biztonság mechanizmusai – az ún. „automatikus stabilizátorok” segítettek a sokk hatásainak minimalizálásában.

„A széles körű munkahelyvesztés és a megnövekedett munkanélküliség körülményei közepette a munkanélküli-ellátások és a szociális támogatások enyhítették a társadalmakat érő sokkhatásokat, és korlátokat állítottak a szegénység növekedése elé. Ugyanakkor a fogyasztás összeomlásának elkerülésével a válság gazdasági hatásainak enyhítéséhez is hozzájárultak. Tény, hogy az EU-ban a – 2006–2008 között viszonylag állandó – közkiadások reálértéken drámai növekedésnek indultak 2009-ben, és ezek az „automatikus stabilizátorok” megakadályozták, hogy az egyes országokban a lakosság vásárlóereje és vele együtt a hazai összkereslet vészesen zuhanjon.” (uo.: 18)

A szociális kiadások az EU-27-ben több mint 5 százalékkal nőttek (13. ábra), ami döntően a megnövekedett számú munkanélküli (vö. 9. ábra) ellátásaira fordított növekvő összegeknek tudható be, de az egészségügyi, valamint a fogyatékossgal és az időskorral kapcsolatos közkiadások is nőttek.

13. ábra: A szociális kiadások éves növekedése reálértéken az EU-27-ben, 2001–2011



Forrás: Vaughan-Whitehead (2014: 19, Figure 1.1).

A költségvetési helyzet és az államadóssági mutatók romlása azonban a 2009. évet követően a legtöbb tagállamban pénzügyi konszolidációs intézkedésekhez vezetett. A munkanélküliség folyamatos romlása és a növekvő szegénység ellené-

re az uniós országok többségében 2010–2011-től csökkentek a társadalmi védelem ráfordításai. Vaughan-Whitehead ezt paradoxnak nevezi, hiszen

„...a megszorítási tervek a szociálpolitikát támadták annak ellenére, hogy először is nem ez volt a válság oka, másodsor pedig, hogy épp a szociálpolitika segítette a válság első szakaszában a társadalmi és gazdasági eredmények megőrzésében.” (uo.: 20)

A megszorítások politikái olyan változásokat gyorsítottak fel, amelyek már több országban korábban is napirenden voltak (vagy már végig is vitték őket, mint Németországban a Harz-reformokat), és amelyek a demográfiai változásokat, a strukturális munkanélküliséget, a jólét hosszú távú fenntarthatóságát célozták. De a válság első sokkhatása után a jogosultsági kritériumok szigorítása, az ellátások, segélyek és nyugdíjak csökkentése többé-kevésbé EU-szerre általánossá váltak (uo.: 24).⁸

Ebben az összeurópai háttérben az új tagállamokban alkalmazott megszorító politikák eszközeikben és mértékükben eltértek, mint ezt láthattuk a 2009 utáni nagyobb sokkok elkerülésére irányuló szociális ráfordítás növelés azonnali reakcióiban, majd az ezt követő kiadást csökkentő intézkedésekben. A szociális célú kiadások (vö. 11. ábra) különösen meredeken csökkentek Magyarországon és Lettországon (már 2009-től kezdve), Romániában (ahol a csökkenés a 2009-es növekedés után indul) és a másik két balti államban, jóval kisebb viszont a csökkenés Szlovéniában, a Cseh Köztársaságban és Szlovákiában (ez utóbbiban jelentős növekedést követően csak 2011-től). Lengyelország és Bulgária elkerülte a szociális kiadások visszafogását. A válság időszakában, 2008 és 2013 között az új tagállamok közül Litvánia és Észtország fogta vissza leginkább (28, illetve 16%) a kiadásokat a jogosultsági kritériumok szigorításával. Magyarország a munkanélküli-ellátás folyósítási időtartamát minimalizálta a 9 hónapról 3 hónapra, míg Románia a munkanélküli-ellátás értékének 15 százalékos csökkentésében volt a legradikálisabb (uo.: 24–25).

Vaughan-Whitehead az új tagállamok egyéb ellátásai tekintetében is kimutatott elmozdulásokat: Lettországon és Litvániában csökkentették az anyasági ellátásokat. Ezzel ellentétesen Bulgáriában megemelték a szociális segélyeket. Magyarországon és Litvániában a nyugdíjreformok keretében csökkentették az ellátásokat, Lettországon megnövelték a hozzájárulás-fizetés kötelező időtarta-

⁸ Vaughan-Whitehead a következő következtetésre jut: „Néhány kivétellel – mint például a minimálbér bevezetése Németországban, a szociális kiadások növelése Svédországban vagy a társadalmi párbeszéd erősítése Franciaországban – a trendek az államoknak a szociálpolitikából való általános kivonulását jelzik: először a kiadások széles körű megnyirbálásával és az oktatás, az egészségügy, valamint más közszolgáltatások finanszírozásának csökkentésével, másodsor olyan területek radikális átalakításával, mint a társadalmi párbeszéd, a biztonság, a nyugdíjak, és általában a társadalmi összetartozás. Az Európai Szociális Modell ugyan néhány országban továbbra is rugalmasan ellen tud állni, azokban az országokban azonban, amelyek az IMF, az Európai Központi Bank és a Bizottság közvetlen hatókörébe tartozó „Trojka” megszorítócsomagjait alkalmazták, a változások igen súlyosak” (uo. 47–48).

mát, Lengyelországban pedig a nyugdíj-hozzájárulás mértékét. A magánnyugdíjpénztári alapok magyarországi államosítása olyan kirívó beavatkozás volt, amely közvetlenül az államadósság aktuális szintjének csökkentését szolgálta.

Jelentősége van annak is, hogy nemcsak a szociális kiadások csökkentései veszélyeztetik az Európai Szociális Modellt, hanem az is, hogy egyes új tagállamokban negatív változások történtek a modell más pilléreit illetően, a foglalkoztatottak jogaiban, munkafeltételeiben, a munkaerőpiac szabályozásában, valamint a társadalmi párbeszéd intézményeiben is. Miközben Vaughan-Whitehead felhívja a figyelmet arra, hogy ilyen változások nemcsak az új tagállamokban mentek végbe, de szembeötlő, hogy e téren magyarországiak és romániaiak a legtöbbször említett negatív példák; akár a sztrájkjog új korlátozásait, a munkafeltételek egyoldalú megváltoztatásait, a (balti államokkal együtt) csökkenő béreket, akár a kollektív szerződések kiterjesztésének (Szlovákiához is hasonló) korlátozásait illetően. A munkahelyi egészségi és biztonsági előírások szabályozásának megszegése növekvő számban fordult elő Észtországban, de Szlovéniában és Szlovákiában is. A munkaszerződések rugalmassá tétele Észtország és Románia mellett a Cseh Köztársaságban is végbement, miközben ez utóbbiban és Litvániában a végkielégítések csökkentésére is sor került. Számos országban csökkentették az aktív munkaerőpiaci programok finanszírozását, ami leginkább Magyarországon volt megfigyelhető, ahol ezeket teljesen kiszorították a közmunkák. Ugyanakkor Észtország és Lettország növelte az aktív munkaerőpiaci programokat. A társadalmi párbeszéd intézményeit gyengítő kelet-közép-európai fejlemények között a szerző a legjellemzőbbként a romániai háromoldalú („tripartit”) mechanizmusok háttérbe szorítását és az új magyar Munka törvénykönyvet említi (uo.: 21–29). Egyes országokat, így az új tagállamok között Észtországot, a régiek között Írországot a tanulmány annak példájaként hozza fel, hogy társadalmi közhangulatnak a kiadáscsökkentések és a megszorítások következtében várható radikális rosszabbodását éppen a háromoldalú konzultációk révén lehetett megakadályozni (uo.: 36).

Az új tagállamok közötti fenti hasonlóságok és különbségek a legutóbbi válságra adott politikai válaszok terén további kérdéseket vetnek fel a térség országainak sajátos történelmi, társadalmi, gazdasági és kulturális hátterét illetően, amelyeket a következőkben a jóléti rezsim elméletek összehasonlító megközelítésében próbálunk elemezni.

A kelet-közép-európai országok a jóléti rendszer elméleteinek összefüggéseiben

A térség társadalmi védelmi rendszerében végbement átalakulás követésére és értelmezésére a jóléti rendszer elmélete már a '90-es években fontos kutatási megközelítés volt. Esping-Andersen és más szerzők fogalmai a jóléti államok „kontinentális”, az „északi”, az „angolszász” és a „mediterrán” típusairól a kelet-közép-

európai kutatások és viták nagy hullámával tovább gazdagodtak.⁹ A térség átalakulása kapcsán ugyanis felmerült az itteni jóléti rendszerek besorolásának kérdése. Számos fontos szociálpolitikai elemzés (Ferge 1992, 1997, Deacon 2000, Cerami 2006, 2008, Aidukaite 2010) a '90-es évek végétől azt a nézetet képviselte, hogy a kelet-közép-európai országoknak – közös politikai, gazdasági és társadalmi örökségnek betudhatóan – közös jellemzőik vannak az új piacgazdaságaikkal konform társadalmi védelmi berendezkedésük új intézményei, ellátásai, szolgáltatásai és finanszírozása terén. A közös „utakat” illetően Cerami (2008) azt állapította meg:

„...a prekommunista időszak bismarcki társadalombiztosítása és a kommunista periódus univerzalizmusa, korporatizmusa, valamint egyenlőségelvűsége átírták a posztkommunista folyamatokat és a piaci alapú modellekkel kapcsolatos konszenzust a jóléti állam átalakítását illetően.” (uo.: 20)

A kelet-közép-európai átalakulás első évtizedét követően a tanulmányok viszont már azt is sugallták, hogy a korábban univerzalizisztikus (bár alacsony szintű) és központosított társadalmi védelmi rendszerek divergálni kezdtek (Deacon 2000). Egyesek inkább hasonlítanak a kontinentális/konzervatív jóléti rendszerre, mások viszont a liberális/angolszász modellel mutatnak közös vonásokat, megint mások pedig a déli/mediterrán rendszer vagy a szociáldemokrata/északi típus jegyeit kezdik felvenni.

A jóléti rendszerek keveredő kelet-közép-európai jegyeit különbözőképpen értékeli a szakirodalom. Cerami (2006, 2008) szerint a térség jóléti modelljének éppen a klasszikus jóléti tipológiáknak ez a keveredése lenne a speciális jellemzője:

„Fontos emlékeztetni arra, hogy miközben a bismarcki elemek az új jóléti berendezkedésnek is kulcsjellemzői maradnak (társadalmi védelemhez a munkaviszony és a fizetett hozzájárulás révén lehet jutni, a társadalmi ellátások elsősorban pénzbeliek és keresetfüggőek, a finanszírozás mechanizmusa a társadalmi hozzájárulásokon alapul, és az igazgatási struktúrák magukban foglalják a társadalombiztosítási alapok irányításában a társadalmi partnerek együttműködését), a szociális segélyezés funkciói és szerepe is az új jóléti rendszer sajátos jegyét képezik. Annak ellenére, hogy ezekben az országokban a szociális segélyezés ellátásai nem teljesen azonosak (Magyarországon például nincs garantált minimumjövedelem), de ezek kiterjedésükben és hatókörükben jóval szélesebb körűek, mint a többi uniós tagállamban, különösen a mediterrán, a kontinentális típusúakhoz viszonyítva, de még a skandináv országokhoz képest is. Továbbá, ha Esping-Andersen (1990) klasszikus tipológiáját vesszük alapul, akkor látható, hogy a kelet-közép-európai jóléti rendszer eltérő normatív eleme-

⁹ A szakirodalomban ismertek még a „konzervatív/korporatív”, a „szociáldemokrata”, a „liberális/resziduális” és a „déli” elnevezések is.

ket mutat. Miközben a konzervatív jóléti rendszerben a cél a *biztonság* (azaz munkahelyet és jövedelembiztonságot nyújtani a férfi dolgozóknak), (...) *a szegénység enyhítésére és az egyenlőségre* törekvés az északi jóléti modell jellemzői, de a Kelet-Közép-Európában mindhárom normatív elem kombinálódik a demokratikus konszolidációra irányuló törekvésekkel, s ez a kombináció válik a fő jellemzővé.” (Cerami 2008: 21)

Mások (Aidukaite 2006, Bohle 2007) a balti államok átalakulására fókuszálva fejlődésükben bizonyos speciális neoliberális vonásokat fedeztek fel

„...az alacsony szociális kiadások, a piacon túli elosztás alacsony szintje és az állam alacsony gazdasági jelenléte kapcsán. (...) Ugyanakkor a Visegrádi országokat (a Cseh Köztársaságot, Szlovákiát, Magyarországot, Lengyelországot) a konzervatív és a liberális jóléti államok köztes típusa jellemzi.” (Aidukaite 2010: 18)

Ez a kelet-közép-európai összehasonlító irodalom a Cseh Köztársaságot és Szlovéniát tartja „a magas szociális kiadások és az új tagállamok között legalacsonyabb szegénységi szintek miatt erős szociális tudatosságot képviselő jóléti államoknak” (uo.: 18). Ugyanakkor a szerzők a gyakran az egy típusba sorolt balti államok közötti különbségekre is felhívják a figyelmet.

A gazdasági válságot megelőzően Aidukaite (2010) a kelet-közép-európai országok következő hasonló vonásait írta le: (1) a szociális védelem legtöbb eleme biztosítás alapú; (2) az univerzális ellátások túlnyomóak a jövedelemteszthez kötöttekhez képest; és (3) a szociális kockázatok elleni védelemben, a gondozás és más szolgáltatások biztosításában a családé maradt a legfőbb szerep. Ugyanakkor, ahogy a szerző írja, vannak jelei annak, hogy

„...az új, posztkommunista konszenzusban elmozdulások történnek a piaci alapú megoldások – magánnyugdíjak, jövedelemfüggő ellátások – felé (...) [de] (...) a szociálpolitikai struktúrák, a lakosságra való kiterjedés terén a posztkommunista jóléti államok jóval átfogóbb megoldásokat alkalmaznak, mint a liberálisak (reziduálisak).” (uo.: 18–19)

Ám a társadalmi védelem kiterjedtebb jellegének fennmaradása ellenére „a posztkommunista jóléti állam” meglehetősen gyenge az alacsony ellátási színvonal, az alacsony minimumsz tenderdek és a GDP szociális ráfordításainak alacsony szintje miatt.

„A viszonylag alacsony szintű szociális ellátások, még ha lefedik is a rászorulókat teljes körét, nem tudják megfelelően biztosítani a lakosság megfelelő életszínvonalát, gátolják a szegénység felszámolását, de a jóléti programok kiterjesztését is. Másrészt szem előtt kell tartani, hogy Közép-Kelet-Euró-

pa igen sokszínű térség, és egyes országaik sikeresebb közpolitikai megoldásokat is ki tudtak fejleszteni.” (uo.: 20)

Megint mások, mint Beblavy (2008) gyengének találják az érveket a kelet-közép-európai országokat „posztkommunista” vagy kelet-európai jóléti rendszer típusba történő besoroláshoz. Szerinte a térség országaiban

„...ugyanúgy megtalálhatók a liberális és a konzervatív, korporatív rendszerekre jellemző vonások, mint a posztszocialista rendszerek széles körű kiterjedés mellett az alacsony ellátási színvonalat és a közintézményekben való alacsony bizalmi szintet mutató vonásai.” (uo.: 6)

Kutatásai szerint az új tagállamokban a jóléti állam nagyságát és formáját két tényezővel lehet összefüggésbe hozni: az átalakulás során végbement sokk nagyságával és az etnikai heterogenitással, különös tekintettel a világosan meghatározható és hátrányos helyzetben levő kisebbségekre.¹⁰ Megjegyzi azonban, hogy kelet-közép-európai országok jóléti rendszereit félrevezető lenne a társadalmi védelem elemeinek (a munkanélküli-ellátások, a szociális segélyezés, a családtámogatások vagy más tételek arányainak) hivatalos struktúrája alapján megítélni, hiszen ezeknek az államoknak a GDP-je lényegesen alacsonyabb, mint a régi tagállamoké. A szociális kiadásokon belül a szociális segélyezés viszonylag magas aránya például nem tekinthető az univerzalisztikus és egyenlőségelvű szociális jólét jeleként, amikor a segélyezés szintje – az alacsony szintű szociális költségvetés miatt – nem tudja enyhíteni a szegénységet. Így a „dekommodifikáció” (az, hogy az emberek mennyire tudnak a piactól függetlenül, a társadalmi erőforrásokra támaszkodni) jobban megítélhető a kelet-közép-európai országok szociális kiadásainak szintjéből, mint a régi tagállamok különböző jóléti elemei közötti formális struktúrákkal való összehasonlításokból (uo.: 7–8).

A társadalmi kohéziót Közép-Kelet-Európában eredményesebben növelni tudó közpolitikai megoldások útjában álló akadályok között mindkét előbbi szerző megemlíti az „árnyékgazdaság” magas arányát is, mint olyan tényezőt, ami korlátozza a támogatásokra és a szolgáltatásokra, így a szegénység csökkentésére is felhasználható társadalmi erőforrásokat. Beblavy emellett a térség egyes országaiban élő népes etnikai kisebbségek sajátos és súlyos társadalmi problémáinak kezelését is a differenciáló tényezők közé sorolja.

¹⁰ „Lengyelország szenvedte el a legkisebb sokkot, amelyből a leggyorsabban sikerült is kikerülnie. A Cseh Köztársaság, Magyarország és Szlovénia szintén nem látták gazdaságaik drámai csökkenését, bár az ő fellendülésük valamivel tovább tartott. Bulgária, Románia és Szlovákia nézett szembe a legsúlyosabb hanyatlással és a legtartósabb következményekkel, bár Szlovákia a többieknél hamarabb talált magára. A három balti állam élte át a legdrámaibb gazdasági veszteségeket, amelyekből az átalakulás első évtizedében nem is sikerült kiemelkedniük” (Beblavy 2008: 12).

Az etnikai heterogenitás tekintetében Beblavy (2008) az új tagállamokat négy csoportra osztotta a marginális helyzetben levő etnikumok arányai szerint.¹¹ Lengyelország és Szlovénia képezik az első csoportot, amelyben nincsenek kirekesztéssel és szegénységgel jellemezhető jelentős kisebbségi csoportok. A második csoportba a Cseh Köztársaság, Magyarország és Szlovákia tartozik a lakosság egy tizede alatt maradó roma kisebbségeik, valamint Litvánia a marginális helyzetben levő és szintén 10 százalék alatti arányt mutató orosz nemzetisége révén. A harmadik csoportot képezi Románia, ahol a roma kisebbség és Bulgária, ahol a romákkal együtt a török etnikum is a lakosság 10–20 százalékát alkotja. Észtországból és Litvániából áll a negyedik csoport, amelyben az orosz kisebbség még magasabb, 20 százalék feletti arányt képvisel (uo.: 13). Az etnikai heterogenitás és a transzferek előtti szegénységi szintek, valamint a GDP szociális ráfordításai közötti összefüggések vizsgálata során Beblavy azt tapasztalta, hogy „*a kezdeti átalakulási sokk nagysága mellett még az etnikai heterogenitás is erősebben függ össze a szociális kiadások volumenével, mint a transzferek előtti szegénység szintje*” (uo.: 15). A térség egyes országaiban tehát a nagyobb átalakulási sokk és a mélyebb etnikai megosztottság magasabb szociális kiadásokhoz vezetettek.¹²

Végezetül a szerző azt állapítja meg:

„...az EU-10-ben a társadalmi védelmi kiadások nagyságrendje a szociális transzferek, különösen a nem nyugdíjszerű ellátások, újraelosztási hatásaihoz kapcsolódik. (...) Ezért az EU-10 lényegesen kisebb jóléti államai általában nagyobb hangsúlyt helyeznek a szegénység-megelőző célú újraelosztásra, mint az EU-15-ök.”¹³ (uo.: 15)

Ez megerősíti Cerami (2008) és Aidukaite (2010) következtetéseit, miszerint a kelet-közép-európai országok alacsonyabb gazdasági fejlettségi szintjeihez képest

¹¹ Kategorizálása kizárja azokat a kisebbségeket, amelyek nyilvánvalóan nincsenek marginális helyzetben, mint például a magyarok Romániában és Szlovákiában (uo.: 13).

¹² Az új tagállamokban a roma lakosság integrációjára fordított szociális kiadások a közvetlen szegénységnyhítás mellett foglalkoztatási, szociális, oktatási, lakhatási és egyéb szolgáltatásokat is fedeznek, amelyek fejlesztéséhez az unió bővítése óta az Európai Szociális Alap is jelentős mértékben hozzájárult. Ugyanakkor a roma befogadás politikáinak értékelései a szolgáltatásfejlesztés szinergiáinak elmaradására, a szisztematikus és koherens közpolitikai gyakorlat hiányára, valamint maguknak a roma közösségeknek a programok fejlesztésében való alacsony részvételére hívják fel a figyelmet (Civil Society Monitoring Reports 2012, 2013). A kirekesztett kisebbségi lakosságnak a helyi önkormányzatok aktíváló és közösségfejlesztő szolgáltatásfejlesztési projekteibe történő bevonását támogatja és ösztönzi, például szakértői hálózata révén a Társadalmi Befogadás Cseh Ügynöksége 2008 óta (Agency for social inclusion 2014).

¹³ Beblavy 2005-ös Eurostat-adatokon végzett számításai szerint „a társadalmi védelmi kiadások nagysága és az összes transzfer révén elért szegénységcsökkenés között a korreláció 0,91. Amikor a nyugdíjakat és a nem nyugdíj jellegű ellátásokat külön vettük számba, akkor a nyugdíjakkal való összefüggés erőssége 0,48 pontos volt, az egyéb transzferekkel való pedig 0,81. (...) Ez a jelenség erősebb az EU-10-hez tartozó új tagállamokban, mint a régi tagállamokból álló EU-15-ben, ahol az összes transzfer esetében 0,7, a nyugdíjak esetében 0,31, külön a többi transzfer esetén pedig 0,41 pontos volt a korreláció” (Beblavy 2008: 15).

viszonylag extenzív hatókörű és kiterjedésű társadalmi védelmi beavatkozásai sem elegendőek a szegénység és a növekvő egyenlőtlenség tartós negatív hatásainak leküzdésére. Nemcsak az új tagállamok társadalmi konvergenciája és kohéziója kerül veszélybe a tartós hatások miatt, hanem a növekedéshez, a versenyképességhez és az innovációhoz olyannyira szükséges társadalmi tőke biztosítása is.

Mindez aláhúzza Leitner (2014) már korábban idézett kutatási eredményének jelentőségét, miszerint az új tagállamokban már az újraelosztás kisebb növelésétől lényegesen jobb szociális mutatók várhatók. Elemzése nemcsak azt mutatta, hogy az egy főre eső GDP növelésének hatása a szociális mutatók terén jóval erősebb az új tagállamokban, mint a régiókban, hanem azt is, hogy az egyenlőtlenségi mutatókkal való korrelációk is meredekebbek. Ez azt sugallja, hogy erőteljesebb újraelosztási politikák ezekben az országokban költséghatékony javulást eredményezhetnek, különösen a lakosság egészségi állapotában és a fiatalok foglalkoztatási, valamint oktatási részvételi arányaiban, ami egyúttal a gazdasági potenciált is növelheti.

Összegzés és közpolitikai következtetések

A tanulmány az EU új tagállamainak legfőbb társadalmi kihívásait és szociális védelmi beavatkozásait foglalta össze a kelet-közép-európai társadalmi, politikai és gazdasági átalakulás kezdetétől, de az elmúlt évtizedek közelebbi vizsgálatával. A kutatás középpontjában az egyenlőtlenségek és a munkaerő-piaci kirekesztés álltak, különös tekintettel a nőkre és a fogyatékkal élőkre. Az új tagállamoknak a társadalmi összetartozás e problémáira adott válaszai a politikai elmozdulásokban hasonlóságokat és különbségeket egyaránt mutattak.

Az írás bemutatta azokat a tapasztalatokat, melyek a kelet-közép-európai átalakulásnak már az első évtizedét követően jelezték a korábban hasonló – alacsony szintű, de – univerzalizisztikus és központosított társadalmi védelmi rendszerek széttartó útjait, divergálását. Egyes országok inkább a kontinentális/konzervatív jóléti rendszerhez, mások a liberális/angolszász modellhez kezdtek közeledni, megint mások a déli/mediterrán vagy a szociáldemokrata/északi típusokkal mutattak hasonlóságot. Egyes érvelések e fejlemények alapján éppenséggel ebben, a klasszikus jóléti tipológiák „újrakombinálásában” látják a kelet-közép-európai jóléti modell sajátosságát. A balti államok átalakulását közelebbről vizsgálók az ottani alacsony szociális kiadásokban, a „dekommodifikáció” alacsony szintjében és az államnak a társadalmi szükségletek kielégítésében való alacsony részvételében sajátos neoliborális vonásokat mutatnak ki. Ebben a megközelítésben a Visegrádi országokat (a Cseh Köztársaságot, Szlovákiát, Magyarországot és Lengyelországot) a konzervatív és a liberális jóléti államok valamilyen „köztes” modelljével jellemzik.

Az új tagállamok között a szociális problémák változatosságát és intenzitását illetően kimutatható különbségek és hasonlóságok részben történelmi öröksége-

iknek („path-dependency”) tudhatók be, de az elmúlt 25 év során megtapasztalt társadalmi kihívásokra adott eltérő politikai válaszok eltérő utakat is nyitottak („path-creation”). Ilyen fokozatos divergenciát tapasztaltak a GRINCOH-projekt kutatásai a 2008-as válságot követő munkaerő-piaci beavatkozások, aktiváló intézkedések, család- és nőpolitikák kapcsán, valamint a foglalkoztatási rehabilitációs szolgáltatások reformjai terén. A különböző jóléti reformok változékonysága, „volatilitása” és a közpolitikai megvalósítás inkohereenciája ugyanakkor erős közös jellemzője a térség országainak.

Az összehasonlító szakirodalom nagyobb része úgy véli, hogy az átfogóbb társadalmi védelem elveinek a 2008-as válságig tartó továbbélése ellenére a „poszt-kommunista jóléti állam” meglehetősen gyenge maradt, ami a szociális ellátások alacsony szintjének, az alacsony béreknek és a GDP-ből szociális védelemre fordított kiadások alacsony színvonalának tudható be. Az „árnyékgazdaság” jelentős súlyát a kutatások az eredményes közpolitikai megoldások akadályának tekintik, olyannak, ami az ellátásokra és szolgáltatásokra fordítható társadalmi forrásokat korlátozza, miközben a szegénység elleni aktiváló politikákkal szemben is ellenőztönnöz hat.

Mivel az egyenlőtlenségek leglényegesebb okai azokban az egyenlőtlenségekben rejlenek, amelyek az iskolázottságban és a foglalkoztatási részvételben mutatkoznak, ezért a nagyobb társadalmi összetartozás érdekében e két területen elsődleges fontossága van a szociálpolitikai beavatkozásoknak. A nők munkaerő-piaci kirekesztése az alacsony iskolázottság „büntető” hatása mellett a gyermekvállalás női foglalkoztatást sújtó (szintén „büntető”) hatását tükrözi. Ez aláhúzza a fiatal, kisgyermekes anyák magasabb foglalkoztatása érdekében a családtámogatások, különösen a gyermeknevelési szolgáltatásokba való beruházások növelésének fontosságát. Az új tagállamokban az idősebb nők képzésének erősítése szintén szükségesnek mutatkozik munkaerő-piaci aktivitásuk növelése érdekében. A fogyatékkal élők eredményesebb foglalkoztatási rehabilitációja érdekében is oktatási, képzési beruházásokra és jó minőségű támogató szolgáltatásokra lenne szükség.

A szociális védelem különböző területein (a családpolitikákban, a rehabilitációs politikákban, a munkaerő-piaci befogadás és aktiválás terén, a gyermeknevelésben, a romák befogadásában stb.) a szakpolitika intézkedésegyüttesei ellátásokból állnak, amelyek a szegénység közvetlen és azonnali hatásaival küzdenek, valamint olyan komplex szolgáltatásokból, amelyek segítenek az embereknek abban, hogy meg tudják oldani problémáikat és hosszabb távon a társadalom integrált és aktív tagjai tudjanak lenni. Az új tagállamok egyre inkább csökkentik a különböző transzferek (ellátások és segélyek) értékét, részben a pénzügyi nyomás hatására, részben pedig azzal a szándékkal, hogy növeljék a munkára ösztönzést. A gyereknevelési, foglalkoztatási, rehabilitációs és képzési szolgáltatások továbbra is gyenge kapacitásai és az ezekhez való egyenlőtlen hozzáférés azonban a komplex szakpolitikai „mixeket” hiányossá és alacsony hatásfokúvá teszik.

Léteznek az új tagállamokban elszört kezdeményezések a komplex és jó minőségű szolgáltatásfejlesztés irányába a leghátrányosabb csoportok társadalmi befo-

gadásának erősítése érdekében, de mind a fizikai és szervezeti infrastruktúrába, mind pedig a fenti szolgáltatások szakmai fejlesztésébe lényegesen jelentősebb beruházásokra lenne szükség. A térségben még mindig gyenge civil szolgáltatási szektort támogatni szükséges abban, hogy megtalálja szerepét és súlyát az összetartó társadalom létrehozásában. A foglalkoztatási rehabilitáció, a családpolitikák, az aktiválás terén tapasztaltak azt mutatják, hogy a jóléti reformok kivitelezéséhez hiányoznak a közpolitikák döntéshozóinak és végrehajtóinak igazgatási és szervezeti tudásai ahhoz, hogy a független szereplők (pl. NGO-k) együttműködő intézményeit létrehozzák és támogassák.

A szociális szolgáltatásokba fektetett ilyen beruházások a befogadás, az aktiválás és a kohézió támogatása mellett egyúttal képzett alkalmazottaknak teremtenek munkahelyeket, nemcsak a fejlettebb regionális központokban, hanem a kisebb, marginális térségekben is azáltal, hogy az itteni hátrányos helyzetű lakosságnak is elérhetővé teszik a jó minőségű szolgáltatásokat. A széles körű szociális szolgáltatások foglalkoztatási szektorának fejlesztése az új tagállamokban is több és jobb munkahelyek teremtéséhez járulhatna hozzá.

A projekt eredményei azt is alátámasztják, hogy az újraelosztási politikák már kisebb mértékű növeléssel is jelentősebb pozitív társadalmi hatásokat válthatnak ki, különösen az egészségi állapot javulása és a fiatalok foglalkoztatási és oktatási részvételének erősítése terén. Az ilyen irányú eredmények ismét aláhúzzák az új tagállamok számára az erősebb társadalmi kohéziónak a gazdasági fejlődésben betöltött jelentőségét. Világosan jelzik, hogy a társadalmi összetartozás hiánya gyengíti – az életminőség más összetevői mellett – a növekedés társadalmi potenciálját. Míg az újraelosztás növelése nagy valószínűséggel olyan költséghatékony társadalmi javulást idézhetne elő, ami a gazdaság emberi erőforrásait gazdagítaná az új tagállamokban.

Fordította Bigazzi Sára

Irodalom¹⁴

- Abrahamson, P. (1999): The welfare modelling business. *Social Policy and Administration*, (33), 4, 394–415.
- Agency for social inclusion (2014). <http://www.socialni-zaclenovani.cz/>
- Aidukaite, J. (2006): The formation of social insurance institutions of the Baltic states in the post-socialist era. *Journal of European Social Policy*, (16), 3, 259–270. <http://esp.sagepub.com/content/16/3/259.abstract>
- Aidukaite, J. (2010): Welfare Reforms in Central and Eastern Europe: A New Type of Welfare Regime? *Ekonomika*, (89), 4, 7–24. <http://www.zurnalai.vu.lt/files/journals/37/articles/969/public/9-24.pdf>

¹⁴ A megadott internetes hivatkozások utolsó letöltési időpontja a kézirat lezárásának dátuma: 2015. 03. 18.

- Balla, K. – Köllő, J. – Simonovits, A. (2008): Transition with heterogeneous labour, *Structural Change and Economic Dynamics*, (19), 3, 203–220.
- Beblavy, M. (2008): New welfare state models based on the new member states' experience, *ESPA working paper, Stream 4*. Bratislava: Slovak Governance Institute, Comenius University. http://www.governance.sk/assets/files/typology_espa.pdf
- Bohle, D. (2007): *The New Great Transformation – Liberalization and Social Protection in Central Eastern Europe*. Paper for the ESRC seminar „(Re)distribution of Uncertainty”. Coventry: Warwick Business School, University of Warwick.
- Bohle, D. – Greskovits, B. (2012): *Capitalist Diversity on Europe's Periphery*. Ithaca: Cornell University Press.
- Cerami, A. (2006): *Social Policy in Central and Eastern Europe, the Emergence of a New European Welfare Regime*. Berlin: LIT Verlag.
- Cerami, A. (2008): Central Europe in Transition – Emerging Models of Welfare and Social Assistance. *Paper for the European Social Network Conference*, 19–20 May, Ljubljana. http://mpira.ub.uni-muenchen.de/8377/1/cerami_conference_ljubljana.pdf
- Civil Society Monitoring Reports (2012, 2013) on the Implementation of the National Roma Integration Strategies. <http://www.romadecade.org/civilsociety-monitoring>
- Csillag M. – Samu, F. – Scharle, Á. (2013): Job Search and Activation Policies in Central and Eastern Europe. WP4, P.4.5.1, T1. GRINCOH project. www.grincoh.eu/working-papers
- Csillag, M. – Samu, F. – Scharle, Á. (2014): *Exclusion from the labour market in post-socialist EU member states*. Working paper, WP5 P.5.4 GRINCOH project. www.grincoh.eu/working-papers
- Deacon, B. (1992): East European Welfare: Past Present and Future in Comparative Context. In Deacon, B. (ed.): *The New Eastern Europe, Social Policy Past, Present and Future*. London: Sage, 1–31.
- Deacon B. (2000): Eastern European welfare states: the impact of the politics of globalization, *Journal of European Social Policy*, (10), 2, 146–162.
- Duman, A. – Scharle, Á. (2011): Hungary: fiscal pressures and rising resentment against the (idle) poor. In Clasen, J. – Clegg, D. (eds.): *Regulating the Risk of Unemployment, National Adaptations to Post-Industrial Labour Markets in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 232–255.
- EC (2010): *Why socio-economic inequalities increase? Facts and policy responses in Europe*. Brussels: European Commission – Directorate General for Research and Innovation. http://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/policy-review-inequalities_en.pdf
- Esping-Andersen, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press. <http://esp.sagepub.com/content/12/2/137.abstract>

- Esping-Andersen G. (1996): *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*. London: Sage.
- Ferge, Zs. (1992): Social policy regimes and social structure hypotheses about the prospect of social policy in Central and Eastern Europe. In Ferge, Zs. – Kolberg J. E. (eds.): *Social Policy in a Changing Europe*. Frankfurt am Main: Campus Verlag, 201–223.
- Ferge, Zs. (1997): The changed welfare paradigm: the individualization of the social, *Social Policy and Administration*, (3), 1, 20–44. http://fergezszusa.hu/docs/the_changed_welfare_paradigm.pdf
- Ferrera, M. (1996): The „southern model” of welfare in social Europe, *Journal of European Social Policy*, (6), 1, 17–37.
- Heintz, J. – Lund, F. (2012): *Welfare Regimes and Social Policy – A Review of the Role of Labour and Employment*. Gender and Development Programme, Paper No. 17. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development. http://kms1.isn.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/146236/ipublicationdocument_singlepublicationdocument/ecdf9cc5-ce2e-4e6e-a038-62bcb427d130/en/Heintz+Lund.pdf
- iAGS (2015): independent Annual Growth Survey Third Report. Released on December 11th, 2014. http://www.iags-project.org/documents/iags_report2014.pdf
- Kvist, J. (2002): Activating welfare states. How social policies promote employment. In Clasen, J. (ed.): *What Future for Social Security? Debates and Reforms in National and Cross-National Perspectives*. Bristol: Policy Press, 197–210.
- Lackó, M. (2014): *An assessment of the factors behind disparities in health status of EU member countries and Post-Soviet states*. Working paper, WP5 P.5.3 GRINCOH project. www.grincoh.eu/working-papers
- Leibfried, S. (1992): Towards a European welfare state? On Integrating Poverty Regimes into the European Community. In Ferge, Zs. – Kolberg, J. E. (eds.): *Social Policy in a Changing Europe*. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Leitner, S. (2014): Effects of Income Inequality on Population Health and Social Outcomes at the Regional Level in the EU – Differences and Similarities between CEE and NON-CEE Regions. Working paper, WP5 T2, P5.2. GRINCOH project. www.grincoh.eu/working-papers
- Leitner, S. – Stehrer, R. (2013): Identifying the drivers of inequality and poverty in the CEE EU Member States – a comparison with other EU countries applying the Shapely value approach to decomposition analysis. Working paper, WP5 P.5.1. GRINCOH project. www.grincoh.eu/working-papers
- Nesporova, A. (1999): *Employment and Labour Market Policies in Transition Economies*. Geneva: ILO.
- OECD (2008): *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD countries*. Paris: OECD. http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/social-issues-migration-health/growing-unequal_9789264044197-en#page1
- OECD (2010): *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers: A Synthesis of Findings across OECD Countries*, Paris: OECD.

- OECD (2011): *Divided we stand, Why inequality keeps rising?* Paris: OECD.
- OECD (2012): *Social spending after the Crisis*. Paris: OECD. <http://www.oecd.org/els/soc/OECD2012SocialSpendingDuringTheCrisis8pages.pdf>
- OECD (2013): *Jobs, wages and inequality, Quality review of the OECD database of household incomes and poverty and the OECD earnings' database*. Paris: OECD.
- Saphir, A. (2005): *Globalisation and the Reform of European Social Models*. Bruegel Policy Brief. <http://aei.pitt.edu/8336/>
- Scharle, Á. (2007): Labour market explanations for the rising incidence of disability claims. In Cseres-Gergely, Zs. – Fazekas, K. – Scharle, Á. (eds.): *The Hungarian Labour Market*. Budapest: Institute of Economics, HAS.
- Scharle, Á. (2015): *Attitudes to gender roles in the Czech Republic, Hungary and Poland*. WP5 P.5.9 GRINCOH project. www.grincoh.eu/working-papers
- Scharle, Á. – Szikra, D. (2014): Recent Changes Moving Hungary Away from the European Social Model. In Vaughan-Whitehead, D. (ed.): *The European Social Model in Times of Economic Crisis: Is Europe Losing its Soul?* Geneva: ILO.
- Scharle, Á. – Váradi, Sz. (2014): *Barriers to welfare reform in the CEECs: the case of employment rehabilitation services*. Working paper, WP5 P.5.6, GRINCOH project. www.grincoh.eu/working-papers
- Szikra, D. – Györi, A. (2014): Family Policies and Female Labour Force Participation in the Visegrad countries – Has there been a move towards flexibility since 2000? Working paper WP5, P.5.5, GRINCOH project. www.grincoh.eu/working-papers
- Terpstra, J. (2002): Co-operation between social security and employment services; evaluation of a reform strategy in the Netherlands. *International Social Security Review*, (55), 3, 39–55.
- Tóth, I. Gy. (2013): Time series and cross country variations of income inequalities in Europe on the medium run: are inequality structures converging in the past three decades. *GINI Policy Paper 3*. http://www.gini-research.org/system/uploads/566/original/GINI_Policy_Paper_3.pdf?1384954508
- Vaughan-Whitehead, D. (2014): Is Europe Losing Its Soul? The European Social Model in Times of Crisis. In Vaughan-Whitehead, D. (ed.) *The European Social Model in Times of Economic Crisis: Is Europe Losing its Soul?* Geneva: ILO, 9–60. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-brussels/documents/publication/wcms_236717.pdf
- Vidovic, H. (2013): Labour Market Developments and Social Welfare. Working paper, WP4 P.4.1, GRINCOH project. www.grincoh.eu/working-papers

KLAUS PETERSEN – JØRN HENRIK PETERSEN

FOGALMI ZÚRZAVAR ÉS
KÜLÖNBÖZŐ VÁLTOZATOK:
HOGYAN KELETKEZETT ÉS MIT
JELENTETT 1840 ÉS 1940 KÖZÖTT
NÉMETORSZÁGBAN, ILLETVE
NAGY-BRITANNIÁBAN
A „JÓLÉTI ÁLLAM” FOGALMA*

Gyakran hallható, hogy a „welfare state” („jóléti állam”) kifejezésnek nincs egységes meghatározása. A mérvadó tankönyvek áttekintése igazolja ezt az állítást. Az is gyakran előfordul, hogy a jóléti államról és a szociálpolitika történetéről szóló tudományos munkák sorokat vagy egész oldalakat szentelnek a jóléti állam kifejezés eredetének. Ezek a rövid értelmezések azonban gyakran hibás részleteket tartalmaznak, és fontos vonatkozásokat figyelmen kívül hagynak. A cikkünk a „jóléti állam” kifejezés eredetének első részletes vizsgálata. Ennek során a 19. század közepének Németországáig nyúlunk vissza, majd német és brit összefüggésben az 1940-es évek végéig követjük a kifejezés különböző és változó meghatározásait. A tanulmány a bevett felfogáshoz képest több évtizeddel kiterjeszti a történetet, és árnyaltabb értelmezéseket kínál a kifejezéshez az 1940-es évek végén történt politikai áttörése előtti időszakhoz kötődő különböző definíciókról. A 2. világháború utáni értelmezés korábbra visszavetítése – ami gyakran előfordul a szakirodalomban – túl egyszerű és anakronisztikus. Németországban és Nagy-Britanniában az uralkodó értelmezések különböztek a jóléti államot szociális biztonsági rendszerként definiáló mai felfogásunktól.

* Eredeti megjelenés: Klaus Petersen – Jørn Henrik Petersen: Confusion and divergence: Origins and meanings of the term ‘welfare state’ in Germany and Britain, 1840–1940. *Journal of European Social Policy*, (23), 1, 37–51.

Bevezetés

1968-ban az angol szociálpolitika *great old manje*, Richard M. Titmuss, egy alkalommal arról beszélt, hogy már korántsem annyira lelkes támogatója a „jóléti állam” precíz meghatározást nélkülöző absztrakciójának, mint valamikor 20 évvel korábban, amikor ez a fogalom Angliában is, a nemzetközi „piacon” is népszerűvé vált. Mint fogalmazott: „ennek következményei – intellektuális értelemben – egyáltalában nem bizonyultak ösztönzőnek”. Pessimista következtetéseire a társadalomtudósok azóta sokszor rábólintottak (Béland 2011, Veit-Wilson 2000). Mégis, bármennyire bizonytalan tartalmú és definiálatlan jellegű is, egyike a „legütösebb” politikai hívószavainknak. Előszertettel alkalmazzák szakmai-tudományos fogalomként is. Így aztán az összehasonlító szociálpolitikai elemzések beleütköznek a fogalmi „kiterjesztés” problémájába (lásd Collier–Mahon Jr. 1993, Sartori 1984). Az idő múlásával fogalmunk – és mindaz, ami hozzá kapcsolódhat – az egyes országokban igen változatos tartalmak fölidezésére szolgált.¹ Jelen tanulmányban azt vizsgáljuk, hogyan jött létre (s milyen tartalommal) a *jóléti állam* fogalma Németországban, illetve Nagy-Britanniában. Annak ellenére, hogy a szociálpolitika történetét tanulmányozó történészek és társadalomtudósok hajlamosak amellett érvelni, hogy létrejötteinek körülményei bizonytalanok (Glennester 2000: 1), abban azért egyetértés mutatkozik, hogy a szakkifejezést életre hívó „atyák” ebben a két országban keresendők. Mindazonáltal – mint ezt a *Dictionary of the History of Ideas* (Briggs 1973) is megjegyzi – a *welfare state* kifejezés eredetére vonatkozóan nincs részletes történeti hivatkozás. A brit, a német s egyéb európai jóléti államok történetéről sok könyvet írtak már, ezek így vagy úgy az 1880-as évek német közgazdászok köreiből, von Papen birodalmi kancellárnak az 1930-as évek elején folytatott tevékenységében, vagy néhány brit értelmiséginek (mint William Temple, Alfred Zimmern és George Schuster) az 1930–40-es évek során kifejtett munkásságában próbálják föllelni a kifejezés eredetét. Ezek a beszámolók azonban mind adósak maradnak fontos elemek kibontásával. Először is vita van már a kifejezés legkezdetibb használatát illetően is. Kutatómunkánk fényt derített arra, hogy az jóval korábbról keltezhető, mint ahogyan azt a kutatók általában vélik. Az is probléma továbbá, hogy amikor azt kezdjük vizsgálni, mit is takar a „jóléti állam” kifejezés, egymástól eltérő tartalmakba ütközünk. Gyakran szokás azzal védekezni: hogy mi a *welfare state*, arra nincs bevett, mindenki által egyetértőleg használt

¹ Politikai karrierje 1945 után fut föl, valóságos „frontáttörés” nyomán. A jelen tanulmány anyagát képező gondolatok egy nagyobb kutatói vállalkozás részét képezik. Ebben a *Welfare State: The Entangled History of a Concept* című munkában azt mutatjuk majd meg, milyen pályát futott be a „jóléti állam” elnevezés Németországban, Nagy-Britanniában, az Egyesült Államokban és a skandináv országokban 1850 és 1960 között. Vállalkozásunkban fontos szerep jut majd annak, hogy rámutassunk: milyen, nemegyszer egymástól egészen eltérő karriereket futott be a kifejezés a II. világháborút követő időszakban. Az emlegetett „frontáttörés” ugyanis nem „egyetemes” jelenség. Az elénk táruló kép sokkal változatosabb. Az Egyesült Államokban negatív tartalmú kifejezésként vált általánosan elterjedté. Németországban tudatosan cserélték le a *Sozialstaat* szóra. Nagy-Britanniában és a skandináv országokban jóval többször értelmezik pozitívan (de azért a szkepticizmus is rendre fölbukkan).

definíció, a valóság azonban az, hogy napjainkban a vele való tudományos kutatómunka középpontjában – amint az Asa Briggs (1961) közismert definíciójából kitűnik – a szociális biztonság és a közintézmények által nyújtott szolgáltatások állnak. Bizton állíthatjuk: ha ezt a mai fogalomértelmezést gépiesen próbáljuk az elmúlt időkre alkalmazni, problémákba fogunk ütközni. A fogalom általunk nyújtott meghatározása anakronisztikus lesz, egyszersmind pontatlan is.

Bélandnak (2011) igaza van abban, hogy elsősorban a szociálpolitika nyelvhasználatának tanulmányozására célszerű összpontosítanunk, s nem egyes elkülönült fogalmainak vizsgálatára. Ugyanakkor az is igaz, hogy ha e szociálpolitikai nyelvhasználat avatott elemzésére törekszünk (ez éppúgy érvényes a politikai életre, mint az „akadémiai” világra), akkor a mainál többet kell tudnunk arról, hogy különböző történeti és politikai kontextusokban mit volt szokás érteni ezen a terminuson.² Amint arra nyelvészek is (Lakoff–Johnson 1980), a tudományos fogalmak kialakulásával foglalkozó történészek (Skinner 1989) és politikatudományi szakemberek (Béland 2011, Hastings 1998) is felfigyeltek, nap mint nap alkalmazott fogalmaink, metaforáink, kifejezéseink egyáltalán nem „ártatlanok”. Nem tekinthetők „semlegesnek”. Elvászthatatlanok azoktól a politikai küzdelmekről, amelyekben megszületnek.³ Ebből adódóan a „címkek” keletkezéstörténetének, a fogalomalkotás során létrejövő nyelvhasználatnak nagyon is fontos szerep jut a politikai megközelítésű elemzésekben (Farr 1989, Heywood 2000, Sartori 1984, Williams 1976).

Tanulmányunk két dologra törekszik. Egyfelől tisztázni igyekszik a fogalom létrejöttének történeti részleteit. Másfelől pedig azt, mit is jelentett esetenként a szociálpolitikának az a központi fogalma, amelyre a „*jóléti állam*” névvel volt szokás ráutalni. Az 1840-es évektől egészen az 1940-es évekig terjedő áttekintésünkben megpróbálunk mindig konkrét tartalmat kölcsönözni a kifejezés prepolitikai használatának (Leonhard 2008). Az átpolitizáltság előtti jelentéstartalmak fontos történelmi rétegei a kifejezés mai politikai használatának (Skinner 1989: 10). Noel Whiteside brit történész (2005) álláspontja szerint az összehasonlító elemzést mindig rendkívül megnehezíti, ha egymással rokon politikai stratégiákat a legkülönfélébb neveken szokás emlegetni, miközben a legkülönfélébb eljárásokat, stratégiákat és intézményi megoldásokat gyakorlatilag alig megkülönböztethető nevekkal illetik. Állandóan beleütközünk a szóhasználatokba. A *jóléti állam* elnevezés használatában országról országra, illetve történelmi időszakonként igencsak jelentős változékonyságot találunk. Ebből következően el kell döntenünk, mit is kezdünk azzal a ténnyel – s hogyan kezeljük –, hogy a különböző történelmi tapasztalatok befolyásolják kulcsfogalmaink egy-egy konkrét időpontban érvényes tartalmát. Összegezve: a kifejezés létrejötté körülményeinek

² Egyáltalán nem véletlen, hogy a tizkötetes *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945* nagyon is részletekbe menően taglalja a *Sozialstaat* fogalom kialakulásának történetét (Kaufmann 2001).

³ Jelen tanulmányban inkább a „terminust” használjuk, mintsem a „fogalom” szót, melyen (Sartori 1984 nyomán) inkább a gondolkodás alapegységét értjük.

és befutott pályáivének tisztázása módszert kínálhat arra, hogy mit gondoljunk a „jóléti állam” kategória fogalmi kitágítására tett törekvésekről. Rávilágíthat a kifejezés tudományos alkalmazása, illetve a közbeszédben és a politikában való használata között mutatkozó eltérésekre.

Kutatási módszertanunk egyszerű és lényegre törő. Olyan szövegek elemzésére törekszünk, amelyekben expliciten használják a „jóléti állam” szókapcsolatot.⁴ A kifejezés előfordulásait sokféle történelmi kontextusban követjük nyomon, az 1840-es évekre datálható kezdetektől egészen az 1940-es évekig. Elektronikus adatbázisokkal dolgozunk, és az ún. „hólabda-mintavétel” módszerét alkalmazzuk (Andersen 1997: 24–28) – vagyis maguk a hivatkozások jelölik ki a „nyomon követés” módját. Figyelmünk középpontjába a legfontosabbnak bizonyuló „retorikai újrafogalmazások”, illetve az „ideológiai újítók” (Skinner 1989) kerültek, a szimpla átvételekkel és ismételtetésekkel nem foglalkozunk. Három különböző történelmi időszak (lásd alább) kontextusában tekintjük át, milyen jelentéstartalmat, milyen konnotációkat tulajdonítottak a kifejezésnek. Elemzési céljainknak megfelelően aszerint teszünk különbséget a jelentéstartalmak között, hogy *jóléti állam*on államtípust (avagy kormányzati formát) értenek-e, vagy pedig az állam feladatait, illetve célkitűzéseit sorolják föl. Mindkét kategórián belül egyaránt találkozhatunk a kifejezés mellé rendelt pozitív és negatív jelentéstulajdonítással is.

Tanulmányunk három részre tagolódik. Az elsőben azt vizsgáljuk: hogyan, milyen értelemben használták a fogalmat Németországban az 1840-es évek közepétől 1900-ig. Adatainkból egyértelműen kiderül, hogy a kifejezés 35 évvel korábban fölbukkant már, mint amikorra föltűnését a szakirodalom szokványosan taksálja. A második részben a 20. századi (elsősorban a két világháború között lezajlott) vitákban való előfordulásokat vesszük szemügyre. Ekkoriban a *jóléti állam* kifejezés fölbukkanása alapvetően a weimari alkotmány kapcsán kibontakozott heves vitákhoz köthető. Sokan állítják, hogy a két világháború közötti Németországban ennek a kifejezésnek csak pejoratív értelmet tulajdonítottak. Vizsgálatunk eredményei cáfolják ezt. A harmadik részben az ugyanezen időszak Nagy-Britanniájában zajló fejleményeket tekintjük át. Azt mondhatjuk, hogy itt a *jóléti állam* kifejezést csak oxfordi értelmiségiek egy maroknyi csoportja használta. Az eddigi kutatásoknál elmélyültebben próbáljuk meg nyomon követni, hogyan használták ők a kifejezést a húszas évek végétől a negyvenes évek elejéig terjedő időszakban. Mint látni fogjuk, a társadalomtudományok iránt érdeklődő „oxfordi kör” egészen más jelentéssel alkalmazza a terminust, mint a német szakemberek (akár a Weimar előtti, akár a weimari időszakban); egyszersmind

⁴ Mind az „állam” szónak, mind a „jólét” szónak megvan a maga hosszú előtörténete. Lásd ehhez (Conrad 2005); speciálisabban a *Geschichtliche Grundbegriffe, Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland* (Brunner–Conze–Koselleck 1972–1997) aprólékosan kidolgozott szócikkeit (‘Wohlfahrt’, illetve ‘Staat und Souveränität’). Jelen tanulmányban csak a „jóléti állam” szókapcsolattal foglalkozunk.

a modern nyelvhasználatától is eltérnek, hiszen ebben a *jóléti állam* egyszerűen a szociális biztonság szinonimája akar lenni.

A Wohlfahrtsstaat jelentése kezdetben

A „jóléti állam” kifejezés Németországban született, s ebben a fejezetben születésének körülményeit próbáljuk meg tisztázni. A *Wohlfahrtsstaat* szót nagyszerű német intellektüelek egész sora használta az 1840-es évek és az 1910-es évek között. Még ha nehéz is tisztázni, hogyan szivárgott át tőlük a szélesebb politikai viták közegébe, annyi biztos, hogy az olyan gondolkodók, mint Lorenz von Stein, Rudolf von Gneist, Ferdinand Tönnies és Max Weber a maguk idejében éppen eléggé ismertek és befolyásosak voltak. Mint az alábbiakban majd dokumentáljuk: ők valamennyien – Adolph Wagner közgazdászt kivéve – egész más jelentéssel használták a kifejezést, mint az manapság szokásos.

Heidenheimer (1983) és mások erősen hangoztatják, hogy a *jóléti állam* kifejezés elterjedését a két világháború közötti német gondolkodás – és különösen von Papen kancellár – a Weimari Köztársaság (a következőkben tárgyalandó) jóléti intézkedéseivel szemben fölvonultatott kritikájának kell betudnunk. Más tudósoknak azonban sikerült kimutatniuk, hogy ezt a fogalmat már jó fél évszázaddal korábban is alkalmazták az állam fontosságával rokonszenvező német közgazdászok. Gerhard A. Ritter német történész (1991: 4, 77) Adolph Wagner német közgazdászban (1879: 168. §, 305. §) véli megtalálni a *Wohlfahrtsstaat* kifejezés első alkalmazóját (lásd még ehhez Conrad 2005: 999). Valójában Wagner már három évvel korábban használta a kifejezést (1876: 168. §, 257. §).

„A fejlődésnek elkötelezett emberek állama, különösen ha a *modern* tömeges államáról van szó, egyre inkább megszűnik egyoldalúan csak *jogállam* lenni (abban az értelemben, hogy az állam a célkitűzéseit kizárólag a *törvényességen alapuló hatalom* eszköztárával kívánja megvalósítani), s egyre inkább kulturális és jóléti állammá alakul át [*Cultur- und Wohlfahrtsstaat*], abban az értelemben legalábbis, hogy az állam a maga kulturális és népjóléti célkitűzéseiből mind több s több mindent valósít meg, egyre bőkezűbben s egyre tágabb körre kiterjedő tartalmi eredményekkel.”

Wagner, a modernizáció vonatkozásában, a *jóléti állam* fölbukkanását pozitívnak tartotta. Az a gondolata pedig, miszerint összefüggés van a modernitás és a közszféra kiteljesedése között (Wagner 1879: 171–178. §), kiiktathatatlannal beletartozik a „Wagner-törvény” néven ismert közfinanszírozás-elméletbe. Mindazonáltal nem Wagner az első német, akinél terminusunk elsőként fölbukkant. Már harminc évvel korábban, 1844 nyarán Berlinben nagy viták zajlottak arról, kell-e valamiféle tudományos egyesületet életre hívni abból a célból, hogy az alacsonyabb néposztályok helyzete javíttassék. E viták nyomán, még ugyanezen

év októberében létrejött a *Centralverein für das Wohl der arbeitenden Klassen*, vagyis a munkásosztályok jobbléte érdekében szorgoskodó központi egyesület. Karl Nauwerck, a berlini egyetemről a kormány követelésére docensi posztjáról elmozdított új-hegeliánus oktató (Lambrecht 2003) a következőképpen fejtette ki a tervezett egyesület célkitűzéseire vonatkozó gondolatait a *Berliner Blätter* júliusi számában (1844: 5). Mint hangsúlyozta:

„A jogállam (*Rechtsstaat*) már kevés! Jóléti állammá (*Wohlfahrtsstaat*) kell átalakulnia, ha azt akarjuk, hogy minden társadalmi szükséglet kielégíthető legyen. Mindez nem azt jelenti, hogy az Alkotmányt fölöslegesnek gondolnánk. Épp ellenkezőleg! Tökéletesbíteni fogjuk! A jóléti állam céljának fogja tekinteni, hogy a társadalom minden egyes tagja szavatoltan érvényesíthesse emberi jogait. Éppen ez indokolja, hogy az emberek *közösségként* érezzék kötelességüknek, hogy gondját viseljék az egyes embernek, mint ahogy az egyes ember is köteles gondját viselni a közösségnek. Az egyén kötelezettségének ellentételezését az őt megillető jogok jelentik.⁵

Négy évvel később a megyei előljáró, Karl von Sparre (1848) tanulmányt írt a jövedelemadóról. Mint kifejtette, az elkülönült egyének sokasága pusztán csak „tömeg”, de ha ezek az egyének közös érdekek mentén válnak „rendszer alkotóvá”, a lakosság „erkölcsi személyiséggé” válik. Éppen ezért kell az államnak gondot fordítania minden egyes polgárára, mind a fizikai képességeik, mind erkölcsi és intellektuális spiritualitásuk vonatkozásában is; vagyis biztosítania kell jóllétüket (*Wohlfahrt*), szabadságukat, garanciákkal kell szolgálnia jogait és tanultságuk biztosítását illetően. Hármass kötelezettségről van szó tehát; mindegyik eleme sajátlagos, elkülönült célkitűzés, ám csak interakción keresztül képesek megvalósulni. Az az állam tekinthető tökéletes államformának, amelyben ez a három elem elválaszthatatlan egységet alkot: boldogító jóléti állam (*Wohlfahrtsstaat*), jogállam (*Rechtsstaat*) és kultúrállam (*Culturstaat*) tud lenni egyszerre. Úgy tűnik, Wagner (1876) későbbi keltezésű fogalomhasználata ezt a hármas követelményrendszert látja bele az általa fölfogott modernizációs folyamatba, mely egyre inkább fölerősíti az interakciós működésmódot.

Az evangélikus egyház jellegzetes álláspontja Jäger (1856) írásában lelhető föl. Mint írja: az olyan állam, mely olyképp akarna jóléti állammá fejlődni, hogy közben elhanyagolja jogállami természetű kötelezettségeit (*rechtsstaatlichen Charakter*), a boldogulás hajszolásának hamis törekvésével rekeszti ki az igazságosságról alkotott közvélekedést, aminek következtében az állam tevékenységének aztán az önzés törvényei szabnak irányt. Ez nem zárja ki annak lehetőségét, hogy jóléti állam megteremtésére törekedjünk, ennek azonban előfeltétele, hogy

⁵ Nauwerck érvei az *Eberfelder Zeitung* 1844. augusztus 11-i, illetve a *Jeverländische Nachrichten, Beiblatt zum Jeverischen Wochenblatt* 1844. augusztus 25-i számában voltak olvashatók.

e jóléti államnak – ezzel párhuzamosan – jogállamnak is kell lennie. Miközben von Sparre és Jäger felfogásában a „jóléti állam” eszméje szigorúan kötődött a jog- és kultúrállami mivolthoz, Lorenz von Stein – az a német tudós, aki a közigazgatás intézményrendszere „alapító atyjának” tekinthető (Siegelmann–Siegelmann 1986) – 1866-ban arról ír, hogy a *Wohlfahrtsstaat* – történeti kifejlődését tekintve – egyfajta „*Polizeystaat*”, azaz „rendészetállam” kiépülése révén válik majd jogállammá. Von Stein szerint a jóléti államnak az az alapfilozófiája, hogy az államhatalom nem egyébre szolgál, mint arra, hogy biztosítsa minden egyes állampolgár számára a spirituális és anyagi jóllétet. A jóléti államban (mint történeti jelenségben) tehát elkezdtek kényszerítő erővel bíró intézményrendszert látni, amely biztosítani hivatott a népesség boldogságát és jóllétét („*ein Zwanganstalt für das Glück der Völker*”). Amikor azonban a közigazgatás-tudomány diszciplínáját kiemelték a jogfilozófia kínálta korábbi keretből és önálló státusra tett szert, igazából egyfajta „*Polizeywissenschaft*”-ba (azaz: rendészettudományba) torkollott, az állam pedig magára vállalta, hogy *Polizeistaat*, azaz „rendőrállam” legyen; olyan kormányzati forma, amelyben az államigazgatás a társadalom-egész ellenőrzésére kiterjedő jogkörrel rendelkezik.⁶ A „*Polizeywissenschaft*” képviselői a jóllétet és boldogságot tűzték ki célul, azonban nem törődtek többé az állam fogalma mögött meghúzódó etikai megfontolásokkal. A törvényalkotás mint probléma ennek ellenére fokozatosan előtérbe került; kiderült, hogy új alapelvre van szükség, új államfogalomra. Az új alapelv a szerződéses, illetve a jogrend formájában megszervezett szabadság példajaként öltött testet. A *Rechtsstaat* fogalma abban a szellemben született, hogy a döntési szabályokra, az elismert intézményekre kell összpontosítani, valamint arra, hogy áthághatatlan határ húzódik egyfelől a szabad egyének és az őket megillető jogok, másfelől pedig az állam és annak igazgatási apparátusa között.

Von Stein (1876: 212–220) különbséget tett a nemzetségek társadalmi rendje (*Gesellschaftsordnungen der Geschlechter*), a rendek társadalmi rendje (*Gesellschaftsordnungen der Stände*) és az állampolgári társadalom („*Staatbürgerliche Gesellschaft*”) között. Ez utóbbin belül két kategóriát állít fel: az egyik a „jogállam” (*Rechtsstaat*), a másik a „szociális állam” (*Sozialstaat*). A szociális állam alkotmányos állam; a gazdasági és társadalmi fejlődés célja pedig az, hogy minden egyes állampolgárnak javuljon a helyzete, mivel az egyes polgár számára biztosított lehetséges fejlődés egyszerre feltétele is, következménye is az összes többiek fejlődésének. Von Stein az ideológiák történeti fejlődéséről vallott felfogása, valamint a *Sozialstaat*-fogalom rá jellemző használata előrevetíti, hogy 1945 után sietve fölthagynak majd a *Wohlfahrtsstaat* terminus használatával, melynek helyébe a „szociális állam”, illetve a „szociális piacgazdaság” (*Soziale Marktwirtschaft*) címkék kerülnek majd (Kaufmann 2001). Von Stein felfogásában a jóléti állam

⁶ A „*Polizey*” etimológiailag a görög πολιτεία-ból származik, ami eredetileg annyit jelentett: a ránk tartozó, „itthoni” ügyek. Német kontextusban a „*gute Polizei*” kifejezés a középkortól fogva azt jelentette, hogy a dolgok „igazgatása” rendben folyik.

„eine Zwanganstalt für das Glück der Völker” volt; ez a felfogás később aztán ismét fölbukkan von Papennek a Weimari Köztársaság elleni támadásában (lásd alább), miközben a *Sozialstaat* kifejezést nem terhelik ilyen negatív konnotációk.

1871-ben a kiváló jogász, politikatudományi szakember és liberális politikus, Heinrich Rudolf von Gneist beszéddel üdvözölte az első német parlament tagjait.⁷ (A beszédet első ízben 1872-ben publikálták; második, kibővített kiadását 1879-ben.) Szerzőnkre láthatólag erősen hatottak von Stein gondolatai (Hahn 1977). Felfogása szerint a jogállam – mint írja – „nem több a jogrend betartásának kényszerítő eszközénél” (von Gneist 1879: 29); olyan állam, melyben az egyén jogait hatékony törvények, valamint függetlenséget élvező jogi intézmények szavatolják. Ha – ezzel ellentétben – a polgári szabadságjogok védelmét alárendelik a közpolitika érdekszempontjainak (*Wohlfahrtszweck und Kulturzweck des Staats*) (von Gneist, 1879: 173), azt „a jogállam önmagából kiforgatásának” (*die Negation des Rechtsstaat*) nevezi (uo.: 158). Olyan rendszerről van szó, ahol a „*das Gesamtwohl*” (uo.: 181) vagy „*das öffentliche Wohl*” (vagyis a közjólét; uo.: 169, 179, 182) diktálja a szempontokat. A *Wohlfahrtsstaat* kifejezés e pejoratív értelemben Franciaországra vonatkozott (*der französische Wohlfahrtsstaat*, uo.: 169). Von Gneist szerint az ilyen államok előbb-utóbb „degenerálódnak”: bürokratikus és centralizált struktúrákká fajulnak (uo.: 176), illetve despotikusan működő diktatúrává zülленek (uo.: 173). Az egyetlen biztosíték arra, hogy ilyesmi ne következhesse be, a jogrendszer erős meggyökereztetése, a jogállam kiépítése.

Wagner *Wohlfahrtsstaat*ja nem ugyanaz a *Wohlfahrtsstaat*, mint amiről von Gneistnél esik szó. Az egyik értelmezés egy olyan állam fogalmához kötődik, mely azt ambicionálja (vagy épp ellenkezőleg, pont azt akarja megakadályozni), hogy az állam aktívan avatkozzék be a társadalom életének működésébe, s vegyen részt szociális reformok életbeléptetésében. A másik felfogás szerint a terminus csupán segédeszköz az államok tipológiába sorolásához. Wagner felfogása közelebb áll ahhoz, ahogyan manapság a jóléti államról gondolkodni szoktunk – a szociális jogok érvényesítésének előmozdítóját, a szociális szolgáltatásokhoz való hozzáférés biztosítékát látva benne. A két világháború közötti Németországban a jóléti államnak ez a közgazdasági, a szociális reformok iránti fogékonyságát hangsúlyozó felfogása vált uralkodóvá, még akkor is, ha a két legnevesebb német szociológus, Ferdinand Tönnies és Max Weber sokkal inkább a von Gneist és von Stein által képviselt értelemben használták a kifejezést.

Wagner elsősorban a modernizálódás logikája szerint érvelt, Ferdinand Tönnies kezdeti elképzelései modernitásellenességről tanúskodtak (Deflem 2001). Tönnies 1914-ben publikálta, mit gondol államról és társadalomról (Tönnies 1914). A jogállam azt jelenti, hogy az egyének közötti társadalmi és gazdasági viszonyokat olyan *szereződéses* kapcsolatok szabályozzák, melyek érvényre juttatá-

⁷ 1850-ben von Gneist tagja lett a *Centralverein für das Wohl des arbeitenden Klassen*nak. 1868 és 1895 között ennek elnökeként működött (Reulecke 1985: 39). Az 1872-es eisenachi összejövetelt követően – melyet alapvetően a *Centralverein* kezdeményezett – életre hívták a *Verein für Sozialpolitik*ot, melynek elnökévé von Gneistet választották.

sában az államnak *döntőbíró* szerep jut. A jóléti államban viszont maga az állam szabályozza – törvényileg – a kapcsolatokat. A merkantilizmusról és a felvilágosult abszolutizmusról lehetett úgy gondolkodni (lásd von Stein 1876), hogy a jóléti állam korai megnyilvánulásai, melyekből akár liberális, szerződéselvű állam is kifejlődhetne. Mindazonáltal, mivel a munkavállalók és az őket alkalmazók között kötött kontraktusok hátterében egyenlőtlenségi viszonyok lapulnak meg, a szerződéskötés szabadságát korlátozni kellett. Ez a fejlődési irány pedig arra utalt, hogy egyfajta jóléti állam felé tartunk. A szerződési szabadság korlátozása persze ellensúlyozható lehetne, ha a munkásosztály képes lenne rákényszeríteni a kapitalistákat egy, a méltányos egyenlőség esélyeit biztosító társadalom működtetésére – akár úgy, hogy belenyugszik az ipari fejlődés követendő irányának a szakszervezetekkel való együttes, közös meghatározásába, az üzemekben folyó tevékenység a munkások általi felügyeletébe, vagy mondjuk a kooperatív mozgalmaknak a termelési szférába való beleszólásának biztosításába. Tönnies azonban az „új jóléti állam” kibontakozásával volt elfoglalva. „Nem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy az eljövendő állam egyre inkább börtön formáját fogja öltetni.” Három évvel később Tönnies (akit magával ragadott az országos lelkesültség) összevetette az angol és a német állam rendszerét (Tönnies 1917). A jóléti állam lényegét a *Gemeinschaft*-ből eredeztetett német államrendszerben vélte megragadni. Az angol „kontraktuselvű” államot viszont a *Gesellschaft*-ből gondolta eredeztetni.

Max Weber a *Wohlfahrtsstaat* terminust csak nagyon ritkán alkalmazta. A legitím uralom három típusát egymással összehasonlítva (Conrad 2003: 60, Weber 1922) a terminus ott fordul elő nála, ahol a tradicionális uralom (*traditionelle Herrschaft*) kérdését tárgyalja: „A patrimonális rendszerben minden egyes szabályrendelet vagy törvény az ún. ’jóléti állam’ szellemét próbálja képviselni: a társadalom erkölcsi – valamint haszonelvű – értékeinek képviseletére törekedve. Akár a törvény szigorával szemben is.” Ami von Stein nézeteire rímel.

Elemzésünk egyértelműen rávilágít: a 19. század német értelmisége körében a *Wohlfahrtsstaat* ilyen-olyan értelmű fogalma már 35 évvel korábban ismert volt, mint azt a szakirodalom tudni véli. Az is világos továbbá, hogy egészen más értelme(ke)t tulajdonítottak neki, mint amit ma értünk a fogalmon.

Mielőtt vizsgálódásunkat áthelyeznénk a Csatorna másik oldalára, a nagy-britanniai fejlődést vizsgáló, vegyük szemügyre, milyen nézetek voltak érvényben az 1920–1930-as évek Németországában. Javarást a korábbi német felfogásra való hivatkozásokkal szembesülünk, de találkozhatunk „ideológiai újításokkal” is (Skinner 1989). Azzal párhuzamosan pedig, ahogyan a „jóléti államon” a vita résztvevői és a kritikusok is egyre inkább a szociális biztonság valamiféle rendszerét értik, megfigyelhetjük azt is, mint válik politikailag egyre népszerűbbé.

A Wohlfahrtsstaat a weimari Németországban

Bár von Stein, von Gneist, Wagner, Tönnies és Weber mindvalahányan jeles személyiségek voltak a német szellemi életnek, a bismarcki szociális reformokról folytatott politikai vitákban nem találjuk nyomát a kifejezésnek. A századforduló után azonban a katolikus Centrum Párt kebelén belül arról zajló heves vitákban, hogy miként foglaljanak állást a bismarcki szociális törvénykezéssel kapcsolatban, a politikusként kiemelkedő Georg Hertling, aki előbb bajor kancellárként (1912–1917), majd birodalmi kancellárként (1917–1918) tevékenykedett, a jóléti állam mellett korteskedett.

„Néhány évvel ezelőtt még teljesen elfogadott nézet volt, hogy az államnak az egyes állampolgár jogbiztonságát és jogvédelmét kell csupán szavatolnia. A jogállam és jóléti állam közötti szembeötlő különbség evidenciának minősülhetett. (...) Ha azonban napjainkban így akarná valaki körvonalazni az állam funkcióit, azonnal kiviláglanék számára, hogy lehetetlenség különválasztani egymástól a jogok védelmét a jóléti állammal való törődéstől (*Wohlfahrts-pflege*).” (Ritter 1954: 126)

A két világháború közötti történelmi időszakot megelőzően a kifejezés mindazonáltal nem gyökerezett meg a német politikai szóhasználatban. A következőkben rávilágítunk majd arra, hogy a weimari alkotmány körül 1919 és 1933 között föllángoló szenvedélyes vitákban mind a hívek, mind az ellentábor egyformán gyakran éltek a *Wohlfahrtsstaat* szófordulattal, s egyre inkább olyasfajta tartalommal, mint amit manapság tulajdonítunk neki (lásd Briggs 1973). Kaufmann (2001) azt állítja az 1919-es weimari alkotmányról, hogy az a világ legelső „szociális” (vagy „jóléti állami”) alkotmánya. A Centrum Párt volt az egyetlen a weimari időszakban, amely programszerűen állt ki a „jóléti állam” mellett.

„A Centrum Párt ráadásul megköveteli a jóléti államtól, hogy a civil, illetőleg egyházi jótékonyági szervezetek mellett haladéktalanul részt vállaljon a közjóléti és szociális gondozásban.” (Mommsen, 1982: 486–489)

Az 1920-as években a „jóléti állam” kifejezés ritkán szolgált arra, hogy a Köztársaság társadalmi valóságát írják le vele (Abelshausen 1987). Használatára egyébként is csak a Köztársaság legutolsó éveiben került sor. Azt megelőzően az új állam szociális célkitűzéseinek érzékeltetésére a kortársak inkább a „szociális jogállam” (*sozialer Rechtsstaat*) kifejezést használták, vagy annak korábbi változatát, s egyszerűen „*Sozialstaat*”-ról beszéltek (Ritter 1991, Kaufmann 2001). Ennyiben ugyanazt tették, mint von Stein. Hat hónappal a náci uralomátvétel előtt von Papen lett a kancellár, s kiáltványt tett közzé (*Akten der Reichskanzlei: Regierungserklärung vom 4 juni 1932*; Huber 1981: 539–541), mely annak adott hangot, hogy az évtized során nagyon sokan (egyének, csoportok és pártok)

funkciót tévesztettek találtak a szociális programokat, amelyekben – mint gondolták – az tükröződött, hogy a szociális államból jóléti államot akarnak fabrikálni. A pejoratív szóhasználat arra kívánt utalni, hogy a jóléti állam „mindent nyújt” (*Versorgungs- oder Fürsorgestaat*). A korábbi kormányzatok – fogalmazott a nyilatkozat – képesnek érezték magukat arra, hogy – az egyre fokozottabb teljesítményt nyújtó államszocializmusnak hála – mind a munkavállalók, mind a munkáltatók anyagi gondjain könnyítsenek. Az államot egyfajta jóléti állam-má alakították át, s azzal, hogy ezt tették, meggyöngyítették a nemzet morális erejét. Az állam olyan felelőségeket és kötelezettségeket vállalt magára, amelyeknek természetesen nem tudhatott eleget tenni.⁸

Von Papen a jóléti állam ellen intézett kirohanása természetesen nem maradt – nem is maradhatott – észrevétlen akkoriban. Frontális támadás volt ez a weimari társadalombiztosítási rendszer, illetve a munkásmozgalmak jóléti szerveződéseinek (*Wohlfahrtsorganisationen*) tevékenysége ellen (Sachße–Tennstedt 1992). Bizonyos értelemben a „jóléti állam” keresztény kritikusi is támogatták (Crew 1998: 207–211). Azzal viszont nagyon is kevésbé törődik a létező szakirodalom, hogy pozitív értelemben is használták a kifejezést. Pedig az 1919-ben alapított *Arbeiterwohlfahrt* című újságban, mely a szociáldemokrata jóléti szervezetek szövetségének (*Hauptausschuss für Arbeiterwohlfahrt in der SPD*) lapjaként kívánt tevékenykedni (Crew 1998: 207–211), ez a felfogás nagyon is hangot kapott. Az újság 1932. június 15-i számának fejlécében az állt: „Elkötelezetten a jóléti állam mellett!” (*Arbeiterwohlfahrt*, 1932 (7), 12: 353–357). Hans Maier (aki az 1920-as évek közepén lépett be a szociáldemokrata pártba) volt a jóléti állam mellett legvilágosabban érvelő ideológus. Véleménye szerint a „*Wohlfahrtspflege*”, a jóléti gondoskodás legfőbb célja az, hogy csökkentse (illetőleg kiküszöbölje) az emberekre az életben leselkedő kockázatokat (*Arbeiterwohlfahrt*, 1930, (5), 22: 673–678).

„A »jóléti állam«, mely kifejezést, a jogalkotásunk innovatív vonásairól folytatott viták során nem is egyszer egyfajta lenéző hangsúllyal szokás mondogatni, a mi számunkra igenis program. Olyan program, melyet előszeretettel támadnak a malthusianizmus újsütetű elkötelezettjei, a manchesteriek, s mindazok, akiknek nem tetszik az a gondolat, hogy az emberek megszabaduljanak az őket érintő kockázatok veszélyeitől. Annak eldöntése, hogy egy *laissez-faire* rendszerre voksoljunk, vagy pedig a jóléti államra, természetesen politikai döntés, mely annak szempontjából is perdöntő, hogy a szociális gondoskodásnak milyen rendszerét alakítjuk ki.” (*Arbeiterwohlfahrt*, 1929, (4), 20: 611)

⁸ Jóllehet e szöveghely standard hivatkozássá vált a tudományos szakirodalomban, nem igazán világos, vajon von Papen ténylegesen alkalmazta-e a „*Wohlfahrtsstaat*” kifejezést. Huber (1981) a kiáltvány első szövegváltozatára hivatkozik, amelyben ez előfordul. A második változatban azonban már a „*Wohlfahrtsanstalt*” változat fordul elő (lásd Bundesarchiv R 43 1/1503), ami, akár a Weimari Köztársaság ellenfeleinek szóhasználatában, akár von Steinnél vagy Gneistnél is pejoratív értelmű.

1932-ben Maier közvetlenül reagált von Papen jólétiállam-ellenes proklamációjára (*Arbeiterwohlfahrt*, 1932, (7), 15: 467–470). Azzal érvelt, hogy a demokrácia lebontása veszélyt jelent a szociális jólétre, mivel elértékeltleníti azt az egyetlen fegyvert, mely a demokratikus választási rendszeren belül a munkásosztály rendelkezésére áll: azt, hogy választáskor a szavazatával éljen. A Weimari Köztársaságot megrontó morális elzúllás von Papen felvázolta negatív víziója helyébe Maier egy olyan államnak a jóval pozitívabb vízióját szegezte, mely „megvédi a gyengét, gondját viseli annak, aki beteg, és ellátást nyújt a megöregedetteknek”; mindezt a kölcsönös segítségnyújtás alapján, „a kooperativitás szellemétől eltelten” (Maier 1932).

Az újság nyomatékosan kinyilvánította, hogy a Szociáldemokrata Pártnak kötelessége Németországban megteremteni a *Wohlfahrtsstaat*ot (*Arbeiterwohlfahrt*, 1932, (7), 16, 481–482). A népállam (*Volksstaates*) új életre keltése, illetve a munkásosztály politikai hatalomhoz jutása egyértelműen előfeltétele annak, hogy újjá lehessen építeni a jóléti államot (*Arbeiterwohlfahrt*, 1932, (7), 18, 545–553). Ezt aztán egy különszám követte „Küzdelem a jóléti államért” címmel, amelyben leszögezték, hogy csak a *valamennyi* állampolgár jólétére alapozott állam bizonylat tartós életűnek.

„Minden szakértő tisztában van azzal, hogy a jóléti állam oly mértékben járul hozzá állampolgárai egészségének védelméhez, melynek korábbról egyszerűen nincs párja. Azt is tudják, hogy az embereket sújtó sanyarúságok leküzdését egyedül a jóléti állam működési mechanizmusai tették lehetővé.” (*Arbeiterwohlfahrt*, 1932, (7), 20, 609–620).

Hasonlóan pozitív konnotációkat tartalmaznak az 1930-as évek elején megjelent különböző röpiratok, melyek mind azt mutatják, hogy a *Wohlfahrtsstaat* terminus azért nem kizárólag csak negatív, pejoratív értelemben volt használatos, a weimari Németország szociális biztonsági rendszerének kritikájaként. A kifejezés tartalmáról ténylegesen viták zajlottak.⁹ Az 1930-as évek során aztán a Németországban bekövetkezett társadalmi és politikai változásokra a nemzetiszocialista párt tevékenysége nyomta rá a bélyegét, illetve az, amit a „népjólétről” (*Volkswohlfahrt*) gondolt (Götz 2001). Terminusunk alkalmazására a későbbiekben igencsak ritkán került sor. 1945 után soha többé nem jutott jelentős szerephez, helyette sokkal inkább a „*Sozialstaat*” szót részesítették előnyben (Kaufmann 2001).

⁹ Ezt nem csak Németországban figyelték meg, az amerikai médiumok és tudományos folyóiratok is fölfigyeltek erre. Lásd például, hogyan számol be a *Christian Science Monitor* 1933. január 12-én von Papen 1932-es deklarációjáról, vagy például Ebensteinnek (1939) az *American Political Science*-ben megjelent recenzióját, amelyben – Temple-hez és Zimmernhez hasonlóan – bevezeti a hatalmi államok és a jóléti államok közötti különbségtevés szükségességét.

Jóléti államról szóló írások Nagy-Britanniában; honnan ered a kifejezés?

A jóléti állam kérdésével foglalkozó brit szakirodalomban bőséggel található a kifejezés létrejöttének történetére vonatkozó állítások és célzások. Ezek azonban szinte sosem tesznek említést esetleges német előzményekről. Peter Hennessy (1992) és Rodney Love (2005) megjegyzik ugyan, hogy az angol értelmiség tagjai az 1920-as években akár találkozhattak is a fogalommal német kontextusban, s az elnevezést akár le is fordíthatták. Friedrich A. Hayek (1960: 502) arról ír (okadatulást teljességgel mellőzve), hogy a szóban forgó elnevezés eredetét a 19. századi német tudósoknak azokban a munkáiban érdemes keresgelnünk, amelyek a 18. századi kormányzati formák legelőnyösebb változatait járták körül, illetve hogy a fogalom újabb értelme, az 1870-es évekkel kezdődően, az ún. „katedraszocialisták” munkáiban lelhető föl.

A jóléti állam brit historiográfiájában a kifejezést általában angol szerzőknek szokás tulajdonítani: William S. Temple-nek, Alfred Zimmernek és George Schusternek (Pelling 1985). A brit jóléti állam kialakulásának szakirodalmában e három szerzőről eltérő vélemények vannak forgalomban. Temple érsek 1941-es könyvére, a *Citizen and Churchman*-re szokás leggyakrabban hivatkozni (Temple 1941a). A legtöbb kutató ugyanis őt szokta vagy úgy emlegetni, mint aki először használta a kifejezést (Heidenheimer 1983), vagy úgy, mint akinél először jelenik meg írásban (Bruce 1961, Gregg, 1967, Titmuss 1963), illetve úgy, mint akinek érdeméül tudhatjuk a kifejezés elterjesztését (Lowe 2005, Woodroffe 1968). Mások azonban korábról kelteznek a szókapcsolatot. Az *Oxford English Dictionary* szerint: „Szokás azt állítani, hogy a ’jóléti állam’ kifejezést az oxfordi tudós, Alfred Zimmer alkalmazta elsőnek az 1930-as években, ennek azonban publikált írásaiban nincs nyoma.”¹⁰ Ez a feltételezés az 1960-as években terjedt el; megtalálható Bruce-nál is (1961), Woodroffe-nál is (1968), azonban egyikük sem támasztja ezt alá megfelelő hivatkozással. Gerherd A. Ritter (1991) német történész már szolgál ilyennel: Alfred Zimmer 1939-es *The Prospect of Civilization*-jára hivatkozik, mely könyvben Zimmer a welfare terminust alkalmazza olyan szöveghelyen, ahol a fasiszta állammal szembeállított demokratikus állam funkcióiról beszél. Henry Pelling (1985), Douglas E. Ashford (1986) és Peter Hennessy (1992: 121) angol történészek meg is találták a jóléti és a hatalmi berendezkedésű államok közötti dichotómiára hivatkozó passzust Zimmer 1934-ben megjelent *Quo Vadimus*-ában (Zimmer 1934a). Ashford és Hennessy e szövegrészletre adott értelmezése aztán egész sor későbbi keltezésű munkában előkerül (lásd Deakin–Finer–Mathews 2004, Oakley 1994, Pierson 2006. Pelling és Hennessy a közgazdász George Schuster esetében sem tartotta képtelenségnek, hogy már egészen korán használhatta a kifejezést (Schuster 1937). E rövid szakirodalmi

¹⁰ Lásd <http://dictionary.oed.com/> 'welfare state' szócikk.

kitérőt leginkább úgy foglalhatnánk össze, hogy a *welfare state* kapcsolatot legelőször Zimmern (1934, 1939) használta, majd rövidesen Schuster (1937) és végül William Temple (1941a).

Welfare state – a jelentés változásai a két világháború közötti Nagy-Britanniában

A következőkben arról esik majd szó, hogy milyen értelemben is használta a „jóléti állam” kifejezést Temple, Zimmern és Schuster. A vonatkozó szakirodalmat illetően két fontos helyreigazítással kell élnünk. A kifejezés legelőször William Temple-nél jelenik meg, 1928-ban.¹¹ Továbbá: ha elkezdjük feszegetni, hogyan is értelmezte Temple, Zimmern és Schuster a fogalmat – sokkal inkább egy államformációt láttak benne, mintsem a társadalmi biztonság valamilyen rendszerét – rögtön világossá válik, hogy a szakirodalom nagyjából figyelmen kívül hagyja, mennyire más értelmet tulajdonított a szakma Nagy-Britanniában ennek a kifejezésnek 1945 előtt, mint napjainkban szokás.

Az vitathatatlan, hogy a két világháború között Nagy-Britannia politikai klímájában nyoma sincs olyasfajta feszültségeknek, mint amelyek akkoriban Németországot jellemezték. Így aztán sok szakember a kellenél kevesebb jelentőséget tulajdonít annak, hogy a húszas, harmincas évek az intellektuális elbizonytalanodás időszakának tekinthetők a szigetországban, amikor is az állam, a piac és a társadalom között kialakuló új viszonylatrendszerekről való gondolkodásra olyan, egymást többé-kevésbé átfedő tudományos és politikai körökben került sor, mint a szociálliberálisok (Freeden 1986), a keresztény értelmiségiek (Grimley, 2004), illetve a Fábíánus Társaság. Temple, Zimmern és Schuster az elbizonytalanodásnak ebben a sajátos intellektuális légkörében kezdték el végiggondolni, mi is lehet a „jóléti társadalom”. Mindhárman ugyanannak a generációnak a képviselői – 1874 és 1881 között születtek. Mindhárman humán képzésben részesült „vérbeli oxfordiak” voltak: Temple a *Balliol*-ban végzett, Zimmern és Schuster a *New College*-ban. Mindhármost ugyanaz a keresztény színezetű „oxbridge-i” intellektuális háttér – a filozófiai idealizmus – jellemezte, melyet a *Balliol* olyan professzorai képviseltek, mint Thomas H. Green és Edward Cairn. Természetesen mindhárman jól ismerték a nemzetközi tendenciákat, ismerős volt számukra Németország és a német gondolkodásmód (lásd alább). Mindhármost esetében elmondható, hogy a „jóléti állam” kifejezést egy *dichotómia* elemeként dolgozták ki és használták elemzéshez. A weimari időszakot megelőzően Németországban a jóléti államot a jogállammal állították szembe. Von Stein és von Gneist az utób-

¹¹ A „jóléti állam” szókapcsolat már ennél is korábban előfordul E. Castelot-nak egy 1897-ben az *Economic Journal*-ban megjelent tanulmányában. A korábbi németországi vitákról számot adva a szerző úgy értelmezi a *Wohlfahrtsstaat* kifejezést, mint az Egyház spirituális felügyelete mellett biztosított anyagi és erkölcsi gazdagodást (Castelot 1897).

bi híve volt, Nauwerck, von Sparre, Wagner és Meyer többé-kevésbé az első mellett köteleződött el. A brit „ideológiai újítók” (Skinner 1989) a „hatalmi állam” helyett a „jóléti állam” mellett kötelezték el magukat. A „jóléti állam” elnevezéssel kapcsolatban később kibontakozó weimari vita aztán erőteljesen kifejezésre juttatta, hogy a terminushoz pozitív, illetve negatív konnotációk kötődtek. Az alábbiakban Temple, Zimmern és Schuster nézeteit kronológiai sorrendben tárgyaljuk.

Temple-t csak 1909-ben szentelték pappá. A háborús években nagy energiákkal vetette bele magát az anglikán egyház reformjaiba. 1920-ban Manchester püspöke lett, s nyolc éven keresztül (1921–1929) látta el e tisztséget. 1929-ben York érsekévé nevezték ki, s itt dolgozott 1942-ig. Habár politikai körökben elégedetlenek voltak egy sor a nyilvánosság előtt elhangzott megnyilvánulásával, illetve tevékenységével, 1942-ben Canterbury érseke lett. Két évvel később halt meg. Még fiatal oxfordi filozófiaoktatóként járt Németországban, s sok mindenki más mellett a szociológus Georg Simmellel és a filozófus Rudolf C. Euckennel is megismerkedhetett (Iremonger 1948). Az egyháztörténész Mathew Grimleyt (2004) és a teológus-politológus David Nicholst (1989) leszámítva nem nagyon tette szavá senki, hogy ő használta elsőként a „jóléti állam” kifejezést 1928-as, *Christianity and the State* című könyvecskéjében. Igaz, ő nem a ma szokásos értelemben használta a szókapcsolatot (vagyis nem a társadalmi biztonság rendszerét értette rajta). Épp csak futólag tesz róla említést egy olyan bekezdésben, ahol azt taglalja, miért is kellett háborúba keveredni Németországgal az I. világháborúban.

„A háborúban két felfogás csapott össze egymással: az állam – lényegét tekintve – a hatalomgyakorlás szervezete legyen-e (a saját közössége fölött, illetve más államok ellenében), vagy pedig a közösségnek olyan szervezete, mely a szolidaritás gyakorlásának eszköze, oly törvények révén, melyek arra hivatottak, hogy biztosítsák a közösség érdekeinek érvényesülését. A hatalmi állam minden időben egyedül csak a körülmények kényszerítő erejének hajlandó engedni; pszichológiájával összeegyeztethetetlen, hogy belenyugodjék a változásba. Előre látható volt tehát: nem fog békésen belenyugodni abba, hogy a jóléti állam kiszorítsa és a helyébe lépjen.” (Temple 1928: 169–170)

Bár nem hivatkozott Tönniesre, Temple „szociális teológiája” az állam és a közösség közötti különbségtéveszésre alapult. A jóléti állam eszerint olyan állam lenne, ahol a kormányzat „a közösség organizmusa”, nem avatkozik bele mindenre kiterjedő formában abba, hogy milyen formákban nyilvánuljon meg a társadalmi biztonság, milyen technikák szerint működjék a társadalombiztosítás.

Tizenhárom évvel később megjelent Temple *Citizen and Churchman* (1941a) című könyve; ez az a munka, amelyre a jóléti állam elméletével foglalkozók kurrens módon hivatkozni szoktak. A könyv alapvetően azzal foglalkozik, milyen legyen az állam és az egyház viszonya. Fogalmilag az állam *nem* fokozható le pusztá

hatalmi viszonylatra. Sosem szabadulhat meg attól a feladatától, hogy a jognak és törvénynek forrása, egyszersmind betartatója legyen. Az állam a legalitás. Az állam a legitimitás. Az állam sosem válhat önnön céljává, mindig „a ’közösség organizmusaként’ kell működnie”. Ha az emberek alá vannak vetve az állampolgárai fölött egyeduralkodóként megnyilvánuló, más államokkal riválisként szembeforduló államnak, akkor az állam: Hatalom. Az Erő kinyilvánítása. Ha – ezzel szemben – a keresztény előfeltételek érvényesülhetnek, a hatalmi állam helyett a jóléti állam keretei között találjuk magunkat (Temple 1941a: 35). A könyv nem tartalmaz konkrét javaslatokat, előírásokat, mivel az egyháznak – mint szervezetnek – „nincs felhatalmazása arra, hogy speciális gyógymódok mellett kötelezze el magát. (...) Az egyház alapelveket fektet le; a keresztény állampolgár ezen alapelvekhez tartja magát; s hogy ezt tehesse, az állam gépezetét hozza működésbe” (uo.: 82–83).

Egy másik, ugyancsak 1941-ben megjelent könyvében Temple részletesebben is kidolgozott egy szociális programot – anélkül azonban, hogy ehhez a „jóléti állam” kifejezést használta volna. Ugyanúgy, ahogy az 1928-as *Christianity and the State*-re, a jóléti állam elméletével foglalkozó szakemberek erre az újabb könyvre (*Christianity and the Social Order* – 1941b) sem fordítottak elegendő figyelmet. Annak ellenére sem, hogy sok, a szociálpolitika művelésére vonatkozó javaslat található benne; s épp így nem számított, hogy az 1942-es Penguin-féle kiadásból több mint 140 ezer példány kelt el (Norman 1976: 367). A könyv záró fejezetében Temple egy lehetséges társadalmi programot vázol föl: (a) minden állampolgárnak anyagi helyzetétől függően lehessen hol lakhatnia, olyan lakásban, ahol egy családot egészségesen, boldog légkörben lehet fölnevelni; (b) ahhoz, hogy a családok jól tölthessék be szerepüket, az kell, hogy fizetett szabadságot, és családi kedvezményeket biztosítsanak számukra; (c) az ipari folyamatok fölötti ellenőrzésben a munkaerőnek ugyanakkora beleszólást kell biztosítani, mint a tőke erejének; (d) a túlzottan magas iskolai osztálylétszámokat csökkenteni kell; lehetővé kell tenni, hogy minden egyes gyerekkel megfelelően lehessen törődni; (e) emelni kell a tankötelezettség időtartamát; (f) minden – megfelelő értelmi képességű – gyerek, ha egészséges, s személyiségét tekintve is alkalmasnak találtatik rá, szabadon választhassa meg, hogy milyen iskolába, milyen iskolafajtába akar járni; (g) föl kell számolni a munkanélküliséget; (h) minden állampolgár számára biztosítani kell, hogy megfelelő jövedelemhez juthasson; és végül (i) mindenkit meg kell, hogy illessenek az alapvető szabadságjogok. Érdemes megjegyezni, hogy Temple ebben a könyvében sehol nem használta a „jóléti állam” kifejezést. Ez nagyjából arra utalhat, hogy ott, ahol alkalmazta, ott egyszerűen csak a hatalmi állammal szemben választott alternatívának kívánt nevet találni. Ami azt is jelenti, hogy az elnevezésnek semmi köze nem volt ahhoz, amit ma jóléti államon értünk (vagyis a társadalmi biztonságot szavatoló rendszer valamelyik változatát). Ez abból a vitából is kitűnik, amely 1943-ban zajlott a Lordok Házában a Beveridge-jelentésről, s amelyben Temple ugyanazt az álláspontot képviselte, mint Beveridge (Harris 1997: 452), s érvelése során nem „jóléti államról” beszélt, hanem „a szociális szol-

gálatások nagy intézményrendszeréről” (*House of Lords Debate*, 1943. február 25., 126. köt.: 307–355, s főleg 315–320).

A két világháború közötti időszakban nem Temple volt az egyetlen, aki a „jóléti államot” nem társadalombiztonsági rendszerként fogta fel, hanem egyfajta, elsősorban a hatalmi állammal szemben képviselendő államalakzatnak képzelte. Zimmern és Schuster, a nemzetközi kapcsolatok felől közelítő nézőpontjuknak megfelelően, a mai felfogástól eltérően használták a kifejezést. Zimmernről általában az a vélemény, hogy a „nemzetközi kapcsolatok” névvel illetett diszciplína egyik megeremelője, s azt, ahogyan a „jóléti állam” kifejezést használta, ebből a nézőpontból érdemes értelmezni. Bár „klasszikus oxfordi bölcsészettudományi képzésben” részesült, az első világháború eseményei sokat változtattak Zimmern érdeklődésén (Markwell 1986). 1917-től az Újjáépítési Minisztériumban dolgozott, és a háború utáni Németország számára javasolható gazdaságpolitikai ajánlások elemzésével foglalkozott. 1919 és 1921 között, két évig, az Aberystwyth Egyetem Nemzetközi Kapcsolatok Tanszékén a frissen alapított Wilson professzori állást töltötte be. Tanított a Cornell Egyetemen is (1922–1923). 1930-ban Zimmern visszatért Oxfordba, ahol a Nemzetközi kapcsolatok tanszék első Montague Burton professzora lett. 1944-ig vezette ezt a tanszéket. A Brit Népszövetségi Társaság alapítói közé tartozott, s egy ideig Genfben tanulmányozta a kialakulóban lévő Népszövetség munkáját, amire befolyást is gyakorolt. Ami a nemzetközi kapcsolatokat illeti, úgy látta, a világban két nagy tömb alakul ki: a jóléti államoké és a hatalmi államoké. Ezeket egy sor dichotómia mentén próbálta definiálni: törvény kontra hatalom; felelősségtudat kontra erő; alkotmányos kontra felforgató; a hatalom felaprózása kontra központosítása; az államban a jóllét biztosításának eszközét kontra az embereket behódolásra kényszerítő öncélt látó felfogás (Zimmern 1934: 31–32). Az volt az álláspontja, hogy hatékony nemzetközi kooperáció csak jóléti államok között valószínűsíthető meg, ahol – szemben azzal, ami a totalitárius, hataloméhes államokban történik – a belső politikai élet (vagy politikai kultúra) bevett gyakorlatként valósul meg a szociális jólét. Ebből következően

„...jelenleg nem reménykedhetünk abban, hogy e két államtípus között a világban együttműködés révén sikerül megeremtenünk a stabilitást vagy a rendezettség alapjait. (...) A jóléti állam alaptermészetéből következően hajlik az együttműködésre. (...) A hatalmi állam, mely határain belül, otthon is vissza próbálja szorítani az együttműködést, kevés hajlandóságot mutat arra, hogy szuverenitásának határain kívül szegődjék hívéül gyakorlatának, s próbálja azt szorgalmazni. Tény, hogy az „erő-politika” nem együttműködésre kész, hanem vad versengésre.” (Zimmern 1934: 32–34)

Zimmern szájából a „jóléti állam” inkább a liberális demokrácia eszméjének kifejezésére szolgáló szókapcsolat volt, mintsem egy olyan állam leírására szolgáló

terminus, amely a bölcsőtől a koporsóig nyújt az állampolgár számára biztonságot. Felfogása nem állt messze Temple-étől. A „nemzetközi kapcsolatok” irányzatán belül Zimmern az idealisták közé tartozott. A jóléti és a hatalmi államok közötti distinkcióját a történész Edward H. Carr a következőképpen bírálta.

„Amikor Zimmern professzor a létező államokat azon, napjainkban népszerű felfogás szerint sorolja kategóriákba, hogy a jólét biztosítására vagy a hatalom megragadására törekednek-e, úgy melleleg azt is megállapítja, hogy »összességükben véve a jólét biztosítására törekvő államok lényegesen több hatalommal és erőforrással rendelkeznek, mint a hatalom megragadására törekvők« (Zimmern 1934: 41). Ebből pedig – helyesen – adódik a kétségbenvonhatatlan konklúzió: a már eleve erőfölényben lévő jóléti államok nem a hatalmuk növelésében érdekeltek eleve; megengedhetik maguknak, hogy vaját kenjenek a száraz kenyérre. Ezzel szemben a »hataloméhes államok«, sokkal kevesebb hatalmat tudhatván magukénak, elsősorban hatalmuk növelésére kényszerülnek, e célra fordítják erőforrásaik jelentős részét. A Zimmern alkalmazta népszerű szóhasználat nem egyebet fejez ki, mint azt, hogy a »jóléti államok« egyszerűen csak erőfölényben lévő országok; a »hataloméhes államok« pedig azok, amelyek gyengébbek az előbbieknél.” (Carr 1939: 110)¹²

Zimmern szövegéből is, Carr kritikájából is nyilvánvalónak tűnik: a „jóléti állam” szókapcsolat akkoriban valami egészen mást jelentett az embereknek, mint amit ma értünk a terminuson. Ugyanez igaz George Schuster esetében is, aki az 1920-as évektől az ötvenes évekig a brit gyarmatpolitika kidolgozóinak egyike volt. Jogi tanulmányok után a pénzszakmában kötött ki, de végül aztán a politika kezdte érdekelni. Egész sor brit gyarmaton dolgozott kormányzati tisztviselőként; pénzügyi és gazdasági ügyekkel foglalkozott a harmincas évek közepéig; egy fontos brit kereskedelmi szövetség elnökévé választották; 1938-ban a Liberális Nemzeti Párt színeiben parlamenti képviselőként is tevékenykedett 1945-ig. Nyári egyetemi előadásaiban (lásd Schuster 1937, illetve Schuster–Wint 1941) azt fejtette, hogy a háború veszélye csak akkor válik valósággá, ha egyes országok élére olyan (totalitárius) vezetők kerülnek, akik a „nemzet nagyra tétele” törnek minden áron, akár még az emberek jóllétét is föláldozva e „magasztos” célnak. Ellenpéldának az ún. reprezentatív demokráciákat állította; ezeket Nagy-Britanniában és az Egyesült Államokban vélte fölfedezni (föltéve, hogy az előbbi felhagy azzal, hogy erőfölényével visszaélve kereskedelmi előnyöket csikarjon ki). Schuster véleménye szerint a háború elkerülését leginkább az szolgálhatja, ha a jóléti államok a saját állampolgáraik jóllétének megalapozásával ássák alá

¹² 1940-ben jelent meg Gerhard Ritter német történész könyve, a *Machistaat und Utopie*, amelyben Zimmernéhez hasonló értelemben alkalmazza a „jóléti állam” kontra „hatalmi állam” terminusokat (Ritter 1940: 87–88).

a diktátorok kínálta érvrendszereket. Bizton állítható, se Schuster, se Zimmern, se Temple nem a társadalom biztonsága modern értelemben vett rendszerét értette „jóléti államon”. Nagy-Britanniát csak annyiban tekintették annak, amennyiben olyan államformának bizonyult, „ahol az állam működését sokkal inkább a jogrend, mint a hatalmi erőviszonyok szabályozzák (...) vagyis a korábbi német *Rechtsstaat*-ra rímelő klasszikus liberális demokráciának mondható” (Edgerton 2006: 59–60). Ez lehet a magyarázata annak is, hogy a jóléti állam lényegéről az 1930–40-es években folytatott vitákat mindig is egy elit értelmiségi kör belügyének tekintették, nem úgy, mint a weimari Németországban, ahol a jobb- és baloldal egymással vívott küzdelmének részesei voltak. Bármennyire szép példányszámban fogytak is William Temple könyvei, semmi nyoma annak, hogy a „jóléti állam” fogalma Nagy-Britanniában részévé vált volna a tágabb értelemben vett politikai vitának.¹³ Ezt az is jól bizonyítja, hogy amikor a „jóléti állam” kérdése legelőször merül fel a Lordok Házában (*House of Lords Debate*, 1947. november 25., 1512. köt.: 856), akkor a Burmai Függetlenségi Nyilatkozat kapcsán kerül szóba. A burmai ügyek külügyminiszteri biztosa megjegyzi, hogy az új burmai Alkotmány államférfiúi felelősséget tükröző dokumentum, mely – teljes összhangban az ún. jóléti állammal alkotott modern felfogás szellemével – mindenféle individuális jogokat biztosít az állampolgároknak. Nem jogosulatlan azt mondanunk, hogy a kifejezés parlamenten belüli használata sokkal inkább a „nemzetközi kapcsolatok” szóhasználatához kötődik, mintsem a szociálpolitika fogalmi rendszeréhez.

Bár Peter Hennessy (1992) és Rodney Lowe (2005) is azt mondják: az angliai értelmiség Németországból vette át, s fordította le angolra a kifejezést, ezt az állításukat semmivel sem támasztják alá. Mivel az itt elemzett szövegekből általában hiányzik bármiféle explicit vagy implicit utalás efféle átvételre, a fogalom Németországból Nagy-Britanniába történt átszivárgása legjobb esetben is csak feltételezhető. Vegyük sorra, mi szól mellette! Egy: Temple is, Zimmern is szoros kapcsolatokat ápolt Németországgal. Kettő: ténylegesen létezett az eszmék cserélődése német és brit értelmiségiek és döntéshozók között (lásd Hennock 1987, Rodgers 1998), sőt a harmincas években akadt néhány olyan tudós, aki a náci Németországból Angliába menekült (Freedon 1986). Egy-egy „füstölő puska-cső” is akad, mint például az *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 1894-es számában a kifejezés legelső németből lefordított változatának fölbukkanása, amikor is a fordító lábjegyzetet mellékelve a következőket magyarázza: „*Wohlfahrtsstaat*”. Az a felfogás, miszerint az Államnak nemcsak a polgárai személyét és tulajdonát kell megvédenie, hanem a jólétüket is elő kell mozdítania valamilyen pozitív cselekedettel vagy beavatkozással” (Cohn–Hill 1894). Másik példa lehet a német befolyásra E. Castelot 1897-es, az *Economic Journal*-ban napvilágot látott tanulmánya, ahol a *Wohlfahrtsstaat* jelentését úgy ma-

¹³ Jól mutatják ezt az olyan vezető angol napilapok anyagában végzett tartalomelemzések, mint a *The Manchester Guardian* vagy a *The Times*.

gyarazza, hogy az anyagi és erkölcsi gazdagodás az egyház szellemi irányítását követő előmozdítója. 1945 előttől azonban nagyon kevés ilyen „kemény” bizonyítékunk van. Márpedig ahhoz, hogy a „*Wohlfahrtsstaat*” „*welfare state*”-be való átmenését tanulmányozhassuk, az itt elmesélt történet főbb szereplői intellektuális fejlődéstörténetének, illetve az ennek bizonyosságául szolgáló archivált anyagnak az eddigieknél sokkal aprólékosabb tanulmányozására lenne szükség.

Végkövetkeztetések

Jelen tanulmányban megkíséreltük nyomon követni a napjainkra nagyon népszerűvé vált „jóléti állam” elnevezés kialakulásának történetét. Nos, *Wohlfahrtsstaat*ként 1844-ben bukkan föl Németországban; 35 évvel korábban, mint azt a szakirodalomban tudni vélük. A kifejezés megkísérelte kifejezésre juttatni a modern állam alkotmányos infrastruktúráját, különbséget téve a pozitív jogállam (*Rechtsstaat*) és a jóval problematikusabb *Wohlfahrtsstaat* között (lásd von Sparre, Jäger, von Stein és von Gneist munkásságát), egyszersmind azonban modernebb értelemben is használatosnak bizonyult, szociálpolitikai gondolkodásmódú közgazdászok is leírták arra való utalásként, hogy mik lehetnek az állam célkitűzései (lásd Wagner). Az 1920-as évek végéig, a harmincasok elejéig mégsem fordult elő, hogy a weimari rendszer ellenzői és a német szociáldemokraták között a Weimari Köztársaság társadalombiztonsági rendszeréről folytatott politikai vitákban használták volna ezt a terminust. Ekkoriban valami olyasmit értettek rajta, ami nagyon közel áll a napjainkban megszokott tartalmához. Németországban az 1933-as náci hatalomátvétel után nem fordult elő a szó, Nagy-Britanniában viszont az 1920-as évek végétől és a '30-as évek során folyamatosan egy sor jelentős és a közgondolkodásra hatást gyakorló tudós használta a kifejezést. Erre a tényre sok kutató fölfigyelt, de arra, hogy a kifejezést elsőként William S. Temple alkalmazta 1928-as *Christianity and the State* című könyvében, a szociálpolitikai szakirodalomban eddig nem sok figyelmet fordítottak. Ennél is fontosabb azonban annak rögzítése, hogy a kifejezés a két világháború közötti brit használatának közelebbi vizsgálata egyértelművé teszi: egészen más értelemben volt szokás használni, mint napjainkban. A jóléti államon valami hasonlót értettek, mint a korai német gondolkodók. A terminus – még ha egészen más konnotációk terhelték is a kifejezést, mint a németeknél – a nemzetállamok tipizálására szolgált. Ennek bővebb kifejtése kívül esik tanulmányunk keretein. Azt azonban valószínűnek tarthatjuk, ebben rejlik annak magyarázata, hogy a II. világháború után a két országban gyökeresen különböző karriert futott be a kifejezés. Németországban a *Wohlfahrtsstaat* kivett a politikai szóhasználatból; helyette, szinte kizárólag, a *Sozialstaat*, illetve a *soziale Marktwirtschaft* terminust használták (Kaufmann 2001). Nagy-Britanniában viszont 1945 óta a *welfare state* egyre népszerűbbé vált, 1949 és 1951 között páratlan karriert futott be, eközben azonban a két világháború között, illetve a világháború alatt neki tulajdonított jelentéstartalom helyébe új jelentés lépett.

A fogalmaknak megvan a maguk élete, amely – mint általában az életpályák – nem „lineáris” előmenetelű. Mint tanulmányunkból kiderül, a „jóléti állam” kifejezés esetében sem beszélhetünk – figyelembe véve az 1920-as évek végét, a ’30–’40-es évek vitáit és a háború utáni éveket – lineáris fejlődésvonalról. A kifejezés jelentéstartalma, a hozzá kapcsolódó konnotációk jelentős változásokon mentek keresztül az idők folyamán. Farr (1989) és Leonhard (2008) is megállapítja: a történelmi kontextus ismerete múlhatatlanul szükséges, ha a fogalmak és szakkifejezések összehasonlító elemzésére törekszünk. Ha a fogalmi kontextusokban bekövetkezett változások vizsgálatáról megfeledekszünk, a jóléti állam fogalma sem nagyon használható (térben vagy időben) összehasonlító elemzési fogalomként.

Fordította Léderer Pál

Hivatkozások

- Abelshauer, W. (1987): Die Weimarer Republik – Ein Wohlfahrtsstaat? In Abelshauer, W. (ed.): *Die Weimarer Republik als Wohlfahrtsstaat*. Stuttgart: Franz Steiner.
- Andersen, N. Å. (1997): *Udlittering – strategi og historie*. Copenhagen: Nyt fra samfundsvidenskaberne.
- Ashford, D. E. (1986): *The Emergence of the Welfare State*. London: Basil Blackwell.
- Béland, D. (2011): The Politics of Social Policy Language. *Social Policy and Administration*, (45), 1, 1–18.
- Briggs, A. (1961): The Welfare State in Historical Perspective. *Archives Européennes de Sociologie*, II, 221–258.
- Briggs, A. (1973–1974): Welfare State. In P. P. Wiener (ed.): *The Dictionary of the History of Ideas*, vol 4. New York: Scribner, 1–18.
- Bruce, M. (1961) *The Coming of the Welfare State*. London: Batsford.
- Brunner, O. – Conze, W. – Koselleck, R. (Hrsg.): (1972–1997): *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Carr, E. H. (1935 [1995]): *The Twenty Years Crisis, 1919–1939: an Introduction to the Study of International Relations*. London: Papermac.
- Castelot, E. (1897): Review of R. P. Ch. Antoine. *Cours d'Économie Sociale*, *Economic Journal*, 7, 89–91.
- Cohn, G. – Hill, J. A. – James, E. J. (1984): A History of Political Economy. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, (4), 6, 1–142.
- Collier, D. – Mahon Jr. J. E. (1993): Conceptual „Stretching” Revisited: Adapting Categories in Comparative Analysis. *American Political Science Review*, (87), 4, 845–855.

- Conrad, C. (2003): Die Sprachen des Wohlfahrtsstaates. In S. Lessenich (ed.): *Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe. Historische und aktuelle Diskurse*. Frankfurt: Campus Verlag.
- Conrad, C. (2005): Wohlfahrt, Wohlfahrtsstaat II. In J. Ritter – K. Gründer – G. Gabriel (eds.) *Historisches Wörterbuch der Philosophie*. Band 12. 999–1000, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Crew, D. F. (1998): *Germans on Welfare: From Weimar to Hitler*. Oxford: Oxford University Press.
- Deakin, N – Finer, C. J. – Mathews, B. (eds.) (2004): *Welfare and State: Critical Concepts in Political Science*. London: Routledge.
- Deflem, M. (2001): Ferdinand Tönnies (1855–1936). In *Routledge Encyclopedia of Philosophy*. London: Routledge.
- Ebenstein, W. (1939): [cím nélküli recenzió] *American Political Science Review*, (33), 4, 687–690.
- Edgerton, D. (2006): *Warfare State, Britain 1920–1970*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Farr, J. (1989): Understanding Conceptual Change Politically. In T. Ball – J. Farr – R. L. Hanson (eds.): *Political Innovation and Conceptual Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Freeden, M. (1986): *Liberalism Divided: A Study in British Political Thought. 1914–1939*. Oxford: Oxford University Press.
- Glennester, H. (2000): *British Social Policy Since 1945*. Oxford: Blackwell.
- Götz, N. (2001): *Ungleiche Geschwister: Die Konstruktion von nationalsozialistischer Volksgemeinschaft und Schwedischen Volksheim*. Berlin: Nomos.
- Gregg, P. (1967): *The Welfare State*. London: George G. Harrapp & Co.
- Grimley, M. (2004): *Citizenship, Community and the Church of England: Liberal Anglican Theories of the State between the Wars*. Oxford: Clarendon Press.
- Hahn, E. (1977): Rudolf Gneist and the Prussian Rechtsstaat. *Journal of Modern Histor*, (49), 4, 1361–1381.
- Harris, J. (1997): *William Beveridge: A Biography*. Oxford: Clarendon Press.
- Hastings, A. (1998): Connecting Linguistic Structures and Social Practices. A Discursive Approach to Social Policy Analysis. *Journal of Social Policy*, (27), 2, 191–211.
- Hayek, F. A. (1960): *The Constitution of Liberty*. London: Routledge.
- Heidenheimer, A. J. (1983): Secularization Patterns and the Westward Spread of the Welfare State: Two Dialogues About How and Why Britain, the Netherlands, and the United States Have Differed. *Comparative Social Research*, 6, 3–38.
- Henock, P. (1987): *British Social Reform and German Precedents: The Case of Social Insurance 1880–1914*. Oxford: Oxford University Press.
- Hennessy, P. (1992): *Never Again: Britain 1945–1951*. London: Vintage.
- Heywood, A. (2000): *Key Concepts in Politics*. Basingstoke: Palgrave.

- Huber, E. R. (1981): *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*. Band VI. *Die Weimarer Reichsverfassung*. Stuttgart: Duncker und Humblot.
- Iremonger, F. A. (1948): *William Temple, Archbishop of Canterbury: His Life and Letters*. Oxford: Oxford University Press.
- Kaufmann, F.-X. (2001): Der Begriff Sozialpolitik und seine wissenschaftliche Bedeutung. In *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*. Band I. Bundesministerium für Arbeit Sozialordnung und Bundesarchiv. Baden-Baden: Nomos.
- Lakoff, G. – Johnson, M. (1980): *Metaphors We Live By*. Chicago: University of Chicago Press.
- Lambrecht, L. (2003): Karl Nauwerck (1810–1892): Ein „unbekannter“ und „ver-gessen“ Radikaldemokrat. In H. Bleibner – W. Schmidt – S. Schötz (Hrsg.): *Akteure eines Umbruchs, Männer und Frauen der Revolution von 1848/49*. Berlin: Fides, 431–462.
- Leonhard, J. (2008): The Semantics of Liberalism in European Comparison. *Finnish Yearbook of Political Thought*, 17–51.
- Lowe, R. (2005): *The Welfare State in Britain since 1945*. London: Palgrave.
- Markwell, D. J. (1986): Sir Alfred Zimmern Revisited: Fifty Years On. *Review of International Studies*, (12), 4, 279–292.
- Mommsen, W. (1982): *Deutsche Parteiprogramme*. München: Isaar.
- Nauwerck, K. (1844): Ueber der Verein zur Hebung der unteren Volksklasse. *Berliner Blätter*, 5, 3–19. Berlin: Julius Springer.
- Nicholls, D. (1989): *Deity & Domination*. London–New York: Routledge.
- Norman, E. R. 1976): *Church and Society in England 1770–1970: A Historical Study*. Oxford: Oxford University Press.
- Oakley, A. (1994): Introduction. In A. Oakley – A. S. Williams (eds.): *The Politics of the Welfare State*. London: UCL Press.
- Pelling, H. (1985): *The Labour Governments 1945–1951*. New York: St. Martins Press.
- Reulecke, J. (1985): Die Anfänge der organisierten Sozialreform in Deutschland. In Rüdiger vom Bruch: *Weder Kommunismus noch Kapitalismus. Bürgerliche Sozialreform in Deutschland vom Vormärz bis zu Ära Adenauer*. München: Verlag C. H. Beck, 21–59.
- Ritter, E. (1954): *Die katholisch-soziale Bewegung Deutschlands im neunzehnten Jahrhundert und der Volksverein*. Köln: J. P. Bachem.
- Ritter, G. (1940): *Machtstaat und Utopie*. München: Oldenbourg.
- Ritter, G. A. (1991): *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*. München: Oldenbourg.
- Rodgers, D. T. (1998): *Atlantic Crossings. Social Politics in a Progressive Age*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University.
- Sartori, G. (1984): *Social Science Concepts: A Systematic Analysis*. Beverly Hills: Sage.

- Sachße, C. – Tennstedt, F. (1992): *Der Wohlfahrtsstaat im Nationalsozialismus. Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland*. Band 3. Stuttgart: Kohlhammer.
- Schuster, G. (1937): Anglo-American Relations. *United Empire*, 28, 517–518.
- Schuster, G. E. – Wint, G. (1941): *India and Democracy*. London: MacMillan.
- Singelmann, J. – Singelmann, P. (1986): Lorenz von Stein and the Paradigmatic Bifurcation of Social Theory in the 19th Century. *British Journal of Sociology*, (37), 3, 431–452.
- Skinner, Q. (1989): Language and Political Change. In T. Ball – J. Farr – R. L. Hansen (eds.): *Political Innovation and Conceptual Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Temple, W. (1928): *Christianity and the State*. London: MacMillan.
- Temple, W. (1941a): *Citizen and Churchman*. London: MacMillan.
- Temple, W. (1941b): *Christianity and the Social Order*. London: Penguin.
- Titmuss, R. M. (1963): The Welfare State: Images and Realities. *Social Service Review*, (37), 1, 1–11.
- Tönnies, F. (1914): Rechtsstaat und Wohlfahrtsstaat. *Archiv für Rechts- und Wirtschaftsphilosophie*, 8, 65–70.
- Tönnies, F. (1917): *Der Englische Staat und der deutsche Staat*. Berlin: K. Curtius.
- Veit-Wilson, J. (2000): States of Welfare: A Conceptual Challenge. *Social Policy and Administration*, (34), 1, 1–25.
- von Gneist, R. (1872): *Der Rechtsstaat*. Berlin: Verlag von Julius Springer.
- von Gneist, R. (1879): *Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte in Deutschland*. Berlin: Verlag von Julius Springer.
- von Sparre, K. (1848): *Die allgemeine Einkommenssteuer als einzige gerechte direkte Abgabe, aus Theorie und Erfahrung nachwiesen*. Gießen: C. F. Winter'sche Verlagshandlung.
- von Stein, L. (1876): *Gegenwart und Zukunft der Rechts- und Staatswissenschaft Deutschlands*. Stuttgart: J. G. Cotta'schen Verlag.
- Wagner, A. (1876): *Allgemeine oder theoretische Volkswirtschaftslehre. Erster Teil. Grundlegung*. Leipzig/Heidelberg: C. F. Winter'sche Verlagshandlung.
- Wagner, A. (1879): *Allgemeine oder theoretische Volkswirtschaftslehre. Erster Teil. Grundlegung*. Leipzig/Heidelberg: C. F. Winter'sche Verlagshandlung.
- Weber, M. (1922): Die drei reinen Typen der legitimen Herrschaft. Eine soziologische Studie. *Preußische Jahrbücher*, (187), 1, 1–12.
- Whiteside, N. (2005): Conventions, Institutions and Frameworks for Welfare Policy Comparisons: An Analysis of Pension Development in France and Britain Since the Second World War. In J. C. Barbier – M. T. Letablier (eds.): *Politiques sociales: enjeux épistémologiques et méthodologiques des comparaisons internationales*. Bruxelles: Lang, 211–229.
- Williams, R. (1976): *Keywords*. London: Collins.
- Woodroffe, K. (1968): The Making of the Welfare State in England. A Summary of Its Origin and Development. *Journal of Social History*, (1), 4, 303–324.

Zimmern, A. E. (1934): *Quo Vadimus?* Oxford: Oxford University Press.

Zimmern, A. E. (1936): *The League of Nations and the Rule of Law. 1918–1935.* London: MacMillan.

Zimmern, A. E. (1939): *The Prospects of Civilization.* Oxford: Clarendon Press.

Kérjük kedves Olvasóinkat, hogy adjuk 1%-ával támogassák az Esély társadalom- és szociálpolitikai folyóirat kiadását!

Hilscher Rezső Alapítvány
Adószámunk: 19650988-2-43

Köszönjük!

NEMÉNYI MÁRIA – TAKÁCS JUDIT

ÖRÖKBEFOGADÁS ÉS DISZKRIMINÁCIÓ MAGYARORSZÁGON*

Az örökbefogadással keletkezett család a családi formák pluralizmusa téma keretébe illesztve olyan konstrukció, amely egyrészt rávilágít a család társadalmilag konstruált jellegére, másrészt kihívást jelent a normatív családfogalom számára. A gyermekvédelmi törvény örökbefogadásra vonatkozó passzusa „előnyben részesíti” a házasságban élő párokat, hogy ezzel is a hagyományos nukleáris családot rekonstruálja, de nem zárja ki az örökbefogadásra egyedülállóként jelentkező nőket és férfiakat sem. Az örökbefogadással megtörhet a hazai családok jellegzetes etnikai homogeneitása, illetve keletkezhet egyszülős, vagy – ha a törvényt némileg megkerülve is – meleg, illetve leszbikus párok és örökbe fogadott gyermekeik által alkotott család.

Kvantitatív és kvalitatív adatokra alapozott tanulmányunkban az örökbefogadási folyamatot járjuk körül, különös tekintettel a diszkrimináció előfordulásának esélyére. Elemezzük, hogyan viszonyulnak az örökbeadást lebonyolító állami és civil szervezetek képviselői a különböző örökbefogadásra jelentkező szülőkhöz, illetve az örökbe fogadó családok hogyan viszonyulnak azokhoz a gyermekekhez, akiket számukra felkínálnak. Egy év örökbefogadási kérelmeit elemezve megállapítható, hogy az előzetes szelekció elsősorban a roma és a beteg gyermekeket sújtja, és az örökbe fogadó szülők elfogadó vagy elutasító magatartása összefüggést mutat a szülő(k) „hagyományos” vagy „rendhagyó” helyzetével. Diszkrimináció tehát több szinten történhet: a törvény által, mely bizonyos családformákat eleve kirekeszt; az örökbefogadásban közreműködő hivatalos személyek útján, akik az alkalmassági döntést hozzák; az örökbefogadásra készülő szülők részéről, akik elutasítják az idősebb, egészségkárosodott, illetve roma gyermekeket; és végső soron osztályalapú diszkrimináció figyelhető meg abban, ahogy a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok gyermekei a jobb módú, akár a hagyományostól eltérő családformában élő személyekhez kerülnek.

* A tanulmány a *Halmazott diszkrimináció: egyéni és intézményi percepciók, hatások és cselekvések* című, 101468 számú OTKA-kutatás részeként készült.

Bevezetés

Az örökbefogadás jogintézményének modern kori észak-amerikai és európai történetét sokáig a „megtervezett rokonság” (*kinship by design*) paradigma (Herman 2002) uralta, azaz: az örökbefogadásra vállalkozók azon törekvése, hogy az örökbefogadottak külsőleg és belsőleg minél jobban hasonlítsanak az örökbefogadókhhoz, s így minél kevésbé legyen feltűnő, hogy nincsenek közöttük biológiai kötelekek. Mára a világ egyre több fejlett országában már nem ez a legjellemzőbb megközelítés, amit jól illusztrálhatnak azok az északnyugat-európai adatok, melyek az adott országokon belül a hazai örökbefogadás arányának csökkenését és a nemzetközi, illetve az interetnikus örökbefogadás arányának növekedését jelzik (Hoksbergen 1998). Több európai országban például a nemzetközi örökbefogadás aránya meghaladja az országon belüli örökbefogadás arányát: ez a tendencia tapasztalható például Belgiumban (ahol 95% a nemzetközi örökbefogadás aránya az összes örökbefogadást tekintve), Franciaországban (89%), Hollandiában (78%), Norvégiában (76%) és Svédországban (65%), illetve néhány dél-európai országban is, köztük Olaszországban (68%) és Spanyolországban (82%). Ezzel szemben Magyarországon (87%) – például az Egyesült Királysághoz (94%) és az Egyesült Államokhoz (85%) hasonlóan – továbbra is a hazai örökbefogadás túlsúlya a jellemző (UN 2009).

Egy 2010-es, az európai családformák és családpolitikák áttekintésével foglalkozó összefoglaló kutatási jelentés az örökbefogadással létrejött családokat az új és ritka családtípusok kategóriájába sorolta: az itt idézett 2005-ös adatok alapján az ilyen típusú családok a családok háztartások 0,4 százalékát alkották Magyarországon és Németországban, 0,9 százalékát Franciaországban és 1 százalékát Hollandiában (Kuronen 2010: 31). Az örökbefogadással létrejött családok tehát Magyarországon sem túl számosak,¹ jellemzőikről pedig – különösen összehasonlító társadalomtudományos kutatási eredmények hiányában – nagyon nehéz átfogó képet alkotni európai és országos szinten egyaránt.

Mindennapi tapasztalataink – a közbeszéd és egyes médiareprezentációk – alapján az lehet a benyomásunk, hogy a hazai közgondolkodás ambivalens módon ítéli meg az örökbefogadást. Egyrészt pozitív módon értékeli azt a törekvést, hogy ha biológiai vagy egyéb akadályai vannak a saját gyermek vállalásának, legalább ezen a módon „helyreállhat” a normatív elvárásoknak megfelelő nukleáris család, amelyet szülők és gyermekek együttese alkot. A magyar társadalom attitűdbeli „gyermekközpontúsága” közsímet. Ezt támasztják alá például azok a 2008-as European Values Study (EVS) adatok is, melyek szerint Magyarország azon országok közé tartozott – Romániával, Albániával, Oroszországgal és Ukrajnával együtt –, ahol a válaszadók a legnagyobb (80%-ot meghaladó) arányban értettek

¹ A hivatalos gyámhatósági adatok alapján 2000-ben 949, 2010-ben 735, 2013-ban pedig 726 örökbefogadást engedélyeztek összesen Magyarországon. Forrás: http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_fsg004.html (utolsó letöltés: 2015. 03. 16.).

egyét azzal, hogy egy nőnek szüksége van gyermekre ahhoz, hogy teljes legyen az élete (Szalma 2014). Az eredményekből az is kiderült, hogy ugyanazokban az országokban gondolják fontosnak a férfiak apává válását, amelyekben az anyává válásnak is nagy fontosságot tulajdonítanak. Emellett a magyar válaszadók közel négyötöde vélte úgy, hogy a boldog házasság fontos alkotóeleme a gyermekvállalás. Ugyanakkor a magyar válaszadók több mint fele támogatja azt is, ha egy nő egyedülálló szülőként akar gyermeket, de nem kíván állandó partnerkapcsolatot egy férfival – bár több mint 90 százalékuk meggyőződése, hogy egy gyermeknek apára és anyára is egyaránt szüksége van ahhoz, hogy boldogságban nőjön fel. Azt is fontos figyelembe venni, hogy a meddőségi kezelések és a mesterséges megtermékenyítési eljárások terjedése révén a termékenység medikalizálódása mindenképpen árnyalja a szülő(anya) és a gyermek közti biológiai kapcsolat fontosságát, ezáltal feltehetően az örökbefogadás megítélése is változóban van (bár az örökbefogadás általános megítélésére vonatkozó hazai és európai összehasonlító adataink sajnos nincsenek).

Társadalmilag elismert az az altruista gesztus is, hogy a „családtalan” gyermekek befogadó családra leljenek, és ne szoruljanak intézményes gyermekvédelmi gondoskodásra. Másrészt viszont a társadalom hajlamos leértékelni és előítéletes véleményt hangoztatni az örökbeadókról, sztereotip képet alkotni a „gyermeket veszélyeztető deviáns, hajléktalan, drogos, gyermeküket eldobó” anyákról, vagy éppen a meddő nőkről/párokról, akik nem képesek a társadalmilag elvárt egyik legfőbb szerepüknek, a szülőségnek eleget tenni. Az is jól érzékelhető, hogy az örökbefogadás, mint egy előítéletektől és sztereotípiáktól terhelt folyamat, több szempontból is felveti a stigmatizáció és a diszkrimináció lehetőségét. Ugyanakkor, ahogy Szilvási Léna (1997) korábban hangsúlyozta, az örökbefogadást a magyar közvélemény jellemzően magánügyként kezeli, melyet gyakran körbeleng személyes szinten a titkolózás, társadalmi szinten pedig a tabusítás és egyes – például az esetleges gyermekkereskedelem gyanúját ébresztő – részleteknek az elhallgatása.

Az örökbefogadás témájával foglalkozó külföldi kutatók közül is többen hangsúlyozzák, hogy a stigmatizáció az egyik kulcstényezője az örökbefogadásnak: mind az örökbe fogadott gyermekek, mind az örökbe fogadó szülők gyakran diszkriminációval és stigmatizációval szembesülnek (Kressierer–Bryant 1996, Lansford et al. 2001). Vélhetően ugyanez jellemzi az örökbe adó – vagy vér szerinti – szülőket is, akikre azonban kevesebb társadalmi és kutatói figyelem látszik összpontosulni. Az örökbefogadottak életük során a jogi, intézményi és különböző társadalmi gyakorlatokban (oktatásban, egészségügyben stb.) megtapasztalhatják, hogy megkülönböztetik, másként kezelik őket, mint a „saját szüleik” biológiai gyermekeként felnőtt társaikat. Az örökbe fogadó szülők körében pedig gyakori tapasztalat, hogy miután a társadalmi elvárások a biológiai gyermekvállalást preferálják, megkérdőjeleződhet szülői kompetenciájuk, illetve szülői szerepük hitelessége. A közvélemény hajlamos a nem vérségi kapcsolaton alapuló, hanem társadalmilag konstruált családformákat kórosnak vagy deviáns-

nak tekinteni és szembeállítani a „valódi” – legtöbbször heteroszexuális párok és biológiai gyermekeik által alkotott – családdal (Wegar 2000).

E „valódi” családdal szemben jelent kihívást a leszbikus, meleg, biszexuális és transznemű (LMBT) közösségek tagjainak az a törekvése, hogy ne szenvedjenek hátrányos megkülönböztetést a szülőséghez való jogok terén, illetve az általuk nevelt gyermekek ne szenvedjenek hátrányt szülei megkülönböztetése miatt. Az azonos nemű párok – akik legtöbbje számára a *választott család* (Weston 1991) nemcsak ismerős, de megélt fogalom – jellemzően „igazi családként” és nem pótmegoldásként tekintenek az örökbefogadás által létrejövő családjukra; ez a megközelítés pedig fontos értéket közvetíthet az örökbefogadottak számára is (Boyer 2007).

Más, sérülékeny tulajdonságuk alapján kisebbségi helyzetű csoportok tagjai (pl. testi és lelki betegségben szenvedők) is szembesülhetnek a többség „normálisról” alkotott felfogásának kirekesztő gyakorlatával. Így az általánosságban elfogadott és államilag is támogatott örökbefogadást mint a családalapítás egyik lehetséges és sokak szemében a „második legjobbnak” tartott megoldását nemcsak az elismerés, hanem a társadalmi diszkrimináció különféle megnyilvánulásai is érinthetik.

Nyilvánvalóan pozitívan értékelik az örökbefogadással keletkezett családot mindazok, akik a hagyományos családot a szülőség patriarchális felfogását tükröző formációként a szexizmus és rasszizmus melegágyának tekintik. A „faji hátrások” átlépése az interetnikus örökbefogadási gyakorlatok révén sokak szerint elfogadott, sőt a társadalomban fellelhető rasszizmus leküzdésének módjaként is értékelhető gesztus, ugyanakkor olyan hangok is hallhatók – elsősorban az etnikai kisebbséget képviselő szakemberek és/vagy politikusok körében –, melyek a többségi társadalmat képviselő fehér szülők által nevelt, tőlük eltérő etnikai hátterű gyermekek identitásfejlődésének esetleges zavarait valószínűsítik (Jennings 2006).

Nemcsak hazai, de nemzetközi téren is látható ugyanakkor, hogy az örökbefogadás, e több szempontból is fontos társadalmi kérdéseket felvető téma, kevésbé foglalkoztatja a szociológus szakmát. Allen P. Fisher (2003) négy fő pontban foglalta össze, miért érdemes szociológiai szempontból tanulmányozni az örökbefogadás kérdését és az örökbefogadással keletkezett családot:

- Az örökbefogadással keletkezett család megtöri a fajilag homogén, heteroszexuális egységen alapuló, hagyományos modellt. Egyidejűleg képes megjeleníteni a családformák sokfélesége témakörben tárgyalt különböző – például a mozaik-, illetve az egy szülő és gyermeke(i), vagy az azonos nemű párok és gyermekeik által alkotott – családformákat.
- Az örökbefogadás szociológiai vizsgálata rávilágít, hogy a család nem biológiai egység, hanem szabad választáson alapuló társadalmi konstrukció, ezáltal felmutathatja, hogy a vérségi kapcsolaton túl mi teheti az emberek együttesét családdá.

- Emellett fontos kérdéseket vet fel a faj és etnicitás, társadalmi osztály és gender hatásával kapcsolatban. Felveti például a strukturális diszkrimináció kérdését, miszerint az örökbefogadás kizsákmányolja az alacsonyabb státuszú nőket a középosztálybeli, meddő családok javára. Vizsgálható továbbá, milyen identitáskonfliktusok adódhatnak abból, ha az örökbefogadásban érintett aktorok (szülő és gyermek) különböző etnikai hátterűek, vagy éppen a szülők nem heteroszexuális kapcsolatban élnek.
- Az emberek széles körét érinti. Evidensen érinti az örökbefogadási triád tagjait (a biológiai szülő(anyá)kat, az örökbefogadottakat és az örökbe fogadó szülőket), de azokat is, akik örökbefogadás mellett döntenek, de végül mégsem sikerül ezt megvalósítaniuk.

Ebből a felsorolásból is kitűnik, hogy a hagyományos, biológiai-vérségi kapcsolatokon és a biológiai szülőség prioritásán alapuló nukleáris családdal szemben létrejövő, társadalmilag konstruált szülőség- és családfogalom kihívást jelent mind a társadalmi közvélekedés, mind pedig a létrehozásában közreműködő hivatalok, szakemberek és a folyamatokat elemző kutatók számára is.

E tanulmány 2012 és 2014 között Magyarországon, illetve elsősorban Budapesten gyűjtött empirikus kutatási eredményekre támaszkodva az örökbefogadási folyamatot mutatja be, szociológiai szempontból vizsgálva a belföldi – nem rokoni, nem házastársi és nem korábbi nevelőszülők általi – örökbefogadásokat, különös tekintettel a diszkrimináció rejtett és nyílt formáinak előfordulási esélyeire. Elsősorban azt tekintjük át, hogy hogyan viszonyulnak az örökbeadást lebonyolító állami és civil szervezetek képviselői az örökbefogadásra jelentkező különféle hátterű szülőkhöz, illetve az örökbe fogadó egyének és családok hogyan viszonyulnak azokhoz az örökbe fogadható gyermekekhez, akiket számukra felkínálnak. Kutatásunk során magára az örökbefogadási eljárásra fókuszáltunk azt feltételezve, hogy egy – ugyan az idők folyamán a társadalmi változásokra reagáló és ezáltal folyamatosan változó – törvény² által szabályozott eljárás során mind a folyamatban közreműködők, mind pedig a gyermeket örökbe fogadni kívánók tapasztalhatnak hátrányos megkülönböztetést akár elkövetőként, akár pedig áldozatként. A diszkrimináció észlelése és tapasztalata természetesen nem feltétlenül utal szándékosságra, sőt nem feltétlenül köthető személyekhez, és nem állná ki minden egyes esetben a jogi bizonyítás próbáját, mégis ártó módon közrejátszhat az örökbefogadási eljárás megítélésében.

² 1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról – különös tekintettel a VIII. fejezet 62. és 69. §-ára.

Kutatási előzmények

A magyarországi örökbefogadási rendszer diszkriminációs szempontú vizsgálatának gondolata egy korábbi, az egyenlőbánásmód-politikák észlelésével foglalkozó kutatásunk³ folyamán fogalmazódott meg bennünk, amikor fókuszcsoportok keretében a hátrányos megkülönböztetésre, előítéletekre vonatkozó tapasztalatok és gondolkodási sémák közelebbi megismerésére törekedtünk. A fókuszcsoportok lehetőséget adtak arra, hogy a nők, a romák, a fogyatékos és az LMBT emberek diszkriminációs tapasztalatai és észlelései az érintettek saját megfogalmazásában – és ne csak a kérdőívek által felkínált válaszkategóriák mentén – kerülhessenek kifejtésre.⁴ A beszélgetések vezérfonalát négy történet adta, melyek középpontjában egy-egy, az érintett csoportok valamelyikéhez tartozó szereplő állt, és mind a négy esetet felkínáltuk megbeszélésre a különböző csoportokban.

Az egyik történet, melynek témája az örökbefogadás volt, egy fogyatékos házaspárról szólt, akiket ugyan az őket jól ismerő házi orvos alkalmasnak talált gyermek örökbefogadására, mégis szembetalálkoztak a gyámügyi eloadó elutasításával; majd az örökbefogadói szülői alkalmasságra vonatkozó kérdést föltették meleg/leszbikus, valamint roma szülőpár említésével is. Ez az örökbefogadással kapcsolatos történet minden érintett csoportban képes volt kiváltani az empátikus azonosulás érzését, akár fogyatékkal élő, akár roma, akár meleg vagy leszbikus pár szerepelt a történetben: vagyis a történet által nem direkt módon megszólított csoportokban is olyan megnyilvánulásokkal találkozhattunk, amelyek arról árulkodtak, hogy nemcsak saját érintettségük, hanem a többi hátrányosan megkülönböztetett csoport sérelmei is kiválthatják bennük a szolidaritás érzését. Erre magyarázat lehet, hogy az érintettség többdimenziós jelenség, mely tipikusan nem csupán egyetlen identitászegmenshez kötődik: a személyes és a társadalmi identitások összetevői között a testi állapoton, a nemi és etnikai hovatartozáson, a szexuális irányultságon, az életkoron vagy a társadalmi státuszon túl számtalan más – esetenként az adott szituációhoz kötődő – azonosulási lehetőség is kínálkozik, amelyek meghatározhatják a személyes önmeghatározási készletek tartalmát. Az interszekcionalitás fogalma (amikor valakit többféle – például nemi és etnikai – identitása metszetében, ezek összekapcsolódása miatt ér diszkrimináció) éppen arra hívja fel a figyelmet, hogy a különböző „másságok” szinte mindig egymással összeforrvan jelen az egyének szintjén, és így a különféle másságokat elutasító társadalmi megkülönböztetések egymást fölerősítve hatnak az áldozatokra.

Több példát is találtunk arra, hogy esetenként a csoportok résztvevői akkor is találva érezhették magukat valamely szempont szerint, amely nem feltétlenül

³ Az egyenlő bánásmóddal kapcsolatos jogtudatosság növekedésének mértéke – fókuszban a nők, a romák, a fogyatékos és az LMBT emberek című kutatást az Egyenlő Bánásmód Hatóság megbízásából az MTA Szociológiai Kutatóintézete végezte 2010 és 2013 között. A kutatás eredményeinek összefoglalását lásd Neményi et al. (2013).

⁴ A négyfajta érintettség mindegyikéhez két-két átlagosan másfél órás hosszúságú csoportülést szerveztünk, melyeken összesen 63 személy vett részt.

szándékolt tartalma volt a történetnek, amikor az előadott történet nem elsősorban őket célozta meg. Emellett azonban azt is gyakran tapasztaltuk, hogy önmagában a hátrányos megkülönböztetés ténye képes volt legalább egy képzelt sorközösséget létrehozni a történet szereplői és hallgatói között. A női fókuszcsoporthoz egyik résztvevője például azzal érvelt, hogy kár lenne az anyaság élményétől, illetve a szülői szerep átélésétől megfosztani a fogyatékkal élő párt, hiszen *„fogyatékos embereknek is születnek gyerekeik. Én is ismerek ilyeneket: vak anyuka látó kisfiúval, és az örökbefogadás szempontjából ettől megfosztani őket nem helyes”*. A magyar társadalomban nagyra értékelt szülőséghez – illetve tulajdonképpen a boldogsághoz – való jog fogalmazódott meg a budapesti roma csoport egyik női résztvevőjében is: *„Lehet, hogy örök életükre nem lehetne gyerekük, és ez lenne az egyetlen lehetőségük, hogy boldogok legyenek.”*

Egy budapesti roma nő a fogyatékoságot mint hátrányt a szegénységgel kapcsolta össze – valószínűsíthetően ez volt az a tapasztalat, ami alapján empatikusan viszonyult a fogyatékos házaspár örökbefogadási szándékához:

„Ez ugyanolyan, mintha azt vennék figyelembe, hogy milyen anyagi háttérrel rendelkezik valaki. Attól függetlenül, hogy nem a maximális anyagi szintet tudja megadni, vagy nem feltétlenül tud vele majd futkározni a réten, pedig az lenne a legjobb, azért nem attól függ, hogy jó szülő lesz, hanem ha szeretettel elvállalja.”

Egy vidéki roma férfi szerint egy meleg párnak is joga van arra, hogy gyermeket neveljen, annak ellenére, hogy tisztában volt a melegekkel kapcsolatos társadalmi előítéletekkel:

„...attól, hogy meleg, nem hülye. Ugyanúgy tud gondolkozni. Ha odavesz egy gyermeket, neki nem az a célja, hogy a gyerek ugyanolyan legyen, mint ő. A gyerekeknek ugyanúgy ki fog alakulni a személyisége, mint egy másik gyerekeknek, attól függetlenül, hogy milyen szülők között van.”

Az egyik roma fókuszcsoporthoz fogalmazódott meg az az ambivalens vélemény is, mely szerint az örökbe fogadni kívánó szülőpárok – legyenek akár fogyatékosok vagy melegek – méltánylandó szempontjaihoz képest mintha kevesebb figyelem jutna a vér szerinti szülőkre, akik gyakran szegények és romák. A megszólaló budapesti roma nő az örökbefogadók és örökbeadottak osztályalapú – azaz az alacsony társadalmi-gazdasági státusz alapján történő – diszkriminációját súlyosabbnak ítélte, mint a jobb anyagi körülmények között élők családalapításhoz való jogának esetleges sérelmét:

„...mindig olyan helyzeteket látok, hogy igazán nagyon örökbe fogadható gyerekek inkább a roma származású, szegényebb környezetből valók. Ezeknek a gyerekeknek általában vannak biológiai szüleik, csak a közép-

osztály, a gyámügy eldönti, hogy ők nem alkalmasak ezeknek a gyerekeknek a nevelésére (...) az a világ sora, hogy a szegényebb, elesettebb helyzetbe született gyerekeket odaadom a jobb anyagi helyzetben élőknek (...) Ez bennem nagyon sok kérdést vet fel. Az a gyerek elveszti az identitását, mindent.”

A leszbikus fókuszcsoporthoz résztvevői ezzel párhuzamosan a roma örökbefogadók társadalmilag atipikusnak tekintett esete kapcsán azt latolgatták, hogy az ügyintézők vajon a társadalmi előítéleteknek megfelelő negatív módon fogadnának egy örökbefogadásra jelentkező roma párt, vagy éppen ellenkezőleg: inkább biztatnák őket, *„mivel az örökbe fogadható gyerekek jelentős része roma”*. Egyikük szerint *„ez paradox: az előítélet, hogy roma gyereket nem szívesen fogadnak örökbe a „fehérek”, ez így kvázi jól jöhet a gyámügyesnek”*. Továbbá a roma fókuszcsoporthoz mellett itt is hangsúlyossá vált a kulturális gyökerek fontossága:

„Vannak olyan országok, ahol működik az az elképzelés, hogy a gyermeket olyan kulturális közegbe kell adni, ahonnan jött, hogy legyen kapcsolata a kultúrájával. Nem tudom, a magyar gyámügyben mennyire működik ez. Amerikában tudom, hogy fekete gyermeket nem szívesen adnak fehér családba örökbe, hogy legyen kapcsolata a gyökereivel. Amennyiben ez működik itt, akkor biztos bátorítaná őket, mint örökbefogadókat.”

A leszbikus csoportban szó esett arról is, hogy a potenciális örökbefogadók oldalán a meleg férfiaknak különösen nehéz lehet a helyzetük: nekik már a pszichológiai alkalmassági vizsgálatokon való megfelelés is nehézséget jelenthet, arra pedig végképp semmi esélyük, hogy fölajánljanak számukra örökbe fogadható gyermeket. Ezt a résztvevők a gyámügyeseknek tulajdonított, a szülői képességek nemspecifikus jellegére vonatkozó előítélettel magyarázták – mely szerint a nőknek természetes az anyai ösztöneik kiélése, míg a férfiaknak inkább az anyagi háttér megteremtése lenne a feladatuk (Silverstein–Auerbach 1999) – és egyetértettek abban, hogy a leszbikusok helyzete ezért *„talán könnyebb, mert nők, míg a férfiakról egyszerűen nem gondolják, hogy maguktól is (jó) szülők tudnak lenni”*.

Mind a leszbikus, mind a meleg férfi fókuszcsoporthoz egyetértettek azzal, hogy a meleg és leszbikus örökbefogadásának aktuális helyzetére a „kiskapus megoldások” a jellemzőek, mivel – ahogy azt az egyik leszbikus résztvevő elmondta:

„...csak olyan módok lehetségesek, amik nem törvényesek. Ma Magyarországon nem lehet leszbikus párnak vagy meleg párnak (közösen) gyermeket örökbe fogadni. Van, aki megoldja, de olyat is ismerek, hogy leszbikus pár szült, de a papa meleg férfi.”

Emellett világosan megfogalmazódott az azonos nemű párok közös örökbefogadását kizáró törvényi szigor iránti értetlenség. Egy meleg hozzászóló például azt hangsúlyozta, hogy a gyermek érzelmi és anyagi biztonsága szempontjából inkább az lenne a logikus, ha itt is – a törvényileg preferált házaspárokhoz hasonlóan – a hivatalosan deklarált párkapcsolat meglétéhez kötnék az örökbefogadás lehetőségét: „*az, ha valaki tíz éve stabil párkapcsolatban él, és úgy érezték, hogy szeretnék jogilag is összekötni az életüket, ez biztosabb pont a gyerek szempontjából*”.

E korábbi diszkriminációfókuszú kutatás során tehát már több olyan társadalmi jelentőségű motívummal találkoztunk, melyek részletesebb vizsgálata látszott szükségesnek annak megállapításához, hogy mennyire jellemző terepe a magyarországi örökbefogadások rendszere a különféle hátrányos társadalmi megkülönböztetések működésének. Látható, hogy az interszekcionalitás több példájával is találkoztunk: legyen szó például szegény sorsú roma nőkről a potenciális örökbeadók köréből, vagy meleg párokról, akik számára a férfiak „mérésékelt” gyermeknevelési képességeivel kapcsolatos előítélet és az intézményes megkülönböztetés egyaránt ellehetetleníti a (közös) örökbefogadást. E jelenségek további vizsgálatát tűztük célul és igyekeztünk megvalósítani jelen kutatásunkban.

Kutatási eredmények

Empirikus kutatásunk adatfelvételét 2012 első negyedéve és 2014 második negyedéve között vegyes módszerekkel – elsősorban dokumentumelemzés és kvalitatív interjúzás alapján – végeztük Budapesten. Egyrészt első lépésként feldolgoztuk a Fővárosi Gyermekvédelmi Szakszolgálatnál (TEGYESZ)⁵ a 2011-es év folyamán örökbefogadásra jelentkező, ott alkalmassági határozatot szerzett személyek anonimizált adatait;⁶ 2014 júniusában ugyanezen személyek dossziéinak újbóli megvizsgálásával statisztikai elemzést készítettünk az eljárás eredményességéről és jellemzőiről. Másrészt félig strukturált kvalitatív interjúkat készítettünk a magyarországi örökbefogadás rendszerében dolgozó, ennek működését jól ismerő szakemberekkel mind az állami, mind a civil szférából, valamint örökbefogadásra váró, illetve már örökbe fogadott gyermeket nevelő anyákkal, apákkal és potenciális örökbe fogadó szülőjelöltekkel. Kutatásunk limitált erőforrásai – és egy örökbeadókból álló minta összeállításának korlátai – miatt örökbe adó szülőket közvetlenül nem szólaltattunk meg, ugyanakkor az ő perspektívájukat is próbáltuk elemzésünk során minél inkább figyelembe venni.

Kiindulásként érdemes áttekinteni a rendelkezésre álló hivatalos statisztikai adatokat. A KSH adatai szerint a gyermekvédelmi szakellátottak száma évek óta 17 ezer fő körüli. Közülük 2005 és 2011 között évente átlagosan kétezer gyer-

⁵ <http://www.tegyesz.hu/>

⁶ Az adatok feldolgozásában nyújtott segítségért ezúton is szeretnék köszönetet mondani Nagy Bondnák.

meket tartanak nyilván örökbe fogadhatóként, miközben az örökbefogadásra alkalmas személyek (1500 körüli) száma ezt a számot nem éri el. A 2011-es adatok szerint az örökbe fogadható gyermekek 6,7 százaléka 3 év alatti és 69,3 százaléka tíz éven felüli volt, 36,6 százalékukat pedig fogyatékossgal élökként tartották nyilván (KSH 2012). Az örökbefogadásra váró gyermekek száma tehát évek óta meghaladja a potenciális örökbe fogadó szülők számát.

A területi gyermekvédelmi szakszolgálatoknál nyilvántartott örökbe fogadható gyermekek sok esetben fogyatékossgal, tartós betegséggel élnek, vagy egyszerűen csak „túlkorosak” az örökbe fogadható kisgyermekre vágyók szemében, hiszen közülük minden második gyermek már betöltötte a 10. életévét is.⁷ A gyermekek örökbefogadási esélyei nagyban függnnek attól, hogy hároméves korukig találnak-e számukra megfelelő örökbe fogadó családot. Mivel azonban az örökbe fogadható kiskorúak között a 3 évesnél fiatalabbak aránya csupán 4–7 százalék között mozog, és minden harmadik örökbefogadásra váró gyermek valamilyen fogyatékossgal él, akik felnevelése adott esetben speciális kezelést igényel (ezáltal felnevelésük költségesebb és megfelelő oktatási és egészségügyi intézmények hiánya miatt nem minden esetben megoldható), sokan nem vállalkoznak ilyen gyermekek vállalására, inkább további éveket várnak a számukra megfelelő kisgyermekre.

Az örökbe fogadható kiskorúak egy része nem a szakellátásból kerül örökbe fogadó szülőhöz, hanem egyenesen a kórházból hazavihetik a magára hagyott újszülöttet, de előfordul az is, hogy az egyik vér szerinti szülő új házastársa fogadja örökbe a gyermeket. Az örökbefogadások másik jelentős hányadánál a szülő hozzájáruló nyilatkozata alapján történik meg a jogi eljárás. Minden ötödik örökbe fogadott gyermek külföldi állampolgárokhoz (legnagyobb arányban Olaszországba) kerül.⁸

Magyarországon jelenleg hét civil szervezetnek van hivatalos jogosítványa nyílt örökbefogadást elősegítő szolgáltatások nyújtására.⁹ Ezek az országos hatáskörű szervezetek nyilvántartják a náluk jelentkező, alkalmassá nyilvánítt örökbefogadásra váró szülőket, valamint az örökbeadási szándékkal náluk jelentkező vér szerinti szülőök gyermekeit. Így a gyermekek a szervezetek közreműködésével, a vér szerinti és az örökbe fogadó szülőök közös kérelmére, a gyámhivatal döntése alapján jellemzően újszülött korban alkalmas örökbe fogadó családokhoz kerülhetnek. Nyílt örökbefogadással csak Magyarországon élő magyar állampolgárok fogadhatnak örökbe.¹⁰

⁷ 2011-ben 2098 örökbe fogadható gyermeket tartottak nyilván, akik közül 140 volt 3 év alatti és 1454 10 év feletti; 767 gyermek pedig fogyatékosként jelent meg a rendszerben (KSH 2013).

⁸ 2011-ben 188 esetben engedélyeztek örökbefogadást külföldi állampolgárok számára (KSH 2013).

⁹ Ezek az Alfa Magzat-, Csecsemő-, Gyermek- és Családvédelmi Szövetség, a Bölcső Alapítvány, az Együtt az Életért Közhasznú Egyesület, a Fészek az Örökbefogadókért és Örökbefogadottakért Alapítvány, a Gólyahír Egyesület, a Várva Várt Alapítvány és a Baptista Szeretetszolgálat Alapítvány.

¹⁰ Forrás: <http://2010-2014.kormany.hu/hu/gyik/tajekoztato-az-orokbefogadas-felteteleirrol> (utolsó letöltés: 2015. 03. 16.).

Örökbefogadási kérelmek Budapesten, 2011–2014

Kvantitatív kutatásunk a 2011-es év folyamán a fővárosi TEGYESZ-nél örökbefogadásra jelentkezők kérelmének elemzését végezte el, majd utánkövetéssel megvizsgálta, mi történt a kérelem beadását követő 2–3 évben. Munkánkat a fővárosi TEGYESZ munkatársai tették lehetővé azzal, hogy az általunk készített adatlapokra átvezették a kérelmi dossziék számunkra releváns, anonimizált információit a kutatás kezdő és záró szakaszában. Összesen 249 személy adatainak elemzése alapján a következő kép rajzolódott ki:

Az örökbefogadásra jelentkezők döntő többsége budapesti házaspár volt: a leendő anyák 84 százaléka, a leendő apáknak pedig 99 százaléka házaspár tagjaként adta be az örökbefogadási kérelmet, míg egyedülállóként csupán 38 nő és egy férfi jelentkezett. A kérelmezők túlnyomó többsége magyar állampolgár (mindössze 4 nő és 8 férfi számolt be külföldi állampolgárságáról). Az örökbefogadásra vállalkozó nők életkora 26 és 55 év között váltakozott, de többségük – 70 százalékuk – 36–44 éves korcsoportba tartozott. A kérelmező férfiak legidősebbje 60 éves, legfiatalabbja 28 éves volt, és szintén 70 százalékuk tartozott a középkorosztályhoz. A nők 78 százaléka, a férfiak 70 százaléka szellemi munkát végzett: az nők 82 százalékának és a férfiak 97 százalékának volt saját jövedelme. A kérelmező nők 79 százaléka és a férfiak 82 százaléka egészségesnek vallotta magát: tartós betegségről csak nagyon kevesen (hat nő és négy férfi) számoltak be. A jelentkezők etnikai hátteréről csak három esetben állt rendelkezésre adat: két nő és egy férfi roma származásának vallotta magát. A kérelmet benyújtó nők mintegy háromnegyede gyermektelen, negyede egygyermekes, 3 százaléka pedig többgyermekes volt (a férfiaknál ugyanezek az arányok 70%, 27% és 3%).

A gyámhivatal az alkalmassági határozatot átlagosan öt és fél hónap alatt hozta meg. Úgy tűnik, nem okozott lényeges különbséget a határozat meghozatalának időtartamában az, hogy milyen a jelentkező vagyoni és lakáshelyzete, amely egyébként az esetek többségében átlagosnak volt minősíthető, bár akadtak kiemelkedő vagy csak „éppen megfelelő” gazdasági színvonalon álló jelentkezők is.

Az örökbe fogadni kívánt gyermekekkel kapcsolatban a következőket lehetett megtudni: A legtöbb kérelmező (86%) egy gyermeket kívánt örökbe fogadni, de 13 százalékuk két gyermek, egy jelentkező pedig három gyermek örökbefogadására is vállalkozott volna. Jól látható, hogy az örökbefogadásra jelentkezők a fiatalabb örökbe fogadható gyermekeket preferálják. Relatív többségük (43%) maximum féléves, de az összes kérelmező 17 százaléka néhány napos, ill. maximum egyhónapos csecsemőt szeretett volna. 40 százalékuk három éves korig vállalt volna gyermeket, 15 százalékuk 6 éves korig, 2 százalékuk pedig 6–10 éves korú gyermeket is örökbe fogadott volna.

A kérelmek 65 százaléka kizárólag teljesen egészséges gyermek örökbefogadását kezdeményezné, 34 százalékukban szerepel annak a lehetősége, hogy gyógyítható betegséggel is örökbe fogadnának gyermeket, a jelentkezők 1 százaléka pedig tartósan beteg, illetve fogyatékos gyermeket is vállalna. A kérelmek 77 százaléká-

ban nem szerepelt kifejezett nemi preferencia, viszont 5 százalék inkább fiú-, 18 százalék inkább lánygyermeket preferálna. Mivel az etnikai háttérre vonatkozó adatok nem gyűjthetők és nem rögzíthetők (egyedüli kivétel, ha a gyermek vér szerinti szülője ezt kérelmezi), ezért csak az ún. „egyéb kívánság” kategóriában jelenhet meg a gyermek etnikai háttérére vonatkozó igény. Ez alapján a kérelmezők 66 százaléka kizárta a roma gyermek örökbefogadásának lehetőségét, 19 százalék viszont kifejezetten roma gyermeket szeretne (a kérelmek 15 százalékában nem volt erre vonatkozó adat). Végül az örökbefogadás módja tekintetében a kérelmezők 3 százalékban a nyílt, 16 százalékban a titkos örökbefogadást preferálnák, míg 81 százalék mindkét módot elfogadhatónak tartja.

2014 májusában került sor az örökbefogadási szándékkal jelentkezők dokumentációjának utánkötéses vizsgálatára. A kutatás e második hullámában az időközben bekövetkezett változásokat tartalmazó anonimizált adatlapokon szereplő információkat az eredeti SPSS-fájlban rögzítettük, így lehetővé vált, hogy összesen 249 esetet, azaz a 2011-ben örökbefogadásra jelentkezők erre az időszakra eső történetet megismerhessünk.

A jelentkező házaspárok vagy egyedülálló személyek 82 százaléka ebben az időpontban már rendelkezett alkalmassági határozattal, 18 százalékuk viszont elállt örökbefogadási szándékától. A visszalépés oka 8 esetben a saját gyermek megszületése volt, 26-an már nem vettek részt az örökbefogadási eljáráshoz szükséges vizsgálaton; ketten pedig nem jelentkeztek a felkészítő tanfolyamra: egy esetben párkapcsolati problémára hivatkoztak, egy esetben pedig a tanácsadás hatására álltak el az örökbefogadási szándékuktól.

Az alkalmassági határozattal rendelkezők kétharmada számára a vizsgált időpontban még nem ajánlottak fel örökbe fogadható gyermeket, egyharmadukat viszont már megkeresték azzal, hogy találtak számukra gyermeket. A felajánlott gyermekek azonban nem minden esetben találtak elfogadásra, 6 esetben a gyermek egészségi állapota, 4 esetben a gyermek roma származása volt a visszautasítás oka. Négy további gyermek esetében a fogadókészség hiányára nem kaptunk magyarázatot.

Utánkötéses vizsgálatunk (2014. május) időpontjában a 2011-es év folyamán örökbefogadásra alkalmasnak talált jelentkezők 41 százaléka (101 örökbefogadó-jelölt) még csupán várakozott örökbe fogadható gyermek felajánlására (az alkalmassági határozat meghozatala óta ezekben az esetekben átlagosan 29 hónap telt el), majdnem negyedük (58 örökbefogadó szülő) esetében viszont már megvalósult az örökbefogadás. Ezekben az esetekben az alkalmassági határozat meghozatalától az örökbefogadásig átlagosan 14 hónap telt el.¹¹ Összesen 71 esetben ajánlottak fel gyermeket (két esetben pedig felajánlás nélkül valósult meg az örökbefogadás: két házaspárnál a feleség örökbe fogadta a férj – házasságon kívül,

¹¹ Hasonló eredményekre jutott Mártonffy Zsuzsa, aki az „Örökbe.hu – Mindent az örökbefogadásról” című blogon 134 – 2009 utáni – örökbefogadás adatait vizsgálva azt állapította meg, hogy az alkalmassági határozat és az örökbefogadás közötti átlagos várakozási idő 16 hónap volt. Forrás: <http://orokbe.hu/2014/11/03/mennyit-kell-varni-a-gyereke-itt-a-valasz/> (utolsó letöltés: 2015. 03. 16.).

más anyától született – gyermekét). E 71 esetből egynél a „barátkozás” zajlott: vagyis már elindult, de még nem zárult le az örökbefogadási folyamat; nyolcan azonban elutasították a számukra felajánlott gyermeket, és úgy döntöttek, inkább tovább várnak: három elutasítás indokaként a gyermek roma származása, két esetben egészségi állapota szerepelt; négy gyermek (köztük három roma kislány) esetében pedig visszaléptek az örökbefogadó-jelöltek.

Végül 58-an fogadták el a számukra felkínált gyermeket (egy esetben testvérpárt)¹²: a legtöbben (54-en) az első, hárman a második, egy-egy jelentkező pedig a számára harmadikként, illetve negyedikként felajánlott gyermek örökbefogadására vállalkozott. Az örökbefogadást közvetítő intézmény az esetek közel felében – 29 esetben – valamely civil szervezet volt, tizenötön az országos TEGYESZ-listáról kerültek a felajánlott gyermekek körébe, a fővárosi TEGYESZ kilenc esetben tudott gyermeket közvetíteni az örökbefogadásra váró szülők felé, hárman pedig egyéb módon, nyílt örökbefogadással kerültek a kérelmezőkhöz.

A vizsgált időszakban örökbe fogadott 59 gyermek közül 39 – néhány hónapos – újszülött volt az örökbefogadás idején, ketten voltak egyévesek, tizenhárman 2 és 3 év, öten pedig 4 és 6 év közöttiek. Az újszülöttek legnagyobb arányban (44%) a 41–46 éves anyákhoz kerültek, hasonló arányban (38%) pedig a 35–40 éves korosztályhoz. A legidősebb (47–56 éves) korosztályhoz a csecsemők csupán 10 százaléka, a legfiatalabbakhoz (34 éves vagy fiatalabb) pedig 8 százalékuk került.

A gyermekek között 52-en teljesen egészségesek voltak, hatuknak korrigálható betegsége volt, csupán egyiküknél szerepelt a beteg minősítés. Nemi hovatartozásuk szempontjából az arányok kiegyenlítettek voltak: 29 fiú- és 30 lánygyermek örökbefogadására került sor. Etnikai hátterük alapján azt tapasztaltuk, hogy míg 16 esetben (27%) az örökbe fogadott gyermek roma volt, 3 százalékuk deklaráltan nem roma származású, a fennmaradó 70 százalékuk etnikai hovatartozásáról pedig nem állt rendelkezésre adat.

Családi állapotuk szerint vizsgálva az örökbefogadásra alkalmasnak talált szülőket, kismértékben érezhető, hogy az eljárás során a házaspárok előnyben részesülnek az egyedülállókhoz képest. Míg a házasságban élők 40 százaléka vár még a felajánlott gyermekekre, az egyedülállók esetében ez az arány 45 százalék volt; a házaspárok 25 százaléka, az egyedülálló anyák 16 százaléka esetében történt meg az örökbefogadás; és míg a házások 18 százaléka, az egyedülállóknek csupán 13 százaléka állt el örökbefogadási szándékától. A megvalósult örökbefogadások esetében a szülők 90 százaléka házasságban élő, egytizedük egyedülálló volt. Az egyedülállók alacsony aránya és kis száma miatt nem állítható biztosan, de tendenciaszerűnek tűnik, hogy az általuk örökbe fogadott gyermekek jellemzően lányok, és a 6 esetből két gyermekről biztosan tudható, hogy roma származású.

Az örökbefogadást közvetítő intézmények szempontjából végzett összehasonlítások alapján elmondható, hogy a három lehetséges intézmény más és más

¹² A hivatalos gyámhatósági adatok alapján 2011-ben összesen 808 örökbefogadást engedélyeztek Magyarországon (KSH 2013).

tulajdonságokkal jellemezhető gyermekeket ajánl fel a szülőknek. A fővárosi TEGYESZ által közvetített gyermekek kétharmada fiú és csak egyharmada lány, míg az országos TEGYESZ-listán szereplők nemi megoszlása kiegyensúlyozott (53% fiú, 47% lány). A civilek által közvetített gyermekek nemi aránya éppen a fordítottja a budapestiekének, azaz harmaduk volt fiú és kétharmaduk lány. Míg a civilek által közvetített (újszülött) gyermekek szinte mindegyike (97%) egészséges volt, az országos listáról közvetített 15 gyermek közül három korrigálható betegséggel élt, és a fővárosi TEGYESZ révén örökbe fogadott 9 gyermek közül öten egészségesek voltak, hármuknak korrigálható kisebb és egy gyereknek komolyabb betegsége volt. Etnikai háttérük alapján is különböző arányokkal találkoztunk a közvetítő intézmények szempontjából. Az országos listáról örökbe adott gyermekek kétharmada volt roma, a fővárosi TEGYESZ által közvetített gyermekek közül háromról tudható volt, hogy roma, kettőről kifejezetten állították, hogy nem az, míg 4 gyermek etnikai háttere ismeretlen volt. A civil szervezeteknél nyíltan örökbe fogadott gyermekeknek viszont csupán 10 százaléka volt deklaráltan roma, a többiek származásáról nem áll rendelkezésre adat.

Bár egy teljes év összes, a fővárosi TEGYESZ-hez örökbefogadási kérelemmel forduló jelentkező adatát elemeztük, az alacsony elemszám, különösen az örökbefogadásig eljutott 58 szülő jellemzőinek részletesebb elemzése statisztikai módszerekkel nem volt lehetséges. Ha kirajzolódott is néhány tendenciaszerű összefüggés (pl. az országos listáról örökbe adott gyermekek között az idősebb, roma, esetleg fogyatékkal élő vagy egészségkárosodott gyermekek gyakoribb előfordulása), ezeknek az adatoknak az összevetése a jelentkező családi státuszával, vagyoni helyzetével, életkorával, illetve a jelentkezéskor meghatározott preferenciáival már csak egyéni szinten lehetett volna értelmezhető. Ehhez azonban olyan további, finomabb információk hiányoznak, amelyek vizsgálatára alkalmasabbnak találtuk az örökbefogadási eljárás kvalitatív megközelítését.

Az örökbefogadási eljárás – a közreműködő intézmények képviselői szemszögéből

A kvalitatív kutatás első szakaszában azokat a kulcsszereplőket kerestük fel, akik az örökbefogadás folyamatában szerepet játszó szervezetek vezetői, fontos tisztségviselői, szakértői voltak.¹³ Interjú készítettünk a fővárosi TEGYESZ vezetőjével, egy hivatásos gyámmal és az örökbe fogadó szülőket felkészítő tanfolyam egyik pszichológusával, két budapesti kerület gyámhivatalának vezetőjével és örökbefogadással foglalkozó munkatársával, valamint a civil oldalon a Család, Gyermek, Ifjúság Egyesület és olyan meghatározó civil szervezetek – mint a Fészek, a Gólyahír, a Mózeskosár Egyesület és a Bölcső Alapítvány – képviselőivel, akik országos szinten közvetítenek örökbefogadásra váró szülők és örökbeadó anyák között. Azokat igyekeztünk tehát megszólaltatni, akik akár a hatóságok oldaláról,

¹³ Összesen 11 szakértői interjú készült 2012 és 2013 folyamán.

akár civil tevékenységük során szerzett tapasztalataik segítségével rálátnak azokra a folyamatokra, amelyek az örökbefogadás során mind az örökbe fogadni kívánó szülők, mind az örökbefogadásra váró gyermekek sorsát befolyásolják, és képesek arra, hogy az örökbefogadásra vonatkozó döntések mögött az eljárásban rejlő diszkriminatív folyamatokat felismerjék és azokat megítélhessék.

Az interjúalanyok egybehangzó véleménye szerint a hazai szabályozás hosszú fejlődésen ment keresztül, és mára többé-kevésbé elfogadhatóan működik. Deklaráltan mindegyikük kiáll amellett, hogy az örökbefogadás célját elsősorban a gyermek mindenképp felett álló érdeke szempontjából kell mérlegelni és az ő érdekeinek alárendelni, nem pedig a gyermekre váró szülők igényeinek kielégítését kell szolgáltnia. Ennek ellenére különbséget találtunk abból a szempontból, hogyan ítélték meg a törvényi szabályozást a tekintetben, hogy vajon az menyire képes ezt a hangoztatott célt szolgáltni. Leegyszerűsítve, úgy látszik, hogy a TEGYESZ, valamint a gyámhivatalok nézőpontjából a folyamat lényege, hogy a családban valamilyen nyomós okból nem nevelhető gyermekek számára keressenek megfelelő örökbe fogadó szülőket, és ha ez nem lehetséges, akkor nevelőszülői, illetve gyermekotthoni ellátást biztosítsanak nekik. Ezzel szemben a civil szervezetek inkább arra törekednek, hogy az örökbefogadás minél gyorsabban megtörténjen, elsősorban a gyermek érdekében, kiállva amellett, hogy a korai kötődés kialakítása az örökbe fogadó szülőkkel adott esetben fontosabb szempont annál, mint a vér szerinti szülők jogainak túlzott figyelembevétele. Ez a különbség nagyrészt a vállalt feladat különbségéből is adódik: a gyermekvédelmi szakszolgálatok tevékenységének csak egyik fontos része az örökbefogadás megszervezése a nevelőszülői és intézményi elhelyezés mellett, és az örökbefogadás titkos formájában működnek közre, míg a civil szervezetek a nyílt örökbefogadást szervezik, annak a lehetőségeit teremtik meg. Akár titkos, akár nyílt örökbe fogadásról van szó, az örökbefogadhatóság és az örökbefogadásra való alkalmasság megállapítása hatósági feladat, amelyet különböző törvények szabályoznak. A szülői alkalmasságot a TEGYESZ-ben állapítják meg, de a gyermek elhelyezéséről szóló döntést a gyámhivatal hozza meg.

Kutatásunk témájának megfelelően az interjúk egyik fő kérdéscsoportja az örökbefogadás terén tapasztalható diszkriminációt célozta törvényi vagy végrehajtási szinten, akár az örökbe fogadó szülők, akár az örökbefogadásra váró gyermekek nézőpontjából. Az örökbefogadás törvényi szabályozását általánosságban egyik megszólalónk se kritizálta, legfeljebb embertelennek érezte az eljárás mechanizmusát:

„Van egy lista, az örökbe fogadható gyerekekről. Az a lista minden nevelésbe vett gyerekről szól, régen úgy mondtuk, hogy állami neveltek, akit a szülő nem látogatása miatt örökbe fogadhatónak nyilvánítottunk. A vér szerinti családdal nincs kapcsolatuk, a gyámhivatal úgy döntött, hogy örökbe fogadhatóvá van nyilvánítva. És van egy másik országos lista, ahol azok az emberek vannak, akik örökbefogadásra alkalmasnak vannak nyil-

vánítva. Ennek is vannak feltételei. És ők a határozatunk dátuma szerinti sorrendben vannak. Aki már három évvel ezelőtt kapott ilyen határozatot, annak a lista elején kell lenni, aki tegnap jelentkezett, annak az utolsó helyen. És oda van írva, hogy mit szeretnének. Mert ez emberpiac. És akkor azt mondja, hogy ő csak újszülöttet, a másik azt mondja, hogy 4 éveset, vagy azt, hogy csak fehéret, hogy ikerpárt, hogy csak egészségeset.” (állami szféra, gyámügyes)¹⁴

Volt, aki viszont a törvényi szabályozásnak azt a részét tartja diszkriminatívnak, hogy az örökbefogadásra alkalmas szülők listáját nem ismerhetik meg a döntéshozó helyzetben lévő szakemberek:

„Azt gondolom, hogy maga az eljárás, az, hogy a lista nem nyilvános, az önmagában diszkriminatív. (...) valaki rokkant? Még nem találkoztam elutasítással ilyenért. Végzettség, társadalmi helyzet sem számít. Pont úgy találkoztam nyolc osztályt végzettel, mint diplomással, hogy kap-e alkalmassá nyilvánítást. Ilyenfajta diszkriminációt nem látok, inkább rejtetten. Ha valakit nem szeretnek, akkor tudják lökdösni hátra a listára, vagy tudnak nemet mondani. Ilyen nem bebizonyítható. Mert nyilván meg tudják nekem magyarázni, de ha nem látom a listát, hogy kérdezzem meg?” (gyámügyes)

A hatósági képviselők között viszont többen utaltak arra a feltételezésükre, hogy a civil szervezetek anyagi hasznot húznak abból, ha nyílt örökbefogadáshoz közvetítenek.

„Én nem tudnék úgy élni, hogy vettem a gyerekeket. Ezt mindenképpen vételnak látom. (...) Én ezt a nyílt örökbefogadást megszüntetném. A nyílt örökbefogadásnál mindegy, hogy valaki hányadik helyen van a listán. Neki is ugyanúgy alkalmasnak kell lenni, ugyanúgy fent van a listán, csak nem várja ki a sorát. (...) De azt se zárnám ki, hogy itt pénz is forog.” (gyámügyes)

Strukturális igazságtalanságnak – vagyis olyan jelenségnek, amelynek megváltoztatásában nem kompetensek, sőt nem is tartják a változást ezen a téren elképzelhetőnek – vélték többen is a kétféle populáció: az örökbe adható gyermekek és az örökbefogadásra vállalkozó szülők társadalmi helyzetének különbözőségét. Az egyik civil szervezet képviselője így fogalmazott:

¹⁴ Interjúalanyaink anonimitásának megőrzése érdekében csak azt jelöljük, hogy a megszólaló az állami vagy a civil szférát képviseli.

„...általában középosztálybeli családok az örökbefogadók, vagy a felső középosztályba tartozók. (...) Kínálati oldalon inkább szegény, hátrányos helyzetű, roma, esetleg beteg, fogyatékos (...) nekik az esélyeik nem egyenlők...” (állami intézményvezető)

A törvényi szabályozásnak azok a kritériumai, miszerint a házaspárok előnyben részesülnek az örökbefogadás területén, a megszólalók többségének „természetes egyetértésével” találkozott – bár egyik interjúalanyunk azt hangsúlyozta, hogy ők csak az örökbefogadási rendszerben várható előny miatt házasodtak össze partnerével, ami magánéletük „kényszerrendezéseként” is értelmezhető. A házások előnyben részesítésével való egyetértés többek között azzal függött össze, hogy a már előzőleg hányattatott sorsú gyermek érdeke (gyakran említettek hajléktalanságot, egyedülálló, fiatalkorú anyát, nevelőszülői elhelyezés során bekövetkező változásokat, az otthon és a szakszolgálatba vétel között ingázó gyermeket), hogy stabil családi körülmények közé kerüljön. Ennek véleményük szerint nagyobb garanciát ad, ha házaspár fogad örökbe, mint ha a bizonytalanabbnak ítélt együtt élő párról vagy egyedülálló szülőről van szó. Ennek ellenére többségük nem zárja ki azt, hogy alkalomadtán együtt élő, akár azonos nemű párokhoz gyermek kerüljön (a törvény bizonyos fokú kijátszásával, azaz a partner hivatalos szintű eltitkolásával, egyedül élőként történő jelentkezéssel).

A nyílt örökbefogadással foglalkozó civil szervezetek többsége azonban egyenesen kizárja a nem házas jelentkezőket, egyikük így fogalmazott:

„...az egyedülállókat azért nem fogadjuk, mert ezek az anyák is egyedül vannak, és ők *nem akarják csöbörből vödörbe*. Ők szeretnék megadni nekik az apát, akit ők nem tudnak. Fontos, hogy legyen anyja és apja a gyerekeknek. Egy kisfiúnak egy apa nagyon fontos, de a lánynak is. Lehet egyedül örökbe fogadni, élettársaknak is, de az állami rendszerből. Van előttük lehetőség, nincs elzárva.”

Civil szervezetet képviselő interjúalanyaink között volt azonban olyan is, aki a törvényi szabályozásnak ezt a részét kifejezetten diszkriminatívna tartja:

„...bizonyos értelemben az élettársi kapcsolatban élők, ez nem igazságos, hogy nem kezelik őket úgy, mint a házastársakat. Biztos, hogy van kimondatlan diszkrimináció a homoszexuális vagy lesbikus emberekkel kapcsolatban. Ők egyedülállóként jelentkezhetnek, de ha a pszichológiai vizsgálat során kiderül vagy gyanú van erre a fajta szexuális irányultságára, akkor (...) nem hiszem, hogy megmondják neki, hanem valami más okot találnak [az elutasításukra].” (civil szervezet vezetője)

Szintén hangot kapott egy olyan vélemény, miszerint magából a törvényből fakad az a megkülönböztetés, ami vér szerinti családban nevelkedő és örökbe fogadott gyerekekre vonatkozik:

„...én diszkriminációnak tartom azt, hogy az örökbe fogadott gyerekekre más szabályok vonatkoznak, mint a vér szerinti gyerekekre, tehát diszkriminatívnak tartom, hogy az adatlapon fel kell tüntetni, hogy ő örökbefogadott, és diszkriminatív, hogy az örökbefogadás felbontható.” (civil szervezet vezetője)

Az örökbefogadásra alkalmassá nyilvánítás terén is többen tapasztaltak megkülönböztetést. Említették, hogy hátrányba kerülhetnek a fogyatékosok, a különféle „mássággal” jellemezhető, de örökbefogadásra vállalkozó emberek is, például:

„Volt egy mozgássérült férfi, férj, és az ő majdnem süketnéma felesége. Ők végül örökbe fogadtak nálunk gyereket. Ne tudjátok meg, milyen procedura volt, részben házon belül, kollégák is viaskodtak egymással. Hogy itt nincs diszkrimináció. Hogy ők majd akkor kapnak gyereket, ha már mindenki kapott. Ebbe én némileg beavatkoztam. (állami intézményvezető)

Ugyanez az interjúalanyunk más helyen egyenesen így fogalmazott:

„De hogy ne lenne diszkrimináció? Állami szinten megnyilvánul, annak minden formája. Van, aki ki is mondja, hogy az nem normális, nem egészséges, aki ilyen meg olyan, tehát a másság és minden formája diszkrimináció alá esik.”

A törvényi szabályozásra visszavezethető anomáliák között többen említették az örökbefogadásra váró gyermekkel szembeni hatósági diszkrimináció lehetőségét. A civil szervezetek – miután többnyire éppen azért jöttek létre, hogy felgyorsítsák a gyermekre várók és az örökbe adható gyermekek egymásra találását – hibának tartják, hogy nincs szabályozva az eljárás időtartama.

„A gyerekekre nézve negatívnak találok, hogy nincs egy adott idő, ameddig az állami gondozásban lévő gyerekek sorsa rendeződik. (...) Ki kéne mondania a törvénynek, hogy kinek, és adott időn belül kell meghozni a határozatot, mert akkor lépések történnének, és nem halmozódna fel az állami gondozásban átmeneti nevelésben levők száma.” (civil szervezet vezetője)

Civil nézőpontból az is megfogalmazódott, hogy magának a gyermekvédelmi rendszernek az önérdeke akadályozza az örökbefogadási eljárás gyors lebonyolítását, hiszen:

„Azért érdekük ott tartani a gyerekeket, mert ez a 20 ezer gyerek Magyarországon rabszolga, pénztermelő rabszolga, rengeteg embert tartanak el. Bért fizetnek, hálózatok működnek, gyámhivatalok, akkor ezekkel törődni kell. Évente ez egy akta, amit időnként elővesznek, belenéznek, nem történik a gyerekkel semmi. (...) Ha 20 ezer kiskorú családba kerül, akkor 20 ezer akta szűnik meg, és egy csomó gyámhivatalosnak, pszichológusnak nem lenne munkája.” (civil szervezet vezetője)

Az örökbe fogadhatóvá nyilvánított gyermekekkel (és szüleivel) szembeni diszkriminációnak is teret ad a törvényi szabályozás, amikor lehetőséget teremt szubjektív döntés meghozatalára, vagy éppen hajlandó eleget tenni az örökbe fogadni kívánók előítéletes gondolkodásának:

„Ha a szülő problémamentes, annak sokkal többet elnéznek egy gyerek otthonban vagy valahol, mint ha kicsit problémás a szülő. Mintha a rendszer úgy lenne kitalálva, hogy kilökje magából, akivel gond van, hogy ha a szülő ordibál vagy valami, akkor hamarabb lesz az a gyerek örökbe adható, mintha nem szól semmit, nem is nagyon látogatja... Az egész rendszer diszkriminatív. Attól kezdve, hogy örökbe fogadhatónak nyilvánították a félroma rossz Lacikát és a gyönyörű szép szőke Zsuzsikát, és akkor odahívják, hogy választhatnak közülük, hát akkor miről beszélünk?” (gyámügyes)

Az örökbefogadásra váró gyermekekkel kapcsolatos diszkrimináció legtöbbször és legnagyobb konszenzussal említett típusa a roma gyermekek örökbefogadására vonatkozott. Miközben a törvény nem teszi lehetővé, hogy a gyermek etnikai származását a gyermekvédelemben nyilvántartsák, az örökbefogadásra jelentkezők a kívánt gyermek jellemzői között az életkori, nemi, egészségi állapotra vonatkozó kérdéseken kívül lehetővé tesz „egyéb” kritérium megjelölését is, ami – részben az ebben a procedúrában részt vevő szakember sugallatára – a gyermek etnikai hovatartozására vonatkozhat. Ez nem feltétlenül találkozik a hatósági eljárási folyamat minden résztvevőjének egyetértésével.

„Azt el kell mondani, hogy a diszkrimináció tilalma vonatkozik a különböző hivatalokban dolgozókra, a közigazgatásban dolgozókra, a különböző szakmában dolgozókra, orvosra stb., de az állampolgárra nem. Nem lehet rajta számon kérni. Ami az örökbefogadásnál nem megoldott kérdés (...) hogy senki a gyámhivatalnál, nálunk, senki, aki hivatalosan kerül egy leendő örökbefogadóval kapcsolatban, nem teheti fel azt a kérdést, amire

pedig szeretné hallani a választ, hogy »tetszene-e cigány gyereket örökbe fogadni?« (állami intézményvezető)

Szinte teljes egyetértés mutatkozott megszólalóink között azzal kapcsolatban, hogy annak az örökbefogadásra váró szülőnek, aki idegenkedik a romáktól, osztja a velük kapcsolatos sztereotípiákat és előítéleteket (amelyekre olykor maga a hatóság hívja fel a figyelmüket), nem is célszerű roma gyermeket felajánlani.

„Nem azt nézném, hogy a szülőnek mi a jó, hanem hogy a gyerekek mi a jó. A szülő olyan, amilyen. Hadd döntse el a szülő, hogy ő mit tud elfogadni. A potenciális szülő látja a különbséget a fehér és a cigány ember életpályája között. Beleivódik, miért akarjak magamnak meg a gyerekek olyan problémát, amit nem tudok megoldani.” (gyámügyes)

Szintén a társadalom romákkal szembeni általános elutasító attitűdjeire apelál az a szakértő pszichológus, aki szerint:

„Valaki ne fogadjon örökbe egy cigány gyereket, akinek olyan előítéletei vannak, hogy egész biztos, hogy rossz élete lenne ott. Én a felkészítőn is azt mondtam, hogy csak olyan fogadjon örökbe cigány gyereket, aki tudja, hogy mit vállal vele, és mindenekelőtt, a társadalommal szemben akár, úgy felvértezni, hogy jó legyen neki a bőrében.” (állami intézmény pszichológusa)

Ugyanakkor az örökbefogadással kapcsolatos tapasztalatok között hangot kapott az a vélemény is, hogy

„...itt két sérült réteg találkozik. Az a társaság is sérült, akinek azzal kell szembenézni, hogy a legegyszerűbb dologra, önmaga reprodukálására nem képes. Erről nem szoktunk beszélni, de ő is sérült. A másik a gyerek és a családja. Mindig csak arról [róluk] szoktunk beszélni.” (civil szervezet vezetője)

Az örökbefogadási eljárás – a kérelmezők szemszögéből

Interjúink másik csoportja olyan örökbe fogadó szülők és szülőjelöltek körében készült,¹⁵ akik a közelmúltban vettek részt az örökbefogadási eljárásban. Kiválasztásukkor igyekeztünk a sokféleséget biztosítani, mivel feltételezésünk szerint

¹⁵ Összesen 20 egyéni interjú készült 2013 és 2014 folyamán: az interjúalanyok közül tizennégyen házasságok voltak, de egyikük házastársától külön élt új partnerével; a hivatalosan egyedülállóként szereplők közül pedig ketten azonos nemű – női, illetve férfi – partnerükkel éltek. Mivel a fővárosi TEGYESZ-től nyert adataink anonimizálva kerültek hozzánk, interjúalanyaink kiválasztása nem rajtuk múlt.

az örökbefogadás hazai gyakorlata mögött meghúzódó normatív családfelfogás különösen érzékenyen érinti mindazokat, akik nem felelnek meg a családdal és a szülői szerepekkel kapcsolatos uralkodó társadalmi elvárásoknak. Úgy gondoltuk, nagyobb valószínűséggel tapasztalnak az örökbefogadási eljárás során diszkriminációt azok, akik származásuk, életkoruk, családi állapotuk, szexuális orientációjuk, testi fogyatékoságuk miatt „kilógnak a sorból”, ezért alanyaink között igyekeztünk olyanokat is megszólaltatni, akik valamelyik vagy akár több – az Egyenlő bánásmódról¹⁶ szóló törvény által egyébként védett – tulajdonságuk miatt a sérülékeny csoportok valamelyikéhez tartoznak. Kutatásunknak ebben a szakaszában az örökbefogadók szemszögéből vizsgáltuk az örökbefogadás megvalósulásához vezető utat, de óhatatlanul képet kaptunk az örökbeadókról, illetve azokról a gyermekekről is, akik a titkos vagy nyílt eljárást követően interjúalanyainkhoz kerültek.

Az örökbefogadások többsége az állami rendszerben történt, az illetékes TEGYESZ eljárási rendje szerint; néhány esetben civil szervezet közvetített az örökbefogadásra váró és az örökbe adó család között. Az állami eljárás dominanciája részben annak köszönhető, hogy a civil szervezetek általában kizárják az egyedülállók fogadását, illetve kizárólag krízishelyzetben lévő anyák újszülött gyermekeinek közvetítésével foglalkoznak, így a 40 éven felüli és/vagy nem házasságban élők számára az állami eljárás és az idősebb, a gyermekvédelemben (nevelőszülőhöz vagy csecsemőotthonba) bekerült gyermekek fogadása az egyedül járható út. Interjúalanyaink közül hárman (még) nem jutottak el az örökbefogadásig. Egyikük saját gyermeke megszületése után letett erről, a másik kettő közül az egyik immár három éve, a másik pedig még csak néhány hónapja várakozik. Azok, akiknek sikerült az örökbefogadás, különböző hosszúságú várakozási időről számoltak be. Az eljárást a beszámolók szerint minden esetben gyorsította, ha nem zárták ki az idősebb, korrigálható egészségi állapotú és főként a roma gyermekek elfogadását. Talán nem véletlen, hogy az örökbe fogadott gyermekek közül csupán ketten nem roma származásúak: közülük az egyik azonban drogos anya gyermeke, a másik pedig egy halmozottan hátrányos helyzetű fiatal anya harmadik gyermeke. Az örökbe fogadott gyermekek között előfordult koraszülött, hallássérült, hiperaktív, SNI-vel¹⁷ diagnosztizált gyermek; ezek a hátrányok azonban csak részben veleszületett eredetűek, részben éppen a deprivált családokból kiemelt gyermekeknek a gyermekvédelmi szakellátásban töltött időszakában keletkezettek.

Az örökbefogadásra vállalkozó, heteroszexuális párkapcsolatban, házasságban élők jellemzően hosszú időn keresztül próbálkoztak saját gyermek vállalásával, és ennek érdekében különféle meddőségi kezeléseken – hormonális kezelések, inszemináció, lombikprogram – mentek keresztül. Az orvosi kezelések hiábavalósága, a hosszúra nyúló és megpróbáltatásokkal járó folyamat kudarc után szüle-

¹⁶ 2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról

¹⁷ SNI – sajátos nevelési igényű

tett meg az örökbefogadással kapcsolatos döntésük, többnyire olyan életkorban, amikor a nyílt örökbefogadás lehetőségéből kizáródtak, hiszen 40 éven felüli, gyermektelen nők jelentkezését a civil szervezetek nem fogadják. A kudarcral záruló orvosi előtörténet különösen érzékennyé tette őket az örökbefogadási eljárás kisebb-nagyobb anomáliáira, a hatósági folyamatban részt vevő intézmények és személyek velük kapcsolatos bánásmódjára. A sérelmek között gyakran említettek az ügyintézés lassúságát, bürokratikus jellegét, alkalmanként érzéketlenségét az örökbefogadásra várók és az örökbe fogadható gyermekek helyzetét nehezítő akadályokkal kapcsolatban.

Maga az eljárás lassúsága, elhúzódnása hátrányt okoz mind a gyermekre váró örökbe fogadó szülőnek, mind pedig a megszületett és örökbe adható gyermeknek, ez a hátrány azonban csak áttételesen nevezhető diszkriminációnak. Egyik, az átlagos várakozási időhöz képest egyébként jóval hamarabb gyermekhez jutó interjúalanyunk szerint

„...amivel ők sem tudnak mit kezdeni, ez az iszonyatos ügymenet, ami ugye megnehezíti azt, hogy a gyerekek minél előbb kapják meg a végleges szüleiket. (...) hogyan fordulhat elő az, hogy egy jól működő rendszerben, ahol azonnal lemond a szülőanya, 10 hónap telik el a gyerek életében, amikor először felhívunk valakit, azaz minket, hogy rátok gondoltunk. Tehát itt nem arról volt szó, hogy előtte már 28 pár visszautasította, és eltelt 10 hónap, hanem a nevelőszülő elmondása szerint mi voltunk az elsők. Ami számomra rémisztő, hogy te egy újszülött csecsemőhöz nem azért nem tudsz hozzájutni (...) merthogy nem vagy alkalmas, vagy elkerültétek egymást, (...) hanem egyszerűen a papírmunka, az ügymenet és az adminisztráció.” (42 éves házasságos nő)

Kevésbé a diszkrimináció fogalmával, inkább a korrupcióval írható le az a tapasztalat, amit többen is szóvá tettek az állami és a civil rendszer, tehát a titkos és a nyílt örökbefogadás, illetve annak a jogszabály által az interjúk készítése idején még nem tiltott eljárás összehasonlításakor, amikor is a kórházi orvos vagy védőnő közvetlenül köti össze az örökbe adó anyát és az örökbefogadásra váró személyt vagy párt. Ahogy egy örökbefogadásra várakozó 30 éves házasságos nő látja:

„Van egy állami örökbefogadási rendszer, ami egyáltalán nem működik, és mellette vannak ezek az alapítványok, akik ilyen ökölharcokkal küzdöttek ki egymás között, hogy a kórházak az országban hogy vannak leosztva. És van egy másik oldal, ismerősön keresztül, jó pénzért... ez már gyerekkereskedelem. (...) Például az X. kórházban van egy lista, mi is szerepelünk rajta, pénzről természetesen nem volt szó, az örökbefogadásra várókkal, és ha születik olyan kisbaba, aki örökbefogadásra alkalmas, tehát le fog mondani róla a szülő, akkor elkezd hívogatni azokat a szülőket. 2014. március 15-én, ha a Ptk. olyan formában fog életbe lépni, ahogy most van, akkor

már csak civil szervezeten keresztül lehet. Most nem tiltja semmi jogszabály. Ezek a védőnők vagy szülészetben dolgozó orvosok, szülésznők fű alatt szólnak, persze ugyanúgy paraszolvenciával. (...) Szerintem semmivel nem galádabb az a védőnő, aki kórházban dolgozik, és szól annak, aki örökbefogadásra vár, mint ha civil szervezet közvetítené.”

A diszkrimináció lehetősége – és olykor gyakorlata – több interjúban is megjelent egy olyan területen, amelyet az örökbefogadási törvény a dolgozó nők szempontjából hátrányosan szabályoz. Már harmadik éve a gyermekre váró, több meddőségi programot végigjárt 38 éves női interjúalanyunk például a következőket mondta:

„Én azzal, hogy megmondtam a munkahelyemen, hogy örökbefogadásra várok, teljesen kiszolgáltatottá váltam a munkahelyemen. A következő leépítésnél az nem kétséges, hogy ha a munkaadónak mérlegelni kell, hogy olyan munkaeót tartson meg, aki ott fog maradni, vagy olyat, akiről előre tudja, hogy bár nem terhes, tehát akinek semmi jogi védelme nincs, mégis bármikor eltűnhet. (...) Engem még nem tettek emiatt lapátra, de olyan már volt, visszahallottam, hogy a főnök titkárságvezetője, amikor volt egy olyan munkakör, amit senki nem akart elvállalni, mert olyan körülmények között kell dolgozni egy szűk irodában, ahol se ablak, se semmi, és a munka is olyan, és akkor mondta a nő, hogy ültessen oda engem, mert én úgyse fogok felmondani, mert nem engedhetem meg, mert örökbefogadásra várok. (...) Nekem hat-hét éve arról szól az életem. (...) az előző munkahelyemen is azért maradtam, mert kvázi ott is az ember egy idő után a lombikok miatt megtűrt emberré válik.”

Kiszolgáltatottá válhat az örökbefogadásra várók listáján szereplő munkavállaló, akit bármikor értesíthetnek arról, hogy sorra került: ehhez azonnal meg kell jelennie az örökbefogadást előkészítő illetékes csoport előtt, akár az ország másik végében is. Ám őt, szemben a várandós nőekkel, munkaviszonyának biztonságát illetően nem védi a törvény:

„...átolvastam a munkahelyemen a kismama kézikönyvet, a 15. hétnél rögtön szólni kell, és onnantól kezdve védett. Nekem semeddig nem volt védettségem, akkor, amikor konkrétan volt egy baba, és úgy mentem oda a főnökömhöz, hogy ez a szitu, akkor már gondolom, hogy perelhettem volna, hogyha kirúgnak.”

Ha nem is találkoztak nyílt diszkriminációval az örökbefogadási eljárás során LMBT interjúalanyaink, de a hivatalos személyek (a tanfolyam vezetői, pszichológusok, gyámhivatali tanácsadók) szexuális irányultságukkal kapcsolatos ide-

genkedését megtapasztalták. 36 éves meleg férfi válaszadónk például úgy látta, hogy a TEGYESZ pszichológusával

„...kicsit sokat beszélünk az én szexuális orientációm megerősödéséről, mint indokolt lett volna. Nem tudom elképzelni, hogy a heteroszexuális egyedülállókkal ilyen hosszán beszélget arról, hogy mikor jöttek rá arra, hogy heteroszexuálisak. (...) Itt nem feltétlenül homofóbiáról van szó, hanem arról, hogy azt gondolja, tehát hogy vannak a fejünkben ilyen sé mák, hogy mi az, ami társadalmilag nem túl elfogadott, helyes, hasznos, nem tudom. És hogy nyilván homoszexuálisnak lenni vagy homoszexuális párkapcsolatban élni, az nem annyira fér bele ebbe a kategóriába, [a tanfolyamon] azért érezni is lehetett a feladatokon például, hogy eléggé heteronormatívák voltak a feladatok. Nem voltak optimalizálva mondjuk egyedülállóságra, de egyedülálló férfségre meg abszolút nem.”

A női munkavállalót anyai szerepével kapcsolatban érő diszkrimináció, illetve meleg vagy leszbikus interjúalanyaink bántó tapasztalatainak említésén túl a személyes örökbefogadási történetekben felvetett problémák, a diszkrimináció lehetősége és jellemző megjelenési formái nagyjából azonosak voltak az eljárásban részt vevő hivatalos személyek interjúiban megfogalmazottakkal. A többségében sikerrel záruló történetek utólagos rekonstrukciója azonban valamelyest tompította a személyes sérelmek felhánytorgatásának élett, és a válaszadókat a saját diszkriminációs tapasztalat hangoztatása helyett általánosításokra hajlamosította. Ennek tudható be, hogy interjúalanyaink többsége nem érzékelt őt közvetlenül érintő diszkriminációt. Például a nem házaspárok számára a közös örökbefogadást lehetetlenné tevő intézményes diszkriminációra a legtöbb nem házias interjúalany is amolyan „természetes adottságként” tekintett. Annál erősebben kritizálták és diszkriminációnak tekintették viszont azt a rossz berögződésekre, sztereotípiára, előítéletességre, sőt rasszizmusra épülő társadalmi gyakorlatot, aminek áldozatai az intézetekben, szakellátásban rekedt idősebb, esetleg egészségkárosodott roma gyermekek, de amely – paradox módon – számukra akár előnnyel is járhatott.

Interjúalanyaink közül többen is reflektáltak arra a közismert tényre, hogy roma gyermekek jóval nagyobb arányban kerülnek gyermekvédelmi szakellátásba, és rekednek meg a gyermekotthonokban vagy kerülnek nevelőszülői elhelyezésre, mint nem roma társaik (Neményi–Messing 2007).¹⁸ Ezt csak részben indokolja a romák súlyosan hátrányos szociális helyzete, illetve a gettósodott térségekben élő roma családok életviszonyainak alkalmatlansága arra, hogy a gyermekeik egészséges felneveléséhez szükséges körülményeket biztosítsák. Szerepet játszik ebben az a súlyosan előítéletes társadalmi hozzáállás is, ami éppen az

¹⁸ Ezzel a témakörrel is foglalkozik az Európai Roma Jogok Központja által 2007-ben kiadott „Fenn tartott érdektelenség Roma gyermekek a magyar gyermekvédelmi rendszerben” című jelentés. Forrás: <http://www.errc.org/cms/upload/media/02/90/m00000290.pdf> (utolsó letöltés: 2015. 03. 16.).

örökbefogadás kapcsán kerül éles megvilágításba: az örökbefogadási eljárás része ugyanis, hogy a leendő szülők meghatározhatják, milyen gyermeket szeretnének vállalni, és a feltételek között – némileg álcázva – megjelenik a gyermek etnikai származására vonatkozó kérdés is. A kívánt gyermek etnikai hátterére vonatkozó külön kérdés ugyan nem szerepel az adatlapon, de az egyéb megjegyzések között gyakran fölöttnnek az etnikai háttérrel kapcsolatos konkrét preferenciák. Az általunk megkérdezett szakemberek közül többen elmondták, hogy hasznosnak tartják, ha a határozott etnikai preferenciák viszonylag korán ismertté válnak, mert így elkerülhetővé válhat a felesleges kijánlások legalább egy része. A TEGYESZ munkatársai arra is fölhtívták a figyelmünket, hogy nemcsak a roma etnikai háttér elutasításával lehet találkozni e megjegyzések között, hanem esetenként a roma gyermekek kifejezett preferálásával is. Ám miután az örökbefogadásra várók többsége nem kíván roma gyermeket örökbe fogadni, a rendszerbe bekerült roma gyermekek csak nehezen – illetve néhány év elteltével már szinte egyáltalán nem – jutnak örökbe fogadó szülőkhez.

Talán nem véletlen, hogy interjúalanyaink éppen különféle „másságaik” miatt kevésbé elutasítóak velük szemben, már csak azért is, mert így – általuk – mégiscsak sikerül örökbefogadási tervük. Egy párkapcsolatban élő 36 éves leszbikus interjúalanyunk szerint

„...borzasztó szomorú, hogy volt ebben a csecsemőotthonban például egy kisfiú, aki már négyéves, cigány származású, abszolút úgy is néz ki, ahogy az ember így elképzeli egy cigány kisfiút, de egy búbájós kölyök tényleg. És ő nem kell Magyarországon senkinek. [A végül általa örökbe fogadott gyermek] 22 hónapos volt, amikor hozzánk került, [de] az ő történetében, azt gondolom, hogy voltak előttünk olyanok, akik azért nem vállalták, merthogy cigány származású, ráadásul olyan típusú, akin látszik, hogy cigány származású.”

Meleg férfi interjúalanyunknak is hasonló benyomása támadt:

„Egy kétéves asztmás, roma származású gyereket egyébként a kutya nem akar örökbe fogadni Magyarországon. Az a katasztrófa, hogy tény, úgy volt, hogy az országban mi vagyunk kábé így az utolsók, akik [örökbe fogadhattuk], ha nem mi, akkor megy külföldre a gyerek.”

Miközben tehát a törvény szerint a házaspárokhoz képest a várakozási listán hátrébb sorolandó – egyedülálló és/vagy LMBT – válaszadónk személyes életében inkább haszonélvezője volt, mégis diszkriminációnak tekintette azt, hogy jómódú, konszolidált körülmények között élő, középosztályhoz tartozó, iskolázott személyek vagy párok jutnak olyan gyermekekhez, akik súlyosan hátrányos helyzetű családba születnek, jellemzően romák, és akiket a gyermekvédelmi alapellátás nem képes hozzásegíteni ahhoz, hogy születési családjukban nevelkedhessenek.

Hasonlóan a szakemberekhez, a laikus vélemény szerint a diszkriminációnak ez a típusa inkább társadalmi igazságtalanság, mintsem szándékos hátrányos megkülönböztetés, bár volt, aki a kiszolgáltatott társadalmi csoporthoz tartozókkal szembeni hivatali közönyösséget vagy előítéletességet is felfedezte benne. Így fogalmaz például egy házastársától különélő 42 éves nő, aki saját gyermeke megszületése után két roma kislányt fogadott örökbe:

„...eleve nem láttad, hogy ki foglalkozik azzal az anyával, aki a gyermeket örökbe adja, nem láttam azt a nagy háttérmunkát. (...) a cél mégiscsak az kellene, hogy legyen hosszabb távon, hogy a gyermekek az anyjuknál maradjanak, és nem az, hogy örökbe adják őket és azoknak, akiknek nem lehet gyereke, azoknak legyen.”

Ugyanez fejeződik ki a következő interjúrészletből is, egy egyedülálló, 33 éves leszbikus örökbe fogadó nő megfogalmazásában:

„...ezt a fiatal lányt [az örökbe fogadott gyermek anyját] gondozta a családgondozó, és nem voltak képesek megoldani neki a fogamzásgátlást. Ezt nekem nem szabadna tudnom, de neki megszületett ott egy kishúga. (...) És hogy ezek után ráadásul, hogy még el is vette tőle. (...) Azért vannak tele nem kívánt gyerekekkel a nevelőszülők meg az intézetek, meg minden, mert mintha – elnézést a kifejezésért –, mintha tenyészállatok lennének, nem férhetnek ezek a nyomorban, mélyszegénységben élő fiatal nők, nem férnek hozzá a fogamzásgátlás semmilyen módjához.”

Többen azt is diszkriminációként tartják számon, ami azokkal a gyermekekkel történik, akik a gyermekvédelmi szakellátásban maradnak mindaddig, amíg megfelelő örökbe fogadó szülőt találnak számukra. A hátrányos helyzetű szülőanya már terhessége alatt sem kapja meg az elvárható figyelmet, gyermeke pedig – akiről akár önként mond le, akár a gyermekvédelem emeli ki őt családjából – nem jut hozzá azokhoz az egészségügyi vizsgálatokhoz, adott esetben fejlesztésekhez, amelyekre szüksége lenne, így a hónapok-évek alatt felgyülemlett hátrányok akár maradandó egészségkárosodáshoz is vezethetnek. Minél hosszabb időt tölt el egy gyerek nevelőszülőnél vagy gyermekotthonban, annál kisebb az esélye az örökbefogadásra. Több, nem házasságban élő interjúalanyunk is beszámolt arról, hogy éppen amiatt sikerült a vártnál rövidebb idő alatt gyermekhez jutnia, mert nem zárta ki az enyhébben egészségkárosodott, nem újszülött, esetleg roma gyerek elfogadását: így a várakozási listán előttük állókat megelőzték. Meleg férfiként gyermeket örökbe fogadó interjúalanyunk például olyan gyermekhez jutott, aki

„...koraszülött volt, gondozatlan terhesség, és az anyja, hát nem úgy mondott le róla, hogy akkor azonnal örökbe adható lenne, hanem valahogy így lemondott, de nem hivatalosan. (...) elvették jogilag tőle, plusz a gyerek-

nek kellett volna ilyen az egészségi állapotát hitelesen felmérő vizsgálatokat csinálni... Másfél éves korában kapta meg az utolsó papírt.”

Konklúzió

Tanulmányunkat a halmozott diszkrimináció kérdésével foglalkozó nagyobb kutatás részeként lefolytatott, vegyes módszerekkel végzett empirikus kutatásra alapoztuk. A 2011-es év folyamán a fővárosi TEGYESZ-nél örökbefogadásra jelentkezők dokumentációját anonim módon feldolgozva megtudtuk, hogy az alkalmassági határozat meghozatalának nem volt akadálya, ha – nem házaspár, hanem – egyedülálló nő (illetve egyetlen esetben férfi) kívánt gyermeket örökbe fogadni. Összességében azt találtuk, hogy az alkalmassági határozat meghozatala a jelentkezéstől számítva átlagosan öt és fél hónapot vett igénybe. Az alkalmasnak talált jelentkezők 41 százaléka a 2014 májusában végzett utánkövetéses vizsgálat szerint még csupán várakozott az örökbe fogadható gyermekre, ezekben az esetekben a határozat meghozatala óta átlagosan 29 hónap telt el. A megvalósult örökbefogadás 59 esetében az alkalmassági határozat meghozatalától az örökbe fogadásig átlagosan 14 hónapra volt szükség. Statisztikailag jelentéktelen különbséget tapasztaltunk aszerint, hogy a kérelmezők családi állapota befolyásolta-e az örökbe fogadható gyermek felajánlását és a tényleges örökbefogadást. Az örökbe fogadható gyermek életkora és etnikai hovatartozása, kisebb mértékben pedig a gyermek egészségi állapota viszont hatással volt arra, hogy a felajánlott gyermeket elfogadták-e, vagy inkább tovább várakoztak, és némi aránytalanság mutatkozott abban is, hogy a nem házaspárként jelentkezők hajlamosabbak voltak a többség által kevésbé preferált gyermekeket elfogadni.

A kvalitatív kutatás bizonyította, hogy mind az örökbefogadásban közreműködő hatósági és civil résztvevők, mind pedig a (potenciális) örökbefogadók számos példát hoznak a diszkrimináció lehetőségére és előfordulásának típusaira. Ezek részben strukturális természetűek, azaz: a társadalmi (szociális és/vagy etnikai) törésvonalak mentén történik a gyermekek „újraelosztása” a hátrányos helyzetű családoktól a jómódú, jobb érdekérvényesítő képességű személyek, illetve (házas)párok irányába; részben pedig az örökbefogadási triád tagjainak személyiségét, önképét, identitását befolyásoló diszkriminatív megnyilvánulások (eljárás anomáliák, szóbeli és metakommunikatív jelzések, kényszerű elhallgatások és tabusítás stb.), amelyeket az eljárás során megtapasztalnak. Mindkét fél diszkriminatívnak tekinti az eljárások elhúzódását, amely a deklarált cél – a gyermek mindenek felett álló érdeke – elérését hátráltatja, közben sérüléseket okozva nemcsak a gyermekeknek, hanem az örökbefogadásra váróknak is.

Tanulmányunk elsősorban a hazai örökbefogadási gyakorlatnak azt a vetületét vizsgálta, amely az örökbefogadásra vállalkozók és az örökbefogadást lebonyolító szervezetek kapcsolatának sajátos aspektusát jelenti, azaz e gyakorlat során

felmerülő diszkrimináció esélyét és tapasztalatát. Témaválasztásunk mögött az a feltételezés állt, hogy a hazai közgondolkodásban uralkodó normatív családfogalom minden bizonnyal hatással van az örökbefogadás törvényi szabályozására, az örökbe fogadó szülők alkalmasságának megítélésére és az eljárásban részt vevő állami és civil aktorok „jó szülőségről” alkotott percepciójára. A heteroszexuális párkapcsolaton alapuló házasságban élők és gyermekeik által alkotott család a maga hagyományos szerepfelfogáson alapuló anyai és apai viselkedésmintájával és elvárásrendszerével mind a mai napig uralja a család szociális reprezentációját: azt a képet, amelyet ha bizonyos okok miatt beteljesíteni nem is mindenki kíván vagy képes rá, legalább annak rekonstrukciója, helyettesítése válik értékké a társadalmi többség szemében. Az örökbefogadás egy lehetséges eszköz a meddőség vagy egyéb okok miatt saját gyermek vállalásának akadályaival szemben, és ezért megítélése – ha ambivalens módon is – többnyire pozitív. Ezáltal az örökbefogadás egyszerre mutat példát a szülőség biológiai mivoltára, ugyanakkor társadalmilag konstruált jellegére.

A korábbi tapasztalataink alapján azt is valószínűsítettük, hogy az örökbefogadás kapcsán deklarált célokkal szemben a hazai gyakorlatban az a felfogás uralkodik, hogy elsősorban az alkalmasnak talált szülőknek kívánnak gyermeket közvetíteni, mintsem az örökbe fogadható gyermekek érdekeit tekintenek elsődlegesnek. A gyermekvédelmi szakszolgálatban megrekedt számtalan gyermek az örökbefogadásra jelentkezők többsége elvárásának nem felel meg életkora, származása, testi állapota miatt, és a krízisterhesek újszülöttei esetében sem lehetünk biztosak abban, hogy az örökbefogadást közvetítők számára a biológiai szülők szempontjai meghatározóak lennének. Így mind a törvényi szabályozás, mind a folyamat végrehajtása a hátrányos megkülönböztetés számtalan formáját valószínűsíti. A diszkrimináció különböző formákat ölthet: lehet a résztvevők szándékától független, akár magából az örökbefogadást szabályozó törvényből vagy a végrehajtási eljárásból fakadó, és lehet – mindkét fél, tehát a hatóság és az örökbefogadást kérelmező részéről – szándékos is, ami akár a szülők, akár a gyermekek „szelektálásában”, a prioritások meghatározásában ölthet testet. A diszkriminációnak ezen az emberek életét alapvetően meghatározó területén lehetnek „elkövetői” és lehetnek „áldozatai”, még ha a családról alkotott hazai felfogás viszonylagos homogeneitása megnehezítheti is a diszkrimináció felismerését, illetve tompíthatja a hátrányos megkülönböztetés okozta sérelmeket.

Végül fontosnak tartjuk megjegyezni, hogy végső soron a foucault-i biopolitika némely jellegzetességeit véltük felfedezni az örökbefogadás és a diszkrimináció mintázatait feltárni igyekvő kutatásunk során: az örökbefogadás elemzése ugyanis olyan példa lehet, amely a diszkrimináció fogalmának gyakorlati működésére rámutatva lehetővé teszi, hogy világosan lássuk az elnyomás mikroszerkezetein keresztül az egyéni és a politikai testeket (re)produktívan uralni vágyó hatalom természetét. Az örökbefogadás folyamatában részt vevő felnőtt partnerek (akik közül az örökbeadók vagy vér szerinti szülők legtöbbször hiányoznak), az örökbe fogadni kívánó szülőjelöltek és az örökbefogadási eljárásban közreműködő – még-

oly tisztességes – hivatalnokok, lehetséges tevékenysége és attitűdjei, s az azokból kirajzolódó mintázat, tehát a szabályoknak megfelelően lejátszható játszmák, úgy tűnik, eleve lehetetlenné teszik a sérülésmentes, emancipatorikus együttműködést, mely során ki-ki jól járhat: beleértve a gyermekeket is. Az örökbefogadás „biológiai tökéletlenséget” korrigáló normáját magukra nézve kötelezőnek tartó, azt esetenként minden további nélkül elfogadó, máskor elfogadni kényszerülő szülőjelöltek a legkülönbözőbb kiszolgáltatottságoknak kitéve vesznek részt az életük további részét minden bizonnyal mélyen megváltoztató játszmában. Akár meddség vagy bármiféle más (egészségi, párkapcsolati vagy egyéb) akadály áll az örökbefogadási döntés hátterében, akár azonos nemű párok kénytelenek külső segítséghez fordulni, hogy a társadalom által elvárt és a folyamatban résztvevők által minden bizonnyal mélyen interiorizált szülősségi normának mégiscsak eleget tegyenek, ez az elhatározás a legmélyebb dimenziókban befolyásolja önképüket. Így mindaddig, míg a „teljes emberi élet” szinonimája a társadalmi és egyéni reprodukciót biztosító „intakt biocsalád”, ez a minden apró mozzanatában a (bio) politikai hatalomtól átjárt játszma olyan csapdahelyzeteket teremthet, melyekből szinte lehetetlen kiszabadulni.

Irodalom

- Boyer, Carol (2007): Double Stigma: The Impact of Adoption Issues on Lesbian and Gay Adoptive Parents. In Javier, Rafael Art at al. (eds.): *Handbook of Adoption: Implications for Researchers, Practitioners, and Families*. Part IV, Chapter 15. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications. http://www.sage-ereference.com/hdbk_adoption/Article_n15.html (utolsó letöltés: 2015. 03. 16.)
- Fisher, Allen P. (2003): Still „Not quite as good as having your own”? Toward a sociology of adoption. *Annual Review of Sociology*, (29), 1, 335–361. http://www.researchgate.net/publication/234838568_Still_Not_Quite_As_Good_As_Having_Your_Own_Toward_a_Sociology_of_Adoption (utolsó letöltés: 2015. 03. 16.)
- Herman, Ellen (2002): The Paradoxical Rationalization of Modern Adoption. *Journal of Social History*. (36), 2, 339–385. http://muse.jhu.edu/login?auth=0&type=summary&url=/journals/journal_of_social_history/v036/36.2herman.html (utolsó letöltés: 2015. 03. 16.)
- Hoksbergen, René A. C. (1998): Changes in Motivation for Adoption, Value Orientations and Behavior in Three Generations of Adoptive Parents. *Adoption Quarterly*, (2), 2, 37–55.
- Jennings, Patricia K. (2006): The trouble with the multiethnic placement act: an empirical look at transracial adoption. *Sociological Perspectives*, (49), 4, 559–581. http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1300/J145v02n02_03 (utolsó letöltés: 2015. 03. 16.)
- Kressierer, Dana Katherine – Bryant, Clifton D. (1996): Adoption as deviance: Socially constructed parent-child kinship as a stigmatized and legally bur-

- dened relationship. *Deviant Behavior: An Interdisciplinary Journal*, (17), 4, 391–415.
- KSH (2012): *Állami gondoskodástól a mai gyermekvédelemig*. Budapest: Központi Statisztikai Hivatal. <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/pdf/allamigondoskodas.pdf> (utolsó letöltés: 2015. 03. 16.)
- KSH (2013): *Magyar Statisztikai évkönyv, 2012*. Budapest: Központi Statisztikai Hivatal.. http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/evkonyv/evkonyv_2012.pdf (utolsó letöltés: 2015. 03. 16.)
- Kuronen, Marjo (2010): *Research on Families and Family Policies in Europe*. Final Report of the Family Platform Project. <http://www.mmmeurope.org/ficdoc/FAMILYPLATFORM-Final-Report-04-2011.pdf> (utolsó letöltés: 2015. 03. 16.)
- Lansford, Jennifer E. –Ceballo, Rosario –Abbey, Antonia –Stewart, Abigail J. (2001): Does family structure matter? A comparison of adoptive, two-parent biological, single-mother, stepfather, and stepmother households. *Journal of Marriage and Family*, (63), 3, 840–851. <http://deepblue.lib.umich.edu/handle/2027.42/74184> (utolsó letöltés: 2015. 03. 16.)
- Neményi Mária – Messing Vera (2007): Gyermekvédelem és esélyegyenlőség. *Kapocs*, (6), 1, 2–19.
- Neményi Mária et al. (2013): *Az egyenlő bánásmóddal kapcsolatos jogtudatosság növekedésének elemzése 2010–2013 között – fókuszban a nők, a romák, a fogyatékos és az LMBT emberek*. Budapest: Egyenlő Bánásmód Hatóság. http://egyenlobanasmod.hu/tamop/data/EBH_7_kiadvany_Final_20130619.pdf (utolsó letöltés: 2015. 03. 16.)
- Silverstein, Louise B. – Auerbach, Carl F. (1999): Deconstructing the Essential Father. *American Psychologist*, (54), 6, 397–407. <http://psycnet.apa.org/psycinfo/1999-05337-001> (utolsó letöltés: 2015. 03. 16.)
- Szalma Ivett (2014): A gyermekvállalás társadalmi normái és a mesterséges megtermékenyítéssel kapcsolatos attitűdök vizsgálata Magyarországon és Európában. *Replika*, 85–86 (2014/1), 35–55.
- Szilvási Léna (1997): Az örökbefogadásról, másképpen. *Esély* 1997/2: 75–85. http://www.esely.org/kiadvanyok/1997_1/csoportmunka.pdf (utolsó letöltés: 2015. 03. 16.)
- UN (2009): *Child Adoption: Trends and Policies*. New York: United Nations, Economic and Social Affairs. http://www.un.org/esa/population/publications/adoption2010/child_adoption.pdf (utolsó letöltés: 2015. 03. 16.)
- Wegar, Katarina (2000): Adoption, Family Ideology, and Social Stigma: Bias in Community Attitudes, Adoption Research, and Practice. *Family Relations*, (49), 4, 363–370. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1741-3729.2000.00363.x/abstract> (utolsó letöltés: 2015. 03. 16.)
- Weston, Kath (1991): *Families We Choose – Lesbians, Gays, Kinship*. New York – Oxford: Columbia University Press.

BUGARSZKI ZSOLT – KONDOR ZSUZSA

ÉSZREVÉTELEK A MAGYARORSZÁGI INTÉZMÉNYI FÉRŐHELYKIVÁLTÁS KOORDINÁLÁSÁRÓL

Az ELTE Társadalomtudományi Kara 2012 óta tagja az Intézményi Férőhely Kiváltást Koordináló Testületnek (IFKKOT), amely az 1257/2011. (VII. 21.) Korm. határozat rendelkezései alapján az intézményi férőhelyek kiváltásáról szóló stratégiában meghatározott feladatok koordinálása céljából jött létre különböző szakpolitikai szereplők bevonásával.

A jelenlegi tanulmány keretei között arra teszünk kísérletet, hogy összefoglaljuk a kiváltást koordináló testületben szerzett tapasztalatainkat, és javaslatokat fogalmazzuk meg a koordináció hatékonyabbá tételére. Megállapításaink alapját a testület aktív tagjaiként szerzett személyes tapasztalataink, a számunkra a testületi munka során rendelkezésre bocsátott, illetve a kiváltással kapcsolatos nyilvánosan is elérhető dokumentumok, valamint a 2013-ban általunk a témában folytatott kutatás képezik.

A hazai szakpolitikai folyamatok elemzése meglehetősen nehézségekbe ütközik, különösen akkor, amikor a jogszabályokban vagy szakmai dokumentációkban megjelenő „végtermékek” mögött a kutató a döntés-előkészítés és a döntéshozatal folyamatát, az egyes szakpolitikai szereplők abban betöltött szerepét és mozgásterét kívánja elemezni. Tapasztalataink szerint ezeknek a szakpolitikai folyamatoknak az átláthatósága ma még nem magától értetődő. A különböző testületek munkáját az esetek többségében titoktartási nyilatkozatok teszik hozzáférhetetlenné, a döntés-előkészítő munkát nyomon követő jegyzőkönyvek, emlékeztetők, belső szakmai anyagok vagy jelentős késéssel és elemzésre kevésbé alkalmas formában, vagy egyáltalán nem elérhetőek.

Mivel az ELTE Társadalomtudományi Karán (TáTK) 2009-től kezdve egy kutatócsoport keretében folyamatosan nyomon követtük az intézményi férőhelykiváltás hazai folyamatát, az Intézményi Férőhely Kiváltást Koordináló Testület (IFKKOT) tagjai közé való felkérés elfogadását a szakpolitikai munkában való aktív részvétel mellett az is motiválta, hogy a testület tagjaiként közvetlenül hozzáférhetünk a reformokkal kapcsolatos releváns információkhoz.

Ennek tudatában mindvégig gondot fordítottunk arra, hogy az IFKKOT irányításával megbízott Fogyatékos Személyek Esélyegyenlőségéért Közhasznú Nonprofit Kft. részéről írásos felhatalmazást kapjunk az általunk fontosnak tar-

tott kutatás lebonyolításáról, és tanulmányaink megjelentetésénél figyelemmel legyünk a nyílt pályáztatási folyamatok, illetve sok esetben a személyes információk jelentette érzékenységre. Módszereinket és közléseinket a nemzetközi kutatások módszertanából ismert „privileged access” megközelítés alapelvei mentén állítottuk össze (Griffiths et al. 1993).

2013-as kutatásunk során a tagokkal és kívülálló szakpolitikai szereplőkkel készített interjúk és dokumentumelemzés segítségével elemeztük az IFKKOT munkáját (Bugarszki–Eszik–Kondor 2013).

A testület a kiváltás finánciális hátterét lebonyolító, az Európai Unió Strukturális Alapjaiból társfinanszírozott pályázatok előkészítésében, illetve a potenciális pályázók által készített megvalósíthatósági tanulmányok előértékelésében töltött be jelentős szerepet. Ez utóbbi tekintetben a testületnek valódi döntéshozói szerepe is volt, az egyes intézmények a testület támogató nyilatkozata nélkül nem nyújthatták be érvényesen pályázatukat a Nemzeti Fejlesztési Ügynökséghez (NFÜ). A támogató nyilatkozat megszerzésének feltétele pedig a megvalósíthatósági tanulmányoknak az IFKKOT által többségi szavazással történő elfogadása volt.

Ezen felül a testület tagjai és a szintén az IFKKOT által koordinált mentorhálózat tagjai részvételével a pályázók aktív szakmai támogatása is zajlott, a beadott pályázatok szakmai tartalma az egyeztetések hatására sok esetben jelentősen módosult.

Az IFKKOTT összetételének meghatározása 2011 második felében konfliktusok közepette zajlott, civil és szakértői nyomásra 2012-ben egy kibővített testület kezdhetette meg munkáját a következő szakpolitikai szereplők bevonásával:

- szakminisztérium (2 tag),
- Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet (2 tag),
- fogyatékos emberek és pszichiátriai betegek érdekképviseleti szervei (4 tag),
- szociális és gyógypedagógiai felsőoktatási intézmények (2 tag),
- állami, civil és egyházi fenntartók (3 tag),
- Civil Műhely¹ (1 tag).

¹ A Nemzeti Erőforrás Minisztérium (Nefmi) szociálpolitikáért felelős helyettes államtitkára megbízásából az IFKKOT elnöke a testület bővítése céljából regisztrációs lehetőséget nyitott meg a fogyatékoságügyet, valamint a pszichiátriai és szenvedélybeteg ellátást képviselő szervezetek számára. Eredményként létrejött a Civil Műhely.

A testület tevékenységének első szakasza (2011–2012)

A testület fél év előkészület után, a létrehozását követő első évben – összetételét illetően – kellő stabilitással látta el feladatát. Az általunk készített interjúk megállapításai szerint, habár az IFKKOT szerepéről és erőviszonyairól szerfelett eltérően vélekedtek az általunk megkérdezett szereplők, az első másfél év tevékenységét összegezve mindenki elismerte a testület szerepének fontosságát, működőképes szakpolitikai egyeztető fórumnak értékelve azt (Bugarszki–Eszik–Kondor 2013).

Ennek egyik legmarkánsabb jele az, hogy mintegy másfél éves közös munka alatt az egyes tagok között lévő kezdetben bizalmatlan, sőt ellenséges légkör párbeszéddé alakult, és a testület számos szakmai kérdésben annak ellenére képes volt konszenzusos döntésre jutni, hogy az egyes tagok merőben eltérő álláspontokat képviseltek. Mindezt a magunk részéről nagyszerű teljesítménynek tekintjük, hiszen jó példája annak, hogy amennyiben a különböző érdekeltségű és felfogású felek egy asztalnál tudnak maradni, lehetőség van az álláspontok közelítésére és kompromisszumok kialakítására. E tekintetben a koordináló testület tehát nem pusztán egy logisztikai feladatot hajtott végre, hanem nagyon fontos munkát végzett a férőhelykiváltás sikeres lebonyolításához szükséges szakpolitikai egyetértés kialakításához.

Fel kell hívnunk azonban a figyelmet arra, hogy habár az IFKKOT összetétele széles szakmai alapokon nyugszik, a testületben nem vesz részt közvetlenül az összes szakpolitikai szereplő. Az egyes intézmények képviselői (akik pályázói oldalról a kiváltási folyamat közvetlen résztvevői) csak fenntartók által képviselve vettek részt a férőhelykiváltás koordinálásában. Ez a közvetettség még inkább átételes lett akkor, amikor 2013 januárjában a Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet (NCSSZI) egy tagja helyére a korábban megyei fenntartású intézmények irányításával megbízott Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság (SZGYF) képviselője lépett. Márpedig a kiváltással kapcsolatos nemzetközi tapasztalatok is azt bizonyítják, hogy a reformok során leginkább ellenállást tanúsító szereplők a meglévő intézmények képviselői. Az ő közvetlen bevonásuk abba a közegbe, ahol az álláspontok közelítése zajlik, nagyban segíthette volna a munkát.

Az intézményi ellátásról a közösségi ellátásra való áttérésre vonatkozó közös európai útmutató is hangsúlyozza az összes érintett szereplő bevonását a folyamatokba. Felhívja a figyelmet, hogy a kiváltásban érintettek önálló életvitelhez való jogával kapcsolatos közös elképzelés és a helyi szintű szerepvállalás csak így jöhet létre (Útmutató 2012: 24–25).

Hasonló módon a témában magukat folyamatosan artikuláló, a kormánnyal szemben kritikus álláspontot képviselő jogvédő szervezetek is kiszorultak a testületből. Mind az intézményvezetők, mind pedig a jogvédők jelenléte kezdetben olykor megoldható volt azzal, hogy egy-egy ülésre eseti meghívást kaptak, a későbbiek során azonban elsősorban a kormány és a jogvédők között elmérgesedett viszony következtében ennek a lehetősége a szertefoszlott.

Komoly problémát jelentett továbbá az, hogy habár a férőhelykiváltással kapcsolatos kormányzati döntések rendre igen magas (főosztályvezetői, államtitkári, helyettes államtitkári) szinten születtek, néhány reprezentatív alkalmon kívül ezek a szintek valójában nem képviseltették magukat a kompromisszumok meghozatalában fontos egyeztetéseken. Az ülések többségét ugyan a minisztérium épületében tartották meg, a döntéshozó részéről mégis egy sajátos referatúra jelenlét volt megfigyelhető. Tapasztalataink szerint a valódi döntéshozók hiánya csökkentette a párbeszéd és kompromisszumkeresés hatékonyságát. Bármilyen is történt a testület ülésein, az egy óhatatlanul szűrt tartalomként jutott tovább, amit a többi szereplő számára már átláthatatlan módon dolgozott fel egy valódi döntéshozó szint, amire viszont a testületben zajló kompromisszumkereső folyamat értelemszerűen nem hatottak.

Magyarán szólva: a férőhelykiváltást koordináló testület munkáját az első másfél évben tényleges döntési pozíciók és sikeres szakpolitikai egyeztetés, kompromisszumkeresés jellemezte, de a kiváltás alakulása szempontjából több kulcsfontosságú szereplő jelenléte nélkül. Mára elmondhatjuk, hogy a szakpolitikai palettán a döntéshozatal és gyakorlat tengelyén valahol középtájon elhelyezkedő szereplők egy működő fórumot alakítottak ki az intézményi férőhelykiváltás témájában, teljes körű szakpolitikai egyeztetések megvalósulásáról azonban nem beszélhetünk. Az IFKKOT ezt a szerepet már a kezdetekben sem tudta maradéktalanul betölteni.

Napjainkban gyakoriak a kihelyezett ülések, melyek révén az intézmények részvétele érzékelhetően megnövekedett. Ennek ellenére mára a testület fontossága a pályázatok terén olyan mértékben gyengült, hogy az megkérdőjelezi az egyeztetések és a kompromisszumok korábbi súlyát.

A testület tevékenységének második szakasza (2013–2014)

A pályázatok előértékelését követően az IFKKOT befolyása a férőhelykiváltás folyamatára drasztikusan csökkent. Míg az előkészítés folyamatában a megvalósíthatósági tanulmányok előértékelésénél teljesen világos és egyértelmű volt a testület meghatározó szerepe, addig a pályázatok tényleges beadása során és különösképpen azt követően megszűnt az érdemi kommunikáció a testület és a pályázók között, annak jellege inkább információkérésre és -nyújtásra korlátozódott. Hasonló távolodás figyelhető meg a nagy reményekkel várt, azonban már a tervezés folyamatában jelentékeny késlekedést szenvedett mentorálási folyamat alakulásában is. Tavalyi elemzésünkben külön fejezetet szántunk a kiváltást támogató mentorálás előkészítésére és lebonyolítására, és egyértelműen arra az álláspontra jutottunk, hogy annak megvalósulására túlságosan későn került sor, sok szereplő számára már nem érzékelhető segítséget nyújtott, hanem inkább tehetetelt jelentett (Bugarszki–Eszik–Kondor 2013).

A mentorálást előkészítő TÁMOP 5.4.5-11/1-es kiemelt projekt lezárása után 2014 júniusától az egyes mentorok alkalmazása már az intézmények kötelessége. Az IFKKOT egy 2014. augusztusi ülésének jegyzőkönyve² tesz említést arról, hogy a kiváltásban részt vevő hat intézmény közül csak kettővel, a szentesi és a bélapátfalvai intézménnyel kötöttek szerződést a mentorok további alkalmazásáról. Miközben a férőhelykiváltást lebonyolító projektek zajlanak, az annak szakmai megvalósítására a tervek szerint nagy befolyással bíró mentorok jelenléte hónapok óta bizonytalan.

Egyértelmű visszajelzés az intézmények részéről, hogy többen jelezték: a mentoroknak csak egy általuk kiválasztott részét szeretnék igénybe venni az intézmények, s ha ez megvalósul, akkor a pályázatok végrehajtására a korábbinál jóval kevesebb befolyása lesz annak a testületnek, amelyik – legalábbis papíron – a teljes 30 évre tervezett folyamat koordinálásáért felel.

Az IFKKOT jelentőségének visszaszorulására utal az a tény is, hogy a testületet nem vonták be a 2014–2020-as időszak európai uniós forrásainak felhasználásáról szolgáló/szóló tervezésbe. Tekintve, hogy az intézményi férőhelykiváltás költségvetéseit a magyar kormány teljes egészében az Európai Unió Strukturális Alapjainak társfinanszírozásában kívánja megvalósítani, ez a lépés számos kérdést vet fel a koordináló testület legimitációja és jelenlegi hatásköre tekintetében.

A legitimitáció és a hatáskörök kérdését tovább nehezíti az a tény, hogy a testület tevékenységének második szakaszában a korábban jellemző stabilitás megbomlani látszik. 2013 januárja óta az Emberi Erőforrások Minisztériuma (Emmi) az IFKKOT immár második elnökét váltja le azzal, hogy felmenti tisztségéből a testület munkáját irányító Fogyatékos Személyek Esélyegyenlőségéért Közhatalmi NonProfit Kft. vezetőjét, akit az IFKKOT-tagok eddig kétszer is megválasztottak vezetőnek.

A vezetésváltásról egyetlen esetben sincs érdemi indoklás, a testület munkáját ugyanakkor nagyban elbizonytalanítja, hogy a vezetők kezében összpontosult eddig pontosan az a kompromisszum- és konszenzusereső munka, ami eddig az IFKKOT jelentőségét adta. Erősíti az ezzel kapcsolatos aggodalmakat, hogy a vezetésváltásokkal párhuzamosan a testületben korábban hozott döntésekkel és írásban is rögzített állásfoglalásokkal ellentétes tartalmú dokumentumok kerülnek napirendre.

Egy erősen megosztott szakmai közegben az IFKKOT különös jelentősége éppen abban volt, hogy eltérő szakmai háttérű és érdekeltségű szereplőket egy asztalhoz ültetve egy olyan koordinációs gyakorlatot igyekezett meghonosítani, ami többé-kevésbé az összes szakpolitikai szereplő nézőpontját megjeleníti, és ami lehetőséget nyújt ezeknek a nézőpontoknak az ütköztetésére és egymáshoz csiszolására. A szereplők és különösen a vezetés folyamatosságának megszakítása komoly zavart okoz a nehezen felépített egyeztetési kultúrában, a jelek szerint

² 31/2014 (08.27) jegyzőkönyv

felülírva olyan tartalmi elemeket is, amelyekkel kapcsolatban több évvel ezelőtt nem egy esetben írásban is rögzített konszenzusos megállapodások jöttek létre.

Az olyan témák újbóli felvetése, mint a „teljes kiváltás elve”, vagy annak megkérdőjelezése, hogy minden fogyatékossgal élő személy alkalmas a közösségben való lakhatásra, az ENSZ Egyezmény hatására módosított, a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (Fot.) 2007 előtti szövegét idézi.

2013-ban készített tanulmányunkban külön kitértünk az intézményi férőhelykiváltást megelőző egyéni szükségletfelmérés általunk tapasztalt anomáliára. A nemzetközi ajánlások értelmében és az eredeti hazai szándékok szerint is, az egyéni szükségletfelmérés képezi a jövőbeli lakhatási lehetőségek alapját. Ehhez képest az általunk készített interjúkból, illetve a komplex szükségletfelmérés dokumentumainak átvizsgálásából számunkra az derült ki, hogy az új ingatlanok kiválasztása nem ezen felmérések alapján, hanem a helyi, illetve a megyei önkormányzat meglévő ingatlan portfóliója mentén történt (Bugarszki–Eszik–Kondor 2013). Itt azzal a problémával szembesülünk, hogy az intézményi érdekek és adottságok felülírják a lakók igényeit, amire a témában irányadónak tekintett European Expert Group szakértői csoport (EC 2009: 8–9) számos alkalommal felhívta a figyelmet. A hazai közegben most mégis az intézményi érdekek látszódnak felülkerekedni.

Megítélésünk szerint az IFKKOT tevékenységének második szakaszát a korábbi biztató fejlemények lassú visszarendeződése jellemzi. Az IFKKOT elveszítette közvetlen befolyását a férőhelykiváltással kapcsolatos események alakítására. A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség felszámolásával, a fenntartói jogok többségének a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatósághoz kerülésével a részben már zajló, részben előkészítés alatt álló férőhelykiváltás folyamatát meglehetősen bizonytalan s veszi körül, s ebben a bizonytalan légkörben maga az IFKKOT is egy bizonytalan szereplővé vált, folyamatosan változó személyi összetétellel és kiüresedő szakmai befolyással.

Javaslataink

Véleményünk szerint az intézményi férőhelykiváltás lebonyolításának a hazai és nemzetközi szabályozásban szereplő módon kell megvalósulnia; ennek pedig egyik előfeltétele az érintett szakpolitikai szereplők bevonásával zajló átfogó koordináció.

Az IFKKOT ezt a szerepet a kezdetektől fogva csak részben volt képes betölteni, szerepének átgondolására, legitimitásának és hatásköreinek megerősítésére van szükség. Nem pusztán eseti szinten, hanem állandó jelenléttel fontosnak tartjuk a kiváltásban érintett intézmények megjelenését a testületben. Megítélésünk szerint az IFKKOT a logisztikai, koordinációs feladatok ellátása mellett egy na-

gyon erős szakpolitikai konszenzusereső tér is, s mint ilyen, ritka jelenség a hazai szakpolitikai palettán.

Kiemelten fontosnak tartjuk, hogy a valódi döntéshozás szintje is jelenjen meg a testületben. Ez a jelenlegi végletesen központosított kormányzati modellben nehezen kivitelezhető, de egy olyan horderejű szakmai kérdésben, ami érintettek és szakemberek tízezreinek életét befolyásolja az elkövetkező évtizedekre, nem megkerülhető.

Az IFKKOT tevékenységével kapcsolatos, fentiekben tárgyalt legújabb fejlemények arra hívják fel a figyelmet, hogy a férőhelykiváltás nemzetközi egyezményekben és hazai jogszabályokban rögzített alapelvei akkor tudnak érvényesülni, ha erős, valódi befolyással bíró koordináció zajlik, ami viszont az összes releváns szereplő folyamatos egyeztetésén alapszik.

Irodalom

Bugarszki Zsolt – Eszik Orsolya – Kondor Zsuzanna (2013): *Az intézményi férőhely kiváltás alakulása Magyarországon 2012-2013*. Budapest: ELTE Társadalomtudományi Kar.

EC (2009): Report of the Ad Hoc Expert Group on the Transition from Institutional to Community-based Care. European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. http://www.google.hu/url?url=http://ec.europa.eu/social/BlobServlet%3FdocId%3D3992%26langId%3Den&rct=j&frm=1&q=&esrc=s&sa=U&ei=4IRoVMvTB-SqywPWroKwBg&ved=0CBkQFjAB&usq=AFQjCNGVTYPVa_sw6XgjOFKL_cAtjDjSYA (utolsó letöltés: 2014. 11. 16.)

Griffiths, P. – Gossop, M. – Powis, B. – Strang J. (1993): Reaching hidden populations of drugs users by privileged access interviewers: methodological and practical issues. *Addiction*, (88), 12, 1617–1626. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1360-0443.1993.tb02036.x/abstract> (utolsó letöltés: 2014. 11. 16.)

Útmutató (2012): *Az intézményi ellátásról a közösségi ellátásra való áttérésre vonatkozó közös európai útmutató*. Brüsszel: Az intézményi ellátásról a közösségi ellátásra való áttéréssel foglalkozó európai szakértői csoport. http://deinstitutionalisationguide.eu/wp-content/uploads/2013/05/Common-European-Guidelines_Hungarian-version.pdf (utolsó letöltés: 2014. 11. 16.)

125 ÉVE SZÜLETETT HILSCHER REZSŐ – KOSZORÚZÁS FERGE ZSUZSÁVAL

Születésének 125. évfordulóján a Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület megkoszorúzta az egyesület 1890. január 18-án született névadójának a Farkasréti temetőben található sírját.

Az esős napok utáni szép időben Hegyesi Gábor elnök köszöntötte a család és az egyesület képviselőit, és felkérte Ferge Zsuzsát, az egyesület örökös tiszteletbeli elnökét emlékező beszédének megtartására.

Ferge Zsuzsa visszaemlékezett arra az időre és élményre, amikor – Gayer Anikó és Hegyesi Gábor közvetítésével – megismerte az addigra teljesen elfelejtett Hilscher Rezső gondolatait. Hilscher Rezső 1928-ban írt „Bevezetése” jóval megelőlegezte a Beveridge-terv alapgondolatait, a szerző elméleti tudása, gyakorlati munkássága, a legkisebb jogi és ténybeli részletek pontos ismerete máig tiszteletet ébresztenek. Már az 1917-ben indított, csak öt számot megélt Szegényügyi Szemlében ott van ez a hihetetlen, tudásból és felháborodásból építkező társadalom- és államkritika, ami nem ismer kis ügyeket, csak kiszolgáltatott csoportokat. Hilscher a szociálpolitikát mindig társadalmi összefüggéseiben vizsgálja, ami gondolatait máig érvényessé teszi. Ennek alátámasztására Ferge Zsuzsa néhány válogatott idézetet emelt ki a *Bevezetés*ből.

„A gazdasági életnek, szorosabban véve: a termelésnek célja az, hogy a társadalom szükséglet kielégítését az egész társadalomra nézve, a legelőnyösebben biztosítsa, tehát közcél. A termelés ezt a közérdekű célzatát elvesztette, az emberi cselekedetek irányításában uralomra jutott önzés behatása folytán és végeredményben magáncéllá vált és arra épült fel, hogy a társadalmat az egyén, vagy egyének csoportja érdekében kizsákmányolja. Ha az emberi társadalom nem az (erkölcsi, szellemi, gazdasági) szolidaritás alapján jött volna létre, létrejötteként semmi értelme nem lenne.”

Ez a megjegyzés már a későbbi fontos munkája, a *Tőke és munka békéje* előfutárának is tekinthető – idealista rendszerkritikaként, emelte ki Ferge Zsuzsa.

„A szociális kérdés nem csupán egy társadalmi csoport, hanem az egész társadalom problémája és értjük alatta a társadalomban élő egyeseknek, vagy csoportoknak megakadályozottságát, vagy az evvel való fenyegetett voltát olyan nivójú erkölcsi, szellemi és fizikai élet kielégésében, amelyhez minden embernek, társadalmi tagságánál fogva, joga van.”

Milyen modern gondolat! A „társadalmi tagsághoz” kötött jogosultságok eszméje majd a jóléti állam megalapozásának lesz központi kategóriája. Ha Hilscher Rezső Nyugat-Európában élt volna, világhírű társadalomtudósként beszélnék ma róla – jegyezte meg a szónok.

„A szociálpolitika, bár külön, önálló tudomány, felöleli az élet valamennyi viszonylatát és igen sovány lenne az az eredmény, amely külön csupán a külön szociálpolitikai intézmények eredményeiben mutatkoznék meg, hiszen a szociálpolitikai célzatnak benne kell lennie valamennyi törvényben, valamennyi törvényes intézkedésben, hogy nagy távlatokat mondjunk: az adópolitikában éppen úgy, mint a vízrendészetben, vagy az igazságszolgáltatásban.”

Itt nem kevesebbet fogalmaz meg Hilscher Rezső, mint amit magam társadalompolitikának neveztem – egy átfogó értékrend tételezésével, amit a szakpolitikák bontanak le – ismerte el Hilscher Rezső elméletalkotó jelentőségét Ferge Zsuzsa.

S végül – mit mond Hilscher a szociális problémák oldásáról, kezeléséről?

„A szegényügy abban a formájában, amelyben ma mindenütt szerepel, a szociálpolitikával merev ellentétben áll. A szociálpolitika, ha tökéletes berendezkedésű, elsorvasztja, elpusztítja, feleslegessé teszi a szegényügyet. Az a körülmény, hogy szegényügy van, hogy szegényügyre még szükség van, az emberiség szégyene.”

S ugyanez mondható el a jótékonyaságról is – idézte tovább Hilscher gondolatait Ferge Zsuzsa. Azért kell még jótékonyaság, mert nincsen átfogó szociálpolitika. Jobb, mint a semmi, de nem lehet rá építeni. E hiány tehet a gyerekszegénységről is, aminek a legnagyobb bűne, ha 16 éven aluliakat bíróság elé citálnak! Olvassunk többet Hilschert! – fejezte be szép emlékező beszédét Ferge Zsuzsa.

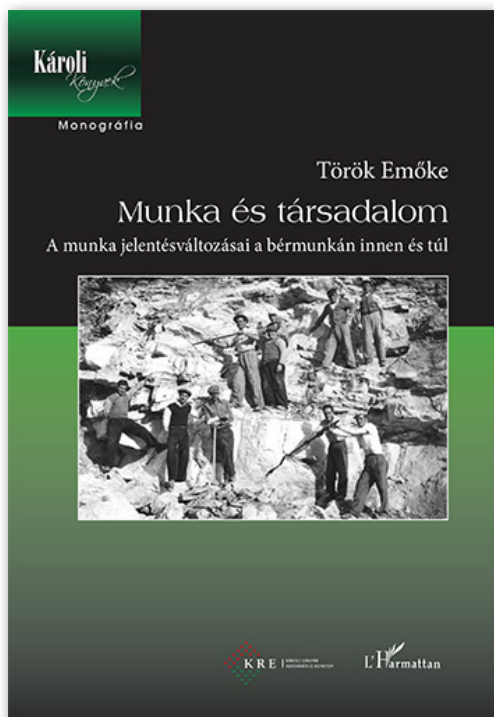
Ez után a jelenlevők közösen helyezték el az egyesület 10 szál fehér rózsával díszített koszorúját a sírra, amin még ott nyíltak a család születésnap emlékvirágai. Szép szimbóluma ez annak, hogy a család és a szakma közös nagy értéke és feladata dr. Hilscher Rezső személyes emlékének és életművének az őrzése és ápolása!

Lejegyezte Hegyesi Gábor

SIMONYI ÁGNES

ALAPKÖNYV

Török Emőke: *Munka és társadalom*
 – *A munka jelentésváltozásai a bérmunkán innen és túl.*
 Budapest: Károli Gáspár Református Egyetem
 – L'Harmattan Kiadó, 2014, 198 o.



Kis tudománytörténeti bevezetés.

Az 1960-as évek végétől hol erősebben, hol gyengébben zajló magyar piaci reformok közepette igény volt arra, hogy a politikai döntéshozók ismerjék a gazdaság mikrostruktúrájának viszonyait, a munkahelyi magatartások meghatározóit, az emberi motivációk hátterét. Az újraerősödő magyar szociológia fontos kutatási eredményekkel, gondolatokkal jelent meg az ipari fellendülés révén virágzó nemzetközi munka- és gazdaságszociológiában. A munka hazai világában kutatott témák – a munkával és a munkahellyel való elégedettség, az ösztönzés és a teljesítménykövetelmények, a munkamegosztás és a technika hatásai, az érdek- és hatalmi viszonyok, a döntési folyamatok és a bennük való részvétel fel-

tételei, a hierarchia és az informális kapcsolatrendszerek – pedig politikai tabukat kezdtek bontogatni (pl. a munkásosztály és a „Párt” vezető szerepét vagy a végzett munka szerinti elosztást illetően). A ’80-as évek elejétől a munkahelyi szervezeti és társadalmi konszenzus megteremtésének egyre nehezebbé válásával a vizsgálatok témaköre tágult: a munkavégzés társadalmi, politikai feltételeinek elemzése, a technikai, szervezeti innovációk társadalmi rendszerbeli akadályai, az érdekképviselet és érdekérvényesítés intézményeinek hiánya és diszfunkcionalitása, valamint olyan jellemzően magyar témák, mint a „második gazdaság”, a kisvállalkozások, a belső vállalkozások is figyelmet keltettek a hazai és a nemzetközi társadalom-

tudományokban. A munka világával foglalkozó kutatások nálunk is túlterjedtek a munka- és gazdaságszociológián, a „munkatudományok” (labour studies) olyan ágazatai is előtérbe kerültek, mint a munkagazdaságtan, a munkajog, a munkapszichológia majd a szervezéstudomány. A rendszerváltással hirtelen megjelent és felduzzadt munkanélküliség a munkaerő-piaci, foglalkoztatáspolitikai kutatásokkal, a munkahelyi érdekképviselő intézményeinek átalakulása pedig a munkaügyi kapcsolatok elemzésével gazdagították nálunk is a munkatudományokat.

A rendszerváltást követően a munka világával foglalkozó kutatásoknak a magyar társadalomtudományokban is hirtelen a munka hiánya, a munkanélküliség és annak kezelése, kezelhetősége lett az egyik kardinális iránya. Ugyanakkor azonban a létező munkák tartalma, a létező munkahelyek minősége és társadalmi viszonyai, a munkavállalók beállítottságai, képzettsége, formális és „hallgatólagos” tudásai, az egymással való együttműködés, az egyre inkább igényelt alkalmazkodás és innovativitás kifejlődésének társadalmi feltételei kiszorultak a (piaci átalakulás és a privatizáció növekedést és versenyképességet növelő hatásaiban bízó) hazai közpolitikák érdeklődéséből, és finanszírozás hiányában a kutatásokból is. A munka, a munkavégzés folyamatainak, új jelenségeinek, a munkaerőpiac társadalmi képződmény voltának megértését szolgáló elméleti és fogalmi tisztázó kutatások, ha szórványosan is, egy-egy műhelyben folytak, de kevés figyelmet kaptak a munkaerő-piaci válság legégetőbb, legfájóbb problémáinak feltárása mögött. Hiányuk viszont egyre érezhetőbb lett akkor, amikor növekedési források hiányában és a legutóbbi gazdasági válság nyomán egyre inkább felerősödött a politikai diskurzus a „munka társadalmáról”. Miért szorult háttérbe a munka? És háttérbe szorult-e egyáltalán? A napi politikai közbeszédben vele szemben állított jóléti társadalom vajon nem a munkára épül? És a jóléti társadalom eszközei nem a munkából élő társadalmak emberi erőforrásait voltak/lennének hivatottak biztonságban, egészségben tudni, tudásában gazdagítani? Elfogynak-e a munkahelyek, és ezért egyre privilegizáltabbak-e azok, akiknek jut belőlük? Vagy egyre több tevékenység (gondozás, ápolás, szakmai átképzés, közösségért végzett munka) válhat megélhetést nyújtó munkává? Kérdések, amelyeket nem tudunk megválaszolni, ha nem értelmezzük a munka változó szerepét az ember életében, a munkák végzése során létrejövő emberi, társadalmi viszonyok szerepét a munka világának átalakulásaiban. Válaszok hiányában pedig állásfoglalásokat, javaslatokat, kritikákat sem tudunk megalapozottan megfogalmazni.

Török Emőke könyvét azért tartom a hazai társadalomtudományok művelői és alkalmazói számára alpmunkának, mert bemutatja nekünk azokat a nálunk elmaradt társadalomelméleti vitákat, amelyek a fejlett világban e kérdésekről folytak, és gazdag szakirodalmi és saját empirikus kutatói tapasztalatai alapján értékeli a munkafolyamatok, a munkaerő-piaci fejlemények, a munkához való társadalmi viszony nálunk is megjelent legfontosabb új jelenségeit. A munka hétköznapi és szociológiai értelmezésétől (1. fejezet) a munka jelentéstörténetének az antik, a feudális és a polgári társadalmakon áthúzódo bemutatásán (2. fejezet) keresztül jut el a modern ipari társadalmak, a „bérmunka-társadalom” munkafel-

fogásához és az eköré épülő társadalmi viszonyrendszer elemzéséhez (3. fejezet). Összekapcsolja ezt az átalakulást a gender kérdés alakulásával, azzal az ellenmondással, hogy „*a teljes (saját) jogú társadalmi tagságtól*” (uo.: 62) elzárt nők számára milyen jelentéseket hordozhatott a pénzkereső munkába való bekapcsolódás, milyen terhekkal, perspektívákkal és a szerepeik milyen átalakulásával zajlik a nők tömeges belépése a foglalkoztatás egyre szélesebb területeire (4. és 10. fejezet).

A munkával kapcsolatos 20. század végi fejlemények elemzéséhez a szerző Hannah Arendt és Jürgen Habermas cselekvéseméleti megközelítéseiben keres fogódzót (5. fejezet) ahhoz, hogy kibontsa

„...a munkatevékenység egy olyan meghatározását, amely segítséget nyújthat azon változások és elmozdulások körvonalazásában, amelyek a munka társadalmi szerepében és értelmezésében az elmúlt évtizedekben bekövetkeztek.” (uo.: 77)

Arendt „munka”, „készítés”, „cselekvés” fogalmi triászának és Habermas „célracionális” és „kommunikatív racionális cselekvés” dichotómiájának bemutatása mellett a szerző kitér Marxnak a munka és a szabad cselekvés összekapcsolását képviselő felfogására (amit Arendt „összemosásként” bírált). A vita lényege, hogy a „cselekvésre”, „kommunikatív cselekvésre” jellemző autonómia, öncélúság és spontaneitás bevihető-e a szükségletkielégítésre irányuló, külső célnak alárendelt munkába. Idézi Heller Ágnes Habermas-kritikáját is, miszerint „*a munkának kizárólag instrumentális cselekvésként való felfogása elzárja az utat a munka „rehumanizálása” elől*” (uo.: 90). A szerző e fogalmakat éppen ezért tartja fontosnak, mert mind a szükségletkielégítést szolgáló fizetség, mind a külső célnak való alárendeltség és a kreatív cselekvés szembeállíthatósága terén mutatkoznak meg a legújabb változások.

„Az elhatárolás ugyanis ma jóval bizonytalanabb, mint korábban volt. Ez az elbizonytalanodás pedig éppen a mai változások egyik lényegi jellemzője. A munka meghatározása és más tevékenységektől való elkülönítése mind a mindennapi gyakorlatban, mind az elméletben vesztett egyértelműségéből.” (uo.: 94)

A könyv 6–9. fejezetei ezt a tételt szemléltetik a munkanélküliség, az atipikus és rendszertelen munkák elterjedése, a képzésekkel és átképzésekkel, szakmaváltással egyre gyakrabban megszakított életpályák, a fizetett munkához kötődő kollektív védelmek bizonyos mértékű leépülése és a mindezzel járó „individualizálódás” jelenségeivel.

„Mindez egyfelől több lehetőséget, nagyobb egyéni mozgásteret kínál, másfelől azonban a korábbinál jóval több bizonytalanságot, kevesebb vé-

delmet is jelent – a munkavállalók egy része számára nyilvánvalóan inkább az előbbi, míg más része számára inkább az utóbbi aspektus válik meghatározóvá.” (uo.: 105)

A könyv bemutatja a munkával kapcsolatos változásokhoz kötődő elméleteket; a posztindusztriális, posztfordi, posztmodern megközelítésűek mellett a kockázattársadalom, az élménytársadalom, az információs társadalom, a hálózati társadalom, valamint a szabadidő-társadalom felfogásokban megjelenő munkaértelmezéseket. Gazdag szakirodalmi hivatkozásokkal érzékelteti a „munkatársadalom végéről”, a „munka marginalizálódásáról”, a „multiaktivitás társadalmáról” szóló elméleti felvetéseket arról, hogy a fizetett munka mellett, esetleg helyette vagy azzal összefonódva, milyen tevékenységformák, milyen „cselekvések” (pl. önkéntes és közösségi munkák, személyes és kölcsönös szolgáltatások) biztosíthatnának és milyen intézményrendszer (időbankok, tevékenységcserek, stb.) keretében társadalmi státuszt, biztonságot és megélhetést.

A munka „határainak gyengüléséről” és a „határtalanná vált munka” társadalmáról szóló záró (10–11.) fejezetek a munka és magánélet, a munka és nem munkajellegű tevékenységek, a munkaidő és szabadidő, a munka és tanulás közötti határok elmosódásáról, sőt a munkavégzés tereinek feloldódásáról és mindennek társadalmi kísérőjelenségeiről, következményeiről szólnak. Ezek a jelenségek azonban a szerző szerint nem mondanak ellent annak, hogy a mai fejlett társadalmak – ha nem is a korábbi „bérmunka-társadalom” értelmezésben, de – „munkatársadalmak”. Ahogy írja:

„...a radikálisan átalakult, éles kontúrjait elvesztett pénzkereső munka változatlanul a megélhetés és a társadalmi státusz alapvető meghatározója, valamint az identitás egyik fő forrása maradt a posztindusztriális társadalmakban. (...) Sőt, a munka határtalanná válása mintegy 'egyetemesség' tette a munka fogalmát, (...) a munka ma inkább áll a társadalmi elismerés és identitásképzés középpontjában, mint valaha.” (uo.: 185)

Felhívja ugyanakkor a figyelmet az újfajta munkaviszonyokban rejlő kettészakító tendenciákra is, arra, hogy

„...a munka értelmezése oly módon alakul át, hogy megerősíti nemcsak a munkanélküliek, de tágabban a stabil, jó minőségű foglalkoztatásból kiszoruló *kirekesztődését*.” (uo.: 187)

Megállapítja, hogy a társadalmi státuszt, identitást, elismerést megalapozni tudó, erős alternatív célok és az ezekhez kapcsolódó alternatív munkaértelmezések megszilárdulása nélkül a munkaerőpiacon marginális helyzetűek és az onnan kiszorultak nem találnak, mert nem is találhatnak más utakat.

„Ehhez (...) az kellene (kellett volna), hogy legyenek intézményesített lehetőségei, terei a fizetett munkától eltérő más tevékenységformáknak – ehhez pedig hozzátartozott az a feltételezés, hogy világosak a határok a munka és más tevékenységek között.” (uo.)

A szerző szerint mintha Arendt víziója látszana testet öltetni; a „*minden tevékenységet magába szippantó, de egyre inkább privilégiummá váló munka társadalma*” (uo.).

Török Emőke könyvének záró gondolataiban már ott egy következő kötet lehetősége is, hiszen a munkához kapcsolódó társadalmi felfogás elméleti értékelése és fogalmi tisztázása után, gondolatai, következtetései a munka és a foglalkoztatás átalakulásának társadalmi, szervezeti, intézményes következményei-re irányuló társadalompolitikák, szakpolitikai reformok kritikai elemzéséhez is irányt mutatnak.

„A munkának ez az új társadalma, a kiszélesedő lehetőségek, a pluralizálódó élet- és munkaformák, a bizonytalanság, az individualizálódó kockázatok, a csökkenő védelmek, az egyéni erőfeszítések világa. A széles középosztály kipárnázott, biztonságos világa helyett a győztesek és vesztesek, a növekvő társadalmi távolságok kemény világa. Hogy milyen lesz benne élni, az jórészt azon is múlik, hogy sikerül-e a flexibilis és határtalanná váló munkához megtalálni a védelem és a biztonság hasonlóan rugalmas eszközeit.” (uo.: 188)

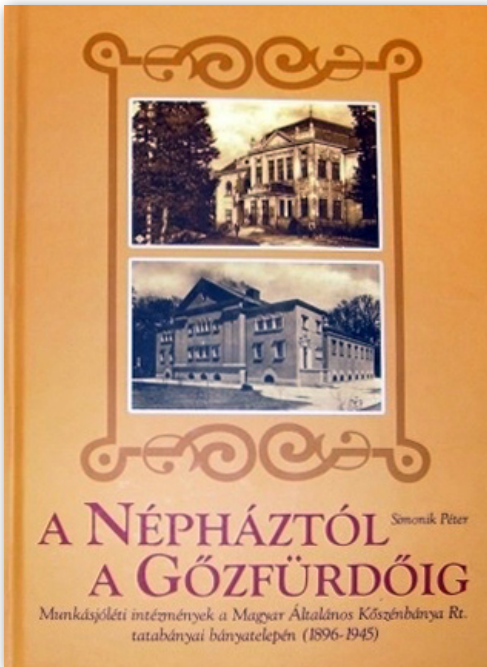
A borús következtetések és súlyos kihívások olvastán a recenzens azért örül, hogy Török Emőke pár évvel ezelőtti kiváló szociológiai PhD dolgozata immár könyv formában eljut a társadalomtudományi nagyközönséghez, hallgatókhoz, oktatókhoz, kutatókhoz, és elméleti alapvetéseivel, fogalmi eszközeivel segítheti a munka világához kötődő különböző kutatásoktól és szakpolitikáktól várható koherens válaszok alakítását. Talán újragondoljuk a társadalmi alapjövendelmet, talán az önkéntes munkák, a tevékenységcserék „szolidáris gazdasággá” szervezhetőségét is, és talán még az oktatásban, képzésben való részvétel bővítése mellett is erősebben tudunk érvelni, ha a munka világának új fejleményeit e könyv alapján értelmezzük.

KISS DIÁNA

SZOCIÁLIS ÉRZÉKENYSÉG VAGY GAZDASÁGI ÉRDEK?

Egy bányavállalat működésének tanulságai

Simonik Péter: *A Népháztól a Gőzfürdőig.
Munkásjóléti intézmények a Magyar Általános Kőszénbánya Rt.
tatabányai bányatelepén (1896–1945).*
Tatabányai Levéltári Kiadványok 14.
Tatabánya: Városi Levéltár, 2013, 187 o.



A vállalati jóléti politika a magyar szociálpolitikai gondolkodás kevésbé tárgyalt témakörei közé tartozik. Még kevesebbet tudunk a terület történetéről, a különböző iparvállalatok helyi munkásjóléti intézményeinek működéséről. Éppen ezért hiánypótlónak tekinthető az a munka, amelyet Simonik Péter az 1945 előtti magyarországi ipar egyik meghatározó jelentőségű vállalata – a Magyar Általános Kőszénbánya Részvénytársulat (MÁK Rt.) – gyakorlatának vizsgálatával elkezdett. A Tatabánya létrejöttében, várossá fejlődésében alapvető jelentőségű bányavállalat működéséről még nem született összegző jellegű feldolgozás, a 2013-ban megjelent kötet első

lépésnek tekinthető a források felkutatásában és szisztematikus feldolgozásában.

A munka alapját a szerzőnek az ELTE Társadalomtudományi Kar Szociológia Doktori Iskolájában 2008-ban megvédett „*Szociális érzékenység vagy gazdasági érdek? Munkásjóléti intézmények a magyar bányaiiparban a két világháború között*” című doktori disszertációja képezi, melyet kiegészített legújabb kutatási eredményeivel. A kötet célja, hogy a MÁK Rt. tatabányai bányatelepének fennmaradt

levéltári dokumentumai, valamint a vonatkozó szakirodalom feldolgozásával bemutassa a vállalati jóléti politika tatabányai gyakorlatát. Ennél azonban jóval többet tesz. A könyv nemcsak a MÁK Rt. korabeli vállalati jóléti politikájába, hanem a tágabb értelemben vett szociálpolitika történetébe is betekintést nyújt, és mindezt kiegészíti a város és az annak életét meghatározó bányatársaság múltjának bemutatásával, valamint a bányamunkások élet- és jövedelemviszonyainak részletgazdag ábrázolásával. A mű társadalom- és szociálpolitika-történeti relevanciája mellett helytörténeti jelentőségű is, amit az is jelez, hogy Tatabánya Megyei Jogú Város Levéltárának kiadványsorozatában és anyagi támogatásával jelent meg.

A könyv szerkezete rendkívül logikus, három nagyobb gondolati egységre tagolódik. Az első, bevezető fejezet (7–19. o.) kijelöli a vizsgálat tárgyát. A szerző arra vállalkozik, hogy megpróbálja rekonstruálni a vállalati jóléti politika 1945 előtti időszakban működő intézményrendszerét, emellett választ keres arra a kérdésre, hogy a vállalatnak gazdasági érdekei fűződtek-e a munkavállalók szükségleteire is reflektáló munkásjóléti intézmények kiépítéséhez, vagy pedig a vállalat vezetőinek szociális érzékenysége hívta életre ezeket az intézményeket. A téma szempontjából nem elhanyagolható kérdés, hogy a vállalati jóléti politika helyi juttatásai és szolgáltatásai kiegészítették vagy éppen helyettesítették az állami szociálpolitika korabeli intézményeit. A kutatási célok tömör megfogalmazása után a szerző kitér a kutatás módszertanára, amely legnagyobbbrészt a korabeli források rendszerezett áttekintésére támaszkodik. Ezt követően átfogóan és részletesen bemutatja a rendelkezésére álló szakirodalmi bázist, majd számba veszi az aprólékos kutatómunkát igénylő, hatalmas terjedelmű levéltári iratanyag legjelentősebb csoportjait, röviden utalva a feltárás és a feldolgozás nehézségeire.

„A paternalizmustól a vállalati jóléti politikáig” című második fejezet (20–39. o.) mutatja be a vállalati szociálpolitika történetének fejlődését és az állami szociálpolitikához való viszonyát, majd külön figyelmet fordít a bányaiparban létrejött, meglehetősen széles körű jóléti intézményrendszer megjelenésére és elterjedésére. Szintén ebben a részben találjuk a szociálpolitikai elemzés megalapozását szolgáló elméleti keretek ismertetését. Ebben Hilscher Rezsőnek az üzemi szociálpolitikáról írt művei (1938), illetve Richard Titmussnak a vállalati jóléti politikáról az 1950-es években úttörőnek számító írásai játszanak meghatározó szerepet. A kutatómunka eredményeinek értelmezése szempontjából legfontosabb fogalmi elemnek előbbi esetben a munkavállalók által létrehozott nyereség kedvezőbb helyzetben lévő munkavállalói csoportok javára történő újraelosztása, utóbbi esetben pedig a vállalat vezetése és a munkás közötti atya-fiú jellegű erkölcsi kapcsolat jelentősége és a munkásság üzemhez való kötöttségének erősítése tekinthetők, mivel ezeket a motívumokat a MÁK Rt. tatabányai gyakorlatában is felfedezhetjük.

Magyarországon a 19. század végén jelent meg és kezdett lassan elterjedni a vállalati jóléti politika eszközrendszere, amelyet két fő részre, a munkásvédelmi és a munkásjóléti intézmények csoportjára osztottak. Míg előbbieket alkalmazását

jogszabály írta elő, addig a másik csoportba tartozó intézményeket és szolgáltatásokat a munkáltatók a jogszabályban előírt mértéken felül vagy önszántukból biztosították. Ahogyan arra a kötet szerzője rávilágít, ez a fogalmi kettősség is jelzi, hogy a vállalati szociálpolitika nem független a szociálpolitika más szereplőitől. Különösen jelentős az állammal való viszonya a speciális, helyi (üzemi) szükségletek kielégítésében, és talán még inkább igaz volt ez a 20. század eleji Magyarországon, amikor a társadalombiztosítás, a munkavédelem, a közegészségügy és a szegénység elleni küzdelem csak gyerekcipőben jártak.

A kötet gerincét a MÁK Rt. jóléti tevékenységét feldolgozó harmadik fejezet adja. A tatabányai szénbányászat megindulásának és a vállalat megalakulásának előzményeit követően a bányanyitás demográfiai hatásainak, majd az újonnan létrejött bányavállalat munkaerő-politikájának a bemutatása következik (40–59. o.). A bányanyitást követően átalakuló helyi társadalom jellemzőit és a bányamunkások jövedelemviszonyait ismertető részből megtudhatjuk (60–66. o.), hogy az egyén helyi társadalomban elfoglalt helyét Tatabányán alapvetően a szervezeti hierarchiában elfoglalt pozíciója határozta meg. További fontos adalék, hogy a vállalat vezetése a különböző munkavállalói rétegek közötti hierarchia megjelenítésében és a társadalmi különbségek megszilárdításában is közreműködött, mely törekvéseiről szemléletes információkat kaphatunk a kötet lapjain. Szociálpolitikai szempontból különösen érdekes, hogy a munkások meglehetősen rossz életkörülményeinek kialakulásában szerepet játszó vállalati vezetésre a probléma megoldásában is jelentős feladat hárult, mivel *„a jóléti politika intézményrendszerének egyszerre kellett pótolnia az állami és a községi szociálpolitika hiányzó szolgáltatásait és ellátásait, ugyanakkor reflektálnia is kellett a helyben megjelenő munkáltatói és munkavállalói (magasabb szintű) igényekre”* (uo.: 67).

Ahhoz, hogy ezek a munkásjóléti intézmények kiépülhessenek, elengedhetetlen volt egy-egy szociálisan érzékeny gyártulajdonos jelenléte. A MÁK Rt. jóléti intézményeinek létrejötte és fejlődése egybeesett – a források által paternalista szemléletű vezetőként bemutatott – Vida Jenő elnök-vezérigazgató munkásságával. A szerző az elnök-vezérigazgató portréján keresztül árnyaltan mutatja be (67–72. o.), hogy mennyiben játszhattak szerepet Vida gyermekkori élményei és vallásos érzülete a vállalat jóléti politikájának létrehozásában, és mennyiben lehettek meghatározóak a vállalat gazdasági érdekei, valamint a vállalat gazdasági teljesítményétől függő saját jól felfogott anyagi érdeke a munkásjóléti intézmények megszervezésében.

A könyv legérdekesebb és talán napjaink számára legtöbb relevanciával bíró része a 3. fejezet gerincét alkotó (73–167. o.), a korabeli munkásjóléti intézményeket a jóléti alapítványoktól a nevelési és oktatási intézményeken át a kulturális és szabadidős intézményekig átfogó, szisztematikus ismertetés. A MÁK Rt. gazdasági stabilitása kellő anyagi alapot nyújtott a vállalati jóléti politika intézményrendszerének kiépítéséhez és működtetéséhez, melyek nemcsak a munkavállalók,

hanem azok hozzátartozóinak szükségleteit is igyekeztek kielégíteni. Közülük ehelyütt csak néhány területet emelünk ki.

Mára már meghaladottnak tekinthető az a gondolat, hogy egy vállalat vezetése a munkavállalók lakáshoz juttatásával is igyekezzen magához kötni a munkaerőt, a század eleji Tatabányán azonban ezt az új bányá földrajzi elhelyezkedése és a bányanyitás növekvő munkaerőigénye is indokoltta tette. A bányá vezetése, kihasználva a lakáshiányból adódó szükségszerűséget, telepein, kaszárnyáiban a munkások függő helyzetének megerősítésére, munkaidőn túli ellenőrzésére törekedett. Elvitathatatlan jelentőségű ugyanakkor a közművesítés fontosságának felismerése, ezáltal a víz- és csatornarendszer kiépítése, valamint az áram bevezetése.

A szerző részletesen tárgyalja a MÁK Rt. egészségügyi és közegészségügyi intézmények helyi kiépítésében példaértékűnek tartott szerepvállalását, emellett az országos folyamatokról – így az Országos Stefánia Szövetség és a Johan Béla nevével fémjelzett, zöldkeresztes mozgalom anya- és csecsemővédelmi tevékenységéről – is képet kaphatunk (86–145. o.), miközben érdekes párhuzamokra is bukkanhatunk. Megtudhatjuk többek között, hogy az egészségügyi anyavédelem keretei között nyújtott terhességi és szülési segély igénybevételének feltétele a mai anyasági támogatáshoz hasonlóan az volt, hogy az anya legalább kétszer megjelenjen terhesgondozáson. További különös párhuzamot von napjaink szociálpolitikája és a bányavállalat által működtetett munkásjóléti intézmények gyakorlata között az a tény, hogy a vállalat által működtetett oktatási intézményekben tanuló diákok szüleit a vállalat vezetése felelősségre vonhatta, ha a gyermek sokat hiányzott.

A könyv a korabeli vállalati lakás- és egészségpolitika mellett a társadalombiztosítási rendszer gyökerének tekinthető bányatárspénztárak működéséről is izgalmas információkkal szolgál. Érdekes például, hogy már a század eleji nyugdíjszámítási szabályok is a szolgálati idő hosszától és a munkabér nagyságától tették függővé az ellátás mértékét, aminek az emelése – csakúgy, mint napjainkban – inflációhoz kötött indexálással történt. Mivel a bányászat az egyik leginkább balesetveszélyes iparágának számított, nem véletlen, hogy a társládák alapvető szolgáltatásai közé tartozott a munkások balesetbiztosítása. A társládák szolgáltatásai mellett lassan kiépülő állami társadalombiztosítási rendszer történetéből pedig a bányászok máig tartó kivételezett helyzete is kirajzolódik – elég, ha csak a megszűnő korkedvezményes nyugdíjazási rendszer alóli kivételükre gondolunk.

A műben a tudományos eredmények közlése jól követhető, nyelvezete sem nehézkes, sőt gördülékeny, könnyen olvasható. További erénye a munkának, hogy a megértést táblázatos adatsorokkal könnyíti, és a korabeli Tatabánya házait, lakóit bemutató fényképes ábrázolásokkal teszi még szemléletesebbé az olvasottakat, melyek között felfedezhetünk néhányat a szerző családi gyűjteményének képei, dokumentumai közül is. Egyetemistaként abban a szerencsében volt részem, hogy személyesen is hallhattam Simonik Péter vendégelőadását a két világháború

közötti magyar szociálpolitika történetéről. Nemrég megjelent könyve hasonlóan élvezetes és érdeklődésre számot tartó olvasmány, mint ahogyan szóbeli előadására emlékszem. Jó szívvel ajánlom a könyvet a vállalati szociálpolitika és a társadalomtörténet iránt érdeklődőknek éppúgy, mint a bányavállalatok és Tatabánya város helytörténetére kíváncsi olvasók számára egyaránt. Egyúttal megragadom a lehetőséget, hogy az egyetemi oktatók figyelmébe ajánljam a munkát, amely véleményem szerint nagyszerű szemelvénye lehet a magyar szociálpolitika-történet oktatásának.

HAJNÁ CZKY TAMÁS
 RIPORTKÖNYV A
 CIGÁNYGYILKOSSÁGOKRÓL

Tábori Zoltán: *Cigány rulett*.
 Budapest: Európa Könyvkiadó, 2014, 352 o.

„– Négyéves gyereket kinyírni! Volt már itt minden tetűség, de ilyet! Ezeknek olyan keményszívű embereknek kellett lenni, hogy a föld alól kellett előjönni! Négyéves gyereket kinyírni, aki az életet nem ismerte, csak az anyja csecét... Egy olyan családról van szó, aki a légynek sem ártott! Az apja dolgos ember volt, rettentően értett a dolgokhoz. Nem értem, miért történt, nem álltak senki útjába. Ennek összefüggése az én véleményem szerint semmi nincs. Itt csak találgatás van. A bűnök az volt, hogy az utolsó házban éltek.” (Tábori 2014: 234)



A rendszerváltás követően a cigányellenesség több évtizednyi tabusítást követően újra felszínre bukkan, közel fél évszázad után ismét nyíltan megjelent a médiában, a közbeszédben. Az elmúlt néhány évtizedben számos kutatás bizonyította, hogy Magyarországon jelentős méreteket ölt a cigánysággal kapcsolatos ellenszenv, ami a sajtóban is érezteti a hatását. A magyarországi helyzet odáig fajult, hogy néhány önmagát szélsőjobboldalinak valló férfi fegyvert ragadott, és ötletszerűen cigány lakosokat mérszárolt le vagy nyomorított meg.

Tábori Zoltán a tőle megszokott komoly igényességgel és kiváló stílussal vetette papírra a *Cigány rulett* című kötetét, melyben a 2008–2009-ben cigányok ellen elkövetett sorozatgyilkosság mélyebb feltárására törekedett. A mérenyletek helyszínéit bejárva tizen-

egy települést (Galgagyörk, Tarnabod, Nagycsécs, Pátka, Pécsszabolcs, Alsózsolca, Tatárszentgyörgy, Bocföldre, Tiszalök, Kisléta, Sajóörs) vett szemügyre, megszóltatta a megnyomorított vagy a találmra kivégezett áldozatok családtagjait, a közvetlen környezetükben vagy a községben lakó cigányokat és nem cigányokat egyaránt. Értetlenséget, félelmet, felháborodást és gyászt kellett rögzítenie könyve hasábjain. Ugyanakkor az áldozatok iránti rideg közöny létével is kíméletlenül szembesítette az olvasót:

„– Én elmondom a véleményemet, de csak ha le is írja. – Miért ne írnam le? – Mert nekem nagyon nem tetszett, ahogy ezeket a retkes cigányokat védtek. Minket legyilkosoztak, bevittek, mintha mi is cigányok lennénk, bármikor ráérnének. (...) A cigány az olyan, hogy hetet-havat összehord, különösen ha sérelem éri. És még védik is őket nagy gáziért. (...) Tessék, most is mennek a határba lopni!” (uo.: 227–228)

A riportkötet első helyszínül Tábori Galgagyörköt választotta, mert a fegyverek először itt sülték el. A merénylők azért ezt a községet szemelték ki, mert itt egy szövevényes szomszédviszály odáig fajult, hogy két nem cigány családot a Magyar Gárda költöztetett ki a cigánysorról, nagy sajtónyilvánossággal kísérve. A hír Debrecenbe is eljutott, ahol néhány férfi elhatározta, hogy a cigányság számlájára írt konfliktust megtorolja – a golyónyomok talán a mai napig megtalálhatók a házak falain. A tettesek néhány hónappal később Tarnabod községben követtek el támadást, több tárat is elhasználtak, valamint Molotov-koktélokot hajigáltak be az ablakokon. A házak kiválasztásának esetlegességére utalt, hogy a falu szélén élő nem cigány idősök váltak az elkövetők célpontjaivá. Rövidesen Nagycsécson csaptak le újra a merénylők, hasonló módszereket alkalmazva, mint az előző két községben, ekkor már két áldozatot követelt az ámokfutásuk. Pátkát ugyan elkerülték a sorozatgyilkosok, itt azonban a helyi polgárőrök akarták „megleccsézteni” Molotov-koktélokcal a szerintük renitens cigányokat. Pécsszabolcs (Pécs első kerülete) kézigránátot dobtak egy cigány család házába, a házaspár életét veszítette, gyermekeik komolyabb sérülést szenvedtek. Utóbb kiderült, hogy a leszámolás mögött nem a debreceni elkövetők álltak. Alsózsolcán mesterlövész puskával nyomorítottak meg egy cigány fiataalt, a hozzátartozója a következőképpen számolt be a fiú helyzetéről: *„Nézze meg, így küldik haza, alig tud lábra állni, idegi rángásos a lába. Pisilni idebent tud, nagyvéccézni meg valahogy kivigyük”* (uo.: 175). Tatárszentgyörgyön ismét halállal végződött a sorozatgyilkosok rajtaütése, Molotov-koktéllal felgyújtottak egy házat, és a lángok martalékából kimenekülőket tűz alá vették – az apa és a fia azonnal meghalt. Bocföldén szintén Molotov-koktélt dobtak be egy faluszéli cigány család otthonába, itt azonban az érintettek nem sérültek meg; a rendőrség szerint az ügy nem állt kapcsolatban a többi településen történetekkel. Tiszalök-Újtelepen egy férfit lelőttek a háza udvarán, majd amikor az elkövetők menekülni próbáltak, az autójuk egy töltésen megfeneklett. Segítség reményében felhívták az egyik ismerősüket, de ez a hívás véget vetett

a mérszárításuknak – a telefonhívás bemérésével a rendőrségnek sikerült beazonosítania az elkövetőket. Tábori a gyilkosságok általános vonásaként az alábbiakat állapította meg:

„...ezek kollektív büntetések. Nincs jelentősége, hogy egy bűnösnek ítélt falu szélén pontosan kit ér a Molotov-koktél vagy a golyó. Hogy egy ház célpont legyen, ahhoz elég mondjuk, csak annyi, hogy a gazdája a többiekkel ellentétben rendszeresen nyírja a fűvet hátul a kertben. Mert ott gond nélkül le lehet jönni egészen az utcafrontig, dupla puskával a kézben, és csak löni, löni, löni.” (uo.: 36)

A kötet nagy erénye, hogy a szerző nemcsak a sorozatgyilkossághoz kívánt adalékokkal szolgálni, hanem szociografikus írásában bemutatta az érintett települések cigány lakosságának kilátástalan helyzetét, valamint a cigány és a nem cigány lakosság együttélésének feltárására is törekedett. A riportkönyvben a hangsúly inkább erre helyeződött, melyhez az elkövetők által kiválasztott települések adták a vezérfonalat.

Tábori Zoltán rendkívül érzékletesen számolt be a falvak szélére szorított „cigánysorok” és „cigánypartok” körülményeiről, az aszfaltozatlan, porzó utakról, a közutakról mint a vízhez jutás egyetlen lehetőségéről; a bárminemű komforttal csak névleg rendelkező CS-lakások, szocpol-házak, jobb helyeken fészernek sem nevezhető, eszkábált alkalmatosságok nyomasztó látványáról. A szerző a mindennapok reménytelen nyomorát hosszas leírások sokaságával igyekszik minél közelebb hozni az olvasóhoz, képek nélkül is láttatni azt:

„Jobban megnézve, valóban látszik, hogy beteg a ház, vedli cserepeit, ázik, utcai ablaka pokrócoktól hályogos. De beteg a fiatalasszony is, lerí minden mozdulatáról, ahogy pár lépés után fáradtan rátámaszkodik, felsőtestével szinte ráfekszik a vakítópiros tűzcsapra, mintha nem bírna továbbmenni, pedig csak a tetejét forgatja el rászorított alkarjával, és a víz lassan, ugyanolyan betegesen csorogni kezd a festékesvödörbe.” (uo.: 273)

A tarthatatlan helyzet orvoslására nemcsak felsőbb szinteken, de még helyi szinten sincs meg a kellő akarat, a szándék, vagy egyszerűen csak hiányzik a hozzáértés, a szakértelem. Az utóbbit jól példázza az egyik polgármester megjegyzése, amit azzal kapcsolatban tett, hogy ő tulajdonképpen, miért is jelöltette magát: *„Végül is falut vezetni majdnem olyan, mint szakszervezetet”* (uo.: 255). A szakszervezeti munkához bizonyára érthetett, hiszen negyvenegy évet dolgozott a Zalavolánál eleinte gépésztechnikusként, majd függetlenített szakszervezeti vezetőként. Arra a kérdésre, hogy az ilyen és ehhez hasonló életutat bejárta, felemelkedett emberek aztán a polgármesteri székbe ülve mennyiben járulnak

hozza a lakosok életének javulásához vagy a község jövőjéhez, a riportkötet megadja a választ: semennyire.

A mindennapi betevőért és a tűzifáért, az éhség és a hideg által hajsolt állandó küzdelem is terítékre került a kötetben. Különböző megélhetési stratégiák: az orvhalászat, a fekete napszám, a tüzelő törvénybe ütköző beszerzése, az uzsora, a segélyek és az eltérő címen adott juttatások a mindennapok szerves részévé váltak. A falvakat sújtó területi hátrány, a munkalehetőségek hiánya következtében hanyatló települések életében felerősödött a korábbi rendszer iránti nosztalgia, mintha már csak ez tartaná a lelket az emberekben. „Az ötvenes években ez gyönyörű hely volt.”, „Az élet is más volt.”, „Akkoriban egészen más világ járta.” Az ímént idézettek a keserű nosztalgia jellegzetes, sokszor emlegetett mondatai. Gyakoriak a már-már mesebeli elemeket is felsorakoztató mendemondák, mint például az, hogy Rákosi Mátyás komlói születésű volt (valójában a bácskai Ada településen született), és ezért kezdtek hatalmas fejlesztésekbe a városban, amely összenőtt volna Péccsel, ha Rákosi tovább marad hatalmon.

A kötet az olvasó elé tárja a cigányságon belül meglévő ellentéteket. Például egy beás férfi elbeszélése szerint a lovárik lenézik őket, és gyerekeiket arra tanítják, hogy azt szajkózzák: „*Mi nem beások vagyunk, mi utáljuk a beásokat.*” Külön kiemelik azt, hogy a lovárik adják férjhez lányaikat még nagykorúságuk előtt, nem a beások. Továbbá a *Cigány rulett* felhívja a figyelmet a cigány és a nem cigány lakosság közötti súrlódási pontokra, a cigányság végeláthatatlan számlájára írt lopásokra, az előítéletekre. Az egyik falu nyugalmazott rendőre például ekképpen nyilatkozott a cigányságról:

„– Nincs itt semmi probléma a faluban, csak tudni kell a cigányokkal bántani. A cigány az olyan, mint a kutya. Nem elfutni előle, nem hátat fordítani, hanem szorítani, mindig beljebb menni.” (uo.: 121)

Egy másik községben egy lőtéri alkalmazott pedig a következőket jegyezte meg:

„– Én megmondtam nekik, nem szépítgettem: »Az elsőt, aki a fajtátokból átjön a kerítésemen, lepuffantom, mint a kutyát. Nem érdekel, mi lesz a következménye. Tudjátok, hol dolgozom.«” (uo.: 225)

Összességében nézve Tábori Zoltán riportkönyve letehetetlen olvasmány, fontos adalékokkal szolgál a cigánygyilkosságok hatásairól, körülményeiről. Az olvasó betekintést nyerhet a cigány lakosság kilátástalan helyzetébe, illetve a cigány és a nem cigány lakosság együttélésének vélt vagy valós nehézségeibe. Továbbá a kötet rávilágít arra is, hogy a hanyatló, gettósodó településekről az ott élő cigányoknak és a magukra maradt időseknek annyi esélye van a kitörésre, mint amikor valaki a ruletten szerencsésen rakja fel a zsetonjait egy tetszőleges számra.

ABSTRACTS

Ágnes Simonyi: Assessing Social Policy Variations across CEE Countries

This study assesses challenges of social cohesion in the EU NMS and the changing public policies to support inclusion. The study gives a summary of social challenges and social protection interventions analyzed in the GRINCOH project and other recent international research. It presents experiences of diverging tendencies of NMS in dealing with different challenges of social protection following CEE transformation and the most recent economic crisis (labour market exclusion, social inclusion of disadvantaged groups, combatting poverty and inequalities, etc.). The paper underlines the supportive character of social policy fostering economic growth and social cohesion; social policy interventions (both in transfers and in services) are considered as investments in the social resources of growth, competitiveness and innovation.

Klaus Petersen and Jørn Henrik Petersen: Confusion and divergence: Origins and meanings of the term 'welfare state' in Germany and Britain, 1840-1940

It is often stated that there is no standard definition of a 'welfare state'. A survey of the standard textbooks supports this claim. It is also often the case that academic works on welfare state and social policy history earmark lines or even pages to discussing the origins of the term welfare state. However, these brief accounts are often wrong in the details and are missing important aspects. In our article we offer the first detailed study of the origin of the term 'welfare state' tracing it back to the mid-19th century Germany and following its diverse and changing definitions in the German and British context until the 1940s. The study adds decades to the conventional understanding of this history and offers a more nuanced understanding of the different definitions attributed to the term before its political breakthrough in the late 1940s. Projecting this post-war understanding backwards in time - what the literature generally does - is too simple and anachronistic. Both in Germany and Britain the dominating understandings differ from our present day understanding of the 'welfare state' as a social security system.

Mária Neményi and Judit Takács: Discrimination practices and perceptions in the Hungarian adoption system

Examining adoption families – i.e. families where adoption occurs as an important factor in family formation – in the context of pluralisation of family forms can highlight the socially constructed nature of family life on the one hand, and challenge the normative concept of the family, on the other. The Child Protec-

tion Act in its article regulating child adoption practices gives priority to married couples, which can be interpreted as a means to reconstruct the traditional nuclear family form – however, it does not exclude single women and men either from adoption. Through successful adoption practices the ethnic homogeneity of Hungarian families can be altered, and planned one-parent families as well as families including same-sex couples and a child or children adopted by one of the partners can be constructed.

Our present study, based on qualitative and quantitative data, focuses on the potential occurrences of discrimination in the adoption process in Hungary. On the one hand we examine the relationship between adoptive parent candidates and representatives of (state and private) adoption agencies, and on the other hand, we focus on how the preferences of adoptive parent candidates relate to the realities represented by children who are available for adoption. On the basis of analysing all the adoption applications submitted within one calendar year (2011) to the Budapest based main state adoption agency (TEGYESZ), it can be seen that there are certain pre-selection mechanisms in place that adversely affect mainly Roma children and those with certain health problems, and might reflect the “traditional” or “special” situation of the adoptive parent candidates. Discrimination in the Hungarian adoption system is a multidimensional issue: discrimination is done by the law that prioritises certain family forms, while it excludes others; discrimination can be done by the official persons participating in the process of who decides on the eligibility of the applicants; it can also be done by the adoptive parent candidates who tend to reject older, not completely healthy and non-white children; and ultimately class-based discrimination can also be observed, when children of the disadvantaged can get into more well-to-do families.

CONTENTS

Studies

- 3 **Ágnes Simonyi:** Assessing Social Policy Variations across CEE Countries
- 42 **Klaus Petersen and Jørn Henrik Petersen:** Confusion and divergence: Origins and meanings of the term 'welfare state' in Germany and Britain, 1840–1940

Hungarian Reality

- 67 **Mária Neményi and Judit Takács:** Discrimination practices and perceptions in the Hungarian adoption system

Workshop

- 97 **Zsolt Bugarszki and Zsuzsa Kondor:** Remarks on the coordination of deinstitutionalization in Hungary

Commemoration

- 104 **Rezső Hilscher was born 125 years ago**

Review

- 106 **Ágnes Simonyi:** A Basic Book (Török Emőke: *Munka és társadalom – A munka jelentésváltozásai a bérmunkán innen és túl.* Budapest: Károli Gáspár Református Egyetem, L'Harmattan Kiadó, 2014, p. 198)
- 111 **Diána Kiss:** Social sensitivity or economic interest? Lessons from the operation of a mining company (Simonik Péter: *A Népháztól a Gőzfürdőig. Munkásjóléti intézmények a Magyar Általános Kőszénbánya Rt. tatabányai bányatelepén (1896-1945).* Tatabányai Levéltári Kiadványok 14. Tatabánya: Városi Levéltár, 2013, p. 187)
- 116 **Tamás Hajnóczky:** Report book on the Gypsy murders (Tábori Zoltán: *Cigány rulett.* Európa Könyvkiadó, Budapest, 2014, p. 348)