

esély

2015/5

Társadalom- és szociálpolitikai folyóirat

TARTALOM

Tanulmányok

- 3 **Costanzo Ranci – Emmanuele Pavolini:** Nem mind arany, ami fénylik:
a tartós gondozás reformja Európában az elmúlt két évtizedben
- 27 **Rubovszky Csilla:** Az időskorúak járadéka: a nyugellátást helyettesítő
közsegély

Magyar valóság

- 54 **Hajnáczky Tamás:** A pártállam cigánypolitikája. A szektoriális
cigánypolitikától a kényszerasszimilációs cigánypolitika kritikájáig

Műhely

- 93 **Béres Tibor:** Az élelmiszer-uzsoráról
- 103 **Cs. Ferenczi Szilvia – Csákvári Judit:** Új megközelítések
a koragyermekkorai intervenció témakörében

Szociális munka

- 114 **Kiss Bernadett:** A mentálhigiénés segítő munka szerepe a rossz egészségi
állapotú hajléktalan személyek körében

129 **Abstracts**

131 **Contents**

COSTANZO RANCI – EMMANUELE PAVOLINI

NEM MIND ARANY, AMI FÉNYLIK: A TARTÓS GONDOZÁS REFORMJA EURÓPÁBAN AZ ELMÚLT KÉT ÉVTIZEDBEN*

A tanulmány a tartós gondozás (long-term care – LTC) terén az elmúlt két évtizedben végbement reformokat vizsgálja hat európai jóléti államban. Ennek során három kérdéssel foglalkozik: (1) miért történtek a reformok, (2) melyek a reformfolyamat mögött levő fő szereplők, szövetségek és intézményi mechanizmusok, (3) mik a reformfolyamatok fő eredményei? Az LTC-politikák elemzéséhez a tanulmány a történelmi institucionalizmus elméletét alkalmazza. Értelmezésünk szerint az LTC-politikákban az intézményes változás egy olyan hosszas intézményi dinamikában ment végbe, amelyben a kontinuitás és diszkontinuitás elválaszthatatlanul összekapcsolódott, és ahol döntő szerepet játszottak a feszültségek és ellentmondások. Az eredmények vizsgálatakor a tanulmány a lefedettséget és a gondozó szektorban dolgozók állampolgári jogait és munkakörülményeit, valamint a gondozás defamilizálásának és refamilizálásának folyamatait elemzi. A változások végső eredményeként az univerzalizmus szintje általában nőtt Európában, de ez részben egy újfajta „korlátozott univerzalizmusban” jelent meg. Ezt az LTC-juttatásokhoz való univerzális hozzáférés jellemzi, az ellátásokat azonban behatárolják a pénzügyi kényszerek és költségvetési plafonok.

Bevezetés

Pierson (2001) szerint a jóléti politikákban az állandó megszorítások korszakában végbemenő változások többsége jellemzően a „status quo megőrzésétől” a „léépítésig” terjedő spektrumban történik. A változások formája függ a „rezsím” tradícióitól (Palier 2010). Van néhány olyan jóléti terület, ahol a változások nem Pierson jóslata alapján zajlanak. A gyermekgondozás és az aktiváló politikák

* Costanzo Ranci – Emmanuele Pavolini (2015): Not all that glitters is gold: Long-term care reforms in the last two decades in Europe. *Journal of European Social Policy*, Vol. 25 (3), 270–285.

mellett idetartozik a tartós gondozás (long-term care – LTC)¹ is, ahol az 1990-es évektől sok ország kiterjesztette a lefedett szükségleteket és növelte a kiadásokat, gyakran jelentős forrásokat fordítva a kialakuló új szociális kockázatok kezelésére (Bonoli 2005, Morel et al. 2012b, Taylor-Gooby 2004). Az LTC átalakulása így érdekes próbaterepe azon feltételek és intézményi mechanizmusok elemzésének, amelyek révén a mai jóléti rendszerek összeegyeztetik a jóléti politikák változásait a szociális jogok kiterjesztésével.

Ebben a tanulmányban bemutatjuk a politikai és intézményi folyamatokat, valamint az e változások következtében megjelenő politikai és társadalmi változásokat. A vizsgált periódus az 1990-es évek eleje és a 2010-es évek eleje közé eső időszak: a periódus elején indult a reformfolyamat, és a végén kezdett el a legtöbb európai ország foglalkozni a gazdasági válság pénzügyi hatásaival. Három fő kérdést érintünk. Magyarázatot keresünk arra, hogy miért mentek végbe reformok a legtöbb – bár nem mindegyik – európai országban. Rekonstruáljuk az LTC-reformok politikáját: azonosítjuk az e területen tevékenykedő fő szereplőket és szövetségeket, és vizsgáljuk a változás konkrét menetét. Elemezzük a reformfolyamatok legfontosabb eredményeit, ennek során megvizsgáljuk a lefedettséget és a gondozó szektorban dolgozók állampolgári jogait és munkakörülményeit, valamint a gondozás defamilizálásának és refamilizálásának folyamatait.

A változás okaival kapcsolatban figyelembe vesszük egyrészt az LTC-politikára nehezedő potenciális nyomásokat, különösen a költségmegtörítést és a pénzügyi kényszereket, másrészt pedig a gondozás iránti növekvő igényeket. Elmondhatjuk, hogy ez az „új szociális kockázat” (Bonoli 2005, Taylor-Gooby 2004) a demográfiai (népesség elöregedése), szociális (magasabb női munkaerő-piaci aktivitási ráta) és kulturális (gondozással kapcsolatos új szemlélet) átalakulások következtében alakult ki. A szükséges költségmegtörítések és a gondozás iránti növekvő igények összeegyeztetését célzó politikai változás más-más módon zajlott az Európai Unió országaiban. Az LTC-politika változásainak magyarázatakor megvizsgáljuk az intézményi és politikai tényezők szerepét és az európai országok különböző demográfiai, társadalmi és kulturális sajátosságainak jelentőségét.

Az LTC olyan politikaterület, amelyet sok országban hagyományosan az intézményesültség alacsony szintje jellemez, és csak nemrég ismerték el önálló politikaterületnek. Az LTC-t sok évtizeden keresztül a legtöbb országban az egészségügy részének vagy a helyi hatóságokra hagyott reziduális közfelelősségnek tekintették. Még ma sem mindig világos és következetes az e politikaterületnek tulajdonított intézményi felelősség. Ennek egyik következményeként a gondozási juttatások nyújtása nem követi mechanikusan a szociális jogosultságok definíci-

¹ A tanulmányban a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD 2011) tartós gondozásról adott definícióját használjuk: „szolgáltatások összessége, amelyeket olyan személyek igényelnek, akiknek csökkent mértékű a fizikai vagy kognitív funkcionális kapacitásuk, és akik ebből következően a mindennapi életvitelükkel kapcsolatos alaptevékenységeik végzésében huzamosabb ideig segítségre szorulnak”. Az elemzésünkben csak a 65 éven felüli ellátásra szoruló emberek szükségleteinek kielégítésére irányuló LTC-politikákkal foglalkozunk.

óját. Dahrendorf definíciója szerint a jogosultságok „a hozzáférés társadalmilag meghatározott módozatai” vagy „belépőjegyek” (Dahrendorf 1988: 11), az ellátások pedig „azok a dolgok, amikre valaki jogosult”, „a jogosultságok által lehetővé tett anyagi és nem anyagi ellátások teljes választéka” (uo.: 12). Az olyan erősen intézményesült jóléti területeken, mint a nyugdíjrendszer és az egészségügy, a szociális jogosultságok jellemzően a területre vonatkozó szabályok és szakmai standardok által garantált, teljes ellátást biztosító közfelelősségen alapulnak. Az LTC-ben viszont a szociális jogosultságokhoz való hozzáférés nem jelenti azt, hogy a szociális szükségleteket teljesen kielégíti a közellátás: az ellátási felelősség legalább részben továbbra is az ellátottakat (és családjaikat) terheli. Az LTC így „gyenge szociális joggá” (Daly–Lewis 1998) vált, ami csupán a saját gondozókapacitásaikat kiegészítő közellátásra jogosítja az ellátottakat. A létező rendszerekben a politikai célok (jogosultságok) és a politikai eszközök (ellátások) között fennálló nagyfokú rugalmasság és homályos kapcsolat következtében a legtöbb országban valószínű a jogosultságok és/vagy az ellátások átalakítása.

Ezért a jogosultság meghatározása és az ellátások szervezése közötti kölcsönhatásban végbemenő intézményi átalakulás folyamatában található a válasz arra a kérdésre, hogy miként történt a változás. Az átalakulások túlnyomórészt új LTC-programokat bevezető radikális reformok formájában mentek végbe („harmadrendű politikai változások” Hall 1993-as jól ismert tipológiájában), de előfordultak intézményi mechanizmusokon keresztül „első- és másodrendű politikai változások” is, például a meglévő programok megőrzése (vagy megszüntetése), alulról kezdeményezett innovációk, korábbi állapotokhoz való visszatérés, fokozatos változtatás, amelyek nem kérdőjelezték meg a létező intézményi elrendeződést. Az LTC-rendszerek gyenge intézményesültsége elősegíthette a változásokat, egyúttal azonban akár a bevezetésük után is hozzájárulhatott a reformok és újítások hiányosságaihoz és visszafejlesztéséhez.

A harmadik célunkkal kapcsolatban megvizsgáljuk az LTC-reformok nagyon széles körű szociális és politikai hatást tartalmazó eredményét. Az LTC-politikában problémás a „függő változó” (Clasen–Siegel 2007) kérdése, mivel az ellátás nagyvonalúsága csak hozzávetőlegesen határozható meg a közkiadásokkal és az igénybevételi aránnyal. Az ilyen szolgáltatások megfelelő voltának és az ellátottak szükségleteit kielégíteni tudó képességének megítélésekor fontos szerepet játszanak más tényezők is, így a gondozás szervezete, a szociális munkások szakmai felkészültsége, a személyes gondozás kapacitása és rugalmassága. Ezért a reformok hatásának elemzésekor nemcsak a gondozó ellátás kiterjedésének standard mértékeit vizsgáljuk, hanem figyelembe vesszük a gondozók munkakörülményeinek változásait és a gondozórendszer egészét érintő új szabályozásokat is. Hipotézisünk szerint az LTC-vel kapcsolatos szociális jogosultságok kiterjesztését (vagy megőrzését) sok országban a szakszerű gondozás minőségének általános gyengítése (ami gyakran nagyobb rugalmasságként és személyre szabott ellátásként jelenik meg) és a gondozás részleges kommodifikálását és (re)familizálását megalapozó új közszabályozás révén érték el.

Néhány szó a tanulmány további szerkezeti tagolásáról. A következő rész röviden bemutatja az elmúlt két évtized legfontosabb LTC-reformjait. Ezután annak okait elemezzük, hogy miért vezettek (vagy nem vezettek) be reformokat azelőtt, hogy alaposan végiggondolták volna az LTC megreformálására vonatkozó politikát. Végül értékeljük a reformok eredményeit. A tanulmány különböző jóléti tradíciókat képviselő nyolc uniós ország komparatív elemzésén alapul. A vizsgált országok: két skandináv ország (Svédország és Dánia), Anglia, a két legnagyobb kontinentális ország (Franciaország és Németország), a két nagy dél-európai ország (Spanyolország és Olaszország) és egy kelet-közép-európai ország (Cseh Köztársaság).

LTC-reformok az elmúlt két évtizedben

A tanulmányban vizsgált nyolc LTC-rendszer mindegyikében történtek változások az elmúlt két évtizedben. A változások jellemzői aszerint különböztek egymástól, hogy milyen volt az 1990-es évek közepe előtti intézményi szerkezet (*univerzális* vagy *reziduális*), illetve hogy milyen döntések születtek az elmúlt két évtizedben (*nagy reformok*: harmadrendű változások vagy *kisebb változások*: első- és másodrendű változások). Mint látni fogjuk, ezeken kívül az országok többségében a jelenlegi válság és az ennek nyomán hozott megszorító intézkedések is hatottak az LTC-rendszerre.

Az 1990-es évek elejéig alapvetően két LTC-modell volt Európában (*1. táblázat*): a 20 százalék fölötti lefedettségű *univerzális modell* és a jóval alacsonyabb (általában 10 százalék alatti) lefedettséget mutató, a család nagyobb mértékű gondozó szerepére és az egészségügyi szolgáltatások helytelen igénybevételére támaszkodó *reziduális modell*. A skandináv országok tartoztak az első, a kontinentális, dél-európai és kelet-közép-európai országok pedig a második modellbe. Anglia és Olaszország a közös sajátosságaik miatt az univerzális, illetve a reziduális modell esetének tekinthető: e két országban az ellátás jelentős részét nem szolgáltatásként, hanem kiegészítőként nyújtották (ápolási díj Angliában és gondozási segély Olaszországban).

Az 1990-es évek közepétől újfajta reformok indultak (*2. táblázat*). A korábban univerzális LTC-rendszert működtető három ország nyíltan nem vezetett be nagyobb reformokat. Ezzel együtt azonban végbementek első- és másodrendű változások: piaci szabályokat vezettek be a szabad választás és a szolgáltatók közötti erősebb verseny támogatására. Svédországban és Angliában megváltoztatták az idősek szolgáltatásokhoz való hozzájutásának szabályait (nagyobb figyelmet fordítva azokra, akiknek leginkább szükségük volt házi gondozásra), racionalizálták a bentlakásos ellátást (ösztönözve az igénybevételi arány csökkentését), és növelték a helyi hatóságok ellátási felelősségét (Glendinning 2013, Meagher–Szebehely 2013). Dániában a változások a lefedettség szintjét és a hozzáférés szabályait sem érintették (Bureau–Dahl 2013).

1. táblázat: Az LTC lefedettsége az 1990-es évek elején (a 65 éven felüliek közül azok százalékos aránya, akik ellátást kaptak)

	Házi gondozás és bentlakásos gondozás	Gondozási segélyek
Univerzális LTC-modellek		
Dánia	27,1	0,1
Svédország	21,4	0,1
Anglia	14,6	8,6
Reziduális LTC-modellek		
Németország	7,3	0,6
Franciaország	9,7	0,8
Spanyolország	3,9	0,4
Olaszország	4,0	5,4
Cseh Köztársaság	2,8 ^a	< 1,0

LTC: tartós gondozás.

Forrás: OECD (1996) a gondozásra, Glendinning–McLaughlin (1993), Rostgaard (2002) és Costa (2013) a képzénytámogatásra, Barvíková–Oesterle (2013) a Cseh Köztársaságra.

^a A házi gondozásra nincs adat.

2. táblázat: Az LTC-reformok összefoglalása, 1990–2009

Ország	Legfontosabb reformok az 1990-es évek elejétől	A legfontosabb reformok/változások jellemzői
Univerzális modellek az 1990-es évek elején		
Svédország	Első- és másodrendű változások	A házi gondozásban a hozzáférés feltételei a leginkább rászorulóknak igényeihez igazodnak
		A bentlakásos gondozás racionalizálása
		LTC-ellátási felelősség nagyobb mértékben a helyi önkormányzatokon
		Piaci gyakorlatok bevezetése
Dánia	Első- és másodrendű változások	Recentralizáció
		Piaci gyakorlatok bevezetése
Anglia	Első- és másodrendű változások	A házi gondozásban a hozzáférés feltételei a leginkább rászorulóknak igényeihez igazodnak
		A bentlakásos gondozás racionalizálása
		LTC-ellátási felelősség nagyobb mértékben a helyi önkormányzatokon
		Piaci gyakorlatok bevezetése

folytatódik

Ország	Legfontosabb reformok az 1990-es évek elejétől	A legfontosabb reformok/változások jellemzői
Reziduális modellek az 1990-es évek elején		
Németország	Nagy harmadrendű változások (1995–1996)	LTC-biztosítás
Franciaország	Nagy harmadrendű változások (1997, 2002)	APA (önállóságot segítő személyi támogatás)
Olaszország	Első- és másodrendű változások	A migránsok általi gondozás fokozatos szabályozása
Spanyolország	Nagy harmadrendű változások (2007)	Törvény a személyes autonómia támogatásáról és a gondozásra szorulóknak a segítségéről
Cseh Köztársaság	Nagy harmadrendű változások (2006)	Törvény a szociális szolgáltatásokról

Ezzel szemben az 1990-es évek elején Olaszország kivételével a reziduális LTC-modellbe tartozó összes ország fokozatosan az LTC lefedettségének kiterjesztését és az ellátások fejlesztését, ezzel együtt az *univerzalizmus* elvének megalapozását célzó nagy, paradigmaticus jellegű változtatásokat hajtott végre. Németország a tartós gondozási biztosítás 1995/1996-os bevezetésével, a korábban rendelkezésre álló források növelésével univerzális jellegű LTC-rendszert hozott létre (Theobald–Hampel 2013). Franciaország egy kísérleti időszak után 2002-ben elfogadta az „APA” (önállóságot segítő személyi támogatás) törvényt (Le Bihan–Martin 2013). Spanyolországban egy univerzális LTC-rendszer megalkotásának céljával 2007 januárjában lépett hatályba a gondozásra szorulóknak a segítségéről rendelkező törvény (Cabrero–Gallego 2013). Az új gondozási segélyt bevezető szociális szolgáltatásokról szóló törvény 2006-os életbe léptetésével a Cseh Köztársaság a kelet-közép-európai országok közül elsőként hozott létre új LTC-rendszert (Barvíková–Oesterle 2013). Mindezen országok közös jellemzője a gondozás terén az a szándék, hogy a támogatást szolgáltatások és/vagy segélyek formájában kínálják fel, melyeket az ellátottak rászorultságának mértékében differenciálnak, és három vagy négy ellátási szinten nyújtanak. Közülük csak Németország hozott létre egy szigorúan „társadalombiztosítási modellt”, máshol vegyesebb volt és gyakran költségvetési bevételeken alapult a finanszírozás. Olaszországban az elmúlt két évtizedben nem történtek lényeges változások (Costa 2013). Az adott területen az egyetlen változás a migránsok által nyújtott gondozás fokozatos szabályozása: a rendszer – az LTC-problémák olcsó kezeléseként – egyre inkább az informális és a migránsok által nyújtott gondozásra épül, csökkentve ezzel a közkiadásokat (Van Hooren 2012). Ha eltekintünk a szolgáltatások terén történtektől, Anglia és Olaszország hasonlóságot mutat abban is, hogy kiterjesztették az ellátottaknak nyújtott szociális transfereket: az elmúlt 15–20 évben mindkét országban majdnem megduplázódott a segélyt kapó idősök százalékos aránya (Beasley 2010, Costa 2013).

Miért reformálnak a folyamatos megszorítások időszakában? Megoldandó problémák és politikai dilemmák

Az intézményi változással foglalkozó irodalom általában az „új problémák nyomását” tartja a politikai innovációk egyik legfontosabb okának (Ferrera 2005). A problémák nyomása önmagában azonban valójában nem elegendő innovációk beindításához (Howlett 2007). A problémák sajátos intézményi és politikai rendszereken szűrődnek keresztül, ami speciális problémafeltáráshoz és erre rímelő megoldásokhoz vezet. Ebben a részben azt elemezzük, hogy a hasonló problémanyomások milyen hatást gyakoroltak az univerzális és reziduális LTC-modellekre és miként vezettek különböző válságértelmezésekhez.

Az LTC-politikában az 1990-es évek elejétől három nagy probléma vált egyre nyilvánvalóbbá: a társadalmi-demográfiai, a pénzügyi és a szociokulturális (3. táblázat). A népesség elöregedése következtében jelentősen nőtt a gondozást igénylő idősök száma (Lafortune–Balestat 2007), a nők magasabb munkaerő-piaci aktivitási aránya csökkentette a gondozónők kínálatát, és a kettő együttesen megnövelte a formális gondozó szolgáltatások iránti keresletet (Saraceno 2008, Sarasa–Mestres 2007). A főleg az idősebb népességben koncentrálódó gondozási függőség „új szociális kockázatként” jelentkezett (Costa–Ranci 2010, Taylor–Gooby 2004), mivel a rászorultság nagy informális gondozással társult.

3. táblázat: Problémanyomások a különböző intézményi rendszerekben

LTC-modell	Társadalmi-demográfiai nyomások	Költség-megszorítási nyomások	Kulturális nyomások
Univerzális	+	+++	++
Reziduális	+++	+	++

LTC: tartós gondozás.

A nyomás erőssége: + erős, ++ nagyon erős, +++ nagyon-nagyon erős.

Egy másik, gyakran figyelmen kívül hagyott nyomás a költségmegszorításokkal volt kapcsolatban, mivel a 65 éven felüliek általában más jóléti szolgáltatásokra is jogosultak. Az LTC-reformok tervezésekor figyelembe kell venni egyrészt a hagyományos és drágább jóléti rendszerek (nyugdíjak, egészségügyi ellátások stb.) leépítése és átszervezése, másrészt az „új” szociális kockázatok kezelésének kiterjesztése közötti tágabb összefüggéseket is. Az elmúlt két évtizedben a népesség elöregedése miatt gyorsan nőttek a nyugdíjakra és az állami egészségügyi rendszerekre fordított kiadások (Hinrichs–Jessoula 2012, Pavolini–Guillén 2013). Közben nyomás alá kerültek a szociális segélyrendszerek is: az idősöknek nyújtott gondozó szolgáltatások nagy részét országos vagy helyi szociális segélyprogramokból finanszírozták (Oesterle 2001). A gondozás iránti szükséglete-

ik kielégítésére az 1990-es években sok rászoruló idős kezdte használni ezeket a szolgáltatásokat.

A változást ösztönző harmadik nyomás a gondozásra vonatkozó kulturális attitűdökkel kapcsolatos. Míg az 1970-es és 1980-as években a szakszerű gondozó szolgáltatások iránti kereslet dominanciája volt jellemző, az 1990-es években előtérbe került a hatékonyságot és rugalmasságot hangsúlyozó új orientáció (Daly–Lewis 1998). Az új irányzat egy kettős eszmeáramlat hatásaként alakult ki: az egyik a szolgáltatásnyújtás formalizálását és piacositását követelő Új Közszolgálati Menedzsment (New Public Management – NPM) (Ascoli–Ranci 2002), a másikat pedig a fogyatékkal élőkét képviselő befolyásos csoportok jelenítették meg, amelyek az önrendelkezést és a hatalommal való felruházást (empowerment) tűzték a zászlajukra, és felléptek a szabad választásért, a jóléti pluralizmusért és a pénzzel vásárolható szolgáltatásokért (Da Roit–Le Bihan 2010). E két eszmeáramlat hatása paradox módon ugyanabba az irányba mutatott, és elősegítette egy új gondozási kultúra kialakulását. Bár ezek a jóléti politikát formáló nyomások hasonlóak voltak a különböző országokban, mégis egészen különböző módon jelentek meg az ebben a tanulmányban tárgyalt két LTC-modellben.

A hagyományos univerzális LTC-modellel jellemezhető országokban (Svédország, Dánia és Anglia) nem annyira a gondozás iránti kereslet növekedése (a keresletet kielégítette a rendszer), hanem a drága közszolgáltató rendszer elmúlt évtizedekben történt kiterjesztése következtében inkább a költségmegtörlesztések szükségessége vált domináns kérdéssé. A szükséges megtörlesztéseket alapvetően szervezeti problémának tekintették, és nyíltan sohasem fogalmazták meg az univerzalizmus és a teljes szolgáltatásnyújtás elvét fenyegető radikális kihívásként (Burau–Dahl 2013). Svédországban és Dániában nagy népszerűsége tettek szert az NPM elképzelései, és ez elősegítette, hogy nagyobb figyelmet fordítsanak a finanszírozás és szolgáltatásnyújtás technikai aspektusaira. A gondozó szolgáltatásra való jogosultságot nem kérdőjelezték meg, és formálisan nem is csökkentették az ellátásokat, bár Svédországban ténylegesen voltak költség- és szolgáltatáscsökkentések. Angliában az LTC-reformokkal kapcsolatos közviták jórészt az új szabályozási formák és a meglévő szolgáltatások finanszírozása körül forogtak, és erős igény mutatkozott arra, hogy magántestületeknek adják át a közszolgáltatások igazgatását és erősítsék a fogyasztók szabad választását. Ugyanakkor kiterjesztették a készpénztámogatásokat, és intenzív házi gondozást csak a leginkább rászorulóknak nyújtottak: a racionalizálás eredményeként sok ember teljesen kiszorult a közfinanszírozású házi és bentlakásos gondozásból – még akkor is, ha csak szerény vagyoniuk és/vagy jövedelmük volt.

A fentiekkel összehasonlítva a reziduális LTC-modell országaiban sokkal erősebben jelentkezett a meglévő jogosultságok leépítését célzó nyomás, mivel eleve alacsonyabb volt a gondozó szolgáltatások státusza. Ezekben az országokban a költségmegtörlesztések iránti igény nem az LTC-területen belül, hanem más jóléti szektorokban (nyugdíj, egészségügy, helyi szociális segélyezés) keletkezett. A jóléti politika válsága így döntő töréspontoz jutott, és megágyazott egy általá-

nos, radikális reformnak. Ezekben az országokban a korábbi LTC-rendszer teljes átalakítását hirdették meg, ami új programok bevezetését, az egyéb jóléti területeken pedig a meglévő ellátások csökkentését igényelte. A reziduális országok közül csak Olaszország maradt tétlen (Naldini–Saraceno 2008). Ezt nemcsak a hatalmas államadósság magyarázta, hanem az is, hogy az 1980-as évektől létezett egy országos univerzális készpénztámogatást nyújtó program, a gondozási segély, amit a gondozás iránti növekvő kereslet kielégítésére nagymértékben kiterjesztettek – ebből következően nőtt a lefedettség, nem egy új (univerzális) program miatt, hanem egy korábbi készpénz-támogatási program kiterjesztése révén, ami így egyre inkább univerzálissá vált, még ha nem is ez volt a szándék (Costa 2013).

Összegezve, az 1990-es évektől minden LTC-rendszer hasonló problémákkal szembesült – egy új szociális kockázat (gondozás iránti igény) kialakulása és a kiadáscsökkentés kényszere, ami érintette a közszolgáltatásokat is –, de a problémára adott intézményi válaszok különböztek egymástól. Az univerzális modell követő skandináv országok komolyabb pénzügyi problémákkal szembesültek: fejlett LTC-rendszereikbe olyan költségmegtörő intézkedéseket vezettek be, amelyeket nem tekintettek paradigmátikus változtatásnak. A reziduális LTC-modell országaiban nagyon erősek voltak a keresleti és a más jóléti szektorokból eredő pénzügyi nyomások, így a meglévő szolgáltatások egyértelműen elégteleneknek bizonyultak a kialakuló szociális kereslet kezelésére: itt paradigmátikus változás és új jogosultságokat megalapozó új országos programok bevezetése és az ezekhez kapcsolódó pénzügyi problémák kezelése volt terítéken. Olaszországban és Angliában a már meglévő országos készpénztámogatást nyújtó segélyprogramok intézményes puffert jelentettek a drámaibb változások elkerülésére, és a szolgáltatások korlátozott mértékű fejlesztését (vagy akár a leépítésüket) a készpénzes programok kiterjesztésével ellensúlyozták (még ha ezek csak alacsony szintű ellátásokat nyújtottak is).

Az LTC-reform politikája: hogy történt a változás?

Mint Lundquist (1980) írta sok évvel ezelőtt: nem a kontextuális tényezők, hanem a politikai szereplők alakítják a politikát. Ezenkívül az LTC területén lezajló változások főleg a jóléti intézkedések finanszírozását és az ellátásokat szabályozó intézményekben tükröződnek. Az LTC-politikán belüli változásokkal foglalkozó elemzésünk két szemponton alapul: a politikai szövetségek fontosságán és az átalakulásban alkalmazott intézményi mechanizmusok jellegén.

A politikai szereplők nemcsak egyénileg befolyásolják az LTC-politikákat a saját elképzeléseiknek és érdekeiknek megfelelően, hanem (többé-kevésbé) stabil szövetségeket létrehozva kapcsolatba is lépnek egymással (Capano–Howlett 2009, Sabatier 1988). Az LTC változásaihoz vezető nagyon sokrétű intézményes folyamatok megértéséhez Streeck és Thelen (2005) evolúciós átalakulások értel-

mezésére kidolgozott tipológiáját alkalmazzuk, amely a „fokozatos átalakulás”, az „alkalmazkodás révén történő reprodukció”, a „lerombolás és helyettesítés” fogalmait használja.²

A különböző LTC-rendszerekben eltérő szövetségek és intézményi mechanizmusok működtek (4. és 5. táblázat).

4. táblázat: Szereplők és szövetségek az egyes LTC-rendszerekben

LTC-modell	Ellátottak és állampolgárok szervezetei	Közszektor intézményei (helyi hatóságok, egészségügyi és nyugdíjintézmények)	Központi kormány	Szociális partnerek (szakszervezetek, szociális munkás szervezetek, ellátók szervezetei stb.)
Univerzális	+++	+	++	+++
Reziduális	+	+++	+++	+++

A szereplők ereje: + erős, ++ nagyon erős, +++ nagyon-nagyon erős.

5. táblázat: Intézményi mechanizmusok

LTC-modell	Ország	Intézményi mechanizmus
Univerzális	Dánia	Alkalmazkodás révén történő reprodukció
	Svédország, Anglia (szolgáltatások)	Fokozatos átalakulás: lépcsőzetes változtatás és helyettesítés
Reziduális	Németország, Franciaország, Spanyolország, Cseh Köztársaság, Anglia (segélyek)	Lerombolás és helyettesítés Fokozatos átalakulás: sodródás

LTC: tartós gondozás.

A skandináv univerzális LTC-modellű országokban az állami jóléti politikát támogató hagyományos szövetségek (elsősorban a szociális munkások és az ellátásokat igénybe vevők szervezetei) nagyon erősek, és ez megakadályozta, hogy nyílt párbeszéd folyjon a korábbi LTC-intézmények működésének a problémáiról (Meagher–Szebehely 2013). Dánia és Svédország azonban részben eltérő utat követett. Dániában a szolgáltatást nyújtók, a szociális munkások és az ellátottak erős

² Streeck és Thelen (2005) tipológiája azt emeli ki, hogy a „fokozatos átalakuláson” keresztül milyen lehetséges van a lépésenként végrehajtott, de alapvető változásnak. A tipológiaalkotás során alkalmazzák az intézményes stabilitás hagyományosabb magyarázatait (ezt ők „alkalmazkodás révén történő reprodukciónak” nevezik), vagy a hirtelen/romboló intézményes változás fogalmát („lerombolás és helyettesítés”) is. Streeck és Thelen a fokozatos átalakulás különböző típusait írják le: helyettesítés, lépcsőzetes változtatás, sodródás, konvertálás és kimerülés.

szervezetei a közjóléti rendszert támogató szilárd koalíciót alkottak. Az LTC-ben szerepet játszó magas szintű integrációja ellenállt minden olyan törekvésnek, amely az univerzalizmust és a szociális állampolgárságot támadta. A politikai konszenzus alapjául szolgált az is, hogy a népességben belül erős támogatottságra volt a szociális jogoknak. Svédországban ezzel szemben a politikai pártok, a fogyatékkal élők szervezetei és a vállalkozók szövetségei a változás melletti erős és koherens koalíciót alkottak. A szociáldemokrata párt fontos szerepet játszott a folyamat előlendítésében: a párt az 1980-as években kezdett problémaként tekinteni a közszektorra, és a szociális gondozásra fordított közkiadások korlátozásának eszközeként fogadta el az NPM-reformokat és a piacositást. A fogyatékkal élők szervezetei is lényeges szerepet játszottak: a „szabad választás” jelszavával erősítették a szakmaiságot nélkülöző szolgáltatási orientációt, ami táplálta a hagyományos, közszolgáltatásokon alapuló rendszerrel kapcsolatos kételyeket. Angliában a fogyatékkal élő fiatal felnőttek szervezetei és a nagyobb választási szabadságot, rugalmasságot követelők szerepe volt fontos: az LTC-vel kapcsolatos közviták nagyrészt e témák körül forogtak. Az adott politikaterületen szereplők erős tagoltsága azonban a részt vevő felek közötti minden együttműködési kísérletet megakadályozott. A koalíció létrehozása túl nehéznek bizonyult egy olyan gondozórendszerben, amelyet az LTC-programok sokszínűsége és a speciális érdekeket képviselő különböző felhasználók megosztottsága jellemez.

Összességében Dániában az „alkalmazkodás révén történő reprodukció” jellemezte a változást. Piaci szabályokat és fogyasztói szempontokat érvényesítő rendelkezéseket vezettek be, de a racionalizálás nem merült fel: a szabályozás tengelyében az állampolgárok jóléti jogainak „biztosítása” és „kiterjesztése” állt, és ebből következően kiterjedt az ellenőrzés eszközeire és a választásra/rugalmasságra is. Svédország és Anglia egyaránt a „fokozatos átalakulási folyamat” jegyeit mutatja: az LTC-programokhoz való hozzáférés szabályainak és az ellátások szintjének a módosításával, valamint új gondozóprogramok indításával, a közszolgáltatások célzottabb felhasználása felé fordítva a figyelmet, burkolt támadást intéztek az univerzalizmus ellen (Glendinning 2013). Angliában 1993-ban kvázipiacokat hoztak létre, utána a racionalizálás vált a vezérmotívummá. Ennek eszközei a szociális gondozásra jogosító szükséglet szint megemlése és az alacsonyabb szintű szükségletűeknek nyújtott szolgáltatások finanszírozásának megszüntetése voltak. Svédországban két mechanizmus működött: a „lépcsőzetes változtatás” és a „helyettesítés”. A lépcsőzetes változtatás a hagyományos gondozóprogramok racionalizálása (szociális kiadások csökkentése, az ellátási felelősség áthelyezése az egészségügyből a szociális gondozó szektorba) és egy új beosztási szabály révén valósult meg, amely csak a fiatalabb fogyatékkal élők egyes speciális csoportjainak ellátásával foglalkozott (Disability Act 1993). A helyettesítés módszere az LTC-ellátórendszer piacositása volt. Ezt az irányt felerősítette a 2006-os kormányváltás, mikor egyfajta „szabad választás forradalma” zajlott le azzal, hogy ösztönözték a helyi önkormányzatokat egy kváziutalványos rendszeren keresztül megvalósítandó, fogyasztói választáson alapuló modell bevezetésére. Bár az új

magánszolgáltatáson alapuló rendszer nem váltotta fel a régi közszolgáltató modellt, a törvény elsődleges célja annak a „különböző növekedésnek” az elősegítése volt, ami Streeck és Thelen (2005) szerint központi jelentőségű az intézmények lépcsőzetes átalakításán alapuló rendszerváltó dinamika szempontjából. Az angol eset azonban bonyolultabb, mivel itt a szolgáltatások lefedettségének csökkentését – legalább is egy tisztán számbeli megfelelés szempontjából – kompenzálták a szociális transferek (gondozási díj) növelésével: 2011-ben a 65 éven felüliek körülbelül 15 százaléka kapott ilyen segílyt.

A reziduális LTC-modellben kisebb szerepe volt a szolgáltatást kapók szervezeteinek, amelyek a létező rendszerek megőrzése mellett voltak. A legfontosabb szereplők az általános érdekeket – beleértve ebbe a jóléti állam hagyományos hasznélvezőit is – támogató országos szervezetszerű neokorporatív szervezetek voltak, amelyek a jóléti állam átfogóbb átszervezésének/leépítésének részeként tekintettek az LTC-reformokra (nyugdíjak csökkentése, egészségügyi kiadások növekedésének megfékezése az LTC-ben és hasonló területeken megnövelt állami szerepvállalásért cserébe). Az ilyen szereplők horizontális koordinációját kiegészítette a helyi, regionális és országos intézmények vertikális koordinálása. A helyi hatóságok olyan lehetőségként tekintettek az LTC-innovációra, amely révén a központi szint rovására csökkenthetik a szociális kiadásait. Az LTC többszintű szerkezete lehetővé tett egy kölcsönös kiigazítási folyamatot, amely során a helyi és az országos szereplők is könnyen támogathatták a recentralizációs törekvéseket. Németországban a Kereszténydemokrata Párt és a Liberális Párt által alkotott koalíció javaslatára vezették be az 1995-ös reformot – a Szociáldemokrata Párt és a szakszervezetek egyetértésével. Hasonló koalíciók működtek Franciaországban, Spanyolországban és a Cseh Köztársaságban. Leginkább Franciaország habozott a rendszer megváltoztatásában. A hosszan tartó helyi szintű és országos hatókörű kísérleti periódus, valamint a politikai pártok és a szociális partnerek részvételével zajló nyilvános viták után végül 2001-ben vezették be a reformot. Spanyolországban a kormány, a szakszervezetek és a munkáltatói szervezetek között zajló szociális párbeszéd központi kérdése volt az LTC-reform. A Cseh Köztársaságban több mint tíz évig tartott a 2006–2007-es reformot előkészítő folyamat, és a reform csak kisebb változásokat eredményezett. Spanyolországban is hasonló volt a reformhoz vezető út. A többi uniós országban érvényesülő elképzelések is befolyásolták a reformmal kapcsolatos vitákat és a változások irányát, különösen a gondozási segély új rendszerére hatott a hasonló osztrák és német program. Olaszországban hiányzott az a lehetőség, hogy egy adott reformprogramra vonatkozó általános politikai egyetértést alakítsanak ki. Ebben az országban az erősen fragmentált politikai rendszer, valamint az északi és déli régió közötti nagy különbség és ellentét bármilyen egyetértést megakadályozott a különböző érintettek közötti. Ráadásul a már meglévő segélyprogramok melletti elkötelezettség miatt sok érintett – köztük a szakszervezetek és a fogyatékkal élők szervezetei – semmilyen komolyabb reformjavaslatot sem támogatott.

Az intézményi mechanizmusok szempontjából a változást ezen országok többségében a „lerombolás és helyettesítés” folyamata jellemezte. A reformok nyíltan érintették az LTC-rendszer jogosultsági szabályait. A reformok megvalósítása és az elkövetkező évekbeli fenntartása azonban egyértelműen nem volt olyan bomlasztó, mint az első pillanatban tűnt. Ha a reformok hosszabb távon az LTC-rendszerek intézményi jellemzőit érintő éles diszkontinuitást vontak maguk után, akkor a bevezetésük után még több egymást követő kiegészítő döntéssel korlátozták a juttatásokat, vagy későbbre halasztották a tervezett fejlesztéseket. Németországban az LTC-biztosítás finanszírozási rendszere társadalombiztosítási járulékbefizetéseken és egy költségvetési plafon meghatározásán alapult (Theobald–Hampel 2013). A szociális jogok e szigorú költségvetési kontrollnak való alárendelése egyengette a biztosítási alap felállítása után rögtön meginduló fokozatos adaptáció útját. A rendszer egyensúlyának fenntartása érdekében emelni kellett a járulék összegét. Az elmúlt 15 évben a kormányok költségvetési megfontolások miatt elhalasztották a juttatások inflációhoz való indexálását, ami az ellátás reálértékének csökkenéséhez vezetett. Spanyolországban nehéznek bizonyult a reform megvalósítása, mivel a – finanszírozás terhét viselő – regionális kormányzatok eltérő hajlandóságot mutattak egy új gondozórendszer kialakítására. Ennek következtében a reform eredeti céljával ellentétben inkább készpénztámogatásokat és nem természetbeni ellátásokat vezettek be (Cabrero–Gallego 2013). A legutóbbi költségvetési nehézségek a Cseh Köztársaságban is leállították a reform végrehajtását, és a gondozási ellátás eredetileg tervezett közszolgáltatásként való megszervezése helyett a készpénzes megoldások felé fordultak (Barvíková–Oesterle 2013). Végül Franciaországban a kiadáscsökkentési megfontolások arra késztették a kormányt, hogy ismét megváltoztassák a rendszert, és magánbiztosítókat vegyenek be az új országos LTC-rendszerbe (Le Bihan–Martin 2013). Olaszországban annak ellenére történt intézményi változás, hogy az 1980-as évek óta nem hajtottak végre reformot. Ennek során a megfelelő jóléti ellátás hiánya az intézményes gyakorlat megcsúszását okozta (Hacker 2004): az egész LTC-rendszerre kiterjedő átszervezés elmaradása ahhoz vezetett, hogy egyre több komoly gondozásra szoruló időse – a 65 éven felüliek 11 százaléka – vette igénybe a meglévő LTC-rendszer által kínált országos készpénzsegélyt. E nézőpontból Olaszország Angliához hasonló változást mutat. A legutóbbi fejlemények – egy hatalmas magán és szürke (migráns) gondozási piac kialakulása – bármilyen jelentősebb közszabályozás vagy közfinanszírozás kialakítása nélkül lehetővé tették az olasz családok gondozással kapcsolatos szükségleteinek kielégítését (Costa 2013, Van Hooren 2012).

A szakpolitikai változások hatása

A reformok bevezetése utáni szakpolitikai változásoknak sokféle hatása volt, ezek közül a következő három különösen jelentősnek bizonyult: az állampolgárok LTC-ellátáshoz való hozzájutása, a gondozó szektorban dolgozó szakmabeliek munkakörülményeinek minősége és a változások általános hatása a gondozás defamilizálására.

A lefedettségi szint változása

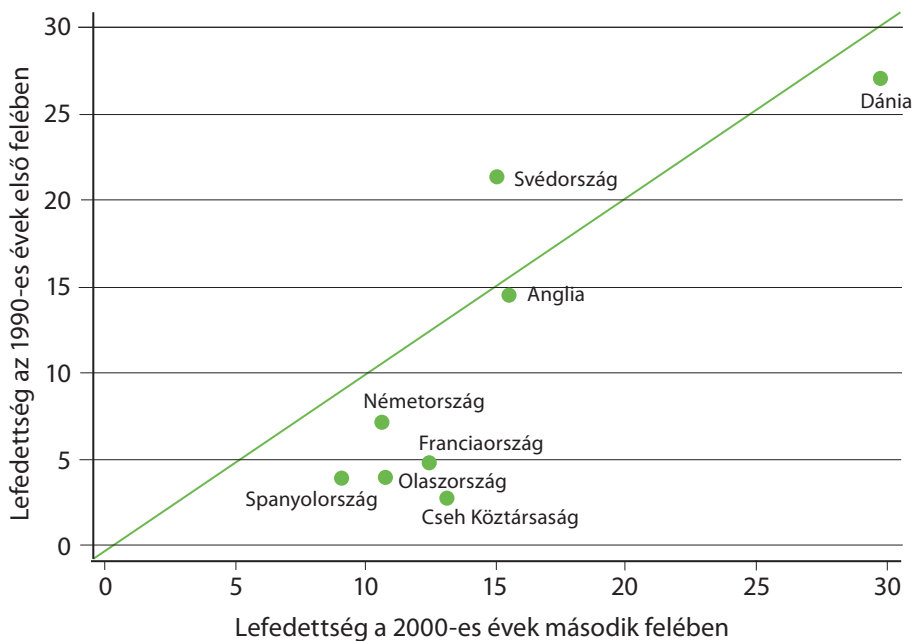
Az 1. ábra összegzi a lefedettség elmúlt két évtizedbeli változásait vizsgáló országok közötti összehasonlító elemzés eredményeit. Dánia jóléti rendszerében nem történtek jelentősebb változások: a lefedettségi szint és a közkiadások csak kismértékben nőttek, de már korábban is magasak voltak. Németországban, Spanyolországban, a Cseh Köztársaságban, Franciaországban és Olaszországban a lefedettség és a közkiadások is nőttek: az első négyben az 1990-es évek óta – illetve Franciaország, Spanyolország és a Cseh Köztársaság esetében még később – megvalósított, korábban ismert reformok eredményeként, Olaszországban pedig az adott terület legfontosabb segélyét kapók számának növekedésével összefüggő intézményi inercia hatása miatt (a gondozási segélyt kapó idősök aránya megduplázódott az 1990-as évek eleje és az új évezred első évtizedének vége között). Anglia részben Olaszországhoz hasonló: az általános lefedettségi szint változása mögé tekintve mindkét országban azt láthatjuk, hogy a szolgáltatások csak csekély mértékben nőttek (Olaszország) vagy csökkentek (Anglia), közben pedig jelentősen nőttek a készpénzes segélyek. Természetesen felvethető az a kérdés, hogy a körülbelül 200 font (Anglia) és 500 euró (Olaszország) havi segély kiegyenlíti-e a bentlakásos szolgáltatások és a házi gondozás megszüntetéséből, illetve visszafejlesztéséből eredő hiányokat. Egyedül Svédországban történt visszalépés, bár kétségkívül egy nagyon magas szolgáltatási szintről: itt a közkiadások csökkentését, a csökkenő lefedettséget és a nagyobb szükségletekkel rendelkezőket preferáló célzottság erősödését láthatjuk.

A legutóbbi gazdasági válság kitörése megszorító csomagokhoz vezetett, és több ország hozott az LTC-rendszere működését és finanszírozását érintő intézkedéseket³ (6. táblázat). Csupán a két skandináv ország és Németország esetében mondható el, hogy a gazdasági válságnak nincs közvetlen hatása az LTC-rendszerre. Nem hajtottak vére kiadáscsökkentést, de a közellátás lefedettsége kismértékben csökkent: Svédországban nőtt a bentlakásos intézmények való bejutás várakozási ideje (Baroni–Axelsson 2012), Dániában pedig csökkent a szociális gondozók száma – ami a dán LTC-rendszer szolgáltatás-központú jellegét tekintve jelentős változásnak mondható (Qvist 2012). Angliában a válság ahhoz vezetett, hogy csökkent a helyi önkormányzatok központi költségvetéséből

³ Az elemzésünk végpontja 2011–2012.

nyújtott támogatása. A megszorító intézkedések előtt a 2 millió gondozásra szoruló idős közül 800 ezer nem kapott formális támogatást a közszekortól vagy a piaci szervezetektől. A várakozások szerint ez a szám a megszorítások életbe lépése után, 2012 és 2014 között meghaladja az 1 milliót (AgeUK 2011, idézi Seeleib-Kaiser 2012).

1. ábra: Az LTC lefedettségi szintjének (szolgáltatások és szociális transzferek) változásai az idők folyamán: a reformok hatásai



Forrás: Beasley (2010), OECD (1996), Ranci–Pavolini (2013).
A Cseh Köztársaságra az 1990-es évek első felében nincsenek adatok.

6. táblázat: LTC-reformok a gazdasági válság idején, 2010–2012

Ország	Reformok
Univerzális modell	
Svédország	Nincs reform, de növekszik a várakozási idő a bentlakásos intézményekbe; nincs költségcsökkentés
Dánia	Nincs reform, de hatás az LTC-szektoron belüli közfoglalkoztatásra (csökkenés); nincs kiadáscsökkentés
Anglia	Helyi önkormányzatoknak nyújtott költségvetési támogatások csökkentése
Reziduális modell	

Ország	Reformok
Németország	Az új LTC-reform előkészületeinek lelassulása; nincs kiadáscsökkentés
Franciaország	Az új LTC-reform előkészületeinek lelassulása (viták a szolgáltatásokat nagyobb mértékben igénybe vevők költségtérítéséről és a magánbiztosításról); közkiadások csökkentése
<i>folytatódik</i>	
Olaszország	Helyi önkormányzatoknak nyújtott költségvetési támogatások csökkentése; gondozási segély nyújtásánál növekvő várakozási idő
Spanyolország	A 2006-os LTC-reform végrehajtásának erőteljes lassítása; közkiadások csökkentése; szinte egyáltalán nincsenek a reformmal kapcsolatos viták
Cseh Köztársaság	Az új LTC-reform végrehajtásának lassítása; közkiadások csökkentése

A válság előtt a legtöbb változtatást végrehajtó négy ország felé fordulva azt látjuk, hogy közülük háromban csökkentették a közkiadásokat (egyedül Németország a kivétel). Ezenkívül elnapolták vagy lassították a reformok végrehajtását. Spanyolországban a pénzügyi válság hatására erősen megnyirbálták az LTC-rendszer univerzális jellegét (Patxot et al. 2012). Franciaországban új keletű aggályok jelentkeztek az APA pénzügyi fenntarthatóságával kapcsolatban, és nyilvános vitát kezdeményeztek egy magánfinanszírozású második LTC-pillér bevezetéséről, ami megszüntetné a rendszer eredetileg univerzális jellegét (Morel et al. 2012a). Olaszországban ismét csökkenni kezdett az LTC lefedettsége: jelentősen csökkentették a helyi hatóságoknak a szociális szolgáltatásokhoz (benne az LTC-hez) nyújtott központi támogatásokat, és nőtt a gondozási segélyhez jutás várakozási ideje. Ezzel párhuzamosan heves viták folynak arról, hogy means-teszteltté tegyék a gondozási segélyt (Jessoula–Pavolini 2012). Összegzőképpen elmondható, hogy bár a 2000-es évek elején több országban is az univerzalizmus irányába mutató fejlődés bontakozott ki, a válság kitörése sok jóléti államban befagyasztotta ezeket a fejleményeket, sőt ismét előtérbe kerültek a megszorítások.

A gondozó szektorban dolgozók munkakörülményeinek változásai

A szociálpolitikai elemzések gyakran arra koncentrálnak, hogy a reformok és változások miként érintik az ellátottakat és családjaikat, valamint a közfinanszírozást. De mivel az LTC alapvetően személyes szolgáltatás, fontos annak a vizsgálata is, hogy milyen hatással vannak a reformok a szektorban dolgozókra. Az OECD (2011) kiadványában is látható, hogy több millió ilyen LTC-dolgozó van Európában, és az elmúlt évtizedben nőtt az ezen a területen foglalkoztatottak összlétszáma: a legtöbb országban éves átlagban gyorsabban nőtt az LTC-dolgozók száma, mint az összfoglalkoztatottság. Az elmúlt két évtized reformjainak kettős hatása volt: hozzájárultak az LTC-területen foglalkoztatottak gyors

létszám bővüléséhez, ezzel párhuzamosan viszont az itt dolgozók munkakörülményeinek romlásához is.

A növekvő gondozási szükségletek és az ellátottak számára rendelkezésre álló pénzforrások bővülése döntő szerepet játszottak a területen dolgozók létszámának emelkedésében (Williams 2012), az LTC-szolgáltatások szakmai minőségének gyengülése viszont főként a szabványosításnak, illetve a szabad választás szolgáltatásokon belüli terjedésének tulajdonítható, amelyek következményeként gyengült a szociális munkások önállósága és autonómiája. Egyrészt „taylori” jellegű megoldásokat vezettek be a szolgáltatásokban. Sok országban szigorúbban szabályozták a szolgáltatást végző szociális munkások tevékenységét. Például Svédországban a New Public Management hatására átváltottak a személyközpontú szervezeti modellről, amelyben minden gondozó felelős volt a saját klienseiért, egy taylori „szerelepszalag” jellegű modorra, ahol több gondozó közösen nyújt specializált szolgáltatást a kliensek nagyobb csoportjának. A dán és a német tapasztalatok azt mutatják, hogy a gondozással kapcsolatos feladatok (és a végrehajtásukhoz szükséges idő) szabványosítása csökkentette a házi gondozók autonómiáját. Ugyanakkor erősödött a fogyasztói igényeket jobban figyelembe vevő szolgáltatások követelése, amit erőteljesen támogattak a fogyatékkal élők szervezetei. Az országok többségében az LTC-szektorban szánt közpénzek növekvő részét úgy adták, hogy – a múlttal összehasonlítva – nagyobb autonómiát biztosítsanak az ellátottaknak (pl. a szolgáltatás alternatívájaként, vagy abba integrálva, „készpénzért vásárolt gondozási” programok, és még a szolgáltatás-központú modellen belül is nagyobb választási szabadság az ellátottaknak a szolgáltatásokkal kapcsolatos döntésekben) (Brennan et al. 2012, Morel 2007). Olaszországban, és valamivel kisebb mértékben Spanyolországban és Németországban, olyan „készpénzért vásárolt gondozási” programokat indítottak és erősítettek meg, amelyek jelentős önállóságot biztosítottak az ellátottaknak a szolgáltatás felhasználására vonatkozóan. A skandináv országok erősítették az ellátottak autonómiáját az általuk igénybe vett szolgáltatások megszervezésében. Például a dán „szabad választás” program lehetővé tette, hogy az ellátottak pontosan azokat a szolgáltatásokat válasszák, amiket kapni akartak. Franciaország megpróbálta összeegyeztetni a készpénzes programokat és a szabad választást a szakmai felügyelettel: az APA-programban a szociális munkások jóváhagyása szükséges a közvetlenül az ellátottaknak juttatott támogatások kifizetéséhez.

Végül, a hagyományosan kevés szolgáltatást működtető országokban (Olaszország, Spanyolország és Németország) a gondozás iránti kereslet növekedése rengeteg migráns gondozót vonzott a gondozási piacra, akik szolgáltató szervezet és erős szerződéses védelem híján, valamint a migránsokra vonatkozó szigorú szabályok miatt elfogadták az alacsony béreket, a szezonális munkát és a nagyon nehéz munkakörülményeket (Van Hooren 2012, Williams 2012).

Változások a familizálás szintjében – defamilizálás

Az LTC-politikák intézményi változásainak a familizálás-defamilizálás tekintetében is komoly hatása volt (Esping-Andersen 1999, Pavolini–Ranci 2008). A kérdéssel foglalkozók szerint a defamilizálás azzal jár, hogy nőnek a családoknak nyújtott természetbeni ellátások, ami tehermentesíti a családokat a gondoskodásra szoruló tagjaiknak közvetlenül nyújtandó szolgáltatásokkal kapcsolatban (Esping-Andersen 1999, Leitner–Lessenich 2007). Az 1990-es évek elején úgy gondolták, hogy az LTC-re vonatkozó szociális jogok kiterjesztése és a családok gondoskodási kötelezettségeinek ennek megfelelő csökkenése az állam által finanszírozott szolgáltatások szükségszerű fejleménye. A következő két évtizedben azonban feszültségek keletkeztek a formális és informális gondozás között (Pfau-Effinger–Rostgaard 2011), mivel a feltételezésekkel szemben a reformok nem vezettek a gondozás egyértelmű defamilizálásához. A formális és informális gondozás közötti határok eltolódtak és elhomályosodtak, megteremtve a köztes és félig formális formák kialakulásának lehetőségét (Pfau-Effinger et al. 2009).

Az LTC-reformok (különösen Németországban és Franciaországban) erősítették a transzferek súlyát az ellátásokon belül, amely révén a családtagok kiegészíthették a familizálást fenntartó közgondoskodó modell ellátásait (Saraceno–Keck 2010). Németországban az utóbbi időben nagyobb figyelmet fordítanak a munkavállalás és gondozás összeegyeztetésére, a 2012-es törvény lehetővé teszi az otthoni gondozást igénylő családtaggal együtt élő dolgozóknak, hogy maximum két évig akár heti 15 órára csökkentsék a munkaidejüket (Schmäl et al. 2012). A legtöbb országban a legátfogóbb megoldás a házi gondozás annak érdekében végrehajtott növelése volt, hogy ezzel csökkentsék a családon belüli gondozásba intézményesülő, hospitalizálódó emberek számát (vagy hogy csökkentsék az intézményesülésük időtartamát). De a házi gondozás olyan tevékenység, ami a gondozottat sok órán át támogató szociális hálózat meglétét igényli. Ezért a gondozás jelentős része implicit módon az informális hálózatokra – többek között a rokonokra, barátokra, szomszédokra – maradt.

Ezzel párhuzamosan megújult figyelmet fordítottak a vásárolt gondozóprogramokra. A készpénztámogatások általában mentesek minden kötöttségtől, és a juttatottak szabadon használhatják fel azokat, az új tendencia szerint viszont a juttatás feltételeinek pontosabb megfogalmazásával és a források felhasználására vonatkozó szigorúbb beszámolási kötelezettségek előírásával erősítették a juttatások felhasználásával kapcsolatos kötöttségeket. Ily módon a gondozásért fizetett juttatások új formái nemcsak (a családtagok által végzett) gondozási szolgáltatások finanszírozásának olcsó megoldását jelentették, hanem egyúttal megalapozták az elsősorban nők által végzett gondozómunka – amit korábban implicit és „természetes” kötelességnek tartottak – erős intézményes elismerését is. Tehát az informális gondozást a közszolgáltató rendszer integráns részének ismerték el. Az informális gondozók szociális jogokat, társadalombiztosítási tagságot, helyettesítő szolgáltatásokat és jövedelemtámogatást kaptak (ebből a szempontból Né-

metország az egyik legérdekesebb eset). Ezek révén tehát a gondozó szolgáltatásokat a közintézmények helyett részben nyíltan az állampolgároknak delegálták, megteremtve ezzel annak lehetőségét, hogy beilleszék a családok által nyújtott gondozást a „közszolgáltató” rendszerbe. Az LTC-rendszerek egész Európában tapasztalható fejlődésével párhuzamosan új szabályokat fogadtak el, azzal a céllal, hogy megosszák a finanszírozás terhét és a gondozó szolgáltatásokat a közszektor és az állampolgárok között. Az elmúlt két évtizedben végbement folyamat nemcsak azzal járt, hogy új feladatokat kapott a jóléti állam, hanem átalakította az állam és a család közötti korábbi viszonyt is.

Következtetések

A folyamatot és ennek végső hatásait vizsgálva igaznak tűnik az a következtetés, hogy nem minden vált arannyá azok közül, amik a reformok idején csillogott.

Az LTC intézményi változása nagyon összetett és hosszan tartó folyamat. A különböző reformösvények azt mutatják, hogy a jogosultságok és ellátások közötti viszony a domináns politikai szövetségek szerveztségétől és erejétől függően eltérő módon szabható újra. Az eredetileg univerzális LTC-modellben anélkül vezettek be a gondozás szervezetét érintő új szabályozást és az ellátások megnyirbálását lehetővé tevő intézkedéseket, hogy nyíltan szóba került volna a jogosultsági feltételek megváltoztatása. Az univerzalizmust és a magas közkiadásokat támogató társadalmi erők elég erősek voltak ahhoz, hogy megakadályozzák a meglevő paradigma bármilyen nyílt megváltoztatását. Svédországban és Angliában azonban a kiadások csökkentése és a szerkezeti változások egyengették a gondozás rejtett részleges privatizálásának útját. Az eredetileg reziduális modellekben egy integrált neokorporatív politikai szövetség segítségével az LTC-rendszer radikális megváltoztatását célzó új szociális jogosultságokat vezettek be, de a gondozó ellátásokat nem mindig ennek megfelelően alakították, vagy gyakran hozzáigazították a változó feltételekhez. A pénzügyi válság kitörése után lassították az univerzalizmus irányába mutató folyamatokat, sőt gyakran a gondozás piacosítása és refamilizálása irányába mutató lépéseket tettek. A gondozó ellátásokra vonatkozóan szociális jogként fogalmazódott meg az univerzalizmus, de általában az volt a tényleges helyzet, hogy nem minden rászoruló kapott ellátást. Ezenkívül a lefedettség növelése részben a gondozók munkakörülményeinek romlása árán valósult meg.

A változások összetett dinamikájának megértéséhez hosszabb időszakra – két évtizedre – terjesztettük ki az elemzés időkeretét. Az intézményi változásokat vizsgáló kutatások általában annak magyarázatára összpontosítanak, hogy miért és hogyan ment végbe a diszkontinuitás az inercia, útfüggőség és meglevő intézményi elrendeződés által meghatározott környezetben. Eközben nemcsak sok koncepcionális újítást alkalmaznak a különböző változási folyamatok értelmezésére (Streeck–Thelen 2005), hanem nagy figyelmet szentelnek a kulturális átalakulás-

nak (történelmi institucionalizmus) és a reformerek stratégiai akcióterveinek is (Schmidt 2008). Az intézményi változásokat kutató tudósok gyakran olyan pontosan meghatározható eseményekként vizsgálják a reformokat, amelyek képesek diszkontinuitás előidézésére, és világosan elválasztják egymástól a reformok előtti és utáni korszakot. Általában implicit módon konzisztens és koherens átalakulási folyamatot tételeznek fel, annak hangsúlyozására, hogy ténylegesen bekövetkezett valamilyen diszkontinuitás. De az LTC területén végbemenő intézményi változás jellemző módon ellentmondásos és inkonzisztens: a paradigmaticus és a kisebb horderejű változások is visszafordíthatók, ami nem várt éles módosulásokhoz vezethet. Mikor megváltoztak a reformokhoz vezető kedvező (intézményi, pénzügyi, gazdasági) feltételek, részben módosult a reformfolyamat is, és új intézményi mechanizmusokat vezettek be a reformfolyamat lassítására, vagy akár visszafordítására. A „soha ne mondj végleges ítéletet” lehetne az LTC-politikát formálók legtalálhatóbb mottója. Ha hosszú távon gondolkozunk, akkor a változás olyan elnyújtott intézményi dinamikának mutatkozik, amelyben szétválaszthatatlanul jelenik meg a kontinuitás és diszkontinuitás (Mahoney–Thelen 2009), és amelyben döntő szerepet játszanak a feszültségek és ellentmondások.

Az ilyen folyamatok általános hatása az, hogy ha az univerzalizmus szintje összességében nőtt vagy megőrződött is az LTC-programokon belüli ellátásokhoz való *jogosultságok* tekintetében az itt vizsgált minden európai országban, ezzel párhuzamosan zajlott az *LTC-szolgáltatások* pénzügyi okok, költségvetési megfontolások vagy a fenntarthatóság szempontjai miatti korlátozása. Továbbá a gondozó szolgáltatások gyakorlati és szervezeti feltételei sok európai országban sokkal rosszabbak lettek – mint ezt korábban bemutattuk az olcsó és szakképzetlen munkaerő térhódításával, az ellátások színvonalának csökkentésével és a gondozás refamilizálásával. Végül, az univerzalizmust sokszor nyíltan nem kérdőjelezték meg, de ténylegesen csökkentették a szigorúbb célzás és szükségletfelmérés révén. Így egy újfajta, különböző intézményi formákat és országonként eltérő alakzatokat mutató „korlátozott univerzalizmus” vált dominánssá. A „korlátozott univerzalizmus” feltételei között *minden rászoruló embernek* deklarált joga van ugyanazokhoz az LTC-ellátásokhoz, de számos, az ellátásokat, a szolgáltatások minőségét és a szolgáltatásokhoz való hozzájutást érintő korlátozással. A szociális állampolgáriságot (Kröger et al. 2013) lényeges gazdasági és szervezeti kritériumok alapján nemcsak változatosabbá tették, hanem korlátozták is.

Fordította Nyilas Mihály

Irodalom

Ascoli, U. – Ranci, C. (eds.) (2002): *Dilemmas of the Welfare Mix: The New Structure of Welfare in an Era of Privatization*. New York: Kluwer.

- Baroni, E. – Axelsson, R. (2012): *ASISP Annual National Report 2012: Sweden*. Brussels: European Commission.
- Barvíková, J. – Oesterle, A. (2013): Long-term Care Reform in Central-Eastern Europe: The Case of the Czech Republic. In C. Ranci – E. Pavolini (eds.): *Reforms in Long-term Care Policies in Europe: Investigating Institutional Change and Social Impacts*, New York: Springer, 243–265.
- Beasley, R. (2010): *Attendance Allowance, Disability Living Allowance and Carer's Allowance*. London: Government UK.
- Bonoli, G. (2005): The Politics of the New Social Policies: Providing Coverage Against New Social Risks in Mature Welfare States. *Policy and Politics*, (33), 3, 431–49.
- Brennan, D. – Cass, B. – Himmelweit, S. – Szebehely, M. (2012): The Marketisation of Care: Rationales and Consequences in Nordic and Liberal Care Regimes. *Journal of European Social Policy*, (22), 4, 377–391.
- Bureau, V. – Dahl, H. M. (2013): Trajectories of Change in Danish Long Term Care Policies: Reproduction by Adaptation through Top-down and Bottom-up Reforms. In C. Ranci – E. Pavolini (eds.): *Reforms in Long-Term Care Policies in Europe: Investigating Institutional Change and Social Impacts*, New York: Springer, 79–95.
- Cabrero, G. R. – Gallego, V.-M. (2013): Long-term Care in Spain: Between Family Care Tradition and the Public Recognition of Social Risks. In C. Ranci – E. Pavolini (eds.): *Reforms in Long-Term Care Policies in Europe: Investigating Institutional Change and Social Impacts*. New York: Springer, 201–219.
- Capano, G. – Howlett, M. (2009): *European and North American Policy Change: Drivers and Dynamics*. London: Routledge.
- Clasen, J. – Siegel, N. A. (eds.) (2007): *Investigating Welfare State Change: The 'Dependent Variable Problem' in Comparative Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Costa, G. (2013): Long Term Care Italian Policies: A Case of Inertial Institutional Change. In C. Ranci – E. Pavolini (eds.): *Reforms in Long-Term Care Policies in Europe: Investigating Institutional Change and Social Impacts*. New York: Springer, 221–241.
- Costa, G. – Ranci, C. (2010): Disability and Caregiving: A Step Towards Social Vulnerability? In C. Ranci (ed.): *Social Vulnerability in Europe: The New Configuration of Social Risks*. New York: Palgrave MacMillan, 159–187.
- Da Roit, B. – Le Bihan, B. (2010): Similar and yet so Different: Cash-for-Care in Six European Countries' Long-Term Care Policies. *Milbank Quarterly*, (88), 3, 286–309.
- Dahrendorf, R. (1988): *The Modern Social Conflict: An Essay on the Politics of Liberty*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Daly, M. – Lewis, J. (1998): Introduction: Conceptualising Social Care in the Context of Welfare State Restructuring. In J. Lewis (ed.): *Gender, Social Care and Welfare State Restructuring in Europe*. Aldershot: Ashgate, 1–24.

- Esping-Andersen, G. (1999): *Social Foundations of Post-Industrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Ferrera, M. (2005): *The Boundaries of Welfare: European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*. Oxford: Oxford University Press.
- Glendinning, C. (2013): Long-Term Care Reforms in England: A Long and Unfinished Story. In C. Ranci – E. Pavolini (eds.): *Reforms in Long-Term Care Policies in Europe: Investigating Institutional Change and Social Impacts*. New York: Springer, 179–200.
- Glendinning, C. – McLaughlin, E. (1993): *Paying for Care: Lessons from Europe*. London: HMSO.
- Hacker, J. (2004): Privatizing Risk Without Privatizing the Welfare State. *American Political Science Review*, (98), 2, 243–260.
- Hall, P. (1993): Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policy-Making in Britain. *Comparative Politics*, (25), 3, 275–296.
- Hinrichs, K. – Jessoula, M. (eds.) (2012): *Labour Market Flexibility and Pension Reforms*. Basingstoke: Palgrave.
- Howlett, M. (2007): Re-Visiting the New Orthodoxy of Policy Dynamics: The Dependent Variable and Re-Aggregation Problems in the Study of Policy Change. *Canadian Political Science Review*, (1), 2, 50–62.
- Jessoula, M. – Pavolini, E. (2012): *ASISP Annual National Report 2012: Italy*. Brussels: European Commission.
- Kröger, T. – Anttonen, A. – Sipila, J. (2003): Social Care in Finland: Weak and Strong Universalism. In A. Anttonen, J. Sipila – J. Baldock (eds.): *The Young, the Old and the State*. London: Edward Elgar, 25–54.
- Lafortune, G. – Balestat, G. (2007): *Trends in Severe Disability among Elderly People: Assessing the Evidence in 12 OECD Countries and the Future Implications*. OECD Health Working Paper 26. Paris: OECD.
- Le Bihan, B. – Martin, C. (2013): Steps Toward a Long-Term Care Policy in France: Specificities, Process and Actors. In C. Ranci – E. Pavolini (eds.): *Reforms in Long-Term Care Policies in Europe: Investigating Institutional Change and Social Impacts*. New York: Springer, 139–159.
- Leitner, S. – Lessenich, S. (2007): Dependence as Dependent Variable: Conceptualizing and Measuring ‘De-Familization’. In J. Clasen – N. A. Siegel (eds.): *Investigating Welfare State Change: The ‘Dependent Variable Problem’ in Comparative Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar, 244–260.
- Lundquist, L. J. (1980): *The Hare and the Tortoise: Clean Air Policies in the United States and Sweden*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Mahoney, J. – Thelen, K. (eds.) (2009): *Explaining Institutional Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Meagher, G. – Sebehely, M. (2013): Long-Term Care in Sweden: Trends, Actors and Consequences. In C. Ranci – E. Pavolini (eds.): *Reforms in Long-Term Care Policies in Europe: Investigating Institutional Change and Social Impacts*. New York: Springer, 55–78.

- Morel, N. (2007): From Subsidiarity to 'Free Choice': Child- and Elder-Care Policy Reforms in France, Belgium, Germany and the Netherlands. *Social Policy & Administration*, (41), 6, 618–637.
- Morel, N. – Naczyk, M. – Palier, B. (2012a): *ASISP Annual National Report 2012: France*. Brussels: European Commission.
- Morel, N. – Palier, B. – Palme, J. (eds.) (2012b): *Towards a Social Investment Welfare State?* Bristol: Policy Press.
- Naldini, M. – Saraceno, C. (2008): Social and Family Policies in Italy: Not Totally Frozen. *Social Policy & Administration*, 42, 733–748.
- Oesterle, A. (2001): *Equity Choices and Long-Term-Care Policies in Europe*. London: Ashgate.
- OECD (1996): *Aging in ECD Countries: A Critical Policy Challenge*. Paris: OECD.
- OECD (2011): *Help Wanted? Providing and Paying for Long Term Care*. Paris: OECD.
- Palier, B. (ed.) (2010): *A Long Goodbye to Bismarck: The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Patxot, C. – Rentería, E. – Scandurra, R. – Souto, G. (2012): *ASISP Annual National Report 2012: Spain*. Brussels: European Commission.
- Pavolini, E. – Guillén, A. M. (eds.) (2013): *Health Care Systems in Europe Under Austerity: Institutional Reforms and Performance*. Basingstoke: Palgrave.
- Pavolini, E. – Ranci, C. (2008): Restructuring the Welfare State: Reforms in Long-term Care in Western European Countries. *Journal of European Social Policy*, (18), 3, 246–259.
- Pfau-Effinger, B. – Rostgaard, T. (eds.) (2011): *Care Between Work and Welfare in European Societies*. New York: Palgrave.
- Pfau-Effinger, B. – Flaquer, L. – Jensen, P. H. (2009): *The Hidden Work Regime: Informal Work in Europe*. London: Routledge.
- Pierson, P. (2001): *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Qvist, J. (2012): *ASISP Annual National Report 2012: Denmark*. Brussels: European Commission.
- Ranci, C. – Pavolini, E. (eds.) (2013): *Reforms in Long-term Care Policies in Europe: Investigating Institutional Change and Social Impacts*. New York: Springer.
- Rostgaard, T. (2002): Caring for Children and Older People in Europe: A Comparison of European Policies and Practices. *Policy Studies*, (23), 1, 51–68.
- Sabatier, P. (1988): An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy Oriented Choice. *Policy Sciences*, (21), 1, 56–71.
- Saraceno, C. (ed.) (2008): *Families, Ageing and Social Policy: Intergenerational Solidarity in European Welfare States*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Saraceno, C. – Keck, W. (2010): Can We Identify Intergenerational Policy Regimes in Europe? *European Societies*, 12, 675–696.

- Sarasa, S. – Mestres, J. (2007): Women's Employment and the Adult Caring Burden. In J. Esping-Andersen (ed.): *Family Formation and Family Dilemmas in Contemporary Europe*. Bilbao: Fundacion BVA, 185–222.
- Schmahl, W. – Augurzky, B. – Mennilen, R. (2012): *ASISP Annual National Report 2012: Germany*. Brussels: European Commission.
- Schmidt, V. (2008): Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*, 11, 303–326.
- Seeleib-Kaiser, M. (2012): *ASISP Annual National Report 2012: United Kingdom*. Brussels: European Commission.
- Streeck, W. – Thelen, K. (eds.) (2005): *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Taylor-Gooby, P. (2004): *New Risks, New Welfare*. Oxford: Oxford University Press.
- Theobald, H. – Hampel, S. (2013): Radical Institutional Change and Incremental Transformation: Long-term Care Insurance in Germany. In C. Ranci – E. Pavolini (eds.): *Reforms in Long-Term Care Policies in Europe: Investigating Institutional Change and Social Impacts*. New York: Springer, 117–138.
- Van Hooren, F. (2012): Varieties of Migrant Care Work: Comparing Patterns of Migrant Labour in Social Care. *Journal of European Social Policy*, 22, 133–147.
- Williams, F. (2012): Converging Variations in Migrant Care Work in Europe. *Journal of European Social Policy*, 22, 363–376.

RUBOVSKY CSILLA

AZ IDŐSKORÚAK JÁRADÉKA: A NYUGELLÁTÁST HELYETTESÍTŐ KÖZSEGÉLY

Becsléseken alapuló számítások alapján évente 250–500 ezer fő közé tehető azon aktív korú inaktívok száma, akik egy adott év alatt nem szereznek legalább fél évre szóló szolgálati jogviszonyt, veszélyeztetvén ezzel a nyugdíjjogosultságukat (Augusztinovics–Köllő 2007). Az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság (ONYF) számításai alapján 2014-ben 65 885 ember érte el úgy a nyugdíjkorhatárt, hogy nem szerzett saját jogon nyugdíjjogosultságot. Előbbi adatok fényében meglepő, hogy évente csupán 6000 ember részesül időskorúak járadékában.

Az adatok aggasztónak tűnnek az időskorúak anyagi biztonsága szempontjából, másrésztől azonban nincs reális képünk e társadalmi csoport tényleges szükségleteiről. Milyen tendenciák és társadalmi folyamatok állnak a konkrét igénybevételi adatok mögött? Mi az oka, hogy bár évről-évre egyre többen vannak az öregségi nyugdíjra jogosultságot nem szerző időskorúak, ennek ellenére az elmúlt 10 évben nem nőtt az időskorúak járadékát igénybe vevők száma? Mennyiben kellene új elvi alapokra helyezni a jelenlegi ellátórendszereket?

Az ellátásban nem részesülők társadalmi összetételének ismerete híján a tanulmány csak az igénybevétel elmaradásának lehetséges okait, a becsléseken alapuló jövőbeni kockázatok nagyságrendjét mérlegeli, és nem vállalkozik a társadalmi szolidaritás erősítését elősegítő konkrét javaslatok megteremtésére.

Bevezetés

A globális foglalkoztatási problémák mellett a 21. század egyik legnagyobb társadalmi kihívása közé tartozik a fejlett világban az idősödés. Az EU tagállamaihoz hasonlóan Magyarországon is az a tendencia figyelhető meg, hogy míg 1980-ban a 65 év feletti népesség aránya a 15 és 64 év közöttiekhez képest 21 százalékot tett ki, addig 2013-ra 25 százalékra emelkedett.¹ 2014 óta az öregségi nyugdíjkorhatár mindkét nemnél egységesen 65 év. 2030-ra az prognosztizálható, hogy

¹ <http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.DPND.OL> (utolsó letöltés: 2015. 09. 04.)

a 65 év felettek száma meghaladja a 2,1 millió főt (KSH 2015). Ez azt is jelenti, hogy a 65+ évesek száma 2020-ra várhatóan meg fogja haladni a 0–19 évesekét (Habicsek–Pákozdi 2004). A 2010–2060 közötti időszakra vonatkozó előrejelzések a 65+ évesek arányának további megduplázódását vetítik előre (Krémer 2013). A rendszerváltás és a globális gazdasági változások hatására (Beck 2003) jelentős alulfoglalkoztatás alakult ki, amely nemtől függetlenül mostanra már elérte a nyugdíjba menő korosztályokat, akik közül sokan nyugdíjjogosultság híján nem jelennek meg a szociális ellátórendszerben.

Mi lehet az oka, hogy bár évről-évre egyre több olyan idős ember van, aki – 20 év szolgálati idő hiányában – minimális öregségi nyugdíjra sem szerzett jogosultságot, az elmúlt 10 évben mégsem nőtt az idős emberek járadékát igénybe vevők száma, sőt az ellátás bevezetése óta 30 százalékkal még csökkent is az igénybevétel? Az okokat kutatva azt vizsgálom, hogy az alulfoglalkoztatottság milyen hatással volt a nyugdíjjogosultság megszerzésére, illetve milyen politikai döntések vezettek az alapnyugdíjtól a segélyig, milyen összefüggést mutat a segély törvényi szabályozása és igénybevételének lehetősége, továbbá prognózisok segítségével bemutatom az ellátatlanok számának jövőbeni alakulását és a probléma kezelésével foglalkozó alternatív javaslatokat.

Fontos kérdés, hogy miért nem jelentkeznek az idős korosztály kielégítetlen szükségletei a szociális ellátórendszerben. Univerzális hozzáférés híján lehet-e az alacsony igénybevétel oka a segély alacsony színvonala, a jogosultsági feltételek elégtelensége/szigora? Netán, az ismert fékeken túl, jelenleg ismeretlen tényezők magyarázhatják, hogy több tízezer fő láthatatlan és ellátatlan? Mennyiben kellene új elvi alapokra helyezni a jelenlegi ellátórendszereket? Tényleges megoldást jelentene-e egy univerzális ellátás a korbetöltött, nyugdíjjogosultságot nem szerzett és munkajövedelemmel sem rendelkező társadalmi csoport számára?

Az alulfoglalkoztatottság nyugdíjjogosultság megszerzésére gyakorolt negatív hatása

Rendelkezésre álló adatok alapján 2014-ben közel 50 ezer idős ember² semmilyen ellátásban nem részesült. Ebben a fejezetben azt vizsgálom, hogy milyen munkaerő-piaci folyamatok, foglalkoztatáspolitikai és nyugdíjpolitikai döntések vezethettek ide.

Az 1980-as évek közepére az 1975. évi II. törvény fokozatosan terjesztette ki a nyugdíjjogosultságot. A nagy törést a közel másfél millió munkahely megszűnése jelentette (1989–1993 között), és ez a nyugdíjrendszert két szempontból is

² 54793 fő ellátatlan 2014-ben az ONYF jogosultsági, ellátási és a MIDAS_HU modellben készült mikroszimulációs előrejelzési adatai alapján (lásd később a 3. táblázatot), amiből körülbelül közel 6000 fő részesül idős korúak járadékában 2014-ben (Mózer–Tausz–Varga 2015).

nyomás alá helyezte. Egyrészt jelentősen csökkent a járulékfizető foglalkoztatottak száma, másrészt a nyugdíjba vonulás vált a munkanélküliség alternatívájává. A rendszerváltó kormányok a korhatár alatti öregségi nyugdíjak különböző formáit vezették be az utóbbi elősegítésére, mert tévesen ugyan, de a munka- és egzisztenciavesztések sokkja miatt, érthetően, a negatív munkaerő-piaci folyamatok következtében kialakult helyzetet nem foglalkoztatáspolitikai eszközökkel, hanem népjóléti/szociális eszközökkel kezelték: a munkaerőpiacról történő kiszorulást orvosolhatatlan tényként vették tudomásul (Mózer 2009). Úgy vált általánossá a rokkantnyugdíjazás gyakorlata, hogy a jogszabályi változás könnyítést nem kínált (Augusztinovics–Köllő 2007³).

Az új nyugdíjazási hullám 1991-ben érte el történelmi csúcát, és csak 1997 után csökkent újra évi 140 ezer fő alá. 1991-ben az új típusú öregségi nyugdíjasoknak még „csak” 34 százaléka volt az ún. „foglalkoztatáspolitikai okokból megállapított”, ez 1997-ben már 51 százalékra emelkedett. A helyzet csak az ezredfordulón kezdett konszolidálódni, melynek oka a megindult gazdasági növekedés, a karkedvezményes nyugdíjazás feltételrendszerének szigorítása és a korhatár megkezdett emelése volt. Ennek ellenére a rokkantsági nyugdíjak részesedése az összes új sajátjogú nyugdíjból elérte az összes nyugdíj 40 százalékát, amely 2001-re 56 százalékig nőtt. 1991 és 2001 között több új rokkantnyugdíjas lépett be a nyugdíjazás rendszerébe, mint öregségi nyugdíjas. Az elbocsátott nemzedék és a rokkantnyugdíjasok számának növekedése hatására a rendszerfüggőségi ráta⁴ tovább növekedett. 1988-ban a ráta értéke még 38 volt, míg 1996-ig 64-re emelkedett, aztán 2005-ben is még 65 volt. A nyugdíjazási roham a nyugdíjasok életkori pályájára is hatott: 1987-ben a férfiak átlagos nyugdíjazási életkora 58,3 év volt, ami 1996-ban 56,5 évre csökkent, a nők esetében 54,4 és 52,9 év a két megfelelő adat – azaz nőtt a hivatalos nyugdíjkorhatár és a tényleges nyugdíjkorcentrum közötti eltérés (Augusztinovics 2006). E tendenciák miatt a törvényes korhatáremelés lényegében virtuális maradt. A törvényes életkorig vagy azon túl döntően csak azok maradtak állásban, akik magas keresettel rendelkeztek, vagy nem tudták teljesíteni az előrehozott nyugdíj feltételeit. A nyugdíjazásig elért szolgálati évek a fentiek ellenére sem csökkentek, sőt mindvégig emelkedtek. Ez azért lehetséges, mert az évtizedekkel korábbi munkaerő-piaci aktivitásuk magas szintje miatt egyre több szolgálati évet tudtak felmutatni az egyre fiatalabb nyugdíjba vonuló évjáratok (Augusztinovics–Köllő 2007).

Keresztmetszeti becslésekből⁵ arra a következtetésre jutottak 2007-ben, hogy a következő 15 évben nyugdíjellátásra jogosultságot nem szerzők átlagosan 500 ezer idős öregségi nyugdíjból kizárt embert jelenthetnek. Óvatos számítások sze-

³ Ezt a tanulmányt mérföldkőnek tartom, mert megjelenésekor igen jelentős szakmai vitát generált.

⁴ 100 járulékfizetőre jutó saját jogú nyugdíjasok száma

⁵ Amelyek egyes társadalmi csoportok nyugdíjképességének és a nyugdíjazáskor elérhető, induló öregségi nyugdíjának becslésére korlátozódnak (Augusztinovics–Köllő 2007).

rint (amire a státuszok⁶ közötti mobilitás bizonytalansága miatt van szükség), még „felezőmódszer” alkalmazásával is 250–500 ezer fő közé tehető azok száma, akik úgy érik el az öregségi nyugdíjkorhatárt, hogy sem öregségi, sem özvegyi nyugdíjra nem szereznek jogosultságot, és rokkantsági ellátásban nem részesülnek addigra. 2007-ben még igaz volt az az állítás, hogy ha a szolgálati évek számát 20 évben határozzuk meg, a jogosultságot szerzők száma jelentősen nem változik. Úgy vélték, a legidősebb évjáratok az ún. „elbocsátott légióhoz” sorolhatók, akik életpályájuk nagyobbik részét a teljes foglalkoztatás időszakában töltötték, ahol még meg tudták szerezni a minimálisan szükséges szolgálati éveket, de az 1990-es évek munkaerő-piaci helyzetének változása miatt foglalkoztatásuk 45–50 éves koruk után tartósan vagy véglegesen megszűnt. Életkoruk alapján nem szerezheték meg az öregségi nyugdíjjogosultságot, a rokkantellátás megszerzésére egészségi állapotuk nem jogosította fel őket. A náluk fiatalabb korosztályok tagjai korai élet éveiket is rendkívül kedvezőtlen munkaerő-piaci helyzetben töltötték, őket veszélyeztetni elsőként, hogy korbetöltött ellátás nélküli idősekké válhatnak. Már 2007-ben is azt vélelmezték, hogy az alulfoglalkoztatás hatása nemcsak a szolgálati évek átlagos számának csökkenésében fog megmutatkozni, hanem évjáratról évjáratra a minimális öregségi nyugdíjjogosultságot sem szerzők számában is (Augusztinovics–Köllő 2007).

1991-ben az Országgyűlés még felelősséget érzett a korbetöltött ellátás nélküli idősekről való gondoskodásra, az 1997-es⁷ átfogó – és a társadalombiztosítás szolidaritási elvét az öngondoskodás deklarációjával részben felmondó – nyugdíjreform már csak részleges választ adott erre a problémára. A felmerült javaslatok közül a segélyezési rendszeren belül egy negyedik, pontosabban, „nulladik” pilléreként is nevezett időskorúak járadéka került bevezetésre, amely azoknak nyújt valamilyen segélyt, akik a nyugdíjrendszer egyik előbbi pilléréből sem tudnak minimális időskori pénzbeli ellátáshoz jutni (Gyulavári–Krémer 2006).

A következő fejezetben azt vizsgálom, hogy az 1991-ben elfogadott egységes összegű nemzeti alapnyugdíj bevezetéséről szóló határozatot milyen érvek miatt helyezték hatályon kívül a fentiekben vázolt helyzetkép ellenére, és érték be egy közsegély bevezetésével.

⁶ A csoportokat alfának, béta 1-nek, béta 2-nek és gammának nevezték el. Durva becsléssel azon foglalkoztatottakat sorolták alfába, akik az egész évre szolgálati időt szereztek. A béta 1-ek egy évnél rövidebb, de fél évnél hosszabb szolgálati időt szereznek. A béta 2-k fél évnél rövidebb időre, de szereznek valamennyi szolgálati időt. A gammák viszont egyáltalán nem szereznek szolgálati időt (Augusztinovics–Köllő 2007).

⁷ 1997. évi LXXXI. törvény a társadalombiztosítási nyugellátásról

Hogyan jutottunk el a világbanki alapnyugdíj-javaslatról egy diszkrecionális segélyig, az időskorúak járadékáig?

Hogyan történhetett meg, hogy bár az Országgyűlés 1991-ben hozott határozatot⁸ a tömeges munkahelyvesztés miatt egy fix összegű nemzeti alapnyugdíj bevezetéséről, az 1997-es nyugdíjreform⁹ során egyik pilléreként sem jelent meg egy ilyen ellátás. Annak ellenére nem, hogy a Világbank 1994-es jelentése (World Bank 1994) is javasolta ezt alternatív megoldásként, illetve annak dacára, hogy az akkori kormány már 70 ezer főre tette a nyugdíjrendszerbe be sem kerülők számát.

1991-ben a 60/1991-es számú határozatával az Országgyűlés egy ún. három-elemes nyugdíjrendszerről szóló koncepcióról döntött, amely alapszintjeként egy egységes összegű nemzeti alapnyugdíjat vezettek volna be. Néhány év múlva ezt a tervet írta fölül a megvalósított nyugdíjreform, hogy aztán, ismét néhány év múlva azt anélkül vonják vissza, hogy a nemzeti alapnyugdíj gondolata napirendre került volna.

Az alapnyugdíj elképzelésével a Világbank is foglalkozott az 1994-es ajánlásához kapcsolódó magyarországi országtanulmányban (Világbank 1995). Ebben többek között Magyarországon is javasolta – latin-amerikai minta alapján – a társadalombiztosítás részleges magánosítását, a hárompilléres, köztük a tőkefedezeti rendszer révén működő nyugdíjrendszer bevezetését. Ez a nyugdíjreform azért is tekinthető ellentmondásosnak, mert akkor vont ki a már forrásszegény nyugdíjpénztárból 8 százaléknyi járulékot, azaz évi 241 milliárd forintot (Augusztinovics 2005), amikor a munkanélküliség miatt csökkent a járulékfizetés, és a nyugdíjrendszert egyébként is túlterhelték a munkaerőpiacról kiszoruló ellátásával.

Az alapnyugdíj-elképzelésnek több változata is létezett. Például már a Világbank javaslatában is felmerül, hogy az alapnyugdíjat adóból finanszírozzák, nem kötik jövedelemvizsgálathoz, de az is, hogy segély jellegű legyen az ellátás (Világbank 1995). Érdekes, hogy noha a hitelt nyújtó Világbank erőlteti Magyarországra az öngondoskodás eszméjét hirdető magánnyugdíjpénztárt, az alapnyugdíj intézményét ugyanakkor elfogadhatónak tartja. Olyannyira, hogy maga a Világbank ismerteti, mintegy ajánlja az észt példát. A Világbank javaslatában külön hivatkoznak az 1992-es észtországi reformból átvett képletre is. Itt a nyugdíj = $(0,6 \times \text{létminimumszint}) + (A \times \text{szolgálati idő})$, amelyben az A egy növekményi tényező, lehet például a létminimum 1 százaléka (uo.). Ha egy rövid számításal modellezzük az észt mintára javasolt alapnyugdíj-elképzelést az 1998-as magyarországi viszonyokra, akkor egy egész életen át háztartásbeli időskorú személy esetén, aki egyáltalán nem szerzett szolgálati időt, az alapnyugdíj 15 962¹⁰ forint

⁸ 60/1991. (X. 29.) OGY határozat a társadalombiztosítási rendszer megújításának koncepciójáról és a rövid távú feladatokról

⁹ 1997. évi LXXXI. törvény a társadalombiztosítási nyugellátásról

¹⁰ A KSH 1998-as adatai alapján egyfős háztartás tekintetében a létminimum összege 26 603 Ft volt.

összeg lett volna az akkori, mindössze 13 015¹¹ forintot kitevő időskorúak járadékával szemben. Ám azóta olyan jelentősen csökkent a segélyek színvonala, hogy mára a két típusú ellátás között kétszeres lenne a különbség, ami már azzal járna, hogy az észt minta alapján számított összeg a 2013-as létminimumnak nemhogy a 60 százalékát, de még a 30 százalékát sem érné el.

A fentiekhez képest Medgyessy Péter akkori pénzügyminiszter a javaslat előterjesztőjeként csak néhány mondattal tért ki¹² a vázolt problémára. Úgy fogalmazott:

„A nyugdíjrendszertől nem idegen a szociálpolitikai elemek jelenléte. A véleményünk azonban az, hogy a szociálpolitikai szempontokat nem a nyugdíjrendszerben, hanem a mellett, annak kiegészítőjeként kell érvényesíteni. Le kell választani az alaprendszerrel azokat a megkerülhetetlen és alapvetően az állam elsődleges feladatkörébe tartozó szociális kiegészítő juttatásokat, amelyek egyébként működésképtelenné tennék magát a biztosítási rendszert.”

Majd javaslatot tett az időskorúak járadékának bevezetésére, de nem tért ki arra, hogy mennyiben képes az új, bevezetni kívánt ellátás a célcsoport számára minimális anyagi biztonságot nyújtani, amiként arra sem, hogy a racionális profiltisztítás milyen mértékben sértheti a társadalmi kohézió maradék szövetét.

Ennél is érdekesebb felszólalás hangzott el Kökény Mihály akkori népjóléti minisztertől: *„Számításaink szerint a bevezetés évében közel 70 000 fő lesz jogosult az időskorúak járadékára és ennek többletköltsége mintegy 4 milliárd forint.”*¹³ A szakminiszter az időskorúak járadékát a 62. életévüket betöltött személyek részére javasolta bevezetni a szociális helyzet figyelembevételével, de csak az idősök legrászorultabb rétege számára. Jövedelemküszöbként a házastárs vagy élettárs léte esetén a jogosultság megállapításánál értékhatárként az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 80 százalékát, egyedülálló esetén pedig annak 90 százalékát javasolta figyelembe venni. A fenti összegnek csupán 70 százalékát térítette volna a központi költségvetés, 30 százalék kifizetése a települési önkormányzatok kötelezettsége lett volna.

Csehák Judit, az akkori szakbizottság elnöke vetette fel az alapnyugdíj gondolatát:

„A javaslat legfontosabb eleme az időskorúak járadékának bevezetése 1998 januárjától, ami reményeink szerint az első lépés lenne egy majdani állam-

¹¹ A KSH 1998-as adatai alapján az öregségi nyugdíjminimum 13 700 Ft volt, aminek jelen esetben a 95%-át kellett számítanom egyedülálló esetén.

¹² A Társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló T/4293. törvényjavaslat parlamenti vitája. <http://www.parlament.hu/naplo35/274/2740058.htm> (utolsó letöltés: 2015. 09. 04.)

¹³ Uo. <http://www.parlament.hu/naplo35/274/2740060.htm>

polgári alapnyugdíj felé.” [Majd hozzátette:] „...talán szerencsésebb lett volna, ha már most vagyoni- és jövedelemvizsgálat nélkül folyósítani tudnánk ezt az ellátást a legidősebbek, a 80–85 évesek számára.”¹⁴

Selmeczi Gabriella (Fidesz) felszólalásában úgy fogalmazott:

„...szükségesnek tartjuk az ellátási szintek szétválasztását. Ennek érdekében a jövőben az állami szociálpolitika feladata kell, hogy legyen a bizonyos életkorban lévők számára állampolgári jogon járó alapjövödelmek garantálása, amelynek alapvető forrása az állami adóbevétel. A most beterjesztett törvénymódosítás erre csak látszatmegoldást tartalmaz.”¹⁵

További felszólalásában utalt arra, hogy az 1991-ben elfogadott határozat szerinti alapnyugdíj és munkanyugdíj együttes bevezetését tartanak helyesnek.

Szilágyiné Császár Terézia (KDNP) visszautasította, hogy a 60/1991-es korábban hivatkozott OGY határozat helytelen lett volna. Kiemelte, hogy az a háromlépcsős rendszer is az öngondoskodás kiterjesztését tűzte ki célul, még ha nem is kötelező jelleggel, de hangsúlyozta: *„Mi, kereszténydemokraták, továbbra is a háromlépcsős nyugdíjrendszer mellett állunk ki, melynek első eleme egy egységes összegű nemzeti alapnyugdíj...”*¹⁶

Pusztai Erzsébet, az MDNP vezérszónoka szintén az 1991-es OGY határozat bevezetése mellett érvelt.¹⁷ Hangsúlyozta, hogy be kell vezetni a nemzeti alapnyugdíjat. Óriási bizonytalansági tényezőnek minősítette a tőkefedezeti rendszer létrehozását az akkori gazdasági átalakulás időszakában.

Béki Gabriella az SZDSZ részéről *„...egy nagyon szerény megoldási javaslatnak”*¹⁸ minősítette az időskorúak járadékának szociális törvénybe történő bevezetését. Majd hozzátette:

„...mindenképpen arra kell törekedni az előtűnk lévő években, hogy mire a résznyugdíj valóban eltörlésre, megszüntetésre kerül, addigra egy szélesebb jogosultságú ellátás kidolgozásra kerüljön.”

Nem értett egyet azzal, hogy az időskorúak járadékának finanszírozását 30 százalékban az önkormányzatokra terheljék, 100 százalékos állami finanszírozást javasolt.

¹⁴ Uo. <http://www.parlament.hu/naplo35/274/2740062.htm>

¹⁵ Uo. <http://www.parlament.hu/naplo35/277/2770080.htm>

¹⁶ Uo. <http://www.parlament.hu/naplo35/277/2770076.htm>

¹⁷ Uo. <http://www.parlament.hu/naplo35/278/2780104.htm>

¹⁸ Uo. <http://www.parlament.hu/naplo35/282/2820042.htm>

Kis Gyula az MDF részéről megerősítette, hogy az MDF, mint egykori kormánypárt változatlanul a 60/1991-es OGY határozatot és az abban szereplő alapnyugdíj bevezetését támogatja.¹⁹

Az elhangzott felszólalások ellenére Kökény Mihály népjóléti miniszter vizontválaszában²⁰ két módosító javaslatot fogadott be. Az egyedülállók esetében az időskorúak járadékának felső határa a mindenkori öregségi nyugdíjminimum 95 százalék legyen, illetve az időskorúak járadékára való jogosultság az egységes 62 év helyett az átmeneti öregségi nyugdíjkorhatárhoz igazodjék.

Annak ellenére tehát, hogy a kormány tisztában volt azzal, hogy az akkor elfogadásra kerülő új nyugdíjrendszerből saját számításai szerint is legalább 70 ezer ember²¹ marad ki, nem vezetett be sem tb által finanszírozott, sem költségvetési forrású alapnyugdíjat. Nemcsak az ellenzék volt az alapnyugdíj mellett, hanem az előbbieken idézett kormánypárti képviselők is, mert legfeljebb átmenetileg tudták elfogadni az akkor bevezetésre kerülő időskorúak járadékát. „Csupán” költségvetési okokra hivatkozással nem kezdték el kezelni ezt a hosszú távú, tartós szociális kockázatot, ami elsősorban azon időskorú nők tekintetében jelentett komoly hátrányt, akikre nem terjedt ki az 1975. évi II. tb-törvény. Ezt az is megerősíti, hogy Csehák Judit akkori kormánypárti képviselő 80–85 éves korban már 1998. január 1-jétől bevezette volna az alapnyugdíjat, ugyanis ismerte az akkori ellátatlanok társadalmi összetételét. Amennyiben az új, özvegyi nyugdíjra való jogosultság szerint sem kaptak ellátást, akkor csak egy segély típusú ellátás volt hozzáférhető a vélelmezhetően a Kádár-rendszert is háztartásbeliként átélő nőknek. Mind a kötelező magánnyugdíjpillért tartalmazó nyugdíjreform egésze, mind az alapnyugdíj időskorú járadékká történő leértékelése a kohézió meggyengítése irányába mozdította a társadalmat (Ferge 2000).

A következő fejezetben azt elemzem, hogy az időskorúak járadékára vonatkozó sorozatos törvénymódosítások milyen hatással voltak az igénybevételre. Egyre inkább már az „elbocsátott légiónál” fiatalabbak töltik be a nyugdíjkorhatárt, akiknek nem volt lehetőségük a „teljes foglalkoztatottság” időszakában megszerezni a nyugdíjjogosultsághoz szükséges minimális 20 év szolgálati időt sem.

Valóban változatlan a támogatás rendszere?

Magyarországon az idősek biztonságát pénzbeli és természetbeni támogatások, transzferek, valamint alapszolgáltatások és szakosított ellátási formák segítik elő. A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (továbbiakban: Szt.) 1998 óta szabályozza az időskorúak járadékát mint nyugdíjellátást helyettesítő közsegélyt.

¹⁹ Uo. <http://www.parlament.hu/naplo35/278/2780114.htm>

²⁰ Uo. <http://www.parlament.hu/naplo35/292/2920110.htm>

²¹ Uo. <http://www.parlament.hu/naplo35/274/2740060.htm>

Ahhoz, hogy áttekinthessük az időskorúak járadékára vonatkozó jogszabályváltozások és a jogosultak számának összefüggéseit, egy rövid áttekintésre van szükségünk az elmúlt évek törvénymódosításairól.²²

Az ellátás 1998. január 1-jei bevezetésekor²³ a 62. életévüket betöltött, nyugdíjkorhatárt elért (vagy a korábbi szabályok szerint az öregségi nyugdíjkorhatárt elérő, de jogosultságot nem szerző) olyan személy részére folyósították, akinek havi jövedelme, valamint saját vagy vele együtt lakó házastársa, élettársa egy főre jutó havi jövedelme nem haladta meg az öregségi nyugdíjminimum legkisebb összegének 80 százalékát, egyedülálló esetén a 95 százalékát. Az összeg az előbb hivatkozott mértékben, a házasságban, élettársi jogviszonyban élők esetén a mindenkori öregségi nyugdíjminimum 80 százalékában, egyedülálló esetén 95 százalékában lett meghatározva. A járulék jogosultsági feltételeit két évente legalább egyszer felül kellett vizsgálni.

2000. május 1-jén hatályba lépett²⁴ az a szabály, hogy az időskorúak járadékának összegszerű megállapításánál nem kell figyelembe venni a nem rendszeres munkavégzésből származó jövedelmet az öregségi nyugdíj mindenkori összegének 40 százalékáig, ezt a szabályt 2008. január 1-jével hatályon kívül helyezték.

A következő érdemi módosítást a 2006. január 1-jén hatályba lépett²⁵ változás hozta, amely egy életkori határ bevezetésével egyedülállók esetén megemelte az ellátás jogosultságát és összegszerűségét is a mindenkori öregségi nyugdíjminimum 130 százalékára.

2010-ben helyezték hatályon kívül²⁶ a 62 éves korhatárt, és a jogosultság feltételét most már az öregségi nyugdíjkorhatárban határozták meg.

A szociális törvény vonatkozásában a 2015-ös esztendő is számos változással járt,²⁷ amely a transzfer- és a szolgáltatásrendszer átszervezése révén az idősekre is jelentős mértékben kihatott: a 2013. január 1-jén indult közigazgatási reform eredményeként a normatív ellátások véglegesen átkerültek a járások hatáskörébe, így az időskorúak járadéka is.

Az időskorúak járadéka a 2015-ös segélyezési rendszer reformja során nem változott, csak a jogosultság megállapítása került önkormányzati hatáskörből járási szintre (Mózer–Tausz–Varga 2015). Ez a változás látszólag csak technikai jellegű

²² A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 32/B–32/D §-ai; a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatás fedezetéről szóló 1997. évi LXXXI. törvény 16. § b) pontja; a pénzügyi és természetbeni szociális ellátások igénylésének és megállapításának valamint folyósításának részletes szabályairól szóló 63/2006. (III. 27.) Korm. rendelet 14. §-a

²³ A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 1998. évi módosítása

²⁴ Uaz 2000. évi módosítása

²⁵ Uaz 2006. évi módosítása

²⁶ Uaz 2010. évi módosítása

²⁷ Az új előírásokat a 2014. évi CI. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény, a sportról szóló 2004. évi I. törvény, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló jogszabály tartalmazza.

volt. Kérdés, hogy a technikai-adminisztrációs változás csak azt jelentené, hogy a hozzáférésben nem történt érdemi változás?

Amíg az önkormányzat segélyezési rendszerén belül állapították meg a normatív jogosultságot,²⁸ addig az 5000 fő alatti kistelepüléseknek meg kellett előlegezniük az ellátás fedezetét. A rájuk vonatkozó 90 százalékos normatívát saját bevételeik terhére kellett kiegészíteniük és megelőlegezniük. A hazai viszonyok között felmerül a kérdés: vajon minden esetben megítélték-e az ellátást ilyen körülmények között, illetve még ha megítélték is, vajon időben ki tudták-e fizetni? A felülről nyitott normatív segélyezési rendszerbe tartozó időskorúak járadékát ma már a központi költségvetés a járáson keresztül elvileg minden jogosult számára garantálni tudja, a hazai adatokból/tapasztalatokból mégis az látszik, ennek ellenére nem nő az igénylők száma.

Az ellátás bevezetésének első évében, 1998-ban is csak 8896-an részesültek az ellátásban, annak ellenére, hogy a kormány 70 ezerre tette azon idősök számát, akik nem szereznek jogosultságot a nyugdíjrendszeren belül. Az alacsony igénybevétel egyik oka – a segély alacsony színvonalán és stigmatizáló hatásán túl – a rosszul megállapított jogosultsági előfeltétel és az információhiány lehetett. A járadék 2004-ben is csak a célcsoport elhanyagolható részét érintette, de azt valószínűsítették, hogy 10–15 év múlva, tehát napjainkra ugrásszerűen meg fog nőni az ellátásra jogosultak száma (König 2004).

A fentiek ellenére a Nyugdíjintézet számításai szerint 45 660 nyugdíjjogosultságot nem szerzett ember közül – az 1. táblázatban látható adatok alapján – a 2013-as évben havonta átlagosan mindössze 6175 idős ember vette igénybe az időskorúak járadékát. 2013-ban összesen 2331 személynek keletkezett jogosultsága új jogviszony megállapítására.

A táblázatból jól kiolvasható, hogy a jogosultsági feltétel 2006-ban végrehajtott bővítése és a segélyezési színvonal növekedése 7289 fő új belépőt eredményezett a rendszerben azáltal, hogy az összes megítélt ellátást felül kellett vizsgálni. Mindennek ellenére az év közbeni ingadozás magyarázatra szorul: 2006. január 1-jén²⁹ megváltozott a nyugellátási törvény révén a szabályozott jogosultsági feltétel: eszerint betöltött életkor helyett szolgálati időben mérik a jogosultságot. Az elmúlt években a segélyezetttek száma változatlan maradt, annak ellenére, hogy 2013-ról 2014-re több mint 20 ezerrel nőtt azoknak a száma, akik nem szereztek a nyugdíjrendszerben jogosultságot.³⁰ Igaz, mindeközben a segély megállapí-

²⁸ A normatívitás esetében a támogatás feltételei és mértéke jogilag szabályozott. Ha az egyén a feltételeknek megfelel, akkor számára a juttatás jár. A diskrecionális azt jelenti, hogy a juttatás csak adható, diszpozitív (megengedő) szabályozás, senki sincs kizárva, de senki sem bizonyosan kedvezményezett. Lényegében a normatív ellátás a kiszámítható, előre látható, jogszabállyal körülírható eseteknél megoldás. A diskrecionális ellátás a méltányos esetekben alkalmazható. A normatív ellátást a jogosultság esetén köteles adni, míg a diskrecionális juttatást a keretek hiányában is meg lehet szüntetni vagy csökkenteni lehet a segély összegét (Ferge 1982).

²⁹ 1997. évi LXXXI. törvény a társadalombiztosítási nyugellátásról 2006. 01. 01-i változása

³⁰ Az ONYF jogosultsági, ellátási és a MIDAS_HU modellben készült mikroszimulációs előrejelzési adatai alapján az ellátatlanok száma 2013-ban 45 660, míg 2014-ben 65 885 fő volt.

tásának alapját képező öregségi nyugdíjminimum összege 2008 óta változatlan maradt.

1. táblázat: Időskorúak járadékának folyósítása 1998–2013

Év	Támogatásban részesítettek havi átlagos száma	Tízezer 60 éves és idősebb lakosra jutó támogatott	Megállapított támogatások száma	Megszüntetett támogatások száma	December 31-én támogatásban részesítettek száma	Támogatásra felhasznált összeg, ezer forint	Egy főre jutó havi átlagos összeg, forint	Reálérték, előző év = 100,0
1998	8896	45,0	9991	1084	8907	1 243 736	11 651	
1999	8598	43,6	1080	1532	8455	1 413 274	13 698	106,9
2000	8115	41,0	837	1355	7937	1 422 222	14 604	97,1
2001	7747	37,1	880	1374	7443	1 516 617	16 314	102,3
2002	7035	33,5	610	1119	6451	1 533 063	18 159	111,3
2003	6679	31,5	1076	1241	6735	1 536 041	19 166	105,5
2004	6611	30,7	920	1085	6569	1 611 407	20 313	99,2
2005	6449	29,9	938	1093	6414	1 655 308	21 390	101,6
2006	6462	29,9	7289	895	6394	1 867 240	24 081	108,4
2007	6328	29,0	1724	1897	6221	1 946 863	25 638	98,6
2008	6149	27,8	1407	1608	6020	1 983 316	26 876	98,8
2009	6035	27,0	1318	1327	6011	1 932 034	26 677	95,3
2010	5802	25,6	1337	1435	5911	1 909 280	27 421	98,0
2011	5907	25,7	1341	1279	5975	1 913 459	26 994	94,7
2012	6081	25,9	1938	1757	6155	1 946 729	26 679	93,5
2013	6175	25,9	2331	1931	6555	2 035 266	27 468	101,4

Megjegyzés: 2006. január 1-jétől megváltoztak az ellátás jogcímei, ezért a folyósításhoz minden támogatást újra meg kellett állapítani

Forrás: KSH (2008, 2013).

A következő fejezetben röviden áttekintem, hogy az időskorúak járadékának közsegélyként melyek a sajátos jellemzői.

Az időskorúak járadékának sajátos jellemzői

Az időskorúak járadéka kategoriális közsegély. Azon nyugdíjkorhatárt betöltött időskorú személy részére folyósítható, aki megélhetést biztosító jövedelemmel nem rendelkezik, saját és vele együtt lakó házastársa/élettársa jövedelme egy főre számítva nem éri el az öregségi nyugdíjminimum mindenkori legkisebb összegének 80 százalékát, egyedülálló esetén 75 év alatt a 90 százalékát, 75 évet betöltött személy esetében viszont ennek 130 százalékát. Az ellátás színvonala ugyanezen jogosultsági feltételekhez igazodik.

Az időskorúak járadékára hagyományosan igaz a segélyezési rendszerekre jellemző stigmatizáló hatás, az ellátást igénybe vevő és nyújtó közötti információs aszimmetria ténye, valamint a hátrányos helyzetű régiókat jellemző forrásszűke miatt (is) előálló diszkrecionalitás. Amellett, hogy az időskorúak járadékának többé-kevésbé megvannak e hiányosságai, mégis léteznek ellátáspecifikus jellemzői is.

A célcsoportjából adódóan a kezelni kívánt probléma eltér az aktív korúakra szabott segélyekétől. Így például jelentősen eltér az idős korosztály tulajdonviszonyainak szerkezete (pl. lakásviszonyok), valamint kirekesztettségük jellege (az elérhető közösségi terek és kapcsolati hálójuk átalakulásának következtében).

A segélyezés természetesen önmagában sosem képes a rászoruló társadalmi kirekesztődését megakadályozni, sőt az alulfejlett és rosszul működő segélyezési rendszer növeli az érintettek leszakadását és kiszolgáltatottságát (König 2004), ez a tény önmagában mégsem tűnik elégséges magyarázatnak az alacsony igénybevételre. Azért sem, mert szegénységben tart ugyan, de egy integratív elem mégis keletkezik az igénybevétellel: az időskorúak járadékában részesülő személy ugyanis a járadék folyósításának időtartama alatt egészségügyi szolgáltatásra jogosult. Emellett közgyógyellátásban is részesül, amely a számára legfontosabb gyógyszereket ingyen biztosítja havi 12 ezer forintig.

Az időskorúak járadékának második specifikuma, hogy a bevezetésekor – a rendszeres szociális segéllyel egyetemben – a helyi önkormányzatnak lehetősége volt arra, hogy a folyósított összeg erejéig a hagyatéki eljárás során az örökösökkel szemben visszafizetést igényelhessen, amennyiben ezt az önkormányzat saját rendeletében külön szabályozta. E szabályozás megszüntetésére azért került sor (2003. február 15-i hatállyal³¹), mert az ombudsman két alkalommal is kifogásolta (OBH 1824/1999. Ombudsmani döntés), hogy az önkormányzatok túllépték saját hatáskörüket azzal, hogy ezen összeg erejéig a segélyezett ingatlanjára, jelzálogjogot jegyeztettek be az önkormányzat javára.

Végül fontos minőségi kritérium az adott ellátással kapcsolatos jogokról és lehetőségekről, hogy milyen biztonságos az információnyújtás. Ennél a segélyformánál azokban az esetekben, ahol megállapításra került korábban az aktív

³¹ A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 32/A §-ának 2003. 02. 15-i módosítása

korúak ellátása, ez a kockázat kevésbé játszik szerepet, mert akik az öregségi nyugdíjkorhatár betöltésének pillanatában aktív korúként jelen voltak a szociális ellátórendszerben, az adminisztráció során automatikusan megjelennek a járadékra potenciálisan jogosultként (Farkas 2015).³²

Az időskorúak járadékának segély mivolta miatt az ellátást a központi állam adóbevételeiből finanszírozzák. 2013. január 1-jéig, amíg a helyi önkormányzatok normatív segélyezési körébe tartozott az ellátás folyósítása, 90 százalékban a központi költségvetést és 10 százalékban a települési önkormányzatok költségvetését terheltek, még a részükre megtérítésre kerülő 90 százalékot is előlegezniük kellett. Az eredeti törvényjavaslat szerint a költségek 30 százaléka terhelte az önkormányzatokat, ezért előfordulhatott, hogy a segélyezési keret elfogyott, vagy szélsőséges esetben a hátrányos helyzetű önkormányzatok jogosultság fennállása ellenére nem állapították meg az ellátást (Ferge 2000). A finanszírozás önkormányzati önrésze további választ adhat arra is, hogy miért maradtak ki olyan sokan az ellátásból, akiket a kormány az 1997-es törvényjavaslat vitájában igényjogosultnak tekintett. A 2013. január 1-jén indult közigazgatási reform³³ legjelentősebb elemét az időskorúak járadéka tekintetében a finanszírozás megváltozása jelentette azzal, hogy átkerült járási hatáskörbe, felülről nyitott ellátássá vált, és a központi költségvetés 100 százalékban magára vállalta a finanszírozását. Így legalább 2013 óta nem fordulhat elő, még az 5000-es lélekszámú kistélepülésen sem, hogy előlegezés hiányában késne az ellátás folyósítása. Sajnos azonban a mai elbírálási folyamatokról sincsenek pontos adataink.

A következő fejezetben a Nyugdíj Főigazgatóság mikroszimulációs előrejelzéseit vizsgálom, majd azt, hogy a jogosultság megszerzésében mennyiben volt képes segítséget nyújtani a közfoglalkoztatás intézménye.

³² „2015. február 28-áig ha valakinek az aktív korúak ellátására való jogosultságát a nyugdíjkorhatár betöltésére tekintettel a jegyző megszüntette, akkor a jegyző a megszüntetéséről hozott határozatot annak jogerőre emelkedését követően haladéktalanul megküldi az illetékes járási hivatalnak. A járási hivatal a határozat megérkezését követő öt napon belül, hivatalból eljárást indít az időskorúak járadékára való jogosultság megállapítása iránt. A jogosultság megállapítása esetén annak kezdő napja az aktív korúak ellátására való jogosultság megszűnését követő nap.

2015. március 1-jétől ha valakinek az aktív korúak ellátására való jogosultságát a nyugdíjkorhatár betöltésére tekintettel a járási hivatal megszüntette, akkor a döntés jogerőre emelkedését követően haladéktalanul, hivatalból eljárást indít az időskorúak járadékára való jogosultság megállapítása iránt. A jogosultság megállapítása esetén annak kezdő napja továbbra is az aktív korúak ellátására való jogosultság megszűnését követő nap.”

³³ 2012. évi XCIII. törvény a járáások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról

Számok, adatok az előrejelzések igazolására

„2007-ben még igaz volt az az állítás, hogy a jogosultak nyugdíjazás-kori szolgálati éveinek száma – ha csak a 20 évet elérőket tekintjük – szinte állandó marad” (Augusztinovics–Köllő 2007). A következő adatokkal azt kívánom alátámasztani, hogy 2013-ról 2014-re jelentősen megnőtt azon idősök száma, akik nem részesülnek saját jogon ellátásban. Ennek oka a korhatáremelés volt.³⁴ Feltételezésem szerint kifutóban van az „elbocsátott légió”, akik még az ún. teljes foglalkoztatás időszakában meg tudta szerezni nyugdíjjogosultságát. Az ONYF mikroszimulációs becsléseinek figyelembevételével azt vizsgálom, hogy milyen mértékben fog megnőni és mikor tetőzik majd azon idősök száma, akikről, ha a nyugdíjrendszeren belül nem is, de a szociális ellátórendszeren belül gondoskodnunk kell (2. táblázat).

A táblázat legfőbb tanulsága az, hogy a 2012. január 1-jén hatályba lépett nyugdíjreform következtében az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött idősök társadalombiztosítási ellátásainak több mint 96 százalékát az öregségi nyugdíj teszi ki. A magas százalék indoklásához az is hozzátartozik, hogy a reform következtében mindenki, aki elérte az öregségi nyugdíjkorhatárt, öregségi nyugdíjasként minősül, még akkor is, ha ezt az életkort rokkantnyugdíjasként töltötte be (a korbetöltött öregségi nyugdíjasok arányát a 2. táblázat 1. sora, a korhatár alattit a 2. sora, a rokkantságot és a rehabilitációt a 3. sora mutatja). 2001-ben a saját jogon nyugdíjat szerettek 56 százaléka volt rokkantnyugdíjas. 1999 és 2001 között évente több rokkantnyugdíjas lépett be a rendszerbe, mint öregségi nyugdíjas. 2008-ban minden negyedik nyugdíjas rokkantnyugdíjas volt. Ez azért is volt fontos, mert hiába konszolidálódott a „foglalkoztatáspolitikai okból” megállapítottak száma az ezredfordulóra, ha ezzel párhuzamosan megnőtt a rokkantnyugdíjazások száma. Ezt tapasztalva 2008-ban már szemléletváltás következett be, és már nem az egészségkárosodás mértékét, hanem a megmaradt munkaképességet vizsgálták. A rokkantnyugdíjasok száma 2008-ról 2011-re 658 ezerről 565 ezerre esett vissza, a felülvizsgálatokat társadalmi viták, súlyos kritikák is kísérték (Policy Agenda 2011). A 2012 januárjától hatályba lépett nyugdíjreform eredményeként a 2011-es félmilliószám csökkent tovább 2014-ben 73 192 főre (vö. 2. táblázat, 3. sor). A beavatkozás megváltoztatta azt az összképet is, hogy a képzetlen férfiak lennének a rokkantnyugdíjazás elsődleges fogyasztói (Augusztinovics–Köllő 2007), ugyanis a női igénybe vevők aránya emelkedett. Ma több mint másfélszer több nő van a rendszerben, mint férfi. A reform egyik nézőpontból az ellátások szigorodását, a szolidaritás ismételt felmondását, másik nézőpontból a profiltisztítás „hatékonyságát” igazolja.

³⁴ A modell éves periódusokat kezel, a fél éveket egyelőre nem, így azokat is vizsgálja, akik a korhatárt valójában (az első fél évben) még nem érték el. Az ellátásra nem jogosultak száma 2015-ben viszont – ellensúlyozva a 2014. évi magas növekedést – várhatóan szinte nem is fog emelkedni.

2. táblázat: A nyugdíjkorhatárt betöltött személyek társadalombiztosítási ellátása 2015. január 1-jei állapot szerint

2015. januárjában a 62 év feletti ellátottak megoszlása az ellátástípusok közt	Férfiak	Nők	Összesen
1. Öregségi nyugdíjak	757 535	1 148 769	1 906 304
1.1. Korbetöltött öregségi nyugdíjak	756 568	1 138 329	1 894 897
<i>Ebből: Korbetöltött rokkantsági nyugdíjakból átsorolt öregségi nyugdíjak</i>	163 414	192 975	356 389
1.2. Korhatár alatti öregségi nyugdíjak (1955 előtt született fegyveresek)	967	149	1 116
1.3. Nőknek 40 év jogosultsági idő alapján járó nyugdíjak	–	10 291	10 291
2. Korhatár alattiaknak járó ellátások	7 639	9 286	16 925
2.1. Korhatár előtti ellátások	7 505	9 286	16 791
2.2. Szolgálati járandóság	1	–	1
2.3. Átmeneti bányászjáradék	133	–	133
2.4. Balettművészeti életjáradék	–	–	–
3. Rokkantsági és rehabilitációs ellátások	27 700	45 492	73 192
3.1. Korbetöltötté vált rokkantsági ellátások	14 940	29 496	44 436
3.2. Korhatár alatti rokkantsági ellátások	12 725	15 992	28 717
3.3. Rehabilitációs ellátások	1	4	5
3.4. Bányászok egészségkárosodási járadéka	34	–	34
4. Özvegyi és szülői nyugdíj	717	67 899	68 616
4.1. Özvegyi és ideiglenes özvegyi nyugdíjak	717	67 857	68 574
4.1.1. Ideiglenes özvegyi nyugdíj	57	901	958
4.1.2. Korbetöltött özvegyi nyugdíj	654	66 929	67 583
4.1.3. Korhatár alatti özvegyi nyugdíj	6	27	33
4.2. Szülői nyugdíjak	–	42	42
5. Árvaeállítás	825	1 566	2 391
6. Mezőgazdasági szövetkezeti járadékok	297	2 052	2 349
7. Baleseti járadékok	291	72	363
8. Rokkantsági járadék	552	961	1 513
9. Házastársi pótlék, jövedelempótlék	27	5 176	5 203
10. Egyéb járandóságok	689	1 355	2 044
Ellátások mindösszesen (1–10)	796 272	1 282 628	2 078 900

Forrás: Az ONYF jogosultsági, ellátási és a MIDAS_HU modellben készült mikroszimulációs előrejelzési adatai.

A 3. táblázat nem mutatja meg az ellátatlan 62 év fölöttiek csoportját. Az ONYF számításai alapján az ellátatlanok száma 2014-ben 54 793 fő volt, amiből 39 335 fő férfi és 15 458 fő nő.³⁵

3. táblázat: 2014-ben nyugdíjjal nem rendelkező nem foglalkoztatott öregségi korhatárt betöltöttek

Nem	Aktív ellátással rendelkezik	Ellátása szünetel	Nem rendelkezik ellátással	Összesen
Férfi	475 438	0	39 335	514 773
Nő	600 796	1	15 458	616 254
Összesen	1 076 234	1	54 793	1 131 027

Forrás: Az ONYF jogosultsági, ellátási és a MIDAS_HU modellben készült mikroszimulációs előrejelzési adatai.

Minden várakozásra rációlván ebben a részrendszerben 2,5-szer annyi férfi ellátatlan van Magyarországon, mint nő. A számok mögött a férfiak jelentősen nagyobb részvételét feltételezhetjük a feketegazdaságban, ennél pontosabban azonban nem látunk a számok mögé. Ha összehasonlítjuk a nők és a férfiak élethelyzetét, azt valószínűsíthetjük, hogy a nőknél elsősorban a 80 év fölötti korosztálynál lehetnek ellátásban nem részesülők. Az ő életpályájukról nincsenek mikroszimulációs adatok, illetve részükre az özvegyi ellátás nyújthat korrekciós lehetőséget, mert valószínűleg korábban háztartásbeliek voltak. A 4. táblázat azt mutatja, hogy két és félszer több férfit érint, mint nőt az az élethelyzet, hogy nyugdíjjogosultság megszerzése nélkül érik el a nyugdíjkorhatárt. Ez a tény annak is ellentmondani látszik, hogy a férfiak foglalkoztatási helyzete jelentősen kedvezőbb a nőkénel még az öregségi korhatár betöltése után is.³⁶ Az özvegyi jogon kapott ellátások egy százalékát sem kapják a férfiak, ami az ellátás jellegeből, azaz a halálozási adatok alapján érthető. A jelenlegi nyugdíjas korosztály a hagyományosnak mondható családmodellben élte le az életét, de a megváltozott családmodellel, például a házassági hajlandóság csökkenésével, a válások, az egyedülállók, a szingli életmódot folytató nők és férfiak számának növekedésével a jövő nyugdíjasainál úgy fog kiegyenlítődni ez mai a nő-férfi különbség, hogy az özvegyi nyugdíjak abszolút száma is csökken.

³⁵ Ténylegesen 2078 900 öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött részesült 2015. január 1-jén társadalombiztosítási ellátásban, ám mégsem jelennek meg a modellszámításokban. Ennek az az oka, hogy ők korábban szereztek nyugdíjjogosultságot, minthogy digitális formában kellett volna kérelmeiket benyújtaniuk, ezért a mikroszimulációs modellben figyelmen kívül hagyták őket.

³⁶ Az ONYF 2015. január 1-jei adatszolgáltatása alapján 120 887 férfi és 103 791 nő dolgozott az öregségi nyugdíjkorhatár felett

4. táblázat: Az ellátatlanok számára vonatkozó előrejelzések

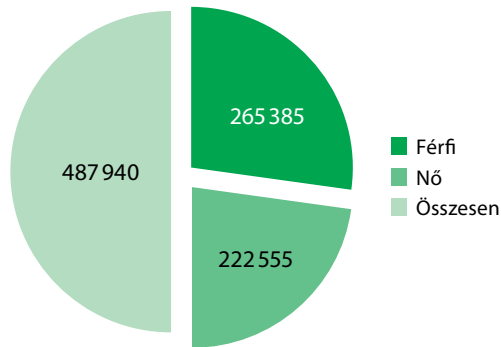
Év	Saját jogon ellátásra nem jogosultak	Év	Saját jogon ellátásra nem jogosultak
2013	45 660	2027	120 245
2014	65 885	2028	120 615
2015	66 420	2029	119 860
2016	78 410	2030	118 655
2017	91 525	2031	116 235
2018	95 190	2032	112 940
2019	107 055	2033	107 690
2020	115 445	2034	102 585
2021	113 675	2035	97 845
2022	117 725	2036	92 760
2023	116 915	2037	87 445
2024	116 780	2038	82 290
2025	117 525	2039	76 825
2026	119 020	2040	71 410

A táblázat becslései a 2013 és 2040 közötti időszakra vonatkoznak. Jól látható, hogy 2020-ig folyamatosan emelkedni fog azon idősök száma, akik 20 év szolgálati jogviszony hiányában nem szereznek jogosultságot. Az előrejelzések szerint 2028-ban fog ez a szám tetőzni 120 615 főben. 2035-től fog 100 ezer alá csökkenni a számuk, de még 2040-re se fog a 2014-es szintig visszaesni. Csökkenéshez vezethet, amennyiben javulnak az iskolázottsági mutatók, ezáltal a foglalkoztatás szintje is, de nagyobb szerepet játszik majd, hogy/amennyiben az összlakosság 8 millió főre csökken (KSH).

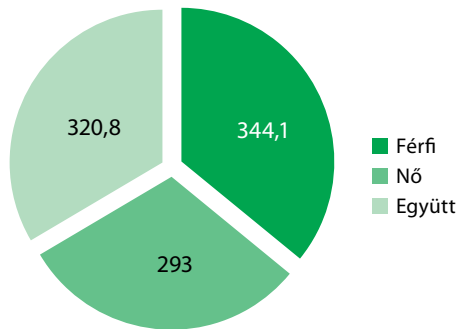
Noha nem térek ki a foglalkoztatáspolitikára, nyilvánvaló, hogy a nyugdíjellátás megszerzése döntően a foglalkoztatás javításán múlik. A közfoglalkoztatás szándékos célja is a foglalkoztatás emelése volt, ezért érdemes figyelmet szentelni arra a továbbgyűrűző hatására, hogy mennyiben járul hozzá a nyugdíjjogosultság megszerzéséhez.

A *Függelékben* közölt táblázatból és a bemutatott két ábrából (*1. és 2. ábra*) is az olvasható ki, hogy a közfoglalkoztatás, ha korlátozott mértékben is, de hozzájárul a nyugdíjjogosultsághoz szükséges szolgálati idő teljesítéséhez: igaz, bő 3 év alatt is kevesebb, mint 1 évnyi szolgálati időt jelent.

1. ábra: Közfoglalkoztatásban 2011 óta valaha dolgozók teljes létszáma



2. ábra: 2011 óta közfoglalkoztatásban töltött személyenkénti összes napok átlagos száma



Az 1. ábra szerint 2014. december 31-ig számítva 487 940 fő vett részt közfoglalkoztatásban 2011. szeptember 1-je óta, ez nemi bontásban 265 385 fő férfit és 222 555 fő nőt jelent, vagyis a két nem között nagyjából 15 százalékos eltérést találunk.³⁷ A szolgálati idő megszerzésének átlagos számában is hasonló különbség látható a 2. ábra szerint. Ugyan nem lehet cél, hogy valaki a teljes foglalkoztatási pályáját közfoglalkoztatási jogviszonyban töltse, amennyiben azonban az aktívnak tekinthető 49 életévben (16 és 65 év között) változatlan közfoglalkoztatást tételezünk, a nyugdíjjogosultság megszerzéséhez 320,8 nappal a teljes szolgálati idő 26,34 százalékát szerzik meg. Ez összesen 12,9 év szolgálati időt jelent aktív éveikben, és ez még résznyugdíj megszerzését sem teszi lehetővé. Ha el is törölnénk a résznyugdíj megszerzéséhez szükséges 15 éves határt, ez a mai öregségi nyugdíjminimum 77,2–80,7 százalékát tenné ki, ami az időskorúak járadékának nagyjából a legalacsonyabb összegével egyezne meg. Ez körülbelül 22–23 ezer forint ellátást alapozna meg. Amennyiben nemi bontást számítunk, a férfiaknál

³⁷ Az átlagos közfoglalkoztatásban töltött időtartam 2011. szeptember 1. és 2014. december vége között összesen tehát 40 hónap – 1218 nap – telt el.

a 344 nap a teljes szolgálati idő 28,24 százalékát, vagyis 13,8 évet jelent, míg a nőknél a 293 nap a teljes szolgálati idő 24,056 százalékát, vagyis 11,78 év szolgálati időt tesz lehetővé.³⁸

Az időskorúak járadékát is kiváltó új koncepciók

A fejezetben nemcsak az időskorúak járadékának alternatívájára készült javaslatokat vizsgálom, hanem olyan átfogó társadalompolitikai terveket is, amelyekben az időskorúak anyagi biztonságának megteremtése csupán egy elem (lehetne).

A fő kérdés az, hogyan függjön-e az időskori megélhetés a keresőkori foglalkoztatástól. A nyugdíjrendszer nem biztosít semmilyen megélhetést az arra szolgálati idő híján jogosultságot nem szerzőknek. A legnagyobb problémát nem annyira a társadalombiztosítás mai rendszerének fenntarthatóságában látom, hanem az abból való kiszorulás kockázatának aggasztó növekedésében, ezért nem a tb-rendszert, hanem az abból kiszoruló sorsának kezelésére született javaslatokat vizsgálom.

1991-ben még az Országgyűlés többsége is úgy látta, hogy ezt a problémát egy egyösszegű, nemzeti alapnyugdíj bevezetésével kéne kezelni (lásd a második fejezetet).

A 2000-es évek közepén megoldásként felmerült a munkajövedelemtől független, kötelező nyugdíjbiztosítás intézménye, amelyet azért vetettek el, mert a segélyezettek után az államot terhelte volna az ehhez szükséges járulék megfizetésének összege (Augusztinovics 2005).

Az elmúlt 10 évben nem foglalkoztak a kérdéskör vizsgálatával, nem is született ennek kezelésére semmilyen konkrét javaslat. Történt mindez annak ellenére, hogy a nemzetközi gyakorlatban az alapnyugdíjformák végtelen variációja megtalálható, amelyek alapvetően különböznek egymástól. Magyarországon csak az időskorúak járadéka létezik ennek a problémának a kezelésre (Rézmovits 2007).

2013-ban két egymás alternatívájaként is tekinthető támogatási formát dolgoztak ki, amelyek egyikének sem közvetlen célja az ellátás nélküli idősekről való gondoskodás. Mivel azonban átfogóan a tényleges mélyszegénységben, tömeges kirekesztettségben élők szükségleteit kívánják kielégíteni társadalmi integráció elősegítésével, az általam tárgyalt problémára is képes lehet valamiféle választ nyújtani (a „LÉT” független szakértő csoport 2014, Darvas et al. 2013).

Az egyik ilyen ellátás a feltétel nélküli alapjövedelem (a továbbiakban LÉT), ami még sehol nem létezik országos gyakorlatként, de elméleti koncepcióként jól ismert, és nemzetközi szakmai körökben is élénken vitatott (Van Parijs 2010, Van Parijs–Vonderbourght 2014, BIEN szakértői csoport³⁹). Pénzbeli ellátásként

³⁸ Forrás: Az ONYF jogosultsági, ellátási és a MIDAS_HU modellben készült mikroszimulációs előrejelzési adatai.

³⁹ <http://www.basicincome.org/> (utolsó letöltés: 2015. 09. 04.)

egyetemlegesen megilletne minden Magyarországon élő magyar és uniós állampolgárt, tehát minden öregségi korhatárt elért, de jogosultságot nem szerzett időseket is. A koncepció havi 50 ezer forintban állapítja meg az ellátást részükre. A támogatás feltételhez nem kötött, szabad felhasználású, elidegeníthetetlen alkotmányos alapjog. Előnye az univerzális mivolta, de egyben hátránya is, mert nem vizsgálja az egyedi élethelyzeteket. Csak néhány ellátás folyósítható mellette, például a krízissegély. Az ellátás ugyan nem keletkeztet szolgálati időt (a „LÉT” független szakértő csoport 2014), így nyugdíjjogosultsághoz nem vezet, de mégis társadalmi kirekesztés nélkül képes valamiféle anyagi biztonságot nyújtani az idősek számára (is).

A másik ellátási forma a garantált minimumjövedelem (a továbbiakban GMJ) ezzel szemben nem lenne univerzális ellátás, hanem feltételhez kötött, csoportosan célzott, normatív támogatás. Ezt az ellátást az uniós tagállamok közel nyolcvan százalékában bevezették, tehát ismerjük nemzetközi tapasztalatait. 30 ezer forintot biztosítana az öregségi korhatárt ugyan betöltött, de nyugdíjjogosultságot nem szerzett idősek részére, hagyományos értelemben vett vagyoni- és jövedelemteszt nélkül. A támogatási forma mellett, amely nem fogyasztási egységben lenne számítva, rászorultság esetén a háztartás összjövedelmének függvényében lakhatási támogatásra vagy ápolási-gondozási támogatásra is jogosultságot keletkeztethet (Darvas et al. 2013).

A LÉT univerzális ellátás lenne, ezért nem járna stigmatizáló hatással, de hátránya, hogy a szolgáltatásokra nem koncentrálna, pedig a társadalmi integráció szempontjából nem elegendő pénzbeli támogatás folyósítása, nélkülözhetetlen a professzionális személyi és közösségi szociális szolgáltatás rendszere, ami viszont a GMJ nagy előnye. A GMJ a segélyezési rendszert csak javítani kívánná, a LÉT teljesen megszüntetné, ezért a LÉT az idősek esetén alapnyugdíjként is felfogható.

2013-ban az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság (ONYF) készített egy számítást, ami azt érzékelteti, hogy milyen költségvetési kihatással járna egy egyösszegű nemzeti alapnyugdíj bevezetése. Az ONYF kalkulációjának alapját az alapnyugdíj bevezetése mellett a jelenlegi nyugdíjrendszer ekvivalenciajellegét torzító rendszerjellemzőinek megszüntetése jelenti. Így amennyiben kivennénk az öregségi nyugdíjminimum (55 milliárd forint), a nyugdíjskála degresszivitásának (152 milliárd forint), a méltányossági nyugdíjemelések és megállapítások (25 milliárd forint) hatását, és eltörölnénk az időskorúak járadékát (2 milliárd forint), akkor 234 milliárd forint állt volna rendelkezésünkre a nyugdíjak kifizetéséből adódó megtakarítással egy alapnyugdíj intézményének bevezetésére. Ez az összeg a 2013. januári öregségi nyugdíjak 9,5 százalékát tette ki az ONYF szerint. Ha ebből az összegből egy egységes alapnyugdíjat kívánnánk bevezetni, az a legoptimistább becslések szerint is csak havi 10 ezer forintos összegű ellátást tenne lehetővé. Ez az intézkedés különösen a ténylegesen rászorulóknak részére lenne rendkívül kedvezőtlen, hisz a jelenlegi, még a 75 év alatti házastársával együtt élő idősek részére biztosított 22 800 forintos időskorúak járadékához képest is jelentősen alacsonyabb.

nyabb lenne. Ha feltételként állítanánk az alapnyugdíjjal szemben, hogy annak minimális összege a jelenlegi öregségi nyugdíjminimummal azonos mértékűnek kell lennie, akkor 675 milliárd forintra lenne szükségünk. Ez egyben azt is jelentené, hogy az öregségi nyugdíjnak nem a 9,5 százalékát, hanem a 28 százalékát biztosítási teljesítménytől függetlenül nyújtanánk az ellátottak számára.⁴⁰

Következtetés

A 21. század egyik legnagyobb társadalmi kihívása az elöregedés. 2030-as prognózisok szerint több mint 2 millió 100 ezer ember lesz Magyarországon, aki akkorra betölti a 65. életévét, ami 2014 óta egységesen mindkét nemre vonatkozó öregségi nyugdíjkorhatár. Ezzel párhuzamosan a stabil alulfoglalkoztatás – sokféle társadalmi kár mellett – csökkenti a jogosultságot megszerzők számát is. A kormányok észlelték a problémát, és bár tettek reformlépéseket a nyugdíjrendszer és nyugdíjas korúak érdekében, azok egymást kioltó, össztársadalmi értelemben antiszolidáris, vagy éppen egyéni sorsokban sokkhatást kiváltó lépések voltak. Az 1997. évi magánnyugdíjpénztár-rendszer bevezetését is vitatott próbálkozásként értékelhetjük mind a pénztártagok, mind az állam szempontjából: a latin-amerikai modell ráerőltetéseként egy alig éledező kora kapitalista, posztszocialista államra, növekvő adósságállománnyal, ahol pedig még a munkajövedelemmel rendelkezők sem képesek elégséges forrást öngondoskodásként megtakarítani. A probléma azon szegmenséről azonban, hogy az alulfoglalkoztatás következtében – becslések szerint – százezres nagyságrendre fog megnőni azok száma, akik úgy érik el az öregségi korhatárt, hogy nem szereznek nyugdíjjogosultságot, igen kevés szó esett.

Vizsgáltam, hogy az alulfoglalkoztatás és a foglalkoztatási minták változása miatt instabillá vált munkaerőpiac súlyos negatív hatást gyakorolt a nyugdíjjogosultság megszerzésére, a minimális szolgálati idő összegyűjtésére. Kitértem arra, hogy 1991-ben született országgyűlési javaslattal ellentétben a kialakult társadalmi problémát nem alapnyugdíj bevezetésével, hanem a nyugdíjrendszeren kívüli közsegéllyel helyettesítették, annak ellenére, hogy az a segélyekre jellemző hibák egy részét is magán viseli. A sorozatos törvénymódosítások ezt követően nem javítottak sem az ellátás jogosultsági feltételein, sem annak színvonalán. A megvizsgált átfogó társadalompolitikai tervek sok további pozitív, jelenleg nem reális társadalmi változást követelnének meg az idősek anyagi biztonságának megteremtése érdekében.

Vizsgálataim során arra a megállapításra jutottam, hogy a bevezetésekor átmenetinek szánt időskorúak járadékának nevezett közsegély az elmúlt 17 év alatt oly mértékben veszített színvonalából, hogy az 1997-es 10 százalék közeli eltérés a közsegély és az akkor elképzelt alapnyugdíj között mára az ötszörösére nőtt, így

⁴⁰ Forrás: Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság: belső anyag.

az ellátás ma a létminimum 30 százalékát sem éri el. A romló színvonal is magyarázhatná azt, hogy 2014-ben ellátás nélkül maradt több tízezer emberből alig pár ezer fő vette igénybe az időskorúak járadékát. Aggasztóbbak a mikroszimulációs előrejelzések, amelyek azt prognosztizálják, hogy ez a szám az elkövetkezendő 15 évben meg is duplázódhat, és közel negyed évszázadra van ahhoz szükség, hogy visszaessék a jelenlegi szintre.

A rendszerváltás következményeként megvalósult negatív munkaerő-piaci trendek, elhibázott foglalkoztatáspolitikai intézkedések, valamint a Világbank és külföldi tőke érdekét szem előtt tartó 1997-es nyugdíjintézkedések évről évre több ember társadalmi kirekesztődését okozták. A szolidaritás eszméjének felváltása öngondoskodással mind az 1991-es alapnyugdíj bevezetésére vonatkozó határozat visszavonásánál, mind a magánnyugdíj intézményének a nyugdíjrendszerbe való beemelésénél érvényesült. A közfoglalkoztatás intézményének egyik eleme a társadalmi szolidaritás szövetének erősítése kellene, hogy legyen, ám olyan alacsony szolgálati időt „termel” meg, hogy csak részsikernek tekinthető. A 2012-es nyugdíjreform profiltisztítása elvitathatatlanul meghosszabbította a felosztó-kirovó nyugdíjrendszer élettartamát, de a jelentős szigorítás révén ismét tovább gyengítette a szolidaritás amúgy is foszladozó hálóját. Valójában az időskorúak járadéka ennek a trendnek egy korosztályra vetülő lenyomata.

Az elmúlt években több koncepcionális javaslatot is kidolgoztak Magyarországon a társadalmi szolidaritás erősítésére, ilyen a LÉT mint elméleti javaslat és a GMJ, ami az EU-tagállamok több mint 80 százalékában alkalmazott megoldás a fenti problémára is. Ha a LÉT ellátásában gondolkodunk, annak összecszerűsége ugyan nyújtana egy minimális biztonságot a célcsoport részére, de túlságosan összenyomná a korábban minimáljövedelemmel rendelkező idősök nyugdíjával, ami erősen megkérdőjelezné társadalmi elfogadottságát. A GMJ koncepciója állna a legközelebb a mai ellátáshoz, de összecszerűségében az időskorúak járadékához képest minimálisan lenne magasabb összegű, mégis a szolgáltatás fejlesztésével jelentősen hozzájárulhatna az idősök társadalmi kirekesztődésének enyhítéséhez.

Szerintem nem halogatható tovább a tb-alapú nyugdíjrendszerből kimaradó idősök anyagi biztonságának újragondolása, igaz, ehhez az érintettek társadalmi összetételének feltárása előfeltétel. Nemzeti alapnyugdíj bevezetése esetén elkerülnénk a segély stigmatizáló hatását, de költségvetési kihatása és a társadalmi elfogadottságának hiánya miatt ma ennek az alapnyugdíjnak nincs esélye, pontosabban nem tudjuk, mekkora lenne az esélye. Elképzelhetőnek tartanék egy „demogrant”⁴¹ jellegű ellátást, amelynek színvonala megegyezne a mindenkori létminimum 60 százalékával. Ennek finanszírozásához azonban olyan mértékű bérnövekedésre lenne szükség, amelynek következtében az átlagos magyar bérszínvonal elérné az uniós tagállamok átlagos bérszínvonalának 60 százalékát. Ez az előfeltétel azonban ismét nem szociálpolitikai eredetű, hanem államháztartási

⁴¹ Azok kapnák, akik a nyugdíjkorhatárt elérték, de sem munkajövedelemmel, sem nyugellátással nem rendelkeznek.

kérdés. Amíg egy ilyen „demogrant” bevezetésére nem nyílik tényleges lehetőség, csak az időskorúak járadékának színvonalát és jogosultsági feltételeit tudjuk így-úgy újraszabályozni.

A szociálpolitikai tervezést, azaz a tűzoltás helyetti racionális és hosszú távú döntéseket akadályozza, hogy nem tudunk semmit arról a közel félszáz ezer emberről, aki Magyarországon úgy töltötte be a nyugdíjkorhatárt, hogy mindeközben ellátásban nem részesültek. Szakmailag adekvát javaslat kidolgozására csak egy országos reprezentatív felmérés ismeretében vállalkozhatnánk, ami egyértelműen rávilágít ennek az ellátatlan társadalmi csoportnak az összetételére. Feltételezések helyett konkrétan kideríthetnénk, hogy vannak-e, és ha igen, melyek a ténylegesen kielégítetlen szükségletek, és azok alapján egy újatervezett ellátórendszer már a társadalmi szolidaritás erős szövetét mutathatná – legalább egy korosztály számára.

Irodalom⁴²

- Augusztinovics Mária (szerk.) (2000): *Körkép reform után*. Tanulmányok a nyugdíjrendszerről. Budapest: Közgazdasági Szemle Alapítvány.
- Augusztinovics Mária (2005): Népeesség, foglalkoztatottság, nyugdíj. *Közgazdasági Szemle*, (52), május, 429–447. <http://www.epa.hu/00000/00017/00115/pdf/03augusztinovics.pdf>
- Augusztinovics Mária (2006): *Mit reformáljon a nyugdíjreform?* <http://w3.enternet.hu/vativati/augusztinovics-nepszabi2006.doc>
- Augusztinovics Mária – Köllő János (2007): Munkapiaci pálya és nyugdíj, 1970–2020. *Közgazdasági Szemle*, (54), június, 529–559. <http://epa.oszk.hu/00000/00017/00138/pdf/2augusztinovics-kollo.pdf>
- Beck, Ulrich (2003): *A kockázattársadalom*. Út egy másik modernitásba. Budapest: Századvég Kiadó.
- BIEN szakértői csoport: <http://www.basicincome.org/>
- Darvas Ágnes – Farkas Zsombor – Győri Péter – Kósa Eszter – Mózer Péter – Zolnay János (2013): A szociálpolitika egyes területeire vonatkozó szakpolitikai javaslatok. *Esély*, (24), 6, 3–137. http://www.esely.org/kiadvanyok/2013_6/esely201306.pdf
- Farkas András, dr. (2015): *Elvesztett paradicsom*. Az időskorúak járadéka 2015-ben. <http://www.drfarkasandras.hu/elveszett-paradicsom/idoskoruak-jaradeka-2015-ben>
- Ferge Zsuzsa (1982): *Társadalmi újratermelés és társadalompolitika*. Budapest: KJK.

⁴² Az elérhető internetes hivatkozások utolsó letöltésének dátuma a kézirat lezárásának időpontja: 2015. 09. 04.

- Ferge Zsuzsa (2000): *Elszabaduló egyenlőtlenségek*. Állam, kormányok, civilek. Budapest: Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület – ELTE Szociológiai Intézet Szociálpolitikai Tanszék. http://www.fszek.hu/szociologia/szszda/ferge_elszabadulo.pdf
- Gyulavári Tamás – Krémer Balázs (2006): Miért áttekinthetetlen a pénzbeli szociális ellátások rendszere? *Esély*, (17), 2. 29–48. http://www.esely.org/kiadvanyok/2006_2/GYULAV.pdf
- Hablicsek László – Pákozdi Ildikó (2004): Az előregedő társadalom szociális kihívásai. *Esély*, (15), 3. 87–119. http://www.esely.org/kiadvanyok/2004_3/HABLI1.pdf
- König Éva (2004): A segélyezés Bermuda-háromszöge. *Esély*, (15), 1, 38–53. http://www.esely.org/kiadvanyok/2004_1/KONIG.pdf
- Krémer Balázs (2013): Idős? Gondozás? Miről beszélünk? *Esély*, (24), 3, 66–112. http://www.esely.org/kiadvanyok/2013_3/kremer.pdf
- KSH (2008): *Ezüstkor – Időskorúak Magyarországon, 2006*. Budapest: KSH.
- KSH (2013): *Ezüstkor – Időskorúak Magyarországon, 2012*. Budapest: KSH.
- KSH (2015): *Országos népesség-előreszámítás 1990–2060*. Alapváltozat 2015. <http://demografia.hu/hu/tudastar/nepesseg-eloreszamitas>
- „LÉT” független szakértő csoport (2014): *Ajánlat a magyar társadalomnak*. <http://let.azurewebsites.net/#ajanlat-a-magyar-tarsadalomna>; k
- Mózer Péter (2009): Dübörög a munka-gyár! Reflexiók az „Út a munkához” program kapcsán. *Kapocs 43*. (8), 4, 2–13. http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:sXQeJcxa71cJ:www.ncsszi.hu/download.php%3Ffile_id%3D1074+&cd=2&hl=hu&ct=clnk&gl=hu
- Mózer Péter – Tausz Katalin – Varga Attila (2015): A segélyezési rendszer változásai. *Esély*, (26), 3. 43–67.
- Policy Agenda (2011): *Reformok: mi lesz a rokkantnyugdíjasokkal?* <http://www.policyagenda.hu/hu/nyitolar/reformok-mi-lesz-a-rokkantnyugdigiasokkal>
- Rézmovits Ádám (2007): Alapnyugdíj alanyi jogon? – Tüneti kezelés, felemás hatások, súlyos mellékhatások! *Portfolio.hu*. http://www.portfolio.hu/vallalatok/nyugdigrendszer/alapnyugdig_alanyi_jogon_tuneti_kezeles_felemas_hatasok_sulyos_mellekhatasok.79841.html
- Van Parijs, Philippe (2010): Alapjövedelem: egy egyszerű és erőteljes gondolat a huszonegyedik század számára. *Esély*, (21), 5, 9–41. http://esely.org/kiadvanyok/2010_5/01parijs.indd.pdf
- Van Parijs, Philippe – Vonderbourght, Yannik (2014): *Alapjövedelem*. Budapest: L'Harmattan
- Világbank (1995): *Magyarország: szerkezetváltás és tartós növekedés*. Ország tanulmány. Washington D.C.: Világbank.
- World Bank (1994): *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Policy Research Report. New York: Oxford University Press, 15–18. http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1994/09/01/000009265_3970311123336/Rendered/PDF/multi_page.pdf

Törvények, egyéb dokumentumok

1975. évi II. törvény a társadalombiztosításról. <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=8505>
1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról. http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99300003.TV
1997. évi LXXXI. törvény a társadalombiztosítási nyugellátásról változásai. http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99700081.TV
2012. évi XCIII. törvény a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról. http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1200093.TV
2014. évi CI. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény, a sportról szóló 2004. évi I. törvény, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról. <http://www.complex.hu/kzldat/t1400101.htm/t1400101.htm>
- 60/1991. (X. 29.) OGY határozat a társadalombiztosítási rendszer megújításának koncepciójáról és a rövid távú feladatokról
- A Társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló T/4293. törvényjavaslat parlamenti vitája. <http://www.parlament.hu/iromany/felsz/04293npl.htm>
- Az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság adatai, belső anyagai. Statisztikai Főosztály adatszolgáltatása
- OBH 1824/1999. Ombudsmani döntés

Függelék: Közfoglalkoztatásban töltött szolgálati idő napokban számított átlaga

Születési év	Közfoglalkoztatásban 2011 óta valaha dolgozók teljes létszáma			2011 óta közfoglalkoztatásban töltött személyenkénti összes napok átlagos száma		
	Férfi	Nő	Összesen	Férfi	Nő	Együtt
1950	218	92	310	171,9	251,0	195,4
1951	475	200	675	271,0	311,1	282,9
1952	1641	556	2 197	385,4	349,7	376,3
1953	2466	1006	3 472	396,3	309,2	371,1
1954	4376	2533	6 909	368,0	331,4	354,6
1955	6024	4034	10 058	389,9	323,2	363,1
1956	6429	4513	10 942	400,4	327,9	370,5
1957	6431	4865	11 296	413,1	344,7	383,7

Születési év	Közfoglalkoztatásban 2011 óta valaha dolgozók teljes létszáma			2011 óta közfoglalkoztatásban töltött személyenkénti összes napok átlagos száma		
	Férfi	Nő	Összesen	Férfi	Nő	Együtt
1958	6351	4949	11 300	410,7	346,2	382,4
1959	6488	5134	11 622	410,6	342,6	380,6
1960	6557	5344	11 901	408,5	337,6	376,6
1961	6354	5161	11 515	409,3	335,1	376,1
1962	5903	5031	10 934	399,5	336,9	370,7
1963	6054	5133	11 187	401,2	335,9	371,2
1964	5971	5302	11 273	398,0	336,7	369,1
1965	5907	5172	11 079	388,6	337,5	364,8
1966	5800	5417	11 217	385,1	330,0	358,5
1967	6089	5853	11 942	378,6	336,4	357,9
1968	6115	6057	12 172	378,3	327,9	353,3
1969	5981	6087	12 068	375,6	328,5	351,9
1970	5675	5821	11 496	374,6	326,0	350,0
1971	5633	5790	11 423	374,2	329,0	351,3
1972	5590	5799	11 389	370,5	321,1	345,4
1973	5674	5865	11 539	372,5	317,9	344,7
1974	6262	6568	12 830	360,8	316,9	338,3
1975	6349	6577	12 926	354,7	309,8	331,8
1976	5888	6146	12 034	358,1	302,0	329,5
1977	5741	5753	11 494	358,1	302,0	330,0
1978	5499	5718	11 217	352,8	294,2	322,9
1979	5442	5388	10 830	343,2	288,1	315,8
1980	5304	5032	10 336	338,4	280,8	310,3
1981	5387	5050	10 437	331,5	276,1	304,7
1982	5365	4672	10 037	331,1	278,8	306,8
1983	5389	4687	10 076	330,2	273,3	303,7
1984	5647	4870	10 517	319,3	263,4	293,4
1985	6412	5333	11 745	324,2	260,2	295,1
1986	6745	5727	12 472	320,3	253,9	289,8
1987	7144	5917	13 061	319,9	254,6	290,3
1988	7770	6051	13 821	308,5	246,0	281,1
1989	8057	6213	14 270	304,5	237,0	275,1
1990	8370	6175	14 545	292,5	229,1	265,6

Születési év	Közfoglalkoztatásban 2011 óta valaha dolgozók teljes létszáma			2011 óta közfoglalkoztatásban töltött személyenkénti összes napok átlagos száma		
	Férfi	Nő	Összesen	Férfi	Nő	Együtt
1991	8268	5838	14 106	275,6	217,6	251,6
1992	7706	5064	12 770	252,3	199,3	231,2
1993	6588	4018	10 606	224,1	174,6	205,3
1994	5461	2893	8 354	192,0	150,6	177,7
1995	3592	1856	5 448	145,8	120,4	137,1
1996	1805	806	2 611	110,4	90,0	104,1
1997	791	351	1 142	117,5	100,5	112,3
1998	201	138	339	70,5	66,4	68,8
Összesen/ Együtt	265 385	222 555	487 940	344,1	293,0	320,8

Forrás: Az ONYF jogosultsági, ellátási és a MIDAS_HU modellben készült mikroszimulációs előrejelzési adatai.

HAJNÁ CZKY TAMÁS

A PÁRTÁLLAM CIGÁNYPOLITIKÁJA

A szektorális cigánypolitikától a kényszerasszimilációs cigánypolitika kritikájáig

A pártállam kiépülésével a hatalom az azt megelőző időszakhoz hasonlóan – néhány kezdeményezést leszámítva – közegészségügyi és rendészeti kérdésként tekintett az úgynevezett „cigánykérdésre”. Az 1961-es párthatározat kiadásával az MSZMP KB Politikai Bizottsága lefektette a pártállam kényszerasszimilációs cigánypolitikáját, illetve célul tűzte ki a magyarországi cigányság lakhatási, oktatási, foglalkoztatási helyzetének a megjavítását. Az 1960-as években a cigányság beiskolázása, a cigánytelepek felszámolása, valamint a cigányok foglalkoztatása jelentette a legfőbb problémát. Az 1970-es évek második felére a kezdeti nehézségek részleges megoldásával újabb kihívásokkal szembesült a hatalom; a cigány gyermekeket ugyan sikerült beiskolázni, de nem fejezték be az általános iskolát, a cigány munkavállalók rendelkeztek munkával, azonban rendre betanított vagy segédmunkásként tudtak csak elhelyezkedni, a cigánytelepek felszámolása előrehaladt, de a szegregáció korántsem szűnt meg, más formákat kezdett ölteni. A pártállam kényszerasszimilációs cigánypolitikájának a kibontakozását a helyi szintű bástyái, az illetékes tanácsok, oktatási intézmények, vállalatok akadályozták meg. Komoly ellentét feszült a felsőbb akarat, a központi irányelv és a helyi szintű funkcionáriusok, valamint a nem cigány lakosság érdekei, elgondolásai között. Az 1980-es évekre világosság vált, hogy a kényszerasszimilációs cigánypolitika megbukott, a cigányság elkülönültségét csak részben sikerült felszámolni.

Szektoriális cigánypolitika

A második világháború lezárásával a magyarországi cigányság ugyan megmenekült a munkaszolgálat, valamint a koncentrációs táborok borzalmainál (Karsai 1992, Bársony–Daróczi 2004), azonban a korábbi évtizedek kirekesztő gyakorlatától és elgondolásaitól korántsem szabadult meg. A földosztás során nagyrészt mellőzték a cigányságot (Bársony 2008: 229–231) a korabeli források szerint csupán töredékük, úgymond „az arra érdemes cigányok” juthattak szántóföldhöz vagy házhelyhez:

„A felszabadulás után a cigányság szociális, egészségügyi, kulturális helyzetének megjavítását célzó intézkedések egész sorozata indult be. Már ezek a hatósági intézkedések megkezdődtek a földosztás során, amikor több községben az arra érdemes cigányok közül többen házhelyhez, sőt két-három hold szántóföldhöz is lettek juttatva.” (Nagy 2010: 36–37)

Kálmán Andrásnak ugyan megjelent egy írása a Magyar Kommunista Párt elméleti folyóiratában „A magyar cigányok problémája” címmel, és harciasan ki is állt amellett, hogy „a magyar demokrácia bel kell, hogy vágja a fejszét a cigánykérdés kemény fájába”, azonban néma fülekre talált (Kálmán 1946). Ellenben a *Népegészségügy* című folyóirat hasábjain megindult egy vita a kérdést illetően, mely során többek mellett érveltek, hogy munkatáborba kéne a cigányságot kényszeríteni (Dupcsik 2009: 143–144). Ezen vélemény helyi szintű tanácsi jelentésekben is visszaköszönt még az 1950-es évek második felében is:

„Azokat a munkakerülő és csavargó életmódra hajlamos cigányokat, akik rontják a többiekét is, könyörtelenül kényszermunkára elvinni. Ezt csak telepenként 2-3 egyénnel kellene megtenni évente rendszeresen 2-3 évig, egész biztosra vehető, hogy megváltozna a munkához való viszonyuk.” (Nagy 2015: 47)

A Magyar Dolgozók Pártja hatalomra jutását követően több évnek kellett eltelnie csak ahhoz is, hogy kísérletet tegyen a cigányság helyzetének a megvitatására. Az 1950-es évek első felében a magyarországi cigányság helyzete nagyrészt közegészségügyi, rendészeti és népművelési kérdéssé vált. Ebből kifolyólag a „cigánykérdés” megoldása az Egészségügyi Minisztérium, a Belügyminisztérium és a Népművelési Minisztérium hatáskörébe került (Sághy 2008: 274).

Az 1950-es évektől kezdődően közegészségügyi okokra hivatkozva az ún. egészségügyi járőrök rendszeresen ellenőrizték a cigánytelepeket, mely során indokoltak vélt esetekben kényszerfertőtlenítéseket hajtottak végre. A fürdetések során nagyrészt az egészségre ártalmas krezol szappant és a későbbiekben betiltott DDT-t alkalmazták. A kényszermosdatások során rövid időn belül szembesültek a cigány lakosság hathatós ellenállásával, melynek megtörése érdekében a cigány lakosság köréből egészségügyi felelősöket neveztek ki, illetve a karhatalmat is segítségül hívták. 1955-től az Egészségügyi Minisztérium utasítása a kényszermosdatásokat megelőző jelleggel kötelezővé tette. Az utasítást követően a hatalom gépezete nagyobb fordulatszámmal kezdett el dübörögni (Bernáth–Polyák 2001), és a ZIL–130-as teherautók formájában gördült be a cigánytelepekre. A teherautók alvázára szerelték fel a DDA-2 fürdető-fertőtlenítő berendezést, amellyel nyáron óránként 140 fő, télen 90 fő fertőtlenítését tudták levezényelni (Sipos 1975: 56–57).

A kényszermosdatások nemcsak egészségkárosító hatásukról, hanem a karhatalmi beavatkozások során felmerülő fizikai erőszaktól sem mentes visszaélésektől váltak hírhedtté:

„A rendőrség meg a katonák kora hajnalban körülfogták a cigánytelepet, se ki, se be. Felállítottak egy hatalmas sátrat, muszáj vót megfürdeni. (...) Aki nem akart, már kapott is a gumibottal.” (Bernát 2002: 45–46)

„Néha mire kiértek a rendőrök, nem volt már csak kettő-három cigány, elmenekültek. Mikor legközelebb jöttek, a szökésér’ is agybafoibe verték őket, még az asszonyokat is.” (uo.: 92)

A kényszermosdatások talán legelgondolkodtatóbb kérdése az volt, hogy a hatalom miképpen tudta rávenni a cigány lakosság köréből kiválasztott tisztasági felelősöket arra, hogy olykor saját közösségük tagjait elárulva a pártállam szolgálatába álljanak:

„Megtanultam azt a hosszú évek alatt, hogy ha a vajdát meg tudom nyerni, és a vajda beszél velük, akkor mindent megtesznek. (...) Az aztán bottal is, meg lábfejjel is behajtotta őket, akik renitensek voltak. Ez bizony erőszak-szervezet volt.” (Bernáth–Polyák 2001: 42)

„A cigánybírónő meg csak kinevetett minket. Ő volt a nagyfőnök. Ilyen rendőrspicli volt, féltek tőle a cigányok. Azt is megnyíratta, akibe nem volt tetű.” (Bernáth 2002: 71–72)

Belügyminisztérium 1953-ban előterjesztést nyújtott be a Magyar Dolgozók Pártja Politikai Bizottságának a személyi igazolványok bevezetéséről, melyet az illetékes szerv apróbb módosításokkal el is fogadott. A PB utasításának megfelelően a Minisztertanács határozatot fogalmazott meg a lakosság személyi igazolványokkal való ellátásáról, és a feladat végrehajtását a belügyminiszterre bízta (Purcsi 2001: 26–29, 2004: 248–249). A minisztérium 1954-ben megkezdte a személyi igazolványok bevezetését, mellyel 1955-re már csak 40–50 ezer embert kellett ellátnia:

„Ezek jelentős része kóbor cigány (...) Azok a cigányok, akik megfelelő munkát és lakóhelyet igazolni nem tudnak, feltehetően bűncselekmények elkövetéséből tartják fenn magukat. (...) Javaslatunk, hogy ideiglenes személyi igazolványt adjunk ki részükre, egy évi érvényességi idővel.” (Purcsi 2004: 249)

Néhány nappal később a fenti sorok hatására határozat született a „kóbor cigányok” ideiglenes személyi igazolvánnyal való ellátásáról, melyek a rendes személyi

igazolványtól „formájában és tartalmában” is eltértek (uo.: 251). Az ún. fekete személyi igazolványokat 1961-ben az általános személyi igazolvány cseréjének alkalmával szüntették meg:

„A kóbor személyek részére rendszeresített BZ ideiglenes személyi igazolványok kicserélése még az év első negyedében megtörtént. Ezzel megszüntettük az állampolgárok ilyen vonatkozásban történő faji megkülönböztetését.” (uo.: 261)

A Népművelési Minisztérium az analfabetizmus felszámolása érdekében tanfolyamokat indított, melyek rövid időn belül kudarcba fulladtak az érintettek lemorzsolódása, valamint a pedagógusok kilépése miatt. Ezt követően két hónapos tanfolyamokon írni-olvasni tudó cigányokat képeztek ki arra, hogy hogyan kell analfabétákat oktatni, azt remélve, hogy ezzel növelik a központilag megszervezett tanfolyamok hatékonyságát. Az újonnan képzett „tanárok” fel tudtak mutatni ugyan eredményeket, de néhány hónap után többnyire visszatértek eredeti foglalkozásukhoz. A Népművelési Minisztérium – a sorozatos kudarcok vagy a tényleges szándék hiánya következtében – 1953-at követően elhanyagolta az analfabéta tanfolyamok szervezését (Feitl 2008: 259–260).

Az MDP Politikai Bizottsága először 1956-ban tűzte napirendre a magyarországi cigány lakosság helyzetének a megvitatását, valamint a pártállam központi cigánypolitikájának a megalkotását. A PB azonban végül törölte a napirendről a kérdést. A tisztánlátás érdekében az illetékes állami szervek beszámolót kértek a Népművelési Minisztériumtól és a BM Országos Rendőrkapitányságtól (uo.: 258–259). A beérkezett anyagok alapján végül az Adminisztratív Osztály készítette el a Politikai Bizottság számára az előterjesztést; „*Javaslat a Politikai Bizottsághoz a magyarországi cigány-kérdés rendezésére*” címmel.¹ A javaslat a magyarországi cigány lakosság lélekszámát 120–130 ezer főre becsülte, és leszögezte, hogy jelentős részük kifejezetten egészségtelen körülmények között lakik:

„A cigánytelepek zsúfoltak (...) a telepen túlnyomórészt nincsenek ivóvízellátásra alkalmas kutak, nincsenek árnyékszékek. A telepek (...) melegágyai az időszakonként visszatérő járványos megbetegedéseknek.”²

A cigányság iskolázottsági helyzetével kapcsolatban kiemelte az analfabéták rendkívül magas arányát, a foglalkoztatás tekintetében pedig megállapította, hogy a cigányság nagy része nem végez rendszeres munkát.³

¹ MNL OL M-KS 276. f. 91/85. ó. e.

² Uo.

³ Uo.

Pogány György és Bán Géza, a Munkaügyi Minisztérium munkatársai felmérést készítettek 1957-ben a magyarországi cigányság helyzetéről. A felmérés szükségességét a következőkkel indokolták:

„A munkaerőgazdálkodás területén állandóan zavarokat okoz az, hogy a munkára jelentkező cigányokat nehéz elhelyezni, mert a munkáltatók általában elzárkóznak alkalmaztatásuktól, ugyanakkor azonban meg kell állapítani azt, hogy a vállalati munkarend, fegyelem szempontjából sok esetben jelentős hátrányokkal is jár a foglalkoztatásuk. (...) Fentiek következtében kívánatos, hogy – úgy a vállalatoknál, mint az államigazgatási apparátusban – a munkaerőgazdálkodással foglalkozók ismerjék a cigányság helyzetét.” (Pogány–Bán 1958: 42)

A vizsgálat során a tanácsok becslt adatai alapján mérték fel a magyarországi cigányság demográfiai, foglalkoztatási, iskolázottsági, egészségügyi és lakhatási helyzetét (Kereskényiné Cseh 2008: 152–153), államigazgatási szakemberek, valamint a „baráti országok” ez irányú tevékenységét is vizsgálták (Majtényi–Majtényi 2012: 35).

A vizsgálat eredményeit összegző tanulmány röviden be is számolt a Szovjetunió, Csehszlovákia, Lengyelország és a Német Demokratikus Köztársaság cigánypolitikájáról (Pogány–Bán 1957). A szerzők e kitekintést követően tértek rá a hazai helyzet részletezésére. A cigányság lélekszámát legfeljebb 180–190 ezer főre becsülték, és bemutatták egyenetlen területi eloszlását (uo.: 9). A cigányság tagozódásával kapcsolatos anyagok összegzése után a cigány népesség „nemzetiségi hovatartozására” is kitértek. Amellett érveltek, hogy a magyarországi cigányság nem minősül nemzetiségnek, ugyanakkor a magyar nemzetnek sem része, végső soron a „társadalmi fejlődésben” elmaradt népcsoportnak minősítették a cigányokat (uo.: 9–15):

„A primitív vérségi kapcsolaton már túljutva (...) „népcsoport”-nak nevezhető társadalmi alakzatban (formációban) élnek. »Népcsoport« fogalom alatt a vérségi (törzsi, nemzetségi) fejlődési fokot túlhaladó, olyan társadalmi alakzatot (közösséget) értek, amelyben már az osztálykülönbségek léteznek, de a nemzetté való válás egy vagy több előfeltétele hiányzik.” (uo.: 14)

Miután ily módon „bizonyították” azt, hogy a cigányság nem tekinthető nemzetiségnek, kitértek arra is, hogy a magyarországi cigányság nem tekinthető nemzetiségnek, és nem is szabad őket azzá tenni. A „társadalmi fejlődésben” elmaradt népcsoportnak minősítették őket, akiknek az asszimilációját nem szabad megakadályozni (Pogány–Bán 1957: 15). A Munkaügyi Minisztérium által készített kutatási beszámoló a cigány lakosság iskolázottsági, foglalkoztatási, lakhatá-

si és egészségügyi helyzetéről az Adminisztratív Osztály jelentéséhez hasonlóan, meglehetősen lesújtó képet festett (uo.: 14).

A Munkaügyi Minisztérium felmérésével egy időben, 1957 októberében megalakult a Magyarországi Cigányok Kulturális Szövetsége, az MM Nemzetiségi Osztályának alárendelve (Sághy 2008: 278). „*Országos szerv alakult a cigánykérdés rendezésére*” címmel 1957 novemberében a *Tanácsok Lapjában* megjelent cikk szerzője a következőket írta az újonnan létrehozott szövetség szerepéről:

„Most végre egy olyan szerv alakulásáról adhatunk hírt, amely központja lesz a munkának: megkezdte működését a Magyarországi Cigányok Kulturális Szövetsége. Volt már eddig is próbálkozás: legutóbb a Munkaügyi Minisztérium, azelőtt az Egészségügyi Minisztérium és a Belügyminisztérium igyekezett saját hatáskörében foglalkozni a problémával. De egy tárca eszközeivel nem lehetett sikeres a fáradozás. (...) Most a szövetség közreműködésével meg akarják teremteni valamennyi tárca céltudatos és tervszerű munkáját, így válik lehetővé, hogy elvégezzék a szükséges tudományos felmérést és megfelelő programot dolgozzanak ki a kétszáz ezer magyarországi cigány felemelkedésének meggyorsítására.” (Nagy 2010: 171)

1957 májusában László Mária vezetésével „cigány származású elvtársak” kezdeményezték a szövetség létrehozását (Szesztay 2003: 138). Ezt követően kezdődött meg az egyeztetés a Művelődésügyi Minisztérium és a Minisztertanács Titkársága között egy cigány szervezet létrehozásáról (Sághy 2008: 278). 1957 augusztusában a Művelődésügyi Minisztérium Közművelődési Főosztálya előterjesztést készített „*Javaslat a Magyarországi Cigányok Kulturális Szövetsége létrehozására*” címmel (Beke 1986: 3–6, Balogh 2002: 686–687), melyet 1957 szeptemberében a Művelődési Minisztérium miniszterhelyettesi értekezletén fogadtak el (Sághy 2008: 280). A javaslat szerint a Magyarországi Cigányok Kulturális Szövetsége a Művelődésügyi Minisztérium felügyelete alatt álló szervezet, mely egyszerre „állami intézmény” és a cigányok „tömegmozgalmi szervezete”. Továbbá tagja a Hazafias Népfrontnak, ebből kifolyólag „társadalmi szervezet” (Beke 1986: 4). Céljának a következőket határozták meg:

„Feladata: Az illetékes állami szervekkel közösen programot dolgoz ki a cigányok munkába állítására, egészségügyi, iskoláztatási és kulturális valamint letelepítési feladataik megoldására. (...) Célja: hogy a cigányok életkörülményeit megjavítsa, műveltségi színvonalát emelje, hogy őket népi demokratikus államrendünknek hasznos tagjává nevelje.” (uo.: 5)

A fentebb említett javaslatban rögzítettek következtében „Magyarországi Cigányok Kulturális Szövetsége egyesületi alapszabálya” a szövetségen belül négy bizottság megalakítását írta elő, melyek a következők voltak: Munkaszervező

Bizottság, Iskoláztatási és Kulturális Bizottság, Egészségügyi Bizottság és Letelepítési Bizottság (uo.: 1–10). A Magyarországi Cigányok Kulturális Szövetségének első főtitkárává László Máriát nevezték ki. Az általa vezetett szövetség cigány kisipari szervezetek alapításában működött közre, érdekvédelmi tevékenységet végzett, és a cigány nyelv és kultúra megőrzésére, népszerűsítésére tett kísérleteket. László Mária feltételezhetően az utóbbinak köszönhette az ellene irányuló lejárató hadjáratot, ami miatt távozásra kényszerült a szövetségből 1958 novemberében. Vendégh Sándor, a Nemzetiségi Osztály vezetője 1960 júliusában a következőképpen bírálta László Máriát és az általa vezetett szövetség munkáját:

„Munkájában valamiféle hamis – cigány öntudattól eltelve – olyan tendenciák mutatkoztak, hogy a cigányságot nemzetiségnek ismertesse el, és ebből a hibás koncepcióból kiindulva, a cigány nyelv mesterséges felélesztését, kiterjesztését, cigány iskolák, kollégiumok, állami gazdaságok, tsz-ek stb. létesítését kívánta megvalósítani, ezáltal konzerválni igyekezett a cigányok különállását és akadályozta társadalmi asszimilációjukat. Másik kezdeti hiba volt, hogy a problémát önmagára koncentrált és mintegy a cigánykérdés egyetlen és kizárólagos gazdájának tekintette önmagát.”⁴

A szövetség új főtitkára a honvédségtől érkező Ferkovics Sándor lett, aki hűen követte e kérdésben a hivatalos álláspontot, továbbá a szövetség formálissá tételét szolgáló utasításokat is következetesen végrehajtotta (Sághy 2008: 291–295).

A Művelődésügyi Minisztérium Nemzetiségi Osztálya 1959. november 19-ére értekezletet szervezett, amelyen Vendégh Sándor osztályvezető a megyei tanácsok beszámolóí alapján előadást tartott a „*A magyarországi cigánylakosság között végzendő munka időszerű feladatai*” címmel.⁵ Az előadás gépelt változatát valamennyi megyei tanácsnak elküldték, azzal a szándékkal, hogy egységes irányvonalat alakítsanak ki a tanácsi cigánypolitikában (Hajnáczky 2013b: 237).

Vendégh Sándor már a beszéde elején leszögezte, hogy a magyarországi cigányság nem tekinthető nemzetiségnek, és csak ezt követően tért rá a problémák, illetve megoldásukra tett javaslatok ismertetésére:

„Mindenekelőtt azokról a káros tendenciákról kell szólnunk, amelyek a cigánylakosság közötti munkában zavarólag hatnak. Nem ritkán találkozzunk olyan felfogással, hogy a cigánykérdés nemzetiségi kérdés és hogy élesíteni kell a cigányok nemzetiségi vagy nemzeti öntudatát. Utalhatok arra, hogy a Cigányszövetségben is érvényesült korábban ez a szemlélet. (...) E hamis útmutatásokból adódik, hogy a megyei tanácsok egyes dol-

⁴ MNL OL XXVIII-M-8 1d.

⁵ MNL OL XXVIII-M-8 1d. 3. tétel

gozóinál még ma is nap-mint nap találkozunk a cigánykérdésnek ezzel az antimarxista értelmezésével.”⁶

A magyarországi cigányság lélekszámát 150–200 ezer főre becsülte, illetve három csoportba sorolta őket életmód és beilleszkedtség alapján: „*a letelepedett cigányok*”, „*a falu- és városszéli cigánytelepek lakói*”, „*félig letelepedett és vándorcigányok*”. A Nemzetiségi Osztály vezetője szerint az utóbbi két csoportba tartozott a cigányság nyolcvan százaléka, akiknek az „átnevelését” elengedhetetlennek tartotta. A foglalkoztatási, lakhatási, oktatási és egészségügyi helyzet megoldására tett javaslatai elsősorban az utóbbi két csoportot célozták meg. Beszédének zárásaként országos szakbizottságok létrehozása, illetve egy központi cigánypolitika meghatározása mellett érvelt.⁷

A Magyarországi Cigányok Kulturális Szövetsége értekezletet tartott 1960. május 23–25-e között, melyen bizottságonként tárgyalták meg a cigány lakosság helyzetét. A munkaügyi bizottság ülésén Vendégh Sándor többek között kifejtette, hogy feltétlenül szükségesnek látja, hogy „a felsőbb párt- és kormányzervek foglaljanak állást a kérdésben”.⁸ A pártközpontban már korábban is felvetette ezt, amire azt a választ kapta, hogy készítsen egy előterjesztést az 1959. novemberi értekezleten elhangzott beszédének a szellemében:

„Amikor a pártközpontban ezeket a kérdéseket felvettem, azt mondták, hogy csináljuk. Milyen elvek alapján? Amelyek alapján az őszi értekezletet megtartottuk. Abban van egy sor helyesen megfogalmazott kérdés, de talán nem elég széles körben lett ismertetve. Ezeket kell nekünk még világosabban és rövidebben megfogalmaznunk, sorra venni azt a négy-öt kérdést, amit ott felvetettünk.”⁹

A Nemzetiségi Osztály az előterjesztés előkészítése érdekében a szakbizottságtól jelentést kért, a megyei tanácsoknak kérdőíveteket küldött ki, valamint a csehszlovák cigánypolitikai egyes dokumentumait is vizsgálta. Vendégh Sándor az elkészített határozati javaslatot 1960. szeptember 8-án ismertette a Művelődésügyi Minisztérium kollégiumi értekezletén (Sághy 2008: 294).

⁶ MNL OL XXVIII-M-8 1d. 3. tétel

⁷ Uo.

⁸ MNL OL XXVIII-M-8 1d.

⁹ Uo.

A kényszerasszimilációs cigánypolitika

Az MSZMP KB Politikai Bizottsága 1961 június 20-án kiadta „*A cigánylakosság helyzetének a megjavításával kapcsolatos egyes feladatokról*” című határozatát, mellyel lefektette a pártállam kényszerasszimilációs cigánypolitikájának az alapjait. A párthatározat a magyarországi cigány lakosság lélekszámát 200 ezer főre becsülte, valamint „beilleszkedettség” szempontjából három kategóriába sorolta őket. Az adott korszakban a beilleszkedés alatt elsősorban a mai értelemben vett asszimilációt érthettek, a kultúra megőrzését lehetővé tevő integráció fel sem merült a felsőbb szervekben.¹⁰

A párthatározatnak a magyarországi cigány lakosság lélekszámára adott 200 ezres becslése összhangban volt a Munkaügyi Minisztérium munkatársai által vezetett kutatás eredményével, valamint a Nemzetiségi Osztály számításaival. Ennek feltételezhetően az állhatott a háttérben, hogy mind a három eredmény a tanácsok pontatlan jelentésein alapult. A pontatlanság abból fakadhatott, hogy a tanácsoknak nem írták elő, hogy kit kell cigánynak tekinteni, valamint a cigány lakossággal nem töltettek ki kérdőíveket.¹¹

Az 1971-es Kemény István által vezetett országos cigánykutatás 320 ezres eredményéhez képest viszont a párthatározatban közölt adat alacsonynak számít (Lengyel 2006: 69).

A becslések összehasonlító eredményei az *1. táblázatban* láthatók.

1. táblázat: A magyarországi cigány lakosság létszáma különböző becslések, felmérések alapján (ezer fő)

Adatforrás	Lélekszám
1957 Munkaügyi Minisztérium*	180–200
1959 MM Nemzetiségi Osztály**	150–200
1961 Párthatározat***	200
1971 Szociológiai Kutatóintézet****	320

Forrás: * Pogány–Bán 1957; ** MNL XXVIII-M-8 1d. 3. tétel, ill. Vendégh 1960; *** MNL OL M-KS 288. f. 5/1961/233 ő. e.; **** Kemény et al. 1976: 13.

A hatalom a párthatározatban burkoltan megfestette a számára megfelelő és hasznos cigány képét:

¹⁰ MNL OL M-KS 288. f. 5/1961/233 ő. e.

¹¹ A párthatározatot közvetlenül megelőző „*belső jellegű felmérés*” alkalmával a tanácsoknak a következőket írták elő: „*Az adatszolgáltatást úgy kell elvégezni, hogy a cigánycsaládokat semmiféle zaklatásnak alávetni nem szabad (pl. kérdőívek kitöltése, összeírás stb.)*.” MNL OL XVIII-M-8 1d.

„A beilleszkedett cigányok elérték a lakosság átlagos gazdasági és kulturális színvonalát, felhagytak a cigány életformával, jobbára szétszórta élnek.”¹²

A „*beilleszkedésben lévő*”, valamint a „*be nem illeszkedett*” cigányokról pedig megállapította, hogy többnyire cigánytelepeken laktak, vagy vándoroltak,¹³ vagyis a nem cigány lakosságtól elkülönülten éltek. Továbbá az iratanyag szerint foglalkoztatás és iskoláztatás tekintetében az utóbbi két csoportra az „*alacsony kulturális színvonal*”, illetve a „*társadalom terhére élőködés*” volt a jellemző.¹⁴ A besorolásnál egyértelműen szembeötlik, hogy meghatározó szempontként tekintettek a lakhatás, illetve a munkavállalás mikéntjére, melyből egyben az asszimiláció fokait (vándorcigány – nincs munkaviszonya, cigánytelepen elkülönülten lakik – alkalmi munkaviszonya van, elszórta a nem cigány lakosság között lakik – állandó munkaviszonya van)¹⁵ is levezették. Ebből kifolyólag a kívánatos cél a cigánytelepi lakosság nem cigány lakosság közé szétszórása lett, valamint a cigányságnak a hivatalos keretek közötti foglalkoztatása. A Politikai Bizottság a párthatározatban külön felhívta figyelmet az imént említettek meghatározó szerepére:

„A cigánylakosság helyzetének alakulásában a munkának és a letelepedésnek meghatározó szerepe van. E két előfeltétel megteremtése azonban ma még igen sok akadályba ütközik.”¹⁶

Az imént említettek hátterében részben a nem cigány lakosság előítéletei húzódtak meg, ennek ellenére a pártállam felső vezetése az elkülönültséget mégis a cigány lakosságnak róta fel, megfelelkezve a nem cigány lakosság és a tanácsok szerepéről (Havas 1982: 65). A későbbiekben nyilvánvalóvá vált, hogy maguk a tanácsok akadályozták meg a kényszerasszimilációs politika kibontakozását az egy tömbbe épített CS-lakások létrehozásával (Berey 1991, Csongor 1991, Demszky 1980).

¹² MNL OL M-KS 288. f. 5/1961/233 ő. e.

¹³ Ez alatt a kategória alatt feltételezhetően a cigányság azon részét értették, mely nagyrészt hagyományos cigány foglalkozásokat űzött, amihez hozzá tartozott az országon belül időszakos vándorlás. Erdős Kamill korabeli kutatásai is a párthatározat idevonatkozó részét cáfolják: „*Hetekig vándorolnak, néha hónapokig is, különböző ürüggyel, mint cserekereskedés, toll vagy tojás felvásárlása, gyógyművények begyűjtése stb., de mindannyiuknak van állandó bejelentett lakhelye*” (Erdős 1989a: 89).

¹⁴ MNL OL M-KS 288. f. 5/1961/233 ő. e. Az idézett megállapítások a hatalom cigánysággal kapcsolatos attitűdjeiről szolgáltattak információkat az utókor számára, mintsem a cigányság tényleges helyzetéről.

¹⁵ Michael Sinclair Stewart a következő képlettel írta le a kényszerasszimilációs cigánypolitika célját: [(cigány) + (szocialista bérmunka + lakás) = (magyar dolgozó) + (cigány folklór)] (Stewart 1994: 71)

¹⁶ MNL OL M-KS 288. f. 5/1961/233 ő. e.

A párthatározat hivatalosan is leszögezte, hogy a cigányság bizonyos néprajzi sajátosságok ellenére sem tekinthető nemzetiségnek,¹⁷ valamint az ezzel a tétellel szembehelyezkedő elképzeléseket nemcsak tévesnek, hanem egyben károsnak ítélte:

„A cigánykérdés megoldásával kapcsolatban még számos helytelen nézet érvényesül. Sokan nemzetiségi kérdésként fogják fel, és javasolják a »cigány nyelv« fejlesztését, cigány nyelvű iskolák, kollégiumok, cigány termelőszövetkezetek stb. létesítését. Ezek a nézetek nemcsak tévesek, de károsak is, mivel konzerválják a cigányok különállását és lassítják a társadalomba való beilleszkedésüket.»¹⁸

Az idézetben felsorolt, valamennyi károsnak ítélt elgondolást a Magyarországi Cigányok Kulturális Szövetsége nemcsak hogy képviselte, hanem tett is előmozdításuk érdekében (Sághy 2008: 276–295). Ebből kifolyólag a Politikai Bizottság határozata a szövetséget megszűnésre kárhoztatta, arra hivatkozva, hogy nem alkalmas a cigányság átnevelésére.¹⁹

A hatalom a kényszerasszimilációs politika egyik eszközét a járványok (Bernáth 2002) és a bűnözés (Purcsi 2004: 74–80, Horváth 1963) melegágyának bélyegzett cigánytelepek megszüntetésében vélte felfedezni. Az imént említettek mellett a másik fontos érv a cigánytelepek felszámolása mellett az volt, hogy a „*kapitalista sajtóügynökségek*” szeme elől elrejtse az azt a tényt, hogy a szocialista Magyarországon emberek tömegei jóval a létminimum alatt nyomortelepeken éltek.²⁰

Az áttekintett okok mellett szinte teljesen háttérbe szorult a tényleges probléma, mégpedig az, hogy a magyarországi cigányság jelentős része tarthatatlan körülmények között, a települések szélén vagy azoktól olykor több kilométeres távolságra, szegregátumokban élt (Kemény et al. 1976: 26–27), melyről a párthatározat a következőképpen számolt be:

„A cigánytelepek száma 2100. Ezek rendszerint egészségtelen, ősztől tavaszig szinte megközelíthetetlen területen (erdők, mocsarak mentén) vannak, s lakóik emberi lakásra alkalmatlan építményekben, helyenként földbe vajt kunyhókban élnek. A cigánytelepek kommunális ellátottsága rendkívül alacsony szintű, egészségügyi viszonyaik ijesztők. A hiányos és rossz víz-

¹⁷ Lásd bővebben: Majtényi–Majtényi 2012: 59–61, 2003: 242–243.

¹⁸ MNL OL M-KS 288. f. 5/1961/233 ö. e.

¹⁹ Uo.

²⁰ MOL XXVIII-M-8 1d. 3. tétel „...a kapitalista sajtóügynökségek is nagy érdeklődést mutattak és mutatnak ma is a cigánykérdés iránt, mert úgy látják, hogy hasznot húzhatnak belőle »csemegézhetnek« – természetesen a mi rovásunkra.”

ellátás, árnyékszék hiánya s az elhanyagolt környezet különféle fertőző betegségeknek melegágya.”²¹

A Magyar Forradalmi Munkás-Paraszt Kormány elnökhelyettese a párthatározat végrehajtására 1961 novemberében megfogalmazta az 1-72/1961. sz. utasítást, mely foglalkoztatási, oktatási valamint szervezeti kérdésekről rendelkezett. Az elnökhelyettesi utasítás a cigánytelepek felszámolásával kapcsolatban pedig a következőket írta elő az érintett tanácsoknak:

„Intézkedni kell arról, hogy a rendszeresen dolgozó cigányokat lakásigénylésnél az egyéb lakásigénylőkkel egyenlően bírálják el. A cigányok saját erőből történő építkezését az eddiginél fokozottabban kell elősegíteni (kedvezményes házhelyek, társadalmi munka szervezése közöttük, selejtes bontásból származó építőanyagok kedvezményes áron történő juttatása stb.)” (Hajnáczy 2013b: 245–246)

Az imént idézett forrás két meghökkentő tényről is tanúskodott; egyrészt a pártállam felső vezetésének a tájékoztatatlanságáról, mivel az ingyenes házhelyjuttatást egy kormányrendelet²² már 1957-ben megszüntette, másrészt a cigányságról nemcsak a földosztás (Bársony 2008: 229–231) során „feledkeztek meg”, hanem a tanácsi lakások kiutalásánál is.

Az MSZMP KB Politikai Bizottsága 1963 márciusában tartott ülésén tárgyalta az 1961-es párthatározat végrehajtását taglaló jelentést, melyet a Tudományos és Kulturális Osztály készített el a megyei beszámolók alapján. Az előterjesztett irat néhány kedvező fejlemény ellenére a következőképpen összegezte az addigi eredményeket:

„A megyei tanácsok távlati tervet készítettek, de azok végrehajtása a korlátozott anyagi és munkába állítási lehetőségek miatt vontatottan halad. A viszonylag rövid idő alatt lényeges változás nem következett be a cigánylakosság helyzetében.”²³

A pártállam felső vezetése ténylegesen ekkor szembesülhetett a kérdés nehézségével, különösen a cigánytelepek felszámolása terén. A jelentés a telep felszámolás kudarcáról így számolt be:

²¹ MNL OL M-KS 288. f. 5/1961/233 ö. e. Lengyel Gabriella szerint az idézett részlet a párthatározat számos más részével ellentétben a valóságnak megfelelő leírást adott a cigánytelepek helyzetéről: „A telep körülmények leírása viszont igen érzékeltes és valóságghű, ez szóljon a megszövegező mellett” (Lengyel 2006: 71).

²² 35/1957. (VI. 21.) Korm. rendelet a házhely-értékesítés szabályozásáról (*Törvények...* 1958: 292).

²³ MNL OL M-KS 288. f. 5/1963/293 ö. e.

„A cigánytelepek felszámolása a gazdasági feltételek hiánya következtében a jelenlegi lehetőségek mellett belátható időn belül nem oldható meg. Az ingyenes házhelyjuttatás megszűnt, az OTP által megállapított fizetési feltételeknek csak elenyésző részük tud eleget tenni.”²⁴

Az előterjesztett irat tárgyalását követően a Politikai Bizottság a cigánytelepek felszámolása érdekében utasította a Pénzügyminisztériumot és az Építésügyi Minisztériumot, hogy „vizsgálják meg a cigányok gyorsabb, emberibb lakáshoz való juttatásának lehetőségét”.²⁵ Továbbá előírta, hogy hat hónap múlva javaslataikat terjesszék a Politikai Bizottság elé.²⁶

A megbízott minisztériumok helyett végül az MSZMP KB Tudományos és Kulturális Osztálya terjesztette elő a cigánytelepek felszámolásának a tervezetét. A „Tervezet a cigánytelepeken élő lakosság lakáshelyzetének megjavítására” című anyagot 1963. november 12-én került a Politikai Bizottság elé.²⁷ Az előterjesztett anyag tárgyalása során valamennyi jelenlévő egyetértett az építésügyi miniszter kérével, aki a következő észrevételt tette:

„Szükségesnek tartom a tervezetet olyan javaslattal kiegészíteni, hogy a tervezett kedvezményeket minden olyan dolgozó megkaphatja, aki egészségtelen, továbbá a városképet rontó szükséglakásban lakik, az irányelvekben előírt feltételeknek megfelel és szociális helyzeténél fogva képtelen arra, hogy lakáshelyzetét saját erejéből megjavítsa. A javasolt kiegészítés hiányában a cigánylakosság részére nyújtandó kedvezmények a hasonló életkörülmények között lakó nem cigány lakosságot nem illetnék meg, s ez feszültséget idézhetne elő.”²⁸

Az idézett dokumentumrészlet eredményezte azt, hogy a CS-lakásprogramba nem cigányokat is bevontak (lásd bővebben: Hajnáczy 2013a, 2013c, 2014b), jóhiszeműen azzal a szándékkal, hogy elkerüljék az esetleges feszültségeket a cigány és a nem cigány lakosság között. A későbbi szociológiai vizsgálatokból egyértelművé vált, hogy a nem cigány lakosság jelentős része a reméltek ellenére igazságtalannak érezte a cigány lakoságnak e téren nyújtott támogatásokat (Pártos 1979: 45–69, Tomka 1991). Részben az imént említett tényező miatt terjedtek el széles körben azok a cigányság lakáskultúrájával kapcsolatos sztereotípiák, melyeknek szimbólumává az ún. „parkettaégetés” vált.²⁹ Michael Sinclair Stuart szerint egyetlen ismert eset sem támasztja alá a parkettaégetés megtörténtét:

²⁴ MNL OL M-KS 288. f. 5/1963/293 ő. e.

²⁵ Uo.

²⁶ Uo.

²⁷ MNL OL M-KS 288. f. 5/1963/319 ő. e.

²⁸ Uo.

²⁹ Az adott korszakban a fenti sztereotípiákat egyes, napjainkig számon tartott kutatók is osztották (Erdős 1989b: 132, Diósi 1981: 83).

„Megkísérletem, hogy ezt akár csak egyetlen valóban megtörtént esettel is alátámasszam, de nem sikerült. Így arra következtetésre jutottam, hogy a történet nem valóságos tényeken, hanem a cigányok feltételezett természetén alapszik (...).” (Stuart 1994: 78)

A felsőbb szervek hosszas párbeszéde, illetve szervező munkájának eredményeképpen a Magyar Forradalmi Munkás-Paraszt Kormány kiadta a 2014/1964. sz. határozatát³⁰ a „szociális követelményeknek meg nem felelő telepek felszámolásáról” (Berey 1990: 25–26). A kormányhatározat kiegészítésének szánt, 1964. április 29-én kiadott 3162/1964. sz. határozat első pontja a következőket írta elő:

„Az Építésügyi Minisztérium illetékes tanácsi szervek útján tételesen mérje fel a 2014/1964. (V. 4.) Korm. számú határozat hatálya alá tartozó telepeket, s a Művelődésügyi Minisztériummal és az Országos Tervhivatallal egyetértésben állapítsa meg azok felszámolásának ütemét. Ennek során az idegenforgalom szempontjaira is figyelemmel kell lenni.”³¹

Ennek háttérében az állhatott, hogy a felsőbb szervek nem rendelkeztek pontosabb ismeretekkel a telepek számáról, fajtájáról valamint országon belüli eloszlásáról. Továbbá a korábbi tanácsi jelentések csak a cigánytelepekről szolgáltatott adatokat, melyekben a nem cigányok által lakott nyomortelepekről, barlanglakásokról nem számoltak be.

A kormányhatározat végrehajtása érdekében az Építésügyi Minisztérium megfogalmazta a 17/1964. sz. körrendeletét, melyben utasította a tanácsokat a kormányhatározat hatálya alá tartozó telepek összeírására. A felmérés során a minisztérium csak néhány soros tájékoztatást adott ki arról, hogy mit szükséges telepnek minősíteni, valamint arról, hogy kit kell cigánynak tekinteni.³² A 17/1964. sz. körrendelet csupán annyit írt elő, hogy „a határozat végrehajtása érdekében tételesen fel kell mérni az annak hatálya alá tartozó olyan telepeket, ahol legalább öt lakás helyezkedik el.”³³ Továbbá az összeírás során az illetékes tanácsoknak fel kellett tüntetniük, hogy az adott telep a következő négy kategória közül melyikbe tartozik: „cigánytelep”, „vegyes telep”, „barlanglakás” és „egyéb telep”. A cigány lakosság meghatározásánál még ilyen csekély kikötést sem írtak elő, ennek eldöntését teljes mértékben az érintett tanácsokra bízták (Kertesi–Kézdi 1998: 297). Ebből következett az a pontatlanság, hogy több községben, melyeken megbízhatóbb adatok szerint voltak cigánytelepek, az 1964-es felmérés nem mutatott ki (Virág 2010: 124). Az ÉM felmérése szerint 1964-ben 222 160 személy, 55 425 család lakott

³⁰ MNL OL XIX-A-83-b 2014/1964 (367d)

³¹ MNL OL XIX-A-83-b 3162/1964 (351d). A tanulmányban említett 3000-es kódszámú határozatok teljes szövegét lásd bővebben: Hajnáczy 2014c.

³² MNL OL XIX-A-83-b 2014/1964 (367d)

³³ Uo.

48 966 lakásféleségben „szociális követelményeknek meg nem felelő telepeken”,³⁴ akiknek a 70 százalékát cigány, míg 30 százalékát nem cigány származásának minősítették az érintett tanácsok (Kovács 1975).

A CS-lakásprogram ténylegesen a 2014/1964. sz. kormányhatározat végrehajtására kiadott, „*A szociális követelményeknek meg nem felelő telepek felszámolásáról*” címet viselő 2/1965. ÉM–PM együttes rendelet kiadását követően kezdődött el. A rendelet rögzítette a telepek felszámolásának lehetőségeit, valamint részletekbe menően a kedvezményes hitellel történő házépítés módját és feltételeit.³⁵ Néhány évvel később a 2047/1967. sz. kormányhatározat rendelkezett az idegenforgalom szempontjából kényes, az ún. kiemelt telepek sorsáról. Az előterjesztés szerint kiemelt telepekből 86-ot írtak össze az ország területén, melyeken közel háromezer család lakott, olyanok, akiknek jelentős része megfelelő munkaviszony hiányában nem tudott részt venni a CS-lakásprogramban.³⁶

A kiemelt telepi kategóriába a főforgalmi utakról, a vasútvonalakról, a külföldiek számára látható vagy az üdülőövezetek közelében elterülő „szociális követelményeknek meg nem felelő telepeket” sorolták be (Berey 1990: 54). A kiemelt telepek mielőbbi felszámolása érdekében a kormányhatározat számos kedvezményt biztosított az érintetteknek, valamint a rendelkezésre álló CS-lakáskeretek több mint felét kizárólag ezen telepek megszüntetésére biztosította.³⁷ Továbbá a pártállam felső vezetése a fenti határozat kiegészítésére, belső használatra kiadta a 3254/1967. sz. határozatát, mellyel lehetővé tette a cigánytelepi lakosság karhatalommal történő áttelepítését:

„Kivételes esetekben a rendőrség szervei a tanácsi szervek kérésére a telepi lakosok településen belüli vagy kívüli áttelepítéséhez, illetőleg visszatelepítéséhez bocsássonak karhatalmat rendelkezésre.”³⁸

³⁴ MNL OL XIX-A-83-b 2019/1969 (494 d)

³⁵ 2/1965. (II. 18.) ÉM–PM együttes rendelet a szociális követelményeknek meg nem felelő telepek felszámolásáról (*Törvények...* 1966: 368–371). Az építkezéshez szükséges 100–150 négyzetgölg nagyságú házhelyeket az érintett tanácsnak, az állami tulajdonban álló földrészekből ingyenesen kellett biztosítani. Az építkezés során az Építészeti Minisztérium által díjtalanul a tanács rendelkezésére bocsátott műszaki tervek és költségvetések alapján kellett a házakat felépítenie a kivitelezéssel megbízott építőipari szövetkezeteknek vagy kisiparosoknak. A CS-lakásprogramban azon személyek vehettek részt, akik a rendelet hatálya alá tartozó telepeken éltek, legalább két éves folyamatos munkaviszonnyal rendelkeztek, havi átlagkeresetük meghaladta az 1000 forintot, és rendelkeztek a jóváhagyott építési költség 10 százalékával. Amennyiben az érintett az ímént felsorolt feltételeknek megfelelt, abban az esetben kaphatott az építési költségek 90 százalékáig terjedő kamatmentes hitelt, melyet 30 év felfogása alatt kellett visszafizetnie egyenlő részletekben. Az építkező kölcsöntartozásából öt éves folyamatos munkaviszony esetén 5 ezer, tíz éves folyamatos munkaviszony esetén 8 ezer és tizenöt éves folyamatos munkaviszony esetén 12 ezer forintot engedtek el.

³⁶ MNL OL XIX-A-83-b 2047/1967 (438 d)

³⁷ Uo.

³⁸ MNL OL XIX-A-83-b 3254/1967 (429 d)

Az utóbbi kormányhatározat kiadásának célja az volt, hogy a CS-lakásprogramban részt venni nem tudó, kiemelt telepeken élő családokat mielőbb elrejtsek az idegenforgalom és az „idegenek” szeme elől.

A MSZMP KB Agitációs és Propaganda Bizottsága 1968. szeptember 10-én kiadott állásfoglalásából kiderült, hogy az 1961-es párthatározat eredményes végrehajtása komoly akadályokba ütközött:

„A párthatározat nyomán pozitív fejlődési folyamat indult meg, az elért eredmények azonban a megtett erőfeszítések ellenére nem kielégítőek. Változatlanul a szociális, egészségügyi, lakásügyi, kulturális problémák dominálnak, melyek megoldása rendszerint meghaladja a tanácsok lehetőségeit.”³⁹

A pártállam központi szerveiben ebben az időszakban fel sem merült, hogy az 1961-es párthatározat lényegi módosításra szorulna, az említett APB-állásfoglalás sem tért ki erre a kérdésre. Egyedül az MSZMP KB Kulturális Osztálya javasolta 1966-ban az 1961-es párthatározat módosítását a tekintetben, hogy ne a Művelődésügyi Minisztérium lássa el a cigánysággal kapcsolatos összehangoló tevékenységet, hanem a Hazafias Népfront vagy a Minisztertanács. Az iménti javaslat csupán szervezeti kérdésekben változtatott volna, a lefektetett alapelveket nem érintette.⁴⁰

Az APB beismerve az 1961-es párthatározat végrehajtása terén tanúsított részleges kudarcát, a „*probléma sokoldalúságára*” hivatkozva javasolta a Politikai Bizottságnak, hogy hozzon létre egy koordinációs bizottságot. A bizottság feladatának azt szánva, hogy hangolja össze az érintett minisztériumok, valamint a társadalmi szervezetek cigánysággal kapcsolatos munkáját. A Politikai Bizottság az APB javaslatát elfogadta, és 1968. október 15-én elrendelte a Tárcaközi Koordinációs Bizottság megalakítását a következők miatt⁴¹:

„A határozat végrehajtását gátolja, hogy a feladatok koordinálása nem a legalkalmasabb helyen: a tanácsi szerveket irányító központi szervnél, hanem a Művelődésügyi Minisztériumnál történik.”⁴²

A Politikai Bizottság 1968-ban megfogalmazott utasításának megfelelően a TKB-t⁴³ még abban az évben létrehozta a Magyar Forradalmi Munkás-Paraszt Kormány a 3347/1968. sz. határozatával.⁴⁴

³⁹ MNL OL M-KS 288. f. 41/1968/100. ő. e.

⁴⁰ MNL OL M-KS 288. f. 41/1966/56. ő. e., MOL M-KS 288. f. 41/1966/57. ő. e.

⁴¹ MNL OL M-KS 288. f. 5/1968/474. ő. e.

⁴² Uo.

⁴³ Rövid időn belül a Tárcaközi Koordinációs Bizottság mintájára létrehozták a megyei Cigányügyi Koordinációs Bizottságokat, továbbá helyenként a városi és a járási VB-k is létrehoztak területi koordinációs bizottságokat (Hajnáczy 2014a: 154, Füzes et al. 2005: 97–98).

⁴⁴ MNL OL XIX-A-83-b-3347/1968 (426. d.)

Az Agitációs és Propaganda Bizottság 1968-as állásfoglalásában előírta az MTA Szociológiai Kutatócsoportjának, hogy kezdje meg a cigányság mélyrehatóbb vizsgálatát, valamint egy éven belül számoljon be a kezdeti eredményekről, észrevételekről.⁴⁵ Feltételezhetően az APB által kibocsátott dokumentum következtében szervezték meg 1969. június 8-án a TIT Szociológiai és Néprajzi Csoportjának cigány kutatással foglalkozó konferenciáját. A gyűlésen a pártállam képviseletében Marosán Lajosné nyitóelőadásában lefektette az ideológia alapokat, valamint előadása zárásaként kifejtette, hogy halogatást nem tűrő társadalmi problémával állnak szemben. Ezt követően Tomka Miklós a hazai és a nemzetközi cigánysággal kapcsolatos vizsgálatokról adott számot, majd Sziklai Imre a cigányságot érintő pedagógiai problémákat részletezte (*Jegyzőkönyv...* 1969). A konferencián elhangzott hozzászólások erőteljesen bírálták az 1961-es párthatározatban lefektetett elveket és a cigányságnak biztosítandó a nemzetiségi jogok mellett szálltak síkra.

„Marosánné elvtársnő vetette fel előadásában, hogy »bár vannak kulturális elhatároló jegyek, nincs elég alap arra, hogy nemzetiségnek tekintsük a cigányokat«. Szabad kérdeznem: miért nincs? Tudom, hogy a 61-es párthatározat szerint sem tekinthetjük nemzetiségnek őket, de azóta megváltozhatott a véleményünk. (...) igazán aktuális lenne azt a kérdést is felvetni, hogy nem érdemelne-e ugyanolyan rangot a kb. 220 ezer főnyi cigányság, mint a 7–8 ezer vend és bunyevác, vagy akár a nagyobb létszámú szlovákok és a többi nemzetiséget is említhetjük.” (*Jegyzőkönyv...* 1969: 75)

„Mándoki elvtárs felvetette azt a kérdést, hogy miért nem tekinthetjük az oláh cigányokat önálló nemzetiségnek. Ez valóban igen problematikus, hiszen – úgy vélem – a cigányságot olyan szempontok alapján rekesztettük ki a nemzetiségek közül, amely szempontok még a már régóta kikezdettnek tűnő sztálini nemzetiség-koncepció keretein belül sem elégségesek a cigányság egyértelműen nem-nemzetiséggé való deklarálásához.” (uo.: 83)

„Nyilvánvaló, hogy az a párthatározat, amely 1961-ben született, módosításra szorul. Feltétlenül javasolni kellene ennek a konferenciának, hogy a párthatározatnak a szellemét vizsgálják felül.” (uo.: 93)

1971-ben a Minisztertanács Tanácsi Hivatalának kezdeményezésére az MTA Szociológiai Kutatóintézete Kemény István vezetésével országos cigánykutatásba kezdett. A vizsgálat bonyodalmaira Havas Gábor – a vizsgálat egyik meghatározó személyisége – így emlékezett vissza:

⁴⁵ MNL OL M-KS 288. f. 5/1968/474. ó. e.

„Nekem ebben a kutatásban a legmeghatározóbb élményem az volt, hogy bárhová mentem egy cigány telepre, két percen belül megjelent a rendőrség. Engem számtalanszor igazoltattak, olyan is volt, hogy letartóztattak, bevittek a siklói határőrlaktanyára, és ott kellett töltenem egy éjszakát. Hiába volt megbízólevelem, azt mondták, nem ér semmit.” (Diósi 1999: 84)

A kutatócsoport tagjai nemcsak helyi szinten voltak kitéve a rendőrség zaklatásának, hanem a Belügyminisztérium ténykedésével is szembesülniük kellett. Csalog Zsolt a BM szerepével, valamint a kutatás dilemmával kapcsolatban az alábbiakat jegyezte meg:

„A valóságban egy eldugott, nyilvánosságnak nem szánt kiadványban a Kemény Pista-féle gárda megírta a tapasztalatoknak egy részét, aztán utána a BM szétkergette az egész kutatást a befejezése előtt. De egyáltalán, mindig ott volt előttünk a kutató dilemmája, hogy szabad-e egy diktatúra számára adatokat szolgáltatni, (...) hogy szándékainknak megfelelően alakulnak-e a dolgok, amikor ezt a kutatást befejezzük, vagy pedig hülye balekok vagyunk, akik itt a jó szándékuk révén hozzásegítik a hóhért a tökéletesebb munkához.” (Daróczy 1997: 38)

A vizsgálat eredményeit összegző beszámolóban részletesen bemutatták a cigány lakosság tarthatatlan helyzetét, valamint tetten érhetőek voltak a pártállam cigánypolitikájának a visszasságai, különösen a cigánytelepek felszámolása terén (Kemény et al. 1976). A vizsgálat többek között rámutatott, hogy az egy tömbbe épített CS-lakások következtében „modernebb cigánytelepek” jöttek létre, a kirekesztettséget továbbörökítve (Demszky 1980, Berey 1991, Csongor 1991, Lengyel 1982). Továbbá felszínre bukkott a 3254/1967. sz. kormányhatározattal jogilag lehetővé tett – karhatalmi beavatkozást sem nélkülöző – hatósági átköltöztetések botránys kimenetele.

A szocialista korszakban a cigánytelepi lakosság hatósági erőszakos áttelepítése nem volt teljesen előzmények nélküli; például Felsőzsolcán 1963-ban a karhatalom bontotta le az országút melletti cigánytelepi épületeket, 1961-ben Mánfán a nemzetközi műút mellé áttelepült cigányok putriait a tanács lebontatta, és visszaköltöztette az ott lakókat az erdőbe. Az 1971-es kutatás során a hatósági átköltöztetéseknek három fajtáját különítették el egymástól aszerint, hogy az érintetteket hová költöztették (Hajnáczy 2013d: 31). A hatósági átköltöztetések első típusánál a cigánytelepi lakosokat régi épületekbe elhagyott majorba, cseléd-lakásba, üzemen kívül helyezett szeszfőzdébe, istállóba költöztették. A következő leírás kiválóan érzékelteti az átköltöztetések hiábavalóságát, melyek sokszor tartthatatlanabb körülményeket teremtettek, mint a hagyományos cigánytelepek:

„Az istállóból kialakított lakóépület vége érintkezik a birkakarámmal. Az udvart és a karámot csak drótkerítés választja el, alatta átfolyik a trágyalé a cigányok udvarára. (...) Az állatok közelsége miatt (...) orrfacsaró bűz uralkodik, a birkák jellegzetes szaga behúzódik a lakásokba, és mindent átítat. A legyek valóságos felhőkben lepik el az embereket, élelmiszert.” (Kemény et al. 1976: 28)

A második típusnál csupán egy félreeső helyet jelelöltek ki a cigányok számára, akik ott felépíthették kunyhóikat. A harmadik típusnál a cigánytelepi lakosokat barakktelepre költöztették, ahol rövid időn szembesülniük kellett az új környezet destruktív erejével:

„Minden barakknak megvan a maga prostituáltja, aki a szomszédos családok házasságait tönkreteszi, és nyakukra hozza a rendőrséget. Megvan a maga elmebetege és bűnözője is. Az ide kerülő családok férfitagjai bicskázó és durva iszákossá válnak néhány hónap alatt. Az asszonyok türelmetlenek, verik, rángatják a gyermekeket. (...) Dúl a gyűlölködés, a gyilkos indulatok, felnőttek, gyerekek, nők és férfiak egyaránt fizikai agresszióval élnek egymással szemben.” (Kemény et al. 1976: 29)

A vizsgálat eredményeit 1976-ban csak a Szociológiai Kutatóintézet belső kiadványként adták ki, így a kutatáshoz kapcsolódó tanulmányok egy része sosem látott napvilágot, vagy csak jóval később (Dupcsik 2009: 183–185). A nyilvánosság tájékoztatására, az eredményekről kizárólag egy rövid – a pártállam felelősségét nem firtató – tanulmány jelenhetett meg a *Valóság* folyóirat hasábjain (Kemény 1974).

Az MSZMP KB Agitációs és Propaganda Bizottsága 1974. július 11-én tűzte napirendre a TKB által elkészített „*A Magyarországon élő cigánylakosság helyzetéről*” címet viselő tájékoztatóját, melyet az említett szerv többek között a Kemény István névvel fémjelzett vizsgálatra alapozott. A TKB tájékoztatója hosszan sorolta a cigányság helyzetének a megjavítása érdekében tett intézkedéseket, eredményeket, sőt a sorozatos kudarcokról, nehézségekről is számot adott:

„A cigányság helyzetének javulása mellett ugyanakkor az is megállapítható, hogy a fejlődés üteme nem kielégítő, az előrehaladással párhuzamosan a problémák egyelőre tovább növekednek, s egyre jelentékenyebbek társadalmi hatásuk. Ennek oka abban található meg, hogy a szaporodásuk aránya jelentősen nagyobb, mint helyzetük javítását célzó intézkedések hatása.”⁴⁶

⁴⁶ MNL OL M-KS 288. f. 41/1974/318. ő. e.

A TKB által kidolgozott beszámoló a cigány lakosság foglalkoztatásával kapcsolatban kiemelte, hogy az 1961-es párthatározatban rögzítettekhez képest jelentősen emelkedett a cigány munkavállalók aránya; a 15–59 éves cigány férfiak háromnegyedének állandó, míg 5,7 százalékanak ideiglenes munkaviszonya volt. A 15–54 éves cigány nők 30 százalékanak volt munkahelye. A cigány foglalkoztatottak nagyrészt az építőiparban, illetve rakodó- és szállítómunkásként helyezkedett el, a mezőgazdaságban – különösen termelőszövetkezeti tagként – csupán töredékük. A cigány lakosság munkavállalását nagymértékben nehezítették a velük szemben megnyilvánuló előítéletek,⁴⁷ ugyanakkor számos a cigányságra nézve neheztelő kritikát is megfogalmaztak a vállalatok vezetői, a pártállam funkcionáriusai.⁴⁸

„Gyakorta halljuk: a vállalat, az üzem vezetői nem hajlandóak alkalmazni, hivatkozva a terv teljesítésére stb. Mások azzal mentegetőznek, hogy a dolgozók elutasítják a cigányokkal való együttműködést. Sokan arra hivatkoznak, hogy korábban már próbálkoztak velük, de meglógnak, vagy nem dolgoznak, vagy a társadalmi tulajdont nem becsülik.” (Hajnáczy 2013b: 248)

A cigányság oktatása terén a fentiekhez hasonlóan meglehetősen kétes képet festett a *Tájékoztató*, mely megállapította, hogy az iskoláskorú cigány gyermekek beiskolázása megtörtént, azonban egy részük nem járt rendszeresen iskolába egészségi állapotuk, a rossz utak és a cigánytelepek távolsága miatt. További gondot jelentett, hogy az érintettek sokszor nem fejezték be az általános iskolát, illetve gyakran különböző gyógypedagógiai intézményekbe vagy cigány osztályokba helyezték el őket. Az előterjesztett anyag a cigánytelepekkel kapcsolatban a kedvező fejlemények ellenére pedig beismerte a telepfelszámolási program részleges kudarcát:

„Ma már világosan látszik, hogy a Kormánynak az a célkitűzése, hogy a 15 éves lakásépítési terv keretében a telepek felszámolást nyerjenek, a jelenlegi konstrukció mellett még akkor sem lehetséges, ha az előirányzatot minden évben teljes mértékben teljesítenénk, mert nem elégségesek a telepek belátható időn belül történő felszámolására.”⁴⁹

⁴⁷ „Magánbeszélgetések során a gyár személyzeti vezetője, elmondta, hogy kénytelenek cigány munkaerőt is alkalmazni, amit jobb piaci körülmények között nem tennének meg” (Dupcsik 2009: 142). „Ámbár igaz az is, hogy a munkáltatók (...) kivéve a Városgazdálkodást (...) nem szívesen alkalmazzák őket. S ha jön egy fővárosi kitelepült könnyűipari üzem (...) azért ők elsődlegesen nem a cigány származásúak foglalkoztatását tűznék ki maguk elé célul.” (uo.)

⁴⁸ „A cigány foglalkoztatottak száma állandóan növekszik, de még sok személynél nincs meg a munkakészség, ezért kerüli a munkát. Sok a fizetés utáni hiányzó és a munkafegyelmet megsértő közöttük. Gyakori az olyan eset, hogy csak a családi pótlék fizetéséhez szükséges munkanapok számát dolgozzák le.” MNL OL M-KS 288. f. 41/1974/318. ő. e.

⁴⁹ Uo.

A központi lakásszám-előirányzatokat és azok teljesítését a 2. táblázat mutatja.

2. táblázat: A központi lakásszám-előirányzatok és teljesítésük alakulása terveciklusonként

Időszakok	Előirányzat (db)	Teljesítés (db)	Teljesítés (%)
1965. II. ötéves tervidőszak*	800	237	29,6
1966–1970. III. ötéves tervidőszak*	5224	4436	84,9
1971–1975. IV. ötéves tervidőszak**	10000	8000	80,0

Forrás: * Kovács 1974: 46, ** Bencsik 1988: 32.

A cigánytelepek felszámolását akadályozta az alacsony felvehető hitelkeret, a házakat építő kisiparosok visszaélései.⁵⁰

„A cigánytelep lakói örültek, hogy rendes, új házakban élhetnek ezentúl, havi néhány száz forintos részletfizetés ellenében. Ezenkívül csak annyit tudtak: ki az a kisiparos, aki lakásaikat építi. A hatóságok nem tartották elég érettnek a cigányokat arra, hogy a kölcsönt leszámolják a kezükbe. A vállalkozó szellemű kisiparosban azonban megbíztak annyira, hogy benyújtott számláira az OTP közvetlenül neki fizette a kölcsönöket. A mester sűrűn látogatott az OTP-be; bediktálta, hogy éppen kinek a házához vásárolta a számlán feltüntetett építőanyagokat, hogy éppen kinek a házán dolgozta le a kimutatásban szereplő munkaórákat. (...) Pontosán tudta, hogy milyen gyorsan fogy a huszonöt építkező család kölcsöne. Csak a huszonöt családnak nem volt erről fogalma. (...) Eltelt két év, és még mindig csak a dátumok emlegetésénél tartottak. Egy kétszobás „cs” házat három hónap alatt lehet felépíteni. Végül kitértek az építkezés befejezésének határidejét, 1969. április 30-ra. A házak ezután sem készültek el, de az építetők számlájáról elfogyott a pénz. Ekkor a kisiparos visszaadta iparendélyét, és elment a téész építőrészlegébe brigádvezetőnek.” (Berkovits 1980: 73–74)

Továbbá akadályozó tényező volt az illetékes tanácsok hiányos előkészítő munkája, valamint az, hogy az érintettek egy része nem tudta teljesíteni a CS-lakás építéséhez vagy vásárlásához szükséges előírt feltételeket. Emiatt a cigányte-

⁵⁰ A kisiparosok visszaéléséről lásd bővebben: Demszky 1980: 18–21, 2001: 319–325.

lepeken nagyrészt nélkülöző nagycsaládosok, rendszeres jövedelemmel alig-alig rendelkező idős és beteg emberek rekedtek.⁵¹

Az Agitációs és Propaganda Bizottság a beszámoló megvitatását követően állásfoglalást fogalmazott meg, mely további intézkedéseket sürgetett a cigányság helyzetének a megjavítása érdekében, ugyanakkor leszögezte, hogy az 1961-es párthatározatban lefektetett elvek, illetve feladatok nem szorulnak módosításra. Az APB állásfoglalása szerint a cigányságot továbbra sem lehetett nemzetiségi csoportnak tekinteni, cigányszövetség, cigány sajtó, cigány nyelven tanító iskola, cigány színház létrehozása pedig szóba sem jöhetett.⁵²

Az APB elé terjesztett anyagban a Tárcaközi Koordinációs Bizottság javasolta az Építésügyi és Városfejlesztési Minisztériumnak, hogy ismételten mérje fel a magyarországi cigánytelepek számát, valamint dolgozzon ki egy tervezetet a cigánytelepek hatékonyabb felszámolására. Az ÉVM által 1974-ben végrehajtott felmérés szerint 1252 telepen – melyből 508-at kiemeltnek nyilvánítottak – 25 ezer lakásféleségben 28 ezer család, 116 ezer személy lakott (Kovács 1975: 23). A felmérést követően az illetékes szerv viszonylag terjedelmes beszámolót készített a cigánytelepek helyzetéről, melyben gyorsabb ütemű felszámolásuk elősegítését célzó intézkedéseket is javasolt. Az imént említettek eredményeképpen adta ki a Minisztertanács 1975. december 4-én a 3558/1975. sz. „*A szociális követelményeknek meg nem felelő telepek felszámolásának folytatásáról*” címet viselő határozatát.⁵³ A minisztertanácsi határozat csupán apróbb módosításokat rögzített, melyek közül kiemelendő, hogy megemelte a CS-lakás építéséhez és vásárlásához felvehető hitel összegét, valamint az érintett tanácsoknak fedezetet biztosított a kiemelt telepek felszámolása esetén felmerülő költségeikre.⁵⁴

A Minisztertanács rövidesen újabb, a cigányság helyzetével általánosságban foglalkozó határozatot adott ki az APB utasítására. A 3280/1976. sz. minisztertanácsi határozat 1976. június 3-án, „*A cigánylakosság helyzetének javításáról és gyorsabb ütemű társadalmi beilleszkedésének elősegítéséről*” címmel látott napvilágot. A minisztertanácsi határozat a TKB jelentéseire és az APB állásfoglalására hagyatkozva utasította a felsőbb szerveket, illetve az érintett tanácsokat a cigánysággal kapcsolatos további teendőkről.⁵⁵ Az imént említett határozat is beismerte, hogy a pártállam cigánypolitikája nem eredményezte a kívánt hatást, a problémák korántsem szűntek meg:

„A Minisztertanács megállapítja, hogy a cigánylakosság helyzetének javítására tett központi és helyi intézkedések számottevő eredménnyel jártak,

⁵¹ MNL OL M-KS 288. f. 41/1974/318. ő. e.

⁵² Uo.

⁵³ A minisztertanácsi határozatban rögzített módosítások miatt az Építésügyi és Városfejlesztési Minisztérium, valamint a Pénzügyminisztérium kiadta a következő határozatát: 13/1976. (IV. 15.) ÉVM–PM együttes rendelet a szociális követelményeknek meg nem felelő telepek felszámolásáról szóló 2/1965. (II. 18.) ÉM–PM együttes rendelet módosításáról (*Törvények...* 1977: 440).

⁵⁴ MNL OL XIX-A-83-b-3558/1975 (743. d.)

⁵⁵ MNL OL XIX-A-83-b-3280/1976 (777. d.)

a cigánylakosság társadalmi beilleszkedésének üteme azonban még nem kielégítő és az általános előrehaladás mellett kedvezőtlen jelenségek is mutatkoznak.”⁵⁶

Az MSZMP KB Politikai Bizottsága 1979. április 18-án értékelt⁵⁷ a magyarországi cigány lakosság helyzetét, és megállapította, hogy a cigányság társadalmi beilleszkedésének érdekében tett intézkedések „összhangban” voltak az 1961-es párthatározatban rögzítettekkel. Az ülésen előterjesztett jelentés tárgyalása során a felszólalók egyöntetűen a párthatározat eredményes végrehajtása mellett érveltek.⁵⁸ A beszámoló a következőképpen összegezte a magyarországi cigányság helyzetét:

„A határozat végrehajtására tett eddigi intézkedések pozitív hatással voltak a cigányok életkörülményeire: lényegesen kiterjedt foglalkoztatottságuk, lakás-, művelődési és közegészségügyi viszonyaik kedvezőbbé váltak. (...) Az általában kedvező tendenciák azonban nem azonosan érintették az egész cigánylakosságot.”⁵⁹

A Politikai Bizottság ülésén előterjesztett jelentés a cigányság foglalkoztatási helyzetével kapcsolatban megjegyezte, hogy a cigány férfiak jelentős része ugyan rendelkezett állandó munkahellyel, de nagyrészt, a korábbi évekhez hasonlóan, segédmunkásként tudtak csak elhelyezkedni. Különböző cigánymunkakörök alakultak ki (darukötöző, udvarsöprőgető, kocsimosó, utcasöprő, csatornatisztító), amelyek jellemzően nehéz, veszélyes, egészségre ártalmas és piszkos foglalkozásoknak számítottak. Továbbá megoldatlan problémaként jelentkezett a 15–18 éves cigány fiatalok, valamint a cigány nők foglalkoztatása. A cigányság oktatási helyzetében a beszámoló szerint komoly előrelépések következtek be az 1961-es párthatározatot követően; számottevő mértékben nőtt a cigány gyermekek beiskolázása, többen jutottak el az általános iskola felső tagozatába. Ugyanakkor az általános iskola nyolc osztályát csak töredékük végezte el, szakmunkásképzőbe pedig alig-alig kerültek be, melynek hátterében részben a következők állhattak:

„Az iskoláskorúak közül sokan tanulnak eleve hátrányos oktatási feltételek között: többségükkel képesítés nélküli pedagógusok foglalkoznak, rosszul felszerelt iskolákba, összevont osztályokba járnak.”⁶⁰

⁵⁶ MNL OL XIX-A-83-b 3280/1976 (777. d.)

⁵⁷ Az ülésen előterjesztett jelentést, valamint a határozattervezetet az APB 1979. január 4-i ülésén tárgyalta és hagyta jóvá. MNL OL M-KS 288. f. 41/1979/318. ő. e.

⁵⁸ MNL OL M-KS 288. f. 5/1979/770. ő. e.

⁵⁹ Uo.

⁶⁰ Uo.

Sokukat továbbra is – gyakran alaptalanul – gyógypedagógiai intézményekbe⁶¹ sorolták, vagy pedagógiai megfontolásokra hivatkozva – az elkülönítésük érdekében – ún. cigányosztályokat⁶² hoztak létre a részükre. Az imént említettekhez hasonlóan a cigánytelepek felszámolásával kapcsolatban szintén kétes eredményeket könyvelhetett el a pártállam felső vezetése. A jelentés szerint 1961-ben a cigányság közel 70 százaléka cigánytelepeken lakott, ami 25 százalékra csökkent, azaz még mindig 81 ezer személy lakott tarthatatlan viszonyok között. A cigánytelepekről elköltözött családoknak a lakáskörülményei sem lettek sokkal jobbak a korábbiaknál.

„A szakértő bizottság tagjai legnagyobb építéstudományi intézetünk mérnökei voltak, (...) Jelentették, hogy ezeknek a „cs” házaknak az alapját kézzel is ki lehet bontani, szigetelésük a magas talajvíznek kitűnő felszívódási lehetőséget biztosít, padló helyett csak a földet döngölték simára, a padlásra nem lehet felmenni, mert leszakad, a hőszigetelés olyan minimális, hogy fűteni sem érdemes. Az analfabéta cigányok nem mentek perre, nem ismerik jogaikat. S nem tudják, milyen egy jó ház.” (Berkovits1980: 78)

„A Cs-házakban lakó családok életének napi kínzó problémája: új lakásuk minősége. (...) A ház külső vakolata málladozik, a sarkokon letöredezik. A lépcsőfeljáró cementrétege igen vékony, már szét van repedezve, az éleknél, sarkoknál nagy darabokban válik le. Az ajtó előtti cementezést nem simították el, erősen lejt, az esővíz a bejárati ajtóhoz folyik. (...) A konyhában hull a mennyezet, a hajlatokban nagy repedések találhatóak a konyhában és az előtérben is. Az átvételkor az öt közül csak egyetlen: a bejárati ajtó volt csukható. (...) Az egész lakásban sehol sincs padlószegélyező feltevé, a padlástér sincs ledeszkázva, a villanyóra nincs bekötve.” (Lengyel 1982: 151–152)

A telepfelszámolás üteme erre az időszakra lelassult, melynek egyrészt az állt a háttérben, hogy a CS-lakásprogramban az előírt feltételek miatt sokan nem tudtak részt venni. Másrészt az illetékes tanácsok és az érintett nem cigány lakosság nem a kívánt módon viszonyult a telepfelszámoláshoz:

„Több helyen halogatják a házhelyek kiutalását, és magas telekárát követelnek. A lakóhelyi beilleszkedést a helybeliek előítéletei is nehezítik.”⁶³

⁶¹ Az adott korszakban a kérdésről komoly szakmai vita alakult ki (lásd bővebben: Csanádi–Ladányi–Gerő 1978, Csepeli et al. 1977, Györi 1977, Czeizel–Lányiné Engelmayer–Rátay 1978a, 1978b, Ladányi–Csanádi 1983).

⁶² A cigányosztályok szükségességéről szintén komoly szakmai folyt a szocialista korszakban (lásd bővebben: Réger 1974, 1978, 1984).

⁶³ MNL OL M-KS 288. f. 5/1979/770. ő. e.

Az ülésen előterjesztett jelentés az 1961-es párthatározathoz hasonlóan ellentmondást nem tűrő hangnemben leszögezte, hogy a cigányságra továbbra sem lehet nemzetiségként tekinteni. A pártállam ezen elgondolását megkérdőjelezőket pedig „újbaloldali demagógiával” és „cigány nacionalizmussal” vádolta. A ülés zárásaként kiadott párthatározat első pontja – Kádár János javaslatára⁶⁴ – a kérdéssel kapcsolatban leszögezte:

„A hazánkban élő cigányok nem tekinthetők nemzetiségnek, hanem olyan etnikai csoportnak, amely fokozatosan beilleszkedik társadalmunkba, illetve asszimilálódik.”⁶⁵

A párthatározat további pontjai az érintett felsőbb szerveket, tanácsokat, társadalmi szervezeteket, üzemeket arra utasították, hogy a cigányság társadalmi beilleszkedését kiemelt ügyként kezeljék, valamint szervezeti és politikai kérdésekről rendelkeztek. Egyúttal ajánlotta a Minisztertanácsnak, hogy tűzze napirendre a cigányság helyzetének a megvitatását, illetve határozza meg az érintett szervek feladatait Kádár János felvetésére:

„Eszembe jutott, nálunk nem gyakorlat, hogy a Politikai Bizottság állásfoglalásait nyilvánosan publikáljuk. De ebben az esetben vagy a Politikai Bizottság, vagy a Minisztertanács, vagy valamelyik más szerv, ha a közeljövőben foglalkozna ezzel a kérdéssel, tehetne egy nyilvános közlést. (...) Persze nem regényt kell írni, az egész elintézhető három gépelt oldalon, máskülönben elvész megint a lényeg. Két-három gépelt oldalon le kellene írni, hogy az illetékes párt- és kormánysszervek X évvel ezelőtt állást foglaltak a cigánykérdésben, és most újra áttekintették azt. (...) Érzékeltetni kell, hogy az a kínlóadás, amit 1961 óta folytatunk, nem volt hiábavaló.”⁶⁶

Mindezt oly módon szükségeltette megtennie az érintett szervnek, hogy propagandacélzattal a nyilvánosság tájékoztatására is sor kerüljön.⁶⁷ Az imént említettek következtében látott napvilágot „*A cigánylakosság helyzetének javításával kapcsolatos további feladatokról*” címet viselő 1016/1979. sz. minisztertanácsi határozat, melyet a Tárcaközi Koordinációs Bizottság viszonylag terjedelmes beszámolójára alapoztak. Az említett határozat kifejtette, hogy a magyarországi cigányság helyzetének a javítására, valamint a társadalmi beilleszkedésének elősegítésére tett intézkedések komoly eredménnyel jártak, kiemelt szerepet tulaj-

⁶⁴ „Etnikum: azt mondom – a kormánynyilatkozatban persze nem kell bevenni, de a belső határozatban legyen benne világosan –, nyugodtan mondjuk ki, hogy a cigánylakosság nem nemzetiség, etnikum, amely fokozatosan integrálódik a társadalomba; sőt van még egy másik fogalom is, asszimilálódik. Ezt kell leírni és kész!” MNL OL M-KS 288. f. 5/1979/770. ö. e.

⁶⁵ Uo.

⁶⁶ Uo.

⁶⁷ A nyilvánosság tájékoztatása érdekében kiadott 1016/1979. sz. minisztertanácsi határozat a következő helyeken látott napvilágot: *Magyar Közlöny*, 1979, 47, 683–684, *Törvények...* 1980: 444–445.

donítva a társadalom részéről megnyilvánuló tevékeny támogatásnak. Továbbiakban nagyrészt foglalkoztatási, lakhatási, oktatási és egészségügyi kérdésekről rendelkezett, valamint a – párthatározathoz hasonlóan – felhívta az érintett szervek és bizottságok figyelmét arra, hogy működjenek közre a cigányságot érintő határozatok végrehajtásában. Az agitációs céllal megfogalmazott 1016/1979. sz. határozat kiegészítésére a Minisztertanács titkos ügyiratként kiadta a 3301/1979. sz. határozatát, melyben a problémás, propagandaértékkel nem bíró kérdésekről rendelkezett, melyek közül kiemelendő a telepfelszámolással kapcsolatos módosító intézkedések⁶⁸ kilátásba helyezése.⁶⁹

A kényszerasszimilációs cigánypolitika kritikája

Az 1980-as évek elején a pártállam részéről közel egy évtizednyi szünet után ismét jelentkezett az igény a cigányság helyzetét feltáró kutatásokra, a tudományosan megalapozott ismeretekre. Az MSZMP KB Politikai Bizottsága által jóváhagyott jelentés már 1979 áprilisában megemlítette, hogy a cigányság szociológiai, néprajzi, nyelvészeti vizsgálatával néhány kutató huzamosabb ideje, behatóbban foglalkozik, egyúttal kiemelte az ez irányú vizsgálatok koordinálásának a szükségességét is.⁷⁰ A 3301/1979. sz. minisztertanácsi határozat pedig utasította a Magyar Tudományos Akadémiát, hogy szorgalmazza a cigányság helyzetének a feltárására irányuló vizsgálatokat.⁷¹

A Művelődésügyi Minisztérium 1981-ben kezdeményezte a cigánysággal kapcsolatos vizsgálatok koordinációját, a Tárcaközi Koordinációs Bizottság pedig javaslatokat kért a kérdéssel foglalkozó szakemberektől. Továbbá egy munkacsoportot hozott létre az érintett kutatóintézetek, államigazgatási szervek és társadalmi szervezetek képviselőiből. A TKB által létrehozott munkacsoport 1982-ben „*A hazai cigányság helyzete és fejlődési távlatai*” címmel egy vitaanyagot készített el, mely többek között megkérdőjelezte a pártállam kényszerasszimilációs cigánypolitikáját:

„A Munkacsoport tagjainak többsége az asszimiláció lehetőségét (a teljes beolvadást) mint egyedüli végcélt kétségesnek tartja, mindamelllett, hogy

⁶⁸ A 3301/1979. sz. kormányhatározatot követő években az illetékes minisztériumok apróbb módosításokat hajtottak végre a CS-lakásprogramon. Lásd bővebben: 11/1979. (VII. 21.) PM–ÉVM együttes rendelet az egyes lakásépítési kölcsönök felső összeghatárának felemeléséről és a kölcsönfolyósítás feltételeiről (*Törvények...* 1980: 853–854; 5/1980. (I. 19.) ÉVM–PM együttes rendelet a szociális követelményeknek meg nem felelő telepek felszámolásáról szóló 2/1965. (II. 18.) ÉM–PM együttes rendelet módosításáról (uo.: 556; 27/1982. (X. 7.) ÉVM–PM együttes rendelet a szociális követelményeknek meg nem felelő telepek felszámolásáról szóló 2/1965. (II. 18.) ÉM–PM együttes rendelet módosításáról (*Törvények...* 1983: 681–682).

⁶⁹ MNL OL M-KS XIX-A-83-b 3301/1979 (935. d.)

⁷⁰ MNL OL M-KS 288. f. 5/1979/770. ő. e.

⁷¹ MNL OL M-KS XIX-A-83-b 3301/1979 (935. d.)

néhány évtized távlatában az társadalmilag sem reális, politikailag pedig a »készítetett« asszimiláció szocialista társadalmunknak a kisebbségekkel szemben tanúsított elvi politikájával is ellentétes.»⁷²

Továbbá a vitaanyag a cigány kultúra, nyelv és identitás megtartása, erősítése mellett is érvelt:

„A cigány nyelv, etnikai kultúra, történelem kutatása terén nagy az elmaradás. (...) Ez azért nagy gond, mert a cigányság társadalmi beilleszkedésében a jövőben különösen fontos a cigányság etnikai identitásának gyakorlati és tudati megalapozása, illetve továbbfejlesztése szempontjából az etnikus értékek mentése, bemutatása, felhasználása. A kutatások eredményeinek felhasználásában nagy fontossága van a cigány nyelvűség kérdései tisztázásának az oktatáspolitikában, a cigányság etnikus maghatározottságának elismertetésében, végül a vállalható hagyományok feltárásában és ezzel az etnikai egyenjogúság és egyenrangúság biztosításának megalapozásában.»⁷³

Az imént említettek a 1980-as évek második felére fokozatosan megjelentek a pártállam cigánypolitikájában, sőt a pártállam néhány vezető funkcionáriusa nyíltan bírálta is a korábbi évek gyakorlatát.⁷⁴

Az Agitációs és Propaganda Bizottság 1984. október 12-én tárgyalta a Tudományos Közoktatási és Kulturális Osztálynak a magyarországi cigányság helyzetét taglaló jelentését. Az előterjesztett anyag kifejtette, hogy az 1979-es párthatározatot követően a cigány lakosság életkörülményei javultak, további differenciálódás ment végbe köreikben. Egyúttal azt is leszögezte, hogy a kedvező folyamatok ellenére a cigányság nagyrészt a társadalom legkevésbé kvalifikált rétegébe illeszkedik be, valamint felhívta a figyelmet a következőkre:

„Az utóbbi években a cigánylakosság társadalmi helyzetének és beilleszkedésének egyes kérdéseiről – így elsősorban etnikai csoportként történő megítélésükről – visszatérő viták is folytak.»⁷⁵

⁷² MNL OK M-KS-288. f. 50/1982/12. ő. e.

⁷³ Uo.

⁷⁴ Kisebbs eredményként lehetett elkönyvelni, hogy 1983-ban a Tudományos Ismeretterjesztő Társulat (TIT) központjában megalakult a cigány ismeretterjesztő munkabizottság, mely a következő feladatokat tűzte ki maga elé: „Munkabizottságunk szigorúan a művelődés területén dolgozva segíteni akar, segíteni fog, ajánlásokat tesz, tanácsokat ad, de nem foglya semmilyen szervezet, intézmény munkáját átvállalni. Feladatunknak tartjuk viszont hogy összehangoljuk munkájukat. Nagyon számítunk az országban már dolgozó 80–100 cigányklubra is. Arra szeretnénk ösztönözni őket, hogy programjukba vegyék föl ajánlott témáinkat, illetve ők is működjenek közre a tématervek kidolgozásában, feltárva így a cigányság érdeklődési körét. Megkeressük majd a cigány értelmiségieket is, hogy kapcsolódjanak be a munkába” (Az etnikai tudat megőrzéséért. *Magyar Hírlap*, 1983. május 10.: 6.)

⁷⁵ MNL OL M-KS-288. f. 41/1984/434. ő. e.

A jelentés a cigányság foglalkoztatásával kapcsolatban leszögezte, hogy a munkaképes cigány férfiak foglalkoztatási aránya megegyezik a nem cigány férfiakéval. A cigány nők körében az 1979-es párthatározatot követően tovább emelkedett az állandó vagy idényjellegű munkát vállalók aránya, azonban e téren még elmaradás mutatkozott az országos átlaghoz képest. A cigány fiatalok továbbra is elhelyezkedési gondokkal küszködtek. A cigányság az összlakosságnál jóval nagyobb arányban továbbra is segédmunkásként, illetve betanított munkásként tudott csak elhelyezkedni (3. táblázat⁷⁶).

3. táblázat: A cigányság és az összlakosság foglalkoztatási viszonyai (%)

Foglalkozás	Cigányság	Összlakosság
Segédmunkás	51,2	12,2
Betanított munkás	23,8	25,7
Szakmunkás	7,7	29,5
Fizikai összesen	82,7	67,4
Nem fizikai	17,3	32,6

A cigányság lakáskörülményeivel kapcsolatban a beszámoló megállapította, hogy jelentős mértékű differenciálódás ment végbe az elmúlt időszakban. 1979-ben még 81 ezren laktak cigánytelepeken, azonban számuk 1983-ra 33 ezerre csökkent.⁷⁷ A cigányság egy részének javultak a lakáskörülményei, sokan bővítették, komfortosították a lakásaikat, nagyobb házakat építettek. Ugyanakkor komoly problémaként jelentkezett, hogy a CS-lakások zsúfolttá váltak, nagyrészt vagy teljesen cigányok által lakott települések, településrészek jöttek létre, a kommunális ellátottság hiánya következtében a telepek újratermelődése megindult. Az előterjesztett anyag szerint a cigányság oktatási helyzetében is történetek előrelépések. A cigány gyermekek nagyobb arányban jártak óvodákba, mint a hetvenes években, többen fejezték be a nyolc általános iskolai osztályt, valamelyest emelkedett a szakmunkásképzőkben továbbtanulók száma, ugyanakkor egyre több cigány gyermeket soroltak, sokszor indokolatlanul, gyógypedagógiai intézményekbe:

„A rohamosan emelkedő arány az esetek egy részében a szociális-kulturális és a nyelvi hátrány helytelen, gyógypedagógiai esetként való minősítésére vezethető vissza, és részben annak tulajdonítható, hogy a közoktatás terén

⁷⁶ MNL OL M-KS-288. f. 41/1984/434. ő. e.

⁷⁷ Az ÉVM felmérése szerint 1984-ben 6277 lakásban 8623 család, 42066 személy lakott „szociális követelményeknek meg nem felelő telepeken” (Bencsik 1988: 31). A cigánytelepek helyzetéről lásd bővebben: Bokor 1985, 1987.

e hátrányok leküzdésére mindmáig nem alakultak ki megfelelő speciális programok, módszertani útmutatók.”⁷⁸

A jelentést az Agitációs és Propaganda Bizottság jóváhagyólag tudomásul vette, és állásfoglalást adott ki, melyben többek között kérte a Művelődésügyi Minisztériumot, hogy tegyen lépéseket a cigányság kulturális hagyományainak megőrzése érdekében. Továbbá vizsgálja meg egy cigány kulturális szövetség, valamint egy cigányságnak szóló lap kiadásának a lehetőségeit.⁷⁹ Az imént említettek a Minisztertanácsnak már a következő évben kiadott 3223/1985. sz. határozatában tetten érhetőek voltak. A minisztertanácsi határozat többek között utasította az illetékes szerveket egy cigány kulturális szövetség létrehozására, illetve egy cigányoknak szóló lap kezdeményezésére. Továbbá a cigány lakosság foglalkoztatási, lakhatási⁸⁰ és oktatási helyzetének a javítása érdekében fogalmazott meg különböző határozati pontokat.⁸¹

A Művelődésügyi Minisztérium 1986 júniusában hozta létre a Magyarországi Cigányok Kulturális Szövetségét (MCKSZ). A kulturális szövetség létrehozásának körülményeiről a TKB titkára az alábbiakat fejtette ki 1985-ben:

„A szocializmus valóban kedvező légkört teremt a cigányság számára, ha nem is a nemzetiséggé váláshoz, de a teljes társadalmi beilleszkedéshez mindenesetre (...) A kormány elé terjesztett vitaanyagban ezért javasoltuk egy cigány kulturális szövetség létrehozását, amely hatékonyan tud közreműködni a cigányság felemelkedése érdekében. A szövetséget megalkotandó a Művelődési Minisztériumban előkészítő bizottság született, amelynek tíznél több cigány tagja is van. Ők valóban azt szeretnék, ha nemzetiségi szövetséget teremthetnének, ennek azonban egyelőre nincsenek meg az elvi alapjai. A kulturális szövetség megalakítása is jelentős horderővel bírna, hiszen így lehetőség nyílnék a régóta vajúdog cigány újság kiadására, ösztöndíj juttatására cigány értelmiségieknek, illetve a cigányság érdekében tenni kívánó személyeknek, s egyáltalán lenne alap a cigányság mozgósítására kulturális és szociális helyzetük javítása végett. A feltételek ehhez tényleg adottak...” (Cigányok, esélyek... *Magyar Hírlap*, 1985. szeptember 4.: 5.)⁸²

A szövetség a következő célokat tűzte ki:

⁷⁸ MNL OL M-KS-288. f. 41/1984/434. ó. e.

⁷⁹ Uo.

⁸⁰ A minisztertanácsi határozat következtében több ponton módosították a CS-lakásprogramot, vö. 21/1985. (XII. 27.) ÉVM–PM együttes rendelet a szociális követelményeknek meg nem felelő telepek felszámolásáról szóló 2/1965. (II. 18.) ÉM–PM együttes rendelet módosításáról (*Törvények...* 1986: 447–448).

⁸¹ MNL OL XIX-A-83-b 3223/1985 (1253. d.)

⁸² Choli Daróczi József, az Országos Cigány Tanács elnöke az imént idézett vélemény mellett érvelt 1986-ban. (Choli Daróczi 1986: 9).

„A Szövetség célkitűzései a magyarországi cigányság társadalmi beilleszkedését, az ehhez kapcsolódó egyetemes nemzeti és etnikumi kultúra elsajátítását, valamint a cigányság kulturális érdekképviseletét, haladó hagyományainak ápolását szolgálja a Magyar Szocialista Munkáspárt politikája alapján. (...) A Szövetség mint kulturális érdekképviseleti szerv etnikumának nyelvét, kultúrájának haladó hagyományait, a fejlődést segítő, családi és egyéb szokásait ápolja.”⁸³

Az MCKSZ 1986 októberében pedig lapot indított *Cigány Újság* (Romano Nyéipe) címmel, a lap próbaszámai olyan nagy sikert arattak, hogy rövidesen húszezer példányban jelent meg kéthetente. A *Cigány Újság* feladatául azt szánták, hogy mutassa be a cigányság hagyományait, egyúttal népszerűsítse a cigány irodalmi és képzőművészeti alkotásokat.⁸⁴

Kozákné Keszei Veronika a Tárcaközi Koordinációs Bizottság vezetője többek között a következőket fejtette ki a kérdéssel kapcsolatban:

„Számptalan tanulmány foglalkozott a cigányok beilleszkedési problémáival. Szociológiai, pszichológiai, egészségügyi, kriminológiai stb. szempontok alapján rengeteg tanácsi, oktatásügyi, orvosi, kriminalisztikai minősítés készült róluk, elemezték életmódjukat, gondolkodásmódjukat. Maguk a cigányok viszont alig vagy ritkán éltek a tömegkommunikációs eszközök lehetőségével, hogy »másságukat« vállalva megismertessenek belső küzdelmeikkel, hogy kifejtsék saját véleményüket az őket minősítő írásokkal, nyilatkozatokkal kapcsolatban. (...) Felmerül a kérdés is, hogy a cigány nyelvnek milyen szerepe lehet egy ilyen lapban? Úgy gondolom, az egyértelmű, hogy magyar nyelven jelenhetne meg, mivel a cigányok, illetve a számba jöhető írók döntő többsége, valamint a »magyar« olvasó sem tud cigányul. Jogos igény ugyanakkor, hogy helyet kapjanak a lapban kétnyelvű írások is.” (Kozákné Keszei 1984: 73)

Choli Daróczi József, az Országos Cigány Tanács elnöke 1985-ben a *HVG*-nek adott interjújában szintén egy cigány újság szükségessége mellett érvelt:

„Az újságra feltétlenül szükség van, ezt a legmagasabb politikai fórumokon is elismerik. Kérdés, vajon cigány vagy magyar nyelven jelenjék-e meg. Én azt mondom, kétnyelvű legyen. (...) A cigányoknak annál is nagyobb szükségük van a lapra, mert lényegében nincs egyéb fórum, ahová mint cigányok fordulhatnának. Egyelőre csupán a Kék Fény foglalkozik rendsze-

⁸³ MNL OL M-KS-288. f. 41/1986/468. ő. e.

⁸⁴ MNL OL M-KS-288. f. 41/1987/487. ő. e. Már 1984-ben a *Jel-Kép* folyóirat hasábjain Kozákné Keszei Veronika, Havas Gábor, illetve Daróczi Ágnes egy „cigánylap” elindítása mellett érvelt (lásd még: Kozákné Keszei 1984: 72–73, Havas 1984: 74–75, Daróczi 1984: 75–77).

resen a cigányokkal, mondanom sem kell, hogy jellegéből fakadóan eléggé egyoldalúan.” (Choli Daróczi 1985: 63).

1985 májusában hozta létre a Hazafias Népfront az Országos Cigány Tanácsot, és ennek jegyében készítettek interjút Choli Daróczi Józseffel, az újonnan létrehozott szerv elnökével, aki az alábbiakat jegyezte meg egy vele készített interjúban 1985-ben:

„A népfront már korábban is felkarolta a cigányság ügyét, a mozgalmon belül működött a Cigány Fórum, amely a Cigány Tanács elődjének is tekinthető. Ez utóbbi testületet éppen azért kellett létrehozni, mert a Fórum nem bizonyult elég hatékonynak; hasznos, tartalmas vitákat rendezett – minden eredmény és következmény nélkül. Az Országos Cigány Tanács a HNF Országos Tanácsának véleményező, ellenőrző, tanácsadó szerve, amely a cigányságot érintő gazdasági, szociális, kulturális döntéseket kezdeményezi a népfront legfőbb testületének, illetve ezekről véleményt mond, nyomon követi és ellenőrzi a végrehajtást, jelez, ha valamit nem talál rendjén. Harmincöt tagja van, a megyék, illetve a főváros küldöttei – általában a cigánykoordinációs bizottságok titkárai – képviseltetik magukat egyes politikai, társadalmi, tudományos szervezetek, így az MSZMP KB Társadalomtudományi Intézete, a Tárcaközi Koordinációs Bizottság, az Országos Széchényi Könyvtár, s meghívást kapott néhány cigány jogász, orvos, pedagógus” (Choli Daróczi 1985: 6).

A cigányság kulturális értékeinek az elismerése és támogatása mellett párhuzamosan megjelentek kritikai hangok a pártállam felsőbb funkcionáriusai részéről is a pártállam korábbi cigánypolitikáját illetően. A Hazafias Népfront főtitkára, Pozsgay Imre egy vele készített interjúban, 1986-ban az alábbi véleményének adott hangot arra kérdésre válaszolva, hogy a HNF hogyan látja a „cigánykérdést”:

„Valamennyien kezdők tanulók vagyunk ennek a problémának a megoldásában. Hiszen hosszú ideig azt, hogy cigánykérdés van Magyarországon, nem nagyon ismertük el egyszerűen a cigányság szociális beilleszkedési problémáiról esett szó, és ebből az aspektusból megközelítve az ügy bizonyos fokig lesüllyedt településpolitikai, szociálpolitikai kérdéssé, és ezzel együtt valamiképpen a lakásosztássá, a beilleszkedést és az asszimilációt sürgető politikai magatartássá. (...) Tehát egész politikai szemléletünkben előrelépés történt, amikor a tisztán szociális és beilleszkedési problémakör etnikai kérdésként vetődött fel,” (Murányi 1986: 5–6)

A Tárcaközi Koordinációs Bizottságnak a vezetője, Kozák Istvánné pedig a következőket jegyezte meg a kérdéssel kapcsolatban 1986-ban az Építésügyi és Városfejlesztési Minisztérium kiadványában:

„Ma már tudjuk, hogy téves volt az az elképzelés, amely a hatvanas évek közepén alakult ki, hogy a cigányok széttelepítésével megoldódik a cigánykérdés. Sokan úgy gondolták, hogy a telepi családok szétköltöztetve más családok közé automatikusan átveszik a környezetük szokásait, és teljesen beolvadnak a lakosság közé. Az utóbbi években azonban egyre szélesebb körben válik ismertté, hogy a cigányság nem csupán egy szociálisan, kulturálisan hátrányos helyzetben lévő népréteg – már többségük hátrányos helyzete ma is vitathatatlan –, hanem egy sajátos kultúrával, tradíciókkal rendelkező etnikai csoport. Ezért azon túl, hogy rövid távon a teljes asszimilációnak (beolvasztásnak) nincs is realitása, az erőltetett asszimiláció ellentétes szocialista elveinkkel, amelyet a kisebbségek viszonylatában tanúsítunk.” (Kozákné Keszei 1986: 7)

Az MSZMP KB Politikai Bizottsága 1988 novemberében napirendre tűzte a „*Javaslat a nemzetiségi törvény irányelveire*” című előterjesztésnek a megvitatását, mely részletekbe menően taglalta egy tervezett nemzetiségi törvény céljait, alapelveit, valamint a nemzetiségeknek biztosítandó jogokat. A törvény kiadásának a szükségességét az előterjesztett anyag azzal indokolta, hogy a magyarországi jogrendszerben nincsenek kellő mértékben rögzítve a nemzetiségek jogai. A javaslat többek között ajánlotta a Politika Bizottságnak, hogy az irányelvek jelenjenek meg a *Társadalmi Szemlé*ben, a nemzetiségi szövetségek lapjaiban, külön kiemelve a *Cigány Újság*ban is. Továbbá az előterjesztett anyag záradékában az is szerepelt, hogy az érintett szervezetek juttassák el a nemzetiségi törvény irányelveiről szóló határozatot az érintett szervezetek, illetve a nemzetiségi szövetségek vezetőinek, valamint a Magyarországi Cigányok Kulturális Szövetsége elnökének. A Politikai Bizottság a napirend zárásaként úgy határozott, hogy a szükséges javításokat követően a javaslatot a Központi Bizottság elé terjeszti.⁸⁵ Továbbá lehetővé tette, hogy a magyarországi cigányság kezdeményezze nemzetiségként való elismerését:

„A Politikai Bizottság hatálytalanítja 1961-es és 1979-es, cigányságról szóló határozatának azt a részét, amelyben a cigányságot etnikai csoportnak minősíti, és elveti nemzetiségként való kezelésüket. Ez politikai oldalról lehetőséget ad arra, hogy a törvény életbelépését követően magukat cigánynak valló állampolgárok megbízásából szervezeteik kezdeményezhessék nemzetiséggé válásukat.”⁸⁶

⁸⁵ MNL OL M-KS 288. f. 5/1988/1043. ó. e. A javaslatot a 1988. november 22-én az MSZMP Központi Bizottsága elfogadta, továbbá helyeselte, hogy az anyag jelenjen meg a *Társadalmi Szemlé*ben, a nemzetiségi szövetségek lapjában, melybe beleértették a *Cigány Újság*ot is. MNL OL M-KS 288. f. 4/1988/246-247. ó. e.

A további fejleményekről lásd bővebben: Dobos 2011: 110–126.

⁸⁶ MNL OIL M-KS 288. f. 5/1988/1043. ó. e.

Összegzés

A pártállam kiépülésével a hatalom az azt megelőző időszakhoz hasonlóan – néhány kezdeményezést leszámítva – közegészségügyi és rendészeti kérdésként tekintett az úgynevezett „cigánykérdésre”. Központi irányelv hiányában az Egészségügyi Minisztérium, a Belügyminisztérium és az érintett tanácsok a maguk belátásai szerint jártak el a cigányságot illetően. Az 1950-es évek második felében néhány felsőbb szerv kezdeményezésére megalakult a tiszavirág életű Magyarországi Cigányok Kulturális Szövetsége, valamint a tanácsai apparátusra hagyatkozó felmérésekbe, adatgyűjtésekbe kezdtek. Az 1961-es párthatározat kiadásával az MSZMP KB Politikai Bizottsága lefektette a pártállam kényszerasszimilációs cigánypolitikáját, illetve célul tűzte ki a magyarországi cigányság lakhatási, oktatási, foglalkoztatási helyzetének a megjavítását. Az 1960-as években a cigányság beiskolázása, a cigánytelepek felszámolása, valamint a cigányok foglalkoztatása jelentette a legfőbb problémát. Az 1970-es évek második felére a kezdeti nehézségek részleges megoldásával újabb kihívásokkal szembesült a hatalom: a cigány gyermekeket ugyan sikerült beiskolázni, de nem fejezték be az általános iskolát, a cigány munkavállalóknak volt ugyan munkájuk, de rendre betanított vagy segédmunkásként tudtak csak elhelyezkedni. A cigánytelepek felszámolása előrehaladt, de a szegregáció korántsem szűnt meg, csak más formákat kezdett ölteni. A pártállam kényszerasszimilációs cigánypolitikájának a kibontakozását a helyi szintű bástyái, az illetékes tanácsok, oktatási intézmények, vállalatok akadályozták meg. Komoly ellentét feszült a felsőbb akarat, a központi irányelv és a helyi szintű funkcionáriusok, valamint a nem cigány lakosság érdekei, elgondolásai között. Általánosságban megállapítható, hogy a „cigánykérdésnek” valamennyi területén az egymással ellentétes irányú törekvések eredményeképpen félmegoldások sorozatai keltek életre. A tanácsok a közigazgatási területükön lévő cigánytelepeket nagyrészt felszámolták, de „modernebb cigánytelepeket” hoztak létre az egy tömbbe épített CS-lakások révén. A cigány gyermekeket ugyan beiskolázták, de gomba módra szaporodtak a cigányosztályok, illetve gyakran gyógypedagógiai intézményekbe sorolták őket, fenntartva az elkülönültségüket. Hasonló folyamatok játszódtak le a foglalkoztatás terén is, munkát adtak a cigány munkavállalóknak, de „cigánybrigádokba” osztották be őket, és „cigányszakmák” jöttek létre. Az 1980-as évekre világossá vált, hogy a kényszerasszimilációs cigánypolitika megbukott, a cigányság elkülönültségét csak részben sikerült felszámolni. Részben az imént említettek hatására megkezdődött a magyarországi cigányság kultúrájának, nyelvének a támogatása, létrejöhett a Magyarországi Cigányok Kulturális Szövetsége, amely szervezet lapot is indíthatott. A cigányság nemzetiségként való elismerésének az útjából 1988-ban elgördítették az utolsó akadályokat is.

Irodalom⁸⁷

- Andor Mihály (szerk.) (1982): *Cigányvizsgálatok*. Budapest: Művelődéskutató Intézet.
- Balogh Sándor (szerk.) (2002): *A magyar állam és a nemzetiségek*. A magyarországi nemzetiségi kérdés történetének jogforrásai 1848–1993. Budapest: Napvilág.
- Bársony János – Daróczi Ágnes (szerk.) (2004): *Pharrajimos*. Romák sorsa a náciizmus idején. Budapest: L'Harmattan.
- Bársony János (2008): A romák sorsa az 1940-es évek második felében Magyarországon. *Múltunk*, 1, 222–256. <http://efolyoirat.niif.hu/00900/00995/00013/pdf/barsonyj.pdf>
- Beke Pál (szerk.) (1986): *Dokumentumok a „Magyarországi Cigányok Kulturális Szövetsége 1957–1961” életéből*. Budapest: Népművelési Intézet Művelődési Otthon és Klub Osztály.
- Bencsik István (1988): *A Magyarországon élő cigánylakosság társadalmi beilleszkedése az 1970-es évektől napjainkig*. Budapest: ELTE BTK Tudományos Szociálizmus Információs és Továbbképzési Intézet.
- Berey Katalin (1990): A szociális követelményeknek meg nem felelő telepek felszámolása. In Berey Katalin – Horváth Ágota (szerk.): *Esély nélkül*. Budapest: Vita Kiadó, 5–72.
- Berey Katalin (1991): A cigánytelepek felszámolása és újratemelődése. In Utasi Ágnes – Mészáros Ágnes (szerk.): *Cigánylét*. Budapest: MTA PTI, 106–144.
- Berkovits György (1980): *Terepszemle*. Budapest: Szépirodalmi.
- Bernáth Gábor (szerk.) (2002): *Kényszermosdatások a cigánytelepeken, 1940–1985*. Budapest: Roma Sajtóközpont.
- Bernáth Péter – Polyák Laura (2001): Kényszermosdatások Magyarországon. *Beszélő*, 6, 38–45. <http://beszelo.c3.hu/01/06/05bernath.htm>
- Bokor Ágnes (1985): Telepi cigányok. *Szociálpolitikai Értesítő*, (1), 4–5, 397–422.
- Bokor Ágnes (1987): A hagyományos szegénység szigetei: a cigány telepek. In Utasi Ágnes (szerk.): *Peremhelyzetek*. Rétegződés-modell vizsgálat VIII. Budapest: MSZMP KB Társadalomtudományi Intézet, 238–267.
- Choli Daróczi József (1985): Cigány szövetségre volna szükség. *HVG*, július 20.
- Choli Daróczi József (1986): Alakul a cigány kulturális szövetség? *Képes* 7, 8, 9.
- Czeizel Endre – Lányiné Engelmayer Ágnes – Rátay Csaba (1978): Még egyszer az értelmi fogyatékosokról. *Valóság*, 9, 109–111.
- Czeizel Endre, dr. – Lányiné dr. Engelmayer Ágnes – Rátay Csaba (szerk.) (1978): *Az értelmi fogyatékoság köreredete a „Budapest-vizsgálat” tükrében*. Budapest: Medicina.

⁸⁷ A megadott internetes hivatkozások utolsó letöltésének időpontja a kézirat lezárásának dátuma: 2015. 08. 28.

- Csanádi Gábor – Ladányi János – Gerő Zsuzsa (1978): Az általános iskolai rendszer belső rétegződése és a kisegítő iskola. *Valóság*, 6, 30–43.
- Csepeli György – Panuska Mária – Czeizel Endre – Szondy Mária (1977): Vita Czeizel Endre interjúja nyomán. *Valóság*, 10, 101–106.
- Csizmadia Ervin (1990): Megfelezett élet. Beszélgetés Kemény István szociológussal. *Kritika*, 10, 24–27.
- Csongor Anna (1991): A cigány gyerekek iskolái. In Utasi Ágnes – Mészáros Ágnes (szerk.): *Cigánylét*. Budapest: MTA PTI, 179–200.
- Daróczi Ágnes (1984): Vállalhatóvá tenni a cigányságot. *Jel-Kép*, 1, 75–77.
- Daróczi Ágnes (1997): „Kaptam a romáktól emberi gazdagságot...” Csalog Zsoltal Daróczi Ágnes beszélget. *Beszélő*, 10, 36–46.
- Demszky Gábor (1980): „CS”. *Kritika*, 10, 18–21.
- Demszky Gábor (2001): *A szabadság visszahódítása*. Budapest: Új Mandátum.
- Diósi Ágnes (1981): Cigányok. *Valóság*, 11, 70–84.
- Diósi Ágnes (1999): A cigányság ügye a demokratikus ellenzék történetében. Interjú Havas Gáborral. *Esély*, 6, 83–99. http://www.esely.org/kiadvanyok/1999_6/esely_99_6.pdf
- Dobos Balázs (2011): *A kisebbség joga*. Kisebbségi törvénykezés Magyarországon (1988–2006). Budapest: Argumentum.
- Dupcsik Csaba (2009): A magyarországi cigányság története. Történelem a cigánykutatók tükrében, 1890–2008. Budapest: Osiris.
- Erdős Kamill (1989a): Cigány lókereskedők Magyarországon. In Vekerdi József (szerk.): *Erdős Kamill cigánytanulmányai*. Békéscsaba: Gyulai Erkel Ferenc Múzeum Kiadványai, 89–92.
- Erdős Kamill (1989b): A magyarországi cigánykérdés. In Vekerdi József (szerk.): *Erdős Kamill cigánytanulmányai*. Békéscsaba: Gyulai Erkel Ferenc Múzeum Kiadványai, 129–137.
- Feitl István (2008): A cigányság ügye a napirendről lekerült. Előterjesztés az MDP Politikai Bizottsága számára 1956 áprilisában. *Múltunk*, 1, 257–272. <http://uccualapitvany.hu/wp-content/uploads/2014/06/Feitl-Istvn%C3%A1n-A-cig%C3%A1nys%C3%A1g-%C3%BCgye-a-napiredr%C5%91l-leker%C3%BClt-1956.pdf>
- Füzes Miklós – Márfi Attila – Rózsa András – Vörös Huba (szerk.) (2005): *Dokumentumok a baranyai cigányság történetéből*. Pécs: Baranya Megyei Levéltár.
- Győri György (1977): Beszélgetés Czeizel Endrével. *Valóság*, 7, 47–54.
- Hajnóczky Tamás (2013a): A tibolddaróci barlanglakások felszámolása, avagy nem cigányok a CS-lakás programban. *Valóság*, 10, 80–98. http://titurania.hu/lapok/valosag/2013_10.pdf
- Hajnóczky Tamás (2013b): Az 1961-es párthatározat margójára. *Múltunk*, 1, 237–272. http://epa.oszk.hu/00900/00995/00033/pdf/EPA00995_multunk_13_1_237-272.pdf
- Hajnóczky Tamás (2013c): Barlanglakók 1. *Új Egyenlítő*, (1), 9, 16–20.

- Hajnáczy Tamás (2013d): „Karhatalommal a cigánytelepekért.” *Kritika*, 7–8, 30–31. http://www.kritikaonline.hu/kritika_13julius-augusztus_hajnaczy.html
- Hajnáczy Tamás (2014a): Az 1961-es párthatározat margójára II. *Múltunk*, 3, 152–211. http://www.google.hu/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0CCUQFjABahUKewi5ieDhopnHAhVMuRQKHQGaAZE&url=http%3A%2F%2Fwww.multunk.hu%2Findex.php%3Foption%3Dcom_docman%26task%3Ddoc_download%26gid%3D457%26Itemid%3D18&ei=HtnFVbmCGMzyUoG0hogJ&usg=AFQjCNHwkm8IDHF--VDtWU3dqWRGnSkZqw&bvm=bv.99804247,d.d24
- Hajnáczy Tamás (2014b): Barlanglakók 2. *Új Egyenlítő*, (2), 1, 20–25.
- Hajnáczy Tamás: Titkos ügyiratok a pártállam cigánypolitikájából. *Romológia*, 2 (6–7), 110–143. http://romologiafolyoirat.pte.hu/?page_id=1043
- Havas Gábor (1982): A Baranya megyei teknővájó cigányok. In Andor Mihály (szerk.): *Cigányvizsgálatok*. Budapest: Művelődéskutató Intézet, 61–140.
- Havas Gábor (1984): Kell-e kérdőjel? *Jel-Kép*, 1, 74–75.
- Horváth Ferenc (1963): A telepen lakó cigányok helyzete. *Belügyi Szemle*, 2, 74–80.
- Jegyzőkönyv a TIT Szociológiai és Néprajzi Csoportjának cigánykutatással foglalkozó 1969. június 8-i konferenciájáról*. Megtalálható a Fővárosi Szabó Ervin Könyvtár Központi Könyvtárában, 4-6218.
- Kállai Ernő – Törzsök Erika (2006): *Átszervezések kora*. Cigánynak lenni Magyarországon. Jelentés 2002–2006. Budapest: Eölkik. http://www.kallaierno.hu/data/files/atszervezesek_kora_ciganynak_lenni_magyarorszagon_jelentes_2002_2006_T2Z+8g.pdf
- Kálmán András (1946): A magyar cigányok problémája. *Társadalmi Szemle*, 8–9, 656–658.
- Karsai László (1992): *A cigánykérdés Magyarországon 1919–1945*. Út a cigány holocausthoz. Budapest: Cserépfalvi.
- Kemény István – Rupp Kálmán – Csalog Zsolt – Havas Gábor (szerk.) (1976): *Beszámoló a magyarországi cigányok helyzetével foglalkozó 1971-ben végzett kutatásról*. Budapest: MTA Szociológiai Kutató Intézet.
- Kemény István (1974): A magyarországi cigány lakosság. *Valóság*, 17 (1), 63–72.
- Kemény István (1995): *Megfelezett élet*. Beszélgetés Kemény István szociológussal. In Csizmadia Ervin (szerk.): *A magyar demokratikus ellenzék (1968–1988)*. Interjúk. Budapest: T-Twins, 27–37.
- Kereskényiné Cseh Edit (szerk.) (2008): *Források a Békés megyei cigányság történetéhez*. Dokumentumok a Békés Megyei Levéltárból (1768–1987). Gyula: Békés Megyei Levéltár.
- Kertesi Gábor – Kézdi Gábor (szerk.) (1998): *A cigány népesség Magyarországon*. Dokumentáció és adattár. Budapest: Socio-typo. http://econ.core.hu/file/download/Kertesi_Kezdi/A_cigany_nepesseg_Mo-n.pdf
- Kovács József (1974): A cigány lakosság lakáshelyzete, a szociális körülményeknek meg nem felelő telepek felszámolásának problémái. In Zagyva Imre (szerk.):

- A cigánylakosság szociális gondozásának és nevelésének kérdései.* Budapest: Szociális Intézetek Központja. 41–49.
- Kovács József (1975): A szociális követelményeknek meg nem felelő telepek felszámolása. *Városgazdasági Tájékoztató*, 5–6, 19–23.
- Kozákné Keszei Veronika [Kozák Istvánné] (1984): Kell a cigánylap? *Jel-Kép*, 1, 72–73.
- Kozákné Keszei Veronika [Kozák Istvánné] (1986): *Útmutató a cigányság lakóhelyi beilleszkedésének segítéséhez.* Budapest: Építésügyi és Városfejlesztési Minisztérium.
- Ladányi János – Csanádi Gábor (1983): *Szelekció az általános iskolában.* Budapest: Magvető.
- Lengyel Gabriella (1982): Települési és társadalmi különbségek egy falusi cigány közösségben. In Andor Mihály (szerk.): *Cigányvizsgálatok.* Budapest: Művelődéskutató Intézet, 141–157.
- Lengyel Gabriella (2006): Cigánytelepek egykor és ma. In Kállai Ernő – Törzsök Erika (szerk.): *Átszervezések kora.* Cigánynak lenni Magyarországon. Jelentés 2002–2006. Budapest: EÖKIK, 56–91.
- Majtényi Balázs – Majtényi György (2003): Jelen és múlt között. (A romákat érintő 1960 utáni kisebbségi jogi szabályozás főbb állomásairól.) In Majtényi Balázs (szerk.): *Merre visz az út? A romák politikai és emberi jogai a változó világban.* Budapest: Lucidus, 241–258.
- Majtényi Balázs – Majtényi György (2012): *Cigánykérdés Magyarországon 1945–2010.* Budapest: Libri.
- Murányi Gábor (1986): A szociológiai és történeti tények szava – beszélgetés Pozsgay Imrével. In uő (szerk.): *„Egyszer karolj át egy fát!”* Cigányalmanch. Budapest: TIT Országos Központja Cigány Ismeretterjesztő Bizottsága, 5–11.
- Nagy Pál (szerk.) (2010): *„Ugyanolyanok, mint mindenki más ember”.* Válogatás a Szabolcs-Szatmár megyei cigányság történetének forrásaiból (1951–1961). Nyíregyháza–Gödöllő: Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Levéltár – SZIE Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar.
- Nagy Pál (szerk.) (2015): *„Nem szabad őket lenézni”.* A cigány népesség felmérései Szabolcs-Szatmár megyében az 1950-es években. Nyíregyháza: Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Levéltár.
- Pártos Ferenc (1979): A cigány és nem cigány lakosság véleménye a főbb társadalmi politikai célkitűzésekről. In Hann Endre – Tomka Miklós – Pártos Ferenc (szerk.): *A közvélemény a cigányokról.* Budapest: Tömegkommunikációs Kutatóközpont, 45–74.
- Pogány György – Bán Géza (1957): *A magyarországi cigányság helyzetéről.* Budapest. Megtalálható az Országos Széchenyi Könyvtárban OSZK MD 11 488.
- Pogány György – Bán Géza (1958): A magyarországi cigányság foglalkoztatottsági problémái. *Munkaügyi Szemle*, 5, 42–45.

- Purcsi Barna Gyula (2001): Fekete személyi igazolvány és munkatábor. Kísérlet cigánykérdés „megoldására” az ötvenes évek Magyarországon. *Beszélő*, 6, 26–37. <http://beszelo.c3.hu/cikkek/fekete-szemelyi-igazolvany-es-munkatabor>
- Purcsi Barna Gyula (2004): *A cigánykérdés „gyökeres és végleges megoldása”*. Tanulmányok a XX. századi „cigánykérdés” történetéből. Debrecen: Csokonai Kiadó.
- Réger Zita (1974): Kétnyelvű cigánygyermek az iskoláskor elején. *Valóság*, 1, 50–62.
- Réger Zita (1978): Cigányosztály, „vegyes” osztály – a tények tükrében. *Valóság*, 8, 77–89.
- Réger Zita (1984): A cigányság helyzetének nyelvi és iskolai vonatkozásai. Álláspontok és viták. *Szociálpolitikai Értesítő*, 2, 140–173.
- Sághy Erna (2008): Cigánypolitika Magyarországon az 1950–1960-as évek fordulóján. *Múltunk*, 1, 273–308. <http://epa.uz.ua/00900/00995/00013/pdf/saghye.pdf>
- Sipos Attila, dr. (1975): *Megelőző közegészségügyi és járványügyi feladatok*. Amit a polgári védelemről tudni kell. Budapest: Polgári Védelem Országos Parancsnoksága.
- Stewart, Michael Sinclair (1994): *Daltestvérek*. Az oláh cigány identitás és közösség továbbélése a szocialista Magyarországon. Budapest: T-Twins Kiadó – MTA Szociológiai Intézet – Max Weber Alapítvány. http://www.sulinet.hu/oroksegtar/data/magyarorszagi_nemzetisegek/romak/daltestverek/pages/_06_1.htm
- Szesztay Ádám (2003): *Nemzetiségi kérdés a Kárpát-medencében 1956–1962*. Az ötvenhatos forradalom hatása a kelet-közép-európai kisebbségpolitikára. Budapest: MTA Kisebbségkutató Intézet – Gondolat Kiadói Kör. <http://mek.oszk.hu/06900/06969/06969.pdf>
- Tomka Miklós (1991): Gazdasági változás a cigánysággal kapcsolatos közvélemény. In Utasi Ágnes – Mészáros Ágnes (szerk.): *Cigányélet*. Budapest: MTA PTI, 8–36.
- Törvények...* (1958): *Törvények és rendeletek hivatalos gyűjteménye 1957*. Budapest: KJK.
- Törvények...* (1966): *Törvények és rendeletek hivatalos gyűjteménye 1965*. Budapest: KJK.
- Törvények...* (1977): *Törvények és rendeletek hivatalos gyűjteménye 1976*. Budapest: KJK.
- Törvények...* (1980): *Törvények és rendeletek hivatalos gyűjteménye, 1979*. Budapest: KJK.
- Törvények...* (1983): *Törvények és rendeletek hivatalos gyűjteménye, 1982*. Budapest: KJK.
- Törvények...* (1986): *Törvények és rendeletek hivatalos gyűjteménye, 1985*. Budapest: KJK.

- Vekerdi József (szerk.) (1989): *Erdős Kamill cigánytanulmányai*. Békéscsaba: Békés Megyei Tanács V.B. Cigányügyi koordinációs Bizottság.
- Vendég Sándor (1960): A magyarországi cigánylakosság között végzendő munka időszerű feladatai. *Tájékoztató*, 2, 38–55.
- Virág Tünde (2010): *Kirekesztve*. Falusi gettók az ország peremén. Budapest: Akadémiai Kiadó.

BÉRES TIBOR

AZ ÉLELMISZER-UZSORÁRÓL

Az uzsora jelenségével foglalkoztunk egy korábbi tanulmányunkban,¹ de különösebb visszhang nélkül maradtak felvetéseink. Nem hozott eredményt javaslatunk, miszerint az uzsorának mind a keresleti, mind a kínálati oldalát érintse egy esetleges kormányzati beavatkozás. Ez a javaslatunk éppannyira nem hozott eredményt, mint ahogy a rendőrség kampányszerű, demonstratív fellépése sem.² Hiába az ismertté vált, uzsorához kötődő bűncselekmények növekvő száma, ha a feljelentések el sem érnek a vádemelésig, vagy ha mégis, azok a bíróság előtt elvéreznek. Az uzsora kártékony hatása az elmúlt években nemhogy csökkent volna, újabb formái a pár évvel ezelőtti helyzethez képest is nagyobb bajt okoznak a fertőzött területeken. Épp úgy, mint amikor egy amúgy is kártékony vírus veszélyét tetézik annak mutációi.

Egy csereháti háromszáz fős faluból nemrég vitték el az ismert uzsorást, de a helyiek szerint nem sok minden változott, már ami az ő helyzetüket illeti, az talán inkább romlott. Annyi csak a különbség, hogy most már a polgármester lépett a korábbi uzsora helyébe. Nem úgy, hogy a polgármester elkezdett pénzkölcsönzéssel foglalkozni, hanem a másik uzsora, a konkurens indult a választáson, és megválasztatta magát polgármesternek, majd feljelentette a versenytársat, így egyedül maradt a piacon (ha a családtagjait nem számoljuk), így még a „termékét is újraárazhatja”.

Az uzsora alapmodellje végtelenül egyszerű: valaki pénzt ad kölcsön a piacon „szabályosan” megszerezhető kölcsönök kamataihoz képest jóval magasabb kamatra. Ennek a legegyszerűbb változatnak a feltétele, hogy a hitelfelvevőnek nincs más lehetősége máshonnan pénzt szerezni, így rákényszerül az irreálisan magas kamattal megfújt pénzkölcsönzésre. Az uzsora az ügyfelének a kiszolgáltattott helyzetével tisztában van, így a kamatszintet is ennek megfelelően határozza meg. Azt is tudja, hogy akármennyire is hatékony az adóság behajtásában, elő-előfordul, hogy nem kapja vissza a pénzt, így ez is a kamatot növelő tényező. Tiszta bankolás, azzal a különbséggel, hogy nem a törvényes keretek közt zajlik, a keretek kiszámíthatatlanok, önkényesek és kegyetlenek.

¹ Béres Tibor – Lukács György (2008): Kamatos pénz a Csereháton. *Esély*, (19), 5, 71–97. http://www.esely.org/kiadvanyok/2008_5/BERES.pdf (utolsó letöltés: 2015. 09. 25.)

² <http://www.police.hu/hirek-es-informaciok/legfrissebb-hireink/bunugyek/uzsora-buncselekmenyek-az-elmult-harom-honap> (utolsó letöltés: 2015. 09. 25.)

Az uzsora továbbfejlesztett változata, amikor a hitelre nem is a „megfontolt gazdálkodás” szerinti célra van szüksége a hitelfelvevőnek, hanem az uzsorás szinte rátukmálja a pénzt, ő meg „elveszi” azt. Ez az állapot ott jellemző, ahol a pénz fogalma, kezelése annyira eltér már a megszokott, józan ész szerintitől, hogy a pénzzel megszerezhető pillanatnyi örömhöz semmi más nem mérhető. A mélyszegénységről van szó, amikor a folyamatos éhezés, nélkülözés eltompítja az uzsorakölcsön veszélyével kapcsolatos óvatosságot. Igen, ezek az esetek, amikor a pént kólára-csipszre költenének legszívesebben az emberek. És ezeket a helyzeteket nincs joga elítélni olyanoknak, akiknek nem kell sokat gondolkodniuk azon, vajon a kóla helyett biorépalevet, csipsz helyett búzacsíra-salátát vásárolnának. Alighanem e kettőre még nem költöttek uzsorakölcsönből.

A fekete drágaautó lassan megy végig a falu utcáján. Ablaka lehajtva, hangosan ordít a zene belőle. A sztereotípiáknak megfelelő kinézetű uzsorás odaint egy negyven körüli, sokgyerekes cigányasszonyt az autóhoz, és elővesz egy köteg pénzt.

„–Hogy néz ki a gyereked, nem szégyelled magad?

– ...

–Mikor evett rendesen? Urad kijött már a börtönből?

–Tudod, hogy nincs pénzünk. A csépé már elfogyott, közhasznúra meg nem hívnak be.

(Az uzsorás elővesz egy köteg pénzt. Egy tízezrest meglobogtat.)

–Itt van, adok.

–Nem kell, még felvagyok egy ötössel.

–Nincs mit ennetek, vedd el! Majd odaadod az ötössel ezt is, meg ami jár.”

Az asszony ránéz a pénzre, elveszi. A tartozása így a kezdeti tízezerről (mert az ötezres tőketartozás a valóságban tízezer a havi kamattal együtt) harmincra nő.

A médiában az uzsora leginkább úgy jelenik meg, hogy rendszerint valami, a közvélemény által egyöntetűen elítélhető bűncselekmény kötődik a behajtáshoz. Talán ezért is van, hogy mostanában kevesebb-szer találkozunk ilyen hírekkel, ugyanis az uzsorások már változtattak a behajtás módján.

A behajtás sokat egyszerűsödött azzal, hogy az elkövetők egyszerűen elveszik a sértettek bankkártyáját, és amikor megérkezik a sértett bankkártyájára annak jövedelme, egyszerűen felveszik a pénzt. Aztán annyit adnak vissza belőle, épp annyit, amennyiből nagyjából egy hétig lehet az alapvető élelmiszereket megvásárolni. Utána ismét menni kell „elvenni” a pénzt az uzsorástól. Ezzel a kiszolgáltatottság egy magasabb szintre lép, hiszen az uzsora áldozatának számára elveszik annak a lehetősége, hogy maga döntsön a havi jövedelmének a felhasználásáról, azaz arról, hogy akár jószántából, akár kényszer hatására mennyit és mikor fizet az uzsorásnak. Kaphat vissza valamennyit a jövedelméből – de ennek az összegnek a nagysága teljes egészében az uzsorás megfontolásán múlik.

Mára ez a módszer is túlhaladottá vált. Az uzsora legújabb változata az élelmiszer-uzsora, amely kétségtelenül nem előzmények nélküli. Nincs dokumentálva, de a boltokban mindig is lehetett hitelre vásárolni. Ha nem így lenne, aligha lehetne majd' minden cserháti boltban látni az előre gyártott táblát: „*Hitel nincs!*” Hitel persze van, a kérdés, hogy az idegenek elől eltitkolt lehetőséget az adott bolt milyen feltételekkel nyújtja. Kamatmentesen vagy kamattal, s ha kamattal, az mekkora. A legális boltokban azonban inkább a kamatmentes vagy legfeljebb 20–30 százalékos hitel járja, mivel a boltok működése számos engedélyhez kötött, túlzottan is látszanak ahhoz, hogy bele merjenek vágni az uzsoraszintű hitelezésbe.

Az élelmiszer-uzsora kezdeményezése egészen más irányból érkezett. A helyi viszonyokat valamennyire ismerők számára nem meglepő, hogy az első élelmiszer-uzsorások a helyi társadalomban viszonylagos stabil egzisztenciával bírók voltak, azaz a nyugdíjasok, rokkantnyugdíjasok. Azok, akiknek rendelkezésükre állt valamennyi jövedelem, felhasználható tőke és nem utolsósorban olyan autó, amivel meg lehetett tenni az eleinte miskolci, aztán szlovákiai, mostanra lengyel utakat. Joggal vetődik fel a kérdés, hogy miért nem a pénzüssorával foglalkozók váltottak az élelmiszer-uzsorára, kiterjesztve így tevékenységüket. Erre valószínűleg az a magyarázat, hogy az uzsorások üzlete e nélkül a plusztevékenység nélkül is működött, nem volt motivációjuk a változtatásra. (Természetesen találunk olyan élelmiszer-uzsorával foglalkozókat, akik pénzt is adnak kölcsön, esetleg azzal is kezdték, észrevételünk a tendenciára vonatkozik.)

Van azonban még egy lehetséges magyarázat. Az uzsora még a Csereháton is negatív megítélés alá esik, még ha a mindennapi élet részét képezi is. Ebben a stigmatizált tevékenységbe nem szívesen vág bele olyan személy, aki ad valamit a saját morális megítélésére. Jóllehet uzsorássá válni nem nehéz egy olyan környezetben, ahol a pénzhány³ miatt a pénzkölcsönzés hétköznapi dolog, és a felszámított kamat nagyságának a megítélése kérdéses csupán, az élelmiszer-uzsora esetében más a helyzet. Amíg a pénzhasználat díjának megállapításakor kevésbé számítódik be a kölcsönzés költsége (azaz nincs konkrét és kimutatható költsége a kölcsönzésnek az esetleges egy-két vissza nem fizetett hitelen kívül), addig az élelmiszer-uzsorának vannak kimutatható és bár nehezen összegezősíthető, de konkrét idő- és energiáfordításbeli költségei. Azt az egyszeri baráti szíveségen túl senki nem várhatja el a másiktól, hogy rendszeresen szállítson neki Lengyelországból vagy bárhonnan élelmiszert vagy bármi más szükséges terméket. Az a tény pedig, hogy ki kell termelni az üzemanyag, járműhasználat, árualap, személyes tevékenység költségét, képes eloszlatni azt a erkölcsi gátat, hogy az eladott javak ára jóval a beszerzési költség fölött legyen. Az árrés nagyságának a megítélése már kevésbé annyira érzékeny kérdés erkölcsileg, mint az uzsorázás alapmodelljének elfogadása.

³ 'Cash-poor' környezet, ahogy egy külföldi szakértő ezt a helyzetet jellemezte.

Az uzsora gyakorlata az elmúlt pár évben abban is változott, hogy az uzsorások belátták: nekik sem érdekük a korábbi években, a médiában is bemutatott „agresszív modell”. Nekik sem érdekük éveken keresztül benne tartani az irreális kamattal ebben a csapdában családokat, mert azok fizetési potenciálja nem fog javulni, többet nem remélhetnek tőlük, és a behajtás, fenyegetés is csak felhívja a figyelmet rájuk.

„Ez itt már nem Ózd. Itt már nincsenek verések, durva dolgok. Akinek adnak, azt addig békén hagyják, amíg ki nem fizeti az elején megállapított összeget. Az már nem növekedik hetente, havonta. Azt viszont meg kell adni, addig nem kap újabb kölcsönt, ételmet, italt, dohányt, amíg meg nem adta. Így maguk igyekeznek a legjobban kifizetni az ezerkétszáz forintos krumplit, aminek a boltban háromszáz forint az ára.”

Az ételmisszer-uzsora elindulásához több tényező együttes megléte kellett. A csereháti kisfalvak ételmisszerrel (de mára bármi más szolgáltatással) való ellátása gazdaságilag fenntarthatatlanná vált. A lakossági jövedelmek csökkenésének hatása vélhetően azért most jelenik meg például az ételmisszer-uzsora formájában, és nem a 2000-es évek elején, mert hiába csökkent szinte folyamatosan az itt élők jövedelme, ami szinte kizárólag a szociális transferek különféle formáiból áll, az idősebb emberek nyugdíja még jelentett valamennyi vásárlóerőt. Ez a bevételforma azonban az idő múlásával megszűnt. A másik, ezt a hatást kiegészítő ok a kisboltok tehetetlenségi helyzete volt, ugyanis ezek is jobbára kényszervállalkozások voltak, s nem volt lehetőségük a veszteség nélküli tevékenységváltásra, a vállalkozás legalább nullszaldós felszámolására. Mára azonban a kistelepülések – jelenleg körülbelül ötszáz főnél húznánk meg azt a határt, ami alatt már nincsenek boltok – ételmisszerboltok nélkül maradtak. Ha valakinek alapételmisszerekre van szüksége, át kell mennie a szomszédos nagyobb településre bevásárolni, ami idő és költség. Van lehetősége továbbá arra, hogy a piaci részt felismerő mozgó boltosnál vásároljon (hetente kétszer járnak a furgonok), de itt is szembesülnie kell a relatíve magasabb árral, a választék szűkösségével és azzal a ténnyel, ami a legfontosabb: *Hitel nincs!*

Az ételmisszer-uzsora kialakulásának másik fontos oka a határok átjárhatóvá válása, eltűnésük Szlovákia és Lengyelország felé. Nincs több határellenőrzés, behozott árukra vonatkozó korlátozás. Ebben az írásban nem feladatunk annak tárgyalása, hogy miként lehetséges még a forint árfolyamának gyengülése mellett is az, hogy a lengyel ételmisszerárak többnyire jóval a magyar árak alatt vannak. Ezt a tényt pár éve felfedezték azok a már korábban említett, viszonylagos pénzügyi stabilitással rendelkező emberek, akik nem riadtak vissza a mintegy kétszáz kilométeres, háromórás úttól a legközelebbi lengyel határátkelőig, bevásárlóközpontig. Eleinte csak maguknak hoztak alapételmisszereket és olyan tipikus lengyel árukat, amelyek valóban olcsóbbak az itthoni hasonló termékekhez képest, vagy nincsenek is forgalomban. (Ilyen például a papírdobozokban árult többféle ap-

rósütemény, ami ma is az egyik legkedveltebb cikk.) Ezután szívességből hoztak ezt-azt a rokonoknak, közeli ismerősöknek, majd ennek a körnek a kitágulásával gyorsan kialakult a ma ismert élelmiszer-uzsora rendszere.

A páréves egyterű autó késő délután érkezik haza. Ez a héten már a második fuvarja. Elég a faluban pár embernek odaköszönni, hogy tudják, lehet menni a megrendelt áruért. Pár órán belül majdnem mindenki elvitte a saját dolgait, most már csak azok nézelődnek, akik a megrendelteken felüli dolgokból szeretnének vásárolni. A legnépszerűbb ilyen termékek a szálas dohány, a dobozos bor (aminek literéért ilyenkor már akár 3000 forintot is kell fizetni, ha nem aznap fizetnek érte) és természetesen a már említett aprósütemény.

L.-né megkapta az öt kiló krumplit, tíz kiló lisztet, két csomag dohányt, de még szétnéz kicsit. Eddig hétezer forintnál tart. A tízesből háromezer visszajárna, de a gyerekeknek is szeretne vinni valamit. A házigazda felesége épp kibont egy kilós süteményt, hogy érdemes megkóstolni, elég jó áron van. Ezerötszázért odaad egy csomaggal. Akkor legyen kettő, tényleg megéri, gondolja L.-né.

Ezekért a dolgokért nem kell most fizetni, csak annak, aki tud. Elég lesz, amikor megérkezik a családi pótlék, segély, a közhasznúért fizetett bér. A beszerző mindent vezet a füzetébe, ki mennyivel „maradt fenn”. Ha valaki nem fizet, akkor ő többet itt nem vásárol, mehet a legközelebbi település boltjába a napi egy busszal, várhat ott a visszajövőre három és fél órát, és fizethet a buszért hatszáz forintot. És ott persze nem lesz hitel.

Az élelmiszer-uzsora megítélése – csakúgy, mint a hagyományos uzsoráé – problémás, mivel képlékeny az a határ, mikortól beszélhetünk visszaélésről, kiszákmányolásról és meddig tekinthető ez a tevékenység jóhiszemű szolgáltatásnak. Az a tény, hogy a szolgáltatást igénybe vevők alapesetben nem férnek hozzá a boltokhoz, indokoltá teszi azt, hogy aki az autójával tud nekik segíteni, az meg is tegye. Ennek költsége van (vannak, akik üzleti modellje sokkal egyszerűbb: csupán azt vállalják, hogy hetente egyszer elviszik a miskolci bevásárlóközpontba az alkalmanként párezer forintot fizető embereket), amit szeretne a szolgáltatást nyújtó kifizettetni. Ha napi hat órát kell autózni, majd bevásárolni, ennek a ráfordításnak a kifizettetése is jogosnak tűnhet (s itt van az a pont, ami miatt az élelmiszer-uzsora alapjaiban különbözik az uzsorától: itt azért mégiscsak nyújtanak valamiféle szolgáltatást is a kölcsönzésen felül). A kérdés, hogy mikortól tekinthető méltánytalan extraprofitnak a termékekre terhelt haszonkulcs. A háromszáz százalék egészen biztosan az.

Nem egyértelműen alátámasztható az a mesés olcsóság, amiről a cserehátiak beszámolnak a lengyel árak esetében. Ellenőriztük az egyik legnagyobb bevásárlóközpont árait néhány népszerű cikk esetében, és a kapott eredmény szerint az

árak többségükben a lengyel árak felé lejtének, de előfordul, hogy a magyar árak az alacsonyabbak.⁴

	Lengyel ár (Tesco), Ft	Magyar ár, Ft	Ár az uzsorásnál, Ft
Tej, 1 l, 1,5% UHT	121,1	179	Nem hoznak tejterméket
Cukor, 1 kg	130,6	146	n. a.
Császárszalonna, 1 kg	795,0	1799	3000
Edami sajt, 1 kg	940,9	1999	n. a.
Fehér kenyér, 1 kg	217,4	249	500
Tojás, 10 db	267	410	500
Narancslé, 1 l, 100%	218,1	265	n. a.
Étolaj, 1 l	352,3	319	n. a.
Omo mosópor, 1 kg	364,7	555	n. a.
Rizs, 1 kg	691,5	430	n. a.
Sertéscomb, 1 kg	728,7	1099	3000–3500
Krumpli, 1 kg	53,2	120	300–500

Ezeket az adatokat csupán az összehasonlítás kedvéért közöljük. Az élelmiszer-uzsorával foglalkozók beszerzése nem korlátozódik nagy bevásárlóközpontokra, a határon erre a fajta kereskedelemre többen specializálódtak. Ezek a határhoz közel működő „garázsboltok” még a bevásárlóközpontokhoz képest is alacsonyabb árakkal dolgoznak. Népszerű termékük például a „dobozos bor” (6 × 2 l, 2400 forintért), amit otthon már aznap tízezer forintért adnak el. De itt lehet megvásárolni a népszerű dobozos aprósüteményt (488 Ft/kg, otthon 1500–2000 Ft), tortát (600 Ft, otthon 3000 Ft) vagy a vágott dohányt (3400 Ft, otthon 8–10 ezer Ft).

Mint látható, sok esetben nincs rögzített ára a termékeknek. A „vásárláskor” gyakran hangzik el a mondat, hogy vidd csak el, majd fizetsz, ha lesz miből. Az uzsorás felírja az elvitt tételeket a füzetébe, de annak árazását már később, a vevő jelenlétének hiányában végzi el. Az árképzést csak igen kis mértékben befolyásolja a beszerzési ár, sokkal inkább számít az uzsorás és vevő közti társadalmi

⁴ Az összehasonlítás alapja a Tesco online kereskedelmében feltüntetett árak listája volt azonos paraméterű termékek esetében. Több elérhető márká esetében mindig a legolcsóbb, a kategóriának megfelelő terméket vettük alapul. Az adatgyűjtés időpontja 2015. február 22. Ebben az időpontban a forint árfolyama viszonylag kedvezőtlen (1 zł = 72,94 Ft) volt, ezért figyelembe kell venni, hogy az adatközlők tapasztalatai egy kedvezőbb árfolyam esetében keletkeztek, így az összehasonlított árnál a lengyel esetében célszerű körülbelül 10%-kal alacsonyabbat figyelembe venni (1 zł = 68,0 Ft – 2014. decemberi átlag).

távolság, az uzorás pillanatnyi hangulata, mohósága és legfőképp a vásárlás és visszafizetés közt eltelt idő hossza.

A csereháti térségben dolgozó rendőrjárőr pontosan ismeri ezt a jelenséget. Azt is figyelemmel követte, ahogy a hagyományos uzorás tevékenység átalakult élelmiszer-uzsorává.

„A pénzes uzorán, ha nem is gyakran, de meg lehetett bukni. Amikor megtalálták a füzetet az uzorásnál, rögtön volt tárgyi bizonyíték. A kajánál ilyen nincs. Amikor az uzorás már elége megszede magát, nyitott egy boltot, és ott egyszerűbben megy ez az egész. Bemegy valaki, hazaviszi a dolgokat, a boltos pedig egyszerűen csak háromszor, négyszer többet tesz zsebre. A pénztárgép sem mutatja ezt, mert abba a normál ár kerül.”

A rendőr szerint senkinek nem érdeke ennek a rendszernek a felszámolása, mert ha ezek a „boltok” nem lennének, akkor még ez a lehetőség sem lenne a leginkább kiszolgáltatott helyeknek elérhetőek.

A rendőrök tehetetlenek annak ellenére is, hogy pontosan tudják, kik végzik ezt a tevékenységet.

„Nincs már határ, bárki kimehet Szlovákiába, Lengyelországba, és hozhat haza utánfutóval is élelmiszert. Mikor megállítom közúti ellenőrzésen, és tíz tálcá sütemény van nála, kérdezem, hogy ennyi meg kinek lesz, az a válasz, hogy a gyerekeknek, mert nagyon szeretik. Legfeljebb azért tudom felelősségre vonni, mert túl van terhelve az utánfutó. De ezért csak kinevetnek, és kifizetik az öt-tízezres bírságot.”

A sértettek mindent elmondanak a járőröknek, hogy és mint zajlik ez az egész folyamat, de a jegyzőkönyv aláírását már senki nem vállalja. Operatív eszközökre, akár lehallgatásra a helyi rendőrök nem támaszkodhatnak. *„Hatáskör van meg illetékesség. Ezek az ügyek pedig nem olyan súlyúak, amik a magasabb szintű döntéshozókat érdekelnék.”*

A mélyszegénységben nemcsak a jövedelemhiány, a vagyontalanság és az immobilitás a szörnyű, hanem az a dinamika, ahogy ebben a társadalmi rétegben folyamatosan alakulnak ki újabb és újabb (ön)kizsákmányolási formák, még nehezebbé téve a mindennapi léteezést, ha még egyáltalán lehetséges. Ahogy az uzora, úgy az élelmiszer-uzsora is csak ott létezhet, ahol hiányzik valamelyik szolgáltatástípus, ugyanakkor az erre vonatkozó igény (kereslet) mégis létezik. Az uzsora részben a hiányzó legális hitelezési tevékenység következménye. A bankok kivonultak erről a területről, mivel nem érte meg fenntartani ezeken a területeken,

ebben a társadalmi rétegben a hagyományos hitelezési tevékenységet.⁵ Az utolsó még legális hitelezők az ún. gyorshitelek nyújtói voltak, akiket gyakran ért kritika az éves akár 150 százalékos kamat miatt. A hagyományos terminológia szerint ez is bőven belül van az uzsora fogalmán, de kivonulásukkal teret adtak az immár illegális uzsorásoknak, akik már havi 100 százalékos kamatot alkalmaznak.

Az élelmiszer-uzsora megjelenése is „hiánytünet”. Egyszerre válasz a kiskezdelmi szolgáltatás megszűnésére, a pénzügyi instabilitás és a fizetőképesség részleges hiányára. Az utóbbi alatt azt értjük, hogy az érintett háztartások hiába rendelkeznek – még ha alacsonynak is tekinthető – jövedelemmel, ha annak felhasználásakor kiszolgáltatottak az uzsorahitel törlesztésének, magának az uzsorásnak és a mélyszegénységre jellemző fogyasztási mintáknak. Azaz még ez az alacsony jövedelem is többre lenne elég, ha méltányos módon lehetne felhasználni, és valódi pszichológiai döntési helyzetben lenne az érintett. A valódi döntési lehetőséghez ebben az esetben három tényezőnek kell teljesülnie: (1) külső kényszer nélkül hozhassa meg a döntést arról, mire fog az adott hónapban költeni (természetesen ahol ez még értelmezhető, ugyanis a közüzemi szolgáltatások díjának beszedésére nem érvényes); (2) legyen valódi döntési és mérlegelési lehetősége, ne csak a rossz és még rosszabb feltételek közül választhasson; (3) a tartós nélkülözéssel együtt járó fogyasztói éhség kényszerének nyomása is enyhüljön (ez a sokszor kritizált jelenség: *„ha pénzhez jutnak, rögtön minden hülyeséget megvesznek a gyerekek”*, szakszerű terminussal: kompenzációs fogyasztás).

A helyi rendőr szerint a megoldás az lenne, ha felvilágosítanák az embereket, miért kártékony mindez, miért nem érdemes elfogadni ezeket a termékeket még akkor sem, ha épp nagyon szükség van rájuk. Emellett persze kellene a politikai akarat is, hogy valóban kiadja egy bíró az engedélyt például a lehallgatásra, operatív adatgyűjtésre. De ez is csak akkor lehetne megoldás, ha az érintettek nem lennének annyira kiszolgáltatottak anyagilag, hiszen a jövedelmük jelenleg nem teszi lehetővé azt, hogy ne essenek olykor ebbe a csapdába.

„Ezek az emberek sokszor csak dolgozni akarnak, és most is jött hozzám valaki, hogy lenne munkája az erdőn, de ahhoz ennie kellene. Mehetne az uzsorához, ahol kétezerre hármát kell egy héten belül megadnia, de legalább kapna annyi ételt, amivel el tud menni dolgozni. Kitől mástól kapna? Most ilyenkor én mit csináljak, adok, ha tudok. De én sem tudok mindig.”

⁵ Az effajta hitelezési tevékenységet, hiteltermékeket nem erre a célcsoportra tervezték, fejlesztették, hanem a középosztály igényeire. Azaz nincs azon mit csodálkozni, hogy a mélyszegény háztartások esetében nem működik az, ami egyébiránt a középosztálybeli családok esetében sem már igazán. Az Autonómia Alapítvány az elmúlt pár évben kísérleti projekteiben bemutatta, hogy igenis lehetséges olyan hitel-, sőt megtakarítási program működtetése, amely ebben a célcsoportban is pénzügyileg fenntartható módon működtethető.

Egy tisztességes haszonkulccsal dolgozó bolt önmagában már nem lenne megoldás ezeken a településeken, mert nem lenne olyan szabad forrás (a beérkező jövedelem, amely felhasználásáról az esetleges vásárlók szabadon dönthetnek), ami fenntartaná azt. Azt is látjuk, hogy az uzsora (legyen hagyományos vagy élelmiszer-uzsora) elleni csupán adminisztratív eszközökkel folytatott küzdelem eredménytelen az ítélettel végződő bírósági ítéletek száma alapján, de azért is, mert egy-egy lefogott uzsorás helyébe, mint ahogy a cápa fogai egymást váltják, azonnal újabb lép. De – és ez legalább annyira fontos – azért sem lenne sikeres az uzsora kínálati oldalának nullára csökkentése, mert akármennyire paradoxnak is tűnik, a rövidebbet így is a kiszolgáltatott háztartások húznák: még ez a pénz-, illetve élelmiszer-beszerezési forrás is időlegesen megszűnne.

Megoldás lehet, ha a keresleti oldalon is olyan megoldás születik, amelyik ezekkel a dilemmákkal képes számolni. Kollégáimmal olyan „szociális bolt”⁶ koncepcióját dolgoztuk ki, amelyik heti rendszerességgel biztosíthatná (házhozszállítással formában) a részt vevő családok számára az alapélelmiszereket egységcsomagban (aminek tartalma a jövőben családonként módosulhat). A csomag összeállítását az érintett családok körében végzett felmérés előzte meg. A csomagban lévő élelmiszerek ára a kistérségben elérhető legalacsonyabb kiskereskedelmi bolti ár 115 százaléka, s ez fedezi a kiszállítás költségét, továbbá remélhetőleg biztos forgalmat generál egy uniós finanszírozású projekt keretében már elindult, egyébként is tartós munkanélkülieket foglalkoztató boltnak.

A kezdeményezés újszerűségét azonban nem is annyira a csomagkiszállítás, hanem a finanszírozási konstrukció jelenti majd. A jelentkező háztartásoknak nem a helyszínen kell majd a csomagokért fizetni, hanem folyamatos megbízást kell adniuk a bankszámlájukat vezető banknak (takarékszövetkezetnek), hogy minden hónapban a heti kiszállításnak megfelelő összeget (előreláthatólag havi 10–12 ezer forint háztartásonként) utaljanak át a boltot működtető szociális szövetkezetnek. A folyamatos megbízással és átutalással lehetővé válik, hogy ez az összeg kikerüljön az uzsorás rendelkezési köréből, hogy ne kelljen a fizetés aktuálával veszélyeztetni magát, kockára tenni hetente a döntés kimenetelét.

Ezzel a fizetési konstrukcióval garantálni lehet, hogy a bevont családok minden héten biztosan hozzájussanak a minimálisan szükséges alapélelmiszerekhez, így a minimális létfeltételek biztosítva legyenek, ami eddig megoldhatatlan probléma volt a térségben élő gyerekek számára.

Legvégül, az elképzelés legfontosabb erényének azt tartjuk, hogy nem szükséges hozzá külső forrás, aminek bevonása minden hasonló kezdeményezés pénzügyi fenntarthatóságának akadályát jelentette és jelenti. Csak az jut hozzá a csomaghoz, aki rendelkezik a fizetésről. Ezzel a működtetés kockázata is csökken, nem kell a behajthatatlan tartozások kezelésével foglalkozni és azok költségét beépíteni az árba, ami az uzsora ördögi körének újraindulásával járna.

⁶ Jóllehet ennek a kifejezésnek az alkalmazása sajnos az elmúlt években egy teljesen más üzleti konstrukcióra korlátozódott, mi mégis új tartalommal ezt használjuk.

Az élelmiszer-uzsora a mélyszegénységben élő közösségek egyik új problémája, amelyet több tényező együttes jelenlétére lehet visszavezetni. A megoldást így csak olyan beavatkozástól lehet remélni, amely az okokat együtt kezeli. Eddig a csomagkiszállítás a tehetősebb rétegek bevásárlási módja volt. Az általunk kidolgozott formában remélhetőleg sikerül kiszorítani az uzsorásokat erről a területről, de legalábbis csökkenteni az általuk ellenőrzött jövedelmek körét.

Egyelőre nem tudjuk, mennyire lehet népszerű és működőképes ez a módszer, és főként mennyire lenne hatékony az uzsora elleni küzdelemben. Azt azonban kijelenthetjük, hogy azon kevés megoldások egyikére teszünk javaslatot, amelyik az uzsora alapfeltételét, a keresleti oldalt célozza.

Cs. FERENCZI SZILVIA – CSÁKVÁRI JUDIT

ÚJ MEGKÖZELÍTÉSEK A KORAGYERMEKKORI INTERVENCIÓ TÉMAKÖRÉBEN

A gyermeki fejlődés egy rendkívül változatos, dinamikus folyamat, melynek során az egyed jellemzői, képességei, készségei és a szűkebb-tágabb környezet jellemzői folyamatosan és kölcsönösen hatnak egymásra. A modern fejlődéslélektan a fejlődést befolyásoló tényezők kapcsán rizikó- és védőfaktorok összjátékáról, sérülékenységről, továbbá rezilienciáról beszél, és ez a szemlélet egyre inkább teret nyer a koragyermekkorai intervenciók alapvetéseiben, kialakításában, tervezésében, valamint megvalósítási gyakorlatában is (Cs. Ferenczi et al. 2015).

Bevezetés

Az emberi fejlődésen belül a koragyermekkorai (születéstől 5–7 éves korig tartó) időszak kiemelt jelentőségű. Az idegrendszer nagyon dinamikusan fejlődik, ekkor alakul ki a kötődés, valamint ekkor alapozódik meg az önszabályozás, ami jelentősen befolyásolja többek között a későbbi iskolai bevélest, a korai akadémikus képességek fejlődését, a társas kompetenciát, az együttérzést, a figyelem fókuszálását és az önkontroll egész életen keresztül alakulását (Whitebread–Basilio 2012). Az egyre növekvő számú empirikus eredmény, mely ennek az időszaknak a fontosságát támasztja alá, kiemeli a korai életkorban történő intervenciók szerepét az élethosszig tartó fizikai és mentális jóllét elősegítésében, valamint ezen intervenciók preventív jellegét a későbbi problémákra nézve.

A csecsemők és kisgyermek fejlődési szükségleteinek kielégítése az élethosszig tartó fizikai és mentális egészség erős alapjainak kiépítését és az iskolai bevélest, az iskolára való felkészültség növelését is jelenti. Az ebben az életszakaszban történő intervenció jóval kevesebb költséggel jár, mint később gyermek-, illetve felnőttkorban a problémák kezelése (Center on the Developing Child 2010).

Az eddigiekből következően a sérülékeny gyermekek és családjaik számára nyújtott korai intervenció szolgáltatások és támogatások egyre elterjedtebbek a világ országaiban. Ezek a korai intervenció programok nagyon különböznek egymástól formájukban, és gyakran eltérnek a prioritások és a célok is (Guralnick 2008, 2011).

A korai intervenciós szolgáltatásokat azok a gyerekek és családjaik veszik igénybe, akiknél fejlődési késést vagy fogyatékoságot állapítanak meg, illetve akik elegendő rizikóval rendelkeznek a fejlődési problémákhoz. Az intervenció indokai lehetnek a gyerek jellemzői (pl. koraszülöttség, alacsony születési súly), valamint a családi környezet olyan tulajdonságai (szülők szenvedélybetegsége, pszichiátriai problémái, súlyos szegénység stb.), melyek stresszes helyzetbe hozhatják a családi interakciós mintázatokat, szociális izolációhoz vezethetnek, és veszélyeztetik a gyermek optimális fejlődését. A korai intervenciós rendszerek és módszerek nagy részében multidiszciplináris szakmai csapat dolgozik a család támogatásán, a szülők aktív bevonásával (Guralnick 2005).

A szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatások nagyon változatosak mind tevékenységi körükben, mind a megcélzott személyek sajátosságai szempontjából. Az igénybe vevők a teljes életkori spektrumon szóródnak. Az igénybe vevői nyilvántartási rendszer 2012. évi októberi pillanatfelvétele alapján tudjuk, hogy a 7 év alatti igénybe vevők száma több mint 52 ezer fő. Ez az adat azonban nem tartalmazza azokat a gyerekeket, akik szüleik révén (pl. családsegítés során) kerülnek az ellátórendszerbe, mert az ő esetükben a szülő van igénybe vevőként nyilván tartva (Goldman et al. 2013). A korai életkor tehát hangsúlyosan megjelenik ebben az ágazatban, és a gyermekek és családjaik számára nyújtott szolgáltatás a családi rendszer működésébe való beavatkozásként, intervencióként értelmezhető. A koragyermekkorai intervenciós szemlélet jelentős átalakuláson ment keresztül az utóbbi évtizedben, számos új ismeret és a nemzetközi szinten elérhető jó gyakorlat áll rendelkezésre ahhoz, hogy a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatások korszerű és szakszerű megközelítéseken alapuljanak erre az életkorra vonatkozóan is.

A projektről röviden

A TÁMOP-5.2.6-13/1-2014-0001 egy magyarországi kiemelt projekt, mely 2015. augusztusban zárult. Ezeket a projekteket országos jelentőségük és nagyságuk miatt a kormányzat szakmapolitikai előterjesztés alapján nevesíti. A projekteket többéves előkészület és felkészülés előzi meg.

A Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet jelen projektje a magyar szociális és gyermekvédelmi ellátórendszer fejlesztésének fontos eleme. Feltárja a koragyermekkorai intervenció hazai rendszere hiányosságainak azonosításával azokat a pontokat, ahol fejlesztés szükséges, kiemelten a megelőzés, a felismerés és a beavatkozás folyamataira fókuszálva.

Az NCSSZI a projekt keretében a koragyermekkorai (elsősorban születéstől 3 éves korig) intervenció területén fellelhető szociális modell szemléletű és a korai felismerésre fókuszáló nemzetközi módszereket és jó gyakorlatokat gyűjtötte össze.

Az összegyűjtött módszerekből meghatározott szempontrendszer alapján a projektben kiválasztottuk a magyar rendszerhez és feltételekhez leginkább illeszkedőket, majd két megközelítést adaptáltunk a magyarországi viszonyoknak megfelelőn. A megközelítések alapján képzési programok fejlesztése következett, beleértve a képzők képzését és a szociális ellátórendszerben dolgozó szakemberek felkészítését, képzését is, ezzel hozzájárulva a „szociális” szemléletű koragyermekkorai intervenciós gyakorlatok széles szakmai (gyermekvédelmi, szociális és társterületei) körben történő hazai elterjesztéséhez. A jelen cikk célja, hogy bemutassa a kiválasztás menetét és a választott módszereket, megközelítéseket.

Az adaptált megközelítések kiválasztása

A projekt keretében több mint 20 nemzetközi módszert tekintettünk át, melyek között megtalálhatóak többek között Európa különböző országaiból, az Amerikai Egyesült Államokból, Ausztráliából származó gyakorlatok. Kiválasztási szempontrendszerünk kiemelten fókuszált arra, hogy a módszerek szemléletében mennyire központi a védőfaktorok és a reziliencia, vagyis a rugalmas ellenálló képesség erősítésének szerepe.

Első körben a módszereket olyan szempontok alapján vizsgáltuk meg, melyek a szociális és gyermekvédelmi ellátórendszerben való használhatóságra és a magyar viszonyok közötti adaptálhatóságra vonatkoztak. Szempontjaink voltak:

- Koragyermekkorai intervenció területét célozza a módszer/gyakorlat?
- Koragyermekkorai intervenciós ellátórendszert célozza a módszer/gyakorlat?
- Korai felismerésre fókuszál a módszer/gyakorlat?
- A 0–3 éves korosztályt célozza a módszer/gyakorlat?
- Szakembert céloz a módszer/gyakorlat?
- Szociális modell szemléletű a módszer/gyakorlat?
- Személyes gondoskodást nyújtó szakemberek számára adaptálható a módszer/gyakorlat?
- Többféle ellátórendszer-struktúrához igazítható?
- A gyermeket és családot egy rendszernek tekintve többféle módszert javasol a beavatkozásra?
- Kapcsolódik-e képzés a módszerhez/gyakorlathoz?
- Tipikusan fejlődő és különleges bánásmódot igénylő (sajátos nevelési igényű és hátrányos helyzetű) gyereket egyaránt céloz?
- Hazai környezetnek megfelelően továbbfejleszhető a módszer/gyakorlat?

Az ezen szempontsor alapján kiválasztott módszereket további vizsgálatnak vetettük alá. Az egyesült államokbeli Szociálpolitikai Tanulmányok Központján belüli Koragyermekkor Nemzeti Minőségfejlesztési Központ (Center for the Study of Social Policy – National Quality Improvement Center on Early Childhood) áttekintette a bizonyítékokon alapuló, az elhanyagolás, bántalmazás

megelőzését célzó 0–5 éves gyerekek számára készült intervenciós programokat, amelyeket legalább egy független bírálóat „ígéretesnek” vagy „bizonyítottak” értékelt. Ezek alapján azonosította a hatékony koragyermekkorai intervenciós programok közös jellemzőit, melyek a következők (Harper Browne 2014a: 4, Daro–Barringer–English 2009):

1. Elméleti integritás fenntartása: a probléma meghatározása, mérhető célok azonosítása, kohéziós megközelítés kialakítása.
2. A legkorábbi szakaszok megcélzása: a gyermek korai fejlődési potenciáljának maximalizálása.
3. Ráhatás az egyének és családjaik közötti kétirányú interakcióra: a gyermekeket és a szülőket egyénenként, a családokat pedig kohéziós egységként kell kezelni.
4. A szociális támogató szolgáltatások már meglévő helyi hálózatának összekapcsolása a prevencióval: a szemléletre a már korábban létező rendszer új elemeként kell tekinteni.
5. Kapcsolatok építése: jó minőségű résztvevő-szolgáltató kapcsolatokat kell kiépíteni.
6. Folyamatos támogatást kell felkínálni, valamint elérhetővé kell tenni egyéb intervenciókat: a gyermek-, felnőtt- és közösségfejlesztés érdekében különböző szolgáltatások kell nyújtani.

A második körös módszer vizsgálatban ezeket a szempontokat vettük alapul, valamint további két, a projekt szemlélete és feladatai alapján meghatározott szempontot:

1. A családok széles körét célozza: a szolgáltatások minden család számára elérhetőek, vagy a széles értelemben vett sérülékeny családoknak szólnak.
2. Szolgáltatásai a szociális szakemberek által (is) nyújtható szolgáltatások: módszertana és eszközei illeszkednek a magyar szociális szakemberek kompetenciakészletéhez.

E szempontok alapján négy megközelítés/módszer került kiválasztásra, melyek közül két szemlélet adaptációja valósult meg. A megközelítések alapján megtörtént a kapcsolódó képzések kidolgozása a magyarországi szakemberek számára.

A „Családok erősítése – védőfaktor keretprogram” megközelítés

A „Családok erősítése – védőfaktor keretprogram” egy, az Amerikai Egyesült Államokban kutatások alapján kialakított megközelítés célja a családok erősítése, a gyermekek fejlődésének támogatása és a gyermekbántalmazás és -elhanyagolás valószínűségének csökkentése.

Az elmúlt évtized folyamán a Szociálpolitikai Tanulmányok Központja (Center for the Study of Social Policy) a Családok erősítése programot az egyik legszélesebb körben elismert olyan megközelítéssé fejlesztette, ami a gyermekbántalmazás és a gyermekek elhanyagolása megelőzését tűzte ki céljául. A Családok erősítése program középpontjában annak kérdésköre áll, hogy a családok mennyi támogatást kapnak olyan védőfaktorok kiépítéséhez, melyek a gyermekek boldogulását segítik. Kialakítása során a szakembereket a következő elv vezette: ahhoz, hogy széleskörűen és alapvetően tudjuk támogatni a gyermekek optimális fejlődési kimeneteleit, kombinálnunk kell a különböző tudományterületeken folyó kutatások, elméletek és a gyakorlat eredményeit (Schorr–Farrow 2011).

A program kialakításakor kijelölt öt védőfaktor keretként is szolgál a rendszerek, szakpolitikák és gyakorlatok szintjén – helyileg, államilag és nemzetileg – bekövetkező változásokhoz. Nemzeti szinten 42 állam és két Egyesült Államokhoz tartozó terület integrálta a Családok erősítése programot a gyermek- és család-szolgálati rendszerének egyes vonatkozásaiban, 33 állam és egy terület pedig aktív résztvevője a Családok Erősítése Program Nemzeti Hálózatának. Európában a Szlovén Köztársaság és a Moldovai Köztársaság adaptálta a megközelítést, illetve a projekt keretében Magyarország. Emellett több országban folynak a tárgyalások az esetleges adaptációról.

Az Egyesült Államokban több ezer gyermek- és családsegítő szakember részesült a Családok erősítése program képzésében. 2011 és 2012 között például több mint 70 ezer szakembert vontak be állami képzésbe és szakmai továbbképzésekbe (CSSP s. a. 1).

A Családok erősítése program egyik alaptézise, hogy a kockázatok csökkentése nem elegendő ahhoz, hogy növeljük annak a valószínűségét, hogy a sérülékeny családban élő kisgyermekek optimális fejlődési pályán maradjanak. A védőfaktorok vizsgálata és megértése ugyanolyan fontos, mint a rizikófaktorok kutatása. A védőfaktorokra olyan egyéneknél, családokban, közösségekben vagy a nagyobb társadalomban meglévő körülményként vagy tulajdonságként tekintenek, amelyek egyaránt csökkentik a bántalmazás valószínűségét és növelik a pozitív és adaptív következmények valószínűségét még a rizikófaktorok megléte mellett is (Harper Browne 2014a).

A Családok erősítése megközelítés öt, egymással összefüggő védőfaktorra koncentrál: a szülői rezilienciára, a társas kapcsolatokra, a szülői neveléssel és gyermeki fejlődéssel kapcsolatos ismeretekre, a konkrét támogatásra szükséghelyzetben, valamint a gyermekek társas és érzelmi kompetenciáira (1. táblázat).

1. táblázat: A Családok erősítése megközelítés 5 védőfaktora és rövid meghatározásuk

Védőfaktor	Definíció
Szülői reziliencia	Stresszkezelés és működőképesség/jó helyzetkezelés kihívások és hányattatások esetén is
Társas kapcsolatok	Konstruktív, támogató emberekkel vagy intézményekkel való kapcsolat
Szülői neveléssel és a gyermeki fejlődéssel kapcsolatos ismeretek	A szülői jó gyakorlatok és a fejlődés szempontjából megfelelő gyermeki képességek és magatartási formák megértése
Konkrét támogatás szükségshelyzetben	A szülők, gyermekek és családok számára szükséges szolgáltatások azonosítása, elérése és átadása
Gyermekek társas és érzelmi kompetenciái	Biztos szülői és társas kapcsolatok kialakítása; érzelmek megtapasztalása, szabályozása és kifejezése

Forrás: Ahsan–Morrison (s. a.) alapján.

A program alapvető nézőpontváltást valósít meg (CSSP s. a. 2):

- minden család profitál belőle (nem csak az ún. „rizikócsaládokat” célozza);
- a családok erősségeire épít, tompítja a kockázatok hatásait, és a jobb kimeneteket támogatja;
- a mindennapi tevékenységek kicsi, de jelentős változtatásain keresztül valósítható meg;
- a jelenlegi programokra, stratégiákra, rendszerekre és közösségi lehetőségekre épít, azok része lehet;
- kutatási, gyakorlati és megvalósítási tapasztalatokból származó tudáson alapul.

A programot eredetileg a gyermekbántalmazás és -elhanyagolás csökkentésére dolgozták ki 0–4 éves korú gyermekeknek és családjaiknak, de a gyakorlati szakemberek és a helyi, illetve állami programok nagyon gyorsan adaptálták arra, hogy teret alkossanak a szolgáltatási rendszerek összekötésére, és segítsék a családokat pozitív szociális kapcsolatok kiépítésében.

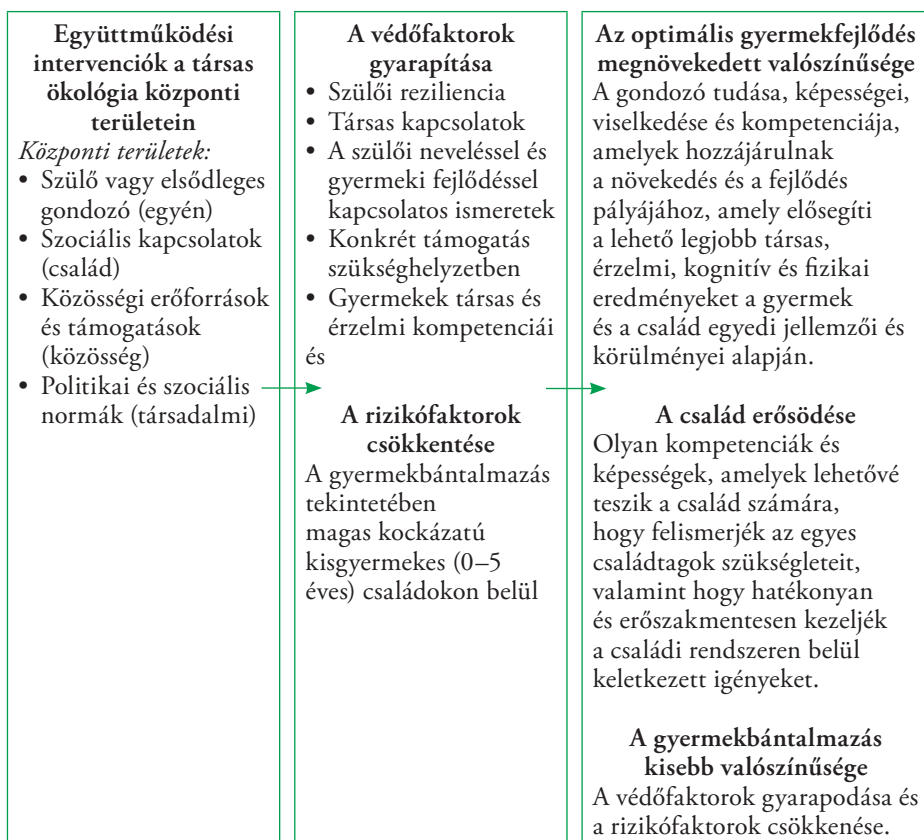
A megközelítés hét alapvető alkalmaz (Harper Browne 2014b):

1. A *kétgenerációs megközelítés* azt jelenti, hogy egyszerre két generáció, a szülők és a gyerekek igényeit és képességeit együttesen veszi figyelembe, a gyermekek helyzetének javulását a program a szülők erőforrásainak és képességeinek javítása útján éri el.
2. Figyelembe veszi a szülői szereppel, gyerekneveléssel kapcsolatos vélekedések, képességek *kulturális beágyazottságát*, és törekszik azok tudatosítására, önkritikára és mások értékeinek elismerésére.

3. A *család erősségeire épít* ahelyett, hogy közvetlenül a család problémáira, nehézségeire vagy hiányosságaira koncentrálna.
4. Felhasználja a modern *idegtudomány kutatási eredményeit arról, hogy a stressz különböző típusai milyen hatást gyakorolnak a gyermeki fejlődésre.*
5. Kulcsfogalma a *reziliencia*, azaz a rugalmas ellenálló képesség és az ezen keresztül fejlődés.
6. Meghatározza a *családi jóllét* alapfeltételeit, és ezek teljesülését tekinti céljának.
7. Azonosítja a társadalom mint környezeti rendszer *kockázati és védőfaktorait.*

A védőfaktorokra fókuszálás (2. táblázat) a Családok erősítése megközelítésben nem a rizikófaktorok elhanyagolását jelenti, hanem egy olyan szemléletváltást, amely alapján a családokkal való munka hatékonyabbá válik, és a védőfaktorok erősítésével a rizikófaktorok hatása is gyengül (CSSP 2007).

2. táblázat: A változás folyamata a Családok erősítése programban



Forrás: Harper Browne (2014a: 7).

„A szülők esélye a gyermekek esélye” megközelítés

A „Szülők esélye a gyermekek esélye” egy németországi országos program, mely része a Családok, Idősek, Nők és Fiatalok Minisztériuma (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) stratégiájának, melynek célja az iskola előtti és iskolán kívüli szolgáltatásokkal a gyermekek tanulási sikerének támogatása és a családoknak, mint a gyerekek tanulásbeli motorjainak, aktív bevonása.

A gyerekek esélyei szorosan összefüggenek az otthoni korai ismeretszerzéssel. Számos empirikus család- és tanuláskutatás eredményei alapján tudjuk, hogy a későbbi képességbeli és tanulási sikerek döntő előfeltételeit a család teremti meg. A gyermekek tanulásának egyik fontos módja a példaképektől való tanulás. Ezek a példaképek a környezetükben lévő felnőttek, idősebb társak, mindegyik a szülők. A tanulás e formájában nemcsak praktikus tartalmak kerülnek átadásra, hanem azt is megtanulják a gyermekek, hogy a példaképek hogyan bánnak velük. Emellett azt is tudjuk, hogy a tartalmak átadásakor a „hogyan” meghatározóbb, mint a „mi”. Ezekből következően a tanulási kompetenciák fejlesztése nemcsak oktatáspolitikai, hanem központi családpolitikai kihívás is (BMFSJF 2012).

A szülők koragyermekkori tanulási és nevelési folyamatban betöltött jelentős szerepének felismerése miatt vált szükségessé olyan speciális ismeretekkel és kompetenciákkal rendelkező szakemberek képzése, akik ezen a területen tudják segíteni, támogatni és megerősíteni a szülőket.

A szakmai továbbképzésen végzett szakemberek a szülőket időben és célcsoport-specifikusan tudják érzékenyíteni a gyermekeik tanulási, ismeretszerzési folyamataira és a nevelési-oktatási rendszerbe való átmenetre úgy, hogy a szülők aktívan tudják kíséni gyermekeiket születésüktől kezdve tanulási folyamataikban és az intézményes nevelésbe való átmenettel való megbirkózásukban (BMFSJF s. a.).

A „Szülők esélye a gyermekek esélye” program keretében nyújtott „szülőkísérő” (Elternbegleiter) továbbképzés a családsegítésben fő- és mellékállású dolgozókra irányul, akik valamilyen családsegítő intézményben dolgoznak. A cél, hogy a szülőket érdekeltté tegyék a gyermek fejlődési folyamataiban és az intézményes nevelési szintérré való átmenetben, valamint hogy kompetensen tudjanak nekik tanácsot adni.

„Szülőkísérő”

A szülőkísérő feladatai sokrétűek (BMFSJF s. a.). Megfelelnek az eddigi tevékenységi köröknek, de ezeket új tanulási-oktatási családsegítő kompetenciákkal bővítik. Proaktív szülőkísérő munkával nyújtanak tanácsadást és a szülők számára tanulási-oktatási kompetenciaerősítő szolgáltatást.

A szülőkísérők a képzésen keresztül kiegészítő tudást és praktikus cselekvési kompetenciákat szereznek a gyermekek tanulási-oktatási folyamatáról. A tanulási-oktatási kísérő szolgáltatáshoz új kompetenciákat sajátítanak el, mint például új

megközelítések a csoportvezetésben, több tanácsadói kompetencia, ötletek hatékonyabb hálózati munkára, vagy akár interkulturális és felmérési kompetenciák.

Lehetséges tevékenységek:

- **Szülői kompetenciák erősítése:** a tanulás, ismeretszerzés fontosságának, az egyéni fejlődésnek és a tanulási folyamatok ismeretének átadása
- **Tanulási-oktatási lehetőségek megnyitása:** a szülő- és családképzésben tanulási-oktatási kísérés és tanácsadás mellett akár kiegészítő szolgáltatásokhoz való hozzáférés segítése
- **Intézményválasztás segítése:** intézményes nevelésbe való „átmenettel” kapcsolatos döntés előtt álló szülők számára információnyújtás
- **Együttműködés javítása:** a szakemberek és a szülők közötti partneri viszony, valamint a gyermeket nevelő családok és az intézmények közötti együttműködés fejlesztése
- **Innovatív családképzés létrehozása:** a családok tanulási-oktatási támogatása érdekében a szülő- és családképzés új formáinak és tartalmainak kialakítása
- **Hálózatépítés:** egyéb szülő- és gyerekvonatkozású intézménnyel, fenntartóval és intézettel való együttműködés és területi vonatkozású hálózat kiépítése

Nagyobb tudás – célzott tanácsadás

A szülőkísérő szakemberképzés alapja egy speciálisan a gyermek tanulási-oktatási folyamatában való szülőkísérésre szabott tanterv. A továbbképzés során tudást és gyakorlati, cselekvési kompetenciákat kapnak tanulási-oktatási kérdésekben. Új utakat ismernek meg azzal kapcsolatban, hogyan tudják a különböző szakterületek közötti együttműködést a saját intézményükben, helyben a gyakorlatba átültetni.

A „Szülők esélye a gyermekek esélye” program keretében eddig 2400 szakembert képeztek tovább szülőkísérővé, a projekt Németországban jelenleg is zajlik.

A megközelítés alapján kialakított magyar képzésekben hangsúlyos elem a 2015-től bevezetett kötelező óvoda kapcsán felvetődő kérdések és a szülőkísérők feladatai az ebben különösen érintett családokkal.

Összegzés

A projekt keretében a kiválasztott módszerek részletes megismerése, alapos szakmai elemzése után megtörtént a hazai képzések koncepciójának kidolgozása, a tananyagok fejlesztése, valamint a képzések lebonyolítása. A képzéseken országosan 2099 szakember képződött ki az adaptált megközelítések alkalmazására. A megközelítések szemlélete szervesen illeszkedik a hazai szakemberek attitűdjéhez, a korábbi képzések során elsajátított elméleti és gyakorlati ismeretekhez. Hasznos fejlesztés lehet a mindennapi munkában azáltal, hogy nem új feladatokat jelöl ki a korai intervenció területén, hanem a meglévő feladatokat segít job-

ban átlátni, a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szakember figyelmének fókuszába helyezni saját munkájának helyét és szerepét a korai intervencióban. Reményeink szerint az új megközelítések olyan eszközt adnak a szakember kezébe, amely eszköz infrastrukturális beruházás, anyagi befektetés vagy szervezeti átalakítás nélkül is képes a szakmai hatékonyságélmény és eredményesség fokozására.

Irodalom¹

- Ahsan, N. – Morrison, V. S. (s. a.): *Practice Guide for Connecticut DCF Caseworkers serving Infants, Toddlers and Young Children and their Families*. Washington D.C.: Center for the Study of Social Policy.
- BMFSJF (2012): *Bildungsbegleitung in der Eltern- und Familienbildung*. Bedeutung, Stellenwert und Erfordernisse einer familienorientierten Bildungsbegleitung. Berlin: Elternchance. <http://www.elternchance.de/RedaktionBMFSFJ/RedaktionElternChance/Pdf-Anlagen/Wiss-Hintergrund-Elternchance,property=pdf,bereich=elternchance,sprache=de,rwb=true.pdf>
- BMFSJF (s. a.): *Bundesprogramm „Elternchance ist Kinderchance – Elternbegleitung in den Bildungsverläufen von Kindern“*. Leitlinie zum Programmbereich Qualifizierung von Elternbegleiterinnen und Elternbegleitern. <http://www.west-info.eu/afterschool-mum-dad-germany/genit>
- Center on the Developing Child at Harvard University (2010): *The Foundations of Lifelong Health Are Built in Early Childhood*. <http://www.developingchild.harvard.edu>
- Cs. Ferenczi, Sz. – Csákvári, J. – Tánczos, É. (2015): Vulnerability and resilience in early childhood interventions. In Ferit Uslu (ed.): *Proceedings of INTCESS '15*. 2nd International Conference on Education and Social Sciences (2–4 February 2015 – Istanbul, Turkey). Istanbul: International Organization Center of Academic Research (OCERINT), 1257–1264.
- CSSP (s. a. 1): *Strengthening Families: An overview*. <http://www.cssp.org/reform/strengtheningfamilies/practice/body/HO1.2-5Foverview.pdf>
- CSSP (s. a. 2): *Levers for Change: Implementing and Sustaining Strengthening Families in States and Counties*. <http://www.cpe.rutgers.edu/njdcf/docs/Levers-for-Change.pdf>
- CSSP (2007): *Strengthening Families: a guidebook for early childhood programs*. Rev. 2nd ed. Washington D.C.: Center for the Study of Social Policy.
- Daro, D. – Barringer, E. – English, B. (2009): *Key trends in prevention: Report for the National Quality Improvement on Early Childhood*. Washington D.C.:

¹ Az elérhető internetes hivatkozások utolsó letöltésének dátuma a kézirat lezárásának időpontja: 2015. 10. 09.

- Quality Improvement Center on Early Childhood. http://www.cssp.org/reform/early-childhood/qic-ec/Key-Trends-in-Prevention_QIC-EC-Lit-Review.pdf
- Goldman R. – Mester D. – Mód P. (2013): *A szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatások igénybe vevői – 2012*. Budapest: Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal. http://bekesmenta.hu/wp-content/uploads/2013/05/szocialis-fuzet-5_.pdf
- Guralnick, M. J. (2005): Inclusion as a core principle in the early intervention system. In M. J. Guralnick (ed.): *The developmental systems approach to early intervention*. Baltimore: Brookes, 59–69.
- Guralnick, M. J. (2008): International perspectives on early intervention: A search for common ground. *Journal of Early Intervention*, 30, 90–101. https://depts.washington.edu/chdd/guralnick/pdfs/International_perspectives_on_EI_JEI_2008.pdf
- Guralnick, M.J. (2011): Why early intervention works: A systems perspective. *Infants and Young Children*, 24, 6–28. <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3083071/>
- Harper Browne, C. (2014a): The National Quality Improvement Center on Early Childhood. *The Journal of Zero to Three*, (35), 1 (September), 2–9. http://www.zerotothree.org/about-us/areas-of-expertise/zero-to-three-journal/PDF-Publications/ztt-journal_2014-09_excerpt.pdf
- Harper Browne, C. (2014b): *The Strengthening Families Approach and Protective Factors Framework: Branching Out and Reaching Deeper*. Washington D.C.: Center for the Study of Social Policy.
- Schorr, L. B. – Farrow, F. (2011): *Expanding the Evidence Universe – Doing Better by Knowing More*. Washington D.C.: Center for the Study of Social Policy.
- Whitebread, D. – Basilio, M. (2012): The emergence and early development of self-regulation in young children. *Profesorado*, (16), 1, 15–33.

KISS BERNADETT

A MENTÁLHIGIÉNÉS SEGÍTŐ MUNKA SZEREPE A ROSSZ EGÉSZSÉGI ÁLLAPOTÚ HAJLÉKTALAN SZEMÉLYEK KÖRÉBEN

A tanulmányban a rossz egészségi állapotuk miatt egy speciális hajléktalan-ellátó intézményben tartózkodó hajléktalan férfiakkal folytatott mentálhigiénés segítő munka tapasztalatait kívánom bemutatni. A hajléktalanokkal foglalkozó szociális szakemberek nagy segítséget nyújtanak az ilyen kliensek számára a továbbgondozási munka során, azonban a betegségük és a kiszolgáltatottságuk miatt többszörösen sérülékeny hajléktalanoknak az egyéni segítő beszélgetés vagy a támogató csoportok is olyan erőforrást jelenthetnek, amelyek előmozdíthatják a felépülésüket és a reintegrációjukat. A mentálhigiénés segítő szakemberek a munkájuk során a klienskapcsolatban kialakított és fenntartott, feltétel nélküli elfogadással, és különösen a rogersi nondirektív módszer alkalmazásával nagyban hozzájárulhatnak a hajléktalanokkal végzett szociális munka eredményességéhez.

A támogató környezet jelentősége a hajléktalanná válás folyamatában

Minden társadalomban található olyan kisebb-nagyobb társadalmi csoportot, amely magatartásával kivívja a többség rosszallását, ezért életvitele miatt rendszeti fellépésre vagy szociális és segítő szakmai aktivitásra ösztönöz. Különösen így van ez akkor, ha a „rendetlenség” olyan, közterületen, nagy nyilvánosság által észlelhető megnyilvánulásáról van szó, mint a hajléktalanság, amelyet rendszerint a normakövető állampolgárok viselkedésétől drasztikusan eltérő, deviáns magatartásnak tartanak. Az ún. labelling-elmélet szerint azonban azt is érdemes átgondolnunk, hogy nem feltétlenül maga a viselkedés, hanem a külső környezet minősít deviánsnak valakit, és mivel folyamatosan változik a társadalom értékrendje, a címkézést nem maga a társadalom végzi el, hanem annak intézményei. A stigmatizáltaknak tehát nincs minden esetben lehetőségük arra, hogy befolyásolják a róluk alkotott képet, és gyakori, hogy a környezet is megerősíti a bélyeget, így az elítélt csoport azonosul a neki „szánt” szereppel. Ahogy Atkinson megállapítja:

„Az emberi tudat többnyire sémaalkotással dolgozik, ha valamilyen ismeretlen jelenséggel kerül szembe, az egyéni és a társadalmi kategorizáció is szívesen él a sztereotípiák átvételének lehetőségével, ami szintén az előítéletek gerjesztésének kedvez. Bizonyos csoportokhoz így jellegzetes érzelmek, tényezők, netán félelmek társulnak, és a problémásnak tartott csoporttal kapcsolatos döntéshozatal során is gyakran támaszkodnak a döntéshozók az átvett vagy készen kapott sztereotípiákra.” (Atkinson–Hilgard 2005: 237)

Ez a tipizálásra törekvő társadalmi magatartásforma és észlelési mód kiválóan megfigyelhető a hajléktalanokkal kapcsolatos kommunikációs sémák és a velük kapcsolatos többségi társadalmi attitűdök esetében is. Bár a hajléktalan személyek a rossz érdekérvényesítő képességük és az esetleges elesett állapotuk miatt fokozottan igénylik a segítő foglalkozású szakemberek figyelmét, az őket gondozó szociális munkások és egészségügyi szakemberek nem minden esetben megfelelő felkészültségük ahhoz, hogy az ügyfelek mentálhigiénés jellegű segítségkérésére adekvát módon válaszoljanak. Tanulmányomban ezért arra teszek kísérletet, hogy a hajléktalansággal kapcsolatos sztereotípiákat a hajléktalanellátásban tevékenykedő mentálhigiénés segítő szakemberek eszköztárában fellelhető, a segítő kapcsolat kialakítása során kulcsfontosságú háttér-információkkal egészítsem ki, amelyek abban is segítségünkre lehetnek, hogy e rendkívül sérülékeny társadalmi csoport valós mentálhigiénés szükségleteit átgondolhassuk. Az összefoglaló alapját azok az egyéni segítő beszélgetések képezték, amelyeket önkéntes mentálhigiénés segítő szakemberként folytattam a Magyar Máltai Szeretetszolgálat egyik, lábadozóként funkcionáló bentlakásos intézményének lakójával, aki a daganatos betegségével való megküzdéséhez igényelte a mentálhigiénés jellegű támogatást.

A klienskapcsolatnak teret adó, a budapesti hajléktalanellátásban egyedülálló, teljes körűen akadálymentesített lábadozó holisztikus és egyénre szabott ellátást nyújt a lakók számára. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy olyan ügyfelek ellátását is meg tudják oldani, akiket valamely betegségük miatt hosszabb ideig kórházban kezeltek, és a felépülésük további szakaszában is szakszerű ápolásra szorulnak; ezért utcára és ún. fapados éjjeli menedékhelyre nem bocsáthatók, mivel hosszabb rehabilitációra van szükségük. Az intézmény lakóit tekintve a speciális ellátást igénylő kórképek közül az emésztőrendszeri, neurológiai, pszichiátriai és onkológiai megbetegedések előfordulási aránya igen magas, ezen belül is kiemelkedő az alkoholfüggőséggel és az emésztőrendszeri daganatos folyamatokkal kapcsolatos megbetegedések száma.

A gyakorlatilag kórházi feladatokat ellátó intézményben élő 40 férfi betegnek lehetősége nyílik vendégek fogadására, a napi háromszori étkezésen felüli vagy azt kiegészítendő ételmelegítésre, pihenésként minikönyvtárat és tévészobát, valamint számítógépeket vehetnek igénybe internet-hozzáféréssel. Az intézmény munkatársai törekednek arra, hogy rendszeresen kulturális programokat szervezzenek a lakók számára, de a szociális szakma „szokványos” feladatainak ellátásán

túl – az ellátotti kör speciális igényeire tekintettel – a szálló minden lakója számára biztosítják a nyugodt gyógyuláshoz szükséges körülményeket. Ugyanakkor az önkéntes munkám megkezdése előtt az intézményben nem dolgozott mentálhigiénés szakember, ezért a szociális munkások próbálták – erejükön, képzettségükön és munkaidejükön felül – ellátni a kliensek mentálhigiénés jellegű gondozását is.

Kliensem, Ábel, akit segítve megismerkedtem a hajléktalanellátásban élők mentálhigiénés kísérése során felmerülő szakmai kihívásokkal, a fenti intézmény lakója volt. Nem voltak hozzátartozói, és a kapcsolati hálója is rendkívül hiányos volt, ezért ritkán hagyta el a lábadozót. Személyes szféráját egy ötágas szoba viszonylag védett, ablak melletti ágya és a hozzá tartozó éjjeliszekrény jelentette. A szobán belül a szobatársak között nagyon ritkán szövődött beszélgetés, a közös sors – a családos, dolgozó férfiból hajléktalanná válás – és a valamennyiüket érintő egészségügyi problémák nem kovácsoltak közösséget belőlük, hanem amennyire lehet, kerülték azokat a kommunikációs helyzeteket, amelyekben – egymás történeteit hallva – ráismerhettek volna a saját múltjukat leginkább meghatározó negatív történésekre.

Ez a kommunikációs zárkózottság nem ismeretlen a hajléktalanság – és általában a szegénység – mentálhigiénés vonatkozásait kutatók számára, és összefüggést mutat a kapcsolati háló kiterjedtségével, illetve ennek gyengülésével (Kozma 2003: 15–30). Amint azt Castel is hangsúlyozza, a társadalmi hovatartozást az egyének szempontjából leginkább a munkavállaláson, a kapcsolati hálón, valamint a kultúrán keresztül lehet definiálni, és az állampolgárok ezen tényezőkhöz fűződő kapcsolataik erőssége alapján sorolhatók be az ún. integrációs zóna (ahol az egyéneknek és közösségeiknek is biztos helyük van a kapcsolati térben és a munka szervezetében is), az ún. sebezhetőségi zóna (ahol a beilleszkedés valamelyik tengelye hiányzik) és a „kiilleszkedési zóna” lakói közé (Castel 1993: 3–23). Az utóbbi zónába sorolják a társadalomtudósok azokat a személyeket, akik munkanélküliek és egyúttal kapcsolat nélküliek is – tehát a hajléktalanok többsége a kiilleszkedés folyamatában éli a mindennapjait. Az egyének és közösségek ebben az életszakaszukban sajátos életmód- és viselkedési mintákat mutathatnak, így például jellemző az ún. kirekesztettekre vagy kiilleszkedett személyekre az atipikus családi struktúra, a családi kapcsolatok labilitása, a sodródó életvitel, amelyhez szenvedélybetegségek és olykor a kiskorú vagy rászoruló családtagok sérelmére tanúsított agresszív viselkedés is társul. A szociális szakemberek abban is egyetértenek, hogy a kirekesztettség olyan szélsőséges helyzet mentálhigiénés szempontból is, amely hatással van a személyiség formálódására, mivel a szélsőséges élethelyzetek sajátos megküzdési stratégiák alkalmazását kívánják meg az érintettektől.

A hajléktalanná válás akár évekig is elhúzódó folyamata alatt az egyének olyan élethelyzetekkel kénytelenek megbirkózni, amelyek gyökeresen különböznek valamennyi, a „normalitás” szabályai szerint működő többségi közösségben tapasztalható szituációktól. Azt feltételezik tehát, hogy a hajléktalanná válás során ún. másodlagos szocializáció megy végbe, ami azt jelenti, hogy az érintettek olyan új

készségeket, tudást sajátítanak el, amelyek az új helyzetben a túlélésüket segítik. A kiilleszkedési folyamat során azonban az érintetteknek nemcsak az információhiány, hanem a szélsőséges bizonytalanság is megterhelést okoz mentálhigiénés szempontból, ugyanis a hajléktalanok többsége számára a munkanélkülivé válás szociális elszigetelődést is jelent. A szociális szakmában dolgozó segítő szakemberek – így az általam látogatott lábadozó munkatársai is – gyakran találkozhatnak azzal a jelenséggel, hogy a fedél nélkülivé vált lakók élettörténetében felfedezhető egy olyan töréspont, amely elindítja az ún. „kiilleszkedési karriert.” Általában a munkahely elvesztése jelenti a férfi hajléktalanok életében ezt a töréspontot, amely a további, sikertelen munkahely-keresési próbálkozások miatt olyan elviselhetetlen mértékű stresszt vált ki, amely a kapcsolati hálót is megterheli, a támogató környezet gyengülése vagy elvesztése pedig az érintettek számára további szorongással jár. Ennek elkerülése érdekében rendszerint olyan technikákat próbálnak alkalmazni, amelyek újabb problémák forrásaivá válhatnak (pl. dependencia, agresszivitás a családtagokkal stb.).

Ezt a folyamatot tetézi az, ha a környezete az őt ért sorscsapásért az egyénre hárítja a teljes felelősséget, vagyis ha a család munkanélkülivé vált tagja – jellemzően a családfő férfi – képtelen az eddigi szerepeit betölteni, erősen megterheli a család és a családtagok teherbíró képességét. Rövid időn belül megindul a kapcsolati háló leépülése, és szinte törvénytörően sor kerül a válásra is. A válás után magányossá és lakástalanná vált férfiak számára általában még nem a hajléktalanellátó intézmények férőhelyei jelentik a következő stációt, ugyanis a magyarországi településszerkezeti sajátosságok miatt ebben az életszakaszban általában még van lehetőségük valamilyen lakhatási lehetőséget találni például szíveségi lakáshasználoként, nagyvárosok vonzáskörzetébe tartozó üdülőövezetekben. Ugyanakkor már ez a fázis is azzal jár a korábban aktív – döntően középkorú férfi – érintettek számára, hogy a túlélést akadályozó viselkedési formák, személyiségvonások és készségek többé-kevésbé tudatosan leépülnek, így az érett felnőtt életformához szükséges személyiségjegyek helyét az „itt és most”-ban élés, a szükségletek azonnali kielégítésére való törekvés veszi át. A tervezhetetlen holnap okozta szorongás csökkentésére általában az alkoholfogyasztás kínál alternatívát, ami az önértékelés kényszerű leépülése ellen is „alkalmas” elhárító eszköznek bizonyulhat.

A bentlakásos hajléktalanellátó intézményben férőhelyhez jutó személy a fenti „életút” végpontján válik láthatóvá a szociális szakma és a mentálhigiénés segítő ágazat számára. Az intézményi elhelyezés ugyanakkor lehetőség is: új kapcsolatok kiépítésének lehetőségét kínálja fel – még utoljára – a hajléktalanná vált személyeknek a szociális ellátórendszerrel és a hasonló helyzetűekkel. A hajléktalanellátás szegregált intézményrendszere ugyanakkor nem minden esetben optimális keret a rehabilitációhoz, mivel ehhez azokra a készségekre és személyiségvonásokra lenne szükség, amelyek a szélsőségesen bizonytalan létformában töltött évek alatt leépülnek. Gyakran a kliensek egészségi állapota sem teszi már lehetővé, hogy sikeres rehabilitációs vagy kitagolási folyamat vegye kezdetét az intézményi jogviszony létesítését követően.

A hajléktalanság mentálhigiénés szempontból

A hajléktalanná válás feldolgozása a nemzetközi kutatások szerint az egyén lelki alkatától függően különböző mértékben okozhat pszichés megerterhelést (Bakos 2006: 4), ami az első időkben alvászavart, nyugtalanságot vált ki, de súlyosabb állapothoz is vezethet. Bár a hajléktalanná válás folyamatának legsúlyosabb következménye, hogy az egyén elveszti a társadalmi „kapcsolati tőkét” (Breitner 1999: 41), a látványos, közvetlen okok, mint a munkanélküliség, a válás, többnyire csak akkor visznek zsákutcába, ha az egyén nem érett személyiség. A hajléktalanná válás folyamatát vizsgálva azt is megállapíthatjuk ugyanakkor, hogy a személyiség az emberi életen keresztül – az eriksoni fejlődési szakaszokra is tekintettel – folyamatosan változik. A legtöbb hajléktalanná vált személy esetében azonban ez a fejlődés a szocializációs folyamat korai szakaszaiban – tipikusan gyermekkorban és fiatal felnőttkorban – hiányos volt, és a biztonságérzetet nyújtó személyközi kapcsolatok, valamint az önállóság lehetőségének a hiánya a későbbiekben hátrányosan befolyásolta a megküzdési képességük fejlődését. Magyarországon az ún. „kiülleszkedettek” megjelenése nem folyamatként bontakozott ki, hanem *„robbanásszerűen szakadt ránk a rendszerváltozáskor”* (Breitner 1999: 44). Bár fedél nélkül élő koldusok, csavargók, alkalmi munkából magukat fenntartó, állandó lakóhellyel nem rendelkező társadalmi csoportok korábban is voltak, de ekkor vált láthatóvá és tömegessé a hajléktalanság mint jelenség.

A bemutatott kliensem, Ábel és a Máltai Szeretetszolgálat lábadozójának általam megismert lakói az életkoruk alapján többnyire az ún. érett vagy időskor szakaszában vannak, abban az életszakaszban, amikor Erikson szerint az integritás és az elfogadás képességét kell megtanulnia az embernek. Ebben a korban, amely az egyén haláláig tart, az ember a megelőző hét fejlődési szakasz megpróbáltatásaitól megerősödve szert tehet az ún. posztnarcisztikus szeretet képességére, amely által higgadtan tudja szemlélni a körülötte levő világ történéseit, és képes arra is, hogy elfogulatlan számvetést készítsen a saját életéről, és végül – ideális esetben – eljusson a félelem nélküli halál elfogadásához. Bár a lábadozó lakóinak többsége középkorú vagy afölötti, a hajléktalanok között általában kevés az idős ember.

„Nagyon ritka, hogy valaki öregkorára válik hajléktalanná, aki pedig fiatalabban válik azzá, az csak ritkán ér el magas kort. A hajléktalanság megöli a lelket és a testet egyaránt (...) ha nagyon kevés szállal, vagy egyáltalán nem kötődik a világhoz, akkor eltorzul a személyisége és csak a legalapvetőbb biológiai szükségleteit kielégítő vegetatív lényre degradálódik. A megaláztatások, az eltaszítottság, az undorodó pillantások a test és a lélek elsorvadásához vezetnek. Mikor az utolsó szál is elpattan, ami még a világhoz köti, a hajléktalan a hozzátartozók minden embernek kijáró gyászában sem részesülhet.” (Breitner 1999: 44)

Ábel, aki az első egyéni segítő beszélgetést igénylő lakója volt a lábadozónak, találkozásunkkor hatvanéves volt. A szociális munkások jelezték számomra, hogy előreláthatólag segítő beszélgetésre lesz szüksége, mivel kiújult a korábban eredményesen kezelt húgyhólyagrákja, és ezúttal áttétek is jelentkeztek. Azért kérték a figyelmemet, mert nagyon zárkózott, távolságtartó lakóként ismerték őt, és nem volt ismeretük azzal kapcsolatban, hogy mennyire viseli meg a betegség tudata, továbbá hogy mivel segíthetnék őt ebben az élethelyzetben.

Találkozásunkkor arra számítottam, hogy kliensem az élettörténete feldolgozásához, áttekintéséhez és a betegség miatti szorongása csökkentéséhez igényelne támogatást, és kész voltam ebben a rendelkezésére állni, mivel korábbi segítő kapcsolataimban is úgy tapasztaltam, hogy gyakran felszabadító hatású lehet egy-egy múltbeli dolgok összefoglalására lehetőséget adó beszélgetés. Egyetértettem azzal az állásponttal is, miszerint *„...az aktuálisan feldolgozandó életkrízis, nehézség, elakadás hátterében minden esetben egy komplex élettörténet, eddig megtett életút áll, s ezt a lelkigondozó nem hagyhatja figyelmen kívül”* (Siba-Rohn–Siba 2013: 280). Arra kívántam törekedni, hogy amennyiben a kliens kéri, a közös munka során eljussunk oda, hogy *„minden részletével együtt megvizsgálja az élettörténetét, s végül elfogadja és megbecsülje”* (uo.).

Az első beszélgetésünk alkalmával Ábel kezét csókolt, és helyet kínált az ágyán maga mellett. Ezeket a gesztusait modorosnak és nem az intézményhez illőnek tartottam, de ez nem tanácsstalanságot, hanem inkább érdeklődést ébresztett bennem. Szerettem volna megtudni, hogy egyáltalán igényel-e segítő beszélgetést, ezért röviden bemutatkoztam, amire válaszul Ábel nyitottnak mutatkozott a segítő kapcsolatra, sőt a betegségét és az ezzel kapcsolatos szorongását is megemlítette az első mondataiban. A kliens azzal, hogy az ágyára mutatott, megkönnyítette a helyzetemet, mivel az önkéntességem kezdetén még bizonytalan voltam abban, hogy egy hajléktalan férfiának otthont adó betegszoba, ahol több fekvőbeteg is tartózkodik, mennyire lehet alkalmas helyszíne egy segítő beszélgetésnek. A későbbiekben nyilvánvalóvá vált, hogy a lábadozón folytatott egyéni beszélgetések során nem ragaszkodhatom a klasszikus szakirodalomokban javasolt beszélgetési körülményekhez, tekintve, hogy egy hajléktalanellátó intézményről van szó, ahol a lakóknak az ágy, az éjjeliszekrény és a körülötte levő néhány holmi az egyetlen személyes terük, tulajdonuk.

További szakmai dilemmát hordozott magában az a szituáció is, amikor a beszélgetésünk egy későbbi szakaszában Ábel elém tette a leletet, amelyben az állt, hogy valószínűsítik az áttétét a korábbi húgyhólyagdaganatnak, és a lelet értelmezésében szerette volna a segítségemet kérni. Ez a helyzet – vagyis egészségügyi és más, jellemzően szociális jogosultságokkal kapcsolatos hatósági dokumentumok bemutatása és a lakóink próbálkozása arra, hogy véleményt kérjenek tőlem a papírok tartalmáról – a mentálhigiénés segítő munkám során többször is megismétlődött a későbbiekben, más kliensek esetében is. Úgy tapasztaltam, hogy ilyen esetekben a kliensek elfogadták, amikor egyértelműen közöltem, hogy nem vagyok illetékes arra, hogy az elém tett egészségügyi vagy szakhatósági iratokat

megcáfoljam vagy azok tartalmát megerősítsem, és álláspontom szerint ez a magatartásuk gyakran valójában csak egy kapcsolatteremtési kísérlet: nem az érdemi ügyintézésben várták a segítségemet, hanem a figyelmemet igényelve beszélgetést szerettek volna kezdeményezni.

Mivel a találkozásunk időpontjában Ábel volt az első olyan hajléktalan kliensem, aki kórházba készült, nem volt információm arról sem, hogy ha valaki a lábadozó lakói közül kórházba kerül, milyen támogatásra számíthat a környezetétől: látogatja-e valaki, vagy magányosan kell majd töltenie a kezelése idejét. Azt sem tudtam, hogy vannak-e olyan személyes kapcsolatai, akik ebben a nehéz életszakaszában támaszt nyújthatnak neki, ezért megpróbáltam feltérképezni, hogy van-e bármiféle támogató háttere. Kliensem mindezeket figyelembe véve, amíg az egészségi állapotával kapcsolatos szorongása fennállt – egy négy hónapos időszak alatt –, hetente egy-egy órással egyéni beszélgetést igényelt. Később, ahogy az onkológiai kezelések elkezdődtek, és az eredményei javultak, a találkozások gyakorisága és hossza ritkult.

Krízisek és megküzdési lehetőségek

A segítő kapcsolat kezdetén a kliensem kettős krízisben volt: egyrészt az életszakasz-váltásai során őt ért sorozatos kudarcai, másrészt a betegsége progressziója miatt.

Az életszakasz-váltások fontosságáról szóló fejlődéslelektani elmélet kidolgozója, Erikson szerint az egyes szakaszokban új szerepeket, új konfliktusmegoldó technikákat kell(ene) elsajátítania az egyénnek, ám ha az egyes életszakaszok „feladataival” nem sikerül megbirkózni, a korlátozottabb mentális terhelhetőség miatt könnyebben alakulhat ki krízishelyzet. A krízishelyzetekkel való megküzdés egyik eszköze lehet az ún. énvédő vagy elhárító mechanizmusok alkalmazása, ami azt jelenti, hogy az elviselhetetlen történéseket és impulzusokat különböző módon – például tagadással, elfojtással, projekcióval vagy szublimációval stb. – távol tartjuk a tudatunktól. Ezzel segíthetünk a belső stabilitás megőrzésében, de az is megtörténhet, hogy a stresszhelyzet elmúltával fizikai és egészségügyi tünetek jelentkeznek, amelyek látszólag előzmény nélküliek, de egészségügyi ellátást igényelnek (Hajduska 2012: 15–28). A krízishelyzetekkel – legyenek azok akcidentális krízisek, mint kliensem betegsége, vagy fejlődési krízisek, mint az időskorba lépése – való eredményes szembenézéshez ezért az ún. megküzdés (coping) jelent valódi segítséget. A megküzdés különösen eredményes lehet a külvilág fenyegető történései ellen, ha azok trauma, veszélyhelyzet vagy nagymértékű stressz formájában jelentkeznek, mivel minden olyan megoldási stratégia pozitív lehet, amely a stressz csökkentését, a frusztráló helyzet megoldását segíti elő. Az, hogy problémaközpontú, netán érzelempözpontú megküzdési móddal próbálunk-e úrrá lenni a nehézségeken, egyéntől függ, az azonban általánosan megállapítható, hogy az alapvető konfliktusmegoldási stílusok, stresszcsökkentési

módszerek és a kontrollfunkciók elsajátítása a szocializáció folyamata során megy végbe, és ezen folyamatban elsősorban a szülői modell a meghatározó (Hajduska 2012: 29). A sikeres megküzdési módszerrel uralt konfliktushelyzet vagy krízishelyzet után az alkalmazott és bevált coping technikák bekerülhetnek az egyén megküzdési eszköztárába, azonban a kudarcok emléke is megmarad.

Ábel krízishelyzetére utalt az is, hogy már az első találkozásunkkor erősen érzelemközpontú beszélgetést zajlott köztünk: zaklatott volt, indulatai és figyelme kizárólag a számára szorongató helyzetre irányultak. Ugyanakkor – a krízishelyzetben levő személyekre jellemző módon – saját maga is kereste a segítő beszélgetés lehetőségét, és a beszélgetés végén többször is kifejezte, hogy megkönnyebbülést hozott számára az együtt töltött idő. A búcsúzáskor tett kijelentései („...*várni fogom, jöjjön csak hozzánk! Jó volt magával beszélgetni!*”) valós érzelmeket tükröztek, és nem csupán azért vette igénybe a segítő beszélgetés lehetőségét, mert a szociális munkások felhívták rá a figyelmét, hanem belső szüksége volt arra, hogy az érzéseiről, gondolatairól beszéljen, és ezáltal – időlegesen – megkönnyebbüljön.

A beszélgetések során az empátikus meghallgatással lehetővé vált, hogy Ábel beszélhessen az őt szorongató gondolatairól és a számára fontos, egészségügyi állapotát meghatározó történésekről. Az, hogy elmondása szerint családi tragédiák következtében elvesztette valamennyi közeli hozzátartozóját, fokozott felelősségérzéssel töltött el, mivel úgy láttam, hogy a kliensem élete minden területén magára maradt: a krízis nemcsak az egészségét, hanem az emberi kapcsolatait és a múltját is érintette. Az is felkeltette a figyelmemet, hogy az általa a múltban sikeresen alkalmazott problémamegoldó technikái felsorolása helyett számos kudarcról és veszteségélményről számolt be, amelyek a sikeresnek induló szakemberi, házastársi, családapai életútját szegélyezték. Mivel évek óta egyedül próbált megküzdeni a rá szakadt szociális, gazdasági, családi és egészségügyi nehézségekkel, az általa megélt helyzetben az is előrelépés volt, hogy segítséget kért, és az első beszélgetésünk után többszöri találkozást igényelt.

A feldolgozásra váró veszteségélmények sorát Ábel esetében kiegészítette az a tény, hogy hatvanévesen nem egy békés öregkor várományosa volt, hanem egy olyan intézmény lakója, ahol a döntéshozó, felnőtt férfi szerepét csak nagyon korlátozottan gyakorolhatta. Az időskorba lépés számára szorongató is lehetett az elmúlás gondolatának egyre gyakoribb felidézése és a fizikai hanyatlás jeleivel való szembesülés miatt. Ábelnek az első krízisét a válása okozta, amely – mint később megtudtam – papíron nem történt meg. Az igazi nagy veszteségélményt mégis a munkaerőpiacról való kiesés jelentette a számára, amely a rendszerváltást követően érte, negyvenes éveinek végén, abban az életkorban, amikor a hagyományos modell szerint az értékes férfi sikeres és befolyásos mind a szakmájában, mind a magánéletében. A munkája elvesztése az esetében nem járt együtt azzal, hogy nyugdíjasként vagy eltartott családtagként egy családi háló védelmében vészelhesse át az anyagilag szorongató éveket, így a társadalmi aktivitás elvesztésével nemcsak a jövedelme, a hasznosságérzése, hanem a társas kapcsolatai is megfogyatkoztak.

Amint azt egy későbbi beszélgetés során részletesen elmondta, fiát is elvesztette, ráadásul nem a „megszokott” leválási folyamat során, hanem sorozatos tragikus döntések és a fiú drogfüggőségéből következő betegsége miatt. Mindez azt jelentette Ábel számára, hogy a gazdasági változások követése hiányában szakmai szerepében vált inkompetenssé, gyermeke kábítószer-használat következtében bekövetkező halála miatt pedig a szülői inkompetenciája is felmerülhetett. A lábadozó ingerszegény mindennapjai – a kényszerű pihenő, ami éles ellentétben áll a korábbi, hangsúlyozottan aktív életmódjával – szintén nem kedvezett az önértékelésének. Végezetül a biológiai öregedés szemmel láthatóvá váló jegyei – hajlott hát, bütykös kezek, ráncok, szemüvegviselés, őszülő haj –, valamint a kialakuló és súlyosbodó gyógyíthatatlan betegsége szintén olyan krízisállapotot idézett elő a számára, amellyel szemben eszköztelen volt. A lábadozón tanúsított visszahúzó magatartása – ami a felületes szemlélők számára akár depresszióknak is tűnhetett – szintén az életszakaszváltásból eredő szorongás következménye volt. A bentlakásos intézmény kötöttségei miatt óhatatlanul is megélt kiszolgáltatottság, az onkológiai vizsgálatokkal együtt járó testi és lelki kiszolgáltatottság – hiszen a kliensemnek először a nemi szervét vizsgálták és műtötték, majd a tüdejét operálták – tovább növelhette azt az elkeseredettséget és reménytelenséget, amelyet a magányosság és a hajléktalanná válás miatt meg kellett élnie.

Ábel számára a naphosszat az ölében tartott, ágyán fekvve használt kis piros laptopja jelentett menekülési utat az elől, hogy konfrontálódjon a saját romló fizikumával, vagy éppen a lábadozó jobb egészségi állapotú lakóival. Az önkéntes izoláció, mint az idősezés krízisére adott megoldási próbálkozás, sem tette azonban lehetővé azt, hogy elkerülhesse a saját elmúlásával való szembenézést, hiszen a lábadozón töltött hónapok alatt több lakótársa is elhunyt. Az izoláció és a betegség következtében megjelent nála a korai előregedés jeleként is értelmezhető beszűkült gondolkodás, amely minden beszélgetésünkkel érzékelhető volt valamilyen mértékben. Mindezeket úgy értelmeztem, hogy Ábel kerülni próbálta a helyzetével való konfrontálódást, és a szaporodó orvosi diagnózisai miatt gyakoribbá váló orvoslátogatás mintegy társadalmilag bevett igazolásként is szolgált az inaktivitásához.

Az életet veszélyeztető súlyos betegség természetesen nem kizárólag a rossz szociális helyzetben levők számára fenyegető jelenség. A rossz prognózisú, gyógyíthatatlan betegségekkel azonban – tapasztalataim szerint – a lábadozó hajléktalan lakói is a többségi, középosztályhoz tartozó személyekhez hasonló módon próbálnak megküzdeni. Az egyértelmű diagnózis megismerését követően Ábel számára nyitva állt annak a lehetősége, hogy a tagadást vagy a tünetekre, panaszokra irányuló gyakorlatorientált problémamegoldási lehetőségeket választsa. Esetében a diagnózis közlésekor az orvosi kommunikáció nem volt félreértésre

okot adó, bár partnernek sem tekintették őt a klinikán,¹ de viszonylag hosszú volt a várakozási idő, amelyet a kezelés megtervezése miatt kényszerű tehetetlenségben kellett töltenie. Kliensem, bár ismerte a betegségét – önvédelemből – a tagadással próbálkozott, annak érdekében, hogy feldolgozhassa a helyzetet, majd alternatív gyógymódokhoz fordult: az interneten keringő információkat felhasználva vegyszerekkel és természetgyógyászati készítményekkel próbálta meg „kúrálni” magát.

Ahogy közeledett a műtét időpontja, a kliensem többször is kizökkent az addigi hangsúlyozottan udvarias, modoros stílusából, mivel beszélgetéseink közben több alkalommal is véletlenszerűen tegeződésre váltott, és többször is megérintette a vállamat a kezével, tehát láthatóan kereste a személyes kontaktust, figyelmet. Ezekkel a nem tudatosan alkalmazott gesztusaival a szorongását próbálta csökkenteni, és a későbbi – műtétet követő – találkozásaink során sem a tegeződés, sem az érintés nem fordult többet elő.

Mindezeket együtt úgy értelmeztem, hogy Ábelben a reménykedés és a düh vagy agresszió munkált nagyon intenzíven váltakozva. A műtét idejére a kliensem azonban végigjárta a veszteségfeldolgozási folyamat első fázisait: a tagadás fázisában elzárkózott a környezetétől, és kommunikációja a szokásosnál is szűkebb közlésekre szorítkozott, ám az egyértelmű és viszonylag gyors orvosi diagnózis nem tette lehetővé számára azt, hogy hosszabb ideig elhárítsa magától a betegséggel kapcsolatos információkat.

Figyelemfelkeltő volt ugyanakkor az, hogy a műtét előtti napokban a szobatársai panaszkodni kezdtek Ábelre a háta mögött, mert számukra idegesítő módon ismételtetett egyes témákat, és azért is, mert úgy tapasztalták, hogy csak akkor tisztálkodik, amikor orvoshoz készül. Ez az információ azért volt fontos, mert Ábel rendszerint kényesen ügyelt arra, hogy jó minőségű ruhadarabjaival, kifinomult gesztusaival, gondosan válogatott szavaival és hanghordozásával konszolidált úr benyomását keltse. A fokozódó elhanyagoltsága, a visszahúzóással és a beszűkültségre utaló, visszatérő témái depresszióról árulkodtak, amely a súlyos betegség kiváltotta krízis gyakori velejárója. A depresszió azért is valószínűsíthető volt az esetben, mert viszonylag hosszú ideig volt bizonytalanságban a diagnózis megszületése és a rá váró kezelése miatt, vagyis Ábel olyan életszakaszban volt, amikor *„a depresszió, a halmozódott veszteségélmények miatti visszahúzóds, az aktivitás, az erőfeszítések megtorpanása, az egészségesek hangos, boldog világától való távolmaradás lép előtérbe, a harc háttérbe szorul”* (Hajduska 2012: 160). Ábel tehát ebben a helyzetben a távolságtartással és a számára megerősítést jelentő témák újra és újra felidézésével próbált védekezni a kiszolgáltatottságával való szembe-süléstől, a depressziója pajszt jelentett számára a veszteségek szaporodása ellen.

¹ A hajléktalanság ténye az egészségügyi ellátás során a páciens dokumentációjából rendszerint egyértelműen kiténik, mivel a tb-jogviszony lekérdésezésekor a hajléktalanság, mint a jogviszonyt megalapozó körülmény, szerepel az OEP nyilvántartásában. Tapasztalataim alapján orvos- és intézményfüggő, hogy a hajléktalanelátásban éri-e hátrányos megkülönböztetés, esetleg megalázó bánásmód (nem megfelelő kommunikációs és vizsgálati módszerek alkalmazása) az érintetteket.

A beszűkült gondolkodásmód a testi-lelki sérthetetlenség elvesztésével egy időben jelentkezett a kliensemnél. Amint azt a hasonló krízishelyzetekkel kapcsolatban a szakértők is megállapítják, a kliensem esetében nem tekinthető rendkívülinek, hogy beszűkültek az emberi kapcsolatai, ő maga is beszűkült – a kommunikációját tekintve – a panaszokra, a betegségekre, a kezelésekre és a mindennaposság vált szorongást a passzivitás és az örömtelenség kísérette (Hajduska 2012).

A szakirodalomban ismert tény az (Buda 1994), hogy a súlyos betegekre jellemző sajátos nehézség a közelgő vég lehetőségével – vagy ismeretével – való szembenézés, ami esetenként akár kommunikációs zárlatban is megnyilvánulhat. Ez a haldoklás vagy veszteségfeldolgozás első fázisával rokonítható lélektani jelenség a tagadás mechanizmusához hasonlóan érvényesül: a súlyos beteg személyek az aggasztó fizikai tünetek észlelését szeretnék ily módon semmissé tenni.

A beszűkülés oka, hogy az érintetteket a saját belső küzdelmük – érthetően – megterheli, és nem képesek megfelelően figyelni a külvilágra, valamint az emberi kapcsolataikra, mivel többnyire szeretnék a környezetük elől eltitkolni a sérülékenységüket. A kommunikációs zárlat első szintje megnyilvánulhat az orvosok kerülésében, az egészségügyi teendőktől való szorongásban, azonban felszabadító hatású lehet, ha ebben a fázisban mégis sikerül valakivel megosztani a félelmet. A beszűkülést ugyanakkor a kliensem esetében nemcsak a betegsége, hanem az idősödés is előidézte (Buda 1994: 253), így ezek a körülmények együttesen erősítették a sztereotípiákra és érzelmi beszűkülésre való – meglevő – hajlamát. A merevség és a sztereotípiák a kliensnél idejét múlt szociális viselkedésformákban (kézcsók, szertartásos üdvözlés, pipázás stb.), valamint meghatározott reakciók és kifejezések (gyógyszerlobbival kapcsolatos gondolatok) ismétlődésében nyilvánultak meg. A kliensnél jelentkező depresszió is értelmezhető mind a betegséggel való szembenézés, mind az idősödés velejárójaként, mivel az esetlegesen kialakuló *„krónikus betegség az idősök között szinte törvényszerűen fokozza az érdeklődés befelé fordulását és a beszűkülést (...) nagyon gyakran maga a krónikus betegség a veszteségérzés forrása”* (Buda 1994: 253). Mindezek miatt – és különösen a saját kommunikációs rugalmasságának elvesztése után – a lelki egyensúlya fenntartásának fontos eszköze volt a kliensem számára a segítő kapcsolatunk, vagyis az, hogy olyan kommunikáció részese lehetett, amelyben empátiával fordultak hozzá. A kliensem esetében nemcsak a verbális kommunikációnak, hanem az empátiás jelenlétnek is nagy jelentősége volt, ezért találkozásaink során tudatosan igyekeztem alkalmazni a látható ráhangolódás nem verbális jelzéseit,² és fokozottan figyeltem a kliensem nonverbális kommunikációjára (sóhajtások, görnyedt tartás ülés közben, a szemkontaktus időszakos kerülése, a pipázás módja stb.).

² Lehetőség szerint odafordulva, nyílt testtartással hallgattam, igyekeztem folyamatos szemkontaktust tartani vele stb.

A krízishelyzet feldolgozása és speciális jellemzői

A témával foglalkozó szakirodalmak alapján megállapítható, hogy a férfiak – a nyugat-európai kultúrkörben – öt tipikusnak számító megküzdési módot alkalmaznak a veszteségek feldolgozására. Az első esetben a fájdalmukat nem hozzák a környezetük tudomására, kommunikációjukban sem utalnak az őket ért veszteségre, mivel a sebezhetőségük látszatát csak így képesek fenntartani saját maguk és mások szemében. Ennek a megküzdési stratégiának a „továbbfejlesztése” az, amikor – másokat kímélve – mintegy rejtetten, az egyedüllétet fokozottan igényelve, visszahúzódva élnek a veszteséget jelentő esemény bekövetkezése után. Ez a magatartás feltűnő figyelmességgel párosulhat, amely a környezet számára esetenként meglepő lehet vagy modorosnak tűnhet. A további megküzdési módszerek között tartják számon azt, amikor a férfi fokozott aktivitásba kezd annak érdekében, hogy a veszteségérzése felett kontrollt nyerjen, illetve azt is, amikor ez az aktivitás olyan mértéket ölt, hogy az érintett minden percét betölti valamely tevékenységgel, mintegy arra törekedve, hogy ne adjon időt magának a veszteség megélésére – végső esetben a fájdalom elnyomására a függőségekbe menekülést is alkalmazhatják. A jelen segítő kapcsolatban a kliensem által választott megküzdési technika miatt kiemelt fontossága volt a csendnek, a visszafogottságnak és a sürgetésmentes kommunikációnak, vagyis az aktív hallgatásnak, amelyet Carl Rogers is hangsúlyozott a kliensközpontú elméletében. A rogersi megközelítés szerint ugyanis a segítő kapcsolatban az elfogadás, az empátikus megértés és az ún. kongruencia megléte szükséges ahhoz, hogy a kliens biztonságban érezze magát, és ezek azok a feltételek is, amelyek a segítő és a kliens közti megértést megalapozzák. Amennyiben a segítő képes önmagát elfogadva nyitni a kliens felé, a kliens ezt megérzi, és képes lesz elfogadni magát a beszélgetés folyamán feltáruló egyre mélyebb rétegekben is (Rogers 2014: 87–90).

Rogers álláspontja szerint ebben a folyamatban a nondirektivitás is nélkülözhetetlen. A direktivitas ugyanis blokkolhatja a klienst, ha az a kérdésben, továbbá a kliens és a segítő közti kommunikációban erősen megnyilvánul (pl. a kérdésben, a vélemény kinyilvánításában, az erkölcs emlegetésével stb.). A nondirektivitas segítségével viszont a kliens a segítő biztonságot sugárzó jelenlétében, de külső kényszertől mentesen, a saját teherbírása szerint járhatja be a saját belső világa útjait, *„Azt látja meg, azt tárja fel, ami amúgy is benne van, csak nagyon mélyen. Önmagához kerül közelebb egy felajánlott, biztonságos, elfogadó és nem irányító közegben”* (uo.: 75).

Az értő figyelem különösen nagy hatású lehet a gyógyíthatatlan betegséggel együtt élő kliensek – így Ábel számára is. Ez a megértés, az empátiával és a kongruenciával párosulva a feltétlen bizalom lehetőségét kínálja a kliensnek – találkozásaink során jól nyomon lehetett követni, ahogy a kezdetben modoros és a végletekig tartózkodó férfi az általa választott szerepek álarcából kibújva felvállalta

a fizikai szenvedés miatti félelmeit, és a segítő kapcsolat segítségével megpróbálta feltérképezni a saját magában és környezetében található erőforrásait.³

A kliensem esetében a hozzátartozói elvesztése és a saját gyógyíthatatlan betegsége okozta veszteségekkel való megküzdési mód a tapintatossággal párosuló visszahúzódás volt. A fizikai aktivitás fokozására az életkörülményei miatt nem volt lehetősége – ugyanakkor az egész napját betöltő internetezését tekinthetjük egyfajta szellemi elfoglaltságra törekvésnek, amivel szintén lehetőséget próbált magának adni arra, hogy ne kelljen szembesülni a realitással. Esetében a függőségbe menekülés szintén nem volt elérhető megoldási mód, mivel az anyagi helyzete nem tette lehetővé számára, hogy rendszeresen alkohollal vagy – a korábban általa rekreációs céllal használt – marihuánával éljen.

A kialakított segítő kapcsolat során a gyakorlatban is megismerhettem, hogy a férfiak milyen sajátos megküzdési eszközök alkalmazásával próbálnak úrrá lenni azokon a veszteségeiken, amelyek kapcsán a hagyományok és a sztereotípiák miatt nem lenne illendő – férfiként – kimutatni az érzéseiket még a legszűkebb környezetük előtt sem. Éppen ezért a klienssel folytatott beszélgetéseink egy részében – a jegyzőkönyvekből nem feltétlenül érzékelhető módon – nagy szerepe volt a testbeszéddel is kifejezett „értő hallgatásnak.” Ez azt jelentette, hogy több alkalommal is elég volt egy-egy tekintet, egy-egy várákozásteli „csendszünet” ahhoz, hogy kliensem mintegy kérdés nélkül feltárja az őt leginkább nyomasztó problémáit. A ráhangolódásban az is segítségemre volt, hogy a beszélgetéseket vagy a kliens betegágyánál ülve, vagy a lábadozó udvarán, a kihelyezett székeken, dohányzás közben folytattuk, tehát a kis tér keltette közelség kedvezett annak, hogy a kliens biztonságban érezze magát.

Mindezek alapján végül a kliensem elfogadta azt a lehetőséget, hogy a segítő kapcsolatunk keretei között szerepjátszás és szégyenkezés nélkül megbeszélheti velem az aktuális kétségeit és a félelmeit. Ez a folyamat hozzájárult ahhoz is, hogy megpróbálta megtalálni és kiépíteni a számára elérhető megküzdési eszközöket, így megszervezte, hogy a kórházban meglátogassa egy számára fontos személy (a „keresztlánya”), és azt is elérte, hogy megnyugtatóan kielégítse a betegségével kapcsolatos személyes fizikai szükségleteit – vagyis csak annyit tartózkodjon a kórházban, amennyi feltétlenül indokolt volt. Végül ahogy a kontrollvizsgálatok eredményei javultak, csökkent a beszélgetéseink gyakorisága és időtartama is, és a személyes közlendőket a semleges témákat érintő gondolatai váltották fel.

Az általam felkínált segítő kapcsolat azért is erőforrást jelenthetett a kliensem számára, mert daganatos beteg volt, azonban betegségéről a lábadozóban senkivel sem tudott és valójában nem is kívánt párbeszédet kezdeményezni. Ennek oka

³ A kliens részéről kialakuló bizalom legbeszédesebb jelének tartom, amikor például a beszélgetésünk során többször is tegezésre váltott, amelyet azonnal, szabadkozva, korrigált, továbbá ezzel egy időben meg-megérintette a vállamat, ami miatt szintén elnézést kért. Mindezek csupán egy alkalommal fordultak elő, az ezt követő találkozásokon viszont a betegsége legkínzóbb fizikai tüneteiről is beszélni kezdett Ábel.

az volt, hogy az egészséges emberek többségének a rák és a halál tabu fogalmak. Ahogy Buda Béla megfogalmazta:

„...tabu témák akkor is léteznek egy társadalomban, ha nem vallás vagy ideológia írja elő, miről nem szabad beszélni. Maga a közvélemény, a közhangulat is kialakít rejtett tilalmakat. Ilyenkor általában az énvédő mechanizmusok tágulnak ki társadalmi méretűvé, olyasmiről illik ilyenkor hallgatni, ami az átlagembert szorongással töltené el, ami benne félelmet keltene, mert eszébe juttatná, hogy ilyesmi vele is megtörténhet.” (Buda 1994)

Kliensem számára ezért valódi segítséget jelentett, hogy a találkozásaink alkalmával olyan elfogadó közeget teremtettünk a lábadozó kevésbé otthonos falai között is, ahol félretehette a szégyenérzetét, vagy teret engedhetett a veszteségei, kudarcai miatti fájdalmának. A segítő beszélgetések tehát alapvetően hozzájárultak ahhoz, hogy Ábel át tudta tekinteni élete fontosabb fordulópontjait, és szembe tudott nézni az előtte álló időszak megpróbáltatásaival.

Összegzésként megállapítható, hogy a mentálhigiénés segítő tevékenység, a segítő beszélgetések felkínálása lehetőséget nyújtanak a betegek számára, hogy ne kizárólag az állapotukkal járó fizikai szenvedés elviseléséhez keressenek segítséget, hanem a lelki gondjaikról is beszámolhassanak. A támogató kapcsolatokkal nem, vagy kismértékben rendelkező, rossz egészségi állapotú hajléktalanok esetében a mentálhigiénés kísérésnek kulcsfontosságú szerepe lehet az érintettek gyógyulásában és a rehabilitációjukban. Az egyéni segítő folyamatok során a szakemberek az elfogadó attitűdjük és a hiteles jelenlétük által olyan biztonságos közeget teremthetnek a krízishelyzetben levő kliens számára, amely ösztönözheti őt arra, hogy felmérje – és szükség esetén újra előhívja – a saját belső erőforrásait, aktívan kapcsolódva ezzel a hajléktalanellátásban, és különösen a lábadozóknak vagy egészségügyi intézményekben dolgozó szociális munkások által végzett gondozási tevékenységhez.

Irodalom⁴

- Atkinson, Richard C. – Hilgard, Ernest: *Pszichológia*, Osiris, Budapest.
- Bakos Péter (összeáll.) (2006): *Az egészséghez való emberi jog: az egészség biztosítása a hajléktalan emberek számára Magyarországon*. FEANTSZA. http://www.feantsa.org/spip.php?action=acceder_document&arg=1199&cle=b879839a426adebe68f0067ee4241a7006d9cb34&file=pdf%2Fhun_health_report-2.pdf.

⁴ Az elérhető internetes hivatkozások utolsó letöltésének dátuma a kézirat lezárásának időpontja: 2015. 10. 09.

- Breitner Péter (1999): A hajléktalanná válás lépcsőfokai. *Esély*, (10), 1, 84–108. http://www.esely.org/kiadvanyok/1999_1/hajlektan.pdf
- Buda Béla (1994): A haldoklás és a halál mentálhigiénés aspektusai In uő: *Mentálhigiéné*. Budapest: Animula, 470–506. <http://www.budabela.hu/dokumentumok/onallokotetek/mentalhigienetext.pdf>
- Castel, Robert (1993): A nélkülözéstől a kivetettségig – a kiilleszkedés pokoljárása. *Esély*, (10), 3, 3–23. http://www.esely.org/kiadvanyok/1993_3/anelkulozestol.pdf
- Hajduska Marianna (2012): *Krízislélektan*. Budapest: ELTE Eötvös Kiadó.
- Kozma Judit (2003): A szegénység pszichológiai vonatkozásai. *Esély*, (14), 2, 15–30. http://www.esely.org/kiadvanyok/2003_2/KOZMA.pdf
- Rogers, Carl (2014): *Valakivé válni*. A személyiség születése. Budapest: Edge 2000 Kft.
- Siba-Rohn Hilda – Siba Balázs (2013): Élettörténetek találkozása. *Embertárs*, 3, 275–289. http://ujember.hu/wp-content/uploads/2015/05/14_Siba_Siba.pdf

ABSTRACTS

Costanzo Ranci – Emmanuele Pavolini: Not all that glitters is gold: Long-term care reforms in the last two decades in Europe

This article explores changes that took place in long-term care (LTC) policies during the last two decades in six European welfare states. In this regard, it addresses three issues: (1) why reforms took place, (2) the main actors and coalitions driving this process and the institutional mechanisms at work and (3) the main outcomes of reform processes. In order to analyse the development of LTC policies, the article applies theoretical concepts of historical institutionalism. Our interpretation is that institutional change in LTC policy has taken place through a protracted institutional dynamic in which continuity and discontinuity are inextricably linked and where tensions and contradictions have played a crucial role. With regard to outcomes, the article analyses coverage and citizens' social rights, working conditions in the care sector and trajectories of de-/re-familization of care. The final impact is that the level of universalism has generally increased in Europe, but that in part it has adopted a new form of 'restricted universalism', characterized by universal entitlements to LTC benefits constrained by limitations in provision due to financial constraints and budget ceilings.

Csilla Rubovszky: Social assistance for the elderly: social income as supposed to replace pension

The estimated number of those inactive people who have not reached retirement age and could not pay contribution at least 6 months within a year is about 250–500 thousand every year. The Hungarian Pension Authority realised in 2014 that 65,885 people had reached retirement age without having the right to old age pension. So it is rather surprising that the take up rate of social assistance is very low among those who might be in need, only 6,000 people used it. These data seem worrying considering the financial safety of the elderly but on the other hand we have no realistic picture of the effective needs of this social group. This study deals only with the possible reasons for not applying for the assistance for the elderly and is considering the size of possible future risks and does not venture to give proposals on how to strengthen social solidarity.

Tamás Hajnóczky: The Gypsy politics of the stateparty. From the sectorial Gypsy politics to the criticism of the forced assimilation

With the build-up of the state party, the power, just like in the previous period, – except from some initiatives – looked at the so-called „Gypsy-issue” as a public health and a police business. With the publishing of the party decree in 1961, the Political Committee of the Central Committee of the Hungarian Socialist Workers' Party (MSZMP KB) laid the Gypsy politics of forced assimilation, and

it also aimed the improvement of the living, educational and working conditions of the Hungarian Gypsies. The main problems in the 1960s were the schooling of Gypsies, the elimination of the Gypsy camps and providing jobs for the Gypsies. In the second half of the 1970s, with the partial solution of the initial difficulties, the power had to face with new challenges: although the Gypsy children did start the primary school, but they did not manage to finish it, the Gypsy employees had jobs, but these were unskilled labours, the elimination of the camps progressed but the segregation did not disappear, but it started to take new forms. The development of the forced assimilation was obstructed by the local levels of the power: the competent City Councils, educational institutions and companies. There was a serious conflict between the interests of the central directive, the local functionaries and the non-Gypsy residents. It became clear by the 1980s that the politics of forced assimilation failed, and the segregation of the Gypsies was only partially overcome.

Bernadett Kiss: The role of the mental health therapy in the recovery process of sick and homeless people

The definition of mental health is very much shaped by our disciplinary affiliation: whether we are doctors, psychologists, sociologists or social workers. The effects of the social determinants of mental health, such as early childhood development, social safety network and housing are long-lasting, but, if improved, can result in better health outcomes for many. Mental health problems affect homeless people disproportionately. Research shows that the more severe the level of homelessness, the poorer the level of mental health. Homeless people and people with mental health conditions are among the most stigmatised populations in our societies. Homelessness services play a key role in promoting good mental health and well-being, as well as ensuring that if mental health becomes unmanageable for an individual, they can access the help and support they require in a timely way. In this process the mental health therapist can support the recovery of the client with unconditional acceptance and the application of the non-directive method (Rogers).

CONTENTS

Studies

- 3 **Costanzo Ranci – Emmanuele Pavolini:** Not all that glitters is gold:
Long-term care reforms in the last two decades in Europe
- 27 **Csilla Rubovszky:** Social assistance for the elderly: social income as
supposed to replace pension

Hungarian Reality

- 54 **Tamás Hajnóczky:** The Gypsy politics of the stateparty. From the sectorial
Gypsy politics to the criticism of the forced assimilation

Workshop

- 93 **Tibor Béres:** On food usury
- 103 **Szilvia Cs. Ferenczi and Judit Csákvári:** New approaches in early
childhood intervention

Social Work

- 114 **Bernadett Kiss:** The role of the mental health therapy in the recovery
process of sick and homeless people