

esély

2018/1

Társadalom- és szociálpolitikai folyóirat

TARTALOM

Tanulmányok

- 3 **Bob Deacon:** Régiók, migráció, szociálpolitika: mi – és mi lehetne – a kapcsolatok?
- 17 **Arjen Leerkes:** Vissza a szegényházhoz? Az illegális bevándorlók szociális védelme és társadalmi kontrollja a jóléti állam árnyékában

Magyar valóság

- 42 **Farkas Zsombor:** Búcsú a cigányteleptől? Telepfelszámolási programok integrációs hatásai és nem szándékolt következményei a rendszerváltás előtt és 2005–2010 között

Kerekasztal-beszélgetés

- 67 A zöld fejlődés esélyei és a globális kockázatok.
Kerekasztal-beszélgetés egy nemrég megjelent könyvről
(Simai Mihály: A harmadik évezred nyitánya. A zöld fejlődés esélyei és a globális kockázatok Corvina Bp. 2016.)

Bob Deacon (1944–2017)

- 94 **Szalai Júlia:** Bob Deacon halálára

Recenziók

- 98 **Ferge Zsuzsa:** Az európai jóléti államok a válság után
(After Austerity. Welfare State Transformation in Europe after the Great Recession. Edited by Peter Taylor-Gooby, Benjamin Leruth, and Heejung Chung, 2017. Oxford UP. 256 o.)
- 102 **Krémer Balázs:** Egy javaslat a globális egyenlőtlenségek csökkentésére
(Anthony B. Atkinson: Egyenlőtlenség – Mit tehetünk ellene?, Kossuth Kiadó, Budapest 2017, 396 o.)

- 109 **Hubai László:** Helyzetjelentés az Európai Unión belüli igazságosságról
(Daniel Schraad-Tischler, Christof Schiller, Sascha Matthias Heller,
Nina Siemer: *Social Justice in the EU – Index Report 2017*. Bertelsmann
Stiftung, 2017. 180 o.)
- 116 **Szöllősi Gábor:** Miért nem könnyű előszót írni Budai István gyűjteményes
kötete elé? (Budai István: Szolgáltatás a szolgáltatásban, ...felkészíteni
a méltóságot biztosító ellátásokra..." e-kiadvány, Széchenyi István
Egyetem, Győr, 2017, 337 o.)

121 **Abstracts**

123 **Contents**

BOB DEACON

RÉGIÓK, MIGRÁCIÓ, SZOCIÁLPOLITIKA: MI – ÉS MI LEHETNE – A KAPCSOLATUK?*

Egy vitaindító előadás szólhat az előadó témával kapcsolatos tudásának végleges kifejtéséről, azaz a sok éve kutatott téma végső összegzéséről, vagy egy adott kereten belül felvázolhat néhány olyan problémát, amelyet az előadás utáni szekciókban megvitathatnak. Ez az előadás egyértelműen a második fajtába tartozik. Ennek részben az az oka, hogy megítélésem szerint ez jobban szolgálja a konferencia céljait. A legfontosabb magyarázat viszont az, hogy bár évtizedek óta vezetem a Sheffieldi Egyetem International Social Policy képzését, csak nagyon rövid ideje állok az UNESCO-UNUCRIS¹ Regional Integration and Migration programjának élén, és azóta én is küzdök azzal a kihívással, hogy megértem a szociálpolitika (amiről sok mindent tudok), a régiók (amelyekről meglehetősen kevés a tudásom) és a migráció (amellyel éppen most egy gyors tanulási folyamatban ismerkedem) közötti összefüggéseket.

- Ezért tehát az előadásom egyik témája az, hogy miért fontosak a régiók a migráció nemzetközi szintű kezelésében.
- Az előzővel összefüggő másik témám, hogy a régiók miként játszhatnak nagyobb szerepet a szociálpolitika megvalósításában.
- És végül egy gondolat kísérletként azzal foglalkozom, hogy a régiók esetleg hogyan kezelhetnék jobban a migráció/szociálpolitika/szociális jogok közötti viszonyt.
- Ez utóbbi témán belül egy kicsit megvizsgálom a (migrációtól különböző) régió belüli szabad mozgás elképzelését és azt, hogy ez milyen hatással lenne a regionális szociálpolitikára.

Néhány előzetes megjegyzést kell még tennem.

Régiókon itt egyértelműen az olyan kormányközi szövetségeket értem, mint amilyen az EU, ASEAN, AU, SADC, MERCOSUR² stb. Ebben az összefüggésben Kína is egy régió, és a nemzetközi migráció és az erre adott szociálpolitikai

* Bob Deacon (2013) 'Regions, Migrations, Social Policy: What are and could be the linkages'. Az ENSZ Szociális Fejlesztési Kutató Intézet (United Nations Research Institute for Social Development – UNRISD) 2013. január 14–15-én Genfben tartott, „Regional Governance of Migration and Socio-Political Rights: Institutions, Actors and Processes” című konferenciáján elhangzott vitaindító előadás.

¹ United Nations University Institute on Comparative Regional Integration Studies (*a ford.*)

² ASEAN: Association of Southeast Asian Nations; AU: African Union; SADC: Southern African Development Community; MERCOSUR: Mercado Común del Sur (*a ford.*)

válasz (pl. az állandó lakosokat és a migránsokat elkülönítő kétszintű juttatási rendszer) Kínán belül hasonló vonásokat mutat, mint a más régiókon belüli országok közötti migráció. (Ugyanez vonatkozhat az Orosz Föderációra is.)

Mikor a migrációról beszélünk, tudatában kell lennünk, hogy sokféle migráció van, például az alacsony képzettségű munkaerő migrációja, a magasán képzett dolgozók migrációja, a környezeti okok miatti migráció, az illegális migráció, az emberkereskedelem, a menedékkérők és a menekültek megjelenése. Bár nem szabad megfeledkeznünk az egyes migrációs típusok közötti különbségekről és látnunk kell a népességmozgás különböző típusaira adott jellemző politikai reakciókat, nem járunk messze az igazságtól, ha a migráció összes formájának közös vonásaként megállapítjuk, hogy szegény országokból származó szegény emberek vándorolnak, magasabb jövedelmet és jobb életszínvonalat remélve. Ezt Branko Milanovic kitűnő világbankos munkaanyaga (*Global Inequality: From Class to Location, from Proletarians to Migrants – Globális egyenlőtlenség: az osztálytól a lakóhelyig, a proletároktól a migránsokig*) mutatja meg a legjobban. Milanovic szerint a munka és a tőke közötti 19. századi osztályharcot felváltotta a globális szegények és globális gazdagok közötti 21. századi küzdelem.

„A jelenlegi évszázadot valószínűleg uraló új probléma más jellegű: most az országok közötti egyenlőtlen fejlődés problémája, és ebből fakadóan a szegény országokból kiinduló migrációs nyomás van előtérben. Ez a probléma a korábbinál nem kevésbé összetett, és a gazdagok körében a hatalom és a jövedelem elvesztésével kapcsolatos, korábbihoz hasonló félelmeket gerjeszt. Ez a probléma abból nőtt ki, hogy a lakóhely az élet egészében meghatározza a jövedelmek alakulását. Hasonló azokhoz a kommunista forradalommal kapcsolatos korábbi félelmekhez, amelyeket az ugyanazon társadalomban lévő társadalmi osztályok közötti jövedelmkülönbségek tápláltak. (Milanovic 2011:17).

Összességében a következőt javasolja (ua.:18):

„Ebből az következik, hogy a gazdasági motivációjú tömeges migráció problémájára a világ legszegényebb országainak gyors fejlődése a legjobb megoldás. Egyúttal a gazdag nemzetek jól felfogott érdeke is, hogy a szegény országoknak nyújtott segélyek és gazdasági támogatások növelésével segítsék ezt a folyamatot. A saját jól felfogott érdek különösen nyilvánvaló azon országok esetében, amelyeknek gazdasági okokból (a bérszínvonal lehetséges leszorítása), vagy szociális okokból (a migránsok által képviselt eltérő életstílus és értékrendszer elfogadásának nehézségei) problémáik vannak a nagyarányú bevándorlás kezelésében.”

De hogyan kapcsolódik mindehhez a régió szerepe? A Milanovic 1995 és 2005 közötti munkásságában tükröződő gondolkodással összhangban sok poli-

tikai elemző – beleértve az én globális szociálpolitikával foglalkozó írásaimat is – elutasította a neoliberális jellegű globalizációt. Helyette a szociálreformista globalizációt javasoltuk, amely megvalósítása esetén a globális redisztribúció szociálpolitikai eszközeivel (több segély és a globális közjavak megadóztatása), globális szabályozással (közös nemzetközi munkaügyi normák), és globális szociális jogokkal (amelyek megvalósulását az ENSZ megerősített felhatalmazással rendelkező emberi jogi szervezetei monitoroznák) csökkentené a globális egyenlőtlenségeket. Ez az elképzelt globális stratégia megfeneklett az Észak–Dél szembenállás miatt. A globális Dél országokban sokan elutasították a globális szociálreformista koncepciót, azzal érvelve, hogy az Északról Délre irányuló segélyeket feltételekhez kötnék, az északi munkajogi normák protekcionista tehertételt jelentenének, és a jogok régióként különböznenek. Ezek után az alábbi érveléssel azt javasoltam, hogy adjuk fel ezt a globális szociális stratégiát és helyettesítsük egy regionális szociálpolitikai tervvel (Deacon 2007: 352-353).

„Mivel a szuperhatalmak továbbra is ellenzik az ENSZ bármilyen erősítését, és hallani sem akarnak a globális adózásról és redisztribúcióról, a szisztematikusabb globális kormányzás helyett valószínűleg alternatív megoldást kell keresnünk. Ezt kínálja nekünk a szociális dimenzióval kiegészített regionalizmus koncepciója (...), a regionális szociálpolitikákat úgy lehetne alakítani, hogy kellőképpen figyelembe vegyék az eltérő szociális és munkajogi normákat, valamint a szociális jogokkal kapcsolatos különböző kulturális és vallási felfogásokat. A globális szociálpolitika ilyen regionális megközelítése egybecsenghet azokkal a déli országokban hallható véleményekkel, amelyek az északi ihletésű globális szociáldemokráciát ugyanolyan erővel ellenzik, mint az északról kiinduló globális neoliberalizmust.”

Az UNICRIS-ben dolgozó kollégákkal a későbbiekben kidolgoztunk egy regionális szociálpolitikai programot (Deacon et al. 2010), amelyben olyan dolgok szerepeltek, mint a határokon átnyúló regionális redisztribúció, szabályozás és jogok, egyes szociálpolitikai területekre vonatkozó regionális együttműködés (pl. végzettségek kölcsönös elismerése, kölcsönös egyezmények a megszerzett társadalombiztosítási jogosítványok hordozhatóságáról, az egészségügyi kiadások finanszírozásának megosztása, oktatási mobilitás, regionális élelmiszerbankok stb.).

Ez a következtetés tehát, hogy a szociálpolitikával kapcsolatos kormányközi együttműködésnek jórészt regionális keretekben kell folynia, megfogalmazódik Alexander Betts *Global Migration Governance* (2011) című munkájában is. Ebben ő is arra a következtetésre jut, hogy a régiók – vagy a kormányok alkotta klubok, ahogy ő nevezi a régiókat – a migráció kezelését célzó kormányközi együttműködés fontos helyszínei. Betts is úgy látja, hogy az Észak–Dél szembenállás megakadályozza a migráció *globális* kormányzását, de ő ennek okaként azt hangsúlyozza, hogy a Globális Észak a Globális Dél sok követelését elutasítja (ua. 322).

„Főleg az északi államok részéről nagy ellenállás mutatkozik azzal szemben, hogy a munkaerő migrációjának kormányzására az ENSZ égisze alatt kötelező érvényű szabályozási keretet hozzanak létre. Éppen ezért, elsősorban az Észak–Dél ellentétek miatt távolinak tűnik az a lehetőség, hogy koherens, az ENSZ szervezetrendszerén belüli kormányzási keret jöjjön létre. Az ENSZ-ben a GFMD³-ről lefolytatott szavazás, az ENSZ Közgyűlése által elfogadott International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families⁴ ratifikálása, az első High-Level Dialogue on Migration and Development (HLDMD)⁵ keretében zajló éles viták mind azt példázzák, hogy az Észak–Dél viszonyban levő ellentétek megakadályozzák egy ENSZ-en alapuló kormányzási rendszer kialakulását...”

Betts régiók melletti érvelése nemcsak pragmatikus jellegű, hanem azon a véleményén is alapul, hogy bár a menedéket kereső menekültek esetében jó megoldás lehet a jogaik és szükségletkielégítésük globális szabályozással történő biztosítása, ám mivel a szükségleteik kielégítése globális közjószág (nem kizáró és nem versengő), amiből az összes állam profitál, míg az „illegális és alacsony képzettségű munkaerőre kiterjedő migráció” esetében más a helyzet: szerinte ekkor „az előnyök nagyrészt egyes földrajzi térségekre koncentrálnak” (ua. 312). Ez lehet a konferencia egyik megvitandó kérdése.

Betts ezek után azt írja, hogy a magasan képzett munkaerő migrációja esetében közvetlen verseny alakul ki a fogadó országok között az ilyen dolgozók megszerzéséért, ezért az ilyen típusú migráció kormányzását valószínűleg globális és regionális közjózágnak sem tarthatjuk, így ezt kétoldalú megállapodásokkal kell rendezni. Ez a megállapítás szintén vitaalap lehet. Az EU természetesen részt vesz a megszerzett társadalombiztosítási jogosítványok uniós belüli hordozhatóságának koordinálásában és számos uniós állampolgári jogot határoz meg, például a más tagállamból érkező uniós polgárok, illetve az EU-n kívülről jövő, legalább öt éve az uniós belül lakók oktatáshoz és egészségügyi ellátáshoz való jogát.

Így tehát megállapítottuk, hogy a régióknak szerepet kell játszaniuk a migráció és a szociálpolitika bizonyos formáinak kormányzásában.

A következő lépésben megvizsgáljuk a migráció különböző megjelenési formái (illegális migráció, alacsony képzettségű és képzett munkaerő migrációja, vegyes migráció – amelyen belül a menedékkérés gyakran a gazdasági indíttatású migráció leplezése), a migránsok szociális jogai és jogosítványai, valamint a migránsok szociális jogaiért felelős kormányzás „szintje” közötti viszonyt. Miért kellene a régióknak szerepet játszani az egy régióon belül mozgó migránsok szociális

³ GFMD (Global Forum on Migration and Development): Migrációval és fejlesztéssel foglalkozó globális fórum (*a ford.*)

⁴ A migráns munkavállalók és családtagjaik jogainak védelméről szóló nemzetközi ENSZ-egyezmény (*a ford.*)

⁵ Magas szintű párbeszéd a migrációról és fejlesztésről (*a ford.*)

jogainak biztosításában? Nem kellene ezt inkább azokra a régióon belüli államokra hagyni, amelyek fogadják a migránsokat?

Ennek a kérdésnek a megválaszolásához azt kell megnéznünk, hogy mi motiválja az országok szociálpolitikáját, és ezek a motiváló erők miként hatnak erre a kérdésre. Nem szabad elfelednünk, hogy mint a gyakorlat is mutatja, a szociálpolitika sokféle megközelítésben tanulmányozható. A fabiánus tradíció szellemében a szociálpolitika vizsgálhatja, hogy a működő programok mennyire célravezetők és milyen mértékben elégítik ki a megcélzott csoportok szükségleteit, és valamilyen humanitárius felfogás szellemében morális ítéletet mondhat a rendszer működéséről. Ebben a megközelítésben elítélendő, ha egy országon vagy régióon belül megtagadják a migránsoktól vagy a menedékkérőktől a megfelelő és méltányos szociális ellátást. Így például Bolderson az Egyesült Királyságban egyes migránsoknak nyújtott alacsonyabb szintű jóléti ellátásról megállapítja (2011: 231):

„Azt javaslom, hogy minden migránsnak biztosítani kell az ország állampolgárainak nyújtott ellátásokkal legalább megegyező szintű jóléti támogatásokat. Erre hívják fel a figyelmet a jelenlegi rendszerben meglévő hiányosságok és egyenlőtlenségek; a bevándorló státusz szerint megítélt eltérő jóléti ellátások; az emberi jogok érvényesülésének hiányosságai; a menekültekkel foglalkozó genfi egyezményben kifejtett jóléti jogok; (...) Ezek igazolása azonban etikai jellegű.”

A szociálpolitika tanulmányozható diszkurzív vagy szociálkonstruktivista megközelítésben, amely szerint – mint John Clarke (2004) írja – egy ország szociálpolitikája nemcsak komplex, vitatott és ellentmondásos, de „konstitutív” is, deklarálja és alakítja a kívánatosnak tartott társadalmi gyakorlatot. „A jóléti államok egy nemzetet – egy Népet – akarnak felépíteni. Megpróbálnak megerősíteni vagy kikényszeríteni bizonyos ’életmódokat’; szabályozzák a létezés és viselkedés formáit, rendszerezik és osztályozzák a népséget (és különbözőképpen kezelik az egyes csoportokat)” (Clarke 2005:412). Vagy, ahogy Williams (1989) állította, a szociálpolitika különböző diskurzusokat tükröz és valósít meg a munkáról (kik kapják), a családról (milyennek kellene lennie), és a nemzetről (amellyel szemben kötelezettségeink vannak). Mindez sehol sem világosabb, mint a migránsoknak nyújtott szociális ellátások területén. „A migránsoknak a szociális védelem formális rendszeréhez való hozzájutása ezért az állampolgársággal nem rendelkezők szociális jogaival kapcsolatos politikai döntésektől függ, valamint attól, hogy a jóléti ellátásokat miként használják fel a migráció ellenőrzésére” (Sabates-Wheeler and Feldman, 2011). A migránsok diszkriminatív kezelése egy olyan narratíva része, amely kinyilvánítja, hogy kik tekintendők a társadalom teljes jogú tagjainak, akikkel szemben másoknak kötelezettségeik vannak. Papadopolous (2012: 37) ezzel kapcsolatban a következőket írja:

„Az intézményi szabályozáson keresztül az 'integrált migráns' különböző diszkurzív konstrukciói valósulnak meg. Egyeseket a célországban intézményesen a társadalom tagjaiként 'ismernek el', akik 'különbözők, de velünk egyenlők' (multikulturalizmus), vagy hasonlók és velünk egyenlők (asszimiláció). Másoknak részleges intézményes 'elismerést' adnak, megint mások ideiglenes intézményes 'elismerést' kapnak, és maradnak még azok, akiket mindenből kizárnak.”

Végül a szociálpolitika egy kritikai realista elméleti keretben is tanulmányozható. E szerint a szociálpolitika egy demokratikus osztályharc eredménye (Korpi, 1983), amely révén a dolgozók és szövetségeseik az érdekeiket követve az idők folyamán kiharcolják a kapitalista rendszer fölötti bizonyos mértékű ellenőrzést, és az érdekeiket társadalmi szabályozó intézmények közvetítésével beépítik a rendszerbe. Következésképpen, mint Sabates-Wheeler és Feldman (2011) írják, „Azokat a szabályokat, amik eldöntik, hogy kik kapnak és mit, gyakran a kollektív harc közös története alapozza meg (...), ami meghatározza az ellátásokra jogosult – és ezzel együtt az azokból kizárt – csoportokat.” De ebben az összefüggésben és ilyen elméleti keretben a migránsok tekinthetők

„a globális kapitalizmus könnyűgyalogságának. Nem kötik őket a szolidaritás és osztályidentitás helyi szokásai és így gyengítik a helyi csoportok alkuerejét és a csoportokat védő szabályozások hatását, főleg, ha a migráció átmeneti vagy illegális. (Standing 2009: 68-69, idézi Carmel et al. 2011: 36).

Akkor most hogyan fogadjuk el egyszerre Bolderson normatív álláspontját (ti. hogy minden migránst azonos módon kell kezelni), és Clarke elemzését arról, hogy a szociálpolitika lényegét tekintve legalább annyira a nemzeti jelleg definiálása, mint univerzális szociális szükségletek kielégítése, illetve azt, hogy a szociálpolitika nagyjából nem más, mint az osztály, társadalmi nem és nemzetiségi hovatartozás által meghatározott ellentétes érdekek ütközésének eredménye, ami a munkával, a családdal és a nemzettel kapcsolatos mobilizálásban és összecsapásokban tükröződik? Más szóval, mivel a szociálpolitika egyrészt értelmezhető normatív megközelítésből, amely szerint morális kötelesség státuszról függetlenül mindenki szükségleteinek kielégítése, másrészt diszkurzív megközelítésből, amely abban látja a szociálpolitika lényegét, hogy eldönti, kik vannak a társadalmi szerződésen belül és kívül, megteremtve az uralkodó nacionalista diskurzus elutasításának lehetőségét, végül materialista nézőpontból is, amely értelmezésében a szociálpolitika az anyagi érdekek küzdelmének az eredménye (ebben az esetben az állampolgárok és a migránsok közötti harc kimenete), hogyan képzelhető el a kör négyesítés?

Úgy gondolom, az előbbieket ahhoz a felismeréshez vezetnek, hogy a szociálpolitika annak érdekében történő megreformálása, hogy elősegítse egy régióon belül

az emberek országhatárokon átvélő szabad mozgását, nemcsak morális jóindulattól függ, hanem a regionális és nemzeti intézményekkel kapcsolatos *hovatartozással* kapcsolatos diskurzus megváltoztatásától is. Így jöhet létre olyan politikai változás, amely minden fajta migránst úgy kezel, hogy az egyes országokhoz és a régióhoz *is* tartozik, és ennek megfelelően gondoskodnak a szükségleteik kielégítéséről. *De a létező materiális érdekkellentétek miatt a migránsok szükségleteit lehetőleg nem a nemzeti vagy regionális állampolgárok kárára kellene kielégíteni.*

Alexander Betts (2010: 12) a nemzetközi migráció kezelésének jövőjével foglalkozva a következőket írta:

„Jelenleg a társadalmi szerződések államcentrikusak és nem felelnek meg a transznacionális világ követelményeinek. Az oktatás, egészségügy, nyugdíjak és adórendszerek mereven az egyes államokhoz és területekhez rögzülnek. Az idők folyamán megjelenik majd az az igény, hogy kidolgozzák azokat a módokat, amelyek révén a szociális szolgáltatások – pl. az adózással, állami kiadásokkal, nyugdíjakkal és képzettségekkel kapcsolatos szolgáltatások – képessé válnak arra, hogy országhatárokon átvélően mobilabbak legyenek egy transznacionális világban.”

A kör négyesítésének módja, vagy mint Bolderson írja, „a kívül levőknek a közös emberségünkön alapuló követeléseiből eredő, és ezért alku tárgyát nem képező jogainak a bent levők alku tárgyát képező és a politikai közösséggel megbeszélendő jogaival történő összeegyeztetése” (ua. 232) javaslatunk szerint a pénzműveletek vagy üzleti tevékenységek regionális szintű szupranacionális adóztatása, hogy megteremtődjenek a pénzalapok a minimális szükségletek kielégítéséhez. Ez a megoldás

- megszünteti vagy tompítja a kívül állók és bent levők közötti anyagi jellegű érdekösszeütközéseket,
- lehetővé teszi „az államoknak korlátozott felelőssége van a kívül levők szükségleteinek kielégítésére” jellegű diskurzus folytatását,
- és ugyanakkor lehetővé teszi a humanitárius cél elérését.

Ezt a radikálisnak tűnő szakpolitikai javaslatot persze – részlegesen és nem megfelelő módon – már globális szinten kipróbálták a menekültekkel kapcsolatban. A menekültek ellátása Betts szerint is globális közjóság. A UNHCR⁶ nemzetközi pénzalapokat (és karitatív adományokat) használ a menekülttáborok működtetésére. Regionális szinten az EU-nak van Európai Menekültügyi Alapja, amely feladata „azoknak az erőfeszítéseknek a támogatása és ösztönzése, amelyeket a tagállamok tesznek a menekültek és a lakóhelyüket elhagyni kényszerülő személyek befogadására, és a befogadással járó következmények kezelésére”. Az általunk

⁶ Office of the United Nations High Commissioner for Refugees = az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosa (az ENSZ menekültügyi intézménye). (a ford.)

tárgyalt téma összefüggésében nagyon érdekes az a javaslat, amelyet a Szegénység és Egyenlőtlenség Tanulmányok Dél-Afrikai Intézete tárgyalt meg a Dél-Afrikai Fejlesztési Közösség (SADC) parlamenti képviselőivel. A javaslat értelmében a nyersanyag-kitermelő iparra kivetett adóból finanszíroznának Dél-Afrika kivételével minden SADC országban egy alapjövedelem-rendszert, ami egyrészt valószínűleg csökkentené a migrációt, másrészt az állampolgárok megterhelése nélkül ebből lehetne segíyezni az állampolgársággal nem rendelkezőket.

Azt a javaslatot, hogy egy adott régió belül mozgó migránsok szociális szükségleteit kielégítő *regionális szociálpolitikát regionális pénzalapokból* kellene finanszírozni, nemcsak az előbb vázolt koncepcionális érvek, hanem az a valós helyzet is alátámasztja, hogy a mai nemzetközi politika vagy nem foglalkozik sok migráns szociális védelmével, vagy mellébeszél. Hadd szemléltessem ezt az ILO új, a minimális szociális védelemre vonatkozó ajánlásával.

Az ILO 2012-es júniusi ajánlása szerint a minimális szociális védelemnek minden országban legalább a következő alapvető szociális biztonsági garanciákat kell tartalmaznia:

„(a) áruk és szolgáltatások országoként meghatározott mennyiségéhez való hozzáférés, *egészségügyi alapellátás*, benne olyan anyasági ellátás, amely megfelel a rendelkezésre állás, elérhetőség, elfogadhatóság és minőség kritériumainak;

(b) *a gyermekek alapvető jövedelembiztonsága*, legalább egy országosan definiált minimális szint alapján, amely lehetővé teszi az élelmezéshez, oktatáshoz, gondozáshoz és bármely más szükséges áruhoz és szolgáltatáshoz való hozzájutást;

(c) *alapvető jövedelembiztonság*, legalább egy országosan definiált minimális szint alapján, azoknak az *aktív korúaknak*, akik nem képesek elégséges jövedelmet szerezni, elsősorban betegség, munkanélküliség, gyermekvállalás és fogyatékoság miatt;

(d) *alapvető jövedelembiztonság*, legalább egy országosan definiált minimális szint alapján, az *időseknek*”.

A támogatóik szerint az ajánlás történelmi jelentőségű, mert:

- kijelenti, hogy az ILO nemcsak a *munkások*, hanem a *lakosok* szociális védelmét is vállalja
- megkérdőjelezi a növekedéspárti közgazdászok álláspontját, és *a gazdaság fejlettségétől függetlenül a szociális védelemnek* biztosít prioritást
- *országban belüli és nemzetközi redisztribúciót* sürget a szociális védelem finanszírozására

De véleményünk szerint a probléma a *lakos* definiálásában van. Az ajánlás az *állandó lakóhellyel rendelkezőknek* nyújtott garanciákról beszél, és felveti azt a kérdést, hogy ki a felelős azoknak a migránsoknak a szociális ellátásáért, akiket az országok nem tartanak szokásos lakóhellyel rendelkezőknek. Michael Cichon, aki abban az időben a Szociális Biztonsági Osztály vezetője és az ajánlás elkészítésének elsődleges szószólója volt, aggódott amiatt, hogy a 2012-es Nemzetközi Munkaügyi Konferencián az elnökséggel kapcsolatos kérdésekről zajló elnyúló vita az egész ajánlást veszélyeztetheti.⁷ A Szociális Biztonsági Osztály a következő szövegezt javasolta az ajánlás 2012-es Nemzetközi Munkaügyi Konferencia elé kerülő nyersfogalmazványában, amely az összes garanciára érvényes lenne (ILO 2012c, 6§): „Az érvényes nemzetközi kötelezettségeik alapján a Tagok az országos törvényekben és szabályokban meghatározott módon legalább a lakóhellyel rendelkezőknek és a gyermekeknek biztosítják az ebben az ajánlásban hivatkozott alapvető szociális biztonsági garanciákat.” Az „érvényes nemzetközi kötelezettségek” kifejezés magyarázataként az alábbi kommentárt fűzték a fogalmazványhoz:

„Ebben az összefüggésben említést érdemel az ENSZ gazdasági, szociális és kulturális jogok bizottsága (CEACR) 19. számú általános megjegyzése, amely a szociális biztonsághoz való jogra vonatkozóan azt tartalmazza, hogy 'nemzetiségétől, lakóhelyétől és bevándorló státuszától függetlenül minden személy jogosult az egészségügyi sürgősségi és alapellátáshoz'.⁸ A CEACR ezenkívül a szociális biztonsághoz való jog alkotmányos garanciáinak alkalmazásával kapcsolatban megjegyezte, hogy 'ma sok társadalom előtt álló fontos kihívás, hogy az állampolgársággal nem rendelkezőkre is kiterjesszék a szociális biztonsághoz való jogot, beleértve az egészségügyi ellátáshoz való jogot is. Az állampolgársággal nem rendelkezőknek akkor is hozzáférést kell biztosítani az alapjuttatásokhoz, és különösen a sürgősségi egészségügyi ellátáshoz, ha illegálisan tartózkodnak egy másik állam területén, mint például az illegális munkavállalók.'"⁹

Kérdéses volt, hogy ez a szövegezés és magyarázat elég lesz-e 2012 júniusában egy kemény vita elkerüléséhez. Kína például a garanciákkal kapcsolatos kérdésre adott válaszban kijelentette, hogy „Különbséget kell tenni állampolgárok és migránsok között. A cikkely akkor elfogadható, ha az előírt alapvető szociális biztonsági garancia az állampolgárokra korlátozódik” (ILO 2012b: 33). A júniusi konferencián heves vita alakult ki a munkások szóvivőjével (Deacon 2013), aki szerint végső soron arra kellene törekedni, hogy a földgolyó összes lakosa számára biztosítsák a szociális biztonsággal kapcsolatos jogokat, és ebbe természetesen az

⁷ interjú, 2012 január

⁸ UN ECOSOC, 2008: *General Comment No. 19: The right to social security E/C.12/GC/19* (Geneva, Committee on Economic, Social and Cultural Rights).

⁹ ILO, 2011: *Social security and the rule of law: General Survey concerning social security instruments in light of the Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, 2008*, op.cit., para. 260.

összes gyerek is beletartozik. A határozati javaslatát veszített, de később kiderült, hogy a Szociális Biztonsági Osztály dokumentumának eredeti szövegezése – mely szerint a szociális biztonsággal kapcsolatos garanciákat „az országos törvényekben és szabályokban meghatározott módon legalább a lakosoknak és a gyermekeknek biztosítják” – úgy értendő, hogy valóban az összes gyerek számára, ami csak attól függ, hogy az egyes országok törvényei *hol húzzák meg azt a határt, ami alatt valaki gyereknek tekintendő*. Más kérdés, hogy ez az országokban gyakorlattá válik-e, de a heves vita és az egyes országok képviselői által felvetett kifogások, ti. hogy ki mindenkinek a védelmére akarják kötelezni őket, megerősíti azt a véleményemet, hogy független regionális alapokból kell finanszírozni a régióon belül mozgó migránsokat.

* * *

Összegezve az eddigieket:

- a regionális szintű kormányzás fontos eleme a migráció nemzetközi kezelésének, és a migráción belül csak a menekültek és menedékkérők esete olyan jellegű, ami valószínűleg jobban kezelhető globális szinten. Betts álláspontjából kiindulva azt javasoltam, hogy még a képzett munkások migrációját is regionális szinten kellene kezelni kétoldalú megállapodások helyett. Mivel a migráció jelentős részét a menedékkeresés és a jobb életszínvonal elérésére törekvés vegyesen motiválja, nem világos, hogy az olyan globális szervezetek, mint a UNHCR és a regionális szervezetek miként működnek együtt ebben a vegyes migrációs összefüggésben.
- A regionális szintű kormányzás a szociálpolitika nemzetközi irányításának is fontos eleme. Az Észak–Dél viszonyban olyan kérdésekben fennálló ellentétek, mint a redisztribúció, szabályozás és jogok, részben feloldhatók a régiókon belül. A régióon belül a szociálpolitikát érintő államközi együttműködés természetesen nagyon fontos dolog. A régióon belüli nagy fejlettségbeli különbségek azonban ugyanazokat a feszültségeket és akadályokat eredményezhetik, amik Észak–Dél viszonylatban fennállnak.
- A régióon belüli határátlépők szociális védelmének és szociális jogaik biztosításának nem csak hogy a regionális felelősségbe kell tartoznia, hanem mivel a nemzeti szociálpolitikák nagyon fontosnak tartják annak a meghatározását, hogy kik a tagjai a nemzetnek és kik nem, ez *lényegi* eleme a migráns szociális jogok védelmének.

Még mindig maradnak megválaszolatlan kérdések. Nem világos, hogy a regionális szervezetek miként vállalhatnának fel ilyen feladatokat és szerezhetnének a szociális védelmet finanszírozó olyan független pénzalapokat, amelyek felhasználását nem veszélyeztetné az egyes nemzetek vétője. Regionális és nemzeti szinten is dolgozni kell az adózási forrásokon, a nyersanyag-kitermelésből származó önálló pénzalapok létrehozásán, és regionális titkárságokat kell felállítani. További, itt nem részletezett kérdés, hogy mi lesz a régiók közötti migrációval.

A gazdagabb régiók támogathatják a gyengébbeket és régióon belüli bilaterális egyezmények létesülhetnek, de valószínűleg itt is előjönne ugyanaz az Észak–Dél viszonylatban meglevő feszültség, ami megghiúsítja a migráció jobb globális kezelését.

* * *

Egy kis kitérőt téve: a migrációtól különböző szabad mozgás koncepciójával akarom befejezni. Ezt részben kötelességből teszem, hogy megfeleljek az UNESCO azon vélhető elvárásának, amit a regionális integrációt és az emberek szabad mozgását tanulmányozó programjuk vezetőjeként velem szemben támasztanak. Mit jelent a regionális integráció és az emberek szabad mozgása, ha együtt vizsgáljuk a két koncepciót? És a regionális szociálpolitika iránti elkötelezettség miként befolyásolhatja az erről a két koncepcióról való gondolkodást?

A teljesen szabad mozgás koncepcióját először Pecoud és De Guchteneire (2007) vázolták részletesebben. Ők azzal az ellentéttel foglalkoztak, ami egyrészt a neoliberális globalizáció által támogatott, határokon átnyúló szabad tőkeáramlás és szabad kereskedelem, másrészt a munkaerő és az emberek szabad áramlását gátló, az országok és régiók által fenntartott korlátozások között van. Az UNICRIS-ben folyó jelenlegi munka (Nita 2012, Touzenis 2012) áttekinti a szabad mozgással kapcsolatos regionális politikát, ezen belül az országba való belépés szabályozását, a lakhatással kapcsolatos jogosultságokat, a munkához jutás feltételeit és a képzettségek kölcsönös elismerését. Egyáltalán nem vizsgálják, hogy a szociálpolitika – a szociális biztonsági rendszer, a szociális segélyezés, az egészségügyi és oktatási szolgáltatások ellátásaihoz való hozzáférés biztosításával – milyen szerepet játszhat a szabad mozgás elősegítésében.

E tanulmány¹⁰ egyik állítása, hogy az összes régióon belüli határátlépő szociális ellátásokhoz való hozzáférése kulcsfontosságú a valódi regionális szociális integráció szempontjából. E nélkül a szabad mozgás joga pusztán formalitás. Threlfall (2003: 124) definíciója szerint egy régió akkor „szociálisan integrált, ha a benne levő társadalmak elveszítették a szociális intézményeik és szociális gyakorlatuk szempontjából a földrajzi és törvényi határaikat, és e helyett ’egységes szociális térként’ működnek”. Ekkor az emberek ugyanazokkal az állampolgári jogokkal rendelkeznek és szabadon mozoghatnak a határokon át. A regionális szociálpolitika kiemelkedő szerepet játszhat egy ilyen szociálisan integrált régióban.

Sonja Nitával együtt megpróbáltuk a szociális szempontból leginkább integrált régió, az Európai Unió példáján tesztelni ezt az elképzelést. Rendkívül nehéznek bizonyult az a próbálkozásunk, hogy pontosan definiáljuk, milyen jogaik vannak Európában a határátlépők különböző kategóriáinak. Ki akartuk deríteni, hogy milyen jogai vannak a szociális juttatásokhoz és szolgáltatásokhoz a határ-

¹⁰ Ez a rész egy Sonja Nitával közösen írt tanulmányunkon alapul.

(Bob Deacon and Sonia Nita: Regional social integration and free movement across borders. The role of social policy in enabling and preventing access to social entitlements by cross-border movers, European Union and Southern Africa compared, *Regions & Cohesion* Volume 3, Issue 1, Spring 2013: 32–61)

átlépők következő csoportjainak: uniós állampolgárok; EU-n kívüli harmadik országbeli állampolgárok, akik huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkeznek (egy adott országban); elismert menekültek; kiegészítő védelemben részesítettek (a menekült státusznál kevésbé biztos EU státusz); menedékkérők és illegális bevándorlók.

Azt vizsgáltuk, hogy az ilyen migráns csoportoknak egy másik országban milyen hozzáférésük van a szociális biztonsági juttatásokhoz, a szociális segélyekhez, az oktatáshoz, az egészségügyi ellátásokhoz és a lakástámogatásokhoz. Arra jutottunk, hogy az uniós állampolgárok és az unión kívüli harmadik országbeli állampolgárok szabad mozgása és a szociális védelemhez való hozzáférése, állandóan változó rendeletekkel és irányelvekkel szabályozott, nagyon összetett kérdés. Az EU-n belül még az uniós állampolgárok sem részesülnek a tagországok állampolgáraival egyenlő bánásmódban (bár közel kerültek hozzá), az első három hónapban nem kaphatnak szociális segélyt, és problémák vannak néhány egyéb juttatás hordozhatóságával is. A huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkezők is számos korlátozással szembesülnek, a menekültek és menedékkérők szabad mozgása pedig még korlátozottabb és a szociális védelmi rendszer ellátásaiból való részesedésük gyakran az adott tagállam diskrecionális döntésétől függ. Az EU még nem egységes szociális tér. Érdekes kísérlet lenne ugyanezt az elemzést elvégezni az ASEAN, MERCOSUR, NAFTA és a többi regionális szervezet esetében.

* * *

Remélem, hogy az elhangzottak hozzájárulhatnak az elkövetkező két napon terítékre kerülő kérdések közül néhánynak a megvitatásához. Talán a következő kérdések lehetnek fontosak:

- a) Hasznos lehet-e Betts különböző migráncsoportok eltérő szintű kezelésére vonatkozó javaslata (globális: menekültek; regionális: képzetlenek; bilaterális: képzettek)? Hogyan kezeljük a vegyes migrációt ebben a megközelítésben? Hova helyezük a környezeti okok miatt mozgó migránsokat? Ki legyen felelős a kérdés kezeléséért?
- b) A különböző világrégiók hogyan kezelik a régióon belül határátlépők szociális biztonságához és szociális védelemhez való jogát?
- c) Miként lehetne a regionális kormányzati szervezeteknek olyan felhatalmazást biztosítani, amivel aktívabb szerepet játszhatnak a regionális migrációban és szociálpolitikában?
- d) Van-e ellentét a régióon belüli határátlépők regionális szociális integrációjának az elősegítése és az interregionális migráció elleni erődépítés között?
- e) A régiók szerepével kapcsolatos fenti fejtegetéseknek van-e valamilyen köze a Branko Milanovic által lakóhelyek közötti globális harcként átvértelmezett globális osztályharcához?

fordította Nyilas Mihály

Irodalom

- Betts, A. (2010): *Migration Governance: Alternative Futures*. Background Paper for World Migration Report, Geneva: IOM.
- Betts, A. (2011), *Global Migration Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Bolderson, H. (2011): The Ethics of Welfare Provision for Migrants: A Case for Equal Treatment and the Repositioning of Welfare. *Journal of Social Policy*, 40/2, 219-236.
- Carmel, E, Cerami A. & Papadopoulos, T. (2011): *Migration and welfare in the new Europe: Social protection and the challenges of integration*. Bristol: Policy Press.
- Clarke, J. (2004): *Changing Welfare, Changing States*. London: Sage.
- Clarke, J. (2005): Welfare States as Nation States: Some Conceptual Reflections. *Social Policy & Society* 4/4, 407-415.
- Deacon, B. (2007): *Global Social Policy and Governance*. London: Sage.
- Deacon, B Macovei, M. Langenhove, L Van. Yeates, N (2010), *World-Regional Social Policy and Global Governance*, Routledge.
- Deacon, B (2013), *Global Social policy in the Making: The Foundations of the Social Protection Floor*, Bristol, Policy Press.
- Deacon, B and Nita, S (2013): Regional social integration and free movement across borders. The role of social policy in enabling and preventing access to social entitlements by cross-border movers, European Union and Southern Africa compared, *Regions & Cohesion* Volume 3, Issue 1, Spring 2013: 32–61)
- ILO (2012b): *Social Protection Floors for Social Justice and A Fair Globalization: (Summary of Member's Responses to Questionnaire and Office Commentary): Report IV (2A) to International Labour Conference 2012. ILC.101/IV/2A.*
- ILO (2012c): *Proposed Recommendation concerning national floors of social protection*. Report IV (2B) to International labour Conference 2012.
- ILO (2012d): *Recommendation concerning national floors of social protection (Social Protection Floors Recommendation), 2012 (No. 202), International Labour Conference, 2012. Geneva. ILO.*
- Korpi, W. (1983): *The Democratic Class Struggle*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Nita, S. (megjelenés alatt [2017]): *Free Movement of People within Regional Integration Processes: A Comparative View*, In S, Nita et al (eds) (megjelenés alatt [2017]): *Migration, Free Movement and Regional Integration*, UNESCO – UNU-CRIS 3-47.
- Milanovic B. (2011): *Global Inequality: From Class to Location, from Proletarians to Migrants*, Policy Research Working Paper 5820, Washington, World Bank.

- Papadopoulos, T. (2011): Immigration and Variety of Migrant Integration Regimes in the European Union. In E. Carmel A., Cerami & T., Papadopoulos (2011): *Migration and welfare in the new Europe: Social protection and the challenges of integration*, Bristol: Policy Press.
- Pecoud, A. & De Guchteneire, P. (Eds.) (2007): *Migration Without Borders. Essays on the Free Movement of People*. UNESCO Publishing/Berghahn Books.
- Sabates-Wheeler R. & Feldman, R. (2011): Mapping Migrant Welfare onto Social Provisioning. In R. Sabates-Wheeler & R. Feldman (Eds.) (2011): *Migration and Social Protection: Claiming Social Rights Beyond Borders*. London: Palgrave
- Threlfall, M. (2003): European Social Integration: Harmonization, Convergence and Single Social Areas. *Journal of European Social Policy*, 13/2, 121-139.
- Touzenis, K. (2012): Free Movement of Persons in the European Union and Economic Community of West African States. A comparison of law and practice. *Unesco Migration Studies*, n. 4.
- Williams, F. (1989): *Social Policy: A Critical Introduction*. Cambridge: Polity Press.

ARJEN LEERKES

VISSZA A SZEGÉNYHÁZHOZ?

Az illegális bevándorlók szociális védelme és társadalmi kontrollja a jóléti állam árnyékában*

A nyolcvanas évek vége felé és a kilencvenes évek elején a történet-szociológus De Swaan még azt föltételezte, hogy a globális kapcsolatrendszerek erősödő egymásrautaltsága, majd a nemzetközi migráció ennek okán bekövetkező intenzívebbé válása végül transznacionális szociálpolitikai gyakorlatok kialakulásához vezet. E felfogás szerint a tehetősebb országokban az állam egyre erőteljesebben érdekeltté válik abban, hogy anyagilag támogassa a szociálpolitikát a szegényebb országokban, egyszerűen azért, hogy az ott lakó szegények ne érezzék szükségét annak, hogy vándorútra keljenek. Összességében azt láthatjuk, hogy ilyen transznacionális szociálpolitikák nem alakultak ki. Jelen tanulmányban – mely középpontjában a „holland eset” áll – amellet érvelünk, hogy a nemzetközi migráció fölerősödése, s ezzel párhuzamosan az államok azon óhaja, hogy szelektíven korlátozzák ezt a migrációt, ha az útnak indulókat *kibocsátó* országokban nem teremtette is meg a szegénység enyhítését lehetővé tevő, illetve a hatalom által gyakorolni kívánt kontrollt biztosító újfajta programokat, de az úgynevezett *célszágokban* hozzájárult létrejöttükhöz. A nyugati jóléti államok árnyékában az illegális bevándorlók egyes csoportjait célzó kezdetleges, sok esetben meglehetősen archaikus szegénységélyező és szegénységkezelő gyakorlatok alakultak ki. A migráció, illetve a szociális állampolgáriság problémáival foglalkozó tudományos elemzések azt mutatják, hogy – s ez különösen az átfogó jóléti államok esetében bizonyul igaznak – a bevándorlókat megillető jogok egyre inkább közelítenek az állampolgárokat megillető jogokhoz. E trend azonban kiegészül azzal, hogy egyre erősebb különbségek tapasztalhatók az országba formálisan befogadottak (azaz állampolgárságot kaptak és tartózkodási engedéllyel rendelkezők) és a hivatalosság szerint „illegálisnak”, „nem-odavalónak” minősítettek szociális jogai között

* Arjen Leerkes: Back to the poorhouse? Social protection and social control of unauthorized immigrants in the shadow of the welfare state. *Journal of European Social Policy*, 2016, Vol. 26 (2), 140–154.

Bevezetés

A szociológiai elméletalkotásnak vannak olyan irányzatai, melyek azt állítják, hogy a szegénygondozást (legalábbis részben) a társadalmi elitek pragmatikus érdekei hívják életre, mivel szándékuk ellenőrzés alatt tartani a szegényeket és lecsillapítani a társadalmi feszültségeket (Piven és Cloward, 1972). Hasonlókat gondol erről a jóléti állam keletkezéstörténetét mind Európában, mind pedig az Egyesült Államokban tanulmányozó történetszociológus De Swaan is (1988, 1989, 1994). Ő úgy vélte, hogy a nemzetközi migrációt fokozottan lehetővé tevő egymástól való globális kölcsönös függés erősödése fog transznacionális szociálpolitikákhoz vezetni. E fölfogás szerint a tehetős országokban a beilleszkedett, a társadalomban elfoglalt helyükön „magukat jól érző” rétegek, csoportok egyre inkább arra a belátásra jutnak, hogy érdemes a náluk szegényebb országokban megvalósítandó speciális szociálpolitikai programokra pénzt költeniük, amivel csökkenthetik a más országokban élő szegényeket migrációra készítő okokat. Az azóta eltelt időben sor került ugyan relevánsnak mondható stratégiai kezdeményezésekre (a részletekhez lásd a lábjegyzeteket), de összességében azt mondhatjuk: ilyesfajta transznacionális szociálpolitikák sehol nem kerültek kidolgozásra.¹ A kivándorlásra ösztönző okok kezelése helyett az államok arra szorítkoztak csak, hogy a migráció költségeit a világon szinte mindenhol erősen megemeljék, ezzel szelektíven csökkentve a nemzetközi mobilitás lehetőségét. (Aas és Bosworth, 2013; Andreas és Snyder, 2000; Düvell, 2005). Igen kevéssé csökkentenék hatékonyan a nemzetközi vándormozgalmat, ha a világ távoli pontjain az ott élő szegények legalapvetőbb szociális szükségleteinek kielégítésére költenénk pénzt. Az ilyen juttatásokat akár még a migráció szubvencionálásának is tekinthetnénk, mivel nem a legszegényebb országok legszegényebb lakosai képesek eljutni a gazdagabb országokba (De Haas, 2010; Martin és Taylor, 1996). Végeredményben maga De Swaan (1997) is elismerte, hogy a transznacionális szociálpolitika kilátásai – mint írta – „egyre csüggesztőbbek”.

¹ Az Európai Unió bevándorláspolitikája külső dimenziójának részeként a tagállamok fölvetették: az elvándorlásra való készíttést csökkentendő, magukban a konfliktuszónákban lépjenek föl ellene; biztosítsák anyagilag a menedékkeresők helyben történő támogatását, nemkülönben a helyi gazdasági élet dinamizálását. Mindebbe beletartoztak olyan javaslatok is, hogy a helyben mozgósítható fejlesztési segélyalapokból támogassák a migráció csökkentésére tett erőfeszítéseket. Egyeseket ezek közül el is fogadtak. Így például 1999-ben holland kezdeményezés alapján jött létre egy ún. Magas Szintű Munkacsoport (High Level Working Group) (Boswell, 2003). Ez a költségvetését – egyebek mellett – két marokkói projekt működtetésére fordította. Az első projekt részeként arra buzdították azokat, akikről feltételezhető volt, hogy el akarják hagyni az országot, hogy e helyett indítsanak honi vállalkozásokat. A másik projekt bankot akart működtetni, ahová az Európában élő marokkóiak pénzt utalhatnának át. 2003-ban Boswell arra a következtetésre jutott, hogy jóval több erőforrást kell biztosítani az ilyen projektek számára, ha azt akarjuk, hogy a második fajta stratégiának a merőben szimbolikusnál ténylegesen fontosabb szerepe lehessen. Mindazonáltal az azóta bekövetkezett fejlemények döntően a migráció szigorúbb ellenőrzését mutatják kívánatosnak. 2015-ben az EU jóváhagyta, hogy Törökország hárommilliárd eurót kapjon azért, hogy cserébe csökkentse az Európai Unióba Törökországon keresztül érkező nem kívánatos migráció volumenét. Azt még vizsgálni kell, vajon ezeket az összegeket olyan, a szegényeken segítő ellátások finanszírozására fordítják-e, mint amikre De Swaan gondolt.

Tanulmányomban mégis De Swaan eredeti elképzeléséhez térek vissza, mivel úgy hiszem, hogy az általa kifejtett prognózis csak részben volt hibás. Ha igaz is, hogy a *kibocsátó* országokban nem alakultak ki transznacionális szociálpolitikák, a *célországokban* igenis jelentősnek bizonyult a szegénygondozás új formáinak, illetve a szegénység enyhítésére meghozott új intézkedéseknek a létrejötte. A legkevesebb, ami Hollandiában elmondható, hogy a nemkormányzati szervezetek (az ún. NGO-k) sokszínűen változatos fajtái és az önkormányzatok (legújában a holland kormány is) valamilyen kezdetleges elszállásolást nyújtanak az elutasított menedékkérők bizonyos csoportjai (elsősorban családok) számára. Tegyük ehhez hozzá még valamit: a pauperizmus kontrollálása érdekében megnőtt a „vég-szükség” esetére szánt nyíltan (vagy burkoltabban) büntető jellegű intézkedések száma, amelyek a tartózkodási engedéllyel nem rendelkező migránsok egyes csoportjai ellen vethetők be – nevezetesen azok ellen, amelyek kisebb bűncselekményeket követnek el, és/vagy feltételezhető róluk, hogy nem szándékoznak elhagyni Hollandiát. Mind a migránsokkal szemben alkalmazott szabadságkorlátozás-módozatok, mind pedig a bírói ítélet alapján végrehajtott börtönbe záras – egyebek mellett – azt célozza, hogy ne legyenek szem előtt „az országból kiutasítható, mégis kitoloncolhatatlan bevándorlók”, mégse nyüzsgjenek az utcán mindenki szeme láttára. Az ehhez hasonló gyakorlati megoldásokra érdekes paradoxon jellemző: bár egészen friss keletű szociálpolitikai kezdeményei a fejlett jóléti államoknak, igencsak a régmúlt idők szegényházainak emlékét idézik föl az emberben.

A tanulmány következő része néhány – megfelelő összefüggéseibe helyezett – információval szolgál a Hollandiában tapasztalható illegális tartózkodásról. A harmadik fejezet pedig azzal foglalkozik, milyennek látja írásaiban De Swaan a jóléti állam fejlődéstörténetét. (Ezek az írások szolgáltak alapul a transznacionális jóléti állam kialakulásával foglalkozó fejtegetéseinek, melyekről azt gondolom: hozzásegíthetnek ahhoz, hogy megértsük, miért az előzőekben említett módon születtek meg a szegénygondozás és -felügyelet gyakorlati megoldásai.) A következő fejezet bemutatja a főbb kormányzati, illetve nemkormányzati (NGO) szervezeteknek a tartózkodási engedéllyel nem rendelkező migránsok egyes csoportjaival szemben alkalmazott, a szegénygondozást és a szegények ellenőrzését szolgáló intézkedéseit. Végül az utolsó fejezetben a főbb kutatási eredményeket értelmezem és összefoglalom, hogy ezeknek milyen lényegi következményei vannak a migrációról és az állampolgáriságról folytatott tudományos viták számára (Joppke, 2010; Morris, 2002; Ruhs, 2013; Ruhs és Martin, 2008; Sainsbury, 2006).

Az elemzés alapjául Hollandiába bevándoroltak gyűjtőtáboraikban folytatott terepmunka szolgált, nemkülönben olyan adatközlőkkel készített interjúk, akiknek (közvetlenül vagy közvetve) érdemben részük volt a szegénygondozás és -felügyelet legfontosabb gyakorlati tevékenységeiben. Felhasználtam továbbá – elsősorban Hollandiára koncentrálva – tudományos munkákat és stratégiai jelen-

téseket, melyek különböző célszágok esetében vizsgálják az illegális tartózkodás problémáját.²

Illegális tartózkodás Hollandiában

Hasznosnak bizonyulhat, ha a Hollandiában tartózkodási engedéllyel nem rendelkezőket három nagyobb csoportba soroljuk (lásd ehhez még Leerkes *et al.*, 2007). Vannak, először is, akik *korábban már folyamodtak engedélyért*. Egy részüktől az engedélyt eleve megtagadták. Másoknak sikerült meghatározott időtartamra érvényes engedélyhez jutniuk – amit aztán vagy visszavontak, vagy egyszerűen csak nem újíttattak meg. Ők főleg Ázsiából, Afrikából, illetve Kelet-Európából érkeztek Hollandiába. A kormány igyekszik az országban szanaszét szórva fedélhez juttatni a menedékkérőket, így aztán nagyon sok önkormányzatnak akad dolga az ebbe a csoportba tartozókkal. A második csoportba azok a *családjukkal érkezett migránsok* tartoznak, akik nem tesznek (vagy még nem tettek) eleget azoknak a feltételeknek, hogy legálisan „családjukkal bevándorlónak” minősítette letelepedési engedélyhez jussanak. Többségükben a (nagy)városokban található, és leginkább olyan országokból érkeztek, amelyek már jó ideje az ide tartó migráció forrásának számítanak. (Ide sorolhatjuk az előzőleg holland gyarmat Surinamét és a korábban vendégmunkás-forrásnak tekintett Marokkót és Törökországot.) Egy újabb csoportot képeznek a *munkakereső migránsok*, akik a kevés vonzerővel bíró, rosszul fizetett munkakörökben (kertészetekben, építőiparban, házimunkában és -gondozásban, etnikai vonzerőt kínáló munkakörökben, például vendéglőkben, masszázsszalonokban) helyezkedhetnek el. Ők is a nagyvárosokban található meg, többnyire Észak-Afrikából és Kelet-Európából jönnek, de vannak közöttük a szubszaharai régióból, Ázsiából és Latin-Amerikából érkezettek is. Egyesek a rokonaik nyomában, a családi tradíciót követve érkeztek, mások úttörőnek számítanak, még nemigen rendelkeznek európai szociális kapcsolatokkal.

A bevándorlás kormányzati féken tartására jelentős – és egyre inkább növekvő – mértékben csak azután kerül sor, hogy a „nemkívánatosnak” tartott elemek már bejutottak az országba (lásd például Lahav és Guiraudon, 2000). Hollandia

² 2005-ben életút-interjúkat csináltam 26 fogva tartott férfi migránssal, akiknek bűncselekmény elkövetése miatt volt már dolguk a rendőrséggel (Leerkes, 2009). Végeztem kvalitatív megfigyeléseket is, valamint csináltam informális interjúkat a személyzet tagjai között. 2010-ben az egyik kutatási asszisztensem 12 lazán strukturált interjút készített egy menekültszállóként működő rotterdami templomban elszállásolt illegális migránsok között (Van Alpen, 2011). 2011-ben tanácsadóként működtem közre egy olyan projektben, melynek keretében 81 lazán strukturált kvalitatív interjút kérdeztek le őrizetben tartott migránsok között (Kox 2011; Leerkes és Kox, 2016). 2013-ban az én szupervíziós ellenőrzéssel 24 interjú készült egy migráns internálóközpontban (12 interjú őrizetbe vett migránsokkal, másik 12 a központban dolgozó személyzet tagjaival) (Van Alpen *et al.*, 2013). 2007-ben és 2014-ben öt-öt adat-szolgáltatóval készítettem interjút, akik közvetlenebb vagy közvetettebb kötődésük révén jól ismerték az illegális migránsok számára létrehozott, betagozásukat segítő jellegű gondozás (ideiglenes szállások, családi szálláshelyek) intézkedéseit. Mindkét évben két személy képviselt civil szervezetet, másik kettő, önkormányzatot, egy pedig kormányzati közszolgálatnak volt.

messzemenően hatékony stratégiával építette ki a belső határellenőrzés metódusát (lásd Leerkes, 2009; Van der Leun, 2003). Az illegális migránsoktól következetesen megvonják azt a lehetőséget, hogy részesülhessenek a rendszeres szociális ellátásokból, csak az „orvosilag indokolt egészségügyi ellátás” és a kiskorúak oktatása jelent kivételt. Ráadásul a formális munkaerőpiacon sem juthatnak munkához. 1991 óta, például, valahányszor a hivatalos munkaerőpiacon munkát keres valaki, ellenőrzik a bevándorlási státuszát, a munkáltató által kifizetendő bírság pedig személyenként 13 000 euróra rúg. 1998 óta az illegális bevándorlók nem juthatnak sem munkanélküli juttatásokhoz, sem pedig szociális lakhatáshoz, mivel ezek igénylése esetén is ellenőrzik az igénylő bevándorló státuszát. 2000 óta a holland állam egyre növekvő mértékben próbálja aktív intézkedésekkel eltávolítani az országból az elutasított menedékkérőket. Emelkedett a letartóztatás és fogva tartás kockázata, és egy sor pénzbeli ösztönző segítségével is arra próbálják rábírni a tartózkodási engedélyhez nem jutókat, hogy „önként” távozzanak az országból. A kormány azonban továbbra sem nagyon tudja rávenni a „nemkívánatos” migránsokat arra, hogy visszatérjenek a hazájukba (lásd például Noll, 1999). Azoknak a menedékkérőknek, akiknek 2008-ban elutasították a tartózkodási kérvényét, mindössze 38 százaléka hagyta el 2013-ig igazolhatóan, kimutathatóan az országot (Leerkes *et al.*, 2014). Kétségtelenül igaz, hogy a menedékkérők negatívumként élik meg, ha nem kapnak tartózkodási engedélyt, azonban többségük mégis inkább választja a Hollandiában maradást, mint a szülőhazájába való visszatérést. Becslések szerint ma Hollandiában, nagyjából százezer fő lehet a tartózkodási engedéllyel nem rendelkező migránsok száma (Van der Heijden *et al.*, 2011).

Habár az illegális migránsok nem mindegyikét riasztják vissza a szociális „kirekesztés” állam-vezérelte eljárásai, azokat, akik a Hollandiában maradást választották, „sikerült” marginalizált helyzetbe szorítani: egyrészt az informális gazdaság terepeire kényszerülnek (Van der Leun és Klostermann, 2006), illetve a bűnelkövetés bizonyos formáit kénytelenek választani (Leerkes *et al.*, 2012). A marginális helyzetbe kerültek közül sokan az informális munkaerőpiacon végzett munkával segítenek magukon, vagy pedig a közvetlen szociális kapcsolati hálójuk segíti ki őket, ha (időlegesen) munka nélkül maradnak. Ilyen segítő kapcsolati hálóra az általuk tartózkodási helyül választott országon belül is találhatnak, de transznacionális forrásokból is kaphatnak támogatást (Boccagni, 2013; Faist, 2013). De Swaannak az az állítása, miszerint „akadnak majd olyan migránsok is, akik képtelenek lesznek önmagukat eltartani, mégsem térnek vissza hazájukba”, kétségtelenül igaznak bizonyult (lásd a következő fejezetet).

A gondozás intézményeinek társadalmi genezise

Az emberi történelem során a szegények megsegítését különböző módokon szervezték meg. A korai földművelő társadalmakban a jótékonyáságnak különböző helyi formái alakultak ki. Ezeket az egyes településeken, az ott élő földművesek szervezték meg informálisan, maguk között. A 13. századra már szabványosítottabban működő formák alakultak ki egy-egy városban. Létrejöttek vendégház-szerű „ápolják” a betegek és öregek számára. A 16. században (s azt követően) megjelennek a szegényházak, melyeket szokás volt dologháznak vagy fenyítőháznak is nevezni. Ezekben gondozásba vették a maguk ellátására képtelen szegényeket, s egyben munkára is fogták őket. Ez csökkentette eltartásuk költségeit, s a munka vélhetőleg erkölcsjobbító hatására is számítottak. A 20. században a szegényház helyébe a kollektív munkanélküliségi biztosítás lépett. *In Care of the State* című könyvében De Swaan (1988) megkísérel magyarázattal szolgálni ezeknek az intézkedéseknek/intézményeknek a létrejöttére, illetve megszűntére. Ehhez megpróbálja összeegyeztetni egymással a jóléti közgazdaságtan (például Olson, 1965), a történettudomány (például Geremek, 1974; Hufton, 1974; Weber, 1976) és a figurációs szociológia (Elias, 1978, 1982) meglátásait. De Swaan elemzése bőségesen szolgáltat továbbgondolandókat. Én, itt és most, csak három, általa központi jelentőségűnek tartott elméleti fogalomra támaszkodom, mivel jelen írásomhoz mindegyikük különösen hasznosnak bizonyul.

Az első az *interdependencia*, a kölcsönös függés, az egymásra utaltság fogalma, mely általánosabb értelemben is fontos megközelítésmódja a szociológiának. E látásmódnak központi föltételezése az, hogy a szociális értelemben gyengébb helyzetű mindig függ az erősebb helyzetűtől. Ez azonban fordítva is igaz, bár persze a mérleg nyelve *per definitionem* az utóbbi felé lendül ki. „A szegény ember helyzete mindig és mindenütt ellenpárjának, a gazdag embernek a helyzetétől függött. Ha úgy tetszik, a szegény ember életben maradása a gazdag emberen múltott, az pedig, hogy a gazdag ember megtarthassa-e a szegényhez képest fennálló előnyét, az a szegényeken.” (De Swaan, 1988: 13). Ha a kedvezőbb helyzetű társadalmi csoportok meg akarják őrizni javaikat, nem elég a szegényebb rétegek kínálta lehetőségeket kihasználniuk, féken kell tudniuk tartani azt a potenciális veszélyt is, amivel amazok pusztá léte fenyegethet. E fölfogás szerint tehát a szegénygondozás jelentette segítségnyújtás nem csupán altruista hajlandósággal, valláserkölcsei tan-tételek engedelmes követésével magyarázható. Nagyon is gyakorlati funkciót tölt be: kontrollálja és féken tartja a szegénység létezéséből fakadó externális hatásokat – legkivált közegészségügyi problémákkal, közháborítással és a közbiztonság kérdéseivel kapcsolatban.

A második fogalom a *szegények osztályozása*. Ez a társadalmilag erősebb pozíciókat betöltő csoportok arra való hajlamosságát jelenti, hogy a szegényeket mindenféle kategóriákba sorolják be, azért, hogy azután erre alapozva dönthessék el, hogyan segítsenek rajtuk. De Swaan úgy látja, az osztályozás három alapdimenziójának mindig is a munkaképtelenséget, engedelmességet és testközelséget

tartották a társadalmak. Az emberi történelemben a szegénygondozás mindvégig azokat vette célba, akikről az volt gondolható, hogy nem képesek önmaguk fönn-tartására (munkaképtelenségi kritérium), akik engedelmesen betartják a törvényeket és eleget tesznek a társadalom viselkedési elvárásainak (engedelmességi kritérium), és azokra, akik a közösségbe tartoznak (a testközelség kritériuma). A más jellemzőkkel leírhatók azokat testesítik meg, akik *határozottan nem* részesülnek a szegénygondozás kedvezményeiből. A közösség munkaképes és engedelmes tagjai normális esetben a munkaerőpiacon boldogulnak; a törvénysértőket vagy elzavarják, kiebrudalják, vagy pedig, amikor ez (döntően a nemzetállamok kialakulásától fogva) egyre kevésbé oldható meg, egyszerű módon bebörtönzik őket. A társadalom erős csoportjai arra sem mutatnak hajlandóságot, hogy az „idegen” szegényeken – például csavargókon, házalókon – segítsenek. Ha nem képesek önmagukról gondoskodni, ők a legelsők, akiket elzavarnak.

Jelen elemzés szempontjából alapvetően fontos rámutatni arra, hogy a szegénygondozás és szabadságkorlátozás közötti választóvonal nem mindig egyértelmű. Jó példa erre a szegényház intézménye, különösen a korai szegényházaké, melyek a 18. század végéig és a 19. század elejéig működtek. Egy helyi érvényességű rendelet például az alábbiak szerint jellemzi az Amszterdam szegényházaiba bezárandókat:

„Koldusok és csavargók nagyobb létszámban megjelenő csoportjai; lustálkodó semmirekellők; azok a város közepén tanyázó férfiak és nők, kik a városi hatóság és a városi polgárok kárára elhalásszák az alamizsnát az igazán rászoruló elől; mindazok, kik szokásosan vétkesnek találtatnak tétlen semmittevésben, hangoskodásban, szerencsejátékok űzésében, részegeskedésben, kurválkodásban s egyéb istentelenségekben; nemkülönb a közöttük gyakorta föllelhető spionok, éjszakai rablók és tolvajok” (Idézi Poederbach, 1932: 22).

A harmadik fogalom a *közösségi intézménnyé válás*. Kezdetben a szegénygondozás informálisan szerveződött a családokon belül és a szűkebb közösségekben. De ez az eljárás mód egyre inkább átadta a helyét a szélesebb körökre (aztán egyszer csak a nemzet egészére) kiterjedő, formális szervezetként fölépülő intézményeknek. Két alapvető mechanizmus kényszeríti ki ezt a folyamatot. Egyrészt a társadalmi integráltság egy bizonyos szintjét elérve, megoldást kell találni azokra a közösségi akcióprogramok nyomán életre kelő problémákra, mely programok a szegénygondozás megszervezésére való kényszerből következnek.³ Másfelől, az intézményi megoldásokban bekövetkező változások mindig ahhoz kötődnek, amit a történet-szociológusok „a kölcsönös függőségi kötelékek egyre in-

³ A szegénygondozást fogalmilag olyan közjóságnak definiálhatjuk, mely pozitív hatással járul hozzá a közbiztonsághoz vagy a közegészségügyhöz, s azok számára is kedvező hatású, akik semmivel nem járulnak hozzá a működtetéséhez.

tenzívebbé és egyre kiterjedtebbé válásának” szoktak nevezni (lásd például Elias, 1982). Amikor az állam, illetve a piac kialakulása már előrehaladt, az emberek egyre nagyobb mértékben lettek egyre nagyobb számú (esetenként tőlük nagyon is messze távol élő) embertől függővé. Például a városok kölcsönösen olyan összeköttetési rendszerbe tagolódtak be, melyből lassacskán nemzetállam alakult ki. Ennek eredményeként a szegényeken segíteni akaró helyi intézmények egyre inkább megtapasztalták, mit jelent, ha a környékükön található városokban jól működik, vagy ha nem működik a szegénygondozás. Ahol ez fogyatékosnak bizonyult, ott nőtt a kallódó szegények és koldusok, vagy a banditák száma. Ez pedig sértette a közegészség és a közbiztonság érdekeit. A nemzeti jóléti rendszerek kialakításához arra volt szükség, hogy az állam viszonylag zárt formáció legyen. A nemzeti kormányok az össznemzeti szintű kollektív cselekvéssel kapcsolatos problémákat meg tudták oldani azzal, hogy országosan kötelező munkanélküli biztosítást vezettek be, amiből kizárták az „idegeneket” (így e szó jelentéstartalma mindenki számára mindinkább az lett: „nem a nemzethez tartozók”).

Az egyre általánosabbá váló globalizáció idején sok ember vándorol a világ periferiái felől a világ középpontjai – s azok városai – felé. De Swaan szerint a (részben illegális) migránsok centripetális erőként működő áradata érdekeltté teszi a gazdag országokat abban, hogy javítsák a szegényebb országokban az életkörülményeket. Bár ez az áradat nagyjából nem okoz komolyabb társadalmi problémákat, De Swaan (1989) azt feltételezte, hogy lesznek azért olyan jövevények, akik – annak ellenére, hogy az új helyen képtelenek gondoskodni magukról –, mégsem lesznek hajlandók visszafordulni.

„Létszámuk, s az ebből fakadó terhelés növekszik. A nyugati jóléti rendszerekre teherként nehezedő nyomás is. Megtörténhet, hogy a gazdag országok egyre inkább úgy fogják gondolni: érdekükben áll, hogy a szegény országokban létesítsenek ellátásokat az ottani minimális létfeltételek biztosítására. Ez akár az első lépés is lehetne egy nemzetek feletti gondozási rendszer kialakításában.” (49. o.).

A szegények segítésének és kontrolljának új formái

Viszonylag beilleszkedést segítő intézkedések

Miközben Nyugaton a jóléti államokat „megkarcsúsították”, az illegális migránsok egyes kategóriái számára új szociális biztonsági hálót alakítottak ki. Egy 2002-es vizsgálat, mely két holland városra (Hága és Leiden) terjedt ki, elsőnek dokumentálta, hogy az egyházak, civil szervezetek és baloldali elkötelezettségű aktivisták milyen szegénységélyezési programokkal támogatták őket: így például enni adnak nekik, vagy ideiglenes szállást és ellátást biztosítanak számukra (Rusinovic *et al.*, 2002). Érdekes módon a helyi önkormányzatok is jelentősen elköteleződtek ilyesfajta támogatások nyújtásában. A Holland Önkormányzatok Egyesülete azt jelezte, hogy a hozzávetőleg 400 önkormányzatból 170-ben része-

sül a szétszórva található körülbelül 1000 fős migráns népesség a helyiek által *gemeentelijke noodopvangnak* (azaz éjjeli menedékhelynek) nevezett intézmény kínálta védelemben (lásd, például Van der Leun, 2004). Az önkormányzatok vagy maguk szervezik meg ezt a védelmet, vagy áttételesebb, közvetett utat választva, civil szervezeteket pénzelnék. Az 1990-es évek második felében az önkormányzatok ilyen civil szervezetek kérésére kapcsolódtak be ebbe a munkába, akik azt állították, hogy nem képesek teljes egészében állni a védelem megkívánta költségeket.⁴

Az éjjeli menedékhelyhez jutóknak szerény szállást biztosítanak, és az alapvető költségei fedezésére elegendő pénzjuttatást adnak. Egyes esetekben, ha adódik rá lehetőség, olcsó szálláshelyet bérelnek számukra (például diákszállón). Ugyancsak nem ritka azonban, hogy egyéneket és családokat együttesen szállásolnak el. A civil szervezetek erre a célra szívesen vesznek igénybe templomokat és üres házakat. A migránsoknak nyújtott juttatások a holland állampolgárok által igényelhető segélyek körülbelül egyharmadát jelenthetik.⁵ Az ilyen menedékhelyeket – melyeket javarészt a tartózkodási kérelmükre nemleges választ kapók (köztük is elsősorban: családok) számára nyitottak – mind az önkormányzatok, mind a civil szervezetek elsősorban *ideiglenesen* igénybe vehetőnek tervezik. Ahhoz, hogy a felvételét kérelmező itt időlegesen meghúzhassa magát, a főntartónak vagy azt kell feltételeznie, hogy a kliens hajlandó visszatelepülni hazájába, vagy pedig azt, hogy lehet még esélye tartózkodási engedélyhez jutni (mondjuk, egy újbóli kérelem benyújtásával, vagy pedig, családegyesítésre hivatkozva, új tartózkodási engedély kérelmezésével).

⁴ Az (elutasított) menedékkérelmek száma jelentősen nőtt a 90-es évek második felében, és ez a civil szervezeteket rendkívül nehéz helyzetbe hozta. Ezért a helyi kormányzatoktól elsődlegesen azt kérték, járuljanak hozzá azoknak az elutasított menedékkérőknek a támogatásához, akiknek – inkább elméletben ugyan, mint gyakorlatban – még maradt valami esélyük arra, hogy tartózkodási engedélyhez jussanak és/vagy valami csekély esélyük maradt a legális tartózkodási engedély megszerzésére. A holland törvények lehetőséget teremtenek a legalitás határán táncoló legális státuszok megszerzésére. Így például a *Vreemdelingenwet 2000* (Idegenrendészeti törvény) 64. cikkelye úgy rendelkezik, hogy azok a külföldiek, akik nem képesek utazni (vagy akiknek közvetlen családtagja nem képes utazni), nem kényszer-kitelepíthetők. Azok, akik élnek a rendelkezés kínálta lehetőséggel, nem vállalhatnak munkát az országban, nem jogosultak elszállásolásra, sem pedig munkanélküli juttatásokra. A törvény más státuszokat is definiál, amelyek valamelyest legális színezetet kölcsönöznek az országban tartózkodásnak. Így például, ha valaki bírósági fellebbezést nyújt be menedékkérelmének elutasítása ellen, a bíróság ítéletét elvileg nem várhatja ki Hollandiában. Mindazonáltal a fellebbezők „benn maradnak az eljárásban”, így aztán a holland civil szervezetek, illetőleg az egyes önkormányzatok fönntarthatják státuszuk legalitásának látszatát. Erősen valószínűtlen, hogy ezek a migránsok valaha is tartózkodási engedélyhez jutnak. A felsőbb fórumhoz (*hoger beroep*) forduló menedékkérők csak az esetek elenyésző százalékában kapják meg a tartózkodási engedélyt (lásd Wilkinson et al., 2006).

⁵ A juttatások mértéke eltérő lehet, de általában alacsonyabb, mint amit a menedékkérők az engedélyzési eljárás során kapnak (felnőtt személy számára heti 50 euró; heti 15–20 euró a hozzá tartozó kiskorúak számára). Eszerint két felnőtt személy – hozzájuk tartozó két kiskorúval – napi kiadásaik fedezésére alapján véve havi kevesebb, mint 400 eurónak megfelelő összeget kap. Egy családi pótlékot és munkanélküli segélyt kapó négyfős munkanélküli holland család a lakhatási támogatás mértékétől függően havi 1000–1500 eurót kap a napi kiadásokra.

A holland kormány hivatalosan mindig is ellenezte ezeket az intézkedéseket. Úgy érvelt, ellene hatnak arra szolgáló törekvéseinek, hogy a kiutasítható migránsokat el lehessen távolítani az országból. Az önkormányzatok visszájára fordították ezt az érvelést. Azt mondták, hogy a menedékhely és támogatás nem oka, hanem éppenséggel következménye a visszatelepítési akciók alacsony hatékonyságának. Véleményük szerint a menedéknyújtás olyan fajta problémákra jelent megoldást, amelyeket pont az hív életre, hogy a holland kormány képtelen hatékony visszatelepítési politikákat kidolgozni, s teszi ezt éppenséggel egy olyan összefüggérendszeren belül, ahol a tartózkodási engedéllyel nem rendelkezőket kitiltják a munkaerőpiacról és a legtöbb rendszeres szociális ellátásból.

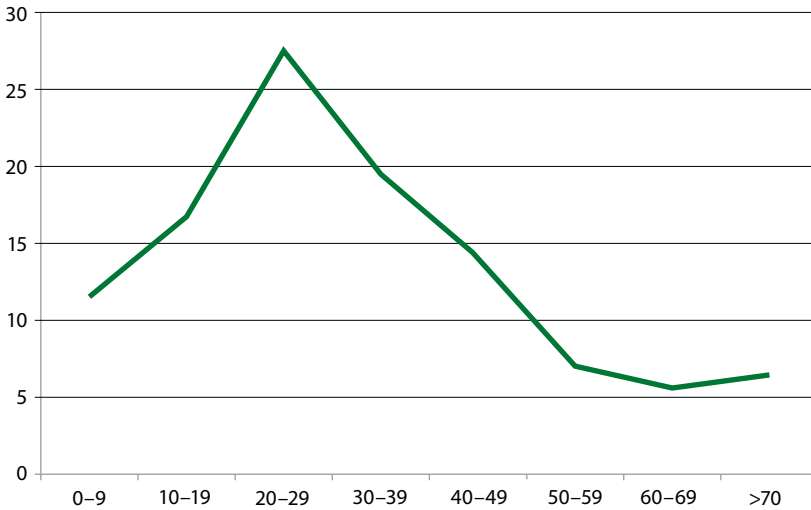
2007-ben, hosszú évek heves politikai vitái után, amnesztiában részesült körülbelül 30 000 olyan személy, aki 2001 előtt folyamadt tartózkodási engedélyért, de nem kapta meg, (Wijkhuijs *et al.*, 2012). Az amnesztiát úgy kommentálták a hatóságok, hogy ez az utolsó gesztus, amiben azok az illegális menedékkérők részesülnek, akik az „időlegesség” hangoztatása ellenére hosszú éveken keresztül kaptak az önkormányzatoktól segítséget. A holland kormány és a helyi önkormányzatok egyetértettek abban, hogy minden menedékhelyet be fognak zárni. Azonban már 2009-ben egy új, ez ideig utolsó országos állapotfelmérés arra világított rá, hogy az önkormányzatok strukturális okok miatt kényszerülnek ilyen menhelyek létrehozására. Országosan, a felmérésre válaszolni hajlandó 306 önkormányzattól 68 (ami 22 százalékukat jelenti) még mindig biztosított szállást mintegy 750 fő illegális migráns számára (Van der Welle és Odé, 2009). Az önkormányzatoktól arra is kértek választ, hogy – ha egyáltalán vonatkozatható rájuk a kérdés – miért gondolják szükségesnek, hogy fönntartsák ezeket a menhelyeket. A humanitárius megfontolásokra hivatkozás mellett sokan pragmatikus okokat emlegettek. Miközben 44 önkormányzat „kényszerítő erejű humanitárius megfontolásokra” hivatkozott, 26 olyasmire (is), hogy a menedékhelyre pszichiátriai és egyéb betegségekben szenvedő betegek miatt van szükség; 25 önkormányzat pedig a „közrend és közbiztonság fenntartása” válaszrovatot ikszelte be.

Kezdetben kizárólag helyi szereplők hoztak ilyen intézkedéseket. 2010-től azonban a holland kormánynak is be kellett avatkoznia. Ebben az évben egy holland bíró helyt adott a Szociális Jogok Európai Bizottsága (*European Committee of Social Rights*) döntésének, mely 2009-ben reagált egy holland civil szervezet, a *Defence for Children* panaszára, s úgy ítélte, hogy a kormány köteles alapellátást biztosítani azoknak a tartózkodási engedéllyel nem rendelkező migráns családoknak, ahol kiskorú gyermekek vannak.⁶ Ez a *Gezinslocaties* (családelhelyezés) nevű intézmény létrehozásához vezetett. Ez „bed, bath and bread”-típusú szolgáltatást nyújt, azaz a családok ágyat, tisztálkodási lehetőséget, szerény reggelit és vacsorát kapnak. A családoknak továbbra is el kell menniük Hollandiából. Nem hagyhatják el továbbá a nekik támogatást nyújtó város területét, és rendszeres időközön-

⁶ A bírósági döntéshez lásd *Gerechthof Den Haag*, 2010. július 27, LJN BN2164.

ként jelentkezniük kell az adott településen működő idegenrendészeti hivatal irodájában. Megvan annak kockázata, hogy kitoloncolják őket az országból, de ha ilyesmire nem kerül sor, mindaddig az országban maradhatnak, amíg a legkisebb gyerek is be nem tölti a tizennyolcadik életévét. A *Gezinslocaties* igénybevevői általában olyan menedékkérők, akiknek kérelmét elutasították, de ezek a menedékhelyek más „illegális” családok számára is nyitva állnak. 2013. december 31-én az ország hét ilyen centruma 2050 személy számára kínált lakhatást (Ministry of Security and Justice, 2014). Arról nincs adat, hogy hány további személyről gondoskodnak még önkormányzatok vagy civil szervezetek.

1. ábra: Visszaautasítási arányok korcsoportonként a 2007-es amnesztia alkalmával



Forrás: Wijkhuijs et al. (2012)

Represszív intézkedések

Jelentős számban található Hollandiában olyan illegális migránsok, akik nem tudnak magukról azzal gondoskodni, hogy hivatalosan munkát végeznek; közvetlen kapcsolati hálójuktól nem remélhetnek (vagy csak rendkívül szerény mértékben) támogatást; akik (ha egyáltalán!) csak rendkívüli nehézségek árán toloncolhatók ki az országból, és *akik nem részesedhetnek* az eddigiekben bemutatott integratív támogatási formák egyikéből sem. Ebben a csoportba alapvetően egyedülálló felnőtt korú férfiak tartoznak. Jól mutatják ezt a 2007-es amnesztia-rendeletből származó adatok. Ezek szerint az amnesztiát kérelmező férfiak esetében 57 százalékkal nagyobb gyakorisággal hoztak elutasító döntést, mint a nők esetében.

A visszautasítási ráta azon korcsoportok esetében kulminált, ahol az egyedülálló férfiak jelentősen túlreprezentáltak (lásd az 1. ábrát).⁷

A marginalizált illegális férfiak csoportjába tartozók között sokan vannak, akik kihágásokból, kisebb súlyú bűncselekmények elkövetéséből tartják el magukat. Áruházi lopás, utcai drogdílerkedés írható a számlájukra, komolyabb esetekben pedig betörés (Leerkes, 2009; Leerkes *et al.*, 2012). Ez a fajta törvénytárs gyakran szimpla spontán magatartási válasz; reakció a befogadó ország részéről tapasztalt fokozódó kirekesztésre. A belső határellenőrzés szigorú szabályozási rendszeréből következően az embert „illegálisnak” minősítik; gyenge a személyes szociális kapcsolatrendszere; mindehhez ráadásul egyre kisebb a civil szervezetek, az önkormányzatok, valamint a kormány hajlandósága arra, hogy támogatást nyújtson és enyhítsen az illegalitással járó következményeken. Az ilyen felnőtt korú férfiak nagy valószínűséggel kerülnek a rendőrség látókörébe; sokukat deportálják. A kormánynak ugyanakkor jelentős nehézségeket okoz, hogy az ország elhagyására bírja őket. 2010-ben például az országban jogsértően tartózkodó, ezért őrizetbe vett migránsok 49 százalékát sikerült erőszak igénybevételével kitoloncolni (Knox, 2011). Ha a kitoloncolási eljárás kudarcot vall, az őrizetbe vettet szabadon kell bocsátani, azzal a meghagyással, hogy hagyja el az országot. Azok, akik ennek nem tesznek eleget, azt kockáztatják, hogy egy év múltán (vagy amikor valamilyen, a kitoloncolásra okot adó új körülmény következik be) újra elkapják őket (Van Dokkum, 2010).

A bevándorlók internálóközpontjai – a legelső 1995-ben nyílt meg – viszonylag új keletűek Hollandiában. Az 1980-as évek vége felé az ország börtöneiben mindösszesen 200 hely állt rendelkezésre migránsok őrizetbevételére (Van Kalmthout, 2005). 2007-re az ily célra – most már specializált internálóközpontokban – igénybe vehető helyek száma négyezerre nőtt, majd végül 2013-ban 2000 ágyra csökkent (Van Schijndel és Van Gemmert, 2014).⁸ A bevándorlók internálóközpontjai formálisan olyan intézmények, ahol az országból kiléptetendő nem holland állampolgárságú személyeket tartanak elzárva, azonban ezeknek a központoknak vannak informálisabb, illetve látens

⁷ 21 977 férfi kérelmező közül 4630-at utasítottak el (21%). 12 640 nő közül csak 1683-at (13%).

⁸ 2007 után a kapacitáscsökkenés többnyire az illegális migránsok számának a 2004 és 2007 közötti európai uniós bővítések nyomán fellépő csökkenéséhez társult (az újonnan bekerült országokból származó illegális migránsok európai uniós állampolgárként legális státuszt nyertek el). Annak is szerepe volt ebben a csökkenésben, hogy az időszak egészében alacsony volt a benyújtott (és visszautasított) kérelmek száma (lásd Leerkes és Broeders, 2013). 2013-ban döntés született, hogy tovább csökkentik a kapacitást. 2016-ra 1000 hely volt előirányozva. Ezt a szándékolt csökkentést (nincs még adatunk ugyanis arról, hogy hány migráns van őrizetben) részben pénzügyi, részben emberi jogi megfontolások motiválják. Azt feltételezik, ezt az fogja lehetővé tenni, hogy az elzárások helyett nagyobb arányban fognak alternatív megoldásokat igénybe venni: ide értve azt is, hogy az illegális menedékkérőket *Vrijheidsbepokende locaties*ben (mozgásszabadságot korlátozó körletek) helyezik el nagy számban. Ezek – két különbséget leszámítva – a „családi elszállásolásokhoz” hasonlítanak. Gyermekekkel nem rendelkező felnőttek is helyet kaphatnának itt, és a tartózkodási időt 3 hónapban maximálnák. Másként fogalmazva: a represszív intézkedések helyébe valamelyes mértékig viszonylag integratív intézkedéseket léptetnek életbe. Lásd még ehhez a 10. jegyzetet is.

funkcióik is (Leerkes és Broeders, 2010, 2013), például azon marginalizálódott helyzetű migránsok tevékenységének a lehetetlenné tétele, akiket nehéz kiutasítani az országból. Ezt mutatja például az a tény, hogy az internálóközpontban elzártság átlagos időtartama 1995 és 2003 között 44 napról 80 napra nőtt (Van Kalmthout és Van Leuwen, 2004), 2012-re pedig már 111 nap volt (Van Schijndel és Van Gemmert, 2013). Tegyük ehhez hozzá, hogy a 2009-ben elzárva tartottak 28 százaléka korábban is megfordult már ebben az intézményben (Inspectie voor de Sanctietoepassing, 2010), és az ilyen „visszaesők”, mivel egyre hosszabb ideig maradnak elzárva, mind nagyobb hányadát kötik le az intézmények kapacitásának. A holland kormány egy 2011-ben végzett felmérése szerint (460 fogvatartottat kérdeztek meg, a válaszadási hajlandóság 39 százalékos volt) a válaszolóknak csak 60 százaléka mondta, hogy első ízben van itt, 18 százalékuk mondta azt, hogy már másodszor, újabb 18 százalékuk pedig már legjobb esetben is legalább harmadik alkalommal; 5 százaléknyan nem válaszoltak erre a kérdésre (Van Alphen *et al.*, 2013). Ezek szerint 2011-ben egy tetszőleges napon mintegy 400 visszaeső ($0,36 \times 460 / 0,39 = 424$) volt fogva tartva az internálóközpontokban.

Az általam 2005-ben, 2011-ben és 2012-ben ezekben a központokban lefolytatott terepkutatások igazolták azt a korábbi feltételezésemet, hogy ezek a központok azt a célt is szolgálják, hogy kontrollálják a pauperizmust, elejét vegyék a szegénységgel összefüggő rendezavarásoknak és kisebb bűncselekményeknek. 2005-ben több válaszadóról is kiderült, hogy korábban is megfordultak már az intézményben, az ott dolgozó egyháziak és a pszichológus szakszemélyzet korábbi bent tartózkodásuk okán többüket is jól ismerte. A személyzet arról is beszámolt nekem, hogy a rendőrség bizonyos ünnepeket – így például a királynő születésnapját (Koniginndag) – megelőzően fogdába gyűjti a városban élő, tartózkodási engedéllyel nem rendelkező, de kiutasíthatatlan migránsokat.

Úgy tűnik, hogy az őrizetbe vetek egy része akár még helyesli is ezt a „lehetetlenné tevési” funkciót, amelyben a segítségnyújtás, illetve a társadalmi ellenőrzés és megtorlás keveredik egymással. A legtöbb fogva tartott azonban, akit erről kérdeztem, nehezen megélhető, teljesen igazolhatatlan eljárásnak tekintette ezt a fogvatartást, különösen akkor, ha nem követett el semmilyen bűncselekményt. Mindazonáltal voltak, akik viszonylag ambivalensnek mutatkoztak (lásd még a svéd internálóközpontok „ellenséges vendégszeretete” kapcsán: Khosravi, 2009). Így például az az észak-afrikai férfi, akit sokszor „begyűjtöttek” már, s aki 2013-ban úgy beszélt: „*Ik woon hier*” (itt élem le az életem), vagy az a 40 év körüli szudáni férfi, aki 2011-ben ezt magyarázta:

„Odakint nincs semmim. Itt benn sincs semmim, de odakint azért rosszabb. Amikor kint vagyok, nincs hol aludnom. Nem dolgozhatok. Semmit se csinálhatok. Odakint senki sem törődik velem. Senki sem segít. Az internálóközpontban egy kicsit azért tornázhatok, időnként focizhatok is.

Nem tudom, mit csináljak. A börtön [értsd: az internálóközpont] se jó, odakint se jó, de nincs választási lehetőségem.”

Amikor csak korlátozott esély van a kiutasításra, a gyakorlatban rendszeresen folyamodnak migránselzáráshoz. Ez a „rugalmasság” azonban nem korlátok nélküli való. A holland bevándorlási bíróságok esetenként valamennyi őrizetbe vétel legális voltát ellenőrzik. Eleget téve az Európai Kiutasítási Irányelv (*European Return Directive*) által előírottaknak, 18 hónap elteltével az elzárásnak végét kell vetni. (Egyes országokban, így például az Egyesült Királyságban vagy az Egyesült Államokban, nincs előre megszabott korlátja a fogva tartás időtartamának.) Elzárás újra foganatosításához valamennyi időnek el kell telnie. Itt lép a képbe a büntetőjogi szabadságvesztés.

Több holland kormány – beleértve a jelenlegit is – javasolta már, hogy kriminalizálják az illegális tartózkodást, de mostanra, mikor e sorokat írom, csak annyi történt, hogy közvetettebb módon kriminalizálják a Hollandiában huzamosabb ideig tartó engedély nélküli tartózkodást. Azonban ez is legendó ahhoz, hogy a hatóságok nagyobb rugalmassággal kontrollálják a pauperizmust. Az Európai Unió jogalkotása szerint a tartózkodási engedéllyel nem rendelkező migránsokat huzamosabb idejű illegális tartózkodás miatt, bizonyos kriminális tevékenységek elkövetése miatt, illetve a két szempont együttese okán tilthatják ki bizonyos időre az országból. Tilos európai területre visszatérniük mindaddig, amíg a tiltás érvényben van. Továbbá, ha nem hagyják el Hollandiát, miközben a holland hatóságok által kiállított belépési tilalom érvényben van, az szabálysértésnek vagy bűncselekménynek minősül, attól függően, hogy milyen típusú belépési tilalom sújtja az elkövetőt. 2013-ban 3945 nem-EU állampolgárra mondtak ki a holland hatóságok belépési tilalmat. Közülük 450 személy került börtönbe (egyéb lehetséges okon túl) huzamos ott-tartózkodás miatt (Leerkes és Boersema, 2014).⁹

Következtetések

Vissza a szegényházhoz?

Az 1980-as évek vége felé és az 1990-es években voltak olyan várakozások, hogy a gazdag országok a saját érdekükben szociális ellátásokat finanszíroznak a más országokban élő szegények bevándorlásának csökkentésére a szegényebb országokban. Összességében elmondható, hogy ilyen fajta transznacionális szociálpolitikák nem születtek. De Swaannak az az állítása, miszerint lesznek olyan migránsok, akik képtelenek gondoskodni magukról, mégsem térnek vissza hazájukba,

⁹ Mostanáig ez lényegében akkor fordult elő, ha a migráns a folytatólagos illegális tartózkodás „státusbüntette” mellett szabályszerű bűncselekményt is elkövet (mint például lopás vagy erőszak elkövetése).

azonban ennek ellenére igaznak bizonyult. A hollandiai állapotokat vizsgálva jelen írás azt mutatja be, hogy e csoportok megjelenésére válaszul a szegények segítetésének és kontrolljának milyen változatos formái születtek meg.

A szociálpolitikában bekövetkezett új fejlemények megértéséhez jó segítséget nyújthat az a három, központi jelentőségű elméleti fogalom, melyekre De Swaan a jóléti állam genezisének kutatása közben támaszkodott. Először is: a fentiekben bemutatott és elemzett intézkedések világosan arra vezethetők vissza, hogy a gazdag és a szegény országok lakossága között egyre nagyobb szerepet játszik a kölcsönös függés, az *egymásrautaltság*. Míg a múltban az előbbieket nyugodtan elfordíthatták a fejüket, ha nem akarták látni az utóbbiak szegénységét, most szembesülniük kell annak a szegénységnek az externális hatásaival, mely a globálisan vett „Észak” országaiba illegálisan bejutó idegeneknek azon csoportjait jellemzi, melyeknek nem sikerül munkavégzéssel (elegendő) jövedelemhez jutniuk; közvetlen szociális kapcsolati hálózataik révén nem sikerül (elegendő) támogatásra szert tenniük; *ennek ellenére sem* hajlandók visszatérni hazájukba. Az e csoportokban megmutatkozó szegénység nemcsak humanitárius megfontolások végiggondolására kényszerít, hanem nagyon is gyakorlatias módon teszi érdekeltté a társadalomba „jól beilleszkedetteket”, hogy csökkentsék annak kedvezőtlen externális hatásait. Viszonylag „betagozó” intézkedésekkel, de egyúttal határozottan represszív, büntető jellegű eljárásokkal is.

Másodszor: a *szegények kategóriákba sorolására* szolgáló három „univerzális” dimenzió összjátéka alakítja ki ezeknek az intézkedéseknek a keletkezéstörténetét és struktúráját is. A testközeliség-kritérium hatása elsősorban úgy nyilvánul meg, hogy az intézkedések javarészt azokra az illegális migránsokra vonatkoznak, akik – jóllehet a Hivatal nézőpontjából típusosan a közösségbe nem tartozó „idegenek” – *de facto* mégiscsak tagjai a közösségnek. Különösen érvényes ez a látásmód a helyi közösségek esetében, amelyekből ezek a migránsok nem – vagy csak nagyon nehezen – kiszakíthatók. A munkaképtelenség (pontosabban: *munkavállalásra* való képtelenség) kritériuma épp ily releváns, mivel ezek az intézkedések csak azt követően léphetnek érvénybe, hogy a belső határellenőrzés által követett gyakorlat a legális státussal nem rendelkezők büntetésével ellehetetlenítette, hogy ezek a személyek hivatalosan megjelenhessenek a munkaerőpiacon. Az engedelmesség-kritérium relevanciája nyilvánvalóan mutatkozik meg abban, hogy akikről úgy gondolják, komolyabb fenyegetést jelenthetnek a közbiztonságra, azokat kizárják a „betagozó” jellegű segítségnyújtás igénybevételének lehetőségéből, ehelyett inkább elkülönítik és bezárják őket – még akkor is, ha a feltételezett „fenyegetés” nem több vétségnél vagy szabálysértésnél. Úgy tűnik, hogy a munkaképtelenné váltak elszállásolását és legelemibb szintű segélyezését csak az „engedelmes” szegények körére vonatkozóan tartják elegendő eszköznek a szegénység negatív externáliáinak kezeléséhez (vagyis amikor közegészségügyi kérdésekről, illetve apróbb kényelmetlenségekről van szó.) Tegyük hozzá: az, hogy ki milyen bánásmódban részesül, attól is függ, hogy mennyire tudja azt a hihető látszatot kelteni, hogy hajlandó a „hazatérésen munkálkodni”. Azokat, akikről úgy gondolják, ki

fogják játszani az őket az országból kiutasító rendelkezéseket, sokkal valószínűbb, hogy kizárják a betagozó intézkedések igénybe vételének lehetőségéből.

A harmadik fogalom a *közösségi intézménnyé válás*. A történelem során a szegénygondozás egyre tágabb és tágabb körökre terjedt ki, míg végül a nemzetállam egészére érvényessé vált. A következő lépés pedig lehetne a nemzethatárokon átívelő – vagy éppen globális szintű – jóléti állam kialakulása. Hogy ez eddig még nem következett be, nem jelenti azt, hogy a közösségivé válás folyamatának – így vagy úgy – vége szakadt. Tény, hogy abban az értelemben még mindig egyre tágulnak azok a szintek, ahol a segítségnyújtás, illetve a pauperizálódás megállítására szolgáló tevékenység szerveződik, hogy újabb és újabb intézmények lépnek színre, melyek kényszerítően kapcsolják össze a gazdagabb országok állampolgárait a világban bárhol létező szegény országok „nem kívánt” embertömegeivel. Így aztán olyan csoportok, melyeknek korábban semmi közük nem volt egymáshoz, egyszer csak „összekötődnek”, ami az egymásra utaltság kötelékrendszere kibővülésének eleme, egyszersmind eredménye. Senki nem vitatja, hogy az így születő intézkedések megszervezésében rettenetesen sok szereplő működik közre másokkal. Annak a helyi közegnek a szereplői is, akiknek a kollektivizáló folyamat korábbi szakaszaiban egyedül volt meghatározó szerepük a szegények megsegítésére hozott intézkedések meghozatalában (lásd, például Van der Leun, 2004). Azonban könnyen lehet, hogy ez a sokszereplős tagoltság csak időleges. A holland kormány kénytelen lesz részt venni a társadalomba erősebb betagozást biztosító intézkedések meghozatalában, mivel azok a szociálpolitikai víziói, melyek mindenfajta elszállásolási kötelezettséget föl akartak számolni, a kiskorúakat illetően megsértik a nemzetközi emberi jogi szabványokat. A közeljövőben előfordulhat, hogy a kisgyermekkel nem rendelkező családok számára is kötelező lesz az elszállásolás valamilyen minimális szinten történő biztosítása.¹⁰

A szegénygondozás és -ellenőrzés ilyen jellegű intézkedésrendszere nagyon sok hasonlóságot mutat a történelmi múlt szegényházaival. Nagyon sokszor kényszerített közösségi elszállásolásról és a mozgásszabadság korlátozásáról van szó (ennek sokféle formája létezik, az idegenrendészeti hivatalnál való kötelező jelentkezésektől a szó legszorosabb értelmében vett elzárás formáig). A bevándorlási státusz alapján történő elzárás és bebörtönzés különösen a *korai* szegényházak

¹⁰ 2014 novemberében a Szociális Jogok Európai Bizottsága (*European Committee of Social Rights*) azt a döntést hozta, hogy a befogadások megkönnyítésének véget vetni akaró holland stratégia, függetlenül attól, hogy felnőtteket vagy gyerekeket érint, sérti az Európai Szociális Kartát. A holland kormány bejelentette, kész tiszteletben tartani az *ECSCR* döntéseit (melyek amúgy nem kötelező jellegűek), és az ország öt nagyvárosában szállást, tisztálkodási lehetőséget és szerény étkezést biztosító központokat fog létrehozni. Gyermekkel nem rendelkező illegális migránsok akkor vehetik igénybe ezeket a központokat, ha valószínűsíthető: szándékukban áll elhagyni az országot. (Érdemes ennek kapcsán De Swaan engedelmességi kritériumára visszautalnunk.) Szemben a „családi elszállásolás” nevű intézménnyel, itt csak éjszakai szálláshelyet biztosítanak a migránsoknak. E friss keletű fejlemények azt mutatják: a „puha” törvények alkalmazásával sikerült elérni, hogy (részben) ellensúlyozni lehessen azokat az informális diszkriminatív gyakorlatokat, amelyek hozzájárulnak a viszonylag integratív és a szigorúbb, represszív intézkedések közötti különbséghez.

eljárásával mutat rokonságot, amelyekbe a szegényeket annak érdekében zárták be, hogy csökkentsék a zavarkeltés és az apróbb bűncselekmények előfordulását (Katz, 1986; Wagner, 2005). A helyi szinten működtetett „gyorssegélyek” és „átmeneti szállások”, illetve az országos szinten működő „családi elszállásolások” inkább a *későbbi* időszak, a 19. és a 20. század szegényházaival mutatnak hasonlóságot, melyek kevésbé voltak represszív szemléletűek, s inkább az jellemezte őket, hogy az emberek maguk kívántak bejutni az intézménybe.

Természetesen vannak különbségek is a múlt idők szegényházaikhoz képest. A fő különbség az, hogy az intézkedések komplex módon kötődnek a migránsok bevándorlásának ellenőrzésére való képességhez. A szegénységnek azok a problémái, melyekre választ tudnak adni, nem magához a migráció tényéhez kötődnek szervesen – ha másért nem, hát azért, mert bolygónk legszegényebb lakosai egyáltalán nem képesek arra, hogy nemzetközi vándorútra keljenek (lásd még ehhez De Haas, 2010). Az az igazság, hogy *ezt* a szegénységet részben maga a migráns-ellenőrzés hívja életre. A holland belső határellenőrzés egy olyan helyzet kialakulásához járul hozzá, amelyben azokra, akiket nem riasztanak el a szociális kirekesztés állam által alkalmazott formái (és akiket az állam nem tud erőszakkal kitoloncolni az országból), az a sors vár, hogy elszegényednek, a hivatalos támogatási formák azonban többé-kevésbé elérhetetlenné válnak számukra. Másként fogalmazva: az ezek helyett alkalmazott intézkedések részben a migránsellenőrzés közvetlen következményei (az állam a belépést követően marginalizálja a bevándorlókat), ezek pedig előre nem látható módon lépnek kölcsönhatásba a határok tényleges ellenőrzésére való képesség *hiányával* (lásd: alacsony visszatelepítési ráták). Így tehát a problémát maga a bevándorlásiellenőrzés veti föl. Olyan kontrollról van szó, mely világosan mutat rá az ellenőrzés korlátozott hatékonyságára. Ráadásul, ha a hivatalos eljárások netán intézményesülnek, az csökkentheti a bevándorlók ellenőrzésének hatékonyságát. Bizton állítható, hogy a holland kormány nyugtalanodik is emiatt. Tart attól, hogy a társadalmi integrálódás lehetőségét kínáló intézkedések csökkenthetik a migránsok arra irányuló motiváltóságát, hogy engedelmessédjenek az ország elhagyására felszólító előírásoknak. Ugyanakkor ezek mindig valamennyire a migránskontroll alkotóelemei maradnak. Megkönnyíthetik a potenciálisan kiutasítható migránsok lokalizálását, ami – legalábbis egyes esetekben (különösen olyankor, ha a kormány elszánja magát) – eredményezheti azt, hogy ezek az emberek az ország elhagyására kényszerüljenek. A régmúlt szegényházaik arra törekedtek, hogy a bentlakókat „megjavítsák” annak érdekében, hogy sikeresen integrálhatók legyenek az őket körülvevő társadalomba; a szegényházban mindenkinek kötelező volt munkát végezni, mivel azt feltételezték, ez majd ráneveli a szegényeket arra, hogy illő módon gondoskodjanak megélhetésükről (lásd, például Foucault, 1977). A tartózkodási engedéllyel nem rendelkezők szegénységéről nem gondolják, hogy munkavállalás révén megszüntethető. Ez csak kitoloncolással orvosolható, ami jó esetben – de egyáltalán nem szükségszerűen – ahhoz vezethet, hogy az így távozásra bírt csoportok kibocsátó országukba visszatérve sikeresen reintegrálódnak. Ez a különbség persze

részben csak ideológiai. Részben azért, mert a szegényház alapvetően képtelennek bizonyult arra, hogy a saját hivatalos ideológiájának megfelelően elképzelt módon visszaintegrálja a szegényeket a társadalomba. Fokozatosan fejlődött át a pauperizmus felszámolására hozott javító-fenyítő intézményből a szegények menhelyévé (Wagner, 2005). Látszik a hasonlóság: miközben a visszatérési ideológia – kisebb vagy nagyobb mértékben – áthatja a fentiekben ismertetett intézkedéseket, megmarad azért egy olyan funkciójuk is, hogy a „kitoloncolható kiutasítottakat” eltakarítsák a közterekről; nehogy a szemünk elé kerüljenek.

A közeljövőben egy újabb különbségre is felfigyelhetünk majd: olyan új technológiák egyre gyakoribb használata terjedhet el, amelyekkel térbelileg követhetik, hol tartózkodnak az „idegen” szegények egyes csoportjai. Klein és Williams (2012) nemrégiben beszámoltak arról, hogy az Egyesült Királyságban azokat az internálótáborokban elkerített őrizetes migránsokat, akiket nem lehetett kiutasítani az országból, olcsó motelekben helyezik el, ahol a legelemibb támogatásban részesülnek, és elektromos nyomkövetőt szerelnek rájuk.

Másodlagos szegénygondozás

Azt régóta fölismerték már, hogy a nemzetközi migrációban részt vevők (és közülük is elsősorban a tartózkodási engedélyhez nem jutók) önellátására a másodlagos munkaerőpiac biztosít lehetőséget, azaz a munkaerőpiacnak a legkevésbé vonzó munkafajtákat kínáló szegmense, ahol a „bennszülött lakosság” nem foglalkoztatható, vagy nem akar munkát vállalni (Sassen, 1990). Az itt elemzett intézkedések mind szignifikánsan szűkmarkúbbak, mint a jóléti állam szokásos juttatásai. Ez arra enged következtetni, hogy a migránsok bizonyos kategóriái nemcsak, hogy kizárólag a másodlagos munkaerőpiacon boldogulhatnak, de a szegénységélyezés és -kontroll rendszerének is csak a viszonylag kevésbé vonzó és meglehetősen archaikus „második vonalához” férhetnek hozzá.

Magát a történeti folyamatot tekintve azt mondhatjuk, hogy a migránsok jogai egyre inkább azonosak a „bennszülött” állampolgárokéival (Joppke, 2010). Ez főleg az olyan átfogó jóléti államokra igaz, mint amilyen Németország, Svédország és Hollandia (lásd ehhez például Sainsbury, 2006). Jelen elemzés azt mutatja, hogy az ilyen megállapítások pontosításra szorulnak. Ha ugyanis bele vesszük a képbe a tartózkodási engedély nélküli migránsokat – márpedig bele *kell* vennünk őket –, azt fogjuk tapasztalni, hogy az állampolgári jogosultságok kivívását illetően egyre nagyobb különbségek fogják jellemezni a hivatalosan a közösségbe beilleszkedettnek tartottak (értsd: az ország állampolgárai és a legtöbb legálisan ott élő nem-helybéli) és azok között, akikben a „nem közénk tartozók” prototípusát szokás látni. A szociális állampolgáriság mértékének efféle megkülönböztetése jól kiegészítheti a konvergenciatételt. Ahhoz, hogy az országban legálisan tartózkodó migránsoknak az ország lakosságáéval majdhogynem egyenlők a szociális jogai, paradox módon erősen korlátozó jellegű bevándorlási politika társul. Ha kevesebb migránst engednek be az országba, azok, akiket hajlandók vagyunk

befogadni, könnyebben juthatnak másokéval egyenlő szociális jogokhoz (Ruhs, 2013; Ruhs és Martin, 2008). Nagyjából azonos szociális jogokat biztosítani az illegális migránsoknak is, vagy legálisan befogadni nagyobb számú migránst, akiknek aztán *hivatalosan* lényegesen alacsonyabb státuszú szociális jogokat biztosítanak – mindez nem egyeztethető össze a „hozzáférés korlátozása révén biztosított egyenlőség” logikájával.

Az eljövendő kutatások egyik lehetséges irányát az jelentheti, ha szisztematikusan összehasonlítjuk egymással a különböző országok másodlagos szegénygondozási rendszereit. A holland példa különösen reprezentatívnek bizonyulhat olyan más, átfogó jóléti államok vizsgálatánál, amelyek viszonylag erősen érdekeltek abban, hogy az „illegális” tartózkodókat kizárják mind a munkaerőpiacról, mind pedig a szokásos jóléti ellátásokból (lásd például Engbersen, 2003). Közéjük sorolhatjuk a skandináv országok szociáldemokrata jóléti államait és Németország vagy Franciaország fejlett korporatív jóléti államait. Németországban igazából már 1993 óta létezik az úgynevezett *Duldung* (tolerancia) rendszere (Böcker és Vogel, 1997; Bosswick, 2000; Sainsbury, 2006). Ez úgy működik, hogy az illegálisan tartózkodó bevándorlóknak bizonyos csoportjai, amelyek távozását nem tudják elérni, azzal a feltétellel kapják meg a legszükségesebb elemi ellátásokat, hogy a kedvezményezett vállalja: nem hagyja el valamely, a hatóságok által kijelölt adminisztratív egység területét (ez általában egy *Bundesland*, vagy egy *Landkreise*). Az országban megtűrt személyek egy jelentős hányadát úgynevezett *Ausreiseeinrichtungok*ban, „távozási központokban” szállásolják el. 2006-ban Norvégia úgynevezett „várakozási táborokat” nyitott meg, ahol az engedéllyel nem rendelkező menedékkérőket közösen szállásolják el és a legalapvetőbb elemi juttatásokat kapják ott meg. A hatóságok azt remélik: egy idő után úgy fognak dönteni, hogy elhagyják az országot (Johansen, 2013). Franciaországban a tartózkodási engedéllyel nem rendelkező családok jelentős (és egyre nagyobb) hányadát úgynevezett szociális motelekben szállásolják el (Alpes, 2015; Le Méner és Oppenheim, 2012).

A kevésbé fejlett jóléti államokban, mint amilyenek a liberális angolszász országok, vagy Dél-Európa familialista jóléti államai, a legális és illegális bevándorlók közötti különbségtéves általában kisebb mértékű, mint az átfogó jóléti államokban. A bevándorló státuszának kisebb jelentősége van abban, hogy a szegénységet hogyan kezelik. Elmondható, hogy miközben az Egyesült Államokban illegálisan tartózkodók a legtöbb rászorultsági alapú *szövetségi szintű* juttatásból ki vannak rekesztve (akárcsak a legálisan bevándoroltak különböző csoportjai is), az állam által finanszírozott „leves-konyhákhoz”, szálláshelyekhez fordulhatnak; egyik is, másik is mind az amerikai állampolgárok, mind a legálisan az Államokban élő lakosok számára hozzáférhető intézmény (Wasem, 2014). Olyan országokban, mint például Olaszország, ahol munkanélküli segély csak az azoknak jár, akik valamennyi ideig alkalmazásban álltak a hivatalos munkaerőpiacon, a másodlagos támogatások meglehetősen nagy hányadához a hozzáférést

nemkormányzati szereplők finanszírozzák és szervezik meg.¹¹ Ambrosini (2012) arról számol be, hogy Olaszországban az illegális bevándorlóknak jutó erőforrások igen jelentős részét az egyház, illetve a szakszervezetek teremtik elő. Így például 2002-ben amnesztiát kapott és így „rendezett státuszú” munkások közül vett mintában a bekerültek 54,9 százaléka kapott valamilyen segítséget olasz civil szervezetektől, mielőtt a státuszát rendezték volna. Ezek 22,4 százaléka (vagyis a mintába kerültek összességének 12,3 százaléka) vehette igénybe az ideiglenes szállókat. (Úgy tűnik, a szállásokat nem a kormányzat működteti, mivel Ambrosini folyvást, mint „a civil társadalomtól kapott segítségről” tesz említést róluk.)

Arra is számíthatunk, hogy az egyes országok különbözni fognak egymástól a tekintetben, hogy mennyire büntető jellegűek a másodlagos szegénygondozás intézkedései. Erősen büntető jellegű kontextusokban, mint például az Egyesült Államokban (legalábbis lenn, Délen), vagy – kevésbé kemény jelleggel – az Egyesült Királyságban, a szegénység jelenleg mutatkozó feszültségei kevésbé vezetnek relatíve betagozó jellegű intézkedések meghozatalához, és nagyobb az ösztönzés arra, hogy a szabadságtól való megfosztás különböző formáit vegyék igénybe – a bevándorló státusz alapján. Végezetül: abban is mutatkozhatnak különbségek országok között, hogy *mennyi ideig* kell a migránsoknak a másodlagos gondozási rendszerek segítségéhez folyamodniuk. Dél-Európa országaiban, például, az illegális migránsok – helyzetük rendezésére szolgáló programok révén – legális státuszt nyerhetnek, ami Ambrosinivel (2012) azt mondatja, hogy az illegális tartózkodás „átmeneti állapot”. Mindazonáltal az átfogóbb jóléti államokban, ahol a formális befogadás több szociális jogot biztosít a bevándorlóknak (és így „többe is kerül”), a rendezett státusz elnyerése kevésbé szokványos (lásd Levinson, 2005).

Ezektől a nemzetközi szintéren tapasztalható sajátosságoktól függetlenül, Hollandia jó példája lehet egy széles körű relevanciával bíró stratégiai megoldásnak. Azt remélve, hogy ellenőrzés alatt tarthatják majd a „nem kívánt” migrációs folyamatokat, az elmúlt években az Atlanti óceán mindkét partján a Hollandia által alkalmazott stratégiákhoz hasonló intézkedéseket vezettek be, hogy az illegálisan tartózkodókat ki lehessen zárni a munkaerőpiacokról és a rendszeres szociális ellátásokból (Amuedo-Dorantes és Pozo, 2014; Düvell, 2005; Ellis *et al.*,

¹¹ Olaszországot, különösen Dél-Olaszországot rendszeresen viszonylag kezdetleges jóléti állammak szokás minősíteni (lásd Arts és Gelissen, 2002), még akkor is, ha egy sor vonatkozásban átfogó természetűnek bizonyul (így például a nyugellátásokra fordított szociális kiadások eléggé magasak) (Greve 2015). A munkanélküli juttatások jövedelemfüggek, és a szociális lakhatásra fordított kiadások korlátozottak (Greve, 2015). Ebből következik, hogy a szegények erősebben függenek a családjuktól és/vagy a jótékonykodástól, mint az átfogóan gondoskodó jóléti államokban. Ha kevés a szegény olasz állampolgárok helyzetén könnyítő központi intézkedés, akkor az sem valószínű, hogy a kormány nagyon el akarna köteleződni az illegális migránsoknak nyújtott másodlagos szegénygondozás (s különösen annak betagozó változata) mellett. A kezdetlegesebb jóléti államokban létezhet egy viszonylag jól fejlett változata a szegénység problémáinak enyhítésére szolgáló, nemkormányzati intézményesültség alapján működő „infrastruktúrának” is; ezt aztán fokozatosan igénybe vehették az „illegálisok” között mutatkozó szegénységprobléma kezelésére is.

2014; Leerkes *et al.*, 2013; Triandafyllidou és Gropas, 2014). Minthogy az illegális migránsok távozásra kényszerítésében mutatkozó nehézségek nemcsak Hollandia számára jelentenek problémát (lásd, például Ambrosini, 2012; Ellermann, 2008; Johansen, 2013; Noll, 1999), arra számíthatunk, hogy ezek az irányzatok egyre keményebb elszegényedési kockázatot jelentenek az engedéllyel nem rendelkező migránsok számára, mely kockázat – pontosan azért, mert az illegális tartózkodás definíciója éppen az, ami – nem kezelhető a jóléti állam intézményeinek rendszeres szolgáltatásai útján, s nem kínál megoldást a deportálás sem. A másodlagos szegénygondozás szerepének megnövekedése jellemző sajátossága lehet – ha nem is a globális jóléti államnak, de a globalizációs korszak nemzeti jóléti államainak.

Fordította Léderer Pál

Irodalom

- Aas, K. and Bosworth, M. (eds) (2013): *The Borders of Punishment: Migration, Citizenship, and Social Exclusion*. New York: Oxford University Press.
- Alpes, J. (2015): 'Social Protection and Migration Control: The Case of Migrant Care Workers and Parisian Welfare Hotels', *Transnational Social Review* 5(3): 296–311.
- Ambrosini, M. (2012): 'Surviving Underground: Irregular Migrants, Italian Families, Invisible Welfare', *International Journal of Social Welfare* 21(4): 361–71.
- Amuedo-Dorantes, C. and Pozo, S. (2014): 'On the Intended and Unintended Consequences of Enhanced U.S. Border and Interior Immigration Enforcement: Evidence from Mexican Deportees', *Demography* 51(6): 2255–79.
- Andreas, P. and Snyder, T. (eds) (2000): *The Wall around the West: State Borders and Immigration Control in North America and Europe*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers.
- Arts, W. and Gelissen, J. (2002): 'Three Worlds of Welfare Capitalism or More? A State-of-the-Art Report', *Journal of European Social Policy* 12(2): 137–58.
- Boccagni, P. (2013): "'Whom should We Help First?' Transnational Helping Practices in Ecuadorian Migration', *International Migration* 51(2): 191–208.
- Bocker, A. and Vogel, D. (1997): *Duldung des Aufenthalts von Ausländern. Hypothesenengineering am Beispiel Deutschlands und der Niederlande*. Universität Bremen, Bremen: Zentrum für Socialpolitik, ZeSArbeitspapier.
- Bosswick, W. (2000): 'Development of Asylum Policy in Germany', *Journal of Refugee Studies* 13(1): 43–60.
- Boswell, C. (2003): 'The "External Dimension" of EU Immigration and Asylum Policy', *International Affairs* 79(3): 619–38.
- De Haas, H. (2010): 'Migration and Development: A Theoretical Perspective', *International Migration Review* 44(1): 227–64.

- De Swaan, A. (1988): *In Care of the State: Health Care, Education and Welfare in Europe and the USA in the Modern Era*. New York: Oxford University Press.
- De Swaan, A. (1989): 'Perspectives for Transnational Social Policy', *Government and Opposition* 27(1): 33–51.
- De Swaan, A. (ed.) (1994): *Social Policy beyond Borders: The Social Question in Transnational Perspective*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- De Swaan, A. (1997): 'The Receding Prospects for Transnational Social Policy', *Theory & Society* 26(4): 561–75.
- Duvell, F. (ed.) (2005): *Illegal Immigration in Europe: Beyond Control?* London: Palgrave Macmillan.
- Elias, N. (1978): *What is Sociology?* London: Hutchinson.
- Elias, N. (1982): *The Civilizing Process: State Formation and Civilization*. Oxford: Basil Blackwell.
- Ellermann, A. (2008): 'The Limits of Unilateral Migration Control: Deportation and Interstate Cooperation', *Government and Opposition* 32(2): 168–89.
- Ellis, M., Wright, R., Townleya, M. and Copelanda, K. (2014): 'The Migration Response to the Legal Arizona Workers Act', *Political Geography* 42: 46–56.
- Engbersen, G. (2003): 'The Wall around the Welfare State in Europe: International Migration and Social Exclusion', *Indian Journal of Labour Economics* 46(3): 479–95.
- Faist, T. (2013): *Transnational Social Protection: An Emerging Field of Study*. Bielefeld: COMCAD.
- Foucault, M. (1977): *Discipline and Punish: The Birth of the Prison*. New York: Pantheon Books.
- Geremek, B. (1974): 'Criminalite, vagabondage, pauperisme: la marginalite a l'aube des temps modernes', *Revue d'Histoire Moderne et Contemporaine* 21: 337–75.
- Greve, B. (2015): *Welfare and the Welfare State: Present and Future*. London: Routledge.
- Hufton, O. (1974): *The Poor of Eighteenth-Century France, 1750–1789*. Oxford: Clarendon.
- Inspectie voor de Sanctietoepassing. (2010): *De tenuitvoerlegging van de vreemdelingenbewaring*. The Hague: Inspectie voor de Sanctietoepassing.
- Johansen, N. (2013): 'Governing the Funnel of Expulsion: Agamben, the Dynamics of Force, and Minimalist Biopolitics', in K. Aas and M. Bosworth (eds) *The Borders of Punishment: Migration, Citizenship, and Social Exclusion*, pp. 257–72. New York: Oxford University Press.
- Joppke, C. (2010): *Citizenship and Immigration*. Cambridge: Polity Press.
- Katz, M. (1986): *In the Shadow of the Poorhouse: A Social History of Welfare in America*. New York: Basic Books.
- Khosravi, S. (2009): 'Sweden: Detention and Deportation of Asylum Seekers', *Race & Class* 50(4): 38–56.

- Klein, A. and Williams, L. (2012): 'Immigration Detention in the Community: Research on the Experiences of Migrants Released from Detention Centres in the UK', *Population, Space and Place* 16(6): 741–53.
- Kox, M. (2011): *Leaving Detention ... A Study on the Influence of Immigration Detention on Migrants' Decision-Making Processes regarding Return*. The Hague: IOM.
- Lahav, G. and Guiraudon, V. (2000): 'Comparative Perspectives on Border Control: Away from the Border and outside the State', in P. Andreas and T. Snyder (eds) *The Wall around the West: State Borders and Immigration Controls in North America and Europe*, pp. 55–77. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers.
- Leerkes, A. (2009): *Illegal Residence and Public Safety in the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Leerkes, A. and Boersema, E. (2014): *Het lot van het inreisverbod. Een onderzoek naar de uitvoeringspraktijk en gepercipieerde effecten van de Terugkeerrichtlijn in Nederland*. The Hague: WODC.
- Leerkes, A. and Broeders, D. (2010): 'A Case of Mixed Motives? Formal and Informal Functions of Administrative Immigration Detention', *British Journal of Criminology* 50(5): 830–50.
- Leerkes, A. and Broeders, D. (2013): 'Deportable and Not so Deportable: Formal and Informal Functions of Administrative Immigration Detention', in B. Anderson, M. Gibney and E. Paoletti (eds) *The Social, Political and Historical Contours of Deportation*, pp. 79–104, New York: Springer.
- Leerkes, A., Bachmeier, J. and Leach, M. (2013): 'When the Border is "Everywhere": State-level Variation in Migration Control and Changing Settlement Patterns of the Unauthorized Immigrant Population in the United States', *International Migration Review* 47(4): 910–43.
- Leerkes, A., Boersema, E., Galloway, M. and Van Londen, M. (2014): *Afgewezen en uit Nederland vertrokken? Een onderzoek naar de achtergronden van variatie in zelfstandige terugkeer onder uitgeprocedeerde asielzoekers*. The Hague: WODC.
- Leerkes, A., Engbersen, G. and Van der Leun, J. (2012): 'Crime among Irregular Immigrants and the Influence of Internal Border Control', *Crime, Law and Social Change* 12(1): 15–38.
- Leerkes, A., Engbersen, G. and Van San, M. (2007): 'Shadow Places. Patterns of Spatial Concentration and Incorporation of Irregular Immigrants in the Netherlands', *Urban Studies* 44(8): 1491–516.
- Leerkes, A. and Kox, M. (2016): 'Pressured into deportation? Detainees' (un)willingness to 'return' and the moderating influence of international relations', in R. Furman, D. Epps and G. Lamphear (eds) *Detaining the Immigrant Other. Global and Transnational Issues*, pp. 15–26. New York: Oxford University Press.

- Le Mener, E. and Oppenchaim, N. (2012): 'The Temporary Accommodation of Homeless Families in Ile-de-France: Between Social Emergency and Immigration Management', *European Journal of Homelessness* 6(1): 83–103.
- Levinson, A. (2005): *Why Countries Continue to Consider Regularization*. Washington, DC: Migration Policy Institute.
- Martin, P. and Taylor, J. (1996): 'The Anatomy of a Migration Hump' in: J. Taylor (ed.) *Development Strategy, Employment, and Migration: Insights from Models*, pp. 43–62. Paris: OECD.
- Ministry of Security and Justice. (2014): *Rapportage vreemdelingenketen periode januari-december 2013*. The Hague: Ministry of Security and Justice.
- Morris, L. (2002): *Managing Migration: Civic Stratification and Migrants' Rights*. London: Routledge.
- Noll, G. (1999): 'Rejected Asylum Seekers: The Problem of Return', *International Migration* 37: 267–88.
- Olson, M. (1965): *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Piven, F. and Cloward, R. (1972): *Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare*. London: Tavistock.
- Poederbach, J. (1932): *Het werkhuis en het armenhuis der stad Amsterdam 1782–1932*. Amsterdam: Stadsdrukkerij.
- Ruhs, M. (2013): *The Price of Rights: Regulating International Labor Migration*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Ruhs, M. and Martin, P. (2008): 'Numbers Vs. Rights: Trade-Offs and Guest Worker Programs', *International Migration Review* 42(1): 249–65.
- Rusinovic, K., Van der Leun, J., Chessa, T., Weltevrede, A., Engbersen, G. and Vos, J. (2002): *Nieuwe vangnetten in de samenleving. Over problemen en dilemma's in de opvang van kwetsbare groepen*. Rotterdam: Erasmus Universiteit; RISBO.
- Sainsbury, D. (2006): 'Immigrants' Social Rights in Comparative Perspective: Welfare Regimes, Forms in Immigration and Immigration Policy Regimes', *Journal of European Social Policy* 16(3): 229–44.
- Sassen, S. (1990): *The Mobility of Labor and Capital: A Study in International Investment and Labor Flow*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Triandafyllidou, A. and Gropas, R. (2014): *European Immigration: A Sourcebook*, London: Ashgate.
- Van Alphen, B. (2011): *Tevredenheid en ontevredenheid achter de tralies. Een onderzoek naar het verschil in detentiesatisfactie tussen de strafrechtelijke detentie en vreemdelingenbewaring*. Rotterdam: Erasmus University Rotterdam.
- Van Alphen, B., Molleman, T., Leerkes, A. and Van den Hoek, J. (2013): *Van bejegening tot vertrek. Een onderzoek naar de werking van vreemdelingenbewaring*. The Hague: Boom Lemma.
- Van der Heijden, P., Cruyff, M. and Van Gils, G. (2011): *Schattingen illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen 2009*. Utrecht: Utrecht University.

- Van der Leun, J. (2003): *Looking for Loopholes: Processes of Incorporation of Illegal Immigrants in the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Van der Leun, J. (2004): 'Lokale solidariteit met illegale migranten', in H. Entzinger and J. Van der Meer (eds) *Grenzeloze solidariteit. Naar een migratiebestendige verzorgingsstaat*, pp. 73-85. Amsterdam: De Balie.
- Van der Leun, J. and Kloosterman, R. (2006): 'Going Underground: The Labor Market Position of Undocumented Immigrants in the Netherlands', *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 97(1): 59-68.
- Van der Welle, I. and Ode, A. (2009): *Omvang gemeentelijke noodopvang aan uitgeprocedeerde asielzoekers*. Amsterdam: Regioplan.
- Van Dokkum, B. (2010): *Kernthema's vreemdelingenbewaring*. Nijmegen: Ars Aequi.
- Van Kalmthout, A. (2005): 'Vreemdelingenbewaring', in E. Muller and P. Vegter (eds) *Detentie: Gevangen in Nederland*, pp. 321-43. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Van Kalmthout, A. and Van Leeuwen, K. (2004): *Terugkeermogelijkheden van vreemdelingen in vreemdelingenbewaring. Deel 2: Evaluatie terugkeerprojecten*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Van Schijndel, C. and Van Gemmert, N. (2013): *Vreemdelingenbewaring in getal 2008-2012*. The Hague: DJI.
- Van Schijndel, C. and Van Gemmert, N. (2014): *Vreemdelingenbewaring in getal 2009-2013*. The Hague: DJI.
- Wagner, D. (2005): *The Poorhouse: America's Forgotten Institution*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- Wasem, R. (2014): *Noncitizen Eligibility for Federal Public Assistance: Policy Overview and Trends*. Washington, DC: CRS.
- Weber, E. (1976): *Peasants into Frenchmen: The Modernization of Rural France 1870-1914*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Wijkhuijs, L., Galloway, A., Kromhout, M., Van Der Welle, I. and Smit, M. (2012): *Pardon? Evaluatie van de Regeling afwikkeling nalatenschap oude Vreemdelingenwet*. The Hague: WODC.
- Wilkinson, E., Blom, M., Jongebreur-Telgen, H. and Karssen, B. (2006): *Doorlooptijden asielprocedures Vreemdelingenwet 2000*. Barneveld: Significant.

FARKAS ZSOMBOR

BÚCSÚ A CIGÁNYTELEPTŐL?*

Telepfelszámolási programok integrációs hatásai és nem szándékolt következményei a rendszerváltás előtt és 2005–2010 között

A tanulmány a cigánytelepek felszámolására, fejlesztésére indított pártálami és rendszerváltás utáni (2005-2010 közti) intézkedések eredményeit, integrációs hatásait vizsgálja. Abból az elméleti alapvetésből indul ki, hogy a cigánytelepek a társadalmi és térbeli kirekesztettség szélsőséges megnyilvánulásai, amelyek egyszerre jelentenek súlyos szegénységet, megfosztottságot, társadalmon kívüli állapotot. Eltérő megfontolásokból és keretek között, de ennek enyhítésére kezdődtek központi beavatkozások az 1960-as években, majd – a rendszerváltás után másfél évtizeddel – 2005-ben. A társadalmi, illetve esetünkben a közpolitikai beavatkozások szándékolt, nem szándékolt és kvázi-intencionált (előre látható, figyelembe mégsem vett) hatásokkal járnak. A dolgozat a társadalmpolitika, a közpolitikák és a lokalitás szintjén arra keresi a választ, hogy a cigánytelepek életébe beavatkozó programok milyen szándékolt hatásokat értek el az ott élők társadalmi integrációjának előmozdítása, kirekesztettségének enyhítése terén, illetve milyen nem szándékolt, káros következményekkel jártak.

Bevezetés

Napjaink Magyarországon százezrek élnek szegény- és cigánytelepeken, amelyek jellemzője a strukturális nyomor, az emberi méltósággal összeegyeztethetetlen állapotok, a társadalmi tagságtól való megfosztottság. Ők nem mind romák, de többségük bizonyosan az. A cigányság jelentős része esetében a társadalmi kirekesztettség térbeli kirekesztettséggel párosul, ami összességében nemcsak nagyon rossz életkörülményeket, de kivetettséget, társadalmon kívüliséget is jelent. A szélsőséges társadalmi és térbeli kirekesztődés újratermelődése és terjedése nem csak az érintett népesség, de az ország egészének jövőjét is befolyásolja. A beavatkozás szükségessége nem kétséges, annak megfelelő módja, eredményei és következményei azonban igen.

* A címet Tamás Ervintől és Révész Tamástól kölcsönöztem, akiknek 1977-ben jelent meg *Búcsú a cigányteleptől* című könyvük (a címben kérdőjel nélkül).

A tanulmány, amely egy doktori disszertáció jelentősen rövidített, átdolgozott változata, azt vizsgálja, hogy a cigánytelepeket célzó korábbi, az államszocializmus évtizedeiben és 2005–2010 között megvalósított központi intézkedések milyen eredményekkel és hatásokkal jártak. Tudtak-e ténylegesen javítani a telepen élő cigányok helyzetén, enyhítették-e többdimenziós kirekesztettségüket, illetve megteremtették-e, erősítették-e társadalmi integrációjukat. Azt vizsgálom, hogy a telepfelszámolást célzó intézkedések elérték-e, illetve mennyire és hogyan érték el szándékolt integrációs hatásukat, illetve milyen egyéb, többnyire káros mellékhatással, szándékolt és kvázi-intencionált (előre látható, figyelembe mégsem vett) következménnyel jártak. A válaszokat három szinten, a társadalmpolitika (makro-), a közpolitikai (mezo-) és a lokalitás (mikro-) szintjén keresem.

Az elméleti megfontolások vázlatos ismertetése után, az időben nem túl messzire visszatekintve és nem részletezve a strukturális körülményeket és okokat, néhány, a cigányság társadalmi–térbeli kirekesztődését, illetve (rendszer)integrációs hiányait jellemző adatot és folyamatot emelek ki az elmúlt évtizedekből. Mindezt azért, hogy érzékelhetővé váljon, milyen mértékű és természetű társadalmi problémát, dezintegrációs jelenséget céloztak a vizsgált közpolitikai beavatkozások. A pártállami telepfelszámolás elemzése során a makro- és a középszintre fókuszálok. Az integrációs hatásokat és a nem szándékolt következményeket szakirodalmi források, korabeli dokumentumok alapján igyekeztem rekonstruálni. A rendszerváltás utáni periódus elemzésében viszont a lokalitás szintje a meghatározó. Egyrészt azért, mert a doktori disszertáció központi részét a 2005–2010 közti konstrukció keretében megvalósított négy helyi projekt kutatása–értékelése adta¹. Másrészt, a törekeny, kismértékű helyi elmozdulásokon túl, makro- és középszinten nem beszélhetünk érdemi integrációs hatásokról. Sőt, inkább közpolitikai kudarcok azonosíthatók, amelyek okait elsősorban a tényleges politikai elköteleződés és a társadalmpolitikai keretek hiányában kell keresnünk. A cigánytelepen élők strukturális hátrányainak, többdimenziós kirekesztettségének felszámolása, illetve enyhítése nélkül a konstrukció, mint közpolitikai beavatkozás nem lehetett sikeres. Tanulságok azonban vannak.

¹ A mikroszintet elsősorban strukturált, félig-strukturált interjúkkal vizsgáltam, de a kutatás részben szakirodalmak és (projekt)dokumentumok elemzésén alapul. 2009-ben az egyik, akkor véget ért projekt megvalósítóival, a telepről kiköltözött családok egy részével készítettünk interjúkat (Szomolya). 2012-ben két településen folytattam a kutatást (Bátonyterenye, Kerecsend). A három projektet érintő első kutatási szakaszban 14 interjú készült projekt-megvalósítókkal, kulcsszereplőkkel, helyi döntéshozókkal, érintettekkel. A negyedik projekt (Sirok) a második szakaszban (2015) került a kutatásba, amikor az ELTE Társadalomtudományi Karának szociális munkás hallgatói szociotábor keretében segítettek a kutatást. A hallgatók 9 strukturált interjú készítették, így az esettanulmányok összesen 23 strukturált interjú elemzésére épülnek. Kerecsenden teleprehabilitáció, Szomolyán és Bátonyterenyén telepfelszámolás, Sirokban felszámolás és utcarehabilitáció történt. (A kerecsendi projekt 2005–2006-ban, a szomolyai – két pályázati körben – 2007–2009, a siroki 2009-2010, a bátonyterenyei 2009–2011 között valósult meg.)

1. Az elméleti keretokről dióhéjban

1.1. *A cigánytelepen élők kirekesztettsége*

A társadalmi integrációtól, annak hiányaitól, kudarcaitól – itt nem ismertett elméleti koncepciók mentén – jutok el a dezintegrációig és a társadalmi kirekesztődésig. A két kulcsfogalom, amelyeket a későbbiekben, a hatások elemzése során használok, a rendszerintegráció és a szociális vagy normatív integráció. Előbbi a különböző társadalmi rendszerek, alrendszerek közti makroszintű kapcsolat- és viszonyrendszerekre utal, illetve arra, hogy egyének és csoportok ezeken az alrendszereken (többek között a munkán, az iskolán, a lakáson) keresztül integrálódnak a társadalomba (vagy éppen rekesztődnek ki abból). A szociális integráció, amely szintén feltétele a társadalmi integráltságnak, a konszenzusos érték- és normarendszerek által, a család, a szomszédság, a mikroközösség szintjén valósul meg (Lockwood 1964, Habermas 1994).

A cigánytelepeket a dezintegrációs folyamatok következményeként, a társadalmi és térbeli kirekesztődés színtereiként értelmezem. A dezintegrációs mechanizmusok, a társadalmi kizárás és kiilleszkedés (Castel 1995), a gyenge fizikai és társadalmi életesélyek (Ferge 2005) konzerválják, erősítik a cigánytelepen élők többdimenziós kirekesztettségét. Egyúttal növelik a szegregátumok² (és gettótelepülések), valamint az ott élők (nagyraoszt cigányok) számát. A dezintegráció, a kirekesztődés, kirekesztés és kiszorítás nem kizárólag, de a telepi cigányságot különösen sújtja. A társadalmi-térbeli értelemben szegregált cigánytelepek áttörhetetlen zárványokba³ szorítják lakóikat. Társadalmi és térbeli kirekesztettségük masszív, szinte áttörhetetlen. A cigánytelepi lét többnyire a társadalmi struktúra legalját jelenti. Sőt, bizonyos értelemben társadalmon kívüli állapotot jelez. „A tartó kötelek megroppanásáról, a normák szabályozó erejének gyengüléséről, s ezzel a társadalom egészéből való kiszorulásról, vagy a Castel (1995) által leírt kiilleszkedésről van szó” (Ferge 1999: 4–5). A casteli definíciórendszerben cigánytelepen élni nem csak nélkülözést, hanem kivetettséget, alávetettséget, töredezett (vagy inkább létre sem jött) integrációs zónákat is jelent (a „társadalmi szétesés tényezőivel”, sebezhetőséggel). Ez egyszerre utal a gyenge, bizonytalan munkapozíciókra és a törekeny társadalmi kötelekre. „A szegénység – legalább is az a válfaja, amely súlyos problémákkal terhes – nem egyszerűen a gazdagság ellentettje. Végállomás. Ide torkollnak a bizonytalanságot és törekenységet erősítő folyamatok. (...) Arról a tömegről van szó, amely a reziduális szegénységet alkotja (emiatt még nem kellene szemétdombra vetett kacatként kezelni őket)” (Castel 1993: 21). Castel megkülönbözteti egymástól ezt a maradék-szegénységet (a „társadalmak örök kihullottjait”) és a dinamikus folyamatként értelmezett ki-

² A disszertáció külön fejezetben foglalkozik a cigánytelepek és szegregátumok meghatározásával, a különböző definíciók és teleptipológiák ismertetésével. Mindezekre itt nincs lehetőség, a cigánytelep és a szegregátum kifejezést – talán nem egészen helyesen, de – szinonimaként használom.

³ Váradi Monika Mária megfogalmazása.

illeszkedést. Mindez összességében érvényes a cigánytelepek népességére, amely kiszorult (vagy már régen kiszorult) az integratív társadalmi rendszerekből, elvesztette (meg sem szerezte) társadalmi tagságát. A telepi cigányok a magyar társadalom „örök kihullottjai”, „maradék-szegényei”, akiknek többsége a kiilleszkedési, kizárási folyamat végére ért. Kirekesztettségüket – a casteli fogalomrendszerben – a „munkán keresztüli becsatlakoztatás” és „kapcsolati hálón keresztüli beillesztés” súlyos hiányai, kudarcai okozzák. Ferge (1990) szerint szegregáció esetén a társadalmi távolságok „olykor szinte áthidalhatatlanok a szó társadalmi értelmében (...) Szegregált társadalomban meglehetősen gyakori, hogy a legalacsonyabb státusú csoport már olyan lent van, hogy szinte a társadalmon kívülre, peremre kerül. (...) A csoportok közötti „általános” szolidaritást az emelkedő falak szinte definíciószerűen kizárják” (Ferge 1990: 5-7).

A szegregáció értelmezhető a társadalom rétegződésének térbeli megjelenéseként, a különböző társadalmi csoportok jól mérhető elkülönülési formájaként, amely nem oka, hanem következménye a társadalmi egyenlőtlenségeknek (Ladányi–Szelényi 2010). Szirmai Viktória és Váradai Zsuzsanna (2012) a térbeli szegregációt a társadalmi felbomlás, a társadalmak térbeli szétszakadásának jelenségeként értelmezik. A különböző térbeli és társadalmi csoportok közti kapcsolat redukálódik vagy megszűnik, így nincs lehetőség a mindennapi tapasztalatok és szubkulturális minták keveredésére. Bár a térbeli szegregáció egyúttal a társadalmi struktúra hasonló helyzetű csoportjainak lokális integrációját is jelenti, mikro- és makroszinten egyaránt alapvetően negatív jelenség. Egyfelől kirekeszti a szegregált csoportokat a „kedvező élethelyzeteket eredményező különböző fizikai, társadalmi kondíciókból”. Másfelől, „a lakóhelyi életlehetőségek, a helyben vállalható munkalehetőségek, az infrastrukturális körülmények hiányait adja” (Szirmai–Váradai 2012: 115).

1.2. Közpolitikai beavatkozások és hatásai

Az ideológiai háttértől és az eltérő körülményektől eltekintve, a cigánytelepeket célzó központi programok mind az államszocializmusban, mind a rendszerváltás után egy lehatárolt, mégis összetett területen avatkoztak be. Ezek az intézkedések szakpolitikai vagy – hasonló jelentéstartalommal – közpolitikai beavatkozásoknak tekinthetők. A közpolitika a kormányzati célokhoz kapcsolódó cselekvést, a politikai döntéseket és az azok megvalósítását elősegítő eszközöket, tevékenységeket jelenti, azok hatásaira utal (Hajnal 2008). „Csak akkor beszélhetünk tényleges közpolitikáról, ha a kormányzat valós lépéseket tesz a társadalmi feszültség kezelésére hozott döntés végrehajtására, eszközöket rendel kinyilvánított szándékai megvalósításához és a gyakorlatban alkalmazza is azokat. (...) A meg nem valósított, vagyis csak meghirdetett közpolitika valójában inkább – a szó „politics” értelmében vett – politikai deklaráció, kinyilatkoztatás” (Gajdusчек 2016: 47).

A közpolitikák, illetve a társadalmpolitikai beavatkozások szándékolt hatásokkal és nem szándékolt következményekkel járnak. A szándékolt hatások azok

az eredmények és kimenetek, olyan közpolitikai célok, amelyekkel számoltak a tervezés és a megvalósítás során. A nem szándékolt hatások nem várt, nem tervezett következmények, amelyek jellemzően kedvezőtlenek (Merton 1936, 1980).⁴ Ferge Zsuzsa (1982) bevezet egy köztes fogalmat, a „kvázi-intencionalitást”: a társadalmi beavatkozásoknak nem csak tisztán szándékolt és nem szándékolt hatásaik, hanem „kvázi-intencionált”, azaz „előrelátható, mégsem látott következményeik” is vannak. „A fogalom olyasmire utal, hogy egy folyamatnál nem mutatható ki tudatosan követett cél, ám a kimenetek nem meglepőek és nem is zavaróak azok számára, akik a folyamatokra hatni tudtak volna, illetve megelőzhettek volna utólag sok szempontból rossznak minősíthető következményeket” (Ferge 2010:79). A makroszintű dezintegrációs jelenségeket olyan közpolitikai beavatkozások generálják, amelyek szándéka a helyzet javítása, de mellékhatásokkal, többnyire „kvázi-intencionált” következményekkel járnak. Az egyenlőtlenségek növekedése, az életesélyek távolodása (a kevésbé korlátozott piaci szabadsággal, a csökkentett redisztribúcióval) „inkább intencionált, tudatosan indukált, vagy legalábbis nem kezelt folyamatok”. A szegénység kiterjedése és mélyülése, a szegény szubkultúra (mint a deviancia újatermelésének kerete) „inkább ’kvázi-intencionált’, látszólag nem szándékolt, de ’fent’ jól eltűrt” következmény. A mikroszintű kohézióhiány, a normák gyengülése, az egyéni-kisközösségi szintű kiilleszkedés pedig „inkább ’spontán’ következmények, ’természetes’ velejárók” (Ferge 1999: 4-5).

Amennyiben a szándékolt hatások nem, vagy nem a céloknak megfelelően sikerülnek, ha megjelennek kedvezőtlen nem szándékolt hatások és „kvázi-intencionált” következmények, amelyeket a központi hatalom lehetősége ellenére nem korrigál, akkor azonosíthatók közpolitikai kudarcok. Ezek rendszerint előreláthatóak és nyilvánvalóak (Gajdusчек 2016). Ha a közpolitikák deklarált (vagy implikált) céljuktól elmaradnak, vagy csak alacsonyabb társadalmi költséghatékonysággal érik el azt, illetve a következményeket kormányzati szereplők okozták, a kudarc egyértelmű (Hajnal 2008).

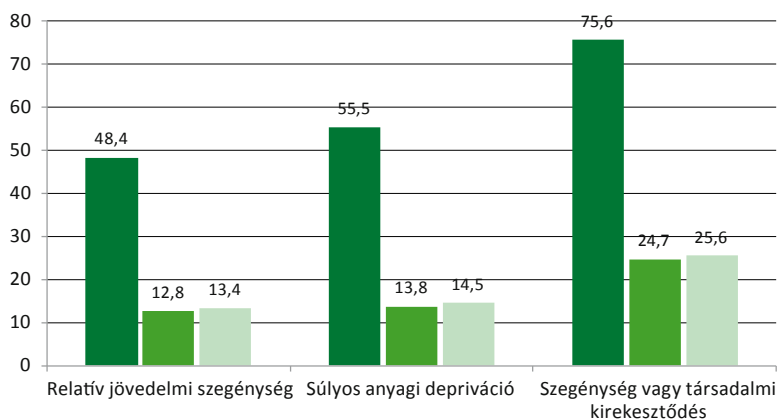
⁴ Robert K. Merton (1980) a társadalmi tevékenységeket, jelenségeket, köztük a beavatkozásokat a társadalmi működésben betöltött szerepük, funkciójuk alapján azonosítja, megkülönbözteti a társadalmi funkciókat és diszfunkciókat. Utóbbiak a társadalmi tevékenységek káros hatásai, amelyek veszélyeztetik a társadalmi integrációt, a kohéziót. A cselekvések kimeneteit tekintve elkülöníti egymástól a manifeszt és a látens funkciókat. A manifeszt funkció jelenti a szándékolt hatást, amikor a cselekvésben résztvevők számára ismertek és kívánatosak a következmények. Látens funkció akkor azonosítható, amikor a következmények nem ismertek, nem szándékoltak és nem érzékelték (Merton 1980).

2. A cigányság társadalmi–térbeli kirekesztettségének néhány jellemzője az államszocializmusban és a rendszerváltás után

2.1. Társadalmi kirekesztettség (szegénység, munkanélküliség, iskolázatlanság)

Becslések szerint Magyarországon ma a népesség 7-8 százaléka, vagyis közel 700-800 ezer ember⁵. A jövedelmi szegénység, a súlyos anyagi depriváció, a társadalmi kirekesztődés arányai – a rossz anyagi helyzet, a hiányzó erőforrások, a nélkülözés összetett mutatóiként – háromszor-négyszer magasabbak a cigány, mint a nem cigány népesség körében (1. ábra).

1. ábra: Szegénység, depriváció, társadalmi kirekesztettség aránya a roma, a nem roma és a teljes népesség körében, 2016, %



Forrás: KSH, STADAT 2.2.2.1. táblázat. (http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_zaa007.html)

Az 1970-es évek második felében az ország népességének tizede, az annak 3,5 százalékát kitevő cigányság kétharmada élt a létminimum szintje alatt (Csalog 1984). A cigányok jelentős része az 1990-es rendszerváltás után egyszerre volt régi és új szegény (Andorka 1996). Az államszocializmus évtizedeiben is jóval több volt köztük a szegények aránya, mint a nem cigány népesség körében. Az 1990-es évek elejére azonban – új szegénységként – a szegény romák aránya meredeken nőtt. Elszegényedésük, leszakadásuk felgyorsult, erősödött. 1994-ben a teljes népesség harmada (32%), a romák 87 százaléka élt a létminimum szintje alatt.

⁵ A klasszikus hivatkozási alap, az utolsó Kemény István vezette – a cigány népesség egy százalékos reprezentatív mintáján készült – vizsgálat szerint 2003-ban mintegy 650 ezer cigány ember élt az országban.

A nyugdíjminimum alatt élőket tekintve, a cigány és a nem cigány népesség közti különbség több mint tízszeres volt (Andorka 1996)⁶.

A Kemény István vezette első cigányvizsgálat (1971) idején a 15–59 éves cigány férfiak 85 százaléka aktív kereső volt; a teljes népességben ugyanez az adat ekkor alig volt magasabb (88%) (Kemény–Jankó 2003). (Tudjuk, a munkapozíciókhoz szükséges képzettség, illetve az állással, a beosztással járó jövedelem és társadalmi presztízs terén hatalmasak maradtak a különbségek.) A rendszerváltás körüli-utáni súlyos és tömeges elszegényedés legfőbb oka a munkahely, a munkajövedelem elvesztése volt. Ez nem csak a cigányságot érintette, de őket védtelenebb helyzetben találta és drasztikusabban sújtotta, mint a nem roma népességet. A piacgazdaságra való átállás során az alacsony iskolai végzettségű, fizikai munkások iránt esett vissza leginkább a kereslet; a cigány férfiak túlnyomó többsége pedig tipikusan ilyen munkavállaló volt. 1993 végére az aktív korú romák 40 százaléka (a nem cigányok tizede) vesztette el stabil munkahelyét (Kertesi 2005). Ez azt is jelentette, hogy „a korábban társadalomba integrálódott emberek néhány év leforgása alatt óriási arányban kerültek a társadalmon kívülre” (Kertesi 2005: 105). A folyamat országosan lassan megállt, a cigányoknál nem: 2003-ban a cigány férfiak már csak ötöde (21%) rendelkezett rendszeres munkajövedelemmel, 7 százaléuk alkalmi munkásként dolgozott (Kemény–Jankó 2003)⁷. Egy évtizeddel később (2014) a gazdaságilag aktív korú cigányok harmada (32%), a nem cigány és a teljes népesség fele (54–55%) volt foglalkoztatott (RII 2015)⁸. 2016 első félévében az összes (15–74 éves) foglalkoztatott két százaléka, a közfoglalkoztatottnak viszont ötöde (19%) volt roma⁹. A legfeljebb alapfokú végzettségű foglalkoztatottak aránya hatszor magasabb a roma (72%), mint az összes (12%) foglalkoztatott körében. A felsőfokúak arányát tekintve tizenkilencszeres a különbség (2. ábra).

1971-ben a 20–29 éves roma fiatalok mintegy negyede rendelkezett általános iskolai végzettséggel; közel 75 százaléuk gyakorlatilag analfabéta maradt. A pártállami évtizedekben a nem cigány népesség iskolázottsági szintje relatíve gyorsan emelkedett, a romák viszont egyre inkább lemaradtak¹⁰. 1993-ban a 25–29 éves cigány fiatal felnőttek háromnegyede legfeljebb általános iskolai végzettséggel rendelkezett (Havas–Kemény 1995). Az 1990-es években az összes gyerek 80 százaléka, a cigány gyerekek harmada fejezte be tizennégy éves korára az általános iskolát (Kemény–Jankó–Lengyel 2004). A 2011-es népszámlálás

⁶ A cigányok 43, a nem cigányok 4 százaléka élt akkor a nyugdíjminimumnál kevesebb pénzből (Andorka 1996). (A nyugdíjminimum összege 1994-ben 7480 Ft volt.)

⁷ A teljes népességben a munkaképes korú férfiak fele (54%) volt foglalkoztatott (KSH 2004)

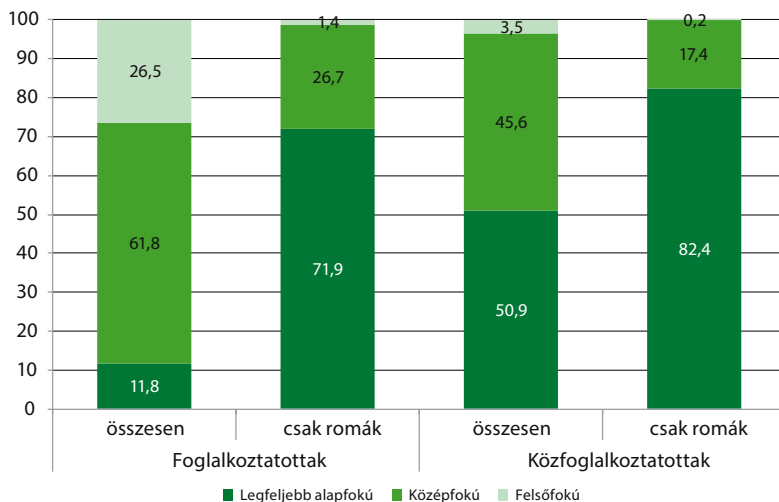
⁸ Roma Inclusion Index 2015 (KSH Munkaerő-felmérés adatai alapján).

⁹ A Belügyminisztérium Közfoglalkoztatási Statisztikai, Elemzési és Monitoring Főosztályának Beszámolója a 2016. évi közfoglalkoztatásról.

¹⁰ „Ma mások az iskolázottsági szintek, de a távolság növekedésének trendje megmaradt, sőt erősödött. Két évtized, sőt ennél rövidebb idő alatt annyit mindenesetre sikerült elérni, hogy még a roma gyerekek többsége is elvégzi az általános iskolát” – írja Havas Gábor és Kemény István az 1993-as cigányvizsgálat eredményei kapcsán (Havas–Kemény 1995).

adatai szerint a cigányok közel ötöde nem fejezte be az általános iskolát; 80 százaléuk legfeljebb nyolc osztályos végzettséget, egy százalékuk diplomát szerzett¹¹.

2. ábra: A foglalkoztatottak és a közfoglalkoztatottak megoszlása iskolai végzettség szerint, összesen és csak romák, 2016. 1. félév, %



Forrás: A Belügyminisztérium Közfoglalkoztatási Statisztikai, Elemzési és Monitoring Főosztályának Beszámolója a 2016. évi közfoglalkoztatásról.

2.2. Térbeli kirekesztettség (lakóhelyi szegregáció, cigánytelepek)¹²

Csak az 1950-es évekig visszatekintve: az akkori cigány népesség 80 százaléka (kb. 150 ezer fő) „emberhez nem méltó, 5-6 négyzetméter alapterületű, megfelelő tetővel el nem látott, túlszűfolt putrikban lakik. A lakótelepek általában a község, a város legrosszabb helyein vannak kijelölve, távol az utaktól, az egészséges víztől. A cigánynegyedekbe vezetik be utójára a villanyt stb. Környezetükre szeméttelpek, marhadelelők, talajvizes területek a jellemzőek” (Pogány-Bán 1958). Az 1960-as évek közepén 2100 „szociális követelményeknek meg nem felelő” telepről és 220 ezer telepen élőről (köztük több, mint 150 ezer romáról) szóltak a központi adatok¹³ (Huszóczy 1980, Kozák 1979). Ekkor 923 magyarországi települé-

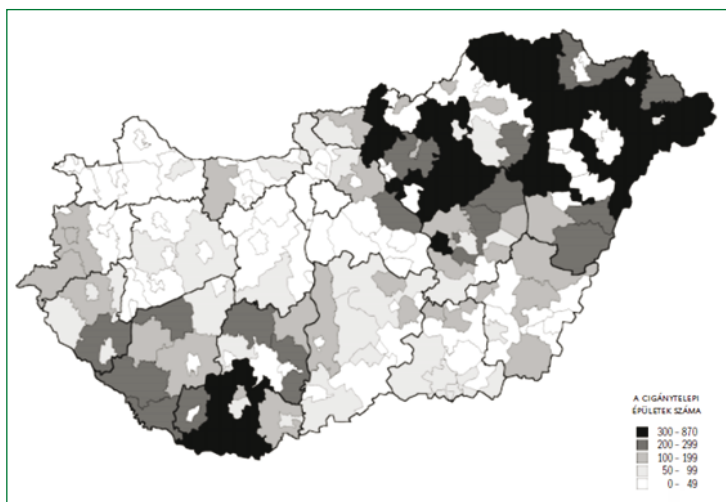
¹¹ A számításokat a KSH Népszámlálási adatok alapján Lukács György végezte, amit ezúton is köszönök (Lásd: Roma Inclusion Index 2015).

¹² A jelentősen rövidített fejezet nem szól a gettósodásról, a gettósodó településekről és térségekről, amelyek lakóinak jelentős része szegénységben élő roma. (Lásd erről pl. Virág 2006, 2010, Váradí-Virág 2015).

¹³ Az 1964-es kormányhatározathoz kapcsolódó, az Építésügyi Minisztérium vezetésével végzett felmérés adatai.

sen regisztráltak cigánytelepi épületeket¹⁴, azaz ennyi helyen voltak különböző méretű, típusú és állapotú cigánytelepek (Kertesi–Kézdi 1998). A cigányságot jellemző – szegénységükkel, munkanélküliségükkel, lakóhelyi szegregációjukkal szorosan összefüggő – területi koncentráció mintázata 1964-ben nem nagyon különbözött a maitól (3. ábra).

3. ábra: A cigánytelepi épületek száma Magyarország járásaiban és városaiban, 1964



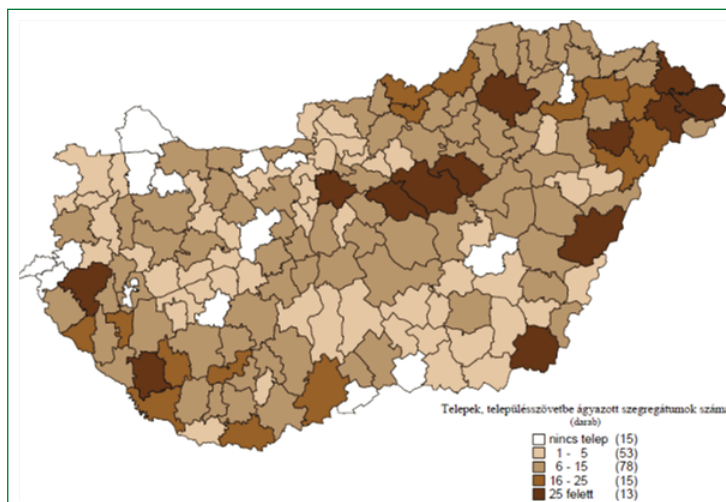
Forrás: Kertesi–Kézdi 1998: 123.

1971-ben a cigány népesség kétharmada (kb. 210 ezer fő) élt cigánytelepen. A Kemény-féle kutatás beszámolója szerint „a telepi házakat a cigányok maguk építik, vályogból vagy vert földből. Alapot nem ásnak, a falakat nem szigetelik. A padlózat földes, az ajtók és az ablakok rosszak, mivel többnyire bontásból származnak. (...) A padozatból és a falakból jövő nedvesség átjárja és elrothasztja a ruhákat és az amúgy is nagyon szegényes és hiányos bútort. (...) A zsúfoltság neurotizálja az embereket, egymás ellen fordítja, és megnehezíti az együttélést” (Kemény–Jankó–Lengyel 2004: 51). Az elkülönült telepeken élők aránya harminc év alatt – 1971 és 2003 között – tizedére esett vissza, a szegregáltan élő cigányok aránya viszont emelkedet: 2003-ban több mint 70 százalékuk élt csak cigányok vagy többségében cigányok által lakott környezetben (Kemény–Jankó–Lengyel 2004). Az 1990-es népszámlálási adatokból azonosított „cigány etnikai gettóban”, „cigány körzetekben” a lakások háromnegyede (74%), a nem cigány

¹⁴ „A felmérés során azokat az épületeket minősítették teleszerűeknek, amelyek legalább négy egységből álló együttes részét képezték, és amelyekben a körülményeket elfogadhatatlannak ítélték meg. A vizsgálatból fennmaradt országos térképen a cigánytelepi épületeken kívül megkülönböztethetők „barlanglakások”, „vegyes telepek” és „egyéb telepek” is” (Kertesi–Kézdi 1998: 120).

körzetekben ötöde (20%) volt komfortnélküli (Kertesi–Kézdi 1997)¹⁵. Az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat (ÁNTSZ) 2003–2004-es kutatása először 770 telepen vagy „telepszerű elrendeződésben” élő cigány közösséget azonosított 530 településen. A telepek negyedében nem volt vezetékes ivóvíz, 10-15 százalékuk ezerméteres körzetében illegális szeméttelakót, döngkutat találtak. A felmérés későbbi szakaszában (2004) – a telepdefiníció módosításával – közel 300 telepi és több, mint ezer „telepszerű elrendeződésben” élő roma közösségről számoltak be (Ungváry et al 2005). A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (2010) vizsgálata szerint 280–300 ezer ember, az ország népességének közel három százaléka él 1600 szegény- és cigánytelepen (összesen 820 településen) Domokos–Herczeg 2010, Domokos 2010)^{16,17}. A 2011-es népszámlálás szerint az ország több mint 700 településén (kétharmaduk község, nagyközség) közel 1400 „főként romák lakta telep, illetve település szövetbe ágyazódott elmaradott településrész” található. Ezekben a szegregátumokban él az ország népességének 2,8 százaléka (EFOP 2016:5). A szegény- és cigánytelepek területi koncentrációja, ahogy korábban jeleztem, nem sokban tér el az 1960-as években tapasztaltaktól (4. ábra).

4. ábra: Szegény- és cigánytelepek, városi szegregátumok száma kistérségenként, 2010



Forrás: Domokos 2010.

¹⁵ A KSH szerint a komfortosság szempontjából meghatározó a lakás elhelyezkedése: „a leghátrányosabb helyzetben a külterületi és az alacsony státuszú lakóövezetek lakásai vannak, ahol az infrastruktúra kiépítettségének hiánya is okozza a lakások alacsonyabb komfortfokozatát” (KSH 2014: 16).

¹⁶ A telepen élők származását nem vizsgálták. Bernáth Anikó (2014) szerint „{Domokos–Herczeg 2010} nem vállalkozott arra, hogy a telepen élők etnikai hovatartozását is vizsgálja, de jelzésértékű, hogy az általuk összeírt területi egységeket összefoglaló néven „szegény- és cigánytelepeknek” és városi szegregátumoknak hívják, szintén Kemény István terminológiájára utalva” (Bernáth: 2014: 261).

¹⁷ „A nyomor újratermelődésének garanciális elemét jelentő, a lakhatási alapfeltételeknek éppen csak, vagy meg sem felelő, ráadásul a relatíve jobb helyzetben élőkterületileg is elkülönülő telepek léte, számuk és eloszlásuk a felmérés eredményeként világosan látható” (Domokos–Herczeg 2010: 91).

3. Az államszocialista telepfelszámolás és hatásai

3.1. Vázlat a két évtizedes pártállami telepelszámolásról

A kényszerasszimilációs politika jegyében az MSZMP KB Politikai Bizottsága 1961-ben határozatot fogadott el „a cigány lakosság helyzetének megjavításával kapcsolatos egyes feladatokról”¹⁸. E szerint „a cigánylakosság helyzetének alakulásában a munkának és a letelepedésnek meghatározó szerepe van. E két előfeltétel megteremtése azonban ma még igen sok akadályba ütközik.” Ezzel széles körű és hosszú távú „társadalmpolitikai” beavatkozás-sorozat indult a cigányság rendszerintegrációs hátrányainak felszámolása érdekében¹⁹. A központi hatalom kijelölte a politikai–társadalmpolitikai célokat, irányokat: a cigányok munkába, iskolába terelését, letelepítését, illetve elkülönült lakóhelyeik felszámolását. A párthatározat a 200 ezer főre becsült cigányságot „letelepedettsége”, „beilleszkedése” alapján három csoportba sorolta, ami leginkább arra szolgált, hogy hangsúlyozzák az asszimilációra alkalmas és alkalmatlan csoportok közti különbséget. Fontos szempont volt a lakhatás és a munkavállalás, „melyből egyben az asszimiláció fokait (...) is levezették. (...) a kívánatos cél a cigánytelepi lakosság nem cigány lakosság közé szétszórása lett, valamint a cigányságnak a hivatalos keretek közötti foglalkoztatása” (Hajnáczy 2015:63).

A „szociális követelményeknek meg nem felelő telepek felszámolásáról” 1964-ben adtak ki kormányhatározatot (1964)²⁰: „Fokozatosan el kell érni, hogy a cigányok a lakosság többi részétől nem elkülönítetten, állandó lakóhelyeken települjenek le, állandó munkához jussanak, egészségügyi körülményeik javuljanak, és emelkedjék kulturális színvonaluk” (idézi: Mezey 1986: 242). Az 1965-ben indított CS-lakásprogram keretében, amely a telepről kiköltözők „csökkentett értékű” lakásainak építését jelentette, családok tízezrei költöztek alacsony komfortfokozatú, félkomfortos házakba. Ezek a korábbi cigánytelepi körülményekhez képest magasabb minőséget képviseltek, de a kor átlagos színvonalát, a „társadalmilag elvárható minimumot” meg sem közelítették. A hosszúlejáratú OTP-kölcsönből felépített, rossz minőségű házak központi alaprajzok, típustervek szerint, a helyi tanácsok által kijelölt, szűk telkeken, többnyire a település szélén épültek. Kedvezményes hitelt azok igényelhettek, akik telepen, definíció szerint „négy vagy több lakásból álló, elkülönült lakóköznyezetben” éltek, legalább egyéves munkaviszonnyal és 10 százalékos előtakarékosággal rendelkeztek (Kozák 1979, Berey 1991). Az OTP-kölcsön később nem csak CS-lakás építésére, hanem ház-

¹⁸ Az MSZMP KB Politikai Bizottságának határozata a cigány lakosság helyzetének megjavításával kapcsolatos egyes feladatokról, 1961. június 20.

¹⁹ Elkezdődött „az aktív és tudatos szocialista cigánypolitika kora”, amelyben „a 'cigánykérdés' megoldása (...) ösztársadalmi ügy” volt (Dupcsik 2009: 162).

²⁰ 2014/1964. (V.4.) Korm. határozat „A szociális követelményeknek meg nem felelő telepek felszámolásáról”.

vásárlásra is felhasználhatóvá vált. Ennek következtében cigánytelepi családok jelentek meg a gettósodó kistelepülések másodlagos lakáspiacán.

Az MSZMP KB Politikai Bizottsága 1979-ben vegyesen értékelte az 1961-es párthatározat végrehajtását: „(az) eddigi intézkedések pozitív hatással voltak a cigányok életkörülményeire: lényegesen kiterjedt foglalkoztatottságuk, lakás-, művelődési és közegészségügyi viszonyai kedvezőbbé váltak. (...) Az általában kedvező tendenciák azonban nem azonosan érintették az egész cigánylakosságot. A telepen lakók életkörülményei ma is rendkívül súlyosak. Jelentős számú cigány él a társadalmi átlagszint alatt”²¹. Az 1980-as években, a kényszerasszimilációs politika enyhülésének időszakában megjelentek a telepfelszámolás korrekcióját célzó eszközök. A „telepfelszámolási és életmód átalakítási” akciók az érintett cigány közösségek egyben tartását képviselték, és – helyszíni szakértőkkel, vizsgálatokkal megtámogatva – modellként kívántak szolgálni. Ekkor kezdték belátni, hogy a cigánytelepen élőket nem lehet elszigetelt egyénekből álló tömegnek tekinteni, amelyből önkényesen kerülnek kiemelésre a kedvezményezettek (Berey 1991).

3.2. Törékeny eredmények, káros „mellékhatások”

Előrelépések a rendszerintegráció terén

A pártállami telepfelszámoláshoz (hitelfelvételéhez, építkezéshez, házvásárláshoz) stabil rendszerintegratív elemekre, állandó munkára, biztos jövedelemre volt szükség, amelyek terén az állam egyidejűleg avatkozott be. A rendszerszerű intézkedések – közel nem megfelelő mértékben és minőségben, de – jelentős integrációs hatásokat eredményeztek a cigányság munkavállalása, lakhatása, (kisebbségi mértékben) iskolázottsága terén²². Az 1961-es párthatározat megindította a cigányság egy részét „az ipari centrumok felé, a férfiak döntő többségének munkába állásával meglódult a cigányok fiatalabb nemzedékeinek városiasodása, javult az egészségügyi és oktatási helyzet” (Póczik 2003²³). A cigányok, köztük a telepen élők, nagyrészt betanított munkásként, segédmunkásként integrálódtak az államszocialista „teljes foglalkoztatás” rendszerébe. Az állandó munka minimális, de legalább biztos, tervezhető jövedelmet jelentett, ami pedig tartópillére volt a pártállami telepfelszámolásnak.

²¹ MSZMP KB Politikai Bizottságának határozata a magyarországi cigánylakosság helyzetéről, 1979. április 18.

²² Szalai Júlia (2002) szerint „bár a kényszerasszimiláció a korábban kiszorított cigány közösségek integrálásának a totalitárius berendezkedés logikájából következő lépései és menetrendje szerint történt, mégis az iskolázásnak, a kötelező foglalkoztatásnak, a cigánytelepek felszámolásának programjai valóságos társadalmi felemelkedési utakat nyitottak meg – még ha azok a romák többsége számára csak a társadalmi perempozíciók (de immár mégis a választóvonalak innenső oldalán lévő pozíciók) elfoglalását tették is lehetővé” (Szalai 2002).

²³ Póczik 2003 <http://www.matud.iif.hu/03jan/poczik.html>

A központi hatalom szerint a „szociális követelményeknek meg nem felelő” telepen élő cigányok aránya közel két évtized alatt (1961 és 1979 közt) 70 százalékról 25 százalékra esett vissza²⁴. A Kemény-kutatások adatai alapján, 1971 és 1993 között jelentősen csökkent a putriban élők aránya, megsokszorozódott (40-50%-ra emelkedett) a vécével, fürdőszobával és megkétshereződött az árammal ellátott lakások aránya (Kemény–Janky 2004, Kemény–Janky–Lengyel 2004, Havas–Kemény 1995). Kérdés, hogy „ez a javulás csökkentette-e a romák hátrányát a lakosság többi részéhez képest. Ami a lakásviszonyokat illeti, a kérdésre igennel válaszolhatunk, noha a hátrány még mindig igen jelentős” (Havas–Kemény 1995). Kedvező hatás az, hogy „a faluba vagy városba beköltözött, már jó néhány éve elfogadható lakásban lakó cigány családokban az iskolához való viszony rendszerint megváltozik: a szülők arra törekednek, hogy a gyerek elvégezze az általános iskolát” (Havas–Kemény 1996: 361).

Szándékosan gyengített szociális/normatív integráció

„A telep felszámolás évei, évtizedei mélyen érintették (...) a hagyományosnak mondható telepi közösségek életét. Megbolygatták, átrendezték, gyengítették, olykor fel is számolták a közösség kapcsolatrendszerét, módosították értékeit, már csak azzal is, hogy az individualizáció irányában hatottak” (Lengyel 2006:79). A hatósági átköltöztetések minden esetben a hatalom kényszerítő akciói voltak, amelyek nem vették figyelembe és nem használták a cigány közösségek erőforrásait (Hajnóczky 2013), a szociális integrációt alkotó egyéni, családi, rokoni, kisközösségi kapcsolati hálókat. A telep felszámolás során szerves közösségeket is felszámoltak, illetve beavatkoztak az életminőség korábbi viszonylagos kiegyenlítetttségébe. Kialakultak azok a csoportok, amelyek ki tudtak törni a cigánytelepről, és azok, amelyeknek erre nem volt esélyük. A közösség egy részének asszimilációs igyekezete kudarcba fulladt, ők – a legelesettebbek – ott rekedtek a telepen. Ezek a „szelektált” telepek elvesztették korábbi kohéziós erejüket, a beavatkozás gyengítette ellenálló képességüket a „felhígulással” szemben. A telep először feltöltődött, majd környékbeli parasztházakba szóródott szét, a közösségek felbomlottak, a telep „morális állapota” romlott, a véletlenszerűen összekerülő családoknak nem volt közösségképző erejük, ami „depriváló szociálpszichológiai mikroklíma” kialakulásához vezetett (Havas 1994). Ráadásul, a cigánytelepről érkezők gyakran nem voltak felkészülve az új lakókörnyezetre, nem tudták használni az új lakásokat, nem alakult ki új életformájuk (Kozák 1979), amely fontos eleme, feltétele (nem csak) a mikroszintű normatív integrációnak.

²⁴ MSZMP KB Politikai Bizottságának határozata a magyarországi cigánylakosság helyzetéről, 1979. április 18.

Nem szándékolt és/vagy kvázi-intencionális következmények

A pártállami telepelfszámolás – paradox módon – újratermelte és konzerválta a lakóhelyi–térbeli szegregációt, és fokozta a makroszintű szegregációs, gettósodási folyamatokat, különösen a „regionális rendszer rurális periferiáján” (Ladányi–Szelényi 2004). Nem szándékolt, a helyi gyakorlat szintjén inkább kvázi-intencionális hatásként, a cigányok lakóhelyi szegregációja nem szűnt meg, hanem új formái jöttek létre (Csalog 1984, Havas 1994, Havas–Kemény 1995, Kemény–Janky–Lengyel 2004, Ladányi–Szelényi 2004, Ladányi 2012). Az 1993-as cigányvizsgálat során felmért telepek többsége már új típusú telep volt. A CS-lakásokból az újabb generáció nem tudott előrelépni, új házrészeket húztak fel az udvaron, újratermelve a zsúfoltságot, a nyomort. A szegregált lakókörnyezet gyorsan újratermelődött, a cigányok a település egyik végéről átkerültek a másikra. Nem lehetett megakadályozni a régi putrikba, a maradványtelepekre visszaköltözést sem, ahol azok maradtak, akiknek semmilyen „anyagi és emberi tartalékaik” nem voltak (Berey 1991).

A települési és térségi gettósodás erősödése korántsem írható csak a telepelfszámolás rovására; a háttérben összetett folyamatok húzódnak. A kollektivizálás, a körzetesítés, az aprófalvak, kistelepülések elnéptelenedése már az 1960-as években megkezdődött²⁵. A „koncentrált decentralizáció” jegyében²⁶, a körzeti központok fejlesztésével párhuzamosan, tudatosan sorvasztották el falvak százait azzal, hogy kizárták őket a fejlesztésekből, összevonták (megszüntették) termelőszövetkezeteiket, bezárták iskoláikat, egyéb intézményeiket (Havas 2001, Ladányi–Szelényi 2004, Ladányi 2012). Az 1970-es években már látható volt, hogy ezek a kistelepülések nem elnéptelenedni fognak, hanem átalakul társadalomszerkezetük (Ladányi 2012). Az elköltözők (elmenekülő) helyére nagyrészt telepi romák érkeztek, akik OTP-kölcsönükből csak a „szerepkör nélkülivé” minősített aprófalvak másodlagos lakáspiacán juthattak ingatlanhoz. „Régi parasztházak megvásárlására azokban a községekben volt lehetőség, amelyekben a megélhetési viszonyok romlottak, és ezért a nem cigányok kezdtek elvándorolni. A cigányok házvásárlása és beköltözése fokozta a nem cigányok elvándorlását. Ez a folyamat a kisközségekben és az aprófalvakban volt a legszembetűnőbb” (Kemény–Janky–Lengyel 2004: 55)²⁷.

Nem szándékolt hatás a telepekről elköltöző háztartások hosszú-távú eladósodása. Az államszocialista rendszer keretei közt (állandó munkával, rendszeres jövedelemmel) a kedvezményes lakáskölcsön törlesztése teljesíthető volt. Később

²⁵ Az 1960-as évektől kezdve az aprófalvak össznépsége évtizedenként átlagosan 15–20 százalékkal csökkent, népességük csökkenése általánossá vált (Kiss 2008).

²⁶ A központi hatalom 1971-ben határozott az Országos Településhálózat-fejlesztési Tervről.

²⁷ Ladányi és Szelényi (2004) Csenyete (Encsi járás, Borsod-Abaúj-Zemplén megye) példáján illusztrálják a tendenciát. Csenyétét már az 1980-as években „a cigányok városának” nevezték, 1964-ben megszűnt az általános iskola felső tagozata, 1986-ban az egész iskola, a tévesz-összevonással drasztikusan csökkentek a helyi munkalehetőségek, az erőszakos kollektivizálás elől sokan elmenekültek. Néhány évtized alatt az egész község „cigányteleppé” alakult (Ladányi–Szelényi 2004).

azonban, a tömeges munkahelyvesztés, majd tartós munkanélküliség miatt, súlyos teherre vált. 1993-ban a cigány háztartások több, mint negyedének volt építkezésre/vásárlásra 1988 előtt felvett, kedvezményes lakáskölcsönből származó tartozása (Havas–Kemény 1995).

4. A rendszerváltás utáni első telepfelszámolási kísérletek

4.1. „Komplex telepfelszámolási” projektek az integrációs politika jegyében

A rendszerváltás után a (kényszer)asszimilációt – legalábbis a politikai deklarációk szintjén – az integrációs politika követte. A cigányság társadalmi integrációjának szükségességét, az azzal kapcsolatos teendőket (1995-től) számos kormányhatározat, közép és hosszú távú intézkedéscsomag rögzítette. Ténylegesen azonban, különösen a lakóhelyi szegregáció enyhítése érdekében, nem nagyon történt semmi. 2004-ben jelent meg az addigi legátfogóbb kormányhatározat²⁸, illetve intézkedéscsomag, amely rendelkezett többek közt a „telepek és teletszerű lakókörnyezetek” felszámolását/rehabilitációját célzó komplex modellprogramok megvalósításáról. Ahogy arról is, hogy a modellprogramok értékelését követően kormányzati intézkedési tervet kell kidolgozni szakmai és finanszírozási feltételrendszerrel. A tízmilliárdos terv, amely a telepek jelentős részének felszámolásáról szólt, rövidesen megrekedt kilenc modellprogram szintjén és 680 millió forintnál²⁹.

A minisztériumi koncepció (2004. december) 700–800, főként a „keleti országrészben” található szegregátummal számolt, amelyek „döntően a roma népesség lakóhelye(i), így felszámolásuk, illetve rehabilitációjuk a cigány lakosság életkörülményeinek javítását szolgálja, társadalmi integrációjuk egyik meghatározó eleme”³⁰. A tervezett modellprogramok a lakhatási integrációra³¹, a lakhatási körülmények javítására és a társadalmi integrációt erősítő egyéb intézkedésekre épültek. Előbbi „a telepek és teletszerű lakókörnyezetek típusától függően több formában valósul meg, azonban a legfontosabb alapelv, hogy a feltárt problémák és igények határozzák meg a kidolgozott megoldásokat”. Az első kísérletek a lakóhelyi szegregáció típusát és mértékét tekintve különböző adottságú településeken

²⁸ 1021/2004. (III. 18.) Korm. határozat „a romák társadalmi integrációját elősegítő kormányzati programról és az azzal összefüggő intézkedésekről”

²⁹ „A kormányzati propaganda előbb 440, majd 667 telepről beszélt, mintha valamennyi cigánytelep lenne, és ezek felszámolását ígérte néhány éven belül – amiről aztán gyorsan kiderült, hogy képtelenség. (...) A távlati tervezés szempontjából kevésbé fontos a telepek egyértelműen amúgy sem meghatározható pontos száma (...). Fontosabb a koncepció eldöntése, hogy a hagyományos telepfelszámolás vagy a társadalmi integráció részeként értelmezett települési integráció mentén kíván-e haladni” (Lengyel 2006: 88–89).

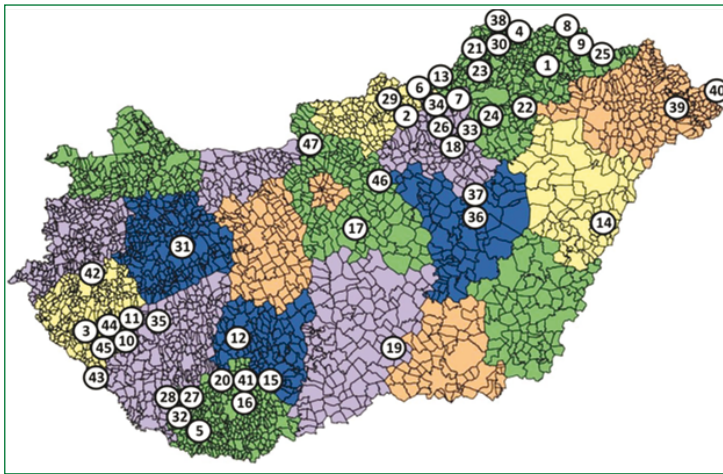
³⁰ A telepeken és teletszerű lakókörnyezetben élők lakhatási és szociális integrációs programja. Szakmai koncepció, 2004. december (Kézirat)

³¹ Azt tekintették a „telepen élők lakhatási integrációjának”, amikor a bevont családok „az emberi élethez méltó, a 21. század alapvető komfortjával rendelkező lakásokba” költöznek (ICSSZEM 2005).

valósultak meg, ami alapjaiban határozta meg a beavatkozások irányát, eszközeit (telepfelszámolás vagy rehabilitáció) és hatásait³². A kilenc modellprogram során összesen 42 család költözött új otthonba (önkormányzati bérlakásba), 412 lakást felújítottak, komfortosítottak, 28 fő vett részt képzésben, 202 fő (köz)foglalkoztatásban (SZMM 2008).

A modellprogramok után 2009-ig nagyjából évente jelentek meg pályázati felhívások a cigánytelepeken élők „komplex társadalmi integrációjának” megvalósítására, illetve lakóhelyi szegregációjuk felszámolására. A hangsúlyok és megfogalmazások változtak (lakhatási, szociális, munkaerőpiaci integráció), de „a főcél (...) utal arra, hogy komplex beavatkozás rendszerről van szó, ami több dimenzióban hivatott a szegregátumokban élők életminőségét javítani (Petrovác–Somogyi–Teller 2010: 19). A teljes konstrukcióban, 2005 és 2010 között összesen 54 lokális projekt valósult meg az ország 47 településén (többnyire községekben) (5. ábra).

5. ábra: A 2005–2010 között megvalósított telepprogramok helyszínei



Forrás: EMMI 2015.

³² Teller és Somogyi (2007) a szegregáció típusa és mértéke alapján három csoportba sorolta az első modellprogramok helyszíneit: gettósodó települések, ahol nem értelmezhető a településen belüli lakóhelyi szegregáció (Tiszabó, Uszka). Vegyesen lakott községek, ahol vannak szegregált lakókörnyezetek, de romák és nem romák vegyesen is laknak (Hencida, Kerecsend, Kisvaszar). Olyan falvak, ahol külső telepeken, erősen szegregáltan élnek a cigányok (Szentgál, Táska, Galambok, Dencsháza és Szentegát) (Teller–Somogyi 2007). Telepfelszámolásra két 300–400 fős aprófaluban (Kisvaszar, Táska) és az 1300 fős Galambokon került sor. Tiszabón, ahol a szocialista telepfelszámolás már az 1960-as években új telepet hozott létre, és ahol a 2000-es években már szinte csak cigányok laktak, kizárólag rehabilitáció jöhetett szóba. A szintén gettósodott, ukrán határ melletti, közel 400 fős Uszán rehabilitáció történt, de új házakat is építettek. A több, mint 2000 fős Kerecsenden, ahol mintegy 30–40 százalék a szegregáltan élő roma lakosság aránya, házakat újítottak fel, kisebb komfortosítást végeztek, és önkormányzati bérlakásokat alakítottak ki. A román határhoz közeli, 1300 fős Hencidán a népesség 40–50 százalékát kitevő romák szétszórtan élnek; itt házfelújítást, komfortosítást és – az életveszélyes házak kiváltására – házvásárlást finanszírozták a programból.

4.2. Hiányzó társadalmpolitikai keretek, kismértékű lokális eredmények

A „gettócsinosítás” közpolitikai kudarca

A rendszerváltás után a „cigányság ügye” jellemzően megrekedt a politikai deklarációk szintjén. Elmaradt a társadalmpolitikai fellépés, a feladat- és forrás-koncentráció, a szakpolitikák egyesítése (Kállai 2006): „Senkiben sem volt meg az akarat arra, hogy célzott és koncentrált lépésekkel tényleges változásokat generáljon a romák élethelyzetében. (...) a kormányzati romapolitikát látványos, de a romák tömegeit nem érintő kérdések határozták meg” (Kállai 2006: 197). Ladányi János (2012) szerint 2010-ben pedig már egyértelműen látszott, hogy a központi hatalom valójában soha nem vállalja fel a „cigányság ügyének” érdemi kezelését (Ladányi 2012).

A cigánytelepen élők „komplex” társadalmi („lakhatási” és „szociális”) integrációja sem makroszinten, sem a konstrukció szintjén nem valósult meg. A közpolitikai beavatkozás a célhoz rendelt eszközök és a források nagyságrendje, valamint a társadalom- és szociálpolitikai keretek hiánya miatt nem lehetett sikeres. A cigánytelepek és a telepen élők számát, illetve hátrányaik természetét tekintve, hosszú-távú, egymásra épülő intézkedések hiányában a közpolitikai kudarc előrelátható volt. A felszínen beavatkozó, elszigetelt lokális pályázati projektekkel összességében leginkább „gettócsinosítás” történt, a strukturális feltételek javítására, a cigányság kirekesztettségének enyhítésére tett valódi erőfeszítések nélkül. És, „amíg ilyen marginális helyzetben van a népességnek ez a része, addig nem lehet a telepeket felszámolni” (Révész–Zolnay 2009³³). A pályázati rendszer azért sem alkalmas eszköz, mert – kvázi-intencionális hatásként – lefölöz (Pulay 2009, Váradi 2015). Ott indulnak projektek, ahol vannak alkalmas szereplők a kezdeményezésre, a tervezésre és a lebonyolításra. A cigánytelepen élők helyzetének javítása ebben a rendszerben nem univerzális központi felelősség, hanem a lokalitás viszonyaitól, aktoraitól függő lehetőség. Ez a közpolitika szintjén nem vezet eredményre. Nem szándékolt, illetve kvázi-intencionált hatásként inkább növeli a kimaradók leszakadását.

Mikroszintű, hiányos társadalmi integráció

A lokális projektekből – a pályázati kiírásoknak megfelelően – a lakhatási elemek domináltak, más rendszerintegratív elemek terén többnyire csak felszínes beavatkozások történtek. Ennek legfőbb oka, hogy a strukturális problémák (munkanélküliség, képzetlenség, jövedelmi szegénység) kezelése nem lehet egy-két éves helyi projektek (civil szervezetek, önkormányzatok) felelőssége és feladata. A lokális beavatkozások a központi elvárásokat (az indikátorokat) teljesítették,

³³ Révész–Zolnay 2009. <http://beszelo.c3.hu/cikkek/%E2%80%9Eami-tortent-az-a-getto-csinositgatasa%E2%80%9D>

de tudatában voltak annak, hogy a cigánytelepen élők „komplex” társadalmi integrációja – az eszközök, a források nagyságrendje, az időszemlélet, a támogató társadalmpolitikai keretek hiánya miatt – nem megvalósítható. A cigánytelep, a szegregátum felszámolása vagy fejlesztése, a lakáskörülmények javítása viszont jól körülhatárolható, rövid-távon megvalósítható és „felmutatható” eredmény, és valóban feltétele az élet normalizálásának. Munka és jövedelem nélkül nem lehet azonban teljes és stabil a rendszerintegráció, amit a helyi szintű beavatkozások nem vagy csak korlátozott mértékben képesek megteremteni; a strukturális, rendszerszintű hátrányokra nincsenek hatással. Ahhoz, hogy a háztartások anyagi helyzete és életminősége javuljon, ki kellene lépni a nyílt munkaerőpiacra. A képzési-foglalkoztatási elemek résztvevői közül ez csak keveseknek sikerült. Ahogy más projektek, úgy a telepprogramok esetében is egyértelműen látszik: „A munka- és megélhetési lehetőségek hiányán (...) a projektek nem képesek változtatni, ami kétségessé teszi hatékonyságukat” (Váradai 2015:79). A lokális telepprogramok csak akkor tudtak jelentősebb, de közel sem kielégítő integrációs hatásokat előidézni, ha felszámolták a cigánytelepet, azaz megszüntették a térbeli kirekesztettséget (egyúttal jelentősen javították a lakáskörülményeket). A tényleges (rendszer)integrációt azonban korántsem sikerült megteremteni, a „mögöttes” nyomort nem tudták felszámolni.

Két vizsgált helyszínen (Szomolya, Sirok) „annak ellenére, hogy a faluközponttól nem estek messzire a szegregátumok, mégis a kirekesztés, a kirekesztődés szimbólumai voltak mind az ott lakók, mind a faluban élők számára. (...) Az emberek nem szerettek ott élni, mentek volna már régen, csak nem rendelkeztek megfelelő erőforrásokkal. (...) A lakóhelyváltás (...) mindenkinek fontos előrelépést jelentett. (...) Az új szomszédsági kapcsolatok spontán módon generálták a társas interakciókat, ezért ezeket szociális integrációs tényezőnek tekinthetjük” (Farkas 2012: 15-16). Bátorterenyén a szélsőséges térbeli kirekesztettségéből, elszigetelt szegregátumokból érkező családok többsége beilleszkedett az integrált szomszédsági környezetbe, új kapcsolatokat alakított ki, ami összességében jóval többet jelentett a jobb lakásviszonyoknál³⁴. A kerecsendi teleprehabilitáció ezeket az integrációs hatásokat nem tudta elérni, de nem is célozhatta azokat, mivel a szegregátum – lakóinak száma, mérete, kiterjedtsége miatt – nem felszámolható. Az ott élők lakáskörülményei – az életveszélyes házak felújításával, apróbb javításokkal, a gázvezeték kiépítésével – kismértékben, rövid távon és nem fenntartható módon javultak, de kirekesztettségük egyik meghatározó színterén sem történt előrelépés. Az integrált lakókörnyezet kedvező hatásai nem érvénye-

³⁴ „Mindenhez közel vagy, és ezeken a kistelepüléseken rettentően számít, hogy hol laksz. Tehát ha azt mondod, hogy itt laksz a Béke úton, akkor ez egy rendes ember. Ha azt mondod, hogy a Dankó úton laksz, akkor te már nem is vagy annyira rendes ember. Az emberek fejében, akarva-akaratlanul, itt vannak ezek az évszázados nyomorúságok, hogy a Dankó úton csak a cigányok lakhatnak” (interjú a projekt vezetőjével, 2012).

sülhetnek, a szegregáltan élő cigányság és a helyi társadalom közti távolságok nem csökkentek³⁵.

Petrovác Rita és szerzőtársai (2010) szerint, a konstrukció (majdnem) egészét tekintve, „a munkaerőpiaci program megvalósítása során a telepiek (...) aktivizálása – a kezdeti nehézségek, valamint a képzések megszervezésének, lebonyolításának gyakori nehézségei ellenére – összességében sikeres és eredményes volt; az érintettek részvétele általában igen magas volt a meghirdetett képzéseken, illetve a felzárkóztatással kapcsolatos 8 általános iskolai végzettség megszerzése esetén” (Petrovác–Somogyi–Teller 2010: 71). A projektek valóban teljesítették az indikátorokat a képzések megszervezésével, a (tranzit- vagy köz)foglalkoztatással, de tényleges (rendszer)integrációs hatásokat csak ritkán értek el. Keveseknek (kismértékben) emelkedett az iskolai végzettsége, még kevesebben szereztek szakmát és munkatapasztalatot. Ráadásul többnyire rövid távú és igen korlátozott integrációs hatásokról van szó, minthogy az elsődleges munkaerőpiacra alig néhányan tudtak kilépni. A projektekbe bevont családok munkaerőpiaci esélyei és jövedelmi helyzete összességében nem javult, noha eredménynek tekinthető az is, hogy a magasabb végzettséggel/képzettséggel némileg erősödtek a közfoglalkoztatáson belüli pozícióik. Ez azonban nem jelentett érdemi előrelépést sem a tartós munkanélküliségből és jövedelmi szegénységből, sem a „társadalmon kívüliségből”, a társadalmi részvétel kudarcaiból. Sőt, az integrált lakókörnyezetbe költözött családok anyagi helyzete, nem szándékolt, illetve kvázi-intencionált hatásként, romlott: jellemzően változatlan jövedelmi viszonyok mellett kellett fizetni a megnövekedett rezsiköltségeket.

A civil szervezetek mint projektmegvalósítók (Szomolyán, Sirokban, Bátormentenyén) törekedtek arra, hogy megerősítsék és aktivizálják a telepí, illetve a teljes cigány közösséget. Egyrészt azért, mert a beavatkozások nem szándékolt, illetve kvázi-intencionált hatásként – elsősorban a kedvezményezettek és a kimaradók közt – belső konfliktusok alakultak ki, gyengült a mikroszintű normatív integráció. Másrészt céljuk volt a belső kohézió megőrzése, megteremtése, majd a közösség informális és formális megszervezése, érdekérvényesítő képességének kialakítása. A hatások kedvezőek, de nagyrészt korlátozottak és időlegesek. Ezzel együtt, a szomolyai projekt sikeresen valósította meg a helyi roma közösség és civil szervezet megerősítésének, folyamatos támogatásának stratégiáját³⁶.

³⁵ A szegregátumot a faluközponttal összekötő, a program keretében tervezett patak-híd nem épült meg. A híd, amely a projekt nevében is szerepelt, a lakáskörülményeken nem javított volna, és közvetlenül nem csökkentette volna a társadalmi kirekesztettséget, de a lakóhelyi szegregációt, elszigeteltséget oldotta volna azzal, hogy legalább megfelelő átjárást biztosít a településrészek között.

³⁶ Lásd erről: Farkas 2012, ill. Farkas 2011.

Összegzés

Az államszocialista telepfelszámolás makroszintű, hosszú távú, a rendszerintegrációt valamelyest megteremtő stratégiára épült. Emiatt lehetett bizonyos értelemben sikeres. A cigányság számára a felemelkedés lehetősége felülről azonban korlátos volt. Túl azon, hogy nem érintett mindenkit, nem lehetett elég mély sem. A teljes asszimiláció, a valóban egyenjogú állampolgárrá válás nagyrészt távoli álom maradt; a többség nem tudott elmozdulni a társadalmi struktúra leg-aljáról. A pártállami intézkedések, szándékolt integrációs hatásként, archaikus, elszigetelt cigány- és szegénytelepeket szüntettek meg, és azóta sem tapasztalt mértékben javították a (telepi) cigányság lakáskörülményeit (különösen a korábbi nagyon rossz viszonyokhoz képest). A közpolitika szintjén – elsősorban helyi mechanizmusok következményeként – kedvezőtlen hatások is megjelentek, amelyek miatt összességében kudarcos a beavatkozás. A telepfelszámolás nagymértékben hozzájárult az új típusú cigánytelepek és a lakóhelyi szegregáció új mintázatainak kialakulásához, a települési-térégi gettósodás erősödéséhez. A kedvezményes lakáskölcsönök okozta hosszú távú eladósodás, amely az 1980-as évek közepévéig már kvázi-intencionált hatásként értelmezhető, az anyagi helyzet romlásához, illetve a rendszerintegráció gyengüléséhez vezetett. A rendszerváltás után a cigányságot tömegesen érintő, állandósult munkanélküliség, a megemelkedett törlesztőrészek, az ingatlanok eladhatatlansága együttesen járultak hozzá az eladósodáshoz, a tartós szegénységhez, a „röghöz kötöttséghez”. Az államszocialista telepfelszámolás tehát, főképpen a hosszú távú társadalompolitikai kereteknek köszönhetően, érdemben csökkentette a megcélzott „társadalmi probléma” mértékét, kiterjedtségét. Végso soron viszont a cigányság társadalmi és térbeli kirekesztettségének megszilárdításában és újratermelődésében is jelentős szerepe volt.

A rendszerváltás utáni első kísérletnek, a „társadalmi probléma” mértékéhez képest, makro- és középszinten nincsenek kimutatható integrációs hatásai. A cigányság társadalmi és térbeli kirekesztettségének megszüntetése, többek között telepeik felszámolása megmaradt a politikai kinyilatkoztatás szintjén. Ebben az értelemben egyértelmű a közpolitikai kudarc, amely mögött leginkább a társadalom- és szociálpolitikai keretek hiánya és a beavatkozáshoz rendelt elégtelen eszközök és források húzódnak. A 2005–2010 közti lokális projektekről már a központi tervezés során tudható volt, hogy nem, vagy csak kismértékben képesek javítani a cigánytelepen élők életkörülményeit. A komplex társadalmi integráció, mint központi szándék irreális elvárás volt, és nem is nagyon volt mögötte tényleges politikai akarat: a súlyos deprivációs helyzeteket, a tartós nyomort és kirekesztődést a mozaikszerű helyi beavatkozások nem képesek felszámolni, sőt még enyhíteni se nagyon. A szándékolt integrációs hatások projektenként eltérőek, de többnyire kismértékűek, korlátozottak és rövid távúak, illetve számos körülménytől függnak. A projektek egy része megteremtette ugyan a lakóhelyi integrációt és az emberhez méltó lakhatást, amelyek azonban csak szükséges, de nem elégséges feltételei a társadalmi integrációnak. Ahhoz nagyon sok minden

hiányzott akkor is (és hiányzik most is). Összességében úgy tűnt, és egyre inkább az látszik, hogy a százezreket sújtó szélsőséges társadalmi és térbeli kirekesztettség felszámolására, vagy legalább érdemi enyhítésére nincs valódi politikai szándék. A búcsú beláthatatlanul messze van.

Irodalom³⁷

- Andorka Rudolf (1996): A társadalmi egyenlőtlenségek növekedése a rendszerváltás óta. *Szociológiai Szemle*. 1996/1. <http://www.szociologia.hu/dynamic/9601andorka.htm>
- Belügyminisztérium Közfoglalkoztatási Statisztikai, Elemzési és Monitoring Főosztályának Beszámolója a 2016. évi közfoglalkoztatásról. http://kozfoglalkoztatasi.kormany.hu/download/4/8e/e1000/Besz%C3%A1mol%C3%B3_2016_170713.pdf
- Berey Katalin (1991): A cigánytelepek felszámolása és újratermelődése. In: Utasi Ágnes – Mészáros Ágnes (szerk.): *Cigánylét*. Budapest: MTA Politikai Tudományok Intézete.
- Bernáth Anikó (2014): Leszakadóban: a romák társadalmi helyzete a mai Magyarországon. In.: Kolosi Tamás – Tóth István György (szerk.): *Társadalmi Riport 2014*. Budapest: TÁRKI, 246–264. <http://www.tarki.hu/adatbank-h/kutjel/pdf/b333.pdf>
- Castel, Robert (1993): A nélkülözéstől a kivetettséig – a „kiilleszkedés” politikájára. *Esély*, 1993/3, 3–23. http://www.esely.org/kiadvanyok/1993_3/anelkulozestol.pdf
- Csalog Zsolt (1984): A cigánykérdés Magyarországon 1980 előtt. *Magyar Füzetek* 1984., 14-15.sz. http://epa.oszk.hu/02200/02201/00013/pdf/EPA02201_Magyar_Fuzetek_1984_1415_093-137.pdf
- Domokos Veronika – Herczeg Béla (2010): Terra Incognita. *Szociológiai Szemle*, 2010/3. 82-99. http://www.szociologia.hu/dynamic/szocszemle_2010_3_all.pdf
- Domokos Veronika (2010): Szegény- és cigánytelepek, városi szegregátumok területi elhelyezkedésének és infrastrukturális állapotának elemzése különböző (közoktatási, egészségügyi, településfejlesztési) adatforrások egybevetésével. Budapest, 2010. július 1. Kézirat.
- Dupcsik Csaba (2009): *A magyarországi cigányság története. Történelem a cigánykutatások tükrében, 1890–2008*. Budapest: Osiris.
- EFOP (2016) Felhívás a szegregált élethelyzetek felszámolásának megvalósítására. Szegregált élethelyzetek felszámolása komplex programokkal (ESZA) A Felhívás kódszáma: EFOP-1.6.2-16. <https://www.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=62611>

³⁷ A megadott internetes hivatkozások utolsó letöltésének időpontja a kézirat lezárásának dátuma: 2018. 01. 25.

- EMMI (2015): A 2014-2020 közötti időszakra vonatkozó, a telepszerű lakhatás kezelését megalapozó szakpolitikai stratégia. Budapest, 2015. augusztus. http://romagov.kormany.hu/download/f/a4/21000/Lakhat%C3%A1si_Strat%C3%A9gia.pdf
- Farkas Zsuzsanna (2012): Hidak és sorompók. A települészámolásban, a településeken végzett terepmunka tapasztalatai és integrációs hatásai. *Társadalmi Együttélés*. Interdiszciplináris e-folyóirat. 2012/4. 1–21. http://epa.oszk.hu/02200/02245/00004/pdf/EPA02245_tarsadalmi_egyuttes_2012_4_farkas_zsuzsanna.pdf
- Ferge Zsuzsa (2010): *Társadalmi áramlatok és egyéni szerepek*. Budapest: Napvilág Kiadó.
- Ferge Zsuzsa (2005) Ellenálló egyenlőtlenségek (A mai egyenlőtlenségek természetrajzához). *Esély* 2005/4. 3–41. http://esely.org/kiadvanyok/2005_4/ferge.pdf
- Ferge Zsuzsa (1999): Szegénység és bűnözés, azaz: van-e dezintegrációs és decivilizációs veszély? *Belügyi Szemle* 37. 1999. 2, 3–27. http://www.fergezszusa.hu/docs/szegenyseg_es_bunozes.pdf
- Ferge Zsuzsa (1990): Variációk a társadalmi integráció témájára. *Esély*, 1990/1, 3–17. http://www.fszek.hu/szociologia/szszda/ferge_varaciok.pdf
- Ferge Zsuzsa (1982): *Társadalmi újratermelés és társadalompolitika*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Gajduschek György (2016): Közpolitikai célok megjelenése a jogban. In Jakab András – Gajduschek György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 43–68. http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/A_magyar_jogrendszer_allapota_2016.pdf
- Habermas, Jürgen (1994): *A társadalomtudományok logikája*. Budapest: Atlantisz Könyvkiadó.
- Hajnal György (2008): *Adalékok a magyarországi közpolitika kudarcaihoz. Közigazgatási olvasmányok*. Budapest: KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság.
- Hajnóczky Tamás (2015): A pártállam cigánypolitikája. A szektorális cigánypolitikától a kényszerasszimilációs cigánypolitika kritikájáig. *Esély* 2015/5. 54–92. http://www.esely.org/kiadvanyok/2015_5/2015-5_2-1_Hajnaczky_Partallam_ciganypolitikaja.pdf
- Hajnóczky Tamás (2013): „Karhatalommal a cigánytelepekért”. *Kritika* 2013. július-augusztus. http://kisebbssegkutato.tk.mta.hu/uploads/files/olvasoszoba/romaszovegtar/Karhatalommal_a_ciganytelepekert.pdf
- Havas Gábor (2001): A kistelepülések és a romák. In Glatz Ferenc (szerk.): *A cigányok Magyarországon*. Budapest: Magyar Tudományos Akadémia. 163–204.
- Havas Gábor (1994): A megélhetési módok és a többségi társadalomhoz fűződő viszony változásai a magyarországi cigányok különböző csoportjaiban. Kandidátusi értekezés. Kézirat
- Havas Gábor – Kemény István (1996): Cigánynak lenni. In. Andorka Rudolf, Kolosi Tamás, Vukovich György (szerk.): *Társadalmi riport, 1996*. Buda-

- pest: TÁRKI, Századvég, 352-380. <http://www.tarki.hu/adatbank-h/kutjel/pdf/a894.pdf>
- Havas Gábor – Kemény István (1995): A magyarországi romákról. *Szociológiai Szemle* 1995/3. <http://www.szociologia.hu/dynamic/9503havas.htm>
- Huszóczy Miklós (1980): A cigány lakosság lakásgondjainak megoldásával kapcsolatos feladatokról és intézkedésekről. In: Szegő László (szerk., vál.) (1983): *Cigányok, honnét jöttek – merre tartanak?* Budapest: Kozmosz Könyvek. 270–283.
- ICSSZM (2005): Háttérbeszélgetés a roma telepeken élők lakhatási modellprogramjáról. Budapest, Esély Galéria, 2005. augusztus 23.
- Kállai Ernő (2006): Kormányzati romapolitika az elmúlt négy évben. In Kállai – Törzsök (szerk.): Átszervezések kora. Cigánynak lenni Magyarországon. Jelentés 2002-2006. Budapest: EÖKIK, 187-203. http://www.kallaierno.hu/data/files/atszervezesek_kora_ciganynak_lenni_magyarorszagon_jelentes_2002_2006_T2Z+8g.pdf
- Kemény István – Janky Béla (2004): Települési és lakásviszonyok. *Beszélő* 2004/4. <http://beszelo.c3.hu/04/04/13kemeny.htm>
- Kemény István – Janky Béla (2003): A cigányok foglalkoztatottságáról és jövedelmi viszonyairól. *Esély* 2003/6. http://www.kemenyistvan.hu/images/pdf/2003_ciganyvizsgalat.pdf
- Kemény István – Janky Béla–Lengyel Gabriella (2004): *A magyarországi cigányság, 1971-2003*. Budapest: Gondolat – MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet. <http://kisebbségkutato.tk.mta.hu/a-magyarorszag-i-cigany-sag-1971-2003>
- Kertesi Gábor (2005): *A társadalom peremén. Romák a munkaerőpiacon és az iskolában*. Budapest: Osiris Kiadó.
- Kertesi Gábor – Kézdi Gábor (1998): *A cigány népesség Magyarországon. Dokumentáció és adattár*. Budapest: Socio-typo. Budapest.
- Kertesi Gábor – Kézdi Gábor (1997): Cigány etnikai gettók (Az 1990. évi népszámlálás számlálókörzeti adatai alapján készült elemzés). Budapest: TÁRKI. <http://www.tarki.hu/adatbank-h/kutjel/pdf/a124.pdf>
- Kozák Istvánné, Dr. (1979): A cigányok a társadalmi munkamegosztásban. In: Szegő László (szerk., vál.) (1983): *Cigányok, honnét jöttek – merre tartanak?* Budapest: Kozmosz Könyvek. 102–122.
- Ladányi János (2012): *Leselézettek*. Budapest: L'Harmattan.
- Ladányi János – Szelényi Iván (2010): A társadalom etno-szociális rétegződése összehasonlító elméletének vázlata. In Ladányi János (szerk.): *Szociális és etnikai konfliktusok. Válogatott tanulmányok (1957-2010)*. „A szociálpolitikus és szociális munkás képzés megújítása az ELTE és a BCE együttműködésében (SZOCMEG)”. Budapest: Budapesti Corvinus Egyetem, 202–211. http://www.tankonyvtar.hu/en/tartalom/tamop425/0010_2A_05_Ladanyi_Sandor_Szocialis_es_etnikai_konfliktusok/0010_2A_05_Ladanyi_Sandor_Szocialis_es_etnikai_konfliktusok.pdf

- Ladányi János – Szelényi Iván (2004): *A kirekesztettség változó formái*. Budapest: Napvilág Kiadó.
- 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. http://www.kallaierno.hu/data/files/atszervezesek_kora_ciganynak_lenni_magyarorszagon_jelentes_2002_2006_T2Z+8g.pdf
- Lockwood, David (1964): Social Integration and System integration. In G. K. Zollschanand – W. Hirsch (eds): *Explorations in Social Change*. London: Routledge.
- Merton, Robert K. (1980): *Társadalomelmélet és társadalmi struktúra*. Budapest: Gondolat Kiadó.
- Merton, Robert K. (1936): The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action. *American Sociological Review*, Volume 1, Issue 6. 894-904. <http://www.romolocapitano.com/wp-content/uploads/2014/01/MertonUnanticipated.pdf>
- Mezey Barna (szerk.) (1986): *A magyarországi cigánykérdés dokumentumokban 1422–1985*. Budapest: Kossuth Könyvkiadó
- Petrovácz Rita – Somogyi Eszter – Teller Nóra (2010): Telepeken és teleszerű lakókörnyezetben élők integrációs programjának értékelése. Budapest: Városkutatás Kft. (Kézirat)
- Pogány György – Bán Géza (1958): A magyarországi cigányság foglalkoztatási problémái. *Munkaügyi Szemle*, 1958. 5. sz.
- Póczik Szilveszter (2003): A roma kisebbség szociológiai problémái. *Magyar Tudomány* 2003/1. <http://www.matud.iif.hu/03jan/poczik.html>
- Pulay Gyula (2009): Az etnikai hovatartozás számbavételi lehetőségei és szükségessége. *Esély* 2009/4, 3–37. http://www.esely.org/kiadvanyok/2009_4/01pulay.pdf
- Révész Sándor – Zolnay János (2009): Ami történt, az a gettó csinosítgatása. Havas Gáborral Révész Sándor és Zolnay János beszélgetett. *Beszélő* 2009. április, 14. évfolyam, 4. szám. <http://beszelo.c3.hu/cikkek/%E2%80%9EAmi-tortent-az-a-getto-csinositgatasa%E2%80%9D>
- Roma Inclusion Index 2015. Budapest: Decade of Roma Inclusion Secretariat Foundation (September 2015) <http://www.rcc.int/romaintegration2020/files/user/docs/Roma%20Inclusion%20Index%202015.pdf>
- Szalai Júlia (2002): A társadalmi kirekesztődés egyes kérdései az ezredforduló Magyarorszáján. *Szociológiai Szemle* 2002/4. 34–50. <http://www.szociologia.hu/dynamic/0204szalaij.htm>
- Szirmai Viktória – Váradí Zsuzsanna (2012): Térbeli - társadalmi elkülönülés és integráció a magyar nagyvárostérségekben. In Kovách et al. (szerk.): *Társadalmi integráció a jelenkori Magyarországon. Tanulmányok*. Budapest: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Szociológiai Intézet, 115–132. <http://mek.oszk.hu/12700/12706/12706.pdf>

- SZMM (2006): *Roma telepeken élők lakhatási és szociális integrációs modellprogramja 2005-2006*. Budapest: Szerif Kiadó.
- Tamás Ervin – Révész Tamás (1977): *Búcsú a cigányteleptől*. Budapest: Kossuth Könyvkiadó.
- Teller Nóra – Somogyi Eszter (2007): A „Roma telepeken élők lakhatási és integrációs programjának” végső értékelése. Budapest: Városkutatás Kft. ICSSZEM. Kézirat.
- Ungváry György – Odor Andrea – Bényi Mária – Balogh Sándor – Szakmáry Éva (2005): Romatelepek Magyarországon – gyermekek egészségügyi ellátása, higiénés viszonyok. *Orvosi Hetilap*, 2005; 146 (15) 691–699.
- Váradi Monika Mária (2015): Szegénység, projektek, közpolitikák. *Tér és Társadalom* 29. évf., 1. szám, 2015. 69-96. http://epa.oszk.hu/02200/02251/00058/pdf/EPA02251_tet_2015_1_069-096.pdf
- 1021/2004. (III. 18.) Korm. határozat „a romák társadalmi integrációját elősegítő kormányzati programról és az azzal összefüggő intézkedésekről
- 2014/1964. (V.4.) Korm. határozat „A szociális követelményeknek meg nem felelő telepek felszámolásáról”.
- MSZMP KB Politikai Bizottságának határozata a magyarországi cigánylakosság helyzetéről, 1979. április 18.
- MSZMP KB Politikai Bizottságának határozata a cigány lakosság helyzetének megjavításával kapcsolatos egyes feladatokról, 1961. június 20.

A ZÖLD FEJLŐDÉS ESÉLYEI ÉS A GLOBÁLIS KOCKÁZATOK

Kerekasztal-beszélgetés egy nemrég megjelent könyvről
(Simai Mihály: *A harmadik évezred nyitánya. A zöld fejlődés
esélyei és a globális kockázatok* Corvina Bp. 2016.)

A beszélgetés elhangzott 2017. október 3-án a Budapesti Corvinus Egyetem Világ gazdasági Intézetében.

Az eszmecserét Kiss László nyugdíjas kazánfűtő szervezte és moderálta. Ugyanő készítette a beszélgetés szerkesztett változatát.

A beszélgetés résztvevői:

BOD PÉTER ÁKOS közgazdász, egyetemi tanár (BCE), az MTA doktora, a Magyar Nemzeti Bank elnöke (1991–1995)

FRANK TIBOR történész, egyetemi tanár (ELTE), az MTA levelező tagja.

KISS ENDRE filozófus, egyetemi tanár (ELTE – OR-ZSE), az MTA doktora.

SIMAI MIHÁLY közgazdász, egyetemi tanár (BCE), az MTA rendes tagja.

Írásos hozzászólók:

BALOGH ANDRÁS történész, a történelemtudományok doktora, nagykövet, professzor emeritus (ELTE).

TREMBECZKI ISTVÁN filozófus, egyetemi tanársegéd (DE)

VASS CSABA közgazdász, a szociológia és a filozófia doktora, professzor emeritus.

KISS LÁSZLÓ: Az első kérdéskör: mit takar az a fogalom, hogy világrend – és vajon multipolarizálódik-e a világ a jelenlegi világrendben?

SIMAI MIHÁLY: A világrend fogalmát több értelemben használják. Én mindegyik használt értelemre szoktam hivatkozni. Egyes vélemények szerint a világrend – miután itt rendről van szó – azoknak a nemzetközi megállapodásoknak, szabályoknak, magatartási normáknak, szokásoknak az összessége, amelyek egy adott időszakban az államok közötti viszonyokat meghatározzák. Van egy másik értelmezés. A világrend a bolygónkon létező mai államok és a közöttük lévő viszonyok együttese. És egy harmadik meghatározás: a világrend tulajdonképpen három nagy alrendszerből áll össze. Az egyik a társadalmi-politikai rendszer, a másik a gazdasági és a harmadik az ökológiai. Most, ha ezeket a definíciókat összehasonlom, létrejön egy normális és mindenki számára elfogadható fogalom: mert hiszen a világrend alapját az államok alkotják, az államok között a kapcsolatrendszer a különféle időszakokban kialakult normákra, szerződésekre épül, és

annak a három összetevőnek, amelyeket alrendszereknek szoktak nevezni – ezeknek a működése nagyon nagymértékben függ azoktól a viszonyoktól, amelyek az államok érdekeivel, magatartásával, politikájával kapcsolatosak. És ennek a három összetevőnek az alakulása hosszú távon elválaszthatatlan az államok erőviszonyaitól. Hiszen a szabályok, normák, szerződések kialakításában meghatározó tényezőként szerepel az, hogy mely államok képesek az adott feltételrendszert az érdekeiknek megfelelően befolyásolni.

FRANK TIBOR: A 'világrend' fogalma nagyjából Napóleonnal és az őt követő Szent Szövetséggel kezdett kialakulni, majd a 19. század végétől, a nagy nemzetközi szövetségek létrejöttével tovább épült. Ezek közül az első a német-osztrák-magyar szövetség volt 1879-ben. Erre épült fel azután a központi hatalmak rendszere – amely később az első világháborúban vesztett. Következett az 1890-es évektől az orosz-francia szerződés, majd jött az angol-francia szövetség, az Antant (*Entente cordiale*) 1904-ben, és végül az orosz-angol szövetség 1907-ben. Ennek a két szövetségi rendszernek a viszonylag rövid ideig tartó egyensúlya egyfajta világrendet jelentett – és ez az első világháborúval tökéletesen felborult. Az Antant hatalmak győztesen kerültek ki ebből, a központi hatalmak pedig súlyos vereséggel. Következett később egy újabb szerveződés, amely egy kissé megismételte ezt az egyensúlyt. Itt is az angolok és a franciák működtek együtt, majd az Egyesült Államok és a Szovjetunió is csatlakozott – szemben velük az úgynevezett háromhatalmi egyezményen Németország, Olaszország, Japán, és ide társultunk be mi is, magyarok. Mindig a rossz oldalra álltunk – ahogy ezt mondani szokták.

Mindkét háborúban a hatalmi viszonyokat megszabó szövetségi rendszerek alkottak „világrendet”, amely jó időre megszilárdult a második világháború után. A győztesek közül a Szovjetunió és az Egyesült Államok ellentéte és bizonyos mértékű egyensúlya képezte aztán azt a bipoláris világrendet, amelyet sokáig, 1989-90-ig megtapasztaltunk és átértünk. Ezt neveztük új világrendnek. Ennek a kifejezésnek akkor az adott értelmet, hogy egy bizonyos mértékig rend volt a világban, még ha nem is igazán szerettük is ezt a rendet. Az országok vagy a Szovjetunióhoz, vagy az Egyesült Államokhoz csatlakoztak, illetve kényszerültek. Tito vezetésével volt ugyan egy el nem kötelezett csoport is, Jugoszlávia, India, Indonézia részvételével – de ennek a csoportnak nem volt olyan nagy súlya, mint a két pólusnak, azok fénykorában.

Én tehát ezt tekintem világrendnek, történetileg nézve – és ez kapott egy olyan „lövést”, amelynek mindannyian örültünk, amikor a Szovjetunió 1991 után eltűnt a színről. De ezzel egyszersmind teljesen felborult az addig megszokott rend a világban. Az Egyesült Államok tulajdonképpen elveszítette azt a funkcióját, amelyet korábban élvezett. Kína, India, Brazília és más országok pedig feljöttek a világ élvonalába. Most egy egészen új rend látszik körvonalazódni, amelyben az oroszok megpróbálják visszaszerezni az erejüket és befolyásukat, az amerikaiak küzdenek azért, hogy megtarthassák a pozíciójukat, miközben Kína minden térfélen nagy erővel jön előre, politikailag éppúgy, mint gazdaságilag.

Összegezve: az elmondottakban látom a világrend fogalom történelmi értelmezését – tehát egy politikai-hatalmi zónákra osztott világról volt és van szó. És egyre inkább úgy néz ki, hogy az a világ, amelyben a bipoláris rend működött, megbukott – nincs már bipolaritás: multipoláris rend van nagyon erős hatalmakkal több kontinensen is. Az Európai Unió pedig nagy kérdőjel, amelynek talán lesz egyszer ugyanakkora hatalma, mint az említett nagy nemzeti-politikai entitásoknak. Ez nekünk döntő kérdés, mert hiszen Európában élünk – hogy tehát mi is lesz a szerepe Európának ebben a multipoláris világban.

BOD PÉTER ÁKOS: Ott tartottunk, hogy rend. Nálunk, közgazdászoknál, a rend fogalmához valamilyen egyensúly is tartozik, mégpedig hosszú távú egyensúly. Mert valamilyen egyensúly mindig létezik, de ebből még nem következik az, hogy egy vállalat, vagy egy nemzetgazdaság jó bőrben van. A világgazdaságban az export mennyisége definíció szerint mindig megegyezik az importtal, ám ez nem jelenti azt, hogy az egyes országok külkereskedelme egyensúlyban lenne. Vagyis a rendhez, valamilyen tartós egyensúlynak is kell kapcsolódnia.

Itt utalnék Simai tanár úr könyvére: a 25. oldalon fordul elő az egyensúlytalanság a világ rendetlensége kapcsán. Értem, hogy a történész, a politikatudós szempontjából van egy politikai keret, egy intézményi rendszer, amely időről-időre megrendül. Viszont Simai tanár úr növekvő világrendetlenségről beszél; ennek a rendetlenségnek az ismérvei a háborúk, a tömegmészárlások, az emberi jogok nagymértékű és rendszeres megsértése, a tömeges munkanélküliség, a szegénység, az éhínség, a terrorizmus, a bűnözés. Ebből azt szűröm le, hogy hál' istennek a mai korban, ezekben a dolgokban, sokkal jobb helyzetben vagyunk, mint a megelőző évszázadban. Mert lehet azt mondani, hogy felbomlott egy rend vagy rendszer, de ahogy hallgattam a történészt, az eléggé nyilvánvaló, hogy amit rendnek mondunk, ott efemer dolgokról van szó, amelyek történelmileg rövid ideig léteznek. Mint a XIX. században a Pax Britannica, vagy 1945 után a Bretton Woods-i pénzügyi rendszer.

A XX. század kapcsán vegyük most sorra Simai tanár úr ismérveit, elsőül a háborút. Nos, volt két világháború, és jó néhány egyéb háború. Tömegmészárlás rengeteg volt a XX. században. Az emberi jogok rendszeres megsértése – egész rendszerek léteztek úgy, hogy ezt tették. A munkanélküliség óriási volt a harmincas években. Az éhínség, a terrorizmus sem új dolog. Ezúttal éppen egy vérengző örültnék a tegnapi tetteivel vannak tele az újságok. (A Las Vegas-beli gyilkos merényletről van szó.) Tudjuk, hogy értelmetlen, felesleges vérontás mindig is volt.

Értem, hogy egy korábbi szisztéma után vagyunk, és úgy érezzük, hogy az életünkben rendetlenség van – de ha komolyan veszem az imént felsorolt ismérveket, akkor örömmel kell kimondanom, hogy jelenlegi időszakunk a XX. századhoz képest szinte idilli képet mutat. Ez természetesen provokatív mondat, mert fel tudjuk sorolni a mostani súlyos gondokat. Lehet persze mondani, hogy nincs rendben a világ, de akkor mit gondolunk a hidegháborús évtizedekről. Abban a korszakban – bizonyos értelemben – rend volt a világban, még akkor is,

ha az a szegénységen, az elnyomáson, az emberi jogok megsértésén nyugodott. Mert például rend volt Szaddam Huszein Irakjában is, Ceausescu Romániájában is. Fent álltak tehát olyan rendek, melyek rendnek minősültek olyan értelemben, hogy fenntartható egyensúlyban voltak bizonyos társadalmi erők. Ez is provokatív megjegyzés, annak alátámasztására, hogy mennyire relatív minden. Ha tehát mi most rendetlenséget érzünk, és a szerző, Simai Mihály úgy gondolja, tényleg sok ismérvet fel lehet sorolni, hogy mi minden nincs rendben a világban – ez viszont arra is utal, hogy mindannyiunkban él egyfajta vágyódás a rendezettség és a tartós, kiszámítható keretek iránt. Ez manapság felborulóban van.

Most került kezembe az Economist szeptember végi száma, ezzel a címlappal: „Európa új rendje”. A rendfogalom, minden szaklapban előkerül, hiszen arra vagyunk kíváncsiak, hogy melyek azok a szabályok, amelyekhez igazodni lehet. Azt gondolom, meghallgatva a nyitó hozzászólás definícióit is, hogy szabályrendszer és intézményrendszer ad keretet, és tereli mederbe a dolgokat.

A közgazdászoknak annyi előnyük van talán a jogászokhoz képest, hogy mi nagyon jól tudjuk: a jogi intézmények, keretek, azért vannak, hogy az élet fessegesse őket. Tehát soha sincs rend abban az értelemben, hogy olyan ismétlődő folyamatról lenne szó, ami változatlan formában, újratermelné magát. Joseph Schumpeter, az Osztrák-Magyar Monarchiából származó amerikai közgazdász a „teremtő rombolás” kifejezéssel illette a kapitalizmust: minden új technológia, termék és gondolat megtámadja a régit. Ennek megfelelően a haladás mindig pusztítással is jár. Ő egyébként pesszimista következtetést vont le ebből – a kapitalizmus közelgő végét. Bár ezt már öregkorában tette, nem tudom, hogy mennyire függ ez össze az életkorával és magával a korszakkal. De kétségtelen, hogy a mi életünk is tele van teremtő rombolással – ezért nagyon könnyű kimondani, hogy rendetlenség van. El tudom képzelni, hogy az utókor majd megállapítja: ez volt az az időszak, amikor a következő rend hajtóerői felszínre törtek. Tehát én egy fokkal optimistábban nézek a jelenre, mint Schumpeter. De nem azért, mert tudom, hogy mi a jövő, hanem csak abból indulok ki, hogy ezek a mindent aláásó mozgások a teljes piacgazdasági rendszert jellemzik, és miután alapvetően a glóbusz meghatározó felületén ez a rendszer működik, ezért hozzá kell szoknunk ahhoz, hogy nincs olyan mértékben rend, harmónia, mint amit az emberi természet esetleg megkívánna.

Ennyit akartam a rend fogalmához hozzátenni, hogy rögtön vitatkozzak is, valamint, hogy megmutassam, olvastam a könyvet.

KISS ENDRE: Nem lehetett könnyű ezt a könyvet megírni, mert a könyv tartalmában volt egy egészséges káosz - a szerző magatartásában pedig a diplomata csiszoltság és a hivatalt viselő embereknek az a nyelvhasználata, hogy talán rosszul van ez így, de lesz még jobban. Valamiféle pszichológiai feszültséget véltem tehát felfedezni a könyvben a valóság bemutatása és a diplomatikus nyelv magatartása között.

Az elmúlt harminc évben három hatalmas világtörténelmi meglepetés ért minket. Az egyik Gorbacsov volt, a másik Amerika, a harmadik Kína. Mind a három nagy meglepetés volt, előre ki nem számítható. Lehet, hogy ezzel vitatkoztok majd, mindenesetre három makro-problémáról van szó. Ezek erősen átalakították a viszonyokat.

Gorbacsovból nyílt ki a globalizáció problémája. A globalizáció olyan, mint a Frankfurterti Iskola fogalma a „felvilágosodás-dialektikájáról”. Ők használták úgy a dialektika fogalmát, hogy az a dialektika, amikor valamiből hirtelen olyasmi pattan ki, amit azután már senki nem tud a hatalma alá vonni. Ez a fasizmus. Szerintük a felvilágosodás dialektikája a fasizmus. Szerintem ez nincs így, de jó az a gondolat, hogy valamiből dialektikusan kipattanhat valami, ami minden-nél erősebb: egy Gólem tulajdonképpen. A globalizáció is egy Gólem, minden aktornál hatalmasabb, jóllehet nyilván vannak az aktorok között különbségek. Ezért azt vártuk volna az Egyesült Államoktól, hogy jó vezető aktorként korrekt, új világrendet hoz létre. Ez volt a második meglepetés.

Ez tulajdonképpen nem szimpla rendetlenség, ez valamiféle új bánásmód a nemzetközi élettel. Keresem a szavakat a meghatározásra. A kétezres évek elejétől kezdve ez egy elszabadult, azonosíthatatlan establishment, hogy úgy mondjam kísérletezés, ahol ismeretlen személyek kipróbálhatják ötleteiket az államok átalakításában. Ez már túlmegy a rend és a rendetlenség fogalmán, nyilvánvalóan a hagyományos nyelven, diplomáciailag nem lehet megfogalmazni, de sajnos ez a valóság.

A következő rész témája: a kilencvenes években senki sem gondolta volna, hogy a háború és a béke kérdése még egyáltalán létezni fog. Tulajdonképpen csak annyit kell megérteni, hogy a rend az a béke, ami ezer békének az egysége. Vagyis ezer különböző viszonyt kell békésnek lennie ahhoz, hogy abból egy „nagy” béke kialakuljon. A globalizációnak ez a „vadnyugati” hangszerelése korszakunkat a háború korszakává teszi. Én komolyan foglalkoznék a háború és a béke problémakörével, a legmodernebb körülmények között is. Mert ez társadalmi képmutatás, társadalmi játék, hogy ma is a háborút tekintjük kivételnek és a békét állandónak.

Azt hiszem, a Simai könyv vitájához nagyon is hozzátartozik, hogy a mostani világ már nem az úgynevezett tömegeket akarja manipulálni. Ezzel szemben, azokat a rétegeket befolyásolja, amelyek „értékvezérelt” életet akarnak élni. 1989-ben létrejött egy érdekes mutáció: az „értékvezérelt” életet kívánók közössége Václav Hável szellemében: az igaz élet, a demokrácia, az emberi jogok jegyében. Ez a mozgalom létrehozott egy érdekes új réteget, amelyben nem csak a gazdagok vannak benne, de nagyon sok más, új csoport is. A kilencvenes évek végére rájött az establishment, hogy nem a tömegeket kell manipulálnia, hanem ennek az „értékvezérelt” rétegnek a hitét kell megtartani az establishment értékeit teremtő mivoltában. A „jóakarát”, a „jó ember” fogalma ezek kapcsán a politikai nyelvben, Németországban meg is született. De ez a réteg Magyarországon is fellelhető.

Az történt, hogy fokozatosan azokat a médiumokat szerezték meg, amelyeket ez a réteg elfogadott autentikusnak. Vagyis az a nyolc-tíz médium, lett Nyugat-Európában az új manipuláció eszköze, amelynek ez a réteg hitt. Snowden megjelenését új korszak megjelenésének tekintem: erre való reakciónak. Mármost, ha nincs informatika, ilyen nagyságrendben senki nem mutatja meg ezt a manipulációt a nyilvánosság előtt.

SIMAI MIHÁLY: Abban a szerencsés, vagy szerencsétlen helyzetben vagyok, hogy az életemnek körülbelül ötven évét az Egyesült Nemzetek (ENSZ) keretén belül, különböző elemző, kutató és vezető pozícióban lévő szakemberként töltöttem el. Ennek következtében az a megközelítés, ami ebben a könyvben is szerepel, kicsit szélesebb távlatból igyekszik szemlélni a világot.

Az eddigiekre röviden reagálva: az első a történelmi megközelítés. Megítélésem szerint a modern kor első úgynevezett világrendje a vesztfáliai békét követően alakult ki. Ismeretesek ennek a békének a részletei és a következményei. Ennek a világrendnek a vége gyakorlatilag a napóleoni háborúkkal következett be. A következő világrend a bécsi kongresszussal kezdődött és beletorkollott az első világháborúba. Tehát ennek a két világrendnek a vége háború volt. Következett az úgynevezett népszövetségi rendszer, amelynek a második világháborúval lett vége. Kialakult egy olyan rendszer, amelynek a normái, ahogy erről szó esett, az Egyesült Nemzetek Szervezetének alapokmányával kapcsolatos értékekben, érdekekben, törekvésekben kristályosodtak ki. És mára eljutott a világ egy olyan pontra, ahogy ugyancsak szó esett erről, hogy a világ fejlődése ezeket a kereteket szétfeszítette. Ezért roppant nehéz annak megfogalmazása, hogy vajon ebből a szétfeszítettségéből következik-e megint egy olyan vége az adott világrendnek, hogy valamilyen globális háborúba torkollik, vagy pedig ezt sikerül megúsztatnia a világnak. A feszültségek ugyanis rendkívül nagyok – egyesek látszanak, mások nem is nagyon látszanak a köznép számára. Azok a tényezők, amelyek a háttérben vannak, rendkívül erősek és kezelhetetlenek, valamint azok az eszközök, amelyekkel az egyes államok rendelkeznek, vagy az úgynevezett nemzetközi közösség rendelkezik, nem is képesek ezt kezelni. Ezért abból indulok ki, hogy ki mindenkinek kell azzal foglalkoznia, hogy mi történik a következőkben – az ENSZ főtítkártól a pápáig, a történelem tanároktól kezdve az újságírókig –, mindenki keresi az utat ebben az úgynevezett útelágazásban.

Egy következő, nagyon lényeges téma az, hogy közben a világ nagymértékben megváltozott – már csak abban az értelemben is, hogy a világ lakossága számottevően megnőtt. És azok a következmények, amelyek például az első, vagy a második világháborúval kapcsolatosak voltak, pusztító következményeikben eltörpülnek egy olyan új háborúban, amelynek a fegyverei az utópisztikus irodalomban szereplő eszközöknek számítanak. Mármost, ha az ember ezeket bizonyos fókig hivatalból kell, hogy figyelemmel kísérje, megdöbben, hogy milyen következmények lehetnek. Tehát az útelágazás nagyon lényeges kérdés, és erre én se nem tudtam, se nem akartam a könyvben válaszolni – nem is lehet rá válaszolni.

Amikor a Szovjetunió szétesett és kialakult ennek a bipoláris rendszernek a vége – Kissinger volt az a politikus, aki írt egy nagyon érdekes könyvet 2001-ben¹, amelyben arról volt szó, hogy a következő világ nagyon fog hasonlítani az első világháborút megelőző korszakra, annak minden problémájával együtt. Megítélésem szerint, Kissingernek ebben a vonatkozásban igaza lett.

FRANK TIBOR: Nem csak politikai változások történtek, és nem csak a hatalmi zónák alakultak át, hanem létrejött egy teljesen új technológia az emberi kommunikáció számára. Mert például annak idején, a vesztfáliai békéről az értesült, aki egyáltalán tudott olvasni, és aki kellő közelségben lakott az érintett területekhez. Hetekig tartott, amíg valaki ilyen dolgokról tájékozódhatott. Ma pedig a facebooknak (és társainak) köszönhető közösségekben állítólag kétmilliárd ember vesz részt. Tehát azonnal kapcsolatba kerülhet a másik kétmilliárd emberrel. Ugyanez vonatkozik az e-mailre és minden más elektronikus kapcsolati formára, amely az emberek közötti kommunikációt lehetővé teszi.

Tehát ilyen módon nagyon felgyorsult a világ, ezt mindenki érzékeli, és ez a felgyorsult világ közel jött mindenkire. Az egykori nagy kivándorlás idején két hétig tartott a hajóút az Egyesült Államokba, ma pedig akár 5-6 óra alatt el lehet jutni ugyanoda repülőgéppel. Ez egészen drámaian csökkentette a távolságérzetet. Egy sor olyan dolog megváltozott, ami a világban való létezését meghatározta: lehetővé tette, vagy nem tette lehetővé. Elsősorban ilyennek tartom a kommunikációt. De több más dolog is idetartozik: ma hét és fél milliárd ember él a földön, de hamarosan nyolc milliárd lesz, majd kilenc – és ezeknek az embertömegeknek a helyigénye követelő.

Idetartozik a déli féltekén való lakhatóság – és az emberek elvándorlása észak felé, akár Latin-Amerikából Észak-Amerikába, akár Afrikából Európába. Szinte egy fél földgömbnyi terület válik fokról-fokra lakhatatlanná – nincs, vagy lassacskán nem lesz elegendő ivóvíz, étel és ezt elvándorlás követi a megélhetési zónák irányába. Úgy néz ki, hogy hatalmas front nyílik a kétféle terület lakosai között. Ennek vagyunk tanúi az úgynevezett migráns kérdés kapcsán Európában, de ezzel függ össze annak a 11 millió körüli illegális bevándorlónak az ügye is, akik az Egyesült Államokba igyekeznek Mexikóból, vagy Mexikón át Latin-Amerikából. Ide tartozik majd a kínai emberek vonulása is más területek felé. Úgy gondolom, hogy az orosz-kínai viszony fel fog forrósodni kínai oldalról. Tehát sok olyan dolog van itt, ahol térfoglalásról van szó, még hozzá nagymérvű és kíméletlen térfoglalásról. Azt javaslom ezzel a kis betéttel, hogy tágítsuk a beszélgetés témakörét, miszerint nem csak politikai változások történnek, mert ez csak a láthatóbb része a kérdésnek.

Egészen más szinten zajlik az, amit Émile Durkheim és Max Weber kifejezésével élve anómiának neveznék – tehát az a teljes normavesztés, ami a világban

¹ Henry Kissinger: *Korszakváltás az amerikai külpolitikában? – A 21. századi Amerika diplomáciai kérdései*, Grafo / Panem, Budapest, 2002

megfigyelhető. Viszonylag friss amerikai példa rá, hogy valaki összegyűjt egy csomó fegyvert és egy hotel ablakból gyilkol, vagy sebesít meg embereket százával. Amerikaiak mézszárlása szinte napi hír lett.

Tehát itt is van valami, ami az anómia jelenségét alátámasztja: nagyfokú nyugtalanság van a világban, amit a normák meglazulása, vagy éppen megszűnése jelent. Az általunk korábban megismert, stabilnak látszó világregend eltűnőben van.

KISS LÁSZLÓ: A következő kérdéskör: mit jelent a globális kormányzás és mennyi esélye van jelenkorunkban a globális kormányzásnak?

SIMAI MIHÁLY: A legegyszerűbb és legjobb meghatározást a globális kormányzásról egy Harland Cleveland nevű amerikai közgazdász adta pár évtizeddel ezelőtt. Ő úgy fogalmazta meg az akkor forgalomba került kategóriát, hogy a gazda nélküli világ menedzselése, és írt néhány kitűnő könyvet erről a témáról. Ezt a megfogalmazást azért tartom nagyon jónak, mert kifejezi a lényegét. Mi is használjuk ezt a fogalmat Magyarországon. Az eredeti, amit az angolok alkalmaztak először – az a government, és ez nem igazán kormányzást jelent. Kevesebb, mint kormányzás, de valamivel több, mint menedzselés. Ennek következtében ezt a fogalmat úgy értelmezem, mint az államok törekvését arra, hogy azokat a problémákat, amelyeket a jelenlegi világfejlődés, vagy már a korábbi évtizedekben kialakuló globális problémák napirendre tűztek, azokat a viszonyokat, amelyeket az államok együttélése folyamatosan újratermel, és azokat a dinamizmusokat, amelyek a népesedéstől a technikáig sorolhatók – mindezt megpróbálják valamilyen formában kezelhetővé tenni. Itt már szó esett arról, hogy a 21. század sok esetben biztatóbb, mint amilyen a 20. volt. Az előző évszázadban elképzelhetetlen lett volna akár a törekvés is ezeknek a témáknak a közös menedzselésére. A jelenlegi viszonyok között kialakultak egyrészt bizonyos állami érdekek, hogy csak a vízről beszéljünk: a vízellátás érdekei, továbbá az éghajlati adottságok alakulása, de másrészt, akár a béke és a háború problémája – ezek elengedhetetlennek tettek olyan megoldásokat, amelyeket mi közös menedzselésnek nevezünk. Tehát ezt a világkormányzás kifejezést úgy értelmezem, hogy azoknak a törekvéseknek és esőfeszítéseknek, valamint azoknak a folyó munkálatoknak, amelyek megpróbálják a 21. század világát működőképessé tenni – ezeknek az együttese tekinthető ebben az értelemben a világ kormányzásának. Gazda ugyan nincs, de az államok között vannak, amelyek nagyon nagymértékben tekintik magukat gazdának, más államok, kisebb mértékben. Vannak olyanok, amelyek nagyobb mértékben képesek is erre, valamint hallgatnak is rájuk a többiek, vannak olyanok, amelyek erre nem képesek, vagy éppen visszalépni akarnak, mint például a mostani Amerika, ahol az elnök, Donald Trump, visszalépést jelentett be. Ezeknek az összessége a közös menedzselés, vagy világkormányzás.

BOD PÉTER ÁKOS: A közgazdász álláspontja azért más, mert a gazdasági folyamatok – logikájukat tekintve – mindig túlnyúlnak a határokon. Sőt a határ léte ősidők óta nem meggátolja, hanem életre hívja a kereskedelmet. Hiszen abban van a komoly profit, hogy olyan terméket adok el, ami a határon túlról származik, mert a belső piacon ilyen nincsen. Azért említem ezt – ami nem kritika, hanem inkább nézőpont és az életpálya adottsága – hogy ha valaki az ENSZ berkeiben éli le az élete jó részét, az államban gondolkodik, aki pedig kifejezetten közgazdász szemmel nézi a dolgokat, az tudja, hogy a gazdasági folyamatok nem állami jellegűek. És amikor mi a „governance” ügyét elővesszük, tudjuk, hogy ez egy neologizmus az angoloknál, és amelynek a tartalmát mindenki egy kicsit maga alakíthatja, de a szó mégis csak hajaz a kormányra, kormányzásra. Ugyanakkor azt is tudjuk, hogy nem szükségszerűen kormányzati szereplőkről van szó, hanem olyanokról, akiknek tétjük van a dologban. És a téttel bírók csak részben államiak, részben nem államiak. Az államok – Mihály definíciójában pedig előjön az állam –, nos, azok az államok, amelyek vállalják azt a bizonyos gazda szerepet, a világ gazdája hipotetikus szerepének a részbeni vállalásáról van szó, tehát ezek az államok (korábban a Brit Birodalom, később az Egyesült Államok) alapvetően, nemzeti alapon szerveződnek. Mármint ez egy óriási ellentmondás: mindenki, aki legitim politikai vezető, az államban gondolkodik – különösen akkor, ha demokráciáról beszélünk, amikor a vezető a választói felhatalmazásából van hivatalában, és a választóitól nem szakadhat el, miközben az ügyek, amelyek szóba jöttek, azok egyáltalán nem férnek el a határokon belül. Hiszen, amiket Simai Mihály említett: a népek közötti vándorlás, a klímaváltozás, a technológiai változás – ezek mind átívelnek az országhatárokon. Tehát itt van egy valószínűleg feloldhatatlan ellentmondás: a politika intézményesült része nemzeti – ráadásul most vagyunk vagy kétszázán nemzetek-országok, míg volt egy olyan időszak, amikor ennek az ötödét sem érte el talán az államok száma –, miközben a politikai, gazdasági, szellemi és egyéb folyamatok nemzeteken felüli keretek között zajlanak. Erre az ellentmondásra nem látok semmiféle egyszerű feloldást. Tehát jómagam ilyen értelemben a világ kormányzása ügyében némileg szkeptikus álláspontot képviselek.

Amire szintén nem könnyű válaszolni a jelen korszak tüneteit látva: anómia-e a norma hiánya, vagy jelenleg normaváltásban vagyunk. Nekem nem egészen világos. Persze, amikor valaki automata fegyverrel lövöldözik örült módon ártatlan emberekre, az borzasztó, bár el tudom képzelni, hogy háromszáz évvel ezelőtt a hasonló elmeállapotú ember az indiánokra vagy a bennszülöttekre vadászott. Tehát nem az emberi természet elfajulását látom ebben, hanem jóval inkább a technikai haladás szomorú hatását, hogy könnyen át lehet alakítani sorozatlövő fegyverré egy boltban kapható puskát, és ezzel ötven embert meg lehet gyilkolni. Miközben ha valaki egy búcsúban kést ránt, akkor általában három szúrás után legyűrik. Vagyis azt gondolom, hogy ebben a kérdésben az emberi természet nem sokat változott.

Egy valami sokat foglalkoztat, és hadd hozzak sokkal békésebb példákat. Vannak szokások, amelyek kimentek a divatból: hogy a hölgyeket előre engedjük az ajtónál, hogy az idősebbeknek átadjuk a helyünket a buszon – ez mind nincs manapság. Azt nem tudom, hogy ez az eddigi civilizációs normának a felbomlása-e, vagy még nem alakult ki egy új norma. Mindenesetre van egy új generáció, amelyik egészen más, mint a miénk. És még nem látjuk, hogy ez az új nemzedék vajon ki tud-e alakítani valamilyen diffúz módon egy újfajta normát, ami nekünk furcsa, normátlanság – de lehet, hogy ez azért lesz, mert mi nem fogjuk érteni ezt a normát. Én itt talán indok nélküli optimizmusomat fejtem ki: a választ, nem tudom, csak azt a lehetőséget hozom szóba, hogy amikor úgy érezzük, nincsenek megfelelő intézmények, nincsenek érvényes normák, átalakul a világ, akkor tulajdonképpen azt látjuk, hogy a régi rend odaveszett. De a rend nem szükségszerűen a béke és harmónia kora. Mert a rend végső soron csupán kiszámíthatóság. A láger rendje is egy rend, bár ott nincs béke. Aki volt katona, az tudja, hogy van egy speciális rendje a katonaéletnek: léteznek szabályok és korlátok. A szabadságnak viszont ilyen értelemben nincsen rendje, mert fessegethetők a határok.

Ezért gondolom, hogy a rendetlenség, a világrendetlenség önmagában még nem negatívum – negatívumnak akkor lehet tartani, ha ez fenntarthatatlan folyamatokat indít el. És vannak az embernek ilyen félelmei. Át is lehet most térni arra, hogy szép vagy kevésbé szép, de új világban élünk, és akkor vajon mennyi ebben a rendnek az az értelmezése, ami szintén előfordult a beszélgetés elején, hogy ez a rend mennyire fenntartható. Mert ha a saját létezési alapját ássa alá, akkor káoszba és tragédiába vezet. Vagy pedig tranzícióról, az egyik állapotból a másik állapotba való átmenetről van szó, akkor pedig ez nagyon izgalmas korszak, ami a magunkfajta kutató számára aranybánya.

KISS ENDRE: Egy olyan pontra hívnám fel a figyelmet, amely nem közvetlenül a kormányzással kapcsolatos. Van egy nagyon érdekes, csupán filozófiailag látható alapprobléma, hogy az embernek akkor is kell tennie valamit, ha csak rosszat tehet, két rossz közül kénytelen választani. Ilyen a globális kormányzás is. Nem az a kérdés, hogy lehet-e, vagy nem, az a helyzet, hogy kell. Mert ha nincs semmi, az rosszabb, mint ha valami van – mégpedig ebből a saját helyzetből adódóan. Tesztelgettem ezt, az egyének nem nagyon ismerik fel a saját életükben ezt a helyzetet, elfojtják – ha ezt csinálom, ez a rossz, ha azt csinálom, az a rossz. De valamit mégis kell tennem, mert lépéskényszerben vagyok, megkövetelik tőlem. Ha ezt el tudnánk fogadtatni a valóban hatékony közvéleménnyel, akkor legalább rossz kompromisszumokat kötnénk. Most az a helyzet, hogy nyilvánosan minden rendben van, a valóságban azonban még rossz kompromisszumokról sem tárgyalunk.

Egy másik dolog az, hogy nem csak maguk az új tendenciák lehetnek lényegesek – azt is látni kell, hogy mi a fontos, és mi nem az. Nem elég tehát, ha jó tanulóként felmondjuk a megtanulandó leckét az új tendenciákról. De melyik az az aktor, aki definiálni tud? Nem ilyen problematikus értelemben, ami diva-

tos a szellemi életünkben, a decízió Carl Schmitt értelmében, hanem pozitívan. Mert rengeteg új jelenség van. Én például azt mondanám, hogy esetleg nem is a demográfiai probléma a lényeges, más is lehet a probléma. Vagy ez az egész információs-technológiatéma talán annyira belesimul a praxisba öt év múlva, hogy triviálissá válik.

SIMAI MIHÁLY: Arról nem szabad megfeledkezni, hogy valaha voltak világbirodalmak. És ezeknek a világbirodalmaknak a keretében folyt egy bizonyos, úgynevezett birodalmi kormányzás. Ezek a birodalmak egy adott korszakban – a történészek ezt sokkal világosabban látják – képviselték azt a világot, amelyik az adott korszak világtörténelmében meghatározó volt. A kérdés az – és ezt nem én tettem fel, hanem ez a kérdés hosszú idő óta hangsúlyosan létezik –, hogy vajon ezekben a birodalmakban, és itt nem csak a római, vagy a görög, vagy a perzsa, vagy az oszmán, hanem az ázsiai birodalmakban, a kényszer volt-e a döntő a kormányzásban, vagy valamiféle kompromisszumos cselekvés, amely megpróbálta a birodalom különféle csoportjait, törzseit, nemzeteit valamilyen formában összehangolni.

Mármost, a jelenlegi helyzetben a világ mennyire tanulhat ezeknek a birodalmaknak a tapasztalataiból, meg a sorsából? Hiszen most is vannak törekvések arra, hogy bizonyos kényszerzubbonyt húzzanak rá a világra. Vannak különféle megközelítések ebben a situációban. Az ENSZ alapokmánnyal kapcsolatban sokan azt hangsúlyozzák, hogy ennek az alapja a liberális internacionalizmus értékrendje. Ebben nagyon sok igazság van: beletartozik a nemzeti önrendelkezés, az emberi jogok kérdése és sok minden más. Most e helyett, mit tud a világ ajánlani? Illiberális internacionalizmust? Kényszerzubbonyt húzni az államokra?

Nagyon izgalmas kérdés ez. Megvilágítása és vitája nem csak globális értelemben kerül előtérbe. Az Európai Unió keretében is napirendre kerül az adott régió kormányozhatóságának problematikája, és az is, hogy ennek milyen globális következményei lennének. Hangsúlyozni szeretném éppen ezért, hogy ez nem csak egy absztrakt téma, nem csak elvi kérdés, hanem egy fontos gyakorlati problémája ennek az évszázadnak.

FRANK TIBOR: Fel szeretném hívni majdani olvasóink figyelmét egy kitűnő angol történésznek, Paul Kennedynek – aki az amerikai Yale Egyetem professzora – magyarul is megjelent könyvére, „A nagyhatalmak tündöklése és bukása” című munkára, amely 1987-ben jelent meg angolul, és aztán ’92-ben magyarul. Kennedy bevezetett egy akkor nagyon újszerű fogalmat, a birodalmi túlterjeszkedés fogalmát – és 1500-tól az akkori jelenig, a ’80-as évek végéig bemutatott minden olyan birodalmat, amely komoly szerepet játszott a világban. Azt találta, hogy ezek a birodalmak úgy épültek fel, hogy egy bizonyos szintű gazdaság szolgálta ki a katonai hatalmat, és addig volt egyensúly, ameddig ez a gazdaság elegendő volt a hatalom szolgálatára és nem terjeszkedtek ezen túl, tehát nem kergettek túlzó katonai-hatalmi ábrándokat – mert amikor túlmentek ezek a határon, ak-

kor ezek a birodalmak megroppantak. És sorra veszi a spanyolokat, a franciákat, Napóleont és Hitlert – mindenkit, akikhez a birodalmi túlterjeszkedés fogalma kapcsolható. Ezt a túlterjeszkedést nagyon termékeny és produktív fogalomnak tartom a mai napig: addig tart egy hatalom, ameddig az a saját gazdasági potenciáljára épül, és azt nem használja túl.

Azt gondolom, hogy az Egyesült Államok túlhasználta ezt a potenciálját, és ezért leszálló ágba került. Ezt persze nem csak én mondom, ezt már a Kennedy könyv is sugallja utolsó, amerikai fejezetében. Mármost, azok a tünetek, amelyek ma tapasztalhatók, azt mutatják, hogy ez az egyensúly megbomlott. Fenntartom, hogy egyfajta normavesztés figyelhető meg, s nem látom, hogy új normarendszer alakulna ki. Ennek még az esélyét sem igen látom, mert maga Trump, mint jelenség, nem csak az ő személyiségét jelenti, hanem rávetül mindazokra a jelentős tömegekre, akik őt választották meg elnöknek, akiknek a fellépése, gondolkodásmódja szerint ő most irányítani próbálja ezt a birodalmi méretű országot – nos, ez mind egyfajta megbomlott egyensúlyt mutat számomra. És e mögött részben az amerikai gazdaság teljesítőképességének a csökkenését fedezem fel. Ide tartozik a katonai túlterjeszkedés is: az Egyesült Államok százötven országban tart fent katonai alakulatokat. Bár ezek egy része nagyon csekély mértékű, mert Magyarországon is vannak amerikai katonák, de ez a létszám nagyon kicsi, és más országokban sem feltétlenül egész hadsereget állomásoztat Amerika, de például Afganisztánba most éppen háromezer új katonát vezényeltek.

Mindebből azt látom, hogy itt is hatalmi túlterjeszkedésről van szó. És ennek a veszélye nagyon nagy, mert ha ennek kapcsán Amerika megroppanna, az teljes globális átalakulással járna.

KISS ENDRE: A kormányzáshoz annyit, hogy egy nagy birodalom létének világos feltételei vannak. Tehát léteznek birodalmi érdekei, és ezek mentén kormányozza a maga birodalmát. Most több ilyen birodalmat találunk. Minimális megegyezések kellene. Nem ritkán viszont olyan kritériumok vannak, amelyek miatt nem lehet a másik féllel a minimális megegyezést létrehozni.

Putyin nem demokrata, de Gorbacsov mégis meghaladta a Szovjetuniót. Kellene tehát találni egy kategóriát ennek az országnak, mert eleve úgy kezelni Putyint, mint akivel nem lehet minimális konszenzust kötni – ez a gorbacsovizmusnak is a zárójelbe tétele.

SIMAI MIHÁLY: Még két mondatot a globális kormányzásról. A jelenlegi rendszer döntően közös szabályokra épül, olyanokra, amelyeket a résztvevő államok valamikor elfogadtak. Kérdéses, hogy ezek valóban elavultak-e, és az is, hogy sikerülne-e újak kompromisszumos kialakítása, avagy a nyers erő lépne a szabályok helyére. Amikor a liberális internacionalizmusról beszéltem, ez a szabályokra épülő kormányzást jelentette. Az illiberalizmus tulajdonképpen ezeknek a szabályoknak a felbomlása oly módon, hogy az erő, erőszak lép a szabályok helyére. És az is nagyon lényeges kérdés, hogy azok a törekvések honnan jönnek. Az

iszlám, mint nemzetközi mozgalom, megfogalmazta az iszlám világforradalom gondolatát, hogy a világnak az iszlám szabályaira kell épülnie. De vannak más megközelítések is.

Egy további gondolat: ennek a könyvemnek a kapcsán egyesek feltették nekem a kérdést, hogy amikor például egyházak, vagy bizonyos politikai mozgalmak szerepéről beszélek, mondjuk a klímával, vagy a környezettel kapcsolatban – miért nem szólok a szocialista törekvésekről. Nos, pillanatnyilag, ha van ilyen, hogy nemzetközi szocialista mozgalom, a mai szociáldemokrácia egyelőre adós azzal, hogyan képzei el ennek a világnak a jövőjét, milyen irányba kívánja ezt fejleszteni. Ezek mind nagyon komoly, nyitott kérdések.

KISS LÁSZLÓ: Közgazdasági téma a globális kormányzás kapcsán: hogy néz ki a Nemzetközi Valutaalap és a Világbank helye és szerepe a globális kormányzásban? Vajon szükség van-e valamilyen fokú átalakításukra?

BOD PÉTER ÁKOS: Nos, éppen óráról jövök, és ezt tanítottam: a Valutaalap és a Világbank létrejöttéről magyaráztam a hallgatóknak, hogy megértsék, minden intézményi változás a megelőző bajokra reagál. Amikor 1944 júliusában 44 ország delegátusai összejöttek Bretton Woods-ban, Amerika keleti partján, akkor előttük volt a két világháború közötti rendetlenség, miután versengő leértékelésekkel és valutaintézkedésekkel próbáltak egymásnak alávágni az államok. Ez az összejövétel őszinte, szép, emelkedett pillanat volt, és az anyagi érdekek találkozása is egyben, amikor kialakultak az említett intézmények (Nemzetközi Valutaalap – IMF és Világbank – WB). Az emelkedettséget nem szabad elvitatni, de feltételezem, hogy a háború vége felé az teljesen érthető. Nem kell a mai cinizmust oda visszavetíteni. Akkor tehát kialakult egy új nemzetközi, pénzügyi rendszer. Ám mára valóban jogos az a kérdés, hogy egyáltalán kell-e. Az az érdekes, hogy nemsokkal a 2007-2008-as pénzügyi válság előtt voltak olyan cikkek a szaklapokban, amelyek elkezdtek komolyan feszegetni, hogy kell-e még ilyen intézményrendszer. Mondok egy példát: amikor a magyar kormány 2008. október elején a Valutaalaphoz fordult, akkor előtte a Valutaalapnak nem nagyon volt működő programja. Egyetlen új kuncsaftja volt 2008-ban addig: Izland. Márpedig az Izlandnak nyújtott hitel nem nagyon legitimálja azt a 3000 embert, akiket Washington D.C.-ben a Valutaalapnál jó pénzért tartanak. Ezért nagyon örültek annak, hogy jelentkezik még egy hitelt igénylő ügyfél: Magyarország. És azután persze beindult a bolt, megrendült egy sor más ország is.

Tehát volt egy olyan történelmi pillanat, amikor úgy nézett ki, hogy nincs szükség a Valutaalpra. Most, a beszélgetésünk pillanatában mögöttünk van olyan 10 év, amikor ismét lett rá szükség. A kérdés pedig az, hogy ha ezen a válságon túljut a világ, akkor vajon lesz-e szükség ilyen intézményekre. Bonyolítja a választ, hogy most már megjelent a vetélytárs, a kínaiaké és van a harmadik világ elégedetlensége is. És az tény, hogy egy amerikai székhelyű intézménybe, mint amilyen az 1945 utáni IMF és WB, nehezen férnek be ők, mert már ott

vannak azok, akik a kvótát annak idején birtokolták. Az alapító tagállamok csak akkor tudnak beengedni másokat e két intézménybe, ha az ő hányaduk csökken. Az amerikai Kongresszus aligha fogja elfogadni, hogy az Egyesült Államoknak a vétót lehetővé tevő szint alá süllyedjen a kvótája, a szavazati ereje.

Az én feltevésem az, és közben nézek Mihályra, hogy itt azért elakad a dolog, megreformálni nem lehet, hanem kifejlődik majd egy másik intézmény: lesz az én Valutaalapom, meg az ő Valutaalapja, és utána annak következményeként az a régebbi fajta kormányzószerep megszűnik. Hogy ez baj lesz-e, vagy nem – ebben én bizonytalan vagyok. Mert amikor ez a pénzügyi világcsendőri intézményrend működött, akkor – nem nagyon világos legitimációs alapon – átvett a kormányoktól szuverenitást. Ha egy állam kormánya, a Valutaalaphoz fordult, amiből csak egy volt, akkor annak a hitelezési kritériuma tulajdonképpen felülírta a parlamentek döntését. Úgyhogy a feltett kérdésre, hogy milyen irányba megy majd a világ a nevezett intézmények kapcsán, még nem tudom a választ. Azt érzékelem, hogy amikor az európai hatóságok is gondolkodnak egy külön pénzügyi mentőalapon, és annak az intézményesítésén, akkor mintha már a klasszikus Valutaalap és Világbank utáni helyzetre készülnének. Egy kicsit olyan ez nekem, mint ami a nagy szakszervezetek összeomlása után történt számos országban: valamiképp képviselni kell a munkás érdekeket, de nem olyan formában, mint eddig.

Vagyis eltűnőben van a régi struktúra, és kialakulhat egy másik, ám lehet, hogy az nem lesz jobb. Mindenesetre a tapasztalatok szerint, ha a régi rendszer elveszti a hatóerejét, ilyenkor nem szűnik meg végleg, hanem helyette fellép egy másik rendszer, sőt az is megeshet, legalábbis van rá példa, hogy egy intézményrendszer átalakul, és új funkciókat vesz fel. Csak említtem az OECD-t, amely egészen más tevékenységet folytat, mint amit az elődje, az OEEC csinált a Marshall-terv idején, de ez is hasznos lett.

Tehát el tudom képzelni, hogy ha 10 év múlva ezekről az új fejleményekről beszélgetünk, akkor megállapíthatjuk, hogy lám-lám, milyen érdekes, hogy a Valutaalap átalakult egy elemző központtá, a Világbank pedig zöld technológiák hosszú lejáratú finanszírozójának az ügynökévé. De az utóbbi már régen nem foglalkozik azzal, amit egykoron csinált, hogy az oktatási rendszert, az útrénde szert finanszírozza, és ezáltal kézben tartsa a fejlődő országokat. Majd talán azok másképpen oldják meg a fejlesztésüket. Nos, jelenleg ilyen átmeneti szakaszban vagyunk. 10 év múlva talán több Világbank és több Valutaalap lesz, ami azt is jelenti, hogy akkor a most meglévő két szervezet más feladatot kap majd, de nem biztos, hogy megszűnik. Úgy látom, hogy az intézmények nehezen szűnnek meg. Hozok egy másik példát: itt van a BIS (Bank for International Settlements). Ez egy kevésbé ismert szervezet, 1930-ban hozták létre, hogy az első világháborús jóvátételek kifizetését és az ügyeletek könyvelését megoldják valahogy – mert hiszen a győztesek és a vesztesek között pénzeket kellett áramoltatni. A probléma elmúlt, a BIS pedig megmaradt, csak most már mást csinál. Tehát új funkciót is kaphat egy régi intézmény, és ez a legvalószínűbb fordulat: nem szűnik meg, hanem fokozatosan más feladatokat talál magának. A Valutaalap most már nem

fogja betölteni a nemzetek feletti kormányzási funkciókat, és akkor lehet, hogy a G20, vagy a G24, vagy a G2 fogja ezt felvállalni. Ebben még bizonytalan vagyok. Vagyis lehet, hogy a mostanihoz képest más szintre kerülnek azok a nagy stratégiai kérdések, amelyekben valahol, valakiknek döntenüik kell. Én is afele hajlok, hogy ha nincsenek is kötelező hatókörök, mondjuk a G20-on belül, de ha valamilyen megállapodás létrejön, akkor annak valamilyen átmeneti, vagy akár tartós hatása lehet. A Valutaalap egy időben nagyon kemény intézmény volt, lényegében kormányzott a pénzügyek területén, de most úgy látom, hogy puhább. Csak példának említem: a görög válságot illetően a Valutaalap álláspontja technikai értelemben puhább volt, mint az Európai Bizottságé. Ez egy érdekesség, mert ezt korábban nem gondolta volna így az ember.

FRANK TIBOR: Ezeknek a nemzetközi szervezeteknek a lassabb vagy gyorsabb elmúlásában a második világháború utáni világrend szétesésének tüneteit látom. Amerika megszűnik annak a reguláló erőnek lenni, amelyik 1945 után sokáig volt. Nem véletlen, hogy ezek a szervezetek Amerikába kerültek, részben rossz lelkiismeretből, mert az első világháború után az Egyesült Államok nem írta alá a Párizs környéki békéket, egyiket sem – mert az első részük volt a Népszövetségről szóló terv, amit nem vállalt a Szenátus és nem ratifikálta a békeszerződéseket. Más oldalról nézve pedig az ENSZ Biztonsági Tanácsa sem igazán hatékony: több szankciót is hozott például Észak-Koreával szemben – de azok nem segítettek a helyzet normalizálását. Amiről pedig már egy előző alkalommal érintőlegesen beszélgettünk², úgy látom, hogy az ENSZ jelenleg már nem képes betölteni azt a funkcióját, amelyet eredetileg neki szántak, és amelyet régebben sok esetben be is tudott tölteni. Hasonló mondható el a két nagy pénzügyi szervezetről (IMF és Világbank) is, amelyeknél azt látja az ember, hogy már nem az a jelenlegi helyzet, mint ami régebben volt, és amelyben nem tudnak már feltétlenül olyan nagy nemzetközi hatást kiváltani, mint korábban.

Úgyhogy itt valóban egy hosszú történeti korszak ér véget, olyasmi talán, mint a vesztfáliai béke után, amely nagyon hosszú ideig tartott, vagy akár a Szent Szövetség kora után, amely körülbelül 30 évig létezett. Béke van alapvetően 1945 óta, a dél-szláv háborúk kivételével béke van Európában. Ez egy nagyon hosszú időszak, amikor békéről beszélhetünk, csak remélni lehet, hogy ezt nem váltja fel valamilyen borzasztó katasztrófa, bármely oknál fogva.

Jön egy nagy változás: az ember érzi a sejtjeiben, hogy nagyon nagy változás korát éljük. Lehet, hogy a dolog jobbra fordul, és lehet, hogy rosszabbra. Ez mindenestre egyike a nagy történelmi változások korának, amiben most élünk – és nem biztos, hogy a háború ki van zárva a megoldási lehetőségek közül.

SIMAI MIHÁLY: A Világbankot is, meg a Nemzetközi Valutaalapot is olyan szervezeteknek tekintem, amelyekben két dimenziót kell figyelembe venni. Az egyik

² A Nyugat és az iszlám, *Esély* 2017/1.

a politikai, a másik a gazdasági dimenzió. Zárójelben, a teljesség kedvéért, megjegyzem, hogy két ilyen intézmény szükségességének a gondolata nem Bretton Woods-ban vetődött fel, hanem a náci Németországban, amikor arról volt szó, hogyan kell az új Európát és a német birodalom gazdasági érdekeit megszervezni – Schacht bankelnök írta le először két ilyen szervezetnek a fontosságát. Amikor az amerikaiak meg az angolok tanulmányozták ezeket a dokumentumokat, Keynes volt az, aki azt mondta, hogy ez egy zseniális gondolat – amelyet más formában és más érdekekből kiindulva is meg lehet valósítani.

Ami a politikai oldalát illeti ennek a két szervezetnek – a kapcsolódó politikai érdekek mára megváltoztak és a két szervezetnek az úgynevezett harmadik világhoz, a fejlődő országokhoz való viszonya másképpen jelenik meg, mint ahogy az annak idején volt. A Világbank feladataival kapcsolatban elsősorban Európában látott napvilágot az újjáépítés segítése, majd a következőkben a fejlődő országok támogatása és infrastruktúrájuk fejlesztése. Ma már sok tekintetben nagyon nagymértékben megváltozott a feladat. Megváltozott lényegében véve a Nemzetközi Valutaalap feladata is a louvre-i egyezmény után. Tehát, annak nyomán, hogy megszűnt a dollár–arany valutarendszer, amelyre ez a szisztéma épült. A Valutaalap pedig hosszú időn keresztül kínlódott a helyzettel és az új feladatokkal, mígnem kapóra jött neki tulajdonképpen az, ami itt a rendszerváltozásokkal és az utóbbi nagy válsággal kapcsolatban történt. De tényleg egy új korszakról van szó – és a politikai, meg a gazdasági feltételek is radikálisan megváltoztak. Szerintem ez a megítélés mára elavult, és ebben a formában már nem is jöhet vissza soha.

KISS ENDRE: Két dolgot szeretnék kiemelni. Az egyik az, hogy ez a globális 25-30 év ilyen imperiális szegmensekre esett szét, nyilván a pénzcentrumok is esetleg pluralizálódhattak. Rengeteg aktor dolgozik a pénzvilágban, úgyhogy igen nehéz közöttük pontosan felmérni a helyzetet. Tehát ez a „sokasodás”, pluralizálódás, abszolút elképzelhető. Mármint a múltja eléggé kompromittált ezeknek az intézményeknek, és a társadalmi megítélésük is alacsony. A közvélemény számára ez a szféra egyenesen nyílt ellenségkép. És én nem vagyok biztos benne, hogy annyira téved-e ez a közvélemény. A görög téma is olyan, hogy amikor kulminált a válság, több görög politikus is részletesen nyilatkozott arról, hogy az ő pénzügyministersége idején, hogy beszélt vele, a tárgyaló „trojka”. (A nemzetközi és európai pénzügyi szervezetek vezető képviselői.)

A strukturális összefüggés azonban az, hogy ezeknek a pénzügyi szervezeteknek a hatalma az eladósodott kis nemzetállamok felett megmaradt. Általában is úgy gondolom, hogy az államadósságot kevésbé hajlandó a hivatalos nyilvánosság fajsúlyos problémának tekinteni.

KISS LÁSZLÓ: Azt javaslom, hogy forduljunk a zöld téma irányába. Mit takar a zöld fejlődés fogalma, melyek a zöld fejlődés esélyei, és melyek a globális kockázatok a témában.

SIMAI MIHÁLY: Kerestem a zöld fejlődés fogalmának az eredetét, amikor ezt a könyvet írtam. Úgy tűnik, hogy ez a gondolat először a civil mozgalmak körében és a tudományos életben jelent meg, és onnan került át sok minden más hasonló dologgal együtt a nemzetközi szervezetek és az államok világába.

Ma már egyértelműen megfogalmazható, hogy a zöld fejlődés tulajdonképpen a fenntartható fejlődésnek egy olyan, más oldalról történő kifejtése, amelyik az ember és a természet viszonyából kiindulva keresi a kiutat és a megoldásokat az emberiség jövőjét illetően. Vannak, akik a zöld fejlődést úgy fogják fel, hogy vissza kell térni a természethez. Én úgy értelmezem, hogy olyan gazdasági fejlődésre van szükség, amelyik nem rombolja tovább azt a természeti környezetet, amely az embert is „kitermelte”, és segített felhozni addig a szintig, ameddig eljutott. Továbbá az embernek hozzá kell járulnia azoknak a feltételeknek a visszaállításához, amelyek lehetővé tették a fejlődés olyan irányát és ütemét, amelyik a természeti javakkal racionális módon gazdálkodik, és az életfeltételeket nemcsak az ember számára, hanem valamennyi élőlény számára biztosítja, amelyek az ember társai ezen a bolygón. Ennek van politikai, gazdasági, társadalmi oldala, összefügg a termeléssel és a fogyasztással. Tehát lényegében véve, olyan átalakulást jelent a zöld fejlődés igénye, amelyik az ember és a természet viszonyában radikális változásokat hoz. Nem is lehet ez másként. Megítélésem szerint, a zöld fejlődés éppen ezért a mai helyzetben és még inkább a jövőben, nem csak igény, hanem olyan kényszer, amely nélkül az emberiség nem tud fennmaradni. Hiszen, ha a fejlődés úgy folytatódik tovább, ahogy ez eddig zajlott, és ahogy a mai helyzet és feltételrendszer extrapolálása még felvázolja a szörnyű károkat, katasztrófákat – akkor az emberiség létfeltételei hosszú távon megszűnnek ezen a bolygón. Tehát létfontosságú áttérni egy olyan modellre, amelyet a zöld fejlődés jelent.

A zöld modellnek természetszerűleg kockázatai is vannak azzal kapcsolatban, hogy a kialakult életviszonyokat, életnívót, szokásokat meg kell változtatni, és ez roppant nehéz. Nagyon sok esetben a településrendszerrel, a városok fejlődésével kapcsolatos tendenciákat kell megváltoztatni és formálni. Óriási beruházásokra, esetleg jelentős adóemelésekre, új pénzügyi és szervezeti megközelítésekre van szükség, és ez egyesek számára kedvezőtlen: a vesztesek és a nyertesek köre eltérő lehet. Az államok között is jelentős különbségek lehetnek abból a szempontból, hogy melyek a közvetlen nyertesek és a közvetlen vesztesek. Itt jelennek meg a kockázati tényezők, társadalmi szempontból is, de más út e tekintetben, szerintem nincs.

BOD PÉTER ÁKOS: Én eddig optimista voltam, most kifejttem a pesszimizmusomnak a strukturális alapját. Nevezetesen: az igaz, ám normatív állítás, hogy meg kell változtatni a termelési rendszert, mert különben a gazdaság tönkreteszi az életfeltételeinket. De itt, ugye, hipotetikus, jövőbeli károk állnak szemben azonnali, mostani költségekkel. Meg kell változtatni a szokásainkat – ez is egy költség. Vagy tényleges költségekről van szó, például meg kell drágítani a természeti erőforrások felhasználását, hogy takarékosabbak legyünk, hogy kikényszerítse

a takarékossgot a gazdasági logika. Ám ezt egy olyan kormányzatnak kell elvileg véghezvinnie, amelyiknek a mandátuma négy év, egy olyan dolognak az érdekében, amelyik legalább negyvenéves időtartamú. Demokratikus körülmények között ez egy **súlyos** beépített ellentét. Továbbá nem csupán a nyertesek-vesztesek nem esnek egybe az adott időpontban, hanem itt a generációknak az ügyéről van szó. Ezért az a kérdés, hogy van-e a társadalmunkban, a döntéshozókban hosszú távú gondolkodás. És most visszatérek arra a vitára, hogy van-e normavesztés, mert ha van, akkor annak kapcsán az is elmondható, hogy nem nagyon lelhető fel hosszú távú gondolkodás. Mert az is egy érték, ha az ember gondol a jövőjére. Márpedig nem magától értetődik, hogy valakinek számít a jövő, hogy a jelenbeli fogyasztást nem értékeli sokkal-sokkal többre, mint a következő generáció fogyasztását. Ide jön még a háború és a béke kérdése is, mert ha háborúra készül valaki, akkor nem foglalkozik a környezetvédelemmel. Az erőforrásokkal például annak idején a tervgazdaságok irdatlanul pazarló módon bántak. Ám teljesen logikus volt 1953-ban, hogy mondjuk a ritka madarak sorsával senki sem foglalkozott, amikor az volt a kérdés, hogy lesz-e atomcsapás, vagy sem. Viszont, amikor béke van, akkor meg a jólét miatt gyorsulnak fel a jövőt felfaló folyamatok.

Tehát ezen a ponton nem látom az igazi hajtóerőket. Ha az államokra gondolunk, akkor az egy dolog, mert másfelől az üzleti szférától nem várható el, nem is az a természete, hogy nagyon hosszú időtávban gondolkodjon, egy vállalkozó horizontja annyi, amennyi. Amikor egy klasszikus tizenkilencedik századi vállalkozóról van szó, akkor az lehet száz év, mert ő gondol a gyerekeire is. A nagyvállalati menedzserek viszont általában negyedéves prémiumokban gondolkoznak. Ezért szerintem a jelenlegi gazdasági struktúrából nem adódik a fenntarthatósági dilemmákra könnyű megoldás. És az egyéb, fajsúlyosabb szereplőket nézve sem vagyok optimista. Például az amerikai elnök, aki az azonnali hatásokat nézi, a maga szempontjából logikusan utasítja el és értelmiségi fontoskodásnak tekinti azt, hogy a klímavédelemre most áldozzanak. Az ő szavazóit más dolgok foglalkoztatják. Ezért pesszimista vagyok ebben a dologban.

Más oldalról viszont feltűnt, hogy Kína és azok a feltörekvő hatalmak, amelyekről azt gondoltuk, hogy nem áll érdekükben az ügynek még a tárgyalása sem, nos, ezek mintha megváltozott pozíciót vettek volna fel. Azt nem tudom pontosan, hogy mi áll e mögött, mert mondhatnánk azt, aminthogy ők maguk mondták korábban, hogy az ő fejlettségi szintjükön ne kelljen nekik külön erőforrásokat áldozniuk a klímavédelem ügyére, hiszen nekik előbb ki kell lépniük a szegénységből. A környezetvédelem – mondhatnák – a gazdagok luxusa, amit ne kényszerítsenek rájuk. Ehhez képest például a kínai kormányzat megváltozóban van az álláspontja. Ez talán arra utal, visszatérve a kiinduló kérdésekhez, hogy amikor egy hatalom kezd világméretben gondolkodni, akkor talán átvesz olyan normákat is, amelyeket korábban nyugodtan félretehetett – mondván, hogy ezek nem vonatkoznak őrá. A globális játszmában ugyanis mások a szabályok, meg a viselkedési normák, mint a kisebb játéktérben.

Ám az előbb említettektől függetlenül nem sok optimizmusra utaló strukturális tényezőt látok a szebb jövőt illetően. Az árrendszer segíthet valamit – ha azt gondoljuk, hogy valamilyen nyersanyag hamarosan el fog fogyni, akkor a piaci árnövekedés azokat a technológiákat teszi vonzóbbá, amelyek révén az én termékem a következő időszakban versenyképesebb lesz, mint azoké, akik ugyanabból a dráguló nyersanyagból többet használnak fel. De hát ez nem determináló tényező, ez csak egy eleme annak, amiről beszélünk.

KISS ENDRE: Csak egy-két marginális dolgot szeretnék ehhez hozzátenni. Úgy gondolom, hogy a zöld kezdeményezések a hetvenes évektől beépültek a nemzetközi politikába, és nyilván sok eredménnyel és sok hiányossággal együtt. Nekem az volt az érdekes a hetvenes években, hogy amikor az új baloldal lehanyatlott, akkor a zöld mozgalom volt az egyetlen integráló, közös érdekeket megfogalmazó törekvés. Azóta pedig időnként a társadalom lelkiismeretét revolverezik a zöldek azért, hogy ne zuhanyozz, ne menj autóval stb. Ezt én erős manipulációnak tartom.

SIMAI MIHÁLY: Mi adhat okot az optimizmusra a szóban forgó témában? Először is a technikai fejlődés. Óriási változások történtek a fajlagos energia és nyersanyag felhasználás alakulásában. Tehát ma jelentősebb mennyiségű árut állítanak elő sokkal kevesebb energiával és nyersanyaggal, mint korábban. Acélt tulajdonképpen már alig termelnek vasércből – a döntő az ócskavas hasznosítása az acéltermelésben.

Másfelől viszont vannak komoly problémák is. Mert az a pusztulás és szennyezés, ami bekövetkezett, különösen egyes olyan fejlődő országokban, mint Kína, India, Mexikó, Brazília – óriási károkat okozott. Például Pekingben nem lehet az utcára kimenni sok hónapon keresztül a levegő szennyezettsége miatt. Ha pedig Mexikóvárosban sétál az ember, bizonyos órákban könnyezik, mert olyan nagy a légszennyeződés. Vagy ott van a folyók szennyezettsége, ami szintén szörnyű mértékűvé vált. Mármint, ami ezeknél a problémáknál az imént említettek mellett további nagyon lényeges, optimizmusra alapot adó dolog, az az, hogy mindezt ma már az emberek nem fogadják el, változtatni akarnak ezeken.

Vannak olyan tényezők, amelyek ezt segítik: lényegesen szélesebb a társadalmi tudatosság is ezen kérdések kezelésében. Nem csak azoknak az intézményeknek és szervezeteknek a hatására, amelyek ezzel hivatalosan foglalkoznak, hanem olyan szervezetekről is szó van, amelyek korábban nem foglalkoztak ilyesmivel. Például a gyáriparosok szövetségei sok országban fontosnak tartják, kulcsfontosságúnak tekintik, hogy fellépjenek a zöld fejlődés érdekében. Egyre több nagyvállalatnál vált a környezeti viszonyokhoz való hozzáállás fontos ismérvvé a vállalat erkölcsi magatartásában, és foglalkoztatnak a környezeti viszonyokra figyelő szakértőket.

Persze, hogy ezeknek milyen a hatékonysága, azt nagyon nehéz megítélni. De ezek is alapot adnak az optimizmusra. Vannak viszont olyan államok, ame-

lyek nem fordítanak a környezeti viszonyokra kellő figyelmet – hazánkban sincs környezetvédelmi minisztérium, amely összehangolná a nemzeti feladatokat és tevékenységeket, és a zöldeket kvázi, ellenzéknek tekintik.

Lehet, hogy az Egyesült Államok elnöke is ezek közé tartozik. Sok amerikai vállalat vezetője jelentette ki azonban, hogy ha az Egyesült Államok kivonul a klímaegyezményből, ők ennek dacára betartják azokat a kötelezettségeket, amelyek rájuk hárulnak. Ezek szerintem mind lényeges, pozitív jelek.

Balogh András írásos hozzászólása

PORSZEMEK, KAVICSOK VAGY ELTÁVOLÍTHATATLAN KŐSZIKLÁK AZ ÚJ VILÁGREND MŰKÖDÉSÉBEN?

1. Új vonások – új remények

A bipoláris rend felbomlása után kialakult helyzetet a következőkben foglalhatjuk össze:

- vége a hidegháborúnak, azaz a Moszkva–Washington tengely köré szerveződött hidegháborús rendszernek;
- csökkent vagy elenyészett a bénító félelem egy nukleáris összecsapástól vagy más szörnyű következményekkel járó fegyveres konfliktustól;
- eljött a minden jóval kecsegtető és elkerülhetetlen globalizáció kora a politikai kapcsolatokban is;
- a régi, retrográd világ visszaszorult, már csak utóvédharcokra képes. A régi világot megtettesítő kommunisták, nacionalisták és egyéb bajkeverők visszaszorultak;
- a Szovjetunió összeomlott majd felbomlott;
- a kommunista pártok összezugorodtak és csaknem teljesen kimúltak;
- a német egységet helyreállították;
- a nyugati intézmények és struktúrák továbbéltek (NATO, Nyugat európai integrációs folyamatokra felépülő Európai Unió);
- a kapitalizmus általános diadala megkezdődött a volt kommunista országokban;
- kapitalista irányú fejlődés Oroszországban és Kínában;
- az új világrend meghatározó eleme az Egyesült Államok monopolisztikus, hegemon szerepének kialakulása;
- regionális integrációk születnek, amelyek építő kövei lehetnek az „igazi globalizációnak”;
- vége a proxy warok korszakának;
- elfogadhatatlanná váltak a diktatúrák és az ezeket tápláló nemzeti elkülönüléseket hirdető nacionalizmusok;

- a magántulajdon, a piacgazdaság, a pluralista demokrácia és a szabad verseny korszaka jön el;
- a világ nemzetei között beköszönhet egy bizonyos homogenizálódás és nivelálódás;
- valóra válhat az a régtől meghirdetett elv, amely a tőke, az áruk, az emberek és az eszmék szabad áramlását tekinti az újvilág meghatározó értékének;
- a régi világ csak utóvédharcokra képes;
- vagyis: végül is, ha visszaesésekkel, zsákutcákkal, de beköszönt az általános béke és haladás időszaka.

2. Teoretikusok és proféták

Az új világnak, vagyis a Szovjetunió felbomlását követő világnak hatásos teoretikusai tűntek fel. Először az amerikai politológus Francis Fukuyama lépett fel nem kevesebbet állítva, minthogy a történelem hamarosan véget ér, és az emberiség hamarosan elérkezik az örökös haladás és jólét paradicsomi állapotába. Koncepciója és érvelése erősen hasonlít a Jozsif Visszarionovics által leegyszerűsített formációelméletre, a különbség annyi, hogy a kommunizmust a kapitalista piacgazdaság helyettesíti.

A teória nyilvánvaló primitívsege sarkallta Huntingtont kritikára, amelynek lényege a civilizációk (vallási, kulturális egységek) közötti örökös harcok tézisének felállítására. Ez kevésbé leegyszerűsítő, de a lényeg, hogy itt is a kapitalista társadalom primátusa érhető tetten.

Mintegy összegzésül, „A birodalom után” címmel Emmanuel Todd³ adott egy alapvetően optimista képet, amely igyekszik kiküszöbölni a huntingtoni állandó konfliktusok gondolatát, de az új korszak jellegéről nem sokat mond.

Abban valamennyi teoretikus alapvetően igazolódik, hogy ténylegesen új korszak kezdődött a múlt század 80-as éveitől.

3. Porszemek, kavicsok vagy eltávolíthatatlan kősziklák az új világrend működésében

Az 1. pontban felvázolt gyönyörű új világ képe a föld lakosságának többsége számára nem realitás, hanem egy ma még definiálhatatlan világrend haszonélvezőinek ideológiája.

Melyek ezek a kezdetben szinte alig érzékelhető porszemek, később nagyobb zavart okozó kavicsok, ma pedig sokak szemében megkerülhetetlen és legyőzhetetlen, az idealista célok elérését megakadályozó kősziklák?

- a sikeres kísérlet legszembetűnőbb terepén, Európában, az integrációs folyamatok mindenhatóságát cáfolva a kontinens keleti és középső részén fontos

³ Emmanuel Todd: *A birodalom után - Tanulmány az amerikai rendszer széteséséről*, Allprint Kiadó, 2003

államok felbomlottak (Szovjetunió, Jugoszlávia, Csehszlovákia), véres és máig megoldhatatlan konfliktusok alakultak ki a volt Jugoszlávia és a volt Szovjetunió területén. Semmiféle tartós rendezés nem jött létre Boszniában, Koszovóban, a Kaukázus egyes területein és az óriási népességű és területű Ukrajnában. A 90-es évek közepétől, nyilván a nemzetközi feszültségek és háborúk következtében, újabb fegyverkezési hullám indult el, a katonai költségvetések mindmáig növekszenek.

- Felerősödött egy eddig is létező ellentmondás a világ különböző országaiban:
 - semmi jele nincs a társadalmakon belüli és az egyes társadalmak közötti szakadék csökkenésének (ma, 2017-ben kétezer milliárdos birtokolja a gazdasági erő és gazdagság egyre nagyobb hányadát, a Forbes magazin szerint a nyolc leggazdagabb milliárdos vagyona és jövedelme akkora, mint 2,3 milliárd emberé). Az egyenlőtlenégeken alapuló szakadékok minden idevágó tanulmány szerzője szerint visszafordíthatatlanul megnövekedtek.
- A szakadék növekedése egyébként a világ leggazdagabb országaiban is gazdasági és társadalmi stagnálást és kilátástalanságot hozott.
- Mindez a demokrácia hagyományos intézményeinek meggyengüléséhez és a jobboldali szélsőséges mozgalmak és pártok megerősödéséhez vezetett.
- Az Európai integráció projektje is újból vitatottá vált. Ma ismét kérdésessé vált az Unió egységének nemcsak továbbfejlesztési iránya, hanem az integráció fennmaradása is.
- 2017 súlyos eseményeket állított középpontba:
 - az amerikai elnökválasztás polarizáló és ellentmondásokat erősítő hatása,
 - a Brexit,
 - a bevándorlás kérdésének nehéz vagy kifejezetten nehéz kezelése a világ különböző országaiban.

4. Konklúzió

Kénytelenek vagyunk beismerni azt, hogy ma egyértelmű kritériumok alapján meghatározható világrendről ismét nagyon nehéz világos, egyértelmű és többé-kevésbé társadalmi konszenzust élvező véleményt mondani. Ma tisztességes elemzők számára elkerülhetetlen újból friss szemmel vizsgálni a világ folyamatait és őszintén feltárni régi ellentmondások továbbélését és új zavaró fejlemények megjelenését.

Trembeczki István írásos hozzászólása

Ha a zöld fejlődés – a könyvben alaposan kifejtett – fogalmából indulunk ki, s megvalósításának esélyeit szeretnénk felmérni, akkor érdemes a lehető legnagyobb keretben gondolkodni. Hiszen az itt felmerülő kérdések, dilemmák és feladatok súlya olyan mértékű, melyeknek megoldatlansága nemcsak a civilizáció legalább mai szintjének fennmaradását, hanem az emberiség létezésének alapjait is érinti.

Környezetetika és környezettörténeti, sőt történetfilozófiai szempontból nézve az emberiség válaszához érkezett. Az ember és környezet/természet viszonyában eddig nem látott transzformációk zajlottak le az ipari forradalom óta, melyek a XX. században különösen felgyorsultak. A környezettörténész John R. McNeill szerint a változás legfőbb hajtóereje az, hogy az ipari forradalom óta zajló technikai fejlődés és technikai-intézményi átalakulás összekapcsolódott a fosszilis tüzelőanyagokon alapuló energiarendszerre való áttállással, a rendkívüli népességnövekedéssel, valamint a gazdasági növekedés és a katonai erő melletti ideológiai és politikai elköteleződéssel, majd a huszadik században a fogyasztói attitűd kizárólagossá válásával. Így: a „folyamatos ökológiai rendzavarás rendszerét valósítottuk meg”.⁴

A környezettörténet és a humán történelem – bár mindig is hatással voltak egymásra – a XX. század végére soha nem látott módon forrt össze, melynek jele, hogy ma már egy új földtörténeti korszakban élünk, a 2016. augusztus végén Fokvárosban megrendezett 35. Nemzetközi Geológiai Kongresszuson elfogadott megnevezéssel az antropocénban, az „ember korában”.⁵ Az új kor bevezetésének indoklása jelzi az ember környezetre gyakorolt hatásának mértékét, mivel már az üledékekben is kimutathatók az emberi hatás tartós nyomai: az urán és a plutónium bizonyos izotópjai a kísérleti atomrobbantásokból visszamaradóan, a műanyag, az alumínium és a betonrészecskék megjelenése, a szén, a nitrogén és a foszforciklus módosulása, a fosszilis energiahordozók elégetéséből származó égéstermékek, emellett az antropogén klímaváltozás hatásai, bizonyos invazív fajok elterjedése és a gyorsuló fajkihálások.

A nem várt következmények rendszerszintű kockázatokat jelentenek, s egyre jobban befolyásolják a jelent, s meghatározzák a közeljövőt, pozitív visszacsatolásokat és/vagy szinergikus kölcsönhatásokat indítva el mind a természeti, mind a társadalmi rendszerekben.

A környezetpusztítással kapcsolatban napi szinten tapasztalható/tudható negatív események – a klímaváltozással összefüggő extrém időjárási jelenségek, az óceánok savasodása, a vízproblémák, az erdőirtás, a talajpusztulás, az elsivatagosodás, az élelmiszer-ellátás gondjai, a járványok, a vegyi szennyezés, a lakos-

⁴ John R. McNeill: *Valami új a nap alatt – a huszadik század környezettörténete*, Ursus Libris, 2011. 15–36. és 299–409. o.

⁵ mta.hu/tudomany_hirei/bevezetik-az-ember-korat-a-foldtorteneti-idoskalara-106806

sági és ipari hulladék mennyiségének növekedése, a fokozódó migráció, a már elkezdődött hatodik tömeges fajkihalás adatai – ennek a folyamatnak a jelzései: az antropogén eredetű környezeti krízis arra figyelmeztet, hogy a jelen világtársadalmát meghatározó politikai-gazdasági-kulturális minta ökológiailag nem fenntartható. S mivel a természet-környezet ontológiai értelemben elsődleges az ember alkotta-formálta társadalmi rendszerekhez képest, vagyis létezésének alapját, lehetőségfeltételét jelenti, a zöld fejlődés, a kívánatos ökocivilizáció létrehozása egyúttal ez utóbbi fennmaradását is szolgálja. Ennek hiányában fokozódó krízisekre vagy globális környezeti összeomlásra lehet számítani.

Sajnos nagyon sok jel arra mutat, hogy a Róma Klub munkatársai, Donella Meadows–Jorgen Randers–Dennis Meadows által prognosztizált időintervallum megvalósulása felé haladunk, melyet a híres jelentésük után harminc évvel frissítettek. Vagyis ha minden így megy tovább, a 2030–40-es évek fogják jelenteni az érdemleges irányváltás, adaptáció, reform időkeretét, utána már a rendszerszintű kockázatok kényszerei fogják az eseményeket egyre jobban befolyásolni.⁶ Vagyis a természeti korlátokat – a jelenlévő szegénység ellenére – olyan mértékben lépte túl a világtársadalom, ahonnan a dinamikus egyensúlyhoz való visszatérés már csak komoly erőfeszítések által lehetséges.

A zöld fejlődés megvalósulását emellett a jelen helyzet megglehetősen ambivalenciája is súlyosbítja. Simai Mihály könyvében megadott adatokból az egyenlőtlen fejlődés mind kiélezettebb valósága olvasható ki. Az általában gazdagodó világ és az emberiség harmadát kitevő szegénység. A gazdag és fejlett országok környezetvédelmi erőfeszítéseinek eredményei versus a gyorsan fejlődő Kelet- és Dél-Ázsia, valamint Latin-Amerika környezeti terhelése. A javak és szolgáltatások globalizálódása és a gazdaság strukturális elmozdulása a lokalitás felől a multinacionális cégek erőfölénye irányába. A világ népességének növekedése egyértelműen eltolódott a fejlődő országok felé, melyek, a fejlett telekommunikációs eszközöknek és a globalizációnak köszönhetően kitétek a gazdagok „demonstrációs hatásának”. S végül a legsúlyosabb: a világtársadalom leggazdagabb 20%-a fogyasztja el a források 80%-át, s felel az emberi eredetű hulladék 75%-ért, és a szén-dioxid-kibocsátás 80%-ért.⁷

Ebben a helyzetben ugyanakkor lehetőség is van: a termelés és a fogyasztás szerkezete kirajzolja azokat a hálózati csomópontokat, ahonnan a környezettudatosságra épülő ökocivilizáció felépítése kiindulhat. Ha van hozzá elég akarat. És elég nagy a veszély érzése.

Milyen pozitívumokat láthatunk? A környezettudatosság nőtt az elmúlt évtizedekben. A negyedik ipari forradalom – ha az eredményei megfelelően hasznosulnak – technikai vívmányai révén jelentősen csökkentheti a környezet terhelését. Az ismét felgyorsuló úrkutatás és a célként megnevezett aszteroida-

⁶ Donella Meadows–Jorgen Randers–Dennis Meadows: *Anövekedés határai – harminc év múltán*, Kossuth Kiadó, Budapest, 2005. 177–183. o.

⁷ Simai Mihály: *A harmadik évezred nyitánya – A zöld fejlődés esélyei és a globális kockázatok*, Corvina, 2016, 114–123, és 179–196. o.

bányászat a tudományos és technikai innováció mellett a nyersanyagok iránti növekvő igényt is csillapíthatja – ha nem indít el egy újabb hatalmi versengést az űr hasznosításáért.

A Világ Meteorológiai Szolgálatának idei jelentése szerint a 2016-os év volt a szén-dioxid kibocsátás újabb rekordere.⁸ Egyre fogy az idő az elsődleges probléma: a klímaváltozás megállítására.

Vass Csaba írásos hozzászólása

Érdekes a könyv, igazán sok megjegyzésem lenne, de a másfél oldalra tekintettel csupán három kérdéshez szólnék hozzá:

1. a könyv méltatása
2. a fenntarthatóság értelmezése
3. „termelők” és árképzés

Lássuk akkor a medvét:

1. A könyv méltatása

Rendkívül fontosnak tartom a könyvet, örülök, hogy ilyen nagy tapasztalattal rendelkező akadémikus vállalkozott a témával kapcsolatos állásfoglalások, nézetek és vélemények leltározására, ismertetésére és véleményezésére. E műfajban a könyv kiemelkedő színvonalú, ami igen fontos, hiszen a magyar tudomány hazai és nemzetközi hírnevét emeli. Még sok ilyen színvonalú könyvet várunk és kívánunk

2. A fenntarthatósággal kapcsolatban azt a kérdést emelem ki, hogy minek a fenntarthatóságát kívánják megoldani az egyes szereplők, s hogy ezért milyen megoldási stratégiát választanak és javasolnak.

- Egy amerikai közgazdász professzor, David Pimentel által kezdeményezett megközelítés a mai „gazdasági” szerkezet fenntarthatóságáról érkezett, s ezt vette át multimilliárdosok egy része, köztük Bill Gates is. Ez az álláspont a jelenlegi gazdasági szerkezet fenntarthatóságáért száll síkra. Érvelésük középpontjában ennek a szupergazdagok számára előnyös helyzetnek a fenntartása áll. Azt ők is elismerik, mi több, hangsúlyozzák, hogy az ipari szerkezet fenntartása, a Föld fennmaradása szigorúan hozzá van kötve a fogyasztók lélekszámához, s bonyolult számítások után arra a következtetésre jutnak, hogy a mai fejlett gazdaságok fogyasztási színvonalának fenntartása esetén a Föld eltartó képessége 1 milliárd személy. Miközben már ma 7-8 milliárdan élünk bolygónkon.

⁸ www.origo.hu/tudomany/20171030-who-rekordutemben-novekedett-2016-ban-a-legkorszén-dioxid-koncentracio.html

Erre a képtelen aránytalanságra hivatkozik az említett professzor is, közli, hogy a fogyasztás színvonalának, s vele a célnak, a szerkezet fenntartásának esetén hozzávetőlegesen 1 milliárd ember számára van életlehetőség. S fenyeget, hogy ha nem kezdjük meg – már megkezdtük persze – a népesség lélekszámának csökkentését vallási jólelkűségből, akkor majd az éhséglázadások és a táplálkozási menekültek, „vándorlások” erőszakossága kényszeríti ki a drasztikus lépéseket, a népességcsökkentést. Arcátlan fenyegetőzés és a fenntarthatóság alapjait tekintve helytelen irányú ez a javaslat. Amihez még azt lehet hozzátenni, hogy ekkora népességcsökkentés soha nem látott „holokausztot” jelentene, miközben már a 6 millió is elfogadhatatlan volt.

- A másik megközelítés is az életszínvonal őrzését tűzi ki célul, de nem 1 milliárd – milyen elv szerinti kiválasztást involvál ez a „megoldás”? – hanem a 8 milliárdnál is több Földlakó számára. Ám ehhez az ipari fenomenális, illetve mélyszerkezet megváltoztatása szükséges. Olyan szelíd technikákra való átállás lenne szükséges, ami a 8 milliárd elpusztításánál kisebb zavargásokat igényelne.
- Hogy jobban érthessük a kérdést – az ökológiai közösségek, illetve az ökológiával ugyancsak nem törődő hagyományos, pl.: oszmán gazdálkodás stb. hamis megoldásokat elhanyagolva – e szerkezet mélyére tekintve: ez filozófiai megfontolást kíván meg, bizonyítva, hogy filozófia és tudomány elválasztása a tudomány számára nem felszabadulás, hanem tévútra áttérés volt.
- Mai műszaki-ipari siker egy meglehetősen ingatag lábakon álló érvelésre támaszkodik: a „megvalósíthatóságra”. A megvalósíthatóság az elképzelés-munkatárgy közti rövidezre zárt körről gondolkodik: ha egy elképzelést megvalósíthatunk, akkor azt meg is kell valósítani, hiszen az igazságot érzük el általa: elképzelésünk akkor igaz, ha megvalósítható.

Csak hogy ez az igazságfelfogás, amely a megvalósíthatóságot tekinti az igazság kritériumának a tárgy-elképzelés viszonyában, kétségkívül csak gyenge igazságot képez.

Ezzel szemben áll az igazság – a fenntarthatóság első számú kritériuma! – komoly, azaz erős kritériuma a siker kritériumát az elképzelés és a teljes életfeltétel közötti viszonyban fogja fel, s ezért sok, gyenge igazságot nem enged megvalósítani, mert az az erős igazsághoz viszonyítva tévedés. Tudták ezt a hagyományos gazdálkodás jó oldalán állók. Például nem gátakat emeltek, hanem ártéri gazdálkodást folytattak. Mert tudták: a megvalósíthatatlan-fenntarthatatlan megvalósítás az elképzelés és a tárgy között, nemcsak a közvetlen, hanem az elnyúló antagonizmus által is szabályozott.

A második megjegyzésem nem technikai igazsághoz, hanem a gazdasághatalom rombolásához kapcsolódik. A gazdasághatalom birtokosai mások közt a költségek fogalmát is a maguk érdekei szerint manipulálták, s ma a világ gazdasági oktatásában ezt a hamis fogalmat tanítják, és ezt alkalmazzák a piaci elszámolásokban. Ez a hamis költségfogalom is a közvetlen antagonizmus szerkezetén

alapszik, s csak azt hajlandó költségként elszámolni, amit a vállalkozó követlenül felhasznál a termelésben. Ily módon egy valójában veszteségtermelő vállalkozásból – gátépítés – nyereségtermelőt lehet farigcsálni, s be lehet illeszteni a sikeres piaci vállalkozások közé. A valódi költségekbe beleszámítanak a gazdasági nyelven externáliának nevezett és a vállalkozó által meg nem fizetett, de felhasznált javak árai is.

Ahhoz, hogy a gazdaság valós árakkal működhessen, az elszámolás rendjét is meg kell változtatni, s ez nem lesz egyszerű.

Ragozhatnám, s kellene is, de a terjedelmi korlátok ezt nem teszik lehetővé. Köszönet viszont Simai akadémikusnak, hogy felvetéseivel lehetőséget adott mindennek az elmondására.

SZALAI JÚLIA

BOB DEACON HALÁLÁRA

Bob Deacon neve nem ismeretlen a szociálpolitika hazai kutatói körében. Bár magyarul csak néhány írása jelent meg, a kelet-európai szociálpolitikával foglalkozó tanulmánykötetei gyakran bukkannak fel cikkek, könyvek hivatkozási jegyzékében; konferenciák vendéglőadójaként tartott előadásait pedig élénk emlékezettel őrzi a szakmai közönség. Sokszor járt Magyarországon és látogatása minden alkalommal nyomot hagyott. Személye és munkája mellett nemigen lehetett szótlannul elmenni: a mindig nagy lendülettel és elköteleződéssel kifejtett elméleti okfejtései, intézményátalakítási elgondolásai és érvei vagy lelkes azonosulást vagy mélyről jövő elutasítást szültek, a higgadt közléptű reakció csaknem mindig hiányzott. És ez Bob szerint így is volt rendjén. Nem várta, hogy mindenki szeresse, amit képvisel, de mindent elkövetett, hogy vitapartnerei legalább olyan tisztán fejtsék ki az övével ütköző álláspontjukat, mint amennyire ő maga a racionális meggyőzés eszközével igyekezett elérni az azonosulást, ami mögött minden csalódás és frusztráció ellenére a nemzetközi baloldali politikai közösség gyarapításának szüntelen vágya munkált.

Bob Deacon meggyőződéses marxista volt és maradt akkor is, amikor már marxistának lenni kétségeket szülő és gyanakvással kísért szellemi alapállásnak minősült. Közelebről, a hatvanas évek újmarxizmusában találta meg azt a keretet, amely az elidegenedés és a kizsákmányolás fogalmai mentén segítette értelmezni az elosztási viszonyok strukturális egyenlőtlenségeit, a szegénység problémáit és – mindenekelőtt – az állam és a gazdaság feletti demokratikus kontroll megvalósíthatatlanságát a kapitalista társadalmakban. A marxizmus élő tradíciója hozzásegítette a hatvanas évek angliai munkásmegmozdulásainak értelmezéséhez, és keretet adott sorozatos kivérzésük tudományos igényű interpretációjához. Egy szóval, Deacon számára a marxizmus totális elméleti háttérrel biztosított, amely alkalmas volt minden lényeges elosztáspolitikai jelenség és a szociálpolitikai intézmények diszfunkcióinak értelmezéséhez. Intellektuális lehorgonyozása a marxizmusnál azonban nem járt szellemi merevséggel. Sőt, munkájának vezérfonala volt a pluralista látásmód. Ennek jegyében tekintette dolgának, hogy nyitottsággal közeledjen az angol szociálpolitikában oly fontos fábiánus reformizmushoz, sőt, a nyolcvanas évek elején újult hevülettel hódító konzervatív irányokhoz is. Fontosnak látta, hogy egyre finomodó okfejtésekkel válaszoljon a thatcheri években különös erőre szert tett privatizációs és korporatista elgondolásokra, amelyek a szociálpolitikai (és egészségügyi) szolgáltatásokhoz való hozzáférés esélyegyenlősége helyett a piaci hatékonyságot és az intézményi innováció jelentőségét hangsúlyozták. Bob Deacon dialógikus marxizmusa párbeszédre hívta elméleti

ellenfeleit, és sokat tett, hogy írásban vagy konferenciákon ezek a dialógusok valóban kibontakozzanak. Marxizmusa nem pusztán elméleti választás volt, hanem megélt tapasztalatok és életélmények tudományos igényű elbeszélésének nyelve is.

Több mint harminc éven át tartó barátságunk és egy bő évtizedet felölelő közvetlen kutatói együttműködésünk során módom volt megfigyelni, amit hasonló plaszticitással ritkán lát az ember: Bob Deacon esetében a személyes élettörténet és a szakmai munka kivételes erővel fonódott össze. Elsőgenerációs értelmiségi volt: vasutas édesapja és konyhai kisegítőként dolgozó édesanyja három gyermeke közül az egyetlen, aki egyetemet végzett. Mint e háttérből indulva gyakori, az irányt a természettudományok felé vette: vegyészi diplomát szerzett. Mindeközben azonban erős szálakkal kapcsolódott a hetvenes évek munkásmegmozdulásaihoz: odaadó aktivistaként dolgozott a bányászok, majd az egészségügyi dolgozók sztrájkjainak szervezésében, kitartó résztvevője volt a munkásrészvételt követelő szakszervezeti programok előkészítésének, és persze apadhatatlan lendülettel igyekezett megteremteni az egyetemi ifjúság és a munkások szövetségét. Mindeközben ráébredt, hogy a természettudomány nem lesz élethivatása: mozgalmi munkája elmélyítéséhez a politikával érintkező társadalomtudományi stúdiumokra van szüksége. Éles váltással beiratkozik a London School of Economics Social Policy and Public Administration szakára, ahol Richard Titmuss tanítványa lesz. Diplomája megszerzése után már egyenes az út a kutatáshoz, amit azonban kezdettől haláláig közvetlen politikai élmények inspirálnak.

Ismeretségünk is efféle inspirációk mentén született. Az angol munkásmegmozdulások apadásával, majd elenyészésével, s a korábbi munkáskövetelések teljes negálására épülő thatcheri konzervatív szociálpolitika győzelmével Deacon figyelme a nyolcvanas évek Kelet-Európája felé fordult. Az izgatta, hogy az államszocialista berendezkedések mennyiben tették gyakorlatukká az egyenlőség elméletben hangoztatott gondolatát, és vajon ezekben az országokban léteznek-e intézmények, amelyek szavatolják a demokratikus részvételt és az elosztási viszonyok feletti társadalmi kontrollt. Persze nem volt naiv: nem a Kánaánt kereste. Inkább a nyugattal való összehasonlítás lehetséges dimenziói izgatták és persze azok a különbségek, amelyek a szociálpolitikát keresztül-kasul szelő egyenlőtlenségek magyarázatául szolgálnak a radikálisan különböző két rendszerben. De ami a kérdésfeltevést különösen érdekessé tette, az a pártállami rendszer hasadása volt: a nyolcvanas évek erősödő ellenzéki mozgalma, a SZETA egyre szélesedő tevékenysége, majd a rendszerváltás közvetlen előzményeként napvilágot látott radikális reformgondolások világosan kirajzolták a liberális értelmiség által elgondolt változás értékhatárát és lényegi kitorési pontjait. A Magyarországon, illetve a Szolidaritás mozgalma által átfogott Lengyelországban tett sűrű látogatások szinte önjáróan teremtették meg az új kutatási projektet: a fennálló szociálpolitikák összehasonlító bírálatát, és a radikális reformok megvalósíthatóságának társadalomkritikai elemzését. Bob Deacon szinte a kelet-európai változások követe lett: az általa, illetve kettőnk által szerkesztett három kötet országról országra haladva, szisztematikusan mutatja be a radikális szociálpolitikai reformok

potenciális alapvetéseit, illetve az efféle reformokat eleve ellehetetlenítő hatalmi konstellációkat. Még egy évtizednek kellett eltelnie, hogy kiderüljön: a kelet-európai újkapitalizmus a magánpiaci struktúrák kialakítása közepette süket maradt és marad a korábban elgondolt radikális szociálpolitikai reformok iránt, sőt, az egyenlőtlenségek és a szegénység növekedése, az éledő rasszizmus, a széleskörű kirekesztődés és leszakadás jelenségei az e problémákkal szembeni társadalmi védekezés gyengülését jelzik. Mindez Bob Deacont arra sarkallta, hogy figyelmét a hatalmi viszonyok elemzése felé fordítsa, mert e viszonyok beható analízise nélkül nemigen tehető érvényes állítás a szociálpolitika rendszeréről. Ugyanakkor a kapitalista berendezkedés, a tőke hatalma limitálja a hatékony társadalmi beavatkozás lehetőségét.

Ezen a ponton új érdeklődés született. Meggyőződvn arról, hogy a nemzeti kormányok mozgástere igencsak limitált, és különösen az az átalakuló Kelet-Európa sérülékeny viszonyai közepette, Deacon figyelme a globális egyenlőtlenségek felé fordult, és különösen e viszonyok intézményes alakítói, a nemzetközi szervezetek felé. Érdekes felfedezése volt, hogy e szervezetek maguk is sokfélék, és sokféle érdekeltséget képviselnek: az ENSZ a nemzetek együttélésének kompromisszumát, a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (az ILO) a korai szakszervezeti tradíciókat és egyenlőségalapú elosztási politikákat, míg a Világbank és az IMF a nemzetközi nagytőke gazdasági és hatalmi érdekeit. E felfedezés nyomán alapította meg 1992-ben a *Global Social Policy* című folyóiratot, ami a globalizáció szociális hatásainak szisztematikus elemzése mellett a nemzetközi és intézmények közötti értékkonvergencia és -diffúzió egyik fontos szócsöve lett. Hasonló című könyve pedig beható elemzést adta annak, ahogy a nemzetközi szervezetek – élükön a Világbankkal és az IMF-fel – tevékeny alakítói a kelet-európai átalakulási folyamatoknak és fontos szereplői a szociálpolitika leértékelődésének a régióban. Ebben a könyvben szerepet kapnak a civil hangok is. A demokrata beállítottságú szerző globális összefüggésben mutatja be az alakuló NGO-szektor helyét és potenciális szerepét a tőkés érdekek védelmével szembeni fellépés társadalmi mozgalmában. Következtetései persze visszafogottak, de mindenesetre lefektetik egy új globális szociálpolitika létrehozatalának alapvetéseit.

Az örök szakmai megújulás és az alapvető beállítódás szilárdságának ötvözete új színnel gazdagította Bob Deacon pályáját élete utolsó szakaszában. Amikor válása után a komoly történelmi tradíciókat őrző, festői kisvárosba, Hebden Bridge-be költözött, bizonyos értelemben visszatért ifjúságának közösségi tradícióihoz. A közösségfejlesztés, a helyi demokrácia és az elosztási viszonyok iránti érzékenység tevékeny fellépésre sarkallta: rövid időn belül létrehozta a városfejlesztés társadalmi egyesületét, amely hamar presztízst és rangot szerzett, és az önkormányzat komoly tárgyalópartnerévé vált. Ahogy barátai elmesélték, egyre súlyosbodó betegsége közepette sem engedett a lendületből. Egyik reformtervezetet vetette papírra a másik után, és még halálos ágyán is annak a tárgyalási stratégiának a kimunkálása foglalkoztatta, amellyel elérhető, hogy a városvezetés a város tegye a befektetések élére – a súlyos árvíz sújtotta – szegény terüle-

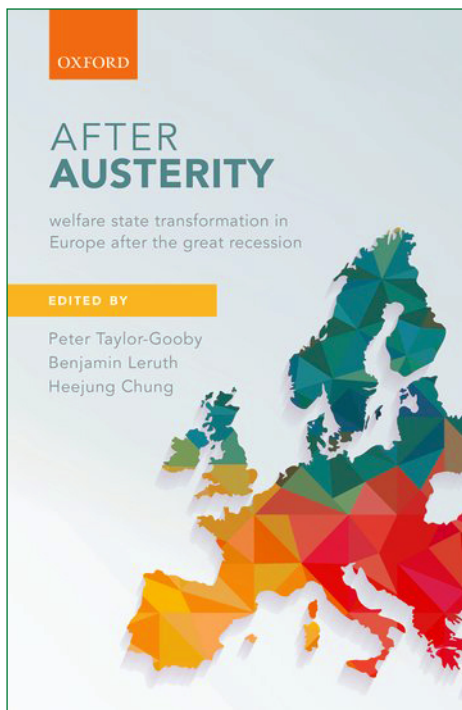
tének közösségi forrásokból való rekonstrukcióját. Mivel tisztában volt az efféle lobbitevékenység csapdáival is, utolsó tervezete nemcsak városfejlesztési elgondolás, hanem program a nyilvánosság és az átláthatóság feltétlen biztosítására, valamint a fejlesztendő városrész lakóinak mobilizálására. E késői tervezői és szervezői munka rendkívüli alkotás – bár hozzátehetjük: hű az életúthoz.

E rövid kis írás talán érzékelteti: Bob Deacon halála nemcsak személyes veszteség azoknak, akik baráti és közvetlen munkatársi viszonyt ápoltak vele, hanem az a szociálpolitikai gondolkodás és cselekvés nemzetközi közösségének is. Egy izgalmasan és inspiratívan gondolkodó, ugyanakkor elméleti megfontolásai szerint következetesen cselekvő kutató ment el közülünk, akinek szakmai és emberi teljesítményét nem egykönnyen pótolhatjuk.

FERGE ZSUZSA

AZ EURÓPAI JÓLÉTI ÁLLAMOK A VÁLSÁG UTÁN*

(After Austerity. Welfare State Transformation in Europe after the Great Recession. Edited by Peter Taylor-Gooby, Benjamin Leruth, and Heejung Chung, 2017. Oxford UP. 256 o.)



Peter Taylor-Gooby közel négy évtizede követi az európai jóléti államok sorsát. Hatékonyan hozzájárult a jóléti politika elméleti alapjainak megerősítéséhez, amikor több irányba bővítette az elemzés addigi „objektív”, azaz történelmi, gazdasági, politikai, társadalmi dimenzióit. Egyfelől definiált vagy újraértelmezett olyan fogalmakat, mint az állampolgáriság, a „függőségi kultúra” (dependency culture), vagy a kockázat. Másrészt kibővítette az elemzési mezőt „szubjektívebb” tényezőkkel, mint a közvélemény, az eszmék vagy a beszédmódok (diskurzusok) típusai, vagy épp a bizalom szerepe a jóléti rendszerek fenntartásában.

Taylor-Gooby tucatnyi könyvet írt vagy szerkesztett az európai jóléti politikák hullámszásáról. A kötetek vagy valami jelentős esemény hatására

születtek, vagy azért, mert egy-egy kumulatív folyamat a szerző szerint veszélyes fordulópont felé vitt. Ilyennek tekintette például a jóléti állam 1980 utáni visszavonulását (retrenchment).¹ Az itt ismertetett könyv, az „After Austerity”, vagyis „Megszorítások után” a legújabb szem ebben a láncban. A könyv fókuszában a 2007–2009-es gazdasági válság van, ennek előzményeivel, hatásaival, a visszaesésre adott kormányzati válaszokkal, és a valószínűsíthető jövőképekkel.

* A recenzió eredeti, kissé rövidebb változata a Journal of Social Policy számára készült.

¹ European Welfare Futures 2000; Welfare States under Pressure, 2002; New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare state 2004; Ideas and Welfare State Reform in Western Europe, 2005

A könyv alcíme „A jóléti állam átalakulása Európában a nagy recesszió után”. Európa fogalmát sosem könnyű kezelni. Egy recenzióban lehetetlen végigkövetni, hogy Szücs Jenő „három Európája” mit is jelent a szociálpolitika szempontjából. Taylor-Gooby eddigi könyveiben (sok más szerzőhöz hasonlóan) Európa mindig csak Nyugat-Európát jelentette, esettanulmányok csak az oda tartozó országokról készültek. Az *After Austerity* az első műve, amelyben egy közép-kelet-európai ország is megjelenik Szlovénia képében. A kiterjesztés azzal függ össze, hogy Taylor-Gooby a jóléti rezsimtípusok jelenleg elfogadott valamennyi típusát le akarja fedni. A típusok mára az Esping-Anderson által eredetileg javasolt három csoport (liberális, konzervatív, szociáldemokrata) mellett önálló kategóriaként kezelik a mediterrán országokat és Közép-Kelet-Európa „posztoszocialista” országait. Az Európa-fogalom kiterjesztésével megítélésem szerint az adott esetben érdemes lett volna kicsit többet foglalkozni. Az *After Austerity* egyik központi témája ugyanis az, hogy mennyire konvergálnak az európai országok az Európai Szociális Modell felé. Mára viszont egy sor tanulmányból tudható, hogy a kelet-európai régió országainak többsége nem óhajt ebben a konvergens mozgásban részt venni, sőt, Magyarország kormánya egyértelműen elutasítja a jóléti állam fogalmát is, tudatosan szembefordulva az európai integrációval.

Az elemzés több elméleti pillérre támaszkodik. Az egyik pillér az országok különböző szempontú kategorizálása. Ilyen a már említett rezsimtípusok szerinti csoportosítás. Egy gazdasági dimenzióban két alaptípust, a „liberális” és a „koordinált” piacgazdaságot különbözteti meg (Hall and Soskice² nyomán). Politikai szempontból a kötet a „konszenzusos” és a „többségi” demokrácia típusai szerint jellemzi az országokat (Arend Lijphart nyomán). Egy önállóan kidolgozott dimenzió a szerint vizsgálja a kormánypolitikákat, hogy mennyire töreksenek folytonosságra, illetve annak megszakítására. Egy másik elméleti pillér az egyes országok társadalmi struktúrájára épít. A hagyományos – ha tetszik Marxhoz visszanyúló – osztályszerkezet erővonalai a munkásosztály eltűnésével átalakultak. A kötet országtanulmányai az adott esetben releváns legfontosabb hasadásokat emelik ki. Ezek húzódnak szegények és gazdagok között, a munkaerőpiachoz tartozók és az onnan kiszorítottak (insider and outsider) között, a menedzserek és munkások között, az állam polgárai és a bevándorlók között, alkalmanként etnikai csoportok vagy generációk között. Minden esetben számos további, országonként különböző törésvonal van. A töréseket olykor új szolidaritások ellensúlyozzák.

Az állami beavatkozások típusainak osztályozása számos régebbi és új elemre épül. A beavatkozást igénylő helyzeteknél Taylor-Gooby (egy saját korábbi művére támaszkodva) régi és új kockázatokot különböztet meg.³ A „rég” kockázatokot, mint a kor, az egészség, a foglalkoztatás, többnyire a társadalombiztosítás

² Peter A. Hall–David Soskice (2001) *Capitalism, Institutional economics, Comparative economic systems, Comparative advantage*, Oxford U.P.

³ Peter Taylor-Gooby (2004) *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*, Oxford UP.

vagy az univerzálisan elérhető intézmények kezelték, amelyek azonban az utóbbi évtizedekben fokozatosan illetve radikálisan, olykor paradigmaticusan átalakultak. Az új, számos területen jelentkező kockázatok a globalizáció, a technikai átalakulások és a demográfiai változások nyomán jelennek meg. E folyamatok sok oldalról érintik a munkaerő helyzetét, a nők helyét és szerepét, a családok jellegét, és újabban kiegészülnek a nemzetközi vándorlás következményeivel is. E kockázatokat kezelhetik neoliberais, vagy kevésbé piacbarát szándékokkal. Az utóbbi beavatkozások csoportosítása elgondolkodtatóan innovatív. Az első típusba tartozó neo-keynesiánus, anticiklikus intézkedések (miként az automatikus stabilizátorok) korábbra nyúlnak vissza. Újabb beavatkozási típus „a társadalmi beruházási stratégiák”, amelyek az életesélyek javítását célozzák, kivált hátrányos helyzetű csoportok esetében. Ugyancsak most definiálódik beavatkozási csoportként a „predisztribúció”, ami a dolgozói szegénységet, a lakásszegénységet, a tartós munkanélküliséget kívánja megelőzni. Külön típusba sorolja a szerző az „ellenállás” vagy „visszavágás” (fightback) stratégiáit, amelyek a neoliberális politika terjedése ellen lépnek fel. Végül önálló csoportba sorolja azokat az intézkedéseket, amelyek a menekültválság nyomán kialakuló „jóléti sovinizmus” hatásait akarják tompítani. Az országtanulmányok meglehetősen következetesen alkalmazzák a közös fogalmi kereteket. Többségük világosan, logikusan építkezik, és értékes információkat nyújt a hasonló vagy eltérő kormányzati válaszokról. Nem kevés szellemes újítást is kiemelnek. Az országok közötti egyik legérdekesebb különbségnek azt tartom, hogy a hirtelen romló helyzetben mennyire „bontott törvényt a szükség”? Úgy tűnik, hogy egyes esetekben a válaszok kapkodók, improvizáltak voltak (pl. Olaszország), máshol meg átgondoltabbak, hosszabb következményekkel is számolók (pl. Németország). A magyar recenzióban ehhez hozzá kell tenni, hogy Európa valamennyi országa közül Magyarországon történt a legkevesebb a válságkárók enyhítésére, még a teljes káoszban lévő Görögország is nagyobb igyekezetet mutatott.

A neoliberalizmus fogalmi kezelése a kötetben nem ennyire egyértelmű. A neoliberalizmus a múlt század nyolcvanas éve óta fokozatosan vált domináns ideológiává és győzelemre álló politikává az európai országok többségében. E két aspektust nem mindig egyszerű szétválasztani. A munka 11. oldalán történik erre kísérlet, de az „elmélet” és a „gyakorlat” megkülönböztetését nem sikerül, talán nem is sikerülhet következetesen alkalmazni. Mindkét közelítés eszmei alapjaihoz tartozik a nagyobb piaci szabadság, a kevesebb állami beavatkozás (adózásba, szabályozásba, ellátásokba) és a nagyobb egyéni felelősség. A könyv bemutatja a jóléti állam visszahúzódásából adódó, lényegében parametrikus változásokat, mint az ellátások és standardok csökkentése, továbbá az ezek mögötti paradigmaticus reformokat, amelyek többnyire növelik az egyenlőtlenségeket, felerősítik a társadalmi dezintegrációt és kirekesztést. Konkrétan olyan reformok tartoznak ide, mint a privatizálás, ami átalakítja a hatalmi viszonyokat a tulajdonos-munkáltató és a munkavállaló között az előbbi javára, illetve megnöveli a magánszektor részesedését a tulajdonlásban és a finanszírozásban a közszektor

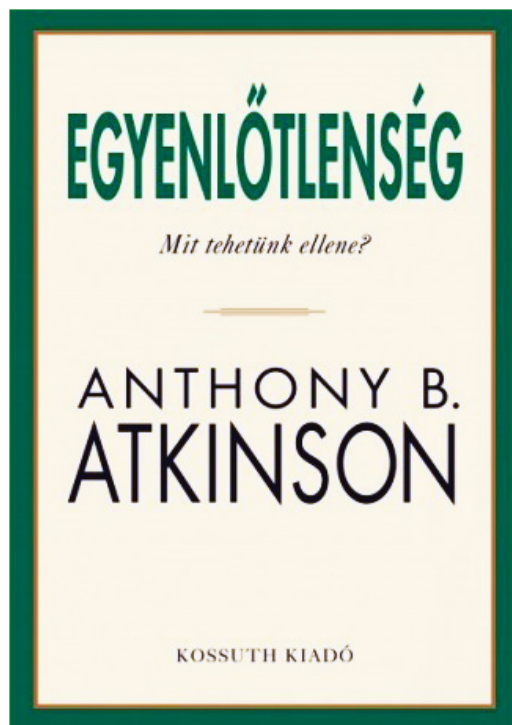
rovására. Számos „reform” gyengíti a szolidaritásokat, a munkavállalás biztonságát illetve a munkajogokat. Így alakul ki a kettős munkaerőpiac, melynek kísérőjelenségei például a „flexicurity”, a „rugalmas biztonság”, vagy a prekarizálódás. Alapvető az a reformvonalat is, amely az univerzális állampolgári, vagy a társadalombiztosítási jogokat feltételekhez kötött szociális jogosultságokkal váltja fel, felélesztve vagy kiterjesztve a jövedelem- és vagyongazdálkodáshoz, alkalmasint más magatartási vagy életmódváltozáshoz kötött, rendszerint stigmatizáló segélyezési formákat. A fenti leírás egy, a neoliberalizmus sok lehetséges értelmezése közül. Azért tettem ilyen kísérletet, mert a kötetben gyakoriak, de töredékesek az értelmezések. Egy szisztematikus áttekintés legalább két okból hasznos lett volna. Sok ismétlést segített volna elkerülni, és világosabbá tette volna, milyen különbségek vannak azok között a (többségben lévő) országok között, amelyek neoliberalis irányba mozdulnak el.

A könyv elolvasása után maradtak hiányérzeteim. Ezek lényege olyasmi, hogy a mindent átható és növekvő egyenlőtlenségek, amelyek korunk egyik fő problémáját jelentik, nem jelennek meg átfogó kérdésként a sok részlet mellett. Hiányolom, hogy az új szétszakadások szisztematikus áttekintését nem követi a kirekesztés régi és új formáinak hasonlóan áttekinthető elemzése (a hozzáférés hiányától a szegregációig). Egy könyv persze nem válaszolhat mindenre. Az e munkában található rendszerezett, értően szervezett információk roppant értékesek. A fogalmak (a már említett, a neoliberalizmusra vonatkozó kivétellel) jól definiáltak, gyakran újítók, alkalmazásuk következetes. Érdekes a lehetséges jövők felvázolása. Nem a könyv hibája, hogy e jövők többsége nem igazán biztató. Nem megalapozatlan azonban az a remény sem, hogy legalább néhány ország, polgárai többségének támogatásával, arra készül, hogy útjába álljon a neoliberalizmus könyörtelen nyomulásának.

KRÉMER BALÁZS

EGY JAVASLAT A GLOBÁLIS EGYENLŐTLENSÉGEK CSÖKKENTÉSÉRE

(Anthony B. Atkinson: Egyenlőtlenség – Mit tehetünk ellene?, Kossuth Kiadó, Budapest 2017, 396 o.)



Nagy a kísértés, hogy a 2017 elején eltávozott Tony Atkinson utolsó „nagy könyvét” az ember úgy olvassa, mint az életmű nagy összegzését. Különösen nagy a kísértés amiatt, hogy Atkinson nemcsak tudományos publikációival volt részese a szegénységről és társadalmi egyenlőtlenségről szóló európai diskurzusnak, hanem az e téma körül zajló közéletnek is központi figurája volt. Nem túlzás azt mondani, hogy az EU valamennyi jövedelemeloszlási elemzését Atkinson inspiráló ötletei és javaslatai alapjaiban befolyásolták, és ugyancsak meghatározó volt szakértői szerepe az egyenlőtlenségeket befolyásoló politikák kritikai elemzésében és stratégiai továbbgondolásában is. Ebben nemcsak tudományos,

hanem személyes kvalitásainak is döntő szerepe volt: igazi együttgondolkodó, diskuráló, mások gondolatait továbbfűző, „társasági” központja is volt e szakmai közéletnek.

Nagy a kísértés arra, hogy könyvét az általánosan tisztelt és kedvelt tudományos közéleti tudós ember gondolatainak összegzéseként olvassa és értékelje a recenzens. Pedig ez csalás lenne, némiképp talán Atkinson demisztifikálva (= kritikai módon) provokatív, a dolgokat továbbgondoló hagyományának megcsúfolása is lenne. Atkinson könyve – minden hiányosságával és problematikus felvetésével együtt is – a válság utáni társadalomtudomány egyik legfontosabb kísérlete, nem

csupán az egyenlőtlenségi ollók szétnyílásának, hanem magának a válságnak a megértéséhez is. Vállalkozása ugyancsak úttörő a krízis leküzdéséhez lehetséges politikai eszközök felvázolásában.

Természetesen, az Egyenlőtlenség egy ízig-vérig Atkinson könyv – amely számos attitűdjében és gondolkodási módjában a korábban kijelölt életpálya szerves folyománya is. Atkinsont eredeti szakmáját tekintve közgazdásznak szokás besorolni, aki közgazdászként számos vonatkozásban John Maynard Keynes örökségét vitte tovább: nem tulajdonított túl nagy jelentőséget a „tisztá elméleteknek”, némi fanyar szarkazmussal Keynes követője volt abban a mentalításban is, hogy „hosszabb távon a piac törvényei érvényesülnek – bár, hosszabb távon úgymeg halunk”. Ennél fontosabbnak tartotta azt a „makrogazdasági hajógépészként” jellemezhető hozzáállást, hogy ha valami baj van a gazdaság gépezetével, akkor le kell szállni a gépházba, és akár könyékig olajosan is, de ki kell javítani a felmerült hibákat. Atkinson „hibaérzékelői” szintén nem a klasszikus egyensúlyi közgazdaságtanból nyert szenzorok voltak, hanem számára a gazdaság működési zavarai elválaszthatatlanok a társadalmi bajoktól, szegénységtől, jövedelmi egyenlőtlenségtől, politikai és érdekképviseleti zavaroktól. Ebben nyilván szerepe volt annak a fabiánus gyökerekig visszanyúló akadémiai hagyománynak is, amiben Atkinson felnőtt. A XX. századi brit társadalomtudós ember nem egészen Max Weber eszményei szerint él, nem kizárólag a „tudomány szerzetese”, hanem politizáló, civil szervezetekben szerepet vállaló lobbista, karitatív munkát végző önkéntes, és ha úgy alakul, akkor minden gond nélkül a saját elveit szakértőként is képviselő kormányzati, nemzetközi szervezeti, vagy akár üzleti háttérember is. Atkinson az egyenlőtlenségek csökkentésének, a szegénység csökkentésének elkötelezett hangadója, képviselője volt az élet minden területén, minden szerepében.

Ennek a szellemiségnek a sajátos terméke az Egyenlőtlenség is, egy olyan korszakban, amikor a társadalomtudománynak még ahhoz is kevés az ötlete és muníciója, hogy a válság előzményeit és okait értelmezze, nemhogy a hajógépész hozzáállásával hozzájáruljon a hibák kiküszöböléséhez. Atkinson könyve egy igazán elkötelezett, bátor munka: megpróbál hibákat feltárva értelmezni, és javaslatot tenni a hibák kijavítására is, tudva és vállalva – gyakran önironikus szkepszissel reagálva arra –, hogy bizonyára számosan vitatni fogják meglátásait, de ő akkor is így látja...

A könyv nem hoz túl sok empirikusan új adatot vagy információt. Atkinson igen elismerően hivatkozik a Thomas Piketty könyvéből származó elképesztően gazdag történeti, gazdasági és társadalmi adatforrásokra – és némi szelíd kritikával utasítja el Piketty magyarázatait és javaslatait azzal, hogy ő a könyvében azoknál jobbakkal fog előállni. És tényleg így van.

Atkinson egyik lenyűgöző gondolati teljesítménye maguknak a forrásoknak a kritikája és az adatok mélyére nézés képessége. Számomra az egyik ilyen briliáns fejtegetése arról szól, hogy vajon miért alacsonyabbak a jövedelmek a kérdőíves vizsgálatok önkéntes bemondásai alapján, mint az adminisztratív (adóhatósági) adatok alapján nyert átlagok? A közvélekedés ezt a jelenséget (a hazai gyakorlat-

ban is...) a „tét nélküli jövedelemelítékolás” általános emberi természetével szokta magyarázni, amely magyarázat Atkinson számára elfogadhatatlan, különösen, ha figyelembe veszi azt is, hogy a kérdőíves vizsgálatok jövedelemadatai egyenlőbb eloszlást mutatnak az adózásból származó egyenlőtlenségeknél. Atkinson nyomozásba fog, és az USA és Nagy-Britannia (ott nyilvánosak az ilyen adatok is) kérdőíves vizsgálataiban megnézi, hogy hol mekkora volt a sikertelen interjú megkeresések aránya, és azt tapasztalja, hogy – irányítósám alapján – a gazdagabb környékeken sokkalta nagyobb a nemválaszolók aránya, mint máshol, ahol csaknem mindenki válaszol. A jövedelmi adatok azért alacsonyabbak a kérdőíves vizsgálatokban, és azért egyenlőbb az eloszlásuk, mert a gazdagabbak nem állnak szóba a kérdezőbiztosokkal... Mindez inkább csak példa Atkinson forráskritikájára: az adatokat nem kell feltétlenül „készpénznek” venni, az elemzéshez érteni és értékelni kell az adatok keletkezésének körülményeit is.

Ám nem annyira az eszközök akkurátus és szellemes használata miatt jelentős munka az Egyenlőtlenség, hanem az egyenlőtlenségek értelmezésében vet fel számos zseniális és eredeti gondolatot – mindarról, ami új az egyenlőtlenségek válság körüli jelenségeiben, vagy azok szokásos értelmezéséhez képest. Recenzióban ezért méltatlanul keveset fogok foglalkozni Atkinson beérett, a szakma hagyományos, paradigmatis csúcsteljesítményeit jelentő, az adózásról, újraelosztásról, szociális jövedelmi programokról szóló elemzéseivel és javaslataival – inkább az egyenlőtlenségek természetéről szóló új, eredeti felvetéseit fogom kiemelni az alábbiakban.

Atkinson kiindulópontja a válsággal összefüggő egyenlőtlenségek értelmezésében az, hogy – a szokásos értelmezésekkel szemben – nem a jóléti állam teljesítményének romlása, a hagyományos jóléti rendszerek leépülése az új egyenlőtlenségek, és különösen a leggazdagabbak kezében összpontosuló, elszabadult vagyonosodás oka. Összegző értékelése szerint a jóléti államok és rendszerek teljesítménye, azok minden hibája és fogyatékosága ellenére, továbbra is elég jó. Az elszabadult egyenlőtlenségek oka a primer, piaci egyenlőtlenségek szétszakadása, amely jelenség megfelelő kezelésére a jóléti államok gyakorlatát meghatározó fiskális, redistributív eszközök alkalmatlannak minősültek. Ezen belül is, sokak számára megdöbbentő fejlemény, hogy a piaci jövedelmek (és nyomukban a vagyoni egyenlőtlenségek) szétnyílása nem a tőkejellegű jövedelmek szétszakadásából származik. Olyannyira, hogy a baby-boom generációk tömeges nyugdíjmegtakarításainak (és azok hozamainak) hatására a tőkejövedelmek inkább egyenlősítenek, és nem növelik az egyenlőtlenségeket. A jövedelmi ollók nyílása, és különösen a legmagasabb jövedelmeknek a középrétegek jövedelmétől való elszakadása nagyrészt a „munkajellegű” jövedelmek elszabadulásának a következménye: a vállalati topmenedzserek, sport- és médiaszatórok, sztárügyvédek és tanácsadók „munkajövedelme” emelkedett az egekbe, és ez az oka a jövedelmi és vagyoni ollók szétnyílásának, szétszakadásának. E jelenség értelmezésében Atkinson részben a gazdasági szerkezet változásait hangsúlyozza, de ennél is nagyobb jelentőséget tulajdonít a vállalatok működésében beállt változások-

nak. A vállalat egyre kevésbé olyan „társaság” („corporation”), amelynek értékéhez a kollektívák értéke is hozzájárul, hozzátartozik – a vállalatok egyre inkább a részvényesek kizárólagos tulajdonát jelentő vagyonelemek. Az üzemméretök zsugorodása mellett, ezzel szoros összefüggésben, a vállalati kollektívákat a döntési folyamatokban megjelenítő, az azokban résztvevő szakszervezetek tagsága, jelentősége, ereje is jelentősen csökkent – a vállalatok eredményeit mindenki egyre inkább a topmenedzsmenetek teljesítményéhez köti. Ez a – különösen a nagy, multinacionális vállalatokon belüli – „rendszerátváltás” továbbterjedt az egész társadalomra is. A szakszervezetek politikai jelentősége is csökkent – és, bár többen fűztek nagy reményeket ahhoz, hogy olyan „új” társadalmi szereplők, mint a mozgalmak vagy a civil szervezetek képesek lesznek átvenni azt az „egyenlősítő ellensúlyszerepet”, amelyet korábban a szakszervezetek betöltöttek, ezek a remények megalapozatlannak bizonyultak.

Ezek a fejlemények az egyenlőtlenségek új arculatát eredményezték. Míg korábban a szegények leszakadása jelentette a legfontosabb egyenlőtlenségi problémát, aközben az elmúlt évtizedekben – bár a fejlett országok szegényeinek a helyzete sem javult – a középrétegek jövedelmi pozícióinak romlása, különösen a leggazdagabbaktól való távolodása jelenti a legfontosabb új egyenlőtlenségi fejleményt. (És épp ebben mutatkoznak jelentős különbségek az egyes jóléti államok között is: a szegénység nem csökkent az elmúlt évtizedekben a skandináv országokban vagy Hollandiában, de nem is szaladt el a leggazdagabbak jövedelme, míg az angol anyanyelvű és mediterrán országokban a szegénység növekedése mellett a leggazdagabbak jövedelme is elszakadt a középrétegektől.)

Az egyenlőtlenségek „spontán”, a privat gazdasági szereplők belső életében és szerkezetében végbement változásaira sem voltak adekvát politikai reakciók, de ennél még rosszabb volt a helyzet: az államok, miközben az egyenlőtlenségeket többé-kevésbé jól csökkentő jóléti ellátásaikra fókuszáltak, más területeken – talán még ennél is jelentősebb mértékben –, maguk is hozzájárultak az egyenlőtlenségek elszabadulásához. Atkinson igen kritikusan elemzi azt, hogy az államoknak nemcsak hogy nem voltak eszközeik arra, hogy a technikai-technológiai fejlődést egyenlőbben terítsék a társadalomban, hanem éppenséggel maguk is támogatást nyújtottak a technikai forradalom eredményeinek monopolizálásához. Indulatos és szemléletes példája szerint, pl. az Apple üzleti sikerét megalapozó valamennyi technológiai újítás kifejlesztését (a GPS-től az érintőképernyőig mindent) állami kutatási alapok finanszírozták, többségüket állami egyetemek kutatócsoportjai fejlesztették – ám az ebből származó gazdasági hasznok monopolizálódtak.

Atkinson elemzése nagyban egybecsengenek a könyvvel egyidőben született más munkák (így Krugman, Stiglitz, Milanovic munkáinak) megállapításaival, azokhoz képest elsősorban az okságok feltárásában, és a jövedelemegyenlőtlenségeknek a politikai-társadalmi hatalmi egyenlőtlenségekkel való összefüggéseiben hoz teljesen eredeti megállapításokat és elemzéseket.

Más munkák viszont alig foglalkoznak azzal a kérdéssel – míg Atkinson könyvének fele arról szól –, hogy mit kellene tenni az egyenlőtlenségek csökkentése (és

a válságon való túljutás) érdekében? És hát ezek azok az elemzések, amelyekben Atkinson provokatív és innovatív – de kritizálható és nem beérett gondolatokat vet fel. Ismétlem, én ezzel együtt is mindmáig egyedülálló érénynek gondolom azt, hogy ő legalább megpróbálta.

A javaslatokat ismét érdemes két csoportra szedni.

Az első csoportba tartozó javaslatok a szociálpolitika „klasszikus”, skandináv receptjeinek újrafogalmazásai. Erősen progresszív jövedelemadózás, a legmagasabb sávban extra magas, a svédek 60% feletti mértékeiket elérő elvonásokkal. A gyermekes háztartások súlyos jövedelmi hátrányainak enyhítésére a gyerekek „áruatlanított”, ingyenes képzési feltételeinek és „intézményes jólétének” a társadalmi mobilitást elősegítő, beruházási logikát követő fejlesztése, de ezzel egyidejűleg a gyerekekre címzett univerzális jövedelmi programok bővítése és a pénzbeli transzferok összegének emelése. Mindezekben az ellátásokban is szükséges figyelembe venni az egyenlőtlenségek csökkentésének céljait, így Atkinson – szintén a skandináv receptet felhangosítva – az univerzális támogatásoknak a progresszív jövedelemadózás adóalapjába való beszámítását szorgalmazza: az adózás többet vesz vissza a gazdagabbak univerzális ellátásából, többet hagy a szegényebb gyermekes családoknál. Ezek a javaslatok nem tekinthetők újnak, több ország alkalmazza ezeket az eszközöket, és a nemzetközi szervezetek is ajánlják alkalmazásukat. Atkinson mindehhez mellé teszi bölcs és a morális, gazdasági, fejlődési és szociális egyenlőségeket csökkentő szempontokat konzisztensen kifejtő érvelését, erős elköteleződéssel és intellektuálisan meggyőző okfejtésekkel.

Ám ennél érdekesebbek, újszerűbbek és mindenképpen gondolkodásra serkentően provokatívabbak a második csoportba sorolható javaslatai. Ezek a javaslatok értelemszerűen azokra a korábbi elemzésekre reagálnak, amelyek szerint az elmúlt évtizedek megnövekedett egyenlőtlenségei nem a jóléti állam romló teljesítményének tudhatók be, hanem a primer, piaci jövedelmi egyenlőtlenségek társadalmi-politikai kontrollok alól való kiszabadulása okozta azokat. Logikus következménye ezen okfejtéseknek, hogy ha a hagyományos hatalmi ellensúlyok, érdekképviseleti mechanizmusok és az ezeket megjelenítő társadalmi erők (mint pl. a szakszervezetek) elgyengültek, nem képesek ellátni korábbi szerepeiket – akkor a helyükre más mechanizmusokat és szereplőket kell léptetni az egyenlőtlenségek kordában tartására.

Atkinson eredetien új javaslatai két irányban keresik ezeket az új, egyszerre hatalmi és jövedelmi kiegyenlítő tényezőket. Az egyik irány – Piketty empirikus elemzéseinek szempontjait követve, ha nem is a „tőke”, de a „vagyon” és a vagyoni egyenlőtlenségek kordában tartására irányuló felvetések. Ezek közül nem is annyira szellemében, de technikai kivitelezésében mindenképpen eredeti gondolatokat vet fel a vagyoni jellegű adóztatásról, például az örökösödési és ajándékozási illetékek alkalmazásáról. E gondolatok egy része a vagyoni adóztatás adóalapjának kivitelezhető kalkulációiról szól. Másrészt, a vagyoni és örökösödési adóztatás melletti érvei nemcsak magukra a vagyoni egyenlőtlenségekre reflektálnak, hanem némiképp Henry George XIX. századi igazságossági és hatékonysági ér-

veit is felmelegítik. A vagyoni adózás ugyanis – más, a jövedelmeket közvetlenül vagy a fogyasztáson keresztül közvetve terhelő elvonások „ellenőztönző”, „büntető” természetével szemben – abban az értelemben a közjót, az igazságosságot és a hatékonyságot szolgáló adónem, hogy a már meglevő vagyona kivett adót (amit szintén csak a jövedelemből lehet fizetni) az tudja könnyebben befizetni, aki hatékonyabban, eredményesebben gazdálkodik, aki a vagyona használatából magasabb jövedelemre tesz szert.

Ehhez a vagyoni egyenlőtlenségekre reflektáló javaslatcsomaghoz csatlakozóan, Atkinson szélesebb, komplexebb értelemben is azt javasolja, hogy a vagyonelemekkel való gazdálkodást, a vagyoni egyenlőtlenségek csökkentését épp úgy a közpolitika látókörébe kell vonni, mint ahogyan azt hagyományosan megteszik a jövedelmekkel a fiskális politikák. Az egalitáriánus jövedelemelosztás mellett Atkinson szükségesnek tartja valamiféle egalitáriánus vagyonpolitika feltételeinek és eszközeinek kialakítását is. Ebben – a vállalati nyereségadók kulcsainak emelése mellett – kulcsszerepet szán egy olyan állami vagyongazdálkodási felállításának, amely egyfelől a hagyományos vagyonelemek (ingatlanok, infrastruktúrák, állami vállalatok stb.) mellett tudatosan és az egyenlőbb hozzáférési szempontokat szem előtt tartva gazdálkodik az állami, a közszféra által kifejlesztett technikai, technológiai innovációk, a hozzájuk tapadó szabadalmi jogok és egyéb intellektuális tulajdonok vagyonaival is. Másrészt, némiképp a hazai „bébikötvény” elképzeléseihez hasonlóan, bár annak összegénél jelentősebb mértékben, érdemi vagyongazdálkodás lehetőségét felkínálva fontosnak tartja a nagykorúvá váló állampolgárok vagyonnal való „kistafirozását” is. Mindez nem annyira gesztusgyakorlás a részéről, hanem inkább a megváltozott gazdasági szerkezethez igazodó, újféle kollektív gazdasági egyensúlyok képzésének és létrehozásának politikai megjelenítése: ha a gazdaság a vállalati társulások-társaságok helyett olyannyira a részvénytulajdonosok gazdasága lett, akkor értékpapírokban, részvényekben és vagyonokban is meg kell tudni teremteni a gazdasági monopóliumok és oligarchák társadalmi ellensúlyait.

Ezek a felvetések szoros összefüggésben állnak Atkinson „új” javaslatainak másik csoportjával, azokkal, amelyek explicit módon a hatalmi befolyások kiegyensúlyozását tekintik a jövedelmi egyenlőtlenségek kiegyensúlyozási előfeltételének. E javaslatok is erőteljesen igyekeznek a szakszervezetek elveszett gazdasági és politikai befolyási erejét a megváltozott gazdasági-társadalmi szerkezethez igazodóan új eszközökkel pótolni, felváltani. Legfontosabb javaslata az, hogy az olyan „régis” szakszervezeti követeléseket, mint a tisztességes megélhetéshez szükséges tisztességes bér és jövedelem, új egyeztetési és alkufórumokra kell átvinni a hajdani nagyüzemi szinterek helyett. Az erre vonatkozó javaslata egy regionális és országos szinteken felállítandó új intézménytípus – Gazdasági és Szociális Tanács – létrehozása lenne. Ez az érdekérvényesítési fórum az állami-közjogi hatalom erejével is hivatott lenne minimális bérek és bértarifák megállapítására, az állami vagyonok hasznosításának befolyásolására, de épp így, a nemzetgazdaságok fejlettségében

egyre meghatározóbbnak tekintett közszolgálati (oktatási, egészségügyi, szociális és munkaügyi stb.) álláshelyek bővítésének és elosztásának politikai döntéseire is.

Atkinson könyve végén, elemzéseinek és javaslatainak rövid, pontokba szerkesztett összegzése után, az igazi bölcs gondolkodókhoz híven, kétélyeit és ön-reflexióit is összefoglalja. Jó okkal feltételezi azt, hogy sokan a javaslatait túl etatistának fogják tartani, hogy sokak számára túl sok és túl nagy szerepet szán az államnak és a kormányzati szektornak. Ő ezt beismeri, azzal, hogy az elemzései valóban nem kis részben arról szólnak, hogy a piacokon keletkező és szétnyíló jövedelemegyenlőtlenségek politikai és hatalmi egyenlőtlenségek is; hogy a „felső 1%”, az nemcsak a leggazdagabbak világa, hanem a legbefolyásosabb monopóliumok oligarchikus politikai hatalmi tényezőinek kialakulását és megerősödését is jelentette. És ebből következően, a gazdasági-piaci egyenlőtlenségek korlátozása nem leválasztható a politikai-társadalmi-hatalmi egyenlőtlenségek csökkentésétől, ha úgy tetszik, a közjogi, állami politika alakításának egyenlőbbé tételétől. Meggyőző és jogos érveit is elég gyengének tartja Atkinson ahhoz, hogy pusztán az állami szektor átalakítására vonatkozó javaslatainak érdemi hatása lehessen. Ő elsősorban nem a politikusoknak, az állami bürokratáknak, hanem az állampolgároknak akart írni, az elemzéseit nekik szánta. Szempontokat akart adni ahhoz, hogy a hétköznapi emberek is jobban érthessék azt a világot, amiben élnek; hogy bölcsebben használják megmaradt választói és egyéb hatalmaikat arra, hogy egy egyenlőbb, méltányosabb, igazságosabb világban élhessenek.

Tony Atkinson ezt a maga vállalta küldetését egész életében, de ebben a könyvében különösen, teljesítette.

A könyv egy része kötelező lecke, alap mindazoknak, akik szociálpolitikáról bármilyen minőségükben – de különösen professzionális szakemberként – gondolkodnak, cselekszenek. A könyv más részei igen alaposan kifejtett problémafelvetések, valódi és létező problémákról, a jó tudományhoz híven, nem is feltétlenül új jelenségek felfedezésével – hanem viszonylag jól ismert jelenségek világos, logikus, tiszta értelmezésével.

Nem gondolom, hogy Atkinsonnak sikerült a javaslataival végérvényes és minden tekintetben kidolgozott, jó megoldásokat találnia az általa vázolt egyenlőtlenségi problémák orvoslására. De letagadhatatlan, a „hajógépész” lement a gépházba, könyékig olajosan komoly hibákat tárt fel a gépezetben – és javaslatokat adott arra, hogy a masinéria jobban működjön.

Számomra ez a fajta mentalitás, hozzáállás az igazán nagy lecke Atkinsontól: kíváncsinak kell lenni arra is, amit csak olajos kezekkel lehet felfedezni, és ezek alapján, meg kell próbálni megérteni és kijavítani a hibákat.

Van, ami az utókorra maradt, de ehhez is komoly muníciókat hagyott ránk Anthony Atkinson. Ránk, állampolgárookra, no meg szociálpolitikával foglalkozókra. (Annak megítélését, hogy az egyenlőtlenségek csökkentésének igyekezetében mennyiben bízunk a politikusokban, a szerzővel egyetértésben, szintén kinek-kinek a saját megítélésére bízhatjuk.)

HUBAI LÁSZLÓ

HELYZETJELENTÉS AZ EURÓPAI UNIÓ BELÜLI IGAZSÁGOSSÁGRÓL

(Daniel Schraad-Tischler, Christof Schiller, Sascha Matthias Heller, Nina Siemer: *Social Justice in the EU – Index Report 2017*. Bertelsmann Stiftung, 2017. 180 o.)*



A Bertelsmann Stiftung kiadta a 2017-es évre vonatkozó összehasonlító jelentését, mely az európai országokban érvényesülő társadalmi igazságoosságról szól. A beszámoló alapját jelentő koncepció vizsgálata nem csak az országok közötti különbségek miatt rendkívül nehéz, hanem az egyes társadalmi csoportok tapasztalatában és értékvilágában megjelenő eltérések is gátjai az értelmezésnek. Az igazságoosságot 28 európai országra vonatkoztatott összehasonlító elemzése éppen ezért komoly feladat. A jelentés mégis széles adatkészlet bevonásával törekszik arra, hogy a társadalmi igazságoosságot időbeni és térbeni változatosságainak kimutatásával segítse az európai integráció

társadalmi programjának megvalósulását, és hozzájáruljon az európai országok társadalmi dimenziójának közös értékek és célok mentén történő alakításához.

A szociálpolitika és gazdaságpolitika közötti kompromisszum megteremtése, a szociális piacgazdaság kialakítása régóta az Európai Unió alapértékeként és céljaként jelenik meg. Az integráció társadalmi és gazdasági dimenziója azonban továbbra sem került egyensúlyba. A Bertelsmann Stiftung deklarált célja az Unió által kidolgozott indikátorok kiegészítése, az európai államok szociálpoli-

* https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/NW_EU_Social_Justice_Index_2017.pdf

tikájának komplex módszertani eszköztárral történő nyomon követése, valamint az uniós gyakorlat mögötti normatív elvárások érvényesülésének kimutatása. A jelentésben alkalmazott megközelítés az Amartya Sen nevéhez köthető képességszemlélet értelmezésén alapul, vagyis a társadalmi igazságosság alapját nem a birtokolt javak, sokkal inkább az egyéni preferenciák érvényesítését szolgáló kontextus lehetőségegyüttese jelenti. A jelentés a mérhetőség érdekében azonosítja mindazokat a részvételi lehetőségeket, hozzáférésindikátorokat és életminőségre vonatkozó statisztikai adatokat, amelyek növelik az egyén szabadságát abból a szempontból, hogy olyan életet éljen, amit értékesnek tart.

A társadalmi igazságosság mérési dimenzióinak kiválasztása szükségszerűen módszertani döntés eredménye. Az összehasonlíthatóságot lehetővé tevő információkészlet elsősorban a nemzetközi szervezetek kvantitatív adatfelvételéből származik (Eurostat, EU-SILC, WHO), a nyers adatok mellett azonban helyet kapnak az országspecifikus értékeléseket szolgáló szakértői vélemények is. Az országok aktuális helyzetének 0-tól 10-ig terjedő skálán történő összehasonlításán túl az Index a társadalmi igazságosság megvalósulásának egyértelmű rangsorát adja, egyfajta normatív elvárást támasztva a közös fejlődési irányt illetően. A jelentés tartalmazza mindazokat a mérési dimenziókat, amelyek a befogadó európai társadalom alapvető intézményeit jelentik, megkerülhetetlen feltételei az életésélyek terén megnyilvánuló egyenlőség előmozdításának, a jóléti állam értékelésének szociális origóját jelentik (pl. szegénység-megelőzés, munkaerőpiaci hozzáférés, az oktatási rendszer méltányosságának, a társadalmi kohézió és diszkriminációmentesség állami előmozdításának, az egészségügyi helyzet és ellátórendszer minőségének, valamint az intergenerációs igazságosság érvényesülésének az értékelése). A jelentés az egyes országok társadalmi helyzetének kifinomult és komplex minősítését adja, az Európai Unió működési hangsúlyaival ellentétben a mutatókban a társadalmi dimenzió dominanciája érvényesül a gazdasági indikátorokkal szemben. Miközben a jelentés bővíti a társadalmi dimenzió mérésére használt mutatók körét, az indikátorok súlyozása összhangban van az Európai Unió általános társadalompolitikai értékrendjével: a formális foglalkoztatás, a szegénység mérésének mutatói, valamint az oktatáshoz való hozzáférés nagyobb hangsúlyt kap az értékelés során.

Az európai országok 30 kvantitatív és nyolc kvalitatív mutató mentén történő összehasonlítása, szakpolitikai reformjainak elemzése számtalan érdekes információt szolgáltat a társadalmi igazságosság érvényesüléséről, valamint elősegítésének alkalmazott eszköztáráról. A jelentés legfontosabb tanulságai az alábbiak:

1. *A gazdasági válság óta eltelt időszakban a vizsgált országok gazdasága növekedett, amely együtt járt a társadalmi igazságosság több indikátorának általános javulásával.*

Az Európai Unió szociális dimenziójához hasonlóan a Társadalmi Igazságosság Index is elsősorban a gazdasági helyzet, ezen belül pedig a munkaerőpiaci részvétel alakulásának tükrében értékeli a tagállamok szociális helyzetének vál-

tozását. A jelentés ebből kifolyólag pozitív hangvételű: 28-ból 26 tagállamban gyarapodtak a munkalehetőségek, míg az európai szintű munkanélküliségi ráta a 2013-as csúcs óta 2,3 százalékkal csökkent. A tagállamok között azonban továbbra is markánsak maradtak a különbségek: a korábban jól teljesítő országok megőrizték példamutató jellegüket. A konvergencia elmaradásának következménye, hogy a foglalkoztatási rátát tekintve egyelőre csak Dánia, Hollandia, Németország, valamint Svédország teljesítette az Európa 2020 stratégia céljait. Éppen ezért kérdéses, hogy a tagállamok jelentős része számára lehetséges-e a közösségi célok két éven belüli elérése. Az általánosságban pozitív munkaerőpiaci trendek pozitívan hatottak a tagállamok szegénységi mutatóira. Az Unió átlagában az elmúlt négy évben 1,3 százalékkal csökkent a szegénység és társadalmi kirekesztés által veszélyeztetett populáció aránya. A foglalkoztatási mutatók terén is jó statisztikákkal rendelkező országok mellett Csehország rendelkezik a legjobb arányokkal. Lengyelországban pedig az európai források célzott felhasználásának, az oktatási teljesítmények növekedésének, valamint a területi egyenlőtlenségek enyhítésében elért eredményeknek köszönhetően 2007 óta 12 százalékkal csökkent a veszélyeztetett lakosság aránya.

2. *A társadalom egészére vonatkoztatott statisztikai értékek emelkedése azonban nem feltétlenül járt a növekedési javak egyenlő elosztásával. A hozzáférési egyenlőtlenségek továbbra is kiemelten sújtják a társadalom egyes csoportjait.*

Az általános statisztikai javulás eltérő mértékben érinti a munkaerőpiac különböző szegmenseit. A korábbi jelentéshez képest nem mutatkozott fejlődés a nők munkaerőpiaci integrációját tekintve, továbbra is tetemes a nemek részvételi lehetőségei közötti különbség. Kihívást jelent az alacsony képzettségű munkavállalók gazdasági részvételének előmozdítása, a szegénységből való kitöréshez elégtelen jövedelmet biztosító munkalehetőségek szaporodása. A munkaerőpiaci szegmentáció, az atipikus foglalkoztatási formák elszigetelő jellege még a foglalkoztatási mutatók terén élenjáró országokban is jelentős oka a megmerevedő társadalmi egyenlőtlenségeknek. A különböző reformok csak korlátozott eredményre vezettek a polarizáció felszámolásában. Nagy-Britanniában például a munkaerőpiaci dereguláció ugyan jelentősen javította az alacsony képzettségű munkavállalók elhelyezkedési esélyeit, egyúttal teret nyitva a gazdasági bevándorlók elhelyezkedése előtt, mindez azonban negatívan hatott a reálbérek alakulására.

3. *A társadalmi egyenlőtlenségek egyre élesebb megnyilvánulási formája a bevándorlók szolgáltatásokhoz és munkalehetőségekhez való korlátozott hozzáférése. Az ebből eredő feszültségek a hagyományosan befogadó jóléti rendszereket is komoly kihívás elé állítják.*

Több tagállamban a munkakörülmények különbözőségének erősödését jelzi a bevándorló munkavállalók jellemzően rosszabb helyzete. Az eltérő képzettséggel és munkatapasztalattal rendelkező munkavállalók még az olyan hagyományosan integratív munkaerőpiaccal rendelkező országban, mint Svédországban is erősítik

a munkaerőpiaci polarizációt. Svédország (Németország mellett) ugyan továbbra is a leginkább bevándorlásbarát politikát folytató ország, a parlamenti viták, a helyi szinten jelentkező feszültségek, valamint a munkaerőpiaci integrációban mutatkozó egyenlőtlenségek jelzik a jelenlegi szakpolitika felülvizsgálatának a szükségességét. A bevándorlás megítélésének romlásával több országban szigorodtak a befogadás szabályai, amelyek kihatnak mind az első-, mind pedig a második generációs bevándorlók lehetőségeire. Belgiumban például az adminisztratív szabályok szigorodásával a bevándorlók hónapokig vagy akár évekig várhatnak az első állás elfogadásához szükséges engedélyek megszerzésére. A növekvő nyelvi sokszínűsége érzéketlen oktatási rendszer, a munkaerőpiacon tapasztalható diszkrimináció, valamint a munkaerő mobilitására épülő feketefoglalkoztatás a legtöbb országban tovább gyengíti a társadalmi befogadás lehetőségét.

4. *Továbbra is azonosíthatók a társadalmi igazságosság egyes területeinek mintatárságai, de a reformfolyamatok aktuális sikeressége nem jelent biztosítékot a szakpolitikai változások következetességét és a mutatók tartósságát illetően. Az országcsoportok között továbbra is kiemelkedő eredményeket mutatnak a skandináv államok, másrészt a legtöbb dimenzióban a déli és egyes kelet-európai országok rendelkeznek a legalacsonyabb értékkel. A többi ország elhelyezkedése a spektrumon azonban nem egyértelmű.*

A jelentés kiemeli, hogy a szociálpolitika alakításának politikai kitétsége, a reformok felülről vezérelt és túlzottan gyors végrehajtása, valamint a szociális partnerek közötti egyeztetési mechanizmusok esetlegessége a már sikeres szakpolitikai változások hatásainak eltűnésével is járhat. Lengyelországban például a politikai váltás eredménye a korábbi oktatási jó gyakorlat sikereinek az elhalványodása. A tankötelezettség korhatárának a leszállítása, a kétpilléres iskolarendszer visszaállítása, valamint a tananyag központosított reformja jelentősen újraírta a lengyel oktatási rendszer működését. Más jellegű kihívásokkal kell szembenéznie a másik oktatási sikerországként ismert Finnországnak. A PISA, valamint a Társadalmi Igazságosság Index eredményeit tekintve ugyan továbbra is mintaként beszélhetünk a finn rendszerről, a hallgatói részvételt erősítő és a digitális társadalom kihívásaira reflektáló új általános iskolai tanterv gyors bevezetése, valamint a gyermekgondozó intézmények igénybevételei lehetőségeinek és a szülők munkaerőpiaci részvételének szorosabb összekapcsolása az oktatás minőségromlásához, valamint a társadalmi egyenlőtlenségek újbóli növekedéséhez vezethet. A szegénység és társadalmi kirekesztés területén hasonló visszaesés tapasztalható Svédországban, ahol az elmúlt tíz év alatt öt százalékkal nőtt a szegénység és a társadalmi kirekesztettség által veszélyeztetett lakosság aránya, megkérdőjelezve a skandináv ország mintajellegét.

Aggasztó tendencia a mediterrán államok tartós leszakadása. A déli országok több területen is rosszul teljesítenek a társadalmi igazságosság indikátoraiban, amelyek komoly fenntarthatósági és integrációs kockázatot jelenthetnek a jövőre nézve. A gazdasági helyzet általános javulása ellenére továbbra is tetemes és

növekvő az államadósság, de komoly a leszakadás a munkaerőpiaci mutatókat tekintve is. Görögország, Spanyolország, Olaszország mutatói továbbra sem érték el a gazdasági válságot megelőző szintet, foglalkoztatási lehetőségeiket tekintve a fiatalok és a tartós munkanélküliek különösen kiszolgáltatott helyzetben vannak. A déli országcsoporthoz mellett jelentős a közép-kelet-európai államok lemaradása a társadalmi kohézió és diszkriminációmentesség terén. Utóbbi országok esetében az állam kevésbé hatékony a diszkrimináció elleni küzdelemben, illetve a meglévő jogszabályi és intézményrendszer, valamint a politikai diskurzus nem is mindig támasztja alá ezen államok elkötelezettségét egyes társadalmi csoportok (különös tekintettel az LMBT közösség és a roma kisebbség tagjainak) integrációja tekintetében. A jelentés felhívja a figyelmet, hogy a régió több országában sem a társadalmon belül növekvő xenofóbia, sem a politikai retorika nem kedvez a társadalmi kohézió erősödésének.

5. *A szociális biztonság korosztály szerinti szintje alapján továbbra sem beszélhetünk a jóléti államok jelentős újrastrukturálásáról: a fiatal életkor továbbra is jelentős kockázati tényezőként funkcionál.*

A szegénység és társadalmi kirekesztettség kockázata tekintetében Európa-szerte tetemes a generációk közötti egyenlőtlenség. Miközben a gyermekek és fiatalok több mind egynegyede él szegénységben és társadalmi kirekesztettségben, addig a 65 év felettek esetében lényegesen alacsonyabb az arány (17,7%). A társadalom előregedését, valamint a nyugdíjrendszerek fenntarthatóságát érintő szakmai diskurzus ellenére a nyugdíjreformok nem csökkentették jelentősen a szegénységi kockázat mutatójában kifejezett időskori biztonságot. A családon belüli újraelosztás és a generációk közötti szolidáris segítség erősödése pedig hozzájárult az idősek biztonsági hálójának megszilárdításához. Közép-Kelet-Európa országai között azonban található kivételek: Horvátországban, valamint a balti országokban a 65 életévüket betöltöttök több mint 37 százaléka él szegénységben vagy társadalmi kirekesztettségben. A jelentés szerint a korai nyugdíjba vonulás magas arányszáma, a jövedelemegyenlőtlenséget növelő privilégiumok rendszere, valamint a demokratikus választásokhoz igazodó nyugdíjszabály-módosítások következtében az időskori biztonság állami rendszerének méltányossága és fenntarthatósága sérül ezekben az országokban. Ezzel szemben Dániában vagy Svédországban a nyugdíjrendszert érintő reformok sikeresen érvényesítették a nyugdíjrendszer szociális biztonságot garantáló jellegének erősítésére (pl. a nyugdíj univerzalizmusának növelése, vagy a megtakarítási lehetőségek bővítése), valamint pénzügyi fenntarthatóságának növelésére (pl. a tényleges nyugdíjba vonulás kitolásának ösztönzése, a szociális juttatások és a munkavégzés párhuzamosságának lehetővé tétele) irányuló törekvéseket. Általánosságban elmondható, hogy a magas időskori függőségi arányszámmal rendelkező országok az intergenerációs igazságosság mutatójának erősítése szempontjából sikeres reformokat hajtottak végre a demográfiai nyomás kivédésének érdekében. A generációk közötti igazságosság környezetvédelmi és pénzügyi fenntarthatóságának indikátorai azonban

közel sem ilyen megnyugtatók: jelenleg mindössze 12 ország képes teljesíteni az államadósság szintjére vonatkozó maastrichti kritériumokat, míg a környezetvédelmi szempontok érvényesülése jelentős egyenlőtlenségeket mutat. Az adott terület sikeressége elsősorban az állami döntéshozatal és a társadalom történelmileg kialakult, valamint tudatosan vállalt értékrendszerének a függvénye.

A Társadalmi Igazságosság Index egyszerre hívja fel a figyelmet a gazdasági környezet javulásának eredményeképpen előálló pozitív társadalmi tendenciákra, valamint mutat rá az egyes országok gyakorlatában megjelenő kihívásokra és hiányosságokra. Az összehasonlító vizsgálat – részben elméleti megközelítéséből eredő – következtetése, hogy erős állami szerepvállalás és elköteleződés szükséges a társadalmi igazságosság érvényesüléséhez. A kormányzati politika tudatossága azonban nem elégedő a sikeres reformok foganatosításához: a kormánynak kiemelt felelőssége van a szociális párbeszéd előmozdításában, a társadalmi kohézió erősítésében, a megkülönböztetés és kirekesztés gyakorlatának felszámolásában. A társadalmi igazságosság érvényesülése ugyanis nem csupán a gazdasági javakhoz való hozzáférés elősegítésén múlik, a gazdaság növekedése nem eredményezi automatikusan a szükségletalapú és méltányos hozzáférési módok kialakulását. A hosszú távon is lehetőséget biztosító, az egyes társadalmi csoportok szakpolitikai formálását elősegítő mechanizmusok kialakítása állami felelősség. Társadalmi igazságosság nem létezhet az érintettek gazdasági, társadalmi és politikai integrációja nélkül.

A jelentés következtetései komoly relevanciával bírnak. *Magyarország* az Index összesített adatai alapján az EU 28 tagországa közül a 22. helyre került, az igazságosság hat dimenziójában három esetén (az oktatás méltányossága, a generációk közötti igazságosság, valamint a társadalmi kohézió és diszkriminációmentesség) az öt legrosszabbul teljesítő ország között található. A mutató számítása óta mért értékek jelentősen elmaradnak az Európai Unió átlagától, 2017-ben is elsősorban a munkaerőpiaci helyzet jelentős javulása vezetett a társadalmi igazságosság értékének némi emelkedéséhez. A foglalkoztatási mutatók javulása, valamint a fiatalok és a más országban született munkavállalók foglalkoztatási lehetőségeinek relatív javulása ellenére a jelentés rámutat a társadalmi igazságosság munkaerőpiaci hozzáférésben kifejezett érvényesülésével kapcsolatos fenntarthatósági kétségekre. A közfoglalkoztatási programoknak a munkalehetőségek bővülésében játszott szerepe, a csapdába záró és a munkafeltételeket alacsony színvonalon tartó jellege, illetve a külföldre vándorló magyar munkavállalók magas száma miatt Magyarországnak – pénzügyi lehetőségeit figyelembe véve – a humán tőke hozzáférésének korlátozottságából eredő nehézségekkel kell a jövőben szembenéznie.

A foglalkoztatási helyzet átlagos javulásának hatásait azonban rontják a társadalmi egyenlőtlenségre ható szakpolitikák kudarcai. A tudásalapú gazdaság kontextusában továbbra is aggasztó a tanulók társadalmi-gazdasági háttere és az iskolai teljesítmények egyenlőtlenségi összefüggéseinek felszámolása irányába megnyilvánuló állami szándék hiánya. A kiadások csökkenése, az oktatáspolitikai alakításának és a működést érintő felelőségeknek a központosítása, valamint az

egyházi és magániskolák lehetőségeinek a bővítése mind-mind a társadalmi polarizáció irányába hatnak, miközben a szakmai szervezetek és a kormány közötti párbeszéd holtpontra jutott. Hasonlóan gyenge értékeket ért el Magyarország a társadalmi kohézió és diszkriminációmentesség indikátoraiban. A jelentés kiemeli, hogy a magyar kormány integráció iránti szóbeli elkötelezettsége ellenére számtalan jel utal arra, hogy nincs valós kormányzati elköteleződés a társadalmi kohézió előmozdítása iránt: a női és roma miniszterek hiánya, a hagyományos családmódellre, valamint a migráció veszélyeire épülő politikai retorika, illetve az oktatási rendszer szegregációt erősítő átalakítása a társadalom szöveteinek gyengülése és a helyi feszültségek erősödése irányába hat.

A Bertelsmann Stiftung 2017-es jelentése a korábbi évekhez hasonlóan a társadalmi igazságosság komplex indikátorrendszerén keresztül mutatja be az európai országok egymáshoz viszonyított helyét és az egyes dimenziók időbeli alakulását. Magyarország egyértelműen a tartósan leszakadó országok között foglal helyet. Évek óta elsősorban a közfoglalkoztatás bővülése, valamint a gazdasági mutatók javulása hozott némi változást. A társadalmi igazságosság érvényesülése azonban korlátozott: mind a társadalmi, mind a gazdasági fenntarthatóság szempontjából komoly veszélyeket rejt az ország számára.

SZÖLLŐSI GÁBOR

MIÉRT NEM KÖNNYŰ ELŐSZÓT ÍRNI BUDAI ISTVÁN GYŰJTEMÉNYES KÖTETE ELÉ?

(Budai István: Szolgáltatás a szolgáltatásban
„...felkészíteni a méltóságot biztosító ellátásokra...”
e-kiadvány*, Széchenyi István Egyetem, Győr, 2017, 337 o.)



Évtizedek óta ismerem Budai Istvánt, ezalatt gyakran kapcsolódott egymáshoz szakmai és közéleti tevékenységünk, módom volt elolvasni István új és újabb írásait. Ezek után akár könnyű is lehetne előszót írnom a jól ismert munkatárs jól ismert műveiről. De nem. Nem és nem. Figyelmesen elolvasva, újraolvasva a szerző munkásságát tükröző írásokat, meglehetősen nehéznek bizonyult bevezető gondolatokat fogalmazni. Mi ennek az oka, túl a saját korlátaimon?

Noha a szerzővel a szociális képzések és a szociális szakma sok résztvevője dolgozott együtt, sőt jó páran foglalkoztak hasonló kérdésekkel, mint ő, munkássága mégsem téveszthető össze senki más hazai kortársáéval. A kötetben szereplő válogatás elég pontos térképet

ad arról, hogy Budai István az elmúlt évtizedek során mivel foglalkozott, ám ez a térkép rengeteg, labirintus-szerűen tekeredő és összebogozódó ösvényt tartalmaz. Ez persze annak a szakterületnek a sajátossága, melyről az írások szólnak.

A kötet tartalma szerves egésznek alkot, amennyiben azt a kérdést tesszük fel, hogy Budai István mit tett és mit gondolt attól kezdve, hogy magához hívta

* <http://szoc.sze.hu/e-kiadvanyok-1>

a magyarországi szociális képzések újralakulásának áramlata. Az írásokban bemutatott cselekvések és gondolatok halmaza jelentéssel bír azok számára, akik a rendszerváltástól kezdve – vagy legalább egy hosszabb időszakon át – ugyancsak résztvevői voltak a hazai szociális képzések létrehozásának, a szociális szakma (szakmák) fejlődésének, a szociális képzések és a szociális szakma közéletének, vagy pedig az ezekkel foglalkozó hazai tudományosság megerősödésének, vagy akik éppen most kezdenek a szociális szakmában, képzésben dolgozni. Úgy vélem, a kötet olvasóját komoly szellemi feladat elé állítja, hogy elolvassa, kontextusba helyezze, sőt kritikailag értékelje az egymást követő írásokat. Mint az előszó írója, sokat viaskodtam azzal, hogy az írások kontextusát többé-kevésbé ismerő személyként mit mondhatok a kötetről azok számára, akik szintén részei voltak a cirka három évtizednek, és mit azok számára, akik frissen a pályára érkezőként olvassák azt?

A szerző nem mutat be mindent tankönyvszerűen; cserébe viszont olyasmikről ír, amit vagy senki más, vagy csak kevés szerző fogalmaz meg a hazai olvasó számára. Azt tanácsolom tehát az olvasónak – az „öreg rutinosnak” és a „friss erőnek” egyaránt – törekedjen felfedezni azokat a rétegeket, melyek megjelennek a kötetben. A könyv ugyanis nem csak a tartalomjegyzékben szereplő tematikus fejezetekből és alfejezetekből tevődik össze, hanem olyan átfogó problémákból is, melyek több részben, újra és újra előkerülnek. Miután a szerző próbálta gondosan szelektálni és fejezetekbe rendezni az írásokat, azok kikerülhetetlen módon egyszerre foglalkoznak a szociális képzések és a szociális munka rendkívül komplex világával. Mondhatni, a kötet több rétegből áll, melyek külön-külön megközelítést igényelnek, cserébe viszont az olvasók széles köre számára kínál veretes értékeket. Ráadásul, még ezeknek a rétegeknek az azonosítása is többféle lehet, függően az olvasó érdeklődésétől.

Jómagam a következő réteget tudom fellelni, s egyben ajánlani:

- a magyarországi szociális képzések alakulása az 1980-as évek végétől kezdve („gründerzeit”, vagy „hőskor”), majd pedig napjainkig;
- iskolák és projektek története (különös tekintettel Esztergomra és Győrre);
- a szociális képzés elmélete, a nemzetközi szakirodalomnak a hazai helyzetre történő adaptálásával;
- a hazai szociális képzési rendszer kritikai elemzése;
- a szociális szakma és a szociális képzések viszonya;
- a szociálpedagógia és a szociális munka szerepe és viszonya; a szociálpedagógus tevékenységi területei.

Biztatom az olvasót, hogy azonosítsa ezeket a rétegeket, továbbá arra, hogy bátran keressen további szempontokat. Nem gondolom, hogy a kötet arra szolgálna, hogy valaki az elejétől a végéig folyamatosan elolvassa, mint afféle regényt, melynek hősei végigküzdik magukat a rájuk mért eseményeken. Viszont egy-egy réteg felfedezését célozva, a kiválasztott szálát követve nem csupán a szerző mon-

datait érti meg az olvasó, hanem olyasmikhez is hozzájut, amit más szerzőktől nem kaphatna meg.

Az olvasó tehát – minden bizonnyal – saját útját fogja követni a kötetben szereplő gondolatok megismerése során. Ehhez a magam részéről – némileg önkényesen – az alábbi kommentárokkal szeretnék hozzájárulni:

Alapozás

A fejezetben szereplő írások elsősorban azt segítenek megérteni, hogy kik és mi-ként hozták létre a hazai szociális képzések alapítóiként a rendszerváltás éveiben és azt követően a „modern” szociális képzéseket. Természetesen nem szabad elfeledkezni az olyan előzményekről, mint például a szociális szervezők képzése a Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Főiskolán, vagy a változásokra egészen közvetlen hatást gyakorló szociológia-szociálpolitika szakon folyó képzés az ELTE-n. A fejezet nagyon sok dolgot itt nem mutathat be, ami annak idején része volt a képzések alakulásának; a politikai helyzetet, a személyiségeket, a folyamatokat stb. Ragadjuk tehát meg azokat az elemeket, melyek segítik az „östörténet” megértését:

- Abban a korszakban valóban kulcsszerepe volt a képzések létrehozásában egy-egy csapatnak, ideértve a csapattagok hazai és külföldi kapcsolatrendszerét is. Az olvasó nyomon követheti, hogy a szociális képzések alapításának áramlata által magukkal sodort iskolateremtő személyiségek miként építették fel egyrészt a saját tudásukat, másrészt a képzéseket. Meg lehet figyelni azt is, ahogyan részben a külvilág, részben saját maguk számára megszerzik/megformálják a törekvéseiket igazoló elméleteket, módszertanokat, illetve a képzések iránti szükségletet.
- A fejezet az olvasó elé vetíti azt a helyzetet, hogy Magyarországon egyszerre jöttek létre a szociálmunkás- és a szociálpedagógus képzések. Érdemes a könyvnek a két szak viszonyával kapcsolatos részeit úgy felfogni, mint amelyek elsősorban egy adott korszak eseményeit és az azokhoz kapcsolódó törekvéseket mutatják be. A két szak viszonyát a szerző amúgy már sok helyen kifejtette.
- Ebben a fejezetben és másutt is szemünk elé tárul, hogy egy szociális képzés indítása jóval többről szól, mint arról, hogy valakik készítenek egy táblázatot, felsorolva benne a tantárgyak nevét, kredit- és óraszámát, illetve meghirdetik a félévet. A felsőoktatás szociális képzéseit – minden tisztességes egyetemen – egy tanterv- és képzésfejlesztő folyamatban, illetve rendszerben alkotják meg és alkotják újra.

Tágabb dimenziókban

Ez a fejezet a következő időszakban született írások alapján reflektál a történetekre. Jómagam arra hívom fel a figyelmet, hogy éppen Budai István volt az, aki az elmúlt évtizedek során képes volt kritikai reflexióját adni a szociális képzések helyzetének. A szociális képzések helyzete – természetesen – folytonosan változott, és sokan sokféleképpen viszonyultak az örökös változáshoz. Volt, aki csalódott, mert idővel véget ért az alapítás kora és nem valósultak meg maradéktalanul a remények. Voltak, akik a felsőoktatásból a tudományos munka, a szakma gyakorlata, a politikai tevékenység, az érdekvédelem felé léptek tovább. És voltak sokan, akik nem éltek a rendszerkritika eszközével, hanem adótnak fogták fel a szociális képzéseket meghatározó kereteket. Mondhatni tehát, hogy ki-ki más, vagy esetleg szűkebb dimenzióban kereste a válaszokat. Mások mellett/között a szerző volt az, aki a keretek újraértelmezését javasolta, és ezt – a kötetben is olvasható több írásában – meg is tette. A „No, hol is tartunk?” és az „A továbblépés elé” alfejezetek elemzik a hazai szociális képzések egy korszakát, ennyiben bizonyos mértékig történeti forrásként használhatók. Sokkal fontosabb viszont az (mert mindig ugyanazokat a hibákat követjük el, vagy mert az elemzők mindig a falra hányják a borsót), hogy a leírt elemzések ma is felhasználhatók a szociális képzési rendszer újabb elemzésére.

Dilemmák

A fejezet sajátossága, hogy azt a kutatássorozatot mutatja be, amely alapján a szerző elkészítette doktori disszertációját és megvédte azt a Bournemouth-i Egyetemen Nagy-Britanniában. Noha a hazai egyetemeken jó negyedszázada vannak jelen a szociális képzések, így mind a képzők, mind pedig a diplomát szerzők kapcsolatba kerülnek a tudománnyal, mégis a szociális munka tudományos művelése szűkebb annál, mint amilyenek sokan látni szeretnék. Ráadásul a tudomány mára nemzetközivé vált, ami tetten érhető a szociális munka és annak különféle kapcsolódó részei – például a szociális képzés – esetében is. A rendszerváltás idején a hazai szociális képzések és a szociális szakma egyértelműen csak fogyasztói, adaptálói voltak a külföldi elméleteknek, módszertanoknak. Mára a helyzet persze sokat változott, jó pár szakember van, aki ismeri a terület szakirodalmát, sőt maga is kapcsolódik a nemzetközi tudományos közösséghez. A kötetben olvasható sorok azt jelzik, hogy Budai István éppen a szociális képzések kutatása terén volt képes kapcsolódni a nemzetközi tudományossághoz. Úgy tekinthetünk tehát erre a fejezetre, mint olyan szemelvények gyűjteményére, mely megvizsgálja a magyarországi szociálismunkás-képzés fejlődésének néhány dilemmáját, felhasználva a releváns nemzetközi irodalmat és kutatási módszereket.

Építőkövek és Dialógusok

A további fejezetek nem annyira történetiek, mind inkább mélyen tartalmiak. Természetesen voltak időszerű események, melyek hatottak az írások megszületésére, különösen a szociálismunkás-képzés globális alapelveinek megjelenése, illetve az európai és a hazai felsőoktatás bolognai rendszerű átalakítása. Elsősorban mégis azt tartom leginkább figyelemre méltónak, hogy ezek a fejezetek olyan kérdéseket tárgyalnak, melyek kellő átgondolása nélkül lehet ugyan szociális munkásokat képezni, de nem érdemes. A szakmai identitás, szaktudás, kompetenciák, módszerek, rendszerszemlélet, együttműködés, szakmaköziség, kölcsönhatások témaköreibe szervezett szöveg – nézetem szerint – nem jelent kevesebbet, mint egy olyan tankönyvet, amiből sajátos szakmájukat tanulniuk kellene a szociális képzések szervezőinek és tanárainak. És itt nem arra gondolok, hogy afféle sorvezetőként kellene követniük Budai István gondolatait, hanem arra, hogy ezekről a kérdésekről mindegyiküknek rendelkezniük kell valamiféle nézőponttal. Márpedig ehhez szükség van forrásokra, mégpedig – az idegen nyelven elérhető, külföldi helyzeteken alapuló forrásokon túl – olyanra, mely a hazai helyzetre adaptálja a releváns elméleteket.

Remélhetően ez a kötet további alaposabb tájékozódásra buzdít. Tanácsolom, hogy az olvasó – ha még nem ismerte – „olvassa bele magát” néhány fontos kontextusba, mint például:

- a szociális munka története, irányzatai és definíciója a világban;
- a szociális munka hazai története, különösen a rendszerváltás korától kezdve;
- a szociális képzések fő irányzatai a világban, továbbá a képzések nemzetközi standardjai;
- a szociális képzések hazai története; például a fő események, statisztikai adatok, problémák továbbá az egyes korszakokat meghatározó dokumentumok (tantervi irányelvek, képzési és kimeneti követelmények);
- a szociális szakma és a képzések kapcsolatának kérdései (a képzés és a gyakorlat kölcsönhatásaitól egészen a munkaköri képesítési feltételek szerepéig).

Természetesen ezek a kommentárok a saját olvasatomat jelentik egy rendkívül komplex szövegről. Javasolom, hogy az olvasó hozzám hasonlóan találja meg a számára fontos rétegeket ebben a sokrétegű műben.

ABSTRACTS

Bob Deacon: Regions, Migration, Social Policy: What are and what could be the linkages?

A Keynote lecture can either be the definitive exposition of the author's expertise on the subject he has been working on for decade...the last word on the topic in other words, or it can be a framing exercise which attempts to set out some of the considerations that the subsequent conference sessions might address. This lecture is certainly of this second kind.

A theme of this lecture will therefore be why *are* regions important within the international governance of migration.

A related theme will be how *could* regions be more important in the delivery of social policy?

And finally and most tentatively how *might* regions better manage the migration/social policy/social rights nexus?

Within that last theme I will also explore a little the concept of free movement (as distinct from migration) within a region and what that might imply for regional social policy.

Arjen Leerkes: Back to the poorhouse? Social protection and social control of unauthorised immigrants in the shadow of the welfare state

In the late 1980s and early 1990s, De Swaan, a historical sociologist, speculated that heightened global interconnectedness, and the resulting increased potential for international migration, would lead to transnational social policies. In this view, states of richer countries would increasingly perceive an interest in financing social policies in poorer countries in an effort to reduce the need for the distant poor to migrate. By and large, such transnational social policies have not materialised. In this article, which focuses on 'the Dutch case', it is argued that international migration, and the desire by states to selectively limit international migration, is nonetheless leading to new forms of poor relief and poverty control, not in countries of origin but in countries of destination. In the shadow of the Western welfare states, we now find elementary and, in many cases, rather archaic practices of poor relief and anti-pauperism measures for certain categories of unauthorised immigrants. Scholarship on migration and citizenship indicates that the rights of immigrants increasingly resemble the rights of citizens, especially in comprehensive welfare states. This trend seems to be complemented, however, by a growing differentiation of social citizenship between those formally admitted (both citizens and residence permit holders) and those officially considered 'illegal' non-members.

Zsombor Farkas: A farewell to Roma ghettos? Integrative impacts and unintended consequences of interventions aimed at Roma ghettos before the system change and between 2005–2010

The study analyses the results and impacts of interventions aimed at Roma ghettos/settlements in the state socialism and after the change of regime (between 2005 and 2010). The segregated settlements as manifestations of extreme social and spatial exclusion mean not only deep poverty, but severe deprivation and the weakest positions at the bottom of social structure as well. Although the background and the conditions were different in the two examined periods, the interventions intended to eliminate spatial segregation and to decrease social exclusion of people living in segregated ghettos. According to theoretical concepts the social or public policy interventions induce purposive, anticipated and unanticipated or 'quasi-unanticipated' impacts. The study focuses on these kinds of impacts and side-effects of the interventions at macro (social policy), mezzo (public policy) and micro (locality, local projects) levels. It aims to define and analyse the anticipated integration impacts regarding social and spatial exclusion and the damaging unanticipated or 'quasi-unanticipated' impacts.

CONTENTS

Studies

- 3 **Bob Deacon:** Regions, Migration, Social Policy: What are and what could be the linkages?
- 17 **Arjen Leerkes:** Back to the poorhouse? Social protection and social control of unauthorised immigrants in the shadow of the welfare state

Hungarian Reality

- 42 **Zsombor Farkas:** A farewell to Roma ghettos? Integrative impacts and unintended consequences of interventions aimed at Roma ghettos before the system change and between 2005–2010

Roundtable discussion

- 67 Prospects for a green development and the global risks

Bob Deacon (1944 – 2017)

- 94 **Júlia Szalai:** In memoriam Bob Deacon

Reviews

- 98 **Zsuzsa Ferge:** European welfare states after the crisis
- 102 **Balázs Krémer:** A proposal for reducing global inequalities
- 109 **László Hubai:** Progress report on social justice in the European Union
- 116 **Gábor Szöllősi:** Why is it not easy to write a foreword to the volume of István Budai?

SZERZŐINK FIGYELMÉBE!

1. A beküldött és a lap jellegének megfelelő írásokat szakértők bevonásával a Szerkesztőbizottság bírálja el. A közlésre benyújtott tanulmány még nem publikált és más folyóiratnál elbírálás alatt nem lévő, eredeti írásmű lehet.

2. A folyóiratban megjelent cikkek szerzői joga a Kiadót illeti, beleértve az interneten való megjelentetés jogát is.

3. A tanulmány szövegét Word-dokumentumban kérjük e-mailben megküldeni.

4. A szöveg első lapja a címlap, amelyen a szerző(k) neve, foglalkozása, végzettsége, munkahelyének megnevezése, e-mail címe, a cikk címe (alcíme) szerepeljenek és az esetleges köszönetnyilvánítások *-gal jelölt lapalji jegyzetben.

5. A szövegtörzshöz csak olyan lábjegyzetek kapcsolódjanak, amelyek a főszöveghez fűznek megjegyzéseket, kiegészítéseket stb. Pusztán irodalmi hivatkozásokat tartalmazó lábjegyzetek ne legyenek. A lábjegyzeteket lapalji jegyzetként kezeljük. Az irodalmi hivatkozások a főszövegben szerepeljenek a következő formában:

– ha a hivatkozott mű szerzője szerepel a szövegben, a név után zárójelben legyen a hivatkozott mű megjelenésének éve és szükség esetén a hivatkozott oldalszám(ok), pl.: Piroska (1999: 15–16);

– egyéb esetekben (idézet stb.) zárójelben szerepeljen a szerző(k) neve, a megjelenés éve és szükség esetén a hivatkozott oldalszám(ok), pl.: (Tóbiás–Benedek 1999: 13).

6. A szövegben szereplő táblázatokat számozva, címmel ellátva kérjük. A táblázatok címe, az oszlopok és sorok megnevezése, a magyarázatok a cikk nyelvén íródjanak. Nem fogadjuk el tehát az adatelemző, adatfeldolgozó programokból kikerült nyers, szerkesztetlen, a szövegbe pusztán beillesztett táblázatokat. Amennyiben a szerző ábrát kíván közölni, ezt külön lapon, a kívánt formában megrajzolva kérjük leadni. A diagramokat szerkeszthető formában is kérjük (pl. Excel).

7. A szövegtörzs után, külön lapon kezdve kérjük az irodalomjegyzéket. Az irodalomjegyzék a szerzők neve szerint betűrendben tartalmazza a szövegtörzsben és a lábjegyzetben hivatkozott teljes irodalmat oly módon, hogy a szövegbeli hivatkozásokat az irodalomjegyzékben azonosítani lehessen. Az irodalomjegyzék ne tartalmazzon a szövegben nem hivatkozott művet. Az irodalmi hivatkozásokat az alábbiak szerint kérjük megadni:

– könyv: Szerző(k) (a megjelenés éve): *A mű címe*. A kiadás helye: a kiadó neve;

– folyóiratcikk: Szerző(k) (a megjelenés éve): A cikk címe. *A folyóirat neve*, az évfolyam sorszáma (a szám sorszáma), a cikk kezdő és befejező oldalszáma;

– gyűjteményes kötetben szereplő írás: A szerző(k) neve (a megjelenés éve): A cikk címe. In *A gyűjteményes kötet szerkesztőjé(i)nek neve (szerk., vagy ed(s), vagy Hrsg.): A kötet címe*. A kiadás helye: a kiadó neve, a hivatkozott írásmű kezdő és befejező oldal-száma.

– Több szerző esetén a neveket gondolatjellel (–) kössék össze. Legfeljebb három szerző nevét adják meg, ha több szerző van, akkor az első szerzőnév után et al.-t írjanak.

– Az internetes hivatkozásokat az utolsó megtekintés időpontjával egészítsék ki, pl.: (utolsó letöltés: 2014. 05. 05.)

8. Külön lapon kérjük mellékelni a tanulmány legfeljebb 200 szót tartalmazó tartal-mi összefoglalóját (abstract) magyar és angol nyelven.