

JOGPOLITIKA (Szabó Miklós)

A *jog* és a *politika* két, egymástól elkülönülő, de egymáshoz sok szállal kapcsolódó *társadalmi alrendszer*. A jog alapvető *funkciója* a társadalmi együttélés szabályozása, a politikáé annak irányítása. A *szabályozás* az ismétlődően felmerülő problémák ismétlődően azonos módon való megoldását jelenti – pl. az építési engedély iránti kérelmek folyamatosan azonos szempontok szerinti elbírálását, a hasonló értékre elkövetett lopások rendszeresen hasonló megbüntetését stb. A szabályozás olyan „programozást” jelent, amely a döntési algoritmust rögzíti, s bizonyos bemenethez bizonyos kimenetet rendel. A szabályozás stabilizálja az együttélés rendjét, állandóságot, változatlanyságot, kiszámíthatóságot visz a jogrendszer működésébe. A jog döntési programjai a *jogszabályok*. Az *irányítás* az újonnan felmerülő problémák újszerű megoldását jelenti. Amíg a jog változatlanyságra törekszik, addig a jogrendszer környezete – a társadalmi valóság – folytonosan változik. Új kihívások bukkannak fel, váratlan események következnek be, amelyekhez rugalmasan hozzá kell tudni igazítani a döntéseket, különben megmerevedik és életképtelenné válik a társadalom. A politika dinamizálja az együttélés rendjét és mozgósítja a társadalom tanulási, innovációs képességét. A változatlanyságot áttörő politikai beavatkozások egyedi döntésekkel történnek.

A *jogpolitika* ennek megfelelően a jogrendszerre – annak struktúrájára és/vagy működésére – irányuló politikai-közpolitikai döntéseket jelenti.

A jogpolitikának ezen köztes, a jog és a politika közötti közvetítést szolgáló szerepe veti fel azt a kérdést, hogy melyik alrendszerhez tartozik, a tanulmányozásával kapcsolatban pedig ugyanígy, hogy melyik tudományra tartozik. Két álláspont lehetséges. Az egyik – és ezt képviselte a magyar jogtudományban pl. Moór Gyula – az, hogy a jogpolitika *szakjogtudomány*. Felfogása szerint a szakjogtudományok *a tételes jog tartalmára* irányítják figyelmüket, s három fajtájuk van: 1. a jogi normák tartalmát ismertető, feldolgozó, rendszerező *tételes jogtudományok* (pl. büntetőjogtudomány, polgári jog-tudomány stb.); 2. a jogi normák tartalmának okait vizsgáló *okozatos jogtudományok* – mégpedig egyrészt az időbeni okokat kutató jogtörténet, másrészt a társadalmi okokat feltáró jogszociológia; s 3. a jogi normák tartalmának helyességét vizsgáló *értékelő jogtudomány* – ezt nevezi Moó Gyula *jogpolitikának*. A jogpolitika eszerint a fennálló jog helyességével kapcsolatban tesz (*de lege lata*), illetve a jövőben kívánatos joggal kapcsolatban (*de lege ferenda*) kijelentéseket.

A másik álláspont természetesen az, hogy a jogpolitika *szakpolitika*, melynek tanulmányozása a *közpolitika* feladata. Ekkor a jog autonómiája és önszabályozása helyébe a jog funkcionális felfogása lép, vagyis az, hogy a jogi rendszer mint *társadalmi alrendszer* a társadalmi egész számára teljesít funkciókat. Ezeket a funkciókat szokás megnevezni a *social control* – vagyis a társadalom irányításában, szervezésében való közreműködés –, illetve a *social engineering* – vagyis „társadalmi mérnökösködés”: a társadalmi együttélés teherbíró rendjének megtervezése és elrendezése. A közpolitika felől nézve mindkét funkció a közpolitika megvalósításának *eszközeként* használja a kikényszeríthető szabályokkal való beavatkozás lehetőségét. A jog lehet azonban *tárgya* is a közpolitikának – ekkor a jogi rendszerrel kapcsolatos problémák, igények, várakozások nyomán a jog működésének korrekciója a feladat.

E helyen a jogpolitikát ez utóbbi, a jogrendszerre mint irányítási-beavatkozási tárgyra tekintő *közpolitikát* kezeljük. Ha pedig ezt tesszük, a jogpolitikára is alkalmazhatjuk a *közpolitikai folyamat* szakaszaival és feladataival kapcsolatos ismereteinket.

(1) A *probléma-értelmezés* a közpolitikai folyamat első lépése. Olyan komplex feladat esetében, mint amilyen az egyéni és közösségi konfliktusok jog útján való megoldásának eltervezése, ez az első lépés is öt különálló intellektuális feladat elvégzését igényli.

(a) Először is állást kell foglalni az *alapértékek és végső célok* kérdésében, melyek meghatározzák a jogrend és az együttélés politikai rendjének fő jegyeit, preferenciáit, kívánatos irányát. Ezeket a döntéseket jellemzően az *alkotmányozás* során hozzák meg, és eredményüket az *Alkotmányban* rögzítik. Ha állást foglalunk olyan végső kérdésekben, mint hogy az együttélés formája legyen köztársaság, tartalma demokratikus jogállam, amely megkülönböztetett tiszteletben tartja és védelemben részesíti az alkotmányos alapjogokat – akkor ebből egy sor további döntés: intézmény, szabály, eljárás következik.

Modern viszonyok között az alapértékek és -célok kiválasztását *igazolni*, következményeiket *specifikálni* kell. Az *igazolás* annak megvilágítását igényli, hogy a választott értékek nem az egyedül lehetségesek, hanem más értékekkel *szemben* lettek kiválasztva – és azt, hogy miért, milyen indokokkal. A *specifikálás* annak kifejtését jelenti, hogy az elvontan megfogalmazott alapértékek (mint pl. a „demokrácia”, a „szabadság”, az „egyenlőség”, a „méltóság”, az „erény” stb.) milyen konkrétabb értékekben és preferenciákban öltenek testet – vagyis mit tartalmaz az a „csomag”, amelyre az adott alapérték van „felírva”.

(b) Ezt követi a *trendek leírása*. Az alapértékek kiválasztása után azokat el kell helyezni az idődimenzióban, s meg kell válaszolni, hogy a társadalmi változások idősorai ezen értékek megvalósulásához *közelítő*, vagy azoktól *távolodó* tendenciát – trendet – mutatnak-e. A válaszhoz annak vizsgálata vezethet el, hogy terjed-e az érték elfogadottsága az adott közösségen belül, megjelenik-e az érték a konkrét intézményes gyakorlatokban – vagyis a társadalmi élet hordozza-e ezen érték lenyomatát. A vizsgálat eredménye annak megállapítása lehet, hogy a (társadalmi) tények és a preferált értékek között *összhang* mutatkozik-e, vagy éppen annak hiánya.

A trendek feltárása már – szemben az értékek kiválasztásával – nem (politikai) akarat kérdése, hanem a *tudományok* közreműködését igényli. A modern, nagyméret és komplex társadalmakban ugyanis egyáltalán nem egyszerű annak *megbízható* megállapítása, hogy mi az iránya és üteme a változásoknak. Amint a történelmi események és változások körüli viták is mutatják, ezeknek a trendeknek még a *múltbeli* történésekben való kimutatása is nehéz (az ui., hogy „merre haladt a történelem”, „elkerülhetetlen” volt-e egy esemény, „szükségszerű” volt-e egy forradalom vagy háború kitörése stb.). A *jelenbeli* trendekkel kapcsolatos tisztánlátásunkat és objektívitásunkat még tovább nehezíti egyrészt az, hogy túl közelről szemléljük a történéseket, másrészt az, hogy az események részeseként saját szemüvegünkön át látjuk a világot. A változásoknak a *jövőbe* való kivetítése pedig még tovább nehezedik attól, hogy előreláthatatlanok azok a jövőbeli események, amelyek bizonyosan meg fogják változtatni a fejlődés irányát.

(c) Ugyancsak a tudományok segítségét igényli a *feltételek tanulmányozása*. A jogi eszközrendszer társadalmi alkalmazhatósága és hatékonysága feltételeinek ismeretében alkalmasint a kitűzött végső célokat és értékeket is korrigálni kell; pl. a jog megkerülésének gyakorlata vagy a korrupció elterjedtsége értelmetlenné teheti a jogállamiság céljának kitűzését. Ugyanígy módosíthatja a társadalmi feltételrendszer ismerete a trendek megrajzolását – pl. a gazdasági feltételek ismerete a felzárkózás előre jelezhető ütemét vagy sikerét.

A feltételek tanulmányozásának tudományossága két követelményt támaszt: egyrészt *empirikus* megfigyelési eljárásokat, másrészt sikeres *elméleti* modellalkotást. A tudományos megismerés – így a társadalomtudományos is – azt kívánja meg, hogy empirikusan (érzékszervi vagy műszeres észleléssel) ellenőrizhető tényállítások koherens rendszerét tudja felállítani. Ezeknek a megállapításoknak objektívnek, vagyis a megfigyelő személyétől függetleníthetőnek is kell lennie. A megfigyelésből azonban csak leírás következik, de szükség van a tudományos *magyarázatra* is. Ez már elméleti feladat: A tudományos hipotézisek felállítása és igazolása vezethet el a megfigyelt tények közötti összefüggések feltárásához, végső fokon a megfigyelt jelenség, terület, feltételrendszer magyarázó modelljének felállításához – amely modellbe aztán az újabb ismeretek is

beilleszthetők. A komplex jelenségek komplex modellt kívánnak meg, ha hatékony előrejelzést várunk tőlük.

(d) Márpedig a *jövőbeni fejlemények előrelátásához* éppen erre van szükség. A trendek felrajzolása is a jövő felé mutat – csak éppen statikusan, mechanikusan kivetítve a múltat és a jelkent a jövőbe. Márpedig – mint jeleztük – ez csak akkor segíti az előrelátást, ha minden körülmény változatlan marad. Itt azonban az előrelátásnak arról a lehetőségéről van szó, amely számot vet a körülmények és feltételek változásával. Ehhez éppen a beidegződések, meggyőződés feladására (de legalábbis zárójelbe tételére) van szükség, és be kell lépni a valószínűségek birodalmába. Fel kell tudni adni azt a vágyteli várakozást, hogy a kedvezőbb fejlemény fog bekövetkezni, és reális valószínűséget kell a rosszabb változat mellé is rendelni. Minél távolabbra próbálunk előrettekinteni a jövőbe, annál erősebben feltételes módban fogalmazhatók meg az állításaink, annál több alternatívával kell számolnunk.

Az előrelátás speciális feladata, amikor *saját* beavatkozó cselekedeteink jövőbeni következményeit kell előrelátnunk. Ez az előrelátás minden cselekvő részéről kívánatos, a jogalkotó részéről azonban *kötelező* is. Az a kötelezettség terheli ugyanis, hogy *hatástanulmány* készítésével vagy más alkalmas módon tudja bemutatni: a tervezett beavatkozás a tervezett *output* és *outcome* okozatos előidézésére vezet. Ez a kötelezettség azonban nem mindig teljesül: a jogalkotó gyakran beéri annak szubjektív feltételezésével, hogy cselekedeteiből valóban a kívánatos eredmény fog következni. De ha nem, a téves feltételezés lehetősége mindvégig fennáll.

(e) Mindezek után nyílik lehetőség a *szakpolitikai alternatívák felállítása, értékelésére és kiválasztására*. A problémákat felvető helyzetek közpolitikai mozgásterét a helyzet által mozgósított *alapértékek és -célok* készlete, s a helyzetben megfogalmazódó egyéni és közösségi érdekek és elvárások jelölik ki. A probléma abból fakad, hogy az értékekből fakadó elvárások és a megfigyelhető tények között *inkongruencia* következett be, vagy várható, hogy be fog következni. Ebben az erőterben történik meg az alapértékek és -célok *specifikálása* – vagyis az adott helyzetre való lefordítása: annak értelmezése, hogy mit jelentenek, s mit kívánnak meg az alapértékek az adott esetben. Az aktualizált célok a cselekvés számára *stratégiai célként* szolgálnak. Amennyiben stratégiai alternatívák állnak fenn, azokat értékelni kell, és választani kell közülük. A közpolitikai feladat olyan választás a stratégiai célok közül, amely ismét közös nevezőre tudja hozni az alapértékeket és a problematikus helyzetet, megszüntetve közöttük az inkongruenciát.

(2) A problémamegoldás ilyen soktényezős és soklépcsős intellektuális előkészítése után a jogpolitikai folyamat második lépése is a *célmeghatározás*. A végső célokat már lefordítottuk a stratégiai célok nyelvére; most a stratégiai célokból kell *cselekvési programot* deriválni. A célmeghatározás azon *output* és *outcome* meghatározásával azonos, amelyet az eltervezett cselekvési program eredményeként kívánatosnak tartunk. Jogalkotás esetében az *output* egy bevezetett szabály tényleges társadalmi érvényesülése önkéntes jogkövetés vagy jogalkalmazás révén, az *outcome* pedig a társadalmi viszonyok olyan alakulása, mint amelyet a jogalkotás eredményeként el kívántunk érni. Az *output* és az *outcome* nem képezi az adott jogszabály részét. Az, hogy a megalkotott szabály érvényesüljön, a jogalkotó olyan nyilvánvaló célja, amelynek deklarálása visszás is volna; a jogszabály által elérni kívánt végső cél azonban – főleg a törvények esetében – megfogalmazódhat a törvény preambulumban vagy miniszteri indoklásában. Jogalkalmazás esetében az *outcome* a jogalkotáséhoz hasonlóan fogalmazható meg; az *output* pedig a joggyakorlat alakításában nyilvánul meg a közpolitikai beavatkozás révén.

(3) Az *eszközök kiválasztása* a közpolitikai célokhoz képest értendő. A jogra irányuló közpolitika a jogrendszeren belüli valamely probléma megoldásához vagy változás eléréséhez keres eszközt. Ilyen feladat volt – s az még ma is – pl. a jogharmonizáció elérése az EU-csatlakozás előkészítésekor és folyamatában. Ez a példa világossá teszi, hogy a politikának nincs szüksége különösebb közvetítőkre a joggal kapcsolatos céljai eléréséhez, hiszen a két társadalmi alrendszer

„egybeér”. A jog kívánatos megváltoztatása ugyanis kitüntetetten a jogalkotás feladata, amely jogalkotás pedig politikai testületek (a parlament, illetve a kormány) kezébe van helyezve. Már nagyobb gond lehet – s a jogpolitikának itt lehetnek gondjai az eszközök kiválasztásakor –, hogy ha a célok az *outcome*-ra is kiterjednek, akkor a jog átalakítását nem lehet voluntarista módon elvégezni. Ekkor a jogrendszer autonómiáját tiszteletben tartva, a politikai mellett a jogi–jogdogmatikai szakszerűség szempontjait is érvényesíteni kell.

(4) A *megvalósítás* folyamata során itt ismét a „saját farkába harapó kígyó” esetét látjuk. A megvalósításban résztvevő állami szervezetek többsége – a törvényhozás, a végrehajtó apparátusok, a bíróságok – általában a társadalom más területein gondoskodik a közpolitika megvalósításáról, a jogpolitika esetében azonban *önmaga fölött* kell ezt a szerepet eljátszani. De ez csak az első pillanatban tűnik visszásnak. A már idézett Moór Gyula használja az „önmaga fölé visszahajló jog”, vagyis az önszabályzó jog kifejezést. Világos, hogy a jogalkotásról szóló törvény, szabályozza magának a jogalkotásnak a folyamatát, s a jogalkotásról szóló törvény korrekciója is jogpolitikai feladat lehet. Hasonlóképpen jogi eszközökkel lehet formálni a végrehajtó–közigazgatási apparátust, a bírászkodást stb. Ezen túlmenő kérdés, hogy a jogra irányuló közpolitika formálásában is részt vesznek a nem-állami szervezetek is, mint a nyomáscsoportok, érdekcsoportok, a non-profit és civil szervezetek, s természetesen a média is.

(5) Az *értékelés* már ismét a politika feladata, s a többi szakpolitikához hasonlóan kiterjed az *eredményesség* értékelésére (létrejött-e a célzott eredmény), a *hatékonyság* értékelésére (milyen áron jött létre a célzott eredmény: költség-hatékonyság; költség/haszon stb.).

IRODALOM: H. D. Lasswell – M. S. McDougal: *Jurisprudence for a Free Society. Studies in Law, Science and Policy. I-II.* Dordrecht etc.: Martinus Nijhoff, 1991.

Büntetőpolitika

Hegy Szabolcs

Az állam legitim, igazolt módon alkalmazhat erőszakot: kötelezheti az állampolgárokat, a kötelezettségek teljesítése érdekében szankciókat, büntetéseket helyezhet kilátásba, és azokat végre is hajthatja. A rendőr igazoltathat, bűncselekmény gyanúja esetén őrizetbe vehet, a bíróság, amennyiben megállapítja valakinek a bűnösségét (bűncselekmény elkövetését) szabadságvesztést vagy pénzbüntetést szabhat ki, és a büntetés-végrehajtó szervek érvényt szereznek az ítéletnek. Az állami büntetőhatalommal kapcsolatban különböző kérdések merülhetnek fel, amelyek más-más irányú vizsgálódásokat igényelnek. Rá lehet kérdezni arra, hogy mi igazolja azt, hogy az állam erőszakot alkalmazzon, és hogy kizárólag az állam alkalmazzon erőszakot. Ez a legitimitás szélesebb, politikai filozófiai kérdésébe ágyazódik. Itt most nem ezzel fogunk foglalkozni: feltételezzük, hogy az állam legitim, azaz büntetőhatalma igazolt. Azt fogjuk körüljárni, hogy *az állam miként használhatja fel ezt a büntetőhatalmat*: milyen célok elérése érdekében nyúlhat a kötelezés e végső eszközehez, és milyen szempontokat kell számításba vennie, amikor büntetéseket helyez kilátásba.

I. Mivel tárgyunk az állami büntetőhatalom politikai aspektusa, az érdeklődésünk e hatalom felhasználásának a céljára (céljaira) irányul: arra, hogy mi a célja a büntetőjog igénybevételének. Ám ahhoz, hogy ebben a kérdésben valamennyire világosan lássunk, először azzal kell tisztába jönnünk, hogy **melyek a büntetőjognak (az eszköznek) a sajátosságai**.

A büntetőjogot három jogág, az *anyagi büntetőjog*, a *büntetőeljárás jog*, és a *büntetés-végrehajtás jog* alkotja. Ezek közül az anyagi büntetőjog az, amelynek szabályai közvetlenül az állampolgárok cselekvésére vonatkozóan tartalmaz kötelezettségeket. (lásd pl. az 1978: IV. tv. a Büntető Törvénykönyvről). Az anyagi jogi büntetőszabályok hagyományosan a *bűncselekmények* és a *büntetések tanából* tevődik össze. Az előbbi arról szól, hogy mely cselekményeket kell a legsúlyosabb, büntetőjogi eszközökkel szankcionálni, ezeket hogyan kell pontosan körülírni (a törvényi tényállást kialakítani), milyen súlyosbító és enyhítő körülményeket lehet figyelembe venni, illetve hogyan kell kialakítani e cselekmények összefüggő, hézagmentes rendszerét. Utóbbi pedig arról szól, hogy milyen büntetések legyenek forgalomban, és az egyes bűncselekmények milyen büntetéseket vonjanak maguk után. Az anyagi jogszabályok alkalmazása szempontjából azonban tekintettel kell lenni az eljárási jogra, valamint a végrehajtási jogra is. Mivel tárgyunk nem a büntetőjog, itt most csak néhány *klasszikus alapelv* nem kimerítő felsorolására szorítkozunk.

- *nullum crimen sine lege*: senkit sem lehet olyan cselekményért felelősségre vonni, amely a megtörténtekor nem volt büntetendő;
- *nulla poena sine lege*: senkit sem lehet olyan büntetéssel fenyegetni, ami a cselekménye megtörténtekor még nem volt törvényes büntetés;
- *nullum crimen sine culpa*: senkit sem lehet felelősségre vonni olyan cselekményért, amire a cselekvőnek legalább a gondatlansága nem terjedt ki
- a büntetőjog *ultima ratio*-jellege: a büntetőjog eszközei a legradikálisabbak bármilyen jogpolitikai cél eléréséhez, azért csak akkor lehet igénybe venni, ha a cél más módon nem érhető el, és ebben az esetben is a lehető legkisebb sérelem okozásával lehet felhasználni (szükségesség és arányosság)
- *proporcionalitás*: a büntetésnek igazodnia kell a elkövetett cselekmény súlyához (társadalomra veszélyességéhez), valamint az elkövető bűnösségéhez;
- az eljárási garanciák: azt az elvet intézményesítik, hogy a bűnüldözés sikertelenségének kockázatát az állam viseli:
 - *habeas corpus*: bírói határozat hiányában senkit sem lehet személyes szabadságától huzamosabb ideig megfosztani;
 - az ártatlanság vételeme: a bűnösség kétségtelen bizonyítása a vádló feladata, és

senkit sem lehet mindaddig bűnösnek tekinteni, amíg jogerős bírói ítélet a bűnösséget meg nem állapítja;

- védelemhez való jog;
- jogorvoslathoz való jog; stb.

Fontos látni azt is, hogy **a társadalomra veszélyes cselekményeket hogyan kategorizáljuk**. Ebben a tekintetben két modellt lehet elkülöníteni. Az egyik szerint a társadalomra veszélyességet a büntetőjog keretein belül kell értékelni, és a veszélyességi fok alapján *három bűncselekményi kategóriát* lehet elkülöníteni: *büntett, vétség, kihágás* (1955-ig ilyen volt a magyar büntetőjog.) A másik modellben a büntetőjog csak a súlyosabb, a büntett és vétség kategóriába sorolt cselekményekkel foglalkozik, a kisebb súlyú ügyeket (*szabálysértés*) pedig hatósági hatáskörben hagyja (jelenleg a magyar jog is ennek felel meg). Utóbbinak az az előnye, hogy a büntetőeljárást, a bíróságokat, és a végrehajtást nem terheli azoknak a cselekményeknek az elbírálása, amelyek egyfelől valóban kis jelentőségűek (pl. kis értékre elkövetett vagyoni elleni cselekmények), másfelől pedig a legnagyobb számban és leggyakrabban fordulnak elő. (Jelenleg évente 80-90 ezer tulajdon elleni szabálysértést követnek el.) A szabálysértések körébe tartozó cselekmények jogkövetkezmenyei a büntetőjogi szankcióknál jóval enyhébbek. Ugyanakkor a szabálysértések elbírálását és szankcionálását nem bíróság, hanem hatóság végzi.

II. A büntetőpolitika egésze szempontjából a jogszabályoknál tágabb körben kell vizsgálódnunk: figyelembe kell venni azt is, hogy *a szabályok alkalmazásának milyen költségei vannak* (pl. a nyomozás és a szabadságelvonás anyagi forrásait, de a szélesebb társadalmi hatásokat is). Míg a büntetőpolitika meghatározása és az annak megfelelő szabályok kialakítása elsősorban a törvényhozás dolga, az utóbb említett szempontok inkább a kormányzat tevékenységi köréhez tartoznak.

Az **állami büntetőpolitikai célok** tekintetében több markáns álláspontot lehet elkülöníteni. Ezekről részletesen a büntetőjogi tudományok körébe tartoznak, most kettőt veszünk szemügyre a példa kedvéért. Az egyik szerint a büntetés célja a bűn megtorlása, valamint az elkövető elrettentése a bűnelkövetéstől. A másik szerint viszont a büntetőpolitikának a megelőzést, valamint az elítéltek reszocializációját kell szolgálnia.

A *megtorlás-elmélet* hívei szerint a büntetés két célt szolgál, az általános és a speciális prevenciót: az elkövető visszatartását attól, hogy később újra bűncselekményt kövessen el, illetve mindenki más visszatartását attól, hogy bűncselekményt kövessen el. Ebben felfogásban a büntetés nem más, mint a közösség, a társadalom reakciója: a bűncselekmények nem pusztán egyéneket (és javakat) sértenek, hanem az egész közösséget – az állam ez utóbbi nevében büntet.

A másik büntetőpolitika („*új társadalomvédelem*”) a megtorlás helyett (mellett) a megelőzésre és a bűnözéstől való megóvásra helyezi a hangsúlyt. A büntetésnek, ahol lehet, az okozott károk és sérelmek helyreállításában kell megnyilvánulnia, azaz figyelmet szentel az áldozat, a sértett érdekeinek. A bűnelkövetők reszocializációját, a társadalomba való visszavezetését (speciális prevenció) hangsúlyozza, pl. alternatív, nem büntető jellegű szankciók alkalmazásával (különösen a fiatalokéval kapcsolatban). Két megjegyzést kell hozzáfűzni. Az egyik az, hogy ez a koncepció nem valódi alternatívája, hanem inkább kiegészítője a megtorlás-elméletnek. Világos, hogy egy sor bűncselekményi kategória esetében nincs lehetőség helyreállításra (legfeljebb nem vagyoni kár megtérítésére). Reparációra ott van lehetőség, ahol vagyoni kár esett, vagy a nem vagyoni kár (sérelem) nem túl jelentős. Másrészt az a terület, ahol a leginkább indokolt mind a megelőzés, mind az alternatív (nem szabadságvesztéssel járó) szankciók alkalmazása, a fiataloké elkövetőkkel kapcsolatos állami politika.

III. Végül vizsgáljuk meg a „*három csapás*” néven elhíresült büntetőpolitikát. (Jegyezzük meg, hogy az elnevezés fordítási hiba eredménye: a baseball-nak arról a szabályáról kapta a nevét,

mely szerint ha az ütő játékos harmadjára is hibázik, akkor ki kell állnia: „third strike and you are out”. Ennek megfelelően a helyes megnevezés: „harmadik dobás”, ami tökéletesen illeszkedik a nyelvünkben használatos figyelmeztetéshez: „Nincs több dobásod!”) Eszerint arra a bűnelkövetőre, aki háromszor követ el személy elleni erőszakos bűncselekményt (testi sértés, rablás), a büntetési tétel kétszeresét kell figyelembe venni (adott esetben tényleges életfogytig tartó szabadságvesztést kell kiszabni).

Egy ilyen irányú törvénykezés nyilvánvalóan népszerű (Kaliforniában 1994-ben a népszavazás 72 %-os többséggel támogatta a bevezetését). Valóban, könnyű arra következtetni, hogy az elrettentést és a visszatartó hatást a szigorú és súlyos büntetések szolgálják legjobban. Ám ezt a közkeletű vélekedést már a felvilágosodás idején bírálta Cesare Beccaria *A bűnökről és a büntetésekről* (1764) című művében. Sok más előremutató javaslata mellett ő azt hangsúlyozta, hogy a bűncselekmények elkövetésére nem a büntetés súlyának van elsődleges hatása, hanem inkább a büntetés elkerülhetetlenségének és azonnaliságának.

A „harmadik dobás” szükségessége, célszerűsége, és arányossága ugyanakkor vitatható. A „harmadik dobás”-tól elsősorban a szándékosan elkövetett erőszakos bűncselekmények esetében várhatunk hatást (visszatartó erőt). A „nehézfiúkat” úgy lehet legbiztosabban elrettenteni újabb bűncselekmények elkövetésétől, hogy „kivonják őket a forgalomból”. Ám az is hozzátartozik a dologhoz, hogy az ilyen cselekmények száma az összбűnözésen belül alacsony, és gyakoriságuk már egy évtizede csökkenő tendenciát mutat. Továbbá ezen bűncselekmények felderítési aránya a legmagasabb – ugyanakkor az olyan bűncselekményi kategóriákra, ahol a felderítési arány a legalacsonyabb (pl. betöréses vagy járműlopás), ám a közbiztonsági helyzetet (és nem csak a „biztonságérzetet”) alapvetően befolyásolják, a „harmadik dobás” nem is vonatkozik. Így megkérdőjeleződik a szükségessége. (De még a célszerűsége tekintetében is lehet okunk kételkedni: az USA azon tagállamaiban, ahol nem vezették be a „harmadik dobást”, ugyanúgy csökkent a bűnözés aránya, mint ott, ahol bevezették.)

A megtorló büntetőpolitika értékelésében azonban az arányosság kérdése váltja ki a legmélyebb vitát. A büntetésnek a cselekmény súlyához mért arányosságát feszegeti a harmadik elkövetést követő drasztikus súlyosbítás. Az a fent idézett összefüggés, hogy az elrettentés szempontjából a büntetés elkerülhetetlenségének sokkal nagyobb a jelentősége, mint a súlyának, azt sugallja, hogy a megbélyegzésen kívül nincs más racionális indoka a súlyos büntetéseknek. Ehhez képest érdemes értékelni azt a szempontot, hogy a hosszadalmas börtönbüntetés költségigényes. Egy fogvatartott napi költsége kb. 8000 Ft. Börtöneink túlszűfoltak, telítettségük 130 %-os. Magyarországon 100 ezer lakosra 160 elítélt jut, az európai átlag 100.

Közsféra és a civil szervezetek

Civilek a diszkrimináció elleni küzdelemben

A politikai intézmények nyilvános jellege. Egy intézmény akkor nyilvános, ha tevékenysége nem kapcsolódik közvetlenül a közösség egyetlen tagjához sem: különbségtevés nélkül vonatkozik a közösség bármely tagjára (vagy a közösség valamely részének bármely tagjára). Egy (politikai értelemben vett) nyilvános intézmény tevékenysége csak azért vonatkozhat egy meghatározott személyre, mert ő a politikai közösség tagja, és nem másért. Ha egy intézmény bármilyen tevékenysége bármilyen más okból vonatkozik egy személyre, akkor magánjellegű intézményről beszélünk. Főntebb azt is jeleztük, hogy az ilyen értelemben vett nyilvánosság nem okvetlenül politikai jelenség. Valójában az a helyzet, hogy ezt a megkülönböztetést bármilyen közösségre lehet vonatkoztatni, amelyben emberek gyűlnek össze. Minden ilyen közösségben lehetnek intézmények, események, személyes viszonyok, amelyekben az emberek azért jelenhetnek meg, mert a közösség tagjai. Így lehet valaki egyetemi polgárként tényezője az egyetemi életnek, az irodalmi lapok szerzőjeként, illetve olvasójaként tényezője az irodalmi életnek. Mi azonban természetesen arra a nyilvánosságra koncentrálunk, amely a politikai közösségre vonatkozatható. A közsféra és a magánszféra specifikus megkülönböztetése még a köznyelvben is csak a közösségnek erre a specifikus változatára érvényes.

A nyilvános szféra lényegi meghatározását tehát nem az adja, hogy bizonyos típusú intézmények működési területét képezi, hanem az, hogy a közösség tagjai egy bizonyos módon jelennek meg benne. Azért lehetnek jelen ebben a szférában, mert tagjai a közösségnek. Ez nem azt jelenti, hogy egyéb meghatározottságaik nem számítanak. A nyilvános szférában is megjelenhet valaki családjának tagjaként, egyházának hívőjeként vagy bizonyos egyéni identitás hordozójaként. Ám ezek a meghatározottságok a nyilvános szférában csak azért tehetnek szert jelentőségre, mert a közösség tagjai hordozzák őket. Lehet például, hogy bizonyos társadalmi csoportoknak a törvényhozás azért ad sajátos intézményes védelmet, mert valamilyen sajátos (például nemzetiségi) identitás hordozói, ám anélkül, hogy a politikai közösség tagjai (állampolgárok) lennének, egyáltalán nem is foglalkozna az ügyükkel.

A nyilvánosság intézményei. Az, hogy a nyilvános jelleg szempontjából a tagok megjelenésének módja számít, azzal a következménnyel jár, hogy a közsférát is fel kell osztanunk két részre. Az egyik részt a politikai (autoritatív) intézmények — az állam — tevékenységi területe képezi, a másikat pedig az olyan nyilvános intézményeké, amelyek nem gyakorolnak autoritást a közösség tagjai felett. Ez utóbbi szférát jelöljük a civil társadalom fogalmával. A civil társadalom, bár nem politikai intézmények alkotják, maga is intézményesült, sőt még politikai jellege is van, mert a politikai közösség tagjait jeleníti meg, és politikai funkciókat is betölt: közvetíti a politikai intézmények működésére vonatkozó véleményeket, és megjeleníti a politikai intézményeken kívül formálódó politikai törekvéseket. Éppen az átfedések miatt kell jól látnunk, hogy elkülönülésének alapját egyedül autoritatív jellegének hiánya képezi.

A jelzett kettős funkciónak megfelelően ennek a szférának két jellegzetes intézménye van. Az egyik a (politikai) sajtó, amely a politikai kommunikáció intézménye: elsősorban a politikai intézményekkel kapcsolatos ismeretek, vélemények, illetve viták megjelenítésére jön létre. A másik a politikai mozgalom (illetve a politikai párt), amely arra való, hogy politikai törekvéseket jelenítsen meg és próbáljon érvényesíteni a politikai intézmények befolyásolásával. (A civil társadalom voltaképpen közvetítő szerepet tölt be a politikai intézmények és a magánszféra között. Egyrészt ugyanis arra nyújt lehetőséget, hogy a politikai intézmények a közösség tagjai előtt reprezentálják tevékenységüket (például a sajtóban tegyék közzé tevékenységük tényeit), másrészt

arra, hogy a politikai közösség tagjai kiléphessenek a magánszférából, és megjeleníthessék magukat politikai véleményeik és politikai kezdeményezéseik révén. Az így értett **civil társadalom részét képezik az NGO-k is.**

Mi a civilszervezet (NGO)?

Az NGO egy olyan jogszerűen megalkotott alapszabállyal, világos céllal és látható tevékenységekkel, valamint irányító testülettel rendelkező helyi, országos vagy nemzetközi csoport, amely jogosult tagságának nevében fellépni. Rendszerint non-profit szervezet, a kormányzati szervekkel, az üzleti szféra résztvevőivel, vagy politikai pártokkal fennálló kapcsolatok nélkül. Célja általában a társadalmi jólét elősegítése a szociális és jogi problémák felvetése, megjelenítése által, és azáltal, hogy más demokratikus intézményekkel együtt hozzájárul a civil társadalom fejlődéséhez és haladásához.

Mire van az NGO-nak szüksége a szerepe megvalósításához?

- emberi erőforrások
- jártasságok
- tudás
- szakértelem
- nyitottság
- átláthatóság
- elszámoltathatóság
- bevételi források
- INGO létrehozására és működésére vonatkozó megfelelő jogszabályi háttér

Miért vannak az NGO-k jobb pozícióban más szervezeteknél a diszkrimináció elleni küzdelem során kifejtett munka tekintetében?

- Az önkéntes szervezetek kulcsszerepet játszanak a helyi, regionális, nemzeti és nemzetközi közösségekben való részvételben.
- Míg a politikától való elfordulás növekszik, az önkéntes és közösségi tevékenységekben való részvétel módot ad az emberek számára, hogy a közélethez hozzájáruljanak idejük vagy pénzük feláldozásával, és számukra fontos ügyek támogatásával.
- Az önkéntes szervezetek növekvő mértékben válnak olyan helyekké, ahol az emberek vitázhatnak, az őket érintő ügyekbe bekapcsolódhatnak, és úgy érezhetik, hogy lehetőségük van fellépni a változásért.
- Az érdek- és jogérvényesítés tárháza szélesebb mint amilyennel bármely állami szereplő rendelkezik
- Eljárásukat maguk alakítják ki, így rugalmasabban alkalmazkodnak az egyedi körülményekhez és a változó környezethez, mint az állami szereplők

Milyen akadályokkal kell az NGO-knak szembenéznük?

- Bonyolult nyilvántartásba vételi szabályok. A magukat nyilvántartásba vetetni kívánó NGO-

knak részletes ismeretekkel kell rendelkezniük ezen szabályokról, és a szükséges követelményeknek eleget kell tenniük, illetve a szükséges iratokat be kell szerezniük.

- Egyes tevékenységek végzésének tilalma a nyilvántartásba vételt követően is (pl. ügyvédi által nyújtható szolgáltatások). Az NGO-knak be kell tartaniuk az erre vonatkozó nemzeti jogszabályokat, vagy, amennyiben a szabályozást önkényesnek vagy aránytalannak tartják, felléphetnek ellene a megfelelő fórumok (pl. Alkotmánybíróság) előtt.
- A releváns politikai vitákban való részvételhez fűződő jogosultság hiánya (jogalkotás során a társadalmi egyeztetésből való kizártság). Ha az NGO nem jogosult részt venni az ilyen vitákban, a részvételi joggal rendelkező személyeket vagy szervezeteket kell megfelelően tájékoztatnia.
- Panasztételi jog hiánya (közérdekű igényérvényesítés). Az NGOk támogatást és segítséget nyújthatnak az ilyen joggal rendelkezőknek, vagy felléphetnek a jogszabályok megváltoztatásáért.
- Kormányzathoz vagy politikai párthoz kötődés látszata. Ez veszélyezteti az NGO elfogadottságát, hitelét. Egy jó NGO-nak egy ügyszálhoz kell kötődnie, a politikai pártokhoz való kapcsolódást el kell kerülnie, és ennek érdekében lépéseket kell tennie.
- Tudás és jártasságok hiánya, különösen a szervezeti vagy pénzügyi menedzsment, vagy a számítástechnikai vívmányok területén. Az NGOknak meg kell érteniük a jó szervezeti és pénzügyi menedzsment fontosságát. Vagy képzett szakemberek (fizetett vagy ingyenes) szolgáltatását kell igénybe venniük, vagy megfelelő képzésben kell részt venniük (esetleg mindkettő).
- Anyagi források hiánya és korlátozott erőforrások, a rendelkezésre álló nemzeti, EU és nemzetközi források ismeretének hiánya. Az NGO-nak a nemzeti esélyegyenlőségi szervezetekkel, NGO koordinációs testületekkel, helyi EU-képviselőkkel és nemzetközi donorok regionális részlegeivel kell kapcsolatba lépni a megfelelő anyagi forrás-lehetőségek megismerése céljából.
- A donor vagy a támogatást igénybe vevő országának adó vagy pénzügyi szabályai nem támogatják az NGO-kat. Például Japánban az NGO szektor jó működésének és fenntarthatóságának jelentős akadályát képezi az a tény, hogy eddig Japán nem biztosított adóvisszaigénylésre jogosult státuszt a nonprofit szervezetei nagy része számára. Az amerikai példa másrészt megmutatta, hogy a nonprofit szektor számára biztosított adókedvezmények segítenek előmozdítani a lakosság közcélú adakozását, és elősegítik a versenyszektorból érkező jótékony célú adományozást is.
- A kormányzat és az NGO-k közötti hatékony 'partnerség' hiánya. A kormányzat, a versenyszféra és az NGO-k számára egyaránt szükséges elismerni egymást mint integritással rendelkező, egyenjogú, a fejlődésben kifejezett és nélkülözhetetlen szerepet játszó partnert. A kormányzat alkotja és tartja be azon szabályokat és rendelkezéseket, amelyek meghatározzák az NGO tevékenységének hatékonyra válásához szükséges stratégiai környezetet. A versenyszférában működő társaságok know-how-t, forrásokat és technikai segítséget nyújthatnak, míg az NGOk gyakorlati, elsőkézből származó tudást, kapcsolatrendszert és –hálózatot ajánlhatnak fel.

- Az üzleti szféra potenciális támogatásának kihasználatlansága. Az NGO-knak törekedniük kell 'üzleti kapcsolatok' kiépítésére. Egyre több NGO épít ki kapcsolatokat üzleti vállalkozásokkal olyan 'partnerség' keretében, amely a fontos kérdések közös előtérbe állítását célozza.

Mi az NGO szerepe a diszkrimináció elleni küzdelemben?

- azon személyek szükségleteinek kifejezése és lehetőség szerinti ellátása, akiket diszkrimináció ér;
- a diszkrimináció áldozatainak segítése a joghoz való hozzájutásban;
- a társadalmi sokszínűség és egyenlőség ügyének előmozdítása;
- a döntéshozatal befolyásoló mechanizmusok létrehozása;
- a diszkrimináció-ellenesség és egyenlő bánásmód tematizálása a politikában;
- a hatóságok és vállalatok felszólítása a diszkrimináció elleni tevékeny fellépésre;
- a diszkrimináció megfigyelése, dokumentálása és feltárása;
- az egyenlőség kérdésének napirendben tartása a politikában

Az NGO

- együttműködhet más NGO-kkal közös céljaik elérése érdekében;
- képessé tehet csoportokat arra, hogy kampányokban vegyenek részt, képviseljék érdekeiket, és tudatosítsák, érvényesítsék jogaikat;
- szükség esetén együttműködhet *kormányzati szervekkel* a közös célkitűzések elérése érdekében;
- szükség esetén felléphet a kormányzati szervekkel szemben, ha az adott kormányzat az NGO célkitűzéseivel ellentétes tevékenységet folytat;
- nyújthat hatékony és eredményes szolgáltatásokat *a kormányzati politika által meghatározott kereteken belül*, és megvalósíthat az NGO-k és a kormány által közösen kialakított stratégiákat;
- nyújthat hatékony és eredményes szolgáltatásokat *a kormányzati politika által meghatározott kereteken kívül*, és megvalósíthat a kormány politikájával ellentétes stratégiákat;
- biztosíthatja saját szolgáltatásainak koordinációját, és megpróbálhatja elérni a kormányzat és az NGO szolgáltatásainak összehangolását;
- szakszerű kutatásból származó eredményekkel alátámasztott tanáccsal láthatja el a kormányzatot a fontos kérdésekben;
- iránymutatással szolgálhat és jelentős mértékben hozzájárulhat a jogalkotási és stratégiai folyamatokhoz, megfelelően előkészített tanácsadással, valamint a befolyásos kormánypárti, és ellenzéki politikások tájékoztatásával;
- lehet éber “házörző” (*watchdog*) – figyelmet irányítva azokra a területekre, ahol a kormányzati szervek és a magáncégek hátrányos megkülönböztetést alkalmaznak, vagy nem

tesznek eleget a diszkrimináció elleni küzdelemre vonatkozó kötelezettségeiknek.

- megfelelően kiválasztott mechanizmusok alkalmazásával az NGO megkérdőjelezheti a céljaival ellentétes jogszabályokat, hiányosságokat, adminisztratív gyakorlatokat és eljárásokat;
- jogi tanácsadás vagy képviselői formájában segítséget nyújthat a polgároknak, illetve stratégiai pereskedéssel hatást gyakorolhat a teljes joggyakorlatra
- nyomon követheti a diszkrimináció elleni küzdelem új fejleményeit [pl. új (nemzeti, EU és nemzetközi) jogszabályokat, új (nemzeti, EU és nemzetközi) eljárásokat és bevételi forrásokat, valamint a jelentős bírósági döntéseket], és kihasználhatja az ezekből adódó lehetőségeket;
- a tagság és a közvélemény irányába nyitott, átlátható és elszámoltatható működési mechanizmust alakíthat ki;
- növelheti a civil társadalomban való részvételének intenzitását hálózatok és koalíciók létrehozásával, valamint saját kezdeményezéseinek és megoldásainak elterjesztésével. Ez hozzájárulhat a társadalmon belüli előítéletesség csökkentéséhez, ezáltal szolgálva az egyenlőség ügyét;
- a nagyobb hatékonyság valamint az NGOk között felmerülő konfliktusok és viták elkerülése érdekében nyíltan és az együttműködés szellemében dolgozhat együtt más, kapcsolódó területeken működő NGO-kkal;
- nyomást gyakorolhat az adott államra olyan nemzetközi jogi intézmények ratifikálása érdekében, amelyek lehetővé teszik, hogy nemzetközi szinten is megmérjék a kormányzat tevékenysége;
- fontos és megbízható információkkal láthatja el a nemzeti és nemzetközi szervezeteket, az adott ország diszkriminációt illető vizsgálata során;

Összefoglalva, az NGO-k szerepe az lehet, hogy ellenőrizzék, megfigyeljék és bírálják a kormányzatok és magántestületek tevékenységét, támogassák és kiegészítsék a kormányzat szerepét a diszkrimináció elleni küzdelemben, és segítséget nyújtsanak az egyéneknek és csoportoknak jogaik érvényesítésében.

ROMA- ÉS SZEGÉNYSÉG-POLITIKA

(Vinnai Edina)

Ez a fejezet az európai országokban legnagyobb létszámú etnikai kisebbség, a romák helyzetével és a velük kapcsolatos kormányzati politikával foglalkozik. Elsőként tisztázzuk azt az alapvető kérdést, hogy (Magyarországon legalábbis) kiket tekinthetünk romának, majd röviden áttekinthetjük a rendszerváltás előtti legjellemzőbb politikai irányvonalakat, végezetül ismertetjük a jelenlegi hazai és uniós célkitűzéseket a romák társadalmi integrációja kapcsán.

Ki a cigány?

Mielőtt a magyarországi (és uniós) romapolitika fejlődéséről és jelenlegi helyzetéről, irányairól beszélünk, nem lehet megkerülni azt az alapvető szociológiai kérdést, hogy valójában kik is a cigányok, pontosabban kiket és milyen szempontok alapján tekinthetünk cigányoknak Magyarországon (más országokban ugyanis más válaszok születnének erre a kérdésre). A történeti források a 15. század óta egyre gyakrabban említik a cigányságot, a későbbiek során azonban különböző csoportjait megkülönböztetve többféle megnevezéssel is találkozhatunk, vagy egyszerűen elhallgathatják a cigány megjelölést, helyette más, eufémisztikus kifejezéseket használva. A definíció szintjén azonban nemigen szokták megmondani, hogy valójában kit is tekintenek cigánynak. Ahogy a kultúra rendszerénél a legkülönbözőbb megközelítési módok merülnek fel, úgy a cigányság, mint társadalmi alakulat megjelölésénél is elég sokféle és differenciált kép rajzolódik ki. Van, aki nemzetiségként, van, aki etnikumként, van, aki kulturális csoportként, van, aki társadalmi osztályként, illetve réteggként, és van, aki egyszerűen deviáns társadalmi csoportként említi őket.

A megközelítéseknek két szélső pontja azonosítható. Az egyik megközelítésben abból kell kiindulnunk, amit a társadalom többsége, a hatalom, az intézményrendszer mond és állít emberekről, a másik megközelítésben pedig abból, hogy a különböző társadalmi csoportok mit mondanak, mit állítanak önmagukról. Az egyik esetben tehát *kijelölő*, a másik esetben választó, *önmeghatározó* álláspontokról van szó. A cigányság, mint minden más etnikus alakulat, időben és térben természetesen változik, a különböző történelmi korokban más-más jellemzői lesznek. A cigányság meghatározásánál mindenképpen a fent jelzett kettős rendszerből kell kiindulnunk. Ennek lényege, hogy Kelet-Európában az etnikus hovatartozás nemcsak választás, hanem kijelölés kérdése is. A magyarországi cigányság története az elmúlt évtizedekben a „nem vállalás”, a „kijelölés” és a „mégis vállalás” dramaturgiája szerint zajlott. Volt egy időszak – a hetvenes-nyolcvanas évek –, amikor a cigányság, különösen az iparban foglalkoztatott csoportjai nemcsak a politikai nemzethez tartozásként, hanem etnikus vállalásként is magyarként akarták meghatározni önmagukat, és naponta szembesültek azzal, hogy a társadalom többsége mégis „lecigányozza” őket. Céljuk a teljes kulturális alkalmazkodás és hasonulás volt, törekvéseiket azonban mégsem kísérte siker. Igazolja ezt az is, hogy az 1971-es, majd az 1993-as szociológiai felmérés – miként az első magyarországi cigányösszeírás 1893-ban is – azt tekintette cigánynak, akit a társadalom többsége cigánynak tart. Hasonló mondható el az iskolai statisztikai gyűjtőlapokról is, ahol az iskola, az osztályfőnök, az igazgató mondják meg a gyermekekről, hogy ki a cigány, és nem a gyermekek, illetve szüleik, azaz nem a felmérésben részt vevők nyilatkozhatnak saját etnikus hovatartozásukról.

Az ettől eltérő, másik karakterisztikus koncepció szerint a cigányság olyan etnikus entitás, amelynek kulturális sajátosságai környezetétől élesen eltérnek. E koncepció nem az objektív társadalmi hiányokat vette számba, hanem a cigányság mindenkori helyzetét önként választott magatartás következményeként értékelte. E két koncepció valójában ellentétes viszonyban áll

egymással, amelyből levezethető a cigányokkal szembeni társadalmi attitűdök két szélső formája. A *szociológiai alapú elképzelés* a hatalmi intézmények hibájaként, illetve azok következményeként írta elő a cigányság helyzetét, amelyben a társadalmi kiszolgáltatottság a mindenkori hatalmi, politikai viszonyok függvényeként értelmezhető. E szociológiai magyarázat szerint a marginalitás társadalmi következmény, a hátrányos és a halmozottan hátrányos helyzet szociológiailag örökölhető, amelyben a társadalmi csoportok áldozatokká válnak. A társadalmi viszonyokban olyan hátrányos a helyzetük, hogy szinten maradásuk bármiféle versenyhelyzetben reménytelen.

A másik, *néprajzi elképzelés* szerint a cigányok helyzete alapvetően etnikus hagyományaikból következik, és mindenkori állapotuk, a társadalom egészéhez való viszonyuk önálló és szabad döntésük eredménye. Ebből a koncepcióból könnyen levezethető az önhiba elmélete, miszerint a társadalom és annak intézményei mindenkor felkínálják a társadalmi integrációhoz és beilleszkedéshez szükséges feltételeket, ám ezzel a cigányok képtelenek élni. E feltevés közel visz minket a társadalmi előítéletek részleges megértéséhez.

Romapolitika a rendszerváltás előtt

A cigányság asszimilálására (és mint elkülönült csoport megszüntetésére) irányuló törekvések, tehát az az elvárás a cigányokkal szemben, hogy teljes mértékben azonosuljanak a többségi társadalom kultúrájával és értékeivel, már a felvilágosult abszolútizmus idején megjelent Mária Terézia és II. József rendeleteiben: ezek megtiltották a cigányoknak a cigány nyelv használatát, a ló tartást, elrendelték a letelepedést valamely földesúr szolgálatában, és hogy a cigánygyerekeket a szülőktől elszakítva magyar parasztcsaládok neveljék fel. Ezek a rendeletek helyezték törvényen kívülre a cigányságot – szemben a korábbi oltalomlevelekkel, pátensekkel, amelyek védelmében századokon keresztül őrizhették nyelvüket, kultúrájukat, ősi törvényeiket.

A szocializmus évtizedeiből két párthatározatot kell megemlíteni, melyek a romapolitikával foglalkoztak. Az MSZMP Központi Bizottságának Politikai Bizottsága 1961. június 20-án határozatot fogadott el „*A cigánylakosság helyzetének megjavításával kapcsolatos egyes feladatokról*” címmel. A párthatározat a cigányság beilleszkedését állami feladattá tette, és károsnak ítélte minden, a cigány nyelv és kultúra felé irányuló törekvést, abból a megfontolásból, hogy ez csak a cigányság különállását erősítené és nehezítené „átnevelésüket”. A párthatározat lényege öt pontban foglalható össze:

- Feloszlatta a Magyarországi Cigányok Kulturális Szövetségét, és a szociális és kulturális ügyek intézését a Művelődésügyi Minisztériumra bízta. Annak ellenére – szól az indoklás –, hogy a Cigányszövetség bizonyos eredményeket ért azzal, hogy a problémákra ráirányította a tanácsok és társadalmi szervek figyelmét, „nem alkalmas arra, hogy a cigánylakosság átnevelésében jelentős szerepet töltsön be.”
- A határozat a romák életkörülményeinek javítását három eszközzel látta megvalósíthatónak: munka, lakás, oktatás.
- A határozat a cigánytelepek felszámolását, a határos községekbe való beköltöztetést írta elő. A szándék nem csak az életszínvonal emelése volt: a nem cigány környezetbe való szétszórás az asszimilációt volt hivatott felgyorsítani.
- A határozat alapvetően szinten határozta meg a romák társadalmi státuszát: „A cigánylakosság felé irányuló politikánkban abból az elvből kell kiindulni, hogy bizonyos néprajzi sajátossága ellenére sem alkot nemzetiségi csoportot.” A romák nemzetiségként való kezelése ellen a legfőbb érv az volt, hogy az csak erősítené a cigánylakosság különállását és nehezítené a társadalomba való beilleszkedését (értsd: asszimilálását).
- A határozat a cigányságot megszüntetendő társadalmi rétegnek minősítette, amiből kitűnik, hogy a cigánykérdést pusztán szociális kérdésnek tekintették. A szociális megközelítés azért hibás, mert „az etnikai megbélyegzés növeli a közegellenállást, mert kényszerű

azonosságtudatot épít ki olyanokban is, akiknél ez nem »immanens« szükségszerűség, mert összetartozó kisebbséggé teszi a szociológiai, etnikai vagy kulturális értelemben távolról sem homogén cigányságot.”

A határozat hármas kategóriarendszert állított fel, amely az 1979-es következő határozatig meghatározta a romákról való gondolkodást. Az első csoportba a beilleszkedett cigányok tartoztak, akik az asszimilációs ideológia alapján tulajdonképpen már nem is tekinthetők cigányoknak; a második csoport a beilleszkedés útjára lépett, de még elkülönült életet élő, a harmadik a beilleszkedni nem tudó és nem is akaró, problémát jelentő romák csoportja.

A cigányságra irányuló korábbi asszimilációs törekvések azért nem járhattak sikerrel, mert a többség lehajoló gesztusában a kisebbség felé a felsőbbrendűség vélt jogai fogalmazódtak meg, hogy értékeit ráerőlteti azokra, akik egészen más értékekhez igazodnak. Ez a magatartás eleve lehetetlenné tette a két kultúra közötti közlekedést: egyik sem vált nyitottá a másik felé. Mire az 1961-es párthatározat nyomán cigánygyerekek tömeges beiskolázására sor került, már tudományosan is beigazolódott az a tény, hogy általános iskoláinkban a hátránnyal érkező gyerekek hátrányai csak fokozódnak. Még inkább érvényes lett ez a rendkívül hátrányosabb szociális helyzetből és egy egészen eltérő kultúrából érkező cigánygyerekekre. A politikai gondolkodásban és a köztudatban azonban ez a jelenség úgy jelent meg, hogy a társadalom minden lehetőséget megad a felemelkedésre, a lehetőség megragadása csak a cigányokon múlik. A cigányok pedig elhitték, hogy „cigány módon élni” csak a lehető legrosszabbat jelenti, és aki arra tart számot, hogy a többség elfogadja, törekedjék, hogy ne legyen cigány, vagyis úgy éljen, mint a magyarok. Az eredmény a cigányok többségének gyógyíthatatlan identitászavara és a saját kultúra rohamos pusztulása lett anélkül, hogy utat találtak volna a többségi társadalom kultúrájához.

Természetesen a kultúra nemcsak meséket, dalokat jelent, hanem törvényeket, szokásokat, az életmód ezernyi megnyilvánulását, nem utolsósorban a munkát. A cigányok tömeges munkába állítása tovább sorvasztotta a már korábban is sorvadásnak indult hagyományos cigány mesterségeket. Az ingázással elérhető, rosszul fizetett ipari segédmunka nem volt alkalmas a szembeszökő nyomor, a többség türelmét kétségkívül próbára tevő másság felszámolására, de minthogy ezt valóban egy sajátos kultúra övezte, úgy tűnhetett, mintha a zavaró jelenségek ennek az ismeretlen kultúrának a függvényei lennének, mintha a cigányok életformáját leginkább az jellemezné, hogy „nem is akarnak dolgozni”.

A többségi társadalomtól leszakadó romák helyzetét többnyire közigazgatási úton, a szociális juttatások körét bővítve, a cigányok anyagi-szociális felemelésével próbálták megvalósítani. A hatvanas évekbeli egysíkú problémalátás és -kezelés oka elsősorban abban a politikai hozzáállásban érhető tetten, amely szerint „a jelenkori állapotok kizárólag a múlt káros örökségének tekinthetők, és felszámolásukhoz a megfelelő szociális intézkedéseken túl elegendő a »felemelés« gesztusának kinyilvánítása, valamint a múltbeli állapotokat tükröző, ma már diszfunkcionális, éppen ezért »elmaradott« tudati beidegződések felszámolása.”

A párt a határozat végrehajtását 4-5 évente értékelte, eszközrendszerét pedig folyamatosan ki- és átdolgozta a munka, a lakhatás és az oktatás területén. Ennek keretében került sor a „szociális követelményeknek nem megfelelő” cigánytelepek felszámolására is egy 15 éves lakásfejlesztési program kidolgozásával. Az egészségtelen és túlszűfolt telepek megszüntetése, a romák lakáshoz juttatása a legalapvetőbb lépés volt a beilleszkedés és felemelkedés megvalósításában. A telep-felszámolási akció keretein belül magánlakás építésre, kedvezményes lakásvásárlásokra, tanácsi bérlakás juttatásra és ún. szerényebb szintű tanácsi lakások építésére került sor. Az újonnan felhúzott épületek – bár a telepekhez képest jobban fel voltak szerelve – még így is elmaradtak a községek átlagos lakásaitól, mind komfortfokozatukban, mind közművesítésük szintjén. Ezek voltak az ún. „CS-lakások”, azaz csökkentett értékű lakások. A teleplakók állami támogatással hitelhez juthattak, azonban az alacsony jövedelműeknek nem tudták az önrészt teljesíteni, illetve a kölcsönösszeget visszafizetni. A kedvezményes állami támogatás pedig csak a teleplakóknak járt, és

mivel csak a négynél több lakásból álló együttes minősült telepnek, gondot okozott, hogy a hasonló vagy még rosszabb körülmények között élő nem teleplakók a kedvezményben nem részesülhettek.

A telep-felszámolási akció nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket. A határozat a szórt telepítést írta elő, a gyakorlatban azonban költségmegtakarításra hivatkozva egységes áttelepítések történtek. A családok lényegében a falu egyik széléről a másikra költöztek – különféle szubjektív és objektív okoknak köszönhetően. Egyrészt a teleplakók nagy része nem kívánt elszakadni megszokott közegétől, rokonaitól, másrészt a falvakban nem nézték jó szemmel a betelepítetteket, és minden eszközt megragadtak a beköltözések megakadályozására. Harmadrészt egyetlen megoldás sem lehetett annyira olcsó és egyszerű, mint a falu egyik széléről a másikra telepíteni a romákat. A régi telepek megszűnésével jobb minőségű, de tartósan szegregált telepek jöttek létre.

1979-ben az MSZMP KB Politikai Bizottsága meghozta második olyan határozatát – „A magyarországi cigánylakosság helyzetéről” címmel –, amely alapjaiban változtatta meg a „cigányprobléma” kezelésének módját. A határozat négy pontban foglalható össze:

1. A beilleszkedés gyorsítása végett több feladat véghezvitelét tűzte ki: foglalkoztatási szint emelése, lakásprogram megoldása, beiskolázás és speciális cigányosztályok fenntartása – amennyiben indokolt, valamint egészségügyi szervek létesítése.
2. Határozott fellépést sürgetett mind a cigányokkal szembeni, mind a cigányok körében jelentkező előítéletek felszámolása érdekében.
3. Míg a '61-es határozat elsődleges feladatként az átnevelést tűzte ki célul, a leszakadt rétegcsoporthoz felemelést munkahelyteremtés, lakás biztosítása és oktatás útján, addig a '79-es határozat kimondja: „a hazánkban élő cigányok nem tekinthetők nemzetiségnek, hanem olyan etnikai csoportnak, amely fokozatosan beilleszkedik társadalmunkba”. Ezzel a paradigmaváltással megszűnt az a közel két évtizedes gyakorlat, amely a „cigánykérdést” kizárólag szociális problémaként kezelte.
4. Az 1967 óta működő Nemzetközi Cigány Bizottság mint nemzetközi egyesület már évek óta próbált kapcsolatot felvenni – érdekképviselői szerv nem lévén – a magyarországi cigánylakosság érdekében az MSZMP-vel, ám a párt elzárkózott ettől. A '79-es határozat kimondja: „a Politikai Bizottság egyetért azzal, hogy a Nemzetközi Cigány Bizottsággal, ha ilyen igény felmerül, a Hazafias Népfront Országos Tanácsa tartsa a kapcsolatot.”

Az 1979-es párthatározat tehát változtatott valamelyest a cigányok társadalmi státusán. Ettől kezdve különböztethető meg a magyar romapolitikában a beilleszkedés másik módja, az integráció, amely nem a többséggel való teljes azonosulást várja el, hanem az etnikai sajátosságok megőrzésének igényét jelenti. A beilleszkedés mindkét módja felvet azonban nehézségeket és problémákat. Az asszimiláció azért, mert hiába hiszi egy cigánycsalád, hogy már teljesen hasonult, a többség az eredetet nagyon is számon tartja. Az „olyan rendes, hogy már nem is cigány” minősítés nem csak azt az előítéletet tartalmazza, hogy aki rendes, nem is lehet cigány, hanem azt is, hogy „ez a nagy rendesség gyanús, vigyázzunk, kutyából nem lesz szalonna, jól figyeljünk, mikor, milyen szög bújik ki a zsákból”. Az integrációval pedig az a probléma, hogy az etnikai sajátosságok nem egyértelműek, hiszen a cigányság nem egy homogén népcsoport, hanem több, különböző kulturális mintákkal és értékekkel rendelkező csoportból áll. A cigányság körében meglévő tényleges különbségeket ők maguk is mindig számon tartották, de az előítéletek miatt ezek ki is éleződnek. Mindegyik csoport a másikat okolja a rá nézve is hátrányos általánosításokért, egyik sem akar a másikkal „egy kalap alá” kerülni.

Jelenlegi magyar és uniós roma stratégia

A közelmúlt hazai romapolitikai intézkedései közül érdemes megemlíteni a többszörösen hátrányos

helyzetű mikrotársaságok támogatásának programját. Ennek a megközelítésnek az volt az indoka, hogy kizárólag etnikai alapon kezelhetetlen a romakérdés, mert a statisztikák nem tükrözik a valós állapotokat. A torzítás kétoldalú: van, amikor a statisztika alul méri a romák számarányát, máskor viszont, ha ebből anyagi előnyük származik, nem roma származásúak is annak tüntetik fel magukat. A program tehát a támogatási alapokkal a leghátrányosabb helyzetű térségeket célozta meg, mivel ott nagy valószínűséggel cigányok élnek. Egy másik magyarországi kezdeményezés volt a városrehabilitációs, valamint az iskola-felújítási program, amelyekkel abban az esetben lehetett megpályázni európai uniós támogatásokat, ha a felújítások a szegregációt, azaz a roma nem-roma gyerekek elkülönített oktatását csökkentik.

A 2010-es kormányváltást követően Magyarországon létrehozták a társadalmi felzárkózásért felelős államtitkári posztot, mely már elnevezésében is egyértelműen sugallni kívánja a kormányzati politika irányát: nem felülről, kívülről kívánják felzárkóztatni a cigányságot, hanem olyan lehetőségeket kínálnak számukra, mely azt teszi lehetővé, hogy ők maguk zárkózzanak fel a többségi társadalomhoz. A jelenlegi romapolitika másik jelentős szempontja, hogy a hátrányos helyzetűek felzárkózását nemcsak etnikai, hanem társadalmi és gazdasági kérdésként is kezelik (ami egyébként nem jellemző minden európai országra). A roma- és szegénységpolitika tehát szorosan összefügg egymással, de az adatok szerint hazánkban a mélyszegénységben élőknek „mindössze” fele roma származású. A tervek szerint a roma- és szegénységpolitika új iránya arra a társadalmpolitikai feladatra kívánja helyezni a hangsúlyt, hogy a társadalom tagjaiban tudatosítsa a saját életükért való felelősség érzését.

Nem közvetlen kormányzati politikaként, hanem civilek közreműködésével indult el kísérleti jelleggel 2009 végén a Kiútprogram, mely arra keresi a választ, hogy vajon működik-e Magyarországon is a – hazai viszonyokhoz alakított – bangladesi Grameen-modell. A Grameen Bankot (vagy közkedveltebb elnevezéssel a szegények bankját) Mohammed Yunusz bangladesi közgazdász alapította, aki megteremtette a mikrohitel fogalmát, és munkásságának elismeréséül 2006-ban Nobel-békedíjat kapott. A hetvenes évek kísérletezései után 1983-ban megalakult a Grameen Bank, mely fedezet és garancia nélkül néhány száz, legfeljebb ezer dollárnak megfelelő kölcsönöket nyújt a legszegényebbeknek. Ennek alapja az az elgondolás, hogy ők is tehetségesek, képesek lennének értékteremtésre, csak nem használják ki a képességeiket. Azok juthatnak kisebb összegekhez, akiknek vannak vállalkozói ötleteik, de a hagyományos pénzügyi rendszer keretein belül sose kapnának hitelt. Az összeget egy éven belül kell visszafizetniük, a kamat húszszázalékos, a részleteket hetente szedik be a bank munkatársai. A visszafizetési ráta a tapasztalatok szerint 98 százalék. A bankot nem az emberek keresik fel, hanem az megy házhoz: a banki munkatárs – egy személyben banktisztviselő és szociális munkás – kerékpáron járja be a területét, és felméri, mire van szükségük az embereknek. Nincs hitelbírálat, hitelszerződés és értékbecslés, a bank egyszerűen átutalja a pénzt az igénylőknek. A strukturális mélyszegénység visszaszorításának az elmúlt 30-40 évben a világ több országában a legelterjedtebb és legjobban bevált eszköze az ez a típusú mikrohitelzés és az ehhez kapcsolódó szociális munka lett, amelyet akár jómódú országok elszigetelt rétegei között is sikeresen lehet alkalmazni.

A magyarországi Kiútprogram azonban nem minden elemében hasonlít az eredeti Yunus-féle modellre. A Polgár Alapítvány az Esélyekért (nevét az alapítója, Polgár András után kapta) az általa meghatározott küldetés szerint stratégiai együttműködések kialakítását kezdeményezi valamennyi civil és magán szereplővel, különösen azokkal, akik jelentős tőkével rendelkeznek, hogy adományozással és egyéb módon vállaljanak aktív szerepet a szegénység, a kirekesztődés és a diszkrimináció ellen. Az alapítvány a hátrányos helyzetű, mélyszegénységben élő – elsősorban, de nem kizárólag cigány – közösségek és egyének helyzetének javítása érdekében közvetítőként kíván fellépni és új utakat keresni az esélyteremtés érdekében. A tervek szerint az ún. „Reménypénztár” együttesen 300-400 millió forintnyi kölcsönt helyezne ki tevékenységének első két évében vállalkozói tevékenységre szerveződő kisközösségek tagjai részére kereskedelmi banki forrásokból.

A mikrohitelzési modellnek köszönhetően olyan személyek jutnak fedezet nélküli hitelhez vállalkozási ötleteik megvalósítására, akiknek egyébként semmi esélyük nem lenne pénzintézetektől hitelt kapni. A modell a kisközösségek erejére is épít, a hitel kihelyezése ezért csoportokon keresztül, több ember együttműködése útján történik. A csoportalakítás mellett az életmódszabályok elfogadása is megtalálható a magyar rendszerben, követve az eredeti koncepciót, viszont Magyarországon nemre, korra való tekintet nélkül bárki kaphat hitelt az alapítványtól, akinek eredeti elképzelése van a kitörésre a szegénységből. Az életmódszabályok olyan elkötelezettségeket foglalnak magukba, mint például hogy nem fogadnak el uzsorakölcsönt, rendszeresen járatják a gyermekeiket iskolába. A heti, pontos törlesztést pedig az pszichológiai készítés ösztönzi, amire az egész rendszer épül: ha valaki nem fizet, az egész csoportot bajba sodorja. Ha a modell megfelelően tud működni Magyarországon, akkor a kihelyezett hitelt a nemzetközi tapasztalatokhoz hasonlóan visszafizetik majd a vállalkozások, a tulajdonosok pedig – a segélyrendszerről leválva – adófizetők lesznek.

A hivatalos európai romapolitikát az integráció eszméje hatja át, mely a cigányok társadalmi beilleszkedését, felzárkózását tűzi zászlajára. Uniós szinten 2007 decemberében fogalmazódott meg először az igény egy egységes európai roma stratégia kidolgozására. Ekkor fogadták el az „*Etnikai kisebbségek a munkaerő-piacon - Sürgető felhívás a társadalmi befogadás javítása érdekében*” címmel készített jelentést, melynek megállapításai és ajánlásai között szerepel egy közösségi akcióterv kidolgozásának szükségessége. A jelentés készítői szerint különös figyelmet kell fordítani a romák helyzetének javítását célzó szakpolitikák megvalósítására az oktatás, a foglalkoztatás, az egészségügy és a lakhatás területein. Ezt követően 2008 februárjában fogadták el a „*Felhívás Európai Roma Stratégia elkészítésére*” című dokumentumot, ami a romák társadalmi integrációjával kapcsolatos közös európai fellépésre, stratégia kialakításának szükségességére hívta fel a figyelmet. Kiemelt célként a következő feladatokat jelölték meg a felhívásban:

- az integrált oktatás kiterjesztése, deszegregáció a közoktatásban, a romák képzettségi szintjének emelése;
- a romák munkaerő-piaci integrációjának elősegítése, illetve foglalkoztatottsági szintjük emelése;
- a lakhatási körülmények javítása, amely összekapcsolódik a települési és térségi szegregáció nagyarányú csökkentésével;
- a romák egészségi állapotának javítása, a születéskor várható élettartam növelése, valamint az egészségügyi ellátórendszerhez való hozzáférésük javítása;
- a romákkal szembeni diszkrimináció csökkentése, az esélyegyenlőség elősegítése a jogérvényesítés során,
- roma szakemberek bevonása valamennyi a romák jogait és társadalmi integrációját célzó kezdeményezésbe, romák bevonása a politikai és társadalmi döntéshozatalba,
- a romák, mint különleges, nem kizárólag egyetlen nemzethez tartozó kisebbség elismerése.

Közel három évnek kellett eltelnie ahhoz, hogy ez a felhívás elérje célját: a jelenlegi (2010. decemberi) tervek szerint 2011 tavaszára elkészül az a szabályozási javaslat, amely uniós keretet adna a tagországok nemzeti stratégiáinak a romák társadalmi bevonására, és ehhez jelentős anyagi eszközöket biztosítana, az eddigieknél hatékonyabb módon. A 2011. január 1-től az Unió elnökségi posztját ellátó Magyarország is a prioritások között kezeli ezt a témát.

Felhasznált irodalom

Havas Gábor: Cigányok a szociológiai kutatások tükrében. In: *A cigányok Magyarországon*. MTA, Budapest, 1999.

Simon Éva: A cigányügy jogi szabályozása Magyarországon 1-4 rész. 9 *Amaro Drom* (1999/10, 11, 12), 10 *Amaro Drom* (2000/1)

Szuhay Péter: A magyarországi cigányság kultúrája: etnikus kultúra vagy a szegénység kultúrája.

Foglalkoztatáspolitikai

Hidasi Viktória

A munkaparadigma válsága

Az elsődleges munkaerőpiac válsága

A 20. század modern államai - USA kivételével- a kapitalizmus és a foglalkoztatás társadalmaként definiálják önmagukat (Polányi 1997), bár annak rizikóival és bizonytalanságaival nem tudnak megküzdeni. Napjaink társadalmának alaptéziseihez tartozik, hogy **az individuum a létfeltételeit alapvetően a munka révén kell, hogy biztosítsa a maga számára**. Az alaptétel általános érvényű, függetlenül attól, hogy ennek az utóbbi időben egyre szélesebb társadalmi rétegek nem tudnak eleget tenni. Az esély a munkára, még a keresőképes korúak körében sem egyenletesen oszlik meg. Vannak nyertesek és vesztesek, és vannak olyanok is, akik a munka piacára be sem jutnak, vagy onnan idő előtt kirekesztődtek. (Bon3 2000. 109.old)

A munkaerőpiacról való kirekesztődés a kilencvenes évek elejére vált széleskörűvé. A foglalkoztatási ráta az Európai Unióban már a hetvenes évek közepe óta fokozatosan alatta maradt az USA és Japán mutatóinak, de a kilencvenes évek közepére olyan mértékűvé nyílt az olló a három modell rátái között, hogy egyre gyakrabban merült fel az igény: vizsgálni kell a különbség okát, s lépéseket kell tenni a ráták közötti távolság csökkentésére. A nemzetközi statisztikák tükrében különösen kedvezőtlennek tűnő Európai modell fokozatosan megkérdőjeleződött. A modell lényege a hagyományos foglalkoztatási forma széleskörű alkalmazása, s a társadalmi szolidaritás hangsúlyozása. Ennek eredményeként általánosan elterjedt volt a 8 órás, teljes idejű, magas bérű, s magas bérköltségű foglalkoztatás, amely egy széles alapokon nyugvó társadalombiztosítás költségeit is magában foglalta. A magas bérszínvonal mögött a munkavállalók magas teljesítménye, s a szakszervezetek jó érdekképviseelő tevékenysége állt, mely a munkavállalók 60-80 % -os szervezettségre vezethető vissza. (Laky 2004.29.old.) Az európai foglalkoztatási modell a XX. század második felének domináns szektorával, a szolgáltatással kapcsolatban is hasonló elképzeléseket fogalmazott meg, s egy szűk körű, magas színvonalú, de magas költségű szolgáltatási szektort alakított ki. Így az iparból és a mezőgazdaságból kikerülők számára a meglehetősen szűk bemenetet kínáló szolgáltatás mellett fokozatosan szélesedett a munkanélküliség. A szolgáltatás, mint lehetséges megoldás a foglalkoztatás problémáira számos alkalommal állt a politikai retorika középpontjában, ennek ellenére nem volt képes az Európában kialakult formájában széles tömegek foglalkoztatására. **A szolgáltatás így olyan „mítikus ágazat” maradt, melyet mindig, mint megoldás emlegetnek, de jelen formájában nem válthatja be a hozzá fűzött reményeket.** (Beck, 1996)

A drága és szűk körű európai szolgáltatási modell mellett az amerikai szolgáltatási modell már a hetvenes években váltott, s egy széles körű, alacsonyán képzet munkavállalói réteget foglalkoztató, alacsony teljesítményű, de alacsony bérű szolgáltatási modellt hozott létre. Ezt a modellt ugyan számos kritika érte, hiszen ennek keretében született a „mini job”-ok világa (sokféle tevékenység párhuzamosan, minimális díjazásért cserébe), mégis hatékonyabban kezelte a foglalkoztatás problémáját, hiszen nagy tömegeket integrált, még ha alacsony szinten is a munka világába.

A teljes foglalkoztatás európai modellje tehát válságba került, s a kutatók egyre élesebb kritikákat fogalmaztak meg a régi modellel szemben.

"... a munka és teljesítményethozás a munkaképes korúak közel fele számára egy hazugság, a munka révén való identitás lehetetlenség lett, mert a gazdasági rendszernek nincs szüksége, vagy nem

rendszeresen van szüksége a munkaerejére" (A.Gorz 1991.24.old.)

„..Egyenlőre nehéz elfogadni, és elképzelhetetlen kimondani, hogy az emberek nagy részének léte fölöslegessé vált, és nem azért, mert a halál előbb-utóbb eléri őket, hanem azért, mert pusztán létük nem alkalmazkodik az uralkodó logikához, mert már nem hoz hasznot, sőt épp ellenkezőleg, sokba kerül, túl sokba.., (Forrester 1998. 34.old.)

Egyre inkább beigazolódnak látszik, hogy a munkatársadalom ígérete -„mindenki jövője biztosított a munka által, vagy a munkajövedelemmel, vagy a kereső tevékenységre alapozott szociális ellátással”- , Európában nem teljesíthető. Beck már nem is a munkamegosztásról, hanem a "a munkanélküliség elosztásáról", s annak módjáról beszélt, mintegy utalva arra, a teljes foglalkoztatás illúziójával végérvényesen le kell számolni. (Beck 1996)

A társadalom mind gyakrabban konfrontálódik a teljes foglalkoztatásra vonatkozó nem teljesített ígéretekkel. Nő a társadalmi, gazdasági feszültség és távolság az egyes társadalmi csoportok között. A gazdasági rendszer pedig minél átláthatatlanabb az állampolgárok számára, annál erősebben kapaszkodnak abba a fixa ideába: aki akar, tud is dolgozni. ***Kialakulnak és megszilárdulnak azok a társadalmi paradoxonok, amelyek akadályozzák a megoldás megtalálását*** erre az új, eddig ismeretlen helyzetre. A munkanélküliek verbális kirekesztése általánossá vált. Mivel nem tudunk új megoldási módokat javasolni, vagy az esetlegesen felbukkanó javaslatok nem egyeztethetők össze a világra vonatkozó nézeteinkkel, úgy teszünk, mintha mindenkinek lenne elég munka. A retorika sem állt át még részben sem az esetleges új foglalkoztatási formákra, hanem még mindig a régi feltételekkel érvel. „Aki akar, az tud dolgozni.” "A politikusok sokat beszélnek a munkanélküliségről, de úgy tesznek, mintha a meglévő munkaerő-piaci eszközökkel minden probléma megoldható volna...Évek óta keressük azt a sikeres munkaerő-piaci politikát, amely nem csupán sikeresnek tűnik, hanem valóban az is" (Trube 2000. 6. old.)

Nem akarjuk észrevenni, hogy a munka világának átalakulásával a szociális biztonság feltételeinek átalakulása is szükségszerűvé válik. Mások tehetetlenségét emlegetjük, miközben magunk sem birkózunk meg a feladattal. A "nem akar dolgozni" retorika pedig csökkent a jóléti állam felelősségét, minimalizálja a jóléti juttatásokat, csökkent a vásárlóerőt, erősíti a szegénységet, s drasztikus mértékben korlátozza a társadalmi szolidaritás működését. (Bon3 2000. 132.old.)

" Vajon az a munkaerő-piaci politika, mely egyoldalúan arra koncentrál, hogy az első munkaerőpiacra visszailleszen megfelelő válasz-e a világszerte szűkülő keresőtevékenységre- teszi fel a kérdést nem minden él nélkül Trube, majd megállapítja- A munkaerő-piaci intézményrendszerre nehezedő nyomás, hogy hatékonyan közvetítsen az elsődleges munkaerőpiacon nagyobb, mint az a nyomás, hogy úgy foglalkozzon emberekkel, hogy azok valóban eredményesen közvetíthetők legyenek" (Trube 2000. 6.old.)

Az új körülményekhez való alkalmazkodás gondolata nem megy át a politikai, szakmapolitikai gondolkodásba. Változatlanul a közvetítésre koncentrálnak a hivatalos intézményrendszerek, mintha megfelelő mennyiségű munkahely állna rendelkezésre, pusztán a munkát kereső nem látná ezeket. Pedig számukra is ismert a statisztika, mely szerint 100 álláskeresőre 4-10 állás jut, de az alkalmazkodás az új helyzethez, az új típusú gondolkodás, a közvetítés helyett a képessé tevés, a keresletbővítés, a komplex rendszerek támogatása, az aktív munkaerő-piaci eszközök új generációjának megismerése és alkalmazása még várat magára.

Az elsődleges munkaerőpiac válságára vonatkozó nézetek, a válság kezelésére irányuló elképzelések megváltozásáig, egyáltalán addig, hogy az elsődleges munkaerőpiacon kialakuló folyamatokat politikusok és szakértők valóban válságként fogadják el, s valós cselekvési alternatívákban, megoldási módokban gondolkodjanak úgy tűnik még sokat kell várni. De addig is a munkanélkülinek, a munkavállalónak magának kell megoldania a mindennapi lét szorító problémáit.

" A munkanélkülieknek arra kell törekedni, hogy saját munkaerejük vállalkozói legyenek, akik amilyen jól csak lehet, próbálják meg magukat eladni. A tradicionális szolidaritás elvét felejtsek el

és a társadalmi integrációjukat és státuszukat mindenekelőtt piaci problémaként fogják fel. Ezek a "munkaerő-vállalkozók" már nem futhatnak be klasszikus munkaerő-piaci karriert. Több szakmát kell tudniuk, kulcsképeségeiket kell fejleszteniük." (Bon3 2000. 136.old.)

A munkanélküliek meglehetősen magukra maradnak a munkaerő-piaci válság kezelésében.

Pedig "... a kollektíve felmerült problémát kollektíven kell megoldani. Nem lehet privatizálni!" modja Trube. (Trube 2000.13.old.)- A válsághelyzetre kollektív megoldást pedig akkor lehet találni, ha tisztában vagyunk a válság természetével, a válsághoz vezető folyamat hátterével, gazdasági, társadalmi, politikai összefüggéseivel.

Technikai modernizáció, globalizáció, szektorváltás

A munkanélküliség általánossá válásának hátterében alapvetően három okot említenek a kutatók. A három ok közötti arányt nehéz lenne megbecsülni, különösen akkor, amikor tudjuk, hogy az egyes tényezőknek egymást erősítő hatásai is vannak.

A **technikai modernizáció** kezdetei mondhatnánk az emberrel egyidősek, hiszen a folyamatos újítások következtében nőtt a termelékenység, s kialakultak új és új termelési ágak, amelyek mind hatékonyabban elégítették ki a népesség szükségleteit. A technikai újítások történetében még azt is megfigyelhetjük, hogy a technikai modernizáció egyfajta ciklikusságot mutat. Az évekig csupán lokálisan alkalmazott eljárások hirtelen, lökészerűen terjednek el, s idézik elő az új és új technikai és gazdasági forradalmat (vaseke- mezőgazdasági forradalom, gőz felfedezése ipari forradalom, számítógép- informatikai forradalom). A hetvenes-nyolcvanas években széleskörűvé vált technikai újítások hasonló módon hatottak a gazdaság és a társadalom fejlődésére: az energetika és elektronika fejlődése, az automatizálás általánossá válása átmenetileg sok- sok munkavállaló kiszorítását idézte elő. A „gépeket- gépekkel” filozófia a széleskörűen alkalmazott humán erőforrás fölöslegességére hívja fel a figyelmet. A technikai modernizáció ráadásul nem csupán a termelő szektorban, hanem a szolgáltatásban is számos munkahely kiváltását teszi lehetővé. „Az egymással kapcsolatban lévő piaci erők növelik a társadalmi és környezeti szempontból pusztító technikáktól valós függésünket, és feláldozzák fizikai, társadalmi, környezeti és szellemi egészségünket a tőkés társaságok oltárán...A pénzszerzés parancsától hajtva a rendszer az embereket a gazdaságtalanság forrásaiként kezeli és rendszerint igen gyorsan megszabadul tőlük.” (Korten 1996.15.old.)

A **globalizáció** kialakulásának feltétele a technológia modernizáció általános elterjedése. A technikai háttér nélkül ugyanis nem lehetne létrehozni világméretű rendszereket. A rendszerek egyszerre jelentenek információs, kulturális termelési, kereskedelmi és szolgáltatási hálózatokat. A világméretűvé szélesedett termelésben nyilvánvalóvá válik, hogy a termékek előállítására ott kerül sor, ahol az a legolcsóbban valósítható meg. Ebben a tekintetben az utóbbi 10 évben a távol-keleti piacok törtek előre, veszélyeztetve ezzel az európai termelést, s a termelésben résztvevő munkavállalók státusát. A termelő vállalatok kivonulása az európai piacokról már a nyolcvanas években elkezdődött, de igazán komoly mértékűt a kilencvenes évek közepén öltött. Az anyaországból kiköltöző cégek a feleslegessé váló munkaerőt a jóléti rendszerekre bízzák. „Mivel a tőke és a pénz mobilis lett, a veszteséget a munkaerőpiacnak kell lenyelnie....E rendszer legmélyén egy illúzió dolgozik: közgazdászok a és menedzserek meg vannak róla győződve, hogy a mai kapitalizmus a jelenleg foglalkoztatottak 20 %-val tudna igazán működni – a többire nincs szükség. Ez a >> munka nélküli<< társadalom utópiája” (Almásy 1998.139.old.) A munkaigényes

tevékenységek tehát főként Kínában, Indiában kerülnek megvalósításra, s folyamatosan számolják fel az európai üzemeket, munkahelyeket a tulajdonosok. A globalizáció nem csupán a termelés kivonulása miatt veszélyezteti az európai munkaerőpiacot, hanem a külföldön előállított olcsó termékek árudömpingjével is. Ez a beáramló nagytömegű termék a megmaradó hazai termelés számára jelent elviselhetetlen konkurenciát, s vezet további munkahelyvesztéshez, vagy a reálbérek folyamatos csökkentéséhez, aminek egyenes következménye a belső vásárlóerő további szűkülése.

A harmadik alapvető problémaként a **szektorváltás** jelentkezik a foglalkoztatási válság hátterében. Az természetes már napjaink gazdaságában, hogy autókat, elektronikai berendezéseket gyártanak automata gépsorok, emberi kéz érintése nélkül. A gépesítés általánossá válását az alkalmazott gépek számos előnye is szorgalmazza: jellemző rájuk a precízebb, olcsóbb munkavégzés, nincs szakszervezet, nem szervezkedik a munkaadója ellen, nem megy szabadságra, nincsenek szociális igényei, bérfejlesztési törekvései, nem megy szülni, táppénzre, képzési szabadságra, jól tűri a monotóniát, hogy csak a legfontosabb különbségeket említsük. (Forrester 1998) Ezek az előnyök természetesen nem csupán a termelésben, hanem a szolgáltatási szektorban is megjelennek, tovább csökkentve a humán erőforrás által foglalt munkahelyek számát. Az elektronikus információs rendszer, az elektronikus pénztárca, az elektronikus jegypénztár, az elektronikus áruház, mind- mind a gépek, berendezések kínálta maximális előnyök kiaknázásáról szól az ember érdekében – a munkavállalóval szemben, aki átmenetileg – vagy talán nem is olyan átmeneti időre- fölöslegessé válik nem csupán a termelésben, hanem a szolgáltatásban is.

A szektorváltás természetes velejárója volt az eddigi gazdasági fejlődésnek. A mezőgazdaság modernizációja a hatvanas években a szektorban foglalkoztatottak iparba vonulását eredményezte. Az iparba való betagozódás természetesen nem ment minden probléma nélkül, hiszen a termelészövetkezetekből az 1967-1973 közötti modernizációs hullámban kimaradó nőket a vidéki iparfejlesztés csak fokozatosan volt képes befogadni. Az így kialakuló foglalkoztatási válsághelyzet enyhítésére léptetik életbe a máig létező, s Európában csaknem páratlan gyermekekkel kapcsolatos támogatásokat, közülük is elsőként 1967-ben a Gyest. A gyermekekkel otthon maradó, s alapellátásban részesülő nők (közel 300 ezer fő) távolmaradása a munkaerőpiactól már akkor is jelentős mértékben tehermentesítette a munkaerőpiacot. Az ipari szektor túltelítődése a technikai modernizáció és a globalizáció már akkor tapasztalható jelei miatt a nyolcvanas évek közepén jelentkeznek. Az iparból ekkor a nyugat-európai társadalmakban a szolgáltatásba lépnek át tömegesen a munkavállalók, s teszik átmenetileg hatékonyvá a még megmaradó ipari termelést. Magyarországon a szektorváltás, a szolgáltatási szektorba való átlépés nehézségekbe ütközött a nyolcvanas évek közepén. A szocializmus utolsó szakaszában a szolgáltatások számára szükséges vásárlóerő csak korlátozottan volt jelen, s ennek megfelelően az ott keletkezett státusok száma is véges volt. A munkaerőpiac tehermentesítése érdekében ismét a nőket igyekeztek otthonmaradásra bírni, s 1984-ben bevezették a Gyed-et, amellyel három évre kitölték a gyerekenkénti távollét idejét a munkavállalási korú nőknél.

A szektorváltásnak azonban itthon is és Európa más országaiban is szükségszerűen be kellett következni. A szolgáltatást, mint harmadik szektort tekintik a XXI. század alapvető szektorának. A szektorral kapcsolatban azonban számos kétely is megfogalmazódik. Egyfelől nyilvánvalóan jelentkezik a technikai modernizáció a szektorban. Az informatikai eszközök széleskörű elterjedése leszűkíti az alkalmazottak körét. Másfelől a munkavállalók körének szűkülésével, a munkavállalók többségének csökkenő reálbérszínvonalával párhuzamosan szűkül a szolgáltatások iránti kereslet. Bár a személyre szóló szolgáltatások köre napjainkban még bővülőben van, egy sor szolgáltatási

terület zsugorodik, legalábbis ami az alkalmazottak számát illet. Ide sorolhatnánk a pénzügyi tevékenységeket, a szállítás, hírközlés világát. Joggal merül tehát a kérdés: ha a harmadik szektor, vagyis a szolgáltatás is „tútelítődik”, vagyis fölöslegessé váló humán erőforrás kapacitásától meg kíván válni, létezik-e negyedik szektor, ahova a harmadik szektorból kikerülő, s munkát vállalni szándékozók továbbléphetnek? Gyakran említik így az információ és tudásipart, amely képes lenne ezt a helyet betölteni. Valóban létezik a negyedik szektor? Vagy a „tudásipar” csupán része az előzőeknek, s az első három szektorban a munka világából kiszorulóknak számára ez nem jelent valódi megoldást? Képes-e esetleg ez a negyedik szektor ilyen mértékben humán erőforrást felvenni, alkalmazni, vagy ez a várakozás egy, a ma oly népszerű mítoszok közül, s nincs valódi negyedik szektor, nincs valódi alternatíva a munkából kiszorulóknak számára? E kérdés kapcsán még igen megoszlanak a szakértői vélemények.

A teljes foglalkoztatás alternatívái

A munka mint a társadalom legfőbb rendezőelvének válsága új társadalomelméletek születését sürgeti napjainkban. A munka- és jövedelemviszonyok átalakulása, változása sorra kérdőjelezi meg a társadalom működésére vonatkozó eddigi elveinket és gyakorlatunkat. A munka és teljesítmény szerinti elosztás elve fokozatosan háttérbe szorul a tulajdon, a származás, az állampolgári hovatartozás, valamint számos egyéb elv és gyakorlat mögött. Ugyanakkor a Durkheim óta legfőbb társadalmi szervezőerőnek tekintett munkamegosztásból mind nagyobb tömegek szorulnak ki, vagy csak kis mértékben részesedhetnek a „munkavagyonból”, s mivel más tőkeformájuk nincs, a társadalomhoz való tartozásuk és a létfenntartásuk kérdőjeleződik meg.

E kedvezőtlen tendenciákkal szemben fogalmazódik meg és válik mind erőteljesebb követeléssé a teljes foglalkoztatás újjászervezésének igénye, amely — hívei szerint — fenntarthatóvá tenné az eddigi elosztási elveket (munka, teljesítmény).

Georg Vobruba, a lipcsei egyetem szociológiai professzora nem kis feladatra vállalkozott *A teljes foglalkoztatás alternatívái* című könyvének megírásakor. Az egyre népszerűbbé váló teljes foglalkoztatás elvével szemben olyan gyakorlati megoldásokat keresett, amelyek jobban igazodnak a valósághoz, s nem a teljes foglalkoztatás mítoszáat kívánják mint egyetlen lehetségesnek tekintett alternatívát tovább népszerűsíteni. A munkaerő-piaci problémák elemzéséhez új szemlélettel közeledő írás felvetései, megállapításai azért is érdemelnek különös figyelmet, mert a teljes foglalkoztatás mint cél nem csupán néhány bal- és jobboldali politikus választási kampányának programelemeként tűnt fel az utóbbi egy-két évben, hanem az Európa Tanács 2000. március 23–24-én tartott rendkívüli lisszaboni ülésének konkrét célkitűzésekként is bekerült a köztudatba. Ott hirdették meg ugyanis Európa-szerte a 2010-ig beteljesülő teljes foglalkoztatást.

A szerzőt a munka társadalmának változásával kapcsolatban már jó évtizede számos kérdés foglalkoztatja. Milyen kockázatuk van a most kialakuló munka- és jövedelemviszonyoknak a társadalom többségének esetében? Milyen hatással lesz ez az átalakulás a bérmunkára épülő társadalombiztosítási és jövedelmi ellátórendszerre? Milyen lehetőségei és főként korlátai vannak az államilag irányított foglalkoztatáspolitikának? Milyen társadalmi és elosztási viszonyok következnek a teljes foglalkoztatás társadalmi után? A szerzőnek a nyolcvanas-kilencvenes években megjelent könyvei főként ezeket a kérdéseket járják körül (*Arbeit und Essen*, 1989, *Strukturwandel der Sozialpolitik. Lohnarbeitszentrierte Sozialpolitik und Soziale Grundsicherung*, 1990, *Jenseits der sozialen Fragen. Modernisierung und Transformation von Gesellschaftssystemen*, 1991).

Georg Vobruba kérdései és ténymegállapításai két oldalról is támadják a teljes foglalkoztatás mind általánosabbá váló mítoszáat. Egyfelől megállapítja, hogy az európai társadalmakban levő munka sem mennyiségileg nem elégséges, sem minőségileg nem kielégítő. Másfelől felveti, hogy már ma is túl sok a munkahely azoknak a számához képest, akik a jelenlegi teljesítményelvárások szerint

tudnak vagy akarnak dolgozni. Megítélése szerint tehát mind a kereslet, mind a kínálat oldalán súlyos nehézségekbe ütközik a teljes foglalkoztatásnak mint programnak a meghirdetése.

Vobruba szerint a teljes foglalkoztatás a XX. század közepén történeti és földrajzi különlegesség volt, egyszeri és megismételhetetlen. S hiába tehermentesül a demográfiai hullámvölgy miatt 2040 körül az európai munkaerőpiac, a teljes foglalkoztatás régi álma akkor sem teljesülhet be. A teljes foglalkoztatás ugyanis sokkal többet jelent, mint a munkaerő-kereslet és -kínálat mennyiségi szempontokkal mért egyensúlyát. Gazdasági, társadalmi és politikai tényezők olyan együttállását feltételezi, amelyre a történelem során ritkán akad példa. Szükség van hozzá például a pénz általános elterjedésére, amely a szerző szerint történeti különlegesség, ugyanis az emberiség történetének legnagyobb részében a lét feltételeit saját munkával vagy naturáliákkal teremtették meg a társadalom tagjai. A pénzjövedelem az újkor kezdetéig marginális szerepet játszott. A domináns szerepkörbe való átmenetet, a munka- és jövedelemviszonyok átalakulásának folyamatát a szerző három fő szakaszra bontja.

Az első szakasz a lassú eltolódás a természetbeli jövedelmek felől a pénzbeli jövedelmek felé. Ez a folyamat az iparosítás kezdetétől a XX. század közepéig tartott. A viszonylag rövid második szakaszban a társadalmi juttatások szorosan a bérmunkához és a fizetésekhez kötődnek. Ez a második világháború utáni teljes foglalkoztatás időszakára tehető. A harmadik — időben hosszan elhúzódó — szakasz jellemzője, hogy a társadalom többsége különböző, egymást kiegészítő jövedelemforrásokból (income mix) fedezi létszükségleteit. Vobruba szerint napjainkban a második és a harmadik szakasz határán élünk, az átmenet korában. Ez a folyamat a politika eszközeivel irányítható és befolyásolható, de nem tartható fel. Mindazok tehát, akik teljes foglalkoztatást ígérnek — írja a szerző —, nem lehetnek eredményesek sem a politikában, sem a szakmában. Éppen ellenkezőleg: hátráltatják azt a tanulási és innovációs folyamatot, amelyre az új szakaszba való átmenet korában szükség van, s egyirányú szemléletükkel korlátozzák a politikailag lehetséges cselekvési változatok, jövőképek kialakulását.

A három fázis elméletét Vobruba történeti példákkal illusztrálja, s megállapítja, hogy a társadalmi rendszertől függetlenül — mindegy, hogy kapitalista vagy szocialista berendezkedésű volt-e — a fázisok és az átmenet feltétel nélkül következett/következik be.

A lassan formálódó, a XXI. századba dominánssá váló vegyes jövedelmű gazdaság kialakításában ráadásul a volt szocialista országoknak némi előnyük is van a fejlett piacgazdaságokkal szemben — állítja Vobruba. A szocialista gazdaságban ugyanis a pénz korlátozott feladatot látott el, a naturáliákkal való ellátás és a csereüzletek viszont, legálisan vagy illegálisan, a jövedelem részei voltak. Tehát mindig a jövedelmek sokféle formája fedezte egyszerre a létszükségleteket. Ha elfogadjuk a szerző érvelését, akkor a volt szocialista országok alacsony jövedelmű tagjainak túlélési stratégiái jelennek meg a harmadik fázis követendő munka- és jövedelemszerzési modelljeként. Mindezek után nem véletlen, hogy Vobruba megjegyzi: a jóléti kapitalista társadalom tagjai nehezebben tudnak majd átállni erre a modellre, s kevesebb tapasztalatuk lesz a vegyes jövedelmű gazdaság létrehozásakor.

A szerző részletesen vizsgálja, hogy ki akar tulajdonképpen teljes foglalkoztatást. Sorra veszi a lehetséges gazdasági szereplőket és szociális partnereket, s kiderül, hogy ugyancsak szűk a teljes foglalkoztatást támogatók bázisa. Már a könyv bevezető gondolataiban felhívja a figyelmet arra, hogy „a »teljes foglalkoztatás« a társadalomban sokkal inkább partikuláris érdek, mint általános cél, így a működőképes teljes foglalkoztatás megvalósulását nem csupán koordinációs problémák, hanem érdekkonfliktusok is hátráltatják”.

Az érdekkülönbségek elemzését a tőketulajdonosokkal kezdi. Megítélése szerint ők szeretnék legkevésbé a teljes foglalkoztatást, mert ez esetben nőne a munkaerő ára, elszabadulna az infláció, emelkednének a jegybanki kamatok, s veszteségeket szenvednének a tőzsdéken. A vállalkozók sem szorgalmaznák a teljes foglalkoztatást, mert a növekvő inflációval nőnének a hitelkamatok is, márpedig a vállalkozások fejlesztéséhez olcsó hitelekre van szükség. A teljes foglalkoztatással munkaerőhiány alakulna ki, ez bérnövekedésre vezetne, s ezzel párhuzamosan csökkenne a

munkafegyelem. A szakszervezetek sem köteleződnenek el feltétel nélkül a teljes foglalkoztatás mellett, mert az a meglévő jövedelmek további aprózódására vezetne. Sőt, maguk a szociális segélyezettek sem szavaznának egyértelműen a teljes foglalkoztatásra, mert az azzal járó inflációnövekedéssel az árak is emelkednének, s ezt pontosan tudják előre. Azt viszont nem tudják biztosan megmondani, hogy a teljes foglalkoztatás során jut-e nekik munka, s megéri-e majd dolgozni. A szerző konklúziója az, hogy a teljes foglalkoztatás főként a politikusok érdeke és a politikai retorika eszköze. A munkanélküliség csökkentésére irányuló „politikai gyakorlat során azonban valamennyi megoldási kísérlet elakad”.

A teljes foglalkoztatás ígérete — a fentiekén túl — azért is hamis, mert nem a hagyományos értelemben vett, a régi normák szerint szerveződő teljes foglalkoztatásra utal. Ma már nem lehet mindenkinek napi nyolcórás bér munkát ígérni. A bér munka ugyanis több szempontból is súlyos krízist él át. Komplex válságának fogalmát „a bér munka kettős krízise” definícióval maga a szerző vezette be 1989-ben írott *Arbeit und Essen* című könyvében. Ez a már említett gondolat — „a munka mennyiségileg nem elegendő, s minőségét tekintve nem kielégítő” — arra utal, hogy a bér munka a mennyiségi hiányon túl sem az egészségügyi, sem a szociális, sem a környezeti szempontokat figyelembe véve nem tekinthető megfelelőnek. Akkor pedig ki kell lépni belőle. Sokan és sokféle formában megfogalmazták már (Marxtól Hannah Arendtig), hogy számos előnye van annak, ha a munkavállalók kiszállnak az elidegenedett bér munkaviszonyból, s jobb munka és életforma megteremtéséért fáradoznak. A kérdés csupán az: hogyan osztható meg az idő a függő munka és egyéb társadalmilag hasznos tevékenységek között? Hogyan alakítható ki az a kettős gazdaság, amelyet az utóbbi évek elméleti írásai oly sokszor vetítettek előre mint lehetséges jövőképet, s amelyben a bér munka mellett mindenki végez egyéb, a társadalom számára hasznos tevékenységet? Sokan úgy vélik, ez csak abban az esetben lenne megvalósítható, ha a munkavállalóknak és az állampolgároknak garantált alapjövedelem állna rendelkezésükre. Az erről szóló vitában viszont — hívja fel a szerző az olvasó figyelmét — az a három alapkérdés, amely a rendszer lényegét alkotná, mindmáig tisztázatlan: „1. Hogyan definiáljuk a jogosultak körét? 2. Mennyi legyen a garantált jövedelem összege? 3. Hány százalékgig kell a keresőtevékenységet az alapjövedelembe beszámítani?”

A munkától független alapjövedelem eszméje a nyolcvanas évek nagy divatja volt. Akkoriban — írja Vobruba — a technikai fejlődéstől várták, hogy olyan jövedelmet termeljen, amely könnyen elosztható. A nyolcvanas évek végén azonban változtak az elméletek, s a munka nélküli alapjövedelem helyett a kilencvenes években a keresőtevékenységgel kombinált alapjövedelem gondolata került előtérbe (kettős gazdaság). Az elmélet képviselői ettől várták/várják, hogy a gyenge teljesítőképességűek újra integrálódnak a munkaerőpiacra, s ettől remélik, hogy a szegénység szegregációs hatása visszaszorul. E kombinált elosztási elvnek is voltak és vannak azonban veszélyei. Egyfelől egyre szélesedik a rosszul fizetett munkavállalók köre, s a társadalom széles köreiből csökken az életszínvonal, másfelől a bér munkaviszonyból való kiesés a két jövedelem együttjárása folytán kettős jövedelemvesztést okozhat. Mindezek következtében egyre többen kerülnek a „szegénységi csapdá”-ba, azaz társadalmilag kirekesztődnek. E súlyos következmények miatt a szerző leszámol a kettős gazdaság és a társadalmi alapjövedelem modelljével, s más utakat keres az új típusú munkaszervezéshez és jövedelem megosztáshoz. Az új modell keresésekor tér vissza a három fázis elméletéhez és annak kifejtéséhez, hogyan is nézne ki a harmadik fázis, a XXI. század „vegyes jövedelemre” épülő munka- és jövedelemrendszere.

Vobruba új típusúnak tekinti modelljét a régebbi vegyes jövedelmű gazdaságokkal szemben abban a tekintetben, hogy ez teljes mértékben a pénzre épül, s nincs benne szerepük a naturáliáknak. A pénz kizárólagosságát azzal magyarázza: a modern kori társadalom urbanizáltsága nem teszi lehetővé, hogy a naturáliák nagyobb mértékben vállaljanak szerepet a gazdaságban. Az elmélet logikai vonala itt némi törést szenved, hiszen a szerző előzőleg a tradicionális vegyes gazdaság egyik sajátos vonásának tekintette azt, hogy az önellátás is szerepet kap benne, s ezt az elemet a modern vegyes gazdaságokból sem zárhatjuk ki. Itt pedig nem jelenik meg a pénz. A vegyes gazdaság elemeit

továbbgondolva — épp a Vobruba által említett szocialista gazdaság tapasztalatára építve — meg kell említeni a szolgáltatások cseréjét is a vegyes gazdaságokban, ahol formálisan szintén nincs szerepe a pénznek, jóllehet a csereértékeket a partnerek — nem is mindig pénzhez, hanem inkább teljesítményértékhez kötve — számon tartják. A vegyes jövedelmű gazdaság mindezeket figyelembe véve még a nagymértékben urbanizált társadalmakban sem épül kizárólagosan a pénzforgalomra. Úgy tetszik, a szerző mindezeket nem veszi kellő mértékig figyelembe, hiszen az új rendszert bemutató fejezet alcímében is csak a bérjövödelmet, a szociális juttatásokat és a tőkenyereségeket említi a vegyes jövedelmű gazdaság alappilléreként.

A könyv utolsó fejezeteiben kibontakozó új típusú vegyes jövedelmű gazdaságban a saját munka kap mind nagyobb helyet a jövedelemszerkezetben, miközben a szociális ellátórendszernek az alapjövödelem garantálásában játszott szerepe fokozatosan visszaszorul.

Milyen következményei lesznek a vegyes jövedelmű gazdaságok elterjedésének? — teszi fel az olvasóval együtt a kérdést a szerző, hiszen a régebbi modellek negatív következményeinek részletes bemutatása után célszerű lenne ez esetben is elemezni a közvetlen és a közvetett hatásokat. Előnye a modellnek, hogy a szociálpolitikai ellátások fokozatosan leválnak a munkáról, így a munkából kiszorulók, a munkaképtelenek nem szenvednek kettős hátrányt. Ugyanakkor azt is látni kell, hogy a szociálpolitika piaci tényezővé válik, előtérbe kerülnek a magánbiztosítási rendszerek. Előnye az is, hogy mind szélesebb réteg számára nyílik lehetőség arra, hogy képességei szerint tagozódjon be a munka világába, s nincs kötelezően előírva a nyolc óra és a képességeken felüli teljesítmény. Hátránya ugyanakkor, hogy elmosódnak a határok a munka és a munkanélküliség között, a hivatalos munkanélküli-statisztikák elveszítik jelentőségüket. Nagy veszély, hogy nem minden munkanélküli tud több forrásból jövedelmet szerezni, hiszen nem mindenki képes azonos mértékben bekapcsolódni a vegyes jövedelmet ígérő munkapiacra. Pedig az új elméletet érvényesítve könnyen lemondunk majd arról, hogy segítsünk „a gyengébb versenyzők”-nek. Kivonulunk majd például a munkanélküli-ellátásból, s a piacra bizzuk őket.

Az új vegyes jövedelmű gazdaságban a normál munkaviszony privilégium lesz. De mi lesz a többséggel, amely az „income mix”-ből él majd? — teszi fel a kérdést végül a szerző. A demográfiai változások ugyanis a legtöbb számítás szerint nem oldják meg a foglalkoztatás gondjait, s az új foglalkoztatási normákat tekintve 2020-ban egyedül Németországban még mindig hárommillió olyan munkanélküli lesz, aki rugalmas foglalkoztatási formák között sem lesz képes feladatot vállalni a munkaerőpiacon. Gyengülnek a szakszervezetek is. A sokféleség a munkaidőben és a foglalkoztatási formákban érdekdifferenciálódásra vezet, amelyet új szerveződési formáknak kell követniük.

Munkaerő-piaci programok a munkanélküliség leküzdése érdekében

A foglalkoztatási programokra, támogató szolgáltatásokra vonatkozó szükségletek a munka világában hosszú ideig ismeretlenek voltak. A piac mindenhatóságába vetett hit szerint a munkakeresők és munkahelyek hosszabb-rövidebb idő után kölcsönös fedésbe kerültek. Minden beavatkozás a piaci mechanizmus működésének, kiteljesedésének akadályaként definiálódott. Olyan fölösleges pénz és energiapazarlásnak, amely – különösen gazdasági konjunktúra idején- a szakértők szerint nincs helye, amely elfordítja a munkavállalók figyelmét az aktív álláskeresőstől, s az egyéni felelősség helyett a kollektív felelőtlenség felé tereli a munkavállalók figyelmét. Gazdasági válságciklusok idején természetesen felmerült –lásd nagy gazdasági világválság - hogy a kereslet –kínálat automatizmusa nem csupán gazdasági, hanem munkavállalói szempontból is csődöt mondott, de a klasszikus közgazdaságtani iskolák képviselőit akkor sem tudták meggyőzni az új, az állami beavatkozás szükségszerűségét hirdető keynesianusok, hogy a munkavállalónak az átmeneti, vagy tartós válságciklusok idejére szüksége van a segítségnyújtás különböző formáira: a pénzügyi támogatástól a személyre szóló gondoskodásig.

A támogató szolgáltatások, foglalkoztatási programok közös filozófiája lassan formálódik a XX.

század első felében. Végül ide kerül minden olyan aktív tevékenységi forma, amely –közvetve, vagy közvetetten (pl. a szolgáltatásokat a munkaadókra fókuszálva) elősegíti a munkavállalók munkavégző képességének megszerzését, javítását, vagy megőrzését, hozzájárul a tartós alkalmazás előkészítéséhez, megvalósulásához. A támogató szolgáltatások további közös sajátja, hogy akkor lépnek működésbe, ha a szolgáltatás által nyújtott javakat a célcsoport tagjai önerőből már nem képesek megszerezni, előállítani.

A fogalom a XX. század végére további elemekkel bővült, s már nem csupán korrekciós, hanem proaktív szolgáltatások is megjelennek a kínálati palettán, melyeknek kifejezetten preventív céljai vannak.

A munkaerőpiacon hátrányos helyzetben lévő személyek munkaerő-piaci integrációjába már a hatvanas-hetvenes években besegítettek különféle állami és civil szolgálatok a nyugat-európai jóléti és az észak-amerikai rendszerekben. A szolgáltatások formája, a támogatórendszerek differenciáltsága ekkor három alapvető szemponttól függött:

- milyen volt a célcsoport munkavállalással összefüggő készsége, képessége,
- milyen volt a munkaerő-piaci helyzet, segítette, vagy akadályozta a hátrányos helyzetben lévők beilleszkedését
- milyen volt a szóban forgó ország társadalompolitikai, szociálpolitikai rendszere, mennyire hangsúlyozta az állami szerepvállalást, s milyen mértékben emelte ki az egyéni felelősséget a hátrányos helyzet leküzdésében (liberális, konzervatív, szociáldemokrata alapállás).

A gazdasági, társadalmi, politikai környezet változásával együtt változott a munkavállalók munkaerő-piaci helyzete, s a társadalomnak a szolgáltatásokra vonatkozó elképzelése, elvárása is.

A szolgáltatásoknak – igazodva a munkanélküliség legjellemzőbb típusaihoz – alapvetően három nagy korszakát különböztethetjük meg.

Az első korszakban-mint a lenti táblázat is mutatja a támogató szolgáltatások a korábbi informális kapcsolatok hiányát pótló munkaközvetítő irodák voltak. A korábbi években a gazdaság szívó hatásának köszönhetően az állások döntő többsége a személyes kapcsolatok mentén került betöltésre. Az ajánló személyes ajánlásának, garanciavállalásnak nagy jelentősége volt az új állás betöltésekor. Az állás betöltésének formális kritériumai is komoly kiválasztási szempontként működtek, hiszen egy „hiánygazdaságban” elegendő volt a szükséges képzettséggel rendelkezni, a sikeres elhelyezkedés garantált volt. A hatvanas évek elejére a fogyasztói társadalom kiépítése komoly előrehaladást mutat, s az ezzel járó állásbővülés az évtized közepére, végére veszít intenzitásából. Az informális kapcsolatrendszer már nem tud olyan széles körre kiterjedni, hogy a szűkülő munkapiacra használható új információkkal bírjon az elhelyezkedést elősegítendő. Megjelennek az állasközvetítők, s hatékonyan kezelik a súrlódásos (frikcionális) munkanélküliséget.

A hetvenes évek közepétől a nyolcvanas évek közepéig tartó korszakban nem csupán a térbeli elszigetelődés, a speciális élethelyzet vezethet munkanélküliséghez, hanem az is, melyszektorban kívánta a munkavállaló megszerezni az élet fenntartásához szükséges jövedelmet. A termelés modernizálódása ugyanis a termelő szektorok (mezőgazdaság, ipar) háttérbe szorulását, s a szolgáltató szektor előtérbe kerülését eredményezte. A kialakuló strukturális munkanélküliség legfontosabb eszköze a képzési rendszer szélesítése, átszervezése volt, melynek segítségével a munkavállalókat az elavult gazdasági ágazatokból az új, dinamikusan fejlődő ágazatok felé kívánták terelni. A képzés általánossága és mindenhatósága volt jellemzőebben az időben. Általánossá vált az elképzelés, hogy a szolgáltatások közül a képzési szolgáltatásokat kell működtetni, s ezzel megoldható valamennyi korábbi munkaerő-piaci probléma.

A nyolcvanas évek második felében azonban láthatóvá válik, hogy a globalizáció, a technikai modernizáció és a szektorváltás hatására a munkavágyon olyan mértékben fogy, hogy tartósan és széles körben rekeszti ki a munkaerő-piacról a munkavállalókat. A kirekesztés eredményeként - mivel a munkaparadigma nem változik, s a megtermelt javak elosztásának alapja továbbra is az új

érték előállításában betöltött szerep marad- nem csupán a munkából, hanem a társadalmi újratermelésből is kiszorul a rossz munkaerő-piaci pozíciókkal rendelkező munkavállaló. Elveszti munkavégző képességét, már olcsó munkaerőként sem jön számításba a munkaerőpiacon, hiszen nincs mit áruba bocsátania: sem képzettsége, sem speciális szaktudása, sem elismerhető munkavállalói kultúrája nincsen. Csupán fogyatkozó fizikai erejét tudja áruba bocsátani, de ezen a téren a technika termékei legyőzhetetlen konkurensként jelennek meg. Termékei kedvezőbb tulajdonsággal bírnak, mint a lélekkel rendelkező ember a munkapiacon. A fizikai és társadalmi lét újratermelése e társadalmi csoportok esetében tartósan és széles körben a jóléti rendszerek feladata lesz. Ez azon túl, hogy komoly költségeket ró a jóléti államokra, a jóléti rendszerektől való tartós függés következtében a demokratikus társadalmak működésének alapjait kérdőjelezi meg. Eltűnik a polgári társadalmak szilárd bázisát jelentő citoyen és burzsoá. S végül a munkavagyonból, az új érték termeléséből való kirekesztődés eredményeként a célcsoport vásárlóerőként sem jön igazán számításba, mert szükséglet kielégítése a minimálisra korlátozódik, s mindkedvezőtlenebbé váló helyzete jelentős mértékben ő egyik lehetséges stratégiának a valószínűségét.

A mind szélesebbé és differenciáltabbá váló munkaerőpiacon kívül rekedt célcsoport visszaállítását a hosszú idejű munkanélküliség után a munkaerőpiacra tehát éppoly elengedhetetlen szükséglete a polgári demokráciák fennmaradásának, mint a munkaerőpiacra most kilépők segítése, a fiatalok, nők, megváltozott munkavégző képességűek integrálása egy mégoly szűk munka világba is.

A munkanélküliség típusai és a tartósan munka nélkül lévők integrációjára kialakított projektek súlypontjai			
Főbb korszakok	A munkanélküliség típusa	A probléma természete	Lehetséges feladatok, projektek
1960-as évek 1970-es évek eleje	Frikcionális, vagy súrlódásos munkanélküliség, amely a teljes foglalkoztatás korszakához köthető.	Az új állás megtalálása és a régi állás elhagyása között kialakuló munkanélküliség. A munkaerő iránti kereslet meghaladja a kínálatot. A munkanélküliség időtartama általában rövid. A tartós munkanélküliség háttérében többnyire egyéni problémák húzódnak.	Az álláskereső szolgáltatások tevékenységének kiépítése kezeli az alapproblémát. Tartósan munka nélkül lévők esetében az egyéni felelősséget emelik ki. A problémák hatékony kezelésében konkrét személyre szóló stratégiák kialakítására lenne szükség. Ezzel szemben ezt a korszakot a kollektív kényszerek jellemzik.
1970-es évek közepétől az 1980-as évek közepéig	Strukturális munkanélküliség. A gazdasági szerkezetváltás korszaka	A hagyományos szakképzettségű és a képzettség nélküli munkaerőt igénylő állások száma	A ciklus legjellemzőbb eszköze a képzés, átképzés, s a munkaerő-kínálat csökkentése az

	ez, amikor a teljes foglalkoztatás válságba kerül.	rohamosan csökken. A kereslet és a kínálat nagyságrendje alapvetően megegyezik a munkapiacra, a szerkezete viszont alapvetően különbözik Az idős, alacsony képzettségű alkalmazottakra hosszú távú munkanélküliség vár. A tartós munkanélküliség háttérében gazdaságszerkezeti, s nem individuális problémák állnak.	idősebb munkavállalók oldaláról kordedvezményes nyugdíjazással, s az inaktív állományba vonulás megkönnyítésével (pl. rokkantnyugdíj, ápolási díj stb.)
Az 1980-as évek végétől napjainkig	Abszolút munkanélküliség. Posztindusztriális társadalom magas termelékenységgel, alacsony foglalkoztatási rátával, atipikus foglalkoztatási formákkal.	A munkaerő iránti kereslet lényegesen kisebb, mint a kínálat. A munkanélküliség nem csupán a legalacsonyabb képzettségű rétegeket érinti. A tartósan munka nélkül lévők aránya dinamikusan nő. A tradicionális foglalkoztatási kategóriák szerinti integrálódás a munka világába széles társadalmi rétegek számára elérhetetlen.	Munkahelyteremtés, önfoglalkoztatás támogatása, rugalmas foglalkoztatási formák kialakítása, a tartós munkanélküliek "vegyes jövedelmű rendszerekre" való átállítása. (segély + munka).

A támogató programok széles skálájának kialakítására a fenti sürgető gazdasági, társadalmpolitikai okokon túl a célcsoport speciális hátrányainak differenciáltsága és a munkaerőpiaci feltételek gyors változása miatt került sor. Az élethelyzetek differenciáltsága, a hátrányok különbözősége és halmozott volta egyre nyilvánvalóbbá vált mind a kutatók, mind a közvélemény számára. Az is kiderült, hogy itt nem rövid tartamú állásvesztésről van szó, hanem olyan társadalmi-gazdasági folyamatról, melynek áldozatai évekig, a legextrémebb esetekben pedig generációkon keresztül évtizedekig bent rekednek a munkanélküliség csapdájában.

A tartós munkanélküliség (a több mint egy éve állás nélkül lévők) köre folyamatosan bővült, az EU-ban, s a 90-es évek végére elérte a 40 %-ot. Magyarország esetében hasonló statisztikai mutatókkal találkozunk.

Az állásnélküliség elhúzódó ideje alatt –mint ahogyan arra számos, meglehetősen korai időszakban is igen nagy alapossgal készül kutatás (Marie Jahoda) is rámutat – a személyiségnek olyan változása következik be, amely alapvetően korlátozza az álláskeresést, a munkavégző képességet és a végzett munka hatékonyságát.

A foglalkoztatáspolitikai lokális szereplői

Az önkormányzatok feladatvállalása a lokális munkaerő-piaci programok szervezésében

A lokális munkaerő-piaci politikák térhódítása

Az elsődleges munkaerőpiac válsága és a szociális ellátórendszer terheinek növekedése miatt az Európai Unióban a nyolcvanas évek közepe óta **a munkanélküliséget kezelő eszköz- és intézményrendszer átalakulóban van**. A közösségi foglalkoztatáspolitikának új és új elemi jelennek meg, s a foglalkoztatással kapcsolatban új elméletek születnek. Az új törekvések középpontjában a munkanélküliek passzív ellátása helyett a bővülő és egyre változatosabb formát öltő aktív eszközök alkalmazásának szándéka lépett. E folyamatok eredményeként a 80-as évek végétől, 90-es évek elejétől egyre jelentősebb szerepet kapott a támogatott munkahelyeket összefogó másodlagos munkaerőpiac és a lokális munkaerő-piaci politika.

Az eszköztár átalakítására főként azért került sor, mert maga a munkanélküliség is átalakulóban volt: a strukturális munkanélküliséget egyre nagyobb arányban váltotta fel az **abszolút munkanélküliség**, amikor már nem csupán arról volt szó, hogy a munkaerő iránti kereslet nem egyezett meg a kínálat összetételével, hanem mert lényegesen több álláskereső jelent meg, mint ahány felkínálható állás volt. Mindezek következtében gyorsuló ütemben **bővült** a munkanélkülieken belül **a tartósan munka nélkül lévők aránya**. Kialakult a munkanélkülieknek az "ún. "kemény magja", amelyen a hagyományos munkaerő-piaci eszközökkel nem lehetett segíteni, s a gazdasági fellendülés foglalkoztatás bővítő hatása pedig hiába váratott magára. A tagországok foglalkoztatás-politikusai éppen ezért erősebben célcsoportra orientáló, a speciális élethelyzetet is figyelembe vevő programrendszer kialakítására törekedtek.

A foglalkoztatási válsághelyzet kezelésére szolgáló központi források az idő előrehaladtával egyre szűkebbé váltak, s mind gyakrabban fogalmazódott meg az igény, mozgósítsuk a helyi erőforrásokat is, vonjuk be a lokális szereplőket, az önkormányzatokat a problémák kezelésébe!

A lokális munkaerő-piaci politikák koordinátori szerepét az esetek többségében az önkormányzatok töltik be. Itt próbálják meg összekötni a munkaerő-piaci aktivitást a gazdaságpolitikai stratégiával, és a szociálpolitikai megfontolásokkal.

Az önkormányzatok szerepe a lokális munkaerő-piaci politikában nem önként vállalt, hanem a körülmények által kikényszerített szerep volt a magyarországi önkormányzatok esetében is. A nagyarányú tartós munkanélküliség kialakulása nem sok választási lehetőséget biztosított: vagy jelentős összegekkel finanszírozták a munkanélküliséget szociális segélyek, támogatások formájában, vagy minél szélesebb körben **munkát szerveztek**, hogy a **segély helyett munkabért fizethessenek**.

Az aktív munkaerő-piaci eszközök térnyerése

Az Európai Közösség országai a foglalkoztatáspolitikai és a munkanélküliség kezelésének kérdésében igen különböző álláspontot képviselnek, s eltérő eszköz és intézményrendszert alakítottak ki. A tagállamok közös vonása, hogy összekapcsolják a jövedelempótló támogatásokat a képzési és foglalkoztatási programokba való bevonással, szigorítják a munkanélküli ellátásba való részesedés jogosultságának kritériumait, csökkentik az ellátás időtartamát, jövedelempótlásának mértékét, szigorítják a munkára való rendelkezésre állás definícióját, s keményebben szankcionálják a felajánlott lehetőségek elutasítását.

A kitűzött célt, a foglalkoztatás bővítését, a munkanélküliség csökkentését azonban más és más „eszközcsoaggal”, a fenti eszközök különböző kombinációjával valósítják meg az egyes tagországok. A lehetőségek teljes spektrumának felsorolására nincs mód, de az önkormányzatok szerepvállalásának vizsgálatokor a számtalan lényeges elem közül /jogszabályi háttér, gazdasági helyzet, kormánypolitikák stb. / feltétlenül érintenünk kell legalább három tényezőt.

a. / a **támogatott foglalkoztatásba vonás mértékét, módját**, mert szervezésében, koordinálásában, finanszírozásában az önkormányzatoknak jelentős szerepe lehet a lokális munkapiacok térnyerését követően,

b./ a **motiváló és szankcionáló eszközök alkalmazásának arányait**, mert a szankciók alkalmazásának egyik lehetséges színtere a szociális ellátórendszer, amely lokális térben az önkormányzat irányítása alatt áll /az érdemesség, rászorultság itt dől el /

c. / a **foglalkoztatáspolitikai kiadások arányát** a mindenkori GDP %-ban, mert ez határozza meg a mozgásteret az egyes programok számára.

A fenti tényezők alapján alapvetően az Unió országaiknak legalább két nagy csoportját különböztethetjük meg. Az első típusban azok a **jóléti államok** tartoznak, ahol az állami gondoskodás mértéke magas, a munkanélküliség csökkentésére fordított kiadások aránya a GDP 3%-a fölött van /Svédországban pl. meghaladja a 6 %-ot /, az aktív eszközök közül a képzés, a támogatott foglalkoztatási formák a dominánsak, s a szankciók helyett a személyre szóló gondoskodás, az egyéni kitörési stratégiák támogatása áll a programok középpontjában /Svédország, Belgium, Finnország, Németország /.

A másik típusba a közismert fogalommal élve az **angolszász modellt** követő országokat sorolhatjuk, ahol a munkanélküliekre és a foglalkoztatási programokra elkülönített és felhasznált források mértéke nem éri el a 3 %-ot / Görögországban pl. még az 1 %-ot sem /. A támogatott foglalkoztatási programok helyett a piaci szereplők támogatása áll azzal a szándékkal, hogy a piac élénkítésével teremti meg a hiányzó munkahelyeket. Itt az önkormányzatok szerepvállalása a foglalkoztatási problémák kezelésében, a programok szervezésében nem meghatározó, s az alkalmazott eszközökön belül a gazdasági kényszerek foglalnak el domináns szerepet. A szankciók jogszabályi keretének kialakítása, érvényre juttatása nem elsősorban önkormányzati feladat, hanem az adójogszabályok, a társadalombiztosítási rendszerek és szociális ellátórendszert szabályozó alaprendeletek és törvények jelölik ki a munkanélküliek számára a mozgástereket és a kényszerpályákat.

A két típus alapfilozófiája meghatározza a fent bemutatott működési módokat, s kijelöli az önkormányzati feladatvállalás helyét, szerepét is a lokális munkaerő-piaci programokban. Az első típusban a támogatási rendszerek abból indulnak ki, hogy a munkanélküliek a gazdasági átalakulás/recesszió következtében veszítették el munkájukat, s ezért vagy passzív ellátási formában, vagy aktív eszközben kell, hogy részesüljenek. Ezeknek a támogatásoknak az elbírálásában, folyósításában, az alternatívák közvetítésében és a támogatott foglalkoztatási programok megszervezésében az önkormányzatoknak jelentős szerepe van. A második típus esetében a munkanélküliség háttérében elsősorban egyéni okokat, munkavállalási szándék vagy képesség hiányát vélik felfedezni, s éppen ezért a támogatási rendszerek igen szűkre szabottak, a passzív ellátás ideje rövid /maximum 6 hónap / s a támogatások jövedelempótló hatása akár 10-20 %-os értékre is csökkenhet /pl. Görögországban / Itt az önkormányzatoknak viszonylag kisebb szerep jut, hiszen a munkanélküliek nem sokáig maradhatnak meg a szociális ellátórendszer keretein belül, az alkalmazott aktív eszközök pedig főként a piac szereplőire koncentrálnak - kevésbé érintik az önkormányzatokat – azt hangsúlyozva, hogy a piac bővülése jelenti a megoldást hosszútávon a foglalkoztatási válságból való kilábalásra.

Természetesen tiszta típusok csak ritkán adódnak, a modellek azonban arra szolgálnak, hogy

egyik vagy másik ország esetében az alapvető feladatokat és a munkanélküli és szociális ellátásban résztvevő szereplők főbb tevékenységi területeit kijelöljük.

A 90-es évek második felének új jelenségeként elmondható, hogy komoly elmozdulás történt az Európai Unió országaiban a jóléti modell felől az angolszász modell felé. A szigorodó feltételek között a két típus arculata azonban megmaradt és ma is megmutatkozik abban, hogy kínál-e átmeneti megoldásokat, aktív munkaerő-piaci eszközöket, támogatott programokban való részvételi lehetőséget az országos, vagy lokális foglalkoztatáspolitikai, vagy csupán a mozgástér beszűkítésével terel minden áron /pl. alacsonyabb bér, rosszabb munkaerő-piaci pozíció, rugalmas, s ezért kevesebb biztonságot nyújtó foglalkoztatási forma / az elsődleges munkaerőpiac felé, mint ahogyan azt a második típus esetében tapasztaljuk. A folyamat végállomása ismert: ha valaki akár heti egy óra kereső tevékenységet is folytat, statisztikailag nem tekinthető munkanélkülinek !

Érdeemes lenne a fenti két típus által kijelölt mezőben vizsgálni Magyarország helyzetét. Mivel hosszabb lélegzetű elemzésre a terjedelmi korlátok miatt nincs módunk, csupán annyit érdemes megjegyezni, hogy az elmúlt 10 év alatt a hazai munkaerő-piaci és foglalkoztatáspolitikai törekvések erőteljes elmozdulást mutatnak a skandináv modell felől az angolszász modell felé.

Az önkormányzatok feladatvállalása a megváltozott körülmények között:

Az önkormányzatok cselekvési terét részben **kötelező**, főként a szociális törvényekben rögzített feladatok (többnyire passzív ellátások, segélyek folyósítása), részben **önként vállalt feladatok** töltik ki. A legtöbb európai országban a munkanélküliek **aktív eszközökre vonása nem tartozik az önkormányzatok kötelezően ellátandó feladatai közé**. Az országok többségében a regionális, vagy lokális illetőségű munkaerő-piaci intézményrendszer feladata a munkanélküliek nyilvántartása, az aktív eszközök kezdeményezése, finanszírozása. Csak a kilencvenes évek közepére- a tartós munkanélkülieknek a szociális ellátásba való tömeges átkerülésének hatására- jutnak el az együttműködésnek arra a szintjére a partnerek, hogy nem ezt a duális rendszert akarják működtetni, hanem a két erőforrás egyesítésével közös anyagi és intézményi bázisra támaszkodva veszik fel a harcot a munkanélküliség ellen (Lásd Hollandia példáját, ahol a munkaerő-piaci intézményrendszer és az önkormányzat közös ügyfélszolgálati irodát működtet, s az ügykezelést is együtt végzi!)

Az önkormányzatok célcsoportja tehát a legtöbb esetben nem általában a munkanélküliek köréből kerül ki, hanem azokat a munkanélkülieket jelenti, akik a munkaerő-piaci ellátásokból a szociális ellátórendszerbe kerültek át. E személyek **jövedelmének a létminimum mértékéig való pótlása** az önkormányzatok kötelező feladata, melyet legtöbb esetben a szociális törvény határoz meg.

A jövedelempótlással kapcsolatban kell szólnunk a támogatásoknak egy speciális köréről, az alacsony jövedelmeket kiegészítő jóléti támogatásokról. Annak érdekében, hogy a munkanélküli egy meghatározott feladatot még akkor is elvállaljon, ha annak fizetsége nem a legvonzóbb számára, jövedelemkiegészítő programokat működtetnek: az alacsony bért a társadalmilag elfogadott szintre kiegészítik. Az önkormányzatok megítélése szerint ez még mindig kedvezőbb megoldás, mert a munkavállaló társadalmi kapcsolatai bővülnek, a korábban munkanélküli foglalkoztatott részt vesz az új érték termelésében, s önfenntartásának költségeit egy bizonyos mértékig mégis csak munkajövedelemmel fedezi, az önkormányzatnak csupán jövedelem kiegészítő támogatást kell adnia, amely lényegesen kevesebb, mintha a munkanélküliek teljes mértékű jövedelempótlása az önkormányzatokra hárulna. Így működik pl. Írországból a családi jövedelmek kiegészítése, az Egyesült Királyságban a „családi hitel” rendszere, s Belgiumban a garantált jövedelempótlék. Vizsgáljuk meg közelebbről az Egyesült Királyság modelljét!

A családi hitel intézményét 1988-ban vezették be annak érdekében, hogy a teljes passzivitás helyett a munkanélküliek az alacsonyabban fizetett munkákat is elvállalják, s ezzel részben tehermentesítsék a szociális kiadásokat, s egyfajta erősödő motivációt jelentsenek a munkavégzésre. Az adómentes támogatás mértéke 48 GBP volt akkor, ha a munkanélküli legalább 16 órát dolgozott hetente, s legalább egy gyermeke volt és kevesebb, mint 8 000 GBP vagyonnal rendelkezett.

A nyolcvanas években erősödő gazdasági folyamatok következtében a támogatásra szoruló kör egész Európában egyre bővült. *Tartósan és tömeges mértékben kellett aktív kereső korúaknak alapjövedelmet biztosítani a szociális ellátórendszer keretein belül.* Ez óriási anyagi terhet rótt az önkormányzatokra, mely kikényszerítette a szociális törvények reformját. A szociális törvényeknek a 90-es évek elején az Európai Unió csaknem valamennyi országában végbemenő reformja az önkormányzatok passzív szerepét /segély folyósítása / aktív szerepre írta át, s bevezette a törvénykezés kereteibe a **„Segély helyett munka”** filozófiát, mellyel keretet teremtett az önkormányzatok számára különféle szolgáltatások és aktív munkaerő-piaci eszközök alkalmazására a segélyezés mellett, illetve a segélyezés helyett.

Milyen aktív eszközök alkalmazására került sor az önkormányzatok keretein belül?

- egyéni és csoportos tanácsadás,
- egyéni cselekvési tervek kidolgozása,
- kötelező képzésbe vonás főleg a fiatalok részére, akikért a legtöbb esetben az önkormányzat a felelős,
- reintegráló programok kezdeményezése, finanszírozása különösen a tartósan munka nélkül lévő, vagy a sérült munkavállalói kör számára,
- közérdekű munkák szervezése, pótlólagos munkahelyek megteremtése a saját intézményrendszerben,
- komplex programok kidolgozása, melyben több szereplővel, különböző forrásokkal, s legalább középtávra szólóan tervezik meg a lokális munkaerőpiac működését, s fejlesztésének lehetőségeit,

Kik látják el ezeket a feladatokat?

Az önkormányzatok a legtöbb esetben nem tartják sem szakmailag felkészültnek, sem szervezetében alkalmasnak saját apparátusukat arra, hogy a munkanélkülieknek nyújtandó aktív eszközöket szervezzék, a programokat működtessék. Ezeket a szolgáltatásokat és programokat úgy ítélik meg, hogy nem tartoznak szorosan az önkormányzatok alapfunkcióját képező hatósági feladatokhoz. A feladatot a legtöbb esetben a tervezés, a koordináció, az esetleges társfinanszírozás és a szakmai ellenőrzés szintjén vállalják fel. A programok megvalósítását főleg külső partnerek – többnyire non-profit szervezetek- végzik. A non-profit szervezetekkel való együttműködésnek - itt a foglalkoztatás világában, a munkaerő-piaci programok szervezése során éppúgy, mint a szociális ellátórendszer más területein- legalább három szintjét különböztethetjük meg. Az együttműködés legmagasabb szintjét kétség kívül az önkormányzatok és non-profit szervezetek között megkötött *ellátási szerződések* jelentik. Ezek a szerződések középtávra szólnak (3-5 év) és konkrétan megjelölik azokat a feladatokat, célcsoportokat és elvárt eredménymutatókat, amelyeket az önkormányzat a finanszírozásért cserébe a non-profit szervezettől vár. A legtöbb esetben ellátási szerződés megkötésére akkor kerül sor, ha az önkormányzat a szociális törvény által kötelezően előírt, vagy a helyi rendeletek kereteiben felvállalt feladatot ad át a non-profit szervezeteknek.

(pályatanácsadás, alternatív ifjúsági-képzési programok, börtönből szabadultak foglalkoztatási projektjei, stb.)

Ez a forma biztosítani tudja a szolgáltatás megfelelő színvonalú ellátását, s a működés stabilitását. Az együttműködés második szintje az *együttműködési megállapodások* köre. Itt nem egy egész tevékenységi terület, annak minden részfeladatával kerül át egy ellátási szerződés keretein belül a non-profit szervezetekhez, hanem egy terület ellátásába részt vesz, együttműködőként bekapcsolódik a non-profit szervezet, de illetékessége, felelőssége korlátozott. Ezek a megállapodások általában egy évre szólnak. A harmadik szint egy kisebb konkrét feladat, *projekt megvalósításában* való együttműködés : pl. a fiatal, nem regisztrált munkanélküliek számára akciók szervezése, mert ők a hivatalos intézményrendszer számára elérhetetlenek, tájékoztató kiadványok készítése, egy-egy rövidebb tanfolyam, motivációs tréning szervezése speciális célcsoportok számára. Ezen a szinten a megbízás rövid időtartamú, s csak a feladat ellátásáig szól. Míg az együttműködés első formája egy folyamatot feltételez, ez utóbbi inkább a projektszerű működést vállalja.

A szervezés terén fontos szempont az is, hogy a legtöbb országban nem minden önkormányzat végez minden feladatot, hanem *települési szövetségeket hoznak létre*, amely kistérségi szinten tervezi az aktív eszközök működtetését, a feladatok megosztását, a források megszerzését és addícióját, s a foglalkoztatás szervezését. A kistélepülések önkormányzatainál ugyanis sem gazdasági- sem humán erőforrás szempontjából nem tekintik megalapozottnak a foglalkoztatáspolitikai feladatok felvállalását.

Forrás:

Csoba Judit: Foglalkoztatáspolitikai (oktatási segédanyag) foglalkoztatáspolitikai_jegyzet.zip\könyv - ZIP archívum