

VIRÁG TÜNDE

**Szegények a kistelepülések fogságában
– a szociálpolitika mindennapi
gyakorlata egy hátrányos helyzetű térség
településein**

A tanulmány egy hátrányos helyzetű, gettósodó térségben végzett vizsgálat alapján írja le és elemzi a települési önkormányzatok mindennapi segélyezési és közfoglalkoztatási gyakorlatát. A polgármesterekkel, jegyzőkkel készített interjúkra és megfigyelésekre támaszkodva bemutatja, hogyan módosulnak a szociálpolitikai intézkedések a mindennapi gyakorlatban, az olyan forráshiányos, intézmények nélküli településeken, ahol többségében az elsődleges munkaerőpiacról kiszorult, szociális juttatásokra, közfoglalkoztatások és informális munkák bevételeire szoruló családok élnek. Példákon keresztül láthatjuk, hogy a települési szintre delegált segélyezési és közfoglalkoztatási gyakorlat hogyan formálja a múltból öröklött paternalista, alá-fölérendeltségi struktúrákat, és mindez hogyan tartja a kistelepülések fogságában a családokat.

A hátrányos helyzetű területek az ország északi és délnyugati, periferikus területein koncentrálódnak, jellemzően olyan aprófalvas vidékeken, melyeket a hatvanas-hetvenes évek körzetesítésként ismert településfejlesztési elképzeléseinek szándékolt és nem szándékolt következményei egyaránt negatívan érintettek. *Részben ennek eredményeképpen ma Magyarországon a településnagyság és a település státusa között nagyon szoros összefüggés mutatkozik. A kistelepülések többségében alacsony társadalmi státusú népesség koncentrálódik, ezen belül a cigánynak mondott népesség sokszorosan felülreprezentált.* Napjainkban ezeken a területeken az országosan tapasztalhatóval ellentétes demográfiai és társadalmi folyamatokat figyelhetünk meg: a születések, így a lakónépesség száma emelkedik, ahogy a cigány népesség száma és aránya is növekszik a teljes népességben belül, és mindez munkaerő-piaci kirekesztettséggel, nagyon alacsony szintű foglalkoztatottsággal, szegénységgel jár együtt. Ezeken a területeken a térbeli, szociális és etnikai hátrányoknak olyan erős kombinációja jött létre, ami a jelenlegi viszonyok között csaknem lehetetlenné tesz mindenfajta kitörést. Nemcsak a helyben való boldogulás lehetetlenült el, de az ingatlanárak hatalmas regionális és

települési különbségei miatt jószerivel semmilyen esély nincs arra, hogy az e településeken rekedt, szegény, képzetlen, sokgyermekes, már a második-harmadik generációban is munkanélküliséggel sújtott családok elköltözéssel javítsanak helyzetükön (Virág 2006). A szegénység és kirekeszttség ilyen erős, térbeli koncentrációja, a „gettólét” szükségszerűen együtt jár a többségi társadalom értékrendjétől karakterisztikusan eltérő normák és gyakorlatok kialakulásával, ami szükségszerűen vezetett a napjainkban mindennaposá váló etnikai konfliktusok megjelenéséhez.

Mindezeket a nagyon súlyos társadalmi folyamatokat tetézi és gerjeszti, hogy az elmúlt három-négy év a folyamatos változások időszakává vált a kisteleplési önkormányzatok életében is: a központi kormányzati akarat jellemzően a kicsiket, önállókat büntette, tőlük vont el, és a minél nagyobb társulásokot kialakító településeket jutalmazta a normatív finanszírozás évről évre változó rendszerén keresztül. A finanszírozhatatlannak minősített, elaprózott önkormányzati és oktatási rendszer átformálásának érdekében az aktuális kormány újabb – sokak és jómagam által is a hetvenes évek körzetesítéséhez hasonlított – intézkedéseket vezetett be, amelyek az alacsony lélekszámú, kedvezőtlen elhelyezkedésű településeket hátrányosan érintik. Ennek legfontosabb eleme a fenntartói társulásoknak címzett, a többcélú kistérségi társuláson keresztül juttatott többlet normatívák rendszere, a „kihasználtsági mutatókhoz” kötött finanszírozás, az ÖNHIKI támogatás megvonása, illetve megkurtítása, az ezen mutatókat nem teljesítő önkormányzatoktól. A „lopakodó körzetesítésként” leírt jelenség szétzilálta a kistelepléseken a rendszerváltást követően kialakuló oktatási intézményrendszert, az úgy-ahogy kialakulóban levő, de napjainkig a kisteleplések többségében elégtelen szolgáltatásokat kínáló szociális ellátórendszert, és így fokozta e települések és az itt élők dezintegrációját (Ladányi – Szelényi 2005, Kovács 2005, Kovács 2008). *Vagyis: miközben a leghátrányosabb helyzetű térségek gettóteleplésesein lenne a legnagyobb szükség a magas színvonalon nyújtott közszolgáltatásokra, éppen itt szenvedik el a legnagyobb hiányt ezen a téren: innen hiányzik a legtöbb óvodai férőhely, itt találjuk a legtöbb, szociális támasz nélküli működő, alacsony oktatási színvonalat kínáló szegregált iskolát, s a szociális szolgáltatásokkal elért családok száma is töredéke a jobb helyzetű településeken élőkénél.*

A továbbiakban egy hátrányos helyzetű, gettósodó térségben végzett vizsgálat alapján leírom és elemzem a települési önkormányzatok mindennapi segélyezési és közfoglalkoztatási gyakorlatát és annak következményeit az ott élő családok életére, kapcsolataira, változó viszonyaira a település vezetőivel, hivatalnokaival.

A válság szociálpolitikája

Az 1993-ban elfogadott szociális törvénnyel¹ szemben két nagy elvárást támasztottak. Egyrészt azt, hogy ez olyan, a jóléti államiság megteremtése felé mutató alaptörvény legyen, amely a konfliktusok vállalásával egy új, demokratikus és modern szociális ellátórendszer alapjait rakja le, másrészt hogy hatékonyan kezelje az ez időre már széles társadalmi rétege-

¹ 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról

ket sújtó szociális válságot (Havas 1992, Krémer 1992). A törvény a válság jeleit hordozza magán, amennyiben egy politikai és gazdasági átrendeződés közepén, áttekinthetetlen és kaotikus jövedelmi viszonyok és egyenlőtlenségek közepette próbálta szabályozni a legkritikusabb élethelyzetben levők minimális szociális ellátását. A megoldáskeresés fő iránya az erőteljes decentralizáció volt: ha központi szinten nem lehet áttekinteni a kritikus szegénységi kockázatot és élethelyzeteket, nem lehet követni a jövedelmek és megélhetési lehetőségek és költségek alakulását, akkor a problémákat csak helyi szinten lehet kezelni. Így a szociális rendszer átalakításának egyik legfontosabb alapelve a *decentralizáció* lett, amely a központi redisztribúció csökkenésével a források hatékonyabb, célzottabb és pénzkímélőbb felhasználását ígérte (Krémer 2003). Mindez a rendszer-váltás kontextusában kap igen kiemelt figyelmet. A szocializmus évtizedeire jellemző központi újraelosztás és tervezés, a túlközpontosítás még igen közeli tapasztalata tette a legtöbb szereplő számára egyértelművé az Európában is szokatlanul széles jogkörökkel felruházott települési önkormányzati rendszer kialakításának szükségességét. E logikából kiindulva egyértelmű volt, hogy a szociális törvény az önkormányzatokra ruházta a szociálpolitikai végrehajtó hatalmat, azaz a *szegények ellátását, a segélyezést a helyi, önkormányzati szintre delegálták* (Szalai 2005).

Már a törvényjavaslat vitájában sok – később beigazolódt, és korrekciót indukáló – kétely megfogalmazódott². Elsősorban arra hívták fel a figyelmet, hogy a szociális ellátások decentralizációja nem jelenti annak demokratizálást, azt, hogy mindenki egyenlő módon férhet hozzá a szolgáltatásokhoz és juttatásokhoz. A mindenkori többségi akaratot reprezentáló önkormányzatiság nem jelent kellően hatékony kisebbségvédelmi garanciákat, azaz a helyi szinten erős érdekérvényesítő képességgel rendelkező csoportoknak nagyon jó esélyük van arra, hogy az érdekérvényesítésre nem, vagy alig képes csoportokat kiszorítsanak különböző juttatásokból, márpedig a szociálpolitika csak akkor tud hatékonyan és demokratikusan működni, ha a speciális helyzetben és a kisebbségben levők számára is tisztességes ellátást tud biztosítani (Krémer 1992, Ladányi 1992). Ugyanakkor felhívták a figyelmet arra, hogy az ország válságövezeteiben kialakult szociális válság kezelésére azonnali, speciális eszközöket igénylő beavatkozásra van szükség (Havas 1992, Ladányi 1992, Talyigás 1992). Ezen túl a szakmaiság érvényesülésére is felhívták a figyelmet: ha a törvény végrehajtását helyi, önkormányzati rendeletekben szabályozzák, az a döntéshozatalból kiiktat minden szakszerűséget, azaz „laikus politikai testületek hoznak csak politikai mérlegelés alapján, politikai céljaik függvényében szociálpolitikai döntéseket” (Krémer 1992).

A törvény életbe lépése után az önkormányzatok a mindenkori szociális törvényhez igazodva rendeletekkel – a helyi társadalom összetételétől, a településvezetés „társadalompolitikai” elképzelésétől, a helyben megjelenő források mennyiségétől függően – alakították ki a helyi segélyezés, szociális gondoskodás gyakorlatát. Legnagyobb mérlegelési jogköre a rendszeresen vagy kamatmentes kölcsön formájában is nyújtható átme-

² A Szociológiai Társaság felkérésére a szociális törvényjavaslatot több szociológus, szociális szakember (Ferge Zsuzsa, Krémer Balázs, Talyigás Katalin, Ladányi János és Havas Gábor) véleményezte, elemezte, írásaik megjelentek a Szociológiai Szemle 1992/3-as számában.

neti segélyek megítélésében volt az önkormányzatoknak. Az alapvetően krízishelyzetben levő családok segítésére kialakított, célzott támogatást az önkormányzatok saját belátásuk, elveik és érdekeik, illetve anyagi helyzetük alapján, a kérelmek egyedi elbírálásával, gyakran a kérelmezők büntetése vagy lekötöttsége szerint juttatják (Krémer 2003, Zolnay 2003). A célzott támogatások hatékonyságát és költségigényét igen nehéz megbecsülni, de egy, az ezredfordulón végzett kutatás eredményei szerint az igazán rászorulóknak csak mintegy a fele részesült önkormányzati támogatásban, és a segélyben részesülők többségét a magasabb jövedelműek tették ki (Szalai 2007: 166). Egy másik adatfelvétel szerint a gyerekek számának növekedésével nő az elutasított segélykérelmek száma, továbbá a kiutalt támogatás összege fordított arányban áll a szegénység mértékével (Szalai 2005: 68).

Az átmeneti segélyek rendszerének kialakításában és az egyéb, a törvény által csak lehetőségként megfogalmazott szociális szolgáltatások bevezetésében a döntéshozók szegénységképe mellett igen fontos tényező az önkormányzatok anyagi helyzete is. Az önkormányzatok a folyamatosan változó, a kilencvenes évek közepétől egyértelműen romló finanszírozási feltételek mellett próbálták megszervezni a törvényileg előírt feladatokat, bár mind a kormányzat, mind a helyi hatóságok tisztán látták, hogy ezekből a szűkös forrásokból a kerettörvényekben előírt szociális szolgáltatások ha meg is szervezhetőek, folyamatos fenntartásuk nem biztosított. A finanszírozás mellett a helyben dolgozó szociális szakemberek terhelhetősége is meghatározza a szolgáltatások elérhetőségét és színvonalát.

Összefoglalva elmondható, hogy a kilencvenes években a jövedelemigazoláshoz kötött, paternalista elemekkel tarkított, a helyi önkormányzatok széles döntési jogkörét meghagyó, így az egyéni mérlegeléseket, döntéseket előtérbe helyező szociálpolitika alakult ki, amely azon túl, hogy a munkaerőpiacról kiszorult szegények helyzetét konzerválta, erős függőségi rendszert alakított ki a segélyezett és a helyi hatalom képviselői között.

Az önkormányzati szociálpolitika lehetőségei egy válságövezetben³

Az 1990-ben elfogadott önkormányzati törvény⁴ minden településnek visszaadta az önkormányzati jogot, s ezzel megteremtette az összes magyarországi település önállóságát, megszüntette megyei alárendeltségüket. Megszületett a helyi érdekérvényesítés és fejlesztés lehetősége: minden településen, még az aprófalvakban is jelentős infrastrukturális fejlesztéseket hajtottak végre; vízművek épültek, jelentősen növekedett a lakosság telefon-ellátottsága, bővült az üzlethálózat. A korábban „körzetesített”

³ A vizsgálatot az Encsi, az Edelényi és a Szikszói kistérségekben végeztük, amely a Cserhátként ismert földrajzi területet jelenti. A térségről, az ott zajló társadalmi folyamatokról már számos tanulmány született (Ladányi-Szelényi 2004, G. Fekete 2005, Virág 2005, Osgyáni 2008).

⁴ 1990. évi LXV. törvény

iskolákat több helyen – ahol még volt elegendő gyerek és még használható volt az iskolaépület – újra megnyitották. Ezek a pozitív változások élhetőbbé tették a települések jelentős részét, ugyanakkor megoldatlan maradt az önkormányzatokra testált közfeladatok finanszírozásának problémája.

A fejlesztési források megszerzésének lehetősége és a helyi érdekérvényesítés biztosítása mellett az önkormányzatokra számos, kötelezően ellátandó feladatot osztottak, s ezek között szerepel a szociális ellátások biztosítása is. A települési önkormányzatok szociális ellátó tevékenységét a különböző pénzbeli ellátások (segélyek) juttatása mellett a szociális alapszolgáltatások megszervezése és működtetése jelenti. A másfél évtized alatt számtalanszor módosított szociális törvény egyes alapszolgáltatások ellátását minden település számára kötelezővé teszi, míg némely szolgáltatás kialakítását és ellátását a települések lakosságához köti, azaz az ellátási kötelezettség nem reflektál az adott településen élők ellátási igényeire, problémáira, ahogy az önkormányzat teherbíró képességét sem veszi figyelembe. Ennek köszönhetően a rászorultsági alapon járó alapszolgáltatásokhoz való hozzáférés esélyét nagy mértékben meghatározza a település mérete, földrajzi elhelyezkedése, az ott élő népesség társadalmi összetétele és a szolgáltatást nyújtó önkormányzat pénzügyi helyzete (Hoffmann – Krémer 2005, Rác 2008a).

A kistelepülések többségében az önkormányzat egyetlen alkalmazottja maga a polgármester, akinek munkáját az aprófalvak többségében jelen lévő, a külvilággal való kapcsolattartás funkcióját betöltő falugondnok, esetlegesen egy hivatalsegéd segítheti. Mivel a különböző szakfeladatok finanszírozása érzéketlen a települések társadalmi összetételére, azt csak és kizárólag a lakosságához köti, a szociális feladat ellátása szinte minden kistelepülés életéből hiányzik, vagy csak esetlegesen van jelen. Egy-egy kistelepülés – attól függetlenül, hogy esetleg a lakónépesség harmada gyermek – nem tud fenntartani önálló, a településen folyamatosan jelen lévő védőnői vagy szociális munkás státust. Hasonló problémák merülnek fel a családsegítő szolgálat esetében is: például a térségünkben lévő, egyik ellátási körzet (a törvény az ötezer az ötezer fő feletti társulásokat támogatja magasabb normatívával) négy munkatársa 14 településen próbálja ellátni a feladatokat, miközben némelyik településen jelenleg 120–150 olyan aktív korú munkanélküli felnőtt él, aki valamilyen segítségre szorulna, s a lakosok kétharmada évek óta a munka világának a közelébe se került. Nyilvánvaló, hogy az információ nyújtásán és a regisztráción túl a családsegítő munkatársai nem képesek tényleges segítséget nyújtani ezeknek az embereknek. Munkájukat nemcsak a kapacitások és erőforrások szűkössége nehezíti, hanem a települések közötti, nem csekély távolságok is; a közlekedési nehézségek és ezek költségei tovább lehetetlenítik a szociális szakemberek és klienseik közötti együttműködést. Ebből következően a település társadalmi összetételéből adódó szociális feladatok ellátása kényszerűen a mindennapokban jelen levő közszereplőkre, polgármesterekre, hivatali alkalmazottakra hárul, akik ezeket habitusuknak, elkötelezettségeiknek megfelelően próbálják – többnyire jó szándékúan – ellátni.

„Magunkat tudjuk igazgatni. Itt ismerik az emberek problémáit, hova fordulhatnának, ha nem hozzánk? Tudunk nekik hitelt adni, mondjuk a gyógyszerkiváltásra, ha elfogy a

pénzüik, a következő hónapban levonjuk a segélyből. Ezt nagyobb egységekben már nem lehetne megtenni."

„Nem mindegy, hogy kik laknak azon a településen, nekem ebben a faluban foglalkoznom kell a közüzemi számlákkal, hogy ne kapcsolják ki a villanyt a házakban, a hivatalos levelekkel, mert nem értik őket, elrendezni minden reggel a közmunkásokat, ha nem vagyok mellettük, nem csinálnak semmit – sok dolga van egy ilyen faluban a polgármesternek.”⁵

A hátrányos helyzetű, végletesen polarizálódott társadalmú településeken, ahol már vagy csak idősek vagy nagyon szegény, sokgyermekes, többségében cigány családok élnek, az önkormányzatoknak egyszerre kell a már felbomlott vagy felbomlóban lévő társas támogató rendszereket, szomszédságokat, rokonságokat, kliens-patrónus kapcsolatokat és a szociális ellátás területén meglévő hiányokat pótolni. Ezekben a falvakban a szociális problémák halmozottan jelentkeznek, miközben a lakosság jelentős része nemhogy az érdekei képviselésére alkalmatlan, de gyakran a mindennapi élethez szükséges ügyek intézésével sem boldogul. Így önkormányzati dolgozók gyakori „feladata” a családoknak érkező, hivatalos levelek értelmezése és az így felmerülő ügyek elintézése, aktív segítségnyújtás a hivatalos igazolások, dokumentumok beszerzésében, a gyerekek iskolai problémáinak, konfliktusainak kezelése, leggyakrabban a hiányzásokból következő jegyzői felszólítások „elsimítása”, a közüzemi díjak késedelmes vagy elmaradt befizetéséből adódó problémáinak megoldása. Miközben a polgármesterek, alkalmazottak tudásuknak, habitusuknak megfelelően, kapcsolatrendszerük mobilizálásával többé-kevésbé ellátják a szinte minden településről hiányzó szociális munkás vagy családsegítő feladatát, megvédik a családokat attól, hogy egy-egy egyszerűnek induló ügy kriminalizálódjon, bírósági üggyé váljon, egyúttal be is avatkoznak a családok életébe. Bár a beavatkozások többnyire jó szándékúak, ugyanakkor az eljárások és gyakorlatok valószínűleg nem felelnek meg a szociális munka szakmai elvárásainak, másrészt a segélyosztó és a segélyezett közötti paternalista kapcsolatokat, a segélytől és annak juttatójától való függést erősítik.

Bár az önkormányzatoknak lenne törvényi lehetőségük arra, hogy az átmeneti segély terhére kamatmentes kölcsönt nyújtsanak vagy adósságkezelési szolgáltatást vezessenek be, egyrészt a források, másrészt a szolgáltatások megszervezését és bonyolítását felvállaló szociális szakemberek hiánya miatt erre csak esetlegesen kerül sor. Mivel a tartós szegénységben élő családoknak kihelyezett kölcsönök igen kockázatosak (amit az uzsora-kölcsönök és a „providentes pénzek” elterjedtsége és magas kamata is jelez), az önkormányzat a szociális szempontok mellett piaci logikát is érvényesít akkor, amikor a saját, önkormányzati forrásaiból finanszírozott átmeneti segély helyett a következő havi rendszeres szociális segély vagy a közmunka bérének terhére ad kölcsönt a családoknak. Ezzel nemcsak az uzsorástól vagy az egyéb, könnyen megszerezhető, de magas kamatozású hitel felvételétől óvja meg a családot, de – a szabálytalan önkormányzati

⁵ A szövegben közölt vagy hivatkozott interjúkat 2008 tavaszán a SZMM által finanszírozott „Komplex kutatások a kisteleplések fenntartható finanszírozásáért” c. projekt keretében készítették Vidra Zsuzsával és Kis János Péterrel csereháti polgármesterekkel, jegyzőkkel. Mivel a helyi gyakorlatok nem mindig felelnek meg a törvényes előírásoknak, ezért az érintett személyek és települések neveit egységesen megváltoztattam vagy töröltem.

gazdálkodás ódiomának vállalása mellett – a nagy kockázattal „kihelyezett” pénz visszafizetését is garantálja. Találkoztunk olyan esettel, hogy a polgármester, jó gazdasszony módjára a „legproblémásabb” családok pénzeit több hónapon át beosztotta úgy, hogy az önkormányzat által fizetett szociális juttatásokat hétről hétre, részletekben adta oda a családnak. Az is gyakran előfordul, hogy az önkormányzatok és a családok kölcsönügyelei elszámolási vitákba torkolnak: a jogos vagy jogtalan – valójában kibogozhatatlan és eldönthetetlen – vádak általában hosszabb időre elveszik egy-egy polgármester kedvét attól, hogy „kreatívan” kezelje a faluba érkező forrásokat.

A lakosságnak nyújtott kölcsön más formái is megjelennek, s ezekre a megoldásokra elsősorban azért van szükség, mert a jelenlegi finanszírozási és pályázati rendszerek képtelenek kezelni az átlagostól eltérő, rendkívüli szociális helyzetekben keletkező szükségleteket.

„A lakásfelújítások ösztönzésére összeírtam, hogy kinek mire lenne szüksége, én meg- egyeztem egy Tüzéppel, de az önkormányzat sem tudta egy összegben kifizetni. De több részletben állította ki a számlát, és akkor két-három hónapon belül én kifizettem. Az embe- reknek ezt az összeget kiadtuk mint kamatmentes kölcsönt, tehát az embereknek az építő- anyagoknak az árát, és akkor ki hat-nyolc-tíz hónap, kinek mennyi volt, annyi idő alatt visszavontuk... ennyi idő alatt fizette vissza, önként, dalolva. És például erre már tavaly [ti. a helyi általános iskola tagiskolává válása után] nem volt lehetőség, mert nem volt már miből nekem megelégezni, mert ez már tavaly előtt olyan 3,5 millió forintra rúgott, amiért építőanyagot vettünk.”

Miközben a polgármesterek többsége fegyelmező, nevelő eszközként is alkalmazza a segélyek megvonását vagy kifizetésének halogatását, a fegyelmezés a legtöbb esetben csak verbális: minden szereplő tisztában van azzal, hogy a szociális juttatások a mindennapi megélhetést szolgálják, azok elmaradása vagy késedelme kontrollálhatatlan konfliktusokhoz vezető feszültségeket gerjesztene a legtöbb településen.

„A múlt év november, december hónapját senkinek nem kívánom. Ugye a segélyezés az úgy működik, hogy januárban kapunk egy havi előleget a szociális segélyekhez. De azzal nekünk november 3.-ával el kell számolnunk, és decemberben egy forint segélyt nem... tehát segélyre nem kapunk állami támogatást. Na most ez eddig nem okozott problémát, hogy nekem volt havonta 4 millió forint körüli állami normatívám, de most volt nekem decemberben 1 200 000 forint, na most mi abból fizethettünk 4 millió akárhány forint segélyt. Amit mi itt áteltünk, azt én senkinek nem kívánom. Hát végül is úgy, hogy van ez a 6/3-as, ez a pofapénzes pályázat, az önhibájukon kívül, hátrányos helyzetben lévő települések egyéb támogatása.⁶ És hát arra szerencsére kaptunk annyi pénzt, hogy abból ki tudtuk fizetni. Mert egyébként itt kő kövön nem maradt volna, ha én ennek a felét nem tudom fizetni.”

A legszegényebbek – akiknek jövedelmei szinte csak a szociális juttatásokra korlátozódnak – jól ismerik a különböző ellátási formák érkezésének időpontját, és a támogatás várható összegét is pontosan tudják, amit

⁶ Működésképtelen önkormányzatok egyéb támogatása (6/3). Ez a lehetőség kizárólag pályázat útján vehető igénybe. Az önkormányzati tárca kezelésében lévő támogatásból azok a helyi önkormányzatok részesülhetnek, amelyek működőképessége más forrásból nem volt biztosítható.

a pénz érkezésének napján a posta vagy az önkormányzat előtt ácsorgók csoportjai is jeleznek. A várható összeggel a családi gazdálkodást kézben tartó háztartásfők már előre kalkulálnak. Ugyanakkor azzal általában nincsenek tisztában, hogy ezeket az ellátásokat milyen jogcímen kapják, hogy melyek azok a támogatások, amelyekhez még hozzájuthatnának, de amiket nem kapnak meg, vagyis hogy milyen egyéb szociális ellátásra, szolgáltatásra lennének jogosultak. Fontos megjegyezni, hogy ez nem feltétlenül a segélyezettek, hanem – a gyakran a szociális ügyintézők számára is – átláthatatlan, folyamatosan változó szabályozás következménye.

Miközben a különböző tudósításokban, népi mende-mondákban rendre megjelenik a „segélyekkel ügyeskedők, akiknek százezreket hoz havonta a postás” toposza, a legszegényebbek körében minden változás, kisebb krízis magában hordozza a konfliktusok lehetőségét: a szociális ellátások decentralizációja következtében a társadalmi küzdelmek fő célpontjai az önkormányzat által nyújtott ellátások lettek, ami súlyosította a gyengébb érdekérvényesítő képességű, információktól izolált rétegek kiszolgáltatottságát. A legszegényebbek, akiknek mindennapi megélhetése függ az önkormányzat által nyújtott szociális ellátásoktól, akiknek nincs semmilyen tartalékuk, félnak mindenféle változástól. Ennek tükrében érthető, hogy sokan csak hosszas megfontolás és komolyabb támogatás, rábeszélés után jelentkeznek akár a munkaügyi központ támogatott átképzésére is, mert tapasztalataik szerint a két rendszer juttatásai között nem zökkenőmentes az átmenet. Egy-egy munka elvállalása során mérlegelési szempont lehet az is, hogy annak megszűnése esetén milyen időkiesséssel tudnak majd visszakerülni a segélyezettek közé, az átmeneti időszakot hogyan tudják átvészelni. Hasonló okok nehezítik a munkalehetőségek utáni költözést is: a hátrányos helyzetű térségek legszegényebbjai nemcsak az ingatlanárak különbségei miatt nem tudnak az országon belül olyan településre költözni, ahol nagyobb eséllyel juthatnak munkához, hanem mert az átköltözés költségeire, az átmeneti időszak megélhetésének fedezésére sincsenek tartalékaik. A hónapról hónapra való élés, a mindennapi megélhetési gondok a szociális segélyektől való függés csapdájában, a legszegényebb települések fogságában tartja a családokat.

Összefoglalva elmondható, hogy az állami segélyezés decentralizálásával a szegénység mint társadalmi probléma egyrészt az adott közösség, másrészt az egyes egyének problémájává vált. A szegények és nem szegények, a szociális juttatások elosztói és az azokra rászorulóknak közötti konfliktusok az adott közösség zavaraiaként jelentkeznek (Szalai 2005). Mindez fokozottan érvényes a válság sújtotta térségek gettótelepüléseiben, ahol a szociális juttatások egyetlen elosztója a polgármester, aki „érdemeség” alapján dönt minden, a településre érkező megélhetési forrás jelentős részéről, a segélyek és a közmunka lehetőségek elosztásáról. Mindez a korábbi aszimmetrikus, a felek státusbeli különbségén alapuló, de mindkét fél számára hasznos és fenntartandó kliens-patrónus kapcsolatnak a transzformációja annyiban, hogy ezeken a településeken a polgármester a patrónusi szerepet egy személyben tölti be, és e viszony fenntartása és ápolása számára csak a következő választások alkalmával térül meg, míg a „kliensek” számára a polgármesterrel fenntartott jó viszony a mindennapi boldogulás szinte egyetlen esélye.

Az önkormányzat mint foglalkoztató

A szociális segélyek és az informálisan végezhető munkák mellett az önkormányzati foglalkoztatás jelenthet jövedelmet, bevételi forrást a gettósodó településeken élő családok számára. Ahogy a családok, úgy az önkormányzatok is egymással kombinálva használják fel a hozzájuk érkező forrásokat. Azaz a leghátrányosabb helyzetű települések önkormányzatainak szegénypolitikájára jellemző, hogy a szociális feladatok ellátásához a településre érkező állami normatívát és más forrásokat egymással kombinálva, kiegészítve, a helyi igényeknek és lehetőségeknek megfelelően használják fel. Mindez különösen fontos szempont azért is, mert az *ezredfordulón módosított szociális törvény*⁷ az aktív korú, nem foglalkoztatott személyek szociális ellátása mellett foglalkoztatási helyzetük megoldását is helyi, önkormányzati szintre delegálta.

A kilencvenes évek közepén, az akkor meginduló gazdasági növekedés szülte új munkahelyekre csak a kvalifikált, vagy legalább valamilyen szakképzettséggel rendelkező munkaerőt várták. S miközben mindenki látta, hogy a gazdaság átstrukturálódása nem javít a képzetlen, illetve korszerűtlen szakképzettségű, tartósan munka nélküliek helyzetén, azok a hazai és uniós forrásból finanszírozott programok, amelyek célja e széles csoport visszavezetése lett volna az elsődleges munkaerőpiacra, rendre kudarcot vallottak. Részint azért, mert e munkanélküliek többsége olyan térségben él, amelynek szegmentált munkaerőpiaca nem képes felszívni nagy számú munkaerőt, vagyis ahol nincs hová visszavezetni a munkanélkülieket. Ugyanakkor a képzési programok nagy része olyan szakmát adott, amely nem vagy csak korlátozott mértékben értékesíthető a munkaerőpiacon: az elmúlt másfél évtizedben tucatszám képezték a parkgondozókat, szociális asszisztenseket, kőműves segédeket, facsemete gondozókat. A programok végeztével a résztvevők visszakerültek a segélyezett körébe, illetve megszerzett képesítésüket csak a másodlagos munkaerőpiacon, az önkormányzatok közfoglalkoztatási programjaiban tudták hasznosítani. Törvényszerű, hogy a néhány hónapos átképzések nem tudják pótolni a befejezetlen általános iskolai és a hiányzó középiskolai végzettségből eredő munkaerő-piaci hátrányokat (Váradí 2005, Krémer 2008a).

A legtöbb településen a helyi és térségi munkaerőpiac foglalkoztatási kapacitásainak hiánya, gyengesége, az esetleges munkahelyek nehéz vagy éppen lehetetlen megközelítése, valamint a tartós munkanélküliek képzetlensége, munkavégző képességének elkopása miatt az önkormányzatokra hárul a munkanélküliek foglalkoztatásának megoldása. Ezek pedig közhasznú, közcélú és közmunkaprogramok keretében foglalkoztatják őket. A leghátrányosabb helyzetű településeken, térségekben az önkormányzatok a legnagyobb foglalkoztatók, de egyre nehezebben birkóznak meg bővülő foglalkoztatáspolitikai feladataikkal, s arra végképp nem alkalmasak és képesek, hogy a munkanélküliséget kísérő mentális, pszichés, családi problémákat kezeljék. Így az egyéni gondozási programok – melyeket a rendszeres szociális segély feltételeként meghatározott együttműködési kötelezettség keretében alakítanak ki – a megfelelő intézményi és szakmai háttér híján csak növelik az önkormányzat által erre a feladatra kijelölt

⁷ 1999. évi CXXIII törvény

szervezetek (általában a családsegítő szolgálat vagy a munkaügyi központ kirendeltségének humán szolgálata) adminisztrációs terheit. Ugyanakkor a törvény az együttműködés megszégése esetében lehetőséget ad a rendszeres szociális segély megvonására, ami egy erősebb kezű polgármester kezében akár rendteremtő eszköz is lehet.

Ahol a hosszú távú munkavállalás jószerivel lehetetlen, ott a támogatott, másodlagos munkaerőpiac által kínált lehetőségekért éles küzdelem folyik a településen élő munkanélküliek egyes csoportjai között. Ezekben a térségekben a *közfoglalkoztatások elsődleges célja és szerepe a szociális feszültségek csökkentése, a társadalmi béke megőrzése, a családok mindennapi megélhetésének biztosítása*. A közmunkák tartalma e tekintetben másodlagos jelentőségű, az ellátandó feladatok mellett elsősorban a települések vezetőinek ambícióitól, habitusától, szervezőképességétől függ.

Mivel ezeken a településeken sokkal több rászoruló, munkanélküli család él, mint amennyit az önkormányzat intézményeiben vagy a közfoglalkoztatás különböző formáiban alkalmazni tudnának, az önkormányzatok vezetőinek többsége – rendszerint figyelembe véve a helyben végezhető alkalmi munkák (gyógynövénygyűjtés, gombászás, a napszámos munka különböző formái) ciklikusságát – a közfoglalkoztatottak többségét forgóajtó-rendszerben alkalmazza.

Az önkormányzatok az adott körülmények között próbálják a közfoglalkoztatást a helyi igényekhez igazodva, a lehető leghasznosabban kihasználni. A polgármesterek körében elterjedt vélemény, hogy a legjellemzőbb kommunális munkák elvégzésére – mint pl. falutisztítás, kertek, parkok, közterek, temető rendbetétele, szemétszedés stb. – nem lenne szükség annyi közmunkásra, mint amekkora keretet meg lehet pályázni. Ennek ellenére az önkormányzatok jellemzően igyekeznek lehívni és maximálisan kihasználni a rendelkezésre álló közcélú foglalkoztatási keretet, hiszen valamelyest ezzel is javítják a településen élő munkanélküliek anyagi helyzetét, még ha csak átmenetileg is.

A forráshiányos, az önkormányzati, intézményi szférában létszámleépítésre kényszerült, hátrányos helyzetű aprófalvak és kistelepülések a helyi intézmények személyzeti igényét – megelőzve a kormányprogramot – egyre gyakrabban biztosítják közmunkásokkal, s nem ritkán a korábban alkalmazotti státusban lévő emberek látják el a legkülönbözőbb feladatokat, a takarítástól a karbantartáson át az óvodai dajkaságig. A jelenlegi gazdálkodási feltételek mellett kifizetődőbb közmunkásként alkalmazni egy-egy közintézmény dolgozóját, mint személyi állományba venni.

„A többség közterület-takarító, dajka, konyhai kiségitő: a költségvetésből nem finanszírozható ellátásokban segítenek.”

Arra is van példa, hogy pl. egy tagiskola a központi iskolába járó felsős gyerekek után fizetendő, kiegészítő intézményfenntartói hozzájárulását is „természetben”, a közmunkások munkájával fedezi. Természetesen az ilyen típusú „fizetség” hivatalosan nem számolható el, csak az önkormányzatok szóbeli megegyezésén alapul.

„Hát most mivel úgy jövünk ki viszonylag jól az iskola meg az óvoda dolgából, hogy a technikai személyzetet én adom, azért 10 hónapon keresztül azt mondja, hogy az óvodá-

MAGYAR VALÓSÁG

ban van három, meg az iskolában van kettő, tehát ez öt embernek a foglalkoztatása. ... Ha nekem ezt az öt bért még be kellene állítanom a közös költségvetésbe, akkor nekem ezt a két-három millió forintot pluszba B-re oda kellene adnom, merthogy az állami támogatás nem fedi le."

Azokban a falvakban, ahol a polgármester „jó gazdaként” működteti a községet, például úgy, hogy a szociális fölprogramba bevonja jószerivel a falu egészét, és mindenki gazdálkodik kisebb-nagyobb mértékben (Rácz 2008b), illetve igénybe veszi az önkormányzat által biztosított mezőgazdasági szolgáltatásokat, ott jellemzően a polgármesterek irányítják, szervezik a szociális földprogramot is – a különböző munkafázisokban a közmunkásokat is igénybe veszik.

„Akkor itt végül is nem hivatalos dolog, de ezek... darálás van kéthetente... jószágok vannak, hát akkor a közmunkás összeszedi, a traktorral megy vagy a lóval. Összeszedi, kirakja a nép a kapuba a darálnivalót, összeszedik, amikor meg ledarálták, akkor meg visszaviszik nekik – végül is, ez is belefér a közmunkába, ezeket. Lényeg az, hogy a falu működjön."

A kistelepüléseken, aprófalvakban a polgármester rendszerint nem csupán a közmunkások kiválasztásában, a közfoglalkoztatás különböző formáinak alkalmazásában, kombinálásában visz meghatározó szerepet, hanem általában ő osztja el és felügyeli a napi munkát is. Kistelepüléseken mindennapos látvány, hogy reggelente közmunkások gyülekeznek a hivatal előtt, és várják, hogy a polgármester kiadja nekik az aznapi feladatokat. Előfordul, hogy a polgármester maga is beáll dolgozni, „példát mutat”, amolyan előmunkásként.

„Mert tavaly is már úgy volt, hogy volt egy, mondjuk tavaly inkább asszonycsapat volt, akivel egész nyáron ott tevékenykedtem. De végül is minden intézményt kifestettünk, mi magunk. Mondjuk az óvodát nem kellett, mert akkor folyt a felújítás. De a hivatalt, az iskolát, a lenti iskolarészt, az orvosi rendelőt, a ravatalozót, mindent kifestettünk. Meg még kívül is festettek, a rendelőt is, azt kívülről is lefestették, lemeszelték. De ott kell lennem mellettük, mert egyébként nem. És körülbelül egy olyan 3–3,5 óra hosszát bírnak folyamatosan dolgozni, onnantól kezdve nem, ha megfeszülök se. Tegnap is, amikor elkezdtünk ott a hivatal előtt, van egy olyan raktárhelyiség, azt elkezdtük takarítani... hát nézegették, addig, míg én hozzá nem kezdtem, hogy na akkor ezt most megfogjuk, és ezt ide, azt amoda, ezt vigyék ki, ezt hozzátok be, tegyétek ide. Úgyhogy már sajnos így fog elmenni ez az évem is, úgy látom, mert ha azt akarom, hogy valami legyen, akkor muszáj. Megint dolgoztak egy fél órát, akkor leültek, és akkor kiabáltak velük, hogy kipihentétek magatokat? Na, akkor álljatok fel, és gyerünk!"

A kistelepülések polgármesterei, önkormányzatai tisztában vannak azzal, hogy a munkanélküliek, elsősorban a férfiak jelentős része feketén dolgozik valahol, mégis felveszik közmunkára. Ennek oka egyrészt abban keresendő, hogy az önkormányzatnak nincsenek eszközei az informális munka ellenőrzésére, másrészt rendszerint az önkormányzat sem érdekelt abban, hogy az esetleges fekete munka „kiderüljön”, hisz az ebből származó bevételek fontos forrást jelentenek a családok számára, a szegénység mértékét valamelyest csökkentik.

Összefoglalva elmondható, hogy az ezredfordulón bevezetett törvénymódosítással, az együttműködési és foglalkoztatási kötelezettségek adminisztrációja túlzottan nagy terhet rótt a hivatalokra, ugyanakkor a közfog-

lalkoztatási keret korlátossága miatt a legszegényebb településeken nem tudnak mindenkit foglalkoztatni. Az önkormányzatnak a közfoglalkoztatásokra fordítható keret felhasználásakor nemcsak a településen felmerülő munkákat, foglalkoztatási lehetőségeket, hanem szociális szempontokat (lehetőség szerint minél több embert vonjon be a közfoglalkoztatásba) is figyelembe kell vennie, ami nagy valószínűséggel rontja a foglalkoztatásra fordítható keret hasznosulását, de tekintettel kell lennie a megélhetéshez nélkülözhetetlen alkalmi munkák szezonálisára is. Ugyanakkor a segélyezetteket nem közelítik az elsődleges munkaerőpiachoz, de gátolják a mindennapi megélhetéshez szükséges, informális munkavégzésben. S bár a gettósodó kistelepüléseken szervezett közfoglalkoztatások célja és tartalma a helyi társadalom összetételének, a polgármester habitusának, szervezőképességének és az elérhető informális munkák mennyiségének függvényében változik, tapasztalataink szerint egyetlen közös vonását mégis felfedezhetjük: megfelelő eszköze a településeken jelentkező szociális feszültségek csökkentésének, egyben a paternalista struktúrák rögzítésének és erősítésének is.

A jóléti szociálpolitika kísérlete és bukása az ezredfordulón

A szociális törvény 2005-ös módosításával a szociális rendszer összevontan kezeli a családnak különböző jogcímen járó szociális juttatások összegét (nyugdíj, családi pótlék, gyés), és ezt egészíti ki a család létszáma szerint kialakított, de maximált összegre. Ezzel az azonos demográfiai és foglalkoztatottsági helyzetben levő családok ugyanazt az összeget kapják meg, ami ez egyes esetekben elmarad, de a legszegényebbek esetében valamivel magasabb a korábban folyósított szociális juttatások teljes összegénél.⁸

⁸ A 2005. évi CLXX törvény szerint „a rendszeres szociális segély a hátrányos munkaerőpiaci helyzetű, aktív korú személyek és családjuk részére nyújtott támogatás. A települési önkormányzat jegyzője 2007. január 1-jétől rendszeres szociális segélyt állapít meg annak az aktív korú személynek, aki egészségkárosodott vagy nem foglalkoztatott, vagy támogatott álláskereső, feltéve, hogy saját maga és családjának megélhetése más módon nem biztosított. Azaz, ha a családnak az egy fogyasztási egységre jutó havi jövedelme nem haladja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 90 százalékát és vagyona nincs.”

A rendszeres szociális segély havi összege a családi jövedelemhatár összegének és a jogosult családja tényleges havi összjövedelmének különbözete. A családi jövedelemhatár összege megegyezik a család fogyasztási egységeihez tartozó arányszámok összegének és az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összege 90 százalékának szorzatával.

A *családi fogyasztási egység*: a családtagoknak a családon belüli fogyasztási szerkezetet kifejező arányszáma, ahol az első nagykorú családtag arányszáma 1,0, azzal, hogy a gyermeket egyedülállóként nevelő szülő arányszáma 0,2-vel növekszik; a házaspár vagy élettárs arányszáma 0,9; az első és második gyermek arányszáma gyermekenként 0,8; minden további gyermek arányszáma gyermekenként 0,7; a fogyatékos gyermek arányszáma 1,0, azzal, hogy az arányszám további 0,2-vel növekszik, ha a személy fogyatékosági támogatásban részesül.

Egy kétgyermekes házaspár 3,6 fogyasztási egységet jelent. Ennek megfelelően 2007 nyarán a nyugdíjminimum 90 százalékának 3,6-szorosára, azaz 85 464 forint szociális ellátásra volt jogosult az egész család.

A változás egyik újszerűsége, hogy az önkormányzati hatáskörből kiemelt, és a jegyzőségek hatáskörébe utalt és szigorú, központilag előírt szisztéma szerint számolt, az egyéni elbírálás lehetőségét kizáró juttatással minden állampolgár számára *biztosítottá és elérhetővé vált egy garantált megélhetési minimum* (Ferge 2008), amelynek összegét a mindenkori öreg-ségi nyugdíjhoz kötötték. A segély összegének kiszámítása hasonlatos a családi pótlékhoz annyiban, hogy annak összege függ a gyerekek számától és a család helyzetétől is. Ennek megfelelően magasabb összeget kapnak a többgyerekesek és az egyedül állók.

A 2007 januárjában bevezetett, családi alapon számított segélyezés – elsősorban azokban a térségekben, ahol a foglalkoztatottak többsége csak minimálbérért, vagy annál alig magasabb összegért dolgozik – tényleges ellenőztönzőként működik a munkavállalásban. Ennek nem a szociális segélyek túlságosan magas összege az oka, hiszen az alig fedezi egy család megélhetését, hanem a munkával megszerezhető jövedelmek nagyon alacsony összege. Mindez erősen érinti az önkormányzatokat is, hiszen munkaalkalmak híján legtöbbször csak a közmunka áll rendelkezésre, sokszor az is csak csökkentett, hatórási formában, amit azonban a segély mértéke miatt szinte nem éri meg elvállalni. Emiatt napjainkban – annak ellenére, hogy magas a regisztrált munkanélküliek aránya a településen – az önkormányzatoknak gyakran gondot okoz a megpályázott keret betöltése.

„Miskolcra még járnak, a többiek pedig ilyen... én azt mondom, hogy ilyen hetelési viszonyba járnak el tőlünk, és kéthetente, hetente járnak el Budapestre. Nem sokan, azok a fiatalok, akiknek nincsen erre munka. Akik pedig itt ragadtak, és családosok, azok közmunkára se, semmire se járnak, azoknak ott a szociális segély. És akkor az együttműködést megtagadottnak minősítem, akkor három évig nem kap egy fillért sem, mert nem jogosult rá, ilyenkor aztán így is a mi problémánk. Ugyhogy mindegy, és nem mennek el dolgozni. Mikor öt főt kellene fölvennünk dolgozni, és nincs öt fő, akit fölvegyek, és van ötven szociális segélyesem, akkor el lehet képzelni, hogy milyen problémák adódhatnak ebből.”

„Sajnos az új szociális rendszerben, ami 2007. január 1. óta van, van olyan roma család, aki kevesebbet kap, ha dolgozik. Így azóta nőtt a kifizetett segély összege (önkormányzati szinten) havi 200 ezer forinttal, noha a létszám változatlan; a közmunkaigény viszont csökkent.”

Bár az elemzések szerint a segélyeseknek csak töredéke kap olyan magas összeget, amely megközelíti a minimálbér összegét (Ferge 2008), de ezekben az esetekben a segélyezett racionálisan dönt emellett, hogy lehetőség szerint elkerüli a közfoglalkoztatásban való részvételt, vagy az esetleges nagyobb ráfordítással, utazással járó, de csak minimálbérrel megfizetett munkavállalást. Ennek hatására a munkanélküliekkel, a „dolgotalanokkal” szembeni ellenérzés erősödik, ráadásul a közfoglalkoztatásban részt vevők jelentős részének a településen nem tudnak a közösség számára valóban hasznos munkát biztosítani, miközben a településen vagy a környező városokban munkát vállalók alig magasabb fizetségért járnak el dolgozni. Vizsgált térségünkben, a Csereháton a segélyezettettek körében magasan felülreprezentáltak, mára talán többséget alkotnak a cigányok, ezért a segélyezettettekkel szembeni ellenérzések erőteljes etnikai felhangokkal is kiegészülnek.

A korlátozott információkon alapuló vélekedések, torz társadalmi látásvizonyok vezettek azokhoz a hiedelmekhez, „városi legendákhoz”, amit

felerősítettek a médiában hétről hétre megjelenő tudósítások, hogy „a sok gyermekes családok többszázezer forintnyi segélyt húznak az államtól”. Mindeközben tudjuk, hogy a rendszeres szociális segély összege limitált, nem haladhatja meg a mindenkori minimálbér összegét, és önmagában a segély még így sem elegendő a mégoly „bőkezűen” segélyezett családok megélhetéséhez, azaz csak és kizárólag segélyekből nem lehet megélni, azt a családok többsége más jövedelemforrásokkal is kénytelen kiegészíteni. Mégis, a különféle pénzbeli szociális ellátások összegének vélelmezett (általában túlzó), vagy akár a ténylegesnek megfelelő összege a segélyezett és a nem segélyezett (nyugdíjasok, az önkormányzat alkalmazásában levők vagy esetlegesen eljárók) között mély árkokat és, esetlegesen konfliktusokhoz, s nemritkán a települések vezetőinek szankcióihoz, a segélyezett bünbakként való kezeléséhez vezet.

„Havi 18 napot munkára kötelezhető legyen legalább a segélyezett, hogy ne tudjon elmenni feketén dolgozni; vagy választania kelljen, hogy ha elmegy, akkor viszont nem kap segélyt. Most sokan dolgoznak is, meg segélyt is kapnak egyszerre. Nagyon sok a feketemunka a környéken, főleg az építőiparban, sokan Pestre is elmennek, itt meg kapják a segélyt. Ha a családi pótlék munkához lenne kötve, akkor is sokan elmennének dolgozni (feketén); így meg nem mennek. A munkanélküliség csökkenne ezáltal, a segélyezési igény pedig csökkenne, megtakarítást jelentene. Ma 28–30 ember kap segélyt a faluban, és nem tudjuk mindig mindet ellenőrizni, hogy tényleg nem dolgozik-e.”

Fontos tudni, hogy a „segélyért munkát” elv megvalósítását nem a törvényi keretek, hanem a foglalkoztatási lehetőségek szűkösége akadályozza, hiszen ez az elv már évek óta jelen van a szociális ellátási rendszerben, s attól, aki nem fogadja el a számára felajánlott munkát, megszegi együttműködési kötelezettségét, eddig is megvonható volt a segély. A fentebb idézett, az ország leghátrányosabb helyzetű területéről, a Cserhátról származó polgármesteri vélekedések és vélemények nagyon hasonlóak ahhoz, amit a szomszédos Szerencsi kistérségben, Monokon önkormányzati rendelet formájába is öntöttek.⁹ Nem véletlen, hogy a legrosszabb helyzetű, már-már a törvényes kontrollon kívül levő, gettósodó térség periferiáján – nagy valószínűséggel az oda való lecsúszástól való félelem, és az ezeken a településeken élő, minimálbérért, vagy annál nem sokkal magasabb fizetségért dolgozók felháborodásának következményeként – fogalmazódtak meg azok a radikális, alapvetően a szegényeket, munkanélkülieket felelőssé tevő elképzelések, amelyek a „dologtalanok” megrendszabályozásán, munkára kényszerítésén alapulnak. Számos önkormányzati vezető szimpátiával fogadta ezeket a kezdeményezéseket, melyek egy részét még a kormány oldalán is elfogadták.

Az „Út a munkához” szlogennel 2008 végén törvénnyé formált módo-

⁹ 2008 májusában a monoki önkormányzat képviselőtestülete rendeletet fogadott el arról, hogy megvonja azoktól a szülőktől a gyermekvédelmi támogatást, akiknek gyermeke nem látogatja rendszeresen az oktatási intézményt, illetve csak azok az aktív korú munkaképes munkanélküliek kaphatnak rendszeres szociális támogatást, akik annak ellenértékét közhasznú munkában ledolgozzák az önkormányzatnál. Hamarosan hasonló rendeleteket fogadott el Ivád, Sárospatak és Kerepes önkormányzata is. Kállai Ernő kisebbségi ombudsman törvénytelennek és diszkriminatívnak minősítette a döntéseket, a közigazgatási hivatal törvényességi felülvizsgálatot kezdeményezett.

sítások deklarált célja a foglalkoztatás bővítése, az, hogy az inaktív, jelenleg rendszeres szociális segélyben részesülők közül minél többen visszakerüljenek a nyílt munkaerőpiacra. Ugyanakkor ki kell emelni, hogy csak és kizárólag a közfoglalkoztatás és a szociális segélyezés átalakításával a kormány nem képes jelentős mértékben változtatni a foglalkoztatottsági helyzeten, s különösen igaz ez akkor, ha figyelembe vesszük, hogy az ország egy beláthatatlan kimenetelű és mélységű gazdasági válság legelején van, amikor százezrek munkahelyének megszűnésétől kell tartani.

A közfoglalkoztatás bővítése nem tekinthető a foglalkoztatás tényleges bővítésének, nemcsak azért, mert azokon a településeken, térségekben, ahol a legszegényebb családok élnek (sőt, szinte már csak ők élnek ott), azon túl, hogy nincsenek elérhető távolságban munkahelyek, a közfoglalkoztatásra szorulóknak számához képest sokkal kevesebb az elvégezhető feladatok száma is. A szociális problémák térségivé válása miatt a közfoglalkoztatások kistérségi társulásokban végbe ment megszervezése sem sokat változtat a helyzeten. Ugyanakkor azt a tényt, hogy ezeken a településeken nincs elegendő munkahely, hogy az évtizedek óta nem dolgozó, képzetlen felnőttek munkaerő-piaci integrációja konfliktusokkal és nehézségekkel jár, a segélyhez jutás feltételeinek szigorítása nem befolyásolja (Krémer 2008a, Ferge 2008).

Márpedig a törvénymódosítások egyik legfontosabb eleme éppen az, hogy – ez évben még a garantált minimális jövedelem meghagyása mellett – az eddigi segélyeseket két nagy csoportra: a rendszeres szociális segélyre és a rendelkezésre állási támogatásra jogosultak csoportjára osztja. Azokra nézve, akik rendszeres szociális segélyre jogosultak, nem kötelező a közfoglalkoztatás, s az együttműködési kötelezettség is elsősorban „képesztékfejlesztésre és életmódformálásra” irányul. Azok, akik a törvény alapján munkaképesnek minősülnek, rendelkezésre állási támogatásban részesülnek, és lehetőség szerint fél éves közfoglalkoztatásban részesülnek, a minimálbérnek megfelelő összegért. Az önkormányzatok a törvényi szabályozás és az állami támogatás rendszere miatt az eddig ellátásban részesülők jelentős részét inkább sorolják a rendelkezési állási támogatásra jogosultak közé. A rendelkezési állási támogatásra jogosultak a mindenkori nyugdíjminimum összegét kapják, ami szinte csak fele a közfoglalkoztatás ideje alatt szereshető összegnek, így nyilvánvaló, hogy a közfoglalkoztatásban való részvételért éles verseny alakul ki az arrászorulóknak között. Különösen feszült helyzetet hozhat létre ez azokon a kistelepüléseken, ahol szinte mindenki munkanélküli, s ahol az önkormányzatok eddig sem tudták tartalommal megtölteni a közfoglalkoztatottak teljes munkaidéjét, illetve ahol nincsenek, vagy éppen most zártak be az intézmények, melyeknél alkalmazni lehetne őket, vagy mert – éppen az önkormányzat anyagi helyzete miatt – már eddig is szinte minden önkormányzati feladatot a közfoglalkoztatás keretein belül oldottak meg.

Mivel a rendelkezésre állási támogatás jelentősen alacsonyabb a családi alapon számított rendszeres szociális segélyek összegénél, ezért a segélyre szorulóknak jelentős része a család mindennapi megélhetésének biztosítása érdekében egyre inkább rákényszerül az informális munkavállalásra (feketemunka), s ennek egyre kiszolgáltatottabbjává válik, az ott jelentkező munkaerőtöbblet miatt. Az eddig is sokszor bizonytalan megterheléssel járó feketemunka most még több kockázatot rejt, hiszen a

törvény a segély megvonásával szankcionálja az informális munkavállalást. Vagyis a rendelkezésre állási támogatásban részesülő személy, akit az önkormányzat éppen nem tud foglalkoztatni, az a segély elvesztésének kockázatával járó, informális munkavállalás és az abszolút szegénység, az éhezés között választhat.

Mivel az önkormányzatok nem tudnak az eddigieknél lényegesen több munkát felajánlani a közfoglalkoztatottaknak, azok nem tudnak több és látványosabb munkát elvégezni a településeken, a szakképzetlen munkanélküliek alkalmazását vállaló új munkahelyek létrejöttére pedig a válság közepette nem lehet számítani, véleményem szerint az ország válság-régióiban egyre gyakoribbak lesznek a konfliktusok. S ezek nemcsak az önkormányzat és a segélyre szorulóknak között, hanem segélyesek és segélyesek között is meg fognak jelenni, attól függően, hogy éppen kit mennyi ideig tudnak a közfoglalkoztatásban alkalmazni. Vagyis amikor egyedüli megoldásként csak és kizárólag a közfoglalkoztatás bővítése és az informális munkavégzés szankcionálásának fenntartása és szigorítása jelenik meg, ez csak konfliktusokat generál, különösen, ha nem sikerül a foglalkoztatás bővítése, s az elsősorban az alacsony iskolai végzettségűek körére jellemző, atipikus foglalkoztatási formák meghonosítása és elterjedése, az informális munkavégzés legalizálása.

Ha áttekintjük a szociális törvény másfél évtizedes történetét, azt látjuk, hogy a hazai szegénység mértéke annak ellenére nem csökkent, hogy növekedtek a legszegényebbek, az elsődleges munkaerőpiacról évtizedek óta, immár több generációt érintve kirekesztett népesség megélhetését biztosító szociális juttatások és a szociális és foglalkoztatási programok száma is gyarapodott. Mi több, a társadalmon belül egyre mélyebb szakadékok, egyre élesebb konfliktusok alakultak ki a „segélyre szoruló dologtalanok” és a „tisztas munkával rendelkező, dolgos” emberek között. A szegénység, a szociális válság kezelésére hivatott törvények változásai nem elsősorban a szegénység strukturális meghatározottságainak lebontására, a megváltozott gazdasági környezethez alkalmazkodó új rendszerek és szabályozók kiépítésére vonatkoztak, hanem szinte csak és kizárólag a szociális juttatásokhoz való hozzáférés feltételrendszereinek csiszolására, alakíttatására. Fontos szempont, hogy a segélyezés, a szociális juttatások megreformálásának szándéka általában a gazdasági válságokkal párhuzamosan zajlott (Ladányi 2008a, 2008b, Kremer 2008a, 2008b). Azaz a gazdasági nehézségek, a költségvetési hiány egyik megoldásaként időről időre a szociális juttatások (az ország költségvetéséhez képest elenyésző mértékű) lefaragása került előtérbe, aminek célja a társadalmi feszültségek, konfliktusok helyi szintre való eltolása, a „dologtalan” „munkakerülő” segélyesek okolása az ország gazdasági helyzetéért.

Irodalom

- Ferge Zsuzsa (2008): Rögös út a munkához. Népszabadság április 13.
- G. Fekete Éva (2005): Cigányok a Cserehát–Hernád–Bódva vidékén. Tájegységi elemzés
In: Baranyi Béla (szerk.): Roma szegregációs folyamatok a csereháti és dél-baranyai kistérségekben. Gondolat Kiadó 53–84.
- Havas Gábor (1992): Hozzászólás a szociális törvény vitájához. Szociológiai Szemle 3. 88–90.
- Hoffmann István – Krémer Balázs (2005): Amit a SZOLID Projekt mutat. Dilemmák és nehézségek a szociális ellátások, szolgáltatások és az igazgatási reformelképzelések terén. Esély 29–63.
- Kovács Katalin (2005): Osztályosodás a magyar településhálózatban. Kultúra és Közösség III–IV. 21–26.
- Kovács Katalin (2008): Kényszer szülte és önkéntes együttműködések a kisteleplési önkormányzatok körében In: Függőben. Közzolgáltatás-szervezés a kisteleplések világában (Szerk.: Kovács Katalin – Somlyódy Péter Edit.) 211–234.
- Krémer Balázs (1992): A szociális törvény dilemmái. Szociológiai Szemle 3. 73–87.
- Krémer Balázs (2003): Szolid kiegészítések letöltve: http://www.3sz.hu/jm/szakmai-anyagok/szolid/kremerbalazs_szolidkiegeszitesek%5B1%5D....pdf
- Krémer Balázs (2008a): Milyen út a munkához? A célok és az eszközök. Beszélő május
- Krémer Balázs (2008b): „Nem fűlik a foguk a jogszerűséghez”. Az interjút készítette: Mink András és Neményi László. Beszélő július–augusztus
- Ladányi János (1992): Hozzászólás a szociális törvény vitájához. Szociológiai Szemle 3. 91–93.
- Ladányi János (2008a): Hecckampány és erőszakhullám. Kritika 8.
- Ladányi János (2008b): Egymásra torlódó válságok. HVG 50. szám 108.
- Ladányi János – Szelényi Iván (2004): A kirekesztettség változó formái. Napvilág Kiadó
- Ladányi János – Szelényi Iván (2005): Az újrakörzetítés társadalmi ára. Kritika 1. sz.
- Osgyáni Gábor (2008): Mindentől távol – Falvak a tornai medencében. In: Kisteleplések lépéskényszerben (Szerk: Váradi Monika Mária) Új Mandátum Kiadó, 196–232.
- Rác Katalin (2008a): Szociális feladatellátás a kistelepléseken és a többcélú kistérségi társulásokban In: Függőben. Közzolgáltatás-szervezés a kisteleplések világában Szerk.: Kovács Katalin – Somlyódy Péter Edit 183–210.
- Rác Katalin (2008b): Hátrányos helyzetű térség, rejtett erőforrásokkal – megélhetési stratégiák a szatmári Tiszaháton. In: Kisteleplések lépéskényszerben (Szerk.: Váradi Monika Mária.) Új Mandátum 370–411.
- Szalai Júlia (2005): A jóléti fogda. In: Kisebbségek kisebbsége. UMK Budapest 43–94.
- Szalai Júlia (2007): Nincs két ország...? Osiris Budapest
- Talyigás Katalin (1992): Hozzászólás a szociális törvény vitájához. Szociológiai Szemle 3. 90–91.
- Váradi Monika Mária (2005): Zárványosodó munkaerő-piaci struktúrák és megélhetési stratégiák. In: A tudomány a gyakorlat szolgálatában. MTA, 36–54.
- Virág Tünde (2005): Az etnikai szegregáció változatai. In: Baranyi Béla (szerk.): Roma szegregációs folyamatok a csereháti és dél-baranyai kistérségekben. Gondolat Kiadó 84–132.
- Virág Tünde (2006): A gettósodó térség. Szociológiai Szemle 1. 60–76
- Zolnay János (2003): Célzott önkény. Esély 1. 45–73.