

Robert Lafore

Az RMI – hármass kihívás*

Amikor a Nemzetgyűlés 1988. december 1-jén egyhangúlag megszavazta a minimális beilleszkedési jövedelemre (*revenu minimal d'insertion* RMI), vonatkozó törvénytervezetet, különös konszenzust teremtett a francia politikai osztályon belül. Ez a konszenzus szemlátomást lezár egy régi, a kapitalizmussal magával egyidős, sokáig lappangó, majd a 70-es évekre újólag fellángoló vitát. Mostantól el kell fogadni (hisz, úgy látszik, külön-külön mindenki egyetért ebben), hogy a közönségnek kötelessége tagjai számára biztosítani a megélhetési forrásoknak azt a minimumát, amely az életben maradáshoz szükséges.

Azért különös ez a közmegegyezés, mert nem is olyan régen még inkább a viták és nézeteltérések jellemezték a biztosított jövedelemről alkotott véleményeket.

Elsőként a liberálisok javasolták – amerikai közgazdászoktól kölcsönözve elméleteiket – egy „negatív jövedelemadó” gondolatát, amely egyszerű adótechnikának látszott. E javaslat szerint meghatározott jövedelemküszöb alatt maradó egyének vagy családok számára ellátást lehet folyósítani, így biztosítva számukra egy minimális jövedelemforrást. Ezzel a rendszerrel kívánták volna helyettesíteni a redistribúció összes eddigi formáját. Érvelésük szerint ilyen módon szakítani lehetne a szociális védelem bonyolult rendszereivel, amelyek zavarják a piac működését, és gátolják a gazdasági aktorok szabad tevékenységét. E gondolat szorgalmazói abból az elvből indultak ki, hogy csak akkor lehet hatékonyan küzdeni a szegénység ellen, ha felhagyunk a szociálpolitika egyenlősítő koncepciójával, a kockázaton és szabadságon alapuló gazdasági hatékonyság növelése érdekében.

E javaslatukkal a liberálisok tökéletes párfordulást hajtottak végre száz évvel korábbi álláspontjukhoz képest. A „negatív adó” intézményével annak a „legális jótékonyagnak” nyitottak volna utat, melyet akkor még hagyományosan a liberális gazdaságot fenyegető veszélynek tekintettek,

bármilyen formát öltött is, a jövedelmek újraelosztását, vagy, mint 1848-ban, a „munkához való jogét”.

A neoliberais téziseket a baloldali politikai ellenzék ez idő tájt hevesen vitatja. Attól tartanak, hogy a negatív jövedelemadó nyomán felhagynak az egyenlőtlenségek elleni küzdelemmel, szétzúzzák a szociális védelem kialakult rendszereit. Általánosabban a jobboldal ideológiai fegyverét látja bennük, amely arra szolgál, hogy elleplezze a kapitalista gazdasági rendszer felelősségét a tömeges szegénység létezésében (...). 1983-84-ig a baloldal politikai közvéleménye egyértelműen és nyíltan ellenséges a minimális jövedelem minden formájával szemben. Az utóbbi években azonban annak lehettünk tanúi, hogy a baloldal is átváltott hagyományos pozícióinak ellenkezőjére. Ennek megfelelően programjába illeszti, majd a Párlament elé terjeszti a minimum-jövedelem intézményesítésére vonatkozó tervezetét.

A minimális beilleszkedési jövedelmet intézményesítő 1988. december 1-jei törvény tehát a politikai osztály új konszenzusának gyümölcse. A tervezet egyhangú megszavazása ezt látszik szentesíteni.

Mindazonáltal – amint az gyakorta előfordul hasonló esetekben – a konszenzus, ha létezik is, nem egyértelmű. A létfenntartás minimális szintjéhez való jog elismerése, még ha párosulna is a beilleszkedéshez való joggal – s ehhez kapcsolódóan a juttatás haszonélvezőjének kötelezettségvállalásával arra, hogy a maga személyes módján mindent megtesz beilleszkedéséért –, egészen különböző, vagy egymásnak épp ellentmondó politikai, gazdasági és szociális nézetekből is fakadhat.

A probléma a következő: Mi az RMI? Időleges gyógyír a fordizmus gazdasági modelljét általánosító bér munkára épülő társadalom szociális védelmi rendszereit sújtó általános válságra? Ez esetben abba a nézetrendszerbe illeszkedik bele, amely hisz a gazdaság és a szociális rendszer fellendítésének lehetőségében. Vagy – ellenkezőleg – azt feltételezi, hogy a válságot megelőző időszak növekedési és fejlődési modelljének visszavonhatatlanul vége, hogy értelmetlen a régi szép idők visszatérében bízni, amikor még mindenkinek jutott megfelelő állás és megfelelő fizetés, és így az RMI új gazdasági és szociális erőviszonyok előképe? Újszerűsége abban áll, hogy egyfelől elismeri a munkavégzéstől független jogot a társadalmi termék egy részéből való részesedésre, másfelől pedig a beillesztés intézményével a szolidaritás új formáit hívja életre, s túllép azon a meglehetősen absztrakt formákon, amelyeket a társadalombiztosítás a hagyományos társadalmak függőségi kapcsolatrendszerének helyébe léptetett. (...)

Anélkül, hogy el akarnánk kendőzni az új intézmény dilemmáit és korlátait, megkíséreljük feltárni azokat a benne rejlő lehetőségeket, amelyek egy új egyensúly megteremtéséhez vezethetnek.

Három ponton jelent kihívást az RMI a jelenlegi helyzet számára. Egyfelől, minthogy a társadalmi védelem mechanizmusainak csődhelyzetében lép színre, szükségképpen szembe találja magát a társadalmi kötelék kérdésével – vagyis a jogok és kötelességek azon hálórendszerének problémájával, amelyek a szociális aktorokat körülfonják, s a társadalmat egy-

* Les Trois défis du R.M.I. L'Actualité juridique de Droit administratif, 1992. október 20.

bentartják –, s ezt egy teljesen más koncepcióval helyettesíti. Másfelől, ahogy orvosolni próbálja a korábbi szociális adminisztráció szervezeti hiányosságait, felveti a szociálpolitika szükségszerű újjászervezésének kérdését. Végül, ugyanezen okból, megkísérli megújítani a társadalmi beavatkozás formáit azzal, hogy újfajta kapcsolatot épít ki a szociális szolgáltatások technikai szakemberei és a szolgáltatások fogyasztói között. Lényegében három vonatkozásban is nyitottá teszi a további fejlődést: abban, hogy hogyan fognak alakulni a társadalmat összetartó szolidaritás vezérelvei; hogy milyen lesz a szociálpolitikáról alkotott felfogás, illetőleg hogy milyenek lesznek a társadalmi beavatkozás módozatai.

A társadalmi kötelék kérdése

A tőle alamizsnát kérő szegénynek Don Juan egy aranyat ad, nem mert Istent, hanem – mint magyarázza – az embert szereti. Sokat jelentő attitűd ez. Elveti a könyörületesség elvét a mögötte meghúzódó keresztényi világrenddel együtt, s egy új erényt vetít előre, amely majd egy másféle jótékonyági elvre épülő társadalomban fog teret kapni. (...)

A szegények és a nekik szánt sors körüli kínódások voltaképp a társadalmi kötelék kérdését feszegetik. A szegénység kezelése mindig kapcsolódik ahhoz a kérdéshez, hogy kinek-kinek milyen rész juthat a közösen létrehozott javakból, azaz nem kerülheti meg az egyes ember jogainak és kötelességeinek problémáját, vagyis azt, hogy egy-egy társadalomban mi tartja össze az embereket.

E szabályszerűség alól azok a viták sem kivételek, amelyek a 80-as évek eleje óta kísérték a szegénység újbóli megjelenését, illetve a minimális beilleszkedési jövedelem törvényi megszavazásának kezdeti szakaszát. (...) A törvény maga úgy kapcsolódik a problémákhoz, hogy első cikkelyében megalapozza a minimális jövedelem fogalmát. A törvényjavaslat előterjesztője eleve ezen a terepen rögzíti a vita lehetséges kereteit, kijelentvén: „a garantált minimális jövedelem definíciója mind a szegények szükségleteit és viselkedésmódját illetően, mind a munkamegosztás és a piacgazdaság rendszerét illetően erkölcsi, ideológiai és politikai értékeken nyugszik.” A társadalmi kötelék kérdése tehát nem kapcsolható ki a vitából, és a törvény maga sem tudta kikerülni, hogy ennek lenyomatát ne adja, amikor az új juttatást jogok és kötelezettségek rendszer-egüttetésével kívánta megalapozni.

Tény, hogy a szegények új jogát megalapozó koncepció bevezetése az első kihívás: az RMI elveti azt a felfogást, amely korábban a társadalmi védelem mechanizmusainak alapjául szolgált; a társadalmi kötelék általa bevezetett új definíciója révén megkísérli szembenézni a társadalmi egyensúly új feszültségeivel és ellentmondásaival. Összegezve: megkísérli a „szociális” mára enigmatikussá vált fogalmát kezelhetővé tenni és értelmet kölcsönözni neki.

A háttérből újra színre lépő szegény

A szegénységnek szociális problémaként való újbóli felbukkanása jól jelzi a korábbi intézkedések, s ezen keresztül a társadalmi kötelékre vonatkozó, az intézkedések mögött meghúzódó korábbi felfogás csődjét. Következésképp első közelítésben az új intézményt nem tekinthetjük másnak, mint válasznak a társadalmi beavatkozás korábban uralkodó rendszerét megalapozó elvek semmissé válására. Ezért érdemes felidézni ezeket az elveket, és megmutatni azokat a tényezőket, amelyek fokozatosan érvénytelenítették őket.

A kockázat-elvű társadalom avagy a szegénység elsinkófálása

A 19. századnak, melyet a „szociális kérdés” addig sosem tapasztalt feltételek között itat át meg át, a társadalmi rend alapjairól vallott elképzelései két szélsőség között csapódtak ide-oda, anélkül, hogy a kettőt sikerült volna összebékíteni. Vagy egyedül az egyénre hárították a társadalmi együttélés minden terhét – a társadalom működését az egyéni felelősség elvére hegyezve ki, vagy éppen ellenkezőleg, magát a társadalom egészét kiáltották ki bűnbaknak minden rendetlenség, egyensúlytalanság és szociális diszfunkció miatt, amikor is az államra hárítható az a felelősség, hogy rendet és egyensúlyt teremtsen, összebékítsen, hogy értelmet és rendet adjon a társadalomnak.

A két pólus mindegyike körül érzékelhetően kirajzolódik a szegénység arculata, etiológiája és terápiája. Vagy arról van szó, hogy a szegény maga felelős balsorsáért (valamint ebből való kilábalásáért), vagy pedig csak áldozata a társadalmi rendnek, amely – jövedelemhez vagy munkához való biztosított jogok formájában – elégtétellel tartozik neki. Egészen az 1890-1900-as évekig a szegénység ellen indított beavatkozások középpontjában a „felelősség” áll, bár fűznek két kiegészítést ehhez a kétszeresen is korlátokba ütköző elvhez. Kétszeresen, hiszen ami a szegényt illeti, „önhibájának” ráolvasásszerű felemlégetése igen kevésbé hat ki konkrét helyzetére. A nem-szegények felől pedig a magán-jótékonyosság mint egyetlen eszköz, igen kevésbé bizonyul hatékonynak egy olyan problémával szemben, amely az ipar fejlődésével párhuzamosan egyre tömegesebb méreteket ölt.

Az első kiegészítés egy közjótékonyági rendszer megszervezése, amely majd kezd valamit a peremre szorult szegények mind nagyobb tömegével, azokkal, akik teljességgel képtelenek betagozódni az ipari munka új világába. Mindezt azonban olyan módosító beavatkozásnak tekintik, amelyet amennyire csak lehet, vissza kell fogni. Korabeli megfogalmazás szerint: „a jótékonyági hivatalnak az a hátulütője, hogy szervezett intézmény, állandósult jelleggel, mely hozzá túlságosan híven ragaszkodó el-látottakat teremt. Kiöli a szegényből a szemérmet, és tétlenségre buzdítja; keveset könnyít a nyomor szenvedésein, és segít életben tartani a szű-

kölködő szegénységet. Az államnak segélyezési kötelezettsége igazán csak a munkaképtelenekkel szemben van...”

A másik kiegészítést a „patronális”-rendszer (a cég és a cégtulajdonos körül kiépülő függőségi-rendszer) kibomlása hozza, amely ezer változattal rászoktatja az alakulóban lévő munkásosztályt az ipari munkahely megkívánta fegyelemre. Segélypénztárak, nyugdíj- vagy takarékpénztárak (amelyek védelmet nyújtanak a munkásélet véletlen forgandóságával szemben), valamint vállalati boltok és szövetkezetek alkotják majd az új „szociális piacgazdaság”, vagy ahogy Le Play emlegette, „a társadalmi béke és a boldog élet titkát feltáró tudomány” koordinátarendszerét. Ezek az intézmények, szélsőséges változatosságuk ellenére, ugyanazokon a közös bizonyosságokon épülnek fel: a magánjótékonyosság elégtelennek minősítése, a közjótékonyosság – s az azt szükségszerűen kísérő, óhatatlanul nehézkes törvényi keretek – elutasítása, s végezetül a rendíthetetlen köztudás az előrelátás értékének eszméjéhez. Ez az eszme lehetővé teszi, hogy ne kelljen a segélyezésre szorulnunk, s főnökök és munkások között az együttműködés olyan alapjait teremti meg, amelyek révén a társadalom megbékél önmagával az erkölcs vonatkozásában (az előrelátás elválaszthatatlan az egyéni erőfeszítés etikájától) csakúgy, mint politikai szinten (az előrelátás a társadalom önszerveződésének terméke, s ilyenként nincsen szüksége az államra), valamint közgazdaságilag (az előrelátás a mozgató ereje annak a „céghűségnek”, amely az egyéni sorsokat a vállalat sorsához köti hozzá).

Nos, az így kialakult eljárások – bár elveik erősen az egyéni felelősség ideológiájában gyökereznek – konfliktusba kerülnek a liberális renddel. E szisztéma, amely egyetlen helyen – az üzemben – és egyetlen személy – a tulajdonos – kezében koncentrálja a hatalmat, nem kifejezetten alkalmas arra, hogy kezelje a frontális ütközéseket tulajdonos és munkások között. A gazdasági fejlődés folyamatai sem kedveznek neki: az 1880-as évektől kezdődően, a nagytőke újjászerveződésével párhuzamosan, a tulajdonos-munkálató személyes arcú hatalmának helyébe mérnök-alkalmazottak által irányított nagy cégek elszemélytelenedett struktúrái lépnek. Végezetül arról is szó van, hogy e „formula” sikere az államot követésére készíti, diszfunkcióit rögtön szabályozva. Így születik meg az iskolakötelezettség s a gyermekmunka törvényi szabályozása, az egészségre vonatkozó törvény, s ezek fokozatosan szigorú keretek közé szorítják, illetve tartalmi vonatkozásban kiüresítik a patronális kezdeményezéseket.

A patronális rendszer elégtelenségei odavezetnek tehát, hogy új válasz születik a liberális elvek és etatista ellenpontjaik közötti feszültségre: a valószínűségszámítási gondolkodásmód. Arról van szó, amit J. Donzelot „a szociális feltalálásának” nevez, vagyis a társadalmi védelem olyan intézményeinek kifejlesztéséről, amelyek a biztosítás és a kockázat elvein alapulnak, ezeket az elveket pedig a társadalom viselkedésére alkalmazott valószínűségszámítás teszi működőképessé. Így aztán az iparvállalatok tulajdonosai – nem minden húzódozás nélkül ugyan – az államra bízák mindazt, ami nem tartozik szorosan a gazdasági logika fennható-

sága alá. Az állam pedig, a maga oldaláról, törvényi szabályozással hozza létre a szociális problémák kezelésének egész eszköztárát. Ezzel sikerül valóra váltania a forradalom örökségéből a testvériség nem túl hatékony gondolatát, összebékítenie szabadság és egyenlőség addig egymásnak ellentmondó elvét. A megvalósítás formája egy olyan „szolidaritás”, amely teljes egészében tudományosan megalapozott technikákra épül, s tökéletesen elvonatkoztatottá válik az elismert kockázatok társadalmasítási mechanizmusaihoz. Semlegesség, objektivitás, racionalitás válnak e rendszer vezéreszméivé, amelynek így sikerül kiküszöbölnie minden morális vagy politikai természetű vitát, s ezzel felülemelkednie minden, addig feloldhatatlan társadalmi megosztottságon és konfliktuson.

Fontos hangsúlyoznunk: azon kívül, hogy megnyitja a teret a politikai feszültségektől és ideológiai vitáktól mentes szociálpolitikáknak, a társadalombiztosítás rendszere sikeresen tünteti el látómezőnkéből a szegénységet is, méghozzá két lépésben.

Egyrészt: az egyének számára a biztosítási rendszer révén megnyíló új jogosultságok mind egy közös elvre vezethetők vissza: csak azok számára elérhetők, akik dolgoznak! A csak a munkavállalókra érvényes jogosultságok pedig – azok számára, akik nem dolgoznak – kiegészülnek a segélyezés maradékelvű játéktérrel. Ez utóbbi, a jogon kívüleső szféra, nélkülözhetetlen, de háttérbe szorított kiegészítője a biztosítás-elvű mechanizmusoknak, vonakodva nyújtott biztosíték a már csak szórványosan létező szegénységnek (hisz minden szónok azt ígéri: megszűnik). (...)

Másrészt: azok szemében, akiknek járnak a társadalombiztosítás egy-mást követő győzelmei következtében fokozatosan kibővülő és általános-sá váló jogok, a társadalom működésének hajdani kóroktani megközelítését lassan felváltja a társadalmi kockázatokban való gondolkodás. A szegénység, a *par excellence* társadalmi betegség, átadja helyét különböző véletlenek sorozatának, melyek elkerülhetetleneknek látszanak egy olyan társadalomban, ahol az emberek óhatatlanul szolidárisak egymással. Hála a biztosításnak, amikor megszűnünk dolgozó kenyérkeresők lenni, nem válunk szegénnyé. Elnyerjük a nyugdíjazott, a beteg vagy a járadékos státusát. A szegény jogokra tesz szert...

A szegény és a szegénység színtalálk mögé rejtése – ezt hozza a kockázati társadalom kibontakozása, majd uralkodóvá válása, amelyben minden a termelés és a munka (azaz: bér munka) köré rendeződik. Nem véletlen, hogy a szegénység ma újra felbukkan, és mind többen vannak az „új szegények”. Azért nevezik így őket, mert nem a segélyezési rendszerek által ősidők óta ismert „reziduális” szegények állományát gyarapítják, hanem azok egyre növekvő áradatát képviselik, akiket kivet az élet az alkalmazotti bér munka biztosította normális társadalmasodási folyamatból, s akiknek, ennek következtében, nem jár az erre építő szociális védelem.

A kockázat feloldódása és a biztosítási elv kudarca

A szegények akkor válnak újra láthatóvá, amikor kihullanak az úgynevezett biztonsági háló lyukain. De az ilyen „lyukak” ellentmondó diagnózisokhoz vezethetnek. Az egyik értelmezésben a biztosítási rendszer ideiglenes egyensúlyvesztéséről van szó, ami a „válság” következménye, s aminek a fejlődés dinamikus újrafelfutásával majd vége szakad (a feledés homályába utalva egy „merőben szükségtelen” RMI-t). A másik felfogás szerint abból következően, hogy összeomlik a bér munkára épülő társadalmi rendszer, a társadalmi védelem kockázati elven alapuló mechanizmusai fokozatosan és tartósan átalakulnak, az RMI pedig a társadalmi szereplők közötti új „licitálás” előfutára.

Bármelyik diagnózis bizonyuljon is igaznak, az RMI – és a szegénység új felbukkanása, amellyel összefügg – nem értelmezhető másként, mint a biztosítási rendszerek (s társadalmi alapjaik) általános kudarcaként. (...)

Legyen szó múltó nehézségről vagy visszafordíthatatlan folyamatról, annyi bizonyos, hogy a munkalehetőségek mind ritkábbá válása és az ezzel járó munkanélküliség az az ok, melynek következtében részint újra felbukkan a szegénységnek az a változata, amelyben egyre fogy a termelő társadalomba tartozó egyének száma, részint megjelenik az igazi „társadalmi létbizonytalanság”. Feloldódik az az egyértelmű törésvonal, amely elválasztotta a társadalom termelő többségét a peremre szorult kisebbségtől, s létrejön a „kettős társadalom”, amelyben a védett helyzetben lévő munkavégzők alkotta kisebbség néz farkasszemet azoknak az egyedeknek a tömegével, akik ide-oda hányódnak a kirekesztettség, az átképző- és betanító hálózatok, valamint a többé-kevésbé bizonytalan foglalkoztatottság alakzatai között. Ott, ahol korábban egyszerű választóvonalak mentén lehetett végiggondolni a világot (munka és munkátlanság, normális és abnormális, egészséges és patológiás), ott a napjainkban észlelhető fejlődés szétoldja ezeket az ellentétpárokat, és összezavarja a kategóriákat. A biztosítás-elvű világrend (amely a teljes foglalkoztatottság gazdaságára támaszkodott, nemkülönben a bér munkára és a társadalmi viszonyok piacivá tételére) szétmállik, amikor – állandó és stabil alkalmaztatás híján – az egyének egyfelől egyre kevésbé képesek hozzájárulni a rendszer táplálásához, másfelől egyre képtelenebbek megfelelni a piac által rájuk kényszerített szerepüknek. Mindezzel kétségessé válik annak a szolidaritásnak az életrevalósága, amely a kockázat elvén alapul, s amelynek megélt tapasztalatát a társadalombiztosítások együttesének fejlődése jelenti; mindez a szociális szféra egyensúlyát sem hagyja érintetlenül. A társadalmat összetartó kötelék kérdése újból felvetődik, ismét aktuálissá válnak azok a viták, amelyeket 1790-ben, az Alkotmányozó Nemzetgyűlés előtt, a koldusügyi bizottság vetett fel.

A rejtélyes társadalmi egyensúly

Mi tartja össze a társadalmat, ha mindannyian szabad egyedek vagyunk? A probléma, alapvetően a szegénység és a „társadalmi kérdés” hatására végigkíséri -kísérti a 19. századot. Amikor a társadalmi védelem biztosítási rendszerei meginognak, amikor a szegénység újólág fölbuggyan, ismét felvetődik a kérdés: szabad egyének társadalmában hogyan kell egyensúlyt teremteni az egyes ember jogai, kötelességei és kötelezettségei között? Mindaddig nem lehet érvényes válaszunk a szegénységre, amíg nincs valamelyes minimális egyetértés ennek kezelésmódját illetően. Az RMI sem kerülheti ezt meg, amikor megkísérli újrafogalmazni, hogy mi is a társadalmi kötelék új ökonómiája.

Jogokról, feladatokról és kötelezettségekről – avagy egy régi vita feléléde

A szociális védelemnek a kockázatok társadalmasításán alapuló mechanizmusai lassan diadalmaskodtak. Nemcsak a szegényt és a szegénységet tüntették el a látótérből, amint azt már említettük, hanem a társadalmi kötelékek természetéről, a jogok, kötelességek és kötelezettségek kérdéséről folytatott vitákat is. A jóléti állam és a szociális törvénykezés ideológiai öntőmintája kétségtelenül az a gondolat, hogy a társadalom kötőanyaga a társadalmi szolidaritás, egy olyan „organikus” szolidaritás, amely egymástól kölcsönösen függővé teszi a szabad egyéneket, akiknek a funkciói eltérőek, ám egymást kiegészítik.

A szolidaritás eszméje így lehetővé teszi, hogy a társadalmi kockázatok (munkahelyi balesetek, öregség, betegségek, munkaképtelenség) kezelésénél mellőzzük az egyéni felelősség gondolatát. Mindezek kollektív tények, olyan tevékenységek eredői, melyeket jóllehet az egyén végez, elvégzésükre a társadalmi lét szükségszerűségei kényszerítik. (...)

Nos, ha az RMI-ről folytatott viták gyakorta a „szolidaritás” meglehetősen sokértelmű égisze alatt zajlottak is, valójában tudomásul kellett venni ennek az ideológiának a meggyengülését (melyet a biztosítási mechanizmusoknak a szegénységgel szemben bekövetkezett felmorzsolódása okozott). Logikus, hogy ismét felütötte fejét a jogok és kötelességek egymás kizárására törekvő régi ellentétpárja.

A régebbi vitáktól eltérően ezúttal senki nem vitatta elvileg egy, a szegényeknek szánt juttatás szükségességét. A szembenállások ennél kifinomultabb formában jelentkeztek. A parlament előtt a „jogok” és a „kötelességek” ellentétes logikája arra vonatkozó szembenállásokat takart, hogy milyenek legyenek a leendő intézkedési rendszer hangsúlyai. A vita következményei az intézkedések jellegét is, hatókörét is érintették.

Apróbb eltérésektől eltekintve megismétlődik mindaz, ami a segélyezéshez való jog kapcsán végigvonul a 19. század történelmében. Az egyik oldalon a „szolidaritás-pártiak” az egyén feltétlen jogosultságát s a társadalom egyénnel szembeni tartozásának jogi természetét hangsúlyozzák.

A másik oldalon a liberális irányzat arra az ökonómiára helyezi a hangsúlyt, amely az egyént a társadalomhoz kötő kötelezettségeken épül fel, s amelyben egyéni felelősség és szerződés – szerves egységben a kötelezettség és az erőfeszítés moráljával – megkövetelik, hogy a szegénynek első sorban saját magára kelljen számítania.

Az RMI-t illetően e két koncepció akörül kristályosodott ki, hogy mi legyen a viszony a minimális jövedelem logikájához igazodó pénzübeli ellátás és a haszonélvezővel szemben a beilleszkedési perspektívának megfelelően támasztott ellenszolgáltatás között.

Egyesek számára – közéjük sorolható a tervezet előterjesztője valamint néhány, a szocialisták illetve a kommunisták csoportjához sorolható nemzetgyűlési képviselő és szenátor – az tűnt helyénvalónak, hogy az intézkedéssorozat súlypontjában a juttatáshoz való jogosultság álljon. Közben megbélyegzi azokat a közhelyes ellenérveket, amelyek a közpénzek elherdálásának veszélyével riogatnak, aminek során – úgy mond – csak a drogosok meg persze, a részegesek kapnák meg a maguk adagját, s hogy elhárítsa az „ellentételezés nélküli juttatás”-hoz tapadó konnotációkat, J.-M. Belorgey a feltétel nélküli jog feltétlen elismerését szorgalmazza. Bár ő maga tiltakozik az értelmezés ellen, egy olyan univerzalisztikus szolgáltatás látszik kirajzolódni javaslatából, amely – minthogy nem köthető másra, mint a társadalom globális termelékenységéhez – jól megfér a munkaidő megosztásának téziseivel és a „produktivista társadalom” eszméjének elvetésével. Az álláspont képviselői jelenleg a következőkkel érvelnek: egyfelől ténykérdés, hogy egy alapjog elismerése abban a pillanatban kényszerítővé válik, amikor a kedvezményezettek oldaláról *sürgő* szükség mutatkozik a juttatás folyósítására, ugyanakkor nagy többségüknél – helyzetük alapján – *hosszantartó* folyamatok eredményeként vetődhet majd fel beilleszkedésük kérdése. A társadalmi és gazdasági viszonyrendszer felől nézve pedig beilleszkedésről beszélni – mely döntően az alkalmaztatáshoz jutást feltételezi – a leendő haszonélvezők többségénél egyszerűen hazug ámitás. Feltétlenül szükséges tehát, hogy az intézkedésrendszer ne tartalmazzon különféle jogi kötelezések révén igazi „beilleszkedési kötelezettséget”, ami a haszonélvezőket terhelné, s amitől a juttatásra vagy legalábbis annak fenntartására való jogosultságot függővé lehetne tenni.

Természetesen feltétlenül szükséges ösztönözni a beilleszkedésre tett erőfeszítéseket, de „a beilleszkedés a juttatástól elválaszthatatlan célkitűzés, nem pedig a folyósítás feltétele”. Az „RMI mint jog” koncepciójából egy olyan ökonómia következik tehát, amely így foglalható össze: az RMI olyan juttatás, amelynek nem feltétele, hogy a haszonélvező kötelezettséget vállaljon arra, hogy megteszi a társadalmi beilleszkedéséhez szükséges lépéseket; éppen ellenkezőleg, előzetes feltételét képezi annak, hogy belátható időn belül megkísérelhető legyen a társadalomba való újbóli beilleszkedés.

Ezzel a koncepcióval szemben (csoportonként és egyénekenként érzékelhető árnyalati különbségekkel) a Nemzetgyűlés szenátusi többséget élvező ellenzéke és a kormány a tervezet vitájának első szakaszában újra

felélesztették a „kötelesség” illetve „kötelezettség” régi ideológiáját, ez lévén hivatott a joggal együtt méltányos egyensúlyt teremteni, lefaragva mindazt, ami túlzó, veszélyes vagy nem igazán hatékony. E koncepcióhoz azonban sokféle megfontolás vezethetett. Sok mindenért akarhatták mérsékelni az ellátáshoz való jog erejét, amikor több-kevesebb szigorral olyan kötelezettséghez kötötték volna, amely részvállalást ír elő a beilleszkedéshez szükséges lépésekből. Ki azért, hogy ne csússzunk vissza a „segélyezgetősdibe”, ki azért, hogy fel lehessen lépni a „rossz”, az „érdemtelen” szegények ellen. Volt, aki az elnehezült gazdasági helyzetre kívánt tekintettel lenni, s az uralkodó gazdasági rendet féltette. Volt, aki rugalmas módon kívánt hozzájárulni a társadalmi integráció létező mechanizmusaihoz, nehogy egyensúlyi állapotukból kibillenjenek... Az állásfoglalásokra láthatóan a sokértelműség nyomta rá bélyegét, ami mögött éppúgy fellelhetjük az imponálóan gyakorlatias ötletességet, mint a kevésbé megvallható hátsó gondolatokat. Abban azonban közösek ezek az állásfoglalások, hogy egy másfajta ökonómián alapulnak, olyanon, amely, tendenciáját tekintve, a jogszerűség elismerését – bizonyos türelmi idő után – összeköti a haszonélvező kötelezettségvállalásával; ez igazi jogi kötelezettséggé válik, amelynek alapja az egyén beilleszkedési kötelessége.

A minimális beilleszkedési jövedelem – avagy a társadalmi kötelék új ökonómiája felé

Első látásra úgy vélnénk, e két koncepció széthúzó vonzásában az RMI maga végül is valamiféle köztes megoldássá nőtte ki magát, olyan kompromisszumra, amely mindegyik koncepcióból figyelembe vesz valamit. S ez magyarázatot adhatna a Nemzetgyűlés egyhangú szavazatára.

Az előterjesztés már a bizottsági vita legkezdetén világosan megfogalmazta a kompromisszum alkotóelemeit, rögtön rámutatva sajnálatosan kevésbé pontosított jelentéstartalmukra. „Az RMI most még körvonaltalan, köztes álláspontot képvisel. Kétségtelen: nem tekinthető univerzális juttatásnak, mely az egyén választási szabadságára bízta, hogy akar-e dolgozni vagy sem. Viszont igencsak távolesik az ellenszolgáltatás logikájától is.” Más szavakkal: hogyan bízzék az ember egy jogosultságban mint jogban, ha kötelezettséggel van ellentételezve, és hogyan higgyen az ellentételezés eltökéltségében, ha a jog megerősítést nyert? Egy ilyen alapon nyugvó RMI vajon arra szolgál-e, hogy a kizsákmányoltakat hosszabb-rövidebb ideig pénzellátásban részesítse egy újfajta „társadalmi purgatórium” létrehozásával, vagy inkább annak eszköze, hogy – úgy mond a beilleszkedés ürügyén – csak még súlyosabbá tegye a peremre szorultak fölötti társadalmi kontrollt?

Azzal, hogy megpróbál összebékíteni jogot és kötelességet, megpróbál valamilyen jövedelmet garantálni és kötelezni a juttatásban részesülőket (vagyis nem hajlandó egyiket a másikon keresztül tagadni), az intézkedés felismerni kényszerül annak lehetetlenségét, hogy a társadalmat akár jo-

gok, akár kötelességek egyöntetű rendszereihez láncoljuk. Ezek helyébe egy komplex, s ezért belső feszültségeknek sem híjával lévő rendszert léptet, elismerve, hogy a jogok, kötelességek és kötelezettségek egymásnak mindig ellentmondó, szétszakíthatatlan kötelékbe fonódnak. A kétértelműség forrásának tűnik az a kérdés, hogy hogyan keltsünk életre egy működő szolidaritást, hogyan teremtsük újjá a társadalmi kötelékeket, ha egyszer azt kell látnunk, hogy a jóléti állam újraelosztó rendszerei valójában csak a szociális viszonyok szétolvadását enyhítették, s sosem hoztak létre „társadalmat”. A jogok (jogom van részt követelni a közös gazdagságból) és kötelességek (amelyek a másik és a közösség jogait jelentik velem szemben) társadalomnak formát adó egyensúlya rejtélyessé vált. Az RMI véleményünk szerint erre kísérel meg választ adni.

A minimális beilleszkedési jövedelem törvényi szabályozása az új ökonomiát főleg az 1., 2., 11., 16. és 36. paragrafusaiban járja körül.

Az első cikkely első bekezdése ezeket mondja: „Minden személynek, aki életkora, fizikai vagy mentális állapota, avagy a gazdaság és foglalkoztatás helyzete miatt képtelennek bizonyul munkát találni és vállalni, joga van ahhoz, hogy a közösségtől jusson hozzá a létfenntartás tisztességes eszközeihez. A nehéz helyzetbe jutott személyek társadalmi és szakmai beilleszkedése parancsoló nemzeti szükség. E célból tétetik intézményessé a minimális beilleszkedési jövedelem, mely a jelen törvény megszabta keretek között lép hatályba. E minimális beilleszkedési jövedelem részlete a szegénység elleni küzdelmet szolgáló átfogó intézkedéseknek, melyek felszámolni igyekeznek a kirekesztés minden formáját, elsődlegesen az oktatás, a foglalkoztatás, a képzés, az egészségügy és a lakásügy területén.”

A második cikkely, minket érdeklő vonatkozásait tekintve ekként fogalmaz: „Minden Franciaországban honos személy, akinek nincsenek megélhetési forrásai, s aki kötelezettséget vállal, hogy részt vesz azon meghatározott akciókban vagy tevékenységekben, amelyek társadalmi vagy szakmai beilleszkedése szempontjából szükségesnek mutatkoznak, jogosult a jelen törvény által előírt feltételek mellett egy minimális beilleszkedési jövedelemre.”

A szöveg tehát a szociális törvényhozásban megszokott egyértelmű és klasszikus megközelítés helyett (meghatározni egy jogot) újszerű hármas-ságot vezet be, amelyet, mielőtt még dinamikájával foglalkoznánk, részleteiben kell elemeznünk.

Először is, egy parlamenti módosítás nyomán a Nemzetgyűlés átvette, s méghozzá a törvény szövegének legelején, az Alkotmány preambulumának egyik passzusát, egyikét a „korunkban (1946) különösképp fontos alapelveknek” (11. bekezdés). Ez a következőket mondja: „Minden embernek, aki életkora, fizikai vagy szellemi állapota, illetőleg a gazdasági helyzet következtében nem képes munkát találni, joga a közösségtől megkapnia a szükségesnek mutató tisztességes létfeltételeket”. Ellenében az „első generációs” jogokkal (lásd az 1789-ben Nyilatkozatban szentesített emberi jogokat), amelyek „szabadságjogok” s a közhatalmat korlátozzák, a gazdasági és szociális jogok „követelési jogok”; sokkal in-

kább egy, a közösséget terhelő kötelezettséget határolnak körül, mint az állampolgár javára szolgáló jogot, az állampolgárnak ugyanis nincs semmiféle eszköze konkrét helyzetben a jogérvényesítésre. A közhatalomnak a törvényalkotón keresztül adott „politikát” kell életbe léptetnie ezek konkretizálására. És éppen azért, mert a szegénység (mely elsősorban a minimális létfeltételek hiányában nyilvánul meg) tökéletes ellentmondásban van ezzel a joggal, éppen ezért kívánták az országgyűlési képviselők hangsúlyosan előtérbe állítani azt, ami az új törvényt és az alkotmányos alapelveket összekapcsolja. A Parlament azzal, hogy újólag kifejezésre juttatja azt a jogot, hogy „a közösségtől megkapjuk a szükségesnek mutató tisztességes létfeltételeket”, éppúgy előtérbe állítja a közösség felelősségét a jog konkretizálásában, mint maga a jog, éppen abban a pillanatban, amikor a sokakra nehezedő konkrét helyzetből következően e jog vita tárgyává lesz. Itt azonban kétszeres megerősítést kap. A törvény egyfelől szentesíti, hogy jogunk a közösségtől megkapni a létezéshez szükséges tisztességes feltételeket, s e jog mindenkit megillet, aki fizikai, biológiai vagy gazdasági okok miatt nélkülözni kénytelen ezeket. Ezzel párhuzamosan, a közhatalom szükséges közvetítő funkciójából következően, a jogalkotó közvetetten elismeri, hogy a közhivatalokat kötelezettség terheli abban, hogy e jognak tényleges tartalmat adjanak.

A jogszabály másrészt bevezeti azt a gondolatot, hogy „a nehéz helyzetben lévő személyek társadalmi és szakmai beilleszkedése parancsoló nemzeti szükség”. A „nemzeti kötelesség” fogalma nem újdonság az egészségügyi és a szociális jogban, hiszen már a fogyatékosokra vonatkozó 1975-ös törvényben is megjelent. A közösségnek most egy másfajta kötelezettség terhét is viselnie kell, azét, hogy biztosítsa a beilleszkedés lehetőségét mindazoknak, akiket a társadalom működése peremre sodor. S mint már a fogyatékosokról szóló törvény esetén, a „parancsoló nemzeti szükség” itt is igen tágan határozza meg azok körét, akiket e kötelezettség terhel. Mint azt a rendelkezési utasítás további részei tanúsítják, valamennyi társadalmi aktorra vonatkozik, a közzféra fórumaitól a magánemberig; mindnyájuknak részt kell vállalniuk a törvény megvalósításában. A jogszöveg társadalmi dinamikát kíván életre hívni, s ezt jogi nyelven elég nehéz pontosan kijelölni, mert a „nemzeti” jelző valamint a „parancsoló szükség” fogalom pontosan definiált jogi tartalom nélkül nem egyebek *petitio principii*-nél, körbenforgó okoskodásnál, mely szándékában lehet nagyratörő és nagylelkű, alkalmazhatóságának azonban – azonosítható címet nélkül – nincs esélye. A szöveg, lényegileg, az egész társadalom megmozdulására appellál, hogy ne mondjon le azokról, akik peremre sodródtak. S ez még nem minden. E kötelezettségen túl, mely nem csupán a közhivatalokra, de az egész nemzeti közösségre hárul, a törvényalkotó amellet is elkötelezi magát, hogy kiszélesítse a marginalitás elleni küzdelmet: „átfogó intézkedéseket” hív életre a szegénység elleni küzdelemben, nevezetesen „az oktatás, a foglalkoztatás, a szakképzés, az egészségügy és a lakásügy terén”.

Végül a harmadik elem az RMI hasznélvezőjétől elvárt elköteleződés, hogy „részt vegyen azokban a (bevonásával és közreműködésével) meg-

határozott programokban és tevékenységekben, amelyek társadalmi vagy gazdasági beilleszkedéséhez szükségesek”. Ez a tétel ismét előbukkan a 11. paragrafusban, amely úgy rendelkezik, hogy „a kérvény beadásakor az érdekelt félnek alá kell írnia, hogy kötelezi magát a vele való megbeszélés értelmében meghatározott és beilleszkedését szolgáló tevékenységekben és egyedi eljárásokban való részvételre”. Elköteleződése a „beilleszkedési szerződésben” ölt testet, melyről a 36. paragrafusban esik szó. A szerződés, melyet az RMI kedvezményezettje és a helyi beilleszkedési bizottság kötnek meg, lényegileg egy „beilleszkedési tervet” tartalmaz, amely a kedvezményezett részéről szükségessé teszi, hogy bizonyos lépéseket tegyen, bizonyos tevékenységnek nekilásson. Azonban az egész fölött ott lebeg a 16. paragrafus 2. bekezdése, amelynek értelmében, „ha a szerződés a juttatás hasznélvezőjének hibájából hiúsul meg, a juttatás folyósítása felfüggeszthető”. Vagyis egyértelműen létezik egy, a hasznélvezőt terhelő jogi kötelezés, és minden szétválasztási igyekezet ellenére (a juttatást azonnal folyósítani kezdik, a szerződés határidőt állapít meg; mód nyílik a teljesületlen szerződés felülbírálatára), minden enyhítő körülmény ellenére (a juttatásnak csak „felfüggesztéséről” van szó; s erre is csak kerülhet a sor, azaz nem automatikus az eljárás, hanem a hatóságok diszkrecionális jogkörébe tartozóan működik; bizonyítandó a juttatásban részesülő személyes hibája és felelőssége) a juttatáshoz való jog potenciálisan felfüggeszthető.

Az RMI tehát elveti a szociális jogoknak a jóléti államok biztosítási rendszereiben hagyományosan egyértelmű alapját: megalkotjuk a jogot, és meghatározzuk a jogosultak körét; a terhek ellentételezését pedig a költségek társadalmasításának mechanizmusai révén terítjük. Helyébe egy bonyolult együttest állít: a jog határozott kinyilvánítását (azét a jogét, hogy rendelkezhezzünk a „normális életvitelhez” szükséges tisztas létfeltételekkel); az ellentételezés megkövetelését (az egyéni kötelezettségvállalást, részt venni a beilleszkedési folyamatban); és végül egy, a törvényhozói programhoz kapcsolt harmadik tétel bevezetését, az azt megkövetelő „parancsoló nemzeti szükség”-ét, hogy megteremtődjenek – elsősorban a társadalom egészének terhére – a társadalmi és gazdasági beilleszkedés eszközei, létrehozva „a szegénység elleni küzdelem átfogó intézkedésszerűt”.

Az újdonság abban áll, hogy a szöveg tartalmazza a kiküszöbölhetetlen feszültséget jog és köteletség között, ami nélkül a jogosultság nem egyéb, mint jogcím a segélyezésre ítélethez, a kötelezettség pedig erkölcsi megítélés forrásává s így a társadalmi kontroll megerősítésévé válik. Szembesülünk az elkerülhetetlen kölcsönös függéssel, amely minden megnyitott jog és a hozzá kapcsolt kötelezettség(ek) között fennáll, s amelyben az a tény fejeződik ki, hogy a szegénység újbóli felbukkanását követően egyén és társadalom egyike sem vezethető már vissza teljesen a másikra; hogy a társadalmi jogok még oly tökéletes funkcionális rendszere sem képes közöttük végleges harmóniát teremteni, mint ahogy a mindenre kiterjeszkedő társadalmi kontroll és kényszer sem lenne képes erre. Jog és köteletség összhangba hozásának örök igyekezete – talán ebben lel-

hetjük fel a mélyebb jelentőségét annak, hogy az RMI elveiben e két antagonisztikus elem mindegyike megjelenik.

S akkor még itt van a harmadik elem is, a legkétértelműbb (mégis ekörül szerveződik strukturált rendszerré az RMI): a társadalmi és szakmai beilleszkedést biztosító parancsoló nemzeti szükség. Mivel a társadalom egészét akarná dinamizálni, nem öltheti magára a világos jogi megfogalmazás kényszerzubbonyát. Hogyan is tehetné, mikor a társadalom mozgósítása (akárcsak a változás) nem megy parancsszóra. Ez a „parancsoló nemzeti szükség” jogilag erőtlen, lehet, hogy nem több ráadásként adott retorikánál, a tehetetlenség ékesszólásánál. De egyben patetikus kísérlet arra, hogy meghaladjuk a jog-kötelesség, egyén-társadalom antagonizmusokat.

E „nemzeti imperatívusz” először is szükségszerű kiegészítője az RMI kedvezményezettjeire nehezedő kötelezettségnek, hogy bekapcsolódjanak beilleszkedésük folyamatába. Hogyan lehetne nélküle megúszni azt a – nevezzük nevén – manipulációt, amelynek folytán a szegény beleegyezni kényszerül azokba a rendelkezésekbe, amelyek menthetetlenül a kirekesztetteknek rendeltetett karanténokba fogják beteretelni? Továbbá, ha nem ellentételeznénk valami fizetéssel a társadalom életéből való kirekesztését (ami elég snassz ár azért, hogy leszereljük és függő helyzetbe hozzuk azokat, akiknek túlkapásaitól félünk), ez óhatatlanul pont az ellenkezőjéhez vezetne mindannak, amit a közösség biztosította jövedelemhez való jog jelent.

S egyben üdvöztető bevallása a tehetetlenségnek! A 19. század fordulóján az állam, a szociális törvénykezés „feltalálásával”, kisajátította a társadalmi védelem rendszereit, fokozatosan kiszorítva belőlük mindazokat a társadalmi aktorokat, amelyek voltaképp azok kezdeményezői, beindítói voltak (vállalkozók, szakszervezetek, egyesületek, segélypénztárak). Így tartósan olyan „államközpontúvá” tette a szociális problémák igazgatását, hogy azt azóta sem merte senki megkérdőjelezni. S most, íme, a jogilag „puha” megfogalmazás mögött valójában a társadalom egésze a címzett, elsősorban is a „civil” társadalom. Állam és jogalkotó tehetetlenek, nem képesek sem jogi és adminisztratív manipuláció, sem a bürokratikus struktúrák igazgatására hivatott jogok és kötelességek meghatározása segítségével ellenőrizni vagy irányítani az egyre bonyolultabbá váló társadalmasodási folyamatokat, amelyek egyszerre érintik a kultúrát, a gazdaságot, a társadalmi szabályozást, az oktatási, egészségügyi vagy urbanisztikai nagyszisztemeket.

Itt gyökerezik az RMI első kihívása. Újjáéleszti – vagy legalábbis megpróbálja összetákolni – azt a szolidaritást, amelyet az állam a társadalmi védelem rendszerein keresztül kisajátított, és a kompenzációnak olyan „szolidaritásává” szegényített és züllesztett, amely nem hogy társadalmi köteleket nem teremt, ellenkezőleg, atomizálja a „szerzett jogokká” fajuló jogaikba egyre inkább bezárkózó egyéneket és csoportokat. Megkísérli a szolidaritást ismét a társadalom alkotóelemévé tenni, ismét beleágyazni az üzem, a lakónegyed, a város, az ország nyújtotta konkrét te-
repekbe. A jogi logika itt, bevallván saját tehetetlenségét, feloldódik a

nem-jogiban, hiszen olyasvalamit idéz meg, ami parancsszóra nem hívható elő: azt az igazi szolidaritást, amelyet pontosabb lenne – még akkor is, ha a szó sokakat mosolygásra készítet, s alig-alig merjük már leírni – testvériségnek nevezni.

A szociálpolitika koncepciója

Az RMI azt az akaratot fejezi ki, hogy a társadalom új, a társadalmi kötelék újradefiniálásán alapuló módon viszonyuljon a kirekesztéshez. Mindez aktív előírásokban öltönné testet, a szociális beavatkozás meglévő intézményeinek és mechanizmusainak átalakításában, s újak létrehozásában.

S ha – mint már jeleztük – a törvény preambuluma, mely az RMI alapjaira vonatkozik, nem mentes a félreérthetőségektől, mindez csak fokozottabban érvényes az általa felvázolt intézményi keretekre. Sokan és sokhelyütt rámutattak már ennek számos gyengéjére, amelyek azt sugallják, hogy az eredmény nem áll majd a kinyilatkoztatott ambíciók magaslátán. Sokak számára az RMI nem több, mint „a minimális jogokkal rendelkezők minimális beillesztésének minimális projektje”.

Félúton a szociális segélyezés és új „társadalmi alku” között

Az RMI nem a legális szociális segélyezés új szolgáltatása, nem is társadalombiztosítási szolgáltatás, és nem is szociális akcióprogram. Így definiálta több ízben is a kormány – e negatív definícióval is érzékeltetni akarván a rendelkezés egyediségét az összes már létező szociális transzferhez képest. De ez az eredetiség nem annyira magában a szolgáltatásban rejlik, mint inkább a rendelkezés-együttes egészében, amely – magába foglalván a „társadalmi és gazdasági beilleszkedést” – egészét tekintve valóban nem vezethető vissza egyetlen más segélyezési vagy társadalombiztosítási rendszerre sem.

Mindazonáltal, ha magát a juttatást tekintjük, újító jellege korántsem szembeszökő. Valójában minden arra látszik utalni, hogy – apróbb eltérésekkel – csak a szociális segélyezés szolgáltatásainak logikája ismétlődik meg benne. Mégis, a szolgáltatás – dinamikáját tekintve – potenciálisan fejlesztő tényezője lehet a szociális szolgáltatásoknak és ezek gazdasági működésre gyakorolt hatásának.

A segélyezési modell pregnánsága

Az RMI alapvonásait tekintve jól illeszkedik a szociális segélyezés általános ökonomiájába. Definíálása során több, kikerülhetetlennek tartott imperatívusznak is meg kellett felelni: a „minimális jövedelmet” úgy meg szabni, hogy képes legyen biztosítani a túlélést; ügyelni arra, hogy az RMI

szét ne verje a szociális védőrendszer már létező s a klasszikus bérmunkás-helyzetnek megfelelő mechanizmusait; valamint arra, hogy a rendszer ne ösztönözzön senkit a munkaerőpiactól és a szakképzési rendszer piacától való elfordulásra. Az egymásnak részlegesen ellentmondó végcélok összebékítésének két hatása kellett hogy legyen a leendő juttatásra: egyrészt alacsonyan kellett hogy tartsa annak szintjét – ami önmagában a segélyezési paradigmával rokonítja, másfelől jogi mechanizmusok sokaságába kellett belefoglalnia – amelyek nagy részét a szociális segélyestől kölcsönözte. Mindez pedig már az indulásnál sajátosan korlátozta az új pénzübeli transzfer „megújító” képességeit, s logikusan vezetett el ahhoz, hogy csak „tisztogató” mechanizmust lássanak benne, amelynek feladata összegyűjteni azokat, akik a társadalmi beavatkozás „hálóiból” kihullottak.

Az RMI elsősorban azért marad függvénye a segélyezési ökonomiának, mert alatta kell maradnia (vö. 3. paragrafus) egy évente kétszer rendeletileg szabályozott szintnek. A kormányzati hatalom – hogy leválassa az RMI-t a szociális segélyezés összes egyéb törvényileg szabályozott formájáról – jó előre leszögezte, hogy a szolgáltatáshoz való jogosultságért a kérvényezőnek semmiféle „szükséget” (jövedelmet, vagyont) nem kell igazolnia. Mégis, nehéz lenne tagadni, hogy az összeghatár implicit módon jelzi, mennyire szegény, mennyire szükséghelyzetben lévő az egyén (illetőleg a család).

Az RMI a szubszidiaritási elvet is elkölcsönözte a szociális segítségnyújtástól. Kétfelé mutatóan is. Egyrészt azzal, hogy differenciális juttatás, összege – figyelembe véve a háztartás összetételét – egyenlő a minimális jövedelem és a haszonélvező jövedelme(i) közötti különbséggel. Másfelől, mielőtt az RMI-ért folyamodnék, a kérvényezőnek érvényesítenie kell a törvényileg, rendeletileg biztosított, illetőleg szokásszerű szociális szolgáltatásokra való jogait. Hasonlóan érvényesítenie kell a házassági kötelezettségekből, válóperből és gyermekellátási kötelezettségekből fakadó járandóságait. A törvényileg szabályozott szolidaritás szabályaihoz, a társadalmi védelem vagy a szociális segélyezés mechanizmusaihoz viszonyítva az RMI megintcsak a helyettesítési logika szerint működik: a forrásokhoz való hozzájutás normális módozata vagy a munka, vagy az alkalmazotti státushoz kötődő szociális jogok. Akárcsak a segélyezési rendszerek, az RMI is szubszidiáris jogként épül fel.

A szolgáltatás újító lehetőségei

Mivel döntően a segélyezési modellekhez igazodik, az RMI azt a látszatot keltheti, hogy lényegileg csak a társadalmi védelem hagyományos rendszereinek hiányosságait pótolja. Differenciális és szubszidiaritás-elvű juttatásként csak a társadalombiztosítás, a szociális segélyezés, illetőleg a családi szolidaritás mechanizmusainak lyukait fedi le. A lehető legalacsonyabb szintre leszorított minimális juttatásként csak a kirekesztés új te-

repét rajzolhatja ki, melyet a közjavakból igencsak fukar kézzel finanszíroznak.

Ennek ellenére rá kell mutatnunk, hogy a szolgáltatás – még ha torzkép módjára is – magában rejti a segélyezési logika meghaladásának lehetőségeit.

Egyfelől, szemben a társadalombiztosítás, illetve a szociális segélyezés mechanizmusaival, amelyek körülhatárolt „címzettekhez” szólnak (fogyatékosok, idősek, nagycsaládosok stb.), az RMI összetett és heterogén körhöz kíván szólni, amelyet csak a jövedelemforrás alacsony szintjének kritériuma fog egybe. Ezt biztosítandó, a törvény szövege meghatározza a rendelkezéshez való hozzájutást megkönnyítő mechanizmusokat. Kötelező a családokat tájékoztatni e jog létezéséről, megfelelően nagy számban kell felállítani a kifizető pénztárat, kötelezettségként írják elő a kérvényezőknak az ügyiratok elkészítésében nyújtandó tájékoztatást. Egyes csoportok számára, amelyek általában semmiféle társadalmi védelemben nem részesülnek (pl. a hajléktalanok), a törvény lehetővé teszi valamilyen illetékességi hely megválasztását. Mindezek olyan lépések, amelyek abba az irányba hatnak, hogy – szemben a szociálpolitika hagyományaival – ne szorítsák merev kategóriák közé a célcsoportokat, hiszen ez csak növelné a különböző ágazati adminisztrációktól való függőségüket.

Másfelől, bármily alacsony is az RMI összege, a juttatás szakít a szociális segélyezés elkülönítési elvével, amelynek értelmében minden szolgáltatásnak valamely meghatározott szükségletet kell kielégítenie (pl. a gyermekek eltartása, háztartási segélyezés, szociális költségek fedezete). Ellenkezőleg, olyan, az egyéneket (családokat) fizetőképessé tévő átfogó mechanizmus, amely igyekszik az elemi szükségletek összességét biztosítani. Ebben az értelemben az RMI mint „jövedelemhez való jog” inkább „jogcsomagként”, semmint elszigetelt szolgáltatásként funkcionál. Azok a személyek, akiknek az RMI-hez való joga elismerést nyert, kötelezően részesednek betegségbiztosításban, s biztosítják számukra a szociális lakáshoz való jutás lehetőségét is. Ha messze vagyunk is attól, hogy univerzális juttatás legyen – vagyis, hogy az egyén feltétlen jogként részesüljön a társadalmi össztermékből –, az intézkedés mégiscsak arra törekszik, hogy minimális mértékben fizetőképessé tegye a jogosultakat, s teszi mindezt egy kiegészítő jogokkal feldúsított általános juttatás formájában, mely teljes mértékben függetlenedik a munkaviszonytól.

Szembefordulni a szétaprózással

Hogy ne essék vissza a segélyezési logika kerékvágásába, az RMI – a fentebb leírtak alkalmazásával – a minimális jövedelem biztosítását egy beilleszkedési politikával kapcsolja össze. S mint azt valamennyi hozzájáruló hangsúlyozta, a beillesztés intézményesítése képezi a rendszer neurálgikus pontját.

Ami azt illeti, a törvénynek a struktúrák vonatkozásában kellett leginkább kreatívnak mutatkoznia. Egyszerre kellett szakítania a szociálpoli-

tikák ágazati logikájával, és szembenéznie a felelőségeknek azzal az új megosztásával, amely a decentralizációs törvényekből fakadt.

A szociálpolitikák ugyanis fokozatosan ágazati politikává formálódtak, azaz vertikális intézmények elkülönült, ám egymással párhuzamos rendszereivé, mindegyikük előre meghatározott célcsoportoknak (idősek, fogyatékosok, veszélyeztetett gyerekek, család) juttatandó a meghatározott szolgáltatásokat. (Továbbá mindegyikük a maga módján szabályozta illetékességén belül a köz- és magánintézmények közötti sajátos viszonyokat.) Az egész rendszer hármass felparcellázás szerint működött: vertikális válaszfalak az egyes adminisztratív egységek között, amelyek mindegyike egy-egy meghatározott „szociális problémával” foglalkozik; a haszonélvezők és fogyasztók ennek megfelelő felparcellázása kisajátított célcsoportokká; s végezetül, a „szociálisnak” a gazdaságtól elkülönült – mert más logikának engedelmeskedő – szféraként való kezelése, amiben a hagyományos közösségek és régiók dezintegrációja elleni orvosságot látják. Ebben a kontextusban a decentralizációs törvények, amelyek – szociális téren – különösen hasznára voltak a megyéknek, kevésbé zavarták meg az ágazati logikát, inkább a különböző politikák súlypontjában okoztak eltolódásokat.

Az RMI-t, amely a társadalmi és szakmai beilleszkedésre törekvése okán több kívánt lenni egyszerű szolgáltatásnál, a létező ágazati adminisztrációk egyike sem igazgathatta. Már korábbi tapasztalatok is jelezték, hogy szükség van az ágazati logika megtörésére, részint azért, hogy az akcióprogramokba mind nagyobb számban lehessen különféle (állami, megyei, községi, regionális) szolgálatokat bevonni, részint azért, hogy minél több helyi aktorral (iskola, rendőrség, igazságszolgáltatás, helyi csoportosulások, lakosság, vállalatok, gazdasági körök) lehessen együttműködni. Az RMI, a maga új eszközeivel, nem-ágazati politikaként jelenik meg a színen; egyrészt az átfedés (transzverzalitás) logikája szerint szerveződik, másfelől a területi dimenziót helyezi előtérbe.

Az érintett népeségek nagy létszáma (s így a szükséges akciók volumene) valamint az általa meghatározott intézményi újítások fontossága következtében a törvény erőteljesen felboríthatja a szociális adminisztráció szektoriális logikái teremtetten egyensúlyt, s nemcsak új szervezeti és tevékenységi formákat hívhat életre, hanem – s ez az alapvetőbb – egy másfajta viszonyt szociális akció és társadalom között. Ez megintcsak kihívás: lehet, hogy a rendszer marginális marad (csak időlegesen orvosolja a szociális ágazatok diszfunkcióit), de az is elképzelhető, hogy az új kiigazítások, az új tevékenységi módok (s a bennük foglalt új viszonyok oktatásügy, gazdaság, kultúra és szociális mező között) létrehozhatják a társadalmi beavatkozás újfajta modelljét.

Az „átfedés” többlete

Valószínűleg a szegénység s vele együtt a munkanélküliség problémája kapcsán mutatkozik meg leginkább szembeszökően az ágazati logika sze-

rint szerveződő közigazgatás kudarca. Két olyan szektorról van ugyanis szó, amelyek minden másnál jobban igényelnék azt az átfogó megközelítést, amelyet a szociálpolitikák képtelenek felmutatni. E megfontolásból tartotta jogosnak a hozzászólók többsége – kiemelve a keretek szétfeszítésének fontosságát, valamennyi gazdasági, társadalmi és adminisztratív tényező bevonását –, hogy az RMI létrehozását és működtetését egy *ad hoc* intézményi rendszer feladatává tegyék.

Az új rendszernek az a sajátossága, hogy nem a „lerakódás” elven működik, amint az a szektorális szociálpolitikákban eléggé általános, s ami azt jelenti, hogy újabb és újabb, a már létezőkkel párhuzamosan működő alrendszereket hoznak létre az új meg új „szociális problémák” kezelésére. Éppen ellenkezőleg. Arra törekszik, hogy az RMI-stratégiába mindazokat a köz- és magánaktorokat bevonja, akik a szegénység és marginalitás problémájával már eleve kapcsolatban vannak, úgyszintén a „szomszédos” területeken – pl. foglalkoztatáspolitikai, képzés – működő szervezeteket is. Mindezen túlmenően a gazdaság szereplőit is bele kívánja szervíteni a beillesztés rendszerébe. A törvény végeredményben egy olyan transzverzális mechanizmust hoz létre, amely egyszerre orientálja is, koordinálja is az addig az ágazati adminisztrációk által autonóm módon meghatározott és működtetett elgondolás-rendszereket.

Ennek első eleme egy minisztériumközi főbizottság felállítása volt, azaz az általános felhatalmazással, hogy „kövesse figyelemmel az RMI törvény alkalmazását”. (Mindez egy széleskörű folyamatba ágyazódik bele, az ágazati adminisztrációk válsága nyomán életre hívott minisztériumközi koordináció általánosabbá válásába.)

Ez a „csúcson” megvalósuló partneri viszony a megyék szintjén is leképeződik, a megye lesz ugyanis az RMI életbeléptetésének igazi terepe. A minimális beilleszkedési jövedelem törvénye az állam és a megye közös felelősségévé teszi a beillesztési eljárásorozat működtetését és működését. Számos döntést közösen hoz meg a prefektus és a főbizottság elnöke. Végezetül, az állam és megye közötti ilyen partneri viszony abban is kifejeződik, hogy a pénzügyi gazdálkodás terén is megosztódik a felelősség. Anélkül, hogy ez befolyásolná a beilleszkedésben elkötelezett egyéb intézmények hozzájárulásának mértékét, alapvetően az állam fedezi a juttatás költségeit; a megyék, a maguk részéről, kötelesek költségvetésükbe beiktatni egy, az állami szubvenció legalább 20 %-át kitevő összeget, s ebből finanszírozni illetékességi területükön a beillesztési programokat.

A társadalmi beavatkozás gyakorlatai

Azzal, hogy potenciálisan újradefiniálja a társadalmi kötelék és a szolidaritás fogalmát, azzal, hogy felborítja a szociálpolitikák szektorális logikáját, helyükbe olyan akcióprogramokat állítva, amelyeknek belső koherenciáját elsősorban a helyi terep adottságai határozzák meg, az RMI – ha virtuálisan is, de – arra ösztönöz, hogy újragondoljuk a társadalmi beavatkozás gyakorlatait.

Teszi ezt, implicit módon, olyan mértékben, ahogy az intézményi hatásköri felparcellázás felszámolása, valamint a programnak a terepadottságokhoz kötése partnerkapcsolatokat és alkufolyamatokat feltételező tevékenységet eredményeznek a szociális szféra, az oktatásügy és a gazdaság különböző szereplői között. De megteszi ezt explicit módon is, azzal, hogy a szociális munkások kezébe újfajta eszközt ad, olyat, amely új viszonyt feltételez a jogosulttal, a fogyasztóval vagy az ügyféllel.

Valamennyi haszonélvező (mint említettük, amikor kérvényezik az RMI-t, egy nyilatkozatot írnak alá, amelyben kötelezik magukat, hogy részt vesznek a saját beilleszkedésüket segítő tevékenységekben) köteles legkésőbb három hónapon belül megkötni a *beilleszkedési szerződést* a szociális szolgálatokkal. A szerződést jogérvennyel az a helyi beilleszkedési bizottság (Commission locale d'insertion – CLI) ruházza fel, amelynek illetékessége alá a kérvényező tartozik.

Noha a szerződéskötés – mint eszköz és eljárás – nem teljesen ismeretlen a társadalmi beavatkozás gyakorlatában, ez a törvény jószírvével szentesíti, és – figyelembe véve mekkora népességet céloz meg – rendszeressé teszi e technikát. Ilyen mértékű kiterjesztése pedig óhatatlanul megkérdőjelezi a kapcsolatoknak és tevékenységeknek azokat a hagyományosabb formákat, amelyeket a szociális szolgálatok a nagyközönséggel és fogyasztóikkal kialakítottak; később alámossa alapjaikat; ennek következtében pedig ki fogja kényszeríteni azok átalakulását, megújulását.

Nem haszontalan tehát, ha – mielőtt még szemügyre vennénk, hogy a szociális szféra ágensei és az RMI-ben részesülők között a kapcsolatoknak milyen újfajta ökonómiáját képes létrehozni – fontolóra vesszük, milyen is a természete, s mi a jelentősége az új „eszköznek”.

A szerződéssel vállalt beilleszkedés

Az RMI – a beilleszkedés felől nézve – jogi természetű eszközre épít, a beilleszkedési szerződésre, melyet a helyi szociális munkásnak kell megvitatnia, kialakítania és megkötnie a kedvezményezettrel. A szerződést a kedvezményezett valamint a helyi beilleszkedési bizottság elnöke írja alá.

Joggal vetődik fel a kérdés, hogy mi az értelme és mi a hatóköre egy ilyen jogelvű eszköznek olyan kapcsolati viszonyokban, amelyek korábban kétségtelenül a jogi és rendeleti szabályozás keretei között szerveződtek ugyan, de amelyek lényegüket tekintve alapvetően mint pszichopedagógiai technikák működtek. A szociális beavatkozás jogelvűvé tétele vajon egy, a jogi logika szerint működő szabályozás színre léptét jelenti, vagy csak azt jelzi, hogy a szolgálatok munkatársainak eztán másként kell megszervezniük kapcsolatrendszeiket?

A szociális beavatkozás jogelvűvé tétele

Az RMI-ben részesülő által vállalt kötelezettség törvényben előírt ellen-tételezése „a kedvezményezett és családjával kötött teljes jogú beilleszkedési szerződés” megkötése.

A törvény (36. paragrafusában) meghatározza a szerződés tartalmát. Fel kell tüntetni mindazon elemeket, amelyek az érdekelt(ek) egészségi, szociális, szakmai valamint anyagi és lakáshelyzete értékelő megítéléséhez hasznosnak mutatkoznak. Egyfajta szocio-professzionális mérlegnek, számvetésnek kell lennie, amely alapul szolgál annak a „beilleszkedési projektnek”, amelyet vagy maga a kedvezményezett és családja határoz meg, vagy elfogadják az eléjük terjesztett változatot. Felméri, mik „azok az eszközök, amelyeket – e cél megvalósításához hozzásegítendő őket – megkaphatnak”. S végezetül tartalmazza a beilleszkedéshez szükséges tevékenységek, eljárások „határidőnaplóját”. A 37. paragrafus azután pontosítja, hogy mi minősülhet „beilleszkedési tevékenységnek” (ezt egy sor miniszteriális rendelet tovább részletezi). Ezek három csoportba sorolhatók. Az elsőbe a „reszocializációs” tevékenységek tartoznak: ezek azt célozzák, hogy az érdekeltek visszaszerezzék „társadalmi autonómiájukat”. Egy másik csoportba sorolják azokat a tevékenységeket, amelyek célja az írástudatlanság felszámolása, a képzetleneknek képzettség nyújtása vagy átképzés. Végezetül vannak a „munkába állító” tevékenységek, vagy az ún. közhasznú szektorban, vagy az „igazi” gazdaságban.

Jogos megkérdeznünk, hogy miért vezet be a törvény egy ilyen, lényegét tekintve jogi rendszerű mechanizmust a szociális szolgálatok és ügyfelek közötti személyes, egyéni kapcsolatokba. Amint az ilyen esetekben várható, az érvek csak implicite fogalmazódtak meg. Ennek ellenére az előkészítő szakasz anyagai és beszámolóai alapján néhány megjegyzést mégis tehetünk.

Egyfelől maga a „szerződés” fogalma vita tárgyát képezte. Az első időszakban el is vetették a „beilleszkedési projekt” elnevezés kedvéért. Mindez azon a vitán belül zajlott, amely a „feltétlen jog” híveit azokkal állította szembe, akik a kedvezményezett kötelezettségeinek némi merevítését kívánták volna. Az előbbiek természetesen gyengíteni akarták a kötelezettségi elvet, és szívesebben látták volna ehelyett a közösségnek a beilleszkedési folyamathoz nyújtott támogatását; az utóbbiak számára a „szerződés” – jogi természetéből következően – a szolgáltatás címzettjeinek elkötelezését számonkérhetőbbé tette volna.

Ami a lényegét illeti, kétféle érv szól amellett, hogy a beilleszkedési kötelezettségvállalás „szerződés” tárgyát képezze. Az első a részvétel, a partnerkapcsolat céljainak erősítése. A képviselők szemében egy „szerződés” óhatatlanul olyan kapcsolatrendszer-modellt villant fel, amelynek alapját a vitákban kiformalódó közös álláspont elkötelezett vállalása képezi, mindezen túl pedig a kapcsolatok egalitárius és kiegyensúlyozott jellege. Másodsorban a szerződéses rendszernek több hozadéka is van: alkalmas az eljárás tisztázására (meghatározza a célkitűzéseket és az eszközöket), s biztosíték a nagyobb hatékonyságra valamint a kölcsönös kö-

telezettségvállalás ünnepélyesebbé tételére (amiről azt gondolják: segíti a működőképességet). Mindaz, ami a „szerződés” szóban az egalitarizmusra, illetve a participációra utal, „az RMI jog” hívők; mindaz, ami a jobb hatékonyságra és hatásfokra utal, „az RMI egyéni beilleszkedési kötelezettség” tábor számára tette elfogadhatóvá a szolgáltatást.

Mintegy tíz éve felgyorsulni látszik egy „szerződéses társadalom” kibontakozása. Figyelemre méltó, hogy támogatóinak táborára nem igazodik a politikai választóvonalakhoz. Miután elterjedtek a gazdasági adminisztrációban, majd – főként a decentralizálás nyomán – az igazgatás egyéb területein, azután pedig a bérezési rendszerekben, most a szociális szférában is megjelennek azok a technikák, amelyek egyre inkább szerződés-jellegűvé teszik az ügyfelekkel való kapcsolatokat. Hogy egy mára klasszikussá vált szembeállítással éljünk: annak az átmenetnek vagyunk szemtanúi, amely az egyoldalú, utasításokra épülő, tehát etatista típusú „státusz” felől a „szerződéses megoldások” felé visz el, növekvő jelentőséget kölcsönözve az alkufolyamatnak s az egyenlő és partneri viszony-nak. Esetünkben a hagyományos szociálpolitikák „használói jogosultságú ügyfele” helyébe, akinek helyzetét teljes egészében egyoldalúan megszabja a törvény és a rendeleti előírás, a „részesülő partner” lép, aki maga is részt vesz az alkalmazandó intézkedések kidolgozásában. Ez előfeltételezi a szándékok egyeztetését, a szociális szolgálat, illetve az ügyfél kölcsönös elkötelezettséget: a státusz-logikát szerződés-elvű logika váltja fel.

A jog eszközzé válása

Mi mindenre hat ki, ha az RMI-ben részesülőket megcélzó beavatkozásokra kötelezően a beilleszkedési szerződés közvetítésével kerítünk sort? Másképp nem adhatunk erre választ, mint ha feltesszük azt a kérdést: vajon igazi szerződéssel van-e dolgunk, olyannal, amely mögött sajátlagosan jogi a szabályozás – ez esetben lesznek ugyanis jó esélyei a szerződésnek mint eszköznek arra, hogy gyökereiben alakítsa át a szociális szolgálatok s az ezeket igénybe vevők közötti viszonylatok általános ökonómiáját.

Ha a magánjog szakemberei egyet szoktak is érteni abban, hogy mi értendő szerződésen, a közjogról ez már nem mondható el. Itt két elvi értelmezés ütközik egymással. Az egyik tábor számára a szerződés alapvetően az egyoldalú aktus ellentettje. Ha az érvényes normák két fél között, kölcsönös megegyezésük alapján jogokat és kötelezettségeket teremtenek, s a szerződést megkötő felek azonosak azokkal a „célegyekkel”, akikre a szerződés tartalma vonatkozik, akkor valóban szerződésről van szó. Ha azonban a jogokat és kötelezettségeket olyan megállapodás rögzíti, melynek szerzője nem azonos azokkal, akikre a megállapodás vonatkozik, akkor egyoldalú kötelezésről van szó. A másik álláspont korlátozottabb értelmet tulajdonít a szerződésnek. Ez olyan sajátos formájú megállapodás lenne, amelyben a feleknek kölcsönös kötelezettségeket kell vállalniuk annak érdekében, hogy eltérő célokat követő ellentétes

érdekeiknek eleget tehessenek. Szerződésről abban az esetben beszélhetünk, ha egyrészt fennáll a szándékok közötti összhang megteremtése, másrészt ha egyszerű szándéknyilatkozatokon vagy ígéretváltásokon túl igazi jogi kötelezettségek terhelik a feleket.

Ami az első kritériumot illeti, kétséges, hogy a kifejezés jogi értelmében beszélhetünk-e a szándékok közötti autentikus összhangról. Bizonytalan már magának a szándéknak a feltételezése is. Kétségtelen, a szerződéssel kapcsolatban régről tudjuk, hogy bizonyos szélsőséges – semmitő érvényű – eseteket leszámítva, fel kell tételeznünk, hogy a szerződő felek szabad akaratukat fejezték ki, s fel kell tételeznünk „erőviszonyaik” viszonylagos egyenlőségét. Na de igencsak úgy kell tennünk, mintha semmit nem tudnánk a szegény, marginális, nélkülöző népesség viszonyairól, hogy azt gondolhassuk, még a szokott fenntartásokkal és eufémizmusokkal együtt is (amelyek egyébként nélkülözhetetlenek a jogrend működéséhez), hogy az ilyen szerződések megfelelnek annak az egalitárius és közmegegyezést feltételező logikának, mely, úgymond, áthatja a szerződéskötés gyakorlatát. A hatóságokat képviselő szociális munkás és a kérelmező között *per definitionem* igencsak egyenlőtlen a viszony; az egyik ugyanis a család számára létfontosságú juttatás sorsáról ítéltet, a másik pedig kiszolgáltatott helyzetben van, hisz éppen ez a kiszolgáltatottság készteti arra, hogy RMI-t kérvényezzen.

Szembeötlő tehát – ez önmagában nem lehet kifogás tárgya, csak ésszerűen kell tartanunk –, hogy igencsak messze vagyunk attól, hogy a beilleszkedési szerződés (ahogy azt a jogelvű szerződési ideológia sugallná) két szabad és egyenlő akarat megállapodására ütné pecsétet. A szerződésnek többnyire éppenséggel az a célja, hogy felkeltse a juttatást elnyerő személy hajlandóságát a beilleszkedésre. A szerződés itt nem éppen olyan mechanizmus, amely megállapítja, majd törvényerőre emeli a létező szándékegyezést, inkább olyan folyamat, amely a kötődés, a dinamizmus, a részvétel hajlandóságát akarja felébreszteni azokban, akik – feltételezés szerint – ennek híjával vannak. Ebből következően a szerződés lényegében inkább pedagógiai eszköz, amely nem a jogi kötelezettségek rendszerébe való beilleszkedés szándékáról tanúskodik, hanem arra szolgál, hogy az egyén (netán a család) hajlandó legyen a társadalomba való visszailleszkedési törekvés gondolatát elfogadni.

Hasonló megállapításra juthatunk, ha a maga jogi definíciójában vett szerződés másik kritériumát vesszük, nevezetesen a szerződő feleket összekötő jogok és kötelezettségek szigorú meghatározását. Először is a szerződés tartalma bizonytalan, hiszen a törvény szövege értelmében módosítható, sőt, a juttatás folyósításának minden egyes meghosszabbításakor hozzáigazítandó az új feltételekhez.

Végül, ha a jogok és kötelezettségek kemény betartásáról lenne szó, szankcionáló mechanizmusra is szükség lenne, mely akkor lépne működésbe, ha valamelyik fél nem tartja tiszteletben vállalt kötelezettségeit. Ha a törvény rendelkezési utasításával összhangban mi is azt állítjuk, hogy a közösség kötelezettsége biztosítani az igénylő számára a beilleszkedés eszközeit, nehéz lenne megmondani, hogy ez utóbbi vajon hogyan érvé-

nyesítheteti jogait, ha a társadalom nem tartja tiszteletben a szerződést. Másfelől pedig, bár a hatóságok rendelkeznek olyan mechanizmusokkal, amelyek révén levonhatják a szerződésszegés konklúzióit, meg kell állapítanunk, hogy ezek igen messze esnek a szerződéses elvektől. Figyelembe véve azt a véleményünk szerint lényeges megszorítást, hogy a szerződésszegésért a felelősség egyértelműen és teljes mértékben a kedvezményezett terhel, a mulasztás következményei túlterjednek a szerződésen; lehetőség nyílik a juttatás felfüggesztésére, ez az egyoldalú lépés a prefektustól függ, akit ebben diszkrecionális jog illet meg. A szerződésnek, önmagában, tehát nincsenek meg a közvetlen jogkövetkezményei.

Voltaképpen minden azt engedi sejtetni (a tények is, a vonatkozó jogszövegek is), hogy a beilleszkedési szerződés igencsak messze esik a jogelvektől. Valójában inkább egy pszicho-pedagógiai folyamatról van szó, amely segít létrehozni és kibontani a segítő kapcsolatot, s amelynek ehhez sikerült jogi keretet is adni. A jogi keret (esetünkben a szerződés) azonban egy másfajta, nevezetesen pedagógiai logika szolgálatába állított eszköz, amely logika szerint a „segítő kapcsolat” (a szociális munkás) megpróbálja kifejleszteni a kedvezményezettben a motivációt, a személyes elköteleződést és a dinamizmust önnön beilleszkedése érdekében.

Minden látszat ellenére úgy tűnik tehát, hogy hiába vált bevett gyakorlattá a beilleszkedési szerződés, ettől még nem alakul ki a szociális szolgálatok és az ügyfelek közötti viszonyrendszer jogi típusú szabályozása. Ehhez először is a felek „szociális súlyának” minimális egyensúlyát kellene biztosítani, és főleg megfelelő kulturális kompetenciák mozgósítását; a „szerződéses társadalom” valószínűleg igényesebb saját tagjaival szemben, mint az etatizált társadalom, amely szabályok és rendeletek közé szorítva él.

Am ha megállapítjuk is, hogy a jogi szabályozásnak, ami az RMI kedvezményezettjét illeti, csak kevés súlya lesz a beillesztési folyamatban, ez nem azt jelenti, hogy a szerződéses eljárás bevezetése egyáltalán ne befolyásolná a szociális szférában uralkodó szakmai gyakorlatot.

A „kulturális irányítás-menedzselés” a szociális szférában

Éppen ennél a befolyásnál érhető tetten az RMI jelentette harmadik kihívás. A beavatkozások módja vagy alig változik (megőrizve a korábbi logikát), s a rendszer kirekesztő és segélyezés-elvű tendenciái óhatatlanul mindinkább erőre kapnak, az ügyfeleket egyre inkább egy hivatalos ellenőrzés alatt tartott peremhelyzetbe kényszerítik. Vagy pedig ellenkezőleg: a napi gyakorlat képes lesz összefogni a rendszerben potenciálisan meglévő változásokat, s ekkor a fogyasztókkal való kapcsolat átalakulása következik be. Ez a kezdemény annak lehetőségén múlik, mennyire sikerül új modellt kínálni a szociális beavatkozás gyakorlatának, és szakítani a korábbi, az ún. „klinikai modellnek” alárendelt gyakorlattal, s mennyire sikerül, a módszereket tekintve partneri logikára, a végcélokat tekintve pedig egy kulturális mutációra átváltani.

A klinikai modell megkérdőjelezése

A szociális munkának a 30-as évek válságát követő erőteljes fellendülése (nem kis részben a háború utáni évek hozta változások hatására) az ipari országok minőségileg új államszervezeti formái között zajlott le. Az ún. „szabályozó állam” térnyerésére gondolunk, amely, miközben sorra elhálnak a szolidaritás hagyományos formái, maga alá gyűri a gazdaságot és a szociális szférát, s a beavatkozásnak addig ismeretlen formáit dolgozza ki. Ezeket az jellemzi, hogy a jogelvű logika – látszólagos térnyerése ellenére – valójában egyre inkább átadja helyét egy technicista-adminisztratív logikának.

A szociális programok területén a beavatkozások, felvállalva Vichy örökségét, közvetlenül a háború végétől fogva az orvos- és a társadalomtudományokban igyekeznek fellelni saját technikai és ideológiai megalapozásukat. A legváltozatosabb alakokat öltve, az orvos-beteg relációt másoló klinikai paradigma vált uralkodóvá, amely a viszony szimmetriájának hiányára épít. Az egyik oldalon adott a kérelmező, aki valamiben segítséget szenved, valamilyen gondja van, s nem rendelkezik azokkal a feltételekkel és eszközökkel, amelyekkel képes problémáit megoldani; a másik oldalon pedig a technikai szakember áll (az eljárásokat működtetni képes hivatalnok, a pszicho-pedagógiai ismeretekkel rendelkező nevelési tanácsadó stb.), aki – tökéletesen birtokában lévén a szükséges elméleti vagy gyakorlati szakismeretnek – megadhatja a kellő választ.

Az orvost mintázva, a szociális munkás is a „diagnosztizálás, majd gyógyjavallat” paradigmájához igazodik. Kezdetben megfigyeli „páciensét”, a klienst. Lajstromba veszi szociális inadaptációjának vagy peremhelyzetének tüneteit, s ezekre rávetíti a pszichológiai, pszicho-pedagógiai vagy szociológiai értelmezési rendszerek sablonjait, hogy így olyan diagnózishoz jusson, amely egyszerre jelöli ki az alkalmazkodni képtelenség természetét és okait. Majd meghatározza az alkalmazandó kezelésmódot, a receptre hol pénzjuttatást, hol átnevelő vagy gyógyító szolgáltatásokat ír fel. Kétségtelen, a szociális problémák olykor kevésbé adnak módot objektív körleírásra, s így, ellentétben a tisztán fiziológiai közelítéssel, a másik ember megközelítése teljesen feloldódik a kapcsolat „emberi dimenziójában”. Mindazonáltal a beavatkozásnak ezt a modelljét leljük fel mindenütt – a tisztán „adminisztratív” eljárásoktól, ahol csak egy jogsultság vagy egy szolgáltatás megszerzéséről van szó, egészen a nevelési vagy átnevelési programokig, amelyekben a résztvevők személyközi kapcsolatainak természetesen kitüntetett szerepe van.

Nem nehéz átlátni, hogy az RMI szerződésen alapuló technikája megbolygathatja egy ilyen modell stabilitását. Mindez persze csak potenciális lehetőség, hiszen az a partneri és egalitárius logika, ami ehhez szükséges, könnyen semmivé válhat, a technicista modell megújított, rafináltabbá tett formájává zülhet, ha a szerződéskötés csak szemfényvesztő látszat, s ha a technikus szemléletet nem váltja fel egy olyan, amely a másikban nem segítéyzett, hanem helyzetéért felelős tárgyalópartnert lát.

* * *

Mint látjuk, az RMI jelentette kihívások mindegyikére igaz, hogy csak akkor felelhetünk meg neki, ha a többinek is megfelelünk. A beilleszkedési szerződés által létrehívott partnerviszony-modell csak akkor bontakozhat ki, ha vállalkozunk a merev keretek fellazítására, s mind több szerepet juttatunk a helyi terepen zajló innovációnak. Ezek azonban csak akkor adnak kézzelfogható eredményeket, ha lassacskán körvonalazódnak a szolidaritás új formái, s megújulnak a társadalmi kötelekről vallott nézetek. Ha mindez elmarad, az RMI sem lesz több jellegtelen, a szükséghelyzet és a kompromisszumok nászából született törvénynél, mely tehetetlen önmozgásával teremt majd új szociális purgatóriumot, hogy legyen hova száműzni – miközben a fordí gazdaság új felvirágzására várunk – azok mind népesebb tömegét, akik kívül rekedtek a klasszikus formájú munkaviszonyon s a hozzá kötődő szociális védelmi rendszeren.

Fordította Léderer Pál

Fizessen elő az Esélyre!

Az Esély társadalom- és szociálpolitikai folyóirat.
Megjelenik évente hatszor.

Ára: 80 Ft.

Kapható minden nagyobb könyvesboltban
és a szerkesztőségben.

Megrendelhető
1088 Budapest, Múzeum krt. 4/B
Tel.: 266-9833/298