

## A szociális segélyezés „hasznáról”

Szalai Júlia

### A szociálpolitikai reform és a segélyezés

Bár az elmúlt évtized szociálpolitikai folyamatait taglaló szakirodalom szemérmesen inkább a terület *reformjáról*, semmint az ellátórendszer gyökeres *rendszer-váltásáról* szokott beszélni, a jövedelem-újraelosztás szerkezetében és filozófiájában bekövetkezett átrendeződés hordereje aligha indokolja a fogalmi „kicsinyítést”: a központi újraelosztás térvesztése, illetve ezzel egyidejűleg a rászorultsági elvű támogatási rendszer térnyerése olyan dinamikával ment végbe, amelyet a számadatok láttán joggal hasonlíthatunk a gazdasági és politikai intézményrendszer radikális átalakításához.

A dinamikus változás egyik leglátványosabb területe az önkormányzati segélyezés. A statisztikai számsorok valóban robbanásszerű növekedésről tanúskodnak. Míg 1991-ben, az önkormányzati rendszer működésének első teljes évében a helyhatóságok kereken 1,5 millió esetben osztottak segélyt, addig az évtized végén, 1999-ben, közel 14 millió(!) esetet regisztrált a statisztika, tehát nyolc esztendő alatt több mint kilencszeres volt a növekedés (KSH 2000b). Igaz, időközben jócskán átalakult az a szabályozási rendszer, amely e sokmillió forgalom jogszabályi háttérét adja: az átalakulás nem kis részben abból állt, hogy a korábbi átfogóbb segélyfajták négy-öt különböző jogcímre „hasadtak”. Így, ha ma valaki több címen is kap támogatást, akkor e tény a statisztikai nyilvántartásban elkülönült segélyezési események sorozataként jelenik meg, még akkor is, ha a kliens segélyezésének tulajdonképpeni oka mit sem változott az évekkal korábbi helyzethez képest. Nincs támpontunk, amelyből kiindulva biztonságosan megválaszolhatnánk a kérdést: a forgalom megsokszorozódásában vajon mekkora szerepet játszik a segélyek specializálódásának töretlen folyamata, s mekkorát az igénybevevő személyek/családok számának változása. Bizonyos kiindulásul szolgálhatnak azonban az önkormányzati segélyezésről 1991-ben az MTA Szociológiai Intézete (Szalai 1995), illetve 1998-ban a KSH Társadalomstatisztikai Főosztálya (KSH 1999a) által folytatott empirikus adatfelvételek. Egybevetésük azt mutatja, hogy az évtized során valamelyest szélesedett ugyan a segélyezett köre, de semmiképpen sem olyan mértékben, hogy e tény önmagában elegendő magyarázattal szolgálhatna a forgalom ilyen mértékű bővülésére. A segélyek valamely fajtájában részesülő háztartásoknak az összes háztartáshoz viszonyított aránya az évtized elején 27, annak végén pedig 33%-os volt. Az okot tehát másutt, mégpedig a segélyezéssel hivatalból megbízott szervezetek háza táján kell keresnünk. Ugy tűnik, hogy a segélyezés „iparágyszerű” kibővülése mögött a hatósági feladatok „öntörvényű” szaporodásáról van szó,

amelynek gyökerét az önkormányzatok rejtett érdekeltségében, illetve a szegényellátás strukturális feszültségeiben lelhetjük meg.

Az önkormányzati szociálpolitika e ritkábban előkerülő vonatkozásai annál is fontosabbak, mert feltárásuk révén egy kínos paradoxonra remélhetünk választ. Annak ellenére ugyanis, hogy mára kiépült az a hatalmas rendszer, amelynek a szegénység enyhítése, sőt, felszámolása lenne a dolga, s annak ellenére, hogy a szegények számának már pusztán a javuló gazdaság „automatizmusai” folytán is csökkennie kellene, a probléma kiterjedtsége és mélysége jottányit sem mérséklődik. Sőt, számos jel szerint egyre drámaibb a szakadék a „boldoguló” többség és a tartós szegénységben élők leszakadó kisebbsége között. Fel kell tehát tennünk a kérdést: a paradoxon hátterében vajon az önkormányzati munka nem kellő hatékonysága vagy strukturálisan beépült, a szegénység fenntartását előmozdító érdekviszonyok állnak-e; illetve, esetleg az is előfordulhat, hogy várakozásaink elhibáztak, s a szociális segélyezésen hiába is kérnénk számon, hogy a szegénység felszámolásának hathatós eszköze legyen, mert egyszerűen nem erre való.

### **Az önkormányzati segélyezés rejtett érdekviszonyai**

Ha az ember kézbe veszi egy önkormányzat szociális rendeletét, elsőként az elvileg folyósítható segélyfajták meglepő változatossága ötlük szemébe. Kevés olyan területe van az életnek, amelyre a helyi szervek figyelme ne terjedne ki: segélyei átfogják az életciklus egészét, a lakhatást, a fűtést, a világítást, az étkezést, a ruházkodást, az iskoláztatást, a munkát és annak elvesztését, a betegséget, a gyógykezelést, a halált. Vannak gyermekjogú támogatások, vannak az aktív korúaknak szólók, az időskorúaknak szánt formák, vannak az egyedülállókát megcélzók, és vannak házasulandóknak vagy nagycsaládosoknak nyújtandók is. Mindezekben belül megkülönböztethetjük a rendszeres, az átmeneti, a méltányosságból adható és a rendkívüli esetben odaítélendő támogatásokat, továbbá, csaknem valamennyi segélyre igaz, hogy biztosítható pénzben és természetben is. Ritkán szokás összeszámolni, de ezúttal talán érdemes: egy fővárosi kerület rendelete összesen 125 féle segély odaítélését teszi lehetővé (amit tovább tagol, hogy a képviselőtestület dolga eldönteni: kinek mit mikor nyújt természetben és mikor mit pénzben). Egy vidéki városban ez a szám – ismét nem differenciálva a természetbeni és a pénzbeni formák között – „csak” 77, egy találmányra kiválasztott tipikus község esetében pedig 52. A „változatosság” szó használata azonban csalóka, mert ami sokféleség a rendelet papírján, az egyre szűkülő mozgástér a segélyt kérvényező szemszögéből. Minél precízebben körülírtak és lehatároltak ugyanis a segélyfajták, annál szűkebb a sáv és annál kisebb az esély, hogy a keretekbe az érintett család „esete” és valamennyi szükséglete belefér. S ha bele is fér, az önkormányzati szabályozás előrelátóan gondoskodik a szokásjogilag még elfogadhatónak minősülő „halmazati” helyzetek pontos körülhatárolásáról, és meghatározza, hogy egyazon családnak vagy egyénnek egy-egy esztendőben legfeljebb hányféle segély adható. A segélykérelemmel a hatósághoz forduló rászorulóknak nem sok haszna származik tehát

a rendeleti pontosításokból, sőt, számukra a növekvő változatosság inkább szűkítő, mint kiterjesztő hatású. Ráadásul egyre részletesebben kell számot adniuk rászorultságuk egyes „dimenzióiról”, külön-külön jelentve be az igényt a lakbér kifizetésére, a villanyszámla kiegyenlítésére és arra, hogy gyermeküknek télikabátot vehessenek. Szegénységük ilyen mélységű feltárásától a kép azonban aligha lesz pontosabb, viszont biztosan nő a megaláztatás és a napi szorongás, hogy helyzetük egy-egy aspektusát talán nem találja kellően alátámasztottnak a hatóság, s az elutasítással minden kalkuláció felborul. Az ő szemszögükből nézve a segélyek egy évtizede tartó specializálódása inkább a bizonytalanság és a kiszolgáltatottság növekedésének, mintsem a magasabb szintű és megbízhatóbban kalkulálható élet-nívó elérésének a forrása.

A segélyformák szaporodása és egyidejű szétaprózódása mögött azonban mégis állnak érdekek – ha nem is elsősorban a rászorulóké, mint inkább a hivatalé. A „választék” bővülése mindenekelőtt a bürokrácia szabályozástökéletesítési hajlamairól tanúskodik, ami mögött elvi célkitűzésként a költségtakarékosság és a rend igénye áll: a beható rendelkezésekkel körülhatárolhatóbb az „eset”, pontosabbak a döntés koordinátái, kiszűrhetők a visszaélések, és növelhető a jogszerűség – azaz, javul a technológiai fegyelem és kevesebb az emberi hiba. De a rendeletnek van más funkciója is: minél részletezőbb a szabály, annál hatékonyabban véd meg az elfogultság és az önkény vádjától, annál biztosabban iktatja ki az együttérzést és a sajnálatot mint döntéshozatali motívumot, és annál kevesebb teret hagy a kétkedésnek a megszülető határozatok személyes érzelmektől mentes „objektivitása” felől. Harmadrészt, a jogszabály a garancia az előrejutásra – a hatékonyan lezárt akta, a rendben könyvelt és túl nem lépett költségvetés a biztosíték arra, hogy a vezetők könnyen eldönthessék: ki dolgozik jól és ki kevésbé. Kiküszöbölhető a szóbeszéd, a munkatársi jó- vagy rosszindulat; minél több a szabály és nyomában az ügyirat, annál rutinszerűbb és kiszámíthatóbb a hivatali rend. Negyedrészt, a rendeletek darabolódása nyomán „önműködő” munkahelyteremtés zajlik: minél több az elkészítendő dokumentáció, annál több ügyintéző, programkezelő, kézbesítő, iktató és könyvelő kell, a szociális szolgáltatások piacának gyors terjeszkedése pedig a női munkanélküliség elleni védekezés egyik leghatásosabb ellenszere (Horváth 1997). Mint azt a 90-es évek munkaerőpiaci statisztikái, valamint mobilitás- és időmérleg-vizsgálatai mutatják, a képzetlen munkaerőt foglalkoztató ipari munkahelyek megszűntével a dinamikus növekvő szolgáltatási szektorba való átlépésen belül is az egyik legtipikusabb női pályaut éppen a szociális szolgáltatásokba vezet (Laky 1999). Megannyi munkaügyi központ és helyi önkormányzat tartja számon legsikeresebb programjai között a volt betanított és segédmunkásnők, képzetlen irodai dolgozók számára szervezett szociális átképző tanfolyamokat, amelyek elvégzése után kiterjedt alkalmazási piac nyílik a szociális irodákban, a családsegítő és gyermekjóléti szolgálatok szociális asszisztensi munkaköreiben vagy az ügyfélirodák recepciós pultjainál. Mindezt központi források is segítik: a „szociális ellátás színvonalának emelésére” kiírt pályázatok a gyakorlatban ugyanis mindenekelőtt a szolgáltatások személyi feltételeinek megteremtését, vagyis új – főként női – munkaerő foglalkoztatását szolgálják. Ötödészt, nem elhanyagolha-

tóak a települések között a források megszerzéséért mind kiélezettebben folyó versenyben felmutatható indirekt előnyök sem: a nagyra nőtt apparátus, a hivatal duzzadása (több) súlyt és hatalmat ad a képviselőtestületnek, s egyúttal sokrétűbbé, nélkülözhetetlenebbé teszi jelenlétét a helyi közösség életében is.

Mindent egybevetve, a bürokrácia nézőpontjából megannyi érv szól a kiterjedt és részletező szociálisrendelet-alkotás és nyomában – mintegy szükségszerűségként – a szociális apparátus állandó növelése mellett.

## Egy szegénységfelmérés tanulságai

Az az ellentmondás, amely a segélyezési szabályzatok töretlen szaporítását és mind pedánsabb körülhatárolását tekintve a rászoruló és a hivatal érdekei között feszül, valójában csak a jéghegy csúcsa. A szabályozásban és annak folyamatos cizellálásában tulajdonképpen benne rejlik minden olyan lényeges momentum, amelynek mozgósítása a segélyezést a függés társadalmi reprodukciós üzemévé, a segélyező–segélyezett viszonyt pedig a hatalom és az alávetettség kapcsolatává alakítja. E függés legfőbb alapja, hogy aki segélyezetté válik, az jó eséllyel mindörökké (de legalább is hosszú-hosszú éveken át) segélyezett is marad.

Az Aktív Társadalom Alapítvány (ATA) a Szociális és Családügyi Minisztérium megbízásából 2000 folyamán országos felvételsorozatot bonyolított le, amely a szegénység tartóssá válásának okait, a szegénység belső rétegződését – különösen annak az etnikai dimenzió mentén való elmélyülését –, valamint a segélyezés szegénységmérseklő/-mélyítő hatásait volt hivatott feltárni. A felvételsorozat keretében egyrészt lakossági kérdőíves vizsgálatot végeztünk, másrészt feldolgoztuk néhány önkormányzat segélyezési hivatalának 1999. évi dokumentációját, valamint mélyinterjúkat készítettünk városi és községi szociális irodák vezető munkatársaival. Adatainkból régóta formálódó, valóban összezsírozott viszonyra következtethetünk: a ma segélyben részesülő családok 99,5%-a (!) – azaz, szinte valamennyi – több esztendeje az önkormányzati szociális iroda kliense, s nemigen látszik remény arra, hogy e helyzetből valaha is kiszabaduljanak. Hasonló eredményre jutott Lukács György Róbert egy észak-magyarországi település segélyezési dokumentációjának feldolgozása során (Lukács 1997). A tartós viszony létrejöttének hátterében nem egyszerűen a kliensek szegénysége és ebből fakadó „rászorultsága” áll, már csak azért sem, mert a mintánkba került szegények 55%-a soha *semmiféle* segélyben nem részesült, s közöttük éppen úgy ott vannak a legszélsőségebb nyomorban élők, mint a „csak” szűkölködők. A függőség szempontjából a szegénység mértéke tehát nem vízválasztó, annál inkább az viszont, hogy valaki belépett-e az önkormányzati segélyezés bűvös kapuján, vagy kívül maradt rajta. A távolmaradás a segélyhivatalok tájékaról persze többtényezős jelenség. Szerepet játszik benne a megfelelő tájékozottság hiánya, a szemérem, a tartózkodás, a félelem a megalázkodástól, a kiszolgáltatottságtól. És ez a félelem nem alaptalan. Védő–óvó beavatkozások sorára lehet majd számítani: az óvodában vagy az iskolában ellenőrizni fogják például a gyermek ruhájának minőségét és tisztaságát, időről időre

érdeklődnek majd a szülők nevelési „alkalmassága” iránt, különös figyelemmel fogják kísérni a tanulmányi eredményeket és azt, hogy a család felnőtt tagjai „dolgoznak-e”. Igaz, mindez segélykérés nélkül is bekövetkezhet, hiszen a szegények magánélete nem „annyira” magánélet, mint másoké. Mégis, az esély kifejezetten megnő, ha már egyszer iktatott akta dokumentálja a rászorultságot.

Fontos megjegyeznünk, hogy az itt jelzett csapdahelyzet létrejöttének okát nem elsősorban a kliensek oldalán kell keresnünk, ugyanis többnyire nem az emberi akarat hiányában vagy a segélyezettek valamiféle „elkényelmesedésében”, „elpuhulásában” lelhetjük meg az önkormányzattal tartóssá váló viszony magyarázatát. Az emberek nem „szeretnek” segélyen élni. Ha meggondoljuk, hogy a segélyezetti lét a háborítatlan magánélet jogának feladásával, kívülről diktált szabályok zokszó nélküli tudomásulvételével és a hatóságnak való alárendeltség feltétlen elfogadásával jár, akkor ezt talán különösebben bizonyítani sem kell. Mégis gyakran hallható, hogy „a fő baj, hogy ezek az emberek semmit sem tesznek magukért”, hogy passzívak, mi több, „élősködők”. Ezért érdemes e tekintetben néhány adatot ismertetni. Mindenekelőtt: miközben évek óta segélyre is szorulnak, az önkormányzatok klientúrájába tartozó családok 52%-ában a felnőttek *dolgoznak*. Nem arról van tehát szó, hogy csak „az állam pénzén élnek”, hanem arról, hogy olyan munkák adatnak számukra, amelyeknek a fizetéséből *nem lehet* megélni. Azon esetekben pedig, ahol a havi bevételek között „munkából származó jövedelem” nem volt kimutatható, e bevételi forrás vagy azért hiányzott, mert a gyermekeit egyedül nevelő – esetleg nyugdíjas szüleivel élő – fiatal anya éppen gyesen volt, vagy/és azért, mert a rövidebb ideig tartó munkaviszonyok miatt még dolgozó családfőt súlyos baleset, betegség kényszerítette „dologtalanságra”, vagy/és azért, mert a család munkavégző tagjai munkanélküliek lettek, s ha legalább a munkanélküli ellátásokat meg akarják kapni, akkor számukra a munkavállalás *hatóságilag* nem engedélyezett. A „munkakerülés” helyett tehát a legtöbb esetben ilyen és ehhez hasonló helyzetek kényszerítik ki a segélyezetti állapot tartós fenntartását. De ezen kényszer elfogadása nem jár azzal, hogy az érintettek „örülnének” is a helyzetnek. Interjú tapasztalataink egybehangzóan azt jelzik, hogy minden erejükkel azon vannak, hogy e csapdából kiszabaduljanak.

Ha tehát a segélyezetti létforma tartóssulásának okát nemigen lelhetjük meg a kliensek „attitűdjeiben”, akkor érdemes szemügyre vennünk a viszony másik szereplőjének motívumait, s megvizsgálunk az önkormányzatok rejtett érdekelttségét. Ha a kialakult segélyezetti kör „ismerőssé”, a szükségletek és azok mértéke kiszámíthatóvá válik, ha kölcsönösen ismertek lesznek a határok és a lehetőségek, attól kezdve a segélyezés tervezhető és kalkulálható. Márpedig a tervezhetőség és a kalkulálhatóság jelenti az elemi feltételt ahhoz, hogy a szociális iroda tevékenysége – éppen úgy, mint az oktatás- vagy építésügyé, a vízszabályozásé vagy az adóbeszedésé – beilleszthető legyen a hivatal rendjébe, hogy e tevékenységre az előzőekhez hasonlóan költségvetési és ütemterv készülhessen, s hogy zökkenőmentesen működjön a döntéshozatal, és a döntéshozatal folyamata. Elsősorban a „folyamatszabályozás” e rendjének és törekvésének hatása, hogy az önkormányzat szociális támogatásai között évről évre csökkenő súllyal szerepelnek az eseti kérelmek

elbírálásán nyugvó átmeneti segélyek. Az egyszer-egyszer betévedő kliens „zavaró tényezőnek”, a „rendkívüliség” pazarlásnak, visszaélések forrásának és nem kellően hatékony eljárásnak minősül. Mint az önkormányzati szociális irodákon készített interjúink igazolják, a hivatalokban közmeggyőződéssé vált: mindenkinek jobb, biztonságosabb, célratörőbb és hatékonyabb megoldás, ha az ügyféllel való találkozó rendszeres és viszonylag sűrűek. Így a kliens hónapról hónapra kiutalt pénzösszegre, a hivatal pedig fokozottan ellenőrzött és kézben tartott kiadásokra számíthat.

Érdeemes hangsúlyozni, hogy a segélyezettek élete és forrásai feletti ellenőrzés hatósági kiterjesztése távolról sem szórványjelenség, és végképp nem írható egyik vagy másik önkormányzat „túlkapásainak” számlájára. A jogfosztás e (segítő szándék által vezérelt) formája nem kiindulópont, hanem végeredmény. S bár igaz, hogy az elmélyülő esetfeltárás eredményeként valóban megnő az esély, hogy a kliens többfajta segítségre is jogosulttá váljon, egyúttal viszont élete szinte minden szegmense lassan a hivatal kezébe kerül, megélhetése pedig az összedolgozó szakemberek simulékony team-munkájának függvénye lesz. Lassan-lassan segélyező és segélyezett beépülnek egymás mindennapjaiba. Így azután a folyamat rövid időn belül önfenntartóvá, s mintegy szabállyá válik.

A folyamatosan növekvő hatósági ellenőrzés és a nyomában előálló „jogfosztás” itt jelzett ördögi körének automatizálódására az elmúlt tíz esztendő szemlátomást elég volt. Ezt jelzik intézményi adatfeldolgozásunk gyakorisági sorai, amelyek egyértelműen alátámasztják a segélyhivatal és a kliensek előbbi értelemben vett „egymásba záródását”. A vizsgált fővárosi kerületben 1999 folyamán megfordult kliensek között mindössze 6%-ot tett ki azok aránya, akik egy vagy két alkalommal jártak az irodában; a döntő többség – a segélyezettek 54%-a – legalább havonta egyszer (azaz, az év folyamán minimum 12-szer) megfordult itt, s közülük 12% legalább 30 alkalommal került regisztrálásra. E sűrű kapcsolattartás egyik jelentős oka, hogy a segélyezett családok kétharmada legalább két különböző fajta *rendszeres segélyben* részesül, s *rendkívüli támogatással* csak ott találkozunk (ott is csak az esetek 12%-ában), ahol legalább ötféle különböző segély révén a hivatal és a kliens család kapcsolata már amúgy is rendszeres.

Mindezt talán megnyugtatónak is találhatnánk. Végül is joggal remélhetnénk, hogy a tartós, rendszeres és kiszámítható kapcsolattartás révén legalább a szegények egy része számára valóban hathatós segítség nyújtható, s ez az elemi létbiztonság szavatolásának mindent felülíró imperatívusza mellett még fontosabb is lehet, mint eszmei szabadságjogaik feltétlen tiszteletben tartása. Az adatok azonban azt jelzik, hogy az önkormányzatok a segítséget nem a szegénység mértéke, hanem a függetlenség feladásában mutatkozó „együttműködési készség” szerint adják, vagyis a segélyek odaítélését nem a rászorultság, hanem a függelem elfogadásának szempontjai diktálják. A magatartást illető megfontolások elsődlegessége, a „lojalitás” díjazása olyan erős, hogy a végül is elnyerhető átlagos segélyösszegek nagysága nem a családok segélyezés előtti egy főre jutó jövedelmével mutat összefüggést, hanem a hivatali megjelenések gyakoriságával. A „jutalmazási” mozzanat szemlátomást minden más szempontot felülír, sőt, ez az elosztás *legfőbb* differenciáló

elve. Ennek köszönhető ugyanis, hogy a havi 3–4 alkalommal megjelenő kliensek a segélyekből *tizenegyszer* nagyobb összegű bevételre számíthatnak, mint a negyedévente vagy annál ritkábban betévedők (miközben az első csoport segélyezés előtti egy főre jutó jövedelme 12%-kal magasabb az utóbbiánál) (lásd ezzel kapcsolatban a 74. oldalon az alsó táblázatot is).

## A segélyek hasznosításának rejtett dimenziója

A kiszolgáltatottság és a függés a maga mélységében akkor tárul fel igazán előttünk, ha kissé közelebről szemügyre vesszük azt is: mit kezdenek a kliensek, ha végre kezükbe kerül a várva várt papír a képviselőtestület határozatával, mely szerint kérvényük elismerésre talált, s megítélték nekik a segélyt.

Jogosultságuk határozattal dokumentált elismerése ugyanis még távolról sem jelenti azt, hogy a megítélt segély felhasználása felől maguk dönthetnek – kapcsolatuk a hatósággal a pozitív bizottsági döntés nyomán fordul csak igazán szorosra. A „kiskorúsítást” a közpénzek elköltéséért érzett felelősség és a szegények önmagukat sem kímélő „felelőtlenége” egyaránt elkerülhetetlenné teszi. A segélyhivatalok munkatársai vég nélkül sorolják a történeteket, amelyek mind azt példázzák: a szegények *nem képesek* a pénzzel gazdálkodni, nem arra fordítják a segélyt, amire „kellene”, nem eléggé takarékosak, nem fogják fel, hogy az *ő érdekük* lenne, hogy befizessék a gyermek napközijét, kiegyenlítsék a villanyszámlát, megvegyék a gyógyszert. Mindennek a háttérben pedig rossz beidegződések és különböző magatartási fogyatékoságok állnak.

A fejlődés iránya így azután egyértelmű és „magától értetődő”: a segélyek között mind kevesebb keresnivalója van a pénznek, s helyette célszerű ételt, kályhát, ruhát, tanszert és más hasznos javakat biztosítani. Így a szegények legalább esznek, nem fáznak, és tisztességesen taníttatják a gyerekeiket, a közösségnek pedig nem kell aggódnia, hogy netán elherdálódnak az adóforintok. Igaz, sokakat feszélyez a megálázásnak e formája (amelyet egyébként a szociális irodák zsargonja eufemisztikusan a „paternalizmus” megnevezéssel illet és szelídít elfogadhatóvá a segélyosztók számára); mégis, a biztos tudat, hogy „jó” célokra kerül a támogatás, többnyire felmentést ad a rossz érzések alól. A segélyezették pedig értelemszerűen aligha tehetik szóvá, hogy elemi szabadságjogaik sérülnek, amikor a társadalmi béke jegyében „gondnokság” alá helyezik őket. A „gondnokság” e formája ellen nincs jogvédelem, még annyi sem, amennyi a pszichiátriai osztályokra kerülő és orvosai által „korlátozott cselekvőképességűnek” minősített állampolgárnak az új betegjogi rendszer révén kijár.

Bár a kliensek emberi méltóságának csorbulása a természetbeni segélyezés valamennyi formájának sajátja, van egy rejtett dimenzió, amelynek mentén a támogatások mégis élesen kettéválnak: ez pedig a *hasznosulás* dimenziója. Hasznosulásuk – azaz, végső felhasználójuk – szerint jól megkülönböztethetők az *egyéni-családi* és az *intézményi* javadalmazások. Az első esetben, így például az étel- és ruhavégkiadások vagy tanszersegélyek kézhezvételekor a kérvényező nemcsak

jogalanya, de alanya is a támogatásnak. A másodikban szintén ő a jogalany, de a megítélt támogatás tényleges felhasználója más, mégpedig jellemzően az állami kézben lévő közüzem. Jól ismert jelenség áll ez utóbbi forma háttérében: az állampolgárok és a szolgáltatásaikat egekbe szökő árakon nyújtó gáz-, víz-, távhő- és villamosenergia-szolgáltatók (valamint helyenként a lakástulajdonos önkormányzatok) évek óta folyó háborúja. A máról holnapra piaci szereplőkké vált szolgáltatók igénye jogos: szolgáltatásaikért meg kívánják kapni az árat, mint bárki más. A máról holnapra eladósodott lakosság fejfájása szintén jogos: az állam kivonulása a terepről felborította családi gazdálkodásukat, mert jövedelmük nem növekedett megfelelően, miközben sem a lakáspiac, sem életük megannyi egyéb kötöttsége nem teszi lehetővé, hogy alkalmazkodásuk kinyilvánításaként mai élet-szintjüknek „megfelelőbb” lakásviszonyok közé költözzenek. Az eredmény: a közüzemek mára milliárdos kintlevősége az egyik oldalon, és az immár törvény szentesítette elárverezés és kilakoltatás a másikon.

Az önkormányzati segélyezés a társadalmi béke előmozdítójaként lép a színre, mint ami legalább a maga szerény eszközeivel elősegíti, hogy a szolgáltató valamit viszontlásson a pénzből, s a rászoruló legalább a rendőrségi zaklatástól és a kiköltöztetéstől megmeneküljön. A megoldás: a segélyt ugyan a segélyezett nevére írják, ő azonban egy fillért sem lát belőle, az átutalás ugyanis az ELMÜ, a Díjbeszedő Rt. vagy a Lakásgazdálkodási Iroda számlájára érkezik. Az eljárás racionalitása és haszna első pillantásra kézenfekvőnek látszik. A kliens a segélyből inkább enni adna a gyerekének, mint hogy a villanszámláját fizesse ki, így a segélyosztó a pénz megfelelő beosztásáról maga gondoskodik. Kézenfekvő érvek szólnak továbbá e megoldás mellett a másik oldalról is: a közüzem közhatalom, „haragjának” féken tartása tehát közérdek, és a segélyosztó ennek jegyében tevékenykedik. Közlebről szemügyre véve azonban e „kézenfekvő” logika azért mégsem kizárólag a béke érdekeit szolgálja, hanem egyértelműen anyagi érdekeket is. A szegények önkormányzati támogatása révén a közüzem garantáltan viszontlátja legalább egy részét annak a tetemesre duzzadt díjhátraléknak, amelyet évente veszteségként kénytelen elkönyvelni (kb. 22–25 milliárd forintot). Érdemes ugyanakkor az eredményeket „forintosítani” a kliensek oldalán is, és utánaszámolni, hogy mit jelent a béke az ő szemszögükből. Nem mást, mint hogy a saját belátás szerint, szabad felhasználásra a családok kezébe adott havi fejenkénti pénzsegély összege a statisztikákban megjelenő mintegy 1800 forintos bruttó értékkel szemben, a valóságban 500–600 forintra apad. Ebből minden családtagnak jut például havi 12 doboz joghurt (kevesebb mint kétnaponta egy). Az ezredforduló Magyarországon *ennyi* tehát a segélyezettnek hatóságilag engedélyezett önrendelkezése.

## **Összegzés helyett**

Nézzük bárholnan, és állítsuk a támogatások bármely formáját vagy az eljárásrend bármely elemét a középpontba, ugyanoda lyukadunk ki: a rászorultság keretében kialakított mai segélyezési rendszer miközben csak minimálisan mérsékli a rászor-



rultságot, teljes mértékben kiszolgálja a hivatali érdekek és a bürokrácia öntörvényű hatékonyságelveinek érvényesítését. A „megcélzott” rászorulóknak szemszögéből minimálisak az előnyök: a segélyezés – csekély anyagi támogatás ellenében – sérti emberi méltóságukat és emberi jogukat.

Fontos hangsúlyozni, hogy a helyzet nem a segélyosztók jószándékának hiányában alakul így. Az önkormányzatok szociális irodáin többnyire feladatokat komolyan vevő és klienseik iránt megértéssel lévő emberek dolgoznak. Az, hogy hivataluk követelményeit előbbre valónak tartják ügyfeleik pusztán segélyekkel amúgy sem igen orvosolható bajainál, természetes. A jogfosztásnak és az emberi méltóság megcsonkításának ők legfeljebb csak végrehajtói, de semmiképpen sem generálói. Feladatuk a társadalmi béke fenntartása – és ennek tudatában is vannak. Azt azonban, hogy a mai Magyarországon e béke előfeltétele a szegények kordában tartása, a szociális adminisztráció közkatonáinak a maguk posztjáról aligha áll módjukban megkérdőjelezni. Ők ugyanis foglyai egy helyzetnek, még akkor is, ha e fogság ellensúlyaként a rendszer nem kevés hatalmat adott a kezükbe.

Hatalmuk tartalmáért és annak gyakorlásáért viszont az egész többségi társadalom felel. Az a többség, amely – ha szóba kerül – megnyugodva gondol a „szociális reformra”, és az elmúlt évtized fegyvertényeként tartja számon a rászorultság alapú segélyezéspolitika kiépítését. A segélyezők és a segélyezettettek végletes „egymásba záródása” pedig jótékonyan segíti, hogy fel se merüljön: a segélyezéssel jogfosztás és az emberi méltóság megsértése párosul.

A csapdahelyzetet csak elmélyíti, hogy mindennek ellenére a segélyezésre a szegényeknek multhatatlanul szükségük van. Ma ugyanis az önkormányzati segélyek jelentik számukra az elemi létezés egyetlen, többé-kevésbé azért mégiscsak biztosított forrását. Aki és amint teheti, úgymint igyekszik másfelé fordulni. Lakossági felvételünk azt is megmutatta, hogy a szegény családok 11%-a még soha nem járt a segélyhivatalok tájékán és szemlátomást minden erejével azon van, hogy azokat továbbra is elkerülje. Ők azok a kisebbségben lévő szerencsések, akiknek a legnagyobb bajban kezet nyújtott valaki – egy rokon, egy szomszéd, egy munkatárs, a pap vagy valaki más –, és így megmenekültek a kiszolgáltatottság és a megaláztatás mindama formájától, amelyekről a fentiekben szó volt. A szegénység egyik jól ismert vonása azonban éppen az emberi kapcsolatok – és a bennük megtestesülő, ún. „szociális tőke” – hiánya, vagy az idő múlásával azok erodálódása. Ezért a tevőleges informális segítség a szegények többsége számára elérhetetlen. Marad a formális út, az önkormányzatok rendeletekkel körülbástyázott támogatása. Láttuk, hogy e rendeletek sajátos „csereviszonyt” teremtenek a jog(fosztás) és a pénz(osztás) között, amellyel a klienseket eleve „másodosztályú állampolgárokká” minősítik, és kemény falakat emelnek e csökkent jogú kisebbség és az emberi és állampolgári jogok teljes spektrumát élvező többség közé.

Az ország ilyen kettészakadása már eddig is súlyos társadalmi feszültségek melegágya, majd éles válságok kirobbantója volt. Dőreség volna azt gondolni, hogy most másképp lesz, vagy, hogy a problémák maguktól megoldódnak. A „mellényt újragombolni” azonban még nem késő. Nem kell mást, illetve többet tennünk, mint felismernünk: a szegénység felszámolása nem szakapparátusi feladat, hanem tár-

sadalompolitikai alapkérdés, amelyen a jelenkori hazai társadalomfejlődés egészének iránya múlik. Ha e felismerés megszületik, akkor minden bizonnyal újragondolhatóak lesznek a mindenkire érvényes szociális jogok, s kialakítható lesz az az intézményrendszer, amely e jogokat megkülönböztetések és különleges kikötések nélkül, mindenki számára egyformán szavatolja. A megszülető új szociálpolitikai ellátórendszerben pedig a névre szóló segélyezésnek és a hozzá kapcsolódó elkülönítő mechanizmusoknak legfeljebb parciális szerep jut majd. Persze mindez nem megy varázsütésre, és nem is valósítható meg addig, amíg széles társadalmi vitában ki nem csiszolódik az egyetértés a gyakorlati jogok minden itt élőt megillető minimumával kapcsolatban. Ez az egyetértés adhatja meg ugyanis az alkotmányos jogok tartalmát, s válhat így alapjává általános érvényű megélhetési, lakhatási, egészségi és jogvédelmi minimumok kimunkálásának is. E minimumok pedig visszavezethetnek majd az univerzális elvek és rendszerek újragondolásához – azokhoz, amelyek újjáépítése a gyakorlatban szavatolhatja, hogy a ma kirekesztett segélyezettek ismét hasonló körülmények között élhessenek és ugyanolyan magyar állampolgároknak érezhessék magukat, mint a „köz” támogatására már ma sem szoruló szerencsésebb többség.