

NICHOLAS DEAKIN

A szegénységről és a szegények társadalmi integrációjáról

Bevezetés

Ez a tanulmány arról szól, miképpen igyekeznek Nagy-Britanniában elejét venni a szegények leszakadásának, és az ennek nyomán bekövetkező társadalmi kirekesztődésének. Tárgyalásom középpontjába olyan eljárásmodokat állítok, amelyek formális keretek között rögzített partneri viszonyt hoznak létre állami- és magánintézmények között. Ez utóbbi együttműködő magánpartnerek között lehetnek vállalkozások és civil szervezetek egyaránt. Az így létrejövő szociálpolitika a megvalósulás során tehát jócskán túlnő az állami szektoron, ötvözi a hagyományos eljárásokat a legújabb menedzsment-stílusokkal. Ez nem kevesebbet jelent, mint hogy a technokratáknak találkozniuk kell a demokratákkal; a helyi társadalom érdekeit egyeztetni kell a központi kormányzat megfontolásaival és a rövid távú politikai kalkulációkat össze kell hangolni a változást előidéző kívánók céljaival.

A körülmények

A fenti értelemben vett partnerség fogalma törőlmetszett módon a poszt-jóléti állam körül zajló vitákhoz tartozik, minden olyan országban, kiváltképpen pedig Nyugat-Európában felmerült, ahol érett szociálpolitikát formálnak. Az 1945 és 1975 közötti boldog stabilitás évtizedeinek elmúltával a legtöbb társadalom kiábrándult az államból, pontosabban az államnak abból a feltételezett képességéből, hogy minőségi és hatékony közszolgáltatásokat tudna nyújtani. A partnerség fogalma ebből a konstellációból sarjadt ki: először a piac szereplőit, majd pedig a civil szféra intézményeit hívták segítségül, hogy pótolnák be azt az űrt, amelyet az állam mint kizárólagos jóléti szereplő hagyott maga után. A következmény a funkciók és szerepkörök jelentős átrendeződése lett, amint ezt az OECD PUMA projektje feltérképezte. Mindenfajta általánosítás és sommás összegzés hiábavaló ezen a területen, mert a feltérképezett országok politikai, társadalmi, jogi és kulturális helyzete igen eltérő képet mutat. Problematikus az is, ha valaki, mint Esping-Andersen, nemzeti szinten próbál meg fejleményeket úgy csoportosítani, hogy a szociálpolitika gyorsan változó jelenségvilágát néhány konstrukcióba fogja össze. E konstruált típusok természetesen elmennek a partnerkapcsolatba lépő szereplők szerep-

körei mellett is. Nyilvánvaló példa erre, hogy az állam szerepköre a partnerségi viszonyokban túl szerteágazó ahhoz, hogysem típust alkotnánk belőle. Az amerikai államnak az ottani partnerségi kapcsolatokban betöltött szerepét a szövetségi állammal szembeni bizalmatlanság hatja át; legjobban azzal jellemezhető ez, hogy sok civil szervezet az amerikai szövetségi államot amolyan háttérben meghúzódó „felelősségbiztosító” intézménynek tekinti. Kelet-Közép-Európa államait viszont a háború utáni hosszú perióduson keresztül húzódó domináns szerepkörrel jellemezhetjük, amely azután a rendszerváltozással anyagilag sok helyütt olyannyira meggyengült, hogy éppen séggel a partnerség lehetőségének vette ezzel elejét.

Az üzleti világnak a partnerségben betöltött lehetséges helye is széles skálán mozog a küldetésben megfogalmazódó értékvilág szilárd fenntartásától kezdve az üzleti kapcsolatok túlzott eluralkodásáig, a szponzorációs igények elvtelen kiszolgálásáig. E két szélsőség ellenére azt mondhatjuk, hogy a nyugati világban a civil világ és a forprofit szféra közti partneri viszony egyre fontosabb szerepet játszik a finanszírozási lehetőségek megteremtésében.

Ami pedig magának a civil szférának a partnerkapcsolatokban betöltött lehetséges funkcióját illeti, a fejlett országokban az a trend rajzolódik ki, hogy a nonprofit szervezetek ugyanolyan szolgáltatókká válnak, mint az állami vagy a magánszektorbeli társaik. Mozart Don Giovanni-ja Leporellójához hasonlóan a harmadik szektornak is ambíciói és igényei támadtak és már nem kíván pusztán szolgálni. Ennek az lehet a hátulütője, hogy szem elől tévesztik eredeti küldetésüket és mindenekelőtt a szolgáltatásuk megcélzott minőségét. Ez pedig felszámolhatja azt a hozzáadott értéket, amellyel eddig csak a nonprofit szolgáltatók dicsekedhettek. Vita zajlik a partnerkapcsolaton belüli felelősség megosztásáról is. Az új kezdeményezéseket ezen a területen az jellemzi, hogy a fejlődés irányát az ideológia helyett egyre inkább a szolgáltatás hatékonysága és hatásossága határozza meg. Ennek a menedzsment-trendnek pedig leginkább a rugalmas projektszervezet felel meg. Ez nagymértékű pluralizmust eredményez a szolgáltató szervezetek között, amelyek közti versenyben egyre inkább a fogyasztó kerül a középpontba.

Ilyen megállapítások után, immár a nonprofit szolgáltató szervezetekkel kapcsolatos viták szövegösszefüggésének felelevenítése után belefoghatunk a társadalmi kirekesztés elleni küldetésüket teljesítő angliai – tehát nem az egyre inkább szövetségi állammá formálódó teljes brit, hanem a szűkebb értelemben vett angliai – szervezetek specifikumainak tárgyalásába.

A partneri viszony fejleményei Angliában

Az 1980-as években az ország rész gazdasága strukturális reformfolyamaton ment keresztül, ennek következtében a szegénység abszolút értelemben felerősödött, a jövedelemeloszlás pedig kevésbé kiegyenlítetté vált. A feldolgozóipar hanyatlása nyomán újra megjelentek a szegénység hagyományos formái, a munkanélküliség, valamint a leginkább a nőkre kiterjedő alacsony bérezés jelenségei. Mindezt a demográfiai változások nyomán fellépő, a családon belüli eltartottak számának növekedése kísérte. Újra felütötte fejét az elslumosodó városrészekben a társadalmi feszültség, nyugtalanság és kriminalitás.

A konzervatív kormány válasza minderre – amit az állam szolgáltató szerepe csődjének is nevezhetünk – a vállalkozási szellem megerősítése volt. Kormány szinten alakult partneri viszony jött létre nagyvállalatokkal, és a vállalkozási szellem megőrzése céljából a közigazgatás hálózatán kívül alakult ügynökségek közvetítették a partneri viszonyrendszert a helyi társadalom felé. A centralista állameszményből és a piac logikájából fakadóan a választott önkormányzatokat jórészt kizárták ebből a közvetítésből. Leegyszerűsítve azt kell mondanunk, ez a megközelítés nem hozott eredményt. A kudarc részben a gazdasági ciklusnak is betudható, a gazdaság akkor éppen nem növekedett. Világos ugyanakkor, hogy más okok is közrejátszhattak, például az, hogy nem volt egyetértés azok között, akik számára a projekteket szervezték. Nagy vita volt továbbá a projektek legitimitásáról, a demokratikus beszámoltathatóság keretein kívül költött közpénzekről. Nem volt vita ugyanakkor arról, hogy ebben a felállásban tökéletesen hiányzik a tervezésnek akár csak a lehetősége is. Az állam szerepe ebben a felállásban arra korlátozódik, hogy megszabja és felügyelje a játékszabályokat, a versenysemlegességet – a megoldásokat azonban már a piac egyáltalán nem olyan rejtett kezére (inkább talán mancsára) kell bízni.

Ezen a ponton, az európai szegénységellenes programok tanulságaként a diskusszióba be kell vonnunk a társadalmi kirekesztés fogalmát. A tanulság abban áll, hogy a programok egykönnyen leegyszerűsítik azt a sokrétű jelenséget, ami elé a szegénység állít bennünket. A megközelítés szélesebbre nyitásával, pszichológiai, politikai és kulturális tényezők fókuszba vonásával a programok maguk is összetettebbé válhatnak. Ez persze jócskán megnövelheti a koordináció iránti igényt. A társadalmi kirekesztődés kapcsán a tudományos diskurzusban három érvényes megközelítés alakult ki. Az egyik az elégtelen anyagi eszközök esetén használható; a másik a munkaerőpiacról való kirekesztődésre igyekszik választ találni; a harmadik pedig a szerepet játszó kulturális tényezőket veszi figyelembe, nevezetesen azokat, amelyek lehetetlenné teszik azt, hogy a kirekesztéssel küzdő személy saját erejéből megbirkózzon a gondjával. A konzervatív arzenált az utóbbi kettő jellemzi.

Az első, Ruth Levitas tipológiájában (The Inclusive Society, 1998)

RED-nek nevezett intézkedéseggyüttes a központi kormányzat számára ró ki elsősorban adóztatási feladatokat. A második, a SID-nek nevezett intézkedéseggyüttes országos szinten megvalósított programokról szól, amelyeket állami és nem állami szervezetek valósítanak meg akár központilag, akár pedig dekoncentrált módon. A MUD-nak nevezett harmadik programcsomag a hitbázisú civil szervezetekre apelál, erkölcsi megújulást hirdető retorikával. A szegénység fogalmának ilyen remoralizálása sokat merített az Etzioni és Putnam nevével fémjelzett közösségi diskurzusból, amely a helyi társadalom kohéziós erőit és önkéntes szerveződéseit fenyegető veszélyek számbavételéből táplálkozott. Levitas megmutatta, hogy a kilencvenes évek közepére a piaci erőknak nyilvánított imperatívuszok felé nyitó brit Munkáspártban is növekvő szimpátia övezte ezt a hármas tipológiát, vagyis a társadalmi kirekesztődés elleni harcot felvenni képes (és a MUD alamizsnaosztogatásától egyben elhatárolódó szociálpolitikát megalapozó) elméleti keretet. Ez nem csak új szövetségeseket hozott a pártnak, de a diskurzus új irányát is megnyitotta: porszívóként szippantva ezzel fel a párt „Nagy Sátrába” azokat, akik az új diskurzus nyomán beinduló programokban érdekeltté vagy résztvevőkké váltak.

Az 1997-es választási győzelmet követően a miniszterelnöki hivatalban felállítottak egy munkacsoportot a társadalmi kirekesztődés elleni harcra. Ez a szokatlan konstelláció lehetővé tette, hogy a kezdeményezések ne akadjanak el a miniszteriális bürokrácia útvesztőiben és a munkacsoport személyi állománya ne közigazgatási szakemberekből álljon. A munka az elemzéssel indult, amely a helyi programok számára nyújtott kiérlelt muníciót. A központ a helyi akciók beindulása után sem hagyta magára a helyi csoportokat: az új terepen induló munka számára nélkülözhetetlen folyamatos iránymutatással és a sikerkritériumok meghatározásával nyújtott támogatást.

A koordináció nehézségekkel küzdött, jóllehet a kabinetirodán dolgozó munkacsoport a miniszterelnök személyes támogatását élvezte. Sajnos a brit közigazgatásban nincsen igazán hagyománya az apparátuson kívüli kormányzati munkavégzésnek, ennél fogva a munkacsoport hamar kompetenciaféltési konfliktusba keveredett a pénzügyi tárcával, valamint a miniszterelnökhelyettes által felügyelt regionális fejlesztési tanáccsal. Ugyanakkor módszertanilag nagy előrelépés történt azzal, hogy kikristályosodott: egyedül helyi szinten a társadalmi kirekesztődés problematikája nem támadható meg, a közélet és a társadalom valamennyi szintjén és szeletében akciózni kell. Ennek értelmében a pénzügyminiszter gazdasági reintegrációs programot indított el a munkaerőpiacra történő újrabeilleszkedés támogatására. Ennek végrehajtásában a civil szervezetek voltak a kormány partnerei. Ez a program leginkább a SID-nek felelt meg, de tartalmazta a RED egyes – nem túlhangsúlyozott – elemeit is, amennyiben Nagy-Britanniában először bevezette a minimálbért és juttatást állapított meg a munkaviszonyban álló szegények és családtagjaik számára.

Ezzel párhuzamosan a miniszterelnökhelyettes említett irodája je-

lentős változtatásokat hajtott végre egy még az előző kormány idején elindított szociálpolitikai programban. Világos társadalmi és gazdasági prioritások megszabásával megszüntették a programnak azt a konzervatívok idején kialakult jellemzőjét, amely versenyelemeket vitt a pályázó régiók közé. Ezzel a konzervatívok által megszüntetett regionális tervezés újra megjelenhetett a színen és megnyílt a lehetősége annak, hogy a szociálpolitikai programokat ne a választási harcnak kitett szervezetek, hanem szakmai testületek hajtsák végre.

A prioritások megszabása együtt járt az országos politikacsinálás teljes és átfogó decentralizálásával, ennek nyomán az Egyesült Királyság „országában” új intézmények jöttek létre, amelyek egymástól eltérő módon fogtak hozzá a szociálpolitikai kihívások kezeléséhez. Anglián belül is felerősödött a regionalizmus. Ettől azt vártuk, hogy a piac erőinek megnyergeléséhez rendelkezésre állnak majd egyrészt a kormány erőforrásai, másrészt a helyi társadalom szakértelme. Ma már ebben józanabban látunk és tudjuk, hogy a helyi részvétel erőinek kibontakozása helyett sok helyütt a „partnerség partnerségének” veszélye alakult ki.

A regionális fejlesztésben a következő alternatíva látszik kirajzolódni: az egyik az, ha kevésbé beszámoltatható szervezetek felülről lefelé osztják a pénzt. A másik pedig az, ha a regionális szint alatt választott önkormányzatokra bízunk a programok finanszírozását. A baloldali kormány színrelépésekor az volt az általános várakozás, hogy a hangsúly a választott helyi testületekre esik, a központ pedig beéri a partneri szerepkörből reá háruló feladatokkal. Az angliai gyakorlat nem igazolta vissza e várakozásokat. Jelentős központi források mozdultak ugyan meg a társadalmi kirekesztődés és leszakadás elleni programokra, ám e programok formája és tartalma egyaránt *dirigistának* bizonyult. Tehát az intézkedések a központi kormányzat, azon belül is leginkább a miniszteriális apparátus érdekviszonyait és felelősségvállalásait tükrözték vissza. Ez szervezettnek látszó felelőtlenséghez, a hatáskörök elmosódásához, új kakasoknak szemétdombjaik felett való uralkodásához vezetett ahelyett, hogy a regionális fejlesztés egymást kiegészítő helyi programok közösségi tervezésébe torkollhatott volna.

A munkáspárti kormány második ciklusához érkezve az „új partnerség” gyakorlatával kapcsolatos még mindig nyitott kérdések a következők:

- A sikeres partnerkapcsolatok vajon elindíthatóak-e felülről? Ha igen, hogyan menedzseljük ezt a folyamatot?
- Strukturális kérdések és a megfelelő beszámoltathatóság rezsimje egyaránt kidolgozatlanok még.
- A helyi szint részvételének (terhelhetőségének) kritériumai bizonytalanok.
- Egy partnerkapcsolatban vajon bizonyosan torzító tényező-e, ha aránytalanság mutatkozik a hatalmi befolyásban?

EURÓPAI SZEMMEL

- Célszerű-e intézményesíteni a partnerkapcsolatokat, például cég-bírószági bejegyzésüket kezdeményezve?
- Hogyan lehet partnerkapcsolatot létesíteni a társadalmi élet eltérő szintjei között anélkül, hogy az irányító testület bénító bürokráciává válna? Bürokrácia helyett ki koordinálhatná a koordinátorokat?

Fordította Kelen András