

esély

2009/4

Társadalom- és szociálpolitikai folyóirat

TARTALOM

TANULMÁNYOK

- 3 **Pulay Gyula:** Az etnikai hovatartozás számbavételi lehetőségei és szükségessége

MAGYAR VALÓSÁG

- 38 **Virág Tünde:** Szegények a kistelepülések fogságában – a szociálpolitika mindennapi gyakorlata egy hátrányos helyzetű térség településein
- 55 **Albert József – Kalocsai Adrienn:** A „Pokoli torony” – gettósodás Veszprémben

SZOCIÁLIS MUNKA

- 80 **Bill Jordan:** A szociális munka és a világszegénység
- 92 **Verdes Tamás:** „A ház az intézet tulajdona”. A totális intézmények lebontásáról, humanizálásáról és modernizálásáról

A SZOCIÁLPOLITIKA TÖRTÉNETE

- 115 **Vinczéné Menyhárt Mária:** A 18. századi rekatolizáció „szülőtte”: az első intézményes árvaház Magyarországon

KÖNYVEKRŐL, FOLYÓIRATOKRÓL

- 130 **Bányai Emőke:** A megbékélés útjai

133 Abstracts

135 Contents

PULAY GYULA

Az etnikai hovatartozás számbavételi lehetőségei és szükségessége

Keveset tudunk arról, hogy a jóléti és a szegénység elleni intézkedések, vagy akár a nevesített „romaprogramok” milyen valódi hatást gyakorolnak a cigányság élethelyzetének javítására. Megfelelő felmérések, nyilvántartások híján nem állapítható meg kellő pontossággal, hogy az intézkedések, programok kedvezményezettjei között mekkora a romák aránya. A cikk kifejti azokat a célszerűségi, jogi és politikai érveket, amelyek az etnikai jellegű adatok jogilag és szakmailag megfelelő számbavétele mellett szólnak. A szerző rámutat, hogy e programok célzottságának és eredményességének vizsgálatához általában elegendő a romák arányának megállapítása a programok különböző szakaszaiban, azaz nem szükséges személyenként nyilvántartani, hogy ki a roma nemzetiségű. A cikk bemutatja, milyen lehetőségei vannak az etnikumhoz tartozás számbavételének az általános jóléti intézkedések, illetve a célzott szegénység elleni programok esetében.

1. A probléma felvetése

A gyermekszegénység elleni nemzeti program¹ (a továbbiakban: Program) általános célként tűzte ki a gyermekszegénység kiterjedtségének valamint mélységének, súlyosságának csökkentését. A Program ezen általános célok mellett ún. vertikális, azaz funkcionálisan értelmezhető, és ún. horizontális, azaz a funkcionális célokat átmetsző, minden célnél érvényesítendő célokat is tartalmaz. A Program egyik horizontális célja a roma kisebbség helyzetének érzékelhető javítása, szegregáltságuk, kirekesztettségük enyhítése. Rövid megfogalmazásban ez a „roma gyerekek” (horizontális) prioritás.

E prioritás szükségessége mellett a Program számos érvet hoz fel, amelyek közül témánk szempontjából kettőt mindenkeppen célszerű kiemelni. Az első, hogy a roma szülők esetében az átlagosnál lényege-

¹ Tanulmányomban a 2006 márciusában kiadott ún. rövid program szövegét tekintem alapnak.

TANULMÁNYOK

sen magasabb az alacsony iskolázottságúak, a tartós munkanélküliek, a legalacsonyabb jövedelmi kategóriába tartozók és a hátrányos helyzetű régiók kistelepülésein élők aránya. Következésképpen a roma gyerekek az átlagosnál jóval nagyobb arányban élnek halmozottan hátrányos helyzetű családokban, gyakran nehezen elérhető telepeken. Ezért különös körültekintéssel kell biztosítani, hogy a roma gyerekek minden olyan szociális juttatásból arányuknak megfelelően részesüljenek, amelyet az állam és az önkormányzatok a szegény családok gyerekeinek szánnak.

A második kiemelendő érv az, hogy a roma gyermekek szegénysége mindig egy árnyalattal súlyosabb, mint nem-roma társaiké, és helyzetüket mindenki máshoz képest nehezítik, olykor ellehetetlenítik a magyar társadalomban még mindig élő, etnikai alapú előítéletek. Ezek következtében gyakran kirekesztődnek intézményekből, szolgáltatásokból, és szüleiket gyakran diszkrimináció éri a munkaerőpiacon.

A két idézett érvből – megítélésem szerint – első megközelítésben két feladat következik:

- *Nyomon kell követni, hogy az általában a gyermekeknek vagy a gyermekek egy tágabb csoportjának szánt állami és önkormányzati juttatások megfelelő arányban jutnak-e el a roma gyermekekhez illetve családjukhoz.*
- *Olyan célzott programokra, pozitív diszkriminációs intézkedésekre van szükség, amelyek képesek ellensúlyozni a roma gyermekek, illetve szüleik többszörös hátrányos helyzetével, illetve a roma származásával szorosan összefüggő, speciális hátrányait.*

A két feladat az etnikai kisebbséghez tartozás számbavétele szempontjából eltérő kihívást jelent. Az első esetben azt kellene tudnunk, hogy az állami, önkormányzati intézkedésből (pl. a kedvezményes iskolai étkeztetés) létszámuknak megfelelő arányban részesülnek-e a roma gyermekek. A szegénységben élő roma gyermekek speciális hátrányainak enyhítésére szolgáló ún. célzott programok esetében viszont arról kellene meggyőződünk, hogy a programba megfelelő arányban kerülnek-e be roma gyermekek, és eredményesen tudnak-e részt venni abban. Szükség lehet annak megállapítására is, hogy a programba bekapcsolódó gyermekek tényleg megfelelnek-e a célcsoporthoz tartozás követelményeinek, azaz valóban többszörösen hátrányos helyzetűek, illetve valóban roma származásúak-e.

A roma etnikumhoz tartozás számbavételének témájában a Program nyilvánosságra hozatala óta eltelt két évben nem sok történt. A Program előrehaladásáról szóló jelentés² arról számol be, hogy „a különböző fejlesztések nem érik el, vagy nem hatékonyan érik el a rossz helyzetű csoportokat, térségeket. A jelentés szerint ennek egyik fontos oka, hogy „a Gyermekszegénység elleni Program elsődleges célcsoportjának elérése esetleges, mert a célcsoport, a szegény gyerekek és családjaik azonosítása nem egyértelmű”³. Célszerű a jelentés két további megállapítását is idézni:

a) „Minden olyan program, amely a gyermekek esélyeinek javítására vagy szociális integrációjukra irányul, feltételezi, hogy viszonylag ponto-

² Bass – Darvas – Farkas – Ferge (2008.)

³ Bass – Darvas – Farkas – Ferge (2008.) 26. oldal

san tudjuk, kik az intézkedések célcsoportjai. A különböző, szegénységhez kapcsolódó segélyek és a szociális helyzethez kötött ellátások esetében feltételezzük, hogy ismerjük az adott szociális helyzetet. A »roma-programok« esetében feltételezzük, hogy tudjuk, ki a roma. A »célzottak« azonosítása a megfelelő elosztáshoz és az intézkedés hatékonyságméréséhez is szükséges. A célcsoport ismertségére vonatkozó feltételezések nem mindig helytállóak, illetve sokféle bizonytalanság és az összhang hiánya jellemzi a célcsoportok meghatározását.”⁴

b) „A roma gyerekek nyilvántartása az eddigieknél is megoldatlanabb. A magyar adatvédelmi törvények egyre kevésbé illeszkednek a cigányság fokozatos öntudatra ébredéséhez. A cigány/roma azonosság egyre inkább vállalható, és ennek bátorítása kívánatos lenne. Ezért egyre inkább lehetne az önbevallásra támaszkodni. Ezek az adatok (természetesen nem egyénekre, hanem csoportokra vonatkozóan) nyilvánosak lehetnének, és alkalmasak csoportok helyzetének leírására, az integrációs kérdések egy részének megoldására. *Ennek a kérdésnek a rendezése nélkül a közoktatás területére, illetve általában a romák helyzetének javítására irányuló kormányzati intézkedések hatásvizsgálatai ellehetetlenülnek, és sok esetben az adatok félrevezetők.*”⁵

A jelentés fent idézett megállapításai megerősítik azt a kiinduló feltételezésünket, hogy a gyermekszegénység elleni program eredményes megvalósítása aligha lehetséges, ha nem állnak rendelkezésre a roma gyerekek számára, élethelyzetére vonatkozó megbízható adatok. A nyilvántartás szükségessége azonban nem korlátozódik a roma gyerekekre, hiszen a gyermekszegénységet nem lehet csak a gyermekek támogatásával mérsékelni. A Program egyik vertikális célja a szülők munkához juttatása, egy másik vertikális célja a lakhatási körülmények javítása. *Következésképpen az e célokhoz az elérését szolgáló alprogramok esetében is tudnunk kell, hogy azok milyen konkrét hatással voltak a romák foglalkoztatására, illetve lakáskörülményeik változására.* Ezért tanulmányomban nem szorososan a gyermekszegénység elleni programhoz kapcsolódóan vizsgálom az etnikai hovatartozás számbavételének szükségességét és lehetőségeit, hanem általában keresem a választ e kérdésekre.

A tanulmány elkészítéséhez az induló muníciót egy általam vezetett 2007. évi kutatás során szerzett ismeretanyag adta. Az Állami Számvevőszék 2007. évi ellenőrzési tervének parlamenti egyeztetése során javaslatként merült fel a magyarországi cigányság helyzetének javítására fordított támogatások mértékére és hatékonyságára vonatkozó vizsgálat elvégzése. A téma jellegéből adódóan a feladatot a hagyományos, számvevőszéki ellenőrzés helyett kutatómunkával volt célszerű megoldani. A kutatást az ÁSZ Kutató Intézetének jogelődje, az ÁSZ Fejlesztési és Módszertani Intézet (a továbbiakban: Intézet) végezte. Az Intézet egy összegző, helyzetfeltáró tanulmányt készített⁶, amely elsősorban a felhasznált támogatások nagyságrendjét és hasznosulását mutatja be, és viszonylag részletesen meghatározza azokat a tényezőket, amelyek akadályozták a 100 milliárd

⁴ Bass – Darvas – Farkas – Ferge (2008.) 29. oldal

⁵ Bass – Darvas – Farkas – Ferge (2008.) 31. oldal

⁶ ÁSZ FEMI (2008.)

TANULMÁNYOK

forintot meghaladó támogatások eredményes elköltését. Néhány idézet a tanulmány alapján készült cikkből⁷:

- „A magyarországi cigányság helyzetének javítására és felemelkedésére szánt források hatékony felhasználásának megítélését leginkább az akadályozza, hogy hiányzott a célok pontos megjelölése, és ehhez a pénzügyi források egyértelmű hozzárendelése. A források legjelentősebb elemei (foglalkoztatási, oktatási, uniós támogatások) esetében csak nagyvonalú becsléssel határozható meg, hogy támogatások kedvezményezettjei között milyen arányban voltak cigány származásúak.”

- „Az a tény, hogy a támogatások mértékét még közelítő pontossággal sem lehet megállapítani, nemcsak a támogatási rendszer átláthatóságát rontja. Ilyen körülmények között nincs valódi tervezés és lehetetlen a szigorú számonkérés. Jól szemlélteti ezt a helyzetet a minisztériumok és más kormányzati szervek saját jelentései alapján összeállított táblázat. Az adatok azt mutatják, hogy a tervezés öletszerű, a tényleges felhasználás pedig teljesen elszakad a tervezett értékektől. Figyelemreméltó, hogy a tervezés a támogatási eljárás legkevésbé „tervszerű” eleme. Ehhez képest a tényleges felhasználás mutat valami tervszerűséget, szabályszerűséget” (lásd az 1. táblázatot).

1. táblázat A kormányzati szervek által a romák társadalmi integrációjának elősegítését célzó programokra fordított költségvetési források (becsült adatok) (Millió forint)

	2004-ben		2005-ben		2006-ban	
	tervezett	tényleges	tervezett	tényleges	tervezett	tényleges
Összesen	10 571,4	20 984,5	49 132,2	21 770,7	557,2	24 454,2

Forrás: Szociális és Munkaügyi Minisztérium (2007)

- A támogatási rendszer átláthatóságát tovább rontja, hogy az egyes tárcák programjainak célcsoportját eltérő módon határozták meg. A romákra vonatkozó adatok gyűjtésétől való elzárkózás, a célcsoport meghatározásának bizonytalanságai lehetetlenné tették a mérhető teljesítménykövetelmények rögzítését, s a szervezeti és a pénzügyi koordináció hiánya az ezekre épített monitoring rendszer létrehozását ugyancsak hátráltatta. A számszerű adatok, indikátorok hiánya nem ad lehetőséget a valódi értékelésre.

A kutatás a leírt helyzetértékelés alapján a jövőre nézve két súlyos kockázatot fogalmazott meg⁸:

a) A leghátrányosabb helyzetű térségeknek, településeknek, illetve a halmozottan hátrányos helyzetű csoportoknak címzett támogatások nem jutnak el a roma népesség leghátrányosabb helyzetű csoportjaihoz, illetve a kellő komplexitás híján nem fogják helyzetüket érdemben javítani.

⁷ Benkó – Pulay (2009.)

⁸ ÁSZ FEMI (2008.) 11. oldal

b) A romák társadalmi integrációját szolgáló intézkedések hagyományos eszközökkel végzett kormányzati koordinációja nem lesz képes e komplex megközelítést igénylő problémakör eredményes kezelésére.

E feltárt kockázatok enyhítése érdekében a tanulmány az alábbi javaslatokat fogalmazta meg:

a) A roma népesség leghátrányosabb helyzetű csoportjai helyzetének javítása végett a hátrányaik többdimenziós jellegét figyelembe vevő, komplex programokat kell indítani, célzott támogatással.

b) Meg kell teremteni annak feltételét, hogy a különböző programokban érintett roma személyekről hivatalosan adatokat lehessen gyűjteni, az adatvédelmi normák figyelembevételével.

c) Olyan tervezési, beszámolási és ellenőrzési rendszert kell létrehozni, amely nevesíti és nyomon követhetővé teszi a cigányság helyzetének javítására fordított közpénzeket, azok útját és hasznosulását.

A bő egy évtizeden át a cigányság helyzetének javítására fordított programok átfogó értékelése, illetve az újonnan indult, gyermekszegénység elleni program végrehajtását akadályozó tényezőket feltáró elemzés ugyanarra a következtetésre jut: a célsokaság, a kiinduló helyzet, valamint az egyes intézkedések érintettjeinek pontos ismerete nélkül nem lehet eredményes közpolitikát folytatni.

Hasonló következtetésre jutott az Európa Tanács Kisebbségvédelmi Keretegyezménye Tanácsadó Bizottsága is. Idézek a magyarországi helyzetről szóló 2004-ben megfogalmazott véleményükből:

„A nemzeti és etnikai kisebbségekhez tartozó személyek jogainak megfelelő érvényesítése számos területen megköveteli, hogy az érintett személyekről adatokkal rendelkezünk. A 2001. évi népszámlálás e tekintetben kulcsfontosságú, különösen annak fényében, hogy a Tanácsadó Bizottság már az első monitorozási ciklus alatt jelezte a megbízható adatok hiányát. A 2001. évi népszámlálás során feltett kérdések, a népszámlálás megszervezése során alkalmazott eljárás, illetve a nyilvánosságra hozott eredmények arra engednek következtetni, hogy az így szerzett megbízhatóbb adatok számos hiányosság orvoslását segíthetik elő.

Mindez azonban nem változtat azon a tényen, hogy egyes kulcsfontosságú területeken (pl. a foglalkoztatáshoz vagy az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférés, a diszkrimináció, a lakhatási körülmények) a hatóságok továbbra sem rendelkeznek azokkal az adatokkal, amelyek egyes, különösen sebezhető csoportok (így a romák, és elsősorban a roma nők) problémáinak felméréséhez szükségesek. A jövőben e területeken is nélkülözhetetlen lesz az adatgyűjtés, melynek során tiszteletben kell tartani az adatvédelem alapelveit, biztosítani kell, hogy az adatok szolgáltatása önkéntes legyen, és az érintett embereknek elmondják, miért és hogyan végzik az adatgyűjtést.”⁹

A Roma Irányító és Monitoring Bizottság (RIMB) közelmúltban kiadott állásfoglalása – a Rasszizmus és az Intolerancia Elleni Európai Bizottság (ECRI) 2007-es magyarországi jelentésére, a kisebbségi országgyűlési

⁹ Az Európa Tanács Kisebbségvédelmi Keretegyezménye Tanácsadó Bizottsága, Második vélemény Magyarországról. A vélemény elfogadásának időpontja: 2004. december 9.

TANULMÁNYOK

biztos 2005-ös jelentésére, a Tárki egy tanulmányára¹⁰, valamint az ÁSZ FEMI fent említett tanulmányára hivatkozva – így fogalmaz: „Mivel nyilvánvalóvá vált, hogy a fejlesztési források felhasználása a roma integráció érdekében nem tervezhető, hatása nem mérhető az etnikai adatok kezelése nélkül, ezért az etnikai hovatartozás szempontjainak érvényesítése az esélyegyenlőség elérése érdekében, illetve a roma integrációs és nemzetiségi érdekek érvényesítésére a kormányzati és közigazgatási eljárásban és az intézkedések minden szintjén fennálló kötelezettség. Ezt a jogot a kisebbségi törvény és az adatkezelésre vonatkozó törvény is garantálja az adatgazda személyes rendelkezése alapján.

A RIMB felszólítja a Kormányzatot és az önkormányzatokat, hogy haladéktalanul tegyék lehetővé az etnikai identitás kifejezésére vonatkozó törvényes jog gyakorlását a fenti, esélykiegyenlítő integrációs és nemzetiségi célokból, igazgatási, szolgáltatási és fejlesztéspolitikai eljárási rendszereikben. Az etnikai adatkezelés során nyert adatokat, mutatókat beépítve az állami és önkormányzati statisztikai rendszerekbe tegyék nyilvánossá. Ezáltal ellenőrizhetővé, vizsgálhatóvá válik az integrációs célú fejlesztési és egyéb források tervezése, elosztása, felhasználása és monitoringja.

A leírtak alapján azt látjuk, hogy több oldalról is sürgetik, sőt követelik az etnikai hovatartozásra vonatkozó adatok számbavétele lehetőségének megteremtését, nyilván oly módon, hogy az feleljen meg a hatályos jogszabályokban foglaltaknak. Az ezzel kapcsolatos vitákban azonban rendre megfogalmazódnak a mindenféle számbavételt elutasító álláspontok. Az elutasítók részben veszélyesnek (megbélyegzőnek, visszaélésekre lehetőséget adónak), részben feleslegesnek, részben kivitelezhetetlennek tartják az etnikai adatok megbízható számbavételét. E nézetek képviselőinek véleményét nem kívánom idézni, mivel tanulmányomban nem az ő álláspontjukkal kívánok vitatkozni. Ehelyett a 2. fejezetben megpróbálom pozitív módon kifejtetni, hogy milyen célszerűségi, jogi és politikai érvek szólnak az etnikai adatok megfelelő és megbízható gyűjtése mellett. A 3. fejezetben tömören ismertetem azt a jogszabályi környezetet, amely az adatkezelés kereteit meghatározza. Végül a 4. fejezetben felvázolom, hogy – megítélésem szerint – a jelenlegi magyar jogszabályi környezetben és az egyéb korlátozó tényezők figyelembevételével milyen lehetőségei lennének az etnikai hovatartozás számbavételének.

2. Az etnikai hovatartozás számbavételének szükségessége

2.1. Az etnikai hovatartozás számbavételének célszerűsége

A szegénységben élők között igen magas a roma származásúak aránya. Pontos arányukat azonban nem ismerjük. A roma népesség szegénysége sok olyan tényezőre vezethető vissza, amely általában a szegénység okát képezi (sokgyermekes család, többgenerációs munkanélküliség vagy

¹⁰ Tárki (2007.) „Joggal feltételezhetjük, ahol nem alkotnak indikátort a változások nyomon követhetővé tételére, ott cél helyett inkább kívánságról lehet beszélni. Nem mentik a helyzetet a jelzett adatgyűjtési nehézségek sem.” 125. oldal

rosszul fizetett, alkalmi jellegű munka, hátrányos helyzetű településen laknak stb.). Esetükben azonban ezek a hátrányok gyakran halmozódnak. Emellett a cigány etnikumhoz tartozóknak vannak vagy lehetnek olyan kulturális (pl. nyelvhasználati), életviteli szokásai, amelyek eltérnek a többségi társadalom tipikus mintáitól, s ezáltal közvetve vagy közvetlenül hátrányos megkülönböztetéshez vezetnek. A hátrányok összedadása marginalizálódást okoz. A cigányság jelentős része a szó átvitt és valóságos értelmében is (a falu szélén, a fő közlekedési utaktól távol) a társadalom peremén él. Ebből a peremhelyzetből következnek, hogy a széles értelemben vett állami, önkormányzati jóléti intézkedések egy része nem éri el őket (azaz nemcsak a szociális, hanem az egészségügyi, oktatási, foglalkoztatási intézkedések sem), más intézkedések esetében pedig nem arányosan részesülnek azok hasznáiból. Leggyakoribb példaként az információhiányt szokták említeni, vagyis azt a körülményt, hogy a szegénység legmélyebb bugyraiban még a segély kérelmezéséhez szükséges kompetenciák is hiányoznak. Ennél azonban sokszor többről van szó.

Tényezők sokasága eredményezheti azt, hogy a szegény roma népesség aránytalanul kevéssé részesül a jóléti intézkedések előnyeiből. Ezek a tényezők többnyire ismertek a kutatók és a témával foglalkozó államigazgatási szakemberek előtt is. Olyannyira, hogy a Roma Integráció Évtizede Program Stratégiai Tervhez kapcsolódó, a 2008–2009. évekre szóló kormányzati intézkedési tervről szóló 1105/2007. (XII. 27.) Korm. határozat (a továbbiakban: H) konkrét intézkedéseket is tartalmaz a most említett problémák egy részének orvoslására. Illusztrációként a vonatkozó határozati pontokra a lábjegyzetben hivatkozom. Érdemes mégis csokorba szedni azokat a tényezőket, amelyek a cigány lakosság legelesettebb rétegeit kiszoríthatják a jóléti programokból. *Az etnikai hovatartozás számbavételére ugyanis leginkább azért van szükség, hogy a kiszorító tényezőket, azok konkrét hatását számszerűen ki lehessen mutatni, és ennek alapján megfelelő kiegészítő és korrekciós intézkedéseket lehessen tenni.* A romák tényleges helyzetének megismerésére irányuló adatgyűjtés tehát nem öncél, hanem előfeltétele annak, hogy a helyzetük javítását szolgáló intézkedések eredményesebbé lehessen tenni. Akkor viszont az adatgyűjtést úgy kell megszervezni, hogy annak segítségével az intézkedések eredményességét rontó tényezőket valóban detektálhassák.

2.1.1. MAGAS KÜSZÖBŰ JÓLÉTI PROGRAMOK

Egyes jóléti programokba eleve csak olyan személyek, családok, gyermekek léphetnek be, akik bizonyos feltételeket teljesítenek. Ide tartoznak az *előzetes szolgálati időhöz, biztosítási időhöz kötött ellátások* (pl. nyugdíj, álláskeresési támogatás, gyed, egészségügyi szolgáltatások). A foglalkoztatásból tartósan kiszorult csoportok e feltételeket nem tudják teljesíteni. Ők vagy nem lesznek jogosultak ezen ellátásokra, vagy olyan speciális feltételeket teremtenek a számukra, melyek révén mégis jogosultságot szerezhetnek az ellátásokra (pl. jelenleg is létező gyakorlat, hogy az állam befizet az Egészségbiztosítási Alapba a nem dolgozó, szociálisan rászoruló emberek után).

Magas küszöböt jelentenek, jelenthetnek azok a *jelentős térítési díjak,*

TANULMÁNYOK

amelyeket az állam által támogatott termékek vásárlása, ellátások, szolgáltatások igénybevétele esetén kell fizetni (gyógyszerek, gyermeküdülés, tankönyv, óvodai iskolai étkeztetés, tömegközlekedés). Ezeket a termékeket, ellátásokat, szolgáltatásokat a legszegényebbek (köztük a szegénységben élő romák) csak akkor tudják, tudnák a jobb módon élőkkel arányosan igénybe venni, ha a térítési díjakat mérséklik, vagy elengedik a számukra (pl. közgyógy-ellátás, ingyenes iskolai étkeztetés, kölcsön tankönyvek).

Az egyik legnehezebben átléphető küszöböt az *iskolázottsági feltételek*, illetve a *magas induló tudásszint* szükségessége jelenti. A roma származásúak kisebb arányban kerülnek be középiskolába, és még mindig nagyon alacsony a felsőfokon továbbtanuló roma fiatalok aránya. A gyakorlatban igen komoly küszöb a nyelvvizsga hiánya, amelynek megszerzése a tanuló erőfeszítései mellett általában a családtól is jelentős anyagi áldozatokat követel. Következésképpen a roma népesség kevésbé részesül a közép- és felsőfokú oktatási szolgáltatásokból, illetve az azokhoz kapcsolt egyéb jóléti juttatásokból (pl. ösztöndíjak, kollégiumi ellátás). E hátrányokat csak speciális felzárkóztató programok segítségével lehet kompenzálni.¹¹

Megfelelő *tudásszint nélkül gyakran magát a szükségletet sem ismerik fel a jóléti programok potenciális címzettjei*. Tipikus példát szolgáltatnak erre az egészségügyi megelőzési programok. A tapasztalatok szerint a különböző szűrővizsgálatokon sokkal kisebb arányban vesznek részt az alacsony iskolai végzettségű emberek, mint a magas képzettségűek. Következésképpen az általában képzetlenebb, tájékozatlanabb szegény emberek e programok előnyeiből is aránytalanul kis mértékben részesülnek. Ezen összefüggés figyelembe vétele, és az ezt legalább részben ellensúlyozni tudó, kiegészítő intézkedések nélkül nem lenne szabad szűrőprogramokat szervezni.¹²

Magas küszöböt jelenthetnek az *adminisztrációs terhek* is. Itt mindekelőtt a pályázaton elnyerhető támogatásokat szükséges megemlíteni, hiszen egy-egy pályázat elkészítése szakértelmet, időt, költséget (pl. papír, postaköltség, pályázati díj), eszközöket (pl. számítógép) igényel, amelyekkel a marginalizálódott csoportok nem, vagy alig rendelkeznek. Különösen kizorító hatású lehet, ha a pályázónak önrészt is kell biztosítania, vagy meg kell előlegeznie a majdani támogatásból visszaigényelhető kiadások fedezetét. Alacsonyabb, de még mindig nehezen átugor-

¹¹ Évente ezerháromszáz roma és halmozottan hátrányos helyzetű középiskolás diák idegennyelv-tudásának fejlesztésére és nyelvvizsgaszerezésük támogatására programot kell indítani. Évente ezerháromszáz roma és halmozottan hátrányos helyzetű tanuló normál vagy emelt szintű érettségire való felkészülését célzó tanfolyamot kell működtetni. (H. I/6.-7. pont)

¹² Legalább húsz – a leghátrányosabb helyzetű kistérségek valamelyikében lévő – település és legalább kétezer hátrányos helyzetű személy bevonásával programokat kell indítani a népegészségügyi (emlő- és méh-nyakrák) szűréseken való részvétel ösztönzésére, mobil szűrőállomások igénybevételére, különös tekintettel a szegregált lakókörnyezetben élőkre. (H. IV/1. pont)

ható küszöb, ha többféle igazolásra, referencia bemutatására van szükség a támogatás elnyeréséhez.¹³

Még hosszasan folytatni lehetne azoknak a küszöböknek (pl. utazási terhek) a felsorolását, amelyek a magyarországi jóléti programok egyes elemeit jellemzik. E küszöbök indokoltságát nem szándékozom most megkérdőjelezni. A maga logikája szerint mindegyik mellett szólnak érvek. A rengeteg küszöb azonban azt eredményezi, hogy a leginkább hátrányos helyzetű, köztük a roma népességcsoportok megbotlanak e küszöbökben, és megfelelő segítség, speciális szabályok híján kiszorulnak az ilyen típusú jóléti programokból. Ebből két következtetés adódik.

Az egyik az, hogy a jóléti kiadások növelése vagy újabb jóléti programok indítása önmagában nem feltétlenül vagy legalábbis nem arányosan javítja a szegények, köztük a roma származású szegények helyzetét, mivel *a biztosítási, az anyagi, a tudás-, az informáltsági stb. küszöbök megakadályozzák ezt*. Egyes intézkedések kifejezetten torz és nem szándékolt jövedelem-átcsoportosítást eredményezhetnek a gazdagabbak javára. Ezért *a jóléti rendszerek fejlesztéséért felelős szervezeteknek folyamatosan vizsgálniuk kellene, hogy a meghozott intézkedések hogyan érintik az egyes társadalmi csoportok, ezen belül a halmozottan hátrányban lévő roma lakosság helyzetét*. Ha a célokkal ellentétes hatást észlelnek, akkor indokolt olyan korrekciós intézkedéseket kidolgozniuk, amelyek javítják a leghátrányosabb helyzetben lévők hozzáférési esélyeit. Ilyen elemzések nélkül a jóléti intézkedések tényleges hatása megítélhetetlen. A valós helyzetet feltáró elemzésekhez pedig megbízható adatok kellene. Következésképpen eredményes jóléti politika nem folytatható anélkül, hogy az intézkedés előtt, majd az intézkedés hatásának jelentkezését követően ne lennének adataink az érintettek etnikai hovatartozásáról.

A másik következtetés az, hogy szükség van olyan, ún. célzott jóléti (szociális, oktatási, foglalkoztatási, egészségügyi) programokra, amelyek kifejezetten a leghátrányosabb helyzetben lévőknek akarnak segítséget adni, hiszen az általános (nem célzott) jóléti intézkedések nem vagy csak kevéssé használnak nekik. *A célzott intézkedések esetében azonban mindig nagy kérdés, hogy jó-e a célzás, illetve hogy melyek azok a tényezők, körülmények, amelyek az intézkedéseket a tervezett „röppályától” eltérítik, és így azok a leginkább rászorulókat, például a többszörösen halmozott hátránnyal rendelkező roma lakosságot nem, vagy nem a számarányának megfelelően érik el*. Először a röppályától eltérítő legfontosabb tényezővel, a lefölezéssel foglalkozom, majd ezt követően térek ki a célzás nehézségeire.

2.1.2. LEFÖLÖZÉS A CÉLZOTT JÓLÉTI PROGRAMOKBAN

A tudományos kutatások is megerősítették azt a gyakorlati tapasztalatot, hogy ha egy támogatás célcsoportja tágan van meghatározva, akkor

¹³ A leghátrányosabb helyzetű kistérségekben működő roma civil szervezetek és cigány kisebbségi önkormányzatok számára pályázati tanácsadói képzéseket és kommunikációs programot kell indítani annak érdekében, hogy a leghátrányosabb helyzetű kistérségekben működő kis- és középvállalkozások, illetőleg civil szervezetek hatékonyan hozzáférjenek az Új Magyarország Fejlesztési Programjaihoz. (H. VII/3. pont)

TANULMÁNYOK

a támogatáshoz való hozzáférésben a célcsoport viszonylag előnyös helyzetű tagjai kiszorítják a célcsoport hátrányosabb helyzetben lévő tagjait.

A szegénységben élő romák esetében jellemző az, hogy még a halmozottan hátrányos helyzetű csoportokon belül is a legkedvezőtlenebb helyzetben lévőkhez tartoznak. Következésképpen a területi és szociális szempontok alapján meghatározott célcsoportoknak indított jóléti programok esetében nagy a veszélye annak, hogy a célcsoport más tagjaihoz képest a leghátrányosabb helyzetben lévő romák kevésbé részesülnek e programok tényleges hasznából. Nézzünk ezért néhány példát arra, hogy a lefölozés milyen mechanizmusokon keresztül működik, és milyen intézkedésekkel lehetne a lefölozést mérsékelni!

A lefölozéshez vezető legtipikusabb körülmény az *eltérő informáltság*. A célcsoport kedvezőbb helyzetű tagjai hamarabb értesülnek a programokról, jobban tudják, hogy a részvétel pontos feltételeit kitől, hogyan lehet megtudni, illetve hogy miként lehet formálisan is eleget tenni e feltételeknek. Ezzel szemben a célcsoport hátrányos helyzetben lévő része gyakran nem is értesül a programról, nem látja át, hogyan tudna a programba bekerülni, és ehhez milyen segítséget tudna igénybe venni. A célzott programok esetében ezért gyakran alkalmaznak olyan kisegítőket, akiknek feladata a legrászorultabbak tájékoztatása a programról, a részvétel feltételeiről, a bekapcsolódást megkönnyítő szolgáltatásokról.¹⁴

A leghátrányosabb helyzetű csoport kiszorulását eredményezi *hátrányaik többdimenziós jellege*. Például az alacsony iskolai végzettségű, tartósan munkanélküli személyeknek szervezett, hagyományos feltételű képzésekbe nagyon nehezen tudnak bekapcsolódni azok a 8 általánosból kimaradt, szervezett munkát soha nem végző roma asszonyok, akik zsáktelepülésen élnek és több gyermeket nevelnek, mivel az odautazást és a gyermekfelügyeletet nem tudják önerőből megoldani. Következésképpen számukra általában csak a hátrányaik összetettségét figyelembe vevő, komplex programok (pl. felzárkóztatás + képzés + utaztatás + gyermekfelügyelet) kínálnak megoldást.¹⁵

Lehetnek az *etnikumra jellemző családi szokásokhoz kapcsolódó okok* is a háttérben. Például az ingyenes vagy kedvezményes óvodai étkezéshez csak azok a családok jutnak hozzá, amelyek óvodába járatják a gyermekeiket. Következésképpen ha a roma családok tipikusan későbbi életkorban vagy kisebb arányban járatják gyermekeiket óvodába, mint a nem roma származású családok, akkor az ingyenes óvodai étkeztetés hasznából is kevésbé részesülnek.

Gyakran a leghátrányosabb rétegek számára meghirdetett programokban is vannak *belépési küszöbök*. Ezek rendszerint alacsonyak, a célcsoport leghátrányosabb tagjai mégsem tudnak átlépni rajtuk. Például a képzési programban nincsenek formális iskolai végzettségi követelmények, de

¹⁴ A roma szakemberekből álló vállalkozásfejlesztési referenci hálózat legalább öt fővel való bővítésével, valamint pályázatok útján évente legalább hetven roma mikro-, kis- és középvállalkozás megerősítését és fejlesztését kell támogatni. (H. II/7. pont)

¹⁵ A foglalkoztatási és vállalkozásfejlesztési programok tervezése és megvalósítása során – a gyermekek napközbeni elhelyezését biztosító intézmények bevonásával, illetve alternatív szolgáltatások nyújtásával – elő kell segíteni a kisgyermekes anyák e programokban való részvételét. (H. II/9. pont)

megfelelő olvasási, írási, számolási készség nélkül a programba bekapcsolódni sem érdemes. Hasonló küszöböt jelenthetnek a *rejtett önrészek*. Például a legszegényebb családok az ingyenes gyermeküdülésre is vonakodnak elküldeni a gyermekeiket, mivel nem tudnak számukra elfogadható minőségű fürdőruhát, fürdőköpenyt, tréningruhát vásárolni.

Az említett esetekben magukon a leghátrányosabb helyzetben lévő jogosultakon múlt az, hogy egyáltalán nem vagy nem megfelelő arányban tudtak bekapcsolódni a célzott programokba. A programok jelentős részében azonban a támogatások közvetlen címzettjei nem maguk a hátrányos helyzetben lévő személyek, hanem azok a munkáltatók, akik foglalkoztatják őket, azok az oktatási intézmények, vállalkozások, amelyek képzést szerveznek a részükre. Ezekben az esetekben *széleskörű, gyakran a diszkrimináció határát súroló a lefölezés a munkáltatók és a szolgáltató szervezetek részéről*.¹⁶ Nekik ugyanis jól felfogott érdekük, hogy a célcsoportból azokat válasszák ki, akik várhatóan a legeredményesebben foglalkoztathatóak, illetve a legkönnyebben képezhetőek, következésképpen a célcsoport leghátrányosabb helyzetű tagjai nehezen tudnak bekerülni e programokba. Jól mutatja ezt, hogy a munkaügyi központok saját becslése szerint viszonylag alacsony a roma származásúak aránya a bértámogatással foglalkoztatottak valamint az átképzésben részt vevők között.

Folytatni lehetne a lefölezést eredményező okok, körülmények felsorolását is. Azt gondolom, hogy a leírtak is meggyőzően bizonyítják, hogy a lefölezés egy olyan jelenség, amellyel a romák helyzetének javítását célzó programok tervezésénél és lebonyolításánál feltétlenül számolni kell. *Ha viszont a lefölezés jelensége létezik, akkor a romák felemelkedése mellett elkötelezett programfelelősnek meg kell tudnia győződnie arról, hogy a szegénységben élő, roma származású emberek megfelelő arányban kerülnek-e be a programba, vagy pedig a lefölezés kárvallottjai lesznek*. Ehhez pedig arra van szükség, hogy a romák részvételi arányát ezekben a programokban mérni lehessen.

A lefölezés jelenségével már a programok célzásánál számolni kell. Ha a program célsokasága úgy van megállapítva, hogy a feltételek alapján a programban való részvételre jogosultak száma sokszorosan meghaladja a programba – a pénzügyi és egyéb korlátok miatt – bekerülni tudók számát, akkor nagy a valószínűsége annak, hogy a célcsoportok leghátrányosabb tagjai messze alulreprezentáltak jelen a programban. Az olyan – Magyarországon széles körben alkalmazott – célcsoport-meghatározásnak, mint „hátrányos helyzetű és roma” (illetve ennek összes mutációjának) egyenes következménye az, hogy a valóban minőségi programokban a romák az arányukhoz képest kisebb mértékben vesznek

¹⁶ A roma civil szervezetek által létrehozott jogvédő szervezetek (kiemelt figyelemmel a roma nőket képviselő szervezetekre) és cigány kisebbségi önkormányzatok bevonásával ki kell alakítani, illetőleg a meglévő kezdeményezések támogatásával tovább kell fejleszteni egy a hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütköző esetek feltárására alkalmas antidiszkriminációs jelzőrendszert annak érdekében, hogy azok minél nagyobb számban az Egyenlő Bánásmód Hatóság tudomására jussanak. Az oktatás területén hét regionális központot kell működtetni a diszkriminációs jelenségek feltárása és kezelése céljából. A roma civil szervezetek és cigány kisebbségi önkormányzatok számára meg kell teremteni a fenti célú működéshez szükséges támogatást. A roma civil szervezetek által létrehozott jogvédő, konfliktuskezelő és válságkezelő irodák antidiszkriminációs tevékenységeinek támogatását biztosítani kell. (H.V/2–3.)

TANULMÁNYOK

részt. Fennáll a veszélye annak is, hogy a jobb érdekérvényesítő képességű romák kiszorítják a programból a halmozottan hátrányos helyzetben élő romákat. Ezért nem lehet eléggé hangsúlyozni, hogy egy-egy célzott program sikere nagyrészt már a tervezéskor eldőlt: azon múlik, hogy mennyire tudták pontosan definiálni a célcsoportot, hogy miként lehet igazolni a célcsoporthoz tartozás feltételeit, és milyen mérhető indikátorokat alkalmaznak stb.

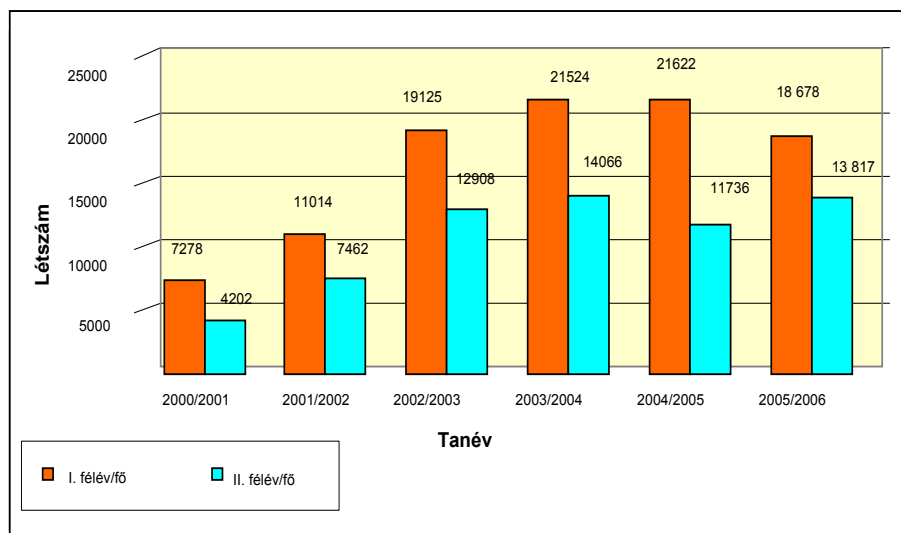
2.1.3. A RÉSZVÉTEL ÉS AZ EREDMÉNYESSÉG LÉNYEGES KÜLÖNBSÉGE

Az etnikumhoz tartozás számbavételének szükségessége mellett szól az a jelenség is, hogy gyakran a programokban résztvevők között nagyobb arányban vannak a roma származásúak, mint a programokat eredményesen befejezők, vagy tágabb értelemben, mint a programból ténylegesen profitálók között. A programok egy része ugyanis nem veszi figyelembe a roma résztvevők speciális igényeit, ezért ők vagy lemorzsolódnak a programból, esetleg gyengébb eredménnyel végzik el azt, vagy a programból hosszabb távon nem tudnak profitálni. Az oktatási, képzési programoknál ez nagyon jellemző, de más programok (foglalkoztatási, szociális, mentálhigiénés) esetében is sűrűn előfordul. Következésképpen e programok éppen azoknak használnak legkevésbé, aki számára indították őket. Az ilyen programok hatékonysága sok esetben lényegesen javítható, ha olyan kiegészítő, felzárkóztató elemekkel egészítik ki ezeket, amelyek segítik a legrosszabb helyzetű roma résztvevők speciális hátrányainak (szókinccs, írástudatlanság) mérséklését. A részvétel és az eredményesség különbségének tényszerű megállapítása, és ennek alapján kompenzációs intézkedések megtétele sem lehetséges, ha nem tudjuk mérni, milyen arányt képviselnek a romák a program résztvevői, a programot sikeresen befejezők, illetve a program (pl. egy képzés) befejeződését követően ténylegesen elhelyezkedni tudók között.

A jelenséget, mely kifejezi, milyen nagy különbség lehet a programba bekapcsolódó, de onnan lemorzsolódó roma résztvevők száma között, jól illusztrálják a roma ösztöndíjprogram adatai (lásd az 1. ábrát és a 2. táblázatot), amelyek azt mutatják, hogy egyes tanévekben a tanév II. félévére az ösztöndíjasok egyharmada-fele lemorzsolódott. (Sajnos a MEH összeállítása nem tér ki arra, hogy a lemorzsolódásnak mely tényezők voltak az okai.) A táblázatból az is kiderül, hogy a lemorzsolódás nem a felsőfokon tanuló roma diákok között volt kiugróan magas, hanem éppen az általános és középiskolába járók között. Az adatok arról is tanúskodnak, hogy a lemorzsolódás terén nem mutatkozik javuló tendencia. Ez arra is felhívja a figyelmet, hogy a pontos adatok csak szükséges, de nem elégséges feltételei a sikeres korrekciós intézkedések megtételének.¹⁷

¹⁷ Az oktatási rendszeren kívüli prevenciós és integrációs programokat kell indítani az iskolai lemorzsolódás csökkentésére, a sikeres életkezdés feltételeinek megteremtésére legalább ötezer roma és hátrányos helyzetű iskoláskorú gyermek és fiatal részére. (H. I/2. pont)

1. ábra A roma ösztöndíjasok lemorzsolódása tanévenként



Forrás: A magyarországi cigányságról. A Miniszterelnöki Hivatalban készült összeállítás Budapest, 2007. szeptember 1. (kézirat)

2. táblázat A roma ösztöndíjasok létszámának alakulása 2000 és 2006 között

Iskolatípus	Létszám/tanév					
	2000/2001	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006
általános iskola I. félév	4 705	5 567	10 074	11 223	13 433	11 101
általános iskola II. félév	2 894	4 788	6 935	7 456	6 217	7 616
lemorzsolódók aránya (%)	38	14	31	34	54	31
középiskola összesen I. félév	2 142	2 998	7 083	7 424	10 267	5 818
középiskola összesen II. félév	973	1 850	5 389	4 590	4 046	4 686
lemorzsolódók aránya (%)	55	38	24	38	61	19
felsőfokú összesen I. félév	431	993	1 968	2 731	2 934	1 736
felsőfokú összesen II. félév	335	823	1 584	2 420	1 372	1 499
lemorzsolódók aránya (%)	22	17	20	11	53	14

Forrás: A magyarországi cigányságról Miniszterelnöki Hivatalban készült összeállítás alapján saját számítás Budapest, 2007. szeptember 1. (kézirat)

2.2. Az etnikai hovatartozás számbavételének jogi kötelezettsége

Az etnikai hovatartozás számbavétele lehetőségének megteremtését állami kötelezettségnek tekinthetjük, mivel e nélkül az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvényben előírt kötelezettségek egy része nem teljesíthető. A törvény 4. paragrafusa ugyanis kimondja, hogy „az egyenlő bánásmód követelményét

- a) a magyar állam,
- b) a helyi és kisebbségi önkormányzatok, ezek szervei,
- c) a hatósági jogkört gyakorló szervezetek ...¹⁸

jogviszonyaik létesítése során, jogviszonyaikban, eljárásaik és intézkedéseik során kötelesek megtartani”. A törvény 7. § (1) bekezdése szerint az egyenlő bánásmód követelményének megsértését jelenti a közvetlen hátrányos megkülönböztetés mellett a közvetett hátrányos megkülönböztetés is.

A közvetlen hátrányos megkülönböztetés fogalmát a törvény 8. paragrafusa definiálja. Eszerint: Közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek minősül az olyan rendelkezés, amelynek eredményeként egy személy vagy csoport valós vagy vélt

- a) neme,
- b) faji hovatartozása,
- c) bőrszíne,
- d) nemzetisége,
- e) nemzeti vagy etnikai kisebbséghez való tartozása ...¹⁹

miatt részesül kedvezőtlenebb bánásmódban, mint amelyben más, összehasonlítható helyzetben levő személy vagy csoport részesül, részesült vagy részesülne.

A közvetett hátrányos megkülönböztetés fogalmát a törvény 9. paragrafusa a következőképpen határozza meg: „Közvetett hátrányos megkülönböztetésnek minősül az a közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek nem minősülő, látszólag az egyenlő bánásmód követelményének megfelelő rendelkezés, amely a 8. paragrafusban meghatározott tulajdonságokkal rendelkező egyes személyeket vagy csoportokat lényegesen nagyobb arányban hátrányosabb helyzetbe hoz, mint amelyben más, összehasonlítható helyzetben lévő személy vagy csoport volt, van vagy lenne.”

A hivatkozott rendelkezések együttállásából – megítélésem szerint – az következik, hogy a magyar államnak fel kell lépnie a közvetett hátrányos megkülönböztetés ellen is. Ez azonban nem olyan egyszerű, hiszen a törvényi definícióból következően az adott rendelkezés látszólag megfelel az egyenlő bánásmód követelményeinek, és csak a rendelkezés tényleges hatásainak elemzésével dönthető el, hogy a rendelkezés egyes a törvény által védett csoportokat – esetünkben a cigány etnikumhoz tartozókat – lényegesen nagyobb arányban hátrányosabb helyzetbe hozta, mint amelyben más, összehasonlítható helyzetben lévő személy vagy csoport volt, van vagy lenne. Megítélésem szerint ha az állam nem készített ilyen elem-

¹⁸ További felsorolás d)-tól m)-ig.

¹⁹ További felsorolás f)-tól t)-ig.

zéseket, mi több, nem teremti meg az etnikai hovatartozás számbavételének lehetőségét, és ezáltal másokat is megfoszt ilyen elemzések elvégzésének lehetőségétől, akkor nem lép fel a közvetett diszkrimináció ellen, azaz nem teljesíti a törvényben meghatározott kötelezettségét.

Szükséges idézni a törvény 5. § c) pontját is, amely úgy rendelkezik, hogy köteles megtartani az egyenlő bánásmód követelményét „az állami támogatás²⁰ felhasználása során létrejövő jogviszonyai tekintetében az állami támogatásban részesülő egyéni vállalkozó, jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet az állami támogatás igénybevételétől kezdődően mindaddig, amíg az állami támogatás felhasználását az arra jogosult szerv a rá vonatkozó szabályok szerint ellenőrizheti”. E rendelkezésből egyértelmű, hogy az államnak a hátrányos megkülönböztetés tilalmát nagyon komolyan kellene venni az állami támogatással megvalósuló jóléti programok esetében, e tekintetben ellenőrzéseket kellene folytatnia, amelyeknek nyilvánvalóan ki kellene térniük a közvetett diszkrimináció esetleges megvalósulásának vizsgálatára is. Ezt szolgáló nyilvántartások megléte nélkül azonban ellenőrzési kötelezettségét sem tudja az állam teljesíteni.

Szeretném mindezt egy példával megvilágítani. Az illetékes kormányzati szerv úgy dönt, hogy a roma munkanélküliek foglalkoztathatóságának javítása érdekében egy hagyományos képzési programot támogat, amelyet képzési vállalkozók bonyolíthatnak le. A programot azonban nem kívánja roma programként nevesíteni, mivel

- nehéznek látja annak igazolását, hogy ki a roma és ki nem,
- jónak tartja, ha az ilyen képzési programokban alacsony iskolázottságú, tartósan munkanélküli, nem roma származású személyek is részt vesznek.

Ezért a programot a 8 általános iskolai végzettséggel sem rendelkező, legalább 1 év óta munkanélküli személyek számára hirdeti meg. Egyúttal a programot „elkönyveli” a romák integrációját segítő programként is.

Az első alfejezetben leírt okoknál fogva e programban nagy valószínűséggel kevesebb lesz a roma származású résztvevő, mint amilyen arányt ők a 8 általánost sem végzett, legalább 1 éve munkanélküli személyek között képviselnek. A tanfolyamot sikeresen befejezők, majd a tanfolyam után 6 hónapon belül elhelyezkedők között pedig még kisebb lesz a romák aránya. Papíron tehát indult egy „romaprogram”, amely eredményét (a tényleges munkához jutást) tekintve a romák számára diszkriminatív, hiszen a romák helyzetét kevésbé javította, mint az összehasonlítható helyzetben lévő nem romákét. Ki kell mondanunk, hogy egy ilyen módon megszervezett program a cigányság helyzetének javítása szempontjából megtévesztő, gyenge hatékonyságú és jogsértő, mivel közvetett diszkriminációt valósít meg.

Ha a programot elindító kormányzati szerv valóban hatékonyan akart

²⁰ Állami támogatás: az államháztartás alrendszerének költségvetése terhére ingyenes vagy kedvezményes források, illetve egyéb előny bármilyen formában történő nyújtása oly módon, hogy ez állami bevételekiesést vagy állami kiadást jelent, ideértve az állami kezességvállalást is, valamint az Európai Unióból, nemzetközi szervezetektől és más államokból származó források, adományok és segélyek, amennyiben azok a központi költségvetésen keresztül kerülnek folyósításra.

TANULMÁNYOK

volna segíteni a tartósan munkanélküli, alacsony iskolázottságú roma embereken, akkor megteremtette volna a feltételeit annak, hogy roma résztvevők arányát, valamint a képzést sikeresen befejező és aztán elhelyezkedni tudó romák arányát meg lehessen figyelni. A programot olyan speciális elemekkel egészítette volna ki, amelyek egyfelől elősegítették volna a romák magasabb arányú részvételét a programban, másfelől megelőzték volna lemorzsolódásukat. Végül pedig kiemelt munkaerő-piaci szolgáltatásokkal segíthette volna a romák sikeresebb elhelyezkedését.

Természetesen felmerülhet a kérdés, hogy azok a kiegészítő intézkedések, amelyek a programban részt vevő, illetve azt eredményesen befejező romák számának, arányának növelésére irányulnak, nem jelentenek-e szintén jogsértő diszkriminációt. Az esélyegyenlőségi törvény 11. paragrafusa megadja a választ erre a kérdésre is. Idézem:

„(1) Nem jelenti az egyenlő bánásmód követelményének megsértését az a rendelkezés, amely egy kifejezetten megjelölt társadalmi csoport *tárgyilagos értékelésen alapuló* esélyegyenlőtlenségének felszámolására irányul, ha az

a) törvényen vagy törvény felhatalmazása alapján kiadott kormányrendeleten, illetve kollektív szerződésen alapul, és határozott időre vagy határozott feltétel bekövetkeztéig szól, vagy

b) a párt ügyintéző és képviselői szervének megválasztása, valamint a pártnak a választási eljárásról szóló törvényben meghatározott választásokon történő jelöltállításának során a párt alapszabályában meghatározott módon érvényesül.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott rendelkezés nem sérthet alapvető jogot, nem biztosíthat feltétlen előnyt, és nem zárhatja ki az egyéni szempontok mérlegelését.”

Az ilyen és más törvények hasonló rendelkezései alapján az az általános vélekedés, hogy a pozitív diszkrimináció megengedett. Ez igaz. Ugyanakkor fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a törvény a pozitív megkülönböztetés előfeltételeként szabja meg, hogy a *megjelölt csoport rosszabb esélyeit tárgyilagos értékeléssel kell megállapítani*. Ez pedig a cigányság esetében szintén nem képzelhető el a kifogásolt rendelkezésekkel, intézkedésekkel érintett romák és nem romák arányának megállapítása nélkül. Következésképpen a pozitív diszkriminációs intézkedéseknek is jogi előfeltétele az érintettek etnikai hovatartozásának számbavétele.

2.3. Az etnikai hovatartozás számbavételére vonatkozó politikai döntések

Az országgyűlés nagy többséggel, a parlamenti pártok konszenzusát tükrözve 68/2007. (VI. 28.) OGY számú határozatával (a továbbiakban: Határozat) elfogadta a Roma Integráció Évtizede Program Stratégiai Tervét. A Határozat több, korábban vitatott kérdésben, köztük a roma lakosság helyzetének megismerésére alkalmas adatfelvétel szükségességében egyértelmű álláspontot tartalmaz. A Határozat politikai útmutatást ad az e stratégia megvalósítására hivatott végrehajtó szerveknek, amelyeknek

indokolt és célszerű az OGY határozatban foglalt politikai²¹ iránymutatás szerint eljárniuk. Érdemes ezért felidézniük a Határozat témánk szempontjából legfontosabb megállapításait:

„*Célcsoport-meghatározás:* A Stratégiai Tervben meghatározott feladatok elsősorban területi (hátrányos helyzetű térségek, települések) és szociális szempontok (pl. hátrányos helyzet, tartós munkanélküliség, alacsony iskolai végzettség), illetve ezek metszete alapján határozzák meg a legfontosabb komplex intézkedéseket, amelyek hosszú távon biztosíthatják a legszegényebbek – köztük nagy arányban romák – valós társadalmi és gazdasági integrációját. A négy prioritási területen²² elsősorban a szociális és területi szempontok alapján indokolt a feladatokat megfogalmazni. Az antidiszkrimináció és a kultúra (roma kultúra, hagyományok megőrzése) területén van lehetőség arra, hogy az egyes intézkedésekben a romák mint önálló célcsoport kerüljenek meghatározásra.”

„*Esélyegyenlőségi szempontok:* A feladatokban és az intézkedésekben mindenhol meg kell jeleníteni az esélyegyenlőség, egyenlő hozzáférés elvét, mely segíthet a romák érdekeinek hatékonyabb érvényesítésében.”

„*Az adatok szerepe:* A területi és a szociális szempontokról, illetve a roma népességről szóló adatok alapvető fontosságúak a Stratégiai Terv intézkedéseinek tervezése és monitorozása érdekében. Az adatvédelemmel kapcsolatos szabályozásra, így különösen a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény rendelkezéseire figyelemmel a Stratégiai Terv végrehajtása során rendszeres adatfelvételeket szükséges folytatni annak érdekében, hogy a fent említett területi és szociális szempontok, illetve a roma népességről szóló – összehasonlítható – adatok rendelkezésre álljanak, és ezzel lehetővé válik a Stratégiai Tervben megfogalmazott mutatók mérése.”

A Határozat tehát állást foglal abban a kérdésben, hogy a Stratégiai Tervben szereplő oktatási, foglalkoztatási, egészségügyi és lakhatási feltételeket javító intézkedések címzettjei ne közvetlenül a roma származású emberek legyenek, hanem területi és szociális szempontok, illetve ezek kombinációi alapján határozzák meg az intézkedések célcsoportjait. Az Országgyűlés az antidiszkrimináció és a kultúra területén látott lehetőséget arra, hogy az egyes intézkedésekben a romákat önálló célcsoportként határozzák meg. Ugyanakkor a Határozat előkészítői is tisztában voltak azzal, hogy ez a tág meghatározás önmagában nem tudja biztosítani a romák esélyegyenlőségének javulását, ezért hangsúlyozza a Határozat az esélykiegyenlítési szempontok érvényesítését e programok megvalósítása során.

A Határozat abban a kérdésben is állást foglal, hogy igenis szükség van a romák helyzetét, illetve helyzetének változását mérő mutatókra, és ezt megalapozó adatfelvételekre, sőt, több mutatót a Határozat konkrétan nevesít is. Tanulságos ezek közül többet itt is felsorolni:

²¹ Tekintettel arra, hogy az országgyűlés e tárgyban – helyesen – határozatot hozott és nem törvényt alkotott, törvényes kötelezettségről nem beszélhetünk. A demokratikus rendből azonban az következik, hogy a végrehajtó szervek követik az országgyűlés határozataiban foglalt politikai, szakpolitikai iránymutatást.

²² Ezek az oktatás, a foglalkoztatás, a lakhatás és az egészségügy.

TANULMÁNYOK

Foglalkoztatással összefüggő mutatók, amelyek a romákat nevesítik:

- Az elsődleges munkaerőpiacon foglalkoztatott, korábban tartós álláskeresők száma (ezen belül roma nők és férfiak foglalkoztatottsági aránya).
- A tartós, illetve pályakezdő álláskeresők száma, ezen belül a roma álláskeresők száma.
- A romák szakképzettségi szintje.
- A komplex munkaerő-piaci programokba bevont tartós álláskeresők száma, ezen belül a romák száma.
- A közigazgatásban, közszolgáltatásban foglalkoztatott romák száma (különös tekintettel az úgynevezett segítő szakmákon belül, azaz a szociális és egészségügyi ellátórendszerben, intézményhálózatban képzettséget szerzett, illetve foglalkoztatott roma nők száma).

Foglalkoztatással összefüggő mutatók, amelyek a romákat nem nevesítik:

- A bér- és járulék támogatással foglalkoztatott korábbi álláskeresők száma, ezen belül a hátrányos helyzetű térségekben élők száma.
- A bér- és járulék támogatást követően a kötelező időn túl is továbbfoglalkoztatottak száma, ezen belül a hátrányos helyzetű térségekben élők száma.
- A közmunkaprogramokban részt vett és az elsődleges munkaerőpiacon elhelyezkedettek száma.
- A leghátrányosabb helyzetű térségekben működő kis- és középvállalkozások száma.

Lakhatással összefüggő mutatók:

- A telepeken, telepszerű lakókörnyezetben élők száma.
- A telepek, telepszerű lakókörnyezetek száma.
- A vezetékes ivóvíz-szolgáltatás, csatornahálózat, egyéb közművek és az úthálózat fejlesztésének mértéke a romák által sűrűn lakott településeken, településrészekben.
- A közszolgáltatásokhoz való hozzáférés mértéke a telepeken, telepszerű lakókörnyezetben élők körében.
- A már jelenleg is létező bérlakások száma és a további bérlakások iránti igény (az igényelt bérlakások száma); ezeken belül a szociális bérlakások száma és a további szociális bérlakások iránti szükséglet.

Egészséggel összefüggő mutatók:

- Orvosok, védőnők, ápolónők, szociális munkások száma a romák által sűrűn lakott területeken.
- Regisztráltan orvosi ellátásban részesült esetek száma a roma lakosság körében.
- Az egészségügyi szűrővizsgálatok száma a romák által sűrűn lakott területeken. Az egészségügyi szűréseken megjelent roma nők és férfiak száma, a megbetegedések szűrésének hatékonysága.
- Az egészségügyi szolgáltatásokat igénybe vevő roma kliensek száma, a roma kliensek elégedettségi szintje a szolgáltatások tekintetében.

Oktatással összefüggő mutatók, amelyek a romákat nevesítik:

- A romák iskolai végzettségének szintje.

- Az oktatás területén történő, a romákat érő diszkriminációs esetek száma, ezek feltárásának, az esetekkel kapcsolatos különféle jogorvoslati kérelmek és eljárások száma

Oktatással összefüggő mutatók, amelyek a romákat nem nevesítik:

- A szegregált oktatásban részt vevő gyerekek száma.
- A jelenleg – férőhely hiánya miatt – óvodába nem járó gyerekek száma, közülük a halmozottan hátrányos helyzetűek száma.
- Az indokolatlanul fogyatékosként minősített gyerekek száma az eltérő tantervű osztályokban, sikeres reintegrációjuk az általános tantervű iskolákba.
- A hátrányos és halmozottan hátrányos helyzetű tanulók száma, aránya a magántanulók között.
- Az iskolarendszertől kimaradó diákok száma, közülük a halmozottan hátrányos helyzetűek száma.
- Tanoda típusú programot folytató intézmények és az ott szolgáltatásokat igénybe vevő diákok száma.
- Az iskolarendszertől kimaradó diákok száma, az érettségit adó iskolába járó és ott érettségit szerző diákok összlétszáma és aránya, közülük a hátrányos helyzetűek száma és aránya.
- A felsőoktatásban részt vevő hátrányos helyzetű és halmozottan hátrányos helyzetű hallgatók száma.
- Az ösztöndíjban részesülő halmozottan hátrányos helyzetű tanulók száma.

A mutatók felsorolása alapján leginkább azt kell kiemelnünk, hogy az Országgyűlés számos olyan mutató alkalmazását tartja szükségesnek, amely nevesítetten a roma emberek élethelyzetének alakulását méri. Következésképpen az Országgyűlésnek az a korábban idézett állásfoglalása, amely szerint az intézkedések címzettjei ne közvetlenül a roma származású emberek legyenek, hanem területi és szociális szempontok, illetve ezek kombinációi alapján határozzák meg az intézkedések célcsoportjait, egyáltalán nem jelenti azt, hogy az indikátorokat is elegendő lenne a területi és szociális jellemzők alapján kialakított célcsoportokra képezni. Egyes esetekben az Országgyűlés is megelégszik ezzel, de éppen a foglalkoztatás és az egészségügy területén szükségesnek tartja konkrétan is megvizsgálni, hogy a programok tényleg elérik-e a megcélzott roma lakosságot. Az egészségügy területén ennek megvalósulása valóságos áttörést jelentene, mivel eddig a szakemberek ilyen közvetlen mutatók alkalmazásától elzárkóztak, holott az egészség-megőrzési és a szűrőprogramok tapasztalata az volt, hogy kulturális, életmódbeli és egyéb okoknál fogva az ilyen programokban a roma népesség részvétele aránytalanul alacsony.

A foglalkoztatást elősegítő programok esetében komoly áttörésről ugyanakkor nem beszélhetünk, mivel a legszélesebb körben alkalmazott foglalkoztatási eszközök (bér- és járuléktámogatás, közmunka) segítségével elhelyezkedni tudók esetében a mutatók a romákat nem nevesítik, e nélkül viszont az (esetleges) foglalkoztatási diszkrimináció továbbra is rejtve marad.

Említést érdemel, hogy az oktatás területén egyetlen olyan mutatót sem rögzít a Határozat, amely a roma tanulókat nevesíti, holott koráb-

ban éppen az iskoláztatás területén végezték a legtöbb kísérletet a roma tanulók tényleges létszámának megállapítására.

Az OGY határozatban foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében kiadott, a Roma Integráció Évtizede Program Stratégiai Tervhez kapcsolódó, a 2008–2009. évekre szóló kormányzati intézkedési tervre vonatkozó, 1105/2007. (XII. 27.) Korm. határozat két pontjában is említi az OGY által meghatározott mutatókat.²³ *Konkrétan azonban nem foglalkozik a mutatók kialakításával, illetve az ehhez szükséges adatfelvételek előkészítésével és lebonyolítási módja meghatározásával. Ezért nagy volt annak a kockázata, hogy ez a munka súlyos késedelmet szenved.* A feladat megoldatlanságát jól érzékelteti, hogy a Roma Irányító és Monitoring Bizottságnak az első fejezetben idézett állásfoglalása „felszólítja a kormányzatot és az önkormányzatokat, hogy haladéktalanul tegyék lehetővé az etnikai identitás kifejezésére vonatkozó törvényes jog gyakorlását a fenti esélykiegyenlítő integrációs és nemzeti célokból, igazgatási, szolgáltatási és fejlesztéspolitikai eljárási rendszerekben.”

3. Az etnikai kisebbséghez tartozásra vonatkozó adatok kezelésének jogi problémái és lehetőségei

3.1. A nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozás nyilvántartásának általános szabályai²⁴

A nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozásra vonatkozó adatokkal kapcsolatban két törvény fogalmaz meg alapvető szabályokat: a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban: Nektv.), valamint a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.)

A nemzeti és etnikai kisebbséghez való tartozás ténye az Avtv. 2. § 2. pontjában foglalt fogalom-meghatározás alapján ún. „különleges (személyes) adatnak” minősül, amelynek kezelésére az alábbiakban felsorolt feltételek valamelyikének a megléte esetén van csak törvényes lehetőség. Ezek a feltételek a következők:

²³ A Kormány felhívja az érintett minisztereket, hogy a kétéves intézkedési tervben foglalt feladatok aktuális állásáról félévente számoljanak be a Roma Integrációs Tanácsnak. A beszámolóikban ki kell térni arra is, hogy az intézkedési tervben foglalt feladatok előkészítésébe, végrehajtásába, illetőleg a *Stratégiai Tervben megfogalmazott mutatók* mentén elvégzett monitorozásba milyen módon vonták be a roma civil szervezeteket és az Országos Cigány Önkormányzatot (H.VII./2. pont)

A Roma Integráció Évtizede Program Stratégiai Tervről szóló 68/2007. (VI. 28.) OGY határozat 2. pontjában foglalt jelentés-tételi kötelezettség teljesítésének elősegítésére – a *Stratégiai Tervben megfogalmazott mutatók alapján*, illetve a Roma Integrációs Tanács és annak keretein belül működő Roma Irányító és Monitoring Bizottság közreműködésével – monitoring rendszert kell kidolgozni. (H.VII/5. pont)

²⁴ E rész megírásánál elsősorban a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési bizottságának az éves beszámolóiban publikált jelentéseire, állásfoglalásaira támaszkodtam.

Az adatkezeléshez az érintett (az adatalany) írásban hozzájárul²⁵ vagy

- az adatkezelés nemzetközi egyezményen alapul, vagy azt az Alkotmányban biztosított alapvető jog érvényesítése, továbbá a nemzetbiztonság, a bűnmegelőzés vagy a bűnüldözés érdekében, vagy egyéb esetekben törvény elrendelte.

Nektv.) 7. § – az egyéni kisebbségi jogok körében – leszögezi, hogy „(1) Valamely kisebbséghez való tartozás vállalása és kinyilvánítása az egyén kizárólagos és elidegeníthetetlen joga. A kisebbséghez való tartozás kérdésében – a (2) bekezdésben foglalt kivétellel – nyilatkozatra senki sem kötelezhető.

(2) Törvény vagy a végrehajtására kiadott jogszabály valamely kisebbségi jog gyakorlását az egyén nyilatkozatához kötheti.”

A Nektv. tehát a kisebbségi identitás kinyilvánítását abszolút jogként fogalmazza meg, azonban több jogszabályi rendelkezés a kisebbséghez való tartozásról szóló nyilatkozatot a joggyakorlás, illetőleg jogérvényesítés feltételéül szabta. Így például a Nektv. 43. § (4) bekezdése „egyazon kisebbséghez tartozó nyolc tanuló szülőjének vagy törvényes képviselőjének” kérésétől teszi függővé kisebbségi osztály vagy tanulócsoport kötelező jelleggel előírt beindítását.

A példaként említett esetben a kisebbségi oktatási-nevelési feladatot ellátó közoktatási intézmények a különleges személyes adatok kezelésére feljogosított adatkezelőknek minősülnek, ugyanakkor a kisebbségi oktatás bevezetését kezdeményező szülők (törvényes képviselők) írásbeli jognyilatkozata alapján vélelmezni kell azt is, hogy az Avtv. 3. § (2) bekezdése értelmében hozzájárulásukat adták a saját, illetve gyermekeik személyes adatainak kezeléséhez is.

A már kisebbségi oktatási program szerint működő osztályba, tanulócsoportba való, további (8 fő feletti) jelentkezés során a Nektv. kifejezetten nem írja elő a kisebbségi identitás kinyilvánítását. A törvény más rendelkezései azonban szinte alkalmazhatatlanná tenné, ha a szülő (gondviselő) nem jelezne írásban, hogy a gyermek oktatására (nevelésére) a kisebbséghez való tartozása okán tart igényt, és írásban ne járulna hozzá a gyermek kisebbségi oktatásával kapcsolatos személyes adatok kezeléséhez. A kisebbségi oktatásban való részvételnek ugyanis anyagi és jogi következményei egyaránt lehetnek. Anyagi következmény, hogy a Nektv. 44. paragrafusában értelmében a kisebbségi anyanyelvi vagy anyanyelvű oktatásban, illetőleg általában a kisebbségi oktatásban részt vevő tanulók után a költségvetési törvény ún. kiegészítő állami normatíva folyósítását állapítja meg. Jogi konzekvencia a Nektv. 48. paragrafusában foglalt szabály, amely szerint kisebbségi oktatási intézményt nem kisebbséghez tartozók csak abban az esetben vehetnek igénybe, „ha az intézmény betöltetlen férőhellyel, az adott kisebbség kielégítése után is rendelkezik”. Következésképpen helyhiány esetén szükség van annak megállapítására, hogy a jelentkezők közül ki az, aki az adott kisebbséghez tartozik.

A kisebbséghez való tartozás nyilvántartásának (regisztrációjának) tehát a

²⁵ Az írásbeli hozzájárulásnak – ugyancsak az Avtv. értelmező rendelkezései alapján – önkéntesnek és megfelelő tájékozottságon alapulónak kell lennie, valamint ki kell tűnnie belőle, hogy az adatalany félreérthetetlenül beleegyezik az adatkezelésbe.

TANULMÁNYOK

különböző jogszabályok végrehajtása szempontjából is lehet, illetőleg van létjogosultsága. A kisebbségi jogok gyakorlása mellett a kisebbség érdekében pozitív diszkriminációt megvalósító intézkedések esetében is szükséges lehet a kedvezményeket ahhoz kötni, hogy az érintettek írásban nyilvánítsák ki, hogy a kedvezményezett kisebbséghez tartoznak. Erre gyakorlati példa, hogy a hazai nemzeti és etnikai kisebbségek támogatására létrehozott, a Nemzeti és Etnikai Kisebbségekért Közalapítványhoz benyújtandó pályázat elfogadásának feltétele a kisebbséghez tartozás konkrét kinyilvánítása, amely lényegében nem jelent mást, mint az identitás kérdésében írásbeli nyilatkozat megtételét.

Ha írásban kinyilvánították a nemzeti, etnikai kisebbséghez tartozás tényét, akkor alkalmazni kell az Avtv.-nek a különleges személyes adatok kezelésére vonatkozó szabályait. Az állami szervek és az önkormányzatok alapvető kötelezettsége tehát, hogy igazolni – szükség esetén bizonyítani – tudják azt, hogy a nemzeti és etnikai hovatartozással kapcsolatos adatkezelésük megfelel a törvényi előírásoknak, illetőleg nem az érintettek akarata ellenére történik.

A fentiek alapján a kisebbségi és az adatvédelmi biztos közös állásfoglalást adott ki a nemzeti és etnikai kisebbségekkel kapcsolatos adatgyűjtésről. Idézem az állásfoglalásukat:

„1. a kisebbségi csoporthoz való tartozás kérdésekben nyilatkozatra senki sem kötelezhető;

2. az esélyegyenlőségi programban való részvétel feltételeként elő lehet írni a program végrehajtása által indokolt személyes és különleges személyes adatok nyilvántartásához, kezeléséhez való hozzájárulást;

3. a roma kisebbséghez tartozók esetében alkalmazni kell az Avtv. különleges személyes adat kezelésére vonatkozó szabályait, különös tekintettel az adatkezeléshez való írásbeli hozzájáruló nyilatkozat meglétére;

4. az Avtv. 30. paragrafusa értelmében ... nem kell bejelenteni az adatvédelmi nyilvántartásba azt az adatkezelést amely »...az adatkezelővel munkaviszonyban ... ügyfélkapcsolatban álló személyek adatait tartalmazza«. A jogszabály által elrendelt, illetőleg az egyenlő bánásmódról szóló törvény által szabályozott esélyegyenlőségi programok illetve tervek esetében kötelező lehet azonban az adatvédelmi nyilvántartásba való bejelentkezés. Ezekben az esetekben »a nyilvántartottak körére« való figyelemmel fontos garanciát jelenthet, ha az érintett adatalanyok pontosan tudják, hogy ki ismerheti meg személyes adataikat. Ilyen eset lehet az, ha huzamosabb ideig tartó olyan nyilvántartásról van szó, amelyből rendszeresen szolgáltatnak adatokat például a munkaügyi igazgatási szervek vagy egyéb hatóságok részére.

Amennyiben olyan speciális támogatásról, kedvezményekről van szó, amelyek juttatása, megállapítása a romák esélyeinek a kiegyenlítésére szolgál, óhatatlanul felmerül annak szükségessége is, hogy a pozitív diszkriminációt megvalósító intézkedéssel érintettek személyes adatait az ellenőrzésre jogszabályban feljogosított szervek megismerjék.”²⁶

Ez a kérdés azonban a kisebbségi jogok országgyűlési biztosa szerint

²⁶ Beszámoló a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési biztósának tevékenységéről (2004.) 4. számú melléklet V. „Válaszok” 328. oldal

megoldott: „Évről évre elmondjuk, hogy valamely támogatás elnyerését célzó pályázati adatlapon a kisebbségi hovatartozásra vonatkozó direkt kérdés szerepeltetése nem sérti az Avtv. és a Nektv. előírásait... Vagyis ha az adatkezelő betartja az adatkezelésre, adatbiztonságra vonatkozó szabályokat, illetve – az adatkezelés célhoz kötöttségének elvére tekintettel – az adatokat csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig kezeli, akkor a pályázónak az identitásáról való nyilatkoztatása nem jogellenes.”²⁷

3.2. A romák élethelyzetének pontosabb megismerését célzó, statisztikai célú adatfelvételek jogi és szakmai lehetőségei és korlátai

Az adatvédelmi törvény, valamint a kisebbségi jogok szempontjából releváns jogi normák összevetéséből egyértelműen kiténik, hogy az állam az érintettek tudta és beleegyezése nélkül nem jogosult arra, hogy nyilvánartsa a különböző kisebbséghez tartozó polgárait. Mi a helyzet a statisztikai célú (személyre szólóan nem azonosítható) adatkezelés esetében? A Nektv. e tekintetben egy konkrét előírást tartalmaz. A 8. paragrafusban leszögezi, hogy „a nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozó állampolgár joga, hogy kisebbséghez tartozását az országos népszámlálás alkalmával titkosan és névtelenül megvallhassa”. A jogalkotó az identitás kinyilvánítását a népszámlálások alkalmával jogként írta le, hozzáfűzve az önkéntesség és a névtelenség garanciáit. Az anonim adatgyűjtés csupán statisztikai célokat szolgál és nem jár a személyes adatok sérelmével. Ugyanakkor megalapozhatja a kisebbségek helyzetének javítását szolgáló állami, politikai intézkedéseket.

A személyes adatok statisztikai célú felhasználását az Avtv. 32/A. § (1) bekezdése szabályozza, a következők szerint: „A statisztikai célra felvett, átvett vagy feldolgozott személyes adatok csak statisztikai célra használhatók fel. A külön törvény szerinti egyedi statisztikai adatok – beleértve a személyes adatokat is – a statisztikai céltól eltérő célra semmilyen módon vagy jogcímen nem adhatók és vehetők át, a külön törvény szerinti levéltári kutatás kivételével nem dolgozhatók fel, továbbá nem hozhatók nyilvánosságra.” Van tehát jogi lehetőség arra, hogy megfelelő jogszabályi felhatalmazás mellett a roma származású emberekről, élethelyzetük fontosabb jellemzőiről statisztikai célú felmérések készüljenek, de a felmérések során nyert személyes adatokat – az adatvédelmi rendelkezések betartása mellett – csak statisztikai célokra lehet felhasználni.

A fenti jogszabályi rendelkezésekre tekintettel a roma népesség élethelyzetének megismerésére irányuló, statisztikai célú adatkezelésnél elsősorban nem jogi természetű, hanem szakmai típusú problémák jelentkeznek. *A problémák két – egymással is összefüggő – alapkérdés köré csoportosíthatóak. Az első alapkérdés az, hogy ki a cigány. A második alapkérdés, hogy az első kérdésre az érintett személy identitásvállalása alapján keressük-e a választ,*

²⁷ Beszámoló a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési biztosának tevékenységéről (2005.) 2. „A kisebbségi személyes adatok kezelése” 65. oldal

TANULMÁNYOK

vagy pedig annak alapján, hogy a környezetükben élők vagy mások (pl. szakértők) cigánynak tartják-e őket.

A két kérdésre látszólag könnyű választ adni, hiszen első megközelítésben az látszik etikusnak, és a fent hivatkozott szabályokkal összhangban állónak, ha az állampolgárookra bízunk, hogy a cigány nemzetiséghez tartozónak vallják-e magukat, és azt tekintsük cigánynak, aki cigány nemzetiségét a statisztikai célú adatfelvétel során vállalja. A probléma azonban ennél lényegesen összetettebb, mind elvileg, mind a gyakorlatban. Az elvi nehézségek érzékeltetésére ismét a kisebbségi jogok országgyűlési biztosát idézem: „Az adatkezelési-adatvédelmi problémákról általánosságban véve elmondható, hogy azok másképp vetődnek fel az egyes – jogi értelemben elismert – nemzeti és etnikai kisebbségek esetében. A jogalkotó célja mind az Avtv., mind a Nektv. megalkotásával az volt, hogy a személyes adatok védelméhez fűződő alkotmányos alapjogot biztosítsa, sőt, különös garanciák beépítésével szavatolja a kisebbséghez tartozó személyek részére, hogy – döntésüknek, egyéni elhatározásuknak megfelelően – eltitkolhassák vagy vállalhassák identitásukat. Mint valamennyi jogról, az identitás vállalásához és kinyilvánításához (eltitkolásához) fűződő jogról is el lehet mondani, hogy a jog gyakorlása nagymértékben függhet bizonyos objektív körülményektől. Különösen ambivalens a helyzet a roma (cigány) kisebbség esetében. Ez a népcsoport ugyanis köztudottan rendelkezik olyan külső megkülönböztető jegyekkel, amelyek megléte az identitás vállalásának eleve egyfajta »természetes« korlátját jelenti. A »ki a cigány?« kérdésre ugyanis többféle válasz adható. Ha a fentiekben ismertetett jogszabályok rendelkezései alapján kívánjuk a választ megtalálni, akkor az minősül a roma kisebbséghez tartozónak, aki ténylegesen – esetleg bizonyos eljárási szabályok betartása mellett – kinyilvánítja (vállalja) a cigánysághoz való tartozását, azonban annak a jognak az érvényesítése, hogy őt ne kezeljék a roma kisebbséghez tartozónak, meglehetősen nehéz. A kisebbségi hovatartozásról ebben az esetben ugyanis elsősorban a »többségi társadalom« dönt: szociálpszichológiai értelemben az minősül romának, akit ebbe a csoportba sorolnak, és ekként kezelnek.”²⁸

A gyakorlatban jelentkező súlyos problémákra jól rávilágítanak az 1990-es és a 2001-es népszámlálás eredményei, amelynek során csak azt a megkérdezett állampolgárt tartották cigánynak, aki cigány nemzetiségűnek vallotta magát. Az 1990-es népszámlálásban 143 ezer ember vallotta magát cigány nemzetiségűnek. Más adatok alapján ekkor a cigány népesség számát 440–450 ezer főre becsülték. A 2001. évi népszámlálásban 190 ezer ember vallotta magát cigány nemzetiségűnek. Ekkor a cigány lakosság becsült létszáma 600 ezer fő volt. 10 év alatt tehát növekedett a magukat cigány nemzetiségűeknek vallók létszáma, de változatlan maradt arányuk a cigány népesség teljes becsült létszámához képest (32 százalék mindkét évben). A kapott adatokat azonban nem szabad úgy értelmezni, hogy a cigány lakoságnak csak egyharmada vállalja cigányságát. Mint azt Kemény István és Jankó Béla saját felméréseik adataival alátámasztják²⁹, a magyar anyanyelvű cigányoknak valóban csak mintegy harmada tekinti

²⁸ Beszámoló a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési biztosának tevékenységéről (2004.) VI. 3 „Ki a cigány?” 120. oldal

²⁹ Kemény István – Jankó Béla (2002.)

magát cigány nemzetiségűnek, mivel többségük magyar nemzetiségűnek és magyar cigánynak vallja magát. Ezek az emberek azonban megvallott nemzetiségüktől függetlenül cigánynak ismerik el magukat.

További, és a cigányság élethelyzetének megismerése szempontjából szisztematikus torzítást okozó probléma, hogy az iskolázottabb és a kedvezőbb munkaerő-piaci státusú cigány emberek nagyobb arányban tekintik magukat a magyar nemzetiséghez tartozónak, mint alacsonyabb iskolázottságú, vagy tartósan munkanélküli társaik. Az iskolának, valamint a munkahelyi beilleszkedésnek ugyanis jelentős asszimiláló hatása van. Ezzel szemben a telepszerűen együtt élő roma közösségekben értelemszerűen nagyobb a magukat roma nemzetiségűeknek vallók aránya. Következésképpen a cigány nemzetiséghez tartozás önbevallásán alapuló felvételek a cigányság életkörülményeit rosszabbnak tükrözik a valóságosnál.

Ha az önbevallásra nem lehet megbízható adatfelvételt építeni, akkor más módszert kell keresni. Természetesen ilyenkor felmerül a kérdés, hogy ki tekinthető cigánynak. A gyakorlatban leginkább bevált, de elméletileg hevesen vitatott³⁰ megközelítés az, amit Kemény István és munkatársai az 1993-ban és 2003-ban végzett szociológiai felmérésük során alkalmaztak. A módszer lényege, hogy azt tekintették cigánynak, akit a környezete cigánynak tartott. (Erre azért volt szükség, mert a cigányok lakhelyéről és címéről nincs nyilvántartás.) Ezt követően felkeresték a megnevezett személyt, de értelemszerűen nem készítették el vele a felmérést, ha ő azt megtagadta. Az 1993. évi vizsgálat során 2222 felkeresett személy közül mindössze 52 esetben utasították el a felmérésben való részvételt emberi jogi indoklással, vagy azzal az indokkal, hogy a megkérdezett nem tartotta magát cigánynak. A környezet véleménye alapján felkeresett személyek döntő többsége tehát cigánynak vallotta magát.³¹

Fölmerül azonban a kérdés, hogy ki az, akit a környezete cigánynak tart. A felmérések tapasztalatai szerint a környezet elsősorban a barna bőrűket tartja cigánynak. Ezen túlmenően azokat tartja cigánynak, akiknek a szülei is cigányok. Akinek csak az apja vagy csak az anyja cigány, azokat is cigánynak tartja. Ebben az értelemben a környezete cigánynak tartja azt a személyt is, aki megpróbál maximálisan asszimilálódni, tagadja, hogy cigány, de tudja róla, hogy a szülei cigányok. Természetesen vannak olyan emberek, akiről a környezet nem tudja, hogy cigány és akik el tudják titkolni cigány származásukat. A szerzők szerint azonban ezek a kivételek.

Az e megközelítést megkérdőjelező szakemberek leginkább azt kifogásolták, hogy a „ki a cigány?” kérdésre nem egy tudományos igényű, objektív (pl. antropológiai jegyekkel leírható) meghatározással próbál választ találni, hanem rábízta azt a környezet szubjektív ítéletére. A „ki a cigány?” kérdésre egyértelmű választ adó, tudományos igényű definíció azonban aligha található, illetve ha létezne is ilyen, a gyakorlatban akkor is nehézségbe ütközne az egyes emberekről megállapítani, hogy ők ezeknek az objektív kritériumoknak megfelelnek-e. Más szakemberek viszont éppen azért tartják rendkívüli jelentőségűnek Kemény Istvánnak a magyarországi cigányságra vonatkozó kutatásai során alkalmazott meg-

³⁰ A vita tömör összefoglalóját adja Babusik Ferenc (2003.)

³¹ Kemény István – Janky Béla (2002.) 29. oldal

közelítését, „mert igen jó közelítő méréssel mintegy bemérte a társadalomnak azokat a rétegeit, melyeket lecigányozva a társadalom a kirekesztettség és a kivettség állapotában tart”³².

E tanulmány terjedelme nem teszi lehetővé a különböző módszertanok ismertetését. Mára azonban a szakértők széles körében az a nézet uralkodik, hogy a szociológiai tanulmányok megbízhatóbb adatokat szolgáltatnak, mint az államilag szervezett népszámlálások. Babusik Ferenc a következőképpen összegezte ezt a módszertani kérdést: „Az elméleti és jogi vitáktól függetlenül, és éppen abból adódóan, hogy az öndefinícióra alapozott etnikai besorolás szerint közel fele annyi roma »él« ma Magyarországon, mint valóságosan, az empirikus szociológia alapvetően a környezet ítéletére támaszkodó etnikai hovatartozás alapján készített statisztikákra támaszkodhat. Ki kellett tehát dolgozni azokat az eljárásokat, amelyek egyszerre teljesítik a jogszerűség és a statisztikai megbízhatóság követelményeit. Elsőként Kertesi Gábor – Kéző Gábor dolgozott ki egy eljárást, amellyel megbecsülhetővé vált az ország településein a romák valóságos lélekszáma. Saját tapasztalataim szerint egyébként napjainkig ez a településsoros népességbecslés használható a leginkább valid módon.”³³

4. Az etnikumhoz tartozás számbavételének lehetőségei az általános és a célzott jóléti programok esetében

Tanulmányom bevezető fejezetében két feladatot fogalmaztam meg:

- Nyomon kell tudni követni, hogy az általában a gyermekeknek vagy a gyermekek egy tágabb csoportjának szánt állami és önkormányzati támogatások megfelelő arányban jutnak-e el a roma gyermekekhez, illetve családjukhoz.

- Olyan célzott programokra, pozitív diszkriminációs intézkedésekre van szükség, amelyek képesek ellensúlyozni a roma gyermekeknek, illetve szüleiknek a többszörös hátrányos helyzetükkel, illetve a roma származásukkal szorosan összefüggő, speciális hátrányait.

A korábban leírtak egyértelművé teszik, hogy a két feladatot különböző módszerekkel kell megoldani. A következő két alfejezetben megpróbálom a lehetséges módszereket felvázolni, de – ahogy azt korábban kifejtettem – az etnikai hovatartozás számbavételének lehetőségét nemcsak a roma gyermekek, hanem általában a roma emberek esetében vizsgálom.

4.1. Az etnikumhoz tartozás számbavételének lehetőségei az általános jóléti programok esetében

Az első feladat teljesítése érdekében olyan, rendszeres statisztikai célú adatfelvételekre van szükség, amelynek során megkülönböztetik a roma és a nem roma válaszadókat, így nyomon követhető, hogy a roma népes-

³² Ladányi János – Szelényi Iván (1998.)

³³ Babusik Ferenc (2003.)

ség élethelyzete az általános jóléti programok eredményeként hogyan változik abszolút értelemben és a nem roma népességhez viszonyítva is. E megkülönböztetésre elvileg három lehetőség kínálkozik:

- a megkérdezett maga cigány nemzetiségűnek vallja magát,
- a megkérdezett környezete a válaszadót romának tartja,
- tudományos alapon megpróbálják meghatározni, hogy milyen szociológiai, antropológiai jegyek alapján tekinthető valaki romának és a válaszadókat (a kérdezőbiztosok) ennek alapján azonosítják.

Az első módszert a népszámlálás során alkalmazzák. Súlyos torzításait a tanulmányban ismertettük. Kérdés, hogy *lehet-e az ilyen típusú felvételek megbízhatóságát növelni*. A kérdés megválaszolásának első lépéseként ismét a kisebbségi jogok országgyűlési biztosát idézem: „Az »identitás« nem más, mint önazonosság. Egyéni szinten válasz arra, hogy ki vagyok, közösségi szinten, hogy kik vagyunk. Meghatározzuk magunkat nevünk, nyelvünk, korunk, nemünk, nemzeti, etnikai, vallási hovatartozásunk, pártállásunk, családi jogállásunk stb. által, vagyis az identitás biológiai, érzelmi, társadalmi, jogi státuszaink összessége. Az identitástudat törekvés arra, hogy az egyén és/vagy a közösség lényegesnek ítélt jegyei, tulajdonosságai változatlanul fennmaradjanak annak érdekében, hogy a személy és/vagy közösség tartósan azonos maradhasson önmagával. A kisebbségi jog ezeket a szociálpszichológiai kategóriákat jogi kategóriává teszi annak fel- és elismerésével, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségi közösség számára a jogegyenlőség biztosítása nem elégséges; speciális többletjogokra van szükségük, egyrészt arra, hogy megőrizhessék kisebbségi önazonosságukat, másrészt pedig egyenlőségüket az alapjogok gyakorlásában. Az egyéni kisebbségi önazonosságnak a hatályos szabályozás szerint tehát egyáltalán nincsenek külsődleges szempontjai.”³⁴

Megítélésem szerint *a hivatalos állami statisztikák csak abból indulhatnak ki, hogy roma az, aki magát romának tartja*. Ennek pedig – ahogy azt a fenti idézet utolsó mondata hangsúlyozza – nincsenek külsődleges szempontjai. Következésképpen *az állami statisztikáknak az önbevallást kell alapul venni*. Az erre építő statisztikai felvételek torzításai azonban jelentős részben abból erednek, hogy a magukat cigánynak tartó emberek többsége magyar nemzetiségűnek vagy magyar-cigánynak vallja magát. Ebből következően az önbevalláson alapuló felvételek megbízhatóságát³⁵ és gyakorlati használhatóságát lényegesen javítaná, ha *a hivatalos statisztikai felvételek során nem arra kérdeznének rá, hogy az érintett személy cigány nemzetiségűnek vallja-e magát, hanem arra, hogy romának, roma származásúnak tartja-e magát*. (A jóléti programok eredményessége szempontjából sem az az érdekes, hogy e programok elérik-e a magukat cigány nemzetiségűeknek vallókat, hanem az, hogy elérik-e azokat, akiket társadalompolitikai szempontból cigány-

³⁴ Beszámoló a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési biztosának tevékenységéről (2005.) „A kisebbségi személyes adatok kezelése” 64–71. oldal

³⁵ Bass László, Darvas Ágnes, Farkas Zsombor és Ferge Zsuzsa a tanulmányom elején idézett, „A gyermekszegénység elleni küzdelem állása 2008-ban” című tanulmányukban úgy vélekednek, hogy a cigányság fokozatos öntudatra ébredése következtében a cigány/roma azonosság egyre inkább vállalható, és ennek bátorítása kívánatos lenne. Ezért egyre inkább lehetne az önbevallásra támaszkodni.

nak tekinthetünk.) Szakembereknek kellene kidolgozniuk, hogyan szóljon pontosan az a kérdés, amelyre a megkérdezett cigány önazonosságát a legnagyobb valószínűséggel megvallja. A kisebbségi jogok országgyűlési biztosa is azt fejt ki idézett véleményében, hogy az önazonosság egy szociálpszichológiai kategória, amelyet kisebbségi jog jogi kategóriává tesz. E jogi kategóriákat azonban a cigány népesség jelentős része nem ismeri, illetve nem azt érti rajta, amit a jogalkotó.

A szociológiai felmérések esetében nem szükséges arra az alapelvre szorítkozni, hogy csak az a cigány, aki cigánynak vallja magát. Ezért elviekben a fent említett másik két módszer is alkalmazható. Viszonylag széleskörű a konszenzus abban, hogy e módszerekkel pontosabb képet lehet nyerni a cigányság valódi helyzetéről, bár az egyes módszereket illetően vannak fenntartások. Az is nyilvánvaló, hogy a különböző módszerekkel végzett felmérések más-más eredményt hoznak a cigánynépesség létszámára, társadalmi státusának legfontosabb jellemzőire nézve. Az állami döntéshozók felelőssége az, hogy e módszereket megismerjék, eldöntsék, hogy társadalompolitikai, kisebbségpolitikai, romapolitikai szempontból melyek³⁶ a legalkalmasabbak, és a felvételek rendszeres megismétléséhez a pénzügyi és egyéb feltételeket biztosítsák.

4.2. Az etnikumhoz tartozás számbavételének lehetőségei a célzott jóléti (szegénység elleni) programok esetében

Az etnikumhoz tartozás számbavétele összetettebb feladatot jelent az olyan ún. célzott programok esetében, amelyek a szegénység csökkentésére, a hátrányos helyzet javítására, a tartós munkanélküliség mérséklésére stb. irányulnak, azaz kiválasztott célcsoportok számára adnak juttatásokat, teremtenek pótlólagos esélyeket. (A továbbiakban e programokat átfogóan szegénység elleni programokként említjük.) Témánk szempontjából a célzott programok három típusát célszerű megkülönböztetni:

- a) A program általában a szegénység csökkentésére irányul és célcsoportjában nevesítetten nem szerepelnek a romák, vagy a program egyik célcsoportját alkotják csak a romák (pl. „hátrányos helyzetű és roma” célmeghatározás).
- b) A program kifejezetten a roma gyermekek, családok megsegítésére irányul.
- c) Programok, amelyeknél a roma családok élethelyzetének javítása ún. horizontális cél.

A továbbiakban a három programtípusra külön-külön vizsgálom meg, hogy milyen számbavételi feladatok jelentkeznek és azok teljesítésére milyen lehetőségek jöhetnek szóba.

³⁶ Valószínűleg érdemes két-három módszert párhuzamosan is alkalmazni.

4.2.1. AZ ETNIKUMHOZ TARTOZÁS SZÁMBAVÉTELÉNEK LEHETŐSÉGEI A CÉLZOTT SZEGÉNYSÉG ELLENI, NEM NEVESÍTETT ROMA PROGRAMOK ESETÉBEN

A korábban említett lefölözési hatások minimalizálása érdekében és egyéb célból is szükséges, hogy a romák részvételi arányát a program különböző szakaszaiban mérni tudjuk. Nagyon fontosnak tartom annak hangsúlyozását, hogy ezekben az esetekben nem kell nyilvántartani, hogy a résztvevők közül ki a roma és ki nem, csak az arányok megállapítására van szükségünk. Erre elvileg több lehetőség kínálkozik.

Az első az anonim önbevallás, azaz magukat a résztvevőket kérjük meg, nevük megadása nélkül nyilatkozzanak arról, hogy cigány nemzetiséghez tartozónak, romának tartják-e magukat. A hatályos jogszabályok alapján ilyen nyilatkozatot csak önkéntesen lehet kérni. Ugyanakkor a nyilatkozat lehet anonim, hiszen az arányok megállapításához a nevekre nincs szükség. Hasonló nyilatkozatot lehetne kérni a program fontosabb szakaszainak befejezését követően, illetve a program végén és a programot követő néhány hónapon belül. Ily módon meg lehetne állapítani, hogy a program során milyen arányú volt a lemorzsolódás a romák körében, vagy hogy a programot sikeresen befejezők, illetve elhelyezkedni tudók között azonos volt-e a romák és a nem romák aránya. (Természetesen már a program legelején tájékoztatni kell a résztvevőket a nyilatkozat céljáról, valamint arról, hogy milyen rendszerességgel kell nyilatkozatot tenniük. Egyúttal meg kell kérni őket arra, hogy nyilatkozatuk tartalmát időközben ne változtassák meg.)

E módszer kockázata az, hogy nem minden roma fogja romának vallani magát, illetve kis számban előfordulhat, hogy valaki a különböző időpontokban más tartalmú nyilatkozatot ad. Megfelelő tájékoztatással, az anonimítást biztosító garanciák bemutatásával ezek a kockázatok jelentősen mérsékelhetőek. A javasolt módszer ellen sem etikai, sem jogi kifogás nem emelhető.

A második lehetséges módszer, hogy a program lebonyolításában részt vevő szakemberek, vagy maguk a program résztvevői külső jegyek és szocio-kulturális jellemzők alapján megbecsülik, hogy a programban résztvevők között saját meglátásuk szerint hány százalék a roma, majd ezt a becslést a program fontosabb szakaszainak befejezését követően, illetve a program végén megismétlik. A becsült értékek átlagát, vagy leggyakoribb értékét (móduszát) célszerű a programra jellemző értéknek tekinteni. Hangsúlyozni kell, hogy a külső megítélés alapján egyetlen résztvevőről sem rögzítik, hogy ő roma, kizárólag a romák becsült arányát tartják nyilván.

A módszer egyik korlátja, hogy ezt csak olyan programok esetében lehet alkalmazni, amelyek személyes részvételt igényelnek, de a célzott programok jelentős része ilyen. További korlát, hogy utókövetéses vizsgálatok ezzel a módszerrel nem végezhetőek. Felvethető az az ellenérv, hogy a „ki a cigány?” kérdésre a programban résztvevők, illetve az azt bonyolító szubjektív ítélete adja meg a választ. A romák létszámának, életkörülményeinek feltárására vonatkozó szociológiai felmérések azonban szintén ilyen elvet követnek. Következésképpen a programok értékelésénél is indokolt lehet ezt a megközelítést alkalmazni. (Ha a környezet megkérdezésén alapuló szociológiai felméréssel állapítjuk meg, hogy a munkaerő-

TANULMÁNYOK

piacról kiszorultak között hány százalék a roma, akkor hasonló megközelítéssel célszerű azt is megbecsülni, hogy a munkaerőpiacról kiszorultak részére szervezett programokban mekkora a romák aránya.)

Meg kell említenünk egy *harmadik módszert* is, nevezetesen a *roma identitás nyílt megvallását*, vagyis annak lehetővé tételét, hogy a magukat romának vallók szabályozott körülmények között nyilatkozhassanak erről. Ily módon folyamatosan nyomon követhető lenne, hogy a magukat romának vallók esetében jelentkeznek-e olyan problémák, amelyek a program sikeres befejezését akadályozzák (pl. egy képzési programban magas a gyenge eredménnyel vizsgázók aránya vagy nagy a lemorzsolódás), illetve a programot követően az elhelyezkedés során kimutatható-e a romákat érintő hátrányos megkülönböztetés.

Feltehető, hogy roma identitásukat többen megvallják akkor, ha arra anonim módon kerülhet sor. Következésképpen az első módszer a romák tényleges arányára jobb becslést szolgáltat. *E módszer azonban alkalmasabb arra, hogy elősegítse a romák egyes programokkal kapcsolatos, speciális problémáinak, az esetleges közvetlen és közvetett diszkriminációnak feltárását és ennek alapján a program finomhangolásának elősegítését.*

A módszert többféleképpen lehet alkalmazni. Kiindulási pont lehet az a javaslat, amelyet a Roma Irányító és Monitoring Bizottság tagjainak állásfoglalásához csatolt, Daróczy Ágnes és dr. Bársony János által jegyzett melléklet tartalmaz. Eszerint „a kisebbségi választási névjegyzékhez hasonlóan fel kell állítani a roma esélykiegyenlítési névjegyzéket. Erre a településen azok jelentkezhetnek regisztrálásra, akik a foglalkoztatás területén roma voltak miatt hátrányban érzik magukat, és esélykiegyenlítésben kívánnak részesülni, erről írásban nyilatkoznak. Az így jelentkezőket a helyi kisebbségi testület (önkormányzat, vagy civil szervezet) írásos nyilatkozatával testületileg ajánlja listára venni. A lista a munkáltatók részére nyilvános. Ehhez a jelentkezők nyilatkoznak adataik ilyenén kezeléséről. A jelen jogi környezetben semmi akadálya nincs, hogy a kisebbséghez tartozás adatait így használják.” Hasonló esélykiegyenlítési jegyzéket más célzott programok esetében is alkalmazni lehetne. Egyes programok esetében elegendő, ha csak a program lebonyolításáért felelős, a roma résztvevőknek segíteni tudó szakemberek ismerik, hogy kik szerepelnek a jegyzéken, és arról külsők számára az indikátorok kiszámításához anonim adatokat szolgáltatnak. Más esetekben, így a foglalkoztatást segítő támogatások esetében a diszkrimináció kiszűréséhez a jegyzéket a munkáltatók számára is megismerhetővé kell tenni, mint az a fent idézett javaslatban is szerepel. A helyi kisebbségi testület (önkormányzat, vagy civil szervezet) írásos ajánlására azért lehet szükség, hogy a visszaélések lehetőségét csökkenteni lehessen.

4.2.2. AZ ETNIKUMHOZ TARTOZÁS SZÁMBAVÉTELÉNEK LEHETŐSÉGEI A NEVESÍTETT ROMA PROGRAMOK ESETÉBEN

A roma családok átlagosnál rosszabb helyzete adott esetekben indokoltá teszi a pozitív diszkriminációt is, azaz olyan esélykiegyenlítési programok indítását, amelyekben csak romák vehetnek részt. Ebben az esetben a program indításának alapkérdése, hogy kit tekintünk romának és ezt

milyen módon lehet megállapítani, illetve ellenőrizni. A program során adott kedvezmények ugyanis nem roma származású személyeket is a programban való részvételre csábíthatnak. Célszerű megakadályozni, hogy a nem romák ily módon kiszorítsák a roma jogosultak egy részét a programból.

Milyen módon lehet a roma származást, cigány nemzetiséghez tartozást jogosultsági feltétellé tenni? Fontos arra emlékeztetni, hogy mindenki maga dönti el, megvallja-e kisebbségi identitását, de ez nem azonos a kisebbségi identitás szabad megválasztásával. Németnek az vallhatja magát, aki német, cigánynak pedig az, aki cigány. Elvileg tehát a jogalkotó meghatározhatja egy kritériumrendszert arra vonatkozóan, hogy kit nem lehet cigánynak tekinteni. Ez a feladat azonban nagyon nehéz, s megoldására még senki sem vállalkozott. Következésképpen csak az a megoldás marad, hogy a nevesített roma programok esetében azt tekintik cigánynak, aki írásos nyilatkozatban cigánynak vallja magát. Egy ilyen feltétel meghatározásának jogi akadálya nincsen, amint azt a két országgyűlési biztos korábban ismertetett közös állásfoglalása is tartalmazta.

Hogyan lehet a visszaéléseket elkerülni? Megítélésem szerint önbevallás esetén a visszaélés lehetőségét nem lehet teljesen kizárni, az esélyét azonban lehet csökkenteni. Ennek az egyik lehetősége az, hogy a programokra a helyi kisebbségi önkormányzatnál vagy cigány civil szervezetnél kell jelentkezni. Ez a körülmény ugyanis önmagában is visszatartó erőt jelenthet a cigánysággal érdemi kapcsolatot nem tartó emberek számára. Látnunk kell azonban, hogy egy helyi kisebbségi önkormányzatnak vagy roma civil szervezetnek komoly jogi lehetősége nincs arra, hogy egy jelentkezőt elutasítson. A testületi ajánlás beszerzésének előírása azonban ismét egy olyan eszköz lehet, ami eljárási akadályt képez a visszaélni akarók előtt. Ha azonban a roma programban való részvételhez fűzött kedvezmények túlságosan nagyok, akkor érdemes lehet ezeket az akadályokat átugrani, és nem romaként is élvezni a kedvezményeket. Sajnos már több ilyen eset is előfordult, például a roma ösztöndíjak vagy a roma holocaust áldozatainak kárpótlása kapcsán.

Részben a visszaélési lehetőségek miatt, részben szakmai megfontolásokból csak nagyon indokolt esetben célszerű kifejezetten a romák számára hirdetni meg programokat. Az ÁSZ Fejlesztési és Módszertani Intézetében készített tanulmányunkban megpróbáltuk meghatározni ezeket az indokokat. Az alábbi következtetésre jutottunk: „A cigányság helyzetének javítása érdekében felhasznált támogatások értékelése alapján felmerül a kérdés, mikor célszerű olyan programot indítani, amelynek célcsoportját nevesítetten a romák jelentik. Erre a kérdésre elvi és gyakorlati szinten egyaránt határozott választ kellene tudni adni. Elvileg akkor célszerű nevesítetten roma programokat indítani, ha a leküzdeni akart hátránynak etnikai jellegű okai is vannak. Ha azonban a cél olyan hátrányos helyzetek enyhítése, amelyek okszerűen nem köthetőek etnikai jellemzőkhöz, de egyúttal nagy számú cigány népességet érintenek, akkor azokat nem indokolt nevesítetten roma programként megvalósítani.”³⁷

A fenti meghatározás a kérdésre inkább csak az elvi választ adja meg. A gyakorlati kivitelezése még itt is komoly technikai és társadalmi aka-

³⁷ ÁSZ FEMI (2008.) 61. oldal

dályokba ütközik. Ezek érzékeltetésére idézek Ferge Zsuzsának a tanulmányról írt véleményéből: „A magam részről szinte teljesen egyetértek a válasszal, amelyet valószínűleg sokan vitatni fognak. Első pontjához azonban tennék némi kiegészítést. A valóságban nem különülnek el teljesen az etnikai és nem etnikai okok. A tanulatlan és zsákfalvakban lakó munkátlanok rossz foglalkoztatási helyzetének nem etnikai okai vannak, de ha a tanulatlan falusi ember még cigány is, akkor esélyei a többiekénél is rosszabbak. A szegénységnek a legsúlyosabb »okai« nem etnikaiak, de a cigánysághoz tartozás súlyosbítja a helyzetet. Mégsem látom célszerűnek – a tanulmánnyal összhangban – a roma foglalkoztatási (vagy szegénységellenes, stb.) programokat. Ezt a véleményt persze részletesen kellene indokolni, amire itt nincs módom. Itt csak két dolgot jegyzek meg e vélemény alátámasztására.

Egyfelől a vélhetően vagy valóságosan pozitív diszkriminációs programoknál (amelyek az Alkotmány értelmében sok esetben elfogadhatók) a cigány-gyűlölet miatt számos negatív hatás várható minden olyan esetben, amikor a nem-cigányok helyzete hasonló, vagy alig jobb a cigányokénál. A segélyezetteknek talán a harmada roma, a segélyellenesség és segélyezett-ellenesség azonban egyértelműen a roma-ellenességből származó sztereotípiákból építkezik – igen sikeresen.

Másfelől ilyen általános bajok esetén (iskola, foglalkoztatás, jövedelem hiánya, rossz színvonala) a társadalmi integrációt az szolgálja, ha a közösség a helyzet általános javításával foglalkozik, és legföljebb a »finomhangolásnál« veszi figyelembe az etnikai dimenziót. Egyetlen példával illusztrálva e kérdést: a rendszeres segélyen lévők együttműködési kötelezettsége a szociális munkással való együttműködési szerződéssel is teljesíthető. Ha a szociális munkás nincs felkészülve a romákkal való együttműködésre, nem ismeri életvitelük, kultúrájuk néhány sajátosságát, akkor a velük való együttműködés nem lesz sikeres. (Ugyanez áll az iskolai integrációs törekvésekre stb.) Vagyis a rossz helyzeteket mindenkinél javítani kell, de a konkrét módszereknek a konkrét helyzetekhez kellene igazodniuk.”

A kifejezetten roma-célú programoktól óv a Tárki-nak az Új Magyarország Fejlesztési Terv Operatív Programjairól szóló értékelése is. Idézem: „Nem szükségszerű, hogy minden esetben kiemeljük a romákat a célcsoporton belül, ha egy adott intézkedés olyan hátrányon kíván segíteni, amely a romákat

- nem kifejezetten azért sújtja, mert romák, azaz nem éri őket az adott területen származásukból fakadóan diszkrimináció vagy olyan nem szándékolt hatás, amely etnikai okra vezethető vissza,
- akkor is érinti, ha nem emeljük ki az etnikai dimenziót, mert az adott hátrányos helyzetű csoportban felülreprezentáltak (pl. alacsony iskolázottságú fiatalok), így szükségszerűen nagy arányban kellene a programoknak elérnie őket.

A fenti elvek figyelembevételével mellett gyakorlati szempontból akkor érdemes roma-célú programot indítani, ha a romák részvétele a programban legalább közelítő pontossággal megállapítható, és a program teljes

időtartama alatt nyomon követhető, azaz – a program monitoringjához az indikátorok és az egyéb feltételek megteremthetőek.”³⁸

Az itt idézett vélemények számomra meggyőzőek a tekintetben, hogy nevesítetten csak a romák számára csak a nagyon indokolt esetben célszerű programot indítani, és ennek csupán az egyik, nem is a legfontosabb oka az a „technikai” nehézség, hogy szinte lehetetlen megakadályozni néhány nem cigány ember érdektől vezérelt csatlakozását, hogy az ilyen programokhoz. Következésképpen egyetértek a hivatkozott OGY-határozat állásfoglalásával, illetve a fent idézett véleményekkel, miszerint a romák helyzetének javítását szolgáló célzott programokban való részvétel jogosultsági feltételeit azoknak a szociális, települési tényezőknek az alapján célszerű megállapítani, amelyeket a kirekesztettségben élő romákat a leginkább jellemzik. *Ez azonban nem elegendő.* A korábban leírt leföldözési mechanizmusok következtében ugyanis a romák részvétele ezekben a programokban alulreprezentált³⁹ lehet (lesz), és különösen alacsony lehet (lesz) azoknak a romáknak az aránya, akik a programokat valódi eredménnyel fejezik be, például tartós foglalkoztatási lehetőséghez jutnak. E relatív kiszorulás miatt (illetve azért, mert a leföldözési hatás érzékelhető, de nem mérhető) merülhet fel a jogos igény arra, hogy egyes programokat kizárólag romák részére szervezzenek. A Tárki idézett véleményében foglaltakat ezért úgy pontosítanám, hogy *általában*⁴⁰ *akkor nincsen szükség nevesítetten roma programokra, ha a halmozottan hátrányos helyzetű személyek részére szervezett programokban – a program minden szakaszában – megoldott annak a mérése és nyomon követése, hogy a romákat az adott program milyen arányban érinti.* Természetesen ez azt is feltételezi, hogy ha a romák relatív hátránya a programban kimutatható, akkor megtörténik a program megfelelő korrekciója, finomhangolása.

A cigány résztvevők arányának mérése és nyomon követhetősége alapvető követelmény azoknak a programoknak az esetében, amelyek a „hátrányos helyzetű, különösen roma” és hasonló kettős célmegjelölést tartalmaznak. E követelmény teljesülése nélkül ezeket a programokat nem szabadna a romák élethelyzetét javító célzott programnak titulálni, mivel a programnak az eredményessége a romák szempontjából nem mérhető.

4.2.3. AZ ETNIKUMHOZ TARTOZÁS SZÁMBAVÉTELÉNEK LEHETŐSÉGEI AZON CÉLZOTT SZEGÉNYSÉG ELLENI, NEM NEVESÍTETT ROMA PROGRAMOK ESETÉBEN, AMELYEKNÉL A ROMÁK ÉLETHELYZETÉNEK JAVÍTÁSA ÚN. HORIZONTÁLIS CÉL

Az Európai Unió által is finanszírozott programok, de egyre inkább a hazai indíttatású programok esetében is gyakran elvárás, hogy azok járuljanak hozzá az ún. horizontális célok teljesüléséhez is. Ilyen cél lehet például

³⁸ Tárki (2007.) 108. oldal

³⁹ Az alacsony iskolai végzettségű fiatalok számára szervezett programokban magas százalékban vesznek majd részt cigány fiatalok, de kisebb arányban, mint amilyen az összes alacsony iskolai végzettségű fiatal között a romák aránya.

⁴⁰ Speciális esetekben (anti-diszkriminációs, kulturális programok) célszerű nevesítetten roma programokat indítani.

TANULMÁNYOK

a nők és férfiak esélyegyenlősége, a mikro-vállalkozások helyzetének javítása, valamint a roma népesség élethelyzetének javítása is. Ezekben az esetekben szintén fontos, hogy a horizontális cél teljesülése mérhető legyen. Ilyenkor azonban közvetlenül nem arra keresik a választ, hogy a program egy-egy komponensében (alprogramjában) milyen arányban vették részt a horizontális célcsoportokhoz tartozók, hanem arra, hogy a program összességében hozzájárult-e a horizontális cél (például a roma gyermekek szegénységének csökkentése) eléréséhez. *A horizontális célok teljesülésének vizsgálatára két lehetőség kínálkozik.*

Az első az, hogy a program egyes komponenseiben (alprogramjaiban) mérik azt, hogy a célcsoportokhoz tartozók a programban milyen arányban vettek részt, illetve azt milyen eredménnyel fejezték be. Ezt követően az egyes komponensek adatainak megfelelő súlyozású összegzésével megkapjuk, hogy a program egésze miként járult hozzá a horizontális cél eléréséhez. Ezt a módszert akkor érdemes alkalmazni, ha a komponensben (alprogramban) a horizontális célcsoport tagjai feltételezhetően magas arányban vesznek részt, és a részvételi arányban mérésének feltételei megteremthetőek. *Ennek során a 4.2.1. alfejezetben leírt megoldások jöhetnek számításba.*

A másik megoldás a program eredményeinek a mérése, vagyis annak megállapítása, hogy a program megvalósulása következtében javult-e, illetve milyen mértékben javult a célcsoportokhoz tartozók helyzete. Ez a megoldás azt feltételezi, hogy a program kezdetén és a program befejezését (esetleg a fontosabb programrészek befejeződését) követően pontos ismeretekkel rendelkezők a célcsoport helyzetéről. Sajnos a romák esetében nem ez a helyzet. Következésképpen, ha a kormányzat komolyan gondolja, hogy programjai (pl. az Új Magyarország Fejlesztési Terv egyes operatív programjai) során a cigányság helyzetének javítását horizontális célként tűzi ki, akkor meg kell teremteni a cigányság élethelyzete megbízható felméréseinek a feltételeit. *Ennek során a 4.1. alfejezetben leírt megoldások jöhetnek számításba.* Nem elegendő azonban csak országos reprezentatív felméréseket készíteni, hanem olyan felmérésekre van szükség, amelyek révén regionális szinten, illetve a programok által leginkább érintett kistérségekben is értelmezhetőek a változások.

Irodalom

- ÁSZ FEMI⁴¹ (2008): A magyarországi cigányság helyzetének javítására és felemelkedésére a rendszerváltás óta fordított támogatások mértéke és hatékonysága
- Babusik Ferenc (2003): Legitimáció, statisztika és kutatómódszertan – Ki a roma ma Magyarországon és mit tudhatunk (nem tudhatunk) meg a romákról? In Roma Rights Quarterly 2003/1. szám
- Bass László – Darvas Ágnes – Farkas Zsombor – Ferge Zsuzsa (2008): A gyermekszegénység elleni küzdelem állása 2008-ban (MTA KTI Gyermekprogram Iroda). In Stratégiai kutatások 2007–2008. Kutatási jelentések MTA, MEH Budapest
- Benkó János – Pulay Gyula (2009): A cigányság helyzetének javítását célzó támogatások hatékonyságáról. Pénzügyi Szemle 2009. 2–3. szám 412–429. oldal

⁴¹ Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet, jelenleg Állami Számvevőszék Kutató Intézete

- Beszámoló a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési biztosának tevékenységéről (2004) <http://www.kisebbségiombudsman.hu/hir-75-archivum.html>
- Beszámoló a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési biztosának tevékenységéről (2005) <http://www.kisebbségiombudsman.hu/hir-75-archivum.html>
- EÖKIK⁴² (2002–2006): Romának lenni Magyarországon, Jelentés 2002–2006. Budapest
- Fodor Albin (2007): A cigányság élethelyzetével kapcsolatos ombudsmani vizsgálatok áttekintése (kézirat). ÁSZ FEMI Budapest
- Hablicsek László (2006): Kísérleti számítások a roma lakosság területi jellemzőinek alakulására és 2021-ig történő előrebecslésére, kézirat
- Havas Gábor – Kemény István – Kertesi Gábor (1998): A relatív cigány a klasszifikációs küzdőtéren. Kritika márciusi szám
- Kertesi Gábor (1998): Az empirikus cigánykutatások lehetőségéről. Replika 29. szám
- Kertesi Gábor (2005): A társadalom peremén. Budapest, Osiris Kiadó
- Ladányi János – Szelényi Iván (1997): Ki a cigány? Kritika decemberi szám
- Ladányi János – Szelényi Iván (1998): Az etnikai besorolás objektivitásáról. Kritika márciusi szám
- Ladányi János – Szelényi Iván (1998): Még egyszer az etnikai besorolás „objektivitásáról”. Replika 30. szám
- Magyar Köztársaság Kormánya (2007): Beszámoló a Magyar Köztársaság területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek helyzetéről (2005. február – 2007. február)
- Open Society Institute (2007): A romák minőségi oktatáshoz való egyenlő mértékű hozzájárítása (Országjelentés, Magyarország)
- SZMM⁴³ (2007): Jelentés a Kormány részére a romák társadalmi integrációját elősegítő kormányzati programról és az azzal összefüggő intézkedésekről szóló 1021/2004. (III. 18.) Korm. határozat végrehajtásáról
- Tárki⁴⁴ (2007): Az Új Magyarország Fejlesztési Terv Operatív Programjainak horizontális ex-ante értékelése, Budapest <http://www.tarki.hu/adatbank-h/kutjel/pdf/b006.pdf>

⁴² Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Közalapítvány

⁴³ Szociális és Munkaügyi Minisztérium

⁴⁴ Társadalomkutatási Intézet Zrt.

VIRÁG TÜNDE

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

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

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

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

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

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

A válság szociálpolitikája

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Az önkormányzati szociálpolitika lehetőségei egy válságövezetben³

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

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

⁴ 1990. évi LXV. törvény

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Az önkormányzat mint foglalkoztató

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

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

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

⁷ 1999. évi CXXIII törvény

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

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

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

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

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

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

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

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

MAGYAR VALÓSÁG

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

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

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

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

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

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

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

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

A jóléti szociálpolitika kísérlete és bukása az ezredfordulón

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Irodalom

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

ALBERT JÓZSEF – KALOCSAI ADRIENN

A „Pokoli torony” – gettósodás Veszprémben

A szerzők tanulmányukban azt vizsgálják, hogy Veszprém egyik társasházában, a ma már „Pokoli torony”-ként emlegetett toronyházban – amely korábban egy nagyipari vállalat munkásszállójának épült – hogyan alakultak a lakhatási feltételek és az emberi viszonyok. A hipotézis szerint a mára kialakult helyzet egy gettósodási folyamat eredménye. A gettósodás szimptomáit öt tényező vizsgálatával próbálják megragadni: 1. kedvezőtlen lakáskörülmények, 2. Veszprémhez képest lényegesen rosszabb iskolázottság, foglalkoztatottság, jövedelem, 3. devianciák gyakoribb előfordulása, 4. társadalmi megbélyegzettség, 5. a lakásból kikerülés lehetőségének erős korlátozottsága. A szerzők úgy vélik, hogy gettó egyetlen nagy lakótömbben is kialakulhat. A vizsgálatot a veszprémi Hittudományi Főiskola hallgatóinak közreműködésével végezték el. Összesen a lakások kétharmadában (61 háztartás) készült kérdőíves felmérés, továbbá 30 mélyinterjú részben lakókkal, részben a „házzal” kapcsolatban lévő városi intézmények képviselőivel (orvos, rendőrség, családsegítő szolgálat stb.). A kérdőívekkel nyert adatokat összehasonlították Veszprém város adataival. A hipotézis igazolódott: a kezdetben szegénység alapú gettósodás etnicizálódott, és sokasodtak a konfliktusok a cigányok és a többségiek között. A mára kialakult helyzet javítására, kezelésére a szerzők alternatívát ajánlanak, az egyik radikális (felszámolás) mód, a másik egy fokozatos, összehangolt segítséssel alapuló út lehetne.

Bevezetés

2004. október közepétől különféle helyi és országos médiumok (Népszabadság, Napló, Veszprémi Hét, RTL klub és Duna Televízió) tudósításokkal ráirányították a figyelmet Veszprém egyik lakóházára, az ott élők problémáira. A közvetlen kiváltó ok az volt, hogy a gázszolgáltató vállalat a felhalmozott adósságra hivatkozva az egész épületben szüneteltette a

fűtést. A korai télben fáztak a lakók, és remény sem látszott arra, hogy a probléma hamar megoldódik. A társasház lakói közül különösen azok méltatlankodtak, akik rendszeresen befizették a közös költséget, amely tartalmazta a fűtés díját is. A Veszprém megyei Napló október 19-én a *Ki fizesse a számlákat?* című írásban részletesen ismertette a kialakult helyzetet.¹ A válság kezelésére összehívott önkormányzati szociális- és egészségügyi bizottság kibővített ülésén a szolgáltató üzemek képviselői elmondták, hogy a „lakóközösség” a Kögáznak 6,2 millió, és a Bakony Karszt Rt.-nek további közel 3 millió forinttal tartozik. Lévéen magánvállalatok, nem tudnak ingyen szolgáltatást nyújtani. Ekkor a lakóháznak az egyéb hatósági hátralékokkal együtt felhalmozott adóssága összesen 16 millió forint volt.

Az ülésen Gyimesi Károly, a szociális bizottság akkori elnöke az önkormányzati anyagi támogatást nehezítő tényezőnek vélte, hogy a lakások magántulajdonban vannak, míg az Esélyegyenlőségi Minisztérium megbízottja szerint „a társasházban élő több száz ember sorsa, a magántulajdontól függetlenül, az önkormányzat felelőssége is”². A Veszprémi Cigány Kisebbségi Önkormányzat elnöke kijelentette: a Házgyári úti probléma nem romakérdés, az adósok egy része nem cigány. A társasház intézőbizottságának elnöke, Tóth László az említett adósságok ismertett nagyságrendjét kifogásolta. Szerinte a Bakony Karsztnak nem három, hanem 1,8 millió forinttal, a korábban (2001 előtt) vizet és villanyt szolgáltató cégnek pedig nem öt, hanem hárommillióval tartozik a „toronyház”. Ezenkívül nem teljesítették fizetési kötelezettségeiket a liftkarbantartóknak (400 ezer), a ház ügyeiben eljáró ügyvédi irodának (495 ezer) és az ingatlankezelő cégnek (680 ezer) sem. Az ülésen a „veszprémi társadalom periferiáján élő emberek megsegítése érdekében” a szociális bizottság Asztalos István alpolgármester javaslatára kezdeményezte adósságkezelési rendelet elkészítését és a családsegítő szolgálat fejlesztését.

A Veszprémi Hét városi hetilap a „Gettó a XXI. században” című cikkében a bulvár sajtóban szokásos stílusban sorjázza az utóbbi évek eseményeit: „A közbiztonság Chicagót idézi. Előfordult, hogy a pizzás fiút kirabolták, a postás a 6. szintnél feljebb nem mert kézbesíteni, egy férfi a forgótáras pisztolyával »szerelte le« az őt megregulázni akaró, baseballütős fiataalt, az pedig a legnagyobb tragédia, hogy egy szipus lány kiugrott az emeleti »tárgyalóból«, s hogy egy férfit 53 késszurással gyilkoltak meg a tornacipőjéért.”³ Ekkor olvashatjuk először, hogy a kialakult helyzet eredménye egy gettószerű képződmény, amely az évek során alakult ki.

Pár hét múlva a Veszprém megyei Napló szerkesztősége a probléma megvitatására kerekasztal-beszélgetést hívott össze. A korábbi információk ismétlése mellett szóba került, hogy a lakók közül sokan segélyen élnek, így a közüzemi költségek fizetése komoly problémát jelent számukra.

Asztalos István alpolgármester „mentőövet” ajánlott fel a város vezetősége nevében: amennyiben a háznak sikerül megegyeznie a Kögáz-zal,

¹ Napló, 2004. október 19. 1. és 5. o.

² Napló, 2004. október 19.

³ Veszprémi Hét Nap, 2004. október 22.

a lakók „minden befizetett egy forintja mellé hozzátesz az önkormányzat egy további forintot, de maximum összesen 2,5 millió forintot”⁴.

Lohr József lakó ismertette javaslatát, amelyet eljuttatott a polgármesternek is. Szerinte az lenne a megoldás, ha az önkormányzat megvásárolná az épületet, s a lakók bérlőként élnének benne. Alternatívaként felmerült, hogy értékesítse az önkormányzat az épületet pályázat útján.

Vita kerekedett arról, hogy vajon tartós megoldást jelent-e az adós családok lakásainak elárverezése. Felmerült még a házhoz tartozó sportpálya értékesítése, ami átmenetileg tehermentesíthetné a házat. A költségeket fizetők ebben ellenérdekeltek, ők a rájuk eső összeget szeretnék megkapni. A helyzet bonyolult, s közben – mint Lohr József a beadványában írja – „az időzített bomba ketyeg, amely bármikor robbanhat és sok áldozatot követel”.

Az önkormányzat a szociálpolitika klasszikus dilemmájával került szembe. Ha kifizeti a ház adósságait, joggal merülhet fel Veszprém hasonló helyzetű lakosaiban, hogy akkor az ő terheiket is csökkentse. Milyen alapon húzzon határt, hogy kinek segít és kinek nem? Hogyan hatna egy ilyen döntés a helyi társadalomra? Tudnak-e, akarnak-e a veszprémi polgárok ily módon szolidaritást vállalni velük? A Veszprém megyei Naplóban közölt sms-ek szerint a lakosság hangulata kevés bizakodásra ad okot. Néhány idézet: „Sokan szeretnénk, ha a rezsinket kifizetné valaki! Ideje volna a másokon való élőködésnek véget vetni.” ... „Uraim, hölgyeim! Ideje lenne elmenni dolgozni. Nem az Önkormányzatnál segélyért sorban állni! A környéket tartsátok rendben és ne másra várjatok”.⁵

A kutatás célja és módszerei

Ezek az előzmények motiváltak bennünket arra, hogy a Veszprémi Érseki Hittudományi Főiskola harmad éves szociális munkás hallgatóinak tartott szociális kutatás stúdium keretében a 2004/2005-ös, majd a 2006/2007-es tanévben a Házgyári út 1-ben élők körülményeit, helyzetét kutassuk.

A legfontosabb kérdésünk annak a vizsgálatára, hogy valóban gettósodás jött-e létre.

Ehhez tisztáznunk kell, hogy mit jelent ez, mit tekintünk gettónak.

Az olasz ghetto elnevezés eredetileg szegénynegyednek jelentett, majd a 16. századtól a zsidók által lakott városrészt nevezték így. A gettókat egyfelől a közös életmód és a közös gazdasági-kulturális társulások, szervezetek tartották össze, másfelől ezt a mindenkori hatalom is kihasználta ahhoz, hogy kisebbségek kényszerlakhelyeként jelölje ki.⁶

Az amerikai nagyvárosokban elsősorban a feketék lakta, slumos városrészek, illetve a kínai negyedek jelentették a gettót. Európában a második világháború idején a zsidók és cigányok számára kényszerlakhelyként kijelölt, szigorúan őrzött katonai területet nevezték így. Újabban egyre többet olvashatunk a szociális gettókról, amelyek nem csupán városokban

⁴ Ki fizet a végén és ki fázik (rá)? Napló, 2004. november 12. 5. o.

⁵ Napló, 2004. november 13.

⁶ <http://WIKIPEDIA..ORG/WIKI/Gett%C3B3>

találhatók.⁷ A szociális gettósodás gyakran etnicizálódik, nálunk, Magyarországon főleg a cigány népesség erős túlreprezentálódásával. Pejoratív fogalom, az anyagi és társadalmi hátrányok halmozódását, a kedvezőtlen helyzetbe való beszorulást, a kitörés gátoltságát jelenti. Leszakadó falusi térségekre is alkalmazzák (Cserehát, Ormánság). A szegregáltsággal, leszakadással, a társadalmi kirekesztődéssel rokon vagy együtt járó jelenség.

Ferge Zsuzsa a gettósodást alapvetően térbeli kirekesztésként definiálja.⁸

A gettósodásnak véleményünk szerint a következő dimenziói, szimpptomái azonosíthatók:

- a lakáskörülmények szűkössége, alacsony komfortja, slumossága;
- a viszonyításul szolgáló település(rész)hez képest lényegesen rosszabb anyagi, egzisztenciális helyzet (jövedelem, iskolázottság, foglalkoztatottság, eladósodottság);
- deviáns viselkedésformák gyakorisága (alkoholizmus, kábítószerfüggés, öngyilkosság, mentális betegségek);
- társadalmi megbélyegzettség/minősítés;
- lakóhely változtatás, a „kikerülés” lehetőségének erős korlátozottsága.

Feltételezésünk szerint gettó egyetlen, nagy lakótömbben is kialakulhat.

Arra törekedtünk, hogy minél pontosabban definiáljuk a problémát, kiderítsük, hogy valóban gettósodási folyamat zajlik-e, hogy az milyen jellegű, és miként vélekednek helyzetükről a közvetlenül érintettek, a lakók. Kérdés volt számunkra, hogy miért és hogyan halmozódott fel a háztartások adóssága, kik fizetnek vagy nem fizetnek lakásuk után közös költséget, milyen értékek, ideológiák „vezérlik” magatartásukat, viselkedésüket. Honnan rekrutálódott a ház társadalma, s jelenleg milyen mobilitási lehetőségeik, szándékaik vannak? A szegénykultúra milyen jellemző jegeit hordozzák?

A kérdőívvel a következőket próbáltuk megtudni:

- kik laknak, mennyien laknak a házban;
- milyen az itt élők demográfiai összetétele (nem, életkor, családi állapot, háztartások/családok összetétele);
- iskolázottság, foglalkoztatottság, jövedelem szerinti megoszlás;
- milyen körülmények között élnek; milyenek fogyasztási szokásaik;
- milyen az egészségi állapotuk, mekkora a különféle devianciák előfordulása;
- mennyi tartozásuk van, és milyen okból nem tudták (vagy nem akarták) fizetni a közüzemi díjakat és/vagy egyéb fizetési kötelezettségeiket;
- milyen további gondokkal küszködnek, miben szenvednek hiányt, és ki, hogyan tud segíteni nekik a problémáik kezelésében;
- melyek a ház legfontosabb közös gondjai;

⁷ Lásd többek között Ladányi János: A buldózeres városrekonstrukciótól a szociális gettóig, Tódor János: Gettó-Magyarország c. írásait.

⁸ Ferge Zsuzsa: A társadalom pereme és az emberi méltóság. Esély, 2000. 1.

- honnan és mikor érkeztek, hova tartanak, mik a szándékaik.

A kérdőív mellett a hallgatók személyes tapasztalatokat is gyűjtöttek, megfigyeléseiket írásban összegezték. Interjúkat készítettünk a ház lakóival kapcsolatban álló, különféle szolgáltatást nyújtó intézményekben, szervezetekben dolgozó személyekkel (rendőrség, családsegítő, gyermekjóléti szolgálat, postás, orvos, védőnő, iskola ifjúsági felelőse, Veszprém Megyei Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat, a ház intézőbizottságának elnöke). Továbbá igyekeztünk feldolgozni a fellelhető dokumentumokat, újságcikkeket, az Állami Népegészségügyi Tisztiorvosi Szolgálat (ÁNTSZ) és az ombudsmani vizsgálat tapasztalatait, a házzal kapcsolatos, a Naplóban megjelent sms-eket.

A 2004/2005. tanév során (február 20-tól április 20-ig) 61 háztartásban vállalkoztak a kérdőívek kitöltésére. A vizsgált háztartásokban összesen 134-en laktak. A nyílt válaszmegtagadók aránya viszonylag nem volt magas (8 %), de voltak lakások, amelyekről nem lehetett eldönteni, hogy lakják-e, vagy csak nem nyitnak ajtót. A 2005/2006. tanévben néhány mélyinterjút készítettünk a társasházban, s ezzel párhuzamosan történt a lakókkal kapcsolatban álló egyéb személyek megkérdezése. Összesen 30 mélyinterjú készült.

Életképek

Néhány olyan jellemző megfigyelést adunk közre, amelyek a Házgyári út 1-re vonatkoznak, az ott élők helyzetére, problémáira.

„A folyosóra érve sok meglepetés nem várt. Sötét folyosók, lezárt közvédek... A falon szabadon futó kábel, foglalattal. A folyosó végén egy sötét, koszos ablak mellett invitáltak a lakásba. Először egy nappaliként és konyhaként funkcionáló, frissen festett, narancssárga falú helyiségbe léptünk. Itt volt tv, hifi, mikró, virágok, túlnyomórészt élénk színű művirágok, az elmaradhatatlan Krisztus a kereszten mintájú falióra. A rendezettség és tisztaság arra utalt, hogy a lakók mindent megtesznek, hogy élhetővé tegyék a lakást. A néni büszkén mutatta, hogy a lányánál van vezetékes víz, külön WC-jük és bojlerjük is van. Az ágyon vastag, óriási piros rózsafejet ábrázoló szőrmetakaró volt, új bútor, számítógép, kb. száz CD. A plafonon égszínkék csilingelők, szélcsengők sora lógott. A néni elmondta, hogy a veje zenész, unokája is az szeretne lenni, tíz éves, eminens tanuló a Dózsa iskolában.” (Balogh Péter szociális munkás hallgató feljegyzése)

„A körülmények a Házgyári út 1-ben nagyon rosszak. Sokan küszködnek anyagi problémákkal is. Egy alkoholista anyuka van a házban, aki nem táplálja megfelelően a gyermekét. A férje meghalt a gyermek megszületése előtt, a magzat megtartására a rokonok beszéltek rá, azonban a nevelésben nem segítenek neki, egyedül kell boldogulnia. Talán ezért is lett alkoholista... Az általam gondozott kismamák közül egy személy nem dohányzik, a többi mind dohányos. Gyakori a fejtetű. A ház velejárója a visszahúzás. Aki itt lakik, a legtöbb esetben nem tud kiszakadni innen... A fűtés igen nagy probléma, nemcsak a gyermekek és az idősek számára, de az egészséges felnőtteket is megviseli. Nem beszélve arról, hogy a penész is nagyon könnyen kialakul, ami szintén egészségtelen.” (Részlet az S. Veronika védőnővel készült interjúból. Kakuk Benigna, 2007)

„A kérdőíves felvételek során szinte minden alkalommal elkeseredettséggel és tehetetlenséggel szembesültem. Nem látnak kiutat a helyzetükből, és nem találnak megoldást a ház helyzetére sem. Általában leginkább a beköltöztetett romákat okolják a ház helyzetének leromlásáért. A lakók félnek, sötétedés után már nem mernek kimenni a folyosóra, még azok

MAGYAR VALÓSÁG

sem, akiknek nincs a lakásában mellékhelyiség. Napközben sem szívesen nyitják ki az ajtót, kulcsra zárják még akkor is, amikor otthon tartózkodnak. Egyik alkalommal, amikor kérdőíveztünk a házban, két rendőr ment valakihez. Folyamatosan rádión tartották a kapcsolatot a rendőrséggel, ennyit az ottani biztonságról.” (Szilágyi Mónika feljegyzése, 2007)

„Kétségtelen, hogy a bűnözés azon a területen koncentrálódik. A főbb bűnözési területek mind megtalálhatók. Szípuzás, kábítószer-fogyasztás, szexuális szolgáltatás nyújtása, játékgépezés, családi veszekedés, testi sértés stb. Az ok a pénztelenség, munkanélküliség, a lecsúszott egzisztenciák jelenléte. Amíg szétszórtan éltek, ismertünk minden lakót, de itt nem látható át, hogy ki hol lakik. ... Csak akkor léphet fel a rendőrség, ha megfelelő jogalap van, amit a bíróság kivizsgál. A feljelentéseket gyakran visszavonják. Fel kellene vállalni, különben a randalírozók úgy érezhetik, hogy bármit megtehetnek... Alacsony komfortú szociális lakásokat kellene adni a város különböző részein. De szétszórvva őket még több embert érintene, és kérdés, hogy tolerálná-e a lakosság. Felvállalná-e a polgármester? (Részlet az R. István bűnügyi osztályvezetővel készült interjúból, Albert – Kalocsai, 2007)

„A toronyház újratelemelt lakóit. A gyermekorvosnő világitott rá a legnagyobb problémára, aki már húsz éve látja el a körzetet. Megfigyelte, hogy az ott felnövő fiatalok eltávolulnak a szüleiktől, szomszédoktól a deviáns magatartásmintát, s erre a furcsa életmódra szocializálódnak. Nekik sem lesz fontos a tanulás, hiszen megszokják a tehetetlenséget, ezáltal kitörési próbálkozásaik is megszűnnek. Mintát kellene adni nekik arra, hogy hogyan élnek mások. Lássák, hogy nemcsak az a viselkedés, vagy életforma létezik, amit a házban látnak... El kell érni, hogy akarják a változást, akarjanak egy tartalmasabb életet.” (Szilágyi Mónika feljegyzése, 2007)

Lakáskörülmények

Az épület története és a lakók rekrutációja

A Házgyári út 1. tízemeletes épülete munkásszállónak épült az 1970-es években, akkor, amikor az állami lakásépítési program meghatározóan a gyári technológiával előállított lakásokra támaszkodott. A munkásszálló fénykorában igényes lakhatási feltételeket biztosított lakóinak, liftekkel, étteremmel, saját művelődési otthonnal, portaszolgálattal rendelkezett. Sorsa a nagyvállalat (Veszprém Megyei Állami Építőipari Vállalat) sorsával együtt fordult kedvezőtlené. A nyolcvanas évek közepén egy csődeltárás során felszámolták. A rendszerváltáskor még állami tulajdonú épület az Ingaforg Rt. tulajdonába került, a résztulajdonosok a megyei önkormányzat, a Honvédség és a Magyar Posta voltak. Ezt követően privatizálták, magánszemélyek megvásárolták az üzletrészeket. Kezdetben az épület egy részét irodaként, egy másik részét szállodaként, a harmadikat lakásként használták.

Először garzonházzá akarták átépíteni, de végül megfelelő átalakítás nélkül olyan olcsó lakásokká változtatták, amelyek előlegezték a későbbi problémák kialakulását. „Nem volt tiszta, világos közműrendszer, a Bramacnak számlázták (olykor túlszámlázták) az áramot, náluk volt a főmérő, amelyből viták lettek. Ugyanez volt a vízhálózattal és a fűtéssel is. Nem lehetett a nem fizető lakásokat leválasztani, a költséget az egész házra terhelték.” (Tóth László, a Házgyári út 1. társasház felügyelő bizottságának elnöke, Albert – Kalocsai 2005)

Az első lakók többnyire olyan nyugdíjasok voltak, akik a korábban jól felszerelt városzéli épületet megfelelő, csendes helynek vélték békés

öregkorukra. Az egyik kérdezőbiztos hallgató jegyezte fel a következőket. „A második kérdőívet egy idős hölgygel készítettem, aki nagyon kedves volt. A férjével ketten élnek azóta, amióta elsőként beköltöztek. Eléggé el volt keseredve amiatt, hogy idáig kellett eljutniuk. Mesélt arról, hogy milyen más volt ott az élet, és érződött a szavaiból, hogy mennyire szerették ezt a helyet, és hogy fáj nekik a mostani állapot. A lakásuk otthonos volt és tiszta.” (Szilágyi Mónika, 2007)

Ebben az első időszakban egyedülálló fiatalok is érkeztek, a lakhelyet az önállósodás első lépcsőjének tekintették. Néhányan állami gondozottak voltak korábban, s a kapott életkezdési támogatásból csak erre futotta. Vannak olyan lakók is, akik a hajléktalan létből kapaszkodtak ide fel, s ez számukra emelkedést jelentett. A fiatalok közül néhánynak sikerült kimenekülnie. De közülük azok, akik még itt laknak, szinte kivétel nélkül fizetik a közös költségeket, a közüzemi díjakat, nekik nincs tartozásuk.

A beköltözők másik csoportja többnyire Veszprémből, a lakótelepekről érkezett, akiknek a lakását elárverezték, és csak annyi pénzük maradt, hogy itt vegyenek egy „szobát”, vagy mert nem tudták fizetni korábbi lakásuk rezsiköltségét. Olyan lecsúszott egzisztenciák, akik valaha jobb napokat láttak, de válás vagy alkoholizálás miatt már csak egy ilyen színvonalú, olcsó lakást tudtak vásárolni maguknak. Ők azok, akiket a lakóbi-zottsági elnök így jellemezett: „ők régóta hol fizettek, hol nem, de legalább nem rongáltak”.

Harmadik csoportként említjük azokat, akik a városközpont rehabilitációja kapcsán lakás nélkül maradtak vagy átmenetileg vidéki telepü-lésekre költöztek, s onnan érkeztek, közöttük több cigány család is volt. Ők korábban a Jókai, Toborzó, Eszterházy és Szent István utcában bérlő-ként vagy jogcím nélküli, ún. önkényes lakáshasználóként laktak, akiket a Veszprém Városi Polgármesteri Hivatal kártalanított, a bérleti jogviszony közös megegyezéssel történő megszüntetésekor.⁹

Hogyan történt a kártalanítás? Az önkényesek, ha fél évnél keve-sebb ideig laktak az önkormányzati lakásban, egy félevesi lakbér össze-gét kapták, 60 ezer forintot. Hároméves időtartamra 300–500 ezer forin-tot fizettek nekik. A bérlők egyedi elbírálás alapján általában 2–3 millió forinthez jutottak, ami elegendőnek látszott a békés, „rossz szájíz” nélküli kiköltözéshez. Náluk feltétel volt, hogy vegyenek ingatlant és mutassák be az igazolást a lakásügyi osztályon. A 150–200 családot érintő rehabilitá-ció s kiköltözés különösebb konfliktusok nélkül zajlott, csupán két család „gondolkodott sokáig”, egyébként mindenki belement az „üzletbe”. Pár év múlva a veszprémi cigány önkormányzat vezetője az eljárás miatt fel-jelentést tett, de a minisztérium az önkormányzatot nem marasztalta el, a kártalanítást jogszerűnek ítélte. A veszprémi példa más városi önkor-mányzatoknak is tetszett, „Veszprém etalonná vált, ahol konfliktusok, különösebb botrány nélkül megvalósították a rehabilitációhoz szükséges kiköltöztetést. A családok többsége cigány volt.” (A veszprémi Polgár-mesteri Hivatal lakásügyi referensének közlése.)

⁹ Ezek az utcák a városközpont közvetlen közelében, a Vár körül helyezkednek el, elhanyagoltságuk, slumosságuk rontotta a városképet, felújításukra a bennük lakók nem voltak képesek anyagi források híján. Az ingatlanokat az önkormányzat olyan vevőknek (többnyire vállalkozóknak) adta el, akik vállalták a felújítást.

Érdeemes idézni az egyik volt önkormányzati képviselőt, aki a rehabilitációról írta: „... az épületek rendkívül rossz állapotúak voltak, sok lakóval, akik a társadalom periferiáján éltek. Már a kezdet kezdetén látszott, hogy a bérlők elköltöztetése lesz a program legkritikusabb pontja, hiszen a cigány lakosság kiköltöz(tet)ését mindig élénken figyeli a sajtó. A botrányt megelőzendő, a polgármesteri hivatal munkatársai felmérték a lakók hozzáállását, és arra jutottak, hogy megfelelő lelépési díj fejében a bérlők önként hajlandók elköltözni, vagyis a bérleti jogviszonyt közös megegyezéssel megszüntetik.”¹⁰

A képviselőasszony a rehabilitációt (1999–2001) sikeresnek értékeli, büszke arra, hogy részese lehetett. Mérlegében a nyertes vállalkozók mellett, a vesztesek között említi a kiköltöztetett családokat. „A döntés vesztesei – bár lehet, hogy ők nem érzik magukat annak – a kiköltöztetett családok. Az egy összegben kifizetett díjból kevesen tudták megoldani lakhatási problémájukat, és mára nehezebb helyzetbe kerültek, mint a kiköltözés előtt voltak. Erről ugyan soha nem készült hivatalos feljegyzés, csak a veszprémiek elmondásából ismertek a történetek. Szintén nem hivatalos forrásból származik az a gondolat, hogy az érintett kb. 70–80 család elköltözésével jelentős szociális segélyek kifizetése alól is mentesült Veszprém.”¹¹

Felmerülhet a kérdés, hogy a továbbiakban mi történt ezekkel az emberekkel. A lakásügyi hivatal munkatársa szerint közel egyharmaduk, akiknek volt munkaviszonya és felvehetett kölcsönt, lakást vásárolt Veszprémbe. A többség a környék kisebb városaiban vagy községeiben vett ingatlant, általában a kapott összegnél kevesebért. Voltak, akik még autót is vásároltak, és a megmaradt összeget felélték. A falvak nem bizonyultak szerencsés választásnak, általában nem találtak megfelelő munkahelyet, és a helyi szociálpolitika sem nyújtotta a Veszprémbe megszokott lehetőségeket. Hamarosan többen visszatértek Veszprémbe, egy részük számára „második állomás” volt a Házgyári út 1.

Honnan érkeztek a lakók és hol éltek korábban?

Felmérésünk szerint a többség Veszprémbe élt a beköltözést megelőzően is, egyharmaduk pedig főleg Veszprém környéki településeken, Várpalotán, Hajmáskéren, Balatonfüreden, Öskün. Néhány ember távolabbi városokból, például Székesfehérvárról, Nagykanizsáról, Tatabányáról érkezett. A veszprémiek főleg lakótelepeken éltek, a vidékről beköltözők (vagy itt is – ott is élők) közül pedig sokan (13 válaszadó) több, legalább 5-6 kisebb Veszprém környéki településen laktak korábban. Voltak néhányan, akik rögtön a Házgyári úton „kötöttek ki”, mások előbb albérlettel próbálkoztak, vagy a szüleikhez költöztek vissza.

A beköltözés előzményeként többen (14 fő) említették a válást.

A beköltözést megelőzően a megkérdezettek csaknem fele többféle

¹⁰ Vereczki Adrienn: A vár alatti utcák rehabilitációja Veszprémbe. Comitatus 2003, XIII. évfolyam 7–8. szám 170.

¹¹ Vereczki Adrienn i. m. 172.

lakhatással rendelkezett (pl. élettársnál, rokonnál, albérletben, szüleinél, munkásszállón stb.). Ezeket sűrűn váltogatták, tulajdonképpen gyakran a hajléktalanság elől menekültek.

Hét, általunk vizsgált háztartásról egyértelműen kiderült, hogy a városrekonstrukció kapcsán, a körülményeiről hírhedt Jókai, Toborzó és az Eszterházy útról költöztek ki ide.

Önállósulni vágyott és ezért költözött a házba hét fiatal. Néhány személy (5 fő) a szüleiivel élt azok haláláig, és az örökségen testvéreivel osztozkodva került sor a lakásváltásra. Ketten a büntetés-végrehajtási intézetből szabadultak, egy fiatal nevelőszülőktől költözött ide.

Az utóbbi években felerősödött az érzés, hogy innét el kell menni, mert maga a lakhely is stigmatizál. Munkakeresésnél „rossz pontnak számít”, ha kiderül valakiről, hogy itt lakik. Aki teheti, elmenekül, de a többség tudja, hogy erre nincs lehetősége. Az újabb beköltözők szegények, kiszolgáltatottak, köztük néhány család már megyén kívüli.

A Házgyári út 1. a mára már elhíresült „Pokoli torony,” a „kis Chicago” Veszprém város vérkeringéséből kulturális és szociális szempontból kiesik, a település periferiáján, az ott húzódó ipari területen található. A „Pokoli torony” elnevezés egy lakástűz után terjedt el, a postás szerint ő használta először az épületre. (Südi Andrea és Vései Zita interjúja, Veszprém, 2007). Az épület közelében nincs más lakóház, közintézmény, iskola. Mellette irodaházak, raktárépületek, üzleti és könnyűipari létesítmények sorakoznak. Közvetlen közelében forgalmas út halad. Az út túloldalán egy bevásárlóközpont és egy étterem található. A ház alagsorában presszó, a Piros hetes üzemel. Hétvégeken a közelben működik a „lengyel piac”. Az épület előtti parkolóban rozzant autók, az épületen magán lommal, parabola-antennákkal, gázpalackokkal teli erkélyek látványa tűnik szembe, és a „Restaurant” felirat ütött-kopott, megmaradt betűtöredékeit élvezhetjük.

A bejáratnál sűrűn zajlik az élet, asszonyok és férfiak beszélgetnek a huzatos, barátságtalan, szándékosan megrongált helyiségben. A mennyezeti világító testek egy részét lelopták, a bejárati ajtó kitörve („berúgták”), a tavaly festett fal összekeverve. A liftajtó lezárva, a felvonó évek óta nem üzemel. A lépcsőfeljárón érdemes óvatosan haladni, nehogy valamibe belelépjen az ember. Az első két emelet folyosói rendezettebbek, jobb állapotúak, ám ahogyan haladunk felfelé, emeletről emeletre rosszabbak a körülmények. A hosszú folyosók végén a piszkos ablakok épp hogy beengednek egy kis fényt. Egyébként sem könnyű eligazodni, a legtöbb ajtóról ugyanis hiányzik a szám és a névtábla. A folyosók mindegyike lomtár, és napközben rendszerint itt játszanak a gyerekek. Olykor hosszú ideig kisüzemi tevékenység zajlik a folyosókon: itt szerelik össze a háztartási gépek alkatrészeit. (A „leleményes” megbízó így nem csupán a be nem jelentett munkabérek járulékait, hanem a munkavégzés helyiségének rezsijét is megspórolta.)

A közös mellékhelyiségek használatát (WC-ket, zuhanyozókat) kezdetben felosztották a lakók között. Ma már, „hogy a dühösebbje kárt ne tegyen”, többet lezártak ezek közül. Mivel a vízellátás nem folyamatos (ezt a vízkorlátozást az ÁNTSZ-vizsgálat is helytelenítette) gyakorlatilag

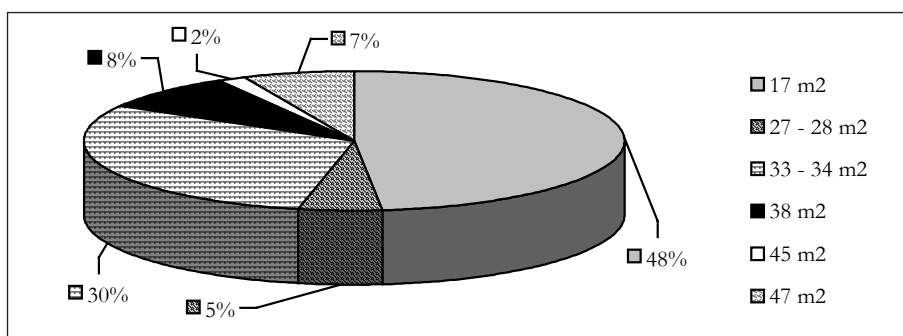
MAGYAR VALÓSÁG

használhatatlanok.¹² Előfordul, hogy az ürüléket újságpapírba, zacskóba csomagolva kidobják az ablakon. A működésképtelen vécék használata szintén elfogadhatatlan, ráadásul közegészségügyi szempontból kimondottan veszélyes.

A lakások mérete, felszereltsége

A megkérdezett háztartások csaknem fele (48,3%) a legkisebb méretű, 17 négyzetméteres lakófülkében él, közel egyharmaduk (30%) 34–35 négyzetméter nagyságú lakásokban. A legnagyobb méretű lakás, amellyel felmérésünk során találkoztunk, 47 négyzetméter alapterületű. (Mindössze négy ilyen háztartással találkoztunk.) A lakások növelésének hozzácsatolásos, „bekebelező” módja, úgy tűnik, a gettóknak meglehetősen általános.¹³

1. ábra A megkérdezettek lakásainak nagysága



A lakások mérete és a bennük élők száma között nem találtunk összefüggést. A több gyermekes, illetve a nagyobb létszámú háztartások közül körülbelül ugyanolyan arányban éltek 17 négyzetméteren, mint az egyedülállóak, és a „nagyobb” méretű lakásokon is egyforma arányban osztoztak a különböző nagyságú háztartások.

A vizsgált 61 lakás 16,6 százaléka (10 háztartás) nem rendelkezik vízzel. Ők többnyire a jó szomszédsági kapcsolatuknak vagy a házban élő rokonainak köszönhetik, hogy valamilyen mértékben mégis ki tudják elégíteni mindennapi vízigényüket.

A villany csupán két háztartásban hiányzott, ám több esetben láttuk,

¹² Az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat Veszprém városi Intézete 2004. augusztus 17-én kelt levelében felszólította a Házgyári út 1. szám alatti társasház intézőbizottságának a vezetőjét, hogy szüntessék meg a vízkorlátozást, hogy a „közvetlen járványveszély elkerülése érdekében lehetővé váljon a közös WC-k rendeltetésszerű használata.”

¹³ A hírhedt budapesti Illatos út menti Dzsumbujban ugyanezt a gyakorlatot folytatják a lakók, megveszik vagy elfoglalják a szomszéd szobát vagy minilakást. Lásd erről bővebben Kecskés Éva Dzsumbujisták c. könyvét. Szociális Szakmai Szövetség, Budapest, 2005.

hogy az áramot nem „saját jogon”, hanem a szomszéd lakásból használják.¹⁴

Állandó fűtésszolgáltatással egyik lakás sem rendelkezett, felmérésünk első időszakában. Ekkor történt, hogy a Kögáz a felhalmozott adósságra hivatkozva megszüntette a gázszolgáltatást, a háztömb fűtését addig központi gázkazánnal biztosították. De az olajfűtés beindítása után is sokan panaszkodtak, hogy hol van fűtés, hol nincs. Ezt mi magunk is tapasztaltuk. Egy-egy lakás fűthetősége a radiátorok állapotán is múlhatott. A megkérdezettek több mint fele (56,6 %) állította, hogy nincs fűtés a házban. Ők mindannyian valamilyen más megoldással (villanykályhával, hőszigeteléssel) próbáltak meleget biztosítani.

Főzni elvileg villanyal lehet, gázpalackot tilos használni, ennek ellenére sokan, a megkérdezetteknek a fele rendszeresen ezt használja. Vezetékes vagy mobil telefonnal a háztartások 86,6 százaléka rendelkezik.

A háztartások csaknem felében (29-ben) egyáltalán nincs WC, és tízben (16 %) mosakodási lehetőség sincs.

A lakásban élés jogcíme

A lakásokban tartózkodás minőségének, jogcímének megismerése fontos lenne, de ez csak részben sikerült. Valószínűnek tűnik, hogy a bennünket nem fogadó, elutasító lakók között nagyobb az albérlők aránya, mint a felmérték között. Lehet, hogy a tulajdonosok kérték (vagy megtiltották), hogy ne szolgáltatassanak adatokat, ne adjanak információt a lakásról. Az albérlők után adózni kellene, de tudomásunk szerint a házból senki sem adózik.

Az általunk megkérdezett lakók többsége (78,6 százalékuk) saját tulajdonukban lévő lakásban él, 15,5 százalékuk albérletben. (Hárman nem válaszoltak, egy fő pedig szívességi lakónak számít.)

Általános gettójelenségnek tűnik az is, hogy pontosan nem lehet tudni, hányan élnek a lakótömbben. Lényeges a különbség a társasház és az önkormányzat lakónyilvántartó részlegének adatai között. A folytonos változásnak és bizonytalanságnak egyrészt a nagymérvű befogadás az oka (főleg a cigányoknál), másrészt az, hogy a változásokat nem regisztráltatják. Gyakran még a tulajdonváltást sem vezetetik át. (Tóth Lászlónak, a társasház felügyelő bizottsága elnökének a közlése.)

¹⁴ Azok, akiknek a nem fizetés miatt kikapcsolták az áramszolgáltatást, gyakran a szomszédoktól átkötött vezetékéről nyerik az áramot, azzal világítanak, üzemeltetik a tévét. De a rendőrségen elmondták, hogy olykor megcsapolják a folyosón futó vezetéket is, ami rendőrségi ügy lett.

*A háztartások száma, a megkérdezett háztartások lakóinak
nem és életkor szerinti összetétele*

A vizsgált ház lakásairól és lakóiról csak megközelítő adatokat tudtunk összegyűjteni. A lakásokban a lakók száma fluktuál, rokonság és ismerősök, barátok, be nem jelentett élettársak nehezítik a számbavételt.

A társasház felügyelőbizottságának elnöke, Tóth László szerint 2006-ban összesen 179 lakás („A betét”) volt az épületben, de ebből 25 a harmadik emeleten (ahol régebben a Gyermekek és Ifjúságvédő Intézet működött) nincs kiadva, ezeket a tulajdonos irodákként szerette volna hasznosítani. Vannak családok, akik több ingatlan is rendelkeznek, amelyeket albérlőknek adtak ki. Körülbelül 140 lakásingatlan lehet megközelítően száz tulajdonos nevében. Pontosán nem tudtuk felmérni, hogy hány albérlő lakik a házban, noha készültek interjúk albérlőkkel is. A bérleti díj havi 5–15 ezer Ft, ezek a város legolcsóbb albérletei. Olyan albérlőnél is jártunk, aki csak akkor fizet, ha idény van és foglalkoztatják, ezek a tavaszi, nyári, kora őszi időszakok. Vannak olyan tulajdonosok is, akik nem ebben a házban élnek, vagy még a városban sem. Találkoztunk néhány ott élő nyugdíjossal, akik szintén vásároltak ingatlant, amelyet kiadnak albérlők számára.

A veszprémi Polgármesteri Hivatal lakónyilvántartása szerint az e címre bejelentett lakók száma 2007 októberében 173 fő volt. Ebből állandó bejelentett lakcímmel rendelkező 160 fő, 13 pedig ideiglenes jelleggel bejelentett személy. Az általunk vizsgált 61 háztartásban összesen 134-en laktak, ez a bejelentett lakók valamivel több mint háromnegyede (77%).

A háztartások lakóinak egyötöde 18 év alatti. Valamivel több mint kétharmad rész (68,6%) a 19 és 60 év közötti aktív korú, és tíz százalék a 60 év feletti aránya. A legnépesebb korcsoport az 51–60 éveseké, valamint a 19–30 év közöttieké.

Az aktív korúak körében valamivel többen vannak férfiak. A 60 év feletti aránya mindkét nemnél 11%, ezen belül a 70 év feletti négy személy közül csupán egy volt férfi.

A Házgyári út 1-ben élők életkori megoszlása hasonló Veszprém város teljes népességének megoszlásához. A közhiedelemmel ellentétben a gyermekek aránya szinte azonos, a 14 éven aluliak aránya a városban is és a vizsgált házban is 16 százalék. A Házgyári út 1-ben sokan élnek gyerek nélkül, néhány családban viszont sok gyermeket találtunk.

A háztartások nagysága és az együttélés jellege

A felmért háztartások nagysága és összetétele változatos képet mutat. A legjellemzőbbek az egyszemélyes háztartások (a háztartások közel fele, 42,6%), de szintén sokan (29,5%) élnek ketten együtt, ebből tizenkét pár élettársi-házastársi kapcsolatban, öten a gyermekükkel, egy háztartásban pedig két férfi. A háztartások 18 százalékában hárman élnek együtt, közülük a legtöbben kiskorú vagy nagykorú gyermekükkel. Négytagú családot hármat (5%) és további három olyan családot vizsgáltunk, akik valóban túlszűfoltan (egy-egy lakásban 6, 8 és 13 fő), szinte egymás hegyén-hátán kénytelenek élni.

Összehasonlítva a felmérés során gyűjtött adatainkat a veszprémi háztartások adataival, megállapíthatjuk, hogy az egyszemélyes háztartások aránya jelentősen eltér, a Házgyári úton a háztartások közel fele (42,6%) ilyen, míg a városban alig 30 százalék. Lényeges különbség az is, hogy a városban kevesebb a 6 fős és annál nagyobb háztartások aránya (1,5 versus 4,8).

Egészségügyi helyzet

Higiénia

Közegészségügyi és járványügyi szempontból komoly veszélyeztetettségben élnek még azok a lakók is, akik egyébként saját WC-vel, mosakodási lehetőséggel rendelkeznek. A közlekedő helyiségek higiénés állapota „normál” lakóházakban élők számára nehezen elképzelhető. Rendszeres a kutyaürülék a lépcsőn, véres tamponok sora a radiátoron, emberi hányadék a folyosó megviselt linóleum padlóján. A ház tisztasági állapota erősen kifogásolható. Egy korábbi tisztiorvosi hivatali vizsgálat anyagából idézzük a következőket: „A falak szennyezettek, a tisztasági fertőtlenítő meszelésük, festésük évek óta nem történt meg. A takarítatlan helyiségekből erős bűz árad... Az épületben elszaporodtak a legyek, a különféle rovarok és rágcsálók. A közös helyiségekben, lépcsőházakban végzett rovar-, rágcsálóirtás nem lehet elég hatékony, mivel az épület honvédségi tulajdonban lévő, 9. emeletén, valamint a lakások nagy részében az irtás rendszeresen elmarad... A lakóépület körül a terület ugyancsak szeméttel, háztartási hulladékkal, emberi ürülékkel szennyezett. A szemetet a lakók az ablakokon dobják ki... A lakóépület 145 lakásából jelenleg csak 69 lakás rendelkezik vezetékes vízzel. A lakószintenkénti közös mosdó és WC helyiségek egy részében sincsen a víz bevezetve, vízellátás hiányában nem tarthatók tisztán.” (Részlet az ÁNTSZ tisztiorvosi szolgálat jegyzőkönyvéből.)

A lakók egy része lomtanánítások alkalmával összegyűjtött, vagy innen-onnan guberált tárgyakkal keresi a kenyerét. Ezek a holmik nem csupán a szennyezettségük miatt jelentenek veszélyforrást, de sérült elemei és elhelyezési módjuk a sötét folyosókon (pl. szilánkos képcső, rozsdás-kiálló szögek, törött lábú, borulékony, nehéz bútorok, háztartási gépek, hegyes végű, ócska vasak) nemcsak a felnőttek, hanem a közlekedőkben játszó gyermekek számára is balesetveszélyesek. A gyerekek játszótérnek használják ezeket a helyiségeket. A legközelebbi játszótér meg lehetőségen messze van.

A saját WC-vel, mosdási lehetőséggel nem rendelkező személyek és családok még fokozottabban ki vannak téve a fertőzésveszélynek. A közös mellékhelyiségek némelyikén nincs, vagy hiányos az ajtó, a deszka törött, a WC-kagyló a folyamatos használat ellenére nincs leöblítve, talán hónapok óta. Többen nem is mennek a közös illemhelyre, hanem egy vödört, zacskót, befőttes üveget használnak erre a célra.

Egészségi állapot

A Házgyári út háziorvosa az interjú során elmondta, hogy a lakók egy része nem képes megfizetni a betegségei kapcsán felmerülő ellátásokat, a számukra felírt szükséges gyógyszereket. A hozzá bejelentkezett, többnyire ritkán látott betegeknek a 300 forintos vizitdíj kifizetése is problémát jelentett. Tapasztalata szerint az itt élők nagy többsége elhanyagolja egészségét, betegségét nem kezeli időben, és a javasolt szűrővizsgálatokat sem végezteti el.

„A megelőzés fontos lenne, de az ő esetükben nagyon nehéz. Akkor tudnánk megelőzni a betegségeket, ha jelentkeznének az orvosnál. Az lenne a legjobb, ha kijárna valaki, vagy én, vagy más, megbízott kolléga, és állandóan foglalkozni kellene velük, nézni az állapotukat, mert ők nem nagyon jönnek be a rendelőbe. Ez lenne a realisabb megoldás, de – sajnos – idő sincs erre.” (Részlet a háziorvossal készült interjúból, Kakuk Benigna, 2007)

Ezt az attitűdöt látszik alátámasztani az egyik lakó magatartása is.

„Csak akkor megyek orvoshoz, ha már nagyon muszáj. Most a télen, amikor 2 hétig influenzásan jártam dolgozni, és már annyira belázasodtam, hogy mindenképpen el kellett mennem, de addigra már tüdőgyulladásom is volt.” (Részlet a Házgyári út 1-ben élő 40 éves férfival, Kakuk Benigna, 2007)

A lakók egészségi állapotáról kevés megbízható információ áll rendelkezésünkre. A „van-e valamilyen állandó betegsége/betegség a családban, háztartásban?” kérdésre 40 személyről (a háztartásokban élők csaknem 30 százaléka) nyilatkozták, hogy igen.

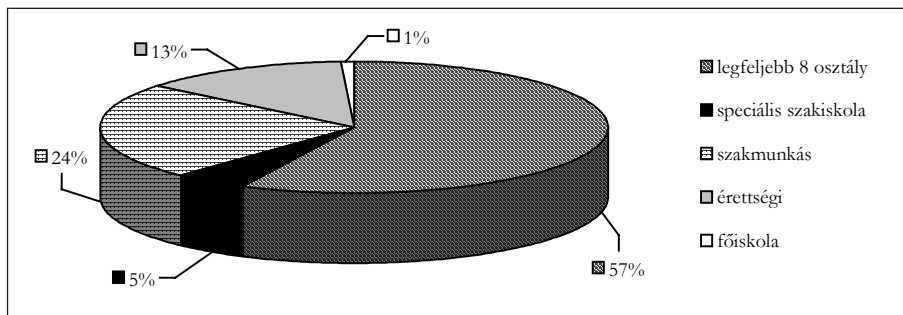
A megnevezett betegségek sokfélék: leggyakoribbak a keringési rendszer betegségei (11 fő) és a légzőszervi megbetegedések (6 fő). Négyen mozgássérültek, közülük egy személy kerekesszékhez kötött. A lift hónapok óta nem működik a házban, ez a férfi évek óta nem mozdult ki a lakásból. Hárman cukorbetegséggel, hárman idegi eredetű betegséggel küszködnek. Két személy rendszeres vese-dialízisre szorul. A többi megnevezett betegség – súlyos látászavar, nagyothallás, májzsugor, aranyér, tüdődaganat, végbéldaganat stb. – egy-két említéssel szerepelnek. A beteg személyek életkor szerinti megoszlását tekintve megállapíthatjuk, hogy csupán egy személy 19–30 év közötti, a többiek valamennyien idősebbek.

Harminc év felett az életkor emelkedésével növekedett a betegek aránya. A 31–40 év közöttiek egynegyede, a 41–50 év közöttiek fele, a 61–70 év közöttiek 90 százaléka, a 70 év felettek pedig mindannyian valamilyen tartós betegségben szenvednek.

Iskolai végzettség, foglalkoztatottság

Az általunk felmért 134 személy egyötöde (28 fő) még gyermek- és ifjúkorú, 18 év alatti. A felnőtt korúak közül egy személy főiskolára jár. A fennmaradó 105 fő legmagasabb iskolai végzettség szerinti megoszlását mutatja az alábbi ábra.

2. ábra A felnőtt korú lakók iskolai végzettsége



Láthatjuk, hogy az alacsony iskolai végzettségűek aránya igen magas. Legfeljebb 8 osztállyal rendelkezik a megkérdezettek több mint fele (57%). Az általános iskolát sem végezte el nyolc személy. Speciális szakiskolai végzettsége öt embernek van, szakmát pedig a megkérdezettek csaknem egynegyede (25 fő) szerzett. Az érettségizettek aránya 13% (14 fő). A kérdőíves megkérdezés során mindössze egy főiskolai végzettségű lakóval talákoztunk.¹⁵

A férfiak jóval iskolázottabbak, mint a nők. Érettségivel rendelkezik a férfiak megközelítőleg egyötöde, míg a nőknek csupán a 8,6 százaléka. Szakmával a férfiak kétszer nagyobb arányban rendelkeznek, mint a nők. A legfeljebb általános iskolát végzettek között a „gyengébbik nem” szerepel a férfiakhoz képest csaknem dupla arányban.

1. táblázat A legmagasabb iskolai végzettség alakulása korcsoportok szerint

Végzettség	19–30	31–40	41–50	51–60	61–70	70 felett	Összesen
Nem járt iskolába	–	–	1	1	1	–	3
5 osztálynál kevesebb	–	2	–	–	–	–	2
5–8 osztály	10	12	11	12	7	3	55
Szakiskola (2 éves)	3	2	–	–	–	–	5
Szakmunkásképző	4	1	8	9	2	1	25
Középiskola	6	2	4	2	–	–	14
Főiskola	–	–	–	1	–	–	1
Összesen	23	19	24	25	10	4	105

Az iskolai végzettség korcsoportonkénti megoszlását tekintve általában minden korcsoportra jellemző, hogy nem rendelkezik szakmával a megkérdezettek körülbelül fele.

A veszprémi lakosság adataihoz viszonyítva nagy a különbség, Veszprémben az érettségizettek aránya 43 százalék, továbbá az egyetemi, főiskolai oklevéllel rendelkezők száma is jóval magasabb, mint a Házgyári úton

¹⁵ Adatfeldolgozásunk a kérdőívek alapján készült.

MAGYAR VALÓSÁG

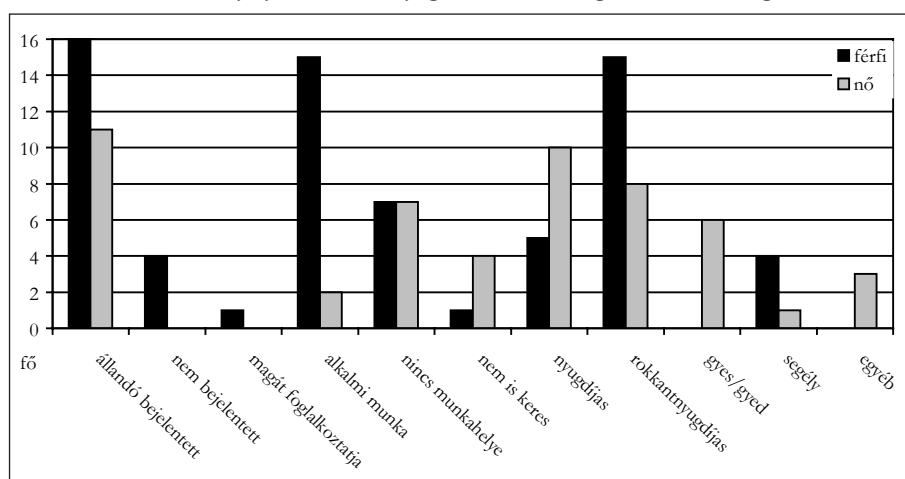
(15 versus 1 százalék). Másfelől a veszprémi lakosság körében lényegesen kisebb az alacsony iskolai végzettségűek aránya.¹⁶

2. táblázat A lakók foglalkoztatottsági megoszlása nem szerint

Foglalkoztatottság	Férfi		Nő		Összesen	
	fő	%	Fő	%	fő	%
Állandó, bejelentett munkahellyel rendelkezik	16	30,1	11	23,9	27	27,2
Állandó, de nem bejelentett munkahellyel rendelkezik	4	7,5	–	–	4	4,0
Saját magát foglalkoztatja	1	1,8	–	–	1	1,0
Alkalmi munkát vállal	15	28,3	2	4,3	17	17,1
Nincs munkája, pedig szeretne dolgozni	7	13,2	7	15,2	14	14,1
Nincs munkája és nem is keres	1	1,8	4	8,6	5	5,0
Öregségi nyugdíjas	5	9,4	10	21,7	15	15,1
Rokkantnyugdíjas	15	28,3	8	17,3	23	23,2
Gyes/gyed	–	–	6	13,0	6	6,5
Szociális segélyeken él és közmunkát vállal	4	7,5	1	2,1	5	5,0
Újságot árul (Flaszter/ Fedél nélkül)	–	–	2		2	2,0
Guberál	–	–	1		1	1,0

(Esetenként több választ is megjelöltek.)

3. ábra A férfiak és a nők foglalkoztatottságának különbsége



¹⁶ A Veszprémi lakosság iskolázottsági adatait a Népszámlálás 2001. Veszprém megyei adatok 2. kötetéből vettük. Noha ezek az adatok már változhattak az évek során, de a nagyságrendeket tekintve használhatónak tekinthetjük.

A felnőtt korúak foglalkoztatottsági mutatói kedvezőtlenek. Az állandó bejelentett munkahellyel rendelkezők aránya alacsony (27,2%). A férfiak közül sokan alkalmi munkából élnek (28,3%) és néhányan állandó, de be nem jelentett munkahelyen dolgoznak. (7,5%). Őket többnyire az építőiparban, segédmunkásként foglalkoztatják.

A nők munkavállalása minden területen sokkal kedvezőtlenebb. Állandó munkahellyel 23,9 százalékuk rendelkezik, alkalmi munkát mindössze 17 százalékuk vállal. Ennek ellenére többen voltak a nők között, akik egyáltalán nem is kerestek állást (8,6%). A munkától való távolmaradás gyakoribb oka, hogy gyesen/gyeden maradnak otthon (hét kisgyermekes édesanya közül 6 fő).

A foglalkoztatottsági mutatókat tovább rontja, hogy nagyon sokan – a felmért populáció több mint egyötöde – rokkantnyugdíjasok.

A rokkantnyugdíjasok többsége az egyszemélyes, illetve az élettársi-házastársi kapcsolatban élők közül került ki. A közel egynegyed résznyi (23 fő) rokkantnyugdíjas közül csupán hat él a gyermekeivel – ezen belül három a kisgyermekekkel – közös háztartásban.

Összehasonlítva foglalkozási adatainkat a veszprémi teljes népesség adataival, a következő lényeges eltéréseket regisztrálhatjuk: A Házgyári úton lakók között jelentősen magasabb a munkanélküliek aránya (19%, versus 3%), s a foglalkoztatottaké alacsonyabb. Nem túl magas a feketén alkalmazottak aránya (4%). A városi teljes népességben alacsony a rokkantsági nyugdíjas és járadékos (2,6%), a vizsgált populációban ennek többszöröse (17,2%).

A háztartások jövedelmi helyzete, tartozásai

A fennálló tartozások okainak megismerése céljából szerettünk volna minél több háztartás jövedelmi helyzetébe, illetve fogyasztási szokásaiba betekintést nyerni. A megkérdezett háztartások többsége (97%) vállalkozott arra, hogy válaszol ezzel kapcsolatos kérdéseinkre, de nem tudjuk pontosan, hogy a tőlük kapott információ mennyiben felel meg a valóságnak.

A háztartások egy főre eső havi nettó jövedelme meglehetősen szórt. A legalacsonyabb egy főre eső jövedelemről (10 000 Ft alatt) egy négytagú család és egy háromtagú, barátokból álló háztartás számolt be, míg a legjobban kereső személy (120 000 Ft) egyedül él egy háztartásban. 17 háztartásban (28%) az egy főre eső nettó jövedelem 30 000 Ft alatti összeg. A legtöbb háztartásban, a megkérdezettek csaknem felénél 30–50 000 Ft. Az 50 000 Ft feletti egy főre eső jövedelmek mindegyike az egyszemélyes háztartások körében található.

Összességében megállapítható, hogy a háztartások nagy többsége igen alacsony jövedelemből kénytelen megélni.

A „Van-e az Önök háztartásának közüzemi tartozása?” kérdésünkre a megkérdezettek körülbelül kétharmada (43 fő) a „nincs”, megközelítőleg egyharmada (17 háztartás) a „van” választ adta. (Nem válaszolt egy személy.) A 17 háztartás (28%) bevallott tartozása összesen 2 716 100 Ft. A ház közös képviselője ennél jóval nagyobb mértékűnek tartja az eladó-

sodottak arányát. Szerinte a lakók több mint háromnegyede halmozott fel kisebb-nagyobb adósságot.

Az egy főre eső nettó jövedelem nagysága és a háztartásra jutó tartozások nagysága közötti összefüggést vizsgálva nem rajzolódik ki egyértelműen, hogy az alacsonyabb jövedelmű háztartások magasabb adósságokat halmozának fel. Igaz ugyan, hogy a három legalacsonyabb egy főre eső jövedelmű háztartás tartozása igen magas (200 000 Ft és feletti összeg), de a magasabb jövedelmű háztartásokban is talákoztunk hasonlóan nagy mértékű tartozással, a legmagasabb bevallott tartozás pedig szintén nem a legalacsonyabb jövedelmű háztartások körében található.

A tartozások mértéke és az egyes háztartástípusok (egyszemélyes, kétszemélyes stb.) között nem találtunk említésre méltó összefüggést.

A fennálló tartozások leggyakrabban a közös költséget érintik. Úgy tűnik, hogy ez az a fizetési kötelezettség, amelyet a legkönnyebben elmulasztanak befizetni a válaszadók. Ennek több oka is lehet. Egyrészt a közös költség fizetésének elmulasztása nem jár olyan drasztikus következményekkel, mint pl. az áramszolgáltatás vagy a víz megvonása, másrészt a fennálló körülmények között (rongálás, a ház folyamatos fizetőképtelensége) a közös költség fizetésének nincs a lakók számára látványos eredménye. A bevallott tartozások legnagyobb arányát mégsem a közös költségek (32, 6%), hanem (44,1 százalékban) két személy által pénzügyintézetektől felvett és aztán nem fizetett hitelek alkotják. A vízszolgáltató üzemnek fennálló tartozás 13,6 százalékot, a villanyt szolgáltató intézménynek való pedig 3,1 százalékot tesz ki. Magánszemélynek fennálló tartozásról egyetlen lakó sem számolt be.

A „Mi az oka annak, hogy tartozásaikat nem tudták fizetni?” kérdésünkre adott válaszaikban tizenegyen elmondták, hogy munkanélküliségük, alacsony jövedelmük vagy az ahhoz képest magas költségeik miatt nem tudták miből kifizetni a fent említett költségeket:

„A pénzhiány miatt.” „Nincs miből fizetni.” „Nincs munkám. Nincs miből fizetni.” „Munkanélküliség.”

„Munka nélkül voltam. Csak a legszükségesebbeket tudtam fizetni.” „A munka hiánya miatt. Az élettársamat is én tartom el. Kevesebbet kell beosztanunk.”

„Betegségem miatt gyógyszerekre van szükségem, e mellett családi jellegű problémáim is gyakran előfordulnak.” „Sokba kerülnek a gyógyszerek.”

„Most nem tudok albérletet fizetni, mert 8000 forintra lenne szükségem, hogy bekössék a villanyt, és a vizet is be kellene köttetni.”

Hat másik személy az alábbi okokra hivatkozva nem tudta törleszteni adósságát:

„Tudnám fizetni, de nincs értelme, mert nem látom, hogy csinálnának a házért valamit.” „Mivel nincs fűtés, ezért nem fizetek.” „Lenne rá pénzem, de lusta vagyok befizetni.” „Karácsonykor túl sokat adtam a gyermekeimnek. Kommunális adót saját elhatározásomból nem fizetek. Nem érdemli meg a város. Mindig gondom volt a pénzem beosztásával.” „Korábbi élettárs elitta az árát.” „Megbüntettek, ezért nem tudtam fizetni.”

A „Látnak-e lehetőséget arra, hogy a közeljövőben rendezzék a tartozást?” kérdésünkre – egy kivételével – ritkán kaptunk egyértelmű „igen” vagy „nem” választ. Egy fő „semmilyen esélyt” sem lát erre, míg a többiek

inkább a számla kiegyenlítése iránti szándékukat jelezték válaszaikban. Voltak, akik a munkától, azaz a jövedelemhez jutástól, mások pedig az időtényezőztől tették függővé a tartozások kiegyenlítését:

„Igyekszem kifizetni, amint pénzhez jutok.” „Minden számlát igyekszem kielégíteni.” „Kicsit késve, de tudom fizetni.” „Utólag mindig be tudom fizetni.” „Ha a pártfogó (?) eltekintene kéthavi albérlési díjtól... akkor be tudnám fizetni a vizet és a villanyt.” „Negyedéven belül talán sikerül rendezni a közös költséget.”

„Tavasszal mindent be tudok majd fizetni.” „Néhány hónap és lejár.” „Csúszom egy hónapot.” „Részletekben biztosan vissza tudom fizetni.”

„Egyezséget kötöttem a vízművel, amennyiben nem fizetek, elárverezhetik a lakást.” „Ha találnék munkahelyet, akkor ki tudnám fizetni.” „Az élettársam talált munkahelyet. Most már fogunk fizetni.”

Fogyasztási szokások

A lakók fogyasztási szokásait vizsgálva azt tapasztaltuk, hogy a kiadási tételeik között a legnagyobb költséget az élelmiszer megvásárlása és a lakhatással kapcsolatos kiadások jelentik a számukra.

Az élelmiszer és a lakhatási kiadások után a leggyakrabban szereplő kiadás a tisztálkodási, illetve háztartási szerek megvásárlása. A többség jövedelmük legfeljebb 10 százalékát, sokan (21 háztartás) még 5 százalékát sem költik, a megkérdezettek körülbelül egyötöde pedig egyáltalán nem költ erre a célra.

A megkérdezett háztartások több mint fele (60 százaléka) rendszeresen költ cigarettára. Közülük néhányan a jövedelmük 2–5 százalékát (11 háztartás), a legtöbb 10–20 százalékát (21 háztartás) és öt háztartás még ennél is többet, a jövedelmének 30 százalékát.

Közlekedésre szintén a háztartások több mint fele költ rendszeresen, leginkább csak a jövedelmük 3–5 százalékát.

Ruhát már csupán a háztartások egyharmada vásárol rendszeresen. Közülük egy fő a jövedelmének 35 százalékát, 11 háztartás 10–15 százalékát, csaknem ennyien pedig ennél is kevesebbet költenek ruhaneműre havonta.

Válaszaik alapján szeszésitalra csupán 14 háztartás (22%) költ, de közülük is fele legfeljebb a jövedelmük 1–5 százalékát, másik fele pedig 10–20 százalékát (ketten ennél is többet).

Nyolc háztartás a jövedelmének 10–25 százalékából fedezi a pénzügyi zűrtől felvett kölcsön törlesztését.

Gyógyszerre általában jövedelmük 8–12 százalékát költik. A kiadási tételek között gyermektartás fizetését csupán három szülő jelölte. A jövedelmük 3–20 százalékának megtakarítására négy háztartásnak van lehetősége.

A tartozást elismerő háztartások, illetve a „nincs tartozásuk”-at megjelölő háztartások fogyasztási szokásai nem mutatnak lényeges eltérést.

Mit gondolnak a lakók arról, hogy miért került ilyen helyzetbe a ház?

A megkérdezettek szinte valamennyien (59 fő) a felelőtlen lakótársakat (is) okolják a helyzet kialakulásáért, „mert nem fizetnek” és „italozó életformát folytatnak”. Egyharmaduk a város vezetőit vonná felelősségre,

részben, „mert ide költöztették a cigányokat”, részben, mert nem kezdeményeznek megoldást. Tizenkilencen a közös képviselőt (közel egyharmad rész), egy személy a szüleit, egy a testvéreit, egy másik pedig saját magát hibáztatja.

Figyelemre méltó és a lakók konfliktusaira nagyon jellemző adat, hogy a megkérdezettek csaknem egyharmada (18 személy) a „lumpen elemek”, illetve a „cigányok betelepítését” nehezményezi válaszaiban.

Kitől és milyen segítséget várnak?

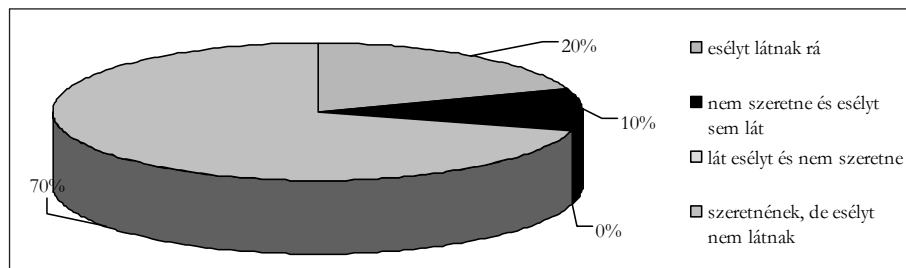
Az „Ajánlottak-e fel segítséget a számukra?” kérdés megválaszolásakor mindössze nyolc háztartás (13 %) jelezte, hogy kapott segítséget. A személyüknek szóló segítség közül öten a családsegítő szolgáltatásait, a háznak nyújtott segítség példaként pedig hárman az önkormányzat felajánlását (miszerint a háznak a tartozás törlesztésére „minden befizetett egy forintja mellé hozzátesz az önkormányzat egy további forintot, de maximum összesen 2,5 millió forintot”) említették. Ezt a felajánlást egyébként a háztartások fele irreálisnak tartotta, mondván, hogy a lakók úgyszemint tudják előteremteni ezt az összeget.

A legtöbben (45,9 százalékuk) az önkormányzattól, két személy a „miniszterelnöktől”, egy pedig a cigány kisebbségi önkormányzattól várna a megoldást. A megkérdezettek egyhatoda (10 háztartás) nem is reménykedik segítségben.

Megkérdeztük, „ők mit javasolnának” a ház problémáinak enyhítésére, illetve megszüntetésére. A válaszadó 44 személy közül tizenöt fő a nem fizetők kilakoltatását javasolja. Heten úgy gondolják, hogy az önkormányzat „ajánljon fel másik lakást a rezsit rendszeresen fizetőknek”, hat fő pedig a lakások felvásárlását várja az önkormányzattól. Válaszaikban hatan a kétségbeesésüknek és „a helyzet reménytelenségének” adtak hangot, pl. „el innen!”, „fel kell robbantani az egészet”.

Szeretnének-e elköltözni illetve látnak-e esélyt arra, hogy elköltözzenek? A válaszolók több mint kétharmada (43 fő) a „szeretnének elköltözni, de nem látnak rá esélyt” választ jelölte meg. Tizenketten (egyötöd rész) „szeretnének elköltözni és esélyt is látnak rá”. Közülük néhányan valamilyen örökségre várnak, mások a lakás eladásában illetve munkalehetőségben (így hitelképességben vagy új albérletben) reménykednek. Hat személy „nem szeretne és nem is lát esélyt” arra, hogy változtasson a lakáshelyzetén, és egy sem akadt a megkérdezettek közül olyan, aki „bár volna esélye, mégsem változtatna”.

4. ábra Szeretnék-e, és látnak-e esélyt arra, hogy elköltözzenek?



A társasházban élők gondjai, problémái

A Házgyári út 1. szám alatt élők problémái igen sokrétűek és összetettek. A szociális szükségleteiket (jövedelem, munka, lakhatás, testi, lelki egészség stb.) tekintve tapasztalatainkat a következőképpen összegezhetjük:

- iskolázottságuk és foglalkoztatottságuk alacsony;
- nem rendelkeznek elegendő jövedelemmel szükségleteik kielégítésre, finanszírozására (lakásrezsijük fizetésére) és előfordul, hogy olyan kiadások nyernek prioritást, mint pl. az alkohol, dohányzás egyéb kötelezettségeikkel szemben;
- néhányan illegális úton jutnak jövedelemhez (bűnözés);
- lakókörülményeiket tekintve sokan élnek kis alapterületen;
- a lakások komfortfokozata alacsony;
- a lakókörülmények közegészségügyi és balesetvédelmi szempontból veszélyesek;
- a lakóknak testi és lelki egészségük megőrzésére kevesebb lehetőségük van, mint a normális, átlagos körülmények között élő lakosoknak. Ha megbetegszenek, kezelésüket sokan nem tudják finanszírozni;
- sokan vannak közöttük alkoholisták, szenvedélybetegek;
- a körülmények és a különböző szubkultúrák ütközése miatt mindennaposak a konfliktusok, az agresszív megnyilvánulások;
- az itt élők több szempontból ki vannak rekesztve a város életéből, egyrészt mert a toronyház a város periferiáján, azon belül is ipari területen épült, másrészt a Házgyári úton élés stigmatizál, nehezíti a munkavállalást is;
- ilyen körülmények között különösen nehéz az idősek és gyermekek helyzete;
- éjszakánként hajléktalanok húzzák meg magukat a lépcsőházban.

Helyzetjelentés 2007 novemberében

Kérdésünkre, hogy „Lesz-e fűtés a télen?” a ház közös képviselőjétől a „bizonytalan” választ kaptuk. Elmondta, hogy 2006/2007 telén egyáltalán nem volt fűtésük, mivel a radiátorokat ellopták, a fűtésrendszerük üzemképtelenné vált. Azóta sikerült a fűtéshez szükséges technológiát pótolni, ám nem találnak olyan kivitelezőt, aki a bekötési munkákat elvégezné. Több fűtésszerelővel is felvették a kapcsolatot, de a munka kivitelezését végül senki sem vállalta. „A fűtésszerelők pár nap alatt felméri a körülményeket, de – ezt ugyan nem mondják ki – a lakók rongálását látva, nem merik vállalni a kockázatot. Félnek, hogy az elkészült rendszert valaki megrongálja, baj történik, és végül a kivitelezőket teszik felelőssé.” (Részlet a Tóth Lászlóval készült interjúból, Albert – Kalocsai, 2008.) Pedig az újonnan kialakított fűtésrendszer már lehetővé tenné, hogy különbséget tegyenek a szolgáltatást fizetők és nem fizetők között. A kb. 140 lakott lakásból, körülbelül negyven áll készen arra, hogy elvégezzék a bekötést, ugyanakkor még ha sikerülne is beindítani a fűtést, csupán 30 háztartásnál működne, mivel a többiek a „bekötés óta nem fizettek”. „Az a gond, hogy van, akiknek semmijük sincs már, se villanyuk, se vizük, és lopják. A vezetékeket megbontják. Legutóbb egy egész napig nem volt áram két

szinten, mire rájöttek, hogy melyik megbontott vezeték okozza a problémát”. (Részlet a Tóth Lászlóval készült interjúból, 2008.)

A lakóbizottsági elnök szerint a háznak legtöbb gondot okozó három család elköltözött ugyan, de folyamatosan visszajárnak és kárt csinálnak. Problémát okoz a felgyülemlett hulladék is, melynek elszállítására és a konténerekre megközelítőleg százezer forintot költöttek az elmúlt hónapokban. A nyílászárók rosszak, a villamoshálózat gerincvezetékét ki kellene cserélni, a lakásokon belüli villamoshálózat „katasztrofális” állapotban van. A vízvezeték nem esztétikus, de működik.

A szemétszállítás, a vízdíj, a takarítónő, a közös képviselő kifizetése a Honvédség által birtokolt lakások után fizetett közös költségből biztosított ugyan, de a háznak még mindig tetemes a tartozása (összesen kb. 25 millió forint).

Az időközben Veszprémben is beindult adósságkezelési szolgáltatás a Házgyári úton eladósodott egyének és családok többségének nem nyújthat megoldást, mivel a programban való sikeres részvétel feltételeinek – előírt minimális jövedelem, illetve a tanácsadókkal való együttműködési készség – a legtöbben nem tudnak vagy nem akarnak megfelelni. (A veszprémi Családsegítő és Ifjúsági szolgálat adósságkezeléssel foglalkozó munkatársának közlése.)

Összegzés és a beavatkozás, a változtatás lehetséges irányai

Feladatunk elsősorban az volt, hogy megismerjük a Házgyári út 1-ben lakók társadalmi, szociális helyzetét. Ehhez természetesen meg kellett ismerni az előzményeket is, a korábbi lakáshelyzetet, a lakók beköltözési indítékait, azokat a kényszerítő körülményeket, amelyeknek akarva, akaratlanul engedelmeskedtek. Hipotézisünk, mely szerint az évek során egy gettósodási folyamat zajlott le, igazolódott. A negatív folyamatok kialakulását segítette az egész ház rendezetlen állapota, az épület megfelelő átalakítás híján tömeges lakhatásra alkalmatlan volta, a lakásegységek kommunális szolgáltatás szerinti (fűtés, vízellátás, WC) kényszerű összekapcsoltsága. A gettósodást felgyorsította a veszprémi városrekonstrukció, amikor is egy slumosodott rész szegény, cigány lakosságának egy része beáramlott a Házgyári út 1-be. Ettől kezdve a szegénység alapú gettósodás etnikai jellegűvé is vált, sokasodtak a lakóházon belüli konfliktusok a romák és nem romák között. A ház fizikai állagának gyors leromlásáért a nem roma lakók többsége a cigányokat teszi felelőssé. És közvetve a városvezetést is, amely nem akadályozta meg, sőt, elősegítette, hogy a romák egy épületben tömörüljenek.

A gettósodás sok szimptomáját sikerült megismerni és leírni. Ha a gettósodás egyes szimptomáit külön tekintjük, az adatok és interjúk alapján mind az öt, korábban feltételezett esetben megállapíthatjuk, hogy jelentős az eltérés Veszprém teljes lakossága és a Házgyári út 1-ben élők között. Feladatunk itt véget is érhetne. Azonban megkíséreljük a megszerzett tapasztalatok alapján felvázolni azt a két alternatívát, amelyek „kiútnak”, lehetséges „megoldásnak” látszanak.

„A” változat (radikális út)

Abból indulunk ki, hogy itt, ennél a változatnál a változtatás radikális, célja a gettó felszámolása. Egy vállalkozó vagy az önkormányzat megvásárolja az ingatlant és a tulajdonos családokat elhelyezik önkormányzati bérlakásokban, lehetőleg szétszórta a város területén.

E döntés mellett a következő érvek szólnak. Ez a ház így, ebben a formában alkalmatlan arra, hogy elfogadható lakások működjének benne. Jelenleg az elemi szükségletek kielégítésének sincsenek meg a feltételei (egyedi fűtés, vízöblítéses WC-használat, tisztálkodási lehetőség). Egy alaposabb, lakóbarát hatósági vizsgálat könnyen bizonyíthatná, hogy a „lakások” többsége nem felel meg a lakással szemben támasztott alapvető kritériumoknak. Az ÁNTSZ a higiéniai viszonyok ismeretében a fennálló folyamatos járványveszély miatt megtilthatná, hogy ilyen körülmények között, másokat is veszélyeztető módon használják a lakásokat. A városi tisztiorvosi szolgálat már korábban is megfogalmazta a mi vizsgálatunk eredményeként is szükséges változtatásokat, amelyeket azonban azóta sem hajtottak végre. Például ilyen a vízöblítéses WC-k üzemeltetése, a folyamatos vízellátás biztosítása stb. Elfogadhatatlan, hogy a lakások egy része nem fűthető, a falak penészesek, vizesek, a lakók – köztük gyermekek, idősek és betegek – folyamatosan fáznak. Egyedi, olcsó fűtési mód ebben az épületben nem megvalósítható. A lakók kétségbeesett próbálkozásai életveszélyesek (gázpalackok, rezsó, és más elektromos eszköz használata). A költséges villanyfűtést a jelenlegi hálózat nem bírja el, egyszer már volt is elektromos tüzeset. A házban általános a félelem az agresszív lakóktól, a megkérdőjelezettek többsége menekülne a jelenlegi lakásából. Valószínűleg igaz a feltételezés: a házban időzített bomba ketyeg, és ez tragédiához vezethet.

Az „A” változat mellett szól az is, hogy a szakirodalomban a „gettócsinosság” inkább konzerválást és nem hatékony megoldást jelent.¹⁷

Mi szól ellene?

Az egyik érv a megvásárlás, felszámolás ellen – amit feltehetőleg nemcsak a lakosság jelentős része, hanem vélhetően pártállástól függetlenül a várost vezető politikusi gárda is képvisel –, hogy a ház magántulajdonú, az önkormányzatnak nincs vele semmiféle kötelezettsége, és különben is precedenst teremtene arra, hogy mások, másutt a város területén ugyanezt kérjék. Konfliktus forrása lehet a „Pokoli torony”-ból érkező, stigmatizált új szomszéd beköltözése, akit „megkapnának”, akitől idegenkednek, elsősorban persze az előítéletes lakosok.

Ki kellene számítani a radikális megoldás gazdasági, társadalmi költségeit, és megvitatni az önkormányzatban.

¹⁷ Ez a kérdés legerőteljesebben a budapesti „Dzsumbuj” tervezett felújításával kapcsolatban merült fel. A kerület önkormányzati vezetői szerették volna felújítani a telep épületeit, de a kibontakozó tiltakozás hatására elálltak tervüktől. A legélesebb kritikát Ambrus Péter és Ladányi János fogalmazták meg a Népszabadság c. napilapban.

„B” változat (fokozatos változtatás)

Ebben az esetben a változtatás nem radikális, hanem fokozatos lenne. Az még „beleférhet”, hogy néhány, nagy adósságot felhalmozó lakó lakását elérverezzék. Ezeknek a családoknak az elhelyezése, szociális problémáik kezelése kisebb költséggel járna. Ehhez csupán néhány önkormányzati lakást kellene biztosítani, de a többség a régi ingatlanában maradna.

Ebben a változatban azt kéne célul kitűzni, hogy folyamatos társadalmi segítséggel oldjuk a kialakult feszültséget, a gyengékben a szinte általánossá vált félelmet. Kezeljük, csökkentjük a roma-többségi ellentétet, javítjuk a rossz szomszédsági kapcsolatokat, kitartóan segítsük a családokat napi gondjaikban. Meg kellene próbálni munkát biztosítani a dolgozni még tudóknak és akaróknak, célzott programokkal támogatni az iskolás gyerekek tanulását stb. Ehhez mindenképp előtte egy átfogó stratégiai tervet kellene készíteni és a feladatokat folyamatosan végrehajtani.

Felmerül annak kérdése is, hogy a deviáns viselkedést, elsősorban az alkoholizmust és a drogfogyasztást hogyan lehetne visszaszorítani egy olyan közegben, ahol ez meglehetősen általános. A bűnözés megelőzéséhez szintén együttműködésre lenne szükség, amelyben a rendőrség csak az egyik szereplő lenne. Kérdés, hogy ehhez van-e elégséges eszköz, pénz, akarat. Igényli, elviseli-e ezt a „célcsoport”, igénylik-e azok az emberek, akik ebben a rossz helyzetben vannak? Nem tekintik-e felesleges tehernek, a privát szférájukba való, illetéktelen beavatkozásnak? Kétségtelen, hogy a város több olyan intézménnyel rendelkezik, amelynek hivatalból kellene segítenie: a családsegítő, a gyermekjóléti és ifjúsági szolgálat, a munkaügyi központ, a művelődési házak, könyvtárak, az egészségügy, a rendőrség, és még sorolhatnánk. Civil segítségre is számítani lehetne, hiszen vannak, akik altruista szándékkal bekapcsolódnának a munkába – jogászok, papok, orvosok, nyugdíjasok, diákok stb.

Valóban meg kellene és meg lehetne próbálkozni ezzel az úttal is, hátha járható. Milyen nehézségek várhatóak? Ez egy olyan feladat, ami teljesen új, amiben nincs tapasztalatunk. Ez már nem prevenció lenne, hanem „gyógyítás”, de mint tudjuk, ez már jóval nehezebben megvalósítható, mint a megelőzés lett volna.

Irodalom

- Albert József (2007): A veszprémi romák életkörülményei, társadalmi, szociális helyzete. In: A szegénység, az egészség és a társadalmi kirekesztettség. Szerk.: Szretykó György, Comenius Kft., Pécs, 206–231.
- Ambrus Péter – Ladányi János (2005): Kiút a Dzsumbujból. Népszabadság, október 18-i szám, 14.
- Ferge Zsuzsa (2000): A társadalom pereme és az emberi méltóság. Esély, 1. szám
- Jakab Diána (2005): Gettócsinosítás? <http://amarodrom.hu/archivum/2005/05/1.htm>
- Kecskés Éva (2005): Dzsumbujisták. Szociális Szakmai Szövetség, Budapest.
- Ladányi János (1991): A miskolci gettóügy. Valóság, 4. 45–54.
- Ladányi János (1992): A Középső – Józsefváros rehabilitációja. Tér és társadalom. 3–4. 55–74.
- Ladányi János (2005): A bulldózeres városrekonstrukciótól a szociális gettóig. Mozgó Világ, 12. 07.

Albert – Kalocsai: A „Pokoli torony” – gettósodás Veszprémben

- Ladányi János – Szelényi Iván (1997): Szuburbanizáció és gettósodás. Szociális, etnikai és térszerkezeti változások az ezredforduló Magyarországon és Budapestjén. *Kritika*, 7. szám, 4–12.
- Miklósi Gábor (2005): Borotvaélen – Gettórehabilitációs terv a Józsefvárosban. *Romnet*, 2005. december 7. <http://www.romnet.hu/hirek/hir0512072.htm/>
- Tódor János: Gettó-Magyarország. <http://www.forrasfolyoirat.hu/0402/todor.htm/>
- Vereczki Adrienn (2003): A vár alatti utcák rehabilitációja Veszprémben. *Comitatus*, XIII. évfolyam, 7–8. szám, 168–173.

BILL JORDAN

A szociális munka és a világszegénység*

Ez a tanulmány a szociális munkának a világszegénységgel kapcsolatos álláspontját elemzi, a világgazdaság integrációjának (globalizáció) a professzió szerveződését és gyakorlatát érintő következményeivel összefüggésben. Az a változás, melynek következtében a szegénység ellenes küzdelem stratégiája már nem a nemzeti jóléti államokon, hanem a nemzetközi, nem állami szervezetek projektjein alapul, átalakította a szociális munka intézményeit a fejlődő világban. Ezt a Világbank és az új programokban részt vevő, egyéb szervezetek jelentéseikben élénk színekkel ecsetelik. Ugyanakkor van valami gyanúsán fényes és öntömjenező jellég abban a retorikában, amely ezeket a kezdeményezéseket kíséri. Ezt valószínűleg a jelentésekben tükröződő szemlélet okozza, mely a szervezeteknek a világgazdaság integrációjára törekvő, nemzetközi tőkével való kapcsolatában gyökerezik.

A 20. század első háromnegyedében a szociális munka az egyenlőségért és társadalmi igazságosságért küzdő politikai mozgalommal állt kapcsolatban, azzal a mozgalommal, mely állami beavatkozással és a szociális védelemmel kívánta elérni a céljait. Még azokban az országokban is, amelyekben a szociális munka elsősorban az önkéntes szervezetek felségterülete volt, szorosan összekapcsolódott az egészségügyi, oktatási és jövedelem-fenntartó közszolgáltatásokkal. Az állami szervezetek gazdasági átstrukturálásával és reformjával – mely az 1970-es évek közepén következett be – mindez megváltozott.

A világgazdaság fejlődésére vonatkozó, washingtoni konszenzus nevében – mely az olyan neoliberais kormányok elveit tükrözte, mint Ronald Reagané az Egyesült Államokban és Margaret Thatcheré az Egyesült Királyságban – a nemzetközi hitelnyújtásért és kereskedelemért felelős szervezetek (a Nemzetközi Valutaalap, a Világbank és Világkereskedelmi Szervezet) eltérő logikát kényszerítettek rá azoknak az országoknak a kormányaira, melyek kívül estek a gazdag kapitalista országok klubján. Megkövetelték a pénzügyi stabilitást, a költségvetési megszorításokat, a piacbarát reformokat és a közszféra átstrukturálását (Jordan, 2006).

* Bill Jordan: Social Work and World Poverty, *International Social Work*, 2008, 51(4): 440–452

1980 és 2000 között, a neoliberális rezsim uralma alatt, a társadalmi és gazdasági változás leglátványosabb jellemzője világszerte a népesség különböző részei közötti egyenlőtlenségek növekedése volt. Röviden szólva voltak nagy mértékben győztesek és nagy mértékben vesztesek, mind az egyes országok között, mind az egyes országokon belül, a népesség különböző részei között (Midgley, 2004).

1975-ben kevesen, vagy senki sem látta előre Kína és India csodálatos felemelkedését, az áruk és szolgáltatások világkereskedelméből való mai részesei arányát, vagy azt, hogy ezeknek az országoknak a politikája a kommunizmustól és a szociáldemokráciától a túlfutott kapitalista termelés felé fog fordulni. Hasonlóképpen senki sem látta előre a szovjet blokk összeomlását, és hogy az azt alkotó nemzetek ennek következtében a gazdasági átalakulás különböző módjait fogják felfedezni. De azt sem gondolta senki, hogy milyen elképesztő különbség lesz a délkelet-ázsiai országok gazdasági sikere és az afrikaiak kudarca között. Nem láttuk előre a Közel-Keleten zajló politikai és vallási konfliktusokat, melyek annak ellenére létre jöttek, hogy ezek a nemzetek igen gazdagok természeti erőforrásokban.

A szociális munka is inkább átalakult, mint visszaszorult e drámai változások következtében. Ahelyett, hogy továbbra is az állami ellátások szárnyai alatt növekedett volna tovább, egyre inkább a nemzetközi humanitárius szervezetek, a civil társadalom szerveződései és az egyházi csoportok elvei alapján foglalkoznak a gazdasági átalakulás áldozataival. Ahogy az egyenlőtlenségek növekedtek, úgy terjedt a szociális munka, de túlnyomórészt az olyan területeken, mint amilyen az éhség- és nyomor-nyhítás, a hajléktalanság, a menekültekkel, az HIV/AIDS áldozataival és a szerfüggőkkel végzett munka. Ha az efféle szociális munka globális térképét felrajzolnánk, a 20. század utolsó negyedében tapasztalt nyomorúságok eleven és látványos mintái rajzolódna ki.

Ez talán a volt szocialista országokban a legnyilvánvalóbb, ahol korábban az ideológiai dogmák egyike volt, hogy mivel úgymond nincsenek szociális problémák, így szociális munkára sincs szükség. 1989 után a minisztériumok csendben megbízták a szociális munkásokat, hogy foglalkozzanak a szegénységgel, ami a munkanélküliségből, az ipari termelés csökkenéséből és a népességnek a városokból a falvakba irányuló vándorlásából következett. Új szervezetek jöttek létre, vagy a nemzetközi jótékonyági szervezetek, vagy a hazai alapítványok égisze alatt, miközben az egyetemeken és főiskolákon gomba módra szaporodtak a különböző minőségű képzések.

Tanulmányomban megkísérlem mindezen átalakulásokat összegyűjteni, és felhívni a figyelmet a globális fejlődés néhány új jellemzőjére, melyek jelentős következményekkel jártak a szociális munkára nézve. Különösen három fontos kérdést szeretnék körbejárni.

Az első kérdés az, hogy milyen tanulságokat vonhatunk le a délkelet-ázsiai országok sikeréből (ami talán megvalósítható társadalmi modellt ajánlhat a világ más részeinek) és az afrikai országok kudarcából. Miért különbözik a sorsuk ilyen drámaian? Hiszen ezek az országok nagyjából egy időben (az 1970-es évek elején) léptek be a poszt-kolonializmus szakaszába. Vannak-e alternatívái az ázsiai modellnek – például azok, amelyek most Latin-Amerikában alakulnak ki?

A második kérdés az, hogy vajon mennyire voltak jelentősek a Világbanknak a szegénység ellenes harccal kapcsolatos álláspontjában 2000 óta bekövetkezett változások, amelyek a társadalmi tőkét és a kapacitásépítést hangsúlyozták. Mi a jelentősége a Harmadik Út megközelítéseinek, pl. az olyasféléknek, mint amit Tony Blair és Gordon Brown hirdetett? Vajon mindezek a korábbi periódus piaci dogmáinak háttérbe szorulását jelzik? És mindez miképp hathat a szociális munka feladataira? Továbbá milyen jelentőséggel bírnak a klímaváltozás és a környezeti kérdések a jövő politikájára?

Harmadszor: vajon mennyire jelentős az a felfedezés, hogy az étellel való általános megelégedettség – a szubjektív jóllét (SZJ) – a gazdag országokban nem emelkedett az egy főre eső jövedelemmel egyenes arányban az elmúlt 40 évben? A jóllétet a középpontba állító szemlélet reális kihívást jelenthet-e a jólét növekedésének gazdasági modelljével szemben? Lehetséges-e a társadalmi érték alternatív elemzése, amely az individualizmussal, a fogyasztói szemlélettel és a piaci választással szemben támogatná a szociális munka központi értékeinek, az érzelmi támogatásnak, a kapcsolatnak, a tiszteletnek, a méltóságnak, a részvételnek és a valahová tartozásnak az érvényesülését? Mennyiben illeszthetőek ezek a környezeti fenntarthatóság értékeihez?

Egyéni képességek és emberi fejlődés

Amióta az európai kolonializmus végképp összeomlott Ázsiában és Afrikában, és a hidegháború ellenfelei között az 1970-es és 1980-as években ugyanezen földrészekon zajlott távharcok is befejeződtek, egyfajta sajátos ortodoxia alakult ki a gazdasági és emberi fejlődéssel kapcsolatban, ami tükröződik a *Világbank (2001) World Development Report, 2000/2001: Attacking Poverty* (Jelentés a világ fejlődéséről, 2000/2001 – Küzdelem a szegénység ellen) című dokumentumában. Ebben a részben ennek a modellnek néhány jellemzőjével és azzal foglalkozom, hogy milyen hatással lehet ez a szociális munkára.

A dokumentum tükrözi azoknak a merev neoliberális elvárásoknak a bizonyos mértékű változását, melyeket a washingtoni konszenzus ideje alatt kényszerítettek a fejlődő országokra. Az 1980-as években a Szovjetunió erős támogatást nyújtott jó néhány fél-szocialista rezsimnek, az Egyesült Államok pedig olyan uralkodókat (köztük katonai diktátorokat) támogatott, akik gyakran értelmetlen infrastrukturális projekteket igénylő kölcsönökkel tették érdekeltté a támogatás folytatásában, miközben óriási adóssággal terhelték meg a saját országaikat (Perkins, 2005; Pilger, 2002).

Ennek következményeképpen gyakran megszüntették az állami szolgáltatásokat a legszegényebb közösségekben, pontosan akkor, amikor ezek helyzete mind a nemzetgazdaságokban, mind globálisan éppen meggyengült. Még az olyan országokban is – mint például Srí Lanka –, ahol a várható élettartam és az alapfokú oktatás területén figyelemre méltó javulást értek el, az IMF feltételeinek teljesítése után ezek a mutatók gyorsan romlottak, és ezt több helyen polgárháború követte (Rupesinghe, 1986).

A jelenlegi modellben ezekért a kudarcokért a neoliberális költségvetési és pénzügyi elvárások merevségét és az érintett országok vezetőivel

és szakértőivel való partneri együttműködés hiányát kárhozzatják. Ebben a tekintetben Stiglitz, a Világbank korábbi vezető gazdasági tanácsadója kiemeli Kínát, mint az egyetlen olyan országot, mely elég erős volt ahhoz, hogy ellenálljon az IMF nyomásának, és a saját útját kövesse – figyelemre méltó sikerrel (Stiglitz, 2001). Bár Kína gyors növekedési periódusa csak azért volt lehetséges, mert – köszönhetően a Mao vezette kommunista rezsim politikájának – nagy számú, jól képzett és egészséges munkaerő állt rendelkezésre.

Ahogy Sen (1999) rámutat, Kína két eltérő, az emberi fejlődéssel kapcsolatos megközelítést példáz. Az első, a Mao vezetése alatti „támogatás-központú” megközelítés volt, amelyet az alapfokú oktatásba és az egészségügyi ellátásba való élőkommunikáció-intenzív beruházás jellemezett. A másik (Mao utáni) a „növekedés-központú” megközelítés, amely a tengerparti övezet export-orientált iparába irányuló, külföldi beruházásokon alapult, és ami a városok és az infrastruktúra gyors átalakulásához, valamint a régiók városi népességének jövedelememelkedéséhez vezetett. Ugyanakkor az egyenlőtlenségek elképesztő méreteket öltöttek, a háttérbe szorult országrészekben millióknak kell napi 1 dollárnál kevesebb jövedelemből megélniük, és az oktatásért, a gyógyszerekért, a kórházi kezelésért ma mindenkinek fizetnie kell (Xing, 2002).

Maga Sen befolyásos személyiség a Világbank köreiben. A társadalmi igazságosságról szóló tanainak középpontjában a „képeségek” kategóriája áll, mely az emberek szabadságát jelenti arra, hogy megtegyék azt, amire céljaik elérése érdekében szükség van. Ezt a cselekvési képességet az egészség, a tudás, a készségek stb. teszik lehetővé (Sen, 1984, 315–23). Sen elmélete arra irányítja rá a figyelmet, hogy a politikák, gyakorlatok és szerveződések milyen mértékben járulnak hozzá az ilyen rugalmas, erős és hatékony egyének létrejöttéhez, akik képesek kihasználni a lehetőségeket.

A sokféle politikai probléma és az 1997-es pénzügyi krízis ellenére az ázsiai országok meglehetősen sikeresnek tűnnek e kritériumok teljesítésében. Hong Kong, Szingapúr, Dél-Korea és Tajvan példáját követve ezekben az országokban eredetileg a nagy tekintélyű egyetemek fenntartása helyett az univerzális oktatásba irányuló beruházásokat részesítették előnyben, és nemzeti, valamint külföldi beruházásokkal fejlesztették az exportra termelő feldolgozó ipart. A nagyobb államok, Thaiföld és Malajzia, földbirtokreformot is végrehajtottak, hogy szétosszák ezt az alapvető forrást a kisbirtokos földművelőknek (Sen, 1999, 44–8). Így a vidéki területek önellátóvá váltak, sőt, sok falusi költözött a fejlődő városokba, a magasabb jövedelem reményében.

Tehát e modell néhány követője sikeres volt az egyenlőtlenség és szegénység tolerálható mértékének fenntartásában, miközben a szerencsésebbek jövedelme gyorsan növekedett. E sikerek mögött a délkelet-ázsiai társadalmak erős munkaerőköltsége, rokonsági és családi kultúrája húzódik meg (Gough, 2004). Következésképp az ázsiai prosperitás nyilvánvalóan alternatívát kínálhat az európai stílusú jóléti államoknak, az eladósodott hátrányból az emberi fejlődés felé vivő úton.

Mindenekelőtt ezekben az országokban a segélyezésen keresztül jutott transzferek a nemzetközi sztenderdekhez viszonyítva alacsonyak. Összehasonlítva Ázsia gyors növekedését az Európai Unió országainak

SZOCIÁLIS MUNKA

magas munkanélküliségi rátáival és stagnálásával, a Világbank szóvivői a segélyezési kultúrától való függést okolják az európai szociális modell alkalmazkodási képtelenségéért, és az olyan iparosodott óriások vajúdasáért, mint Németország, Franciaország és Olaszország (Aslund és Warner, 2002).

Ugyanakkor alternatív megközelítés alakult ki Latin-Amerikában a venezuelai elnök, Hugo Cháves vezetése alatt. Ennek célja a globalizáció előnyeinek újraelosztása, valamint a globális pénzpiac és a helyi népesség közötti viszony átértelmezése, a legszegényebb állampolgárok előnyhöz juttatása érdekében (Gott, 2005). Az olaj- és a földgázforrások államosítása az indián népmozgalom nevében és a szegények bevonása az öngazgató szövetkezeti projektekbe feldühítette az amerikai kormányt, amely megkérdőjelezte ezeknek a rezsimeknek a demokratikus felhatalmazását. Pilger (2007) álláspontja szerint ez kísérlet arra, hogy befeketítsék az egyenlőségért és igazságosságért küzdő erőket, melyek veszélyeztetik a gazdag országok hegemoniáját, és reményt nyújtanak a legszegényebbeknek.

Társadalmi tőke

A Világbank fejlődő országok kormányainak szóló tanácsai és utasításai az oktatásra, és különösen a nők oktatására vonatkoznak (Sen, 1999, 41), de kiemelik a társadalmi hálózatok és közösségek, valamint a helyi együttműködési körök és kapcsolati rendszerek fontosságát is. Ennek elméleti alapja a társadalmi tőke kategóriája (Dasgupta és Serageldin, 2000).

Az elmélet eredeti verziójában (Putnam, 1993; 2000) a társadalmi tőke kategóriájába sorolta a normákat és hálózatokat, amelyek lehetővé teszik, hogy önkéntes szervezetekből és közösségi csoportokból álló erős, spontán fejlődő civil társadalom alakuljon ki, ami elősegíti a gazdaság növekedését és a demokrácia fejlődését. A társadalmi tőke az ilyen interakciók terméként írható le, ami jótékony hatással van mind a hatékonyságra (például az információcsere javításával), mind a kormányzásra (a részvétel növelésével) (Helliwell és Putnam, 2005).

Mindaz magával hozta, hogy a szociális munkában és a közösségfejlesztésben a nemzetközi humanitárius szervezetek, például az Oxfam, a Save the Children és a Christian Aid a kisléptékű, helyi, gyakorlati projekteket értékesebbnek tekintik, mint a kormányokon keresztül szétosztott segélyeket. Ez azt jelenti, hogy az elszegényedett régiókban a kisebb, helyi és a helyiek által működtetett, a problémák megoldására összpontosító szervezeteket előnyben részesítik az állami szervezetekkel szemben, amelyekben – a szokásos kritika szerint – a fő haszonélvezők gyakran az önmaguk érdekeit előnybe helyező szakmai csoportok, hivatalnokok és politikusok.

Mindazonáltal sok a megválaszolatlan kérdés a modell dinamikájával és azzal kapcsolatban, hogy miképp működik az a leghátrányosabb helyzetű népcsoportok esetében. Kínában, Indiában, Indonéziában, Brazíliában ugyanúgy, mint Oroszországban, az egyenlőtlenségek növekedtek, a szegénység nőtt vagy nem változott, még akkor sem, ha az új modellt átvették (Világbank, 20001: 51–5). Ha ezek – a legnagyobbak az iparosodó

országok közül – nem mutatják a modell sikerességét, akkor meg kell kérdőjeleznünk, hogy az a szegénységből kivezető út alternatívájaként elfogadható.

Legfőképp a modell titkos összetevőjeként számon tartott társadalmi tőke fogalma homályos. Az emberek összekötöttsége hálózatokban és egyesületekben, és az együttműködés normáinak együttese önmagában nem feltétlenül biztosítja, hogy e csoportok a közjóért fognak tevékenykedni, ahogy azt az al-Kaida és a maffia a maga sajátos módján példázza. A jelenlegi helyzet Afganisztánban és Irakban azt mutatja, hogy a szegénység és anómia szélsőséges helyzetei szoros kötelékekkel jellemezhető csoportok létrejöttéhez vezetnek, amelyek a klánok, vallásos meggyőződések, vagy félkatonai lojalitások alapján szerveződnek, és aláássák a civil rendet.

A társadalmi tőke elmélete a szociális és közösségi elemet kívánja bevezetni a számító individualizmusba, ami megalapozza a Világbank modelljének másik részét. Az afrikai szegénység esete illusztrálja ennek erejét és gyengeségeit. Egyrészt az éhínség és katasztrófa esetén nyújtott nemzetközi segítség, a kormányoknak ajánlott más támogatásokkal együtt nem éri el a népesség legszegényebb csoportjait; ebben a vonatkozásban a helyi partnerségre alapozott projektek ígéretesebbek. Másrészt viszont ezek nem orvosolják az alapvető biztonság hiányának, a korrupciónak, a kliens-rendszernek, az irányítás hiányának és a fertőző betegségeknek a negatív hatásait (Bevan, 2004; Wood, 2004). A világgazdaság strukturális jellemzői, beleértve ebbe az Egyesült Államok mezőgazdasági protekcionizmusát, ezeket a problémákat felerősítik, és az embereket szegénységben tartják.

A globális fejlődés Világbank által ajánlott modelljének módosított változatában az emberi fejlődés ENSZ körökben is használt indexe biztosítja a szervezet jelentéseinek egyik alapját (Deacon, 1997). Az emberi tőkére (oktatás, képzés, egészség, gyermekjólét) tett hangsúllyal összhangban ez azt jelenti, hogy az új gazdasági modellben a fejlődés célja a képességek növekedése, és így az egyének megszabadítása a szegénység, a betegség jelentette korlátozottságtól és a környezeti katasztrófáknak való kiszolgáltatottságtól. Ez a szociális munka olyan felfogását látszik támogatni, melynek fókuszában az áll, hogy a szegény közösségek tagjait képessé tegyék saját ügyeik vitelére, és eszközöket biztosítsanak számukra problémáik megoldásához, valamint a világtársadalom sikeresebb és fejlettebb részével való kapcsolat kialakításához.

A kormányokat arra biztatják, hogy ne megvédeni igyekezzenek népüket a piaci erőktől, mint a jóléti államok korában, hanem vértessék fel őket a globális gazdasági versenyben való részvételre. A szociális munkának ezért erőteljesebben nevelő célzatúnak és mozgósítónak kell lennie, hogy az egyéneket és közösségeket megtanítsa vállalkozni, autonómként és újjátóként tevékenykedni. Ennek szervezeti eszköze többé már nem a kormány, hanem a civil társadalom és a kereskedelem képviselőinek hálózata, melynek részeként az állami-piaci partnerség (public-private partnership) keretében tevékenykednek, inkább helyi, mint országos szinten. „A józan kormányzás, a verseny és a piacok – és szabad belépés sokféle szereplőnek, legyen kormányzati, nem kormányzati vagy magán – nélkü-

lözhetetlenek a hatékony szolgáltatásnyújtáshoz, különösen, ha a szegények számára nyújtott szolgáltatásokról van szó” (Világbank, 2001, 85).

Mindazonáltal az érdekérvényesítési esélyek növelésének (empowerment) és a befogadásnak (inclusion) retorikája a modellben – ami kiemelkedő szerepet szán a helyi és nemzetközi szervezeteknek – jórészt homályos és vágyvezérelt. Célja javítani a szegények lehetőségeit, „a közvetítő szervezetekhez, a piachoz és a közintézményekhez kapcsolva őket”, annak érdekében, hogy „a társadalom hatalmi struktúrájában kifejezhessék érdekeiket és vágyaikat” (Világbank, 2001, 131).

Ennek a megközelítésnek azonban csak akkor van értelme, ha kiegészíti egy olyan politika, mely lehetővé teszi, hogy a kevésbé fejlett országok tisztességes feltételek mellett kapcsolódhassanak be a világpiacba, továbbá biztosítja, hogy az ipar és a szolgáltatások – miközben magasabb fizetést biztosítanak – e gazdaságok nagyobb szektoraivá váljanak. Az ázsiai csoda részben annak köszönhető, hogy ezek az országok korlátozták a feldolgozott áruk behozatalát az USA-ból és Európából egy olyan időszakban, amikor a szolgáltatások kereskedelme még jelentéktelen volt.

Jóllét és társadalmi érték

Az utolsó kérdés a gazdasági fejlődés új modelljével kapcsolatban az, hogy valóban elősegítik-e az emberi jóllétet az olyan társadalmi viszonyok, amelyeket az egyéni képességek fejlesztésével támogatnak a piaci viszonyok között. Kétségeket támaszt ezzel kapcsolatban, hogy az étellel való általános elégedettség – az önbevalláson alapuló szubjektív jóllét – nem emelkedett az elmúlt 40 évben a gazdag országokban (Frey és Stutzer, 2002; Kahneman és mts., 1999). Más szóval, a növekvő egyéni jövedelmek ugyan magasabb anyagi fogyasztást tesznek lehetővé, de nem tesznek boldoggá. Minden egyes országra jellemző, hogy a gazdagabb emberek általában elégedettebbek az életükkel, mint a szegények, de több szegényebb országban (mint amilyen Málta, Ghána, Mexikó és Vanuatu) a szubjektív jóllét magasabb átlagos szintjét mérték, mint amit nemzeti jövedelmük alapján gondolhatnánk.

A szociológusok felhívták a figyelmet a versenyalapú individualista társadalmi környezettel együtt járó stresszre és túlterheltségre (Frank, 2000; Lane, 1990; 2000; Pusey, 2003). Mostanában a közgazdászok kapták fel ezt a témát (Bruni és Porta 2005; Di Tella és MacCulloch, 2007; Layard, 2005). Tudományáguk alapfeltevései szerint a magasabb jövedelemnek képessé kell tennie az egyént arra, hogy több hasznot nyerjen – ami kielégíti vágyait –, és ami így bizonyosan boldogabbá teszi őket. Ha ez nem így van, akkor teljes elemzési módszerük kulcseleme (hogy ugyanis a szabad egyének hasznuk maximalizálására törekszenek a közösségi cselekvésről hozott döntéseikben épp úgy, mint személyes fogyasztásuk során) válik kérdésessé.

Az egyik nyilvánvaló feltevés az, hogy magával az individualizmusmal és a fogyasztói szemlélettel van probléma. Offer (2006) bizonyítékot szolgáltatott arra vonatkozóan, hogy az élmények és kielégülések gyorsaságát, ismétlődését és tapasztalatát irányító intézményeket és kultúrát az 1950-es évek óta túlterhelte az új termékek, hirdetések és társadalmi

változások áradata. Ez befolyásolta az emberek azon képességét, hogy elhalasszák a szükségleteik kielégítését, és megőrizték érzékenységüket a megfelelő minőség megtapasztalására és megbecsülésére. De ugyanígy vonatkozik ez a kapcsolatokra (a társas, a szülői, a baráti viszonyra), a megtakarításokra és a kölcsönre, valamint az olyan problémákra, mint a szerfűggés, az elhízás és a mentális zavarok.

A fenti következtetéseket hitelt érdemlően támasztják alá az Európai Unió (Bradshaw és mts., 2007) és az OECD (UNICEF, 2007) a gyermekek jóllétével kapcsolatos indikátorokra vonatkozó, összehasonlító táblázatai is. Az előzőben az Egyesült Királyság a 21-ik volt 25-ből, a másodikban az utolsó, az USA után. Az nem volt meglepetés, hogy a skandináv országok és Hollandia foglalták el az első helyeket a táblázatban, az már inkább zavarta a brit elemzőket, hogy a mediterrán országok (Spanyolország, Olaszország, Szlovénia, Ciprus, Málta és Görögország) szintén sokkal jobban teljesítettek. Ez az eredmény szintén azt sugallja, hogy a kulturális faktorok, és különösen a gyermekkorok tulajdonított érték fontosabbak, mint az anyagi értékek.

A szociális munkások érdeklődési körében mindig is első helyen állt a jóllét, de ritkán foglaltak állást ennek domináns felfogásával kapcsolatban, ami azt egyenértékűnek tekinti a gazdasági jóléttel. Most, mikor maguk a közgazdászok is vitába bocsátkoztak erről a központi jelentőségű kérdésről, itt az ideje, hogy a szociális munkások is érvényt szerezzenek saját álláspontjuknak (Jordan, 2007).

A fenti eredmények fő jelentőségét az emberi fejlődéssel és a világszegénységgel kapcsolatban annak az előfeltevésnek a bizonyítása adja, hogy a kultúra és az intézmények szerepét és jelentőségét az eddigieknél sokkal inkább figyelembe kell venni a gazdasági növekedésért folytatott hajszá során. Az sem elhanyagolható kérdés, hogy miképp hat a szegények életére a világgazdaságba való integráció, ami a profitot és a növekedést minden más érték elé helyezi. A környezeti katasztrófa veszélye is figyelmeztet minket arra, hogy ez a vágyottal ellentétes eredményre vezethet, és hogy a jóllét megköveteli az olyan források átértékelését, amelyeket korábban nem vettünk figyelembe.

A szociális munka lényeges jellemzője annak a – közgazdászok által elhanyagolhatónak tekintett – ténynek az elfogadása, hogy az árak és bérek által jelzett értékek csak a társadalom általános értékrendjén belül, a kultúra normáival összefüggésben érthetőek meg. Ahogy Douglas (1970, 1978) rámutatott, a gazdasági individualizmus (megállapodásokon alapuló státus kategóriáival és csoporttháttérrel) szintén csak egy sajátos kultúra, mely értéktelennek tekinti az idegenek közötti tiszteletet, valamint a közösségen belüli lojalitást és a csoporthoz és közösséghez tartozást is (Jordan, 2007).

Az Egyesült Királyságban és más angolszász országokban a közszektorban működő szociális munkát is besöpörték abba a közszolgálati reformba, amely az egyéni függetlenséget, az állampolgárok választását és mobilitását támogatja, a gyakorlatot pedig a menedzseri és üzleti szabályok szerinti ellenőrzésnek rendeli alá. A gyermekgondozás és gyermekvédelem nemzetközi piaca és a közszolgáltatások piacosítása (amit a General Agreement on Trade and Services, GATS irányított) mind ugyanabba az irányba mutatott. A jóllétet a középpontba állító szemlélet a szo-

ciális munkások számára – éljenek bár gazdag vagy fejlődő országban – érveket biztosít ahhoz, hogy megerősítsék a kapcsolatokat és a közösség értékét és szerepét a jóllét elérésében.

Következtetések

Az a változás, amelynek következtében a szegénység ellenes küzdelem stratégiája már nem a nemzeti jóléti államokon, hanem a nemzetközi nem állami szervezetek projektjein alapul, átalakította a szociális munka intézményeit a fejlődő világban. Ezt a Világbank és az új programokban részt vevő, egyéb szervezetek jelentéseikben élénk színekkel ecsetelik. Ám van valami gyanúsán fényes és öntömjéző jelleg abban a retorikában, amely ezeket a kezdeményezéseket kíséri. Ezt valószínűleg a jelentésekben tükröződő szemlélet okozza, mely e szervezeteknek a világgazdaság integrációjára törekvő, nemzetközi tőkével való kapcsolatában gyökerezik.

Meglehetősen nehéz ezeket a magasröptű eszméket zászlóra tűzni, mivel az élethelehetőségek polarizációja sok fejlődő országban a humán szolgáltatások piacositása és privatizációja következtében jött létre, amit gyakran ugyanazok a szervezetek hajtottak végre, amelyek szegénység-ellenes tevékenységet szponzorálnak.

Például egy Care International nevű szervezet („globális erő és választott partner egy világméretű mozgalomban, amely elkötelezett a szegénység megszüntetése iránt”) kijelenti, hogy „jövőképe egy olyan világról szól, amely a remény, a tolerancia és társadalmi igazságosság világa, ahol a szegénység már legyőzött, és az emberek méltóságban és biztonságban élnek” (Care International, 2001a, 5). Misszióját a következőképpen határozza meg:

- erősíteni a képességet az önsegítésre;
- gazdasági lehetőségeket biztosítani;
- segítséget nyújtani krízishelyzetekben;
- befolyásolni a politikai döntéseket, minden szinten;
- fellépni a diszkrimináció minden formájával szemben.

Ugyanez a szervezet egy másik dokumentumban listát készít a „szegénység felett aratott győzelmeiről”, amelyeket minden kontinensen, „a helyi közösség érdekeire és kultúrájára érzékeny” projektjeivel elért (Care International, 2001b, 2). Ha viszont megnézzük az igazgatók listáját, akkor a First Boston Bank (a GATS egyik finanszírozója), a Cisco Systems, a Delta Air Lines, a Starbucks Coffee és az USA Belügyminisztériuma képviselőinek neveit olvashatjuk.

Így nem meglepő, ha a fejlődő országokban dolgozó szociális munkások bizalmatlanok az egész koncepcióval szemben, „a globalizációt általában negatív színben tüntetik fel, mert az imperializmus új formáját látják benne” (Sewpaul, 2006, 424); álláspontjuk szerint „a globális kapitalista piaci viszonyok még nagyobb egyenlőtlenségeket generálnak. A konvergencia-elmélet – a gondolat, hogy a piac és a demokrácia együtt járnak – ma pusztán dogma, egy képzeletbeli politika elmélete” (Amin, 2001, 9).

„Vitathatatlan realitás, hogy a fekete asszonyok a világ legtöbb részén, és különösen Afrikában a társadalmi rétegződés legaljára száműzettek. Miközben a globalizációt értékmentesnek és a nemi hovatartozással szemben közömbösnek mutatják be..., a következményei cseppet sem értékmentesek és a nemi hovatartozással szemben cseppet sem közömbösek.” (Sewpaul, 2006, 424)

A lényeg az, hogy a szociális munka része annak a rendszernek, amely ellen ezek a szerzők protestálnak. A globalizációt alátámasztó gazdasági modell ragaszkodik ahhoz, hogy a fejlődést csak úgy lehet maximalizálni, ha az egyéneknek autonómiát és felelősséget adnak, és hagyják őket különböző lehetőségek közül választani az egészségügyben, az oktatásban és a szociális gondoskodásban ugyanúgy, ahogy megvásárolunk különböző fogyasztási cikkeket (Foldvary, 1994). A szociális munka átszervezése, ami az Egyesült Királyságban az Új Baloldal kormányzása alatt zajlott le, ezzel a modellel áll összhangban: a szolgáltatásokat a fogyasztók preferenciáinak megfelelővé tenni, a versenyz gazdaság vállalkozásainak mintájára irányítani, és exportálni azokat (és az egész modellt) a fejlődő világba.

Ezen ortodoxia szerint a hatékonyság növelését azzal lehet elérni, ha hagyjuk az embereket csoportokba szerveződni jövedelmük és szükségleteik alapján. Ez azonban azt jelenti, hogy a jómódúak nem fognak hozzájárulni szegényebb szomszédjaik támogatási költségeihez, és jobb szolgáltatásokat keresnek maguknak (Jordan, 1996, Jordan és Düvell, 2003). Ezért növekednek az egyenlőtlenségek és csökken a mobilitás az Új Baloldal kormányzása alatt (Jordan, 2006).

Néhány szociális munkás nyert ezzel a folyamattal. A professzió „globalizációja” és a nemzetközi kvalifikációk terjedése lehetővé tette számukra, hogy más országokba utazzanak, és ott dolgozzanak. Ugyanezzel a hatással járt a nemzetközi szervezetek expanziója, amelyen keresztül a legkülönbözőbb szolgáltatások, beleértve ebbe a gyermekvédelmet, vándoroltak a poszt-kommunista és fejlődő országokba.

Mindebben annak a gazdasági modellnek a tükröződését láthatjuk, amelynek értelmében a szolgáltatásokkal ugyanúgy kereskednek, mint bármely más áruval, és a szakembereket arra ösztönzik, hogy a politikai határokon átkelve keressenek karrier-lehetőségeket. Ez javukra válik a egyes fejlődő világbeli szociális munkásoknak, de nyilvánvalóan csak a legelőnyösebb helyzetben lévőknek. Ugyanúgy, ahogy az országok közötti mobilitás szélesebb lehetőségei azoknak kedveznek, akik bővebb anyagi forrásokkal és készségekkel rendelkeznek, és így külföldre utazhatnak (Jordan és Düvell, 2003). A szociális munka nemzetközivé válása tehát szintén intézményesíti a kevesek előnyeit a sokak hátrányaival szemben.

Hosszabb távon remélhető, hogy nyilvánvalóvá válnak az értékek szűken gazdasági modelljének negatív következményei és a jóllét társadalmi értékeinek jelentőségei (Jordan, 2007). Ugyanúgy, ahogy a fizikai és környezeti fenntarthatóság megköveteli az érintetlen természet, az erdők, a tengerek és a tavak természeti erőforrásainak megbecsülését; a jóllét megköveteli a kapcsolatok, érzelmek és a valahová tartozás újraértékelését. A szociális munkának határozottabban kell ragaszkodnia ezekhez az értékekhez a világ legszegényebbjéért, akiket kevésre becsül a jelenlegi politika.

Fordította Kozma Judit

Irodalom

- Amin, S. (2001): Imperialism and Globalisation. *Monthly Review* 53. (Elérhető az interneten: www.monthlyreview.org/0601_amin.htm)
- Aslund, A. és A. Warner (2002): The EU Enlargement: The Consequences for the CIS Countries. Előadás a következő konferencián: Beyond Transition CASE Foundation, Varsó, 2002. április 12–13.
- Barrientos, P. Bevan, P. Davis and G. Room (szerk.): *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America*. Oxford, Oxford University Press, pp. 88–120.
- Bevan, P. (2004): The Dynamics of African Insecurity Regimes. In I. Gough, G. Wood, A. Bradshaw, J., P. Hoelscher és D. Richardson (2007): An Index of Child Well-being in the European Union 25. *Journal of Social Indicators Research*, 80., 133–77.
- Bruni, L. és P. L. Porta (2005): *Economics and Happiness: Framing the Analysis*. Oxford, Oxford University Press.
- Care International (2001a): *A Global Force and Partner of Choice*. Brussels, Care International.
- Care International (2001b): *Victories Over Poverty: Annual Report*. Atlanta, GA, Care International US.
- Dasgupta, P. és I. Serageldin (2000): *Social Capital: A Multi-faceted Perspective*. Washington, DC, World Bank.
- Deacon, B. (1997): *Global Social Policy: International Organisations and the Future of Welfare*. London, SAGE.
- Di Tella, R. és R. MacCulloch (2007): Cross National Happiness as an Answer to the Easterlin Paradox?, Előadás a következő konferencián: Fourteenth International Research Seminar on Issues in Social Security, Sigtuna, Svédország 2007. június 15–17.
- Douglas, M. (1970): *Natural Symbols: Explorations in Cosmology*. London, Barrie and Rockliff.
- Douglas, M. (1978): *In the Active Voice*. London, Routledge and Kegan Paul.
- Foldvay, R. H. (1994): *Public Goods and Private Communities: The Market Provision of Social Services*. Aldershot, Edward Elgar.
- Frank, R. H. (2000): *Luxury Fever: Money Fails to Satisfy in our Era of Excess*. New York, Free Press.
- Frey, B. S. and A. Stutzer (2002): *Happiness and Economics: How the Economy and Institutions Affect Well-being*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Gott, R. (2005): *Hugo Chávez and the Bolivarian Revolution*. London, Verso.
- Gough, I. (2004): East Asia: The Limits of Productivist Regimes. In: I. Gough, G. Wood, A. Barrientos, P. Bevan, P. Davis and G. Room (szerk.): *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America*. Oxford, Oxford University Press, pp. 169–201.
- Helliwell, J. F. és R. D. Putnam (2005): Social Capital and Well-being. In F.A. Huppert, N. Baylis és B. Keverne (szerk.): *The Science of Happiness*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 435–51.
- Jordan, B. (1996): *A Theory of Poverty and Social Exclusion*. Cambridge, Polity.
- Jordan, B. (2006): *Social Policy for the Twenty-First Century: New Perspectives, Big Issues*. Cambridge, Polity.
- Jordan, B. (2007): *Social Work and Well-being*. Lyme Regis, Russell House.
- Jordan, B. és F. Düvell (2003): *Migration: The Boundaries of Equality and Justice*. Cambridge, Polity.
- Kahneman, D., E. Diener és N. Schwartz (1999): *Well-being: The Foundations of Hedonic Psychology*. New York, Russell Sage Foundation.
- Lane, R. E. (1990): *The Market Experience*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Lane, R. E. (2000): *The Loss of Happiness in Market Democracies*. New Haven, CT, Yale University Press.
- Layard, R. (2005): *Happiness: Lessons from a New Science*. London, Allen Lane.

- Lyons, K. (2006): Globalization and Social Work: International and Local Implications. *British Journal of Social Work* 36(3): 365–80.
- Midgley, J. (2004): The Complexities of Globalisation: Challenges to Social Work. In: N. T. Tiong és A. Rowlands (szerk.): *Social Work Around the World*, Berne, IFS Press, pp. 14–32.
- Offer, A. (2006): *The Challenge of Affluence: Self-Control and Well-being in Britain and the United States since 1950*. Oxford, Oxford University Press.
- Perkins, J. (2005): *Confessions of an Economic Hit-man*. San Francisco, Berrett-Koehler.
- Pilger, J. (2002): *The New Rulers of the World*. London, Verso.
- Pilger, J. (2007): The Old Iran-Contra Death Squad Gang is Desperate to Discredit Chávez. *The Guardian* (augusztus 17.).
- Pusey, M. (2003): *The Experience of Middle Australia: The Dark Side of Economic Restructuring*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Putnam, R. D. (1993): *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Putnam, R. D. (2000): *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York, Simon and Schuster.
- Rupesinghe, K. (1986): The Welfare State in Sri Lanka. In E. Øyen (szerk.): *Comparing Welfare States and their Futures*. Aldershot, Gower, pp. 222–39.
- Sen, A. (1984): *Resources, Values and Development*. Oxford, Blackwell.
- Sen, A. (1999): *Development as Freedom*. Oxford, Oxford University Press.
- Sewpaul, V. (2006): The Global–Local Dialectic: Challenges for African Scholarship and Social Work in a Post-Colonial World. *British Journal of Social Work* 36(3): 419–34.
- Stiglitz, J. (2001): *Globalization and Its Discontents*. London, Allen Lane.
- United Nations Children’s Fund (UNICEF) (2007): *Child Poverty in Perspective: An Overview of Child Well-being in Rich Countries*, Innocenti Report, card 7. Florence: UNICEF.
- Wood, G. (2004): Informal Security Regimes: The Strength of Relationships. In I. Gough, G. Wood, A. Barrientos, P. Bevan, P. Davis and G. Room (szerk.): *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America*. Oxford, Oxford University Press, pp. 49–87.
- World Bank (2001): *World Development Report, 2000/2001; Attacking Poverty*. Washington, DC, World Bank.
- Xing, L. (2002): Shifting the “Burden”: Commodification of China’s Health Care. *Global Social Policy* 2(3): 248–52.

VERDES TAMÁS

„A ház az intézet tulajdona”

*A totális intézmények lebontásáról, humanizálásáról
és modernizálásáról¹*

A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény 29. § (5) bekezdése szerint „[a] fogyatékos személyek számára tartós bentlakást nyújtó intézményeket fokozatosan, de legkésőbb 2010. január 1-jéig át kell alakítani oly módon, hogy az önálló életvitelre személyi segítséggel képes fogyatékos személyek ellátása kis-közösséget befogadó lakóotthonban történjen, továbbá az arra rászoruló súlyos fogyatékos személyek számára humanizált, modernizált intézményi ellátást kell biztosítani”. Az alábbiakban e célkitűzés kudarcáról kísérek meg számot adni; hipotéziseket és értelmezéseket fogalmazok meg. Az „intézménytelenítés” csődje – úgy vélem – tény, de okai másképpen is értelmezhetők.

A fogyatékos embereknek lakhatást nyújtó, nagy létszámú intézmények lebontásának jó tíz éve megálmodott és törvénybe iktatott programja kudarcot vallott: a rendszerváltás utáni Magyarországon a totális intézmények megőrizték egyeduralkodóikat.² Annak ellenére, hogy 1998-ban

¹ A tanulmány első kéziratához fűzött megjegyzéseikért köszönettel tartozom Farkasné Gönczi Ritának, Kaló Róbertnek, Kapronczay Stefániának, Kozma Ágnesnek, Parragh Szabolcsnak, Pénzes Évának, Somogyi Tímeának, Szauer Csillának és Zászkaliczky Péternek.

² 2000-ben 15 199, 2007-ben 14 919 fogyatékos személyt találunk bentlakásos szociális intézményben, míg az utóbbi időpontban a kiscsoportos lakóotthonok 1307 fő számára biztosítanak lakhatást (KSH 2001; 2008). A Kézenfogva Alapítvány adatfelvételén alapuló becslés szerint 2007-ben minden negyedik értelmi fogyatékos ember – összesen 14 ezer fő – élt intézetben. A kutatás szerint az intézményekben átlagosan 130 fő élt együtt, az intézményben élők háromnegyede 50 fős létszámot meghaladó otthonban volt elhelyezve, s mindösszesen 13,5 százalékot tett ki közöttük azok aránya, akik 20 főnél kevesebb emberrel laktak együtt (Bass 2008; Kozma 2008). Ezzel egybevágó adatokat közöl a legutóbbi népszámlálás is, amely szerint 2001-ben fogyatékosok intézményeiben 14 483 fogyatékos személy élt. 147 intézetből 21-ben 20-nál kevesebb fő élt, 18-ban 20 és 49 közé, 37-ben 50 és 99 közé esett a bentlakók száma, míg 71 intézetben száznál több fő lakott. Az intézmények átlagos létszáma ekkor 97 fő volt.

törvény rendelkezett megszüntetésük és a kiscsoportos lakóotthonok hálózata kialakításának szükségességéről, s az eltelt évtizedben megannyi jogsértés került napvilágra, az intézményrendszer megőrizte erejét, hovatovább szolgáltatási spektrumának gazdagodása révén finanszírozási bázisának kiszélesítésére és legitimációjának elmélyítésére is képesnek mutatkozott. E fejlődésnek persze megvoltak az előzményei, hiszen az államszocializmus által felfuttatott és örökül hagyott intézményrendszer hézagmentesen illeszkedett a kádári társadalompolitika szerkezetébe, s a rendszerváltás pillanatában már éles kontúrokkal megformált, készen álló struktúra volt.³ Aligha szorul bizonyításra, hogy az intézményrendszer jelenkori mozgásait és belső tagozódását – s legfontosabb témánkat: a megreformálásával szembeni ellenállóerejét – a hazai posztoszocialista átalakulás optikáján keresztül és a jelenkori társadalmi struktúra viszonylatában érdemes szemügyre vennünk. Az alábbiakban az intézményrendszerre az átmenet kettős fogantatású, szocialista és posztoszocialista termékeként tekintek, s amellet érvelek majd, hogy erejét és szívósságát jól körülírható társadalmi funkciójából és a rendszerváltás konfliktusaiból meríti. Mielőtt témánk közelebbi vizsgálatába fognék, megkísérlem röviden körülírni a totális intézmény fogalmát és szociológiai problematikáját.

A totális intézményről

A totális intézmény fogalma sajátos szociológiai típust jelöl.⁴ A kolostorok, kollégiumok, pszichiátriai betegek, szenvedélybetegek vagy fogyatékosok intézményei, börtönök és munkatáborok megannyi különbségeik ellenére az intézmények ugyanazon típusába sorolhatók. Hasonló státusú személyek homogén csoportja számára jelentenek kizárólagos színteret életük egy meghatározott szakaszában, s miközben a lakókat hermetikusan zárják el a hétköznapok életvilágától, addig valamennyi tevékenységüket egy adminisztratív-bürokratikus struktúrában szervezik egységessé. A totális intézményben minden cselekvés egyazon szintéren – az intézményen belül vagy annak vonzáskörzetében – összpontosul, s ugyanazon autoritás alá rendelődik. E cselekvések és munkafolyamatok egy hierarchikus és racionálisan megtervezett rendbe illeszkednek, ennek révén pedig az intézmény valamennyi életmegnyilvánulás felett ellenőrzést gyakorol. Az intézmények működésének centrális mozzanata az emberi szükségletek feletti, bürokratikus-adminisztratív rendelkezés, és e szükségletek kézben tartása révén a személyiség birtokba vétele, spontaneitásának lebontása, s ennek megfelelő át- és kialakítása. A totális intézményekre a kommunikáció és az interakció, valamint az emberi kapcsolatok sajátos közegeként kell tekintenünk. E közegek a mindennapok életvilágából kimetszett térként és interakciós szféraként munkálódik ki, s míg felszámolja a hétköznapok megszokott sokféleségét, egyszersmind érvényteleníti annak normáit, értéktartalmait és cselekvési szabályait.

³ Az intézményhálózat rendszerváltás előtti történetéhez lásd Bánfalvy 2006; Bánfalvy – Szauder – Zászkaliczky 2006; Révay 1973.

⁴ Az alábbiakban főként Erving Goffman *Asylums* (1971) c. könyvének gondolatmenetére támaszkodom.

A fogyatékosként vagy pszichiátriai betegként azonosított lakók társadalomból való kimozdításának mechanizmusa és intézményi elhelyezése három elemből épül fel: a társadalmiságában megkérdőjelezett egyént betegként azonosítják, egy polgárjogi distinkció révén a jogalanyként fel-fogott személy cselekvőképességét megszüntetik, végül fizikailag is eltávolítják, elzárják. A társadalmi kirekesztődés, a pszichológiai, pszichiátriai vagy gyógypedagógiai diagnózis és az intézménybe utalás egyazon szerkezet építőkockái: az intézménybe kerülés strukturális feltétele a hétköznapi együttélés jogi és társadalmi feltételeinek előzetes érvénytelenítése. A totális intézmény lakóinak túlnyomó többsége gondnokság alatt áll, intézménybe érkezésük pillanatában személyes autonómiájukról már leválasztották polgári jogait; felettük gondnokuk rendelkezik.⁵ A társadalomból való kihullás azonban nem pusztán jogi aktus: a térben is történik. A totális intézmények a társadalom sűrűsödési pontjain kívül, a városok és községek határain, az ország peremvidékein összpontosulnak (Wolfensberger 1975), elhelyezkedésük és építészeti konstrukciójuk révén a helyi közösség mindennapos életéről leválasztott tereket alkotnak, alkalmi megnyitások sajátos rituálékhoz kapcsolódik. Ebből ered, hogy az intézményes életvilágra – mert lakóit a polgári jogokon, egyszersmind a társadalom belakott és otthonos terein kívülre helyezték – olyan struktúrának kell tekintenünk, amelyet az *egyenlőtlenség törvényes rendszere* tagol, s ahol a polgári jogegyenlőség konszenzuálisan rögzített normái aligha érvényesek.

Mindazonáltal a totális intézmények működésének, az ott élő és dolgozó személyek interakciójának megvannak a maga szabályai; e szabályok koherenciáját egyfelől az intézmény bürokratikus-adminisztratív struktúrájában megszerveződő, hierarchikusan tagolt viszonyok, a feladatok és cselekvések – a tömegesség révén szükségszerűen előálló – üzemszerűsége, másfelől pedig az intézmény jogi és térbeli társadalmon kívülisége adja. E két mozzanat egymáshoz való viszonya jelenti azt az objektív keretet, amelyen belül a szereplők – gondozók és gondozottak – cselekvései lezajlanak. Az üzemszerű működésből megannyi kötelezettség és számon kérhető, ellenőrizhető feladat származik: a lakók ételmezése, gondozása, egészségük megtartása és állapotuk változásainak dokumentálása, az intézmény rendjének és tisztaságának biztosítása, végül a hatóságokkal és az állami szervekkel való együttműködés zökkenőmentes megszervezése. Az intézményben élők létszámával és a teendők mennyiségével arányosan egyre inkább szükségessé válik az intézmény társadalmon kívüliségének – vagyis: a lakók kiszolgáltatottságának – funkcionális hasznosítása. E kiszolgáltatottság ugyanis az intézmény mechanikájában kiaknázható erőforrásként áll rendelkezésre. A zökkenőmentes ügymenet biztosítása akkor érhető el, ha a törvényekben előírt feladatokat a *lakókon végrehajtják*, szükségleteiket pedig ennek megfelelően előzetesen tervezik. Márpedig a mindennapos munkavégzés éppen ezt – a személyes interakciók objektív feltételeknek való alárendelését – követeli meg. A totális intézmény a lakók kiszolgáltatottságát a mindennapos ügymenet haté-

⁵ A gondnokság alá helyezés általános problematikájáról lásd Foucault 2004, 159–192; Castel 1979. Az intézménybe utalás hazai gyakorlatát és a gondnoksági rendszer működését közös metszetekben vizsgálja Verdes és Tóth 2008; 2009.

konyságának strukturális feltételévé avatja, s miközben megannyi megmunkálendő *tárgyként* tevékenykedik rajtuk, lerombolja autonómiájukat. A magas létszám, az intézmény adminisztratív-bürokratikus rendszere és annak üzemszerűsége kitölti és belakja azt a teret, amelyet társadalmi kívülsége bocsát rendelkezésére. Amennyiben e szabályrendszer – intézmények és habitusok összecsiszolódása révén – átjárja és mintegy táplálja gondozók és gondozottak személyes kapcsolatait és interakcióit, annyiban a totális intézmény olyan teljesítményre képes, amelyet jó okkal jellemezhetünk a neveléstudomány szótárába tartozó fogalmakkal. Egy olyan pedagógiáról van szó, amely ugyan hajlik az erőszakra, és néha talán örömet leli az előcsalogatott fájdalom szemlélésében, de mégsem szadista, és igen gyakran valódi érzelmi kötelekeket hoz létre; közben tartja a szükségleteket és együvé szervezi az embereket, de képes rá, hogy különbséget tegyen közöttük. Kiszolgáltatottságuk mértékét ugyanúgy határozza meg, de ha szükséges, kinek-kinek külön tesz engedményeket; ha rombol is, azt nem öncélúan teszi, hanem valami újat hoz létre. Nemcsak a rend kialakítására és megtartására törekszik, hanem – és ettől lesz pedagógiává – annak *átadására* is. A személyiség megformálása és az intézmény rendjének megfelelő viselkedés kidolgozása, vagyis a totális intézmény polgárainak kinevelése e pedagógia igazi hozadéka. A lakónak olyan személyiségként kell kialakítania magát, mint aki az intézményes világ teremtményeként ismer magára, s annak struktúráját önmagában mintegy megismétli és létrehozza. E nevelési és nevelődési folyamatban a lakók leválasztódnak eredeti társadalmi közegükről, és az intézménybe lépést követően rendre megtanulnak új és új helyzetekhez alkalmazkodni. Testi folyamataik és viselkedésük dokumentálása és archiválása, fejlesztésük tervezése és végrehajtása, szükségleteik homogenizálása, emberi kapcsolataik előzetes kijelölése, a választási lehetőségek megkritikálása, testi gondozásuk – fürdetésük, etetésük, tisztába tételük, gyógyszerelésük – megszervezése, a rájuk vonatkozó információk megvonása a személyiség megnevelésének megannyi állomását jelentik, amelyek szociális és személyes identitásukat egyként átforgalmazzák. A személyiség újrászervezésének fontos mozzanata a lakók beillesztése a privilégiumok rendszerének kiterjedt hálózatába: az engedmények kiporciózása és a vágyak kielégítésének lebegtetése – legyen szó egy szál cigarettáról, a havi zsebpénz elköltésének módjáról, bevásárlásról vagy az intézményen belüli mozgás szabadságáról – regulálja a magatartást, miközben jogok és kötelezettségek helyébe a jutalmazás és büntetés mechanizmusait illeszti. A privilégiumok rendszerét a totális intézmény átfogó szabályozóelvei között érdemes számon tartanunk: az intézményen belüli munkahelyek vagy hálósobák épp úgy ennek részeiként funkcionálnak, ahogyan a dohányzás, az intim együttlét vagy a nyári utazás. A privilégiumok a függetlenség tapasztalatát és az intézményen belüli státusz megőrzésének jeleit bocsátják a lakók rendelkezésére, s míg a magatartás kézben tartásának nélkülözhetetlen kelleiként funkcionálnak, az intézményen belüli változatosság illúzióját keltik. Röviden: a totális intézmény előbb vagy utóbb feloldja, és egy pedagógiai mechanizmus révén újraalkotja a személyiséget; saját struktúráját az emberi szükségletek centrumába helyezi.

E pedagógia nem az alanyok szándékaiból meríti egyöntetűségét: az intézmény alakítja a cselekvők habitusait, és ez formálja tetteiket. A kohe-

rens működés egyik feltétele, hogy az intézmény „pedagógusai” – nevelők és gondozók, gyógypedagógusok és ügyintézők – számára tevékenységük értelmének és valós hatásának rejtve *kell* maradnia. A cselekvőkhöz képest külsődleges struktúráról van szó, s bár vastörvényei néha felismerhetők számukra, mégis inkább tudatuk peremén húzódnak. A jogfosztás kétkezi – noha még oly finom mozdulatokkal is kísért – gyakorlatai aligha lennének nap mint nap keresztülvihetőek egy olyan tudat számára, amely kritikusan tekint saját pozíciójára, és tevékenységének értelmére kérdez. Az intézmény pedagógusainak el kell vonatkoztatniuk a falakon túli társadalom tapasztalati rétegeitől és értéktartalmaitól, és a lakókat a gyámkodás tárgyaiként, betegségük és fogyatékoságuk szubsztanciáján keresztül kell felfogniuk; azokhoz a diskurzusokhoz kell fordulniuk, amelyek a lakókat nem állampolgárokként, hanem az ápolás, a terápia vagy a gyógypedagógiai fejlesztés „speciális igényekkel rendelkező »klienseiként«” teszik felismerhetővé. A totális intézmény belső rendjének megteremtéséhez és fenntartásához e diskurzusokra mondhatatlanul szükség van: mert miközben egyszerű magától értetődőséget kölcsönöznek számára, minden „érzékeny” kérdést – vonatkozzon ez akár a lakók jogaira, állampolgári tagságára vagy az intézmény társadalmi funkciójára – egy olyan szemlélet horizontjára tolnak át, amely a bennük rejlő tétet már megfogalmazásuk előtt súlytalannak nyilvánította. E gyakorlatok és diskurzusok révén a totális intézmény belülről zárt és koherens rendszert alkot, s ugyanezen diskurzusok a falakon túli világban is legitimációt biztosítanak számára.

A kirekesztődés társadalmi hasznáról: kényszerek és érdekek körforgása

Mindazonáltal a totális intézmények szívóssága – vagyis: a lebontásukra irányuló jogalkotói szándék kudarca – nem az intézmények e belső koherenciájának tulajdonítható. Közelebb lépve dolgozatom tulajdonképpeni témájához és megelőlegezve egyszersmind az alább részletesen is kifejtendő hipotéziseimet, úgy vélem, a hazai totális intézményrendszer a rendszerváltás végére stabilizálódott társadalmi struktúrából meríti erejét, amennyiben érzékenyen reagál a hazai posztoszocialista átmenet megrázkódtatására: egyfelől a szolidaritási viszonyok átrendeződésére, másfelől pedig a munkaerő-piaci krízisre és az ebből eredő, tartós alulfoglalkoztatottságra. Kettős funkciója van: míg kényszerű levezetési csatornákat biztosít a társadalmi kirekesztődés kárvallottjai számára, addig a rendszerváltás során megroppant munkaerő-piaci úrben munkát, egyszersmind megélhetést és társadalmi státust biztosít a jóléti szektor e szegmensekben foglalkoztatott dolgozói, vagyis a bentlakásos intézmények munkatársai számára. E „jótékony” hatás révén mélyre ható gyökerekkel kapaszkodik a hazai társadalmi struktúrába, főként az alulfoglalkoztatott régiók mikrovilágába, amennyiben a helyi társadalmi konfliktusok megelőzésének és kezelésének – korántsem elsődleges, mégis fontos – biztosítékaként működik.

A szolidaritási viszonyok átrendeződésének problematikája minde-

nekelőtt a totális intézmények „felhasználói” oldala felől érdemel figyelmet. A rendszerváltás munkaerő-piaci krízise és társadalmi sokkhatásai, valamint a decentralizált szociálpolitikai tervezés semmiképpen sem tompíthatta, sokkal inkább fokozta a felnőtt korú fogyatékos emberekre, valamint legszűkebb társadalmi közegekre és családjaikra nehezedő nyomást. Mert ha fogyatékosként a nyílt munkaerőpiacon nagyítóval sem lehet munkát találni, s ha a nappali intézmények és ambuláns szolgáltatások kapacitásai a becsülhető igények egytizedét sem elégítik ki, akkor a társadalmi tagság *illúziójának* megőrzéséhez a fogyatékos felnőtt családon belül maradásának kényszerűen vállalt, egyszersmind kiskorúsításának minden következményével terhes, határozatlan időre szóló kitolása szükségeltetik. A családban maradásért az egyik szülő rendre munkahelyének és stabil keresetének, egyszersmind társadalmi kapcsolatainak feladásával fizet, és gyermekével közösen zárja magára a lakás ajtaját. E kényszerpálya azonban kevésbé a fogyatékos családtag integrálódásának esélyét, sokkal inkább a család közös kirekesztődésének évtizedekre szóló biztosítékát és konfliktusai elkerülhetetlen halmozódását jelenti. Az intézménybe kerülés egyetlen alternatívája változatlanul a családon belüli – pontosabban: a családot magát is körülzáró – elszigetelődés. Míg azonban az előttük álló dilemmák és kényszerpályák az elmúlt húsz év során aligha módosultak, addig életminőségük és társadalmi beilleszkedésük feltételrendszere részben megváltozott, amennyiben a rendszerváltás során kifomálódott társadalmi struktúra legfontosabb erőforrásait emészti fel. A széles értelemben vett társadalmi tőke megfogyatkozása, a mikro-társadalmi szolidaritás csatornahálózatainak megritkulása és a szegénység individualizálódása (Skrabski 2008; Szalai J. 2002; Utasi 2002) a fogyatékoság problematikáját (is) a családok belső tereibe szorítja vissza, miközben felszámolja azokat a nem instrumentális baráti, szomszédsági és munkahelyi kapcsolatokat, amelyekből támaszt, megértést vagy támogatást szerezhetnének (Bass 2004; 2008; Kálmán 1995). Ebből pedig logikusan következik: a piac logikája és a jóléti szektor társadalmi törésvonalához idomult szerkezete révén a családi kohézió megtartásáért rendre közös kirekesztődésükkel kell fizetniük. A prés kétfelől szorítja őket, s a fogyatékos családtag kívülre kerülésének egyetlen akadályja van: a család elemi vágya az együtt-maradásra. Mindazonáltal jól tudjuk, hogy az erőforrások végesek, és a családon belüli túrérszaktár gyakorta átszakad, ennek révén pedig szülőknél és testvéreknél igen sokszor az intézményes elhelyezés mellett kell dönteniük. Márpedig mindez azt jelenti, hogy a totális intézmények iránt továbbra is erős *kényszerkereslet* mutatkozik, ez pedig hosszú időre biztosítja, hogy a bentlakásos intézmények várólistáira továbbra is sokan kérjenek felvételt.

E kényszerkereslet fenntartása azonban nem értelem nélkül való: a kirekesztődés lecsapódási zónáiban – a bentlakásos intézményekben – a fogyatékoság fizikai elszigetelése valamennyire mégiscsak megtérül. Az intézmények iránti *valós* szükségletet nem a felhasználók, hanem a szolgáltatók oldalán érdemes keresnünk: a fogyatékoság társadalmi kirekesztődésének és láthatatlanná válásának funkcionális hasznosulása a bentlakásos intézményeket magukba vonó települések társadalmi viszonyai között jön létre. Ha szemügyre vesszük a fogyatékos személyeknek lakhatást nyújtó intézményrendszer területi elrendeződését, jelentős egyetlen-

ségeket találunk: Észak-Magyarországon, Észak-Alföldön, Dél-Alföldön és Dél-Dunántúlon sűrűbb hálózat látható mint Közép-Magyarországon, Közép-Dunántúlon vagy Nyugat-Dunántúlon (KSH 2004, 19). Az intézmények területi megoszlását mutató térképet a hazai foglalkoztatási és aktivitási arányokat jelző térképekre csúsztatva pedig láthatjuk: a kirajzoló mintázatok szerkezete jelentős azonosságot mutat, miközben azok egymás negatívjaiként jelennek meg.⁶ Vagyis: az intézményrendszer sűrűsödési pontjait az alulfoglalkoztatott régiókban találjuk, míg a viszonylagosan egészségesebb munkaerő-piacokkal bíró térségekben a bentlakásos intézmények hálózatai ritkulni kezdenek. Ebből pedig aligha következtethetünk másra: a bentlakásos intézmények egyik legfontosabb társadalmi funkciója a foglalkoztatási struktúra hiátusainak kipótlása.⁷ E funkció kimunkálása persze nem írható pusztán a rendszerváltás számlájára. Az államszocializmus korai évtizedeinek társadalompolitikája a bentlakásos intézmények felfuttatásakor értelmi fogyatékosok ezreit terelte a gyógy-pedagógiai intézményekké alakított egykori uradalmi kastélyokba, s az állami felelősségvállalás kiterjesztésekor főként az iparosításból kimaradt agrárius térségeket részesítette előnyben. Az értelmi fogyatékosok városi terekből való kitessekelése kettős haszonnal kecsegtetett: egyfelől az észlelhetőség tartományán kívülre helyezte a társadalmi jelenségek egyik nem kívánatos elemét, másfelől az intézmények tömegessége és megfelelő lokalizálása révén munkát és megélhetést adott a képzetlen falusi közösségeknek. Sejtésem szerint a foglalkoztatás rendszerváltáskori drámai visszaesése és a piaci jövedelemszerzés állandósult biztonságvesztése közepette az intézményrendszer e funkciója kitüntetett jelentőségre tett szert. Mert ha a nagyvállalati szektor foglalkoztatási potenciálja messzemenően alatta maradt az egykori várakozásoknak, és ha a kis- és középvállalkozások állandó tőkehiánya nem tette lehetővé a kiszámítható növekedést, akkor a státuszbiztonság hosszú távra szóló és garantált megszerzésének útja az állami források feletti rendelkezés jogositványainak – és persze főként a jóléti szektor önkormányzati szolgáltatásainak – kiterjesztésén keresztül vezetett (Szalai J. 2007). A kistelepülések életvilágát illetően mindez azt jelenti, hogy a községben elhelyezett bentlakásos intézmények

⁶ Ha 1997 és 2006 között megyei bontásban összevetjük a fogyatékos személyeket fogadó otthonok férőhelyeinek fajlagosított adatait a 15–74 éves lakosságon belül a foglalkoztatottak számának aktív korú népességre fajlagosított adataival, közepes, negatív irányú korrelációt tapasztalunk: a foglalkoztatottak számának változásai 7 százalékból ($R^2=0,074$) magyarázzák a fogyatékos személyeket ellátó intézmények férőhelyeit jelző számok változását. A férőhelyekre vonatkozó adatok a *Szociális statisztikai évkönyvek* megfelelő évi kiadásában találhatóak, a foglalkoztatottak számát az *Állami Foglalkoztatási Szolgálat* adatbázisából (www.afsz.hu [2009. 04. 18]), a népességadatokat és az aktív korú népesség nagyságát mutató számsorokat a KSH Tájékoztatói Adatbázisából (www.ksh.hu [2009. 04. 18.]) merítettem. Lineáris regressziót használtunk; az elemzésért Tóth Marcellnek tartozom köszönettel.

⁷ 2007-ben az összes tartós bentlakásos és átmeneti elhelyezést nyújtó intézményben mindösszesen 85 283 fő élt, a gondozók száma a teljes szektorban ekkor 22 584 volt (KSH 2008). A fogyatékos személyek intézményeiben foglalkoztatott gondozók száma ennek csak töredéke lehet. Mindez azonban nem változtat azon, hogy az alulfoglalkoztatott települések munkaerőpiacain akár már néhány tucat munkahelynek is rendkívül nagy értéke lehet a helyi közösség számára (lásd még ehhez a 7. számú lábjegyzetet).

a helyi foglalkoztatási struktúra legstabilabb tartópillérei között tarthatók számon, s az ott élők megélhetésének nélkülözhetetlen zálogává lettek.⁸ Amennyiben viszont a totális intézmények a foglalkoztatás legbiztosabb eszközei közé tartoznak, annyiban – s ez aligha igényel hosszas bizonyítást – a társadalmi béke fenntartásának és a helyi konfliktusok megelőzésének kellékei.

A történet szereplői ugyanazon a vágányon futnak: a fogyatékos emberek és családjaik kiszolgáltatottsága zökkenőmentesen forog át az érdekeltségek rendszerébe. Ha azonban az eddig mondottak révén – ahogyan remélem – képet alkothatunk is magunknak a totális intézmények megmaradásának merőben kedvező társadalmi feltételekről, még választ kell találnunk egy további kérdésre: hogyan lehetséges, hogy az intézményrendszer a lebontásáról rendelkező törvények ellenére tartotta meg pozícióit és őrizte meg stabilitását?

A kritikai diskurzus felőrlődéséről – három metszetben

Mielőtt a felvetett kérdésre próbálnék választ adni, egy rövid közbevetés erejéig ki kell térnem arra, hogy *mi nem* áll a reform elmaradásának hátterében. Jól tudjuk: a hazai jóléti újraelosztásról szóló viták és a mögöttük megbúvó harcok, valamint az egyes szolgáltatásokat és szociálpolitikai terveket övező ütközések rendre a források nagysága és azok elosztása körül éleződnek ki, hovatovább egyre gyakrabban e források növelése vagy lefaragása tűnik e viták végső tétjének. Ennek révén pedig egyre inkább az a látszat keletkezik, mintha az egyes szociális szolgáltatásokban észlelt „problémák” és „diszfunkciók” a krónikus forráshiány és a támogatások kényszerű elapasztásából fakadó, mindezért a megfelelő pénzeszközökkel optimálisan ellensúlyozható, átmeneti zavarok volnának, miközben a tervezett reformok végrehajtását ugyancsak e forrásszűke számlájára kellene írunk. Témánk vonatkozásában ez az érvelés nem állja meg a helyét: a központi költségvetés 1998 és 2006 között legalább 14 milliárd forintot költött a totális intézmények fejlesztésére, bővítésére és építésére, miközben a kiscsoportos lakóotthonok kialakítására elkülönített állami

⁸ A bentlakásos intézmények foglalkoztatási struktúrában betöltött jelentőségéről az egyes – példaként kiragadott – települések foglalkoztatási adatainak és szociális statisztikáinak összevetése alapján alkothatunk képet. Kislétán 2001-ben 1903 fő él, a 19–60 év közöttiek száma 1150, a foglalkoztatottak száma 345 fő volt. A foglalkoztatottak 33 százaléka ekkor a helyi egészségügyi és szociális ellátásban kapott munkát. 2005-ös adatok szerint a megyei önkormányzat településen elhelyezett 200 főt befogadó intézményében 150 főt foglalkoztattak. Csákánydoroszlón 2001-ben 1755 fő élt, a 19–60 év közöttiek száma 1162, a foglalkoztatottak száma 736 fő volt. A foglalkoztatottak 14 százaléka a helyi egészségügyi és szociális ellátásban kapott munkát. A fővárosi önkormányzat fenntartásában működő, 255 főt ellátó értelmi fogyatékosok otthona 155 főnek adott munkát 2005-ben. Pálfán 2001-ben 1781 fő élt, 19–60 év közöttiek száma 1126 volt, a foglalkoztatottak 517-en voltak, 27 százalékuk a helyi szociális és egészségügyi ellátásban vállalt munkát. 2005-ben a megyei önkormányzat fenntartásában működő, 150 főt befogadó fogyatékosok otthonában 103 ember dolgozott. A foglalkoztatási adatok statisztikáit a KSH Tájékoztatói Adatbázisából (www.ksh.hu [2009. 05. 12.]), a bentlakásos intézményekben élő és foglalkoztatott személyek számát a Szociális Ágazati Információs Rendszerből (teir.vati.hu [2009. 05. 12.]) merítettem.

források az egymilliárd forintot sem érték el.⁹ A források szűkösségére tehát aligha hivatkozhatunk. Magam úgy vélem, hogy a valós okok feltérképezéséhez bele kell hallgatnunk a tervezett reformot övező szakmai és szakmapolitikai diskurzusokba, fel kell lapoznunk a vonatkozó törvénykönyveket és koncepciókat, végül szemügyre kell vennünk a fogyatékoság problematikája körül szerveződő civil társadalom működésének mozgásszabályait. E szempontokat sorra véve az alábbiakban amellet érvelek majd, hogy diskurzusok, jogszabályok és társadalmi szereplők megannyi eltérő mozgásirányai ellenére is kijelölhető az a közös röppálya, amelynek mentén az intézmények lebontását célzó program beváltásáról szóló, *igazi döntések* a mindenkori erő- és érdekviszonyok martalékaivá lettek, és persze lesznek azóta is.

(1) Magyarországon a fogyatékoság problematikáját és a totális intézményeket közös metszetekben szemlélő kritikai vizsgálódás a rendszerváltás légkörében, a hazai gyógypedagógiai és szociálpolitikai szolgáltatások modernizációs kérdéseinek felvetésével vette kezdetét.¹⁰ A honi gyógypedagógia szakmai műhelyeiben érlelődő modernizációs kísérlet fókuszában – ahogyan a hazai struktúraváltás más területein is – a nyugat-európai és angolszász országok gyakorlatainak átvétele, a tőlünk nyugatra kimunkált szerkezetek és modellek hazai meggyökereztetése állt.¹¹ A totális intézmények vonatkozásában mindez azt jelentette: e struktúra fokozatos lebontásával párhuzamosan ki kell építeni a kics csoportos lakóotthonok – az eredeti intézményrendszer alternatívájaként működő – rendszerét, amely a fogyatékos népesség társadalmi és térbeli integrálódásának biztosításával párhuzamosan az emberi jogokra érzékeny, demokratikus légkörű és immár valóban a felhasználók igényeit előtérbe helyező szolgáltatási spektrum talapzata lehet. Bárhogyan is alakultak a dolgok később, tagadhatatlan, hogy e diskurzus számos tekintetben termékenynek bizonyult, hiszen a jelenkor gyógypedagógiájának megannyi – a fogyatékoság szociális modelljének aurájába tartozó – alapfogalma éppen e szerkezetváltás körüli útkeresések során került be tudományos szótárának címszavai közé. Mindezzel együtt mégis úgy vélem, hogy a

⁹ A nagy létszámú intézmények fejlesztésére, új intézmények építésére költött 14 milliárd forint a helyi önkormányzatok címzett és céltámogatási rendszerén keresztül áramlott: ez az összeg az elkülönített források alsó határa (Kézenfogva Alapítvány 2008). A Soros Alapítvány kitagolási programjának keretében 1997 és 2002 között mindösszesen 103 lakóotthon kialakítását támogatta (Forrás: a *Soros Alapítvány Évkönyveinek* 1997 és 2002 közé eső kiadásai, www.soros.hu [2009.05.12.]). Soros György „kivonulása” után a stabil támogatás forrásai elakadtak. A Fogyatékos Személyek Esélyegyenlőségéért Közalapítvány és jogelődje – saját tájékoztatásuk szerint – két alkalommal, összesen mintegy 750 millió forint értékben írt ki pályázatot lakóotthonok létesítésére.

¹⁰ E vizsgálódásnak persze lehettek hazai előzményei: Hajnóczy Péter és Bakonyi Péter pszichiátriai intézményeket bemutató szociográfiai, Horváth Ágota időotthonokban végzett kutatásai, valamint Konrád György *A látogató* c. regénye.

¹¹ A vizsgált gyógypedagógiai diskurzus jelentős részben a Soros Alapítvány kitagolási programjához kapcsolódott. Legfontosabb munkáit az „intézménytelenítés” elméleti kereteit összegző fordításgyűjtemények (Hatos 1995; Lányiné 1996), valamint a diskurzus jegyzőkönyveiként is olvasható, a gyakorlati kérdéseket elemező és a szereplők vitáit is bemutató konferencia-kiadványok (Lányiné 1999; 2002; Zászkaliczky 1998) jelentik.

totális intézmények legitimációjának újjalagos megerősítéséhez éppen e viták szolgáltatották a terepet. Ennek két oka volt.

A reform kezdeményezői a vitában a lakhatási szolgáltatások új modelljeire, a nyugati társadalmakban kimunkált struktúrák *adaptációjára* helyezték a hangsúlyt, miközben annak mögöttes értéktartalmai – az értelmi fogyatékosok állampolgári vetületei, a társadalmi tagság problematikája és az emberi jogok számon kérhető és aprópénzre váltható jelentéstartalmai – ezek függvényeként kerültek kifejtésre. A vita fókuszpontjainak illetően elhelyezése következtében elkerülhetetlen volt a diskurzuson belüli, sajátos szelekció. A szociális jogok kiterjesztése melletti, vitathatatlan elkötelezettséggel párhuzamosan a politikai és polgári jogok kérdéskörének felvetésére csak részben került sor. E diskurzus a társadalmi beilleszkedés legfontosabb zálogává a jóléti szolgáltatások megújítását avatta, de az integrálódás demokratikus és polgári kereteinek problematikáját – vagyis a reform *értelmére* vonatkozó legfontosabb kérdéseket – nem vetette fel. A fogyatékosok társadalomba való visszaillesztésének programja kimerült önmagában: az „akadályozottsággal élő ember” egy megújuló gyógypedagógia klienseként ismertette fel magát, e diskurzuson belül azonban nem szerzett állampolgári státust; a velünk egyenrangú választópolgár, a magánpiaci viszonyok közé belépő munkavállaló és a közös kiadásokhoz hozzájáruló adófizető távlatos képzetek – vagyis az igazi jogegyenlőség kiküzdéséhez szükséges utópia kontúrjai – aligha rajzolódtak ki. Röviden: a vita kezdeményezői a reform normatív talapzatát nem, vagy legalábbis felemás módon dolgozták ki, így pedig az a veszély fenyegette őket, hogy elveszítik orientációs képességüket és kritikai potenciáljukat.

A másik ok felderítéséhez – és az előbbi folyamányainak nyomon követéséhez – a vita lefolyását és a szereplők érdekütközéseit kell röviden rekonstruálnunk. A reformot a civil szektor szereplői és a gyógypedagógia teoretikusai kezdeményezték, akik a vitában a meglévő – dominánsan totális intézmények által tagolt – jóléti szolgáltatások munkatársait és szakmapolitikusait igyekeztek meggyőzni a intézmények lebontásának és az alternatív szolgáltatási struktúrák kialakításának szükségességéről. E „tárgyalásos forradalom” kimenetele bizonytalan volt: mert bár a teoretikusok érveit és a civil szolgáltatások pozitív tapasztalatait a meglévő struktúrákból érkező és a fontolva haladást előnyben részesítő aktorok aligha tagadhatták, intézményes szerepkörökkel és jogosítványokkal körülbástyázott pozícióik révén a reformra váró – hovatovább megszüntetésre ítélt – intézményrendszer felett mégiscsak ők rendelkeztek. Az erőviszonyokat hamar felismerték. És mert ebből eredően kezdeményezői számára e reform minden következményének szigorú és következetes, egyszersmind konfliktusokkal terhes vállalása nem tűnt keresztülvihetőnek, a párbeszéd elemi feltételeinek megteremtése érdekében hajlandónak mutatkoztak a kompromisszumos megoldások előnyben részesítésére. A szereplők úgy döntöttek, hogy neki kell rugaszkodni a normalizált életfeltételek totális intézményen *belüli* megteremtésének, miközben az autonóm létezés *e struktúrába ágyazott* feltételeit kell felkutatni. E megegyezés következtében a totális intézmény a normalizált életformák kimunkálásának egyik lehetséges, noha átmenetinek szánt közege lett, és a reform pártjára látszott állni. Ebből az a merőben felemás helyzet adódott, hogy a kics csoportos lakóott-

honok létrehozásának az intézmények aktív szereplői lettek: kerítésrácsokon kívül és belül egyaránt épülni kezdett az új struktúra. Ha viszont a totális intézmény az új szolgáltatások kialakításának és működtetésének elfogadott keretévé vált, akkor a társadalmi integrálódás kiküzdésében és az emberi jogok beváltásában is partnerként kellett rátekinteni. A diskurzus belső határai elmosódtak, a következmények pedig nem maradtak el. Egyfelől a kezdeményezés normatív tartalmainak kiürülése és az orientációs pontok kimunkálatlansága, másfelől a nyers erőviszonyokhoz való, kényszerű alkalmazkodás révén a totális intézmény működési struktúrája az eredetileg a megszüntetését célzó gyógypedagógiai és szociálpolitikai diskurzuson *belülre* került, ezzel pedig megőrizte és újólag körülbástyázta veszélybe került legitimitását.¹² A megkötött kompromisszum *után* pedig már aligha lehetett felhívni a figyelmet a totális intézmények szociológiai funkcióira, vagy rámutatni a tényre: az intézmény által működtetett lakóotthon kevésbé az integrálódás, sokkal inkább az intézmény vonzaskörzetének, egyszersmind az intézményen belüli privilégiumrendszer kiterjesztésének záloga. A „deinstitutionalizáció” eredeti programja ezt követően csendben lekerült a napirendről. A történeteknek egy további következménye is volt. Miközben a gyógypedagógiai diskurzus e szegmense felfűződött a totális intézmények érdekeltségi rendszerére, addig – e folyamat másik oldalán – a totális intézmények nyelvi struktúrája e megszelídített beszédmódhoz idomult. A gyógypedagógia rendszerváltás utáni szótárának alkalmazásával, fogalmainak finom átértelmezésével és jelentés-tartalmainak módosításával létrehozta a totális intézmények új nyelvét. A „normalizáció”, a „társadalmi integráció”, a „személyes kísérés” stb. fogalmai a totális intézmények terébe illeszkedtek.¹³ E folyamatok révén

¹² A megfelelő – tudomásom szerint a téma alapműveiként számon tartott – könyveket kronológiai rendbe állítva a súlypontok eltolódása pontosan rekonstruálható. Az elsőként megjelent fordításkötetekben a totális intézményrendszer nemzetközi kritikáinak – többek között Jim Mansell, Wolf Wolfensberger és Bengt Nirje – munkáit tették közzé, Lányiné Engelmayer Ágnes bevezetője pedig a nagy létszámú intézmények lakóotthonok általi *felváltásáról* szól (Hatos 1995; Lányiné 1996). A következő kötet (Zászkaliczky 1998) kritikus hangsúlyai mellett a totális intézmény által létrehozott lakóotthonok megszervezése kapcsán számos „pedagógiai kísérlet sikeréről” és „megtérüléséről” is szó esik (Demeter 1998, 111). A rákövetkező kiadványban (Lányiné 1999) a totális intézmények által szervezett lakóotthonok tapasztalatairól és a működtetés gyakorlati kérdéseiről több tanulmány értekezik, míg az eddigi utolsó munkában (Lányiné 2002) a lakóotthoni struktúra intézményhez kapcsolása befejezettnek tűnik: lakóotthonok létesítésének tapasztalatairól számot adó blokkban (uo., 35–114) egyetlen szerző számol be az intézményektől független, civil fenntartású lakóotthonról, míg a fennmaradó tizenhárom beszámoló mindegyike intézményi struktúrához kötött kísérleteket mutat be.

¹³ A csákánydoroszlói értelmi fogyatékosok otthonában 155-en élnek, az intézmény 2008. évi munkaterve a következőképpen fogalmaz: „Az emberi méltóságából fakadóan az értelmileg akadályozott embernek is joga van az önrendelkezéshez. Az ezt korlátozó egyéni és társadalmi tényezőket igyekszünk a legkisebbre csökkenteni. [...] A normalizációs elvet és az integráció elvét alapvetően meghatározónak tartjuk. Ezt a szemléletet belsővé kell tenni az otthon valamennyi munkatársának.” (Fővárosi Önkormányzat Értelmi Fogyatékosok Otthona, Csákánydoroszló, 2009, 3.) A tordason elhelyezett értelmi fogyatékosok otthonának Szakmai Programja szerint „[a]z intézmény 260 ellátott részére teljes körű szolgáltatás nyújtásával a felnőtt értelmi fogyatékos emberek életének kibontakoztatását és a társas munkamegosztásban való részvételét segíti elő. A normalizációs elvre épülő esélyegyenlő-

a gyógypedagógia új alapfogalmai gyorsan bomlásnak indultak, s meglepően hamar a meglévő szerkezetek igényeihez alkalmazkodtak: a totális intézmények immár az „autonómiára nevelés” lehetséges letéteményeseiként vétetnek számításba.

(2) A tudományos diskurzus kétarcúságának és eldöntetlen dilemmáinak a szociálpolitikai jogalkotás jelentette funkcionális megfelelőjét. A nagy létszámú intézmények átalakításának törvényes alapját a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény 17. és 29. § (5) bekezdése jelentette.

„A fogyatékos személynek joga van a fogyatékoságának, személyes körülményeinek megfelelő – családi, lakóotthoni, intézményi – lakhatási forma megválasztásához. [...] A fogyatékos személyek számára tartós bentlakást nyújtó intézményeket fokozatosan, de legkésőbb 2010. január 1-jéig át kell alakítani oly módon, hogy az önálló életvitelre személyi segítséggel képes fogyatékos személyek ellátása kisközösséget befogadó lakóotthonban történjen, továbbá az arra rászoruló súlyos fogyatékos személyek számára humanizált, modernizált intézményi ellátást kell biztosítani.”

A lakhatási forma megválasztásához fűződő jog az intézményben élő értelmi fogyatékos személyek esetében nem kérhető számon. Noha a tartózkodási hely szabad megválasztása az alapjogi kánon eleme, a cselekvőképességükben korlátozott személyek e jogát alkotmányos felhatalmazással vonja meg a polgári törvénykönyv: a gondnokság alá helyezett személyek lakóhelyéről a mindenkori gondnokok döntenek.¹⁴ Az értelmi fogyatékos személyek nagy létszámú intézményeiben a lakók *kilenczede* gondnokság alatt áll (Bass 2008), ebből pedig logikusan következik, hogy e jog fenti rögzítésének nem volt igazi tétje, és nem is lehettek következményei.

A jogszabály tartalmi része a reformot övező diskurzus belső ellentmondásainak és rövidre zárt dilemmáinak pontos tükörképe. A változtatás szükségességének felismerése és a jobb, emberibb szolgáltatási formák kialakításának ösztönzése mellett az elavult intézményrendszer törvényes legitimitációját e normaszöveg – legalább két okból – nem áshatta alá. Egyfelől: a legitimitációt a lakhatási szolgáltatások eltérő típusaihoz való hozzáférés diagnosztikus kritériumokhoz rendelése biztosítja, miközben a totális intézmények vonatkozásában „az arra rászoruló súlyos fogyatékos személyek” szükségleteire való hivatkozás jelenik meg. Jól tudjuk

séget növelő, s az igényekhez igazodó elhelyezési körülmények és szolgáltatások biztosításával a jogszabályi keretben rögzített feltételekkel végzi feladatát.” (Fővárosi Önkormányzat Értelmi Fogyatékosok Otthona, Tordas, 2008, 4).

¹⁴ A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 58. § (1) bekezdése szerint „mindenkit, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén – törvényben meghatározott esetek kivételével – megillet a szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztásának joga, beleértve a lakóhely vagy az ország elhagyásához való jogot is”. A törvényben meghatározott egyik kivétel a polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi törvény 14. § (6) bekezdésének 7. és 9. pontjaiban találjuk. A „bentlakásos szociális intézetben történő elhelyezéssel kapcsolatos jognyilatkozatok” és a „tartózkodási hely meghatározásának” kérdésében a nem teljesen cselekvőképes személyek nem hozhatnak döntést.

azonban, hogy ilyen szükséglet nem létezik.¹⁵ Nem nehéz belátnunk: e megkülönböztetés nem a fogyatékoság valóságát, hanem a szolgáltatási szektor – intézményekre és lakóotthonokra épülő – szerkezetét tükrözi: a kétosztatú struktúra éppen e bináris tipológiát igényli. A fogyatékoság fokozatainak illetően rögzítése biztosítja, hogy a lakók diagnózisát az intézményrendszer erőviszonyai és lokális konfigurációi határozhatják meg. A jóléti szektoron belüli egyenetlenségek a lakók gyógypedagógiai státusára vetülnek, ebből eredően pedig a diagnózisok tartalma és száma pontosan – és mintegy magától – fedésbe kerül az intézményrendszer mindenkori állapotával. Másfelől: a súlyosan akadályozott személyek számára a jogszabály az intézmények „humanizálását” és „modernizációját” rendeli el. Úgy vélem, hogy e program elismeri és egyben hatályon kívül helyezi az intézményrendszer kritikai diskurzusát, amennyiben ugyanazon fogalom segítségével néven nevezi a totális intézmény embertelenségét, egyszersmind törvénybe iktatja megújíthatóságát, s miközben átalakításának határidejét a távoli jövőbe tolja ki, addig ugyanazon struktúrát az emberi jogok majdani – tizenkét év múlva esedékes – beváltásának lehetséges terepévé avatja. Ha azonban a nagy létszámú bentlakásos otthonok a legsúlyosabb akadályozottságok struktúrájához igazodnak, és egy valós szükséglet kielégítésének megújuló eszközeiként vétetnek számításba, akkor az emberi jogok megsértésének felszínre kerülése immáron nem a totális intézményrendszer természetéről, hanem egy megújuló ellátórendszer esetleges „diszfunkcióiról” tanúskodik, tehát a szakmai fejlődés ösztönzésével és a permanens gyógypedagógiai szemléletforrással optimális módon kezelhető átmeneti zavarként értelmeződik.

Mindezzel együtt az intézményrendszeren belüli átrendeződések és reformok irányvonalainak kijelölésében a törvény mégiscsak fogódzót jelenthetett, hiszen ha nem is számolta fel a totális intézmények legitimációját, törvényre emelte és határidővel címkézte az új struktúrák kialakításának szükségességét. Okkal számíthatnánk tehát arra, hogy a reform beváltását övező, alsóbb szintű jogszabályokban és szakmai koncepciókban megtalálhatjuk a reform menetrendjét és pontos kritériumait. Ha azonban szemügyre vesszük az új Országos Fogyatékosügyi Program végrehajtásának 2007–2010. évekre vonatkozó, középtávú intézkedési tervéről szóló 1062/2007 (VIII. 7.) kormányhatározatot, láthatjuk: a magyar kormány a reform törvénybe iktatását követő tizedik évben – szűk három évvel a tervezett határidő lejártá előtt – vállalt kötelezettséget az átalakí-

¹⁵ „Az alapszükségleteket nem a kognitív teljesítmények határozzák meg, vagyis azok nem az illető ember gondolkodási képességeinek vagy életpraktikus kompetenciájának függvényei. Következésképpen a szükségletek kielégítését nem lehet a képességek és a kompetenciák szintjéhez kötni, éppen ellenkezőleg: minél több szükségletét elégítjük ki valakinek, annál több lehetősége adódik arra, hogy kompetenciáit – megfelelő tanulási folyamatokon keresztül – kialakítsa vagy továbbfejlessze. [...] A lakhatás kapcsán nem beszélhetünk arról, hogy az értelmi fogyatékos emberek ez irányú szükségletei csoportspecifikusak lennének.” (Schwarte–Oberste–Ufer 1999, 45–46)

tásokhoz szükséges ütemterv kidolgozására.¹⁶ Az ütemterv – tudomásom szerint – mindeddig nem készült el.¹⁷

(3) E meglehetősen nagy szabadságot biztosító tudományos diskurzus és jogszabály-rendszer tette lehetővé, hogy az intézményrendszerrel szülő döntéseket szinte kizárólag a helyi erő- és érdekviszonyok szükségletei határozzák meg. Azonban éppen e körülmények értékelték fel a *civil társadalom* szerepét, amelynek jelentős mozgásteret és tényleges lehetősége nyílt a kimunkálatlan fogalmak jelentéssel való telítésére, a szociális jogok tartalmi értelmezésére és pontosítására. Ez pedig alapot adhatott a kedvező várakozásoknak. A témával foglalkozó kutatások híján a civil szektor e szegmensének teljesítménye nem mérhető fel pontosan, magam azonban úgy látom: ma és itt egy rendiesen tagolt intézményrendszer mindenkor érdekviszonyainak le- és elkötelezett, az állam által fogságba ejtett és azzal összeszótt, ennek révén pedig intézményes szerepkörökkel és annak állami jogositványaival körülbástyázott homogén struktúrát találunk. A civil szektor e szegmense dominánsan – és egyre inkább – szolgáltatói és szakértői szerepekben tűnik fel, s az állami döntéshozatal befolyásolása, a társadalompolitika kritikája és az emberi jogok számonkérése – akár bíróságok előtt való kikényszerítése – helyett a központi döntések közvetítése és legitimálása tűnik mind hangsúlyosabb funkciójának, miközben a pénzügyi stabilitás fenntartásának állandó szükséglete rendre felülírja a függetlenség imperatívuszát. Röviden: a civil társadalom e szeletének mozgásszabályait az állami szakma- és költségvetési politika határozza meg, kritikai potenciálja az elmúlt években fokozatosan olvadt el, s az állammal szembeni nyílt konfrontációra aligha láthattunk példát. Ha szemügyre vesszük a téma kapcsán született két legfontosabb és civil szervezetek által jegyzett témánkba vágó szöveget, fogalmat alkothatunk magunknak az államhoz és az intézményrendszerhez való viszony fokozatos módosulásáról, s arról is, ahogyan a hangsúlyok áthelyezése révén mind kedvezőbb diszkurzív felület bontakozik ki – immáron a civil társadalmon *belül* – a totális intézmények legitimációjának kiterjesztéséhez.

„Jelenleg az intézmények átalakítására szánt időszak félidejénél tartunk, ezért úgy gondoljuk, érdemes alaposabban számot vetni azzal, hogy milyen lépések történtek eddig, hol tartunk most és milyen további feladatok állnak előttünk. Ezt az is indokolja, hogy az eddigi – meglehetősen visszafogott – reformok megtorpanni, sőt visszafordulni látszanak, és a lakóotthonok létesítésére szánt források egyre szűkösebbek. Hiányzik a világos kormányzati

¹⁶ A kormányhatározat mellékletének 11. pontja szerint: „Az Európai Unió és az Európa Tanács ajánlásainak és normáinak megfelelően el kell készíteni a fogyatékos személyeket ellátó, nagy létszámú bentlakásos intézmények átalakításának hazai ütemtervét, és a kivitelezés költséghatékonyságának elemzését tartalmazó irányelveket, különös tekintettel a felszabaduló épületek újrahatszámítására, a szükséges átalakításokra, a szolgáltatások feltételeinek javítására és bővítésére, a gondozási módszerek korszerűsítésére.”

¹⁷ 2009. március 9-én adatkérő levélben kerestem meg a Szociális és Munkaügyi Minisztériumot és az Országos Fogyatékosügyi Tanácsot. A minisztérium május 25-én küldött válaszában két dokumentumot küldött meg számomra: mindkét dokumentum (Kézenfogva Alapítvány 2008; Skultéty 2007) a bentlakásos intézmények átalakításának problematikájával foglalkozik, azonban egyikben sem találjuk az intézményrendszer átalakításának pontosan meghatározott ütemtervét.

SZOCIÁLIS MUNKA

koncepció arról, hogy milyen szakmai szempontok alapján kell megvalósítani az intézményrendszer átalakítását. Hiányzik továbbá az érintettek – fogyatékos emberek, szakemberek, szülők, fenntartók, döntéshozók – széles körének bevonásával zajló szakmai vita is. A téma időszerűségét növeli, hogy Magyarországon jelenleg zajlik a szociális ellátórendszer felülvizsgálata, a szociális törvény megújítása, amely érinti a tartós bentlakást biztosító ellátásokat is. [...] A jelen írás célja, rövid áttekintést adni a legfontosabb nemzetközi trendekről, a hazai intézményrendszer alakulásáról, az elért eredményekről, és felvázolni az általunk legfontosabbnak tartott feladatokat.” (Értelmi Fogyatékosok és Segítőik Országos Érdekvédelmi Szövetsége – Kézenfogva Alapítvány 2005, 1)

Egy három évvel később keletkezett tanulmányban az alábbiakat olvassuk:

„[A]z intézményrendszer átalakítására két út körvonalazódik. [...] A fő különbség a folyamat időigénye, a végrehajtás szervezése és források ütemezésében van. A választás elsősorban a Kormány feladata, az érintettek véleményének figyelembe vételével. [...] A) Lassú átmenet. Az infrastruktúra fokozatos korszerűsítése (a férőhelyszám csökkentése, a régi épületek kiváltása az intézmény területén és településbe integrált új épületekkel, lakóotthonokkal). Az intézményekben folyó szakmai munka korszerűsítése, elsősorban a szakember-létszám növelésével és új személy-központú támogatási módszerek elterjesztésével. B) Gyors intézménytelenítés. A nagy létszámú intézetek kiváltása kisléptékű (maximum 8–10 férőhelyes), személyre szabott, településbe integrált lakóotthonokkal. A nagyon súlyosan sérültek, egészségügyi ellátásra is szoruló fogyatékos emberek számára speciális lakóotthonok vagy ápoló otthonok létrehozása. Az intézeti épületek teljes bezárása vagy amennyiben azt az épület állapota, elhelyezkedése lehetővé teszi megőrzése adminisztratív/ápolási/nappali egységként. Az intézményekben folyó szakmai munka korszerűsítése, elsősorban a szakember-létszám növelésével és új személy-központú támogatási módszerek elterjesztésével.” (Kézenfogva Alapítvány 2008, 85–86)

A két szövegrész hangütései közti különbség a szerzők szerepértelmezésének módosulásáról tanúskodik, s állam és civil társadalom viszonyának áttekintésébe enged betekintést. A 2004-ben keletkezett szöveg kritikai hangsúlyai és proaktív jellege aligha vitatható. Második tanulmányukban azonban a szerzők világossá teszik, hogy az intézményrendszer reformjának lehetséges módzatai közötti választás immár a kormány feladata, miközben az egyértelmű állásfoglalás hiányát a vázolt alternatívák karakteres megkülönböztetésének megkerülése teszi teljessé. Tudásukat az államnak rendelik alá, ezzel pedig a hazai szociálpolitika évtizedes mulasztásából eredő legitimációs deficit befoltozását vállalják magukra. E tanulmányban a másikkal egyenrangú, a jogokat számon kérő polgár helyett a szakmapolitikai igényeket kiszolgáló és azokat a társadalom felé közvetítő szakértő hangja vált meghatározóvá. Közhely, hogy a civil társadalom *igazi lehetősége* az emberi jogok jelentéstartalmainak folyamatos tágitásában és következetes számonkérésében rejlik (Arató 1998, Szalai E. 2002). Ha azonban lemond az értelmezés, egyszersmind a tiltakozás és a nyomásgyakorlás jogáról, azzal nem csak saját kritikai potenciálját emészti fel, hanem azokat szolgáltatja ki a mindenkori erő- és érdekviszonyoknak, akiknek érdekeit képviselni hivatott.

A nagy létszámú intézmények lebontásának kezdetben elhatározott programja születésekor hamvába halt. Ezzel párhuzamosan egy új beszédmód fejlődött ki, amelynek mentén jelentések és szerepfelfogások egyaránt átrendeződtek, hogy napjainkra a kirekesztődés dinamikájához idomulja-

nak. E diskurzus értelmét – mintegy a fonákjáról – a totális intézmények önmozgásai írják körül. Az alábbiakban ezeket veszem szemügyre.

A totális intézmények új jogosítványai

Az egykor lebontásra ítélt struktúra bővülése és legitimációs bázisának kiterjesztése nem a rendelkezésre álló férőhelyek mennyiségi felfuttatásában öltött testet: az intézményrendszer társadalmi beágyazódásának elmélyítéséhez és finanszírozási jogosítványainak megszorodásához az út a fogyatékosokhoz társított szociális jogok kiterjesztésén – s ahogyan az alábbiakban igyekszem majd megmutatni: kiüresítésén – keresztül vezetett. Két mozzanatot veszek szemügyre az alábbiakban: egyfelől a lakóotthoni szolgáltatások totális intézményen belülré kerülésének problematikáját, másfelől pedig az intézményrendszer szolgáltatási spektrumának közelmúltbeli kiszélesítését.

2000 és 2007 között a fogyatékos személyek bentlakásos intézményeiben élők száma alig változott, létszámuk 15 199-ről 14 919-re esett vissza, miközben a kics csoportos lakóotthonokban élők száma fokozatos emelkedést mutatott: 123-ról 1307-re emelkedett a számuk (KSH 2001; 2008). Az adatok alapján okkal következtethetnénk arra, hogy ha a totális intézményrendszer egykor volt pozícióinak megőrzése vitathatatlan tény is, az alternatív lakhatási szolgáltatások terjeszkedését mégiscsak előrelépésként kell elkönyvelnünk. A tények azonban nem támasztják alá várakozásainkat. A rendelkezésre álló adatok szerint *tíz lakóotthonból hat* már meglévő, nagy létszámú intézményhez kapcsolódik, s az intézmények kerítésrácsein belül vagy kívül, az intézmény irányítása és fennhatósága alatt működik.¹⁸ Ebből pedig adódik a kérdés: vajon a totális intézet szervezetéhez kötött lakóotthon jelentheti-e lakói számára függetlenségük biztos és megingathatatlan talapzatát és emberi jogaik tiszteletben tartásának garanciáját? Úgy vélem: *nem*. Ha felütjük a nagy létszámú intézmények szakmai dokumentációit vagy az intézményrendszer fejlesztésére irányuló koncepciókat, láthatjuk: a lakóotthonok – legyenek kerítésen kívül vagy belül – az intézmények struktúrájába illeszkednek.¹⁹ A bentlakásos otthon szakmai

¹⁸ A Szociális Ágazati Információs Rendszer adatai szerint 2006-ban mindösszesen 142 lakóotthont találunk Magyarországon, ezek közül 82 bentlakásos szociális intézményekhez csatolt struktúráként működött, míg 60 esetben intézménytől független, dominánsan alapítványok vagy egyesületek által fenntartott szolgáltatásokról van szó. Forrás: teir.vati.hu (2009.03.18.)

¹⁹ A *fogyatékos embereket segítő-ellátó szociális intézmények modernizációs programja* c., a Nemzeti Család és Szociálpolitikai Intézet és az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium kiadásában 2004-ben napvilágot látott könyv a lakóotthoni szolgáltatások problematikáját a bentlakásos otthonok *függvényeként* írja körül: a lakóotthon az intézmény hierarchiájához illeszkedő, az intézmény vezetőségének és személyzetének alárendelt, az intézmény szervezeti rendje által átmozgatott struktúráként kerül kidolgozásra (Stollár 2004). E vertikális viszony meglétét a lakóotthonok kialakításának konkrét tapasztalatairól szóló beszámoló és az intézmények szakmai programjai is gyakorta alátámasztják: „A [lakóotthon] az intézet-től (Értelmi Fogyatékosok Rehabilitációs Intézete) teljesen elkülönült normál lakóterületen az egyik utca 200 négyszögöles telkén található. [...] *A ház az intézet tulajdona* [kiemelés az eredetiben – V. T.]. A lakók kezdettől a mai napig havi 1600 forint lakbért fizetnek, amiből az

hierarchiája hézagmentesen szövi át a lakóotthonok életvilágát, saját *részlege*ként vagy *telephelyek*ként alakítja ki őket, s a totális intézmény atmoszféráját és emberi viszonyait plántálja beléjük. A totális intézmény struktúrájához kötött lakóotthonok értelmét és funkcióját mindenekelőtt az otthon goffmani értelemben vett privilégiumrendszerének gazdagításában és térbeli kiterjesztésében kell látnunk. Lakóotthonba ugyanis – bizonyára nem minden esetben, de többnyire – *nem akárki* kerülhet: a belépéshez a képességek legalább minimális szintjének elérése és a megfelelő magaviselet elengedhetetlennek tűnik.²⁰ Ha azonban a lakók kiválogatásához a megfelelő együttműködés és a jó alkalmazkodási képesség szükséges, és ha ennek révén a lakóotthonba való kiköltözés engedélyezése jutalmazásként, míg az esetleges visszaköltöztetés a rossz magaviselet szankcionálásaként léphet működésbe, akkor aligha lehet kétséges, hogy a lakóotthon a totális intézményen belüli fegyelmezésnek és a lakóotthonban élők megrendezésének hathatós – viselkedésüket vágyaikkal és reményeikkel kordában tartó – eszköze. Mindezt: noha a nyers statisztikai adatok a lakóotthoni struktúra – és ezzel az emberi jogokat komolyan vevő, demokratikus légkörű szolgáltatások – fejlődéséről és meggyökerezéséről látszanak tudósítani, a számsorok mögött dominánsan a totális intézmények láthatatlan bővülése, egyszersmind az új szolgáltatási struktúrák totális intézmények által tapasztalható bekebelezése munkál.

Az intézmények terjeszkedése azonban nem csak és nem elsősorban a lakóotthonok elfoglalásában ölt testet.

A közoktatás terén a legsúlyosabban akadályozott, tanköteles korú népesség iskolai oktatáshoz való jogainak újragondolása érdemel figyelmet. A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 2006 januárjában életbe lépett módosítása elismerte a súlyosan, halmozottan fogyatékos – korábban a tankötelezettek körén kívül maradó, *képzési kötelezettek* minősített – gyermekek és fiatalok alapfokú oktatáshoz való jogát, ezzel pedig kimondani látszott: fogyatékoságának súlyosságára és típusára való tekin-

intézet egy alapot képez. Ebből fedezünk minden javítási, felújítási jellegű költséget. A ház első felszerelését az intézet biztosította. [...] A lakók nem fizetnek természetesen gondozási díjat sem, a gondozásuk ilyen értelemben szünetel.” (Stollár 1999, 21) „A gondozási részleg az intézményvezető főnövér irányításával az egészségügyi és mentálhigiénés csoportra és a lakóotthonra tagozódik. Köztük alá- és fölérendeltségi viszony van. Az intézet igazgatója, az intézet működésének biztosítása érdekében mindkét részlegnek utasítást ad. [...] A gondozási részleg vezetője az intézetvezető főnövér az egészségügyi csoport, a mentálhigiénés csoport és a lakóotthon részére adhat utasítást.” (Veszprém Megyei Önkormányzat Pszichiátriai Betegek és Fogyatékosok Otthona 2003, 8)

²⁰ Egy lakóotthont működtető bentlakásos intézmény vezetője a lakók kiválasztásánál az alábbi szempontokra hívja fel a figyelmet: „A kiválasztásnál a szociális érettség fontosabb kritérium az értelmi képességnél. Szociális, jól alkalmazkodó, gyengébb képességű lakó a kezdeti kísérleti stádiumban várhatóan jobban beválik egy jobb értelmi képességű, de szociálisan éretlen lakónál. Az értelmileg akadályozott emberek döntő többsége képes a társadalomban helyét megtalálni, és sokan bizonyos segítség mellett önálló életvezetésre is alkalmasak lehetnek. Ha azonban állapotukhoz személyiségi negatívumok is társulnak, mindez az intenzív gondozást is szükségessé teszi. Arra törekedtünk, hogy ... igényeljük, vállalják a lakóotthont, annak kölcsönösen kialakított működési rendjét. A segítő személyekkel legyenek képesek együttműködni. [...] Képesek legyenek alkalmazkodni és társaikkal együttműködni.” (Nagy 2002, 81–82)

tet nélkül immáron minden gyermeknek lehetősége nyílik művelődéshez való alkotmányos jogának gyakorlására és az iskola kapujának átlépésére. Míg azonban a jogalkotó az iskolarendszer számára *lehetővé tette* a súlyosan, halmozottan fogyatékos tanulók befogadását, addig a fogyatékos személyek ápoló-gondozó és rehabilitációs intézményei számára határidővel címkézett *kötelezettségként* írta elő ugyanezen feladat teljesítését, vagyis: a legsúlyosabban akadályozott gyerekek és fiatalok iskolai oktatásának domináns színterévé a totális intézményeket avatta.²¹ Tankötelezettségük törvénybe iktatása az iskolarendszerből való kirekesztődésük törvényes keretek közé illesztését jelentette, miközben a jogalkotó az oktatási szolgáltatásokra elkülönített költségvetési forrásokhoz való hozzáférés legerősebb jogosítványait a totális intézmények rendelkezésére bocsátotta.

A foglalkoztatás vonatkozásában *az intézményen belüli szociális foglalkoztatás* újonnan kimunkált konstrukcióját érdemes szemügyre vennünk (Garai 2007; Gazsi 2008).²² A szerkezet két pillérré épül: a cselekvőképtelen, kizáró gondnokság alá helyezett személyek foglalkoztatását az intézményi jogviszonyba illesztett *munka-rehabilitációs foglalkoztatás* biztosítja: az intézmény vezetője és a gondnokolt törvényes képviselője – a gondnokolt személy által is aláírható – megállapodásban rögzíti a munkavégzés feltételeit, a munka-rehabilitációs díj összegét, valamint a foglalkoztatott személy ama szándékát, amely szerint „az ellátott testi és szellemi képességeihez mérten elvárható módon közreműködik a munka-rehabilitációban”. A korlátozottan cselekvőképes személyek munkavégzésének kerete a *fejlesztő-felkészítő foglalkoztatás*: ebben az esetben az intézményi jogviszonyra épülő szabályos munkaszerződés köttetik. A munka-rehabilitációs foglalkoztatás esetében a munkavégzés díjazásának el kell érnie a mindenkor minimálbér 30 százalékát, míg a fejlesztő foglalkoztatáshoz kötött fizetés – a ledolgozott idő arányában – a minimálbérhez igazodik. 2009-es adatokkal számolva a munka-rehabilitációban részt vevő személyek minimálisan 21 450 forintos díjazásra számíthattak, míg a teljes munkaidőben foglalkoztatott fejlesztő-felkészítő foglalkoztatásban részesülő személyek munkajövedelmeként 71 500 forintot vehettek kézhez. E központi forrásokból biztosított jövedelmek legnagyobb része azonban nem a fogyatékos munkavállaló, hanem az intézmény számláját gyarapítja: a fejlesztő foglalkoztatásból származó kereset négyötöde ugyanis – törvény szerint²³ – térítési díjként az intézmény kasszájába vándorol. A mintegy

²¹ A közoktatási törvény 125. § (3) bekezdése szerint: „Azokban a helyi önkormányzat, illetve állami szerv által fenntartott fogyatékosok ápoló, gondozó otthonában és fogyatékosok rehabilitációs intézményében, amelyek ellátják a fejlesztő felkészítés feladatait is, 2010. augusztus 31-éig meg kell szervezni a fejlesztő iskolai feladatot ellátó intézményegységet.” A fejlesztő iskolai oktatás törvényes szabályozásához lásd még a közoktatási törvény 30. paragrafusát, valamint a képzési kötelezettségről és a pedagógiai szakszolgáltatokról szóló 14/1994 (VI. 24.) MKM rendeletet.

²² Lásd ehhez a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 99/B-E. paragrafusait, valamint a szociális foglalkoztatás engedélyezéséről és a szociális foglalkoztatás támogatásáról szóló 112/2006. (V. 12.) kormányrendeletet.

²³ A szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 117. § (2) bekezdése értelmében „az intézményi ellátásért fizetendő személyi térítési díj nem haladhatja meg az ellátott havi ... jövedelmének a) 15százalékát a nappali ellátást, illetve 30 százalékát a nappali ellátást és ott étkezést; b) 60százalékát az átmeneti elhelyezést; c) 50 száza-

kilencezer fő számára kimunkált foglalkoztatási szerkezet költségigényét a szakminisztérium hétmilliárd forint fölé becsülte, vagyis fejenként megközelítőleg évi 800 ezer forintban árazta be az érintettek foglalkoztatásának éves fedezetét.²⁴ Ha a hivatalos tervezetek és koncepciók az érintettek nyílt munkaerő-piaci beilleszkedését és a hazai foglalkozási rehabilitáció európai normák szerinti átszabását jelölik is meg e szerkezet kimunkálásának céljaként (Horváth 2007), ennek számon kérhető tartalmait és garanciáit a szabályozásban nagyítóval sem találjuk meg.²⁵ Mindez aligha tekinthető egyszerű szakmai balfogásnak, sokkal inkább a totális intézmény logikájából eredő és következetesen végigvitt döntésként kell rá tekintenünk. A totális intézmények lakójaként ma több ezer ember végzi mindennapos munkáját: a szerencsésebbek biokertészetekben dolgoznak, mezőgazdasági vagy kézműves műhelyekben foglalatoskodnak, mások dobozokat hajtogatnak, kábelt mentenek, elektromos alkatrészeket szerelnek össze vagy az intézmény udvarát takarítják. Ha köztük sokan vannak is olyanok, akik értelmet lelnek munkájukban, mindez nem változtat a tényen: e tevékenységeken keresztül az intézményhez kötődnek, miközben a munkavállalás polgári vetületeiről aligha szereznek tapasztalatokat, sem társadalmi tőkéjük, sem civil mivoltuk nem gazdagodhat általa. E foglalkoztatási struktúra funkciója ugyanis kettős: egyfelől a lakók intézményen belüli lehorgonyzásának törvénybe ágyazott és legitim módját, másfelől a rendszer legitimációs talapzatának kiszélesítését és finanszírozási szükségleteinek kielégítését szolgálja.

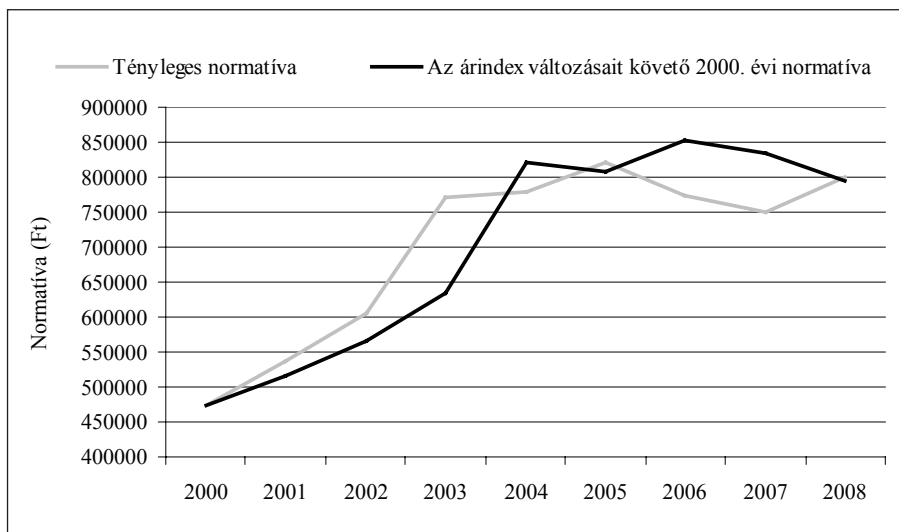
E két „reform” mozzat között az intézményrendszer forrás-szükségletének kitüntetett jelentőséget kell tulajdonítanunk. Jól tudjuk: a lakók után igénybe vehető normatív támogatások összege a rendszerváltást követően évről évre emelkedett, azonban a növekedési ütem 2004-ben megtört, s a 2005-ben regisztrálható enyhe emelkedést követően 2006-ban az előző évihez képest alacsonyabbra süllyedt a hozzájárulások összege. A rendszerváltás óta eleven trend megtörésével és a finanszírozás talapzatának folyamatos szélesítésén nyugvó közmegállapodás felmondásával a jogalkotó megannyi bentlakásos intézményt sodort csőd közeli helyzetbe (lásd az 1. ábrát); mindezt pedig súlyosbították a lakók által fizetett térítési díjak beérkezésének állandósult bizonytalanságai, valamint a pályázati lehetőségek szűkülése (Skultéty 2007).

lékát a rehabilitációs célú lakóotthoni elhelyezést; d) 80 százalékát, a c) pont alá nem tartozó egyéb tartós elhelyezést nyújtó intézmények esetén”.

²⁴ „A szociális foglalkoztatási támogatás forrásigényének meghatározásánál abból indulunk ki, hogy a munka-rehabilitációs átlagos napi időtartama 5 óra, a fejlesztő-felkészítői pedig átlagos 6 óra lesz. Amennyiben a szociális foglalkoztatásba vontak létszáma és napi munkaóra száma megegyezik a számításoknál várhatóként figyelembe vett értékekkel, amit a magunk részéről valószínűnek tartunk, úgy a munka-rehabilitáció éves forrásigénye 3150 millió Ft, a fejlesztő-felkészítő foglalkoztatásé 4160 millió Ft, együtt mintegy 7,3 Mrd Ft. A 2006. évi tényleges felhasználás – a kezdeti bizonytalanságok következtében – jelentősen kisebb lehet a jelzett összeg felénél.” (ICSzEM – FMM 2006, 7).

²⁵ A szabályozásban természetesen helyet kapott a külső foglalkoztatónál vagy helyi vállalkozásoknál történő foglalkoztatás lehetősége, azonban ennek kötelezettségével és esetleges elmaradásának szankcióival adós maradt a jogalkotó.

1. ábra Fogyatékos és pszichiátriai beteg személyek otthonaiban a bentlakók után igénybe vehető normatív támogatások tényleges és fiktív – a 2000. évtől inflációkövető növekedést feltételező – összege



A normatívák összegeit a megfelelő évek költségvetési törvényeinek 3. számú mellékletei közlik, a fogyasztói ár-index forrása a KSH adatbázisa.

2006-ra e szektor forráséhsége igen nagyra növekedett, s rendelkezésre bocsátott összegekre igencsak nagy szüksége volt. Miután azonban a közoktatási és a foglalkoztatási kassza forrásainak jogosítványait részben vagy egészében az intézményekhez címkézték, e jogok kiterjesztése eredményesen járult hozzá az otthonok megrendült pénzügyi alapjainak helyreállításához és a működés stabilizálásához.

Láthatjuk: e szociális jogokat az intézmények ejtették fogságba, saját stabilitásukat erősítették meg, s mindezzel megannyi feszültség kezeléséhez járulnak hozzá. A súlyosan, halmozottan fogyatékos, immáron tankötelessé nyilvánított gyermekét beiskolázni igyekvő szülőt az önkormányzati iskola vezetője joggal utasíthatja el, hiszen az iskolai szolgáltatásokért – törvény szerint – a megyei szociális otthon felel majd. Az intézményen belüli szociális foglalkoztatás a piaci logikának pontos megfelelője a jóléti szektoron belül, a munkaerőpiac centrifugális hatásai a totális intézményen belül sokszorosan hasznosulnak: a lakók foglalkoztatásához ugyanis újabb státusok biztosítása szükségeltetik, erre pedig – hangzik az érvelés – szükség is van, hiszen napnál is világosabb, hogy fogyatékosként aligha lehet máshol munkát találni. E fejlesztések mellett tehát nyomós indokok szólnak, a gondolatmenetet pedig a bentlakásos intézmények *modernizációs programjának fokozatos beváltását* regisztráló érvelés zárja rövidre. Hiszen a lakóotthonok és a szociális jogok intézményhez rendelése az elavult struktúrák modernizációjaként, az intézmények által keretezett emberi kapcsolatok és életviszonyok humanizálásaként interpretálódik, miközben e szolgáltatási spektrum kiszélesedése a rugalmasság, a demokrati-

kus működés és a szükségletek középpontba helyezésének immáron törvénybe iktatott garanciájaként könyvelődik el. A tények azonban kemény dolgok: a totális intézmények alig-alig látható és elzárt világából rendre a jogfosztás és az erőszak legnyersebb formáiról szóló tudósítások és beszámolók kerülnek napvilágra. A lakók túlgyógyszerezése, intim szférájuk áttörése és felszámolása, a szexuális és a fizikai erőszak megannyi módozata az intézmények működésének megszokott rendjéhez tartoznak.²⁶

Az elmúlt évtizedben eltűnhettek a hálós ágyak, a szobákban és kórtermekben ma már talán kevesebb ember kényszerül együtt élni, a falak mögött iskolai osztályok és munkahelyek létesülnek. Az erőszak, amely az intézmény struktúrájából táplálkozik, minden bizonnyal csinosodott valamicskét, és átrendezte kelléktárát. Ebben áll a totális intézetek modernizációja.

Irodalom

- Arató András (1998): *Civil társadalom, forradalom és alkotmány*. Budapest, Új Mandátum.
- Bánfalvy Csaba (2006): *Gyógypedagógiai szociológia*. Budapest, ELTE BGGYFK.
- Bánfalvy Csaba – Szauder Erik – Zászkaliczky Péter (2006, szerk.): *Gyógypedagógus-történetek. Beszélgetések a magyar gyógypedagógia felmúltjáról*. ELTE GYFK – Eötvös Kiadó.
- Bass László (2004, szerk.): *Jelentés a súlyosan-halmozott fogyatékos embereket nevelő családok életkörülményeiről*. Budapest, Kézenfogva Alapítvány.
- Bass László (2008, szerk.): *„Amit tudunk és amit nem...” Az értelmi fogyatékos emberek helyzetéről Magyarországon*. Budapest, Kézenfogva Alapítvány.
- Betegjogi, Ellátottjogi és Gyermekjogi Közalapítvány (2007): *Beszámoló az ellátottjogi képviselők 2006. évi munkájáról*. Budapest, BÉGYK.
- Castel, Robert (1979): *Die psychiatrische Ordnung. Das goldene Zeitalter des Irrewesens*. Frankfurt am Main, Suhrkamp.
- Demeter Mikós (1998): A tartós bentlakást biztosító állami (önkormányzati) fenntartású intézetek és a bennük élő értelmi fogyatékos felnőttek jellemzői – különös tekintettel az eddigi és a folyamatban lévő kitagolási kezdeményezésekre. In: Zászkaliczky Péter (szerk.): *A függőségtől az autonómiáig. Helyzetértékelés és jövőkép a kiscsoportos lakóotthonokról*. Budapest, Kézenfogva Alapítvány, 99–126.
- Értelmi Fogyatékosok és Segítőik Országos Érdekvédelmi Szövetsége – Kézenfogva Alapítvány (2004, szerk.): *Háttér tanulmány a fogyatékos emberek számára tartós bentlakást biztosító intézményrendszer átalakításához*. Budapest, ÉFOÉSZ – Kézenfogva Alapítvány. Kézirat.

²⁶ Lásd ehhez OBH 2006; 2007; 2008; 2009; Betegjogi, Ellátottjogi és Gyermekjogi Közalapítvány 2007; Freyhoff – Parker – Coué – Greig 2004; Kelemen 2004; Kozma 2008. A nagy létszámú bentlakásos otthonokról igen kevés kutatási beszámoló áll rendelkezésre, a sajtóban azonban – egy-egy nyilvánosságot látott eset kapcsán – rendszeres kritikák fogalmazódnak meg az intézményekkel kapcsolatban; ezek az interneten könnyedén megtalálhatók. A sajtóhírek közül itt egyre szeretnék utalni: A *Krisisben a Reménysugár, névtelen levelek a vezetőség ellen* címmel a *hvg.hu* felületén 2009. január 22-én megjelent írásról van szó. Különösen tanulságos a cikk kapcsán kibontakozott vita, amelyben javarészt az intézmény munkatársai és a lakók családtagjai vettek részt. Talán az internet kínálta névtelenségnek is köszönhetően a hozzászólások élesen világítanak be az egyik legmodernebb, újonnan felépített fővárosi totális intézmény működésének mindennapos viszonyaiba és fogyatékos emberek, családjaik és intézményi dolgozók közösen megélt emberi drámáiba. Forrás: http://hvg.hu/itthon/20090122_remenysugar_intezet_vizsgalat.aspx (2009. 05. 05)

- Falvai Rita és Végh Katalin (2001, szerk.): *Értelmet az életüknek*. Budapest, Kézenfogva Alapítvány.
- Foucault, Michel (2004): *A bolondság története*. Budapest, Atlantisz.
- Fővárosi Önkormányzat Értelmi Fogyatékosok Otthona, Csákánydoroszló (2009): *Munkaterv*. Csákánydoroszló. Fővárosi Önkormányzat Értelmi Fogyatékosok Otthona.
- Fővárosi Önkormányzat Értelmi Fogyatékosok Otthona, Tordas (2008): *Szakmai Program*. Tordas, Fővárosi Önkormányzat Értelmi Fogyatékosok Otthona.
- Freyhoff, Geert – Parker, Camilla – Coué, Magali – Greig, Nancy (2004, szerk.): *Included in Society. Eredmények és ajánlások az európai kutatás a fogyatékosokkal élő emberek alternatív, közösség alapú, lakóotthoni elhelyezésével kapcsolatosan*. Hn., ECCL.
- Garai Dóra (2007): A foglalkozási rehabilitáció alapjai. In: Nyitrai Imre (szerk.): *Dolgozók az Aktív Műhelyben. Kézikönyv az értelmi fogyatékos és autista emberek foglalkoztatásához*. Budapest, Kézenfogva Alapítvány, 2007, 13–22.
- Gazsi Adrienn (2008): A cselekvőképességet kizáró és korlátozó gondnokság alatt álló fogyatékos személyek foglalkoztatása. In: Fehér Miklós (szerk.): *Munkaviszonyban – egyenlő eséllyel? A gondnokság alatt álló emberek általános és foglalkoztatási jogi helyzetéről*. Budapest, Kézenfogva Alapítvány, 35–69.
- Goffman, Erving (1973): *Asylums. Über die soziale Situation psychiatrischer Patienten und anderer Insassen*. Frankfurt am Main, Suhrkamp.
- Hatos Gyula (1995, szerk.): *Értelmileg akadályozott emberek lakóközösségei külföldön*. Budapest, BGGYFK.
- Horváth Olga (2007): *Intézményen belüli foglalkoztatás*. H. n., k. n. Forrás: www.rszfk.hu (2008. 01. 24.)
- ICsSzeM – FMM (2006): *Előterjesztés a Kormány részére a szociális foglalkoztatás engedélyezéséről és költségvetési támogatásának szabályairól (9474-1/2006)*. Budapest Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium – Foglalkoztatáspolitikai és Munkügyi Minisztérium. Kézirat.
- Kálmán Zsófia (1995): *Bánatkő*. Budapest, Bliss Alapítvány – Keraban.
- Kelemen Gábor (2004): „...zavarként történő konstrukciója e konstrukció zavarának jele...” A fogyatékoság jelensége a pszichiátriában. In: Zászkaliczky Péter – Verdes Tamás (szerk.): *Tágabb értelemben vett gyógypedagógia*. Budapest, ELTE BGGYFK – Kölcsey Ferenc Protestáns Szakkollégium, 123–140.
- Kézenfogva Alapítvány (2008): *Szakértői anyag a fogyatékos emberek számára tartós bentlakást nyújtó intézményrendszer átalakításához*. Budapest, Kézenfogva Alapítvány. Kézirat.
- Kozma Ágnes (2008): Az intézetben élő értelmi fogyatékos emberek helyzete. In: Bass László (szerk.): *„Amit tudunk és amit nem...” Az értelmi fogyatékos emberek helyzetéről Magyarországon*. Budapest, Kézenfogva Alapítvány, 157–177.
- Kozma Ágnes – Mansell, Jim – Beadle-Brown, Julie (2009): Outcomes in Different Residential Settings for People with Intellectual Disability. A Systematic Review. *American Journal on Intellectual and Developmental Disabilities*, 114, 3, 193–222.
- KSH (2001): *Szociális statisztikai évkönyv, 2000*. Budapest, Központi Statisztikai Hivatal.
- KSH (2004): *Alapinformációk a települési önkormányzatok szociális tevékenységéről, 2002–2003*. Budapest, Központi Statisztikai Hivatal.
- KSH (2008): *Szociális statisztikai évkönyv, 2007*. Budapest, Központi Statisztikai Hivatal.
- Lányiné Engelmayer Ágnes (1996, szerk.): *Az értelmileg akadályozottak intézményes ellátási formáinak változása*. Budapest, BGGYTF.
- Lányiné Engelmayer Ágnes (1999, szerk.): *Kiscsoportos lakóotthonok. A szervezés és a tartalmi munka aktuális kérdései. Két munkakonferencia tapasztalatai*. Budapest, Soros Alapítvány
- Lányiné Engelmayer Ágnes (2002, szerk.): *Kiscsoportos lakóotthonok. Hol is tartunk? Két munkakonferencia tapasztalatai*. Budapest, Soros Alapítvány.

SZOCIÁLIS MUNKA

- Nagy Ferencné (2002): A lakók kiválasztásának szempontjai. In: Lányiné Engelmayer Ágnes (szerk.): *Kiscsoportos lakóotthonok. Hol is tartunk? Két munkakonferencia tapasztalatai*. Budapest, Soros Alapítvány, 81–82.
- OBH (2006): *Beszámoló az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének 2005. évi tevékenységéről*. Budapest, Országgyűlési Biztos Hivatala.
- OBH (2007): *Beszámoló az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének 2006. évi tevékenységéről*. Budapest, Országgyűlési Biztos Hivatala.
- OBH (2008): *Beszámoló az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének 2007. évi tevékenységéről*. Budapest, Országgyűlési Biztos Hivatala.
- OBH (2009): *Beszámoló az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének 2008. évi tevékenységéről*. Budapest, Országgyűlési Biztos Hivatala.
- Révay György (1973): Pillantás a vidéki gyógypedagógiai nevelőintézetek életébe. *Gyógypedagógiai Szemle*, 1, 1, 57-67.
- Schwarte, Norbert – Oberste-Ufer, Ralf (1999): *LEWO. Életminőség a felnőtt korú értelmi fogyatékosok lakóformáiban. Segédeszköz a minőségfejlesztéshez*. Budapest, BGGYTF.
- Skrabski Árpád: (2008): A társadalmi tőke változásai Magyarországon az átalakulás időszakában. In: Kopp Mária (szerk.): *Magyar lelkiállapot, 2008*. Budapest, Semmelweis, 121–130.
- Skultéty László (2007, szerk.): *A kastélyokban működő felnőtt fogyatékos bentlakásos intézményei kiváltása lakóotthonokkal. Gazdaságossági számítások*. Budapest, GKI Gazdaságkutató Zrt.
- Stollár János (1999): A jelenlegi intézményrendszer kialakulásának okai, az átalakítás lehetőségei és jogi keretei. In: Lányiné Engelmayer Ágnes (szerk.): *Kiscsoportos lakóotthonok. A szervezés és a tartalmi munka aktuális kérdései. Két munkakonferencia tapasztalatai*. Budapest, Soros Alapítvány, 19–23.
- Stollár János (2004): *A fogyatékos embereket segítő-ellátó szociális intézmények modernizációs programja*. Budapest, NCsSzI – ESzCsM.
- Szalai Erzsébet (2002): Civil társadalom. *Élet és irodalom*, 46, 18, 10.
- Szalai Júlia (2002): A társadalmi kirekesztődés egyes kérdései az ezredforduló Magyarországon. *Szociológiai Szemle*, 4, 34–50.
- Szalai Júlia (2007): *Nincs két ország...? Társadalmi küzdelmek az állami (túl)elosztásért a rendszerváltás utáni Magyarországon*. Budapest, Osiris.
- Utasi Ágnes (2002): *A bizalom hálója. Mikrotársadalmi kapcsolatok, szolidaritás*. Budapest, Új Mandátum
- Verdes Tamás és Tóth Marcell (2008): *A gondnoksági rendszer társadalmi funkcióiról*. Budapest, Társaság a Szabadságjogokért. Forrás: http://tasz.hu/files/tasz/imce/gondnoksag_funkcio.pdf (2009. 04. 05.)
- Verdes Tamás és Tóth Marcell (2009): *A per tárgya. Gondnokság alá helyezett személyek társadalmi kirekesztésének mozgásformái az ezredforduló Magyarországon*. Budapest, Eötvös Kiadó. Megjelenés alatt.
- Veszprém Megyei Önkormányzat Pszichiátriai Betegek és Fogyatékosok Otthona (2003): *Szervezeti és működési szabályzat*. Lesencetomaj, Veszprém Megyei Önkormányzat Pszichiátriai Betegek és Fogyatékosok Otthona.
- Wolfensberger, Wolf (1975): *The Origin and Nature of Our Institutional Models*. Syracuse-New York, Human Policy Press.
- Zászkaliczky Péter (1998, szerk.): *A függőségtől az autonómiáig. Helyzetértékelés és jövőkép a kiscsoportos lakóotthonokról*. Budapest, Kézzenfogva Alapítvány.

VINCZÉNÉ MENYHÁRT MÁRIA

A 18. századi rekatolizáció „szülötte”: az első intézményes árvaház Magyarországon

A tanulmány a Magyarországon elsőként, a 18. század derekán, Kőszegen létrehozott intézményes árvaház alapításának körülményeit, indokait mutatja be. Szakirodalmi és levéltári források felhasználásával főleg az intézmény első évtizedeinek történetét vizsgálja. A szerző központi megállapítása, hogy az intézmény fennmaradásában és jelentőségének növelésében fontos szerepet játszottak a jezsuita rend közvetítésével megvalósuló rekatolizációs, ellenreformációs törekvések. A tanulmányban egy összetett, oda-vissza ható kapcsolat elemei körvonalazódnak. Az árvaházi növendékek az esetek nagy részében az eredeti hitük feladásáért cserébe a biztos szegénységtől és tanulatlanságtól menekültek meg, míg a katolikus egyház a gyermekekről való gondoskodás ellentételezéseként további követőkre tett szert.

„Az elhagyottság Magyarországon a 19. század végéig, a 20. század elejéig, de Európa-szerte ugyaneddig az időpontig megrekedt a társadalmi filantropia keretei között” – fogalmaz Gyáni.¹ Az árvákról való gondoskodás évszázadokon keresztül a különböző egyházak, szerzetesrendek tevékenységének része volt. Hazánkban e területen fordulópontot jelentett az 1741-es esztendő. Ez nem az egyházi feladatvállalás visszaszorulását jelzi, hanem ezen belül egyfajta katolikus expanzió megjelenését ebben az időszakban, melynek szerves jelenségeként jött létre Kőszegen az ország első szervezett, önálló, intézményes jellegű árvaháza. Ezzel a lépésével megelőzte Ausztriát, ahol 1743-ban született meg az első ilyen jellegű intézmény, melyet egy gazdag gyáriparos alapított.

Magyarországon az 1760-as évektől kezdődően a kőszegi árvaházat számos intézmény követi, mint a selmeci (1762), soproni (1762) nagyszombati (1767), majd a nagyváradai, veszprémi, a kolozsvári és a váci

¹ Gyáni Gábor: A regulázó gondoskodás. In: „A tettetésnek minden mesterségeiben járta-sok...” Szerk.: Léderer Pál és társai 25. o.

árvaház. Közös elem az első ilyen jellegű intézményeknél, hogy megalapításukat általában valamely befolyásos, egyházi vagy világi hivatali betöltő személy adománya tette lehetővé.²

Jelen tanulmány fókuszában az 1741-ben Kőszegen létrehozott, előbb városi, majd Kelcz-Adelffy névre keresztelt árvaház történetének első évtizedei állnak. Egyrészt az árvaház létrejöttének körülményeivel, céljával, működési feltételeinek megteremtésével és az árvaház növendékeinek, illetve az árvaházban folyó, mindennapi életet meghatározó szabályoknak a bemutatásával foglalkozom. Másrészt azonban szeretném megvilágítani azokat a tényezőket is, amelyek az árvaház létrehozásának háttérében húzódtak meg.

Lényegi szerep jutott az árvaház létrehozásában és regionális szintű intézménnyé fejlődésében a katolikus egyház és a protestáns egyházak közötti hatalmi harcnak. Az intézmény működését tekintve meghatározó jellegű a helyi hatóság és a helyi társadalom (elsősorban a helyi céhek) közötti kapcsolat, mely időnként meglehetősen konfliktusosnak mondható. Az árvaház megalapítása és működése körül a különböző érdekek ütközését vagy éppen összefonódását, illetve az egyes társadalmi szereplők közötti konfliktusok sorát figyelhetjük meg. Összességében az intézmény létrehozásában nem csupán az emberbaráti célok domináltak, sőt, a vallási ellentétek, melyek eredőjeként megalakították az árvaházat, nemzetiségi kérdéseket is magukban hordoznak.

A tanulmány elkészítése során két fontos forrásra támaszkodom: egyrészt az intézmény fennmaradt magyar nyelvű levéltári anyagára, másrészt pedig dr. Vecsey Lajos munkájára, aki gyűjteményes kötetében az árvaház történetének részletes bemutatását adja, a fennmaradt latin nyelvű dokumentumok magyarra fordításával és kötetbe rendezésével.³

Valójában már a kőszegi árvaház létrehozása előtt létezett egy magánjellegű kezdeményezés Kőszeg közelében, Nemescsón⁴, mellyel kapcsolatban azonban meglehetősen kevés információ maradt fenn. Az tudható, hogy egy evangélikus lelkész, bizonyos Sartorius Szabó János nevéhez fűződik a létrehozása. Sartorius Halle-ban tanult, s onnan hozta magával a pietista mintát, melynek alapján a saját paplakjában gondoskodott néhány árváról.

Egyúttal latin iskolát is működtetett a településen, ún. Alumneummal kiegészülve.⁵ Anyagi támogatást az árvák ellátásához az evangélikus gyü-

² Dr. Vecsey Lajos A szombathelyi egyházmegye múltjából. A kőszegi római katolikus Kelcz-Adelffy Árvaház története. 1741–1941 8. o.

³ Dr. Vecsey Lajos: A szombathelyi egyházmegye múltjából. A kőszegi római katolikus Kelcz-Adelffy Árvaház története 1741–1941 címmel írta meg tanulmányát, mely kronologikus sorrendben írja le, foglalja össze az intézménnyel kapcsolatos történéseket. Dr. Vecsey Lajos katolikus pap, történész. Teológiai tanulmányait a szombathelyi szemináriumban végezte. 1939–1949 között Kőszegen a Szent Domonkos nővérek tanítóképzőjének hittanára, majd igazgatója volt.

⁴ Nemescsó kistépülés, mely az 1681-es soproni országgyűlés X. 16. törvénye alapján artikuláris hely volt, azaz az evangélikusok számára vallásgyakorlásra kijelölt hely.

⁵ A latin alumno igéből ered, jelentése: tart, nevel. Olyan intézetek jelölésére használták, ahol eltartották és nevelték azokat a gyermekeket, akik mindezért fizetni nem tudtak. Iskolai tápintézetnek is nevezték.

lekezet tagjainak adományain kívül Sartorius Bécsből is kapott. Bécsben, az 1730-as évektől, a dán követség evangélikus gyülekezete működtette az ún. Ungarische Cassa-t⁶, mely pénzügyi alapból a nemescsói árvaház is rendszeresen részesült.⁷

E kezdeményezést azért kell megemlítenünk, mert meglehetősen nagy szerepe van a kőszegi intézmény létrehozásában, azonban nem feltétlenül úgy, ahogy várnánk. Nem mintaként, a jótékonykodás követendő példaként járult hozzá közvetve a kőszegi intézmény létrehozásához, hanem éppen ellenkezőleg, ahogyan az az alábbi idézetből is kiderül. Kőszeg városbírája nyíltan kifejezte a nemescsói kezdeményezéssel kapcsolatos ellenérzéseit, s mintegy ellentörekvésként fogalmazta meg a kőszegi intézmény létrehozásának igényét:

„...olyanok is vannak, akiket a nem katolikusok Nemescsóba – az artikuláris helyek egyikebe – visznek el nevelés céljából, kívánatos és üdvös lenne, hogy ez a szokás el ne harapóddzék, ha a polgárság maga gondoskodnék valami úton módon az árváknak a városban történő neveléséről.”⁸

Ez a fajta motiváció nem volt egyedülálló, hiszen a későbbiekben a jezsuita rend az árvák nevelését gyakran használta a katolizáció eszközeként, az egész Monarchia területén. „Ők ismerték fel a pietizmus filantropiájában a protestánsok veszélyessé válható fegyverét, melynek hatása ellen küzdeni kell. Az ellenszert az ő példájuk követésében találták meg. Árvaházat alapítottak ott, ahol a közelben pietista intézmény már állt, hogy így egyrészt katolikus gyermekek protestáns árvaházban nevelését megakadályozzák, másrészt hogy ők nyerjék meg a katolikus származású gyermekeket a katolikus egyháznak.”⁹

Magyarország az árvaház alapításának idején a Habsburg Monarchia részeként speciális, alárendelt helyzetben volt, elsősorban jogi és igazgatási szempontból, ami azonban az élet minden területén érezte a hatását. A korszak meghatározó eszmei irányzata, a felvilágosult abszolutizmus törekvései a rászorulókról való gondolkodás terén burkoltan magukban hordozták az önhibás – tehát a helyzetükért magukat a rászorulókat kárhóztató – szemlélet uralkodását. Ugyanakkor az árva, elhagyott vagy nyomorgó gyermekeket természetadta munkaképtelen voltak az érdemek kategóriájába sorolta, így ők többé-kevésbé számíthattak valamiféle közösségi segítségnyújtásra, s mintegy felmentést kaptak az önhiba vádjától. Nem véletlen, hogy komplexebb, a fizikai szükségletek kielégítésén túlmenő gondoskodásban a gyermekek célcsoportja részesülhetett az elsők között.

A 18. századi Magyarország városait a kézműipar és a céhek újjászervezése jellemezte, s a céhes kereteken túlmutató ipari termelésről még szó

⁶ A magyar segélyalap fő bevétele az alkalmi adományok mellett a húsvéti gyűjtés volt.

⁷ Csepregi Zoltán: Magyar érdekességek a 250 évvel ezelőtti Bécsből. Forrás: <http://www.lutheran.hu/ujzagok/lelkipasztor/1960907.htm> Letöltés: 2008. 10. 12.

⁸ Kőszeg város tanácsának iratai: 1741. január 2., tanácsulési jegyzőkönyv. Forrás: VaML Kőszegi Fiókleveltár

⁹ Gönczi Magdolna: Az árvaházak kialakulása Mária Terézia korában. Bölcsészdoktori értekezés Budapest, 1933. 19. o.

sem lehetett, ennek feltételei még hiányoztak. A céhek mesterei és a városi kereskedők ugyanakkor oly mértékű vagyona tehetek szert, hogy ez már lehetőséget teremtett a jótékonykodásra. Ez a fajta adakozás, amely harmonizált a katolikus egyház tanításaival és a túlvilágtól való félelemmel, lényeges szerepet tölt be a kőszegi árvaház létrehozásában és fennmaradásában is, hiszen a jelentős összegű magánadományok felajánlása tette lehetővé a tárgyi feltételek megteremtését. Gyáni kifejti, hogy a rászorulókkal szembeni könyörületesség gyakorlása tulajdonképpen a túlvilági üdvözülés biztosítékaként van jelen a közgondolkodásban.¹⁰

A korabeli társadalomban az ország lakosságának túlnyomó többsége a katolikus egyház híve volt, míg a lakosság fennmaradó része elsősorban a protestáns felekezetek kötelékébe tartozott.¹¹

Az árvaház megalapítása

1741. január 2-án, a városi tisztújító ülésen¹² vetette fel Szvetics József, akkori városbíró a helybéli árvák ellátását, nevelését szolgáló intézmény alapításának gondolatát. Felszólalásának összegzésében a következők olvashatók: „... mivel sok gyámoltalan ügyefogyott árvák vannak, és lesznek is (a még kenyerüket vagy koldulással vagy egyéb iránt megke- reshetik), hogy azoknak educatiójára és föl nevelésére valamely fundust találni igyekszik”¹³.

A városbíró arra hivatkozott, hogy nagy számmal találhatóak a városban olyan szülő és vagyon nélkül maradt gyermekek, akik gondoskodásra szorulnának. Felhívta a városvezetés figyelmét arra, hogy a Nemescsóban lévő, artikuláris helyen nem katolikusok nevelnek gyermekeket, ami szerinte nem kívánatos dolog. Úgy véli, a városi polgárságnak is ki kellene vennie a részét az árvák ellátásából. A tanácsülési jegyzőkönyv szerint a városbíró javaslata nem kapott nagy támogatást. Ennek részben a város amúgy is szűkös költségvetése lehetett az oka: a testület valószínűleg nem kívánt ebből áldozni az árvák ellátására. Így megoldásra váró probléma maradt, hogy ha a városkasszában nem állt rendelkezésre elegendő forrás, akkor miből lehet finanszírozni egy ilyen, kétségtelenül fontos intézmény létrehozását. A városbírónak azonban erre is volt javaslata: fölvetette, hogy ezen túl a telkek eladásából származó, a városnak beszolgáltatott járandóságok felét egy jövőbeli városházi alaphoz nyújtsák be, a következőkben. A városvezetés így már elfogadta a városbíró javaslatait, ugyanakkor ez csupán az első lépés volt az árvaház létrehozásában. Ahhoz, hogy az intézmény működőképes legyen, valódi támogatók megnyerésére volt szükség.

Egy 1741-es királyi leiratból kiderül, hogy a város lakóinak egy része

¹⁰ Gyáni, i. m. 11–12. o.

¹¹ Kosáry Domokos: Újjáépítés és polgárosodás 1711–1867. Magyarok Európában III. Háttér Lap- és Könyvkiadó Budapest, 1990. 136. o.

¹² Itt kell megjegyezni, hogy egyes források szerint a 18. századtól a városban, minden területen katolikus erőfölény érvényesült, így a helyi magisztrátusban is.

¹³ Kőszeg város tanácsának iratai 1741. január 2., tanácsülési jegyzőkönyv. Forrás: VaML Kőszegi Fiókleveletára

ellenérzéseket táplált a fent említett járandóságok átadásával kapcsolatban, „többen kikeltek ellene, főként a nem katolikusok közül”¹⁴; tehát a legkevésbé sem állíthatjuk, hogy egy egész város akaratát fejezte volna ki, amikor az árvaház létrehozása mellett döntöttek. Ugyanakkor az intézmény létrehozásának egyfajta biztosítékául a városbíró folyamodványt terjesztett Mária Terézia elé, melyben kérték, hogy erősítse meg a városnak az árvaház létrehozása érdekében tett intézkedéseit.

Kérdés, hogy vajon miért volt annyira fontos a városbíró számára, hogy árvaházat hozzanak létre a városban. Véleményem szerint nem lehet figyelmen kívül hagyni a magyarázat keresése közben azt a körülményt, hogy az árvaház létrehozásának lelkes pártolója (és későbbi vezetője), Kelcz Imre jezsuita misszionárius rokoni kapcsolatban volt a városbíróval.¹⁵ Az árva gyermekek iránti szociális érzékenységet, a társadalom felelősségének és a rekatolizáció fontosságának gondolatát valószínűleg a jezsuita rokon ültette a városbíró fejébe. Megjegyzendő, hogy Kelcz a későbbiekben az árvaház vezetője és egyik alapítója is lesz.

Tulajdonképpen a kezdetekkor meglehetősen túlzó az „árvaház” kifejezés használata, hiszen mindössze 5 gyermek gondozásáról, neveléséről gondoskodtak, egy kis épületben. A gyermekek lutheránus szülők árvái voltak, tehát már ekkor megjelenik a rekatolizációs törekvés, sőt, ez lényegi eleme az intézmény működésének, hiszen az otthon lakóit a katolikus vallás előírásai szerint nevelték.

A Sziget városrészben lévő házban folyamatosan gondoskodtak a gyerekekről; az iskolás korúak iskolába jártak, s a napjuk nagy részében a gyermekek imádkozással töltötték idejüket.

E szerény keretek között indult az árvaház élete, amely aztán kerekén 200 évig tartott, hiszen az intézmény 1941-ig fennállt. A két évszázad során számos viszontagságon ment keresztül, a finanszírozási problémáktól egészen a Pozsonyba költöztetésig, és a 19. század végére az arculata is megváltozik: internátus lesz belőle. Az alapítást követő évben már 24 árva ellátásáról szeretett volna gondoskodni, amiről egy 1742-ből származó szabályzatból értesülhetünk.¹⁶ A tervek szerint 24 gyermekből 12 lány és 12 fiú lett volna. A szülők vallásától függetlenül katolikus nevelésben részesültek volna a gyermekek. S bár a felvételek során nem tettek volna különbséget a fiúk és lányok között, ugyanakkor eltérő típusú nevelésben részesítenék őket. A lányokat a tipikus háziasszonyi szerepre készítik fel (kötést, fonást, horgolást, főzést tanulnának), míg a fiúkat elsősorban a tudományoknak szentelnék, s ha nem mutat a fiúgyermek megfelelő képességeket, akkor valamely mesterség követésére ösztönöznék.

Fontos szerepet szántak a vallásos nevelésnek a gyermekek hétköznapijaiban. Elvárásként jelenik meg a szabályzatban, hogy naponta többször közösen, hangosan imádkozzanak, vasár- és ünnepnapokon napi két istentiszteleten jelenjenek meg, és rendszeresen gyónják meg bűneiket. Annak érdekében, hogy a gyermekek a vallási előírásokat megtartsák, az árvaház egy istenfélő asszonyt kívánt alkalmazni. A fenti szabályzat azonban csak

¹⁴ Dr. Vecsey i. m. 14. o.

¹⁵ Dr. Vecsey i. m. 18. o.

¹⁶ Dr. Barcza Leander: A kőszegi városi árvaház a Kelcz-Adelffy Árvaház elődje In: Kőszeg és vidéke 1933. április 23-i szám 1. o.

terv maradt, hiszen az árvaház bővítésének egyik legnagyobb akadálya, a forráshiány, még jó néhány évig fennállt.

A jezsuiták és a rekatolizáció szerepe az árvaház életében

A 18. század első felében megnőtt a katolikus egyház befolyása és jelentősége, nem kis részben a Habsburg uralkodóház segítségével. Mindez az előfeltétele volt annak, hogy Magyarországon a jezsuita rend az egyházi elit részévé válhasson. Ebben szerep jutott azon törekvésüknek is, hogy nevelőkként igyekeztek beférkőzni a fejedelmi udvarokba, s ezáltal a politikai befolyásukat is növelni tudták. A jezsuiták a katolikus egyház szerzetesrendjeként az ellenreformációt szolgálták, céljuk volt a katolicizmus megerősítése. Magyarországon a 18. század közepén 19 rendházban és 10 missziós központban összesen 884 jezsuita tevékenykedett.

„...a jezsuiták nem kis lélektani érzékkel, a magyar rendi nacionalizmus, a nemesi nemzeti öntudat megfogalmazói is voltak a dualizmus rendszerén belül. Az, hogy Magyarország gazdag és szabad ország, Szent István, Mária országa (Regnum Marianum) és amely a kereszténység védőbástyája is volt, hiszen nemesi nemzete mindenkinél vitézebb – a jezsuiták hathatós közreműködésével vált megannyi tartós elemévé a nemesi öntudatnak.”¹⁷

A jezsuita rend a hazai műveltség meghatározó eleme volt, szinte teljes egészében a kezében tartotta a közép- és a felsőfokú oktatást. Az általuk átadott tudásra és a nevelési elveikre jellemző a tekintélyelvűség és az állam iránti feltétlen tisztelet elvárása. A rend célkitűzése, hogy az ország lakosságát a fiatalság nevelésével fordítsák a katolikus vallás felé. Az árvaház létrehozása és az e keretek között folyó katolikus és hazafias szellemű nevelés összecseng a rend céljaival, ugyanakkor a katolikus egyház és a Habsburgok katolizációs törekvéseit is szolgálja.

A katolikus egyház a Habsburg uralkodóházzal karöltve különböző eszközökkel próbálta befolyását és híveinek számát növelni, így például az elvben és jogilag létező szabad vallásgyakorlás mellett a protestánsok számára szűkítette a lehetőségeket, külön artikuláris helyeket jelölt ki, korlátozta a térítő tevékenységet és drasztikusabb eszközként megfosztotta őket a templomaiktól. A 17. század második felétől a bécsi kormány katonai segédlettel foglalta el sorra a protestáns templomokat, iskolákat, parókiákat, és pedig a jezsuiták vezényletével.¹⁸ A protestáns vagy kálvinista szülők gyermekeinek átnevelése, katolikus hitre térítése is az ellenreformáció egyik, jellemző módszere volt. Amint azt a későbbiekben láthatjuk, az árvaház esetében a társadalom egy rétegének elesettségét kihasználva növelte befolyását a katolikus egyház. A jezsuitákat Vecsey képletesen az egyház harcos katonáinak is nevezi, kiknek alapvető célja az olyan típusú intézmények felkarolása, melyekben „a szellemi, erkölcsi

¹⁷ Kosáry Domokos: Újjáépítés és polgárosodás 1711–1867. Magyarok Európában III. Háttér Lap- és Könyvkiadó Budapest, 1990. 136. o.

¹⁸ Bakay Kornél: A középkori Kőszeg évezreidei 1. Kőszeg, 2001. 313. o.

és anyagi javakat egyformán nélkülöző elhagyatott, árva és a züllés veszélyében forgó gyermeket neveltek katolikus vallásban”¹⁹.

A kőszegi intézmény neve 1749-től Konvertita Árvaház.²⁰ Ahogyan azt az új elnevezés is tükrözi, 1750-ben a tartományfőnökük hozzájárulásával a jezsuiták és a város között létrejött egyezmény kimondja, hogy „csak oly zsengekorúakat vegyenek fel, akik nem katolikus szülőktől származnak vagy abban a veszélyben forognak, hogy nem katolikusokká lesznek”²¹.

A rekatolizációs törekvések az intézmény történetében a jezsuiták vezetése alatt mindvégig jelen voltak. Sőt, az intézmény első évtizedeiben jellemzően a rekatolizáció volt a leglényegesebb funkciója, azt is mondhatnánk, hogy ez, vagy, ha úgy tetszik, a protestáns és a katolikus vallás közötti harc „szülte” az intézményt és tette egyre nagyobb jelentőségűvé. A 18. század végére a konvertita árvák száma meghaladta a teljes létszám felét, hiszen 118 növendékből 65 konvertita volt.²²

Az árvaházba való felvétel, a növendékek sorsa

1752-ből származik Kőszeg város tanácsülési jegyzőkönyvében a következő bejegyzés: „Tisztelendő Pater Kelcz Imre Úram Jézus Társaságbeli Misszionarista azon fáradozott és munkálkodott, hogy az árvák számára nagyobb ház vétetődne, a melyben több árva elférhetne és a Római Katolikus hitben Istenessen neveltethetne... Fundátorokat és Patrónusokat keresett...”²³

Kelcz fáradozásai nem voltak hiábavalóak: az intézményi kereteket kibővítették, az árvák jóval nagyobb épületbe költözhettek. A változás azt jelentette, hogy már nem csupán a helyi árvák, illetve félárvák gondozására, nevelésére volt lehetőség, hanem az intézmény illetékességi körét kiterjesztették egész Vasvármegyére.

A fennmaradt felvételi kérelmek arról tanúskodnak, hogy az árvaház híre a bővítést követően igen gyorsan terjedt.²⁴ E fejezetben ezen dokumentumok alapján próbálok képet alkotni arról, hogy kik, milyen családból, milyen körülmények közül kérték felvételüket az intézmény kötelékeibe.

A kérelmek többségét vagy a gyermek özvegyen maradt, szegénységben élő szülője, vagy egy rokon – nagybáty, testvér – írta. Találkoztam azonban olyan kérelemmel is, melyet maga az árva küldött el, illetve iskolamester által fogalmazott levél is érkezett a püspökhöz. A kérelmekben

¹⁹ Dr. Vecsey Lajos i. m. 9. o.

²⁰ A konvertita jelző jelentése: az egyik vallási felekezetből a másikba áttérő, áttérő, megtérő.

²¹ dr. Barcza Leander: A kőszegi Kelcz-Adelffyanum konvertita-árvaház története. In: Dunántúli Szemle 1943. 1–2. szám 34. o.

²² 1741 és 1799 között felvett növendékek adatainak összesítése alapján. Valamennyi fennmaradt adatlap adatait, névsorrendben Vecsey közli az idézett műben.

²³ Kőszeg város tanácsülési jegyzőkönyve 1752. március 21. Forrás: VaML Kőszegi Fiókleveletár

²⁴ A Kelcz-Adelffy Árvaház dokumentumai 2. doboz. Forrás: Püspöki Levéltár Szombathely

szinte kivétel nélkül a család, illetve a gyermek szegénységére, nyomorúságára, ugyanakkor tehetséges voltára hivatkoznak. Nyilván az elvárásoknak való megfelelés tükröződik a levelekben akkor, amikor a kérelmek intézői a katolikus egyháznak tett, nagyobb szolgálat lehetősége biztosítékának tekintik az árvaházi felvételt.

Emellett hangsúlyozzák a gyermek érdemességét a közgondoskodásra. Sajnálatos módon arra nézve nem rendelkezünk adatokkal, hogy a püspöktől milyen válaszok érkeztek a hivatalához küldött levelekre, viszont több olyan írással is találkoztam a kutatás során, amely már korábbi kérést ismétel meg. Ebből arra lehet következtetni, hogy a felvételi igények meghaladták az intézmény kapacitását. A kérelmekből kiolvasható, hogy a felvételért folyamodók számára az esetek nagy többségében az árvaházba való bekerülés – még olyankor is, amikor félárvákról van szó – az egyetlen esélyt jelenti arra, hogy tanuljanak, illetve szakmát szerezzenek, és ezáltal az önálló életben boldoguljanak, kiemelkedjenek a szegénysorsból. Ezt a fajta ráutaltságot a jezsuiták vezette árvaház a saját javára fordította, és pedig azáltal, hogy a növendékek életét úgy alakították, szabályozták, hogy ez mindenben megfeleljen a katolikus hit előírásainak, s hogy mindennapjaikat a hit gyakorlása határozta meg. Vitathatatlanul nagy hatást gyakoroltak a növendékekre e téren, hiszen közülük az intézmény köteleikének elhagyása után szép számmal választották a papi, illetve szerzetesi életpályát.

A következő levélrészlet is a szülők könyörgését példázza: „Nagyságos Püspök Úr nékem Kegyes és Kegyelmes uram! Alább vett nagyságodnak Szentséges Kezeit Csókolnám és Lábadhoz borulván sűrű könnyhullajtások között mély alázatossággal, könyörgök: hogy üdeimre nézvest 10 esztendőben lévő és itt Szombathelyen 2. iskolában tanuló fiacskámat magam költségén férjemnek öregsége, világtalansága és igen nyavalyás állapota, úgy magam öregsége és tehetetlensége miatt tovább nem taníttathatom, éppen szegény lévén. Méltóztassék a kőszegi árvaházba helyezettetni...”²⁵

Több olyan levél is fennmaradt, amelyben a kérelmező azt írja le, hogy a második házassága sodorta szegénységbe, vagy az, hogy ismét megözvegyült, és a nagy számú eltartásra szoruló gyermek a szegénysége oka. Esetleg a férje elvesztése után a jószág visszakerült az első feleséghez, ami nyomorba taszította a családot. Mindez azt mutatja, hogy a házasságok felbontása és újrakötése a nem katolikusok körében már bevett gyakorlat volt. Az pedig, hogy egy egyházi vezetőnek címzett kérelemben hivatkozási alapként is szolgál a második házasság megkötése, illetve az abból származó ellehetetlenülés, arra enged következtetni, hogy nem volt szégyellni való dolog, ha valaki másodszor is házasságot kötött.

Említésre méltó az a tény is, hogy habár az intézménybe fiúk és lányok egyaránt bekerülhettek, a fennmaradt kérelmekben kizárólag fiúk felvételét kérték. Valószínűsíthető, hogy mivel az intézmény a kiváló oktatásáról és neveléséről volt híres, ezért elsősorban a fiúk felvételét kérték. Hiszen a 18. század derekán a lányok körében a családi életre, háztartásvezetésre, gyermeknevelésre való felkészülést, míg a fiúk esetében az oktatást ítélték lényegesebbnek. Itt kell kitérni arra, hogy az intézmény nem a klasszi-

²⁵ A Kelcz-Adelffy Árvaház dokumentumai 2. doboz. Forrás: Püspöki Levéltár Szombathely

kus értelemben vett árvaházak közé tartozott, hiszen nem csupán a gyermekek fizikai szükségleteinek kielégítésére törekedett, hanem az iskola funkcióját is ellátta, mégpedig az adott korban kiemelkedő színvonalon. Az árvaház növendékei a városban lévő gimnáziumba jártak – mely az árvaház alapításának idején szintén a jezsuiták vezetése alatt állt –, illetve a német nyelvűek a házi iskolában tanultak, az instruktorok (házitanítók) segítségével.

A fennmaradt anyakönyvek és kimutatások alapján elmondható, hogy nagy számmal kerültek ki az intézmény falai közül leendő tanítók és egyházi tisztséget viselők.

A fentiek ellenére voltak lány növendékek, akiknek szigorú elkülönítésére a fiúktól nagy gondot fordítottak. Tiltották a fiúk és lányok közötti érintkezést, beleértve a beszélgetést is. Az 1741 és 1800 közötti időszakra vonatkozóan fennmaradt 429 anyakönyv tanúsága szerint a századfordulóig összesen 69 lány növendék élt az intézményben, akik szinte kivétel nélkül helybeliek voltak, és az árvaházban töltött idő után szolgálatra mentek különböző családokhoz.

Az árvaháznak az volt az alapelve, hogy azok a gyermekek, akiknek nincsen tehetségük a tudományokhoz, szakmát tanuljanak, és pedig olyat, amihez kedvet éreznek. Ugyanakkor az árvaház, a városi hatóság és a céhmesterek között állandó feszültséget okozott az árvák szakmára tanítása. Ez nem meglepő, hiszen a következő tanácsülési jegyzőkönyvi bejegyzés is mutatja, hogy a céhek fáradozásait a város nem kívánta ellentételezni: „... de Főlség hatalmábul nékik megparancsoltatik, ellent állani nékik nem lehet. Az czéheknek mivoltát abban, hogy ha valamely Árvának valamely mesterséginek megtanulására kedve volna, hogy azt ingyen inasnak főlszegőttenni és föl is szabadíttatni leginynek köteleztessenek, úgy az tanuló levelit ingyen kiadni tartozzanak”²⁶.

A fenti kérdésben a céhek megrendszabályozásának érdekében, döntésének megerősítéséért a királynőhöz fordult a magisztrátus, több ízben: 1751-ben és 1752-ben is. A tanácsülési jegyzőkönyvből továbbá az is kiderül, hogy a céhes mesterek ellenállásának van oka: nekik ugyanis lutheránusként nem tetszik, hogy a gyermekeket katolikus hitben nevelik az árvaházban. A város előírja, hogy ahányszor egy adott céh ellenállását tapasztalják, akár az árva felvételénél vagy felszabadításánál, az adott céh az árvaház számára 4 Ft büntetést köteles befizetni.²⁷

A város vezetése és a céhek közötti konfliktus lezárásaként 1752 júliusában a céhek egy deklarációt bocsátottak ki, melyben vállalták az ingyenes oktatást, azonban két, meglehetősen kemény kritériummal: az egyik, hogy az árva helyi illetőségű legyen, a másik, hogy „becsületes ágybul legyen, nem pedig tsintalanbul”²⁸. Ez utóbbi kitétel ismét feszültséget szított a városvezetés és a céhek között. Annak érdekében, hogy ne lehessen a

²⁶ Kőszeg város tanácsülési jegyzőkönyve 1752. március 21. Forrás: VaML Kőszegi Fióklevéltár

²⁷ Kőszeg város tanácsülési jegyzőkönyve 1752. március 21. Forrás: VaML Kőszegi Fióklevéltár

²⁸ Kőszeg város tanácsülési jegyzőkönyve 1752. július 14. Forrás: VaML Kőszegi Fióklevéltár

A SZOCIÁLPOLITIKA TÖRTÉNETE

gyermek törvényteleniségére hivatkozni, a városvezetés ismét folyamodványt terjesztett a királynő elé, melyben arra kéri Őfelségét, hogy azokat a törvénytelen árvákat, akik kedvet éreznek valamely mesterség kitanulására, a királynő törvényesítse.²⁹ A városvezetés tehát megelégedte a céhek gerjesztette, elhúzódó konfliktust, és felsőbb fórumhoz fordult.

A fennmaradt szabályzatokban hangsúlyozzák a gyermekkel való egyforma bánásmód fontosságát, a gyakorlatban azonban különbséget tettek a nemesi és nem nemesi származású árvák között. A különbségtétel az öltözködésben és az ételmezésben nyilvánult meg. A nemesi származásúak több és jobb minőségű ételt kaptak, mint a többiek. Ugyanakkor arra nézve nem található utalás, hogy az oktatásuk terén különbséget tettek volna a nemes és nem nemes növendékek között. A különböző származású és családi háttérű gyermekek azonos iskolákba járhattak, őket itt csupán a tehetség és tanulási kedv alapján rangsorolták, így azonos esélyekkel indulhattak az önálló életben. Mindennek az adott korban igen nagy jelentősége volt, mai terminológiával élve az árvaházi iskoláztatás sokak számára a felfelé irányuló mobilitás csatornája volt. Egyébként pedig a nemesi származású növendékek száma nem mondható túlságosan magasnak: 1741 és 1800 között a fennmaradt születési anyakönyvi kivonatok szerint mindössze 29-en voltak.

Ahogy a kérelmek is tanúskodnak erről, az árvaházi helyek nagy részének betöltése felett a püspök rendelkezett. Egy 1780-ban az árvaház vezetése és a város közötti szerződés alapján: „a városnak szabadságában áll ... az árvaházban növendékeket elhelyezni a többiekkel egyenlő elbánás alapján; a többi alapítványra jelölés joga így alakul: Kőszeg város a helyi plébánossal egyetértőleg az alapítványi helyek egyharmadára, másik kétharmadára a szombathelyi püspök jelölhet növendékeket”³⁰.

Az intézmény lakóinak száma folyamatosan növekedett, a 18. század végére a 100 főt is meghaladta.

Az árvaház működése, mindennapok az árvaházban

Az árvaházban folyó életről sokat elárul, hogy milyen tisztségeket, feladatköröket találunk az intézmény dolgozói között. A következő táblázatban egy 1792-ből származó szabályzatban az ún. Projectum Regulationisban szereplő feladatköröket foglalom össze:

²⁹ Dr. Vecsey i. m. 33. o.

³⁰ Dr. Vecsey i. m. 55. o.

1. táblázat *Munkakörök az árvaházban*

Munkakör	Feladatok
Prefektus	Intézmény irányítási feladatai
Instruktor vagy házitanító	Tanítás, házi fegyelem megőrzése
Mater familias vagy az árvák anyja	Erkölcsei nevelés, lányok háziasszonyi teendőkre való tanítása
Gazdasági gondnok	Gazdasági ügyek intézése és szabó is egyben
Főző, főzőnő	Étel elkészítése és felszolgálása
Szolgaló	Konyhában és a gyermekek gondozásában segít
Kapus vagy háziszolga	Ajtóra ügyel, fát szállít, lámpást gyújt

Forrás: Vecsey Lajos fordítása alapján. Idézett mű 139–142. o.

Az árvaház valamennyi dolgozójával szemben megfogalmazott követelmény, hogy erkölcsös, tisztességes ember legyen. Az árvaház vezetése fontosnak tartotta, hogy mintaként szolgáljanak a gyermekek számára az őket körülvevő felnőttek.

A már említett szabályzat szerint a prefektus: „módszere általában olyan legyen, hogy okos tanáccsal igyekezzék minden bajt megelőzni... Bánásmódja legyen szelíd és egyforma mindenkivel szemben. Atyai szeretettel kezelje az árvákat – atyjuk helyett atyjuk lévén –, mert a haza java ezt kívánja.”³¹

A fenti előírás a bánásmód meglehetősen humánus felfogására utal. Észrevehető a gyermekek iránti érdeklődés, egy más típusú odafordulás, de a gyermekfelfogás átalakulásának ez igencsak kezdeti megnyilvánulásaként értékelhető. Kezdetlegességét az is mutatja, hogy a fenti elképzelések – mint pl. az egyenlő bánásmód fontossága –, mint láttuk, elsősorban a szabályzatok szintjén jelennek meg, és nem a hétköznapi gyakorlatban.

A gyermekek mindennapi életével kapcsolatban információval szolgálnak a fennmaradt napirendek, melyek az idők során folyamatosan változtak. A jezsuita vezetés idején meglehetősen szigorú, vallásos nevelésben részesültek az árvaház lakói, de a szigor a későbbiekben némileg oldódni látszott. A napirendek kapcsán különbséget tettek a téli és nyári időszak, illetve a hétköznapi és az ünnepnapok között. Az első olyan napirend, amely fennmaradt és a jezsuita vezetés idejéből származik, 1780-ban keletkezett:

„5 órakor ágyaikról felkelnek az árvák. Öltözködés közben éneklük Szent, Szent, Szent, egyik napon magyarul, másik napon németül. A hálóban egyébként csendnek kell lenni.

Fél 6 órakor elvégzik a reggeli imát. Ezek végeztével tanulási napon tanuláshoz, vasár- és ünnepnapokon lelki olvasmányokhoz fognak.

6 órakor a házicsengő jelzésére... kettésével tisztelettudóan csendben a templomba vonulnak, hogy szentmisét hallgassanak.

Fél 7-kor magukhoz veszik a kenyéradagot.

³¹ Dr. Vecsey i. m. 139. o.

A SZOCIÁLPOLITIKA TÖRTÉNETE

7 órakor a tanulók iskolába mennek. Negyedórával 8 előtt a németek, akik otthon tanulnak, a házi iskolára készülnek.

8 órakor kezdődik a házi iskola s tart 10 óráig.

$\frac{3}{4}$ 11 órakor a házi csengő jelzésére imádkoznak 5 Miatyánkot és Üdvözlégyet a meghalt és élő jótévedőkért. Ugyanannyit Szent Flórián tiszteletére.

11 órakor a házi csengő jelzésére a szokásos ebéd előtti imát elvégzik... asztalhoz ülnek.

$\frac{3}{4}$ 1-kor felmondják a leckét, azután pontosan egykor mennek az iskolába.

2 órakor kezdődnek a házi iskolák és négykor végződnek.

4-től fél 5-ig szabadidő. A csend azonban akkor is kötelező.

5-től 6-ig tanulás.

6 órakor imádkozzák a rózsafüzért az élő és elhunyt jótévedőkért azután a loretói litánia következik. Majd asztalt terítenek, ima után asztalhoz ülnek. Hálaadás, aztán tisztes társalgás $\frac{1}{2}$ 8-ig.

$\frac{1}{2}$ 8-kor lelki olvasmány van egy negyedóráig. Majd imádkozzák a mindenszentek litániáját. Az egész napot lelkiismeret vizsgálat zárja.

8-kor kettesével rendben hálóterembe vonulnak a nappaliból, miközben éneklük Szent, Szent, Szent, egyik napon magyarul, másik napon németül.³²

Nem meglepő, hogy az árvák életében nagy szerepe volt a katolikus vallás előírásainak, illetve gyakorlásának, a tanulmányok folytatásának, és hogy nagy fegyelmet vártak el tőlük. Ekkor még elképzelhetetlen volt, mind az árvák mind az intézmény vezetői, fenntartói számára, ami ma már magától értetődő (igaz, több mint 100 év telt el), hogy pl. az árvaház vezetése a játszószobában állandó színház felállításáról dönt, melyben majd az árvák állnak színészekként a színpadokon.

A napirend szigorúsága és szorossága alapján elmondható, hogy cserében a gondoskodásért, szinte már kolostori életre emlékeztetően kellett gyakorolniuk a katolikus vallást, s hogy feltétlen fegyelmet, tiszteletet vártak el az árváktól. A gyermekleltérből adódó, speciális szükségletek felismeréséről és kielégítéséről (felszabadult játék, személyes és társas kötődések stb.) ez idő tájt még szó sem lehetett.

A fentiekből kiderül, hogy külön oktatásban részesültek a németül és a magyarul beszélő árvák. A már említett célkitűzéssel összhangban, mely a magyar nemzeti tudat formálására vonatkozott, az árvaház különös gondot fordított a magyar nyelv művelésére, s szerepe volt az általános magyarosításban is. Részleteiben e keretek között nem foglalkozhatunk a Habsburg-ellenesség – protestantizmus, magyar katolikusok – német ajkú protestánsok közötti ellentétek – kérdésével, ugyanakkor érintőlegesen említést kell tennünk róla.

A jezsuita rend magyarosításra vonatkozó tevékenysége szoros összefüggést mutat azzal, hogy az eszmék szintjén erőteljesen összekapcsolták a királyi családhoz való hűség, a katolikuság és a hazafiasság fogalmait, egyetlen hármasságban. Leegyszerűsítve, olvasatukban csak a Habsburgokhoz hű, jó katolikus lehet igazi hazafi.

Juliane Brandt fejti ki, hogy „a vallásszabadság és a protestáns jogok összekapcsolása a rendi privilégiumok védelmével a 17. és a korai 18.

³² Dr. Vecsey i. m. 146–147. o.

század nemesi felkeléseiben azt is eredményezte, hogy a Habsburg-ellenes oppozíció és a protestantizmus összefonódott³³.

Kőszeg város szerepe az árvaház életében

Kőszeg a 18. században a jelentős szerepet betöltő nyugat-dunántúli városok közé tartozott. Jelentőségét kereskedelmi kézműipari, oktatási, és jogi szerepe adta. A bécsi udvar ellenreformációs törekvéseinek engedve az 1670-es években bele kellett egyeznie a városnak a jezsuiták letelepedésébe, mely momentum, mint láthattuk, az árvaház létrehozásának szempontjából meghatározó jelentőségű volt.

A 17. század elején a város lakosságának túlnyomó része evangélikus volt, ez a vallási erőfölény azonban csak néhány évtizedig tartott, hiszen 1671-ben, majd 1673-ban katonai segédlettel az evangélikus gyülekezetet megfosztották templomaiktól. Egyes források szerint az ellenreformáció jogi és erőszakos lépéseinek következtében, illetve az egyéni érdekeket (politikai, gazdasági) előtérbe helyezve a város lakossága a 17. század végére csaknem teljes mértékben ismét katolikussá vált.³⁴ Más források szerint 1777-ben a lakosság 67,9 százaléka (2821 fő) katolikus, míg 32,1 százaléka (1337 fő) még mindig evangélikus vallású volt. 1782-re kis mértékű emelkedés figyelhető meg a hasonló arányszámokban, a katolikusok javára, hiszen ekkor a megfelelő adatok 70,2 százaléka, illetve 29,8 százaléka.³⁵ Ha figyelembe vesszük a jezsuiták katolizációs törekvéseit, az utóbbi forrás adatai sokkal inkább meggyőzőek.

A városnak, mint láttuk, a városbíró személyén keresztül tagadhatatlan szerepe volt az árvaház létrejöttében, fennmaradásának elősegítésében. A finanszírozás szempontjából kettős szerepet töltött be a város. Egyrészt mindig is fontos volt a városvezetés számára, hogy befolyásos személyeket nyerjen meg támogatóként, elvi és anyagi síkon egyaránt. Másrészt a város közvetlenül, saját költségvetésének terhére is részt vett az anyagi feltételek biztosításában. Az árvaház történetének kezdetén tüzelőről és élelmiszerről is gondoskodott: 20 Ft-ot fizetett minden nem nemes élelmezése után, míg a nemesek után 30 Ft-ot. A későbbiekben pedig ún. városi helyeket különítettek el az árvaházban, melyekre a városi hatóság jelölhette ki árvákat.

Elengedhetetlen volt az árvaház működésének fenntartása szempontjából a folyamatos együttműködés a városvezetés és az egyházi vezetés között. Az összefogásra főként az olyan esetekben volt szükség, amikor valamilyen oknál fogva az árvaház működése veszélybe került. Erre többször is volt példa: 1777-ben például a soproni Voss-féle alapítványhoz kívánták csatolni az árvaházat, mondván, hogy két, egymáshoz viszonylag közeli településen felesleges hasonló típusú intézményt működtetni.

³³ Juliane Brandt: Felekezeti és nemzeti identitás a 19. századi Magyarországon: a protestáns egyházak. In: Századvég 2003. 3. szám. 15. o.

³⁴ Bakay Kornél: A protestáns Kőszeg. 299–315. o. In: Bakay Kornél: A középkori Kőszeg. Kőszeg évezredei I. Kőszeg, 2001.

³⁵ Thirring Gusztáv: Kőszeg népessége a 18. században. In: Vasi Szemle 1936. 3. szám 145. o.

A SZOCIÁLPOLITIKA TÖRTÉNETE

Hasonló eset volt az is, amikor 1797-ben, illetve 1800-ban katonakórházzá kívánták tenni, a napóleoni hadjáratok sebesültjeinek ellátása érdekében.

A fennmaradt dokumentumok – Szily János püspökhöz intézett levelek, királyi leiratok stb. – arról tanúskodnak, hogy a városvezetés minden követ megmozgatott az árvaház fennmaradása érdekében. A város számára tulajdonképpen presztízskérdés volt, hogy egy ilyen nagy volumenű intézmény működött Kőszegen. Ugyanakkor bizonyos gazdasági érdekek is meghúzódtak a háttérben, amit egy, a helytartótanácshoz 1777-ben intézett folyamodvány is megmutat. Az árvaház többek között a következőkkel érvel fennmaradásának szükségessége mellett: „Súlyos kár érné a népet, különösen a kézműveseket és az élelmiszerárúsokat, akiknek az árvaház nagybani vásárló és fogyasztó közönsége. Ezek biztos jövedelmi forrásoktól esnének el s a közterhek viselésére kevésbé lennének képesek...”³⁶

A város feladata volt az árvaházzal kapcsolatos adminisztráció vezetése is. Továbbá egyfajta ellenőrző funkciót is ellátott: a püspök a helyi plébánossal és a városi tanács megbízottjaival minden évben meglátogatta – véletlenszerűen – az árvaházat, annak érdekében, hogy meggyőződjék az intézmény előírás szerű működéséről.

Befejezés

E tanulmányban arra tettem kísérletet, hogy az országban elsőként megalapított, intézményes árvaház létrejöttének körülményeit, indokait, illetve működésének néhány jellemzőjét mutassam be. Történeti kutatásról lévén szó, csupán néhány mozaikszerű kép felvillantására volt lehetőségem, ugyanakkor bizonyos képet így is kialakíthatunk a korabeli árvaellátás vonatkozásában.

Láthattuk, hogy az elhagyott, félárva gyermekek iránti érdeklődés megjelenése mögött nem feltétlenül a társadalmi jótékonykodás és a katolikus egyház emberbaráti céljainak megvalósítását kell keresnünk. Sőt, a filantropikus céloknál sokkal nagyobb jelentőségűnek kell tekintenünk a protestáns egyházak és a katolikus egyház követői közötti vallási konfliktusokat, hatalmi harcot.

A kőszegi intézmény létrejöttében, fennmaradásának elősegítésében és jelentőségének növelésében a katolikus egyház keretei közé tartozó jezsuita rendnek és rajtuk keresztül a rekatolizációs, ellenreformációs törekvéseknek tagadhatatlanul meghatározó szerepe volt. A vizsgált időszakban egy összetett, oda-vissza ható kapcsolat elemei körvonalazódnak, hiszen az árvaházi növendékek az esetek nagy részében az eredeti hitük feladásáért cserében megmenekültek a biztos szegénységtől és tanulatlanságtól, míg a katolikus egyház a gyermekekről való gondoskodásért cserében további elkötelezett követőkre tett szert.

³⁶ Dr. Vecsey i. m. 80. o.

Irodalom

- Bakay Kornél (2001): A középkori Kőszeg. Kőszeg évezredei 1. Kőszeg,
dr. Barcza Leander (1933): A kőszegi városi árvaház a Kelcz-Adelffy Árvaház elődje.
In: Kőszeg és vidéke, április 23-i szám
- dr. Barcza Leander (1943): A kőszegi Kelcz-Adelffyanum konvertita-árvaház története.
In: Dunántúli Szemle. 1–2. szám 34. o.
- Csepregi Zoltán: Magyar érdekességek a 250 évvel ezelőtti Bécsből. Forrás:
<http://www.lutheran.hu/ujsagok/lekipasztor/1960907.htm>
- dr. Vecsey Lajos (1943): A szombathelyi egyházmegye múltjából. A kőszegi római kato-
likus Kelcz-Adelffy Árvaház története 1741–1941, Martineum Könyvnyomda Rt.
Szombathely.
- Gönczi Magdolna (1933): Az árvaházak kialakulása Mária Terézia korában. Bölcsész-
doktori értekezés Budapest.
- Gyáni Gábor (1998): A regulázó gondoskodás. In: „A tettetésnek minden mesterségei-
ben jártasok...” Szerk.: Léderer Pál, Tenczer Tamás, Ulicska László. Új Mandátum
Könyvkiadó Budapest.
- Juliane Brandt (2003): Felekezeti és nemzeti identitás a 19. századi Magyarországon: a
protestáns egyházak In: Századvég. 3. szám
- Kelcz-Adelffy Árvaház iratai. Forrás: Püspöki Levéltár Szombathely
- Kosáry Domokos (1990): Újjáépítés és polgárosodás 1711–1867. Magyarok Európában
III. Háttér Lap- és Könyvkiadó Budapest.
- Kőszeg város tanácsának iratai 1741. január 2., tanácsülési jegyzőkönyv. Forrás: Vas
Megyei Levéltár Kőszegi Fiókleveletár
- Kőszeg város tanácsának iratai 1752. március 21., tanácsülési jegyzőkönyv. Forrás:
VaML Kőszegi Fiókleveletár
- Kőszeg város tanácsának iratai 1752. július 14., tanácsülési jegyzőkönyv. Forrás: VaML
Kőszegi Fiókleveletár
- Thirring Gusztáv (1936): Kőszeg népessége a 18. században. In: Vasi Szemle. 3. szám

BÁNYAI EMŐKE

A megbékélés útjai

(Fellegi Borbála: *Út a megbékéléshez. A helyreállító igazságszolgáltatás intézményesülése Magyarországon.* Napvilág Kiadó 2009, 380 o.)

Egy PhD disszertáció esetében mindenképpen a munka hasznosságát, időszerűségét mutatja, ha a dolgozatot nemcsak az értékelők csapata, hanem a szakmai, illetve a témával foglalkozó, de nem ezen a területen dolgozó olvasóközönség is érdeklődéssel forgathatja. Fellegi Borbála könyve ezek közé a munkák közé tartozik, s az – egyébként maximális pontszámmal megvédett és csekély átdolgozással közre adott – egykori dolgozat önálló szakkönyvként is kiválóan megállja a helyét.

Az *Út a megbékéléshez* több szakma érdeklődésére tarthat igényt. Jogászok, pedagógusok, szociális szakemberek, pártfogók, gyámügyi, igazságszolgáltatási területen dolgozók olvashatják érdeklődéssel. Hasznos lehet azonban bárki más számára, aki nem szakemberként, hanem egy bűncselekmény sértettjeként, elkövetőjeként, vagy valamelyikük családtagjaként, rokonaként, barátjaként szeretne megismerkedni egy olyan eljárással, mely talán a legkevesebb káros mellékhatással jár az érintettek számára. A bevezető gondolatok, a disszertáció céljának és hipotéziseinek megfogalmazása után a szerző széles körűen áttekinti a témája tárgyalásához szükséges háttérismereteket, és rövid, vázlatos, de rendkívül informatív körképet ad a helyreállító igazságszolgáltatás nemzetközi gyakorlatáról, hazai múltjáról és jelenéről.

A következőkben – meglehetősen szubjektív nézőpontból – Fellegi Borbála könyvének elsősorban azokat a vonatkozásait emelem ki, melyek a szociális szakmák szempontjából szerintem a legérdekesebbek. Ez természetesen nem zárja ki, sőt, valószínűvé teszi, hogy más nézőpontból más vonatkozások kerüljenek előtérbe – a könyv sokrétegűsége ezt lehetővé teszi, sőt, valószínűsíti.

A *helyreállító igazságszolgáltatás* háttérében húzódó filozófia kiindulópontja, hogy mindazok, akik érintettek egy kisebb bűncselekményben (bármely oldalon legyenek is), valószínűleg sok szempontból jobban járnak, ha pártatlan közvetítő segítségével maguk próbálják meg rendezni vitás ügyüket, sérelmüket, és nem bírósági útra terelve kísérelnek meg számukra kedvező, a másik számára kizárólag veszteséget hozó végkimenetelt elérni az ügyben. Az első esetben a konfliktusok ott rendeződnek, ahol keletkeztek, vagyis az állampolgárok között. Ez egyben a legkevésbé stigmatizáló, leginkább az érintettek erejére, értékes lehetőségeire építő megoldás, melyben a külső szemlélő által bejósolhatatlan kreatív megoldások kidolgozása születhet meg. Ha az ügy bíróság elé kerül, sokkal nagyobb az esélye a konfliktus eszkalálódásának, s egyúttal sokkal kevesebb a lehetőség párbeszédre, a másik fél megismerésére, szempontjainak

mérlegelésére, s a kölcsönösen elfogadható (nem nyertes–vesztes helyzetet teremtő) megoldás kidolgozására. A bírósági eljárás során az elkövetőnek nem kell szembesülnie azzal, mit okozott tetteivel egy másik embernek, az áldozatnak pedig nem kell szembenéznie azzal, hogy az elkövető is ember, bármilyen dühöt, sértettséget, esetleg bosszúvágyat is érez vele szemben. A helyreállító igazságszolgáltatásban részt vevők a folyamat lezárulása után gyakran elmondják, hogy itt szembesültek először azzal, milyen hatást gyakoroltak tetteik a másik emberre, és hogy ennek melyek a következményei. Az áldozatok pedig sokszor arról számolnak be, hogy mihelyt egy emberi arc kapcsolódott az őket ért sérelemhez, elkezdődhetett bennük a sérelem feldolgozásának folyamata, melyet addig blokkolt, hogy a velük történeteket nem lehetett egy másik személyhez kötni. A helyreállító igazságszolgáltatás mellett szóló, fontos érv az is, hogy amennyiben a konfliktus rendezése külső hatalomhoz (bírósághoz) kerül, az ellentétek általában eskalálódnak (amit esetleg ügyvédek, jogi képviselők tovább szítanak), az érintettek közötti viszonyok – ha lehetséges – még tovább romlanak, vagy befagynak, ami lehetetlenné teszi, hogy az ügyet egy jobb kimenetel felé tereljék.

A szociális munkások rendkívül sok olyan helyzettel találkoznak, melyben a helyreállító igazságszolgáltatás kiválóan alkalmazható. Így pl. gyerekek egymás, vagy a közösség elleni vétségei az iskolában vagy az adott lakóközösségben, rongálások, kisebb vagyon elleni bűncselekmények kiváló lehetőséget nyújtanak a resztoratív igazságszolgáltatás számára. A módszert több helyen alkalmazzák a gyermekjólét, gyermekvédelem, a pártfogás területén. A Család, Gyermek, Ifjúság című lapban több olyan esetről olvashatunk leírást, ahol a resztoratív módszert alkalmazták, olykor sikeresen, egyes esetekben azonban valamilyen leküzdhetetlen akadály megakasztotta a folyamatot.

A helyreállító igazságszolgáltatás egyik speciális területe a *büntetőügyi közvetítés*. Bizonyos kisebb bűncselekmények esetében (olyan, személy elleni, közlekedési és vagyon elleni bűncselekményeknél, ahol a várható büntetés kevesebb, mint 5 év szabadságvesztés) a bíró *mediációra* küldheti a gyanúsítottat és a sértettet. Amennyiben ez sikerrel zárul, a bírósági eljárás el is maradhat. Ez elvileg kiváló lehetőség. Mi a helyzet azonban a mindennapi gyakorlatban? A szerző PhD disszertációjának készítése során, a könyvben bemutatott kutatásában ügyészek és bírák véleményét kérdezi a helyreállító igazságszolgáltatás bevezetésének lehetőségével kapcsolatban. A vizsgálat módszertani érdekessége, hogy Fellegi Borbála egy rövid film bemutatásával biztosítja, hogy a kutatás keretében minden megkérdezett ugyanahhoz az információhoz jusson hozzá a helyreállító igazságszolgáltatást illetően. Ez az eljárás ugyanakkor számos kérdést is felvet, hiszen a kapott válaszokat befolyásolják a látottak. A szerző szembenéz ezzel a kettősséggel, és úgy dönt, hogy vállalja a lehetséges hátrányokat, a vélhető előnyök érdekében. A vizsgálat eredménye szerint a megkérdezettek számára a helyreállító igazságszolgáltatás elvei elfogadhatóak.

A kutatásból kiderül, hogy a helyreállítás szemléletére épülő igazságszolgáltatás hatékonyabb, jobban szolgálja a társadalmi integrációt, mint azok a modellek, melyek az elrettentésre, a megtorlásra épülnek. A hazai szociálpolitikai, gyermekjóléti és igazságügyi rendszer lehetőséget teremt

a helyreállító szemlélet gyakorlati alkalmazására, és kísérleti programokban alkalmazza is a helyreállító igazságszolgáltatás szemléletét. Ugyanakkor – ahogy ez a bírakkal és ügyészekkel készített interjúkból kiderül – jelentős a veszélye annak, hogy „a helyreállító szemlélet alapelvei számottevően sérülnek a konkrét intézményi és jogszabályi reformok során” (310. oldal). A kutatás egyik legfontosabb megállapítása, hogy az eredetileg nem a jogi szakmákhoz kötődő módszer – melynek alkalmazását törvény írja elő, és bizonyos típusú ügyekben elvileg legalábbis az ország bármely részén elérhetővé válik – mire megvalósul, már nagyon kevésbé viseli magán azon szándékok jegyeit, melyek létrehozták: az intézményesítést szabályozó törvények elsősorban jogi szakmák képviselőit hatalmazták fel a helyreállító igazságszolgáltatás alkalmazására. Ismét a jogi szemlélet uralma alatt áll, és ettől a lényegét veszti el az a Nils Christie által megfogalmazott alapelv, mely szerint a konfliktusok megoldása lehetőleg kerüljön vissza az állampolgárok kezébe. Nem alulról jövő kezdeményezések (vagy csak kis részben azok) nyomán vezetik be, hanem nyugati minták alapján, törvényekkel és rendeletekkel, felülről; a helyi szinten megvalósuló programok a sok félreértés miatt már egyáltalán nem emlékeztetnek a kezdetben megfogalmazott alapelvekre. Félő, hogy az „eljogiasodás” kiszorítja a többi érintett szakma képviselőit a helyreállító igazságszolgáltatás lehetséges gyakorlóinak köréből.

Fellegi Borbála könyve átfogó igényű, egyenletesen magas színvonalú, nagyon sok szempontot és lehetőséget ötvöző munka. Egyben fontos hiányt is pótol, hiszen míg a helyreállító igazságszolgáltatás praxisa, a módszer alkalmazására való felkészítés hazánkban is egyre több helyen elérhetővé válik, eközben Herczog Mária, Negrea Videa munkáitól, és még néhány, e tárgyban megjelent rövidebb írástól eltekintve kevés, magyar nyelven olvasható irodalmat vehetünk kézbe a témában. Jó szívvel ajánlom a könyvet mindenkinek, aki bármely szerepben kapcsolatba kerül az igazságszolgáltatásnak ezzel az egyszerre nagyon régi, és merőben új módszerével. Bárki számára hasznos lehet, aki olyan eljárást szeretne megismerni, vagy arról mélyebben tájékozódni, mely kevésbé a külső hatalmak ítéletére bízta a konfliktusok rendezését. A módszer, mely inkább az érintettek erejét, a kialakult helyzettel való megküzdési képességét mozgósítja – átrendezve ezzel a közöttük létrejött, kezdetben talán leküzdhetetlennek látszó ellentéteket –, bármely más területen is elvezethet ahhoz a konklúzióhoz, mely szerint a másik fél megismerése révén egy agresszív cselekmény, illetve sérelem kapcsán felgyúlt bosszúvágy, gyász, harag, megaláztatottság, és más, negatív érzelmek feldolgozhatóakká válnak.

Abstracts

Pulay, Gyula: The necessity and the possibilities of the registration of ethnic identity

We know very little about the real effects of the public welfare and antipoverty measures or even of the so called Romani programmes (programmes targeted directly to the needs of the Romani population) on the living conditions of the Romani population. There are not appropriate surveys, registers from which one can exactly determine what the portion of the Romanises is among the beneficiaries of the programmes. The article reasons – by practical, legal and political arguments – besides the necessity of the proper – both in legal and professional sense - registration of data related to ethnicity. The author underlines that for checking whether a programme is well targeted and effective it is enough to determine the proportion of the Romanises among the participants at different stages of the programme, and usually it is not necessary to register who is Romani among the participants of the programme. The article presents the possibilities for the registration of ethnicity related data during the implementation of public welfare programmes and programmes targeted to the neediest.

Virág, Tünde: Poor people in the captivity of small settlements – the everyday practice of social policy in the settlements of a disadvantaged region

In the paper the author, based on a study carried out in a disadvantaged, ghettoized region, describes and analyses the everyday supporting and public employment practice of local governments. On the basis of interviews with mayors and notaries, and observations, the study presents how the measures of welfare policies change in everyday practice in settlements lacking resources and without institutions, where those families live in majority who have been pushed out of the primary labour market and who depend on income from welfare payments, public employment and informal work opportunities. It is shown through examples how the supporting and the public employment practice delegated to the level of settlements forms the paternalistic, dependent structures inherited from the past, and how all this holds the families in the captivity of small settlements.

Albert, József and Kalocsai, Adrienn: „Towering inferno”. Slum formation in the town of Veszprém

The study investigates the living conditions and human relations in a block of flats in Veszprém, which was originally built as accommodation for workers but by now has acquired the nickname „Towering Inferno”. The authors hypothesise that the current situation has come about as the result of a process of slum formation. They attempted to grasp the symptoms of slum formation by investigating five factors: 1. unfavourable housing conditions, 2. lower levels of schooling, employment and income compared to the rest of the town Veszprém, 3. prevalence of deviances, 4. social stigmatization, 5. slim chances of being able to move from the flats. The authors believe that a slum may form within just one block of flats. The study was conducted with the help of the students of the Archiepiscopal Theological College of Veszprém. Questionnaires were administered to two thirds of the inhabitants (61 households); 30 additional interviews were made with some of the inhabitants, and representatives of municipal institutes who were in contact with the „house” (health care, police, social workers, etc.). The data gained from the questionnaires were compared to statistics of the town of Veszprém. The hypothesis was confirmed: the slum formation originally caused by

ABSTRACTS

poverty became ethnicised and conflicts between gypsies and „Hungarians“ became more frequent. The authors also propose ways to improve the situation or solve the problem: one of these is a radical eradication; the other is a more gradual method which requires coordinated assistance.

Bill Jordan: Social work and world poverty

This article analyses the position of social work in relation to world poverty by examining the implications of the integration of the world economy (globalization) for the organization and practice of the profession. The shift from national welfare states to international non- governmental projects as a strategy for the relief of poverty has recast the settings for social work in the developing world. This is graphically illustrated in the literature of the World Bank, and of many other organizations with a stake in new programmes. But there is something suspiciously glossy and self-congratulatory about much of the rhetoric that accompanies these initiatives, and this may be because they reflect an approach deriving from global capital, as part of its systematic integration of the world economy.

Verdes, Tamás: “The house is owned by the institute.” On the cutting down, humanization and modernization of total institutions

Subsection (5) of Section 29 of Act XXVI. of 1998 on the legal status and equal opportunities of people with disabilities rules: „The large residential institutions for people with disabilities gradually, but not later than January 1st 2010 have to be transformed, so that those of the disabled who, with professional help, can be self-sufficient will have to be placed in community homes. Also for people living with severe disabilities, who require constant care, a modernized and more humane institutional placement has to be provided.“ These goals have not even been approximated, yet. The study attempts to find the reasons of the failure and shows that they can be found mainly not in the lack of financial foundations of the reform, but in a complex matrix of interests and vulnerabilities of the actors in the present system. First of all the study tries to explore what social forces can be found behind the artificially maintained demand for total institutions in the present. It also will try to conduct a critical enquiry of the academic discourse on the topic, of the non governmental movements in the same field and of the relevant issues of socio-politics and codification. The author argues that despite the different intentions of the actors the inertia of the current system was what finally made maintaining the structure of total institutions favourable to all of them, and determined all the attempts for reform to fail.

Vinczéné Menyhárt, Mária: The child of 18th century recatholisation: the first institutional orphanage in Hungary.

In the study the author presents the circumstances and reasons behind the establishment of the first orphanage of Hungary in Kőszeg during the 1750s. By placing the first decades of its operation into the focus the author emphasizes the role the Jesuit Order played by contributing to the survival of the institute and to the development of its importance, as well as the significance of efforts for recatholisation and counter-reformation relating to the Order. The statements are based on archive resources as well as resources from specialised literature. The study highlights the elements of a complex two- way relationship. In most of the cases the orphans managed to escape from poverty and ignorance in return for giving up their original faith, while the Catholic Church gained additional followers by providing care for the children.

esély

2009/4

Social Policy Journal

CONTENTS

STUDIES

- 3 **Pulay, Gyula:** The necessity and the possibilities of the registration of ethnic identity

HUNGARIAN REALITY

- 38 **Virág, Tünde:** Poor people in the captivity of small settlements – the everyday practice of social policy in the settlements of a disadvantaged region
- 55 **Albert, József and Kalocsai, Adrienn:** „Towering inferno”. Slum formation in the town of Veszprém

SOCIAL WORK

- 80 **Jordan, Bill:** Social work and world poverty
- 92 **Verdes, Tamás:** “The house is owned by the institute.” On the cutting down, humanization and modernization of total institutions

HISTORY OF SOCIAL POLICY

- 115 **Vinczéné Menyhárt, Mária:** The child of 18th century recatholisation: the first institutional orphanage in Hungary

REVIEW

- 130 **Bányai, Emőke:** The ways of reconciliation
- 133 Abstracts