

esély

2012/1

Társadalom- és szociálpolitikai folyóirat

TARTALOM

TANULMÁNY

- 3 **Papp Gábor:** Konformitás és nonkonformitás az elítéltek körében – egy empirikus vizsgálat eredményei

SZOCIÁLIS MUNKA

- 37 **Baráth Árpád:** Spiritualitás és szociális munka

MŰHELY

- 50 **Varga Attila:** Új receptek régi hozzávalókkal. A Nemzeti Szociálpolitikai Konceptió segélyezési rendszerei
- 77 **Kanász-Nagy Máté:** Harmonizációs lehetőségek Budapesten a rászorultságtól függő pénzbeli ellátások körében

115 Abstracts

117 Contents

120 Az *esély* repertórium 2011

PAPP GÁBOR

Konformitás és nonkonformitás az elítéltek körében – egy empirikus vizsgálat eredményei

Az elítéltek gondolkodási mintáinak (sémáinak) vizsgálata több szempontból is indokolt lehet. Egyfelől saját jogon, olyan kérdések válaszolhatók meg általa, mint például a csoportformálódás, a külső csoportokkal szembeni és a saját csoport összetartozása, illetve az ezeket befolyásoló tényezők stb. Ezen túlmenően az elítélti világnézet összefüggéseinek feltárása azért is fontos, mert annak a börtön falain túl is jelentős hatása lehet, hiszen nincs ok azt feltételezni, hogy a szabadultak értékrendszere alapjaiban eltérne a még bent lévőkétől. Mindez a börtönben dolgozó és általában a börtönüggyel foglalkozó szakemberek, illetve a büntetőpolitika formálói számára tartalmazhat olyan információkat, amelyek a munkájukhoz felhasználhatók. Jelen tanulmány elsősorban az elsőként megfogalmazott célra fókuszált, hiszen egy hazai büntetés-végrehajtási intézetben egy időpontban készült kutatás adataira épül. A tesztelt elméleti modell és a mérőeszközök sokban hasonlítanak a korábban az amerikai kutatásokban használtakhoz. Annak magyarázatát kerestük, hogy milyen tényezők állnak az értékrendszer egyik meghatározó eleme – a társadalomhoz és annak reprezentánsaiként a személyzethez való (non)konformitás – hátterében. Ezek közül az intézetben elfoglalt pozíció, a társadalmi háttérjellemzők, a kriminális múlt és nézetek, a külső kapcsolatok fennmaradása, a szabadulás utáni időszakra vonatkozó várakozások, az elítéltekhez és a személyzethez való viszony, valamint az időtényező indikátorainak konformitásban betöltött szerepét vizsgáltuk.

Problémafelvetés

Lippmann óta tudjuk, hogy az emberek a környezetüket általában sztereotípiákon keresztül érzékelik, azaz a komplex valóságot néhány, többnyire egyszerű gondolkodási séma nyelvére fordítják le, így „értik” meg azt (Lippmann 1922). Hasonlóan vélekedett Luhmann is, aki szerint az egyének a külsődlegesként megélt, kaotikus és összetett realitáshoz a „komplexitás redukciójával” viszonyulnak, azaz a rendelkezésre álló információkat szűrőfolyamatokon keresztül érzékelik, amelyekkel azok

feldolgozhatóvá válnak számukra (Luhmann 2005). Ez a bizonyos értelemben természetes, ám torzításokkal együtt járó folyamat különösen érvényesülhet akkor, ha az egyénnek valójában nincs is közvetlen kapcsolata egy adott mikrovilággal. Ezt jól példázza a fegyintézetek életéről alkotott, és bizonyos esetekben a média által is megerősített kép. A fogvatartottokról (és akár a börtönőrökről is) minden bizonnyal a legtöbb embernek van valamilyen, általában nem kifejezetten pozitív elképzelése. A börtön az átlagember számára félelemmel, folyamatos fizikai erőszakkal, szexuális zaklatásokkal teli helyként jelenik meg, ahol a fogvatartottak monolit egységként állnak szemben a társadalommal, illetve annak „őreivel”. Abban, hogy átfogóbb és összetettebb képet kaphassunk a „börtönvilágról” a már érintett „mediatikus reprezentáció” mellett-helyett fontos szerepet tölt be a tudomány is. Ehhez egy lehetséges keretet nyújthat az egyik első, és évtizedek óta talán legnépszerűbb börtönszociológiai megközelítés, Clemmer prizonizációs elmélete. Írásom szűkre szabott keretei között arra vállalkozom, hogy ezen elmélet illetve a témával foglalkozó – hazaiak híján – külföldi kutatók teoretikus konstrukcióinak néhány tételét ellenőrizzem. Ezzel bizonyos szempontból a tudományos értelemben vett komplexitás redukciójának csapdájába estem, hiszen a prizonizáció, mint magyarázott jelenség „okait” keresem, pedig egyrészt nem minden esetben egyértelmű, hogy melyek az „okok” és melyek a „következmények”, másrészt pedig az is igaz, hogy okoknak is vannak okaik, amelyek feltárása elsősorban módszertani korlátok miatt nem lehetséges. Előjáróban arra is fel kell hívni a figyelmet, hogy kutatás hazai viszonylatban előzmény nélkülinek tekinthető és az adatfelvételre csupán egy intézetben került sor. Utóbbi, tekintve, hogy a büntetés-végrehajtási intézetek nagyon sok szempontból különbözhetnek egymástól (pl. a végrehajtási fokozatuk, a helyi társadalomba való beágyazottságuk, a fogvatartottak társadalmi-demográfiai összetétele, fluktuációja stb. alapján) azért fontos, mert a kapott eredmények csak az adott kontextusra nézve általánosíthatók, következtetések csak ezzel kapcsolatban fogalmazhatók meg.

A prizonizáció, illetve a börtönön belüli konformitás és nonkonformitás alapkérdései

Az észak-amerikai börtönszociológia kezdetei, a múlt század harmincas-negyvenes éveitől kezdve kutatások sora készült a börtön sajátos világával kapcsolatban. Ezen vizsgálatok legfontosabb eredményei néhány állításban röviden összegezhetők. Egyrészt megállapították, hogy a fegyintézetekben fogva tartottak egy elkülönült informális szerveződést hoznak létre, amely saját érték- és normarendszert (úgynevezett „rabtörvényt”) alakít ki és „működtet”. Utóbbinak két fontos, egymással szorosan összefüggő jellemzőjeként emelték ki a csoportkohéziót biztosító szerepet, amely a szélesebb társadalom (illetve annak intézetbeli reprezentánsaiként a személyzet) elvárásaival szemben szerveződik meg, ezáltal csökkenti a sikeres reintegráció esélyét. A korábbi kutatások egy másik felismerése az volt, hogy a fogvatartottak válaszai (így a rabtörvényhez való viszony)

korántsem írhatók le egy egységes mintázattal, ehelyett a különbségek szisztematikusan összefüggnek az intézetben elfoglalt formális és informális pozíciókkal (a különböző „rabszerepekkel”), a bekerülés előtti jellemzőkkel (importációs modell), továbbá a fegyintézet által generált frusztrációkkal és feszültségekkel (deprivációs modell). Valójában valamennyi későbbi tanulmány Clemmer prizonizációs elméletére hivatkozott, amelyben azt a „fegyintézetek társadalmi gyakorlatainak, erkölcsének, szokásainak és általános kultúrájának átvételeként” határozta meg (Clemmer 1940: 299). Munkájában a prizonizációs jelenséget befolyásoló tényezőket is vizsgálta, melyeket összefoglaló néven a „prizonizáció univerzális faktorainak” nevezett. Ezek között említette az ítélet időtartamát, a bebörtönzést megelőző kapcsolatok jellegét és fennmaradásukat a büntetés ideje alatt, a fogvatartottak informális rendszerébe való bekapcsolódás mértékét, a rabtársadalomhoz való viszonyt, továbbá az illegális tevékenységekbe való bekapcsolódás szintjét. Ezen tényezőkre hivatkozva alakult ki az évtizedekig tartó „deprivációs vagy importációs” kriminológiai diskurzus, mely két, hangsúlyaik tekintetében egymástól különböző – sokáig egymás ellentéteinek tartott – magyarázatmodell cáfolatára vagy igazolására épült. Ezek közül a deprivációs modell a rabtársadalom magyarázatában a szabad társadalom megőrzésére adott védelmi funkciót helyezte középpontba, abból kiindulva, hogy a „bebörtönzött bűnözők” a szabadság elvesztésén túl olyan, egyéb „kínokkal” (megfosztottság a javaktól és szolgáltatásoktól, a heteroszexuális kapcsolatoktól, az autonómiától, a biztonságtól) is szembesülni kénytelenek, amelyek bizonyos kollektív válaszreakciók kialakulását és megerősödését valószínűsítik (Sykes 1956, 1958, Sykes–Messinger 1960). Az importációs megközelítés hívei viszont azzal érveltek, hogy a fogvatartottak múltja, illetve jelene a büntető igazságszolgáltatás szelektív folyamatai következtében a relatíve homogén társadalmi háttere lehet döntő jelentőségű a fegyintézeti adaptációban. Főként Miller (1958) alsóosztálybeli értékrendszert bemutató munkájára hivatkozva (amelyben a balhé, a keménység, az eszesség, az izgalom, a „vaksorsba” vetett hit, valamint a tekintély elutasítása és az autonómia hangsúlyozása „fokális témáit” írta le, annak fő jellemzőiként) egyesek azt állították, hogy a börtönbüntetés előtti szocializáció révén elsajátított és rögzült mintákat az elítéltek magukkal hozzák a fegyintézetbe, ahol az új szituációkban alkalmazzák ugyanezeket (Irwin–Cressey 1962, Irwin 1970).

A prizonizációs téma kutatói az empiria oldaláról is többféle módon közelítették meg a fogvatartottak érték- és normarendszerét artikuláló rabtörvényt. Wheeler (1959) az elítéltek kultúrájának három aspektusát emelte ki, amelyekkel jól körvonalazhatók a későbbi operacionalizálási gyakorlatok főirányai. Ezen szerző szerint a rabkultúra egyik dimenzióját a fogvatartottak viselkedési mintái jelentik (amelyet „nyílt kultúrának” nevezett). Egy másik aspektusnak tekintette a fogvatartottak egyéni attitűdjeit és értékeit („zárt kultúra”), egy további pedig a börtönben lévők társaikra vonatkozó utóbbiakkal kapcsolatos becsléseit („észlelt kultúra”). Lényegében ez a hármas megközelítés érvényesült az elmúlt hét évtized kutatásaiban, és a felsoroltak közül is a középsőt, vagyis a sajátos érték- és normarendszert vizsgálták elsődlegesen. Ennek fel-tárására kétféle mérési technika terjedt el. Az egyik rövid állításokkal

kapcsolatban kérte a válaszadók véleményét és az ezek alapján képzett indexek segítségével mérte azokat (attitűdinális technika), a másik pedig hipotetikus konfliktusszituációk alapján térképezte fel a konformitás-nonkonformitáshoz való viszonyukat. Elemzésemben a prizonizáció mérésére az utóbbit használtam, de bizonyos véleménytípusok feltárására az attitűdalapú technikára is építettem.

A kutatás módszertana

A konformitás-nonkonformitás témakör, és összefüggéseinek feltárására kérdőíves kutatás készült, amelyre a Váci Fegyház és Börtönben került sor 2010. márciusában. A vizsgálat alapsokasága az intézetben fogva tartott felnőtt korú, férfi és jogerősen elítéltekből álló populáció volt, amelynek létszáma a kérdezés eszmei időpontjában 618 fő volt.¹ A kérdőívre végül 365 fő válaszolt, ami a teljes elítélti kör 59,1 százalékának felelt meg.² Azt ugyan nem volt ok azt feltételezni, hogy szisztematikus torzító tényezők eredőjeként állt volna elő az a végleges válaszadói kör, amelynek adatai rendelkezésre álltak az elemzéshez, de utólag volt lehetőség arra, hogy bizonyos szempontok szerint – a hivatalos és hangsúlyozottan anonimizált adatok alapján – összevessem egymással a válaszadókat és a teljes jogerősen elítélti állományt. Az összehasonlítás alapjául szolgált a büntetés-végrehajtási fokozat, a biztonsági csoportbesorolás, az életkor, a családi állapot, az iskolai végzettség, a bűncselekmény jellege, a börtönön belüli munkavégzés, valamint az ítélet időtartama. Ezek alapján úgy tűnt, hogy a kérdőívre válaszolók minden szempontból megfelelően reprezentatívnak tekinthetők a vizsgált sokaságra nézve, ugyanis lényegi eltérés egyik esetben sem volt kimutatható.³

Tanulmányomban a Wheeler által kifejlesztett és több munkájában is használt technikát alkalmaztam az elméleti függő változó, a konformizmus-nonkonformizmus mérésére (Wheeler 1958, 1961a, 1961b). Ez a mérési technika olyan hipotetikus konfliktusszituációkra épül, amelyek a fegyintézetekben potenciálisan előfordulhatnak, és azt jelzik, hogy az elítéltek mennyire követik vagy utasítják el a személyzet szerepelvárá-

¹ Eszmei időpontra (mely megegyezett a kutatás első napjával) azért volt szükség, mert a börtönpopuláció egy folyamatosan mozgó sokaság, amelynek létszámát a szabadulások, áthelyezések, illetve a bekerülések mérlege adja.

² Egészen pontosan 373 válaszadóval töltötték ki a kérdezőbiztosok kérdőívet, 8 esetben azonban a kérdőívek bizonyos blokkjai hiányosak voltak. A részleges válaszadás ezen eseteit a nem válaszolók közé soroltam.

³ Az egyetlen említésre méltó különbség életkor szempontjából volt a teljes és a részsokaság között. A koréves megoszlások alapján a fiatalabbak (elsősorban a húszas éveik elején járók) esetében felül-, a középkorúak között (a harmincas éveik derekán és a negyvenes éveik elején lévőknel) alulreprezentáltak. A két sokaságban az ettől idősebbek korfái viszont egymásra illeszkedtek. Mivel koréves gyakoriságok alapján történt az összevetés, az alacsony esetszámok miatt az eltérések nem mondhatók jelentősnek. Próbaképpen kialakítottam egy súlyváltozót az életkor alapján, de korcsoportok szerint. Majd a súlyozott állomány adatait összehasonlítottam a „minta” és a teljes sokaság változóinak megoszlásaival, és az arányok egyetlen esetben sem mutattak eltérést.

sait, vagyis az alkalmazásával feltárható, hogy mekkora a konfliktus a két csoport normái között. Fontos megemlíteni, hogy Wheeler viszonyítási pontnak az egyes szituációkban a személyzet tagjai részéről relatív konszenzust élvező választásokat tekintette, továbbá azokat, melyeknél a fogvatartottak többségi véleménye eltért ezektől (pontosabban a személyzetével ellenkező irányúak voltak). A magyar kutatásban a személyzetrel kapcsolatos adatok nem álltak rendelkezésre, így – eltérően Wheeler módszertől – a konformitás-nonkonformitás keretét nem „átlagtípus”, hanem „ideáltípus” alapján határoztam meg.⁴ A konformitás index kialakításához használt hipotetikus szituációk a következők:⁵

1. *Egy Gulyás nevű elítelt a legjobb tudása szerint dolgozik a fegyintézetben. Néhány társa megfenyegeti, hogy fogja vissza magát, és ne teljesítse túl a többiek számára kényelmes munkatempót. Gulyás továbbra is ugyanúgy folytatja a munkát, ahogy azelőtt.*

2. *Szabó elíteltnek a munkába-állítási és foglalkoztatási bizottság két munkalehetőséget kínál fel. Az egyik kemény és megerőltető, de Szabó számára olyan képzést ad, amellyel majd kint is boldogulhat. A másik könnyű és kényelmes munka, viszont ez nem ad semmiféle képzést a kinti munkavállaláshoz. Szabó a könnyebbik munkát választja.*

3. *Egy elítelt meggondolatlanul kisebb fegyelmi vétséget követ el. Ezért egy felügyelő fegyelmi lapot állít ki róla. Később három másik elítelt beszélget egymással az esetről. Kettő közülük hibáztatják a felügyelőt, amiért fegyelmi lapot állított ki. A harmadik, egy Fodor nevű elítelt viszont védelmére kel a felügyelőnek, aki szerinte csak a kötelességét teljesítette.*

4. *Deák és Budai elítelték nagyon jó barátok. Deáknak van 50 darab Rivotril tablettája, amit egy látogató csempészett be neki az intézetbe. Deák elmondja Budainak, hogy szerinte a felügyelet gyanakszik rá, ezért megkéri Budait, hogy rejtse el a tablettákat magánál pár napra. Budai átveszi a tablettákat és gondosan elrejtji.*

5. *Kocsis és Pintér elítelték szökésre készülnek. Megfenyegetik Szűcs elíteltet, hogy megverik, ha nem szerez nekik egy kötelet a munkahelyéről a szökéshez. Szűcsöt, miközben megpróbálja kicsempészni a kötelet, rajtakapja egy felügyelő, és azzal vádolja, hogy megakart szökni. Ha nem mond el mindent az esetről, komoly bajba kerülhet. Szűcs eloszlatná a ráterelődött gyanút, ha beárulja Kocsist és Pintért.*

A fenti helyzeteket a válaszadóknak aszerint kellett megítélniük, hogy egyetértenek vagy nem értenek egyet a cselekvővel, illetve az általa

⁴ Az, hogy a személyzet tagjait nem kérdeztük meg az egyes szituációkról, csak látszólagos hiányosság. Az alábbi szituációkban ugyanis valamennyi esetben az elítelt volt a cselekvő (akinek a választását kellett az egyetértés-egyet nem értés által kijelölt kereteken belül véleményezni), vagyis ez a nevelők és a felügyelők által bizonyos szintű „szerepátvételt” követelt volna meg. Mivel ezeket a helyzeteket a személyzetnek saját, azaz hivatalos minőségükben kellett megítélniük, így nehezen elképzelhető az, hogy abból kilépve, a nonkonform viselkedést preferálták volna. Ezen a „hivatalos” jellegű választások domináns irányai tekintetében pedig nagy valószínűséggel azonosak lettek volna az „ideáltípussal”.

⁵ A Wheeler-féle szituációkhoz képest csupán a cselekvő(k) neveiben volt eltérés, illetve a „csempészet” szcenáriónál annak tárgyát nem az eredetileg használt pénzösszeg, hanem a hazai körülmények között nagyobb kockázatot jelentő és kábítószerként elterjedt Rivotril tablettá jelentette. Ezért a javaslatért köszönet illeti dr. Lőrincz Józsefet és a Budapesti Fegyház és Börtön nevelőit és felügyelőit, akik a kérdőív előtesztelése kapcsán tettek meg észrevételeiket. Azt, hogy a szituációk mennyire reálisak a hazai viszonyok között, jól mutatja, hogy a kérdés során több válaszadó is „számon kérte” a kérdezőt, hogy miért egy közelmúltban lezajlott eseménnyel kapcsolatban kérjük ki a véleményét.

választott cselekvési alternatívával. Kivételt csupán az utolsó szituáció jelentett, melyben az „Ön szerint mit kellene tennie Szűcsnek?” kérdésre a „Tisztáznia kellene magát azzal, hogy beszámol a felügyeletnek a két elítélt szökési tervéről” vagy a „Hallgatnia kellene és vállalnia a büntetést” válaszok egyikét kellett megjelölniük. Ebben az esetben az első válasz jelenti a „konform”, míg a másik a „nonkonform” döntési alternatívát. A többi hipotetikus helyzet közül az elsőben és a harmadikban megjelölt cselekvés képviseli a személyzet elvárásainak való megfelelést, a második és a negyedik pedig az ezzel ellentétes választípust. A konformitás mutatót – Wheeler technikáját követve – annak alapján képeztem, hogy hány válasz felelt meg az „ideáltipikus” személyzeti elvárásoknak. Ennek alapján a válaszadókat három csoportba soroltam: a „magas szinten konform” kategóriába azok kerültek, akik az öt szituációból legalább négyben „kötelességtudó elítéltként” válaszoltak, a „közepesen konform” esetben ez kettő-három szituáció, az „alacsony szintű konformitás” (azaz a magas szintű nonkonformitás) csoportjánál pedig nulla vagy egy szituáció „helyes” választását jelentette. Természetesen a konformitásmutató kialakításának ezen gyakorlata bizonyos hibalehetőségeket is magában rejt, például azért, mert a különböző szituációk korántsem tekinthetők homogénnek a bennük szereplő aktorok számát, ezek kilétét, a körülmények leírását, a döntési helyzetek egyértelműségét és egyéb szempontokat illetően.⁶ Vitatható az is, hogy a Wheeler által kialakított mérőeszköz Clemmer prizonizációs meghatározásának minden aspektusát lefedi-e. Wheeler érvelését elfogadva – amelyet az alábbi eredmények is megerősítenek – mindazonáltal úgy tűnik, hogy ez a technika alkalmas annak lényegi elemének megragadására. Az így képzett konformitás index és az ezzel összefüggő tényezők kapcsolatát keresztábrák segítségével mutatom be, amelyekhez minden esetben khi négyzet próbát (χ^2) és a Goodman–Kruskal-féle gamma tesztet (γ) használtam a kapcsolatok szorosságának mérésére.

A kutatás eredményei

A konformitás és nonkonformitás arányai

Elsőként azt a kérdést érdemes megválaszolni, hogy a magyar elítéltek mekkora hányada tartja követendőnek vagy elutasítandónak a személyzet részéről megfogalmazott elvárásokat. Az adatokból látszik, hogy a válaszadók hozzávetőlegesen 30–30 százaléka képviseli a szélsőségesen konform és nonkonform álláspontot, a fennmaradó 40 százalék pedig a vegyes választípust. Hogy ez sok vagy kevés, arra nem egyszerű megtalálni a „helyes” választ, hiszen a múltbéli, hipotetikus helyzetekre épülő kutatások többségükben Wheeler módszerétől (részben vagy teljes egészében) eltérő szituációkészleteket használtak, és egymáshoz képest is különböző módon határozták meg a konformitás és ellentéte kritériumait (Garabedian 1963, Glaser 1964, Ward–Kassebaum 1965, Wellford 1967,

⁶ Ezekről a hibalehetőségekről lásd bővebben Papp (2010: 105–113).

Troyer–Frease 1975, Alpert 1978, Rhodes 1979, Garofalo–Clark 1985). Néhány munka azonban az eredeti ötszituációs technikán alapult, ezek eredményeit összegzi az 1. táblázat.

1. táblázat A személyzet elvárásaihoz való viszony néhány korábbi és a magyar kutatás adatai szerint

A személyzet elvárásaihoz való viszony	Wheeler (1958, 1961a,b)	Atchley–McCabe (1968)	Slosar (1978) – nyitott szervezeti klímájú intézet	Slosar (1978) – zárt szervezeti klímájú intézet	Váci Fegyház és Börtön (2010)	Ebből: 18–30 évesek
Konform	34,6	33,7	47,0	30,0	28,5	14,5
Közepesen konform	51,4	48,1	41,0	52,0	41,1	42,7
Nonkonform	14,0	18,1	12,0	18,0	30,4	42,7

A táblázatból kitűnik, hogy a korábbi amerikai vizsgálati eredményekhez képest a magyar adatok a nonkonformitás irányába húznak, amely a nonkonform választípus magasabb, és a vegyes választípus alacsonyabb arányaiból adódik. Fontos megemlíteni ugyanakkor azt, hogy a fenti amerikai kutatások más korosztály, a fiatakorúak és a fiatal felnőttek számára fenntartott intézetekben készültek, Wheeler eredményei például 16–30 évesekre vonatkoztak. Ezt a korcsoportot nézve a magyar adatok még meglepőbbek, hiszen bár a vegyes választípust adók aránya hozzávetőlegesen megegyezik a teljes népességével, a személyzet elvárásait elutasító hányada viszont lényegesen meghaladja azt, míg a konform válaszadóké elmarad attól. Természetesen ezek az eredmények csak korlátozott összevetésre adnak lehetőséget. Legalább két szempont nehezíti meg ezt az összevetést: egyrészt az, hogy más országokban (más társadalmi berendezkedés mellett), másrészt pedig eltérő történelmi kontextusban készültek az említett kutatások. Az összehasonlítás alapja ugyanis kizárólag az, hogy minden esetben ugyanazon eszközzel, zárt intézeti közegben került sor a konformitáshoz való viszony mérésére, a táblázatban szereplő adatok tehát csupán illusztrációs jellegűek. Ennél fontosabbak viszont azok a tényezők, amelyek a személyzet normáinak elfogadását, illetve elutasítását meghatározzák. Erre vonatkozóan az említettek közül elsősorban Wheeler olyan teoretikus és elemzési keretet adott, amelyet érdemes a hazai fegyintézeti kontextusban is megvizsgálni. Ezért tanulmányom további részében arra keresem a választ, hogy milyen tényezők befolyásolják az elítéltek konformitását és nonkonformitását.

Szervezeti háttér mint konformitást befolyásoló tényező

A prizonizációs elméletet eredeti formájában a szigorú, őrzés-orientált fegyintézeti típussal kapcsolatban fogalmazták meg, valójában azonban

a büntetés-végrehajtási intézetek nagyon sokfélék lehetnek, például aszerint, hogy a „kontrollcélokat” vagy a „változási célokat”, illetve ezek kombinációját hangsúlyozzák működésükben. Ezen túlmenően a fegyintézetek általában belsőleg is differenciáltak, legtöbbször annak alapján, hogy szigorúbb vagy enyhébb fogvatartási feltételeket biztosítanak a különböző „körletekben” büntetésüket töltők számára. A korábbi vizsgálatok arra hívták fel a figyelmet, hogy a zárt intézeti feltételek önmagukban nem feltétlenül járnak együtt a „szolidáris oppozíciós” rabtársadalmi rendszer kialakulásával, az elsősorban a szigorúbb szervezeti klímájú intézetekre jellemző (Grusky 1959, Glaser 1964, Berk 1966, Cline–Wheeler 1968, Mathiesen 1965). Mivel a legtöbb prizonizációs adatfelvétel csupán egyetlen intézetre korlátozódott, ezért a kutatók általában ennek főbb jellemzőit ismertették, és ennek alapján indirekt módon vontak le következtetéseket a feltételrendszer rabtársadalomra gyakorolt hatását illetően. Ezen kutatások a szervezeti háttér különbségeit általában formális kategóriákkal ragadták meg, leginkább a büntetés-végrehajtási fokozattal, illetve a különböző biztonsági csoportokkal és szintekkel. Az alkalmazott módszerektől függetlenül a korábbi kutatási beszámolók szerzői között konszenzus volt abban, hogy a szervezeti jellemzők a deprivációs modellhez sorolhatók, azon az alapon, hogy azok szigorúsága elősegíti a rabtársadalmi rendszer összezását a kívülállókkal szemben. Valójában azonban ezen logika leegyszerűsítésen alapul, hiszen azt, hogy az elítélt milyen típusú intézetben tölti majd a szabadságvesztését, a bíróság a bekerülést megelőző cselekmény alapján szabja ki. Vagyis a szervezeti feltételek az importációs modellhez is éppúgy kapcsolódhatnak.

Mivel a tanulmány alapjául szolgáló kutatás is egy adott intézetben készült, így a belső differenciáltság konformitásban betöltött szerepét vizsgáltam. A fogvatartás körülményeit olyan formális kategóriákkal mértem, mint a büntetés-végrehajtási fokozat, a biztonsági csoportbesorolás, illetve, hogy dolgozik-e az elítélt az intézetben. A büntetés-végrehajtási fokozatok több szempontból (az elítélt elkülönítése a külvilágtól; őrzése, felügyelete és ellenőrzése; intézeten belüli mozgása; életrendje; személyes szükségleteire fordítható összeg; jutalmazása és fenyítése; részvétele öntevékeny szervezetekben) eltérő feltételeket generálnak az elítéltek számára. A kutatás szempontjából releváns fegyház fokozatban az elítélt életrendje részleteiben is meghatározott, állandó irányítás és ellenőrzés alatt áll, az intézeten belül is csak engedéllyel és felügyelet mellett mozoghat, külső munkában csak kivételesen vehet részt. Börtön fokozatban az elítélt rövid tartamú eltávozása kivételesen engedélyezhető, életrendje meghatározott, irányítás és ellenőrzés alatt áll, a büntetés-végrehajtási intézet kijelölt területén szabadon járhat. A biztonsági csoportbesorolás – a büntetés-végrehajtási fokozattal részben összefüggő – másik klasszifikációs szempont, amely a fogva tartás biztonságára való veszélyesség növekvő mértéke, az őrzési és a felügyeleti szempontok szigorodása alapján egyfajta ordinális változóként értelmezhető. A vizsgált intézetben II., III. és IV. szintű biztonsági csoportok találhatóak.⁷ Ezzel és

⁷ A 6/1996. (VII.12.) IM rendelet szerint a II. biztonsági csoportba lehet besorolni az elítéltet, ha arra lehet következtetni, hogy veszélyeztetheti az intézet rendjét, a biztonságos fogva tartás azonban felügyelettel vagy ellenőrzéssel biztosítható. A III. biztonsági cso-

a büntetés-végrehajtási fokozattal kapcsolatos feltevés az, hogy a szigorúbb fogvatartási körülmények között élő elítéltek körében inkább a nonkonform válaszminták elterjedtebbek. A harmadik indikátor az intézetben belüli munkavégzés, amelynek deklarált célja, hogy „...elősegítse az elítélt testi és szellemi erejének fenntartását, lehetőséget adjon a szakmai gyakorlatosság megszerzésére és fejlesztésére, és ezáltal megkönnyítse, hogy a szabaddalusa után társadalomba visszailleszkedjék”⁸. Ha ez a törekvés a gyakorlatban is megvalósul, akkor azok, akik dolgoznak az intézetben, nézeteik tekintetében is eltérhetnek a munkáltatásban részt nem vevő társaiktól. Az eredmények azonban arra utalnak, hogy a formális kategóriák szinte egyáltalán nem befolyásolják az elítéltek értékrendszerét (2. táblázat). A börtön-fegyház besorolás esetén a különbségek elenyészőek, és a dolgozó elítéltek körében is csak néhány százalékkal magasabb a konform orientációjuk aránya a nem dolgozókéénál. A szignifikáns összefüggések hiánya némi magyarázatra szorul. A büntetés-végrehajtási fokozat esetében elképzelhető, hogy intézeti szinten a gyakorlatban a börtön és fegyház fokozatú elítéltek nem különülnek el élesen egymástól. Ha kontrollcsoportként rendelkezésre álltak volna a fegház fokozatúakra vonatkozó adatok, akkor feltehetően sikerült volna kimutatni érdemi különbségeket.⁹ A munkavégzés-konformitás összefüggés esetében más tényezők szerepe gyanítható. A börtönbeli munkáltatás ugyanis két lényeges előnnyel is jár az abba bekapcsolódók számára: egyfelől pénzbeli juttatásban részesülnek, másfelől eltérő napirend szerint élnek (pl. gyakrabban fürödhetnek, mint nem dolgozó társaik). Ha ezt a két szempontot tekintetbe vesszük, akkor talán nem is olyan magától értetődő, hogy a dolgozókat konformnak, a nem dolgozókat pedig nonkonformnak tekintsük. A biztonsági csoportbesorolás ugyanakkor úgy tűnik, hogy kis mértékben hatást gyakorol az értékrendszerre, ám ezek az eredmények is ellenmondásosak. Az elítéltek között döntő többségben lévő, III-as besorolásúakhoz képest az ettől szigorúbb és enyhébb kategóriákhoz tartozók kevésbé preferálták a nonkonform, annál inkább a „vegyes” válaszokat. Ezzel együtt, úgy tűnik, hogy a szembehelyezkedés a személyzet elvárásaival a biztonsági szempontok szigorodásával növekvő irányú.

portba az elítélt akkor sorolható, ha arra lehet következtetni, hogy az intézet rendjével az elítélt tudatosan szembehelyezkedik, és a biztonságos fogva tartás csak őrzéssel vagy felügyelettel biztosítható. A IV. biztonsági csoportba akkor kell besorolni az elítéltet, ha alapos okkal arra lehet következtetni, hogy az intézet rendjét súlyosan sértő cselekményt, magatartást tanúsít, illetve ilyen cselekményt már elkövetett, és a biztonságos fogva tartás csak őrzéssel, kivételesen felügyelettel biztosítható.

⁸ Lásd 1979. évi 11. törvényerejű rendelet 44. §.

⁹ Ehhez azonban legalább két fegyintézetben kellett volna lebonyolítani az adatfelvételt. Ugyanis Magyarországon jelenleg nincs olyan felnőtt korúaknak fenntartott büntetés-végrehajtási intézet, mely mindhárom fokozatot magában foglalná. A letöltő házak vagy börtön-fegyházak vagy fegház-börtönök.

TANULMÁNY

2. táblázat A válaszadók megoszlása a személyzet elvárásainak való megfelelés és az intézetben elfoglalt formális pozíció szerint

Intézeti besorolás	A személyzet elvárásainak való megfelelés			n
	konform	közepes	nonkonform	
Büntetés-végrehajtási fokozat*				
Börtön	25,9	45,1	29,0	162
Fegyház	30,5	37,9	31,5	203
Biztonsági csoport**				
II.	22,2	59,3	18,5	27
III.	30,6	38,4	30,9	307
IV.	12,9	51,6	35,5	31
Intézeti munkavégzés***				
Dolgozik az intézetben	26,5	44,3	29,2	253
Nem dolgozik	33,0	33,9	33,0	112

* χ^2 (2df) = 1,976 p<.40
 γ = - 0,021 p<.80

** χ^2 (4df) = 8,581 p<.10
 γ = 0,155 p<.15

*** χ^2 (2df) = 3,556 p<.20
 γ = - 0,028 p<.80

Társadalmi háttér, kriminális múlt, bűnözésnek kedvező nézetek

A korábbi kutatások az importációs vagy behozatali modellt többféle módon tesztelték. Az egyik megközelítés kimondva-kimondatlanul a „bűnöző szegénység” gondolatra alapozva abból indult ki, hogy ha sikerül együttjárást kimutatni bizonyos társadalmi-demográfiai háttér-változók (életkor, társadalmi osztály-hovatartozás, iskolai végzettség, etnikai hovatartozás) és a prizonizáció között, akkor az a behozatali modell igazolásának tekinthető. Ebbe a logikába illeszkedik a „kriminális múlt” is, amelyet a fiatalkori bűnelkövetéssel, a korábbi őrizetbe vételek és büntetések számával és időtartamával, a bűncselekmény típusával mértek. Valójában sem a társadalmi, sem a kriminális múlt megközelítés nem alkalmasak arra, hogy segítségükkel megerősítsük vagy cáfoljuk az importációs elmélet téziseit, hiszen az említett indikátorok nem azt mutatják, hogy az elítéltek „mit hoznak be” az intézetbe, hanem „csupán” azt, hogy milyen társadalmi és kriminális előélettel rendelkeznek. Ezen mutatók kapcsán a logika azért is megkérdőjelezhető, mert a behozatali elgondolás egyik fontos eleme éppen az, hogy a büntető igazságszolgáltatási rendszerben egyfajta szelekciós folyamat érvényesül, amely az elítélteket a társadalom alsóbb rétegeiből mintegy „betereli” a fegyházokba, ily módon a bekerülő háttérük szempontjából relatíve homogén csoportnak tekinthetők, a kibocsátó közeg értékrendszere pedig „valamilyen módon hajlamosít” az elítélteket értékrendszer elfogadására (illetve utóbbi az előbbi egy módosult változatának tekinthető). A behozatali modell tesztelésének egy másik eszköze éppen erre az „ideológiai import” elgondolásra épült. Ilyen „behozott” attitűdöknek

tekintették egyesek a törvényekkel és azok kikényszerítőivel kapcsolatos elutasítást, a kriminális identifikációt, a bűnözői barátságok elfogadását (Alpert 1978, Rhodes 1979). Érdeemes megemlíteni ugyanakkor, hogy más kutatók jellemzően ugyanezeket az attitűdöket nem „determináns”, hanem „következmény” szerepben vizsgálták a prizonizációval kapcsolatban (Thomas 1971, 1977, Thomas–Foster 1972, Thomas–Petersen–Cage 1981, Thomas–Poole 1975, Zingraff 1975, Thomas–Hyman–Winfrey 1983). Mivel azonban valamennyi, előbb említett kutatás keresztmetszeti jellegű volt, így nehéz (valójában lehetetlen) megválaszolni azt a kérdést, hogy a kriminalitást támogató nézetek a temporális rendszer mely pontján alakulnak ki, illetve erősödnek meg. Mind a múltbeli jellemzők, mind pedig az „ideológiai import” kapcsán szükséges tehát, hogy a használt változókat kiemeljük a korábbi diskurzusokból, és annak tekintsük őket, amik valójában: azaz bizonyos háttérjellemzőknek és véleményeknek, melyek összefügghetnek a konformitással és a nonkonformitással.

Munkámban a társadalmi háttérváltozók közül az életkor, az iskolai végzettség (illetve az iskolai múlt néhány szubjektív mutatója), továbbá a bekerülés előtti időszakban a munkaerőpiachoz való kötődés konformitásban betöltött szerepét vizsgáltam. Feltevésem az volt, hogy a fiatalabbak, az alacsonyabb iskolai végzettségűek, ezzel összefüggésben a problémás iskolai múlttal rendelkezők, továbbá a munka világához korábban csak lazán kötődők lesznek azok, akik kevésbé fogadják el a személyzet szerepelvárásait. Ezen várakozások mindegyikét igazolták az adatok. Megállapítható, hogy az életkor előre haladtával a konform válaszok aránya nő, a nonkonformaké pedig csökken (3. táblázat). Ésszerű azt feltételezni, hogy a fiatalabbak az életkori sajátosságaikból adódóan kevésbé túrik meg az autoritást, így jobban utasítják el annak normarendszerét is. Az idősebbek válaszai viszont tükrözhetnek egyfajta tényleges proszociális maturációt, de azt is, hogy ők már „megtanulták”, hogy melyek a „helyes válaszok” az adott szituációkban, és ennek megfelelően alakították ki a véleményüket. Egy további magyarázat lehet az is, hogy rejtett „bűnözési kohorsz hatások” hozhatnak felszínre az adatok, vagyis a fiatalabb és az idősebb elítéltek eltérő társadalmi/történeti korszakban szocializálódhattak, ezáltal más típusú kriminális érési folyamaton mehettek keresztül.

3. táblázat A válaszadók megoszlása a személyzet elvárásainak való megfelelés és korcsoportok szerint

Korcsoport	A személyzet elvárásainak való megfelelés			n
	konform	közepes	nonkonform	
18–29 évesek	14,5	42,7	42,7	124
30–39 évesek	24,8	42,6	32,6	129
40–49 évesek	41,3	39,7	19,0	63
50 éves és idősebbek	57,1	34,7	8,2	49

$$\chi^2 (6df) = 44,563 \text{ p} < .001 \quad \gamma = -0,417 \text{ p} < .001$$

TANULMÁNY

Szignifikáns összefüggés mutatható ki az iskolai végzettség és a személyzeti normák elfogadása között is (lásd 4. táblázat). A választóvonal az elítéltek döntő hányadát (69 százalékát) kitevő nyolc általános iskolai osztályt vagy kevesebbet befejezők, illetve az ennél magasabb végzettségűek között húzódik, ezen kategóriákon belül ugyanis a különbségek elhanyagolhatók. Az alacsony iskolázottságúak esetében az ideális rabszerepet elutasítók aránya magasabb (harmaduk tartozik ide), az azt elfogadóké pedig alacsonyabb (24 százalék). Fordított ez az arány a legalább középiskolai végzettséggel rendelkezők körében, azzal a különbséggel, hogy körükben a személyzet elvárásainak megfelelő választ adók aránya még magasabb (közel 40 százalék).

4. táblázat A válaszadók megoszlása a személyzet elvárásainak való megfelelés és az iskolai végzettség szerint

Iskolai végzettség	A személyzet elvárásainak való megfelelés			n
	konform	közepes	nonkonform	
0–7 osztály	25,3	44,0	30,7	75
8 általános	23,0	43,8	33,1	178
összesen (0–8 osztály)	23,7	43,9	32,4	253
Szaktudás	40,5	33,3	26,2	84
legalább érettségi	35,7	39,3	25,0	28
összesen (középiskola)	39,3	34,8	25,9	112

$$\chi^2 (2df) = 9,238 \text{ p} < .01 \quad \gamma = -0,231 \text{ p} < .01$$

Az iskolai múlt szintén jelentősen befolyásolja az elítéltek konformitáshoz való viszonyát (lásd 5. táblázat). Az adatokból kiolvasható, hogy a gyakori iskolakerülés, a rossz tanulmányi eredmények és iskolai magatartás is bizonyos értelemben „előszobáját” jelentik az intézeti normaszegésnek kedvező nézetek elfogadásának. Fontos megemlíteni ugyanakkor azt is, hogy itt olyan szubjektív indikátorokról van szó, amelyek a múltra vonatkoznak. Ebből adódóan nem lehet biztonsággal azt állítani, hogy valóban időben egy korábbi változó „hatását” sikerült kimutatni, elképzelhető, hogy az iskolai múlt adott válaszokban ugyanaz a nonkonformitás faktor játszhatott szerepet, mint a megmagyarázott jelenségben.

5. táblázat A válaszadók megoszlása a személyzet elvárásainak való megfelelés és iskolai múlt bizonyos indikátorai szerint

Iskolai múlt	A személyzet elvárásainak való megfelelés			n
	konform	közepes	nonkonform	
iskolai tanulmányi eredmények*				
Rossz	16,1	48,2	35,7	56
Közepes	27,7	40,3	32,1	159
Jó	34,0	39,3	26,7	150
Iskolai magatartás**				
Rossz	12,1	44,0	44,0	91
Közepes	28,0	38,2	33,8	157
Jó	41,9	42,7	15,4	117
Iskolakerülés***				
Gyakran	13,8	41,5	44,7	123
Néha	25,8	44,4	29,8	124
Soha	46,6	37,3	16,1	118

* χ^2 (4df) = 6,852 p<.15 ** χ^2 (4df) = 31,296 p<.001 *** χ^2 (4df) = 40,175 p<.001
 $\gamma = -0,166$ p<.05 $\gamma = -0,385$ p<.001 $\gamma = -0,428$ p<.001

Mint említettem, a korábbi tanulmányok szerzői a társadalmi osztály-hovatartozást tekintették az egyik meghatározó tényezőnek a prizonizációs folyamatban. Saját kutatásom kérdőíve tartalmazott is olyan kérdéseket (bekerülés előtti legutolsó foglalkozás, jellemző foglalkozás, egy főre jutó jövedelem stb.), amelyek alapján – elvben – kirajzolható lett volna egy ennek megfelelő tipológia. Az adatok alapján azonban nyilvánvalóvá vált, hogy a foglalkozásra épülő változók nem megfelelően mértek, valójában nem is „változó”, hanem „konstans” szerepbe kerültek, hiszen a betanított- és a segéd munkások magas hányada csaknem egyértékűvé tette azokat. A társadalmi rétegződés egy másik aspektusának megragadására alkalmas jövedelmi adatok – amelyek megbízhatósága a szélesebb társadalomra vonatkozó adatfelvételekben is gyakori probléma – pedig a nagyarányú válaszmegtagadás, illetve a rendkívül nagy szórás következtében lényegében használhatatlanok voltak. Jó mutatónak bizonyult azonban a munkaerőpiachoz kapcsolódás időtartama, amellyel kapcsolatban azt kérdeztük a válaszadóktól, hogy a bekerülés előtt mennyi volt az a leghosszabb idő, amit egy munkahelyen töltöttek. Az eredményekből kitűnik, hogy a stabilabb munkahely mintegy előrevetíti a börtönbeli konformitást, míg a gyakoribb munkahelyváltás a nonkonform választípust valószínűsíti (6. táblázat). A kimutatott összefüggés azért különösen érdekes, mert a munkahellyel kapcsolatban nem csupán a „fehér”, hanem a „szürke” és a „fekete” gazdaságban betöltött munkavállalásra is rákérdeztünk. Ha a választást a hivatalosan bejelentett munkahelyekre szűkítettem volna le, akkor feltehetően még markánsabb különbségek lettek volna kimutathatók.

TANULMÁNY

6. táblázat A válaszadók megoszlása a személyzet elvárásainak való megfelelés és a bekerülés előtti két évben az egy munkahelyen töltött leghosszabb idő hossza szerint

Az egy munkahelyen töltött leghosszabb idő hossza	A személyzet elvárásainak való megfelelés			n
	konform	közepes	nonkonform	
1 hónapnál kevesebb	14,7	40,6	44,8	143
1–6 hónap	29,4	43,4	27,2	136
6 hónap–1 év	48,9	35,6	15,6	45
1 évnél hosszabb	51,2	41,5	7,3	41

$$\chi^2 (6df) = 44,722 \text{ p}<.001 \quad \gamma = -0,445 \text{ p}<.001$$

A bűnözői múlttal kapcsolatban azt vártam, hogy annak különböző indikátorai döntően befolyásolják a konform és a nonkonform válaszokat, az utóbbiakat erősítve meg. A büntetett előélet hatása nyilvánvalónak tűnik, még hozzá a feltételezett iránynak megfelelően (lásd 7. táblázat). Vagyis akik nem először ülnek börtönben, azoknál a konform válaszadók aránya alacsonyabb, a nonkonformaké pedig magasabb. Az előélet kapcsán az is feltételezhető, hogy nem csupán az a döntő, hogy volt-e már büntetve az illető, hanem az is, hogy hány alkalommal. Habár a konform válaszadók arányai nem térnek el a büntetett előélet számossága alapján (egységesen 23–24 százalékuk válaszolt ily módon), a nonkonform minta a szabadságvesztések számával megerősödni látszik: akik csak egyszer voltak börtönben, azoknál 29, viszont akik kétszer vagy többször, azoknál ez az arány 36 százalék. A sokadik büntetésüket töltők esetében ez a különbség a „vegyes” válaszok hányadának csökkenéséből adódik, és ez közvetetten bizonyítja azt, hogy a fegyintézeti közeg előhívhatja a társadalomellenes válaszokat.

7. táblázat A válaszadók megoszlása a személyzet elvárásainak való megfelelés és az előélet szerint

Előélet	A személyzet elvárásainak való megfelelés			n
	konform	közepes	nonkonform	
büntetlen előéletű	37,7	37,7	24,6	130
Büntetett előéletű	23,4	43,0	33,6	235
Ebből:				
<i>Egyszer volt büntetve</i>	23,7	47,4	28,9	76
<i>Kétszer volt büntetve</i>	22,6	45,2	32,3	31
<i>Többször volt büntetve</i>	23,4	39,8	36,7	128

$$\chi^2 (2df) = 8,796 \text{ p}<.01 \quad \gamma = 0,246 \text{ p}<.01$$

A fentiekhez hasonlóan szignifikáns kapcsolat mutatható ki a fiatalkori őrizetbe vétel és a nonkonform válaszadás között (8. táblázat). Ennek alapján igazolódott az, hogy a korai bűnelkövetés, amely önmagában is

egyfajta támadás az uralkodó érték- és normarendszer ellen, a fegyházakban is hasonló orientációkkal jár együtt. Meg kell említeni azonban, hogy a fiatalkori elkövetéssel kapcsolatos adat igencsak közvetett információt ad a kriminális múltjáról, hiszen a mutatóként használt őrizetbe vétel csupán azokat érinti, akiket a nyomozhatóságoknak sikerült felderíteniük (azokat tehát nem, akik számukra ismeretlenek maradtak). Ezen látencia faktor mellett azzal is számolni kell, hogy önmagában az őrizetbe vétel nem szükségszerűen feltételez tényleges bűnelkövetést, mint ahogy későbbi jogerős bírósági ítéletet sem. A kimutatott összefüggés tehát ezen korlátok figyelembe vételével értelmezhető.

8. táblázat A válaszadók megoszlása a személyzet elvárásainak való megfelelés és a fiatalkori őrizetbe vétel szerint

Fiatalkori őrizetbe vétel	A személyzet elvárásainak való megfelelés			n
	konform	közepes	nonkonform	
14–17 éves korában őrizetbe vette-e rendőrség valamilyen bűncselekmény gyanúja miatt?				
<i>Igen</i>	19,3	41,2	39,5	114
<i>Nem</i>	32,7	41,0	26,3	251

$$\chi^2 (2df) = 9,397 \text{ p} < .01 \quad \gamma = -0,282 \text{ p} < .01$$

A bűncselekmény jellege is fontos mutatója a múltbéli kriminalitásnak, ám nem kizárólag annak. Egyfelől egyértelmű, hogy az elítélés alapját képező bűncselekmény(ek)e)t a bekerülés előtt követték el, másfelől viszont – mivel bizonyos cselekménytípusokat a rabtársadalom preferál, másokat viszont mélyen megvet, megbélyegez – egyfajta státuszjelzőként is értelmezhető. Tanulmányomban a bűncselekményeket két szempont szerint csoportosítottam: az elkövetett bűncselekmények erőszakos¹⁰ illetve szexuális jellege szerint.¹¹ Az eredmények bizonyos különbségeket mutatnak (9. táblázat). Az elítéltek között döntő fölényben (négyötödös arányban) lévő erőszakos bűnelkövetők a konform válaszok tekintetében ugyan nem térnek el a más cselekményt elkövető társaiktól, viszont az előbbi csoportban a személyzeti elvárásokkal szembehelyezkedők aránya

¹⁰ A bűncselekmény erőszakos jellege változót aszerint soroltam két kategóriába, hogy a tényállások erőszakra (vagy azzal való fenyegetésre) épültek-e vagy sem. Meg kell említeni, hogy jellemzően nem egyetlen, hanem több bűncselekmény miatt töltik szabadságvesztésüket az elítéltek. Ezek közül azokat tekintetem az „erőszakos” kategóriába tartózkodóknak, akiket a következő bűncselekmények közül legalább egyben bűnösnek talált a bíróság: emberkereskedelem, emberölés, emberrablás, kényszerítés, személyi szabadság megsértése, testi sértés, magánlaksértés, erőszakos közösülés, kerítés, szemérem elleni erőszak, természet elleni erőszakos fajtalanság, megrontás, garázdaság, hivatalos személy elleni erőszak, közfeladatot ellátó személy elleni erőszak, önbírászkodás, kifosztás, rablás, rongálás, zsarolás.

¹¹ A „szexuális jellegű bűncselekmények” változó kialakítása ugyanolyan módszerrel történt, mint az erőszakos kategóriánál. Az ide sorolt bűncselekménytípusok: erőszakos közösülés, szemérem elleni erőszak, természet elleni erőszakos fajtalanság, megrontás, tiltott pornográf felvétellel visszaélés, kerítés, szeméremszétség.

magasabb, mint az utóbbiban. Továbbá meg kell említeni azt is, hogy a nem erőszakos cselekményért büntetésüket töltők esetében a részben konform, részben nonkonform válaszadók jelentik a domináns típust. A szexuális cselekmények miatt elítéltek (akik jelentős részben az erőszakos kategóriába tartoznak) esetében az összefüggés sokkal egyértelműbb, körükben ugyanis a személyzet elvárásait betartók vannak fölényben, míg az azokat elutasítók kisebbségben. Az utóbbi valószínűleg az említett stigmatizációs tényezővel hozható összefüggésbe, de az is elképzelhető, hogy abban életkori hatás érvényesül (a szexuális elkövetők átlagéletkora ugyanis magasabb a többségéhez képest).

9. táblázat A válaszadók megoszlása a személyzet elvárásainak való megfelelés és az elkövetett bűncselekmény jellege szerint

Az elkövetett bűncselekmény jellege	A személyzet elvárásainak való megfelelés			n
	konform	közepes	nonkonform	
erőszakos-e a bűncselekmény*				
<i>Erőszakos jellegű</i>	28,1	39,0	32,9	292
<i>Nem erőszakos jellegű</i>	30,1	49,3	20,5	73
Szexuális jellegű-e a bűncselekmény**				
<i>Szexuális jellegű</i>	43,8	35,4	20,8	48
<i>Nem szexuális jellegű</i>	26,2	42,0	31,9	317

* χ^2 (2df) = 4,505 p<.10
 γ = - 0,156 p<.15

** χ^2 (2df) = 6,616 p<.05
 γ = 0,300 p<.05

Mint korábban már utaltam rá, az „ideológiai import” feltevés valójában nem ellenőrizhető keresztmetzeti mintán, ehhez olyan követéses vizsgálatra lenne szükség, amellyel tisztázni lehetne olyan kérdéseket, hogy vajon már a börtönbe kerülést megelőzően, vagy pedig a büntetés ideje alatt alakult ki, illetve erősödött meg egy bizonyos típusú értékrendszer. Az egyik legfontosabb ideológiai elemet kétségkívül a bűnözésnek kedvező nézetek jelentik, amelyek kapcsán a börtön egyfajta katalizátor szerepet tölthet be, és amelyek a szabadulás utáni időszakra is jelentősen kihathatnak. Maga Clemmer is több helyütt foglalkozott a prizonizáció és a kriminalitás viszonyával, de ő sem foglalt el egyértelmű álláspontot ezek kapcsolatát illetően (Clemmer 1940¹², 1950¹³). A magyar kutatás kérdőívében azonban voltak olyan itemek, amelyek bizonyos kriminális

¹² „Nem tudjuk azt, hogy a létezik-e erős együttjárás a magas szintű prizonizáció és a kriminalitás között. Igencsak elképzelhető, hogy az a rab, aki nem integrálódik a börtönkultúrába, ugyanolyan vagy még magasabb szinten kriminalizálódhat, mint az az elítélt, aki tökéletesen prizonizálódott. A meghatározó valószínűleg ennek ellentettje lehet saját kutatásaink alapján.” (Clemmer 1940: 302)

¹³ „Tudományos értelemben a börtön pontos és precíz oksági szerepe a kriminalitásban nem határozható meg. A börtönbe kerülők többsége már rendelkezik bizonyos szintű kriminalitással. Ha szabadulnak és újabb bűncselekményt követnek el, a kriminalitás további bűncselekményekben betöltött szerepe nehezen meghatározható. Elképzelhető, hogy a magával hozott kriminalitást intenzifikálja a prizonizáció, és ez potenciálisan a személyiség része maradhat a szabadulást követően is. A megfigyelések alapján ugyanakkor az a valószínű, hogy a bebörtönzés ... gyakran növeli az egyén már meglévő kriminalitását.” (Clemmer 1950: 319)

ideológiai elemek mérésére alkalmasak lehetnek. A bűnözői világnézet kapcsán megkülönböztettem a kriminális identitást, a törvényekkel és a büntető igazságszolgáltatás egészével kapcsolatos mutatókat, valamint az erőszak és keménység indikátorát. Ezeket attitűdállítások segítségével alakítottam ki, a vélemény típusok lehatárolásához főkomponens elemzést használtam, majd a könnyebb értelmezhetőség érdekében trichotomizáltam.¹⁴ Az eredményekből egyértelműen az olvasható ki, hogy a kriminális világnézeti elemek elfogadása erősen „determinálja” a személyzet által elvárt értékrendszerrel való szembehelyezkedést, és ennek fordítottja is igaz, vagyis a bűnözői énkép és az erőszak elvetése, a törvények elvi tiszteletben tartása nagyobb arányban hív elő konform válaszokat az elítéltekből (10. táblázat).

10. táblázat A válaszadók megoszlása a személyzet elvárásainak való megfelelés és bizonyos kriminális ideológiai elemek elfogadása szerint

Kriminális ideológiai elemek	A személyzet elvárásainak való megfelelés			n
	konform	közepes	nonkonform	
Kriminális énkép*				
Nem tekinti magát bűnözőnek	49,2	34,7	16,1	118
Részben tekinti magát bűnözőnek	21,5	47,0	31,5	200
Bűnözőnek tekinti magát	6,4	31,9	61,7	47
Törvényekhez való viszony**				
Tiszteli a törvényeket	48,9	35,6	15,6	45
Részben tiszteli a törvényeket	31,1	42,3	26,5	196
Elutasítja a törvényeket	16,9	41,1	41,9	124
Erőszakhoz való viszony***				
Elutasítja az erőszakot	50,9	34,0	15,1	53
Részben elfogadja az erőszakot	28,8	43,2	28,0	236
Elfogadja az erőszakot	11,8	39,5	48,7	76

* χ^2 (4df) = 56,146 p<.001 γ = 0,525 p<.001 ** χ^2 (4df) = 22,921 p<.001 γ = 0,356 p<.001 *** χ^2 (4df) = 30,640 p<.001 γ = 0,432 p<.001

¹⁴ A kriminális énkép változót olyan itemek segítségével képeztem, mint „Jobban hasonlítok azokhoz, akik könnyen szereznek pénzt, mint azokhoz, akik munkában gürcölnek”, „Inkább bűnözőnek tartom magam”, „Azok, akiknek meggyűlik a bajuk a törvényekkel, ugyanúgy gondolkodnak a legtöbb dologról, mint én”. A törvényekhez való viszony indexet alkotó állítások például: „Az egyetlen rossz dolog abban, ha megszeged a törvényeket az, hogy elkaphatnak érte”, „A törvények arra való, hogy a szegények betartsák, a gazdagok pedig kijátsszák őket”, „A törvények a szabadság ellenségei”. Az erőszakhoz való viszony esetében pedig: „A fizikai erőszak sohasem fogadható el, bármilyen helyzetről is legyen szó”, „Nem valami okos dolog keresni a bajt, de ha egyszer megtalál, nem szabad meghátrálni, hanem férfinak kell maradni”, „Ha már egyszer harcolnod kell, akkor okosabb dolog végleg elintézni a másikat”. Ehhez és a más indexekhez használt állítás sor megtalálható Papp (2010: 153–165).

Külső kapcsolatok, szabadulás utáni várakozások

A korábbi munkákat gyakran jellemezte egyfajta egyensúlyi szemlélet az emberi kapcsolatokat illetően. A „*homo prisonicus*” felfogás szerint a kapcsolatok szorossága vagy meggyengülése jelentős hatást gyakorolhat arra, hogy a fogvatartottak mennyire fogadják el a rabtörvény tanításait. A személyes kapcsolatokat részben (elsősorban a családtagok és a barátok által képviselt) külső, részben pedig a belső viszonyrendszer (rabtársak, intézeti személyzet) alapján közelítették meg. A külső kapcsolatok fennmaradásának a rabtársadalom értékrendszerével szemben érvényesülő „védelmi funkciót” tulajdonítottak, az intézeten belül a fogvatartottakkal fenntartott szoros kapcsolatokat és a személyzettől való elzárkózást pedig prizonizációt elősegítő faktorokként értelmezték. Az alábbiakban ezeket a szempontokat vizsgálom meg részletesen.

Maga Clemmer is úgy vélte, hogy az intézeten kívüli személyekkel ápolt „pozitív” kapcsolatok alacsonyabb, azok elégtelensége viszont a prizonizáció magasabb szintjét eredményezheti. Egy már hivatkozott szerző, Thomas több munkájában ezen összefüggés kapcsán olyan magyarázó mechanizmust adott meg, mely szerint a külső kapcsolatok megritkulása, elmaradása egy újabb feszültségforrást jelenthet az elítéltek számára, ezáltal elősegítheti a rabtársadalom értékrendszerének átvételét (Thomas 1973, 1975, 1977). Utóbbi megközelítés alapján úgy tűnik tehát, hogy a külső kapcsolatok inkább a deprivációs modellhez tartoznak logikailag, azonban az említett szerző valójában nem ilyen szerepben vizsgálta ezt a változót, mások viszont igen (Tittle–Tittle 1964, Jensen–Jones 1976, Gillespie 2003). Thomas arra a premisszára építve, hogy a fegyintézetek a külvilággal való kapcsolattartás felett nem gyakorolnak kontrollt, az importációs modell egyik mutatójaként használt „intézetén kívüli faktorok” egyikeként tüntette fel. Kiindulópontja azonban igencsak megkérdőjelezhető, hiszen a büntetés-végrehajtási intézet valójában igen széles körben kontrollálja a kapcsolattartás legtöbb formáját. Így ellenőrzi vagy potenciálisan ellenőrizheti az elítéltek levelezését, szabályozza a látogatások rendjét (ez a büntetés, de a jutalmazás egyik eszköze is lehet), továbbá az eltávozások, kimaradások engedélyezése is olyan tényezőknél tekinthető, melyek az intézet hatáskörébe tartoznak.¹⁵ Elemzésemben a korábbi kutatásokban használt változókat: a levelezés és a látogatások gyakoriságát, valamint a havonta kapott csomagok számát tekintetem a kapcsolattartás mutatóinak. A feltevésem – az említett szerzőkéhez hasonlóan – az volt, hogy a külső kapcsolatok megritkulása elősegíti a nonkonform válaszok kialakulását. A 11. táblázatból kiolvasható, hogy várakozásaimnak éppen az ellenkezőjét igazolták az adatok, vagyis azt, hogy a nonkonform válaszok azoknál fordulnak elő nagyobb arányban, akik sűrűbben tartják a kapcsolatot a külvilággal, a konformitás pedig a családi és baráti kapcsolatoktól izolált elítéltekre jellemző inkább.

¹⁵ Természetesen túlzás lenne azt állítani, hogy az intézeti kontroll valamennyi kapcsolattartási formára kiterjed a gyakorlatban (ellenpéldaként hozható az illegális mobiltelefonok birtoklása), de a Thomas által használt kapcsolattartási formák (levelezés és látogatás) éppen a „kontrollált” kategóriába esnek.

11. táblázat A válaszadók megoszlása a személyzet elvárásainak való megfelelés és bizonyos külső kapcsolattartási mutatók szerint

Külső kapcsolattartás	A személyzet elvárásainak való megfelelés			n
	konform	közepes	nonkonform	
A látogatások gyakorisága*				
Egyáltalán nem látogatják	40,0	38,6	21,4	70
Nem rendszeresen látogatják	36,2	37,9	25,9	58
Kéthavonta látogatják	19,5	53,7	26,8	41
Havonta látogatják	24,0	40,3	35,7	196
Kapott csomagok száma (havonta)**				
Nem kap csomagot	43,1	38,5	18,5	65
Havonta átlagosan 1 csomagot kap	25,9	41,0	33,1	251
Több csomagot is kap havonta	22,4	44,9	32,7	49
Kapott levelek száma (havonta)***				
Nem vagy ritkán kap levelet	40,8	40,8	18,4	49
Havonta 1–2 levelet kap	36,1	41,0	23,0	61
Havonta 3–4 levelet kap	25,4	41,8	32,8	67
Havonta 5 vagy több levelet kap	23,9	41,0	35,1	188

* χ^2 (6df) = 13,118 p<.05 γ = 0,216 p<.01 ** χ^2 (4df) = 10,072 p<.05 γ = 0,222 p<.01 *** χ^2 (6df) = 10,430 p<.10 γ = 0,207 p<.01

A feltevessel ellentétes eredmények némi magyarázatra szorulnak. Az egyik, lehetséges magyarázat a kapcsolattartási indikátorok természetére vezethető vissza. A már többször hivatkozott szerző, Thomas egy helyütt megjegyezte, hogy „...a szabad társadalommal fenntartott kapcsolatok mérése számos okból nehézségekbe ütközik. Ezeknek ugyanis van egy kvalitatív és egy kvantitatív dimenziója” (Thomas 1971: 97). Később azonban ezzel a problémával sem ő, sem mások nem foglalkoztak. A korábbi (és a jelen tanulmányban is) használt változók ugyanis mennyiségi szemléletűek, ezért helytelennek tűnik az a gyakorlat, hogy a kapcsolatok minőségére vonatkozó következtetéseket vonjunk le belőlük. Úgy tűnik tehát, hogy ez esetben nincs egyértelmű megfelelés az elmélet és a gyakorlatban alkalmazott mérési technika között, hiszen ha csak mennyiségi alapon vizsgáljuk a külső kapcsolatokat, akkor csak azt tárhatjuk fel, hogy sűrűn vagy ritkán folytat-e levelezést az elítélt valakivel vagy valakikkel, de azt már nem, hogy kikkel és milyen témákról. Ez azért fontos, mert ha negatív témák jellemzik a kapcsolattartást (pl. egy válás, gyermekek állami gondozásba helyezése, új élettárs felbukkanása), akkor az egészen más hatást gyakorolhat az elítéltre, mintha pozitív eseményekről levelezne hozzá-

tartozóival, ismerőseivel. Hasonlóképpen, a látogatások elmaradása vagy megritkulása nem csupán a családtagok, barátok hozzáállásán vagy akaratán múlhat, hanem például olyan tényezőkön is, mint a lakóhely és a fegyintézet közötti távolság, a közeledési és utazási nehézségek stb. Nem kizárható az sem, hogy azért nem látogatják az illetőt, mert a család nem szeretné, hogy a mikrokörnyezetben élők (különösen a gyermekek) megtudják, hogy hozzátartozójuk éppen börtönbüntetését tölti. A kimutatott összefüggést a már említett „kikkel tart kapcsolatot” témakör is más megvilágításba helyezheti. Clemmer eredeti prizonizációs elméletében ugyanis éppen a „pozitív és szocializált” kapcsolatok fenntartását említette az „univerzális faktorok” egyikeként. A hangsúly tehát Clemmer esetében a „pozitív” és „szocializált” jelzőkön van, vagyis azon, hogy kikkel ápol kapcsolatot az elítélt. Ha azonban pusztán a mennyiségi szempontokat vesszük tekintetbe, akkor a „kevés vagy ritka kapcsolat – magas szintű nonkonformitás/prizonizáció” magyarázó mechanizmus magva kérdőjeleződik meg. A korábbi kutatók logikája ugyanis arra épült, hogy a külső kapcsolatok *a priori* pozitívak és szocializáltak. Az importációs magyarázatmodell alapul véve, ennek inkább az ellenkezője lehet igaz (pontosabban ez is igaz lehet), hiszen ennek lényege pontosan az, hogy a korábbi tapasztalatok, a kibocsátó társadalmi közeg, a szűkebb környezet, a család és a baráti kör hatására kialakul és rögzül egyfajta kriminalitást támogató világnézet, amelyet az elítéltek magukkal hoznak a fegyintézetbe. Ha utóbbit igaznak fogadjuk el, akkor igen valószínű, hogy a korábbi kapcsolatok – bár nem kizárható, hogy ezek személyükben változhatnak – orientációjuk szempontjából relatíve állandónak tekinthetők. Okkal feltételezhető tehát, hogy az elítéltek korábbi – és saját világnézetükhöz hasonló elveket valló – közegük képviselőivel tarthatnak fenn kapcsolatokat a bebörtönzésük ideje alatt is, amelyből az következik, hogy a kapcsolatok ápolása inkább hozzájárul a fegyintézeti társadalom normatív rendszerének elfogadásához, semmint annak elutasításához.

A szabadságvesztés idején a kapcsolatok fenntartása szorosan összefügg azzal, hogy az elítélt miként vélekedik a szabadulását követő időszakról. A prizonizációs elméletalkotó Clemmer is foglalkozott ezekkel az „anticipációkkal” (Clemmer 1959). Kutatásában azt kérte a válaszadótól, hogy a szabad világ egyes fontos területeit illetően (lakóhely, élettársi kapcsolat, munkahely, jövedelem, szabadidő eltöltése) vázoljanak fel egy „ideális helyzetet”, amit el szeretnének élni. Emellett arra is kíváncsi volt, hogy a megkérdezettek mennyire érzik ezeket megvalósítható céloknak. Clemmer eredményei azt mutatták, hogy az elítéltek jövőre vonatkozó várakozásai kirívóan optimisták voltak, függetlenül attól, hogy azok a „tökéletes” vagy a „reális” helyzetekre vonatkoztak. Az anticipatív dimenzió fontosságára hívta fel a figyelmet Wheeler is az úgynevezett karrierfázisokkal kapcsolatban (ezeket a későbbiekben tárgyalom), Thomas pedig az importációs modell kiterjesztett változatának egyik lényegi elemeként kezelte azt. Utóbbi szerző a várakozások prizonizációra gyakorolt hatása kapcsán egy elméleti tipológiát is kidolgozott, amellyel bizonyos magyarázó mechanizmust is megadott (Thomas 1970, 1971, 1973, 1977, Thomas–Foster 1972, Thomas–Petersen 1977). Eszerint *egyese*k magabiztosan viszonyulnak a szabadulás utáni

időszakhoz, míg *mások* a volt fogvatartottakkal szembeni diszkriminációt, a munkanélküliséget, illetve egyéb másodlagos büntetési formákat érezhetik súlyosabbnak. *Megint mások* azért bizakodóak, mert folytatni akarják korábban megkezdett kriminális karrierjüket, és nem azért, mert vissza akarnak illeszkedni a társadalomba. Thomas tehát a várakozások két típusát különítette el elméletben: a pozitív (melynek két forrása lehet: a legális és a kriminális sikerességbe vetett hit) és a (társadalmi reintegráció külső tényezőkre visszavezethető esélytelenségének percepciójára épülő) negatív irányúakat. Ezen tipológiájához képest meglehetősen egyszerű magyarázó mechanizmust adott meg. Eszerint a pozitív várakozások csökkenthetik a bebörtönzéssel közvetlenül összefüggő problémákat az elítéltek számára, a negatív irányúak – a már meglévők mellett egy újabb feszültségforrásként – viszont felerősíthetik azokat, ezáltal elősegíthetik a rabszubbkultúrába történő asszimilációt. Ezt az elgondolást jellemzően egy állítás sorra épülő indexszel tesztelték, ám a korábbi kutatók nem számoltak azzal, hogy a mérőeszközök kialakításához felhasznált itemek legalább két dimenziót mostak egybe: a mikro- és a makrokörnyezetre vonatkozó várakozásokat. Saját kutatásomban főkomponens elemzéssel elkülönítettem ezt a két várakozástípust.¹⁶ A családi, baráti kapcsolatokat illető várakozások kapcsán az adatok – Clemmer eredményeihez hasonlóan – nagyarányú optimizmusról árulkodnak, ezért a pesszimista és a vegyes vélemények összevonására volt indokolt. A szélesebb társadalmi megbélyegzés esetében az anticipációk középre húznak, a kifejezetten pesszimistákhoz és optimistákhoz pedig az elítéltek 13–14 százaléka tartozik. A várakozások ezen két típusának konformitásra gyakorolt hatásai is eltérőek (lásd 12. táblázat).

A közvetlen környezetre vonatkozó optimista jövőkép láthatóan inkább a nonkonformizmust segíti elő, a makrokörnyezeti stigmatizációt illető pozitív várakozások pedig a személyzet elvárásainak való megfeleléssel járnak nagyobb részt együtt. Ugyanennek a fordítottja is igaz, vagyis a pesszimizmus a mikrokörnyezet esetében a konform, a makrokörnyezet kapcsán pedig a nonkonform válaszokat valószínűsíti. Vagyis az eredmények felszínre hozták, hogy az anticipációknak legalább két, eltérő aspektusa van, és ezek nemcsak elkülöníthetők egymástól, hanem ellenkező módon is hatnak a konformitásra is. Különösen a családi, baráti kapcsolatokba vetett bizalom esetében igaz az a már említett megállapítás, hogy a külső viszonyrendszer fennmaradása nem feltétlenül segíti elő a társadalomba való reintegrációt, hanem annak ellenkező irányú hatásával is számolni kell.

¹⁶ A mikrokörnyezeti várakozások indexhez tartozó mintaitemek: „Kint már senkit nem érdekel, hogy élek vagy halok-e”, „A családom és a barátaim már lemondtak rólam”, „Nem számít, hogy mi történik és hogy mekkora bajban vagyok, mert tudom, hogy kint vannak olyan emberek, akik majd segítenek a szabadulásom után”. A stigmatizáció percepciója esetében: „A legtöbb ember kint nem ad még egy lehetőséget egy olyanak, aki volt már börtönben”, „Nem gondolom, hogy a börtönviseltség csökkentené az esélyeimet arra, hogy jó munkát szerezzek, miután kiengedtek innen”, „Az emberek kint azt gondolják, hogy mindenki, aki letöltötte a büntetését, úgyszólván bajba keveredik újra”.

12. táblázat A válaszadók megoszlása a személyzet elvárásainak való megfelelés és a szabadulás utáni időszakkal kapcsolatos várakozások típusai szerint

Szabadulás utáni várakozások	A személyzet elvárásainak való megfelelés			n
	konform	közepes	nonkonform	
Közvetlen környezettel kapcsolatban*				
<i>Pesszimista és vegyes várakozások együtt</i>	35,9	40,5	23,7	131
<i>Optimista</i>	24,4	41,5	34,2	234
Stigmatizációval kapcsolatban**				
<i>Pesszimista</i>	8,2	40,8	51,0	49
<i>Vegyes várakozások</i>	29,9	42,8	27,3	264
<i>Optimista</i>	40,4	32,7	26,9	52

* χ^2 (2df) = 6,990 p<.03
 γ = 0,234 p<.01

** χ^2 (4df) = 18,867 p<.001
 γ = - 0,321 p<.001

A rabtársadalomba való integráltság

Clemmer az egyik legfontosabb tényezők között említette a rabtársadalomba való integrációt, amelynek magasabb szintje elősegíti, az alacsonyabb pedig bizonyos értelemben gátolja a prizonizációt. Ő és későbbi követői (Sykes 1956, Glaser 1964) a fogvatartotti társadalom belső ellentmondásaira hívták fel a figyelmet, amely annak két aspektusa, a rabtársadalomba való bekapcsolódás és a rabtörvényhez való viszony között feszül. Ezt a legexplicitebben Wheeler fogalmazta meg, aki e két szempont figyelembevételével négy elméleti típust különböztetett meg: az „involvált nonkonformista”, a „nem involvált konformista”, a „nem involvált nonkonformista” és az „involvált konformista” típusokat (Wheeler 1958, 1961a, 1961b). Wheeler abból indult ki, hogy az elítéltek egymással kialakított szoros kapcsolataik és a személyzet által képviselt (elvárt) normatív rendhez való igazodás kizárják egymást, és ez szerepkonfliktusokhoz vezethet azok esetében, akik a barátságokat és a konformizmust egyaránt fontosnak tartják. Az így keletkező kognitív disszonanciát az ilyen helyzetbe kerülő elítéltek úgy oldhatják fel, hogy vagy megszakítják társaikkal a kötelekeiket, vagy pedig „eltolják” attitűdjeiket. Ebből adódóan pedig az elítélti társadalom polarizálódik, azaz a „nem involvált konformisták” és az „involvált nonkonformisták” típusai válnak meghatározóvá. A harmadik csoport („nem involvált nonkonformisták”) létezését is igazolták Wheeler eredményei, ebből arra következtetett, hogy a rabtársadalmi rendszerbe való bekapcsolódás nem szükséges feltétele a személyzeti normák elutasításának (értelmezése szerint a prizonizációnak). Az „involvált konformista” típust (akik egyszerre tartják követendőnek a személyzet standardjait és ápolnak közeli kapcsolatokat a társaikkal) inkább elméleti kategóriának tartotta, feltevése szerint ugyanis az egyrészt ellentétes a rabtársadalom „uralkodó normatív rendjével”, másrészt az intézeti személyzet részéről sem jut támogatáshoz, mivel az inkább

preferálja az egyéni, mint a társas boldogulást. Wheeler az involváltságot két indikátorral mérte: a kapcsolatok kiterjedtségével és intenzitásával. Az előbbit az elítélt társakkal kialakított barátságok számával, utóbbit pedig a társas vagy magányos szabadidő eltöltés mintáival operacionalizálta.¹⁷ Saját kutatásomban az integráltságot ettől eltérő módon mértem. Ennek oka főként az, hogy a „barátságok” tartalma meglehetősen szubjektív kategória, így azok számszerűsítése is vitatható. Ehelyett az involváltság mérőeszközét négy item alapján főkomponens elemzéssel, majd az egyes változók pontszámainak összeadásával alakítottam ki, végül pedig az „izolált”, a „kollektív” és a „köztes” kategóriákba soroltam.¹⁸ Az adatok megerősítették Wheeler azon feltevését, hogy az izoláció és a kollektív orientáció valóban ellentétes irányban kapcsolódik a börtön formális normáinak követéséhez (lásd 13. táblázat). A konform választ adók aránya a magányosok esetében magasabb (32 százalékos), a kollektív irányultságúak között alacsonyabb (19 százalék). A személyzet elvárásaival szembehelyezkedő álláspont kapcsán még drámaibb különbséget jelez az aránypár (sorrendben: 18,5 és 50 százalék). Wheeler azon állítást viszont, hogy a rabtársadalmat az „involváltnonkonformisták” és a „nem involváltnonkonformisták” elkülönülő csoportjai (különösen az előbbi) dominálják, nem igazolták vissza az adatok. Ez részben magyarázható azzal, hogy Wheeler változója csupán kétértékű volt (magas és alacsony szinten integráltak), köztes kategóriát nem alakított ki. A magyar adatok szerint az elítéltek döntő többségben (kétharmada) azonban éppen a kollektív és az izolált közötti vegyes csoportba került, míg a szélsőségesen elzárkózó és a rabtársak felé nyitott kategóriákba csupán 17–18 százalékuk. Wheeler cáfolatát az adja, hogy az izoláció és a konformitás köztes kategóriáinak közös metszetébe tartozik az elítéltek legnagyobb csoportja (minden negyedik tartozik ide).

¹⁷ Wheeler az extenzitási mutatót a következő kérdés alapján alakította ki: „Mióta bekerült a fegyintézetbe, került-e közeli barátságba más elítéltekkel?” A felkínáltak közül az „Igen, néhányal (3–5)” és „Igen, sokkal (5 vagy többel)” lehetőségeket választókat tekintette erősen, míg a „Nem” és „Igen, 1–2-vel”-t gyengén involváltnak. A kapcsolatok intenzitását pedig a „Gondoljon vissza az eltelt egy hónapra, amit itt a fegyintézetben töltött. Mit mondana arról, hogy szabadideje nagy részét hogyan töltötte?” kérdés segítségével képezte. Az ehhez tartozó válaszlehetőségek: „Legtöbbször rabok egy olyan csoportjával, akik sokat vannak együtt”, „Egy-két rabbal”, „Néhány különböző rabbal, de nem csoporttal”, „Főként egyedül”. Ezek közül az első kettőt sorolta az erősen, a másik kettőt pedig az alacsonyan involváltnak csoportjába.

¹⁸ Az itemek: „Úgy tűnik, hogy nem tudok kijönni az elítéltek többségével”, „Jó, ha az ember itt magába zárkózik, amennyire csak tud”, „Az elítélttársak többsége nem túl barátságos velem”, „Nem igazán érzek senkit közel magamhoz az itteni elítéltek közül”.

13. táblázat A válaszadók megoszlása a személyzet elvárásainak való megfelelés és a rabtársakhoz való viszony szerint

Rabtársakhoz való viszony	A személyzet elvárásainak való megfelelés			n
	konform	közepes	nonkonform	
Izolált	32,3	49,2	18,5	65
Részben izolált	30,2	41,8	28,0	232
Kollektív	19,1	30,9	50,0	68

$$\chi^2 (4df) = 17,530 \text{ } p < .01 \quad \gamma = 0,271 \text{ } p < .001$$

Ezen a ponton érdemes néhány gondolat erejéig kilépni a konformitás index keretei közül. A Wheeler-féle (és a jelen kutatásban is alkalmazott) indexet felépítő szituációk közül ugyanis kettő kifejezetten a rabtársakhoz való viszonyra vonatkozik. Az egyik egy (kényszer hatására) szökésben való közreműködéssel kapcsolatos, amelyet a személyzet észlel és döntési helyzetbe hozza a segítő elíteltet, hogy vállalja-e a büntetést vagy pedig elárulja az őt fenyegetők nevét (ezzel csökkentve saját büntetését). A másik szituációban pedig egy barátért való kockázatvállalás vagy kockázatkerülés alternatívája közül kellett választania a szereplőnek. E kettő közötti legfontosabb különbség az, hogy míg az előbbi a rab-szolidaritás tágabb, addig az utóbbi annak szűkebb körére kérdez rá. A 14. táblázatból jól látszik, hogy a rabtársaktól való elzárkózás mértéke és az egymás közötti összetartás egymással szorosán összefüggnek. Ugyan a két szituációnál csak kétértékű (konform vagy nonkonform) változóra építhettem, az azért említést érdemel, hogy sem a szélsőséges elzárkózás, sem annak ellentettje esetében nem olyan egyértelmű a konformitás, illetve a nonkonformitás, mint azt korábban Wheeler feltételezte. Az izolált elítéltek körében ugyanis 60–40, a kollektív orientációval rendelkezőknél pedig 30–70 a konform-nonkonform módon válaszoló aránya. A középső (részben izolált) kategóriához tartozók esetében pedig csak kevéssel haladja meg a személyzet elvárásait elvben betartók hányada az azokat elutasítókat.

14. táblázat A válaszadók megoszlása a személyzet elvárásainak való megfelelés és a rabtársakhoz való viszony szerint

Rabtársakhoz való viszony/szituáció	A személyzet elvárásainak való megfelelés		
	konform	nonkonform	n
„Spicliség” kettős nyomás alatt*			
Izolált	58,5	41,5	65
Részben izolált	53,9	46,1	232
Kollektív	30,9	69,1	68
Kockázatvállalás egy barátért**			
Izolált	63,1	36,9	65
Részben izolált	51,7	48,3	232
Kollektív	29,4	70,6	68

* χ^2 (2df) = 13,175 p < .001 ** χ^2 (2df) = 16,228 p < .001
 γ = 0,309 p < .001 γ = 0,375 p < .001

A személyzeti normákhoz való viszony feltehetően nem független attól, hogy az elítélt miként vélekedik magáról az intézetről és annak személyzetéről. A múltbeli szituacionális technikára épülő kutatások nem, az attitűdinális eszközöket használók viszont gyakran vizsgálták az általam összefoglaló néven „intézeti indikátoroknak” tekintett változókat. Így az intézeti személyzettel kapcsolatos oppozíciót, a tőlük való elzárkózást és a hatalomtól való megfosztottság magas szintjét a prizonizációval szorosan összefüggő tényezőkként értelmezték. Szándékosan nem használok itt a „determináns” kifejezést, mert a változók modelleken belüli „helye” – sok esetben még egy szerző munkáiban – sem volt mindig „egyértelmű”. A személyzetellenességet például Thomas egyik munkájában egyfelől a prizonizáció indikátoraként kezelte, másfelől pedig a prizonizáció „következményei” között szerepeltette modelljeiben (Thomas 1971). Későbbi munkáiban lényegében már csak az utóbbit, vagyis a „következmény”-felfogást alkalmazta (Thomas–Foster 1972, Thomas–Poole 1975, Thomas 1977, Thomas–Petersen–Cage 1981, Thomas–Hyman–Winfrey 1983). Mások viszont a deprivációs modell egyik fontos mutatójaként értelmezték ezt a vélemény típust (Rhodes 1979, Paterline–Petersen 1999). Az említett szerzők voltaképpen nem határolták el egymástól egyértelműen a prizonizációs és személyzet tagjaival szembeni elutasítást kifejező véleményt, amit az bizonyít, hogy a változók fogalmi meghatározásaiban és a jelenségek mérésére használt állításokban sok a „közös elem”, illetve a megadott magyarázó mechanizmusok is némely esetben „egymásba csúsztak” (kontamináltak). Valóban nehéz elhatárolni egymástól a rabkohéziót középpontjába helyező rabtörvényt és a személyzet elutasítását, hiszen előbbinek csoportdinamikai szempontból „komplementere” az utóbbi. Thomas prizonizációt mérő változójának itemei között ezen kívül olyanok is szerepeltek, melyek a személyzet tagjaitól való kommunikációs elzárkózásra vonatkoztak, ám nem képzett ezek alapján külön változót. A börtönön belüli hatalomtól való megfosztottság (strukturális/kontextuális elidegenedettség) esetében a kutatók között konszenzus volt

abban, hogy az a deprivációs modell egyik fontos tényezőjeként értelmezhető. Habár a fenti szerzők nem hivatkoztak rá, valójában utóbbi a Sykes-féle „bebörtönzési kínok” egyike, az autonómiától való megfosztottság egy lehetséges indikátora. Kutatásomban az intézeti viszonyt jelző változókat (hasonlóan a kriminális ideológia mutatói esetében jelzettekhez) főkomponens elemzéssel határoltam el egymástól, majd pedig hármas csoportokat alakítottam ki. Ezen intézeti mutatók kapcsán megközelítem abban tér el a korábbiaktól, hogy a személyzet két meghatározó csoportját (a nevelőket és a felügyelőket) illető attitűdöket külön mértem, mint ahogy a személyzettől való elzárkózást is. A kontextuális elidegenedettséget viszont a korábbiakhoz hasonló módon alakítottam ki. Azt vártam, hogy minél nagyobb az elutasítás a nevelőkkel és a felügyelőkkel szemben, minél inkább fontosnak tartják a tőlük való elzárkózást az elítéltek, és minél erősebben érzik úgy, hogy nincsenek hatással saját sorsuk alakulására büntetésük ideje alatt, annál dominánsabbá válik a nonkonform választípus. A kapott eredmények egyértelműen jelzik, hogy feltevéseim nem voltak alaptalanok, hiszen minden esetben erős és szignifikáns összefüggéseket jeleznek az adatok (15. táblázat).

15. táblázat A válaszadók megoszlása a személyzet elvárásainak való megfelelés és az intézethez (és annak személyzetéhez) való viszony szerint¹⁹

Az intézethez és annak személyzetéhez való viszony	A személyzet elvárásainak való megfelelés			n
	konform	közepes	nonkonform	
Nevelők megítélése*				
<i>Pozitív</i>	40,0	45,5	14,5	110
<i>Részben pozitív</i>	28,4	40,7	30,9	194
<i>Negatív</i>	8,2	34,4	57,4	61
Felügyelők megítélése**				
<i>Pozitív</i>	50,0	37,9	12,1	66
<i>Részben pozitív</i>	30,6	44,0	25,4	193
<i>Negatív</i>	11,3	37,7	50,9	106

¹⁹ Mintaitemek az indexek kialakításához: Nevelőkkel kapcsolatos vélemények: „A nevelőket itt csak a fizetésük érdekli és nem az, hogy segítsenek nekünk”, „A nevelők fontos szerepet töltenek be ebben az intézetben”, „Úgy tűnik, hogy a nevelők eléggé segítőkészek, ha az elítéltek személyes problémáiról kell beszélgetni”. Felügyelőkkel kapcsolatos vélemények: „A felügyelők többsége hajlandó sok mindent megtenni azért, hogy segítsen az elítélteknek”, „Az itteni felügyelők valóban igyekeznek minket emberként, és nem csupán egy számként kezelni”, „A felügyelet tagjai nem segítenének egy rabnak, még ha tudnának, akkor sem”. Személyzettől való elzárkózás: „Bárki, aki személyes problémáiról a személyzet tagjaival beszél, az gyenge”, „Jobb, ha a személyzet tagjainak az igazság helyett azt mondod, amit hallani akarnak, ha minél előbb ki akarsz kerülni innen”, „Az elítéltek közül, aki megbízik a felügyelet tagjaiban, az örült”. Hatalomtól való megfosztottság: „Nincs semmi beleszólásunk abba, hogy miként bánnak velünk itt az intézetben”, „A személyzet többsége nyitott a javaslatainkra, hogy miként javítsunk az itteni körülményeken”, „Ez a hely úgy működik, hogy a személyzet dolgát megkönnyíti, de az elítéltek szükségleteire és vágyaira nincs tekintettel”.

Az intézethez és annak személyzetéhez való viszony	A személyzet elvárásainak való megfelelés			n
	konform	közepes	nonkonform	
Személyzettől való elzárkózás***				
Nyitott a személyzet tagjai felé	46,7	43,3	10,0	30
Részben elzárkózó	31,8	42,6	25,6	242
Elzárkózó	14,0	36,6	49,5	93
Hatalomtól való megfosztottság érzés****				
Gyenge	43,2	36,4	20,5	44
Közepes	30,7	42,1	27,2	202
Erős	19,3	41,2	39,5	119

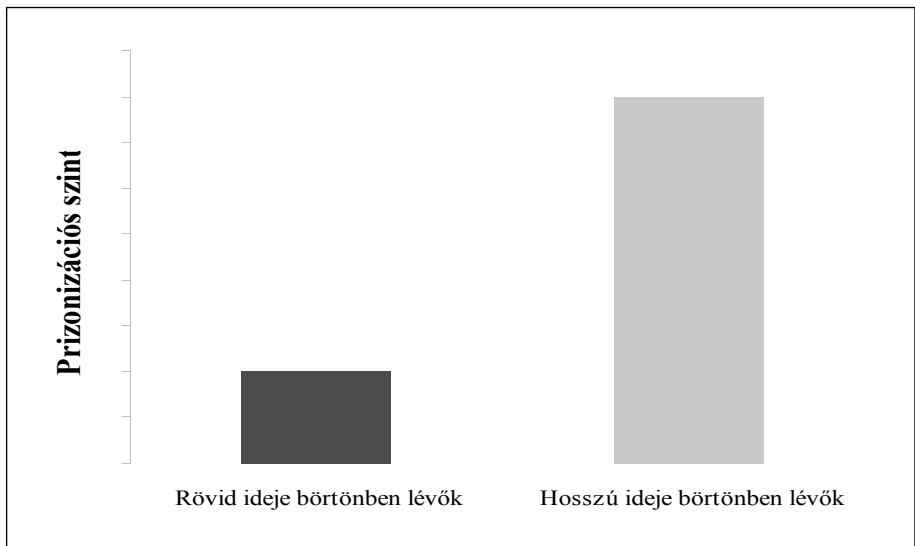
* χ^2 (4df) = 38,816 p < .001 γ = 0,437 p < .001
** χ^2 (4df) = 46,397 p < .001 γ = 0,491 p < .001
*** χ^2 (4df) = 28,958 p < .001 γ = 0,441 p < .001
**** χ^2 (4df) = 12,808 p < .01 γ = 0,269 p < .001

A táblázatból az is látszik, hogy a személyzet két, markáns csoportjával kapcsolatos vélemények eltérnek egymástól. A nevelők megítélése inkább a pozitív, a felügyelőké viszont a negatív tartomány felé húz. A tőlük való elzárkózáshoz és a hatalomnélküliséghez a válaszadók döntő hányada ambivalensen viszonyul, de a két szélső értékből az elzárkózók és a magas szinten elidegenedettek vannak többségben.

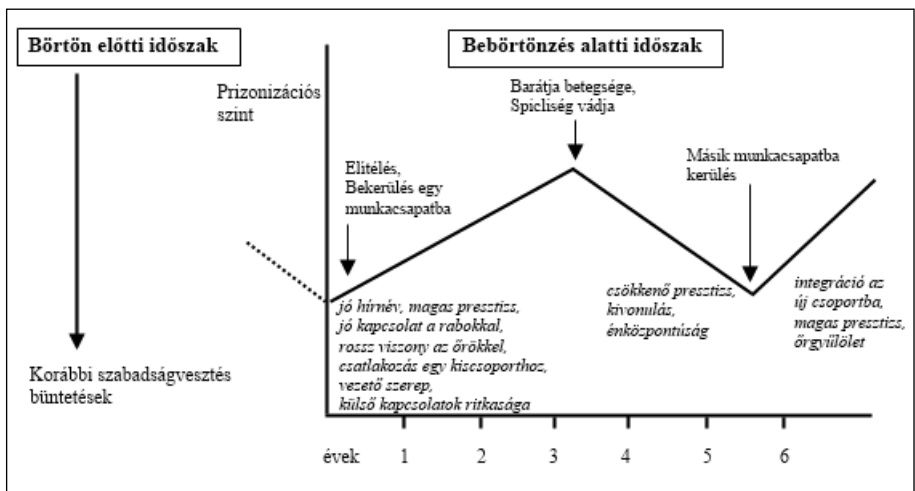
Az időtényező és a konformitás összefüggése

Az időtényező prizonizációs folyamatban játszott szerepe talán az egyik legfontosabb vizsgálati szempont, hiszen Clemmer rövid definíciójában a fogvatartotti érték- és normarendszer „átvételére” helyezte a hangsúlyt, ez pedig azt sugallja, hogy a prizonizációs folyamat egyfajta időfüggvény jellegűt hordoz. A későbbi empirikus kutatások időfelfogása – véleményem szerint – félreértéseken alapul. Clemmer ugyanis két szempontból is tárgyalta munkájában az időfaktor szerepét, de egyik esetben sem úgy (vagy nem pontosan úgy), ahogy azt a rá hivatkozók interpretálták. Egyfelől a prizonizáció „univerzális faktorai” között említette azt, hogy a „hosszú és a rövid ítélethossz” befolyásolhatja annak szintjét (előbbi felerősítheti, utóbbi pedig gyengítheti azt). Másfelől pedig azt állította, hogy a prizonizáció sok esetben hajlamos a szabálytalanságra, bizonyos esetekben pedig ciklikusság jellemezheti. Ezt a kétféle logikát szemléltetik az alábbi két ábra.

1. ábra Clemmer felfogása az időtényező prizonizációs szerepét illetően



2. ábra Clemmer felfogása a prizonizáció ciklikusságát illetően²⁰

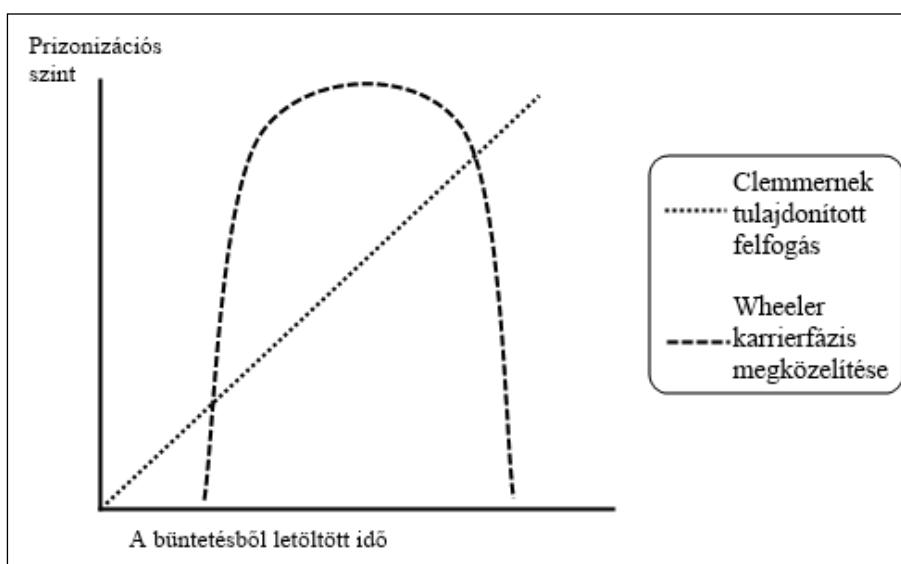


Wheeler volt az, aki elsőként, mindjárt két szerepben is vizsgálta az időfaktor prizonizációs szintre gyakorolt hatását. Azt egyrészt az intézetben töltött idő oldaláról közelítette meg, amely állítása szerint megfelelt

²⁰ Clemmer hét esettanulmányon keresztül mutatta be a prizonizációs folyamat működését. A bemutatott ábra az egyik esetre vonatkozik, a többi példát lásd Clemmer (1940: 304-315).

Clemmer időfelfogásának.²¹ Másrészt pedig az úgynevezett „karrierfázisok” prizonizációs folyamatban betöltött szerepét hangsúlyozta, amelyekkel elsődlegesen a szabadulás idejének közeledtével bekövetkező gondolkodásbeli változásokra fókuszált. Ezt Merton „anticipatív szocializáció” elméletével hozta összefüggésbe, és azt feltételezte, hogy közelebb kerülve a büntetés kitöltésének időpontjához egy sajátos „readaptációs” folyamat megy végbe, vagyis az elítélt bizonyos értelemben „felkészül” a külvilágba való visszatérésre, és ez az értékrendszer változásával is együtt jár. Ezt a folyamatot a fogvatartottak „korai”, „kései” és „középső” kategóriákba sorolásával, illetve az ezekben lezajlott konform és nonkonform válaszok eltéréseivel látta megragadhatónak. Ezt a két felfogást, a közöttük lévő különbségeket mutatja a 3. ábra.

3. ábra Wheeler kétféle megközelítése az időtényező prizonizációs szerepét illetően



Wheeler fentiekre vonatkozó kutatási eredményei azt mutatták, hogy a prizonizációs szint a büntetésből letöltött idő függvényében növekvő tendenciát mutat, illetve azt is, hogy az elítéltekre a büntetésük első és utolsó fázisában alacsonyabb szintű prizonizáció (vagyis magasabb szintű konformitás) jellemző a „középső” fázishoz képest. Utóbbit azzal magyarázta, hogy a „korai” és „kései” karrierfázisokban az elítéltek referenciacsoportjait még, és újra az intézet falain kívüli személyek jelentik,

²¹ Clemmer egy félmondatára hivatkozott a prizonizáció és az idő összefüggésével kapcsolatban: „...az elítéltek attitűdjeit illető hónapról hónapra bekövetkező változások a fegyházi miliőben” (Clemmer 1940: 294, idézi Wheeler 1961b: 698). Ebből azonban nem következik, hogy Clemmer azon az állásponton lett volna, hogy az idő függvényében monoton növekvő tendencia érvényesülne az elítéltek prizonizációs szintjét illetően. A „változások” kifejezés alatt ugyanis – ez munkájából egyértelműen kiderül – a különböző tényezők hatására bekövetkező emelkedést, de a csökkenést is értette.

amelynek velejárója az, hogy inkább utasítják el a fogvatartottak norma-rendszerét, viszont amikor a legtávolabb vannak a társadalomtól, akkor jobban elfogadják azt. Az időtényező prizonizációs folyamatban játszott szerepének vizsgálata évtizedek óta az egyik legvitatottabb témának számít, egyesek ugyanis megerősítették Wheeler feltevéseit, mások viszont azok cáfolatát adták (Garabedian 1963, Ward–Kassebaum 1965, Glaser 1964, Wellford 1967, Atchley–McCabe 1968, Troyer–Frease 1975, Jensen–Jones 1976, Slosar 1978, Reisig–Lee 2000, Gillespie 2003).

Tanulmányomban Wheeler mindkét időre vonatkozó feltevését teszteltem, az általa használt technikák mellett egy harmadik módszerrel is. Wheeler a letöltött idő hosszát illetően három kategóriát különített el: kevesebb mint egy hónap, hat hónap és két év között, két év felett. Saját vizsgálatomban pedig az egy évet vagy kevesebbet, az egy-három évet, három év feletti letöltött idővel kapcsolatos kategóriákat használtam.²² A karrierfázisokat Wheeler úgy alakította ki, hogy az első hat hónapjukat letöltőket tekintette a „korai”, a hat hónapon belül szabadulókat „kései”, az egyikbe sem sorolhatókat pedig a „középső” fázisba tartozóknak. Ettől az általam alkalmazott technika csupán abban tért el, hogy nem fél, hanem egy évet vettem figyelembe az ítéletből letöltött és a még hátralévő időtartam esetében. E kettőn kívül az időtényezőt egy harmadik módon is mértem, hasonlóan néhány más kutatóhoz (Jensen–Jones 1976, Rhodes 1979). Gyanítható ugyanis, hogy a Wheeler-féle technikák túlságosan mechanikus szemléletűek, egy olyan változót is kialakítottam, mely azt mutatja, az egyén saját kiszabott ítéletéhez képest (azaz relatív értelemben) annak korai, kései vagy középső fázisában helyezkedik el. Az eredményeket tartalmazza a 16. táblázat.

16. táblázat A válaszadók megoszlása a személyzet elvárásainak való megfelelés a büntetésből letöltött idő, valamint a karrierfázisok két típusa szerint

Büntetésből letöltött és karrierfázisok	A személyzet elvárásainak való megfelelés			n
	konform	közepes	nonkonform	
A büntetésből letöltött idő hossza*				
1 év alatt	41,2	38,2	20,6	34
1–3 év	31,1	39,9	29,1	148
3 év felett	24,0	42,6	33,3	183
Intézeti karrierfázisok (Wheeler megközelítése szerint)**				
Korai (1 év alatt)	41,2	38,2	20,6	34
Középső	28,7	41,6	29,7	209
Kései (1 évnél kevesebb van hátra)	24,6	41,0	34,4	122

²² Ennek elsősorban gyakorlati oka volt. Mivel a vizsgálatot egy „letöltő” intézetben végeztem és kizárólag a már jogerősen elítélteket kérdeztem, a fél évet vagy kevesebbet letöltők száma nagyon alacsony volt. Ez abból adódik, hogy a szabadságvesztés letöltését jellemzően előzetes letartóztatásban kezdik meg az elítéltek, és a későbbi jogerőre emelkedés esetén ez beleszámít a teljes ítéletbe.

Büntetésből letöltött és karrierfázisok	A személyzet elvárásainak való megfelelés			n
	konform	közepes	nonkonform	
Intézeti karrierfázisok (a kiszabott szabadságvesztéshez képest)***				
<i>Korai</i>	40,0	34,3	25,7	35
<i>Középső</i>	32,5	37,3	30,2	126
<i>Kései</i>	24,0	44,6	31,4	204

* χ^2 (4df) = 5,447 p<.25 γ = 0,163 p<.05 ** χ^2 (4df) = 4,421 p<.35 γ = 0,147 p<.10 *** χ^2 (4df) = 5,551 p<.25 γ = 0,129 p<.10

A fenti adatok arra utalnak, hogy függetlenül attól, milyen módon közelítünk az időhöz, a nonkonform válaszokat illetően az idő függvényében emelkedő tendenciáról beszélhetünk. Wheeler két feltevése kapcsán az egyes táblákban szereplő cellák szinte egymásra másolhatók. A konformitás szempontjából „vegyes” kategóriába mindkét esetben az elítéltek hasonló hányada (38–42 százaléka) tartozik. A konform válaszadók aránya a letöltött idővel, valamint a koraitól a kései karrierfázisig előrehaladva 41-ről 24 százalékra csökken. Ellenben a személyzet elvárásaival szembehelyezkedőké 21-ről 33–34 százalékra emelkedik. Utóbbival kapcsolatban meg kell említeni azt is, hogy a különbség az 1–3 év és a 3 év feletti kategóriái között már korántsem olyan jelentős, az inkább csak a büntetésük első szakaszában járókhoz viszonyítva értelmezhető eltérésként. Ugyanez elmondható a Wheeler-féle karrierfázis megközelítésről is. A harmadik időváltozó, a relatív besorolás esetében is hasonló tendenciát rajzolódna ki: a konform módon válaszolók arányai ugyanolyan mértékben csökkentek, mint a másik két megközelítés esetében. Am ahelyett, hogy ez a nonkonform válaszok megerősödéséhez vezetne, inkább úgy tűnik, hogy a személyzeti normákhoz való ambivalens véleményítípus megerősödésével jár együtt. A közepesen konform válaszadók aránya ugyanis a büntetésük első harmadában járók körében 34, az utolsó szakaszban viszont 45 százalék. Összességében tehát úgy tűnik, hogy az idő múlásával a nonkonform válaszok erősödnek fel, a konform típus pedig elhalványulni látszik, amely a szabadulás közeledtével sem változik.

Összefoglalás

Kutatásommal sikerült tehát igazolni azt, hogy a rabtársadalom korántsem egységesen áll szemben a személyzet elvárásaival. Utóbbi kétségtelenül jól azonosítható csoportot jelent az elítéltek között, de a konform választípust képviselők hasonló arányt képviselnek. Megerősítést nyert továbbá, hogy a fiatalabbak, az alacsonyabb iskolai végzettségűek, a kiterjedtebb kriminális múlttal rendelkezők, a bűnözést támogató nézeteket elfogadók azok, akik a nonkonformitás pártján állnak. Várakozásaimmal ellentétben az intézeten kívüli kapcsolatok gyakorisága, illetve a szabadulást követő időszak családi, baráti kötelekekre vonatkozó optimizmus nemhogy csökkenti, hanem növeli a hivatalos normák elutasításának esélyét, míg a stigmatizáció előrevetítése éppen ellenkezőleg hat. További

fontos eredmény, hogy a rabtársadalomba való bekapcsolódás mértéke és a személyzeti normákhoz való igazodás között is sikerült együttjárást kimutatni, bár ez távolról sem olyan erős, mint azt korábban feltételezték. A nonkonformitást valószínűsítő tényezőkként sikerült továbbá azonosítani a személyzethez való negatív viszonyt, valamint a hatalomtól való megfosztottság érzetét is. Nem, illetve csak részlegesen sikerült viszont kimutatni a fogva tartás körülményeinek konformitásra gyakorolt hatását. Az eredmények visszaigazolták, hogy a börtönben töltött idővel „elmélyülnek” a nonkonform válaszok, ugyanakkor azt nem, hogy a szabadulás közeledténél konformitást erősítő hatása lenne. Ezek az eredmények csupán egy intézetre nézve érvényesek, ezért szükség lenne egy olyan átfogóbb, valamennyi intézetet (de legalábbis intézettípust) felölelő prizonizációs vizsgálatsorozatra, amellyel az „általánosíthatóság körei” kiterjeszthetők. Egy jövőbeli kutatás keretében érdemes volna azt a kérdést is tisztázni, hogy a börtönön belüli szabályok elutasítása mennyire „determinálja” a szabadulást követő normakövetést, hiszen erről csak közvetett információkat szolgáltatnak az ilyen és ehhez hasonló adatfelvételek, ám ezek kétségkívül fontosak lehetnek a büntetőpolitikai irányok kijelölésénél vagy akár a társadalmi reintegrációt segítő programok tervezésénél. Kíváncsinos továbbá a módszertani apparátus fejlesztése is, amely lehetővé tenné a hipotetikus konfliktusszituációkra adott válaszok mögött lévő döntési mechanizmusok alaposabb feltárását.

Irodalom

- Alpert, G. P. (1978): A Comparative Study of the Effects of Ideology on Prisonization: A Research Note. In: *LAE Journal of the American Criminal Justice Association*, 41. évfolyam, 1. szám: 77–86.
- Atchley, R. C. – McCabe P. M. (1968): Socialization in Correctional Communities: A Replication. In: *American Sociological Review*, 33. évfolyam, 5. szám: 774–785.
- Berk, B. B. (1966): Organizational Goals and Inmate Organization. In: *American Journal of Sociology*, 71. évfolyam, 5. szám: 522–534.
- Clemmer, D. (1940): *The Prison Community*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Clemmer, D. (1950): Observations on Imprisonment as a Source of Criminality. In: *Journal of Criminal Law and Criminology*, 41. évfolyam, 3. szám: 311–319.
- Clemmer, D. (1959): The Prisoners' Pre-Release Expectations of the Free Community. In: *Proceedings of the Eighty-Ninth Annual Congress of the American Correctional Association*. p. 244–248.
- Cline, H. F. – Wheeler, S. (1968): The Determinants of Normative Patterns in Correctional Institutions. In: Christie, N. (szerk.): *Scandinavian Studies in Criminology*. 2. kötet. Oslo: Universitetsforlaget. p. 173–184.
- Garabedian, P. G. (1963): Social Roles and Processes of Socialization in the Prison Community. In: *Social Problems*, 11. évfolyam, 2. szám: 139–152.
- Garofalo, J. – Clark, R. D. (1985): The Inmate Subculture in Jails. In: *Criminal Justice and Behavior*, 12 évfolyam, 4. szám: 415–434.
- Gillespie, W. F. (2003): *Prisonization: Individual and Institutional Factors Affecting Inmate Conduct*. New York: LFB Scholarly Publishing.
- Glaser, D. (1964): *The Effectiveness of a Prison and Prison System*. Indianapolis: Bobbs-Merrill.
- Grusky, O. (1959): Organizational Goals and the Behavior of Informal Leaders. In: *American Journal of Sociology*, 65. évfolyam, 1. szám: 59–67.

- Irwin, J. (1970): *The Felon*. New York: Practice Hall.
- Irwin, J. – Cressey, D. R. (1962): Thieves, Convicts and the Inmate Culture. In: *Social Problems*, 10. évfolyam, 2. szám: 142–155.
- Jensen, G. F. – Jones, D. (1976): Perspectives on Inmate Culture: A Study of Women in Prison. In: *Social Forces*, 54. évfolyam, 3. szám: 590–603.
- Lippmann, W. (1922): *Public Opinion*. New York: Harcourt, Brace and Company.
- Luhmann, N. (2005): *Soziologische Aufklärung 1*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Mathiesen, T. (1965): *The Defences of the Weak: A Sociological Study of a Norwegian Correctional Institution*. London: Tavistock.
- Miller, W. B. (1958): Lower Class Culture as a Generating Milieu for Gang Delinquency. In: *Journal of Social Issues*, 14. évfolyam, 3. szám: 5–19.
- Papp G. (2010): *A prizonizációs elmélet újragondolása és alkalmazási lehetőségei egy hazai fegyintézeti populáción*. PhD disszertáció. Budapest: Budapesti Corvinus Egyetem.
- Paterline, B. A. – Petersen, D. M. (1999): Structural and Social Psychological Determinants of Prisonization. In: *Journal of Criminal Justice*, 27. évfolyam, 5. szám: 427–441.
- Reisig, M. D. – Lee, Y. H. (2000): Prisonization in the Republic of Korea. In: *Journal of Criminal Justice*, 28. évfolyam, 1. szám: 23–31.
- Rhodes, M. L. (1979): *The Impact of Social Anchorage on Prisonization*. PhD disszertáció. Texas: A&M University.
- Slosar, J. A. (1978): *Prisonization, Friendship, Leadership*. Toronto: Lexington Books.
- Sykes, G. M. (1956): Men, Merchants, and Toughs: A Study of Reactions to Imprisonment. In: *Social Problems*, 4. évfolyam, 2. szám: 130–138.
- Sykes, G. M.: (1958): *The Society of Captives: A Study of a Maximum Security Prison*. Princeton: Princeton University Press.
- Sykes, G. M. – Messinger, S. L. (1960): The Inmate Social System. In: *Theoretical Studies in the Social Organization of the Prison*. New York: Social Science Research Council. p. 5–19.
- Thomas, C. W. (1970): Toward a More Inclusive Model of the Inmate Contraculture. In: *Criminology*, 8. évfolyam, 3. szám: 251–263.
- Thomas, C. W. (1971): *Determinants of Prisonization: A Test of Two Analytical Perspectives on Adult Resocialization in Total Institutions*. PhD disszertáció. University of Kentucky.
- Thomas, C. W. (1973): Prisonization or Resocialization?: A Study of External Factors Associated with the Impact of Confinement. In: *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 10. évfolyam, 1. szám: 13–21.
- Thomas, C. W. (1975): Theoretical Perspectives on Alienation in the Prison Society: An Empirical Test. In: *Pacific Sociological Review*, 18. évfolyam, 4. szám: 483–499.
- Thomas, C. W. (1977): Prisonization and its Consequences: An Examination of Socialization in a Coercive Setting. In: *Sociological Focus*, 10. évfolyam, 1. szám: 53–68.
- Thomas, C. W. – Foster, S. C. (1972): Prisonization in the Inmate Contraculture. In: *Social Problems*, 20. évfolyam, 2. szám: 229–239.
- Thomas, C. W. – Hyman, J. – Winfree, T. L. (1983): The Impact of Confinement of Juveniles. In: *Youth Society*, 14. évfolyam, 3. szám: 301–319.
- Thomas, C. W. – Petersen, D. M. (1977): *Prison Organization and Inmate Subcultures*. Indianapolis: Bobbs-Merrill
- Thomas, C. W. – Petersen, D. M. – Cage, R. J. (1981): A Comparative Organizational Analysis of Prisonization. In: *Criminal Justice Review*, 6. évfolyam, 1. szám: 36–43.
- Thomas, C. W. – Poole, E. D. (1975): The Consequences of Incompatible Goal Structures in Correctional Settings. In: *International Journal of Criminology and Penology*, 3. szám: 27–42.
- Tittle, C. R. – Tittle, D. P. (1964): Social Organization of Prisoners: An Empirical Test. In: *Social Forces*, 43. évfolyam, 2. szám: 216–221.

TANULMÁNY

- Troyer, J. G. – Frease, D. E. (1975): Attitude Change in a Western Canadian Penitentiary. In: *Canadian Journal of Criminology and Corrections*, 17. évfolyam, 3. szám: 98–116.
- Ward, D. A. – Kassebaum, G. G. (1965): *Women's Prison: Sex and Social Structure*. Chicago: Aldine.
- Wellford, C. (1967): Factors Associated with Adoption of the Inmate Code: A Study of Normative Socialization. In: *Journal of Criminal Law, Criminology, and Police Science*, 58. évfolyam, 2. szám: 197–203.
- Wheeler, S. (1958): *Social Organization in a Correctional Community*. PhD disszertáció. Washington: University of Washington.
- Wheeler, S. (1959): Social Organization and Inmate Values in Correctional Communities. In: *Proceedings of the American Prison Association*. New York: American Correctional Association. p. 189–198.
- Wheeler, S. (1961a): Role Conflict in Correctional Communities. In: Cressey, D. R. (szerk.): *The Prison: Studies in Institutional Organization and Change*. New York: Holt, Rinehart and Winston. p. 229–259.
- Wheeler, S. (1961b): Socialization in Correctional Communities. In: *American Sociological Review*, 26. évfolyam, 5. szám: 697–712.
- Zingraff, M. T. (1975): Prisonization as an Inhibitor of Effective Resocialization. In: *Criminology*, 13. évfolyam, 3. szám: 366–388.

BARÁTH ÁRPÁD

Spiritualitás és szociális munka

A tanulmány célja gyarapítani a szociális munka tudástőkéjét és értékeit a lelki egészségvédelem elméletében és gyakorlatában, a spiritualitás mint magasabb rendű humán értékrendszer megközelítésében. A szerző elemzi a spiritualitás jelentéstartalmát, utalva e fogalom eszmetörténeti gyökereire a különböző világvallásokban, kultúrákban és a hétköznapi (világi) életben, majd párhuzamot von a spiritualitás és a reflektív gondolkodás különböző modalitásai között. A tanulmány súlypontjában a spiritualitás szerepének felismerése áll a lelki egészségvédelem újabb irányzataiban, kiemelve, hogy e felismerés nélkül a szociális munka modern elméletei és gyakorlata (is) a közömbös, értelmetlen, „receptszerű” piaci szolgáltatások halmaza lenne.

„Hiszek Spinoza Istenében, aki magát az egész létezés harmóniájában mutatja meg, de nem hiszek egy olyan istenben, aki az emberek sorsával és tetteivel bibelődne.”

A. Einstein¹

Bevezetés

A *spiritualitás* egyike azon régi-új eszmetörténeti konstrukcióknak, amelyekkel az utóbbi két évtizedben egyre gyakrabban és egyre hangsúlyozottabban találkozunk a lelki egészségvédelem legkülönbözőbb területein (Cousins 1990; Miller 1999; Swinton 2001; WHO 1998). Egyszerű meghatározásban: a „spiritualitás” a transzcendentális, a közvetlen érzékszervi tapasztalatokat meghaladó hallgatólagos tudások, bölcseszettek és kulturális értékek gyűjtőfogalma, legyenek azoknak forrása vallási, művészeti, tudományos, vagy a hétköznapi életből fakadó létélmények. Természetesen léteznek ennél precízebb meghatározások és eltérő megközelítések is. Egyesek szerint a spiritualitás nem egyéb, mint egy virtuális belső valóságnak a konstrukciója (Faivre et al. 1995). Mások szerint egy sajátos belső irányulás, amely képessé teszi az egyént, hogy felfedje saját létezésének mélyebb értelmét, és ezen irányultságok mentén élnek az emberek (Sheldrake 2007). Ismét mások előtérbe helyezik az ember azon ősi lelki szükségletét, hogy kötődjön valamihez, részese legyen valami

¹ Albert Einstein válasza H. S. Goldstein New York-i rabbi távirati kérdésére: „Hisz-e Istenben?” (Eigen – Winkler 1981: 203.)

nála nagyobb, jómagá létezését meghaladó entitásnak, legyen az emberi közösség, maga a természet, a kozmosz, vagy valami túlvilági istenség (Burkhart, Nagai-Jacobson 2001). Végezetül léteznek olyan értelmezések, amelyek szerint a „valódi” spiritualitás ott kezdődik, ahol a vallási dogmákhoz való szoros kötődés megszűnik, lazul, vagy eleve létre sem jött (Elkins et al. 1998). Ide tartoznának többek között mindazon ateisták is, kiknek világnézetéből mindenfajta eredetű „animizmus” (teizmus) ki van iktatva, ugyanakkor a „spiritualitást” tényként elfogadják úgy, hogy annak valós létezését a kreatív gondolkodásban, az érzelmekben, a szavakban és cselekedetekben látják, olyan emberi képességekként, mint amelyek valamiféle rejtett módon összhangban vannak a természeti törvényekkel.

Meglepő, hogy a „spiritualitás” mint a lelki egészség egyik jelentős meghatározója viszonylag későn, csak az utóbbi években kerül be a szociális munka elméletalkotásába és gyakorlati kézikönyveibe (Derezotes 2006). Ez annál is furcsább tény, mert hiszen a szakmává válás előtörténetét köztudottan éppenséggel a vallási indíttatású szociális és lelki gondozás eszmeisége határozta meg (Pornói 2007). E késlekedésnek több oka volt, és létezik ma is. Ez egyrészt annak tudható be, hogy a szociális munka „szakmaisága” erőteljesen kezdettől fogva igyekezett felzárkózni a 20. század elején már igen mélyen „vallástalanított”, nyugati orvostudományok paradigmájához, közkeletű nevén a bio-medikális modellhez. Másrészt a múlt század elején a nyugati társadalmak köztudatában és világnézetében megjelenik a pszichoanalízis, azaz a lelki bajok, „(neurozisos) gyógyításának” biologizmusa, amiként e mozgalom kezdetét Frank J. Sulloway, S. Freud életrajzírója és kritikusa jellemzi (Sulloway 1987). Innen kiindulva, a múlt század egészét átívelve, a legkülönbözőbb indítású pszichoterápiák halmazai jönnek létre, amelyeknek szűken szakosított rendszereiből és klinikai, többnyire magánrendelői gyakorlatából a szociális munka szakmaisága egyszerűen kimaradt, vagy jobb esetben „potyautasként” maradhatott benn, a jórészt orvosok (pszichiáterek) által létrehozott, mentálhigiénés ellátórendszerekben.

A spiritualitás alapú szociális munkának manapság mindössze egy-néhány szabad mozgásteret maradt a mai társadalmak lelki egészségvédelmének ellátórendszerében: a pasztorális lelki gondozásban (Culliford 2009, Hézser 1996), addiktológiában (Cook 2005; Kelemen–Erdős 2004); a hospice/palliatív gondozásban (Borst 2009; Janssens et al. 2001), és az önszolgáltató csoportok hagyományában (Katz–Bender 1976; Powell 1994). Igaz, ezek a mentálhigiénés ellátórendszerek mindeddig csak szóróványosan épültek be a szociális munka elméletébe, oktatásába és gyakorlatába, a spiritualitás alapú szociális gondoskodásra egyre nagyobb az igény világszerte. A megközelítés kiváltképpen nélkülözhetetlen a trauma-kezelésben (Herman 2003), a migrációs egészségügyben (Baráth 2009a; Bhugra–Jones 2001), és nem utolsósorban a kisebbségi közösségekben felvállalt szociális munkában, ahol a hatékony szakmai segítség és támogatás elképzelhetetlen más-más kultúrákból származó személyek, családok és csoportok egymástól eltérő spiritualitásának és egészségkultúrájának alapos ismerete és feltárása nélkül (Baráth 2008; Husband 2007; Lorenz 2006).

Magyarország népességének mentálhigiénés ellátórendszerében a spi-

rituális alapú szociális munka csak szórványban van jelen azon egynéhány területen, amelyeket az imént felsoroltunk. Ez korántsem a gyakorlatban dolgozó szociális munkások rovására írandó „hiányosság”, hiszen egy ilyen irányú szakmai paradigmaváltásra a szociális ellátórendszerben megfelelő képzést sem kapnak. Következésképpen az ország szociális/mentálhigiénés ellátórendszere e tekintetben felkészületlen, azaz már évtizedek óta nem képes enyhíteni még a többségi társadalom egyre súlyosbodó lelkiállapotán sem (Buda 2003; Kopp 2008; Pikó 2005), nem beszélve az őshonos cigányság sajátos, kultúra-specifikus testi-lelki szükségleteiről, spiritualitásáról és emberjogi kérdéseiről (Babusik 2005; Neményi–Szalai 2006). Ezért tartottuk fontosnak, hogy dolgozatunkban kritikusan nyúljunk hozzá olyan kérdésekhez, amelyek egyrészt a mentálhigiéné egyre aktuálisabb fölvetései, hazai és nemzetközi vonatkozásban egyaránt, másrészt igen ritkán, vagy egyáltalán nem szerepelnek a szociális munkások olvasótáborának szánt hazai szakirodalomban.

Tanulmányunkban korántsem törekedtünk olyan kimerítő teljességre, amelyet a felvállalt téma időszerűsége és komplexitása megérdemelne. Nem vitairatról van szó, sem pedig tézisek és elméletek *pro-con* kritikus, végeláthatatlan részletekbe elvesző elemzését tűztük ki célul, már csak a terjedelem szempontjából sem. Mindössze azon szemléletet igyekeztünk lehető legtömörebben megfogalmazni és körüljárni, számos szakirodalmi hivatkozással alátámasztva, miszerint a spiritualitás a lelki egészségvédelemnek, így a szociális munkának is egy olyan szerves részét képezi, illetve kellene képeznie, amely dimenzió nélkül a segítő professziók hétköznapi gyakorlata a közömbös, „receptszerű” piaci szolgáltatások (és kiszolgálások) halmaza lenne. E tény felismerését a korábbiakban már többen is hangsúlyozták, tehát e tekintetben korántsem valami misztikus „ismeretlenségről” van szó. Az ember spirituális dimenziójának fontosságát a biológiai, társadalmi és lelki dimenziók mellett a modern pszichoterápiák rendszerében elsőként Viktor Frankl (1905–1997), az egzisztencializmus filozófiájából eredő logoterápia alapítója hangsúlyozta és tette közérthetővé (ld. Frankl 1997, 2006). A szociális munka vonatkozásában pedig Howard Goldstein nevéhez fűződik azon szemlélet, miszerint a spiritualitás a szakmai tudástőke és bölcsélet szerves része (Goldstein 1990; Goldstein–Hilbert 1984; Gray 2002). A gond csupán ott van, hogy nemcsak a hétköznapi emberek köztudatában, hanem számos segítő szakember világnézetében is összemosódik a „spiritualitás” fogalma a „vallásosság” fogalmával, mi több, a legkülönbözőbb „ezotériák” misztériumával, és ezek az értelmezési barkácsolások eleve ellehetetlenítik a holisztikus lelki egészségvédelem és a multi-kulturális szociális munka egész komplexumát.

Következésképpen első feladatunknak véltük tisztázni a „spiritualitás – vallás” fogalmi holdudvarait, kezdve egy rövid emlékeztetővel a vallások eredetének őstörténetére. A történelmi világvallások közül példaként emeltük ki a dogmamentes hinduizmust, mint a mai értelemben vett spiritualitás egyik legősibb mintázatát. Továbbá kitérünk a spiritualitás és a reflexív gondolkodás kapcsolatára, amely egyaránt gyakran szerepel a szociális munka szakirodalmában, jóllehet igen furcsa és megkérdőjelezhető távolságtartásban a spiritualitással kapcsolatos tanulmányoktól. Végezetül röviden kitérünk azon gyakorlati kérdésre, hogy miként

épülhet be a spiritualitás a szociális munka mindenkori gyakorlatába és a szakmai kompetenciák komplexumába.

Spiritualitás és vallás

Jóllehet a vallások eredete manapság is számos tudományos vita és versengő elméleti megközelítések tárgya, kétségtelen, hogy a ma élő *homo sapiens* spirituális cselekedeteinek első, tárgyi maradványai a kőkorszakbeli temetkezési leletekben találhatók, megkülönböztetve az emberszabásúak (csimpánzok) megtévesztően hasonló mágikus cselekedetétől. Az első rituális temetkezések 100 000 és 30 000 évvel ezelőtt jöhettek létre, és a Neander-völgyi ember minden bizonnyal már tudatosan végezte temetkezési szertartásait. Ez a tudatosság pedig nem lehetett más, mint az élet és halál közötti különbségtétel, amelynek gyökere nyilvánvalóan a túlvilági életbe vetett hit volt (Lieberman 1991). M. J. Rossano a mai vallások kibontakozását egy három lépcsős, több százezer éven átívelő folyamatmodellbe helyezi, amelynek egyes szakaszaira a következő magatartási és tudatformák lehettek jellemzők: (1) Neolitikum előtti ősvallások, kb. 300 000–150 000 között, amelyeknél a mágikus rítusok és eksztatikus tudatállapotok biztosíthatták a közösségi kötődések fenntartását. (2) Átmeneti vallások kb. 150 000 – 35 000 között, amelyekben a neolitikum előtti ősvallások sámánisztikus gyógyító szertartásokkal ötvöződhettek. (3) Új kőkorszak-kori vallások születése kb. 35 000-tól számítva, amelyekben az összes korábbi vallások újabb keletű szertartásokkal bővülnek, a mindenkori uralkodókat és közös ősoket magasztaló istentiszteletekkel (Rossano 2006).

E rövid történelmi vázlatból is kiderül, hogy a mai értelemben vett spiritualitás több tízezer-százezer évvel előzte meg a mai értelemben vett vallások létrejöttét, és nem fordítva, amiként azt sokan gondolnák. Igaz, a szellemi kultúra e kettős vetülete a történelem során mindig is szoros kapcsolatban állt egymással, és sokan nem is tesznek különbséget közöttük. A különbségtétel azonban lényeges, és pedig nem csupán létrejöttük időrendjének szempontjából, hanem lélektani és szociológiai szempontból is. A spiritualitás ugyanis sokkal tágabb fogalom, mint a vallás (vallásosság), amelyben ez utóbbinak létezése nem szükségszerű előfeltétele az előbbi létrejöttének. Manapság egyre többen látják szükségesnek a különbségtételt a vallási és a szekuláris spiritualitás között. Ennek indoka egyrészt abban van, hogy míg az utóbbi évtizedekben a vallásgyakorlat mint szertartásos cselekvés (pl. templomba járás, imádkozás) a modern-posztmodern társadalmakban hanyatlóban van, addig a szekuláris spiritualitás egyre nagyobb szerepet kap az emberek mindennapi életében, kiváltképpen az értelmiségiek köreiből (Faivre et al. 1995; Ray–Anderson 2009). Másrészt az egész huszadik századot átívelő, mentálhigiénés önségítő mozgalmak háttérében nem a vallási, hanem a szekuláris spiritualitást találjuk, s e mozgalmak egyik „iskolapéldája” éppenséggel a Névtelen Alkoholisták (AA) önségítő mozgalma és szellemisége (Baráth 2005; Katz–Bender 1976). A spiritualitás e kettős arculatának fontosabb meghatározóit az alábbi táblázatban vázoltuk fel.

Spiritualitás és vallás

Spiritualitás	Mindkettő	Vallás
Az Én-létezés (Self), küldetés és életcélok felismerése	Önmeghaladás (transzcendencia)	Specifikus magatartásformák, társadalmi normák, hierarchikus szerepmegosztások doktrínáinak tárháza
Nincs összefüggésben a vallási dogmákkal, társadalmi szerepekkel	Az élet értelmének és életcélok forrása a magánéletben, munkában és a közéletben Értelmet, vigaszt, reményt keresni és találni a szenvedésben Hatékony és konstruktív megküzdés (coping) erősítése lelki válsághelyzetekben	Közös istentisztelet, vallási gyakorlatok, kötelezettségek és előírások kódexe Kiváltságos személyek, vallási vezetők és tekintélyek felsőbbrendűségének elfogadása (papok, rabbik, guruk, imámok, hitoktatók, rendek)

Forrás: Grodzicki (2009) alapján.

Hazai körkép

Legújabb adatok szerint Magyarországon összesen 230 egyház, illetve vallási gyülekezet van jogérvényesen nyilvántartva ((Metafi 2010). A történelmi egyházak mellett a listán találunk olyan gyülekezetek is, amelyekről a közéletből eddig aligha volt tudomásunk, például „Derű Egyháza”, „Forrás Egyház”, „Olajfák Gyülekezet”, „Ósmagyar Táltos Egyház”, „Új Jeruzsálem Gyülekezet”, és sorolhatnánk. Ez önmagában érdekes és egyben rejtélyes adat, hiszen köztudott, hogy az ország felnőtt népességének manapság legfeljebb 15 százaléka nevezi magát „nagyon vallásosnak”, ellentétben a mindössze tíz évvel ezelőtti 20 százalékkal. A 2007-es adatok szerint a lakosság 35 százaléka soha nem jár templomba, 27 százaléka pedig ritkábban, mint évente egyszer (Czene 2008). Egyesek szerint számos, rejtélyesen létrejött „új egyház” hátterében korántsem a gyülekezetek elkötelezett hitvallása áll, hanem egyszerű gazdasági számítások, a „non-profit” szektor előnyeivel és az állami támogatások és adókedvezmények haszonélvezetével (Kuti 2004). Ez a megközelítés azonban egy leegyszerűsített, elhamarkodott és torzító értelmezésnek tűnik. Kérdés, hogy nem inkább arról van-e szó: ezek az új hitgyülekezetek is kiutakat keresnek a magyar társadalom egészét sújtó lelki és erkölcsi válságokból (Baráth 2009b; Csefkó–Horváth 2008).

A rendszerváltást követő években sokan abban reménykedtek, hogy a magyar népesség történelmi vallásossága lesz az a kiút és biztos talaj, amelyen sikeresen meg fog küzdeni az új társadalmi rend kockázataival és kihívásaival (Tomka 1991). Mások pedig abban bíztak, hogy a nyugati mintákra és kezdeményezésekre épülő önsegítő csoportok és szervezetek spontán létrejönne lesz a jövő járható útja, amelyen a magyar társadalom demokratizálódása is elindulhat (Csepeli 1989). Sajnos e jóslásoknak egyike sem teljesedett be. Azt, hogy a népesség vallásossága az elmúlt két évtizedben fellazult és megosztódott, nyilván csak részben lehet a történelmi egyházak rovására írni azzal, hogy nem követték kellő érzékenységgel híveik lelki állapotának átalakulását és változó igényeit az újabb, spirituális értékek és erőforrások megteremtésére. Másrészt a modern önsegítő csoportok és szervezetek spontán kibontakozásának kudarca sem hárítható az emberek innovációs képességeinek és készségeinek hiányára. Inkább arról van szó, hogy a magyar társadalom a rendszerváltás előtt és azután is olyan nem-demokratikus, tekintélyelvű államhatalmi és szakma-centrikus ideológiákból növekedett tovább, amelyekben a spontán kialakuló önsegítő kiscsoportok eleve „idegen testeknek” számítottak a közélet, az egészségügyi és szociális ellátások rendszerében egyaránt (Gerevich 1989).

Világvallások öröksége

Helmuth von Glasenapp Az öt világvallás című könyvét azzal kezdi, miszerint vallásnak nevezhetjük „*azt a – megismerésben, gondolkodásban, érzésben, akaratban és cselekvésben kifejeződő – meggyőződést (...), amely szerint személyes vagy személytelen transzcendens erők vannak működésben. Az etikailag fejlett vallások ezt a meggyőződést a világ erkölcsi rendjébe vetett hittel kapcsolják össze; ez a hit a cselekedetekért való erkölcsi felelősségnek, az egész magatartás igazságos megítélésének és a tökéletesség legmagasabb fokára való eljutás lehetőségének elképzelésében jut kifejezésre.*” (Glasenapp 1981: 8) Ezzel a bevezetéssel a szerző a következő történelmi vallásokra utal, és teszi azokat összehasonlító elemzésének tárgyává: brahmanizmus/hinduizmus, buddhizmus, kínai univerzalizmus, nyugati vallások, azaz „Ábrahám vallásai” (zsidó vallás, kereszténység, iszlám).

Számunkra itt talán legtanulságosabb kiemelni Glasenapp elemzését a brahmanizmus/hinduizmus kapcsán, amely közismerten nem csupán az emberiség egyik legősibb vallása, hanem egyben vallási-társadalmi rendszer is. A hinduizmus sajátossága, írja a szerző, „*hogy »lett«, és nem »létrehozott« vallás, hogy nem rendelkezik szilárdan körvonalazott dogmatikával, abban az értelemben, mint a buddhizmus és a történelmi istennyilatkoztatás vallásai. Ezért azután híveitől nem követeli meg azt, hogy egy olyan túlvilági istenben higgyenek, aki a világegyetemet meghatározott módon teremtette és kormányozza, aki a történelem folyamán törvényhozóként lépett fel, és egykor földi alakot öltött magára; de nem kívánja azt sem, hogy a világ személyes irányítójának létezését megtagadják, mint a buddhizmus. Az egyénre bízva annak eldöntését, vajon ateista, panenteista, vagy teista kíván-e lenni, vajon Visnut vagy Sivót tekinti-e a világ irányítójának stb. (...)* Végezetül különbözik a hindu

vallás a buddhizmustól, a kereszténységtől és az iszlámtól még abban is, hogy kifejezetten indiai jelenség, és az is akar maradni, nem fejt ki missziós tevékenységet idegen országokban, és a gyülekezetbe nem fogad be egyetlen, nem indiai személyt sem” (Glasenapp 1981: 17).

E rövid idézetből is kiderül, hogy a hinduizmus az egyetlen történelmi vallás, amely legközelebb áll az imént idézett, mai értelemben vett szekuláris spiritualitáshoz, és nyilvánvalóan ez az a szellemi örökség, amely legtisztább formában vetíti elénk a lelki gondozás és megbékélés bölcsességét. Ezzel ellentétben Ábrahám vallásainak, azaz a nyugati vallásoknak közös jellemvonása, hogy az istent elsősorban mint „akarovó lényt” képzelik el, aki nem személymentes szellem, hanem egyrészt „igazságot” hivatott osztani az emberek és embercsoportok között, másrészt bünteti azokat, akik akarata ellen cselekszenek. Nyilvánvalóan ebben rejlik a nyugati civilizációban élő (és azzal érintett) embertömegek immár két évezrede tartó, lelki és erkölcsi nyugtalansága, békétlensége, az egykori és mai vallásháborúk gyökere, a politikai-ideológiai hisztériák, a népi társadalmi és háborús gonosztettek genezise, melyeknek borzalmaival manapság is élünk (Baráth 2009b; Gruen 2003).

Erich Fromm, 1976-ban megjelent immár klasszikusnak számító könyvében, a *Birtokolni vagy létezni* című írásában a következő sarkalatos kérdést veti fel a vallásosság kapcsán: „A »vallás« definíciója semmit nem mond számunkra annak specifikus tartalmáról. Az emberek imádkozhatnak állatok, fákat, az arany vagy a kövek idolvait, valamely magukhoz hasonló más személyt, egy diabolikus vezért; imádkozhatják őseiket, nemzetüket, társadalmi osztályukat vagy pártjukat, pénzt vagy sikert (...) A kérdés nem az, hogy vallás vagy nem, hanem az, hogy *milyen* vallás? Vajon olyan, amely serkenti az emberi fejlődést, a sajátos emberi erőforrások kibontakozását, vagy olyan, amely azt lebénítja. Egy vallás, amely hatékonyan motiválja az emberi kapcsolatokat, korántsem tolja előtérbe a doktrínák és hiedelmek halmazát, hanem az egyed sajátos személyiség szerkezetébe épül be, épp úgy, amiként az egy csoport társadalmi önmeghatározásának is szerves része. A vallási szükséglet tehát az *emberi faj* létezésének alapfeltételeiben gyökerezik.” (Fromm 1976: 135–136)

Spiritualitás és reflexív gondolkodás

Ismeretes, hogy a spiritualitás fogalmát elsőként William James (1842–1910) vezeti be a huszadik század pszichológiájába azzal, hogy a korszellemnek megfelelően még nem tesz különbséget a vallási és a szekuláris spiritualitás között.

James nevezetes megfogalmazásában a spiritualitás-vallásosság „az emberek mindazon érzelmeinek, cselekvéseinek, tapasztalatainak összessége, amelyet magányukban érezhetnek valamely felsőbbrendű lény iránt, bármit vagy bárkit is tartanak annak” (James 1916: 42). Egy másik nevezetes gondolata pedig ez: „nemzedékünk legnagyobb forradalma annak felismerése, hogy megváltoztatva értelmünk belső beállítódását, képesek vagyunk életünk külső világán is változtatni”. W. James ezzel közel száz évvel előzte meg a spiritualitás

egyetemes értelmezését és szerepét a 20. század számos mentálhigiénés mozgalmában.

Mondhatjuk, hogy a spiritualitás a reflexív gondolkodás egy sajátos módozata. Ez utóbbi konstrukciót tudomásunk szerint elsőként John Locke (1632–1704) vezeti be a nyugati filozófia tudáselméletébe, és amelyet meglepő egyszerűséggel úgy határoz meg, mint „*gondolkodás saját gondolatainkról*” (‘thinking about one’s own cognition’) (Stumpf 1975).

A reflexív gondolkodásnak manapság immár számos értelmezési kerete létezik, és sokan, tévesen, összemoszák a „spirituális” és a „kritikai” reflexív gondolkodást, mellőzve azt a tényt, hogy a kettő között a számos hasonlóság mellett lényeges különbség is van (Hamby 2007). A spirituális reflexió ugyanis nem arra hívatott, hogy létrehozzon értékelő-normatív, azaz minősítő megállapításokat és irányadó döntéseket. Ezzel ellentétben a kritikai reflexiónak pedig éppenséggel ez a funkciója. Iskolapélda ez utóbbira a reflexív gondolkodás szerepe a problémamegoldásban, amely a Dewey-féle modell néven került be a szakirodalomba (Farra 1988), és ahol a „reflexív gondolkodás” koncepciója nem egyéb, mint szigorúan értékérvényesítő *pragmatikus* gondolkodás. A spirituális reflexió ősidők óta lényegében kontempláció (elmélkedés, szavakon túli „belső beszéd”), amire nyilván James is gondolt. A nyugati vallások gyakorlatában ez lehet Istenhez szóló „fohászkodás”, „ima”, „vallomás” vagy bármi ehhez hasonló, de ezeknek egyike sem normatív „önkritika”, nem a „gyónásnak” vagy az én-kívüli „másoknak-másságoknak” a kritikája. A keleti kultúrákban az effajta spirituális reflexió a *meditáció*.

Ha már itt tartunk, érdemes kiemelni, hogy a spirituális irányultságú lelki egészségvédelem alapjait a nyugati pszichoterápiák rendszerében a *humanisztikus pszichológia* fektette le, nevezetesen a Carl Rogers (1902–1987) nevével fémjelzett *személyközpontú pszichológiai tanácsadás* elméletében és gyakorlatában, amely a szociális munka kontextusában *segítő beszélgetés* néven vált közismertté (Faber 2002). Carl Rogers mellett különösen érdemes ismételten megemlíteni Howard Goldstein munkásságát a szociális munka elméletalkotásában (Gray 2002). Íme, egy nevezetesebb idézet Goldstein és Hilbert *Kreatív változás* című közösen szerkesztett könyvéből (Goldstein–Hilbert 1984): „*A terápia elsődleges feladata a terapeuta számára, hogy szembesüljön saját szadisztikus érzelmeivel, nemcsak a kliensre való reagálásának kontextusában, hanem a magával való szembesülésben is.*” (268. old.)

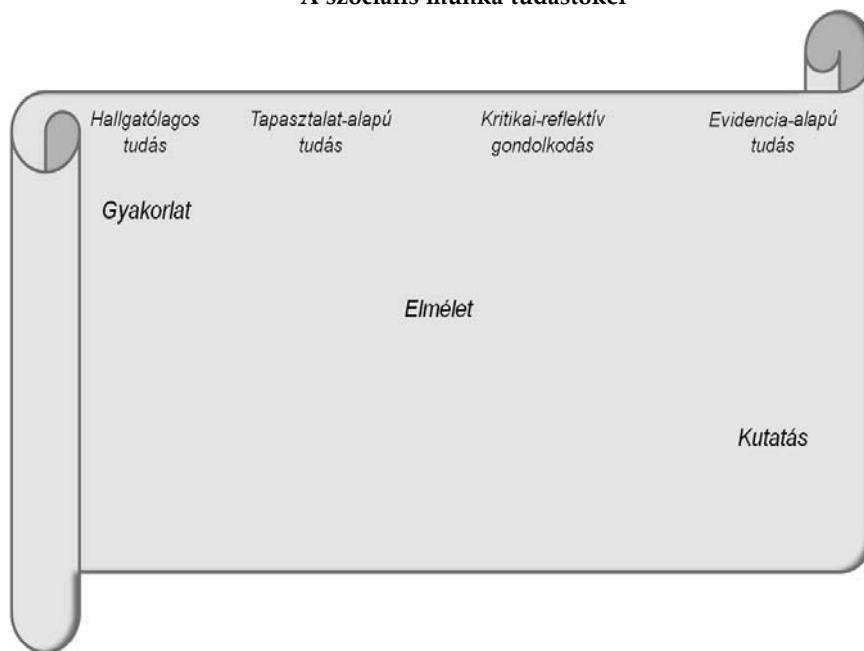
Paradigmaváltás a szociális munkában

Előjáróban elmondhatjuk, hogy a holisztikus szemléletű szociális munka, mint paradigma a múlt század nyolcvanas éveiben kezd kibontakozni, az akkortájt már igen lendületben lévő feminista megközelítésnek köszönhetően, a lelki egészségvédelem széles skáláján (Bricker-Jenkins 2002). Ez volt az a mérőöldkő, amikor a szociális gondoskodás és a lelki egészségvédelem társadalompolitikai irányítását a túlnyomó többségben lévő női résztvevők veszik kezükbe, és megalkotnak egy új, gyakorlat-alapú cél-

és értékrendszert. A szemléletváltás lényege az volt, hogy egy integrált megközelítést helyeznek a szociális munka homlokterébe úgy, hogy a testi, értelmi, érzelmi, a spirituális és szociálpolitikai vonatkozású problémák szükségszerűen arányosan és megosztott odafigyeléssel szerepeljenek a szakma feladatrendszerében.

Kissé kitágítva a horizontot, a szociális munka szakmává válásának immár közel száz éves történetében a legkülönbözőbb eredetű és fajsúlyú elméletek és praxisok keresztezték egymást. E kereszteződésekből napjainkig három domináns praxis-modul nőtt ki magát: *reflexív-terápiás* nézetek, *szocialista-kollektivistá* nézetek és *individualista-reformista* nézetek (Payne 2005). Önmagukban ezek korántsem új keletű megközelítések. Az újdonság azonban abban van, hogy valahány modulon átível egy egyre erőteljesebb polarizáció, egy két-pólusos tengely, amelynek egyik pólusán a *reflektív-alapú*, a másikon pedig az ún. *evidencia-alapú* szemléletek dominálnak. A kettő közötti különbség abban áll – hangsúlyozza Johnsson és Svensson (2005) –, hogy a reflektív szemlélet az emocionális élményre helyezi a hangsúlyt, az evidencia-alapú pedig kemény szociális tényekre figyel. E szerzőpáros továbbá találóan azt is kiemeli, hogy a szociális munka lényegében „a gyakorlat és a tudomány küzdőtere,” és e küzdőtéren fegyverzetének tartozéka többek között a *hallgatóságos tudás* is (M. Polányi), amely nélkül kreatív, belátásos tanuláson alapuló problémafeltáró gondolkodás és konstruktív „változásmenedzselés” aligha érvényesülne a szakma hétköznapi gyakorlatában (Talyigás 1998).

A szociális munka tudástőkéi



Forrás: Johnsson & Svensson (2005) alapján.

A fenti ábrával illusztráljuk az idézett szerzőpáros elgondolását a minőségi szociális munka tudástőkéjének szükségszerű komplexitásáról, ahol, ideális esetben, egy képzett szociális munkás hallgatólagos tudásának, gyakorlati tapasztalatának és aktív részvételének a tudományos kutatásokban egyenlő arányban kéne szerepelnie.

Az ábrán megjelölt, hallgatólagos tudást nyugodtan nevezhetnénk spirituális-szociális érzékenységnek, de multi-kulturális kompetenciának is, vagy egyszerűen „empátiának”, azzal a megszorítással, hogy jelen esetben nem pszichoterápiás belátó készségről van szó. „Empátia” a szociális munkában elsősorban is kulturális (kontextuális) érzékenységet jelent a fogalom etnometodológiai értelmezésében, hangsúlyozzák egyre többen (Clark 2001), amely nélkül aligha jöhetne létre hallgatólagos (intuitív) betekintés a kliens spirituális szükségleteibe kiváltképpen olyan esetekben, amikor a segítő és a kliens eltérő kultúrákból származnak, vagy más-más szociális és/vagy vallási háttérrel rendelkeznek.

Magától adódik a kérdés, hogy miként épülhet be a spiritualitás a szociális munka hétköznapi gyakorlatába és a szakmai kompetenciák komplexumába. Mi a teendője, mit és hogyan „tanuljon” a szociális munkás annak érdekében, hogy „receptszerű” szolgáltatások (és kiszolgálások) helyett, ha kell, előtérbe helyezze klienseinek spirituális szükségletei, és ezzel párhuzamban mozgósítsa saját, spirituális erőforrásait is? Az effajta és a hasonló kérdések korántsem jelentenek újdonságot, sem a szociális munka szakmává válásának történelmi háttérében, sem személyes szakmai fejlődés implicit követelményrendszerében, hiszen e tekintetben a szakmai személyiségfejlődésnek legalább három választható útja van. Egyike ezeknek nyilvánvalóan az, hogy egy leendő (vagy már gyakorló) szociális munkás legyen tisztában saját spirituális értékrendjével és szükségleteivel, amely nem más, mint önreflexív (önismereti) gyakorlatok kérdése, azaz hajlandóság a meditáció valamely formájának elsajátítására és rendszeres gyakorlására (Aron-Aron 1982; Galbraith 1997). A másik, járható út az lenne, hogy a segítő szakmákban dolgozók igyekezzenek esetenként feltárni klienseikben a spirituális értékek és igények sajátos képződményeit, amelyek nyilván ott lappangnak kielégítetlenül minden egyes fájó testi, lelki vagy erkölcsi sérelemmel érintett személy panaszlistája mögött, és amelyeket megértő odafigyeléssel és segítő beszélgetéssel nemcsak észlelni lehet, hanem ki is lehet fejezni (evidensé tenni), vagy szavakkal, vagy egyéb módon (Tseng, Streltzer 2008). Végezetül a harmadik, járható út a szakmai szupervízó kiaknázása reflektív megközelítésben, ami szemléletmódként a szupervízió európai modelljeinek lényege, többek között a „budapesti szupervíziós modell” öröksége (Bányai 2006).

Zárszó helyett

A lelki egészségvédelem komplex célrendszere a mai társadalmakban korántsem köthető bármiféle vallási ortodoxiához, sem elszigetelt „szakmaisághoz” vagy szuper-specializált mentálhigiénés (pl. pszichoterápiás) szakellátásokhoz. Egyre világosabbá és közérthetőbbé kezd válni az a

tény, hogy a közvetlen szociális munkának, természeténél és történelmi hivatásából következően oroszán rész jut az egyre tömegesebben lemorzsolódó személyek, családok és közösségek spirituális, lelki, erkölcsi és társadalom-környezeti gondozásában és támogatásában.

Irodalom

- Aron, E. N., Aron, A. (1982). An introduction to Maharishi's theory of creativity: Its empirical base and description of the creative process. *Journal Of Creative Behavior*, 16(1): 29–49.
- Asher, M. (2001). Spirituality and religion in social work. *Social Work Today*, 29: 15–18.
- Babusik F. (2005). Az esélyegyenlőség korlátai Magyarországon. Státusz, etnicitás, kirekesztődés az egészségügyben és a szociális szférában. Budapest: L'Harmatta Kiadó
- Bányai E. (2006). A szociális munka szupervíziója történeti megközelítésben. *Esély*, 2006/4: 86–100.
- Baráth Á. (2005). Önszolgáltató csoportok, társadalmi szolidaritás és szociális munka a 21. század küszöbén: Kritikai áttekintés. *Civil Szemle*, 2(4): 45–76.
- Baráth Á. (2008). Kisebbségi idősök szociális helyzete, egészségi állapota és szubjektív jóléte Magyarországon, Horvátországban és Bosznia-Hercegovinában: Összehasonlító tanulmány. *Addiktológia*, 8(3–4): 251–272.
- Baráth Á. (2009a). Migránsok mentális egészsége és pszichoszociális védelme. Pécs: Pécsi Tudományegyetem. In: *Integráció és Migrációs Egészségügy Magyarországon Projekt EIA/20073.3.2.5. Oktatási Modul #5*.
- Baráth Á. (2009b). Traumatizált emlékezetek, erőszak, gyógyfolyamatok és a megbékélés távlatai mai társadalmakban: Kritikai áttekintés. *Addiktológia*, 8(3): 254–274.
- Bhugra, D., Jones, P. (2001). Migration and mental illness. *Advances in Psychiatric Treatment*, 7: 216–223.
- Borst, J. M. (2001) The grief, loss, and coping associated with chronic illness. *Szociális Szemle*, 2(1–2): 5–17.
- Bricker-Jenkins, M. (2002). Feminist social work practice: Womanly warrior or damsel in distress. In: P. Allen-Meares, Ch. Garvin (eds). *The handbook of social work direct practice*. Thousand Oaks: Sage Publications, Inc. pp151–170.
- Buda B. (2003). Identitásproblémák a Kárpát-medencében. A Magyar lelki bajok történeti-politológiai háttértényezői. In: Buda B. (szerk.): *A lélek egészsége: A mentálhigiénié alapkérdései*. Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó. 160–169 old.
- Burkhardt, M. A., & Nagai-Jacobson, M. G. (2001): *Spirituality: Living Our Connectedness*. Albany, NY: Delmar Thomson Learning.
- Clark, J. (2001). Beyond empathy. An ethnographic approach to cross-cultural social work. Toronto: University of Toronto, Faculty of Social Work. <http://www.mun.ca/cassw-ar/papers2/clark.pdf>
- Cook, C. H. (2005). Addiction and spirituality. *Addiction*, 9: 539–551.
- Cousins, N. (1990) *Head first. The biology of hope and the healing power of the human spirit*. New York: Penguin Books.
- Culliford, L. (2009). Researching spirituality and mental health. *Australian Journal of Pastoral Care and Health*, 3(1): 1–14.
- Czene G. (2008). Teret veszít a vallás Magyarországon. *Népszabadság* <http://www.nol.hu/lap/mo/lap-20081008-200810083-3>
- Csefkó F., Horváth Cs. (szerk.) (2008). *A demokrácia deficitje – avagy a deficités hatalomgyakorlás*. Pécs: Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar – Pécs-Baranya Értelmiségi Egyesület.

SZOCLÁLIS MUNKA

- Csepeli, Gy. (1989). New alternatives of community building in Hungary. *Health Promotion*. (4) 3: 247–254.
- Derezotes, D. S. (2006). Spiritually oriented social work practice. Boston: Pearson.
- Eigen, M., Winkler, R. (1981). A játék: Természeti törvények irányítják a véletlent. Budapest: Gondolat.
- Elkins, D. N. et al. (1998). Toward a humanistic-phenomenological spirituality: definition, description and measurement. *Journal of Humanistic Psychology* 28(4): 5–18.
- Faber, H. (2002). A lelkigondozó beszélgetés lélektana. Budapest: Semmelweis Egyetem, TF, Párbeszéd Alapítvány.
- Faivre, A., Needleman, J., Voss, K. (eds.). (1995). Modern esoteric spirituality. New York: Crossroad Publishing Company.
- Frankl, V. (1997). Man's search for meaning: An introduction to logotherapy. Boston: Beacon.
- Frankl, V. (2006). Értelmelem és egzisztencia. Előadások és tanulmányok. Budapest: JEL Könyvkiadó.
- Fromm, E. (1976). To have or to be? New York: Harper & Row.
- Galbraith, P. (1997). Meditációs megújulás. Budapest: Varázsládika Kiadó.
- Gerevich, J. (1989). Self-help in Hungary. *Health Promotion*. 1989 (4) 4: 269–275.
- Glaser, von H. (1981). Az öt világvallás. Budapest: Gondolat.
- Goldstein, H. (1990). The knowledge base of social work practice: Theory, wisdom, analogue, or art? *Families in Society*, 71(1): 32–43.
- Goldstein, H., Hilbert, H. C. (1984). Creative change: A cognitive-humanistic approach to social work practice. London: Rutledge.
- Gray, M. (2002). Art, irony and ambiguity: Howard Goldstein and his contribution to social work. *Qualitative Social Work*. 1: 413–433.
- Grodzicki, A. (2009). Addiction and spirituality. New York: Substance Abuse Referral Program (SARP). PPT presentation.
- Gruen, A. (2003). A normalitás tébolya. A realizmus mint betegség: elmélet az emberi destruktivitásról. Budapest: Magyar Könyvklub.
- Hamby, B. W. (2007). The philosophy of anything: Critical thinking in context. Dubuque (Iowa): Kendall Hunt Publishing Company.
- Herman, J. (2003). Trauma és gyógyulás. Az erőszak hatása a családon belüli bántalmazástól a politikai terrorig. Budapest: Háttér Kiadó – Kávé Kiadó – NANE Egyesület.
- Husband, C. (2007). Social work in ethnically diverse Europe: the shifting challenge of differences. *Social Work & Society*, Vol. 5. (urn:nbn:de:0009-11-10524). <http://www.socwork.net/2007/festschrift/esp/husband>
- James, W. (1902/1916). The varieties of religious experience. A study of human nature. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Janssens, R. et al. (2001). Palliative care in Europe: towards a more comprehensive understanding. *European Journal of Palliative Care*, 8(1): 20–23.
- Johnsson, E. and Svensson, K. (2005): Theory in social work – some reflections on understanding and explaining interventions. *European Journal of Social Work*, Vol. 8. Issue 4, pp. 419-434.
- Katz, A. H., Bender, E. I. (1976). The strengths in us: self-help groups in the modern world. New York – London: New Viewpoints.
- Kelemen G., Erdős M. (2004). Craving for sobriety: A unique therapeutic community in Hungary. Pécs: Faculty of Humanities, University of Pécs – The Leo Amici Foundation.
- Kopp M. (szerk.) (2008). Magyar lelkiállapot 2008. Esélyerősítés és életminőség a mai Magyar társadalomban. Budapest: Semmelweis Kiadó.
- Kuti É. (2004). Hívjuk talán nonprofitnak. Budapest: Nonprofit Kutatások – 7.
- Lieberman, P. (1991). Uniquely human: The evolution of speech, thought, and selfless behavior. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

- Lorenz, W. (2006). Perspectives on European Social Work: from the Birth of the Nation State to the impact of Globalization. Opladen: Barbara Budrich Publishers.
- Metafi, K. (2010). A magyarországi egyházak és jogi szabályozásuk. <http://klausmetafi.forencity.de/topic,202,-amagyarorsz-gi-egyh-zak-sjogi-szab-lyoz-suk.html>
- Miller, W. R. (Ed.) (1999). Integrating spirituality into treatment. Washington, DC: American Psychological Association.
- Payne, M. (2005). Modern social work theory. Basingstoke: Palgrave Macmillan. 3rd ed.
- Pikó B. (2005). *Lelki egészség a modern társadalomban*. Budapest: Akadémiai Kiadó.
- Pornói I. (2007). Bevezetés a szociális gondoskodás elméleti és történeti alapjaiba. Nyíregyháza: Krúdy Könyvkiadó és Nyomda.
- Powel, T. J. (ed.) (1994). *Understanding the self-help organization: Frameworks and findings*. Thousand Oaks (CA): Sage Publications.
- Ray, P. H., Anderson, S. R. (2009). *Kulturális kreatívok*. Nyíregyháza: Pilis: Print Kiadó.
- Rossano, M. K. (2006). The religious mind and the evolution of religious mind. *Review of General Psychology*, 10(4): 346–364.
- Sheldrake, P. (2007). *A brief history of spirituality*. New York: Willey-Blackwell.
- Stumpf, S. E. (1975). *Socrates to Sartre: A history of philosophy*. New York: McGraw-Hill
- Sulloway, F. J. (1987). Freud, a lélek biológusa. Túl a pszichoanalitikus legendán. Budapest: Gondolat.
- Swinton, K.(2001). *Spirituality and mental health care: Rediscovering a forgotten dimension*. London: Jessica Kingsley.
- Talyigás K. (1998). Változásmenedzselés a szociális munkában. In Kozma J. (szerk.): *Kézikönyv szociális munkásoknak*. Budapest: Szociális Szakmai Szövetség. 29–49 old.
- Thoresen C. E., Harris, A. H. S. (eds.) (1999). Spirituality and health. [Special issue]. *J Health Psychology*, 4(3).
- Tomka M. (1991). *Magyar katolicizmus*. Budapest: Országos Lelkipásztori Intézet.
- Tseng, W. T., Streltzer, J. (2008). *Cultural competence in health care*. New York: Springer Science.
- World Health Organization (1998). *WOQOL and spirituality, religiousness and personal beliefs*. Report on WHO Consultation. Geneva: WHO.

VARGA ATTILA

Új receptek – régi hozzávalókkal

A Nemzeti Szociálpolitikai Konceptió segélyezési rendszerei

A tanulmány a Nemzeti Szociálpolitikai Konceptió segélyezési javaslatait elemzi. A kormány által nem tárgyalt szakértői munkaanyag a garantált minimumjövedelem bevezetésével, illetve arra épülő támogatásokkal kíván új fejezetet nyitni a segélyezés rendszerében. A koncepció kiforratlansága mellett probléma, hogy a modellek vázlatosak, nélkülözik a hatásvizsgálatokat. Így első-sorban a javaslatok főbb elemeit, illetve elvi megközelítéseit vizsgálja a szerző. Az elképzelésekben vázolt irány eltér attól, amit a kormánynak az elmúlt másfél évben hozott intézkedései, illetve vállalásai mutatnak, így a tanulmány ezek összegzésére is kitér. Mindezek alapján megállapítja, hogy a meghozott döntések egy „rendparti szociálpolitika”, vagy inkább szegénypolitika alapjait teremtik meg, amely tovább erősíti a társadalmi feszültségeket és tovább növeli a társadalmi kirekesztődést.

Bevezető

A Nemzeti Szociálpolitikai Konceptiót (NSZK) a kormány, illetve a szociális ágazatirányítás felkérésére készítette egy szakértői csapat. A tanulmány célja és központi része az NSZK 2011 tavaszán megjelent és közreadott, 10. verziójában szereplő segélyezési javaslatok bemutatása, elemzése. Mindezek előtt kitérek a társadalmi helyzetképet érzékeltető jövedelmi, szegénységi mutatókra, illetve arra, hogy mindezek fényében milyen mértékű kiadásokkal „gondoskodik” az állam a jogosultakról, a rászorultakról. A tanulmány utolsó részében a kormány tervezett, illetve elfogadott intézkedéseinek bemutatásával kívánom összekötni a koncepcióban szereplő elképzeléseket a valósággal.

Előre kell bocsátanom, hogy a koncepció ebben a formában nem vált a kormány hivatalos elképzelésévé. 2011 tavaszán még a Széll Kálmán Terv alapján készült, a kormány által elfogadott és az Európai Bizottságnak a Konvergencia Programmal együtt megküldött Nemzeti Reform Programban úgy szerepel az NSZK, mint amely kidolgozás alatt áll. A Program a NSZK-t úgy jeleníti meg, mint amely megközelítésében a szociálpolitikát a gazdaság versenyképességéhez aktívan hozzájáruló

tényezőnek tekinti¹. Ezt követően azonban mégsem fogadták el a tervezetet, és – mint ez egy miniszteri válaszból kiderült – az önkormányzati reform lezárásáig nem is fogják.² Így az alábbiakban elemzett koncepció egy munkaanyag, amely nem tükrözi a kormány álláspontját, kizárólag a szerzők véleményét, elképzelését mutatja be.

Jövedelmi helyzet, szegénység, jóléti kiadások

A felmérések azt mutatják, hogy az utóbbi években növekedtek az egyenlőtlenségek. A legalsó és legfelső decilisek átlagai közötti arány 2007-ben 6,8 volt, ami 2009-re 7,2-re növekedett (Tóth 2010). E mögött azonban jelentős belső differenciáltság mutatkozik. A belső változások közül Tóth kiemeli, hogy az alsó decilis részesedése az összes jövedelemből olyan módon csökkent ebben az időszakban, ahogyan ez utoljára 1992 és 1996 között volt megfigyelhető (Tóth 2010). A háztartások átlagjövedelmeinek reálértéke a 2007-es szinthez képest 7 százalékkal csökkent. Igaz, a különböző jövedelmi tizedeket ez másképpen érintette, de kiemelendő, hogy a legalsó decilisben nominálisan is csökkentek a jövedelmek.

Az egyenlőtlenségek mellett a szegények aránya is növekedett: 2007-hez képest másfél százalékponttal (Gábos–Szívós 2010). A relatív értelemben vett szegények száma nagyjából 200 ezer fővel nőtt, 2007 és 2009 között (Tóth 2010). Emellett csökkent azoknak a személyeknek a száma, akiknek háztartásában a háztartásfő foglalkoztatott, ezen belül is azoké, ahol korábban két foglalkoztatott volt. Az eredmények azt mutatják, hogy a válság a legalább kétkeresős családokat érintette súlyosabban (Tóth 2010).

Az eredmények szerint a különböző skálák alapján mért szegénységi ráták mindegyike szignifikánsan emelkedett. Az OECD2 skálával számolt mutató értéke 14% volt. A gyermekek szegénysége ennél magasabb, 20 százalékos. A romák közötti szegénység aránya 70 százalékos, ami drámai emelkedést és szintet mutat, és amelynek aránya a 2000-es évi értékkel egyezik meg. Ezzel együtt fontos megjegyezni, hogy a szegénységi profilt tekintve a szegények közötti arányuk 28%.

A szegénység mélységét mutató jelzőszám, a szegénységi rés 2007-hez képest emelkedett, közel 22 százalékra, ami minden korábbinál magasabb értéket jelent. A Tárki szerzői szerint ez összhangban van a jövedelmi egyenlőtlenségek alakulását jelző eredményekkel, miszerint bizonyos mutatók által jelzett emelkedés a jövedelem-eloszlás alapján végbe ment változásokkal magyarázható (Gábos–Szívós 2010).

A szegénységgel kapcsolatos adatok alapján gondolhatnánk, hogy az állam, a költségvetés kiadásai megpróbálják követni a változásokat. Az adatok alapján azonban úgy tűnik, hogy a pénzügyi-gazdasági világ-

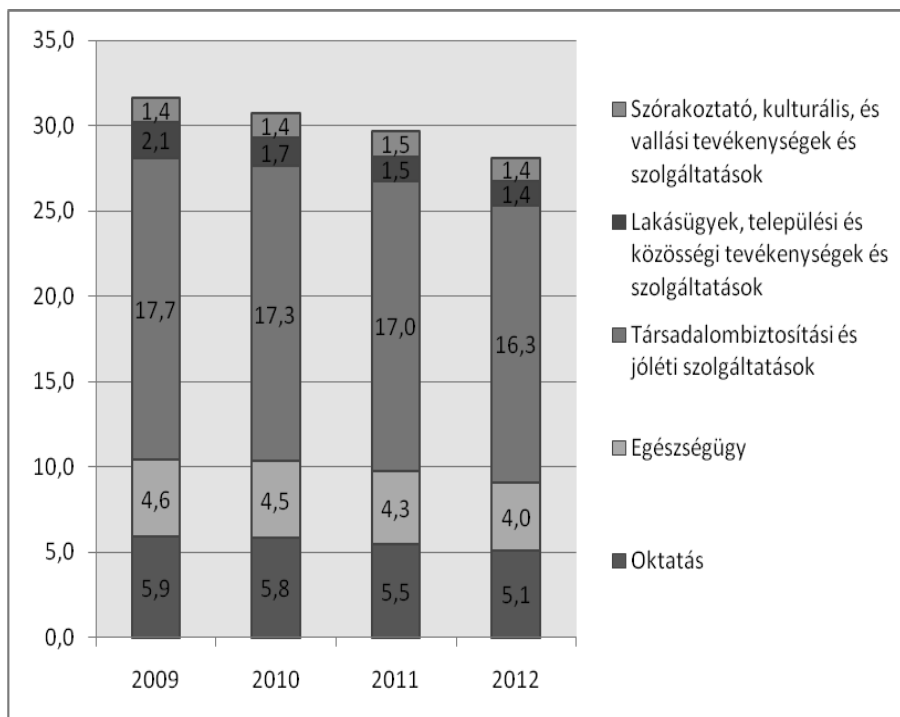
¹ Az NSZK a Nemzeti Reform Programban a leghátrányosabb helyzetű csoportok társadalmi felzárkózásának támogatására irányuló intézkedések között is megjelenik, amihez azonban forrásokat nem rendeltek, mondván, hogy a strukturális átalakítás folyamatban van, és még nincs kidolgozva, hogy az NSZK alapján miként alakul a segélyezés rendszere.

² <http://www.parlament.hu/irom39/04320/04320-0001.pdf>

válság következtében (is) elfogadott intézkedések inkább kedvezőtlen irányba mozdították el a makro számokat.

A költségvetési adatok szerint a jóléti kiadások az elmúlt években jelentősen nem változtak (lásd az 1. ábrát). A GDP közel harmadát jóléti kiadásokra fordítja a költségvetés (az államháztartás). 2009-ben GDP arányosan 31,6% felett volt a mutató értéke, azóta 30% alá csökkent. A jóléti kiadások magukba foglalják többek között az oktatás, az egészségügy, a társadalombiztosítás és a szociális ellátások forrásait. A szűkebben értelmezett szociális kiadásokat érintő („Társadalombiztosítási és jóléti szolgáltatások” cím alatt lévő) kiadások GDP arányos nagysága 18 százalékról 17 százalékra csökkent az elmúlt években. (Mindehhez fontos hozzátenni, hogy a GDP 2009-ben közel 7 százalékkal csökkent az előző évhez képest, 2010-ben azonban már 1,2 százalékkal emelkedett.)

1. ábra A jóléti kiadások aránya a GDP arányában, 2009–2012



Forrás: 2009–2010: zárszámadási törvények; 2011–2012: a 2012. évi költségvetési törvényjavaslat

A szociális kiadások GDP-hez viszonyított arányai, illetve belső megoszlása szerint nyugdíjakra költ legtöbbet az állam, ezt követik a családoknak járó ellátások, a táppénz, anyasági vagy ideiglenes rokkantsági juttatásokra fordított kiadások. Mindezekhez képest a szociális szolgáltatásokra, egyéb szociális támogatásokra, illetve munkanélküli ellátásokra

jóval kevesebbet fordít. A tanulmány fókuszában álló segélyezési rendszer leginkább az egyéb szociális támogatások alcsoportba tartozik, ami a GDP 1,1 százalékát teszi ki. Ez a 2012-es költségvetési adatok szerint 258 milliárd forintnak felel meg.

A koncepcióban szereplő segélyezési rendszerről szóló javaslatok miatt az alábbi támogatásokat tekintem át, mint olyan elemeket, amelyekről feltételezem, hogy ezek részei a modelleknek (értsd: tartalmazzák ezen támogatások funkcióit)³. A felsorolt támogatások a 2009-es adatok alapján több mint 124 milliárd forintot tesznek ki. Mivel nem tudjuk, hogy valójában mennyi embert érintenek ezek a támogatások – hiszen csak azt tudjuk, hogy egyes ellátásoknak mennyi volt az átlagos létszáma, illetve összlétszáma –, ezért azt sem lehet megmondani, hogy mekkora kör az, amelyet megcélóznak vagy megcélózhatnak az NSZK-ban szereplő javaslatok.

1. táblázat Főbb szociális segélyek adatai, 2009

Támogatás neve	Létszám (fő)	Kiadás (ezer forint)
Rendszeres szociális segély	71 816	23 111 000
Rendelkezésre állási támogatás	167 287	46 406 530
Időskorúak járadéka	6 035	1 932 034
<i>Összesen</i>		71 449 564
Lakásfenntartási támogatás	281 649	17 409 256
Rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény	553 664	6 395 922
Rendkívüli gyermekvédelmi támogatás	184 761	2 088 464
Átmeneti segély	442 589	5 226 024
Temetési segély	47 386	1 054 575
Közgyógyellátás*	361 383	19 471 000
Súlyosan mozgáskorlátozottak közlekedési támogatásai	142 249	1 398 307
<i>Összesen</i>		53 043 548
<i>Mindösszesen</i>		124 493 112
KSH-OSAP		

* Itt a költségvetésben szereplő kiadás nagysága szerepel.

Látható, hogy a minimum jövedelem szerepét betöltő, illetve a rászorultsághoz kapcsolódó jövedelempótló ellátásokra 2009-ben több mint 71 milliárd forintot költöttek.⁴ Ez közel 250 ezer embert érintett. Ha ehhez

³ Ezzel együtt még ide sorolható lehet az ápolási díj, a magasabb összegű családi pótlék (vagy akár a teljes családi pótlék), illetve az egészségkárosodás okán megállapított járadékok, ám ezekkel itt nem számolok.

⁴ A közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó kiadások, a közfoglalkoztatás díjazásához kapcsolódó források itt nem szerepelnek.

hozzá vesszük még az egyéb támogatásokat (kiadáskompenzáló támogatások), akkor az előző több mint másfélszeresére rúg a teljes költség. Ezek létszámadatai azonban már nem adhatóak össze, hiszen párhuzamosan is érinthetik az egyéneket, illetve a családokat.

Köztudott, hogy sok esetben meglehetősen alacsony a támogatások egy főre jutó mértéke, ami sem a jogosult számára nem jelent érdemi segítséget, se nem költséghatékony, mivel magasabb lehet a hozzá kapcsolódó adminisztrációs teher, mint maga a támogatás. Ezzel együtt az ellátások reálértékének egy vizsgálata azt mutatta, hogy a kétezres években 2008-ig szinte az összes támogatás egy főre jutó értéke növekedett (Goldmann – Mester – Mód – Nagy – Papházi – Varga, 2010).

Az NSZK és a segélyezési koncepciók

Az NSZK alapvetően szakmai és elsősorban szakmapolitikai javaslatokat tartalmaz. A koncepció 10 éves időtávban vázolja fel az új rendszer bevezetését. Az anyag szerint a pénzbeli ellátások és a szolgáltatások nagyobb összhangjának a megteremtése a cél, ezzel együtt elkülöníthető a segélyezésről és a szolgáltatásokról szóló rész.⁵

Az NSZK összefoglalja a szociális támogatási rendszer főbb problémáit: „A szabályozás összehangolatlan, a különböző ellátásokat is több szerv folyósítja, azok mind az állampolgárok, mind pedig a rendszer működtetői részéről nehezen áttekinthetőek.” (NSZK:13.) Ferge Zsuzsa már 1996-ban leírta, hogy a magyar segélyezési rendszer megérett a reformra (Ferge 1996). Ugyanakkor a rendszer folyamatos módosítása sem hozott jelentős változást: még évekkel később is szétaprózódott és kaotikusan működő segélyezési rendszerről írtak (Mózer 2006). Egy, a támogatások áttekinthetetlenségéről szóló tanulmányban 44 féle pénzbeli szociális ellátást vizsgáltak meg (Gyulavári–Krémer 2006). Ez az elemzés is rávilágított arra, hogy ezen ellátások jogi szabályozása meglehetősen tagolt, a jogosultsági kritériumok sokfélék.

A koncepcióban is felvetett problémák a szakmai anyagokban már korábban is megjelent szempontokra világítanak rá. A rendszer átalakításánál számos, akár több évre visszatekintő szakmai javaslatot fogalmaztak meg, gondoltak tovább.⁶ Abban tehát úgy tűnik, konszenzus alakult ki, hogy változtatni kell a rendszeren. A kérdés a hogyanon van. Ennek egyik válaszát adja az NSZK-ban szereplő, két megközelítés, amely adott formában egységesíteni kívánja a rendszert.

Az NSZK elsősorban szakmapolitikai megállapításokat és javaslatokat tartalmaz. A jelen kurzus politikai irányultsága, az ahhoz kapcsolódó

⁵ Az NSZK nem érint több nagy területet: a családtámogatási rendszert, a lakáspolitikát, a fogyatékosok, a megváltozott munkaképességűek ellátásait, a munkanélküli ellátásokat, a nyugdíj és nyugdíjszerű ellátásokat. Az ezekhez való kapcsolódás esetleges és nem kidolgozott.

⁶ Az utóbbi években születtek reform értékű elképzelések. Ilyen volt a 2003-ban elindult SZOLID Program is, amelyből több elképzelés, terv is konkrét intézkedéssé vált, ha nem is mindig eredeti formájában. Ezzel együtt is, összességében a szociális támogatások rendszerét komplexen továbbra sem dolgozták át.

ideológia csak egyes területeken jelenik meg, de akkor sem olyan szinten és mértékben, ahogyan az a jelenlegi kormányzat politikai vezetőitől megszokott, mert itt most sokkal inkább a valódi szakmai megfontolások kerülnek előtérbe.

A szerzők szerint a társadalmi összetartozás erősítésére van szükség, mert „a magyar társadalom túlzottan megosztott, széttöredezett az iskolázottság, foglalkoztatottság, fogyasztás és életmód szempontjából. Mindennek van egy erőteljes területi szegregáltsága és egyre erőteljesebb etnicizálódása is.” A koncepció szerint az egyik kihívás a szegénység csökkentése. A beavatkozásnál azonban az állam szerepe másodlagos, mivel az alapelvek között előrébb sorolják a szubszidiaritás elvét, illetve a család kiemelkedő szerepét (összhangban a kormányzati retorika elemeivel).

A jogok és kötelezettségek az utóbbi években már sokszor hangoztatott elve is megjelenik, mint aminek egyensúlyára figyelnie kell, minden érintettnek. Ehhez kapcsolódik a közösség felelőssége, amely a dokumentum szerint „az adicionalitás elvén alapul, azaz: a segítség a rászorulótól elvárható tevékeny magatartás eredményén felüli, indokolt szükséglete hiányzó részének kiegészítésére irányul” (NSZK: 10). Eszerint tehát ha a rászoruló mindent megtesz, ami elvárható, akkor esetleg ad valami olyat a közösség, amire szüksége van, egyébként pedig nem. Ez végeredményben a támogatások feltételhez kötésének alapelveként való kimondását jelenti.

A természetbeni ellátásokkal kapcsolatban megjegyzik, hogy akkor is gyakran pénzben nyújtják a segílyt, amikor a természetbeni forma hatékonyabb lenne. Ehhez érdemes hozzáfűzni, hogy a természetben is adható ellátásoknál sok esetben elenyésző az ebben a formában nyújtott támogatás, mivel az önkormányzatok számára ez többletterhet jelent. Ez látványosan jelentkezett a közelmúltban bevezetett óvodáztatási támogatásnál, amelyet illetően egy kutatás szerint a vizsgált települések fele nyújtotta természetben az ellátást, jellemzően a kisebb települések, illetve ahol nagyobb arányban voltak a kedvezményezettek (Autonómia 2009).

Fontos megjegyezni, hogy az öregségi nyugdíj legkisebb összegének alkalmazását a segélyezésnél nem tartják megfelelő viszonyítási alapnak. Ezzel együtt nem derül ki, hogy milyen küszöböt és pontosan miért alkalmaznának.

A segélyezés rendszeréről több fontos megállapítás is szerepel az anyagban. E szerint a segélyek rendszere bonyolult, összehangolatlan, s az egyes segélyek épp a leginkább rászorulókhöz jutnak el a legkevésbé stb. Tehát megjelenik, hogy a mai rendszerben problémák vannak a célzással, a hatásossággal és a hatékonysággal, ezzel együtt a koncepcióban arról nem adnak képet, hogy a vázolt javaslatok ezt miként javítanák. Mindezekkel összefüggésben a kitűzött célok leírásában számos, régóta hangsúlyozott szempont megjelenik, többek között ilyen az egyszerűsítés fontossága, a pénzbeli támogatások és a családokat segítő szolgáltatások szinergiájának erősítése, a munka ellen ösztönző hatások csökkentése, de fontos az egyén felelősségének kiemelése is. A célok elérését többek között az egyablakos ügyintézés bevezetésével képzelik el. Jelentős szerep jut a különböző adatok együttes, elektronikus kezelésének is. Hasonlóan lényeges a szolgáltatások és támogatások azonos döntési

szintre helyezése. A garantált jövedelmet biztosító ellátást, az élethelyzethez kapcsolódó elemeket, illetve a kiadáskompenzáló támogatásokat kistérségi, mikrotérségi szintre emelnék, és csak az eseti segélyezést hagynák meg önkormányzati hatáskörben. Ez a központosítás már csak azért is meggondolandó, mert az utóbbi években a segélyek szabályozása egyre inkább a normativitás irányába ment, és ezzel összefüggésben a központi finanszírozás aránya is emelkedett, több esetben.

Fontosnak tartják a jogosultságok megállapításánál használandó online rendszerek kialakítását, amely a különböző adatbázisokból elérhető adatok összekapcsolását tenné lehetővé, javíthatná, illetve az adminisztrációt tenné hatékonyabbá. A szociális számla bevezetése „alapján nyomon követhető, hogy valaki a különböző állami, társadalombiztosítási támogatási alrendszerekből mekkora segítséget kap, illetve kapott a korábbi időszakban összességében közpénzekből” (NSZK: 25). A szociális számla régóta felmerülő elképzelés, amely a szociális kártya bevezetésének gondolatakor erősödött meg, az átláthatóság biztosítása érdekében. Ez egyébként éppen a társadalmi hiedelmek eloszlására is jó lenne, hiszen láthatóvá tenné, hogy mennyi az annyi. Ezzel együtt számos szakmai, technikai kérdést felvet.

A finanszírozási rendszerről azt lehet tudni, hogy a Nemzeti Szociálpolitikai Alap (NSZA) létrehozásával egy kasszába terelnék a mostani forrásokat. Az NSZA rendszeréről nincsenek részletek, ezért nem világos, hogy azt milyen testület (amelyben akár a szolgáltatók vagy az érintettek képviselhetnék magukat) vagy tanács irányítaná, felügyelné.⁷

A koncepció alapjainak lefektetésénél kész helyzetnek veszik a javaslattevők, hogy „a szociálpolitikai célok megvalósítására lényegében nem áll több pénz rendelkezésre”. Ehhez képest az igazgatási keretek, illetve a finanszírozási rendszer átalakításából adódó változásokkal összefüggésben, valamint az átmenet idején jelentkező többletköltségek leírásakor éppen a szükséges források növeléséről írnak.

Mindezek után érdemes áttekinteni az NSZK-ban leírt, két segélyezési koncepciót. A részletekbe menő elképzelések leírásának hiányát vállalja a dokumentum, ám ezzel együtt is megnehezíti az elemzést, hogy hiányoznak a háttérszámítások, hatástanulmányok a bemutatott adatokhoz.

Az 1. verzió: a „Segélycsomag” koncepció

Az 1. verzióban az alapelemet jelentő juttatás feltételek nélkül járna, igaz, a feltétel nélküliség nem jelenti azt, hogy állampolgári jogon vagy jövedelemvizsgálat nélkül adnák a támogatást: a szegénység itt is feltétel marad.⁸

⁷ Az intézményrendszer átalakítása összefügg a szolgáltatások rendszerével is, aminek tárgyalása nem része e tanulmánynak, így ezekre most nem térek ki.

⁸ Ezzel kapcsolatosan a későbbiekben még lesz szó az alapjövedelem és a minimum jövedelem szerepéről.

2. ábra A „Segélycsomag” koncepció modellezése

Garantált minimum jövedelem (csak pénzbeli)				
Élethelyzethez kapcsolódó támogatások: (pénzbeli és természetbeni)				
fogyatékosoknak, tartós egészségkárosodottaknak járó támogatás		időseknek járó támogatás		aktív korú inaktivitás
Kiadáskompenzáló támogatások (természetbeni és pénzbeli):				
gyermek után járó támogatás	lakhatási költségek kompenzációja	gyógyszer és gyógyászati segédeszköz támogatás	közlekedési támogatás	köztemetés
Eseti/Krízis segélyek (csak pénzbeli)				

GARANTÁLT MINIMUMJÖVEDELEM

A javaslat alapját a garantált minimumjövedelem (a továbbiakban alapelemnek nevezem) adja, amely 10–12 ezer forintot biztosítana minden rászorulóknak, „akik az alapvető szükségleteik kielégítéséhez nem rendelkeznek megfelelő mértékű jövedelemmel, hasznosítható vagyonnal, továbbá a családjuk jövedelme is alacsony ahhoz, hogy tőlük a hatékony segítség elvárható volna” (NSZK: 17). Igaz, később azt írják, hogy „a garantált minimum jövedelem jogosultsága az egyén jövedelme alapján kerülne meghatározásra” (NSZK: 18). Fontos, hogy ez az ellátás együttműködési feltétel nélkül járna, amit azzal indokolnak, hogy így legalább azok sem kerülnek az ellátórendszer látókörén kívül, akik „nem tanúsítanak együttműködést”.

Kiemelik, hogy az alapelemnél nincsen semmilyen ekvivalencia skála. Ez annyiban igaz, hogy a támogatás összege nem függ a jogosult, illetve családja jövedelmétől, ám a jogosultság megállapítása szempontjából valamilyen számítási mód kell a jövedelemvizsgálathoz. Ehhez tartozik, hogy az anyag szerint, ha valaki rész munkaidőben minimálbéren dolgozna, akkor a támogatásnak egy része járhatna neki is (ennek megfelelően két szintje lenne). Ez némi fokozatosságra utal a jövedelemhatár szabályozásában.

A szociális szakmai és civil szervezetek véleménye kiemeli, hogy a garantált minimumjövedelem jogosultságát az egyén jövedelme alapján határoznák meg, ugyanakkor az egyén jövedelmétől függően a minimum összege változtatható lenne, ami véleményük szerint a minimum sajátos, magyarázatra szoruló értelmezése.

Há a mai rendszer támogatásaihoz keressük a megfelelést, akkor erre nem találunk megfelelő ellátást, mivel a leginkább hasonló formánál, az aktív korúak ellátásainál⁹ is vannak együttműködési feltételek.

⁹ Ezek a rendszeres szociális segély és a foglalkoztatást helyettesítő támogatás.

AZ ÉLETHELYZETHEZ KAPCSOLÓDÓ TÁMOGATÁSOK

Az előző ellátást egészítenék ki az élethelyzethez kötött elemek. Ezek nagyjából megfeleltethetőek mai ellátásoknak: az aktív korú munkanélkülieknek járó ellátás a mai foglalkoztatást helyettesítő támogatásra (korábbi nevén bérpótló juttatás), az időseknek járó támogatás az időskorúak járadékára emlékeztet. Ezek mindegyike 15 ezer forintos mértékű támogatást jelentene az elképzelés szerint.

Az „aktív korú inaktivitás” nevet viselő elem esetében a munkanélküli ellátásokkal való kapcsolatról annyi derül ki, hogy „a munkanélküli járadék után” járna, és hogy aktív együttműködést feltételez. Nem derül ki, hogy mi történik járadék hiányában (hiszen nem mindenki válik erre jogosulttá). Továbbá az sem világos, hogy lenne-e előzetes együttműködési idő (mint a mai rendszerben), amely eleve ellátás nélkülivé teszi bizonyos ideig az amúgy munkanélküli rászorulókat.

A fogyatékosoknak, tartós egészségkárosodottaknak járó elem magasabb összegű lenne, mint az előzőek. A maximum 20 ezer forintos támogatás összege a károsodás függvényében változna. Ez az elem a rendszeres szociális segély (rszs) egyik típusára emlékeztet. Azért csak emlékeztet, mert nem derül ki, hogy a fogyatékosokkal kapcsolatos, mostani ellátások közül melyek „olvadnának bele” az új rendszerbe. Felmerülhet a fogyatékosági támogatás, a magasabb összegű családi pótlék, vagy akár a különböző járadékok beemelése is. Az elképzelés szerint itt magasabb lesz a jövedelemhatár, mint az alapelemnél, ám a maximálisan adható „élethelyzethez” kötődő elem alig magasabb, mint az aktív munkanélkülieknek járó elem esetén.

A 2011-es szabályok szerint járó 28 500 forintos segélynél is alacsonyabb mértékű (27 000 forintos) ellátást jelent az 1. verzióban szereplő alapelem és például az aktív korúaknak járó elem együttes összege. Mindez a létminimumnak, amely 2010-ben 78 736 Ft volt (KSH 2011), nagyjából a harmadát jelenti csupán.

A KIEGÉSZÍTŐ ELEMEEK

A csomagban szereplő kiadáskompenzáló elemeket, illetve a krízis segélyt az egyszerűség kedvéért kiegészítő elemeknek nevezem.

A gyógyszer és gyógyászati segédeszköz támogatása feltehetően elsősorban a közgyógyellátást hivatott kiváltani (ám például nem tudjuk, hogy a tervezők asztalán milyen módosítások vannak a gyógyszer-támogatás rendszerének átalakítására). A közgyógyellátás esetében is felmerül a garantált minimum jövedelemre való jogosultság feltételének problémája, hiszen jelenleg van alanyi jogon (értsd nem jövedelmi rászorultság alapján) járó típusa, amit ez esetben megszüntetnének.

A gyerektámogatási elem esetén különösen érdekes az alapelem feltétele, hiszen annak egyik kikötése, hogy „minden felnőtt, családi pótlékban nem részesülő, magyar állampolgár részére” jár. Felvetődik, hogy e mögött a családi pótlék esetleges átalakítása-e a cél. Tehát az a szülő, amelyik kap családi pótlékot, nem tudja majd igénybe venni az alapelemet, így a gyerektámogatást sem. A javaslat szerint ez utóbbi összege

nagyjából 7000 forint lenne gyermekenként. Ez a fajta „gyermeksegély” visszahozza a rendszerbe azt a jobboldali kormány által korábban fenn tartani kívánt struktúrát, hogy az adókedvezmény és a családi pótlék mellett legyen egy rászorultság alapú gyermektámogatás. Visszatekintésként: 2006 előtt a rendszeres gyermekvédelmi támogatás, amelyet az első Fidesz kormány alatt kiegészítő családi pótléknak neveztek, egy havonként járó jövedelemvizsgálat alapján járó támogatás volt, amelyet később rögzítettek, a nyugdíjminimum 22 százalékában. Ez az ellátás, illetve az egy és kétgyermekeseknek járó családi adókedvezmény forrása épült be a családi pótlék keretébe, 2006-tól. A változás miatt a segélyhez kapcsolódó természetbeni támogatási rész (ingyenes tankönyv, kedvezményes étkeztetés) megmaradt, és rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény néven élt tovább, amelyhez egyébként évi kétszeri pénzbeli juttatás is társul. Ezen természetbeni támogatásokról nem esik szó az NSZK által javasolt csomagokban, igaz a kiegészítő elemeket elsősorban természetben kívánják nyújtani. Mindez azért fontos kérdés, mivel ma több mint félmillió gyerek (a családi pótlékre jogosult gyerekek közel 30 százaléka) kap ilyen ellátást.

A lakhatási támogatás feltételeiben új elem a fűtési rendszer jellegének figyelembevétele. A támogatás összegének kiszámítási mechanizmusa nem derül ki, így nehezen használható az ott szereplő példa, miszerint „a legrászorultabb jövedelmi kategóriában az összege egy fő esetén kb. nettó 6000 Ft havonta; 2 inaktív helyzetű felnőtt, 2 kiskorú gyerek esetén 16 000 Ft is lehet” (NSZK: 19).

A közlekedési támogatásoknál nem világos, hogy a mai rendszer mely támogatásait fedné le, hiszen csak annyit írnak, hogy „kiváltja a jelenlegi közlekedési támogatások egy részét, de nem veszi át a közösségi közlekedés ez irányú támogatásait” (NSZK: 20). A segélyek kapcsán ma a közlekedési támogatás a súlyosan fogyatékosokhoz kapcsolódó támogatásokat jelenti (mozgáskorlátozottak közlekedési kedvezményei). A felsorolt esetben azonban ennél tágabb értelmezést jeleznek. Így számos, eddig más ágazat kasszájából finanszírozott támogatás (pl. az OEP által finanszírozott utazási költségtérítés) beemelését jelentheti, ez viszont a források átcsoportosítását igényelné. Az azonban fontos, hogy ez az egyetlen elem, amelynél felmerül, hogy alacsony keresetűek is jogosulttá válhatnak – ezek szerint mégsem feltétel minden esetben a garantált minimum jövedelemre való jogosultság.

A kiadást kompenzáló ellátásoknál megjelenik a köztemetés, amely ma is létező ellátási forma, igaz, a temetési segély mellett, amely az új rendszerben nem szerepel. Úgy tűnik a javaslat alapján, hogy a mai rendszeren túl köztemetéssel gondoskodnának azok eltemetéséről is, akik hozzátartozójának nincs elegendő jövedelme. (Ma csak akkor van erre lehetőség, ha nincs vagy nem lelhető fel az eltemetésre köteles személy, illetve ha van ugyan ilyen, de elmulasztja ezt a kötelességét.)

A krízis segély a helyi önkormányzat diskrecionális döntésén alapuló ellátásként lenne jelen a rendszerben.

A vázolt koncepció egyik fő problémája, hogy aki nem jogosult a garantált minimumjövedelemre, az elveszíti a többi erre „rakodó” ellátásra való jogosultságot is. Ez pedig azt jelenti, hogy zárt a rendszer. Miközben az a cél, hogy „az élethelyzetekhez jobban alkalmazkodó és

rugalmasabb segélyezési struktúra alakuljon ki, ahol nem eshet ki senki a szociális hálóból” (NSZK: 18), aközben éppen az alapelemhez való kötés zárja ki a „nem rászorulókat” az élethelyzet specifikus juttatásokból való részesedésből. A mai tagolt és bonyolult rendszer éppen a sokféle beengedési küszöbvel éri el azt, hogy bizonyos ellátásokat (például a lakásfenntartási támogatást) a magasabb jövedelműek számára is elérhetővé teszi. Ez a verzió azonban felülről zárja a jogosultak körét. Mindez azzal összefüggésben is probléma, hogy nem kezeli a segélyezésből való kivezetést. (Igaz, a két rendszer összevetésében szereplő részben megjelenik, hogy milyen technikákkal lehet tompítani a szegénységi csapdát, a munka ellen ösztönző hatásokat. Ilyen az, ha bizonyos szintig nem veszik figyelembe a munkából származó jövedelmeket, vagy ha fokozatosan vonják meg a támogatást.)

Ezzel együtt sok tekintetben úgy tűnik, hogy az együttműködési feltételek nélkül járó alapelemre ráépül egy, a mai támogatási rendszerhez hasonló szisztéma. Ezért lehetséges, hogy a verzió hátrányai között a rendszer széttagoltságának fennmaradását is megemlíti. Ezt árnyalja – némileg ellentmondásosan –, hogy a rendszer előnyeinek felsorolásánál kiemelik az átláthatóságot.

A 2. verzió: az „Egységes Minimum Rendszer”

Ez a koncepció az együttműködési feltétel előírását alapvetően fontosnak tartja, de nem tartalmaz külön az élethelyzethez kötötten támogatásokat. Az ezen felüli elemek viszont megegyeznek az előzőekben írtakkal.

3. ábra Az „Egységes Minimum Rendszer” koncepció modellezése

Garantált minimum jövedelem (csak pénzbeli)				
Kiadáskompenzáló támogatások (elsősorban természetbeni, de lehet pénzbeli is):				
gyermekek után járó támogatás	lakhatási költségek kompenzációja	gyógyszer és gyógyászati segédeszköz támogatás	közlekedési támogatás	köztemetés
Eseti/Krízis segélyek (csak pénzbeli)				

AZ ALAPELEM

Fontos különbség az előzőhöz képest, hogy a garantált minimumjövedelem nem egyéni szinten, hanem a család szintjén kerülne meghatározásra (hasonlóan a rendszeres szociális segély 2006–2008 közötti szabályozásához¹⁰). Ez azt jelenti, hogy itt ekvivalens jövedelemmel számolnának,

¹⁰ A segély összegét tekintve 2006-ban lezajlott egy kísérlet egy garantált minimumjövedelem jellegű ellátás bevezetésére, ami sokak esetében a segély összegének emelkedését

de a mai skálához¹¹ képest kisebb súllyal szerepelnének a gyermekek. A logika lényege, hogy így nemcsak a hozzáférésnél, hanem a támogatás összegének mértékénél is figyelembe veszik az együtt élők jövedelmi helyzetét, mivel egy adott szintig egészítik azt ki – ettől tud minimális jövedelemként funkcionálni a rendszer.

A támogatás magasabb mértékű lenne (egyfős, aktív korú, munkanélküli háztartás esetén 54 ezer forint), mint az előző modellben, fontos és lényeges különbség azonban, hogy ehhez feltételek is társulnak, annak érdekében, hogy „egyetlen forint közpénz se kerüljön kiadásra úgy, hogy ahhoz kapcsolódóan a támogatottnak valamilyen együttműködési kötelezettsége ne lenne” (NSZK: 21). Emiatt megjelenik az együttműködés megszegésének szankcionálása is (szintén hasonló a segélyezés korábbi rendszeréhez). Fontos, hogy itt szerepet kap a „fokozatos megvonás”, amely az elhelyezkedni tudók támogatásának fokozatos kivezetéséről szól (korábban is létezett ez a technika). A támogatás pénzbeli lenne, és csak külön indokolt esetben lehetne természetben folyósítani. Az elképzelés többi eleme hasonló az 1. verzióban szereplővel.

Nem világos, hogy miként működne a jövedelemvizsgálat, illetve hogy lenne-e munkateszt, mivel ha mindenki jogosult a támogatásra adott szint alatt, akkor e szerint a részmunkaidős foglalkoztatást végzők is jogosultak lehetnek a támogatásra.¹² Hiszen egy fő esetén 54 ezer forintos támogatás járna, ami a mostani nyugdíjminimum közel kétszeresének felel meg. A rendszer előnyeként tartják számon, hogy közelít a társadalmilag elfogadott létminimumhoz, amely egyébként az Európai Unió más országaiban is elterjedt szisztémához lenne hasonló. Ez azonban, tekintve a szociális szakmai szervezetek által is leírtakat, eléggé merész kijelentés: „A KSH által egy fogyasztási egységre számított létminimum 2009-ben 75 024 Ft volt, ami az áremelkedést figyelembe véve 2011-ben 81 000 Ft. Vagyis egy 5 tagú család létminimuma hivatalos adatok alapján 275 000 Ft. A koncepciónak tehát, legalábbis a jövőre tekintve, fokozatosan növekvő, 30–50 százalékkal magasabb összegekkel kellene családi minimumként számolnia.” Sőt, a létminimum egy fogyasztási egységre számított átlagos értéke, mint azt már jeleztem, 2010-ben havonta 78 736 Ft volt. Tehát 2010-ben is jóval magasabb, mint a javaslatban szereplő szint (KSH, 2011). További kérdéseket vet fel annak ténye, hogy ezzel együtt is lehetségesnek tartják „ennek a viszonyítási pontnak a csökkentését alapos hatásvizsgálat után a mai rendszer halmozódásai miatt” (NSZK: 24).

eredményezte. Egy módosítás után, 2007-ben felső korlátot vezettek be: a „családi segély” összege nem haladhatta meg a nettó minimálbér szintjét.

¹¹ Jelenleg a rendszeres szociális segéllyel, a lakásfenntartási támogatásnál alkalmazzák ezt a számítási módot, aminek lényege, hogy a család fogyasztásának méretgazdaságosságára tekintettel különböző súllyal számolják a család tagjait.

¹² Vagy, ha aktuálisak akarunk lenni, akkor azok is, akik az új közfoglalkoztatási rendszerben járó bért kapják.

A két rendszer összevetése

Elsőre azt lehetne mondani, hogy több a hasonlóság, mint a különbség a két modell között. Ezzel együtt vannak technikai különbségek, amelyek megközelítésbeli eltéréseket is sugallnak. Értékválasztásbeli különbségnek is felfogható például az együttműködési feltétel teljesítésének előírása, illetve elő nem írása.

Érdeemes kitérni a koncepcióban szereplő példákra (NSZK: 24), annak ellenére is, hogy a számítások nem teljesen követhetőek (pl. egészségkárosodott apáról írnak, majd a számításoknál az anya rokkantnyugdíjas), továbbá nincsen meghatározva, hogy a mai helyzetben mire is jogosultak a modellben szereplő családok, így azt a 2011-es szabályok alapján végzett, saját számításokkal is kiegészítettem.

Az *öttagú család* példájánál az látható, hogy az 1. verzióban 139 ezer forint jár a családnak, amelyben viszont már szerepel a családi pótlék is. Nem világos, hogy ha van rendszeres jövedelme az egyik szülőnek (rokkantnyugdíj), akkor miért kap garantált minimum jövedelmet. Ha mindketten kapják ezt az ellátást, akkor a modell szerint nem kéne számolni a családi pótlékkal, mert az jogosult az alapelemre, aki felnőtt, de családi pótlékban nem részesül. Alapvetően nem derül ki, hogy mi az a segélyezési küszöb, amely alatt jogosultságot kaphat valaki.

Mivel bevételnek számítanak a támogatási koncepció egyéb elemei is, mint a családi pótlék, a rokkantnyugdíj, a gyermekek után járó segélyek és a lakáskompenzáció, így a 2. verzióban 28 600 Ft garantált minimum jövedelem jut a családnak. Mindezek hozzáadásával összesen 183 600 Ft-ot tesz ki a család jövedelme, támogatása.

Számításaim szerint a 2011-es rendszerben ebben a családban az aktív korúak ellátására nem lehetne jogosultságot szerezni, mert az egy fogyasztási egységre jutó jövedelmük magasabb az előírtnál. Ezzel együtt is jogosultak lehetnének a családi pótlékra, a gyermekek után járó segélyre, amely viszont csak évente kétszer jár, a természetbeni ellátások (tankönyv, étkeztetés) mellett. A lakásfenntartási támogatás, amelynek összege szintén járna nekik, nagyjából 7 ezer forint körül lehet, továbbá adott az egyik szülő rokkantellátása. Ez összesen kb. 125 ezer forint. Tehát ebben a példában az 2. verzió adja a legtöbb támogatást a három rendszer közül.

Az *egyfős munkanélküli* példa esetében az első verziónál 34 ezer forint kapható, a második verzió szerint az érintett az 54 ezer forintos garantált minimum jövedelmet kapja. A korábbi leírások alapján még jogosult lehetne a lakáskompenzációra is, amely további 6 ezer forint, de ez nem derül ki a leírásból. A 2011-es rendszer alapján 32 ezer forintra jönne ki a segély és a lakásfenntartási támogatás becsült összege. Tehát ebben a példában is a 2. verzió adja a legtöbb támogatást.

A példák azt mutatják, hogy több támogatást adnak a vázolt rendszerek a 2011-esnél. Két példából, illetve a homályos szabályok alapján azonban nem egyértelmű, hogy valóban minden esetben jobban járnak-e a támogatottak.

2. táblázat *Példák a segélyezési javaslatokra*

Példa	1. verzió, „Segély-csomag koncepció”	2. verzió, „Egységes Minimum Rendszer”	Mai rendszer* (2011)
Egészségkárosodott apa, munkanélküli anya, 3 iskolás korú gyerek	„Iskoláztatási támogatás: 48 000 Ft garantált szociális minimum: 2×12 000 Ft aktív korú inaktivitás: 15 000 Ft egészségkárosodott helyzet: 15 000 Ft gyerekek után járó támogatás: 3×7000 Ft lakáskompensáció: 16 000 Ft összesen: 139 000 Ft (ha nem működik együtt 124 000 Ft)”	„A háztartás létszáma alapján a fogyasztási súlyok összege 3,4 (1 tag = 1, 2 tag = 0,9, 3. és minden további tag = 0,5). A család garantált minimum jövedelme 54 000 Ft×3,4 = 183 600 Ft. A meglévő családi pótlék támogatás 48 000 Ft, a rokkantnyugdíjas anya 70 000 Ft, a három gyerek fejenkénti gyermekek után járó támogatása 3×7000 Ft, a lakásfenntartási támogatás 16 000 Ft = 155 000 Ft – vagyis 28 600 Ft jár garantált minimumjövedelmeként, együttműködési kötelezettség mellett.”	A háztartás létszáma alapján a fogyasztási súlyok összege 4,4 (1.tag = 1,2, 2. tag = 0,9, 1. és 2. gyerek 0,8, 3. gyerek 0,7). A családi jövedelemhatár: 25 650 (nyugdíjminimum 90%-a) × 4,4 (súly) = 112 860 Ft. A 2. verzióban szereplő adatok alapján e rendszerben a család bevétele: 118 000 Ft, tehát nem járna részükre támogatás. Ezzel együtt rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre jogosultak lennének, ami gyermekenként 5800 Ft, de csak évente kétszer. Illetve a 48 000 Ft családi pótlék jár. Továbbá járhat a lakásfenntartási támogatás, becslés: 7 300 Ft.
Egyfős, aktív korú, munkanélküli háztartás	„Garantált szociális minimum: 12 000 Ft aktív korú inaktivitás: 15 000 Ft lakáskompensáció: 6000 Ft 34 000** Ft (ha nem működik együtt 18 000)”	„Egyfős, aktív korú, munkanélküli háztartás esetén 54 000 Ft garantált minimumjövedelem jár, együttműködési kötelezettség mellett.”	Foglalkoztatás helyettesítő támogatás: 28 500 Ft. Lakásfenntartási támogatás, becslés: 3500 Ft.

A két koncepcióhoz tartozó példák az NSZK szó szerinti példái.

* Saját számítások.

** Ez összesen 33 ezer forintot kellene, hogy ki tegyen.

Az előzőek érzékeltetik a modellek kiforratlanságát, a számítások bizonytalanságát¹³, továbbá nem egyértelmű, hogy milyen mai ellátásokat akarnak kiváltani. A példák rávilágítanak arra a problémára is, hogy egyáltalán nem mindegy, mit tekintünk szociális juttatásnak, mi minősül jövedelemnek (értsd: bevételnek), pontosan ki a támogatás kedvezményezettje, és hogy alapvetően mi az a küszöb, amely alatt támogatásra érdemes valaki.

Ehhez kapcsolódik, hogy az anyag szerint bevezetnék az ellátások és szolgáltatások finanszírozási alapjának módszertanilag megalapozott indexálását, aminek alapja a minimálbér vagy egy pontosan meg nem határozott szociális minimum lenne. A mostani nyugdíjminimumot csak a nyugdíjkorhatárt betöltött, de saját jogon öregségi nyugdíjra nem jogosult személyek szociális segélyezése esetében tartanák alkalmazandónak.

A küszöb kiszámításával kapcsolatban a már többször idézett civil szervezetek véleményükben az alábbiakat írták: „Háztartási jellegű adatfelvételekből kiindulva »objektíven« meghatározható olyan küszöbérték, amely alatt a többségnek nem telik számos alapvető jószágra, amely alatt jelentős a depriváltak, különböző jószágoktól-szolgáltatásoktól megfosztottak aránya.” Felvetik annak lehetőségét is, hogy alkalmazzák azokat a felvételeket, amelyek az érintettek véleményére támaszkodik. Ez azt jelenti, hogy a felvételek „vizsgálják, hogy mennyi jövedelmet tartanak minimálisan szükségesnek különböző típusú egyének – családok – elkülönítve a mindennapi megélhetést, a lakhatás költségeit, és a gyerekekkel kapcsolatos költségeket”. A szervezetek véleményükben megállapítják, hogy a létminimum számítások nem érték el a „közpolitika ingerküszöbét”, ezért „soha nem kerültek be eszközként a »megfelelő szintű« segélyezés kidolgozásába”, mint ahogyan ténylegesen most sem.

A két segélyezési modell között több hasonlóság is van, amit a koncepció is megállapít. Ezek leírásakor kitérnek a közösség szerepére, mint amely „joggal várja el”, hogy az egyén is minden tőle elvárhatót megtegyen helyzetének javítása érdekében. Ez az egyénre szabott együttműködési terv leírása emlékeztethet a 2006-tól egy ideig érvényben lévő beilleszkedési tervre.

Annak ellenére, hogy a koncepció készítői célul tűzték ki a támogatási rendszer egyszerűsítését, az érintettek számára is átláthatóbbá tételét, a vázolt javaslatokban ennek nem sok jelét látni. Ennek elsősorban az az oka, hogy sem a mindkét csomag alapját jelentő garantált minimum jövedelemről, sem a kiadáskompenzáló ellátásokról nem derülnek ki fontos részletek. Másfelől az is magyarázatot adhat a tagoltság fennmaradására, hogy nem lehet, vagy legalábbis nehéz sokféle élethelyzetre adekvát, ugyanakkor „egyszerű” válaszokat adni egy segélyezési rendszerben.

Véleményem szerint, amennyiben vállaltan az a célja egy rendszernek, hogy „az egyéni élethelyzetekhez, a háztartások szükségleteihez jobban igazodó” (NSZK: 16) – értelmezésem szerint tehát minél többféle „esemény” esetén – nyújtson segítséget, akár rendszeres, akár krízis

¹³ Több elemnél hozzáteszik a támogatások összegei előtt, hogy „nettó” összeg, aminek nem világos a jelentése: gondolhatnánk, hogy adó alá kívánják vonni a támogatásokat, ám erről nincsen semmilyen információ az anyagban.

jellegű támogatásokkal, akkor vállalni kell azt is, hogy az a rendszer nem lesz egyszerű. Ezzel együtt érdemes figyelembe vennünk, amit már Ferge 1996-os cikkéből is tudunk, hogy ugyanis egyszerű segélyezési rendszer nincs (Ferge 1996). A túlzottan egyszerű rendszer valószínűleg számos, a szegénység enyhítés céljából fontos funkciót nem tud betölteni.

Ehhez kapcsolódik, hogy a garantált minimumjövedelem hangzatos megnevezés a több ellátást kiváltó rendszer létrejöttének lehetőségét sugalmazza. Ez azonban a javaslatok alapján nem egyértelmű, sőt, az 1. verzió szerint az élethelyzetre vonatkozó elemek miatt is tagoltabb marad. Tehát ha nagyon szigorúak akarunk lenni, nem látszik más, mint hogy átnevezik, megvariálják a mai rendszer elemeit. A részletek kidolgozása során feltehetőleg világossá válna, hogy mitől is lesz egyszerűbb és átláthatóbb a rendszer. Amennyiben mód nyílik rá, talán érdemes lenne megfontolni, hogy miként lehetne bővíteni a támogatások körét az aktív korúakat érintő egyéb támogatások beemelésével.¹⁴ Ezzel együtt az is kérdés, hogy ez-e az egyik legfontosabb problémája a rendszernek, vagy inkább az, hogy a meglévő támogatások nem jelentenek megfelelő szintű segítséget az érintetteknek.

A fent említett példákban nem lehet messzemenő következtetéseket levonni. A bemutatott javaslatokban mindenképpen előremutató az a törekvés, hogy a meglévő rendszer többféle problémájára akar választ adni. A két koncepció közül számomra az 1. verzió a feltétel nélküliség elve miatt támogatható, ám logikájában talán a 2. verzióban alkalmazott számítási technika alkalmasabb a „szegény” családok támogatására. A részletkérdések, amelyek egyáltalán nem elhanyagolhatóak (hol húzzák meg a küszöböt, mekkora az alapelemek mértéke, milyen egyéb ellátások járhatnak még, vagy, hogy milyen élethelyzeteket „ismernek el” támogatandónak), viszont többféleképpen modellezhetőek. Mindezek miatt rendkívül hiányzik az anyagból egy részletes hatástanulmány, hiszen a szolgáltatási rendszert érintő elképzelésekkel szemben itt megjelennek konkrét összegek, amelyek feltételezik, hogy valakik, valahol számoltak a rendszer kiadásaival, és esetlegesen annak kihatásaival is. Fontos lenne tudni, hogy mekkora kört és milyen források átcsoportosításával, újraszámításával kívánnak beemelni a konstrukciókba. Erről azonban semmit nem találunk az anyagban.

¹⁴ A mai rendszerben lényegében több, a jövedelempótlás funkcióját betölteni hivatott ellátás létezik, amelyek esetében kizárt a párhuzamos igénylés. Ebből következőleg elképzelhető bizonyos jövedelmet helyettesítő juttatásokat egy kalap alá venni. A probléma a hozzáférés módjával van. Míg például gyermekgondozási segélyre (gyes) univerzálisan jogosult minden szülő, addig például a rendszeres szociális segélynél már számos feltételnek kell eleget tenni, hogy valaki megkapja, miközben alapvetően ugyanúgy jövedelempótlásra szolgál, még ha más okból is. De felvethető a különböző egészségkárosodási járadékok nyugdíjszerű rendszerének újraértelmezése is. A különböző elvek és jogosultságok miatt természetesen ezek hosszas előkészítését és elsősorban valódi társadalmi vitát igényelnek, a szakemberek, az érintettek bevonásával. Ezzel együtt talán lehetséges az NSZK-ban szereplőnél tágabb értelemben is közelíteni a szociális támogatások reformjához.

A minimumjövedelemről és a feltételhez kötésről

A szakirodalomban megkülönböztetik egymástól az „alapjövedelem” és a „minimális jövedelem” kifejezéseket. Az NSZK-ban szereplő „garantált minimumjövedelem” megfogalmazás félrevezető, mivel mindkét koncepcióban ugyanúgy nevezik az egyébként eltérő logikájú támogatást. Mindkettőben közös, hogy rászorultság alapján járna, ám az egyik esetben ezt feltétel nélkül állapítanák meg adott összegben és egyéni alapon (1. verzió), a másik esetben pedig családra vonatkoztatottan, adott jövedelemszintre kiegészítve a család jövedelmét, azonban meghatározott feltételeknek eleget téve adnák a támogatást (2. verzió). Ha a Parijs-féle alapjövedelemről szóló összefoglalóját tekintjük kiindulásként, akkor az előbbi az alapjövedelem szisztémához¹⁵ hasonlít, de csak annyiban, hogy feltételek nélkül járna, utóbbi pedig a minimumjövedelem modelljét követi (Parijs 2010).

A bevezetéséről, illetve alkalmazhatóságáról évtizedek óta vitáznak, hiszen a szociális tartalom (valamilyen színvonalat biztosítson) mellett számos egyéb kérdést is felvet (megéri-e munkát vállalni, vagy miként kapcsolódik a munkajövedelmekhez). Parijs szerint az alapjövedelem éppen azért tér el jelentősen a garantált minimumjövedelem rendszerektől, mert nincs munkavállaláshoz kötve. Segall a reciprocitás elvéről szóló cikkében rámutat, hogy amennyiben a munkára kötelezés csak bizonyos csoportokra vonatkozik, az ellent mond a törvény előtti egyenlőség elvének (Segall 2010).

Létezik olyan javaslat, amely a garantált minimum rendszerek logikáját terjesztené ki fokozatosan egy alapjövedelmi rendszerre. Anthony Atkinson bizonyos értelemben feltételhez kötné az alapjövedelmet is (résztvételi jövedelem): „csupán, valamilyen nagyon széles értelmű társadalmi hozzájárulást kell teljesítenie” (Parijs 2010: 32.). Ezekon kívül az alapjövedelemnek számos értelmezése van még, amelyek a készpénzes támogatáson túl az adórendszeren keresztüli támogatásokat (negatív jövedelemadó-rendszer) is ideértik (Barr 2009). Az NSZK-ban szereplő javaslatok ezekhez mérten nem értelmezhetőek, mert ilyen mélységben nem tárgyalják az elképzeléseket, semmit nem mondanak például arról, hogy milyen kapcsolódása lenne a támogatásoknak az adórendszerhez.

A garantált minimumjövedelem ismerve, hogy alá a jogosultak jövedelmével kapcsolatban garantálnak egy szintet, másképpen fogalmazva azt, hogy mindenképp érjen el egy adott szintet a jövedelem. Mivel ez alapvetően a jövedelemhez (értsd: rászorultsághoz) kötött ellátás, ezért ez azt is jelenti, hogy aki el tud helyezkedni (kereső tevékenységet végez), annak is befolyásolja a munkavállalási hajlandóságát. Mivel elsősorban munkanélküliek támogatására használják ezt a támogatási modellt, így a lehetséges elhelyezkedés, illetve a jövedelemváltozások, illetve az ezzel kapcsolatos csapdahelyzetek adják a rendszer nehézségeit. Ezek elkerü-

¹⁵ Parijs szerint „az alapjövedelem olyan jövedelem, amelyet egy politikai közösség valamennyi tagja számára egyéni alapon biztosít, anyagi helyzettől függetlenül és munkakötelezettség nélkül”. (Parijs 2010: 10) Ez tehát alapjában egy olyan univerzális pénzbeli ellátás, amelyhez sem jövedelemteszt, sem munkateszt nem kapcsolódik. Fontos még, hogy készpénzben és nem természetben jár, hogy rendszeresen és nem esetenként jár.

lésére alkalmaznak bizonyos technikákat: lehet, hogy nem veszik figyelembe adott szintig a munkajövedelmet a jogosultság megállapításánál, illetve fokozatosan vezetik ki az ellátást elhelyezkedés esetén, illetve más technikák is alkalmazhatóak.

Ezeknek a rendszereknek egyik jellemzője az együttműködés, lényegében egy „szerződés” előírása, amelyben különböző feltételeket szabhatnak meg (lehet álláskeresői feltétel, képzésen való részvétel stb.) a jogosult számára. Az, hogy ehhez milyen szociális támogató funkció társul, eltérő a különböző országokban. Mindez azt jelenti, hogy nemcsak jövedelem, hanem munkateszt, illetve együttműködési feltétel is beépül a támogatási szisztémákba.

Az Európai Unió tagállamainak nagy része rendelkezik valamilyen típusú minimumjövedelem rendszerrel (Frazer–Marlier 2010). Magyarországot, több, újonnan csatlakozott országgal együtt azok közé sorolják, amelyek „bár meglehetősen egyszerű és nem kategóriális rendszerekkel rendelkeznek, mégis igencsak korlátozó jogosultsági szabályokat alkalmaznak és kevés pénzügyileg rászoruló emberre terjednek ki, gyakran amiatt, mert a rászorultság szintjét alacsonyan határozzák meg” (Frazer–Marlier 2010). Ez a megállapítás, tekintve a koncepcióban vázoltakat, sokban nem változna, hiszen a rászorultság mikéntje feltehetően nem engedne be sokkal több jogosultat.¹⁶

A szociális szakmai és civil szervezetek véleménye szerint „előremutató, fontos irány a garantált minimum jövedelem fogalmának bevezetése” az NSZK-ban, ám a fogalmat övező problémák miatt jobbnak látnák a „generális segély” elnevezést, „mivel a garantált minimum jövedelem eredeti értelmében mindenkit átfog (univerzális) és »elégséges« színvonalú”. Hangsúlyozzák, hogy egyik verzióban sem univerzális, hanem jövedelmi rászorultsághoz kötött az értelmezés. Ám ennek feltétele nem meghatározott. „Ennek tartalmáról, mértékegységéről – vagyis hogy egyéni, családi, háztartási, gyerek-minimumról van-e szó – nincsenek részletek.” A kritika szerint a XXI. században és az átlagos magyar jövedelem mellett különös, elfogadhatatlan, hogy a koncepcióban esetenként csak a biológiai minimumra korlátozódik a támogatás.

Az együttműködési kötelezettség adott értelmezése alapvetően meghatározza a segélyezési rendszerrel kapcsolatos elvárásokat. Az NSZK az eddigiéknél erőteljesebben érvényre juttatná, hogy csak az kaphat támogatást, aki „arra érdemes”, ami erősen egybecsengene a mostani kormány ideológiai megközelítésével. Ugyanakkor nehezen megbecsülhető létszámú csoportot zárhat ki a rendszerből, ami inkább gyengíti, mint erősíti a társadalmi szolidaritást, hasonlóan veszélyezteti az eddig elért szociális jogokat, miként azt a szerzők is sugallják: „számtalan elemzés kimutatta, hogy a minél szigorúbb segélyezési rendszer egyik negatív következményeként egyre nő azok száma, akik semmilyen ellátásban nem részesülnek. Túl azon, hogy ezen emberek így nagyon gyorsan emberhez méltatlan helyzetbe kerülhetnek, a társadalom elveszíti ezen emberekkel a kapcsolatot, ami a segítségnyújtás esélyét is jelentősen csökkenti.

¹⁶ Természetesen nem attól jó egy segélyezési rendszer, hogy minél többen kapnak ellátást, ugyanakkor a szegények növekvő arányának logikus következménye a segélyezettek növekvő száma is.

Magunk osztjuk a munkára ösztönzés erősítését, az ellenösztönzők csökkentésének fontosságát, azonban úgy gondoljuk, hogy ezt elsősorban nem büntető jellegű intézkedésekkel lehetséges megvalósítani” (NSZK: 6). Tehát egyaránt felhívják a figyelmet arra, hogy a több szankció növelheti az ellátatlanok arányát, valamint arra, hogy büntető jellegű intézkedések szerepe nem elsődleges. Még ha nem is zárják ki ezen eszközök alkalmazhatóságát, akkor is sokkal enyhébb ez a hozzáállás, mint amit ma a kormány intézkedéseiből tapasztalunk.

A mai politikai közbeszédben és a jogszabályok szintjén ugyanis ismét egyre erősebben jelenik meg a jogok és kötelezettségek egymást feltételező rendszere. A változások abba az irányba mutatnak, hogy mind több feltételnek kell megfelelni az alapvető szükségletek kielégítéséhez, így a szociális jog, mint állampolgári jog (Marshall 1991) egyre inkább sérül. Felfogható ez úgyis, hogy az állam egyre kevesebbeknek tud, illetve akar szociális védelmet nyújtani, ezért megválogatja, hogy a „nincs jog kötelezettség nélkül” elv szerint kiknek adjon esélyt. Lehet ezt egy társadalmi igénynek (általában az adózó középosztályra szokták háritani ezt az elvárást) venni, miszerint ne járjon segély a „lustáknak”, mert nem érdemlik meg. De van ebben egyfajta nevelő szándék is: tanulja meg az illető, hogy tenni is kell valamit a sorsáért. Bárhogyan is nézzük, a törekvések egyre inkább eszünkbe juttatják Ferge Zsuzsa gondolatait, aki ezt úgy fogalmazza meg, hogy kényszer-reciprocitás jut a szegényeknek (Ferge 2000). A probléma az, amit Castel is megfogalmaz, hogy t.i. éppen azoktól várják el, hogy mozgósítsák az erőforrásaikat, akiknek sokszor semmilyen erőforrásuk sincs (Castel 2005).

Mit mutatnak a tervek és a tettek?

Az NSZK-ban megfogalmazzák, hogy a „konceptió olyan iránytű, amely középtávon érvényesítendő intézkedési irányokat fogalmaz meg, és amely segít a döntéshozóknak saját terveik, fejlesztési elképzeléseik részletes kimunkálásában, értékelésében kíván szolgálni”. A baj csak az, hogy ez az iránytű mást mutat, mint a tervezett, illetve az eddigi, tényleges kormányzati intézkedések.

Az új kormány szociális területet érintő, tervezett változásai több dokumentumban is megjelentek 2011 tavaszán. Az alábbiakban a Széll Kálmán Terv (SZKT), illetve az ehhez kapcsolódó Nemzeti Reform Program (NRP), valamint az ezekre támaszkodó Konvergencia Program (KP) főbb mondanivalóit emelem ki.

A SZKT szerint „nem tartható fenn az a rendszer, az a gondolkodásmód, amely szerint a különböző jogcímenek járó támogatások összeadott értéke hasonló nagyságrendet érhetett el, mint a munkával megkereshető bér. Éppen ezért olyan szabályt alkotunk, amely maximalja a segélyek, különböző szociális juttatások összeadott értékét. Fontos, hogy ezen a területen tisztán lássunk, ehhez pedig tisztázni kell az állami és az önkormányzati segélyezési rendszer sokszor kusza viszonyait” (SZKT: 16). A segélyezés rendszere valóban bonyolult, ettől még a különböző elven és módon járó szociális támogatások együttes összegét maximali-

zálni durva, szakmaiatlan és irracionális lépés lenne. Főként, hogy nem derül ki, végül is milyen elven járó szociális juttatásokról beszélnek. Ez a megközelítés egybecseng azzal a közvéleményben sokszor megjelenő tévhitel, hogy a szociális támogatások összege meghaladhatja a minimálbér szintjét. Ez azonban fals megközelítés, ami ráadásul csak kis részben felel meg a valóságnak, mert a különböző elven járó támogatásokhoz különböző anyagi helyzetű csoportok is hozzáférhetnek. Jó példa erre a családi pótlék, amely nem segély, hiszen minden gyermekes család hozzáférhet. Számos segély típusú támogatás jövedelmi küszöbét különböző szinteken határozták meg, ami lehetővé teszi, hogy akár munkajövedelemmel rendelkező családok is részesüljenek ellátásban. (Példa a rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény jogosultsági küszöbe, amely a nyugdíjminimum 130, illetve 140 százaléka.) Tehát a szociális támogatások és a munkabér ilyen értelmű összevetése félrevezető.

A Nemzeti Reform Programban már azt is leírják, hogy bővül a feltételekhez kötött segélyezés rendszere, amit az utóbbi hónapokban elfogadott szabályozásokból is láthatunk. Érdekessége az NRP-nek, hogy megjelenik benne az NSZK is. Az abban szereplő, segélyezést érintő változásokat elég nagyvonalúan foglalja össze: „A segélyek hatásosságának, hatékonyságának növelése érdekében a Nemzeti Szociálpolitikai Koncepció javaslatot tesz a szociális (ideértve a gyermekjóléti és gyermekvédelmi rendszereket is) védelmi rendszer pénzbeli, természetbeni és szolgáltatási ellátórendszerére vonatkozó új strukturális keretre, az ellátások, szolgáltatások telepítésének, finanszírozásának, meghatározásának újragondolására” (NRP: 31).

A Konvergencia Program az előbbieknél részletesebben tárgyalja a kormány elképzeléseit. (Lásd a mellékletet.) A témánk szempontjából kiemelendő, hogy itt is megfogalmazzák a több jogcímen igénybe vehető szociális transzferek összességének (minimálbér alatti szinten történő) maximalizálását, a családtámogatási ellátások nominális rögzítését. A nyugdíjrendszert és a szociális kiadásokat érintő megkurtítással a társadalmi juttatások GDP-aránya a 2011-es 17,7 százalékról 2015-re 14,6 százalékra csökken. A tervezett lépések összességéről a szociális szakmai szervezetek véleménye a következő volt: „annyit valószínűsíthetünk, hogy a 2012-re tervezett kb. 1000 milliárdból, a további évek ennél magasabb összegeiből aránytalanul nagy elvonások fogják érinteni a szegényebbet, nagyjából az alsó jövedelmi harmadban élőket”.

Míndezek után érdemes áttekinteni a már elfogadott intézkedéseket is. A 2010-ben hivatalba lépő kormány szociális területet érintő lépései „békén hagyták” az előző kormány válságkezelő intézkedéseinek főbb elemeit¹⁷, leszámítva a családtámogatást érintőeket. Ugyan a családi

¹⁷ A 2008 végén bekövetkezett gazdasági-pénzügyi válság hatással volt a különböző helyzetű háztartások jövedelmi és munkaerő-piaci helyzetére. A Gyurcsány kormány által megkezdett, majd a Bajnai kormány 2009 első felében elfogadott válságkezelő intézkedések a háztartások szociális és társadalombiztosítási juttatásait csökkentette. Ide tartoznak az alábbiak: 13. havi nyugdíj csökkentése, majd megszüntetése, a családi pótlék és a nyugdíjminimum befagyasztása révén a családi támogatások, illetve a szociális juttatások elinflálása, a táppénz szabályok szigorítása, az Út a munkához programhoz kapcsolódóan, a 2010-től bevezetett segélyezési elvek (egy család egy közfoglalkoztatott) bevezetése. A 2010. évi zárszámadás szerint a kiadások 1,6 százalékpontos csökkenése nagyrészt a szo-

pótlék esetében már 2009-től a támogatás 50 százalékát lehetett természetben adni, ám ekkor még iskolalátogatási feltételt nem írtak elő. A második Orbán kormány viszont 100 százalékban felfüggeszthetővé tette azt 50 igazolatlan óra után.¹⁸ A másik jelentősebb változás¹⁹ a gyეს két-tőről három évre való visszaállítása volt, így érdemben senkit nem ért hátrány, hiszen csak a 2010. május 1-je után született gyermekekre vonatkozott volna a csökkentés. 2011 áprilisától már nem lehet a napi 6 órát meghaladó munkavégzés mellett a gyest igénybe venni, mint ahogyan azt 2006-tól lehetett. Ez a dolgozó szülőket érinti hátrányosan.

Új intézkedés volt a családi adóalap-kedvezmény bevezetése, amely viszont éppen a dolgozó gyermekes családok számára ad jelentős támogatást. Az adó alapjából levonható kedvezmény egy, illetve két eltartott esetén 62 500 forint, míg ha három vagy több eltartott van egy családban, akkor már 206 250 forint. Ez nettó értékben egy és két gyermeknél 10 ezer forintot jelent gyermekenként, három gyermek felett pedig gyermekenként 33 ezer forintot. Az egykulcsos adórendszerben mindez azzal jár, hogy bizonyos jövedelemig nem tudják teljesen kihasználni a kedvezményt a jogosultak, illetve hogy a háromgyermekes családok majdnem 500 ezer forintos bruttó jövedelemig nem fizetnek adót. Eközben az adóköteles jövedelemmel nem rendelkező családok semmilyen többlet nem jutottak a változások révén, elérhető ellátásaik pedig tovább veszítettek reálértékükből.

Fontos lépés volt a korábban elindult Gyermekszegénység Elleni Nemzeti Program részeként megfogalmazott intézkedés bevezetése, amely szerint a rászoruló gyermekek kedvezményes étkeztetését a 8. osztályra is kiterjesztik. Hasonlóan lényeges a lakásfenntartási támogatás rendszerének módosítása a gáz- és távhőtámogatás megszűnése miatt. A változás érintette a támogatás jövedelemhatárának megemelését: 2011 szeptemberétől a korábbi 150 százalékról a nyugdíjminimum 250 százalékára emelték. Az új rendszer áttér a fogyasztási egységekkel számolt jövedelemre, amelynek révén például egy négytagú család esetén nem négygyel kell osztani a háztartás jövedelmét, hanem 3,5-tel. A megszűnő energiaár támogatás és a kiterjesztett segély együttes hatása külön vizsgálendő, hogy ez miként érintette a jogosultakat, hiszen összességében több tíz milliárd forintot vontak ki a rendszerből.

A szociális segélyt 2010-től egy új feltételhez kötötték, ez a lakókörnyezet rendben tartására vonatkozik. A törvény szerint az önkormányzat rendeletben előírhatja, hogy a juttatásban részesülő a lakókörnyezetét tartsa rendben. Az indoklás szerint az „eltérő helyi viszonyok miatt az egységes központi szabályozás helyett célszerűbb, ha az erre vonatkozó rendelkezéseket a helyi önkormányzati rendelet tartalmazza”. Lénye-

ciális juttatások, munkanélküli ellátások csökkentésének (illetve az állami alkalmazottak bérével kapcsolatos intézkedéseknek) köszönhető. Ez is azt mutatja, hogy mennyire nem volt hatás nélküli az ellátások befagyasztása.

¹⁸ Lásd a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvénynek, valamint a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvénynek a tankötelettség teljesítésével összefüggő módosításáról szóló 2010. évi LXVI. törvényt.

¹⁹ Lásd az egyes szociális, gyermekvédelmi, családtámogatási, fogyatékosügyi és foglalkoztatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2010. évi CLXXI. törvényt.

gében szinte személyre szabottan lehet előírni, hogy melyik családnak miként kell megfelelnie ahhoz, hogy „érdemes” legyen a támogatás megítélésére.²⁰

A 2009-ben indult Út a Munkához Programhoz képest többször átalakult a közfoglalkoztatás rendszere. A korábbi, három közfoglalkoztatási forma elnevezése megszűnt, ám ha jelentős szabályozási átfedésekkel is, de lényegében megmaradt a háromsztatúság logikája. A közmunka, közhasznú és a közcélú foglalkoztatást felváltotta a rövid, hosszú és országos közfoglalkoztatási program. A rendelkezésre állási támogatást átnevezték bérpótló juttatásra, majd foglalkoztatást helyettesítő támogatásnak. Az álláskeresési járadék időtartamát és mértékét jelentősen csökkentették.

A kormány politikáját tekintve érdekes az az NSZK-ban szereplő megállapítás, miszerint „Nem eléggé motiváltak az aktív korúak a közfoglalkoztatás keretében történő munkavégzésre a segélyezéssel szemben, mivel a rész munkaidőt jelentő rövid időtartamú közfoglalkoztatás után kapott nettó bér nem sokkal magasabb, mint az alternatíváját jelentő bérpótló juttatás” (NSZK: 15). Ez a kritika azonban még a 2011 tavaszán fennálló közfoglalkoztatási-segélyezési rendszerrel kapcsolatban született.

Ehhez képest 2011 nyarán – a Széll Kálmán Tervben vázoltak, illetve a Konvergencia program alapján – az NSZK-ban foglaltakhoz képest jelentős fordulat következett be, és ismét módosították a rendszert²¹, amelynek elemei már 2011 szeptemberétől drasztikus változásokat jelentettek, mind a közfoglalkoztatás rendszerében, mind a segélyezés területén. A módosítások lényege, hogy a közfoglalkoztatásban dolgozók a minimálbérnél is kevesebbet kaphatnak: akár nettóban mindössze 47 ezer forintot, akkor is, ha nyolc órában dolgoznak. Sőt, akár a lakóhelyüktől távol is kénytelenek munkát végezni. A közfoglalkoztatás irányítása, felügyelete pedig átkerült a Belügyminisztériumhoz.

Emellett új maximalizálási szabályokat vezettek be a segély összegére vonatkozóan. A rendszeres szociális segély (rszs) összege már nem a minimálbér, hanem a nettó közfoglalkoztatási bér mindenkor kötelező legkisebb összegének 90 százaléka lehet legfeljebb. Tekintve, hogy ez a bér akár kisebb is lehet, mint a minimálbér, illetve hogy korábban annak 100% volt a plafon, így biztosan csökken a segély maximum összege. Bevezetnek azonban egy eddig nem alkalmazott, másik plafont is, amely pedig arra az esetre vonatkozik, ha egy családban egyaránt van rszs-re jogosult és foglalkoztatást helyettesítő támogatásra (fht, korábbi nevén bérpótló juttatás) jogosult is. Ez esetben a segély összege maximum az előbb említett új plafon és az fht közötti összeg lehet. Az fht összegét 2012-től 20 százalékkal csökkentették, és csak az kaphatja, aki az előző évben legalább 30 napig részt vett közfoglalkoztatásban, így feltehetően családok ezreinek támogatása csökken az idei évben.

Meglepő módosítás volt, hogy hatályon kívül helyezték azt a 2009-

²⁰ Ennek egyik megvalósulása az, amit érpataki modellként is neveznek, lásd: http://index.hu/belfold/2011/08/17/robbanashoz_vezethet_az_erpataki_modell/

²¹ Lásd a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvényt.

ben bevezetett lehetőséget, amely biztosította, hogy a segélyre jogosultak előleget vehessenek fel az ellátás terhére.

Az immár nyíltan rendészeti kérdésként kezelt munkanélküliség problémája sokakból ellenkezést váltott ki. Szikra Dorottya a Produktív szociálpolitika című írásában a két világháború közötti Országos Népi és Családvédelmi Alap (ONCSA) programhoz hasonlította az újonnan felálló közfoglalkoztatási rendszert, amelyben hasonlóan szigorú feltételek mellett kaphattak csak támogatást az érintettek.²² Fontos Szikrának az a megállapítása is, miszerint az akkori intézkedések egy olyan célcsoport számára kínálták „lehetőséget”, akik addig nem rendelkeztek szociális jogokkal, míg a mostani rendszer jogfosztáson alapul (Szikra 2011). A hasonlóságok ellenére úgy találta, hogy „szembeötlőek a korabeli elképzelések és a mai közmunkaprogram közötti. alapvető különbségek is: mindenekelőtt az, hogy a kormány javaslata még annyi »integráló« segítséget sem rendel a munkakényszer mellé, mint 70 évvel ezelőtti párja” (Szikra 2011).

De nemcsak egyes szakértők, hanem a Magyar Szegénységellenes Hálózat is tiltakozott a tervezet ellen. Nyílt levelükben megfogalmazták, hogy a közfoglalkoztatás javasolt rendszerének bevezetése nem válasz a jelenlegi társadalmi, gazdasági problémákra. Ezt több indokkal is alátámasztották, egyebek közt azzal, hogy a rendszer nem juttatja elégséges jövedelemhez a közfoglalkoztatottakat, illetve hogy tovább erodálja a szolidaritást, az alapvető emberi jogok érvényesülését.

Mindezek mellett fontos az a hajléktalanügyben bekövetkezett, szemléletbeli változás is, amely szintén a bűnbakképzést és a rendészeti megközelítést hozta magával, miként azt a közterületen életvitelszerű lakhatásának tilalmáról szóló rendelkezések is mutatják²³.

Az előbbieken vázolt folyamatokat erősíti a 2012-ben hatályba lépett Alaptörvény is, hiszen a szociális jogok államcélként való meghatározása veszélyezteti az eddig elért szociális jogokat. A szociális ellátások esetében bármit feltételül szabhatnak, ami „közösség számára hasznos tevékenységet” jelent. Ezzel az Alaptörvény szintjére emelik azt az elvet, amelyet a közfoglalkoztatás, a segélyezés kapcsán már törvénybe iktattak, és amely további önkényre és kényszerre épülő elemeket hozhat magával a szociális rendszerben. A gyermekes családok támogatásánál (is) megjelenik a támogatásra érdemesek és az arra érdemtelenek szétválasztása. A családok védelmének sarkalatos törvényben való szabályozásával, illetve az adózás hasonló szintű szabályozásával bebetonozzák a perverz családtámogatás mai rendszerét, ami a jobb helyzetűeknek kedvez, és a rosszabb helyzetűek számára csupán szankciókat ígér.

A 2012-re vonatkozó adóváltozások, az elfogadott költségvetés a társadalom további polarizálódást fogja eredményezni. A korábban bemu-

²² „A korabeli intézkedés szerint „csak olyan ember kaphatott támogatást, aki (a frissen megszervezett »közjóléti szövetkezetek« alkalmazásában) dolgozik, akinek a felesége rendben tartja a háztartást és a gyerekeket egyaránt, mindenekelőtt persze »keresztény«, »magyar«, és politikailag is megbízható” (Szikra 2011).

²³ Lásd többek között: A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvényt, valamint az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény módosításáról szóló 2011. évi CXVI. törvényt.

tatottak, a kormány által elfogadott programok, „szavak” immár valóságosan is láthatóak, „tettek” váltak a költségvetési sorokat, törvényjavaslatokat olvasva. A legújabb törvénymódosítások között döbbenetes intézkedéseket találunk: a 2008 óta nem emelkedett, közel kétszáz ezer embert (és még több családot) érintő segélyt (foglalkoztatást helyettesítő támogatást), ami 2011-ben 28 500 forint volt, 2012-ben már csak 22 800 Ft. Így biztosítják azt, hogy a már jelzett segély-munkabér közötti távolság tovább növekedjen. De szigorítják az adósságcsökkentési támogatás feltételeit is.²⁴

A 2012. évi költségvetés létrehoz valamit az NSZK-ból is, hiszen felállítják a Nemzeti Szociálpolitikai Alapot, ez azonban nem a Koncepcióban vázoltak szerint jön létre, vagyis olyan intézményként, amely „elkülönült, önálló fejezetként kezelné a szociális terület forrásait, biztosítaná a lehető leghatékonyabb ellátásokat, őrködne a minőség és költséghatékonyság szempontja felett” (NSZK: 44). A tényleges létrejövő Alapban „összetolják” a főbb szociális ellátásokat, de éppen a jelenleg az önkormányzati rendszeren keresztül nyújtott segélyek, illetve szolgáltatások nem jelennek itt meg. A költségvetési sorok egymás alá pakolása azonban semmilyen érdemi változást nem jelent, sem az átláthatóságban, sem az egyszerűsítésben, sem az indoklásban érvként használt, állítólagos párhuzamosságok kiszűrésében.

Az őszi jogalkotási dömpingben még további változásokat fogadtak el, amelyek növelik a feltételhez kötött ellátások számát, illetve azokat, amelyek természetben adhatóak. De még súlyosabbak a társadalmat érintően a rokkant ellátások átalakítása, szigorítása, a korhatár előtti nyugdíjak megszüntetése. Ezek egyfelől jogi aggályokat (szerzett jogosultságok) vetnek fel, másfelől pedig a mindennapi megélhetését nehezítik meg, további bizonytalanságba taszítva az amúgy is alacsony összegű ellátásból élőket.

Nehéz megítélni, hogy mi állhat e mögött a „rendpárti” szociálpolitika mögött. Egy nemrégiben végzett kutatás eredményei azt mutatják, hogy a szociális támogatások feltételekhez való kötésének jelentős a támogatottsága az egész országban. (Tausz–Simon 2011). A szerzők úgy vélik, adataik egyértelműen tükrözik a magyar társadalom szegényekkel kapcsolatos rendpártiságát. Példaként említhető, hogy a családi pótlék iskolalátogatáshoz kötése kapcsán a leghátrányosabb helyzetű (LHH) térségekben élők gondolják legnagyobb arányban (több mint kétharmaduk), hogy minden pénzbeli támogatást vonjanak meg a szülőktől, ha a gyerek nem jár rendszeresen iskolába. Ezzel együtt a családi pótléknak a szegénységben élők jövedelmi helyzete szempontjából láthatóan fontos a szerepe, mivel az LHH térségekben élők értenek egyet a legkevésbé annak rászorultság alapúvá tételével.

²⁴ Mindehhez a következő cinikus indoklás szerepel a javaslatban: „A jelenlegi szabályozás arra motíválja az egyéneket, hogy berendezkedjenek erre a támogatási formára, hiszen félévente módjában áll igénybe venni. A módosítással kellően preventívek lesznek a feltételek.” (<http://www.parlament.hu/irom39/04656/04656.pdf>)

Összegzésként

Az NSZK-ban szereplő segélyezési javaslatok további kidolgozásra várnak. A gazdasági és politikai körülmények azonban, úgy tűnik, nem segítik elő egy ésszerű reform megvalósulását. Az ellátások összevonása, egyszerűsítése nem pusztán technikai szempontból érdekes, sokkal inkább az elvek szintjén. Amennyiben fontosnak tartjuk, hogy a minimumjövedelemi rendszer logikája egyre nagyobb szerepet kapjon a szociális támogatási rendszerben, akkor annak egyik módja, ha egy kalap alá vesszünk amúgy is összekapcsolódó ellátásokat, pontosabban beleépítjük azokat a funkciókat, amiket ma sok egyéb támogatás tölt be, miként az az 1. verzióban is látható volt. Véleményem szerint azonban ennek nem azt a célt kellene szolgálnia, hogy mind szigorúbb feltételek mellett férjen valaki hozzá a szociális támogatások rendszeréhez, mint a 2. verzióban, illetve hogy ész nélkül közmunkavégzéshez kössünk mindent, mint ahogyan azt a megtett kormányzati intézkedések mutatják. A mostani kurzus egyre inkább a mind több feltétel előírásához, az „érdemeld ki a jogosultságod” elvéhez közeledik. Ez pedig nem kedvez a minimumjövedelem bevezetésének, különösen nem kedvez a feltétel nélküli támogatások és főleg nem egy alapjövedelem típusú segélyezés bevezetésének.

Egyelőre nem sok esély kínálkozik arra, hogy logikus és átgondolt reformokkal hatékonyabbá, hatásosabbá és átláthatóbbá tegyék a szociális támogatások rendszerét, bármilyen rendező elv is legyen mögötte. Úgy sejtem, az erre vonatkozó koncepciók feltehetően továbbra is a fiókban kötnek majd ki.

Irodalom

- Autonómia Alapítvány (2010): A 2009. január 1-jétől bevezetett óvodáztatási támogatás hatásvizsgálata, zárótanulmány. In: Gyerekesélyek Magyarországon 2009
- Barr, Nicholas (2009): A jóléti állam gazdaságtana
- Castel, Robert (2005): A társadalmi biztonság elvesztése, *Esély* 2005/4, 2005/5, 2005/6
- Ferge Zsuzsa (1996): A magyar segélyezési rendszer reformja I–III. *Esély* 1995/6, 1996/1, 1996/2
- Ferge Zsuzsa (2000): Tiszta és homályos szerződések – melyik hogyan szolgálja a társadalmi biztonságot? In: Augusztinovics Mária, szerk. *Körkép reform után – Tanulmányok a nyugdíjrendszerről*. Közgazdasági Szemle Alapítvány, Budapest, 2000, pp.340–365. o.
- Frazer, Hugh –Marlier, Eric (2010): Minimumjövedelemi rendszerek az EU tagállamaiban, *Esély* 2010/5
- Gábos András – Szívós Péter (2010): Jövedelemi szegénység Magyarországon 2007–2009 között In: *Jövedelem egyenlőtlenség és szegénység Magyarországon 2009*, Tárki Háztartás Monitor 1. kötet, elemzések
- Giddens, Anthony (2000): A harmadik út
- Goldmann – Mester – Mód – Nagy – Papházi – Varga (2010): *Támogatások és ellátások változása 2001–2008 között* (Munkaanyag, Szerk.: Mester Dániel), Szociálpolitikai és Munkaügyi Intézet, Budapest, 2010. http://szmi.hu/download.php?file_id=258
- Gyulavári Tamás – Krémer Balázs (2006): *Miért áttekinthetetlen a pénzügyi szociális ellátások rendszere?*, *Esély*, 2006/10

- Marshall, T. H. (1991): Az állampolgáriság fejlődése a 19. század végéig. In: Ferge Zsuzsa, Lévai Katalin (szerk.): A jóléti állam. T-Twins, Budapest
- Mózer Péter (2006): Elérendő célkitűzések rendszer reformjának kommunikációjához In: Szolid tanulmányok <http://www.szmm.gov.hu/download.php?ctag=download&docID=1800>
- Philippe Van Parijs (2010): Alapjövedelem: egy egyszerű és erőteljes gondolat a huszonegyedik század számára, Esély 2010/5
- Shlomi Segall (2009): A feltételhez nem kötött jóléti juttatások és a reciprocitás-elv, Esély 2009/5
- Szikra Dorottya (2011): A produktív szociálpolitika <http://www.szuveren.hu/tarsadalom/produktiv-szocialpolitika>
- Tárki (2010): Aktív szociálpolitikai eszközök, feltételekhez kötött készpénztranszferek a világban és Magyarországon
- Tausz Katalin és Simon Dávid (2011): A három részre szakadt Magyarország, Esély 2011/4
- Tóth István György (2010): Jövedelemeloszlás 2007–2009 között. In: Jövedelem egyenlőtlenség és szegénység Magyarországon 2009, Tárki Háztartás Monitor, 1. kötet, elemzések

Jelentések, programok, szakmai vélemények

- KSH (2011): létminimum 2010
- Magyarország Konvergencia Programja 2011–2015, A Széll Kálmán Terv Alapján, 2011. április
- Magyarország Nemzeti Reform Programja, A Széll Kálmán Terv Alapján, 2011. április
- Magyar Szegénységellenes Hálózat (2011): A közmunka árokásás a társadalom még megkapaszkodó csoportjai és az egyre szélesebb szegény tömegek között http://mszeh.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=144&Itemid=95
- Nemzeti Szociálpolitikai Konceptió 2011–2020 (Készítette: Czibere Károly, Sziklai István, Mester Dániel, dr. Vörös Gyula, Sidlovics Ferenc, Skultéti József, Beszterczey András, 2011)
- Széll Kálmán Terv összefogás az adósság ellen, 2011. március
- Szociális szakmai és civil szervezetek véleménye a Nemzeti Szociálpolitikai Konceptióról (2011) http://www.gyerekesely.hu/index.php?option=com_phocadownload&view=category&download=391%3Aszoc-szalma-nszk-velemeny-20110430&id=24%3Aallasfoglalasok&Itemid=74&lang=hu

Melléklet

A Széll Kálmán Terv intézkedései közül a szociális területet érintő lépések,
milliárd forint

	Intézkedés	2011	2012	2013
Foglalkoztatás és munkaerőpiac				
Passzív munkaerő-piaci ellátások csökkentése	Az álláskeresői segély megszüntetése	0	27,2	27,2
	A bérpótló juttatás (BPJ) rendszerének átalakítása	0	41,0	41,0
	Az álláskeresői járadék feltételrendszerének szigorítása (folyósítási idő és ellátási összeg csökkentése)	0	42,9	42,9
Aktív és szakképzési eszközök csökkentése	Az aktív és szakképzési munkaerő-piaci eszközök egy részének kiváltása hasonló célú EU-s forrásokkal	0	40,5	40,5
Táppénzkiadás csökkentése	Táppénz-folyósítás szabályozásának felülvizsgálata, módosítása	3,0	10,0	10,0
Szociális transzferek összességének korlátozása	A több jogcímen igénybe vehető szociális és családtámogatási transzferek összességének maximálása	0	15,0	15,0
Családtámogatási ellátások	Családtámogatási ellátások nominális rögzítése	0	18,0	36,0
Nyugdíjrendszer				
Nyugdíjrendszer	Év eleji emelés szabályának megváltoztatása, emelés a fogyasztói árindex alapján	0	3,0	6,0
	Korkezdvezményes lista felülvizsgálata	0	0	2,5
	Fegyveres testületek nyugellátási kedvezményeinek megszüntetése	0	1,5	3,0
Rokkantsághoz és egészségkárosodáshoz kapcsolódó ellátások átalakítása	Rokkantsági nyugdíj-megállapítás felülvizsgálata, ellátások átalakítása	12,0	88,0	117,0
Közösségi közlekedés				
Utazási kedvezményrendszer felülvizsgálata	Árkiegészítési tételek csökkentése, fogyasztói árkiegészítés csökkentése	0	10,0	10,0
Egészségügy				
	Közgyógyellátás átalakítása	0	2,0	2,0
	Egyedi méltányosság átalakítása	0	2,0	5,0

A Széll Kálmán Terv, illetve a Konvergencia Program alapján

KANÁSZ-NAGY MÁTÉ

Harmonizációs lehetőségek Budapesten a rászorultságtól függő pénzbeli ellátások körében

A tanulmány öt fővárosi kerület segélyezési rendszerét tekinteti át és hasonlítja össze. Három szinten vizsgáltam: a kerületek általános jellemzésére, a kerületi szociális rendeletek és az előre kiválasztott, konkrét pénzbeli ellátásaik elemzésére, összehasonlítására törekedtem. Az elemzéshez felhasznált források 2008-ból valók, mivel a frissebb, 2009-es évre vonatkozó adatok csak a kutatás lezárása után, 2010 áprilisától érhetőek el. Kiinduló hipotézisem szerint a magyar, decentralizált önkormányzati segélyezési rendszer nem a rászorulók érdekeit szolgálja, alacsony hatékonyságú és csak részleges eredményeket tud elérni a szegénység enyhítésében. Vizsgálatom során a sokféle probléma közül a segélyezés egyik fő, rendszerspecifikus jellemzőjére, a decentralizált igazgatási környezetre koncentráltam. Az elemzés után olyan változtatási lehetőségeket kerestem, amelyek ennek a környezetnek a reformját jelenthetik, érintve a finanszírozás, szervezés, koordináció és a támogatási fajták, típusok kérdéskörét is. Elsősorban a kerületek, segélyezési rendszerek közötti harmonizációs lehetőségeket vizsgáltam, ezt tekintem alapvető eszköznek a segélyezés reformjánál. Amikor a különféle harmonizációs lehetőségekről beszélünk, szükségszerűen kitérünk kutatásom kereteit, hiszen a sokféle lehetőség nemcsak Budapest, de az egész ország számára új utat nyithat a rászorulók eredményesebb segítése felé.

A következő tanulmány a 2009 szeptemberétől 2010 februárjáig végzett kutatásom főbb megállapításait és tapasztalatait foglalja össze. A kutatásra a 2009/2010-es év Budapest Ösztöndíj Programjában való részvétel adott lehetőséget, melynek során a budapesti kerületek segélyezési gyakorlatát vizsgáltam, az akkor aktuálisan elérhető utolsó teljes évre vonatkozó adatok alapján – elemzésem fókuszába a 2008-as esztendő került.

A kutatás kiinduló hipotézise szerint a magyar segélyezési rendszer, közelebbről a fővárosi segélyezési gyakorlat nem működik megfelelően, hiszen több szempontból sem tudja hatékonyan szolgálni és eredményesen segíteni a segélyezettek helyzetének javítását. A problémák forrása a

rendszerátalakítás után kialakult jogszabályi és igazgatási háttér, s az alapfeltevésem szerint a létrejövő intézményi környezet következményei Budapest segélyezési rendszerében is alapvető anomáliákat hoztak létre. Arról van szó, hogy a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (továbbiakban Szociális törvény) két, alapvető jellemzője szándéka ellenére is egy diszfunkcionálisan működő ellátórendszer alapjait fektette le.

A jogszabály szövege szerint „a települési önkormányzat képviselő-testülete a hatáskörébe tartozó pénzbeli ellátásokat kiegészítheti, és a szociálisan rászorultak részére – a rendeletében meghatározott módon és feltételek szerint – más pénzbeli támogatásokat is megállapíthat (1993. évi III. tv. 26. §). Ezt nevezhetjük a törvény „felülről nyitottságának”.

A másik, fő jellemző azt jelenti, hogy adott segélytípustól függően és segélyenként különböző módon, az önkormányzatok a törvényi keretek és határok között szabadon határozhatják meg a jogosultsági kritériumokat (ki a rászoruló), az ellátás összegét, az ellátás fajtáját (pénzben és/vagy természetben), a kizáró feltételeket, a szankciókat vagy pl. az igénylés menetét.

Az előbb bemutatott jellemzők (a törvény „felülről nyitottsága”, valamint a keretjellegű szabályozás) által az önkormányzatok számára lehetővé váló, sokrétű és átfogó diszkréció gyakorlása olyan eszközöket biztosít a településeknek, amelyekkel az egyes segélyfajták valós súlyát tudják befolyásolni a helyi szociálpolitikájukban (Darvas – Juhász – Tausz 2004).

Mindehhez hozzá kell vennünk a harmadik fő tényezőt, vagyis azt, hogy a jogszabályi környezet egy decentralizált segélyezési rendszert hoz létre Magyarországon: „a szociális ellátás feltételeinek biztosítása – az egyének önmagukért és családjukért, valamint a helyi közösségeknek a tagjaikért viselt felelősségén túl – az állam központi szerveinek és a helyi önkormányzatoknak a feladata” (1993. évi III. tv. 2. §). Ugyanakkor azzal, hogy a központi állam lemondott a szükségletek konszenzuális szabályozásáról és ennek felelősségéről az a gyakorlat alakult ki, hogy 3200 önkormányzat 3200 féleképpen mondhatja meg, hogy kinek mi az elismert, kielégítendő igénye (Szalai 2007).

Ez a megállapítás akkor is igaz marad, ha az elmúlt időszakban érezhető volt a decentralizáltság mértékének csökkenése. Ha csak abból indulunk ki, hogy a települések a maradékelv alapján tervezik előre a diszkrecionális ellátásokra szánt pénzmennyiséget, s tudjuk, hogy az elmúlt időszakban általánosságban érezhető az önkormányzati pénzügyi keretek beszűkülése, akkor nem csodálkozhatunk azon, hogy a normatív ellátások súlya összességében növekedett. Véletlenül sem gondolnám ugyanakkor, hogy ez a tendencia lenne az üdvöztető a harmonizáció szempontjából.

A fenti tényezők tehát továbbra is jelen vannak, s együttesen vezetnek oda, hogy „helyi szociálpolitikákról”, és azok jelentős szórásáról kell beszélnünk. Ennek a gyakorlatnak a káros következményeit állítottam elemzésem fókuszába. Hogy bizonyítsam, ezek a jellegzetességek Budapesten is erősen jelen vannak, különböző fővárosi önkormányzatok segélyezési gyakorlatát vizsgáltam előzetesen, majd öt kiválasztott kerületben végeztem részletesebb kutatómunkát. Bár öt kerület nem tudja

visszaadni a maga teljességében Budapest sokarcúságát, mégis igyekeztem olyan településrészeket bevonni az elemzésembe, melyek a később ismertetett jellemzőik miatt eredményesen világítanak rá az alapproblémára, s a segélyezési gyakorlatuk nem hagy kétséget a változtatás igényének szükségességére felől.

A bevonandó kerületek mellett a vizsgált ellátások fókuszát is szűkíteni igyekeztem. A tanulmányban három fő ellátási típust vizsgálok meg közelebbről: az átmeneti segélyt, a lakásfenntartási támogatást és az ápolási díjat, valamint ezek különböző fajtáit a kerületekben. Ezek a segélyfajták lehetőséget adnak arra, hogy normatív és diszkrecionális¹ ellátásokat egyaránt bevonjak az elemzésembe. Különösen az első kettő esetében tapasztalt sokféleség, valamint ezen ellátások hangsúlyos volta ad arra lehetőséget, hogy ugyan csak három fő segélytípust vizsgálok, mégis jól alá tudják támasztani későbbi érvelésemet a harmonizáció szükségességéről.

A jogszabályi és igazgatási környezet ellentmondásain túl számtalan egyéb problémát ismerünk a segélyezési rendszerrel kapcsolatban. Ezek egy részét a segélyezés általános, mindenhol előforduló problémái és kérdései közé sorolnám (pl. a rászoruló körének kijelölése, a munkaösztönzési kérdések, „a jóléti függőség”, a szegénységi és munkanélküli csapda, a kötelezések-elvárások rendszere, a természetbeni ellátások elvi problémája, vagy az adminisztrációs terhek és költségek stb.). Úgy vélem, hogy ezek az általános kihívások egy alapjaiban rosszul működő rendszerben nemcsak felerősödhetnek, de az ellátórendszer koncepcionális tévedései miatt sajátos, ún. „rendszer-specifikus” problémák is jelentkezhetnek. A magyar segélyezési gyakorlaton belül elsősorban ide sorolnám a decentralizált igazgatási környezet sajátosságait és ennek következményeit. A 2008-as segélyezési helyzet bemutatása során ezekre az alapvető strukturális problémákra fókuszálok. Ennek eszközeül elsősorban az akkori kerületi jogszabályi környezet tartalmi vizsgálatát, valamint az elérhető adatok alapján az összefüggéseket és eltéréseket bemutató, saját magam által készített statisztikai elemzéseket választottam.

Az adott önkormányzatok szociális osztályain, valamint a kerületi családsegítő intézményekben eltöltött terepmunkám értékes tapasztalatai elsősorban a tanulmány második részében voltak segítségemre. Ebben a fejezetben a kialakult helyzet eredőire, alapproblémáira próbálok megoldási javaslatokat megfogalmazni. Úgy gondolom, hogy a szétagolt és egyenlőtlen segélyezési rendszer átalakításának a harmonizációs törekvések lehetnek a leghatékonyabb eszközei, s ezzel kapcsolatban különböző megoldási javaslatokat fogok bemutatni. Ugyanakkor nem gondolom, hogy ezek a változtatási irányok a segélyezés minden problémájára megoldást nyújtanának, de úgy látom, hogy Budapest rászorultságtól függő pénzübeli és természetbeni ellátórendszerének javításához megfontolandó alternatívákat kínálnak a döntéshozók számára.

¹ Adminisztratív diszkreció és egyéni mérlegelés egyaránt megjelenik az ellátások kapcsán.

I. A kiválasztott kerületekről

A kutatás során arra voltam kíváncsi, hogy az előzőekben felsorolt és jól ismert problémák mennyiben jellemzőek a fővárosra, mennyiben igaz az, hogy a fővárosi kerületek segélyezési gyakorlata nagyban eltér egymástól. A kutatási előkészületek és az előzetes vizsgálódás után öt fővárosi kerületet választottam ki, ezek szolgáltak a részletesebb terepmunkám színhelyéül. Az öt kerület példáján keresztül egyértelművé válik a korábbi kijelentések megalapozottsága.

A kerületek kiválasztásánál alapvető szempont volt, hogy minél jobban különbözzenek egymástól, ugyanakkor térben valamennyire közel legyenek egymáshoz – így érzékeltethetővé válik, hogy néhány kilométer (szomszédos kerületek esetében akár néhány méter) megtétele után milyen jelentősebb eltérésekkel is találkozhatunk a városon, akár adott városrészen belül is.

1. táblázat Lakónépesség, népsűrűség, belterület (2008. december)

Kerület	Fő	Bp. népességén belül (%)	Népsűrűség (fő/1000m ²)	Belterület nagysága (ha)	Bp. területén belül (%)
II.	88 187	5,180	38,98	2265	5,867
IV.	98 381	5,779	57,74	1704	4,414
VIII.	81 447	4,785	118,90	685	1,774
XIII.	111 681	6,561	83,10	1344	3,481
XV.	80 533	4,731	45,63	1765	4,696
Budapest összesen	1 702 297	100	66,86	38605	100

Forrás: KSH: adatszolgáltatás 2009

A kerületek alaptulajdonságait vizsgálva is látszik, hogy eltérő adottságú városrészek kerültek be a kutatásba. Angyalföld az egyik legnépesebb budapesti kerület, Józsefváros a legsűrűbben lakott kerületek közül való, a II. kerület pedig a legnagyobb belterületűek közé tartozik. A kiválasztott kerületek összlakossága 460 ezer fő, ami Budapest lakosságának (1,7 millió fő) 27 százalékát jelenti. Ez a viszonylag jó lefedettség is a tanulmány általános következtetéseinek érvényességét tudja erősíteni.

A jogszabályi háttérről – a kerületi rendeletek bemutatása

A kerületek általános jellemzése után a helyi önkormányzati rendeletek elemzésével foglalkoznék. A Szociális törvény adta lehetőségek miatt (a felülről nyitott jellege, illetve a diszkrecionális ellátások szabályozásának okán) ezekben a jogszabályokban található meg az különböző ellátórendszerek kialakulásának forrását. A rendeletek strukturális felépítését megvizsgálva, az alábbi szempontok szerint érdemes elemezni őket:

a) A törvényi felhatalmazás:

Az igaz, hogy mindegyik helyi rendelet a törvényi felhatalmazás megjelölésével kezdődik, de abban már különbséget látunk közöttük, hogy milyen jogszabályokra utalnak vissza, illetve hogy mennyire pontosan jelölik meg a felhatalmazást megadó paragrafusokat. A Szociális törvényre való hivatkozás természetesen mindegyik rendeletben szerepel, és amelyik rendelet a gyermekekkel kapcsolatos ellátásokat is szabályozza, ott a Gyermekvédelmi törvényt is megjelölik. Az Önkormányzati törvényre azonban csak három rendelet utal. A rendeletek közül pedig csupán kettő akad, amelyek precíz hivatkozással jelölik meg a felhatalmazást.

b) A rendelet célja:

Az általános meghatározáson túl (szabályozni kívánják „a különböző ellátásokat, azok formáit, feltételeit, mértékét, valamint igénybevételek rendjét, folyósításának és ellenőrzésének szabályait, az eljárási szabályokat”) jelzésértékűnek tekinthetjük, ha a kerület bizonyos egyéb célokat is megemlít.

A XIII. kerületi önkormányzat további kiegészítése célként határozza meg a szociálisan rászorult családok életminőségének javítását, valamint azt, hogy az ellátottak „maguk is tegyenek meg minden tőlük elvárható annak érdekében, hogy a családjuk eltartásáról elsősorban a kereső tevékenységből származó jövedelemből tudjanak gondoskodni” (XIII. kerület 3/2006 ök. rendelet 1. § (1) bekezdés).

Az újpesti rendelet célja, hogy a jogosultak számára biztosítsa „az alapvető életfeltételek megteremtését”, „az aktív korú munkaképes lakosság foglalkoztatását”, valamint hogy „a körülményekhez igazodó egyéni (családi) életstratégiák kialakítását” elősegítse. Ezen túl még hozzáteszik, hogy „a szociális ellátás biztosítása során érvényesíteni kell az egyének önmagukért és családjukért viselt felelősségét” is (IV. kerület 23/2003 ök. rendelet 1. §).

Nyilvánvalóan nem akarok ezekből a kijelentésekből messzemenő következtetéseket levonni, mindenesetre úgy érzem, talán sejtetni engednek valamit a fenti két kerület ellátottakkal kapcsolatos hozzáállásáról, viszonyulásáról.

c) A rendeletek hatálya:

A Szociális törvény részletesen meghatározza, hogy kire terjed ki a jogszabály hatálya. A helyi rendeletek ezt a szövegezést próbálják átvenni, de mégis különböző megfogalmazásokkal találkozhatunk a hatály megjelölése kapcsán. Milyen személyekre terjed ki a rendeletek hatálya?

- Olyan magyar állampolgárokra, bevándoroltakra, itt letelepedettekre, hontalanokra, vagy a magyar hatóság által menekültkén elismert személyekre (ezeket a csoportokat mindenki megemlíti), akik „az önkormányzat illetékességi területén lakcímmel rendelkező személyek” (II. kerület).

- „Bejelentett lakóhellyel vagy tartózkodási hellyel rendelkező személyek” (IV. kerület).

- „Lakóhellyel rendelkező személyek” (VIII. kerület).

- „Életvitelszerűen ott élő személyek” (XIII. kerület).

- „Lakó- vagy tartózkodási hellyel rendelkező személyek” (XV. kerület).

A helyzetet tovább bonyolítja a hajléktalanokra vagy a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyekre² vonatkozó szabályozási kavalkád is. Érdekes az is, hogy csak egy rendelet rögzíti azt, miszerint a gyermek veszélyeztetettsége esetén az itt tartózkodó nem magyar állampolgároknak is kiterjed a rendelet hatálya.

d) A szociális rászorultság fogalma:

A szociális rászorultság meghatározása talán az egyik legizgalmasabb része a helyi jogalkotásnak, hiszen a pontos definíciótól a törvényre való utaláson és homályos megfogalmazáson át a csak említés szintű fogalomhasználatig terjed a skála.

Bár a II. kerületben nem fogalmazzák meg, hogy pontosan mit jelent a fogalom, de több helyen is utalnak rá, így pl. a családi segélyezés elve szerint biztosítandó ellátásoknál beszélnek arról, hogy a rászorultságot egységben kell vizsgálni (az életvitelszerűen együtt élő személyek vonatkozásában).

Konkrét definícióval csak a IV. kerületben találkozni, náluk „szociálisan rászorultnak kell tekinteni azt a személyt, aki az egyes ellátási formáknál meghatározott jövedelemhatárt nem lépi túl” (IV. kerület 23/2003. ök. rendelet 3. § (1) bekezdés).

A VIII. kerület a Szociális törvényre hivatkozik a fogalom meghatározásánál, de ott sem egyértelmű a rászorultság meghatározása. Igaz, hogy többnyire jövedelmi rászorultságot jelent, de néha speciális élethelyzet-állapotot, néhol pedig valamiféle pontosan körül nem írt helyzet megjelöléseként találkozhatunk a szociális rászorultsággal (Győri 2009).

A XIII. kerület rendeletéből csak az derül ki világosan, hogy a szociális rászorultság esetén milyen ellátásokat lehet kapni, de itt sem találunk pontosabb, részletesebb meghatározásokat.

Ahogy a XV. kerület esetében sem, hiszen találkozunk ugyan a „szociális rászorultság”, „egyéni rászorultság” és egyszerűen csak „rászorultság” fogalmakkal is, de egyikről sem derül ki, hogy pontosan mit jelent.

e) Értelmező rendelkezések:

Ez a témakör akkor válik érdekessé, ha az önkormányzatok nem elégszenek meg annyival, hogy a Szociális törvény vagy a Gyermekvédelmi törvény értelmező rendelkezéseit tekintsék kizárólag irányadónak. A törvényen kívüli értelmezésekkel csak az újpesti és a józsefvárosi rendeletekben találkozunk. A IV. kerület esetében ilyen pl. a fogyatékos személy kategóriája (ami más, mint a törvényben használt súlyosan fogyatékos személy vagy fogyatékos gyermek fogalma), a VIII. kerületben pedig a helyben legolcsóbb temetés elismert költségéről írnak, amiről azonban nem derül ki egyértelműen, hogy megegyezik-e a helyben legolcsóbb

² A Bevándorlási törvényen át a különböző EGK-rendeleteken keresztül a különböző nemzetközi egyezményekig terjed a skála, hogy kiket sorolnak a rendeletek ebbe a kategóriába.

temetés költségével – csak valószínűsíthetjük, hogy ugyanarra gondoltak.

f) Hatásköri szabályok:

A hatásköri szabályoknál a kerületek meghatározzák, hogy melyik ellátás kinek a hatáskörébe tartozik (vagyis a képviselő-testületek kire ruházzák azt át – általában a polgármesterekre), valamint hová lehet adott ügyben fellebbezni, ki foglalkozik a jogorvoslati kérelmekkel első és másodfokon.

A legrészletesebb ebből a szempontból a II. kerület, amelyik a polgármester, a képviselő-testület, az illetékes szociális bizottság, a jegyző, illetve a Polgármesteri Hivatal hatáskörével is foglalkozik. A többi kerület ehhez képest ilyen-olyan eltéréseket mutat, jellemző a jogorvoslati lehetőség vagy a jegyző szerepének kimaradása a rendeletek szövegéből.

g) Eljárási rendelkezések:

Ezzel kapcsolatban viszonylag részletes megfogalmazással találkozunk mind az öt kerület esetében. Az általános eljárási szabályokon túl (kérelmek benyújtása – elbírálása, jövedelem- és vagyonyilatkozat stb.) a legérdekesebb kérdés itt a környezettanulmány szerepének rögzítése, ami hol csak lehetőségként szerepel (bizonyos kételyek felmerülése esetén), hol pedig elvileg minden ellátás megállapításához hozzátartozik az elkészítése; persze kérdés, hogy ez a kapacitások függvényében mennyire valósulhat meg a gyakorlat során³.

Összefoglalva a fenti pontok tapasztalatait, már a konkrét ellátások szabályozása előtt, a rendeletek általános részeinél több kisebb-nagyobb különbséget láthatunk a kerületek szabályozási gyakorlatában. Ezek még önmagukban nem feltétlenül jelentenek eltérő segélyezési gyakorlatot, hiszen a közigazgatási eljárás keretében zajló segélyezési folyamatokat a felsőbb jogszabályok pontosan rögzítik⁴. Ugyanakkor pl. a jogértelmezés szempontjából fontos kérdés lehet az eltérő (egymással sem mindig harmonizáló) szabályozási megoldások alkalmazása a rendeletekben, amelyek nem könnyítik meg a mindennapok munkáját a hivatalokban, intézményekben.

A helyi rendeletalkotás kapcsán érdemes a felsőbb szintű jogszabályokra is kitérni röviden. Alapvető követelmény egy ellátórendszer szabályozásával kapcsolatban, hogy egyértelmű és következetes legyen, egységes és tiszta képet mutasson. A Szociális törvény az állandó változtatások ellenére (illetve részben ezek okán) nem tud teljes mértékben megfelelni

³ A magyar környezettanulmányozás sokkal inkább válik hatósági-ellenőrző eszközzé az önkormányzatok kezében, mintsem a szükségletek felderítésének egyik kiegészítő lehetőségeként kezelnék azt. Ez a gyakorlat nemcsak hogy ellentétes a nyugat-európai példákkal, de visszaélésekre adhat okot, az egyenlő hozzáférés és elbírálás elvét sérti. Nem állítom azonban, hogy ilyen konkrét példákkal találkoztam volna a kutatásom során, ugyanakkor a kerületenként eltérő-hiányos szabályozás sem zárhatja ki az elvi aggályainkat ezzel kapcsolatban.

⁴ Elsősorban a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényre kell itt utalni.

MŰHELY

az előbbi kritériumoknak.⁵ Egy átláthatóbb és logikus jogszabályi környezet már önmagában is segíteni tudja a harmonizációt. A rendeletek rövid elemzése is rávilágít az előbbi problémákra és hiányosságokra.

A kerületi ellátórendszerek bemutatása a statisztikák tükrében

Az egyes ellátások részletezésénél a kerületek által a Központi Statisztikai Hivatal számára szolgáltatott adatokat használom⁶, hiszen az egy-egy kategóriákkal dolgozó adatgyűjtés eredményeképpen ez teszi leginkább lehetővé a kerületek összehasonlítását. Az azonos fogalmak miatt azonban az önkormányzatok saját, önként vállalt ellátásai csak egy összevont (egyéb önkormányzati) kategóriában szerepelnek, azokat nem bontják szét. Ismét hangsúlyoznom kell, hogy a kutatás idején csak a 2008-as évre vonatkozó adatok álltak rendelkezésemre. A néhány kiválasztott támogatás példáján úgy gondolom, jól érzékeltethetőek a kerületi ellátórendszerek közötti markánsabb különbségek.

Az összes ellátással kapcsolatban általánosabb képet adnak a 2–4. táblázatok, ahol már első ránézésre is jelentősebb eltéréseket láthatunk a kerületek között.

2. táblázat A támogatottak száma és a kerületi lakosságon belüli aránya

Kerületek	Lakosság	Támogatott fő	Támogatottak a lakosság arányában
II.	88 187	6 002	6,81%
IV.	98 381	9 948	10,11%
VIII.	81 447	15 613	19,17%
XIII.	111 681	15 178	13,59%
XV.	80 533	23 060	28,63%

Forrás: KSH Kimutatások 2008 és KSH Adatszolgáltatás 2009

⁵ Lásd: Győri, 2009

⁶ Kimutatás a pénzben és természetben nyújtható támogatások adatairól – kötelező önkormányzati adatszolgáltatás alapján.

3. táblázat A támogatottak száma, az összes költés és átlagos költés összege

Kerületek	Támogatásban részesített fő	Összes költés (ezer ft)	Átlagos költés egy főre (ezer ft)
II	6 002	296 607	49,418
IV.	9 948	528 483	53,125
VIII.	15 613	949 735	60,830
XIII.	15 178	689 685	45,440
XV.	23 060	764 943	33,172

Forrás: KSH Kimutatások 2008 és KSH Adatszolgáltatás 2009

4. táblázat Az önkormányzat összes kiadása, a pénzbeli ellátásokra fordított összes kiadás és a pénzbeli ellátásokra fordított kiadások aránya az önkormányzati költségvetésekben

Kerületek	Önkormányzat összes kiadása (ezer forint)	Pénzbeli ellátásra fordított összes költés (ezer forint)	A pénzbeli ellátásokra fordított kiadások aránya az önkormányzat összes kiadásán belül
II.	16 581 918	296 607	1,79%
IV.	15 170 190	528 483	3,48%
VIII.	20 334 290	949 735	4,67%
XIII.	20 600 791	689 685	3,35%
XV.	19 232 348	764 943	3,98%

Forrás: KSH Kimutatások 2008 és KSH Adatszolgáltatás 2009

A konkrét ellátásokat és a támogatottak számát az 5. táblázat mutatja be. A pontosság kedvéért megjegyzendő, hogy az eseti jellegű ellátásoknál a támogatásban részesített személyekkel számolnak a statisztikák, viszont a rendszeres ellátásoknál a támogatásban részesített személyek átlagos számáról szerepelnek adatok. A támogatásban részesítettek összes számánál a különböző ellátásokban részesülők számát adtam össze, ebben természetesen vannak átfedések, hiszen adott személy akár több ellátást is igénybe tud venni.

5. táblázat Kerületi ellátások és támogatottak száma

Ellátások	II.	IV.	VIII.	XIII.	XV.
Rendszeres szociális segély	114	547	1 416	492	414
Időskorúak járadéka	12	17	20	20	13
Alanyi ápolási díj	90	141	283	98	216
Helyi ápolási díj	142	145	0	236	182
Lakásfenntartási támogatás	642	735	2 091	2 732	1 656
Adósságcsökkentési támogatás	33	27	779	184	62

MŰHELY

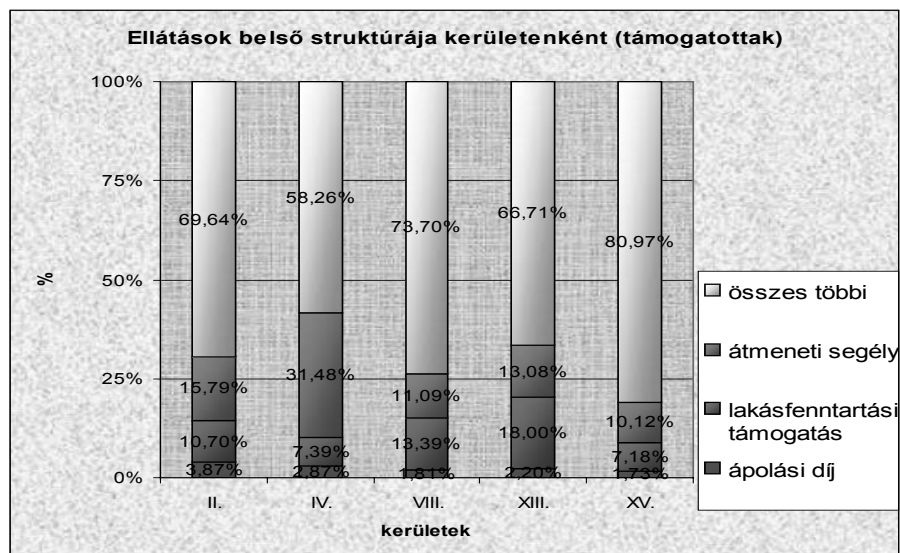
Ellátások	II.	IV.	VIII.	XIII.	XV.
Átmeneti segély	948	3 132	1 732	1 986	2 334
Temetési segély	83	380	66	408	420
Köztemetés	24	69	238	130	27
Rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény	266	1 258	2 735	2 035	1 566
Rendszeres gyermekvédelmi támogatás	401	566	3 059	1 275	2 977
Kiegészítő gyermekvédelmi támogatás	0	5	0	26	17
Közgyógyellátás	2 906	1 862	2 935	5 154	4 485
Mozgáskorlátozottak támogatása	89	257	259	243	242
Lakáscélú támogatás	24	46	0	31	77
Egyéb saját ellátás	228	762	0	128	8 372
Összesen:	6 002	9 949	15 613	15 178	23 060

Forrás: KSH Kimutatások 2008

Mielőtt részletesen is megvizsgálom a kiválasztott ellátásokat, nézzük meg, hogy az összes ellátáson belül milyen hangsúllyal szerepelnek kerületenként⁷. A támogatottak arányát érdemes külön összevetni a támogatásokra fordított összegek arányával, hiszen ebből a kiválasztott támogatások „erősségére” lehet következtetni. Az 1. és 2. ábra jól mutatják a kerületek közötti eltéréseket.

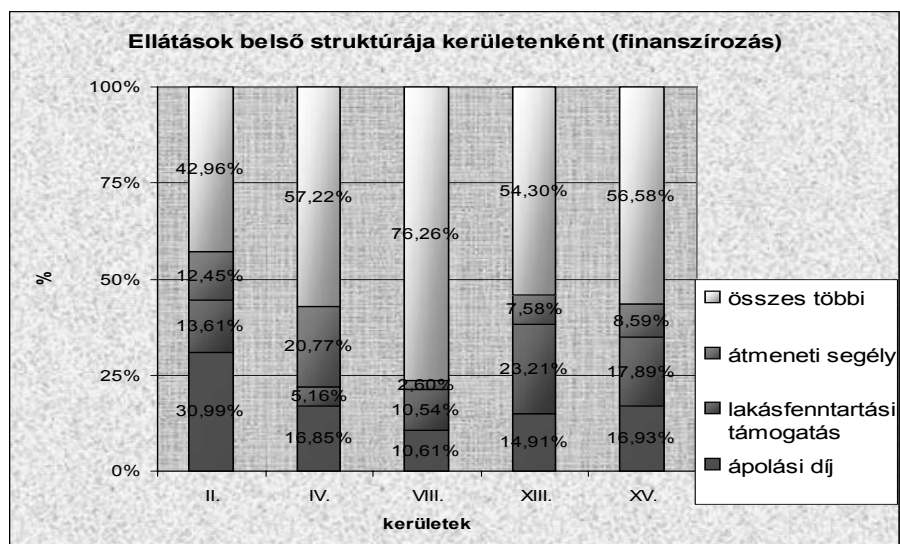
⁷ A következő kategóriákkal vizsgálódok az ellátások belső struktúráját mutató ábránál: átmeneti segély, ápolási díj (helyi és normatív együtt), lakásfenntartási támogatás (összes fajtája együtt), valamint az összes többi ellátás egy kategóriába sűrítve.

1. ábra



Forrás: KSH Kimutatások 2008

2. ábra



Forrás: KSH Kimutatások 2008

Átmeneti segély

Az átmeneti segély esetében a Szociális törvény jóformán csak a jövedelemhatárnál szab alsó küszöböt a rendeletalkotóknak, ez azt jelenti, hogy az önkormányzatok a havi családi jövedelemhatárt nem húzhatják meg az öregségi nyugdíjminimum legkisebb összege, egyedül élők esetében pedig annak 150 százalékánál alacsonyabban.

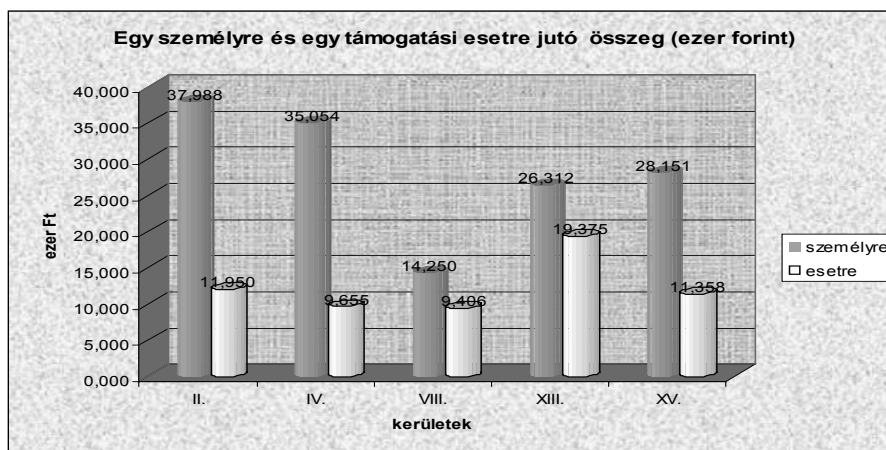
A rendeletek szabályozása alapján kialakulhat egy előzetes várakozás a támogatásokkal kapcsolatban. A 6. táblázat megmutatja, hogyan alakult az átmeneti segélyhez való hozzáférés a kerületekben. Ezekből az is látszik, hogy az átmeneti segélyben részesülők lakosságon belüli számarányát vizsgálva az újpesti a „legbőkezűbb” átmeneti segélyt nyújtó önkormányzat, a józsefvárosi pedig a legkevésbé az. Az eltérés pedig igen jelentős, hiszen lakosságarányosan háromszor annyi újpesti kap átmeneti segélyt, mint józsefvárosi.

6. táblázat Az átmeneti segéllyel támogatottak száma és kerületi lakosságon belüli aránya

Kerületek	Átmeneti segélyben részesülők száma	Átmeneti segélyben részesülők aránya a lakosságon belül
II.	948	1,07%
IV.	3132	3,18%
VIII.	1732	2,13%
XIII.	1986	1,78%
XV.	2334	2,90%

Forrás: KSH Kimutatások 2008 és KSH Adatszolgáltatás 2009

3. ábra



Forrás: KSH Kimutatások 2008

A maximális támogatási összegeket vizsgálva a II. kerületben az önyom maximum 500 százalékát elérő éves támogatási keret a legnagyobb a többihez képest. Ugyanakkor a XIII. kerület ettől nem marad el sokkal, hiszen itt az önyom 400 százaléka segélyezési keret – viszont csak méltányosság gyakorlásával állapítható meg ekkora összeg.

Fontos kiemelni, hogy példáimban csak az „általános” krízissegély összegei kerültek elő, hiszen ha az összes átmeneti segélyfajta nézzük, akkor a XV. kerület bizottsági segélye lesz a maga 150 ezer forintos összegével a kiemelkedő (különleges esetben ez is évente kétszer adható). Arnyalja a bőkezű-szűkmarkú önkormányzatokról alkotott képet az is, ha az átmeneti segélyek sokféleségét is figyelembe vesszük. Hiába találkozunk ugyanis néhány kerületben egyféle, a szükségletek körét a szabályozás szerint általánosabban, összefoglalóan lefedő átmeneti segéllyel (VIII. és IV. kerület), mégis azt éreztem a kutatásom során, hogy ahol sokféle támogatás fordul elő (XIII. kerület), ott valójában mégis a lakossági szükségletek szélesebb körét fedi le ez az ellátási forma. A konkrét támogatási összegeket a 3. ábra mutatja be.

Ha azt nézzük, hogy ezek az éves átlagos támogatási összegek mennyire közelítenek a maximum adható segélyekhez, akkor egyértelműen Újpest meríti ki leginkább magához képest a rendeletekben rögzített támogatási kereteket. És bár hiába, hogy Angyalföldön a legrosszabb a keretek kihasználása (a rendeletben rögzített lehetőségekhez képest), még mindig sokkal jobb az ellátás színvonala, mint a kereteit kétszer olyan jól kihasználó Józsefvárosban.

A további átmeneti segéllyel foglalkozó táblázatok és ábrák egyéb érdekes összehasonlításokat is megmutatnak, ezeket érdemes még röviden összegezni:

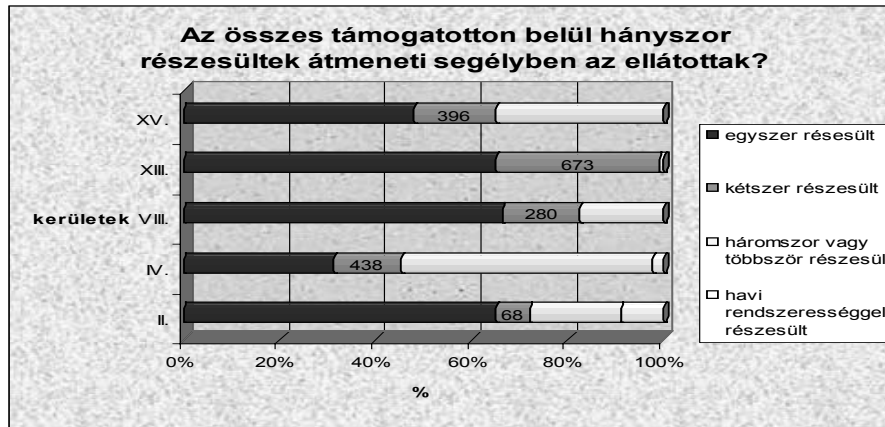
- A havi rendszerességgel átmeneti segélyben való részesülés igen ritka, még a II. kerületben is, ahol szinte egyedülként fordul elő ez a lehetőség (4. ábra).
- A természetben nyújtott átmeneti segély a XV. kerületben fordul elő a leginkább, de ott sem éri el az átmeneti segélyre fordított kiadások 2 százalékát (7. táblázat).
- A II. kerületben jóformán csak decemberben adnak átmeneti segélyt (5. ábra).
- Általános és egyben elgondolkodtató tapasztalat, hogy az átmeneti segély döntően nem a legrosszabb anyagi helyzetűeket éri el (6. ábra).

7. táblázat Az átmeneti segély természetbeni formájának részesedése

Kerületek	Személyek	Esetek	Kiadások
II.	3,29%	1,46%	3,19%
IV.	0,00%	0,00%	0,00%
VIII.	0,00%	0,00%	0,00%
XIII.	0,35%	0,78%	0,12%
XV.	14,10%	10,37%	1,83%

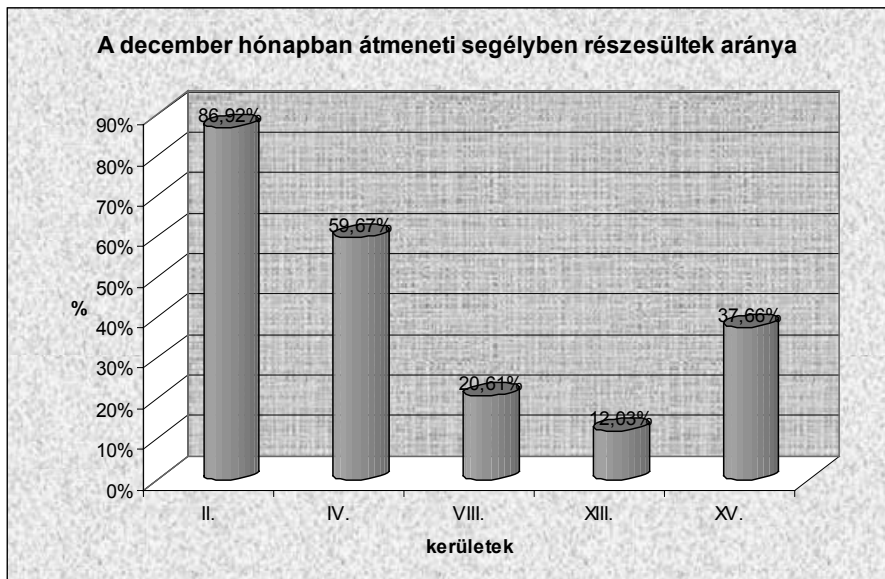
Forrás: KSH Kimutatások 2008

4. ábra



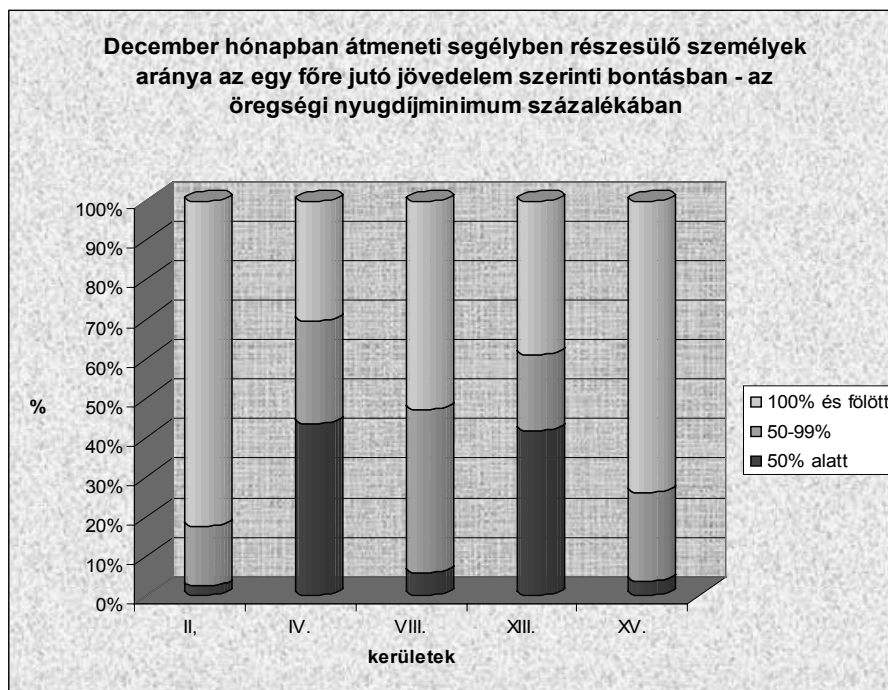
Forrás: KSH Kimutatások 2008

5. ábra



Forrás: KSH Kimutatások 2008

6. ábra



Forrás: KSH Kimutatások 2008

Ápolási díj

Az ápolási díj két fajtája a Szociális törvényben rögzített normatív ápolási díj és az adminisztratív diszkréciónak teret engedő, helyi ápolási díj. A Függelék 2. táblázatából látszik, hogy a helyi ápolási díj esetében a törvényben keret jelleggel szabályozott hozzáférési feltételeket a kerületek milyen eltérésekkel, különbségekkel teljesítik. Az általános jogosultsági feltételeken és a támogatási összegeken felül eltéréseket látni pl. a kizárás vagy a megszüntetés feltételeinél, vagy éppen az ápolási kötelezettség nem teljesítésének rendeleti szabályozási gyakorlatánál is – újabb és újabb mérlegelési lehetőségekkel ruházva fel az önkormányzatokat.

8. táblázat *Ápolási díjban részesítettek száma és aránya a lakosságon belül*

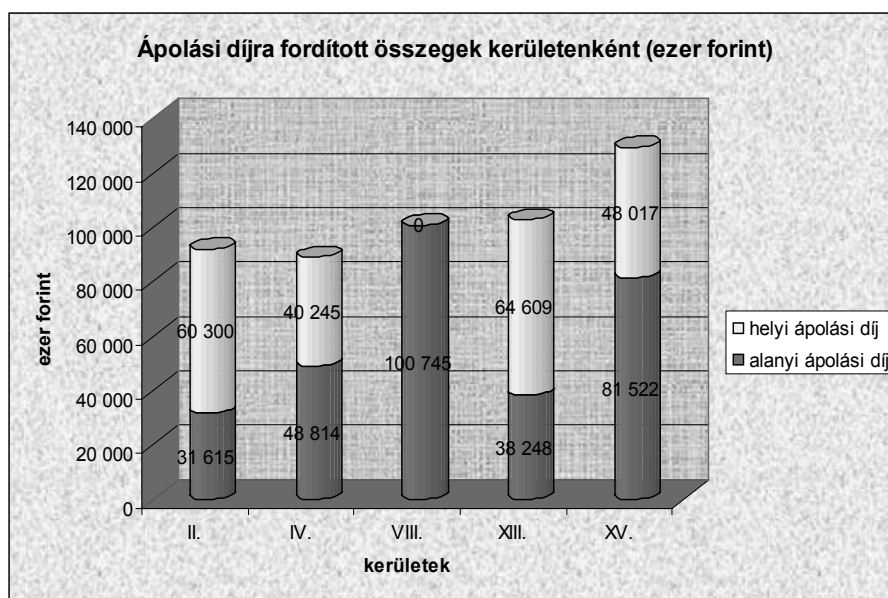
Kerületek	Ápolási díjban részesülők száma összesen	Alanyi ápolási díjban részesülők száma	Helyi ápolási díjban részesülők száma	Ápolási díjban részesülők aránya a kerületi lakosságon belül
II.	232	90	142	0,26%
IV.	286	141	145	0,29%
VIII.	283	283	0	0,35%
XIII.	334	98	236	0,30%
XV.	398	216	182	0,49%

Forrás: KSH Kimutatások 2008 és KSH Adatszolgáltatás 2009

A keretszabályozás kérdései után érdemes itt is a hozzáférés mértékével folytatni az elemzést. Ahogy a 8. táblázatból is látszik, a legnagyobb arányban a XV. kerületben részesülnek ápolási díjban a kerületi lakosok, a legkevesébé pedig a II. kerületben. Az ápolási díjban részesülők arányára mint egyfajta kerületi egészségügyi helyzetet jellemző mutatóra is tekinthetünk. Ez alapján a legkisebb igénybevételt valóban a II. kerületben, a legnagyobb hozzáférést viszont a VIII. kerületben várnánk, hiszen a józsefvárosi lakosok egészségi állapota a legrosszabb. Magyarázatul szolgálhat viszont, hogy a kerületben nincs helyi ápolási díj, viszont ha a többi kerülethez hasonlóan itt is lenne, akkor valószínűleg az első helyre kerülne a kerület a hozzáférés tekintetében. Az adatok azt is megmutatják, hogy számszerűleg a XIII. kerületben jut a legnagyobb szerep a helyi ápolási díjnak.

Az ápolási díjra fordított összegeket (7. ábra) érdemes összevetni az ápolási díjban részesülők lakosságon belüli számával és arányával. Látható, hogy hiába kapnak kevesebben ápolási díjat a II. kerületben, mint Újpesten, a helyi ápolási díjak kiterjedtségét és összegét vizsgálva (Függelék 2. táblázat) mégis nagyobb ráfordítást érnek el a budai kerületben, mint Újpesten.

7. ábra



Forrás: KSH Kimutatások 2008

A fenti számok is alátámaszthatják azt a meggyőződést, hogy a 18 éven felüli súlyos betegek ápolása is olyan méltánylandó feladat, amit az államnak, helyi önkormányzatoknak támogatniuk kellene. Ahol ez valóban megvalósul, ott az államot fontos terhektől mentesítő ápoló családtagokat tudják támogatni. Fontos, hogy ez a pénzbeli támogatás nagyságrendekkel olcsóbb, mint az intézményi elhelyezés költsége. Ahol hiányzik ez a támogatási forma, ott mind a helyi lakosok, mind pedig a szociális szolgáltatások intézményrendszere fokozottabban terhelődik, ami pl. a költséghatékonyság szempontjából is feltételezhetően rosszabb eredményekhez vezet, nem is beszélve a helyi igények kielégítésének elmaradásáról. A mindennapos gyakorlat során főleg a támogatással visszaélők kérdése jelent problémát, ugyanakkor ez önmagában nem indokolhatja a helyi ápolási díj hiányát.

A lakásfenntartási támogatás

A lakásfenntartási támogatás az egyik legösszetettebb támogatási forma, abban az értelemben, hogy annak, aki jogosulttá szeretne válni az ellátásra, többféle kritériumnak kell megfelelnie, illetve a támogatás összegét is többféle paraméter alapján számolják ki. A lakásfenntartási támogatás fajtái: a törvényben szabályozott normatív lakásfenntartási támogatás, az adósságkezelési szolgáltatásban részesülő személyek részére nyújtott lakásfenntartási támogatás és az önkormányzat saját rendeletében

MŰHELY

szabályozott helyi lakásfenntartási támogatás (kiegészítésként és/vagy önálló ellátásként). A helyi támogatásra vonatkozó kerületenként eltérő jellemzőket a (törvényi előírásokkal összevetve) a Függelék 3. táblázatában mutatom be (Józsefvárosban ennél a típusnál sincs helyi ellátás). A Függelékben szereplő információk szerint a támogatáshoz való hozzáférést leginkább Újpest korlátozza a legszigorúbb kritériumok előírásával, a legkevésbé pedig a XV. kerület akadályozza, hiszen a többieknél kedvezőbb feltételekkel igényelhető az ellátás.

A legnagyobb mértékű hozzáférést mégis Józsefvárosban tapasztaljuk, hiszen annak ellenére, hogy a kerületben csak normatív lakásfenntartási támogatáshoz lehet hozzájutni, itt a legnagyobb a lakossági részesedés (9. táblázat).

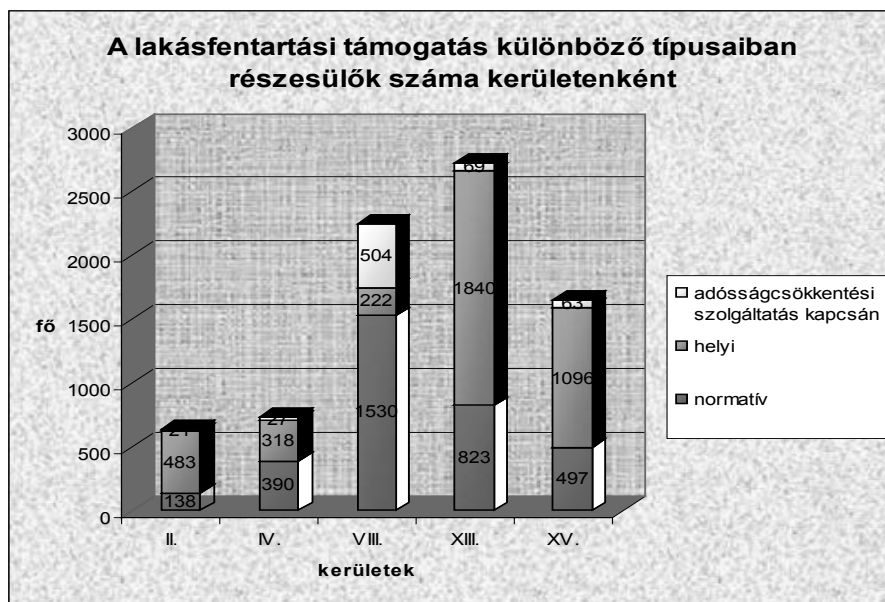
9. táblázat *Lakásfenntartási támogatásban részesítettek száma és aránya a lakosságon belül*

Kerületek	Lakásfenntartási támogatásban részesülők száma	Lakásfenntartási támogatásban részesülők aránya a kerületi lakosságon belül
II.	642	0,73%
IV.	735	0,75%
VIII.	2256	2,77%
XIII.	2732	2,45%
XV.	1656	2,06%

Forrás: KSH Kimutatások 2008 és KSH Adatszolgáltatás 2009

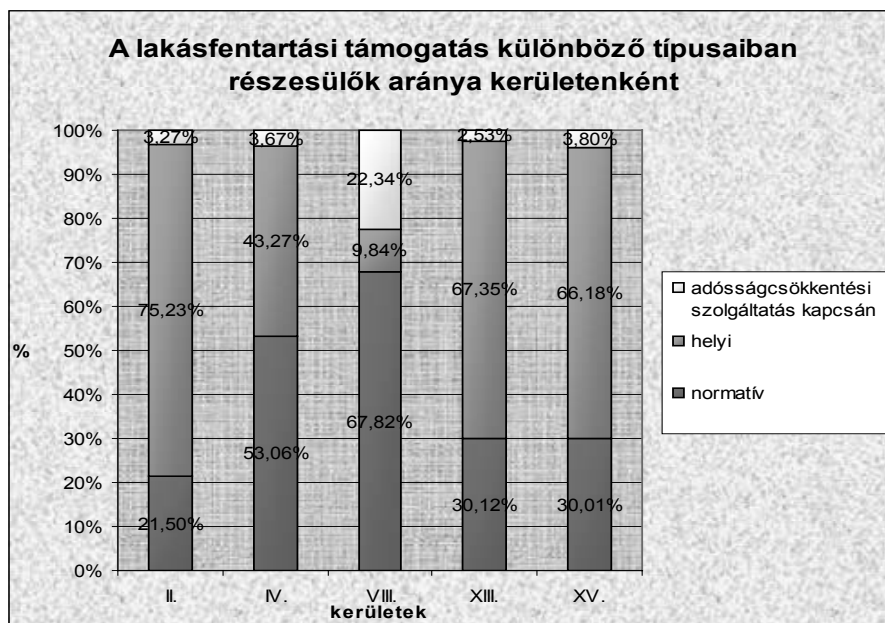
A hozzáférést folytatva érdemes megnézni a különböző lakásfenntartási támogatási típusokban való részesedést kerületenként (8–9. ábra). A különböző lakásfenntartási támogatások kerületi megoszlását vizsgálva is jelentős eltérések rajzolódnak ki a kerületek között. Ennek okát itt is a kerületi rendeletek szigorúságában (elsősorban Újpest esetében), illetve engedékenységében (elsősorban a II. kerület esetében) találjuk meg.

8. ábra



Forrás: KSH Kimutatások 2008

9. ábra



Forrás: KSH Kimutatások 2008

A ábrákat vizsgálva külön kiemelném, hogy az adósságkezelési szolgáltatásban részesülő józsefvárosi személyek számára biztosított támogatás a többiekéhez képest láthatóan igen nagy számban és arányban szerepel az ábrákon. Ez mindenképpen összefüggésben áll azzal, hogy a fővárosi kerületek közül 2007 és 2009 között Józsefváros tette a legtöbbet az adósságainak rendezése érdekében, hiszen ez alatt az idő alatt csaknem 40 százalékkal csökkentette az adósságát és az adós fogyasztói-háztartásai számát⁸ (BP SZTK Felülvizsgálat 2009).

A hozzáférés kapcsán még érdemes megnézni, hogy a helyi lakásfenntartási támogatásnál adott háztartásnagysághoz és adott jövedelemhez viszonyítva legalább mekkora lakásban kell élniük a családoknak, hogy jogosultak legyenek az ellátásra – az eredményeket a 10. táblázat szemlélteti.

10. táblázat *Legalább mekkora lakásban kell élni a kérelmezőnek, hogy támogatható legyen?*

Háztartástípus	II.	IV.	XIII.
Egyedülálló magas jövedelemmel	22 nm	20 nm	15 nm
Egyedülálló alacsony jövedelemmel	9 nm	14 nm	9 nm
5 fős háztartás magas jövedelemmel	109 nm*	142 nm	100 nm*
5 fős háztartás alacsony jövedelemmel	43 nm	71 nm**	50 nm

Forrás: kerületi rendeletek alapján saját számítás

Megjegyzések:

A XV. kerületben nem elismert költséget, hanem tényleges költségeket néznek, ezért marad ki a számolásból.

Magas jövedelem: az adott kerület jövedelemhatárába pont belefér még (önym 200/250 százaléka az egy főre jutó jövedelem).

Alacsony jövedelem: az egy főre jutó jövedelem az önym 100 százaléka (minden esetben).

* A két lakásnagyság már nem fér bele az elismert lakásnagyságba, így nem támogatható.

** Csupán 75 nm-ig támogatható az elismert lakásnagyság szerint.

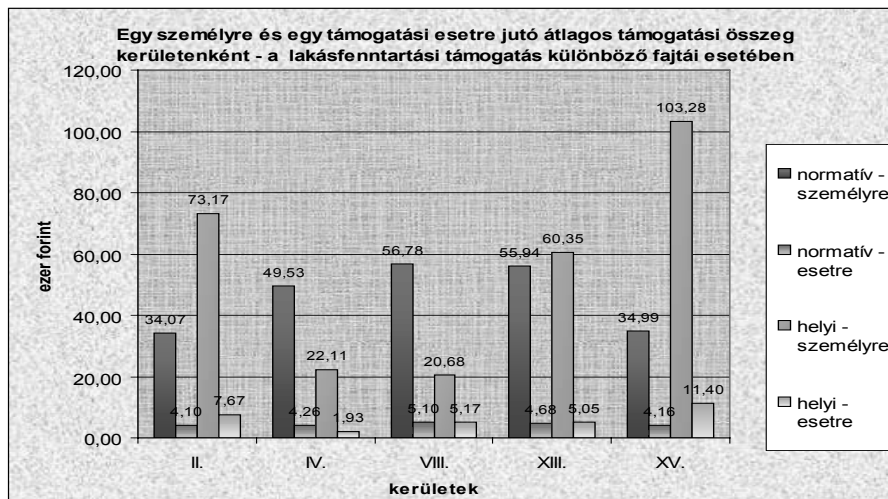
A hozzáféréssel kapcsolatos adatok és szabályozási jellemzők után a támogatások mértékét vizsgálom ennél az ellátásnál is. Saját számításaim alapján szeretném először érzékelteni, hogy a különböző lakásfenntartási támogatásokkal az adott kerületekben milyen támogatási összegekhez lehet jutni. Ehhez négy, kitalált háztartástípust vizsgáltam meg (Függelék 4. táblázat). A kalkulációim azt mutatják, hogy a XV. kerületben a legmagasabbak, a törvény szerinti helyi lakásfenntartási támogatással⁹

⁸ A KSH OSAP és a Magyar Államkincstár 2009-es adatai alapján

⁹ A józsefvárosi statisztikában szereplő helyi lakásfenntartási támogatás alatt a kerületi bérlakásokban élők számára kidolgozott speciális támogatási formát, a lakbértámogatást

nem rendelkező Józsefvárost leszámítva pedig Újpesten a legalacsonyab-
bak a támogatási összegek. A két másik kerületnél pedig azt látjuk, hogy
a kisebb háztartásokat a XIII. kerület támogatja jobban, a nagyobbakat
pedig a II. kerület.

10. ábra



Forrás: KSH Kimutatások 2008

A konkrét támogatási összegekről szóló 10. ábra némileg árnyalja a képet az ellátások „erőssége” szempontjából. Nem meglepő módon a normatív lakásfenntartási támogatások összegei jóval kisebb szóródást mutatnak, mint a helyi ellátások összegei. Ezt vessük össze azzal, hogy a helyi ellátások összegei igencsak eltérőek kerületenként, amiből arra lehet következtetni, hogy a kerületi támogatási rendszerek jóval változatosabbak kerületenként, mint ahogy azt a lakásfenntartással kapcsolatos szükségletek különbözősége indokolná. Hasonló benyomások már a fenti példák esetében is kialakulhattak bennünk. A kapott összegeket érdemes összehasonlítani a Függelék 3. táblázatának „a támogatás havi összege” sorával is.

11. táblázat A lakásfenntartási támogatás természetbeni formájának részesedése

kell érteni. Ahogy a lenti kimutatásokban is látszik, ez nagyságrendileg kevesebb háztartást ér el, mint a többi kerület „valódi” helyi lakásfenntartási támogatása.

MŰHELY

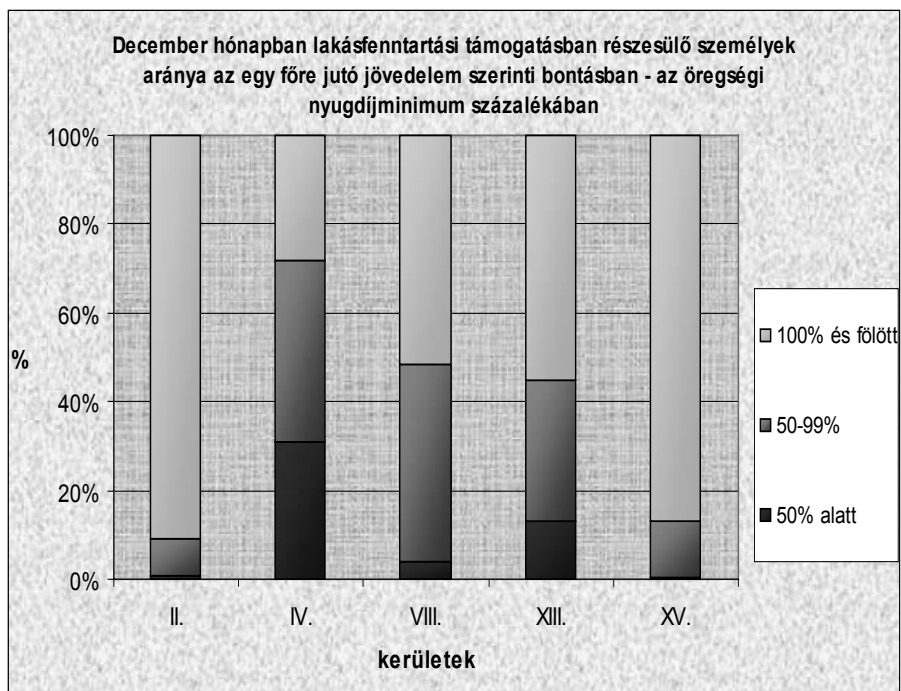
az összes támogatást kapó személyen, összes támogatási eseten és az összes kiadáson belül

Kerületek	Személyek	Esetek	Kiadások
II.	3,27%	1,49%	0,79%
IV.	1,50%	1,59%	3,37%
VIII.	100,00%	100,00%	100,00%
XIII.	99,52%	99,96%	98,99%
XV.	15,76%	8,19%	6,86%

Forrás: KSH Kimutatások 2008

A 11. táblázat újabb információkkal gazdagítja az elemzést. A kerületeket összehasonlítva, két véglettel találkozhatunk: vagy szinte mindenki, vagy szinte senki nem részesül természetben a lakásfenntartási támogatásokból.

11. ábra



Forrás: KSH Kimutatások 2008

A 2008 decemberében¹⁰ segélyhez jutókat megvizsgálva azt látjuk, hogy a támogatások elsősorban nem a legrosszabb anyagi helyzetben élőket érik el (11. ábra). Korábban ugyanezt tapasztaltuk az átmeneti segély elemzésénél is.

Meg kell említeni a kiegészítő lakásfenntartási támogatást is. Ezzel a támogatási formával három kerületben találkozunk. Mindenhol a már meglévő normatív lakásfenntartási támogatás (illetve az adósságkezelési szolgáltatás kapcsán megállapított támogatás) összegét egészítik ki egy bizonyos mértékig. A VI. kerületben 5000 forintra (amennyiben a már meglévő lakásfenntartási támogatás összege a 4500 forintot nem éri el), a XIII. kerületben 6500 forintra, a XV. kerületben pedig 15 000 forintra (de maximum a tényleges lakásfenntartási kiadás egy hónapra eső összegével megegyező értékre).

Az önként vállalt ellátási formákról

Az önkormányzatok a kötelezően biztosítandó segélyeket saját ellátásaikkal kiegészíthetik, ellátórendszereiket a felmerülő igények és a teherbíró-képességük függvényében gazdagíthatják (a törvény „felülről nyitottsága”). Ezzel a lehetőséggel az elemzett kerületek közül leginkább a XIII. és a XV. kerület él, legkevésbé pedig Újpest és Józsefváros.

Ilyen önként vállalt ellátások a II. kerületben a rendszeres nevelési segély, amely a nappali oktatásban részt vevő gyermekek rászoruló családjának ad segítséget; Újpesten és Józsefvárosban az önkormányzati bérlakások rászoruló bérlői által igényelhető lakbértámogatás (ez a VIII. kerületben részben enyhíti a helyi lakásfenntartási támogatás hiányát); a XIII. kerületben az átmeneti segélyhez kapcsolódó színes ellátási formák, a XV. kerületben pedig a tankönyv- és füzettámogatások vagy egyéb vásárlási utalványok.

Bár a saját hatáskörű ellátások a kerületi ellátórendszerek eltéréseit illusztrálják, és a különbségeket erősítik általában, bizonyos esetekben akár a harmonizációs törekvéseket is szolgálhatják. Akkor beszélhetünk erről, ha több kerület biztosít saját hatáskörében olyan ellátást, mely az adott kerületcsoport lakosságának nyújt valós igényeken alapuló segítséget. Nem példa nélküli gyakorlatról van szó, hiszen a lakásfenntartási támogatások kiterjedtebb szabályozása előtt több belvárosi kerület is tudatosan közelítette egymáshoz az ellátórendszerét a kerületcsoport lakhatási problémáinak megoldása érdekében. Az általam elemezett kerületek esetében (több szomszédos kerületről is szó van) erre semmilyen példát nem találtam, egymással, szomszédjaikkal ilyen célból nem keresik a kapcsolatot.

¹⁰ A jövedelemi helyzet szerinti részesedést vizsgálva a lakásfenntartási támogatás és az átmeneti segély esetében is csak decemberi bontást mutatnak a KSH kimutatások.

Azóta történt

Mint jeleztem, a kutatás a 2008-as esztendőre fókuszál, azóta pedig eltelt három év. Továbbra is igen szűk mozgásteret enged a költségvetési helyzet, ami semmiképp se szolgálja az ellátórendszer erősítését, holott a gazdasági folyamatok a szociális problémák fokozódásával járnak, ennek jól láthatóak a jelei. A közéletet vizsgálva Budapest politikailag lényegében homogénné vált, ami önmagában egyébként kedvezne a harmonizációs törekvéseknek. Többször módosították a Szociális törvényt, illetve megszületett az új Önkormányzati törvény is, de a szövevényes jogszabályi környezet nem változott, a kaotikus jogszabályi halmazt nem tették rendbe. Elkészült a Nemzeti Szociálpolitikai Konceptió, amely, úgy látszik, a jelenlegi formájában nem fogja megvalósítani nagyszabású terveit, a segélyezés területén sem. 2012 januárjában megvizsgáltam újra az önkormányzatok szociális rendeleteit, hogy lássam, a kiválasztott ellátások terén milyen főbb változások tapasztalhatóak.

Az ápolási díj kapcsán a feltételek változatlansága jellemző, kivéve a II. kerületet, ahol az ellátás havi összege jelentősebben csökkent (ugyanakkor megjelent az ápolási díj kiegészítő támogatásként, speciális jogosultság esetén), valamint a XV. kerületet, ahol pedig a jövedelmi határt szigorították.

Az átmeneti segély esetében a II. és XV. kerületben korlátozták a maximum igénybe vehető segély éves összegét, a XIII. kerületben a jövedelemhatár szigorodott. Ezzel ellenkező irány, hogy Újpesten nőtt a segélykeret. Józsefvárosban szintén, illetve itt a jövedelmi kritériumok is kedvezően változtak.

A helyi lakásfenntartási támogatás 2012-től kikerült a törvényből, de a IV. és a XV. kerületben már korábban hatályon kívül helyezték a szabályozását, megszüntették az ellátást. A támogatás így ma már csak a II. és XIII. kerületben működik. A II. kerületben áttértek a fogyasztási egységekkel való számolásra a jövedelmi jogosultság vizsgálatakor, ahogy a XIII. kerületben is, itt a jövedelemhatár és az ellátás összege is kedvezően változott.

II. Harmonizációs lehetőségek

A tanulmány előbbi részében a kerületekről és a kerületi ellátórendszerekről kaphattunk általánosabb, illetve a támogatások kapcsán konkrétabb képet. Láthattuk, hogy mind a kerületek, mind pedig az ellátórendszerek – hol jobban, hol kevésbé – különböznek egymástól. Első ránézésre ez még logikusnak is tűnik, hiszen ahol különböznek a feltételek és szükségletek, ott különböző, az adott igényekre érzékenyebben reagáló támogatórendszerekre van szükség. Általánosságban igaz, hogy a sokszínű problémákat sokoldalú eszközökkel lehet csak kezelni. Ugyanakkor nem hiszem, hogy az előző állítás alapfeltételei Budapest esetében igazak lennének. Azt gondolom ugyanis, hogy a kerületek közötti eltérések önmagukban nem indokolnak a fenti példák alapján is láthatóan ennyire eltérő, helyi jóléti rendszereket. Ezek a jelentős különbségek nem

indokolhatóak, nem ésszerűek, és főleg nem vezetnek hatékony és igazságos ellátási gyakorlatokhoz.

Mire alapozom ezt a megállapítást? Szegénynek lenni a II. kerületben leginkább relatív értelemben – a kerület többi polgárához képest – jelent mást, mint nélkülözőként élni Újpesten. Abszolút értelemben nagyon hasonló problémákkal jellemezhetnénk a kerületi szegényeket. A segélyezés azt a célt szolgálja, hogy minimális megélhetést nyújtsunk annak, aki a rendelkezésére álló eszközökkel, forrásokkal ezt nem tudja magának megoldani. De mennyiben kötődik a létfenntartás a lokalitáshoz? A létfenntartás, megélhetés sokkal inkább nagyobb területi egységekhez kötődik, és kevésbé ahhoz, hogy ki melyik kerületben lakik. A megélhetés a fővárosban a „budapestiséghez” kötődik. A megélhetés költségei pedig nem különböznek a város más-más kerületeiben: a lakásfenntartási kiadások, az élelmiszerárak, az egészségügyi, iskoláztatási vagy éppen a ruházkodással kapcsolatos kiadások döntő mértékben megegyeznek. Amellett, hogy a lakossági alapszükségletek kevésbé kerület-specifikusak, logikusan végiggondolva az sem indokolható, hogy ezeket az igényeket kerülettől függően különböző módon próbálják meg kielégíteni. Ez gyakran igen furcsa helyzetekhez vezethet, hiszen sok helyen a szomszédos ház már a másik kerülethez tartozik. Budapesten az önkormányzatok földrajzi elkülönüléséről sem beszélhetünk, ugyanis a főváros egy település.

A kerületi példák alapján is látszik, hogy komoly különbségek vannak a hozzáférés szabályozásában és több ezer forintos eltérések a támogatási összegekben, ami sérti az egyenlő hozzáférés elvét és igazságtalan is. Ahol halmozódnak a szociális problémák, ott arányosan mégis kevesebb forrás áll rendelkezésre, így a támogatások is kisebb mértékűek lesznek. Nem attól lesz kevésbé eredményes a támogatás kerületenként, hogy jelentősen eltérő élethelyzetre kell reagálnia adott ellátásoknak, hanem attól, hogy a támogatás összege eltérő a különböző városrészekben.

A szükségletek már csak azért sem lehetnek kerületenként igazán eltérőek, mert azok nem a kerülethatárokhoz, hanem más földrajzi-településszerkezeti adottságokhoz igazodnak, amelyek átlépik a kerületek határait. Gondoljunk itt a hasonló karakterisztikát mutató budapesti övezetekre, pl. a belvárosi és a külvárosi kerületcsoportokra. De még ezek az eltérések sem jelentik azt sehol, hogy a létfenntartás feltételei annyiban különböznenek egymástól, ami a jelenlegi helyzetet indokolná. Mert ha a különböző ellátórendszerek valóban eltérő alapszükségletekkel találkoznának, akkor a jelenlegi rendszer logikájába akár az is beleillene, hogy néhány kerületen belül többféle segélyezési rendszer működjön, hiszen bizonyos kerületek belülről igen nagy társadalmi heterogenitást mutatnak.

Az előzőek után jogos a következő kérdésfeltevés is: Miért jelent igazán problémát, hogy különböznek a fenti ellátások, amikor ott vannak a törvényben rögzített normatív támogatási formák, azonos jogosultsági feltételekkel és azonos támogatási összegekkel? Hiába nyújtják (közel) azonos jellemzők mellett a normatív támogatásokat az önkormányzatok, ezek olyan alacsony összegűek, hogy a megélhetés szempontjából nagyon is számít, milyen egyéb, eseti ellátásokkal egészítik ki ezeket a jövedelemplótló ellátásokat. Amikor az átmeneti segélyezésnél azt tapasztaltuk,

hogy „indíttatásával” ellentétben az esetek többségében nem krízishelyzetben vagy rendkívüli kiadás esetén segít, hanem egyfajta rendszeres ellátássá válik, amivel negyedévenként, félévenként – hol ritkábban, hol gyakrabban – kalkulálni lehet, akkor egyértelmű, hogy igen nagy befolyása lesz a kérelmező megélhetésére. Ugyanis a kérelmezők egy része folyamatos krízishelyzetben él és minden támogatásra szüksége van, ezért nem mindegy, hogy milyen erős ellátásokkal találkozhat a lakóhelyén.

Ellentmondásos így az is, hogy a kerületek többsége hangsúlyozza: persze hogy különböznek az ellátások kerületenként, hiszen csak adott helyen tudják, mire van szüksége a kerület lakosságának, milyen sajátos igényeket kell kielégíteni helyben. Az említett, sajátos igények azonban tapasztalatom szerint jelentős részben a személyes szociális szolgáltatásokhoz kapcsolódnak. Ami a pénzbeli ellátások kapcsán merül fel, ott lényegében ugyanazokat a „speciális, kerületre jellemző problémaköröket” hallani (idősek, tartós munkanélküliek, díjhátralékosok), és csak kevés, valóban az adott helyre jellemző problémával lehet találkozni.

Ugyanakkor az a kerületi hozzáállás is ismert, miszerint egy-egy jobb ellátás akár a szociális migrációt is ösztönözné, hiszen a szociális irodák ügyfélkörén belül egy jelentős réteg számára pár ezer forintos eltérések is nagyon sokat jelentenek. Ez is azt támasztja alá, hogy a különböző rendszerek működtetése mégsem olyan hatékony, mégsem tudja lefedni a „különböző” szükségleteket.

Természetesen az önkormányzati önállósághoz tartozik az is, hogy a települések különböző ellátásokat biztosítanak a saját polgáraiknak. Ebben nem is szabad őket korlátozni. Ugyanakkor szükség lenne olyan ösztönzőkre, amelyek az egységes elvek és feltételek szerint működő, szociális ellátórendszerek kiépítésének irányába terelik az önkormányzatokat. A mostani, egységesnek nem nevezhető gyakorlat kevésbé szolgálja az egyenlő hozzáférés megvalósulását vagy a szociális különbségek csökkentését, ellenben igazságtalan és méltánytalan helyzetek kialakulásának lehet forrása.

A jelenlegi alapproblémára a különböző harmonizációs törekvések megvalósítása adhat választ. Olyan megoldási javaslatokat szeretnék a továbbiakban körvonalazni, amelyek eredményeképpen a kerületi ellátórendszerek közelednének egymáshoz, és érzékenyebben reagálnának a rosszabb helyzetben lévők szükségleteire. A harmonizációs lehetőségeket az önkormányzati segélyezési rendszerhez kapcsolódó forrásmegosztás szempontjából közelíteném meg először.

A forrásmegosztás átalakítása

Egy jól működő forrásmegosztási rendszerrel szemben többféle elvárásunk lehet. Legyen egyszerre igazságos és méltányos, ösztönözzön a források minél hatékonyabb felhasználásra. Ahhoz a településhez csoporto-

sítson több forrást, ahol nagyobbak a szükségletek, az igazán nehéz helyzetűek támogatását szolgálja először. Ne kényszerítse rá az önkormányzatokat arra, hogy saját forrásaikat is jelentősen megterhelje a kötelezően ellátandó feladatok teljesítése, ugyanakkor ne akadályozza a minél szélesebb körű, önkormányzati szerepvállalást.

Úgy gondolom, hogy a jelenlegi finanszírozási struktúra¹¹ ezeket a célokat nem tudja megfelelően szolgálni. És bár a következő elemek nem változtatnák meg alapjaiban a jelenlegi forráselosztási rendszert, de jelentősebb hangsúlyeltolódásokat hoznának:

1. A rendszeres ellátások finanszírozására szolgáló normatívának a nehezebb helyzetű (és így több kiadással számoló önkormányzatok érdekében) a kiadások teljes költségét fedeznie kell.

2. A másik normatíva kizárólag az eseti ellátások finanszírozására szolgáljon.

3. A normatíva kiszámítására szolgáló paramétereket a nehezebb helyzetű önkormányzatok javára kell újraszabályozni.

4. A közcélú foglalkoztatás támogatását külön kell választani a segélyekétől.

5. Az eseti ellátások finanszírozásához a központi állam egy fix arányban is hozzájárulhatna – a törvényekben rögzített felelősség-megosztás jegyében.

6. A normatívákat csak arra lehessen fordítani, amire szánják őket. Ne legyen szabad forrásokat más önkormányzati feladatokhoz átcsoportosítani a segélyezés kárára.

7. A legrosszabb helyzetű önkormányzatok támogatását külön állami ösztönzőkkel is szükséges lehet segíteni (pl. az adott célt szolgáló ellátásokhoz az állam hozzátesz valamekkora kiegészítést).

Bármilyen rendszerben is gondolkodjunk, mindenképpen szükség lenne a források növelésére, legalább a rosszabb helyzetű önkormányzatok jelenleginél erőteljesebb támogatásának esetében. De a központi források növelése, és – ha csak a jelenleg rendelkezésre álló forrásokkal számolunk – az önkormányzatok közötti forrásmegosztás átalakítása is, egyaránt jelentős költségvetési és politikai akadályokba ütközik. Éppen ezért az olyan harmonizációs lehetőségek megvalósulásának nagyobb az esélye, amelyek nem, vagy csak kisebb mértékben igényelnek többletráfordításokat.

A törvényi szintben rejlő lehetőségek

Míg a forráselosztás megváltoztatására elsősorban ösztönző eszközként tekinthetünk, addig a jogszabályok esetleges reformjával erőteljesebben is el tudnánk mozdulni a harmonizáció irányában, hiszen a törvényi kötelezések változtatása, finomítása akár ilyen irányba is mutathat. Egyébként a harmonizációs célkitűzések nélkül is szükség lenne a jogszabályok

¹¹ Aminek három fő eleme a két állami normatíva (a pénzbeli szociális juttatások normatív hozzájárulása, valamint az egyes jövedelem pótló ellátások és az önkormányzat által szervezett közcélú foglalkoztatás támogatása) és az önkormányzat saját kiegészítése.

olyan irányú megváltoztatására, ami a szövevényes, olykor kaotikus jogszabályi halmazt teszi rendbe.

Ha valóban a harmonizáció irányában kívánunk elmozdulni, akkor olyan komolyabb törvényi változtatásokra lenne szükség, ami nemcsak az ellátásokat, de pl. az eljárási módokat, intézményi működési mechanizmusokat és az előbb tárgyalt forrásmegosztás kérdését is érintené. Mindez persze a jelenlegi törvény „keretjellegűségéhez” és a „felülről nyitottságához” képest jelentene „visszalépést”, ami szintén ellenállásokba ütközhet.

A fővárosi rendeletalkotás lehetőségei általános szinten

Amennyiben adottnak és változatlanok tekintjük a törvényi szabályozást, fővárosi szinten kell lépéseket tenni a harmonizáció érdekében – a fővárosi rendeletalkotás eszközével. Szét kell azonban választani, hogy a főváros ajánlásokat vagy kötelezéseket fogalmazzon-e meg a kerületek számára. Utóbbi esetben ismét előkerül a törvények megváltoztatása, hiszen a magasabb rendű jogszabályoknak megfelelő felhatalmazást kell adniuk a Fővárosi Közgyűlésnek, hogy saját feladat- és hatáskörrel rendelkezzen, amikor bizonyos kérdéseket kötelező érvénnyel a saját rendeletében kíván szabályozni. Mit érdemes ösztönöznie vagy kötelezővé tennie a fővárosnak a huszonhárom kerület számára?

Indokolt lenne lépéseket tenni a rendeletek szerkesztésénél a fenti példákon is tetten érhető összevissza állapot megszüntetése, kiegyenlítése érdekében. Az átláthatóbb, tisztább és egyértelműbb megfogalmazások nemcsak a jogszabályi szintű harmonizációt, hanem az állampolgárok számára a rendeletek szövegének jobb megértését is szolgálnák. Ehhez kapcsolódik a fogalmak (pl. fogyatékos személy), értelmező rendelkezések (szociális rászorultság), hatásköri szabályok (az összes érintett szereplő), eljárások (pl. környezettanulmányozás), folyamatok (pl. kérelmezések) világos tisztázásának, összehangoltabb alkalmazásának igénye is – az eltérések kiküszöbölése mellett az átláthatóság javítására is szükség van. Az egyenlő hozzáféréshez kapcsolódik az ún. „technikai harmonizáció” igénye is, ez a mindennapok munkája során a minél inkább egyforma kérelmező lapok, formanyomtatványok és igazolások bevezetését, használatát, az egységes eljárási mechanizmusok alkalmazását jelentené. A harmonizációt segítené egy valóban hatékonyan működő, egységes (de személyiségi jogokat nem sértő) adatbázis kialakítása, fejlesztése is – budapesti szinten tervezni csak akkor lehet, ha tisztában vagyunk az erőforrásokkal, kapacitásokkal és igényekkel is.

Ezeknek az ötleteknek a megvalósulása nem érintené a konkrét ellátásokat, mindez nem igényelne többletforrásokat, így az önkormányzati szociálpolitika mozgásterét érdemben nem csökkentené – ezért is tekinthető ez egy kompromisszumos megoldásnak, ami jóval nagyobb politikai támogatásra számíthat, mint az eddigi javaslatok.

Ezzel párhuzamosan viszont az is igaz, hogy bár fontos cél az átláthatóbb és világosabb segélyezési rendszerek létrejötte, a fő célkitűzéseket ezzel a megoldással nem lehet elérni. Ahhoz már az objektív jogosult-

sági feltételekre és a támogatási összegekre vonatkozóan kellene kötelezésekkel élni. A jogszabálytól eltérő kritériumok, paraméterek előírása a megfelelő források biztosítása nélkül viszont aránytalan megterhelést jelentene az önkormányzatoknak, nem is beszélve az önkormányzati önrendelkezés rendszerébe való beavatkozásról.

Ugyanakkor kimondottan a fővárosban magasabb garantált támogatási összegeket biztosítani annyiban nem a valóságtól elrugaszkodott felvetés, hogy Budapesten valóban drágább az élet, mint az ország más településein. Kötelezés helyett viszont sokkal inkább az ajánlás, ösztönzés lehetne a Fővárosi Önkormányzat szerepköre, az előbbi okok miatt. Ezen az úton haladna tovább a következő javaslat is.

Fővárosi rendeletalkotás – néhány konkrét ellátás szintjén

A 17/2006. Főv. Kgy. rendelet – az önkormányzati tulajdonban álló lakások szociális helyzet alapján való bérbeadásának lakbér-megállapítási elveiről, a lakásfenntartási támogatás elveiről, valamint a lakásépítés támogatásának rendszeréről – mintájára más támogatások kapcsán is lehetne hasonló szabályozással élni. Az előbbi rendelet a Szociális törvény szabályozását mintegy kiegészítve foglalkozik többek között a lakásfenntartási támogatás elveivel. A támogatás jogosultságának megállapítására, néhány fogalom értelmezésére, a támogatásból való kizárás eseteire és illetékességre vonatkozóan él a szabályozás lehetőségével.

E rendeletalkotási logika alapján a többi kerületi ellátást is közelíteni lehetne egymáshoz. Tulajdonképpen csak szándék és politikai megegyezés kérdése, hogy milyen ellátásokra és azok milyen részleteire vonatkozzon a harmonizációs terv. Ide tartozhat pl. az eljárás bürokratikus módja, a jogosultsági feltételek (jövedelemhatárok, gyerekszám, gazdasági aktivitás, kizárás stb.) vagy a támogatási összegek meghatározása is.

Ez a megoldás azt jelentené, hogy a kerületek egyetértenek abban, miszerint a törvényi előírásoknál szigorúbb kötelezettségeket vállalnak magukra. A kötelezettségvállalást pedig jogi úton, egy mindenkire vonatkozó fővárosi rendelet megalkotásával és betartásával kívánják szavatolni. A közös kompromisszum önmagán túlmutató pozitív üzenetként is szolgálhatna – ugyanakkor a közösen deklarált magasabb fővárosi ellátások nagyobb költségvonzata ismét problémát gördítene e javaslat elé is.

Kevesebb komplexebb támogatás

A harmonizáció témakörét érinti a pénzbeli ellátások belső struktúrájának megváltoztatása is. A szociálpolitika örök kérdése, hogy néhány nagyobb, komplexebb ellátás alkalmazásával nem lehetne-e eredményesebben kezelni a jövedelmi hiányosságokat. A jelenlegi ellátórendszer (ahogy a fenti példák is mutatták) az alapszükségleteket többféle szétaprózott, széttöredezett ellátással próbálja meg kielégíteni. Ez sokszor párhuzamos ellátásokat, túlszabályozottságot, növekvő adminisztrációs terheket és duzzadó bürokráciát eredményez. Ugyanakkor a mostani ellátási struk-

túra előnyeként emelték ki több kerületben is, hogy így legalább lehet „sakkozni” a támogatásokkal: „valamilyen kategóriába mindig be lehet tuszkolni a kérelmezők nagyobb részét”. Nem valószínű azonban, hogy a „támogatásokkal való kártyázás” a rászorulóknak valódi érdekeit szolgálja, illetve személyre szóló hathatós segítséget tudna nyújtani mindenkinek. Amikor a homályosan megfogalmazott rászorultság alapján jár a támogatás, s az ügyfelek eltévednek a bürokrácia útvesztőiben, akkor felmerülhet az igény egy átláthatóbb, egyszerűbb ellátórendszer iránt.

Ilyen irányba mutatna az a javaslat, amely szerint néhány nagyobb, az alapszükségletekre koncentráló „basic támogatást” kellene bevezetni. Ez a rendszer a célcsoportok és igények szerint tagolódna, és ezek pontosan körülhatárolt és viszonylag széles hozzáférést biztosító ellátások lennének. A következő célcsoportok támogatása jöhet szóba: aktív korú munkanélküliek, nyugdíjas korúak, gyermekek (gyermekes családok), fogyatékkal élők. De ide kapcsolódna a többféle lakhatást segítő, lakhatási célú támogatási forma összevonása is. Összességében a javaslat az ellátások összehangolásánál, a harmonizációnál is messzebbre tekint.

Fővárosi saját ellátás

Több kerületben is felmerült annak ötlete, hogy a főváros néhány saját ellátást biztosíthatna az összes budapesti lakos számára. Ez a megoldás a decentralizált ellátórendszert a centralizáció felé mozdítaná el, ugyanakkor érinti a harmonizáció kérdését is, hiszen egy ilyen fővárosi ellátást összhangba kell hozni a már meglévő támogatásokkal, kerületi ellátórendszerekkel¹².

A tanulmányban részletezett okok miatt egyébként korábban már felmerült pl. egy fővárosi szinten egységes lakásfenntartási támogatás kidolgozásának ötlete. Természetesen itt is felmerülnek a politikai és költségvetési tényezők, amik megnehezítik az ötlet megvalósítását.

Egyéb rendszerszintű harmonizációs lehetőségek

Kicsit elrugaszkodik már a témától, de meg lehet említeni a kerületeken belüli változtatások igényét is. Egyfajta *kerületeken belüli harmonizációt* jelentene a különböző kliensekkel-ügyfelekkel foglalkozó intézmények, szervek, szakemberek munkáinak összehangolása. Ebben a közös, a mostaninál összefogottabb munkában fontos szerep jut természetesen a pénzügyi ellátásoknak is, hiszen a jövedelmek pótlása, illetve kiegészítése az alapvető megélhetést szolgálja, de sokszor a krízishelyzetek elkerülésében tűzoltó szerepet is játszanak a támogatások. Azt azonban mindegyik kerületben megerősítették a kutatás során is, hogy önmagában a pénzügyi és természetbeni ellátások nem alkalmasak a támogatott helyzetének tartós javítására, a rászorulókat csak a személyes szolgáltatások segítségével lehet eredményesen „saját lábukra állítani”. A hatékony segítség

¹² Ha megnézzük pl. a Hálózat Alapítvány tevékenységét, akkor ott is azzal találkozunk, hogy budapesti szinten a szociális ellátórendszer egy újabb szereplővel bővül.

feltétele, hogy a bonyolult és összetett problémákat komplex szemlélettel közelítsék meg a szakemberek. Ez a hozzáállás azonban a mostani kerületi szereplők szorosabb együttműködését igényelné. Különösen fontos lenne ez pl. a díjhátralék-problémák kezelésénél, ahol valóban összetett problémáról van szó. Itt a különböző szereplők (pl. önkormányzati vagyongazdálkodó, helyi szociális- és lakásügyi iroda, családsegítő, civil szervezetek, szolgáltató cégek stb.) megfelelően összehangolt munkája a mostani önkormányzati gyakorlatnál (igaz, vannak pozitív példák is) hatékonyabb fellépést eredményezne.

A pénzügyi ellátások és szociális szolgáltatások magasabb szintű, rendszeresített összehangolása is növelhetné az ellátórendszer hatékonyságát¹³. Ehhez a pénzügyi támogatások átalakítására és a szolgáltatások rendszerébe való koherens, harmonizált beépítésére lenne szükség. Az új pénzügyi támogatási formák a szolgáltatások jelenlegi finanszírozási környezetének megváltoztatásául szolgálnának, a jelenlegi állami normatívák egy részét válthatnák ki. Elsősorban az ápolási díj és a lakásfenntartási támogatás kapcsán merülhet fel a harmonizáció igénye, a személyes gondoskodás rendszerével.

Egyéb fővárosi eszközök

Bármilyen törekvés vagy akarat megvalósítását támogathatja a Fővárosi Önkormányzat a maga sajátos eszközeivel. Ebben segíti az is, hogy olyan kiterjedt intézményrendszerrel, intézményi kapcsolatokkal rendelkezik, ahol jelentős szakmai felkészültség és tudás áll a rendelkezésére. Mit tehet Budapest Főváros Önkormányzata bármilyen policy előmozdítása érdekében?

A saját hatáskörébe tartozó kérdésekben szabályozhat, eljárhat és végrehajthat, de bizonyos „puha eszközökkel” elősegítheti a kerületi hatáskörbe tartozó feladatok összehangolását is. Ezek az eszközök nem lehetnek kényszerítő, kötelező erejűek, de ha határozottan és összehangoltan használják a következő lehetőségeket, akkor érdemi eredmények elérését is szolgálhatják¹⁴:

- különböző megállapodások, együttműködési szerződések aláírása, megkötése,
 - a saját feladatok eredményes végrehajtása,
 - a szociális tevékenységek, folyamatok koordinálása,
 - az ágazati együttműködések segítése,
 - a harmonizálási folyamat menedzselése,
 - kezdeményező szerep vállalása,
 - javaslatok készítése, tervek és eljárások kidolgozása,
 - a szakemberek közti tapasztalatcsere elősegítése,

- szakmai tájékoztatás, információ- és véleménycsere az érintett szereplők bevonásával,

¹³ Ezt a reformlehetőséget Győri Péter – Mózer Péter „Tékozló koldus ruháját szaggatja” c. közös tanulmánya fejti ki részletesen.

¹⁴ A Budapesti Szociális Charta eszköztára alapján.

MŰHELY

- szakértői segítségnyújtás, a rendelkezésre álló tudás és tapasztalat átadása,
- szakmai vélemények, jó kezdeményezések, ötletek megismertetése,
- szakértői fórumok, konferenciák, munkacsoportok kezdeményezése, szervezése,
- munkához szükséges szakmai és személyes kapcsolat kialakítása,
- a segítő szervezetek egymásra találásának segítése stb.

Hozzá kell tenni ehhez, hogy a mindenkori fővárosi vezetés a politikai tőkéjét, meggyőző erejét is latba vetheti a változások érdekében, kihasználhatja a politikai kapcsolatrendszerében rejlő lehetőségeket is. Figyelembe kell vennünk ezt a tényezőt is, hiszen bármiféle szakmapolitikai kezdeményezés elindításhoz szükség van a megfelelő politikai háttérre, támogatásra. A főváros pedig rangja, súlya és szerepe miatt alkalmas az ilyen katalizáló szerep felvállalására. Tulajdonképpen minden olyan esetben, amikor egy probléma már legalább két kerületet érint, adekvát lehet a főváros fellépése. Tipikusan ilyen helyzettel találkozunk az ágazati együttműködések esetében. Foglalkoztatási, képzési vagy lakhatási problémák csak kerülethatárokon átnyúló megoldásokkal kezelhetőek (pl. alternatív csereingatlanok felkutatása, fővárosi lakásszövetkezet és szolidaritási alap felállításának igénye). A területi egységekhez kapcsolódó problémákat csak adott területi egységekből kiinduló kezdeményezésekkel lehet eredményesen és költséghatékonyan orvosolni.

1997-ben a Budapesti Szociális Charta aláírásakor úgy látszott, hogy megvan a támogatás, megvan az egyetértés, a közös akarat. „Mi, Budapest 24 önkormányzatának polgármesterei, megismerve a főváros szociálpolitikai fejlesztéséről szóló középtávú szakmai koncepciót, ahhoz csatlakozva megállapítottuk, hogy Budapest szociális helyzetének jobbitásában közösen vállalható és vállalandó feladataink vannak” (Budapesti Szociális Charta 1997). A dokumentum az akkori budapesti polgármesterek közös állásfoglalásának deklarációjaként született. Többek között megfogalmazzák, hogy együtt, közösen kívánnak tenni a szociális problémák megoldásáért. A szociális igazgatás terén pedig olyan célokat fogalmaz meg a dokumentum, amelyek egyértelműen a harmonizációs célozzák: átláthatóbb hozzájutási és eljárási mechanizmusok kidolgozása, az ellátásból kimaradók arányának csökkentése, eljárások és dokumentumok egyszerűsítése, egységesebb jogosultsági kritériumok kialakítása. A nemesebb szándékok mellett a Charta aláírói felismerték azt is, hogy „a főváros társadalmi békéje, társadalmi kohéziója szempontjából kiemelt feladat azokat a polgárokat a normális lét felszínén tartani, akik másképp, maguktól erre nem lennének képesek” (Budapesti Szociális Charta 1997). Ennek eszközeként tekintettek ők is a harmonizációs lehetőségekre, akkoriban. A közös érdek, az egyetértés megfogalmazása és vállalása mégsem vezetett érdemi együttműködéshez, a feladatok valódi megoldásához. A problémák viszont az eltelt másfél évtized alatt maguktól nem oldódtak meg.

„A helyi szociálpolitika fontos feladata a kirívó esélyegyenlőtlenségek mérséklése, valamint az ebből adódó társadalmi feszültségek (a marginálizálódás, a kirekesztettség) csökkentése, a szegénységben élők esélye-

inek, önálló boldogulási lehetőségeinek javítása. Ezen problémák kezelése a rendelkezésre álló források célzott felhasználását kívánja. A helyi szociálpolitikának közre kell működnie abban, hogy megelőzze a polgárok kisodródását a társadalom periferiájára” (Budapesti Szociális Charta 1997). Bármilyen irányban is mozduljunk el, mindenképpen ezeket a célokat kell szolgáljunk.

Hivatkozások

- Budapesti Szociális Charta 1997, Budapest Főváros Önkormányzata Főpolgármesteri Hivatala, Felelős kiadó: dr. Demszky Gábor, első kiadás
- Darvas Ágnes – Juhász Gábor – Tausz Katalin (2004): A helyi szociálpolitika és a társadalmi kirekesztés, Budapest, elérhető: www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=H1396&articleID=4987&ctag=articlelist&iid=1
- Gyóri Péter (2009): Van-e kiút? A szociális ellátások jelenlegi szabályozási és finanszírozási rendszerének felülvizsgálata – tanulmány, elérhető: <http://www.bmszki.hu/tekozlo/vanekiut>
- Szalai Júlia (2007): Nincs két ország...? Társadalmi küzdelmek az állami (túl)elosztásért a rendszerváltás utáni Magyarországon. Osiris Kiadó, Budapest
- Szolgáltatástervezési Koncepciók:*
- Budapest Főváros II. Kerületi Önkormányzat Szociális Szolgáltatás-tervezési Koncepciójának felülvizsgálata 2009. (Tervezet)
- Budapest Főváros Szolgáltatástervezési Koncepció Felülvizsgálata 2009.
- Budapest IV. kerület Újpest Önkormányzatának szociális szolgáltatástervezési koncepciója és cselekvési programja 2007
- Józsefváros Szociális Szolgáltatástervezési Koncepciójának felülvizsgálata 2008.
- XIII. kerület Szociális Szolgáltatástervezési Koncepció Felülvizsgálata 2008.
- XV. kerület Szociális Szolgáltatástervezési Koncepció Felülvizsgálata 2008.
- Helyi szociális rendeletek (2008-as állapot):*
- Budapest Főváros II. Kerületi Önkormányzat Képviselő-testületének 23/2005. (IX. 30.) rendelete a pénzbeli, természetbeni és személyes gondoskodást nyújtó ellátások helyi szabályozásáról
- Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzat Képviselő-testületének 23/2003. (VII. 16.) számú rendelete a szociális rászorultságtól függő pénzbeli és természetben nyújtott szociális ellátásokról
- 37/2004. (VII. 15.) Budapest Józsefváros Önkormányzati rendelete a pénzbeli és természetben nyújtott szociális ellátások, valamint a személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások helyi szabályairól
- 3/2006. (II. 27.) Budapest Főváros XIII. kerületi önkormányzati rendelet a pénzbeli és természetbeni, valamint a személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátásokról
- Budapest Főváros XV. kerület Rákospalota, Pestújhely, Újpalota Önkormányzat Képviselő-testületének 1/2004. (I. 30.) rendelete a szociális és gyermekvédelmi pénzbeli és természetbeni ellátásokról
- Budapest Főváros XV. kerület Rákospalota, Pestújhely, Újpalota Önkormányzat Képviselő-testületének 27/2004. (VI. 9.) ök. rendelete a lakásfenntartási támogatásokról
- Statisztikák, adatok:*
- A kerületi önkormányzatok által kitöltött: Kimutatás a pénzben és természetben nyújtható támogatások adatairól 2008 (Nyilvántartási szám: 1206/08)

Függelék

1. táblázat Az átmeneti segély főbb jellemzői kerületenként – összehasonlító táblázat

Átmeneti segély	II.	IV.	VIII.	XIII.	XV.
Fajtái*	7 db	4 db	3 db	min. 6 db**	3 db
Jövedelem-határ	Család: önym 200% Egyedül élő: önym 200%	Család: önym 160%–100% Egyedül élő: önym 200%	Család: önym 100% Egyedül élő: önym 150%	Család: önym 150% Egyedül élő: önym: 200%	Család: önym 210% Egyedül élő: önym 250%
Összege	Max. önym 500%/év	Max. önym 180%/év	Max. 30 E Ft/év	Max. önym 400% / év	Max. 35 E Ft/év
Méltányosság	Van	Van	Van	Van	Van
Kizárás	Igen, 3 féle	Nincs	Nincs	Nincs	Igen, 2 féle
Természetben lehet-e	Nem derül ki	Igen	Igen	Igen, fel is sorolja, hogy mi lehet ez	Nem derül ki
Egyéb	Önhiba fogalma Elszámoltatás	Adminisztráció könnyítése a gyors ügyintézés érdekében	Szemponatok, hogy az összeg meghatározásánál mit vegyenek figyelembe	Mi számít rendkívüli élethelyzetnek? 7 féle helyzet Önhiba fogalma Elszámoltatás	Mi számít rendkívüli élethelyzetnek? 3 féle helyzet

Forrás: kerületi szociális rendeletek alapján

* Az átmeneti segély fajtáinál nem a rendeletek által említett „fajtákat”, „típusokat” számoltam meg, hanem azokat a lehetőségeket, amelyek szerint valaki ténylegesen a támogatáshoz juthat.

** Az egyes kategóriákat nem lehet pontosan elkülöníteni egymástól (a természetbeni segélyek miatt).

2. táblázat Az ápolási díj főbb jellemzői kerületenként – összehasonlító táblázat

Ápolási díj – méltányosság alapján*	II.	IV.	XIII.	XV.
Ki állapítja meg	Önkormányzat	PM	PM	PM
Havi rendszeres szociális ellátás				
Kétévente legalább egyszer felülvizsgálandó	+	+	évente	+
Előleg kifizetése kérelmezhető				
Kinek? Nagykorú hozzátartozó (Ptk. 685. §-a szerint, kivéve a jegyes.), aki tartósan gondozásra szoruló személy otthoni ápolását látja el	hiányos	+	+	
Kit ápol? A. súlyosan fogyatékos, vagy B. tartósan beteg 18 év alatti személy				
Súlyosan fogyatékos személy meghatározása		+		
Tartósan beteg személy meghatározása	+			
Kizárás: ha az ápolat bentlakásos intézményben kerül elhelyezése vagy: oktatási intézményben van nappal (bizonyos feltételek)	egyéb is			egyéb
Megszüntetés		+, eltér		
Fokozott ápolást igénylő személy meghatározása		Utalás		
Helyi ápolási díj – keretjellegű szabályozás	II.	IV.	XIII.	XV.
Jövedelemhatár:	család:			
o családi jövedelem önym 150%-nál	200%	200%	200%	300%
o egyedülállónál – önym 100%-nál magasabb legyen	250%			
Önkormányzat rendeletben szabályozhatja, mit jelent a kötelezettség nem teljesítése, ill. ellenőrzése mit jelent			+	
Összege:				
Alapeset: önym 100 százaléka		+	+	
Fokozott ápolást igénylőnél: önym 130 százaléka		+	+	
Helyi ápolási díjnál: minimum önym 80 százaléka	150%/130%	100%/80%	80%	80%
Összege = Ápolási díj – más rendszeres pénzellátás összege, min. 1000 Ft	+			+
Szolgálati időre jogosít, tb-járulékot az önkormányzat fizeti				

Forrás: kerületi szociális rendeletek alapján

* *Megjegyzés:* A törvényben szereplő jellemzők előfordulását a kerületi helyi ápolási díjaknál „+” jel jelzi a táblázatban. A VIII. kerületben nincs helyi ápolási díj.

MŰHELY

3. táblázat A helyi lakásfenntartási támogatások főbb jellemzői kerületenként – összehasonlító táblázat

Helyi lakásfenntartási támogatás jellemzői (zárójelben a törvényi keretek)	II.	IV.	XIII.	XV.
Jövedelemhatár: (30%)	önym 250%	önym 200	önym 200	önym 250
a lakásfenntartás havi költsége és a háztartás havi összjövedelmének legalább ekkora részét haladja meg (max. 30%)	15%-ot	Egyedülálló/egyedül élő: 20%-ot Egyéb eset: 30%-ot	Távfűtéses lakás: 10%-ot Egyéb lakás: 15%-ot	25 százalékát
helyben elismert lakásnagyság személyenként (XV. kerületben szoba)	1 sz.: 45 nm 2 sz.: 55 nm 3 sz.: 65 nm 4 sz.: 65 nm több sz.: 75 nm + 5 nm / személy	1 sz.: 40 nm 2 sz.: 45 nm 3 sz.: 55 nm 4 sz.: 65 nm több sz.: 65 nm + 5 nm / személy	1 sz.: 45nm 2 sz.: 60m 3-4 sz.: 74 nm 5-6 sz.: 100 nm több sz.: 140 nm	1, 1+fél, 2, 1+2 fél szobás lakás esetén személyek számától függetlenül 2+fél, 1+3 fél szobás lakásban legalább 2 személy lakik 3 szobás lakásban legalább 4 személy lakik 2+2 fél szobás lakásban legalább 5 személy lakik az előző pontokban ismertettnél nagyobb lakásban legalább 6 személy lakik
(nem szabályozza a törvény)				
A támogatás havi összege (min. 2500 Ft)	Az elismert havi költség 40 százaléka vagy 30 százaléka Minimum: 2500 Ft Maximum: önym 60 százaléka	2500 Ft 3500 Ft 5000 Ft	6500 Ft mindenkinek	Jövedelemtől függően: 8-12 ezer forint között

Helyi lakásfenntartási támogatás jellemzői (zárójelben a törvényi keretek)	II.	IV.	XIII.	XV.
A figyelembe vett költségek Sztv. 38. § (10) bekezdés	Nem említik	Sztv. szerint	Sztv. szerint, de külön említik a melegvíz szolgáltatás díját is	Sztv. szerint, de a hagyományos fűtési móddal rendelkező lakásoknál saját szabályozással él a kerület
Az egy négyzetméterre jutó helyben elismert havi költség (önkormányzat szabályozza)	A normatívnál érvényes költség 115 százaléka (2008-ban: 489 Ft)	600 Ft (2009)	425 Ft	Nincs, mert tényleges és nem elismert költségeket néznek

Forrás: kerületi szociális rendeletek alapján

4. táblázat A kerületi lakásfenntartási támogatások igénybevétele után szerzett összeg havonta, kerületenként

	Összes támogatás	Ha csak normatív lakásfenntartási támogatást kapnának, akkor ehhez képest változás
II. kerület		
Háztartástípus		
A. 1 személy, önym 100%, 30 nm	3800 Ft	+ 800 Ft
B. 1 személy, önym 200%, 30 nm	3800 Ft	+ 3800 Ft
C. 5 személy, önym 100%, 70 nm	8900 Ft	+ 2100 Ft
D. 5 személy, önym 200%, 70 nm	8900 Ft	+ 8900 Ft
IV. kerület		
Háztartástípus		
A. 1 személy, önym 100%, 30 nm	5000 Ft	+ 2000 Ft
B. 1 személy, önym 200%, 30 nm	2500 Ft	+ 2500 Ft
C. 5 személy, önym 100%, 70 nm	6800 Ft	+ 0 Ft
D. 5 személy, önym 200%, 70 nm	2500 Ft	+ 2500 Ft
VIII. kerület		
Háztartástípus		
A. 1 személy, önym 100%, 30 nm		3000 Ft
B. 1 személy, önym 200%, 30 nm		0 Ft
C. 5 személy, önym 100%, 70 nm		6800 Ft
D. 5 személy, önym 200%, 70 nm		0 Ft

MŰHELY

	Összes támogatás	Ha csak normatív lakásfenntartási támogatást kapnának, akkor ehhez képest változás
XIII. kerület	Összes támogatás	Normatívhoz képest változás
Háztartástípus		
A. 1 személy, önym 100%, 30 nm	6500 Ft	+ 3500 Ft
B. 1 személy, önym 200%, 30 nm	6500 Ft	+ 6500 Ft
C. 5 személy, önym 100%, 70 nm	6800 Ft	+ 0 Ft
D. 5 személy, önym 200%, 70 nm	6500 Ft	+ 6500 Ft
XV. kerület	Összes támogatás	Normatívhoz képest változás
Háztartástípus		
A. 1 személy, önym 100%, 30 nm	15000 Ft	+ 12000 Ft
B. 1 személy, önym 200%, 30 nm	9000 Ft	+ 9000 Ft
C. 5 személy, önym 100%, 70 nm	15000 Ft	+ 8200 Ft
D. 5 személy, önym 200%, 70 nm	9000 Ft	+ 9000 Ft

Forrás: A szociális törvény és kerületi rendeletek képletei alapján végzett saját számítások

Abstracts

Gábor Papp: Conformity and nonconformity among prison inmates – findings of an empirical research

The exploration of thinking patterns of prison inmates is justified for at least of two reasons. First of all, this is an important topic in its own right, such questions can be answered by means of it, as for example the group formation, opposition to out-groups and bound together within in-group, and factors influencing them. This issue is reasonable also, because world-view of inmates would significantly influence the life beyond the prison walls, since there is no reason to believe that those have already released from and those who have been yet in prison would vary from each other. Hereby it can provide usable information for prison practitioners and in general for those dealing with “prison subject”, in addition for opinion-shaper of criminal policy. The present study particularly focused on the first-mentioned aim, because the research which was based on cross-sectional design was conducted in a Hungarian penitentiary. The applied theoretical model and measures are very similar to the ones that had been used in earlier North American studies. This article is looking for the answer to the question “Which factors have influence on the (non)conformity to the society or rather to prison staff as its institutional representatives?”. Among these, we examined the roles played by position in prison, social background characteristics, criminal past and views, maintenance of contacts with people outside, post prison expectations, orientation toward staff and fellow inmates, as well as the time factor in conformity.

Árpád Baráth: Spirituality and social work

The aim of the paper to strengthen the knowledge and value base of contemporary social work theory and practice from the perspectives of spirituality, as a complex of higher order human values. The author calls attention to the historical roots and the diversity of meaning of spirituality in different religions, cultures, and in every-day life, and makes an attempt to draw a parallel between spirituality and diverse modalities of reflexive thinking. The article stresses the importance of spirituality both in theory and practice of contemporary mental health promotion, without which the social work practice (also) would become a bundle of soulless, meaningless, “prescription-like” realms of market-like services.

ABSTRACTS

Attila Varga: Old recipes with new ingredients. Social assistance schemes of the National Social Policy Conception

The study is analysing the recommendations of the National Social Policy Conception to the social assistance system. The working paper written by experts, but not discussed by the government, is trying to open a new chapter in the history of social benefits by introducing the guaranteed minimum income and other aids based upon it. Beside that the conception is immature, the proposed models are rather draft versions and lack the impact assessments as well, so the author is examining the proposals' main elements and the ideology behind them. The direction of the social policy outlined in the conception is differing from that of the measures and commitments taken by the government in the past year and a half, so the article is summarizing them as well. The author finds that the government actions and decisions are creating a basis for an 'order social policy', or rather an 'order poverty policy', which will further intensify social tensions and increase social exclusion in Hungary.

Máté Kanász-Nagy: Possibilities for harmonization of financial allowances for the needy in Budapest

The paper summarizes the results of a half-year investigation started in autumn 2009. I focused on the social assistance system of five districts in the capital which were compared on the basis of given focal points. The research was performed on three different levels: I aimed at the general description of the districts as well as the comparison and analysis of the social decrees and previously selected specific financial assistance. The sources to the analysis are from 2008 since more recent data were available only after closing the research. According to the starting hypothesis the Hungarian decentralized municipal social assistance system is not in the interest of the needy, ineffective and can only achieve partial results in the reduction of poverty. The hypothesis was tested by describing and comparing the selected districts. The analysis focused on one of the main system-specific characteristics of the social assistance scheme, on the decentralized administrative milieu. In the discussion the reform possibilities of this milieu were considered including the question of financing, managing, co-ordination as well as different types and sorts of allowances. Basically, I looked for the possibilities of harmonization between districts and social assistance systems, which I consider a basic means of reform. The wide range of harmonization opportunities can be defined as a new way not only for Budapest but also for the whole country to make allowances of the needy much more effective.

esély

2012/1

Social Policy Journal

CONTENTS

STUDIES

3 **Gábor Papp:** Conformity and nonconformity among prison inmates – findings of an empirical research

SOCIAL WORK

37 **Árpád Baráth:** Spirituality and social work

WORKSHOP

50 **Attila Varga:** Old recipes with new ingredients. Social assistance schemes of the National Social Policy Conception

77 **Máté Kanász-Nagy:** Possibilities for harmonization of financial allowances for the needy in Budapest

115 Abstracts

Az esély repertórium 2011

TANULMÁNYOK

Andrácz-Tóth Veronika – Bódy Éva – Csicsely Ágnes – Nyitrai Imre: Az intézménytelenítés kapujában 2011/4/35–57

Gulácsi László – Péntek Mária – Brodszky Valentin: Az egészségügyi technológiák finanszírozása; tudjuk-e, mit veszünk a milliárdokért? 2011/2/3–27

Gyulavári Tamás: A foglalkoztatási jogviszonyok új dimenziója 2011/1/3–23

Hoffman István: A helyi önkormányzatok szerepe a személyes jellegű szociális szolgáltatások megszervezésében 2011/6/35–63

Koncz Katalin: A nők esélye a parlamentben – húsz év távlatából 2011/1/24–52

Mészáros Zoltán – Várhali Zoltán: A munkaadók gyakorlata a diverzitás kezelésében és a roma alkalmazottakat érintő munkáltatói attitűdök 2011/2/28–54

Mózer Péter: Szociálpolitika jövő időben 2011/6/3–34

Verdes Tamás – Scharle Ágota – Váradi Balázs: Intézet helyett. A fogyatékos személyeket támogató szociálpolitika megújításának lehetséges irányairól 2011/4/3–34

TEMATIKUS SZÁMOK

A szociális szféra kapcsolathálózati megközelítésben

Becze Orsolya – Bodor-Eranus Eliza: Az erősek a gyorsak. Kapcsolathálózati kulcsszereplők egy reformpedagógiai program bevezetése során 2011/5/30–46

Dávid Beáta: Bevezető 2011/5/3–10

Dávid Beáta – Magvas Mária: „A munkakapcsolat határozza meg a jelzőrendszert.” Az észlelő- és jelzőrendszer működése Veszprémben 2011/5/11–29

Jennifer W. Neal – Zachary P. Neal – Marc S. Atkins – David B. Henry – Stacy L. Frazier: A változás csatornái: hálózati mechanizmusok összehasonlítása az intervenció terjedése során 2011/5/118–135

Messing Vera – Molnár Emília: Bezárkózó kapcsolati hálók: szegény roma háztartások kapcsolati jellemzői 2011/5/47–74

Nagy Terézia: Harmadik világbeli menekültek magyarországi neointegrációjának esélyei 2011/5/75–99

Peter Raeymaeckers: Együttműködés? Társadalmi integráció és a szociális szolgáltató szervezetek hálózatának hatékonysága (Kutatási jegyzet) 2011/5/136–141

Udvari Kerstin: Kapcsolathálózati megközelítés a szociális munkában 2011/5/100–117

REPERTÓRIUM

Hajléktalanellátás külföldön

Bakos Péter: Lakhatás, mindenekelőtt 2011/3/106–112

Balla Edit: Csődöt mond-e a szociális munka az alkoholbeteg hajléktalan emberekkel Berlinben? 2011/3/59–85

Fehér Boróka: Hajléktalan emberek ellátásai Stockholmban 2011/3/8–33

Győri Péter: Vándorok 2011/3/3–7

Sárközi Tünde – Szabó Áron: A Kofoed Iskola. Dán modell a hajléktalanok és más hátrányos helyzetű emberek képzésére, munkaerő-piaci helyzetük javítására 2011/3/86–105

Szentkereszty Tamás: Gazdag szegények Északon – pillanatfelvétel a norvég ellátórendszerrel 2011/3/34–58

MAGYAR VALÓSÁG

Bugarszki Zsolt: Intézménytelenítés Magyarországon a mentális problémák kezelése területén 2012/2/55–85

L. Ritók Nóra: Mi lesz veled, művészetoktatás? Tapasztalataim és vágyaim a művészeti nevelésben 2011/6/64–76

Messing Vera – Molnár Emília: Válaszok a pénztelenségre: szegény cigány és nem cigány családok megélhetési stratégiái 2011/1/53–80

Tausz Katalin – Simon Dávid: A három részre szakadt Magyarország 2011/4/58–71

SZEGÉNYSÉG ÉS KIREKESZTÉS

Béres Tibor: Egy új közösségi hitelezési módszer – a CAF (*Comunidades Autofinanciadas*) 2011/1/81–99

Kende Anna – Illés Anikó: Hátrányos helyzetű gyerekek jelen- és jövőképe. „Erős fal, kerítés, nagy kutya, állás a rendőrségnél.” 2011/4/71–92

SZOCIÁLIS MUNKA

Homoki Andrea: Viharsarki nevelőszülők mint a posztmodern gyermekkor formálói 2011/2/86–109

Nagy Krisztina: „Bizonytalanok” és „próbálkozók”. A szociális képzések hallgatóinak karaktertípusai és a képzés jelentősége a szakmai szocializációban 2011/1/100–116

MŰHELY

Bognár Mária: Egy sikeres kezdeményezés a korai iskolaelhagyók integrálására : az FSZK Dobbantó Programja 2011/6/77–101

Bruckner László – Gulyásné Fehér Ildikó – Kovács Anikó – Nagy Orsolya:
A munkaerőpiacra való felkészítés feltételei és lehetőségei az oktatási intézményekben 2011/6/102–117

DOKUMENTUM

Intézménytelenítés és közösségi lakhatás: Az Értelmi Fogyatékosok Kutatás Nemzetközi Társaság Összehasonlító Szakpolitika és Gyakorlat tematikus csoportjának szakmai állásfoglalása 2011/2/110–123

Tanulmány a közpolitikában a társadalmi befogadással és szociális védelemmel kapcsolatos szempontok érvényesítésének eszközeként alkalmazott társadalmi hatáselemzésről az EU tagállamaiban. Vezetői összefoglaló 2011/1/117–125

William Van Til: A Duna átfolyik a fasizmuson. Kilencszáz mérföld egy összehajtható csónakban (részletek) 93–107

KÖNYVEKRŐL, FOLYÓIRATOKRÓL

Bányai Emőke: Elektromos könyvek a szociális munkáról (Bányai Emőke [szerk.]: *A globalizáció kihívásai: új irányzatok a szociális munkában és a szociális munka szupervíziójában*; Katz Katalin: *Szociális munka és szupervízió: irányelvek, megközelítések, dilemmák*; Elisheva Sadan: *Közösségi tervezés és empowerment*; Vikki Reynolds: *Az igazságosság szolgálatában – a közösségi munka fenntarthatósága érdekében*) 2011/4/112–116

Fehér Boróka: Hajléktalanság és térbeli kirekesztés. Replika társadalomtudományi folyóirat 2011/2. 2011/6/118–120

Fehér Boróka: Narratív technikák a szupervízióban – egy radikális szociális munkás ars poeticája (Vikki Reynolds: *Doing Justice as a Path to Sustainability in Community Work*) 2011/1/126–129

Nyilas Mihály – Sziklai István: A tisztességes munka nyomában – foglalkoztatáspolitikai folyamatok és szociálpolitikai összefüggések (Csoba Judit: *A tisztességes munka – A teljes foglalkoztatás: a 21. század esélye vagy utópiája*. L'Harmattan 2010. 271 oldal) 2011/4/108–111

Vajda Norbert: Társadalmi deficit (Ladányi János: *Egyenlőtlenségek, redistribúció, szociálpolitika*. Új Mandátum Könyvkiadó, 2010. 894 oldal) 2011/2/124–127

MELLÉKLET

Szociális szakmai és civil szervezetek véleménye a Nemzeti Szociálpolitikai Koncepcióról 2011/3/1–20

Összeállította: Csibra Márton