

# *esély*

2013/1

*Társadalom- és szociálpolitikai folyóirat*

## TARTALOM

### TANULMÁNY

- 3 **Soós Zsolt:** Állami szolgáltatásvásárlás a szociális szolgáltatási rendszerben. A támogató szolgálatok működésének tapasztalatai Győr-Moson-Sopron megyében
- 39 **Misetics Bálint:** Javaslatok egy egalitáriánus lakáspolitikai reform fő irányaira: politikai és szakpolitikai vázlat

### MAGYAR VALÓSÁG

- 74 **Feischmidt Margit – Szombati Kristóf:** Cigányellenesség és szélsőjobboldali politika a magyar társadalomban. Gyöngyöspata – és a hozzá vezető út

### SZOCIÁLIS MUNKA

- 101 **Silvia Fargion:** Elmélet és gyakorlat: Mit számítanak a szavak? Nyelv, tudás és szakmai közösség a szociális munkában

### DOKUMENTUM

- 120 **Haidegger Marianna – Kozicz Ágnes:** A fogyatékossgal élő személyek képzése – az ombudsmani vizsgálatok tükrében
- 125 **Kozicz Ágnes – Ottrok Viktória:** A fogyatékossgal élő személyek munkakörülményei – az ombudsmani vizsgálatok tükrében
- 132 Abstracts
- 134 Contents
- 135 Az *esély* repertórium a 2012

Soós Zsolt

## Állami szolgáltatásvásárlás a szociális szolgáltatási rendszerben

A támogató szolgálatok működésének tapasztalatai  
Győr-Moson-Sopron megyében<sup>1</sup>

A szociális szolgáltatások szabályozásának és finanszírozásának, de különösen a rendszer diszfunkcionalitásának kérdésköre az elmúlt évtized hazai szociálpolitikájának egyik kiemelt témájává vált. A problémák súlyosságát jelzi, hogy a szabályozási és finanszírozási rendszer átalakítására vonatkozóan az elmúlt években számos koncepciót dolgoztak ki, amelyek többségének talán legfontosabb eleme a normatív finanszírozási rendszer megszüntetése, s az állami szolgáltatásvásárlásra való áttérés. Bár a legutóbb elkészült reformtervezetet (Nemzeti Szociálpolitikai Koncepció 2011) a rendszer egészére vonatkozóan nem vezették be, ám egyes szolgáltatástípusokban, köztük a támogató szolgáltatásokban (döntően az exponenciálisan növekvő költségek kordában tartása érdekében) 2009-től áttértek a célzott állami szolgáltatásvásárlásra. Kutatásom során elsősorban azt vizsgáltam meg, hogy miképp hatott az átalakítás a Győr-Moson-Sopron megyében fenntartott támogató szolgálatok működésére, és hogy ennek alapján ennek a megyének ebben a szolgáltatástípusában hogyan értékelhető az áttérés az új típusú szabályozási és finanszírozási rendszerre.

### Előszó

A szociális szolgáltatások szabályozásának és finanszírozásának – különösen a rendszer diszfunkcionalitásának – kérdésköre az elmúlt évtized hazai szociálpolitikájának egyik kiemelt témájává vált. Mindezt nem „csupán” a témát taglaló nagyszámú publikáció,<sup>2</sup> Állami Számvevőszéki

<sup>1</sup> A tanulmány a Magyar Zoltán Felsőoktatási Közalapítvány „Humán erőforrás fejlesztése a civil szektorban” című kutatói ösztöndíjának segítségével készült.

<sup>2</sup> Csak az *Esély* hasábjairól néhány példát kiemelve: Győri 2012/2, Hoffman 2011/6.

(a továbbiakban ÁSZ) Jelentés (2007), hanem a rendszer átalakítását célzó, s vagy eleve „megvétőzött”, vagy később visszavont reformkísérletek<sup>3</sup> is jelzik.

A téma szempontjából a szabályozási és finanszírozási diszfunkciók köréből kiemelendő, hogy;

– „A szociális alapszolgáltatások keretében nyújtott ellátások különbözőek, ugyanis az önkormányzatok eltérő mennyiségű és minőségű szolgáltatások biztosítása mellett látják el feladatukat, melynek oka, hogy nincsenek meghatározva a szolgáltatások tartalmi követelményei, minimális mennyiségi és minőségi mutatói” (ÁSZ 2007: 26).

A minimális tartalmi, mennyiségi és minőségi követelmények hiánya a potenciális ellátottak kiszolgáltatottságát eredményezi, hiszen ez esetben kizárólag a szolgáltatás nyújtójától függ, milyen tartalmú, mennyiségű és minőségű szolgáltatást biztosít, s akár kényelmi szempontokból is megtagadhatja az olyan, az ellátottak szükségletkielégítésében fontos, vagy akár nélkülözhetetlen feladatok ellátását, amelyeket más, azonos típusú szolgáltatásokat nyújtó szervezetben elvégeznek.

Ugyanakkor e tartalmak konkretizálásával, valamint a kötelező szakmai sztenderdek bevezetésével kapcsolatos legjelentősebb ellenérv, hogy egy ilyen rendszer csökkenthetné az egyes szolgáltatók helyi szükségletekhez, igényekhez való alkalmazkodási képességét.

– A gyakorlatilag konkrét tartalmi, mennyiségi és minőségi követelmények nélkül biztosított állami normatív finanszírozás nem a szükségletekhez igazodó, hatékony és minőségi szolgáltatásnyújtásra, hanem sokkal inkább a jogszabályi kereteknek való megfelelésre és „túlélésre” ösztönöz (Győri 2006).

– Bár a szociális alapszolgáltatásokban – a közösségi ellátások és a támogató szolgáltatások szabályozási és finanszírozási rendszerének átalakításával – a korábbiakban létező országos szintű kapacitáskorlátok teljes hiányának problémája megoldódott, ám egyes szolgáltatásokban – például a házi segítségnyújtásban – a kapacitáslehetőségek irreálisan túlzónak tűnnek.<sup>4</sup> Ezért ha a normatíva összege kedvező, s az adott szolgáltatástípus (valódi kontroll hiányában) profitábilisan működtethető,

<sup>3</sup> Ezekről Hoffman István (2011: 56–62) az előzőekben már hivatkozott tanulmánya tartalmaz lényegretörő összefoglalást.

<sup>4</sup> A házi segítségnyújtásban gyakorlatilag minden nyugdíjas és rokkantnyugdíjas kaphat ellátást, akinek napi négy óránál kevesebb időtartamban van szüksége gondozásra. A gondozás szükségességét a szolgáltatásnyújtásban érdekelt intézmény vezetője (1993. évi III. tv. 63. § 4. bek.) határozza meg, ebből következően olyan emberek is az ellátottak körébe kerülhetnek (és kerülnek), akik ténylegesen nem szorulnak gondozásra. Ugyanakkor e tanulmány keretei között megválaszolhatatlan kérdés, hogy inkább pozitív vagy negatív fejlemény-e, ha példának okáért egy párszáz lakosságú faluban a nyugdíjasok és rokkantnyugdíjasok döntő többsége (!) – egy nagy gondozói létszámmal, s jelentős költséggel működő helyi szolgáltatótól – „gondozásban” részesül. Szakmai szempontból pozitívum lehet, hogy „legalább valaki ránéz” ezekre az elszigeteltségben élő emberekre, ugyanakkor az elszigeteltség akár fokozódhat, ha az egyébként kielégítő egészségi állapotban lévő idős helyett kiváltják a gyógyszert, bevásárolnak, s ennek eredményeképpen egyre kevesebbet kell kimozdulnia, ráadásul egyre kevesebbet kell mozognia, nem szükséges önmagának intéznie a saját ügyeit... Mindez az idős ember képességeinek romlását, a gondozótól való függőség kialakulását is eredményezheti.

az irreális mértékű, szükségtelen kapacitások kiépítését, s akár az egész rendszer finanszírozhatóságának ellehetetlenülését eredményezheti.<sup>5</sup>

– A fenntartó típusától (önkormányzati, civil, egyházi) függően különböző finanszírozási szabályok és összegek érvényesülnek, ami – a magasabb állami normatíva összeg miatt – az egyházi szolgáltatók aránynövekedését, s ezáltal a rendszerműködtetés összköltségének növekedését, helyenként pedig ismételten a valós szükségletektől elszakadó, irreális kapacitások kiépülését eredményezi.<sup>6</sup>

– Mivel a rendszerben a szolgáltatókat finanszírozzák, kizárólag a szolgáltatásokhoz hozzájutókat segíti az állam, a velük azonos szükségletekkel rendelkező, azonos problémákkal küzdő, ám a szolgáltatásokból kimaradó rászorultakat egyáltalán nem (Győri 2006).

A 2000-es évek végéig „intézményi normatív finanszírozásban” (Ft/intézmény/év) a döntően nonprofit szervezetek által működtetett támogató szolgáltatások és a közösségi ellátások a szabályozási és finanszírozási rendszer diszfunkcionalitásának iskolapéldái. E szolgáltatásokban a 2000-es évek második felében, rövid idő alatt olyan mértékben jöttek létre – jellemzően egy-egy térségen belül, irreális mértékű és párhuzamos – kapacitások (miközben más térségekben fennmaradtak az ellátási „fehér foltok”), hogy a folyamat ezen intézménytípusok normatív finanszírozását is ellehetetlenítette. Mindezt számokra vetítve: 2005 és 2007 között a nonprofit fenntartású intézmények számára átutalt állami normatíva összege – az egy szolgáltatóra jutó normatíva csökkentése ellenére – a támogató szolgáltatások esetében 420 százalékkal, a közösségi ellátások területén pedig közel 550 százalékkal nőtt (ÁSZ 2007: 31). Emellett az önkormányzatok is egyre nagyobb számban hozták létre ezeket az átutalt állami normatívánál kisebb összegből is működtethető intézményeket.<sup>7</sup> Mindeközben, konkrét szabályozás hiányában – esetenként az ellátottak és a szolgáltatók között is elmérgesedő – viták folytak arról,

<sup>5</sup> Példaként a jelenlegi házi segítségnyújtással a korábbiakban gyakorlatilag azonos „kapacitáskorláttal” működtetett jelzőrendszeres házi segítségnyújtás említhető meg, amely esetében az ellátottak számának, ezáltal a költségeknek a robbanásszerű növekedése miatt az ellátás finanszírozhatatlanná vált, s az ellátástípus kikerült a normatívával finanszírozott kötelező ellátások köréből. E szolgáltatástípust (is) jelenleg pályázati úton, a korábbinál jóval alacsonyabb országos kapacitáskorlát bevezetésével finanszírozzák.

<sup>6</sup> Ez napjainkban leginkább a házi segítségnyújtásban érhető tetten. Ezen ellátásban 2007 és 2011 között majdnem megduplázódott az ellátottak száma (2007: 45 989 fő; 2011: 87 941 fő), miközben a 2007. évet megelőző 12 évben az ellátottak létszámának növekedése összességében csupán 3,4 százalékos volt. A 2007. évet követő gondozotti létszámnövelésben kiemelkedő szerepe volt az önkormányzati és civil fenntartású szolgáltatóknál magasabb összegű normatívában részesülő, egyházi fenntartású intézményeknek (KSH 2012).

<sup>7</sup> Bár országos szinten a *fogyatékosági támogatásban, vagy emelt összegű családi pótlékban részesülők* százezer főt messze meghaladó (KSH 2012) létszámához viszonyítva, összességében e kapacitások 2007-ben vélhetően nem voltak túlzóak. Igaz, 2008-ra a jogszabályban meghatározott települési körben a szolgáltatáskiépültség néhány év alatt elérte a 84 százalékos értéket. (Összehasonlításképpen: a több évtizedes hagyománnyal rendelkező kötelező étkeztetés kiépültsége 76 százalékos, az idősek nappali ellátásáé pedig 78 százalékos volt (KSH 2009).

hogy konkrétan mely feladatokat kell, s melyeket nem kell ellátni e szolgálatoknak.<sup>8</sup>

A szolgáltatási rendszerben meglévő, s növekvő országos feszültségek, ellátási egyenlőtlenségek, még inkább az egyes térségekben, településeken a szükségletektől elszakadó, irreális kapacitásokat kiépítő, s folyamatosan bővülő rendszer<sup>9</sup> finanszírozási problémáinak kezelése érdekében, e szolgáltatásokra vonatkozó szabályozási és finanszírozási rendszer gyökeresen átalakult. Vitathatatlan, hogy a meglehetősen gyorsan megvalósított átalakítást nem előzte meg szélesebb szakmai körben lefolytatott egyeztetési folyamat, az elsősorban a politikai döntéshozók és döntéshozók szűk körű egyeztetésének eredményeképpen alakult ki. Az sem kérdéses, hogy az átalakítás elsődleges célja – a költségvetés egyre kedvezőtlenebb helyzetére is tekintettel – a folyamatosan növekvő költségek megzabolázása, sőt, csökkentése volt.<sup>10</sup> Ugyanakkor a megszületett szabályozásban a jogalkotó nem „csupán” a költségvetési, hanem – ahogy azt később részletesen tárgyalom – a szakmai jellegű problémákat is próbálta kezelni.

A 2009-től kialakított új szabályozási és finanszírozási rendszer működtetése alapjaiban összhangban van a korábbi reformkoncepciókkal, közöttük a szociális szolgáltatási rendszer gyökeres reformját célként kitűző, 2011-ben elkészült, ám egyelőre (?) „fiókba került” Nemzeti Szociálpolitikai Konceptióban megfogalmazottakkal (Hoffman 2011). A működtetés kezdete óta kellő idő telt el ahhoz, hogy tapasztalatokat szerezzünk e rendszer erősségeiről és gyengeségeiről.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> A támogató szolgálatok esetében a házimunkában való segítségnyújtás kérdése volt a legvitatottabb – erről a későbbiekben részletesebben írok.

<sup>9</sup> Volt olyan vidéki város, ahol 2007-ben egyidejűleg 27 (!) támogató szolgálat működött (P.I.R. 2007).

<sup>10</sup> A támogató szolgálatok száma 2008 decemberében 540-ről 343-ra csökkent (FSZH: 2009). Ugyanakkor a kapacitáscsökkenés valójában jelentősen kisebb lehetett 37 százalékosnál, mivel az új szabályozás eredményeképpen (191/2008. (VII.30.) Korm. rendelet 5.§ (3)) ezen időponttól egy fenntartó, egy ellátási területen, csupán egy szolgálatot alakíthatott ki, amelybe azonban akár három korábban létező szolgálatot is integrálhatott. Ezért számos településen és térségben, az integrálás eredményeképpen a korábbi kapacitások nem, vagy csak – a szabályozási célnak megfelelően – részben szűntek meg, nagyobb részben éppen azokon a településeken, térségekben, amelyekben korábban többnyire irreális mértékű, párhuzamos kapacitások épültek ki. Tény ugyanakkor az is, hogy a széles körű szakmai egyeztetés nélkül meghozott politikai döntés eredményeként országosan összességében némiképp csökkenhettek e szolgáltatástípusban a kapacitások és a felhasználható források, sőt, a forráskivonás a későbbiekben is folytatódott, 2011-ben az előző évhez viszonyítottan további 5 százalékkal csökkentek a támogató szolgáltatások fenntartására fordított állami kiadások (RNSZH 2012).

<sup>11</sup> Nyilvánvaló azonban, egy megye egy szolgáltatástípusának feltérképezése csupán adalékokat nyújthat e kérdéskörhöz, s a kapott információk nem általánosíthatóak országosan és valamennyi szolgáltatástípusra.

## A támogató szolgáltatások hazai kialakulása és fejlődése

A fogyatékosokkal élők társadalmi integrációjának előmozdítását, ezen belül elsősorban a közlekedésüket segíteni hivatott, döntően a '90-es években kialakított szolgáltatások „jellemzően a nonprofit szektorban tevékenykedő szervezetek köréből kerültek ki” (Arany, Helmeczi, Kanyik, Szabó 2007: 3). E szervezetek a szolgáltatás működtetésének jogi szabályozásáig (2003), s az ezt követő normatív finanszírozásáig, elsősorban pályázati forrásokból és adományokból finanszírozták tevékenységüket.

„A normatív háttér kialakítását megelőzően modellkísérleti program keretében a már működő szolgálatokat monitorozták, tapasztalataikat mind szakmai, mind pénzügyi szempontból górcső alá vették. A szolgáltatások intézményesítése során azonban nem sikerült a meglévő értékeket úgy megmenteni, hogy az ügyfelek és a szolgáltatók ne szenvedjék el ennek káros hatásait” (Arany, Helmeczi, Kanyik, Szabó 2007: 3).

A szabályozás előtti időszakban, az alapvetően küldetésstudatból létrehozott és fenntartott, s bár pénzügyi bizonytalanságban működő, de gyakorlatilag jogszabályi kötöttségek nélkül feladatot ellátó, döntően civil szolgáltatók rugalmasan tudtak alkalmazkodni a segítettek szükségleteihez és valós igényeihez. Mivel a különböző szolgáltatók más-más települési körülmények között (pl. szolgáltatáshiányos kistelepülés, nagyváros), esetenként más-más fogyatékos és/vagy életkori csoportra koncentráltak, így a működésben jelentős különbségek adódtak. Ez is hozzájárulhatott ahhoz, hogy a jogalkotó a szolgáltatás (a tízezer főnél nagyobb lélekszámú településekre vonatkozóan) kötelező szociális alapszolgáltatások körébe való besorolásakor kizárólag a működés kereteit szabta meg, s kevésbé szolgált konkrét javaslatokkal a működés vonatkozásában.<sup>12</sup> Ennél nagyobb gond, hogy a szolgáltatásműködtetésre vonatkozó szakmai javaslatok is évekkal később jelentek meg, a minden szolgálatra kötelező, *minimum sztenderdrendszer* pedig a mai napig nincs érvényben.

A helyzetet tovább rontotta, hogy a gyakorlatilag ellenőrizhető kötelezettségek nélkül működtethető szolgálatok a kezdeti időszakban meglehetősen nagyvonalú, intézményi egységenként meghatározott (kiegészítő támogatások nélkül 10 millió Ft/intézmény/év [2003. évi CXVI. törvény]) normatív támogatásban részesültek.

Végül fontos azt is kiemelni, hogy a jogalkotó e szolgáltatástípus kapcsán nem határozott meg kapacitáskorlátot, egy területen korlátlan számú intézmény nyújthatott szolgáltatást és válhatott jogosulttá az állam által biztosított normatívára.

E körülmények együttes hatása több, e szolgálatok kapcsán meglehetősen súlyosnak tekinthető problémát eredményezett.

1. 2004-et követően robbanásszerűen, helyenként (különösen a keleti országrészben) a valós szükségletektől és igényektől messze elszakadóan növekedett a szolgálatok száma. Vélelmezhető, hogy az újként kialakított szolgáltatások jelentős részének létrejöttét már kevésbé a „küldetés-

<sup>12</sup> „[...] a fogyatékos személyek lakókörnyezetében történő ellátása, elsősorban a lakáson kívüli közszolgáltatások elérésének segítése, valamint életvitelük önállóságának megőrzése mellett a lakáson belüli speciális segítségnyújtás révén” (1993. évi III. tv. 65/C § (1) – 2007. évi hatályosság).

tudat”, mintsem a fenntartói és/vagy szolgáltatói anyagi, és a szolgáltatásba kerülők foglalkoztatási érdeke motiválhatta.

Erre utal a szociális szolgáltatási rendszer 2005–2007 közötti átalakulása. Az ÁSZ (2007: 13) vizsgálata szerint azt, hogy mely szolgáltatások száma nőtt vagy éppen csökkent, „nagyértékben a normatívához való hozzájutás határozta meg, aminek eredményeképpen az ellátottsági mutatókban egyenlőtlenségek alakultak ki, továbbá a finanszírozott kapacitások bővülésének nem volt korlátja”. A 2005. és a 2006. évi adatok tényszerűen megerősítik, hogy a legjelentősebb, számos esetben a valós szükségletektől messze elszakadó kapacitásbővülés a támogató szolgáltatásokban és a közösségi ellátásokban következett be, különösen dinamikus növekedett e szolgáltatásokban a („kvázi”) nonprofit fenntartók száma.

Érdekes alaposabban is megvizsgálni, mi az a közös elem, amely miatt ezek a szolgáltatások lettek ennyire népszerűek, és nem csupán a nonprofit, de az önkormányzati fenntartók körében<sup>13</sup> is. Az ÁSZ (2007: 31) erre irányuló vizsgálata fő oknak azt tartja, hogy „a támogatás igénybevétele és elszámolása nem függ a tényleges ellátotti létszámtól, a normatív állami hozzájárulás felhasználásának hatékonysága és eredményessége adatok hiányában nem minősíthető”. E tendenciák alapján úgy tűnik, hogy a piaci logika, vagyis a minél kisebb ráfordítással, minél nagyobb profit elérése, a szociális szektorban is döntő mozgatórugónak bizonyult.<sup>14</sup>

2. A fentiekből következő, további negatív hatás, hogy amennyiben a fenntartó elsősorban nem küldetéstudatból végezte tevékenységét, hanem profitszerzés, vagy a keletkező pénzmaradék máshol lehetséges felhasználása motiválta, kihasználva, hogy e szolgáltatások a segített kliensek létszámától gyakorlatilag függetlenül kaptak támogatást, inkább a segítették számának alacsonyan tartását,<sup>15</sup> és nem a megfelelő mennyiségű, minőségi munkavégzést preferálták.<sup>16</sup>

3. További problémát jelentett, hogy e kapacitáskorlátozás nélküli rendszerben jelentős területi egyenlőtlenségek alakultak ki, gyakran épp amiatt, hogy egy-egy fenntartó egy azonos térségen belül, a profit-ma-

<sup>13</sup> Példaként említhető, hogy 2006-ban a tatabányai módszertani családsegítő szolgálat által szervezett megbeszélésen elhangzott, hogy több szolgáltató (például az egykori zirci társulási intézmény) is fontos pozitívumnak tartotta, hogy az új típusú, intézményi finanszírozásban részesülő szolgáltatásoknak olyan kedvező volt a normatívája, hogy abból más célokra is lehetett fordítani. Elhangzott az is, hogy a korábbiakban jelentős részben éppen ezért vágtak bele ezen új típusú szolgáltatások kialakításába.

<sup>14</sup> A kérdést makroszinten személve – még ha sajnálatos is – nem meglepő, hogy piacgazdasági rendszerben valamennyi társadalmi-gazdasági alrendszer és szektor – közöttük a szociális is – meghatározó mértékben uralja a piaci logika.

<sup>15</sup> Példának okáért, ha egy támogató szolgálat kevés szegény, alacsony térítési díjat fizető, vagy nem fizető fogyatékossgal élő szállítását vállalta fel, ezáltal csökkenthette a közlekedéssel kapcsolatos kiadásait.

<sup>16</sup> E problémát a jogalkotó úgy próbálta kezelni, hogy minimális szolgáltatási óraszámot határozott meg. Úgy tűnik azonban, hogy e szolgáltatástípust ezen legalább minimális óraszámban elvégzett segítési tevékenység garautálásakor is meglehetősen rentábilisan lehetett működtetni (s persze az sem biztos, hogy a számok minden esetben a valós szolgáltatásmennyiséget tükrözték – ahogy a 2007. évben lezárult kutatásban ezzel kapcsolatban meginterjúvolt egyik jegyző fogalmazott: „A papír sok mindent elbír.”).

ximalizálás érdekében, a valós szükségletektől és igényektől esetenként messze elszakadó (működésében kevésbé ellenőrizhető) párhuzamos kapacitásokat épített ki.

1. ábra Támogató szolgálatok 2008. december (FSZH: 2009)



Bár az 1. ábra már a kapacitáskorlátozás és a területi kiegyenlítés első lépését követő helyzetet tükrözi, a szolgáltatáshoz való hozzáférésben megmutatkozó különbségek még ekkor is jól tetten érhetőek voltak.

4. A szabályozási rendszernek még egy kedvezőtlen hatású jellemzője volt. A támogató szolgáltatással, sőt, némiképp valamennyi alapszolgáltatással kapcsolatosan problémát okozott a szolgáltatástartalmak – a korábbiakban már ismertetett (ÁSZ 2007: 26) – lehatárolatlansága.

A fentiekből következően az új szolgáltatásokban dolgozók jelentős része nem volt tisztában azzal, hogy mi is a „személyi segítség” konkrét minimális tartalma. Mi az, amit ennek keretében feltétlenül el kellene látniuk, s mi az, ami más szolgáltatók – különösen (ahol működött ilyen szolgáltatás) a házi gondozást végzők feladatkörébe tartozik.

Mindez kevésbé okozott problémát azon szolgáltatóknál, akik élve e szabadsággal, a kliensek igényeihez és szükségleteihez igazodva látták el feladataikat. Ugyanakkor egyes intézményekben problémát, helyenként a kliensek és a személyi segítők közötti konfliktusokat okozott az ellátandó feladatok pontos behatárolása. Ezen időszakban volt olyan szolgáltató, amelynek munkatársai „a közvetlen környezet rendbetételét: ágyneműcserét, mosogatást, mosást stb.” (Arany, Helmeczi, Kanyik, Szabó 2007: 21), vagyis a kíséresnél, beszélgetésnél vagy a bevásárlásnál terhebb tevékenységeket nem tekintették feladatuknak, míg a kliensek ebben is segítséget vártak volna tőlük. Egyes településeken a házi segítségnyújtás hiányában a fogyatékossgal élő ellátottak a házimunka elvégzésében így senkitől sem kaptak segítséget (Soós 2007: 142–143).

<sup>17</sup> Példának okáért a Magyar Máltai Szeretetszolgálat Téli Kistérségben működő, s e vizsgálatba is bevont intézménye.

Ahogy a fentiekből is látható, s a hivatkozott vizsgálat (Soós 2007) során is egyértelművé vált, még ideális ellátásnyújtás esetén is (vagyis ha a személyi segítők követték az ekkora már kialakított – igaz, kötelezővé nem tett – „szolgáltatási irányelveket”, azaz a szakmai sztenderdeket) problémát okozott, hogy az idősek számára nyújtott házi segítségnyújtás és a személyi segítség döntően egymást átfedő tevékenységeket foglal magába.

### **A támogató szolgáltatások működtetésének és finanszírozásának jelenlegi szabályozása**

A felsorolt problémák 2007-re széles körben ismertté váltak. Ez, s még inkább a rendszer működtetési költségeinek szakadatlan növekedése, ezáltal a finanszírozás fokozatosan kialakuló ellehetetlenülése miatt, a szolgáltatás működtetésére és finanszírozására vonatkozó szabályok gyökeresen átalakultak. Az átalakítás során a jogalkotó valamennyi korábban felsorolt problémát igyekezett kezelni.

1. A szolgáltatásműködtetésre, pontosabban a minimálisan nyújtandó szolgáltatásokra vonatkozó szabályozás a korábbi „keret jellegű szabályozás” helyett részletessé vált (1993 évi III tv, 65/C § 1–7 bekezdés – aktuális hatályosság). A részletes szabályozás, s az azzal párhuzamosan létező, ekkorra a szolgáltatók széles körében ismertté vált szolgáltatási irányelvek alapján egyértelművé vált, hogy a személyi segítség során mely tevékenységeket kell a támogató szolgálatok munkatársainak ellátniuk. Az is egyértelművé vált, hogy egyes alapszolgáltatási részfeladatokat (65/C § 3. bek, f. pont – pl. házi segítségnyújtáshoz tartozó egyes feladatokat), e szolgálatoknak – a kliensek speciális igényeihez igazítottan – nyújtaniuk kell.

2. A szolgáltatást igénybe vevők körének kizárólag fogyatékosággal élőkre való korlátozása ((65/C § 5. bek, h. pont) egyrészt a döntően időseket célzó házi segítségnyújtás és a fogyatékosággal élőket célzó személyi segítség elkülönítését szolgálta, azt, hogy ne keletkezzen egy-egy klienscsoportra e tekintetben párhuzamos szolgáltatás. A potenciális klienskör szűkítésének másik (véltetően elsődleges) célja, a rendelkezésre álló szűkös forrásokkal való gazdálkodás optimalizálása, ezzel (is) egyfajta kapacitáskorlát felállítása, végső soron a működtetési költségek csökkentése volt.

3. A szolgáltatástípus – a közösségi ellátásokkal azonos módon – kikerült a kötelezően ellátandó önkormányzati feladatok köréből, s ezzel normatív finanszírozása is megszűnt.

2009-től a finanszírozás egy „felülről lezárt” (kapacitáskorlátozott: 2011-ben 3.84 Mrd Ft [2010. évi CLXIX. törvény]) pályázati rendszerben valósul meg. Az állam a nyertes szolgáltatókkal három évre, meghatározott mennyiségű és típusú, a szolgálat fenntartójának típusától függetlenül, azonos összegben finanszírozott feladatellátásra köt(ött) szerződést.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Támogatásban az a szolgáltató részesülhet, amelyik legalább egy szakképzett szolgálatvezetőt, két személyi segítőt és egy gépjárművezetőt alkalmaz, legalább 3000 feladategy-

4. Az irreális kapacitások megszüntetése érdekében egy szolgáltató egy ellátási területen egyetlen szolgálatot alakíthatott ki, amelybe maximum három, korábban létező szolgálatot integrálhatott (191/2008. (VII.30.) Korm. rendelet 5. § (3)).

Az új szabályozási rendszerben tehát elkerülhető az indokolatlan kapacitáskiépítés és finanszírozás (felső kapacitáskorlátozás), elviekben alkalmas a korábban kialakult területi egyenlőtlenségek kezelésére, (az „öncélú” intézményfenntartás helyett) a tényleges feladatellátás finanszírozására és a szolgáltatásnyújtás indokolatlan (a régebbi szabályozás által erre motivált) visszatartásának megszüntetésére (döntően FÉ szerinti finanszírozás).

Ezzel kapcsolatban azonban megjegyzendő, hogy a szabályozásban minimálisan ellátandó feladatmennyiség és az előírt minimális dolgozói létszám nincs összhangban. Ahogy az eltelt időszak tapasztalatait áttekintő munkacsoport tagjai (Melegh 2011: 8) fogalmaznak:

„Az 1200 feladategységnyi személyi segítség alacsony hatékonyságot eredményez. A sztenderdizált éves munkaidőkeretre (1750 óra) vetített kihasználtság mindössze 34 százalék. [...] A személyszállításra jutó 1800 feladategységnyi kapacitás megint messze áll a hatékonyságtól. 9000 hasznos kilométerre kiszámítva a gépjármű és a gépkocsivezető rendelkezésre állását, rendkívül magas értékek jönnek ki. A gazdaságosság szempontjából elfogadható működéshez legalább ennek kétszeresére, de alacsonyabb kihasználtsági mutatójú szolgálatok esetében háromszorosára lenne szükség.”

Megemlítendő az is, hogy az alapszolgáltatás nyújtása esetén a finanszírozás még nominálértékben is jóval (2,5 M Ft-tal) elmarad a 2004. évi – igaz, akkor irreálisan magas összegben meghatározott – finanszírozástól.

## **Kutatási célok és módszerek**

A fentiekben bemutatott átalakításoknak a Győr-Moson-Sopron megyében működő támogató szolgálatok tevékenységére gyakorolt hatását tártam fel. A vizsgálatot 2011 nyarán végeztem.

Céljaim között szerepelt annak megvizsgálása, hogy;

I. A támogató szolgáltatásokban bevezetett szabályozási és finanszírozási változtatások (1-4 pontok) inkább pozitív vagy negatív változásokat generáltak-e?

II. Vajon mennyiben különböznek egymástól az eltérő fenntartásban működtetett intézmények, s ha vannak feltételbeli és működési különbségek, az a fenntartó eltérő típusából, vagy inkább más okokból eredhet? Amennyiben vannak fenntartó-típusonkénti speciális különbségek, indokolt lenne-e a különböző fenntartókat eltérő mértékben finanszírozni,

---

ségi (a továbbiakban FE) személyi segítség és szállítás együttes ellátását, s ebből legalább 1200 feladategységnyi személyi segítség ellátását vállalja. A nyertes szolgáltatók a 2009–2011 közötti időszakban 1.5 M Ft alapszabályában, továbbá maximum 3000 feladategységig 2000 Ft/FE, a 3000 feletti feladategységekre 2400 Ft/FE támogatásban részesültek.

vagy az egységesített finanszírozás tűnik-e hatékonyabbnak és méltányosabbnak?

E kérdésekre egyrészt dokumentumelemzéssel, különösen a szakmai programok összehasonlító elemzésével, valamint kérdőíves vizsgálattal – amellyel elsősorban a szolgálatok működésével kapcsolatos adatszerező jellemzőket tártam fel – próbáltam választ adni. A vizsgálatba a megyében működő valamennyi – vagyis 3 önkormányzati társulásban és 7 nonprofit fenntartásban működtetett – intézményt bevontam.

Emellett fókuszcsoporthoz interjút készítettem két-két azonos kistérségben (Csornai, illetve Téti kistérség) működő, de különböző (önkormányzati társulás – nonprofit szervezet) fenntartású szolgálatnál a dolgozókkal és a vezetőkkel. E négy szolgálatonál, szolgáltatóként 3–3 „tipikus helyzetűnek” tekinthető klienssel is készítettem interjút.

### Támogató szolgáltatások Győr-Moson-Sopron megyében

A szabályozás átalakítását követő időszakban a megye szolgáltatási rendszere – elsősorban a más megyékhez viszonyított alacsonyabb kiépítettség miatt – kevésbé radikálisan változott meg. Az átalakítás a korábbiakban és jelenleg is működő szolgáltatók közül a Magyar Máltai Szeretetszolgálat (a továbbiakban MMSZ) három területi egységét, a győri, a kapuvári és a mosonmagyaróvári intézményt érintette.

E változást a mosonmagyaróvári szolgálat vezetője nem értékelte kiemelendő változásnak.

A kapuvári szolgálat vezetője e helyzetet inkább egy fejlesztési lehetőségként értékelte; „Az integrálással lehetőséget kaptunk, hogy a megszűnt támogató szolgálat után is megkapjuk az alaptámogatást, azzal a feltétellel, hogy a második alaptámogatás 50 százalékát fejlesztésre kell fordítani, illetve 6000 a kötelezően teljesítendő feladatmutató” (Intézményvezető: Kapuvár).

A győri integrált intézmény vezetője – döntően a rendszerátalakítás intézményt érintő megvalósításának folyamata miatt – a szolgáltatásszervezést kedvezőtlenül érintő változtatásnak tartja e módosítást. „A Magyar Máltai Szeretetszolgálat a 2009. január 1-gyel bevezetésre került pályázati rendszer előtt Győrben 2 támogató szolgálatot, a győri kistérségben pedig szintén 2 támogató szolgálatot működtetett. A pályázati rendszert megelőző jogszabályi változás miatt [...] a négy szolgálat integrációjára került sor. A pályázat során az integráció többlettámogatást is jelentett (volna). Sajnos technikai okok miatt ugyanis nem fogadták be a hatalmasra bővült (27 település közel 200 elláttal) intézményünket, így nemcsak a többlettámogatástól estünk el, hanem az állami hozzájárulástól is. Hogy az intézmény bezárására ne kerüljön sor, és ezzel ne kelljen ennyi, ránk számító gondozottat ellátatlanul hagyni, fél évig a Fenntartó segítségével működtettük a Támogató Szolgálatot. Sehonnán nem kaptunk semmilyen segítséget. 2009. július 1-től az ismételt pályázati kiírást követően újra volt finanszírozásunk [...] Sajnos a pályázati rendszer bevezetését mi nem pozitívként éltük meg, holott az elgondolás, a területi kiegyenlítés jó gondolatként fogalmazódott meg” (Intézményvezető: Győr).

A változások eredményeként a megyében az alábbi intézmények biztosítják a támogató szolgáltatást:

1. táblázat Győr-Moson-Sopron megyében működő támogató szolgálatok (2011)

1. MMSZ Sorstárs Támogató Szolgálat – Bakonyszentlászló – Pannonhalmi Kistérség (nonprofit fenntartású)
2. Csornai Többcélú Kistérségi Társulás Szociális Központ Támogató Szolgálat (kistérségi – önkormányzati társulásban fenntartott)
3. MMSZ Támogató Szolgálat – Csorna (nonprofit fenntartású)
4. MMSZ Sorstárs Támogató Szolgálat – Győr (nonprofit fenntartású)
5. MOVE BÉTA Rehabilitációs Ipari és Szolgáltató Nonprofit Közhasznú Korlátolt Felelősségű Társaság Támogató Szolgálat – Győri Kistérségi Egység (KhT)
6. MMSZ Kistérségi Támogató Szolgálat – Kapuvár (nonprofit fenntartású)
7. MMSZ Sorstárs Támogató Szolgálat – Mosonmagyaróvár (nonprofit fenntartású)
8. Sopron és Környéke Gyermekjóléti és Családsegítő Szolgáltató Központ Támogató Szolgálat (kistérségi – önkormányzati társulásban fenntartott)
9. Téti Kistérség Sokoróaljai Önkormányzatainak Gyermekjóléti és Szociális Intézménye Támogató Szolgálat (kistérségi – önkormányzati társulásban fenntartott)
10. MMSZ Kistérségi Támogató Szolgálat – Tét (nonprofit fenntartású)

A megyében – a szolgáltatás kiépülésének kezdeti időszakához hasonlóan – ma is a nonprofit fenntartók vannak túlsúlyban.

## A vizsgált intézmények főbb működési mutatói

### Szolgáltatási kapacitások

2. táblázat Intézményi személyi és gépjármű kapacitások (fő, ill. db)

Intézmények	Szolg. vezető	Szem. segítő	Gk. vezető	Önkén-tes	Összesen önk. nélkül	Akadály-mentes gk.	Összes gk.
Bakonyszentlászló MMSZ	1	2	1	-	4	1	1
Csorna-kist.*	1	1	1	-	3	1	1
Csorna-MMSZ	1	2	1	-	4	1	1
(Csornai kistérség összesen)	(2)	(3)	(2)	-	(7)	(2)	(2)
Győr-MMSZ	1	3	4	-	8	1	3
MOVE-BETA	1	2	1	-	4	1	1
(Győri kistérség összesen)	(2)	(5)	(5)	-	(12)	(2)	(4)
Kapuvár-MMSZ	1	5	2	-	9*	1	2
M.óvár-MMSZ	1	3	2	3	8	1	2
Sopron-kist.	1	2	1	-	4	1	1
Tét-kist.	1	2	1	-	4	1	1

## TANULMÁNY

Intézmények	Szolg. vezető	Szem. segítő	Gk. vezető	Önkéntes	Összesen önk. nélkül	Akadálymentes gk.	Összes gk.
Tét-MMSZ	1	2	1	9	4	1	1
(Téti Kistérség összesen)	(2)	(4)	(2)	(9)	(8)	(2)	(2)
Mindösszesen	10	24	16	12	52	10	14

\* Az egyik személyi segítő felmondott, jelenleg keresnek új munkatársat.

\*\* A szolgálatban egy, a vezető adminisztratív munkáját is segítő „gazdaságis” munkatárs is dolgozik.

Az adatokból látható, hogy a minimális létszámnál nagyobb segítői kapacitás, vagy több – igaz, nem akadálymentes – gépjármű az integrációval létrejött szolgáltatóknál áll rendelkezésre (2. táblázat).

A feltérképezett szolgáltatók közül csupán kettőben (vagyis a nonprofit fenntartású intézményeknek is csupán harmadában), az MMSZ mosonmagyaróvári és téti támogató szolgálatának munkájában vesznek részt önkéntesek. Ezen intézmények jellemzője, hogy alapfeladataik mellett, időnként ruha és egyéb adomány gyűjtést és osztást, valamint közösségi programokat is szerveznek. Az önkéntesek elsősorban e programokban vesznek részt, emellett esetenként az alapfeladatokba – pl. kísérés szállításkor – is bekapcsolódnak.

A megkérdezett szolgáltatók döntő többsége (8 szolgálat) a fenntartótípustól függetlenül szívesen bevonna önkénteseket a feladatok ellátásába, ám az elmúlt időszakban inkább csak ideiglenesen, rendszerint a képzésük idején, szakmai gyakorlatok keretében vettek részt fiatalok az intézmények munkájában. Ugyanakkor az MMSZ Bakonyszentlászlói Támogató Szolgálatának vezetője az igények alacsony foka miatt nem tartja szükségesnek a főállásúak mellett önkéntes segítő bevonását.<sup>19</sup>

A szolgálatok munkatársai – egyetlen kivétellel – rendelkeznek a tevékenység végzéséhez szükséges képzettséggel.<sup>20</sup> A személyi segítők többsége szociális (14 fő) vagy egészségügyi (6 fő) szakképzettséggel, a tíz vezető közül nyolcan szociálpedagógus, egy fő szociális munkás, egy pedig gyógypedagógus diplomával rendelkezik. Míg a gépjárművezetők és a személyi segítők többségükben inkább e pályára „sodródtak” (korábbi munkahelyeik megszűnése, munkanélkülivé válás, és majdani átképzésük

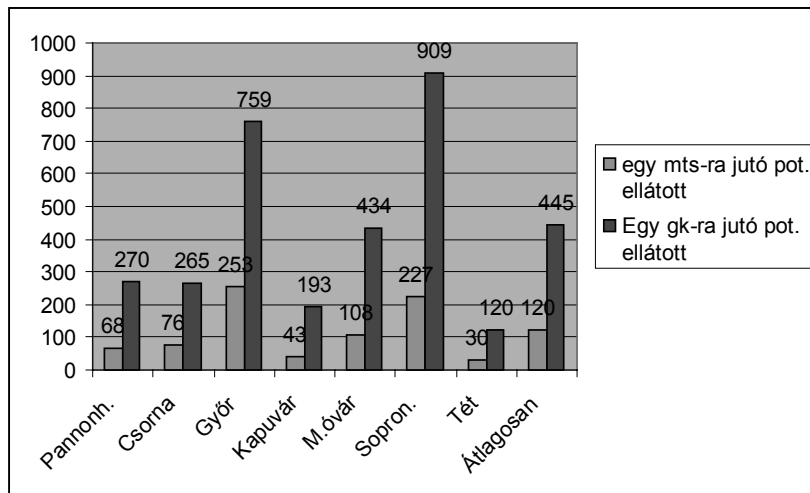
<sup>19</sup> A soproni székhelyű intézmény kapcsán erre vonatkozóan nem rendelkezem információval.

<sup>20</sup> A gépkocsivezetők esetében egyetlen kritérium a „B” kategóriás jogosítvány megléte. A területen dolgozó járművezetők más munkaterületről (pl. sírköves, pincér, élelmiszeripari szakmunkás stb.), s nem szociális végzettséggel érkeztek a szolgálatokhoz. Mindez egyben azt is jelenti, hogy a szolgáltatók sem tartják e beosztást „szakmai állásnak”. Azonban a gépkocsivezetők is kontaktusban vannak a szállított kliensekkel, s ebből a gyakorlatban nehézségek és problémák adódhatnak – még akkor is, ha járművezetők is részesülnek a támogató szolgáltatáshoz kapcsolódó kötelező képzésben. Példaként megemlíthető – ahogy az az MMSZ Csornai Támogató Szolgálatában felvett interjúból kiderül –, hogy a sírköves képzettségű fiatal gépkocsivezetőt eleinte sokkhatásként érte ezeknek a speciális problémákkal, betegségekkel küzdő gyermekeknek és felnőtteknek a megismerése („a látvány feldolgozása”), másrészt a mai napig fejlesztendőnek tartja magát, főként a „türelmét”, igaz, közben már megszerette ezt a munkát.

eredményeképpen), a vezetők többségükben eleve segítői hivatásra készültek. Az, hogy 10-ből 8 szolgálatvezető rendelkezik szociálpedagógus végzettséggel, részben Győr-Moson-Sopron megye felsőoktatási képzési szerkezetéből adódhat, mivel a megyében három képzési helyszínen, s viszonylag nagy létszámban képeznek szociálpedagógusokat. A másik lehetséges, részbeni ok, hogy e képzésekben elsősorban a gyermekekkel, fiatalokkal való munkára készítik fel a hallgatókat, a támogató szolgáltatásokat ugyanakkor megyei szinten elsősorban a fogyatékossgal élő gyermekeket és fiatalokat segítő szolgálatként tartják számon. Mindez pedig önmagát erősítő hatásként, többségében a korábban kialakult típusú segítő beavatkozásokat generál, ti. a gyermek és ifjúságsegítői, -védelmi feladatokra felkészített vezetők döntően e korosztályba tartozók segítségét preferálják. A rendszeresen segítették (317 fő) közül 129-en (40,7 százalék) tartoznak a tanköteles korosztályba (0–18 év), 118-an (37,2 százalék) 19–60 év közöttiek, s csupán 70-en (22,1 százalék) idősebbek 60 évesnél.<sup>21</sup>

### A szolgáltatás potenciális igénybe vevői

2. ábra Szolgáltatási kapacitások potenciális ellátottakhoz viszonyított aránya kistérségenként, egy munkatársra (mts) jutó potenciális ellátott (fő), egy gépkocsira (gk) jutó potenciális ellátott (fő)



Ahogy a 2. ábra mutatja, a szolgáltatási kapacitások kistérségenként jelentősen eltérőek. A megye nagyobb városaihoz (Győr, Mosonmagyaróvár, Sopron) kapcsolódó térségekben, különösen a két megyei jogú városban, a nagyobb potenciális ellátotti létszámhoz arányítva jóval alacsonyabb kapacitás áll rendelkezésre. Kiemelendő, hogy a megye második

<sup>21</sup> Az idősek alacsony arányában a szabályozás változása, a segítség kizárólag fogyatékossgal élők számára elérhetővé tétele is szerepet játszik, ugyanis a szabályozás módosítása előtti időszakban a szolgálatok egy részében idős, beteg, de nem fogyatékos embereket is segítettek.

legnagyobb városában és térségében (Sopron-Beledi) csupán egyetlen, nem integrált, a törvényi minimális kapacitással rendelkező szolgálat működik. Ezzel szemben ennél relevánsan kisebb méretű, kevesebb potenciális ellátottnak otthont adó kistérségekben vagy integrált szolgáltató (Kapunvár), vagy több szolgáltató (Csorna, Tét) működik.

Mindebben több tényező is szerepet játszhat, ezek közé tartozhat, hogy a nagyvárosokban egyes egészségügyi, és a fogyatékosággal élőket megcélzó oktatási szolgáltatások helyben elérhetőek, míg a városhiányos térségekben élők éppen az említett nagyvárosokban tudnak csak hozzájutni e szolgáltatásokhoz, ami jelentősebb szállítási igényt generálhat. Szerepet játszhat a különböző térségek eltérő gazdasági fejlettsége, az ott élők átlagosan eltérő életszínvonala (pl. a győri az ország egyik legfejlettebb kistérsége, a tétí viszont hátrányos helyzetű kistérség). S végül, mindebben szerepe lehet a hagyományoknak, a helyiek kezdeményező készségének, valamint annak is, hogy a piaci vagy kvázi piaci szervezeteknek, a szolgáltatásokkal kapcsolatos viszonylagos bizonytalanság (3 éves pályázati ciklus) miatt, ma már kockázatos, s kevéssé éri meg új szolgáltatást indítani.

### *A szakmai programokról*

A kidolgozottságukban, terjedelmükben egymástól jelentősen eltérő szakmai programok leglényegesebb részében, a szolgálatok által végzendő feladatokban, s a feladatellátás módjában kevéssé találhatóak különbségek. Fontos kiemelni, hogy e szakmai programok alapján úgy tűnik, napjainkra a megyében működő intézmények munkatársai számára is egyértelművé vált, hogy – a kliensek szükségleteihez és igényeihez igazodóan – a személyi segítség során mely feladatok ellátása várható el. Valamennyi programban szerepel a 2007-ben még egyes szolgáltatók által „feladatkörön kívülinek” tartott házimunkában – helyenként részletezve: „takarítás”, „mosogatás” stb. – való segítségnyújtás is.

3. táblázat *A szolgálatok által leggyakrabban végzett tevékenységek (db.)*

<b>A gyakran nyújtott szolgáltatás típusa</b>	<b>A szolgáltatást gyakran nyújtó intézmények száma</b>
1. szállítás: szakrendelésre, orvoshoz	2
2. szállítás: oktatási intézménybe	8
3. szállítás: napközi otthonba	4
4. szállítás: munkába	1
5. orvoshoz kísérés	4
6. felügyelet	2
7. gyógyszerfelírás, kiváltás	5
8. bevásárlás	8
9. fürdetés	4
10. séta a segítettel	4
11. beszélgetés	3

A gyakran nyújtott szolgáltatás típusa	A szolgáltatást gyakran nyújtó intézmények száma
12. ügyintézés	5
13. programban való részvétel a segíttel	1
14. házimunkában segítség	2
15. felolvasás	1
16. gyógmasszázs	1

A 3. táblázatból jól látható, hogy a megyében működő szolgálatoknak vannak a szolgáltatók többségére jellemző prioritásai. Már az ellátottak életkorából kikövetkeztethető többségi prioritás a fogyatékossgal élő gyermekek, fiatalok oktatási-nevelési intézménybe szállítása. Sőt, az intézmények által teljesített feladategységek megoszlása alapján (szállítás: az összes tevékenység 60,8 százaléka, személyi segítség: az összes tevékenység 39,2 százaléka) az is kijelenthető, hogy a szolgálatok – csakúgy, mint a kialakulás kezdeti időszakában – nagyobb részben „szállító szolgálatként” működnek. Ugyanakkor az egyes szolgáltatók között a feladatarányokban jelentősek az eltérések. Az önkormányzati fenntartásban működő szolgálatokban minden esetben átlag alatti a személyi segítség aránya, igaz, ez az arány az MMSZ – egyébként több gépkocsit működető – győri egységénél messze a legalacsonyabb (4. táblázat).

4. táblázat Feladatarányok a támogató szolgáltatásokban

Intézmény	Szállítás aránya	Személyi segítség aránya
Bakonyszentlászló MMSZ	56,2	43,8
Csorna-kist.	70,4	29,6
Csorna-MMSZ	44,0	56,0
Győr-MMSZ	79,1	20,9
MOVE-BETA	58,6	41,4
Kapuvár-MMSZ	57,0	43,0
M.óvár-MMSZ	51,8	48,2
Sopron-kist.	65,6	34,4
Tét-kist.	67,6	32,4
Tét-MMSZ	57,7	42,3
Átlagos	60,8	39,2

A személyi segítségben végzett konkrét teendők kapcsán (3. táblázat) egyértelműen látszik, hogy bár a szakmai programok alapján ma már a házi segítségnyújtás valamennyi feladatát elviekben ellátandónak tekintik az intézmények, az az időszak, amelyben e szolgáltatók nem kaptak konkrét iránymutatást az elvégzendő feladataik kapcsán, a mai napig meghatározónak bizonyul. Az intézmények jelentős része leggyakrabban a korábban is preferált „bevásárlásban”, „gyógyszerfelíratásban és kiváltásban” és az „ügyintézésben” nyújt segítséget klienseinek.

Ugyan vannak meglehetősen bizonyos mértékig általánosnak tartható pri-

## TANULMÁNY

oritások, az egyes szolgáltatók feladatellátásában megmutatkozó különbségek relevánsak.

5. táblázat A szolgáltatók által leggyakrabban végzett tevékenységek (az egyes számokhoz tartozó tevékenységek a 3. táblázatban vannak feltüntetve)

Intézmények/ tevékenységek	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
Bakonyszentlászló MMSZ	x	x			x		x	x	x							
Csorna-kist.		x	x		x			x		x		x				x
Csorna-MMSZ		x	x			x	x	x								
Győr-MMSZ		x							x	x	x	x				
MOVE-BETA				x		x		x		x					x	
Kapuvár-MMSZ	x	x	x		x		x	x								
M.óvár-MMSZ		x	x								x	x	x			
Sopron-kist.					x		x	x	x	x						x
Tét-kist.		x						x	x			x			x	
Tét-MMSZ		x					x	x			x	x				

Az 5. táblázat alapján kijelenthető, hogy a leggyakrabban nyújtott szolgáltatások fajtái és az intézmény fenntartói típusa között nem fedezhető fel összefüggés.

A feladatellátás módját inkább a helyi szükségletek, s az határozza meg, hogy a szolgáltatók mely más intézményekkel (speciális iskola, napközi otthon) állnak szorosabb kapcsolatban. E szempontból meghatározónak tűnik még az intézményvezetőnek és a személyi segítőknél a szakmai prioritása, s egyes esetekben a speciális képzettsége is (gyógymasszőr).

### Az intézmények feladatmutatói

6. táblázat Ellátottak száma és a potenciális klienskörhöz viszonyított aránya (fő, ill. %)

Intézmény	Pot. segitettek	Rendszeresen segítettek	Segítettek aránya	Alkalmanként segítettek	Segítettek aránya	Összes segített	Segítettek aránya
Bakonyszentlászló MMSZ	270	16	5,9	20	7,4	36	13,3
Csorna-kist.	529	25	4,7	10	1,9	35	6,6
Csorna-MMSZ	ua.	40	7,6	6	1,1	46	8,7
(Csornai kistérség)	(529)	(65)	(12,3)	(16)	(3)	(81)	(15,3)
Győr-MMSZ	3037	40	1,3	10	0,3	50	1,6

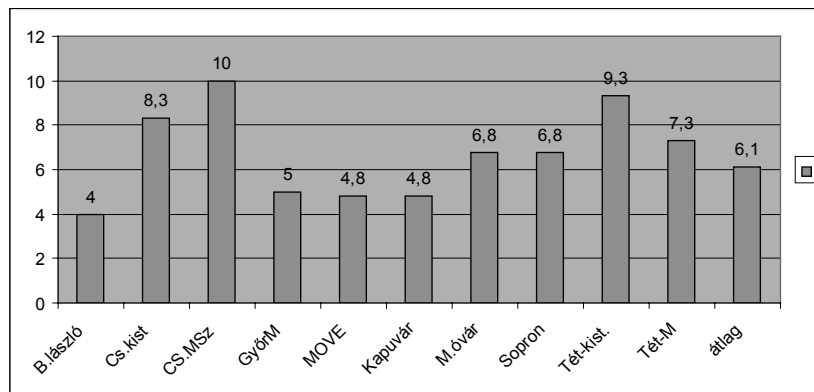
Intézmény	Pot. segítették	Rendszeresen segítették	Segítették aránya	Alkalmanként segítették	Segítették aránya	Összes segített	Segítették aránya
MOVE-BETA (Győri kistérség)	Ua. (3037)	19 (59)	0,6 (1,9)	5 (15)	0,2 (0,5)	24 (74)	0,8 (2,4)
Kapuvár-MMSZ	385	43	11,2	44	11,4	87	22,6
M.óvár-MMSZ	867	41	4,7	–	–	41	4,7
Sopron-kist.	909	27	3,0	38	4,2	75	7,2
Tét-kist.	239	37	15,5	7	2,9	44	18,4
Tét-MMSZ (Téti kistérség)	Ua. (239)	29 (66)	12,1 (27,6)	2 (9)	0,8 (3,7)	31 (75)	12,9 (31,3)
Összesen	6236	317	5,1%	142	2,3%	459	7,4%

A potenciális ellátottak kistérségenkénti nagyon különböző ellátási aránya a korábban részletezett kapacitásarányok tükrében nem meglepő. Azonban még a területi, illetve egyéb intézményi ellátottsági különbségek mellett is irreálisnak tűnnek az ellátási arányokban megjelenő hatalmas különbségek (Győri kistérség 2,4 százalék, Téti kistérség 31,3 százalék; 6. táblázat).

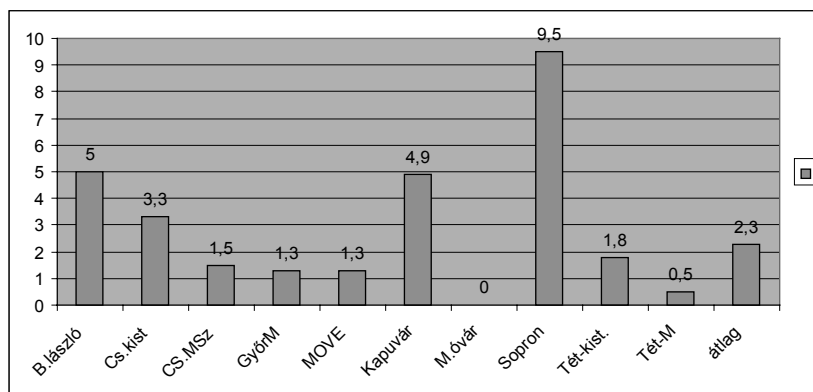
Az arányok mellett az ellátottak abszolút számában is jelentősek az eltérések, amelyek nem magyarázhatóak csupán az intézményi kapacitások különbözőségével.

Éppen ezért célszerű megnézni, mekkora az ellátottak intézményi kapacitásokhoz viszonyított száma.

3. ábra Az egy munkatársra jutó rendszeresen segítették száma (fő)

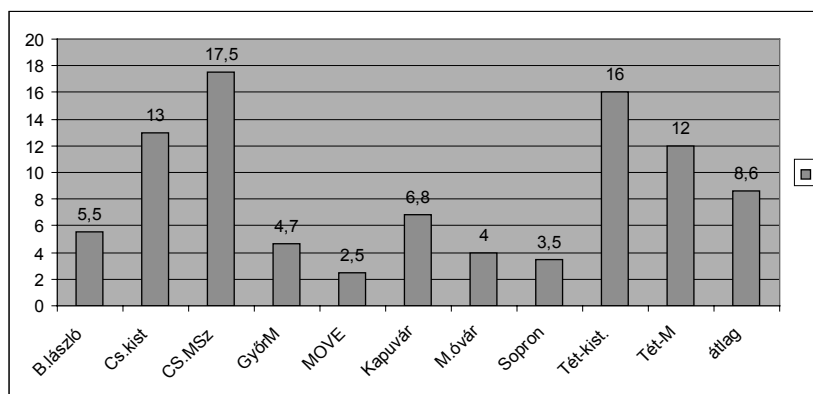


4. ábra Az egy munkatársra jutó alkalmanként segítették száma (fő)



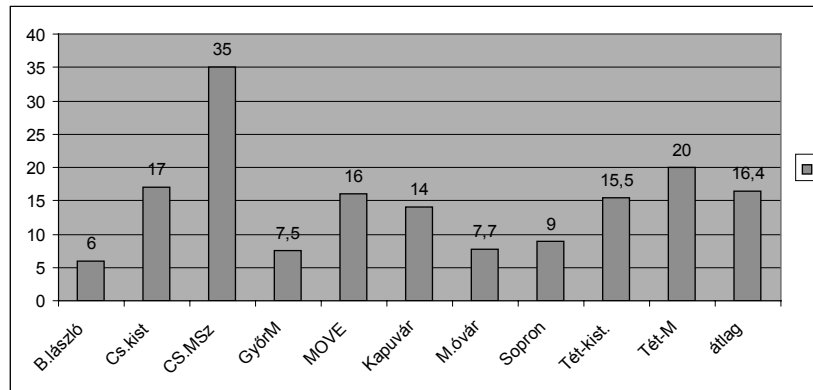
A rendszeresen ellátottak körében (3. ábra) az egy munkatársra jutó átlagos ellátási arányhoz (6,1 fő) viszonyítva is nagyon jelentős, a szolgáltatásokat egymáshoz viszonyítva pedig 250 százalékos eltérések is tapasztalhatóak (4–10 fő). Lényeges kérdés, vajon befolyásolja-e az itt megjelenő különbség az alkalmankénti ellátottak arányát, vagyis az itteni alacsony vagy éppen magas arányokat kompenzálja-e az alkalmankénti ellátottak száma (4. ábra).

Az átlag alatti rendszeresen ellátottak esetében a bakonyzentlászlói és a kapuvári szolgálatban érhető tetten ilyen „kompenzáció”, a győri intézmények viszont az alkalmankénti ellátásban is átlag alatti számú klienst segítenek. Fordított összefüggés, vagyis átlagot meghaladó rendszeres segítség, s ehhez társuló átlag alatti alkalmankénti segítség viszont négy szolgálatban is megfigyelhető (4. ábra).

5. ábra Egy személygépkocsira jutó rendszeresen szállítottak száma (fő)<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Az ésszerű terjedelem betartása érdekében, valamint a működés kapcsán tapasztalt fontossági sorrend miatt, a továbbiakban elsősorban a rendszeresen ellátottakkal kapcsolatos információk feltárására törekszem.

6. ábra Egy személyi segítőre jutó rendszeresen ellátottak száma (fő)



E kéréskörben még alaposabb információhoz juthatunk akkor, ha különválasztjuk a szállításban és személyi segítségben részesülők számát.<sup>23</sup>

A rendszeresen ellátottak kapcsán a fő szolgáltatási elemeket külön-külön megvizsgálva ismételtén hatalmas különbségek (szállítás: 6 – 35 fő, személyi segítség 2,5 – 17,5 fő) tapasztalhatóak.<sup>24</sup> A szállításban megjelenő különbségeket nyilvánvalóan befolyásolhatja, hogy az integrált szolgáltatók minden esetben csupán egy akadálymentes, nagyobb befogadó kapacitással bíró gépkocsival rendelkeznek, a többi jármű ettől elmaradó paraméterekkel bír (5–6. ábra).

Logikus feltételezés lenne, hogy azokban a szolgálatokban, amelyekben inkább a szállításra koncentrálnak, kevesebb a személyi segített, és viszont – ám ezzel éppen ellentétes összefüggések figyelhetőek meg. Azokban az intézményekben, amelyekben átlag alatti számban végeznek szállítást, a személyi segítségben részesülők száma is átlag alatti (5–6. ábra).

E kutatás célja szempontjából egyik leglényegesebb kérdés ez esetben is az, hogy vajon mi befolyásolja leginkább e számokat, s vajon van-e összefüggés a fenntartó típusa és az ellátottak száma között.

A 3–6. ábrákat elemezve úgy tűnik, nincs egyértelmű összefüggés az ellátás mennyiségi adatai és a fenntartó típusa között. Példának okáért a legmagasabb és a legalacsonyabb ellátotti létszámok egyaránt nonprofit fenntartóknál vannak, az önkormányzati fenntartók között is akadnak átlag feletti, s jóval átlag alatti számok is.

Az azonos területen működő szolgáltatók ellátási létszámai – bár ezek is nagyon különbözőek – esetenként legalább annyiban hasonlóak, hogy

<sup>23</sup> A mindkét szolgáltatást igénybe vevőket természetesen mindkét szolgáltatásban figyelembe vettem.

<sup>24</sup> Az összes ellátotthoz viszonyítottan még nagyobb különbségek abból erednek, hogy az amúgy is több személynek szolgáltatást nyújtó szervezeteknél rendszerint azok száma is nagyobb, akik mindkét típusú szolgáltatást igénybe veszik, s így mindkét szolgáltatáshoz besorolásra kerültek.

gyakori vagy az „átlag alatti”, vagy az „átlag feletti” ellátást produkáló, egy térségben párhuzamosan működő intézmény. Ez esetben feltételezhető, hogy a szolgáltatók próbálnak rugalmasan alkalmazkodni a szükségletekhez és a körülményekhez (pl. nappali intézménybe szállítás), illetve – ahogy a csornai kistérségi szolgáltató vezetője megjegyezte – az új rendszerben „kikényszerítették a szolgáltatók közötti versenyt”.

Kérdés, hogy az indokoltnál jóval nagyobbak tűnő ellátási különbségek magyarázhatóak-e kizárólag a különböző körülményekkel, a versenyen, az intézmény szolgáltatási filozófiájával, vagy más, objektívebb okok is szerepet játszhatnak, ideértve különösen az ellátotti körben meglévő különbségeket (pl. több halmozottan fogyatékos ember ellátása), az egy főre fordított időkülönbségeket, vagy a térítési díjak közötti eltéréseket.

A halmozottan sérültek nagyobb száma indokolhatja összességében kevesebb személy ellátását, hiszen ez esetben a segítségre fordított idő kliensenként átlagot meghaladó lehet. Egyes kevesebb személyt ellátó szolgáltatónál valóban vannak (3 vagy 4 fő) halmozottan sérültek az ellátotti körben, ám van olyan intézmény (Csornai kistérségi), amely emellett is átlagot meghaladó számban nyújt szolgáltatást, s vannak olyan, átlag alatti számban szolgáltató intézmények is (Győr, Kapuvár), amelyekben egyetlen halmozottan sérültet látnak el (7. táblázat). Összességében ez az összefüggés a megyében meglehetősen korlátozottan tűnik érvényesnek.

7. táblázat A rendszeresen ellátottak fogyatékosági típusonként (2011 év. fő)

Intézmény	Autista	Halmozottan sérült	Látás	Hallás	Mozgás	Értelmi	Egyéb
Bakonyszentlászló MMSZ	–	3	3	1	7	2	–
Csorna-kistérség	1	3	2	–	3	16	–
Csorna-MMSZ	–	–	5	2	13	20	–
Győr-MMSZ	4	1	4	–	24	7	–
MOVE-BETA	3	3	–	–	9	4	–
Kapuvár-MMSZ	3	1	6	–	20	9	4
M.óvár-MMSZ	7	–	5	–	6	21	2
Sopron-kist*	2	4	4	–	7	9	–
Tét-kist.	1	–	1	2	11	22	–
Tét-MMSZ	1	–	2	–	9	13	4
Összesen	22	15	32	5	109	123	10

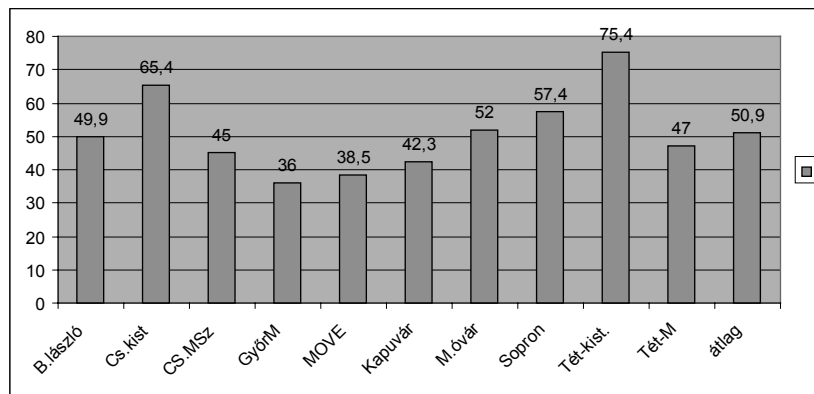
\* Az összesen megadottnál egyel kevesebb fő került besorolásra.

Kiemelendő, hogy a fogyatékosági típusa szerint az ellátottak döntő többsége a mozgás- és az értelmi sérültek köréből kerül ki. E tekintetben az egyes szolgáltatók között egyértelműen eltérő preferenciák – ti. inkább mozgáskorlátozottak vagy inkább értelmileg sérültek nagyobb arányú segítése – érhetőek tetten. A nagyobb arányban mozgáskorlátozottakat segítő intézményekben (4 szolgáltató) a szolgáltatási számok mindig átlag alattiak, igaz, jelentős különbség inkább a személyi segítségben van, a

szállításban esetenként átlaghoz közeli az ellátotti létszám. Ugyanakkor a hat másik, nagyobb arányban értelmileg sérülteket segítő intézményből kettőben szintén átlag alatti az ellátottak száma (7. táblázat).

*Az intézmények teljesítménymutatói – a kapacitások tényleges kihasználása*

7. ábra A gépkocsi(k) kapacitáskihasználtsága (munkaidő %)

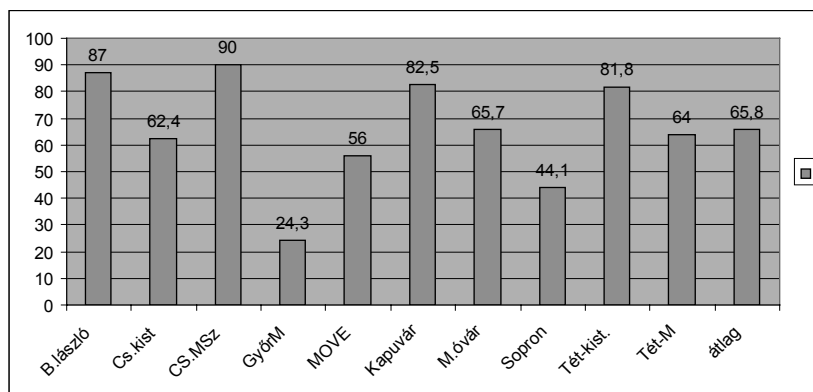


A szállítottak létszáma és a lehetséges futásidő kihasználtsága között nincs egyértelmű összefüggés.<sup>25</sup> Mindez szintén több tényező eredménye lehet, amelyből a legjelentősebb az, hogy a személygépkocsi milyen távolságra szállítja az ellátottakat, illetve mennyire gyakoriak, s milyen távúak a körzeten kívüli, alkalmankénti szállítások (pl. a téti önkormányzati társulásos fenntartónál naponta szállítanak győri intézménybe gyermekeket, valamint – döntően oktatási szünetekben – relatíve gyakoriak a budapesti és a pécsi kórházba irányuló szállítások is).

A téma szempontjából jelentősebb kérdés a személyi segítség létszáma és a személyenkénti időráfordítás aránya közötti esetleges összefüggés (vagyis hogy a személyenkénti több időráfordítás eredményez-e esetenként alacsonyabb ellátotti létszámmutatót) (7. ábra).

A munkaidő-kihasználtság mutatóiban megmutatkozó különbségek ismételten irreálisan nagyok (23,4 százalék – 90 százalék), ráadásul a legalacsonyabb érték azt jelenti, hogy az adott szolgálat munkatársai napi nyolc órából átlagosan hozzávetőlegesen kettőt töltenek tényleges munkavégzéssel.

<sup>25</sup> Az időkihasználtsági arányban a rendszeres és rendkívüli szállítási és személyi segítségi munkák is szerepelnek.

8. ábra A személyi segítőkre vetített munkaidő-kihasználtság (fő<sup>26</sup>)

Az ellátottak száma és a munkaidő kihasználtsága között általános kapcsolat nem fedezhető fel, még akkor sem, ha számszerűen a legtöbb klienst segítő szolgálatnál a legmagasabb ez a mutató. Vagyis az egyes szolgáltatók egy-egy embert láthatóan különböző időtartamban látnak el. A munkaidő-kihasználtság mértéke és a fenntartó típusa között nem fedezhető fel összefüggés (8. ábra).

### A szolgáltatások térítési díjai

8. táblázat A szolgáltatások térítési díjai (van: x, illetve nincs –)

Intézmény	Nincs	Csak szállítás esetén	Mindkét szolgáltatásban
Bakonyszentlászló MMSZ	–	x	–
Csorna-kist.	–	x	–
Csorna-MMSZ	–	x	–
Győr-MMSZ	–	–	X
MOVE-BETA	–	–	X
Kapuvár-MMSZ	–	ek*	–
M.óvár-MMSZ	x	–	–
Sopron-kist.	–	–	X
Tét-kist.	x	–	–
Tét-MMSZ	x	–	–
Összesen	3	4	3

\* Kizárólag ellátási területen kívülre történő szállítás esetén fizetendő térítési díj.

<sup>26</sup> A számítás során a tényleges, teljesített feladatmutatót, s a sztandarizált munkaidő mutatót (1750 óra) vettem alapul. A győri és a kapuvári szolgálatnál 0,75 százalékkal figyelembe vettem a kiegészítő (kísérő), vagyis személyi segítői munkát végző munkatársakat.

Az egyes szolgáltatók – még azonos fenntartó (MMSZ) esetében is – eltérően szabályozzák a térítési díjat (8. táblázat).

A díjfizetést vagy annak hiányát összevetve a személyi segítségben részesülők számával megállapítható, hogy minden olyan szolgáltatásban, amelyben kell térítési díjat fizetni, az átlagosnál kevesebben veszik igénybe e szolgáltatást. Ugyanakkor az is látható, hogy a szolgáltatást ingyenesen nyújtó további három szolgáltatónál is átlag alatti az igénybevevők aránya, vagyis az összefüggés csupán részlegesen tűnik érvényesnek. Ugyanakkor, ha feltételezzük a legalább részleges, korlátozott összefüggést a díjfizetés és az igénybevétel között, akkor ezzel azt is feltételezzük, hogy a díjfizetés kötelezővé tétele egyfajta igénybevevői oldalról meghatározott kapacitásszabályozóként is működhet.

Ez egy újabb kérdést vet fel: ti. hogy vajon kedvező hatású lenne-e az a szakmai felvetés, hogy az indokolatlan igénybevétel, valamint az esetleges valótlan adatközlések<sup>27</sup> elkerülése érdekében, minden szolgáltatónál kötelező legyen legalább az önköltség 10 százalékát térítési díjként kiszabni (Melegh 2011).

Ezzel szemben a szolgáltatók és a megkérdezett kliensek – érdekeik alapján magától értetődően – olyan mértékű központi finanszírozást tartanak optimálisnak, amely a térítési díjakat is kiváltaná. Ezen utóbbi elgondolás mellett szól az, hogy így esetenként vélhetően részben ez okból is túlzottan nagy arányban kihasználatlanul maradnak-maradhatnak kapacitások (ahogy az a megyében is tetten érhető), illetve kizárólag anyagi okból nem maradnának ki a szolgáltatást egyébként igénybe vevő rászoruló az ellátásból.

A térítési díjak szabályozása kapcsán szintén megállapítható, hogy azok kiszabása sem áll összefüggésben a fenntartó típusával.

### *Az intézményvezetők által érzéket pozitívumok, problémák, javaslatok*

A kérdőív 9. pontjában a kitöltő lehetőséget kapott arra, hogy leírja, „ha a működéssel, a szabályozással vagy a finanszírozással kapcsolatban van bármely más, általam nem kért információ, meglátása vagy véleménye”.

E lehetőséggel a kérdőívet kitöltő intézményvezetők felelt.

Két intézményvezető az átalakítás saját intézményét érintő – a korábbiakban már ismertetett – pozitív, illetve negatív vonatkozásait ismertetette.

Két intézmény – a Csornai, valamint a Soproni Kistérségi (önkormányzati) Társulásban fenntartottaknak – vezetői elégtelennek tartják a finanszírozást, valamint a soproni egység vezetője szakmai problémának tartja a kapacitáskorlát állami megszabását, s ezáltal a jelentkező igények teljes körű kielégítésének lehetetlenségét.

Az ország több térségében szolgáltatást nyújtó MOVE-BETA Kht. szol-

<sup>27</sup> Díjfizetés nélkül, a munkaidő adminisztratív kitöltése érdekében, a valódi szolgáltatási időnél hosszabbat is könnyebben ellenjegyeznek a segítőnek egyébként bizonyos tekintetben kiszolgáltatót kliensek, míg díjfizetés esetén erre vélhetően nem, de mindenképpen kevésbé kerülhet sor.

## TANULMÁNY

gálatvezetője az alábbiakat fogalmazta meg: „Nincs egységesített ellenőrzési szempontsor, jogszabályok értelmezése ellenőrző hivatalonként szubjektív. Kötelező továbbképzés túlzottan költséges és értelmetlen.”

Az első meglátás alapján úgy tűnik, a szabályozás országosan egységes értelmezése a mai napig nem valósul meg, amelyben szerepe lehet a kötelező érvényű minimum sztenderd rendszer hiányának is.<sup>28</sup>

### *A fókuszcsoport interjúk eredményei*

A korábbiakból látható, hogy a szolgáltatásokra vonatkozó mennyiségi adatok jelentős része az azonos területen működő, különböző fenntartású intézményekben kevésbé tér el egymástól, mint a különböző területen működő azonos fenntartásúaké, ami részben hasonló működési jellemzőkre utalhat. Fontos kérdés, hogy ezt mennyiben támasztják alá, vagy éppen cáfolják meg a „mélyebb” megismerésre lehetőséget adó helyben végzett vizsgálatok eredményei.

### **A Téti kistérségben működő szolgálatok**

#### *Az intézmények munkatársai és működési feltételei*

A két intézményben a munkatársak képzettségei, sőt – az egyébként azonos képzési helyen (NYME-AK) diplomát szerző vezetőkön kívül – még az életkor, s a személyes életutak kapcsán is jelentősek a hasonlóságok. A vezetők kifejezetten szociális pályára készültek, míg a gépjárművezetőket és a személyi segítőket korábbi fizikai jellegű munkahelyeik megszűnése, vagy a kötetlenebb munka vonzotta e szolgálatokhoz.

A két – kerekesszékekkel is megközelíthető – intézmény működésének tárgyi feltételei nagymértékben különbözőek. Az MMSZ intézménye a helyi önkormányzat által egy gyógyszertár számára bérbe adott épületének hátsó, raktárhelyiségében kapott helyet. Az épület szűkös, sötét, nagyon leromlott állagú, a falak egészségkárosítóan vizesek, dohosak. A kistérségi szolgáltató tágas, a kistérségi társulások kialakításának előmozdítását célzó „öszönző” támogatásokból néhány éve felújított, világos, minden technikai eszközzel felszerelt épülete ellenben a XXI. századi követelménynek is maradéktalanul megfelel. A gépjárművek között – döntően a korukból adódóan – hasonlóak a különbségek.

<sup>28</sup> A második meglátás a hivatkozott továbbképzések ismeretének hiányában nem minősíthető. Mindenesetre a költségvonzattal járó, szakmai fejlődést, s ezáltal minőségibb szolgáltatás és a kliensek érdekét szolgáló kötelező továbbképzések „értelmetlennek” minősítése a segítői, civil attitűd helyett inkább a „felesleges szakmai költségektől” szabadulni kívánó piaci attitűdre utalhat.

### A feladatellátás hasonlóságai és különbségei

A feladatellátás interjúk során ismertetett adatai, a kérdőívben korábban megadott adatokkal, a téti önkormányzati szolgáltató esetében csak részlegesen esnek egybe. Ezt a szolgálatvezető a június eleji (kérdőívfelvétel) és júliusi (interjúkészítés) időpontok eltérő szolgáltatás-igénybevételével magyarázta. Ezen időszakban ugyanis az oktatás, s ezáltal a személyi segítséghez besorolt, ám a szállításhoz kapcsolódó rendszeres kísérési tevékenység is szünetel.

Az interjúk is megerősítik, hogy az önkormányzati társulásban működtetett szolgáltatóban nagyobb arányú a szállítás, s kisebb a személyi segítség, mint a civil szolgáltatóban.

Az iskolai időszakban szükséges kíséren kívül, a kistérségi társulások szolgálat mindkét gondozónője csupán 5-5 személyi segítettet lát el rendszeresen, a szolgálatvezető pedig nem végez személyi segítői munkát. Az MMSZ egyik gondozónője 7, a másik 10, a vezető pedig szintén 7 rendszeresen segített ellátotról számolt be,<sup>29</sup> vagyis a civil szolgáltató végez relevánsan több kliensnél „klasszikus”, lakáson belüli személyi segítséget.

Az eltérések a különböző szolgáltatásfilozófiából, illetve a két szolgálat eltérő helyzetéből eredhetnek, abból, hogy a kistérségi szolgáltató egy integrált szociális intézmény részeként, a civil viszont önálló szolgálatként tevékenykedik. Az MMSZ támogató szolgálatában megpróbálnak egyensúlyt teremteni a személyi segítség és a szállítás között, mivel úgy ítélik meg, mindkét szolgáltatásra ugyanúgy szükség van. E szolgáltatónál – ellentétben a 2007. évi, ugyanítt lefolytatott vizsgálat eredményeivel<sup>30</sup> – a napi feladatokat is némiképp szélesebben értelmezik, a szükségleteihez igazodóan próbálnak mindenben segíteni az ellátottaknak; „Én mindent megcsinálok, amit kell [...] Ha kell, a kertben is, mert van 90 évesnél idősebb ügyfelem is.” (MMSZ: személyi segítőt); „Ha kell, ablakot is pucolok, az nem lenne dolgunk, de hát ettől szeretetszolgálat” (MMSZ: személyi segítőt). Azt viszont nehéz megállapítani, hogy a szélesebb körű feladatvállalás mennyiben származhat a „civilségből”, vagy éppen a dolgozók által is megemlített „lelki fejlődést szolgáló”, közös, megerősítő, keresztényi szellemiségű „Máltás Napokból”.

A kistérségi szolgáltatónál ellenben a szolgálatvezető úgy fogalmazott, hogy „Inkább erősebben a kiskorúak szállítását vállaltuk fel, erre van a legnagyobb szükség, mivel jó házi segítőt szolgálatunk van. [...] A személyi segítőtnek a fogyatékos személyeknél csak ki kell egészíteni a házi gondozónő munkáját, ő végzi a gondozást, a házi munkát, a személyi segítőt meg az ezen felüli speciális feladatot, az ügyintézését, a szállítás megszervezését.”

E szolgálatban a személyi segítők közül csupán az egyik segítőt, és egy személynél vesz részt a házimunkában, s valóban van olyan idős házaspár, akik esetében a férj személyi segítségben, a feleség házi segítségnyújtásban részesül, a vezető által ismertetett feladatmegosztás szerint.

<sup>29</sup> E szolgáltató esetében tehát a két személyi segítőre vetítve, a kérdőívben szereplővel egyező számot (12 fő) kapunk.

<sup>30</sup> A szolgálatot ekkor még nem a jelenlegi vezető irányította.

Nem csupán a személyi segítségben, hanem a szállítási feladatokban is jelentős különbségek vannak. A kistérségi társulások szolgáltató szállítási kapacitása – a szolgáltatásfilozófiának megfelelően – oktatási időszakban szinte folyamatosan lekött, ahogy azt az MMSZ gépjárművezetője is megjegyezte: „Ők szállítanak nagyobb területről, még messzebbre, be Győrbe is folyamatosan.” Az ezzel kapcsolatos egyik probléma éppen az, hogy emiatt egyéb szállítási feladatokat (pl.: szakrendelésre szállítás) iskolaidőben nem, vagy csak nagyon kivételes esetben tudnak vállalni.

Az MMSZ szolgálata szintén szállít gyermekeket oktatási-nevelési intézményekbe, ám némiképp kisebb számban és körzetből. Ugyanakkor folyamatosan próbálnak egyéb igényekhez is igazodni, például szakrendelésre szállítani idősebb, rászoruló segítetteket is. E tekintetben a szolgálat valódi civilként, civil mentalitással, nagyfokú rugalmassággal működik, amit a segítettek családjai is elfogadnak, s partnerek is ebben. „Ha a szállítás nagyon elhúzódik, ha nem végzünk a rendelőben, akkor megy a telefon, hogy »ohne«, délután nem tudunk menni a gyerekekért, s ilyen esetekben a szülők valahogy, saját autóval, vagy valakivel maguk is megoldják” (MMSZ: gépkocsivezető).

Az, hogy a két szolgálat eltérő szolgáltatásfilozófiával bír, a területen összességében inkább előnyt jelent, mondhatni, a két intézmény bizonyos fokban egymást kiegészítően működik.

A működés pozitívumai és a kezelendő problémák kapcsán számos tekintetben hasonlóan gondolkodnak a két szolgáltatásban. Legjelentősebb pozitívumként a „tényleges, kézzel fogható” – azaz fizikai jellegű – segítséget (szállítást, bevásárlást, takarítást stb.) emelték ki a munkatársak.

Mindkét szolgálatban problémának tartják, hogy a szállítható személyek körét kizárólag a fogyatékossgal élőkre szűkítsék. Ahogy azt az MMSZ gépjárművezetője megjegyezte, sok az olyan idős ember, aki ugyan nem fogyatékos, de a közlekedését nem tudja megoldani, „még két bottal is nehezen jár”, s az ő szállításuk így most nem megoldott.

A kistérségi szolgálatnál a rendkívüli szállítások megoldhatatlansága mellett az is gond, hogy a kapacitás telítettsége miatt többen a rendszeres szállítás lehetőségétől is elesnek. E gondokat egy újabb gépjármű beállításával lehetne orvosolni. Úgy vélik, szerencsésebb lenne egy olyan szabályozás, amely inkább a szállítási feladatokat erősítené, a személyi segítség lehetőségét mintegy kivételnek hagyná meg. (Ez esetben a személyi segítők szinte kizárólagosan szállításhoz kapcsolódó kísérési feladatokat látnák el.) Meglátásuk szerint a kistérségben inkább erre lenne igény.

A másik, ezzel is összefüggő probléma, hogy a Téti kistérségben a speciális oktatási-nevelési szükséglettel bíró gyermekek számára helyben nem hozzáférhető az iskolai oktatás. Ha lenne ilyen intézmény, az az érintett családoknak is óriási segítség lenne, másrészt a jelenlegi szállítási szükségleteket, a szállítási időt és költségeket is jelentősen csökkentené.

E civil fenntartású szolgálatban úgy érzékelik, hogy kapacitáshiány miatt, a személyi segítségben is maradnak ellátatlan emberek, illetve egyes segítettek több időt igényelnének, amit egy további személyi segítő alkalmazásával lehetne orvosolni.

A jelenlegi finanszírozási rendszert mindkét szolgáltatóban korrektebbnek, s egyben kedvezőbbnek tartják a korábbinál, ugyanis ez esetben

a forrásokat ténylegesen a feladatellátásra kell fordítani, nem lehet más célokra (pl.: a kistérségi bürokrácia fenntartására) átcsoportosítani. E finanszírozási rendszer motivációs hatását is kedvezőbbnek tartják. „Azon igyekszik mindegyikünk, hogy a feladategység meglegyen, összejöjjön, így is szervezzük a munkát” (kistérségi szolgálatvezető).

## **A Csornai kistérségben működő szolgálatok**

### *Az intézmények munkatársai és működési feltételei*

A Téti kistérséghez hasonlóan, a vezetőkön kívül, a csornai szolgálatokban dolgozók életkora és életútja is jelentős, a téti szolgáltatásokban dolgozókkal is megegyező hasonlóságokat mutat.

Annak ellenére, hogy a két – akadálymentes – szolgáltató székhelye szinte egymással szemben, panelépületek földszintjén található, a tárgyi feltételek nagymértékben különbözőek.

Csornán – a Tétivel ellentétesen – az MMSZ intézménye működik optimálisabb környezetben. A világos, karbantartott épületben két nagyobb, klubfoglalkozás tartására is alkalmas terem, valamint egy kisebb irodahelyiség található. A kistérségi szolgáltató ugyanakkor a helyi Vöröskereszttel egy épületben, kissé eldugottabb helyen fekszik, s a szolgáltatási székhelyként funkcionáló épületrész mindössze két kisebb, s így relatíve zsúfoltabb irodából áll.

### *A feladatellátás hasonlóságai és különbségei*

A feladatellátás interjúk során ismertetett különbségei és a kérdőívben szerepeltetett adatok összhangban vannak. Az interjúk is egyértelműen alátámasztják a kapacitáskihasználtsággal kapcsolatos adatokat, azt, hogy a civil szolgáltatónál a személyi segítség aránya és időkihasználtsága, a kistérségénél pedig a gépkocsi használat aránya és a jármű kihasználtsága a jelentősen nagyobb, valamint a személyi segítettek száma, egy segítőre vetített aránya is a civil szolgáltatónál magasabb.

A különbségek ez esetben is az eltérő szolgáltatásfilozófiából, a helyi szükségletek eltérő érzékeléséből, s az intézmények jellegéből adódnak, vagyis abból, hogy a szolgálat egy nagyobb, integrált szociális intézmény részeként (kistérségi), vagy önálló egységként (civil) működik.

Az MMSZ támogató szolgálatának vezetője – a megkérdezett vezetők közül egyedülként – a személyi segítség feladatát a szállításnál is fontosabbnak tartja. „A személyi segítségre nagy igény van, a házi segítségnyújtás, a bentlakásos otthonok nem azt a feladatot látják el, mint mi [...] Itt ezeket a felnőtteket gyakran gyerekként kezelik, de nem lehet gyerekként kezelni őket, ők nem azért vannak egy intézményben, hogy legyenek valahol, ők ennél többre vágnak. A szállítás pedig személytelen, beül, elvisszük, kifizeti a térítési díjat. [...] A személyi segítségre nagyobb szükség van, mint a szállításra, mert a betegszállítók ingyenesen szállítanak [...] Őket otthon nem hallgatják meg, a szülőnek már teli van a hóci-

póje [...]. Csak le kell velük ülni és beszélgetni, és megnyugszik” (MMSZ szolgálatvezető).

Megemlítendő, hogy a szolgálat munkatársai – a téti civil szolgáltatóval megegyezően – szélesebben értelmezik a személyi segítséghez tartozó feladatok körét (pl. számos kliens otthonában besegítenek az ünnepek előtti nagytakarítások elvégzésébe is).

Ezzel szemben a kistérségi szolgálat vezetője a támogató szolgálatot a kistérség integrált szociális intézményének, bizonyos mértékig az abban működő fogyatékosok nappali intézményét kiszolgáló részegységének tartja. A szállításhoz kapcsolódó kíséresen kívüli személyi segítséget egy olyan kötelezően előírt, így szükségszerűen végezendő feladatnak tekinti, ami inkább az idősgondozáshoz tartozna. „Mint említettem, integrált intézmény vagyunk, így a fogyatékos napközibe a legfőbb feladat beszállítani a fiatal felnőtteket, kilenc faluból szállítunk a reggeli órától, majd délután haza. [...] Mi főleg a szállításra feküdtünk rá, mivel az igény ez iránt a legnagyobb, mivel a városban működik idősek otthona, működnek gondozónők, akik kijárnak házhoz. [...] Mint tudjuk, az új ellátási rendszer meghatározza a törvényben, hogy minimum évente 1200 feladategység kell a személyi segítségbe, természetesen ezt is visszük, ezt a meghatározott óraszámra tudjuk vinni” (kistérségi szolgálatvezető).

Az egyébként egymással együttműködő intézmények vezetőit a másik szolgáltatásáról kérdezve, a további különbségek is pontosan megfogalmazódtak.

A kistérségi társulások szolgálat vezetője szerint: „Az ő működésük annyival más, hogy ott adományok osztása, vagy gyógyászati segédeszközöket is ők tudnak kölcsönözni, ők tartanak klubfoglalkozást, más a gondozotti kör természetesen, vannak azonos emberké, de nem azonos időben, ők szállítanak helyből ki három napközist [...] Teljesen mások vagyunk, ott naprakészen beülnek, ott vannak, mintha napközi lenne, működtetnek nyári napközit étkeztetéssel, erre pályázati pénzből van lehetőségük. Nekik több a lehetőségük.”

Azt, hogy a civil fenntartó által működtetett intézményben valódi, pezsgő klubélet folyik, hogy a „kliensek” valódi közösség tagjának érzik magukat, és számukra sokat jelent a „máltás közösséghez” való tartozás, az ottlétemkor s a kliensinterjúk készítésekor is megtapasztaltam.

Ez a fajta közösségi szemlélet a munkafolyamatok végzésére is jellemző, ahogy a dolgozók fogalmazznak: „Itt nincs olyan, hogy helyettesítés, mert ki helyettesítsen, mindenki helyettesít mindenkit” (MMSZ személyi segítő). „Itt mindenki csinál mindent, amikor Anita<sup>31</sup> Győrben volt, Ildikó<sup>32</sup> meg a nénit tette tisztába, akkor arra a kisgyerekre én vigyáztam, mert én voltam itt” (MMSZ gépkocsivezető). Mindent együtt oldunk meg, még a takarítást is. Másképp nem is lehet” (MMSZ személyi segítő).

Az MMSZ szolgálatvezetője a kistérségi társulások szolgálatát működését az alábbiakban megfogalmazottak szerint jellemezte: „[...]a másik támogató szolgálat abszolút a fogyatékos otthonra jött létre, arra alakult. A 17–18 embert szállítják rendszeresen ki-be az otthonba. Egy személyi segítővel dolgoznak, az egy személyi segítő pedig a két szállítás között

<sup>31</sup> A szolgálat vezetője.

<sup>32</sup> Személyi segítő.

néha-néha kijár egy-egy ellátotthoz. Igazából nincs nagy ellátotti létszámuk.”

A fentieket jelentős részben a kistérségi szolgáltató munkatársaival készített interjú is megerősíti, abban is szó esik arról, hogy két szállítás között van lehetőség kimenni egy-két klienshez, s hogy a munkatársak az integrált intézmény nappali ellátást biztosító részlegének életében is részt vesznek, a gépjárművezető az integrált intézményben is ellát feladatokat (pl. fűnyírás).

A működés pozitívumai és a kezelendő problémák kapcsán részben gondolkodnak hasonlóan a két szolgálat munkatársai. Mindkét intézmény dolgozói jelentős pozitívumnak tartják, hogy a hosszú évekig, évtizedekig elszigetelten élő fiatalokat, felnőtteket ki tudják mozdítani otthonról, s bár egymástól eltérő módon, de közösséghez segítik őket. A civil szolgálatnál azt is hangsúlyozták, hogy – a szociális munka legfontosabb céljának megfelelően – több kliens az elmúlt években „kinyílt” és sokkal önállóbbá vált, sőt, az is előfordul, hogy már egymást is segítik.

A problémák megítélésben közös momentum, hogy a szolgáltatást alulfinanszírozottnak tartják. Éppen emiatt, a minimális működés biztosítása érdekében mindkét intézményben térítésköteleessé tették a szállítást.

A kistérségi szolgáltató vezetője emellett magát a „kistérségi szintű” szolgáltatásszervezést tartja problémásnak. „Kistérségi szinten működnénk, de az ellátotti terület ugye 37 település, és azt lehetetlenség lefedni, lehetetlenség minden igényt kielégíteni. [...] Olyan őrült távolságokról van szó. [...] helyi szinten nagyon jók, jól lehet működni, de kistérségi szinten lehetetlenség. [...] Igazából nem lehet így lefedni, ez csak szöveg. [...] Papíron nagyon szépen mutat.”<sup>33</sup>

A szolgálatvezető emellett – a téti kistérség munkatársaihoz hasonlóan – problémának tartja a lehetséges ellátotti kör szűkítését, az idősek, rokkantak szállításból való kizárását.

Végül a szolgálat dolgozói – a téti kistérségi szolgáltató munkatársaival azonosan – problémának tartják, hogy a szállítási kötıtségek miatt kevéssé tudnak alkalmi szállításokat végezni. A helyzetet ez a szolgáltató is egy újabb gépjármű szolgálatba állításával, a szállítás még hangsúlyosabb preferálásával tartaná megoldhatónak.

Az MMSZ vezetője az intézmény egyik legjelentősebb problémájának a szűkös személyi segítségi kapacitást tartja, amelyet még egy személyi segítő alkalmazásával lehetne kezelni. „Mindenkinek szeretne jönni, igényelné a gondozónót, hogy menjen, és már, tehát már nem elég a nyolc óra, ha hazamegyek, csörög a telefonom, 70 sms-t kapok a gondozottól, hogy hol járok, mit csinállok, mert neki segítségre van szüksége, hogy vasárnap este 8 órakor telefonál, hogy ő öngyilkos akar lenni, és szeretne velem beszélni. Igazából ez a legnagyobb pozitívum is, hogy a munkánkkal értük el ezt a bizalmat. [...] Lenne több segítségre szükség, de nem

<sup>33</sup> A fenti típusú szolgáltatásszervezés lehetetlenségét, gyakran más típusú szolgáltatások esetében is csupán papíron való, ám nem tényleges megvalósulását más, korábbi, átfogóbb vizsgálatok eredményei is alátámasztják (Soós 2007). Mindez egyben a szolgáltatásokhoz való egyenlőtlen hozzáférési lehetőség kistérségi szolgáltatásszervezés melletti fennmaradására utal.

## TANULMÁNY

is merem már hirdetni [...] mert igazából nem tudok kit kiküldeni. De lenne, főleg fekvőbetegek.”

Problémának tartják a fogyatékosággal élők foglalkoztatási lehetőségének hiányát. Ezt a szolgáltatási színhelyen kialakítható foglalkoztató megalapításával és működtetésével szeretnék kezelni.

A jelenlegi finanszírozási rendszert az MMSZ támogató szolgálatának vezetője struktúrájában elfogadhatónak tartja, viszont – az elmúlt éveket áttekintő szakértői véleménnyel azonosan (Melegh 2011) – a minimálisan, illetve a többet teljesítők arányosan nagyobb mértékű finanszírozását tartaná indokoltnak (esetükben ez 14 M Ft forrást jelentene a jelenlegi, a korábbi normatívával nagyságrendben azonos, 10,5 M Ft finanszírozással szemben).

A kistérségi szolgálatvezető az „anyagi biztonságban kedvezőbb, és a szolgálatnak nagyobb szabadságot adó”, normatív finanszírozás visszaállítását preferálná.

### *A kliensinterjúk eredményei*

A 12 interjúalanyt az intézmények által javasolt körből választottam ki, a munkatársakat arra kértem, lehetőleg olyan „tipikus” eseteket javasoljanak számomra, amelyekben személyi segítséget, vagy személyi segítséget is végeznek.

9. táblázat A meginterjúvált kliensek által igénybe vett szolgáltatások típusa és gyakorisága, 2011<sup>3438</sup>

Kliensek	Fő probléma	Hetenkénti alkalom/ időtartam
Tét MMSZ		
Klára (36)	beszélgetés	1 alkalom (0,5–1 óra)
Júlia (42)	beszélgetés, bevásárlás, ügyintézés	1–2 alkalom (1–2 óra)
Imre (74)	beszélgetés, bevásárlás, gyógyszerkiváltás, ügyintézés – időszakosan (ha a testvére elutazik) személyi higiénia segítése, étkezés segítése, felügyelet stb.	naponta (1–2 óra) (naponta többször)
Tét kistérség		
Márta (72)	beszélgetés, ügyintézés	3 alkalom (1–1,5 óra)
Irén (30), Kálmán (5)	beszélgetés, ügyintézés, a gyermek fejlesztésre szállítása	1 alkalom (0,5–1 óra) heti 2 szállítás
Edina (8)	szállítás	naponta
Edina édesanyja	beszélgetés	kb. havonta
Csorna MMSZ		

<sup>34</sup> A ténylegestől eltérő, kitalált nevek.

Kliensek	Fő probléma	Hetenkénti alkalom/ időtartam
Eszter (46)	beszélgetés, bevásárlás, szállítás (orvoshoz), rendszeresen jár a klubba	2–3 alkalom (0,5–1 óra)
Ágnes (35)	beszélgetés, bevásárlás, rendszeresen szállítják a klubba, vagy „kimozdulás”	2–3 alkalom (0,5–1 óra) naponta
Attila (40)	beszélgetés, bevásárlás, gyógyszer-kiváltás, ügyintézés, rendszeresen jár a klubba, rendszeresen szállítják a fogyatékosok nappali intézményébe	1 alkalom naponta
Csorna kist. Mária (93)	beszélgetés, bevásárlás, gyögmasszázs, házimunkában segítség	1 alkalom (0,5–1 óra) szükség szerint
Zsófia (55)	beszélgetés, fejlesztés, gyögmasszázs	1 alkalom (1 óra)
Anna (anya – 55)	beszélgetés, bevásárlás	1 alkalom (0,5 óra)
Pál (32) Éva (30)	felügyelet szállítás fogyatékosok nappali otthonába	alkalmanként naponta

A megkérdezett kliensek a számukra nyújtott személyi segítség típusát illetően, a szolgálatok által leggyakrabban nyújtottakkal összevetve (3. táblázat) – valóban tipikusnak tűnnek (beszélgetés 12; bevásárlás 7; ügyintézés 5 – 9. táblázat), ugyanakkor némiképp tükrözik az eltérő szolgáltatási filozófiákat és lehetőségeket is (pl. a klubéletben való részvétel, gyögmasszázs). E szolgáltatások kapcsán valamennyi megkérdezett fontosnak tartotta kiemelni: pozitívumnak tartja, hogy van, aki „rájuk néz”, akivel beszélgethet, aki átsegítette a nehéz időszakokon.

*„Én nagyon-nagyon lent voltam, olyan helyzetben, hogy nem jártam sehova, be voltam zárkózva. Igazából ők vettek rá, hogy ide (a klubba)<sup>35</sup> járjak, hát egy évbe telt. 2006 augusztusa óta rendszeresen járok ide. Először egyszer egy héten, most már minden nap. Most már sokkal jobb állapotban vagyok, mint hat éve” (Ágnes).*

*„Sokat segítettek a fogyatékoság elfogadásában [...] az életem értelmének megtalálásában. [...] Van olyan dolog, amiben mondjuk pont Anitának<sup>36</sup> tudok segíteni, vagy a fogyatékosok napközijében. [...] Megtapasztaltam azt a csodálatos érzést, hogy milyen jó dolog másokon segíteni, és ezt bizony itt ültették el bennem” (Attila).*

*„Mikor már úgy ki vagyok fakadva, akkor jönnek, aztán egy kicsit istápolnak” (Edina édesanyja).*

A többségében az átlagosnál izoláltabban élő kliensek tehát igénylik, hogy valakivel kontaktusban legyenek, valakitől segítséget kapjanak, vagy csak egyszerűen meghallgassák őket.

A megkérdezettek körében a személyi segítség kapcsán egy olyan eset

<sup>35</sup> Értelmező közvetetés tőlem.

<sup>36</sup> Az MMSZ Csornai Támogató Szolgálat vezetőjének.

van (Imre – 74), amelyben alkalmanként<sup>37</sup> teljes körű, speciális gondozási szolgáltatási szükséglet jelentkezik. A többi, a mindennapi életvitelt segítő fizikai jellegű feladatok, a bevásárlás, gyógyszeríratás és -kiváltás, feltétlenül besorolhatóak a „klasszikus” házigondozói munkába, a „beszélgetés” és az ügyintézésben való segítségnyújtás pedig egyaránt beletartozik a házigondozók és a településeken szintén feladatot végző család gondozók feladatkörébe. Ezért a párhuzamos szolgáltatásnyújtás elkerülése érdekében a személyi segítség kizárólag fogyatékosággal élőkre szűkítése mindenképpen indokoltnak tűnik.

Azokban a családokban, amelyekben a szolgálatok szállítást is végeznek, hangsúlyozták, hogy a közlekedésüket másképpen meglehetősen nehezen, vagy egyáltalán nem tudnák megoldani. Mindez azért különösen fontos információ, mert e két kistérségben a szállítási kapacitások telítettsége miatt ma is többen kimaradnak a szállítás lehetőségéből, ami óriási terhet ró e családokra. Úgy tűnik tehát, a normatív finanszírozás e problémáját e kistérségekben az állami szolgáltatás vásárlás e formája sem volt képes orvosolni.

#### *A szolgáltatások megítélése a kliensek körében*

A megkérdezett kliensek a nyújtott szolgáltatásokkal az intézménytől, s ezáltal fenntartótípustól függetlenül elégedettek voltak. Szinte minden kliens kiemelte a segítők „pozitív hozzáállását”, „segítőkézségét”.

A szolgáltatásokkal kapcsolatos problémaként a megkérdezettek közül a csornai kistérség mindkét szolgáltatója kapcsán többen azt említették meg, hogy jó lenne, ha a személyi segítőknek több ideje jutna egy segítettre.<sup>38</sup> Többen kiemelték, hogy a szolgáltatások csak hétköznap, napi nyolc órában elérhetőek – miközben négy óra után, vagy hétvégén is adódhatnak problémák. Ezért fontos lenne ezen időszakokban is legalább egy szolgáltatási ügyeletet fenntartani; „A hét öt napján, napi nyolc órában vannak szolgálatban. Az a kínos, ha valakinek a nyolc órán kívül van szüksége segítségre, vagy uram bocsá, szombat-vasárnap. Akkor már egy picit meg van lőve. [...] Jó lenne, hogyha lehetne, ha más nem, készenléti, vagy ügyeleti rendszer. [...] Ha csak esetleg egy ügyeletest el lehetne érni telefonon, ha esetleg valami gond van, mert azt nem lehet kiszámítani, hogy pont azon az időn belül történjen valami.”

#### *Egyéb, nem a támogató szolgálatok hatókörébe eső kielégítetlen szükségletek*

Az MMSZ Csornai Támogató Szolgálatában valamennyi megkérdezett kliens problémának tartja a foglalkoztatásuk megoldatlanságát, azt, hogy

<sup>37</sup> Az idős férfit lánytestvére gondozza, aki időként rövidebb időre hazautazik élettársához, ekkor az ellátás teljes mértékben a személyi segítőkre hárul.

<sup>38</sup> Az MMSZ Csornai Támogató Szolgálatának dolgozói, illetve átmenetileg (egy gondozónó) a kistérségi társulásban működtetett szolgálat személyi segítőkje is – az átlagot meghaladó kliensszám miatt – egy ellátottra kevesebb időt tud fordítani.

fogyatékossgal élőként szinte esélytelenek arra, hogy munkához jussanak, ami plusz jövedelemhez, s hasznos elfoglaltsághoz segítené őket.

*„Hogy valami elfoglaltságunk legyen, ne üljünk a semmibe [...] Jó, hát a lányok általában kézimunkáznak, néha a fiúkat is megpróbáljuk rávenni [...] de nem mindenki hajlandó, inkább valami más tevékenységgel foglalkoznának” (Eszter).*

Ahogy a korábbiakból kiderült, e probléma kezeléséhez a szolgálat egy foglalkoztató kialakításával szeretne hozzájárulni.

A szállítást igénybe vevő autista kislány édesanyja a speciális oktatási-nevelésű igényű gyermekek kapcsán a túlzottan hosszú nyári szünetet tartja a legnagyobb problémának, olyannak, amely a fogyatékossgal élő gyermeket nevelő szülők elhelyezkedését is lehetetlenné teszi.

*„Amire szükség lenne, arra nincs se ember, se pénz, se semmi, úgyhogy igen, a nyár. Itthon vagyok három hónap miatt, nem tudok elmenni dolgozni, három hónap miatt. Mivelhogy nyáron se iskola, se óvoda, abszolút semmi, ahová a kislányt be lehetne tenni. [...] Még ha egy hónap is, még azt is az ember valahogyan kihúzza. Egy hetet a szülők is tudnak vállalni, pár év rövidüléssel” (Edina édesanyja).*

Edina édesanyja – egyetértve a téti kistérségi társulás intézményében dolgozó munkatársakkal – további problémának tartja, hogy a téti kistérségben nincs speciális iskola.

*„Ha a közelben kialakítanának egy iskolát, könnyebb lenne, nekem is könnyebb lenne Tétre átmennem, mint Győrbe járnom.”*

### A változások megítélése

A megkérdezett kliensek közül tizenegyen már 2009 előtt a segítettek körébe tartoztak. A téti szolgáltatók által segítettek mindennapjaiban, a szolgáltatás tartalmában, módjában, díjmentességében a rendszer átalakítása nem eredményezett változást. A csornai szolgálatokban a finanszírozás csökkenésének, s a költségek növekedésének hatására a szállításban 2009-et követően térítési díjat vezettek be, amit az alacsony jövedelmű érintettek nehezményeznek. „Engem mindennap szállítanak, és még ha csak 1600 vagy 1800 forint is havonta, abból a kis pénzből ezt is nehéz kigazdálkodni” (Attila). Ugyanakkor e változás nem a rendszer új típusú finanszírozásából, hanem egyszerűen a finanszírozás csökkenéséből ered, az normatív finanszírozás esetében ugyanígy előfordulhatna.

Ugyancsak Attila nehezményezte, hogy a vele együtt élő, őt segítő édesanyját ez a szolgálat már nem gondozhatja. „Most ha vele történne valami, mint már volt is rá példa [...], ha ő szorulna segítségre, akkor most már innen nem jöhetnének ki hozzá” (Attila).

## Összegzés

A kutatási célokhoz kapcsolódóan az alábbi következtetések fogalmazhatóak meg:

I.1. Az ellátandó feladatok körének a korábbiaknál konkrétabb szabályozása feltétlenül pozitívumnak tekinthető. Látható, hogy e szabályozás eredményeként a szolgáltatók szakmai programjaiba bekerültek a korábbiakban vitatott tevékenységek (házimunkában való segítség), amely változás – ha a gyakorlatban még nem is érvényesül maradéktalanul – védelmet jelent a klienseknek, s útmutatást ad a dolgozóknak. A feladatellátás szabályozásának konkrétabbá válása ugyanakkor nem gátolja – ahogy az az MMSZ téti vagy csornai szolgálatában is látható –, hogy az intézmények jogilag nem szabályozott, de a kliensek szükségleteihez és igényeihez igazodó feladatokat is ellássanak.

I.2. A potenciális klienskör szűkítését, különösen az idősök szállításból való kizárását a fókuszcsoport interjúbán megkérdezett szakemberek jelentős része kedvezőtlen változásnak tartja. Tény, hogy e változtatás a kevésbé mobil, nehezen mozgó időseket kedvezőtlenül érintette. Ugyanakkor e szolgáltatók a szűkös szállítási kapacitásaik miatt még a fogyatékosággal élők jelentős részének a szükségleteit, igényeit sem tudják kielégíteni. Bár egy kliens (Attila) nehezményezte idős édesanyjának a személyi segítség lehetőségéből való kizárását, ám a nem fogyatékos idős emberek segítése, gondozása a megyében jól kiépített házi segítségnyújtás intézményrendszerének működtetésével megoldottnak tűnik.

I.3. A célzott állami szolgáltatásvásárlásra való áttérést az intézmények döntő többsége kedvező hatású változásnak („méltányosabb és hatékonyabb” finanszírozási szisztémának) tarja. E véleményt a vizsgálat során összegyűlt adatok, tapasztalatok többsége is megerősítette, hiszen az állami forrásokat valóban a feladatellátásra kell felhasználni, az új rendszer a kliensek érdekeit szolgáló szolgáltatói versenyt indukált, továbbá nagyobb mennyiségű szakmai feladatellátásra ösztönzi a szolgáltatókat. Ugyanakkor a részletesebben megvizsgált önkormányzati társulásban működtetett intézmények munkatársaiban megfogalmazódott, hogy a szolgáltatásvásárlás nem a legoptimálisabban célzott, mivel e térségekben elsősorban szállításra lenne igény, s ezért erre kellene még inkább átcsoportosítani a forrásokat. E vélemény azonban inkább abból a helyzetből adódhat, hogy e szolgálatok nagyobb, integrált intézmények részei, s ezért úgy vélik, a személyi segítségi feladatok többsége a házi segítségnyújtás keretében megoldott, vagy megoldható lenne. E véleménynek ellentmond, hogy az e kistérségekben működő nonprofit fenntartók szerint, éppen a kielégítetlen igények miatt, növelni kellene a személyi segítők számát. Az MMSZ csornai támogató szolgálatának vezetője szerint – ahogy az a korábban idézett interjúrészletből kiderül – az idősellátás intézményrendszerében dolgozók nem rendelkeznek azokkal a speciális tudásokkal, képességekkel, amelyek kiválthatnák a személyi segítők feladatát. A kliensinterjúk jelentős része – közöttük különösen Ágnes és Attila idézett gondolatai a kapott mentális segítséggel kapcsolatosan – is inkább ezen utóbbi véleményt erősíti meg.

De ahogyan az előző pontból is kiderül, az is tény, hogy e szolgáltatás-

ban ebben a megyében az állami feladatvásárlásra való áttérés sem volt képes kezelni azt az (elosztási igazságossági) problémát, hogy a szolgáltatásokból kimaradók – ellentétben e szolgáltatások klienseivel – egyáltalán nem részesülnek az e célra biztosított állami forrásokból.

I.4. A finanszírozott szolgáltatási kapacitások a megyében csupán az MMSZ győri intézményében csökkentek, ugyanakkor az intézmény e kisebb kapacitással is nagyon alacsony kihasználtsággal működik, ebből következően még nagyobb kapacitás fenntartása még kevésbé lenne indokolt. E példa is alátámasztja, hogy messzemenőig egyet lehet érteni Melegh és munkatársai (2011) azon meglátásával, hogy a szolgáltatási minimum óraszámok – ha egy intézmény ténylegesen ehhez igazodik – irreálisan alacsony kapacitáskihasználást, ezáltal az erőforrásokkal való pazarló gazdálkodást eredményeznek.

II. A kérdőíves vizsgálat eredményei alapján úgy tűnik, a megyében feladatot ellátó támogató szolgáltatások működését, a szolgáltatási hangsúlyokat és a szolgáltatás mennyiségi mutatóit csupán részben határozza meg a fenntartó típusa. Az önkormányzati (társulások) fenntartásban működő támogató szolgáltatások átlagot meghaladó mértékben végeznek szállítási, s átlag alatti mértékben személyi segítés feladatot, ugyanakkor e szolgáltatások között is jelentősek a feladatellátás mennyiségi különbségei. A szállítás-centrikusság egyik elsődleges oka e szolgáltatásoknak az előző pontban ismertetett integrált helyzete, s a munkatársak ebből eredő szemléletmódja lehet. A nonprofit fenntartású intézmények működése között a szolgáltatási hangsúlyban és az elvégzett feladatok mennyiségében is jelentős különbségek vannak. Úgy tűnik, e szolgáltatások működése döntően a helyi körülményektől, szükségletektől, a „versenytárs” működésétől (attól, hogy kikényszerít-e valódi versenyt), végül, de talán elsősorban a vezető és a dolgozók által kialakított szolgáltatásfilozófiától, a munkatársak szemléletmódjától függ. A két, alaposabban megvizsgált nonprofit fenntartású intézmény képes volt jól igazodni a helyi igényekhez és szükségletekhez, s működésük abban is hasonló, hogy „civilségükből” adódó előnyeiket (pl. speciális szolgáltatások – Csorna; önkéntesek bevonása – Tét) is jól kamatoztatják. E kistérségekben az önkormányzati és a nonprofit fenntartású intézmények egymást kiegészítve működnek.

A szolgáltatások tárgyi működési feltételei jelentős különbségeket mutatnak, ám ezek nem fenntartótípus-függőek. Van, ahol az önkormányzati fenntartású intézmény, van, ahol pedig a nonprofit fenntartású működik jobb körülmények között, köszönhetően az elmúlt évek adóforintokból megvalósított, célzott fejlesztéseinek (kistérségi támogatások), vagy éppen az „anyaszervezet” (MMSZ) jelentős anyagi háttérének és jó forrásgyűjtési képességének.

Mindebből következően a szolgáltatások feladatellátáshoz igazodó, azonos arányú finanszírozása méltányosnak és egyben hatékonynak tűnik.

## Irodalom

- Arany Amália – Helmeczi Erika – Kanyik Csaba – Szabó Miklós (2007): Támogató szolgáltatás. <http://www.hfk.hu/docs/070327/tam.pdf> (2011.03.17.)
- Arany Amália – Helmeczi Erika – Kanyik Csaba – Szabó Miklós (é.n.): Támogató szolgáltatás irányelvek. [http://www.szmi.hu/files/images/file/standard/TAM\\_rev.doc](http://www.szmi.hu/files/images/file/standard/TAM_rev.doc) (2007.06.21.)
- Állami Számvevőszék Önkormányzati és Területi Ellenőrzési Igazgatóság: Jelentés a helyi önkormányzatok szociális alapszolgáltatási tevékenységének ellenőrzéséről. 2007/0719. [http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/ABAF650B33C31A3C125731D00204E18/\\$FILE/0719J000.PDF](http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/ABAF650B33C31A3C125731D00204E18/$FILE/0719J000.PDF) (2007.09.17.)
- Hoffman István. A helyi önkormányzatok szerepe a személyes jellegű szociális szolgáltatások megszervezésében. ESÉLY, 2011/6, 35–63.
- Győri Péter: Elszabotált reformok – „Tékozló koldus ruháját szaggatja.” Beszélgetés Mózer Péterrel. ESÉLY, 2012/2, 100–114.
- Győri Péter – Mózer Péter (2006): „Tékozló koldus ruháját szaggatja.” <http://gyoripeter.fw.hu> (2006. 09. 15.)
- Melegh Sándor (szerk.) (2011): JAVASLATOK a 191/2008 (VII.31) Kormányrendelet felülvizsgálata és a 2012-2014. évi befogadás pályázat előkészítése témában. <http://tamogatoweb.hu/referencia/javaslat20110222.pdf> (2011.06.02.)
- Soós Zsolt (2007): Helyes irány vagy tévút? A közszolgáltatások kistérségi koncentrációját ösztönző reform jóléti szolgáltatásokra gyakorolt hatása a téti kistérségben. Doktori értekezés. ELTE TÁTK, Szociológiai Doktori Iskola, Szociálpolitika alprogram.

*Felhasznált jogszabályok és parlamenti információk*

1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról.
2003. évi CXVI. törvény a Magyar Köztársaság 2004. évi költségvetéséről és az államháztartás hároméves kereteiről.
- 191/2008. (VII. 30.) Korm. rendelet a támogató szolgáltatás és a közösségi ellátások finanszírozásának rendjéről
2010. évi CLXIX. törvény a Magyar Köztársaság 2011. évi költségvetéséről.
- Parlamenti Információs Rendszer (P.I.R.) (2007): A T/3449. számú, az egyes szociális tárgyú törvények módosításáról szóló törvényjavaslat általános vitájának megkezdése.) [http://www.mkogy.hu/internet/plsql/ogy\\_naplo.naplo\\_fadat\\_aktus?p\\_ckl=38&p\\_uln=88&p\\_felsz=17&p\\_felszig=51&p\\_aktus=6](http://www.mkogy.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat_aktus?p_ckl=38&p_uln=88&p_felsz=17&p_felszig=51&p_aktus=6) (2007.10.08.)

*Felhasznált adatbázisok*

- KSH: Statisztikai Tükör: Szociális Szolgáltatások 2009. <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/gyor/jel/jel30910.pdf> (2012.10.28.)
- KSH: Fogyatékosági támogatásban részesülők száma. [http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat\\_eves/i\\_fsg006.html](http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_fsg006.html) (2012.10.28.)
- KSH: Szociális alap- és nappali ellátás 1995–2011. <http://statinfo.ksh.hu/Statinfo/haViewer.jsp> (2012.10.28.)
- Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal: Beszámoló jelentés a hivatal 2011 évi munkájáról. <http://nrszh.kormany.hu/download/d/d1/00000/statisztikai2011.pdf> (2012.08.22.)

MISETICS BÁLINT

## Javaslatok egy egalitáriánus lakáspolitikai reform fő irányaira: politikai és szakpolitikai vázlat<sup>1</sup>

A tanulmány célja, hogy rövid áttekintést nyújtson a lakászegénység és megfizethetőségi probléma magyarországi kiterjedéséről, majd javaslatot tegyen egy egalitáriánus lakáspolitikai reform elvi alapjára és alapvető irányaira: a kikényszeríthető lakhatáshoz való jog intézményesítésére, a lakásfenntartási támogatás és az adósságcsökkentő támogatás átalakítására, egy kiterjedt közösségi lakásszektor kialakítására, valamint a hajléktalanság visszaszorítására. Ez utóbbiak kapcsán a tanulmány alapvetően már megfogalmazott javaslatok összefoglalására és összevetésére támaszkodik. Az írás két legfontosabb üzenete a megfelelő lakhatás alapvető jelentősége az emberhez méltó élet feltételeinek biztosításában, és az a nyilvánvaló ellentmondás, amely a lakhatási problémák magyarországi kiterjedése és súlya, valamint a lakáspolitikai átgondolatlansága, igazságtalansága és elégtelensége között feszül.

### 1. Helyzetkép: lakászegénység és megfizethetőségi problémák Magyarországon

Havasi Éva (2008) a Tárki 2007-es háztartásfelvétele alapján 15 százalékra becsüli a „lakászegények” arányát a teljes népesség, és 29 százalékra a jövedelmi szegénységben élők körében. A rossz lakáskörülményekben mért depriváció ezen indikátora azokat a lakásokat méri, amelyekben nincs WC, amelyekkel kapcsolatban a válaszadók említettek legalább egy komolynak tartott problémát (dohos, vizes, sötét, aládúcolt, beázik; nagy zaj, illetve légszennyezettség jellemzi), illetve amelyeket az összeíró sötétnek, szűknek és olcsó berendezésűnek minősített.

Budapesten nagyjából 8000 ember él közterületen vagy hajléktalanszállón, a hajléktalanság kiterjedése országosan ennek legalább a kétszerese. A 2001-es népszámlálás adatai szerint (Győri, 2005) mintegy 300

<sup>1</sup> A tanulmány az Ökopolisz Alapítvány megbízásából készült 2012 októberében. Ezúton is köszönöm az Alapítvány által szervezett két szakértői beszélgetés résztvevőinek, valamint a folyóirat által felkért két szakmai lektornak a hozzászólásait és javaslatait.

ezer ember élt lakásnak nem nevezhető, komfort nélküli szükséglakásban vagy egyéb helyiségben, több mint 400 ezer ember lakott alapozás nélküli lakásban, mintegy 800 ezer embernek nem volt fürdőszobája vagy zuhanyzója, és összesen mintegy másfél millió ember élt egyértelműen szubstandard, a minimálisan megfelelőnél alacsonyabb színvonalú, felszereltségű vagy túlszűfolt lakásban. A 2005. évi mikrocenzus eredményei szerint a lakások mintegy 13 százaléka (az 500 fő alatti településeken a lakások 39 százaléka) nem felelt meg a legegyszerűbb minőségi követelményeknek (pl. nincs fürdőszoba, vagy az épület alapozás nélküli), és ezekben a lakásokban élt a népesség több mint 11 százaléka (KSH, 2012). Szintén a 2001-es népszámlálás adatai alapján Győri Péter (2005) legalább 3 millióra becsülte az „otthonatlanok” számát, akik ha rendelkeznek is önálló lakással, „annak fizikai színvonala, laksűrűsége miatt az nem alkalmas az elemi szükségletek kielégítésére”. A megfelelő lakhatás hiánya a gyermekszegénységnek is fontos eleme: egy, az alsó három jövedelmi tizedbe tartozó háztartásokra kiterjedő, 2006-os felmérés szerint a gyermekes háztartások egyötöde lakott olyan lakásban, amelyben nem volt WC vagy fürdőszoba (Bass et al., 2007). Egy 2009-es kutatás adatai szerint a gyerekek 13 százaléka – a háromgyermekes családokban élő gyerekek 17 százaléka – lakott olyan lakásban, amelyben nem volt megfelelő hely tanulásra (Ferge – Darvas, 2011).

Különösen rossz állapotok jellemzik a roma kisebbség lakáskörülményeit. Két, egymással összehangolt friss kutatásban – attól függően, hogy a kutatás a magukat cigánynak vallókra vagy azokra vonatkozik, akiket a környezete cigánynak tart – a válaszadók 25–50 százalékánál beázott a tető, 40–50 százalékánál nedvesedtek és 34–42 százalékánál repedtek a falak, és nagyjából minden ötödik válaszadó számolt be arról, hogy túl sötét a lakás. A lakások mintegy harmadában nem volt működőképes fürdőszoba, illetve WC, és mintegy negyedében-felében nem volt megoldott a szennyvíz elvezetése (Letenyei – Varga, 2011; Marketing Centrum, é. n.).

A megfelelő lakhatás anyagi feltételeihez hasonlóan a lakhatás megfizethetőségével kapcsolatban is súlyos problémák jellemzik a magyar társadalmat. Szintén a Tárki felméréseiben 2005-ben a válaszadók 14 százaléka számolt be arról, hogy „nem jut elegendő pénz lakbérre, fűtésre, villany- vagy gázzámlára”, és 16 százalék válaszolta, hogy pénzhiány miatt korlátozzák a lakás fűtését (Havasi, 2006). A háztartások 2006–2007-ben az összes kiadásuk átlagosan 25 százalékát költötték lakhatásra (Bernát, 2008), ami – mint az egész népességre vonatkozó átlag – kimondottan magas annak függvényében, hogy a bevett lakáspolitikai gyakorlat szerint az tekinthető elfogadhatónak, ha lakásfenntartás költségei legfeljebb a jövedelem 30 százalékát emésztik fel. 2001-ben minden tizedik háztartás, 2010-ben már a háztartások 19 százaléka költötte jövedelmének több mint egyharmadát lakásfenntartásra (KSH, 2012), és összesen mintegy félmillió háztartásnak lehet a lakhatását veszélyeztető díjhátraléka (Hegedüs et al., 2009).

A KSH 2010-es felméréseiben a háztartások 40 százaléka tartotta „nagyon megterhelőnek” (és további 53 százalék „időnként megterhelőnek” a lakásfenntartási kiadásokat, és a háztartások közel egyötöde (18,9 százaléka) számolt be arról, hogy legalább egyszer késtek valamilyen

közüzemi számla kifizetésével (KSH, 2012). Szintén nagyjából minden ötödik háztartásban fordult elő, hogy pénzhiány miatt hátralékba kerültek a lakáshitel törlesztőrészletével.

A már említett, az alsó három jövedelmi decilisre kiterjedő, 2006-os felmérés szerint a háztartások 7 százalékánál kapcsolták ki valamelyik közműszolgáltatást – a 3 és több gyermeket nevelő háztartások esetében ez az arány 14 százalék volt. A háztartások 44 százaléka – a családi kölcsönöket nem számítva 39 százaléka – volt eladósodva, ezen belül a roma háztartások 63 százaléka, a 3 vagy több gyereket nevelő háztartások 52 százaléka (Bass et al., 2007). Egy 2009-es kutatásban a gyermekes háztartások 28 százaléka válaszolta, hogy az elmúlt évben nem jutott elég pénz rezsire – a roma családok esetében ez az arány 71 százalék volt (Ferge – Darvas, 2011).

2009-ben az adott közműszolgáltatást használó háztartások több mint 11 százaléka volt elmaradva a villanyszámlával, több mint 14 százaléka a gázzámlával és több mint 23 százaléka a távhő-számlával. A 2003 decembere és 2009 júniusa közötti öt és fél évben az áramhátralékosok aránya másfélszeresére, a gáztartozással rendelkezők aránya a korábbi érték hétszeresére növekedett (Herpai, 2010). A probléma kiterjedését jelzi az is, hogy 2009-ben legalább 41 ezer háztartásban kötötték ki tartozások miatt a villanyt, 2010-ben pedig már a fűtési idény elején több mint 50 ezer háztartást kapcsoltak ki a gázszolgáltatásból (Bényei, 2010). Németh Lászlóné (2012) nemzeti fejlesztési miniszter 2012. júliusi tájékoztatója szerint a gázszolgáltatásból kikapcsoltak száma már megközelítheti a 100 ezer háztartást,<sup>2</sup> továbbá több mint egy éves elmaradásban van az áramszámlákkal 286 ezer, a földgázzámlával 179 ezer, a távhődíjjal 42 ezer háztartás.

A díjhátralékosság súlyos lelki terhet is jelent: a problémával érintett háztartások gyakran számolnak be állandósult szorongásról, féleleléről, depresszióról és alvásproblémákról (Vida – Vidákovics, 2004).

A lakásszegénység legszélsőségesebb következményei azok a kihúlésses halálesetek, amelyeknek elsősorban kistelepüléseken élő, idősebb alacsony jövedelmű emberek – illetve közterületen élő hajléktalan emberek – az áldozatai, évről évre ijesztően magas számban (Fehér et al., 2012).

A KSH (2012) adatai szerint 2001 óta a háztartási energia ára az általános fogyasztóiár-indexet (illetve a bérek reálnövekedését) jelentősen meghaladó mértékben, 236 százalékkal emelkedett, ezen belül a gáz fogyasztói ára több mint háromszoros volt. Az EUROSTAT (2012) adatai szerint a vásárlóerő különbségeit tekintetbe véve az egész Európai Unióban összességében Magyarországon a legmagasabb a háztartási energia ára: az áram és a gáz is az európai átlag közel másfélszeresébe kerül, és mindkét esetben a magyarországi ár a második legdrágább egész Európában. Ennek tükrében különösen nagy problémát jelent, hogy az átlagos magyar háztartás négyzetméterre eső energiafogyasztása a legmagasabb

<sup>2</sup> A Magyar Energia Hivatal miniszter által idézett adatai „a fogyasztók által (pl. nem lakott lakások vonatkozásában) kezdeményezett kikapcsolásokat is tartalmazza”, így a hátralékosság miatt a szolgáltatásból kikapcsolt háztartások pontos száma ez alapján nem meghatározható. Az azonban a mérési problémáktól függetlenül egyértelműen jelzi a probléma súlyát, hogy gázszolgáltatásból kikapcsolt háztartások száma a 2009-es érték kétszeresére növekedett.

**TANULMÁNY**

tízben van az Európai Unió tagállamai között, és Magyarország volt az egyetlen tagállam, ahol a lakossági energiahatékonysága nem javult, hanem csökkent a 2000–2007-es időszakban. Vélhetően amiatt, hogy a magyar állam a szóban forgó időszakban sokkal többet költött az energiafogyasztás támogatására, mint a lakossági energiahatékonyságot javító beruházások támogatására (Herrero – Ürge-Vorsatz, é. n.).

A lakhatási problémák magyarországi kiterjedését az Európai Unió tagállamaival való összehasonlítás is jelzi.

**1. táblázat Megfizethetőség, hátralékosság és lakáskörülmények az Európai Unióban**

	<b>Jövedelem lakásfenntartásra fordított hányada</b>	<b>Hátralékos háztartások aránya (lakáshitel, lakbér, közüzemi díj)</b>	<b>Súlyos lakhatási depriváció</b>
EU-27	22.4	11.7	2.8
EU-15	22.5	9.6	2.1
EU-12	22.1	19.8	7.2
Ausztria	17.6	7.2	3.5
Belgium	20.5	7.8	1.5
Bulgária	18.2	33.8	6.5
Ciprus	10.9	26.7	0.5
Csehország	22.9	6.0	1.6
Dánia	33.2	6.2	1.5
Egyesült Királyság	28.9	9.6	0.2
Észtország	17.6	13.3	8.0
Finnország	17.6	10.3	1.9
Franciaország	17.8	10.8	3.1
Görögország	29.0	30.9	5.2
Hollandia	28.6	4.9	1.1
Írország	16.8	16.7	0.7
Lengyelország	21.7	15.3	10.0
Lettország	19.9	25.7	13.8
Litvánia	20.2	12.2	6.8
Luxemburg	13.8	3.3	3.7
<b>Magyarország</b>	<b>25.2</b>	<b>24.3</b>	<b>8.1</b>
Málta	10.4	7.3	0.4
Németország	27.5	4.9	2.9
Olaszország	16.6	12.8	1.6
Portugália	14.3	8.6	1.7
Románia	24.9	29.8	5.1
Spanyolország	18.9	10.1	0.8
Svédország	21.1	6.4	2.1

*Misetics: Javaslataok egy egalitáriánus lakáspolitikai reform fő irányaira*

	<b>Jövedelem lakásfenntartásra fordított hányada</b>	<b>Hátralékos háztartások aránya (lakáshitel, lakbér, közüzemi díj)</b>	<b>Súlyos lakhatási depriváció</b>
Szlovákia	20.0	12.1	2.1
Szlovénia	15.4	19.5	10.8

*Forrás:* EUROSTAT SILC adatbázis, 2010-es adatok.

A definíció szerint azokat a háztartásokat sújtja súlyos lakhatási depriváció, amelyek olyan lakásban laknak, amely túlszűfolt, és amelyet legalább egy további lakhatási depriváció jellemez (nincs benne zuhanyzó vagy kád; nincs benne saját használatú WC; a válaszadó szerint túl sötét; beázik, nedves). Azoknak a háztartásoknak a lakhatását tekintik túlszűfoltnak, amelyeknek nem áll rendelkezésre legalább a következő számú szoba: egy szoba háztartásonként; egy szoba páronként; egy szoba minden egyedülálló 18 év feletti személy részére; egy szoba minden két 12 és 17 év közötti azonos nemű személy részére; egy szoba minden olyan 12 és 17 év közötti személy részére, akit nem fed le az előző kategória; egy szoba minden két 12 év alatti gyermek részére.

Ahogy a táblázatról leolvasható, a magyarországi adatok mind a három feltüntetett indikátor tekintetében rosszabbak, nemcsak az európai, hanem a kelet-európai átlagnál is. A 25 tagállam közül a jövedelem lakásfenntartásra fordított arányát illetően Magyarország az ötödik, a hátralékos háztartások aránya terén a hatodik, a súlyos lakhatási deprivációt illetően pedig a harmadik legrosszabb helyen áll. A hátralékosok aránya több mint kétszerese, a súlyos lakhatási depriváció által sújtott háztartások aránya pedig közel háromszorosa az európai átlagnak.

A magyarországi lakhatási problémák súlya az Eurobarometer (2010) legutóbbi, szegénységgel kapcsolatos összehasonlító felméréseinek adataiból is kitűnik. A következőkben idézett adatok többnyire a szegénység – esetünkben a lakásszegénység és a hajléktalanság – szubjektív mérőszámai, tehát azt mutatják, hogy a válaszadók mennyire érzik súlyosnak a lakhatási problémákat saját országuk, illetve saját háztartásuk esetében.<sup>3</sup>

A kelet-európai államok közül Bulgária után Magyarországon válaszolták a legtöbben, hogy hátralékuk van a számlák vagy a törlesztőrészeket a fizetésükben. A válaszadók 4 százaléka válaszolta, hogy „komoly anyagi nehézségeink vannak és le vagyunk maradva több számla és hitel kifizetésével” (szemben a 2 százalékos európai átlaggal), és további 10 százaléka válaszolta, hogy „néhány számla és hitel kifizetésével le vagyunk maradva” (szemben a 3 százalékos európai átlaggal). Túlzott eladósodás a válaszadók közel felét (49 százalékát) fenyegeti, a saját megítélésük szerint, ami Litvánia után az egész Európai Unió legmagasabb értéke (és mintegy kétszerese a 25 százalékos európai átlagnak).

<sup>3</sup> Terjedelmi korlátok miatt, valamint a könnyebb összehasonlíthatóság érdekében a következő táblázatok az összeurópai átlagon kívül az Európai Unió tíz kelet-európai állam adatait tartalmazzák.

2. táblázat Lakhatási problémák az Eurobarometer tükrében I.

	QA37. „Az alábbiak közül melyik írja le legjobban, hogy háztartása miként tud eleget tenni számla- és hitelfizetési kötelezettségeinek?”		QA26b. „Mennyire érzi veszélyesnek azt, hogy túlzottan eladósodottá válik?”	
	„néhány számla és hitel kifizetésével le vagyunk maradva”	„komoly anyagi nehézségeink vannak és le vagyunk maradva több számla és hitel kifizetésével”	Σ	„magas kockázata van” és „inkább kockázatos”
EU-27	3%	2%	5%	25%
Bulgária	16%	6%	22%	26%
Csehország	6%	2%	8%	26%
Észtország	5%	2%	7%	32%
Lengyelország	5%	2%	7%	23%
Lettország	6%	2%	8%	29%
Litvánia	9%	5%	14%	52%
<b>Magyarország</b>	<b>10%</b>	<b>4%</b>	<b>14%</b>	<b>49%</b>
Románia	5%	2%	7%	47%
Szlovákia	6%	1%	7%	21%
Szlovénia	3%	1%	4%	15%

Forrás: Eurobarometer 74.1 (2010)

Az egész Európai Unióban Magyarországon a legnagyobb azoknak a válaszadóknak az aránya, akik úgy érzik, a közműszámlákkal (villany, víz, gáz stb.) való elmaradás jelentős veszélye fenyegeti őket. A válaszadók közel fele (49 százalék) válaszolt így, ami több mint a kétszerese a 20 százalékos európai átlagnak, és ezt Kelet-Európában is csak Bulgária és Románia közelíti meg. Hasonló a helyzet a lakáshitel törlesztőrészeinek kifizetésével kapcsolatban: Magyarország (és Szlovákia) esetében a legmagasabb azoknak az aránya, akik szerint hátralekko keletkezése fenyegeti őket. A válaszadók 29 százaléka számolt be erről, ami több mint kétszerese az 13 százalékos európai átlagnak, és a kelet-európai országokkal összehasonlítva is kiemelkedően magas. A térségben nem kiugró viszont a magyarországi érték abban a kérdésben, hogy a szegénység a válaszadók szerint mennyire akadályozza a megfelelő lakáshoz való hozzájutás lehetőségeit. Érdekes viszont, hogy a magyarországi válaszadók szerint a szegénység sokkal inkább hátráltatja a megfelelő lakhatáshoz való hozzájutást, mint az egyéb, alapvető szükségletek kielégítését vagy az alapvető közszolgáltatásokhoz való hozzáférést. Az egész Európai Unióban Magyarországon a legnagyobb azoknak az aránya (84 százalék), akik szerint a szegénység „nagyon” vagy „valamennyire” akadályozza a napi legalább egy meleg étkezéshez való hozzájutást, de ez is 9 százalékponttal alacsonyabb a lakhatás esetében mért 93 százaléknál.

3. táblázat Lakhatási problémák az Eurobarometer tükrében II.

	QA39. „Ha a következő 12 hónapot nézi, Ön szerint nagy a kockázata, valamekkora kockázata van, nincs nagy kockázata vagy egyáltalán nincs kockázata annak, hogy elmarad a ...?”	QA12. „Ön szerint [az adott országban] manapság a szegénység nagyon, valamennyire, nem nagyon vagy egyáltalán nem akadályozza az emberek esélyeit...”	
	„a közműszámlák kifizetésével”	„a jelzáloghitel időben való kifizetésével”	„a megfelelő lakáshoz való hozzájutásban”
	„magas kockázata van” és „valamekkora kockázata van”	„magas kockázata van” és „valamekkora kockázata van”	„nagyon” és „valamennyire”
EU-27	20%	13%	86%
Bulgária	40%	3%	94%
Csehország	29%	27%	93%
Észtország	28%	15%	94%
Lengyelország	26%	19%	88%
Lettország	35%	16%	92%
Litvánia	27%	15%	87%
<b>Magyarország</b>	<b>49%</b>	<b>29%</b>	<b>93%</b>
Románia	40%	22%	92%
Szlovákia	26%	29%	92%
Szlovénia	15%	7%	86%

Forrás: Eurobarometer 74.1 (2010)

## 2. Elvi alapok

A lakáspolitikai intézkedéseknek számos célja lehet, így például a gazdaság kontra-ciklikus élénkítése, a földrajzi mobilitás elősegítése, a foglalkoztatás bővítése, vagy az energiahatékonyság növelése és a foszszilis tüzelőanyagoktól való függés csökkentése. Az itt megfogalmazott javaslatok alapvető célja az emberhez méltó lakhatás mindenki számára való biztosítása, illetve ezen keresztül a szociális állampolgáriság – és az egyenlő méltóság – előmozdítása.

A szociális állampolgáriság fogalma arra az arisztotelészi filozófiára visszavezethető elgondolásra utal, amely szerint a politikai közösség és a politikai intézmények alapvető feladata, hogy minden állampolgár számára hozzáférhetővé tegyék az emberi kiteljesedés anyagi és intézményes előfeltételeit (Nussbaum, 1990). Hilscher Rezső szavaival: „a szociális kérdés nem csupán egy társadalmi csoport, hanem az egész társadalom problémája, és értjük alatta a társadalomban élő egyeseknek, vagy csoportoknak megakadályozottságát, vagy evvel való fenyegetett

voltát olyan nivójú, erkölcsi, szellemi és fizikai élet kiélésében, amelyhez minden embernek, társadalmi tagságánál fogva, joga van” (9. o.).

Az emberhez méltó élet lehetőségének megteremtéséhez az államnak nem elég létrehoznia a be nem avatkozás jogállamiság által körülhatárolt szféráját: a polgári és politikai jogok garantálásán túl – nem utolsósorban ezek tényleges érvényre juttatása érdekében – szociális jogokat is biztosítania kell az állampolgárai számára (Nussbaum, 2006). A szociális jogok célja, hogy az alapvető emberi szükségletek körében az osztályegyenlőtlenségeket alárendeljék az állampolgáriságnak, és a piaci elosztást a szükségletek szerinti elosztással korrigálják vagy váltsák fel. Ez jelenti a jövedelmi és vagyoni egyenlőtlenségek enyhítését is, de ami ennél fontosabb: a szociális állampolgáriság csökkenti ezeknek az egyenlőtlenségeknek a jelentőségét, azáltal, hogy az alapvető szükségletek kielégítését – a társadalmi tagság alapvető feltételeit – az állampolgárok vásárlóerejétől függetlenül biztosítja (Marshall, 1964).

Ez a folyamat – az állampolgáriság kiterjesztésének folyamata – a polgári és politikai szabadságjogokkal vette kezdetét. Legfontosabb, korai eredménye a jövedelmi és vagyoni census eltörlése, és az univerzális választójog kivívása volt. Az egyenlőtlenségek megmaradtak, de a – korábban csak a vagyonosok számára fenntartott – választójog gyakorlása elvben kikerült azok hatóköréből. Az ingyenes közoktatás az iskoláztatással tette ugyanezt, az ellátásra való jogosultságot az állampolgári státushoz kapcsoló, univerzális egészségügyi rendszer pedig az orvosi ellátást szabadítja fel az osztályegyenlőtlenségek uralma alól. A szociális jogok további alapvető szükségletek kielégítését függetlenítenek – legalább részben – az állampolgárok jövedelmi helyzetétől és munkaerejük piaci értékétől.

A lakhatáshoz való jog ebben a tág értelemben nem csupán – és nem elsősorban – valamilyen, minimálisan elfogadható lakhatás állami biztosítását jelenti az arra feltétlenül rászoruló állampolgárok számára, hanem mindazokat a társadalompolitikai intézkedéseket, amelyeknek célja, hogy mindenki számára hozzáférhetővé tegye az emberhez méltó lakhatást.<sup>4</sup> Ez a lakhatás dekommodifikációját (Esping-Andersen, 1990), vagyis árujellegének csökkentését jelenti: a piaci elosztás visszaszorítása és a szükségletek szerinti elosztással való részleges felváltása a lakhatás területén (vö. Veil, 2010: 320–325). Ebben az esetben az állam kötelessége a társadalom egészére vonatkozóan áll fenn (Bengtsson, 2001), és a lakáspolitikai intézkedések célja nem egy alapvetően a piaci elosztásnak alárendelt lakásrendszer utólagos korrekciója a legszegényebbek megsegítése érdekében, hanem a lakhatás területén jelentkező társadalmi egyenlőtlenségek átfogó csökkentése.

Az állam fent leírt lakáspolitikai felelőségének alapja, hogy a lakhatás alapvető emberi szükséglet. „Minden szociálpolitikának kiinduló pontja az ember otthona: a lakás” – írta Hilscher Rezső, 1928-ban. „Az ember lakásban éli le életének nagyobbik felét és önként értendő követelmény, hogy a lakásnak olyannak kell lennie, hogy a benne-tartózkodás az erkölcsi, kulturális és egészségügyi követelményeknek megfelelően

<sup>4</sup> A lakhatáshoz való jog e két vonatkozásának összefüggéséről ld. Bengtsson et al. (2012) kritikai elemzését.

és az ember benne valóban otthonát láthassa”, továbbá, hogy a lakhatás költsége ne veszélyeztesse „egyéb fontos élelszükségletek kielégítését” (19. o.).

Számtalan kutatás igazolja a megfelelő lakhatás hiánya, a lakhatás bizonytalansága és a rossz lakáskörülmenyek (különösen a túlszűfolttság, hideg és nedvesség), valamint a pszichológiai problémák és az egészség megromlása közötti kapcsolatot (Bonney, 2007; Bratt, 2002; Evans, 2000; Evans et al, 2003; Gibson et al, 2011). A megfelelő lakhatás a gyerekek fejlődésének is alapvető feltétele (Tausz, 2009). A rossz lakáskörülmenyek károsan hatnak a gyerekek pszichológiai jóllétére, motivációjára és iskolai teljesítményére (Dearing et al, 2005; Evans et al, 2001). A megfelelő lakhatás hiánya tehát a szegénység és az egészség közötti, oksági összefüggés egyik eleme, valamint az egészséges élet lehetőségében mutatkozó társadalmi egyenlőtlenségek egyik fontos oka (CSDH, 2008; Shaw, 2004).

Otthon lenni valahol alapvető emberi igény: a megfelelő lakhatás nem csupán a természeti erővel szemben, hanem egy ennél alapvetőbb – mélylélektani, fenomenológiai – értelemben is biztonságot nyújt, állandóságot egy gyakran bizonytalan és fenyegető külvilággal szemben, és egyúttal az identitás és önértékelés fontos alkotóeleme (Dupuis – Thorns, 1998; Relph, 1976). Az otthon hiánya a szabadság hiányát is jelenti, a fiziológiai szükségletek kielégítésén – így például a pihenésen és alváson (Waldron, 1991) – túl az emberhez méltó élet olyan, további igényeivel kapcsolatban is, mint az önállóság és a magánszféra védelme, a társas kapcsolatok fenntartása, a szexualitás vagy a játék (King, 2003; Nicholls, 2010). Az indiai alkotmánybíróság érvelését idézve: az emberi lény menedékre való igénye nem csupán a test pusztá védelmét jelenti, hanem „olyan megfelelő lakhatást, ami lehetővé teszi számára a fejlődést minden tekintetben – fizikailag, mentálisan és intellektuálisan” (idézi: Hohmann, 2010: 151)

A megfelelő lakhatás tehát a két, talán legalapvetőbb emberi szükséglet, az egészség és az autonómia (Doyal – Gough, 1984) feltétele, és annak biztosítása az állami társadalompolitika kiemelkedően fontos feladata.

### **3. A javasolt reform fő irányai**

A javaslatokkal foglalkozó következő rész – a helyzetképhez hasonlóan – nem törekszik a teljeskörűsége, hanem a lakásköltségek megfizethetőségének javítását, a hátralékosság megelőzését és kezelését, az alacsony jövedelműek számára is hozzáférhető lakhatás biztosítását és a hajléktalanság visszaszorítását célzó intézkedésekre szorítkozik – alapvetően a lakástámogatások átalakítására és egy kiterjedt közösségi lakásszektor kialakítására tesz javaslatot. A tanulmány nem vállalkozik a lakáshitelezési válság és válságkezelő intézkedések tárgyalására. Terjedelmi okokból szintén csak utalhat arra a szintén sürgető társadalompolitikai feladatra, amit a szegregált telepeken (és városi szegregátumokban) élők lakhatásának és életkörülményeinek a javítása jelent, és amelyre az elmúlt években erre szánt forrásoknál nagyságrendekkel több pénz bevonására van

szükség.<sup>5</sup> A nagy létszámú bentlakásos intézetek felszámolása, és embe-  
ribb, közösségi lakhatási szolgáltatások biztosítása a fogyatékossgal  
élő állampolgárok számára szintén elengedhetetlen közpolitikai teendő  
a lakhatással kapcsolatban (erről ld. Verdes et al., 2011).

A javaslatokat olyan, a lakáspolitikán túlmutató intézkedések felszo-  
rolása követi, amelyeket azonnali hatállyal – többnyire további költség-  
vetési források bevonása nélkül is – be lehetne vezetni, és közvetlenül  
javítanák a lakásszegénységben, hajléktalanságban élő emberek életmi-  
nőségét, jogbiztonságát, illetve állampolgáriságát. A tanulmányt a lakás-  
politika egyéb területeivel és a források elosztásával kapcsolatos rövid  
megjegyzések zárják.

### 3.0. Országos lakáspolitikai stratégia

A rendszerváltás óta eltelt több mint két évtizedben egyetlen kormánynak  
sem volt átfogó lakáspolitikai koncepciója: a kapcsolódó szakpolitikákat  
többnyire rövidtávú politikai és lobby céloknak rendelték alá (Hegedüs,  
2009), a lakhatás ügyének képviselője a kormányzati struktúrában ma is  
esetleges, szétaprózott és nehezen átlátható (Habitat, 2012). Ahogyan azt  
az Állami Számvevőszék 2009-es vizsgálata is megállapította, a lakáscélú  
támogatások gyakori és többirányú módosításai csökkentették a rendsze-  
rek kiszámíthatóságát és kezelhetőségét. Nem készültek „a lakástámoga-  
tási rendszer céljait teljes körűen és számszerűsítve meghatározó, azok  
megvalósításához szükséges és a rendelkezésre álló forrásokat rögzítő,  
továbbá a támogatások hatásait, a programok eredményességének érté-  
kelését tartalmazó” kormányzati stratégiák, a pályázati típusú lakástámoga-  
tási rendszer esetében pedig „a programok meghirdetésére nem volt  
kormányzati koncepció, azok esetleges jelleggel történtek, a meghirde-  
tésre vonatkozó miniszteri döntések nem dokumentáltak” (ÁSZ, 2009).

Ebből a szempontból sajnós az Új Széchenyi Terv egyik fejezeteként  
napvilágot látott Otthonteremtési Program sem jelent előrelépést – még  
akkor sem, ha egy lakáspolitikai koncepció megalkotására vonatkozó  
kormányzati szándék önmagában persze üdvözlendő volna. Ahogyan a  
stratégiáról kialakított állásfoglalásában a Habitat for Humanity Magyar-  
ország (2011a) megállapítja, a dokumentum elmulasztja „az alacsony stá-  
tusú háztartások lakhatási problémáinak azonosítását, az ezekkel kap-  
csolatban megfogalmazott intézkedések megfogalmazását, részletezését”.  
A program nem tartalmaz számon kérhető, egyértelmű határidőkhöz  
kapcsolódó célkitűzéseket, illetve a program eredményességének megál-  
lapítására szolgáló indikátorokat, a megfogalmazott célok kapcsán pedig  
hallgat az azokhoz szükséges forrásokról. A lakhatás terén sajnós alapve-

<sup>5</sup> Érdemes megjegyezni, hogy a lakásfenntartási támogatás jelentős növelése, valamint egy  
kiterjedt közösségi lakásszektor kialakítása (különösen, ha a lakások elosztási elvei a terü-  
leti egyenlőtlenségek csökkentését és a leszakadó térségekben élő munkanélküliek esély-  
egyenlőségének előmozdítását is tekintetbe veszik) a szegregált telepeken élők helyzetét  
is javítaná. A hosszú távú munkanélküliséggel és mély, koncentrált szegénységgel sújtott  
települések lakóinak mobilitását ugyanakkor célzott, többemű mobilitási támogatással is  
elő kell segíteni.

tően ugyanez igaz a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégiára is (vö. Habitat, 2011b), ami a lakáspolitikai intézkedésekkel kapcsolatban csak olyan általánosságokat tartalmaz, mint hogy „szükség van a lakáscélú szociálpolitikai támogatás rendszerének rugalmas átalakítására” (85. o.), vagy hogy „a szociális rehabilitációs telepprogram, szociális bérlakás és lakhatási támogatások átalakításával elő kell segíteni az egészséges, biztonságos, szegregációmentes lakhatást” (87. o.).

Egy átfogó lakáspolitikai reformterv legelső alapelvének tehát annak kell lennie, hogy a közpolitikai változások indokait, világos, számon kérhető módon megfogalmazott céljait, eszközeit, az ezekhez szükséges jogszabályi változásokat és forrásokat, illetve az ezek eredményességét mérő indikátorokat egy nyilvános, részletesen kidolgozott stratégiába kell foglalni, és ennek kialakítása során az érintett szakértők, civil szervezetek és intézmények lehető legszélesebb körének érdemi bevonására kell törekedni. A lakáspolitikai intézkedések költségvetési és elosztási hatásait mikroszimulációs modellekkel kell vizsgálni, ezek eredményét nyilvánosságra kell hozni, és a vonatkozó jogszabályok indokolásához csatolni. Fontos, hogy a kormányzati struktúrában legyen egyértelmű felelőse – ideális esetben minisztere – a lakáspolitikának.<sup>6</sup>

### *3.1. Lakhatáshoz való jog*

#### **3.1.1. A LAKHATÁSHOZ VALÓ JOG NEMZETKÖZI JOGI ÉS ALKOTMÁNYOS VÉDELME**

A lakhatáshoz való jog jelentőségének kinyilvánítása és az állam ez irányú kötelezettségvállalásainak erősítése érdekében indokolt, hogy Magyarország elfogadja a Módosított Európai Szociális Charta lakhatáshoz való jogról szóló 31. cikkelyét. A nemzetközi jogi dokumentumokban elismert szociális jogok kikényszerítése az ezek biztosításával kapcsolatos kötelezettségek relatív jellege miatt nem egyszerű feladat (Kardos, 2003), ezért szükség van a szociális jogok érvényesülését vizsgáló indikátor-rendszer kialakítására, valamint a kötelezettségek végrehajtását ellenőrző nemzetközi eljárások lehetőségének biztosítására.

Indokolt tehát, hogy az ország elfogadja a Módosított Európai Szociális Charta kollektív panaszokról szóló Kiegészítő Jegyzőkönyvét, ami lehetővé tenné, hogy civil szervezetek, szakszervezetek kezdeményezésére a Szociális Jogok Európai Bizottsága döntsön az állami kötelezettségekkel kapcsolatos mulasztásokról. A lakhatáshoz való jognak az ENSZ szociális jogokkal foglalkozó bizottsága által kidolgozott értelmezése (1991), valamint az Európa Tanács emberi jogi biztosának ajánlása (2009) alapján pedig az államnak meg kell szerveznie a lakhatáshoz való joggal kapcsolatos nemzetközi kötelezettségvállalásainak érvényesülését vizsgáló részletes adatgyűjtését és az adatok rendszeres, nyilvános értékelését.

A lakhatáshoz való jogot – számos európai állam alkotmányához hasonlóan – nevesíteni kell Magyarország alkotmányában is (vö: TLE,

<sup>6</sup> Vö. az Országos Hajléktalanügyi Programiroda létrehozására vonatkozó javaslattal (Gyóri – Maróthy, 2008).

2010: 2.1.3.). Noha a szociális jogok alkotmányos védelme önmagában nem magyarázza az országok közötti eltéréseket a jóléti ellátások kiterjedésében és minőségében (ld. Rosevear – Hischl, 2011), a lakhatáshoz való jog alkotmányba foglalása nyilvánvalóvá tenné, hogy az államnak a jelenleginél nagyobb felelősséget kell vállalnia állampolgárai lakhatásával kapcsolatban, hivatkozási alapul szolgálhatna a lakhatáshoz való jog érvényesítéséért küzdő szervezetek számára, és megalapozhatna egy a szegények érdekeit is védő alkotmánybírói gyakorlatot. A szövegezés során a minimális ellátásra való alanyi jogosultságot is megalapozó megfogalmazásra kell törekedni – szemben a szociális jogok megszorító, államcélokként való értelmezésével, ami a lakhatáshoz való jog tekintetében a jelenlegi Alaptörvény szövegezését és a korábbi Alkotmányt értelmező alkotmánybírói esetjogot egyaránt jellemzi (Kardos, 2001; Juhász, 1995; Juhász, 2012).

### 3.1.2. A KIKÉNYSZERÍTHETŐ LAKHATÁSHOZ VALÓ JOG INTÉZMÉNYESÍTÉSE

A negatív és pozitív jogok szokásos szembeállítására – ami a leggyakrabban idézett elvi alapja a szociális jogok alanyi jogként való értelmezése és kikényszeríthetősége elutasításának (ld. például Sajó, 1995) – felülvizsgálatra szorul. A jogokat éppen az teszi joggá, hogy a jogrendszer kollektív erőforrásokat biztosít azok védelmére és kikényszeríthetőségére (ld. Holmes – Sunstein, 1999). Ilyen értelemben minden jog – a polgári és politikai jogok érvényesülése is – igényli az állam pozitív cselekvését, ez pedig elkerülhetetlenül erőforrások felhasználásával (és elosztási hatásokkal) jár. A szociális jogok gazdasági vonatkozásai tehát nem egyedülállóak, és önmagukban nem teszik lehetetlenné azok kikényszeríthetőségét. Ahogyan azt az Európa Tanács emberi jogi biztosa (2009) megállapítja, „sem a lakhatással kapcsolatos kötelezettségek kiterjedtsége, sem a szociális és gazdasági jogok természete nem teszi lehetetlenné a lakhatási jogok kikényszeríthetőségének nemzeti jogszabályokban való biztosítását”.

A kikényszeríthető lakhatáshoz való jog magyarországi szabályozásával kapcsolatban érdemes tekintetbe venni a kikényszeríthető lakhatáshoz való jog intézményesítésében élenjáró két országot, Franciaország és az Egyesült Királyság vonatkozó jogalkotását és gyakorlati tapasztalatait (Loison-Leruste – Quilgars, 2009). Franciaországban Jacques Chirac 2007. január 1-jei újévi beszédében jelentette be a kikényszeríthető lakhatáshoz való jog (*droit au logement opposable*) bevezetését. A közigazgatási bíróság előtt is érvényesíthető jogról három hónappal később elfogadott törvény 2008-tól a leginkább rászoruló csoportokra, 2012-től pedig mindenkire vonatkozik, aki jogosult szociális bérlakásra, de azt túl hosszú ideig nem biztosították számára (Ball, 2011: 4. fejezet; Goodchild, 2003; Lacharme, 2007; Loison, 2007).

Az Egyesült Királyságban a helyi önkormányzatoknak 1977 óta kötelességük elhelyezni azokat, akiknek nincs hol lakniuk, de rendelkeznek valamilyen kötődéssel az adott területhez, és ha a háztartásból legalább egy valaki a „különleges rászorultsági” kategóriák (*priority need*) egyikebe (várandós anyák, gyermekes szülők, katasztrófa áldozatai, idősek,

betegek, fogyatékkal élők) tartozik (Anderson, 2004).<sup>7</sup> Ez a *de facto* lakhatáshoz való jog azóta további csoportokra is kiterjedt, például a családon belüli erőszak elől menekülőkre, a börtönből kikerültekre és a volt állami gondozottakra. Skócia 2012-vel kiterjesztette ezt a jogosultságot mindenkire, akit egyébként – a szélesen értelmezett – hajléktalanság sújtana (Anderson, 2007). A szabályozás angliai érvényesülését vizsgáló friss kutatás (Fitzpatrick – Pleace, 2012) eredményei összességében biztatóak, a szerzők ugyanakkor hangsúlyozzák, hogy egy aránylag nagy szociális bérlakás-szektor fenntartása elengedhetetlen a lakhatáshoz való jog tényleges érvényre juttatásához.

Egy a jelenleginél kiterjedtebb és magasabb összegű, normatív lakásfenntartási támogatás magyarországi bevezetése, amely garantálja, hogy a támogatásra jogosult háztartásoknak legfeljebb a jövedelmük egy jogszabályban meghatározott hányadát kell lakhatásra fordítaniuk (mivel a fennmaradó részt a támogatás fedezi), értelmezhető a lakhatáshoz való jog intézményesítésének. Ezen kívül indokolt a kikényszeríthető lakhatáshoz való jog jogszabályba foglalása – a fent említett nemzetközi példák figyelembe vételével<sup>8</sup> – oly módon, hogy az kikényszeríthető alanyi jogosultságot biztosítson egy meghatározott minimális lakhatásra, első lépésben a legsérülékenyebb csoportok (idősek, betegek, mozgáskorlátozottak és fogyatékkal élők, várandós nők, gyermekes szülők, volt állami gondozottak, családon belüli erőszak áldozatai), idővel pedig mindenki számára.

### 3.2. A lakástámogatások kettős átstrukturálása

A lakástámogatások rendszerét alapvetően a következő két – egymással összefüggő – módon kell átstrukturálni. Egyrészt, a források sokkal nagyobb részét kell a lakhatás fenntartásának (szektor-semleges) támogatására fordítani, szemben a tulajdonszerzés támogatásával. Másrészt a lakástámogatásoknak a jelenleginél sokkal nagyobb mértékben kell hozzájárulniuk a társadalmi egyenlőtlenségek csökkentéséhez – szemben az eddigi gyakorlattal, amelynek során a források többsége a társadalom felső rétegeihez jutott, míg a szegények lakhatását támogató programok súlyosan alulfinanszírozottak voltak.

<sup>7</sup> Győri Péter (2003) lényegében a nagy-britanniai, lakhatáshoz való jogról szóló szabályozás bevezetését javasolta már 2003-ban a lakástalanok leginkább sérülékeny csoportjai számára.

<sup>8</sup> A részletes szabályozás kialakításakor a hivatkozott külföldi szabályozások és azok tényleges megvalósulása mellett érdemes áttekinteni a lakhatáshoz való jog magyarországi kodifikációjához készült eddig egyetlen szövegszerű javaslatot (Szikinger, é. n.), valamint a nemzeti hajléktalanügyi stratégia (Győri – Maróthy, 2008) „minimális lakhatási formák törvényi elismerésére” vonatkozó javaslatát is.

4. táblázat A magyar állam különböző lakáscélú kiadásai (2000–2010), milliárd forint

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Lakásépítési kedvezmény („szocpol”)	24,2	19,7	19,2	30,1	34,6	39,1	43,5	34,8	30,4	28,2	17,0
Fiatalok otthonteremtési támogatása („félscopol”)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	16,6	14,6	10,8	9,0	6,5	0,6
Összesen	24,2	19,7	19,2	30,1	34,6	55,7	58,2	45,7	39,4	34,7	17,6
Kiegészítő kamattámogatás	1,3	6,4	15,0	23,5	37,3	46,1	34,1	38,8	36,4	48,9	34,3
Jelzálog kamattámogatás	0,1	0,8	6,7	56,3	97,3	105,7	98,1	88,3	65,3	63,6	56,1
SZJA-kedvezmény	2,2	5,6	17,0	31,1	24,7	19,5	14,0	10,0	5,0	2,0	1,0
Összesen	3,6	12,7	38,7	110,8	159,3	171,3	146,2	137,1	106,6	114,5	91,4
Lakástakarékok támogatása	6,4	6,5	5,7	5,9	8,3	10,7	14,1	18,6	22,8	26,1	26,8
Lakástulajdon-szerzés támogatása összesen	34,2	38,9	63,5	146,8	202,1	237,7	218,5	201,4	168,9	175,3	135,8
Panelprogram	0,0	0,0	0,8	2,1	1,8	1,8	4,4	10,1	10,2	4,5	7,7
Lakásfenntartási támogatás	3,6	3,6	3,8	3,5	5,8	12,1	16,7	17,8	16,6	17,7	19,3

*Forrás:* A Városkutatás Kft. becslése kormányzati források alapján. Ezúton is köszönöm Hegedüs Józsefnek, hogy a rendelkezésemre bocsátotta az adatokat. Lakásfenntartási támogatás: KSH STADAT, tájékoztatási adatbázis.

Az eddigi helyzetet jól mutatja az 4. táblázat: a költségvetés lakáshoz kapcsolódó kiadásaiban a lakástulajdon-szerzéshez kapcsolódó rosszul célzott (ld. Fehér et al., 2011; Hegedüs, 2009; Hegedüs – Teller, 2004) támogatások domináltak, az alacsony jövedelműek lakásfenntartásának támogatására csak jóval kevesebbet költött a magyar állam. És miközben jelentősen növekedtek a lakástámogatásokra fordított költségvetési kiadások, ez nem járt együtt a rászoruló háztartások megfelelő lakhatásának biztosításáért viselt fokozott közfelelősséggel. Eppen ellenkezőleg: a kiadások legnagyobb részét a lakáshitelekhez kapcsolódó bőkezű és rosszul célzott támogatások emésztették fel. Hegedüs József (2006) adatai szerint a lakáshitelekhez kapcsolódó adókedvezmény mintegy kétharmada a lakosság leggazdagabb ötödéhez került, és ez vélhetően hasonlóan alakult a kamattámogatások esetében is. A magyar állam így 2003 és 2010 között minden évben 100–170 milliárd forintot (összesen több mint 1000 milliárd forintot) költött el nagyrészt olyan rétegek lakáshitel-támogatására, amelyek állami segítség nélkül is elboldogultak volna. Ennek töredékét (összesen mintegy tizedét) költötte az állam ugyanezen időszak alatt lakásfenntartási támogatásra, ami teljes egészében alacsony jövedelmű háztartásokhoz jutott.<sup>9</sup>

A kamattámogatások költségvetési súlya azt is jelentette, hogy évekre leszűkült a kormányzat mozgásterét a lakástámogatások alakításában, mivel az adott évi programokkal szemben a korábban felvett támogatott hitelek domináltak a kiadásokat. A támogatási rendszer felülvizsgálatának következtében a támogatott hitelekhez kapcsolódó állami támogatások azonban immár évek óta külön intézkedések nélkül is kifutóban vannak. Az így felszabaduló forrásokat indokolt benntartani a lakástámogatási rendszerben, és a következőkben ismertetett lakáspolitikai intézkedések bevezetésére fordítani azokat.

### *3.3. A lakásfenntartási támogatás átalakítása*

Az eredetileg 1993-ban bevezetett lakásfenntartási támogatás (LFT) mai szabályozásának alapvonalait a 2004-es reform<sup>10</sup> fektette le: a központosított szabályozott normatív lakásfenntartási támogatás bevezetése jelentősen növelte a támogatáshoz való hozzáférést és egyúttal csökkentette a hozzáférés területi egyenlőtlenségeit. A lakásfenntartási támogatás azonban azóta is marginális szerepet játszik a lakástámogatásokon belül, alacsony

<sup>9</sup> 2004-től kezdődően nagyon jelentős költségvetési kiadást jelentett az itt nem tárgyalt távhő- és gázár-támogatás is, ami a különböző konstrukcióktól függően eltérő mértékben, de szintén problematikus volt a jövedelmi célzást és így a támogatások elosztási hatásait tekintve. Ahogy Hegedüs József és munkatársai (2008) fogalmazzák, „a gázár-támogatás szociális szempontból mélyen igazságtalan, mivel eleve kihagyja azt az 577 ezer háztartást, tipikusan a legszegényebb társadalmi csoportot, amelyik nem gázzal fűt”. A gázár-támogatás szociálpolitikai és energiapolitikai elemzéséhez ld. az Energia Klub (2009), valamint a Városkutatás és a Habitat for Humanity Magyarország (Hegedüs et al, 2010) tanulmányát, továbbá Győri Péter (2010b) cikkét.

<sup>10</sup> A reform részletes indokolásához és koncepciójához ld. Győri, 2003.

színvonala (a háztartásra jutó átlagos havi összege 2008-ban alig több, mint 4000 forint volt), és a 2004-es változásokat követően is szűkös hozzáférhetősége miatt pedig a rászoruló háztartások lakhatásának biztosításában is. „Annak ellenére, hogy a normatív LFT bevezetését követően a kiadások 2003 és 2008 között 3,5 milliárdról 16,5 milliárd forintra növekedtek, a támogatás nem teszi lehetővé, hogy egy társadalmilag elfogadható szintű lakás fenntartásának költségeihez az alacsony jövedelmű csoportok számottevő hozzájárulást kapjanak, hiszen a támogatás összege a lakáskiadásoknak csak igen kis hányadát fedezi” (Bényei, 2011). Egy 2009-es, gyermekes háztartásokra kiterjedő kutatás szerint a hátralekös háztartások közül csak mintegy minden negyedik kapott lakásfenntartási támogatást, adósságkezelésben pedig csak másfél százalékuk részesült (Ferge – Darvas, 2011). A szűk célzással függ össze az is, hogy a jogosultsági kritériumoknál valamivel magasabb jövedelmű háztartások a korábbi szabályozás következtében gyakran rosszabb helyzetbe kerültek, mint a jogosult háztartások a támogatás megszerzése után (Hegedüs et al., 2009).

2011 szeptemberétől a támogatásra jogosultak köre jelentősen kibővült: a jogosultság felső határa az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 150 százalékáról annak 250 százalékára változott (és kikerült a jogosultság feltétele közül, hogy a lakásfenntartás elismert havi költségének meg kell haladnia a háztartás havi összjövedelmének 20 százalékát) – noha az egy főre eső jövedelemről a fogyasztási egységre jutó jövedelemre való áttérés enyhén szűkítette a jogosultságot.<sup>11</sup> Nem változott viszont a támogatás összege (egy négyzetméterre jutó elismert havi költség összege maradt 450 forint), sőt, a fogyasztási egységre való áttérés következtében a nagyobb háztartások esetében enyhén csökkent. A gyermeküket egyedül nevelő szülők, illetve tartósan beteg vagy súlyosan fogyatékos gyermeket nevelő családok viszont több támogatásra jogosultak, noha csak csekély mértékben. A helyi önkormányzatnak való kiszolgáltatottságot növeli, hogy a lakásfenntartási támogatásra való jogosultság további feltételeként az önkormányzatok előírhatnak a „lakókörnyezete rendezettségének biztosítására vonatkozó” feltételeket.

A helyzetet súlyosbította, hogy egy 2011 novemberében elfogadott törvényjavaslattal 2012. január 1-jével kikerült a szociális törvényből a helyi lakásfenntartási támogatás, és az azelőtt megállapított támogatás is csak március végéig volt folyósítható. A kormányzati intézkedések következtetésére vall, hogy éppen akkor, amikor a parlamenti többség törvénybe foglalta, hogy a helyi önkormányzatok feladata a hajléktalanság megelőzése, egyúttal megszüntette a helyi lakásfenntartási támogatást, ami éppen ennek lenne az egyik legfontosabb eszköze.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> A 2010. évi CLXXI. törvény indokolása szerint „a módosítás célja egyrészt a szociális gáz- és távhő-támogatás megszűnése okán ellátás nélkül maradó jogosultak befogadása a lakásfenntartási támogatás rendszerébe, másrészt a támogatás célzottságának és hatékonyságának növelése”.

<sup>12</sup> A vonatkozó, 2011. évi CLXVI. törvény indokolása úgy szól, hogy mivel „a normatív lakásfenntartási támogatás feltételei 2011 szeptemberétől jelentősen enyhültek, a jogosult kör megsokszorozódott”, ezért „a jövőben már nem indokolt fenntartani a méltányossági lakásfenntartási támogatás lehetőségét, hiszen az érintettek jelentős része a normatív körbe tud kerülni”. Ez így nyilvánvalóan nem igaz, hiszen egyrészt a normatív lakásfenn-

Mindezek alapján indokolt a lakásfenntartási támogatás radikális emelése. „A lakhatás biztonsága akkor növelhető, ha a jövedelem-újraelosztáson belül növekszik a lakásfenntartási támogatás szerepe” (Hegedüs et al, 2007).

A lakhatáshoz kapcsolódó juttatások jelentőségének növelése ráadásul politikai szempontból is előnyös lehet: egy, a lakhatás költségeihez kötött, munkanélküliekre és dolgozó szegényekre egyaránt kiterjedő lakástámogatás kevésbé lesz kitéve a „segélyezés” körüli szegény- és cigány-ellenes előítéleteknek, és így az egalitáriánus újraelosztás politikailag inkább elfogadottabb eszköz lehet, mint a kizárólag a munkanélküliek számára hozzáférhető juttatások.<sup>13</sup>

Bényei Zoltán (2011) javaslata egy „a költségekhez és a háztartások teherviselő képességéhez hézagmentesebben illeszkedő, emelt összeggel számoló, preventív jellegű lakásfenntartási támogatási konstrukció”. A reform lényege a – számos nyugat-európai országban használt – részképlet felé elmozdulás, ami az célozza, hogy a támogatásra jogosultaknak ne kelljen a jövedelmük egy meghatározott hányadánál (a szóban forgó javaslat esetében annak 20 százalékánál) többet költeniük lakhatásra, mivel az utóbbi és az elismert lakásköltségek közötti különbséget a támogatás fedezi (ld. Hegedüs et al., 2007). A Bényei által javasolt által képlet a következő:  $T = (ELN \times ELK \times FE) - HJ \times 0,2$ . Vagyis a támogatás összege az elismert lakásköltségek és a háztartás összes jövedelme 20 százalékának különbözete, az előbbi pedig a (háztartásban élők számához rendelt) elismert lakásnagyságnak, az egy négyzetméterre jutó elismert (és a javaslat szerint a jelenlegi gyakorlattal szemben évente indexált) lakásköltségnek és a háztartás (fogyasztási egységben kifejezett) szerkezetének a függvénye.

Érdemes megemlíteni, hogy az így kialakított támogatás elegánsan kezeli (ha nem is küszöböli ki teljesen) a rászorultsági támogatásokkal kapcsolatban felmerülő, egyik legfontosabb problémát: azt a „szegénységi csapdának” vagy „segélyezési csapdának” nevezett jelenséget, amikor a többletjövedelmet aránytalanul magas effektív marginális adókulcs sújtja (ld. Semjén, 1996). Az elismert lakásköltség és a jövedelem lakásfenntartásra fordítandó arány rögzítése egyúttal gondoskodik a támogatás fokozatos kivezetéséről, illetve ez utóbbi meghatározza az effektív marginális adókulcsot.

A reform részleteinek kidolgozásakor kell döntést hozni a támogatás következő két alapvető paraméteréről, amelyek alapvető jelentőségűek a program célzása, elosztási hatása, és forrásigénye szempontjából:

---

tartási támogatásra való jogosultság kiterjesztését a gázártámogatás megszűnésével indokolták, másrészt a helyi és a normatív lakásfenntartási támogatásra való jogosultság nem zárta ki egymást, és így a változtatás mindenképpen hátrányosan érinti azokat az alacsony jövedelmű háztartásokat, amelyek eddig is jogosultak voltak a normatív lakásfenntartási támogatásra, és emellett helyi lakásfenntartási támogatást is kaptak.

<sup>13</sup> Amennyiben az aktív korúak segélyezését felváltaná egy a dolgozó szegényekre is kiterjesztett garantált minimumjövedelem-rendszer, ahogyan azt például a „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégia Értékelő Bizottsága (Gyerekesélyek Magyarországon, 2009), Szalai Júlia (2009), illetve az LMP választási programja (2010) javasolja, úgy nyilván meg kell oldani annak a lakásfenntartási támogatással való összehangolását.

**A támogatásra való jogosultság jövedelemhatára****Javaslatok a szakirodalomban Szempontok a döntéshez**

Bényei (2010): 2 x ÖNYM / fő (kb. a háztartások 18 %-a)	A támogatás célzásának meghatározásakor érdemes tekintetbe venni a jóléti állam politikai gazdaságtanáról szóló irodalom kapcsolódó megállapításait. Korpi és Palme (1998) az „újraelosztás paradoxonának” nevezi azt az átváltási viszonyt, ami a jóléti programok célzottsága, és az azok rendelkezésére álló költségvetési források nagysága között figyelhető meg, azzal összefüggésben, hogy a szűken célzott programokra általában aránytalanul kevés forrás jut (vö. Esping-Andersen, 1990; Rothstein, 1999).
Győri (2003): implicit (a jogosultság kritériuma az elismert lakásfenntartási kiadások és a jövedelem aránya)	
Hegedüs et al. (2007): a háztartások kb. 15 %-a	Ennek következtében a szűken célzott ellátások valójában kevésbé enyhítik a szegénységet, mint azok, amelyek a társadalom szélesebb csoportjai jogosultak (annak ellenére, hogy a támogatások egy részét olyanok kapják, akik arra kevésbé szorulnak rá). Ezzel összhangban (illetve a megfizethetőségi probléma tényleges kiterjedését tekintetbe véve) egy olyan aránylag szélesen célzott programra van szükség, ami a jogosultak körén <i>belül</i> több támogatást juttat az arra inkább rászorultak számára (vö. az „univerzalizmuson belüli célzás” javaslatával: Skocpol, 1991).
Hegedüs et al. (2008): 2,5 x ÖNYM / fogyasztási egység (kb. háztartások 18 %-a)	

**A lakásfenntartásra fizetendő jövedelemhányad****Javaslatok a szakirodalomban Szempontok a döntéshez**

Bényei (2010): 20 %	A Győri (2003) által javasolt modell bonyolultabb, ugyanakkor tekintetbe veszi, hogy a jövedelem adott részének lakhatásra fordítása eltérő áldozatot jelent a jövedelem mértékétől függően. A jövedelem csökkenésével arányosan csökkenti a lakásfenntartásra fizetendő jövedelemhányadot – és így növeli a támogatás progresszivitását.
Győri (2003): 10–35 %, a jövedelem függvényében fokozatosan növekedve	

További eldöntendő kérdés, hogy a lakásfenntartás elismert költsége tekintetbe vegye-e a lakhatási költségek tényleges lakáshelyzetektől (az alapterület nagyságától, a lakás típusától és a fűtés módjától) függő különbségeit (ahogyan azt Hegedüs et al., 2008 javasolja).

Fontos eleme a fenti javaslatnak, hogy az elismert lakásköltség összege külön is tekintetbe veszi az energiaköltségen kívül a lakásbérleti költséget is. Ez megerősítené a bérlők helyzetét, előmozdítaná a bérlakás-piac fehéredését, és közvetve hozzájárulna a foglalkoztatás regionális különbségeinek csökkentéséhez és a leszakadó térségekben lakók esélyegyenlőségéhez is. Ennek érdekében biztosítani kell a lakásbérlet megfelelő jogi szabályozását, amelynek ki kell terjednie a lakbér módosítás lehetséges mértékére és gyakoriságára, valamint a felmondási időre is (ami jelenleg indokolatlanul rövid). Érdemes megvizsgálni egy ideiglenes (de legalább néhány éves) adómoratórium lehetőségét a lakberek tekintetében

(ami tekintetbe véve a bérbeadással kapcsolatos adóelkerülés kiterjedését, lényegében nem jelentene kiadást a költségvetés számára), egyúttal viszont megadóztatni a lakásokat hosszabb ideig üresen tartó tulajdonosokat.

### 3.4. Egy kiterjedt közösségi lakásszektor kialakítása

A lakásprivatizáció és a támogatási, adózási környezet miatt az önkormányzati tulajdonú bérlakások aránya a rendszerváltást követően 22 százalékról 3 százalékra csökkent, ami az európai – és különösen a nyugat-európai – átlag töredéke. A korábbi önkormányzati lakásállomány mintegy 85 százalékának privatizációja végletesen beszűkítette az önkormányzati lakáspolitikai mozgásterét, és az önkormányzatok gyakran még ezt a mozgásteret sem használják ki. Az 1990-es évek első felében lezajlott privatizációs hullámot követően is folytatódott az önkormányzati lakásvagyon fogyása: Így például 2010-ben kétezer lakást adtak el az önkormányzatok, miközben mindösszesen 33 új bérlakást építettek (KSH, 2010). A önkormányzatok mára csak mintegy 130 ezer lakással rendelkeznek: a legtöbb településen nem létezik szociális lakásgazdálkodás, a KSH egy néhány évvel ezelőtti felmérése szerint 6 megyeszékhelyen és 16 budapesti kerületben nyilvántartást sem vezetnek a lakásigénylőkről (KSH, 2006).

5. táblázat A szociális bérlakások aránya különböző európai országok lakásállományában

Ország (felmérés éve)	A szociális bérlakások aránya a lakásállományon belül
Ausztria (2009)	23 %
Belgium (2008)	7 %
Csehország (2004)	20 %
Dánia (2009)	19 %
Egyesült Királyság (2004)	20 %
Észtország (2008)	1 %
Finnország (2007)	16 %
Franciaország (2006)	17 %
Hollandia (2009)	32 %
Írország (2002)	8 %
Lengyelország (2008)	12 %
Lettország (2008)	0 %
<b>Magyarország (2010)</b>	<b>3 %</b>
Németország (2008)	5 %
Olaszország (2008)	4 %
Szlovákia (2001)	4 %
Szlovénia (2004)	6 %
Svédország (2008)	17 %

*Forrás:* Housing Statistics in the European Union 2010; Magyarország: KSH (2012).

Az önkormányzati tulajdonban maradt lakástulajdon tipikusan a korábbi lakásállomány legrosszabb része, amit korábbi lakói szegénységük miatt nem tudtak vagy a lakás rossz állapota miatt nem akartak megvenni – az állomány megújulása minimális, a lakások gyakran elfogadhatatlan állapotban vannak (Habitat, 2012; KSH, 2006). Az önkormányzati lakásállomány nyilvánvaló elégtelenségét mutatja, hogy 2010-ben a társadalom legalsó jövedelmi decilisébe tartozók közül is csupán minden tizedik lakott önkormányzati bérlakásban (KSH, 2010). A szociális bérlakásokra való társadalmi igény és a megmaradt önkormányzati lakásállomány közötti szélsőséges különbséget érzékelteti, hogy egy budapesti kerületben a 2009 és 2011 közötti három évben csupán egy alkalommal írtak ki pályázatot, 9 önkormányzati lakásra, amire mintegy 1400 pályázat érkezett (Előterjesztés, 2012). Egy a témában szervezett konferencián az önkormányzatok képviselői sokszoros, akár harmincszoros túljelentkezésről számoltak be (Habitat, 2012).

A jelenlegi, nagyjából 130 ezer önkormányzati tulajdonú lakásból álló állomány helyett legfeljebb két kormányzati ciklus alatt létre kell hozni egy legalább 300 ezer lakásból álló közösségi lakásszektort (vö. Hegedüs et al., 2007, 2008; Győri – Maróthy, 2008). Ez az eddig felmerült kormányzati tervekhez képest már rövid távon is a szociális bérlakások számára radikális növelését jelenti.<sup>14</sup> Ez az önkormányzati lakásállomány bővítésén kívül történhet non-profit lakástársaságok tulajdonában lévő, továbbá az előbbieket által kezelt magántulajdonú lakásokkal is: a lakások elosztási elveit, a lakbér és az ahhoz kapcsolódó lakbér-támogatás mértékéről azonban központi szabályozásnak kell rendelkeznie.

Hosszú távon a lakhatás árújellegének jelentős csökkentése, és egy olyan kiterjedt közösségi lakásszektor kialakítása a cél, amely széles célzott jogosultsági kritériumokkal, és a lakások megfelelő minőségével biztosítja, hogy a szektor egy része akár az átlagos jövedelműek számára is vonzó alternatíva legyen, és amely így nem szegregál. A közösségi lakásszektor lakásai térben nem különülhetnek el a lakásállományon belül. A munkaerő mobilitásának és a leszakadó térségekben lakók esélyegyenlőségének előmozdítása érdekében a lakások elosztásába indokolt bevonni a munkaügyi központokat is (vö. Hegedüs et al., 2008). Meg kell vizsgálni az európai országok tapasztalatait azzal kapcsolatban, hogy miként lehet a szociális bérlakás-rendszert – egy aránylag széles jövedelmi célzás ellenére is – elérhetővé tenni a legszegényebbek számára is (Pleace, 2012).

A jelenlegi finanszírozási rendszerben a helyi önkormányzatok nem érdekeltek az önkormányzati lakásállományuk bővítésében, többnyire a meglévő lakásaikat sem üzemeltetik hatékonyan, vagy éppen igyekeznek (szegénységben élő lakóikkal együtt) megszabadulni tőlük (Hegedüs, 2009; Ladányi, 2000), és általános, hogy a központi költségvetésből lakás-célra kapott forrásokat más célra használják fel (Gyuris, 2003). Az önkor-

<sup>14</sup> Az Új Széchenyi Terv és az Otthonteremtési Stratégia (Nemzetgazdasági Minisztérium, 2011) szerint egyaránt „évi 5–10 ezer bérlakás építése lenne kívánatos”. A Nemzeti Eszközkezelő felállításához szükséges forrásokról rendelkező 1245/2011. (VII. 18.) Kormányhatározat szerint az intézmény 2014 végéig „összesen legfeljebb ötezer ingatlant” vásárolhat majd meg, noha ezt a számot a kormány és a Bankszövetség között létrejött megállapodás értelmében később 25 ezerre bővítették (Habitat, 2012).

mányzati lakások (helyi képviselőtestület által megállapított) lakbérében jelenleg tapasztalható szélsőséges eltéréseket (Habitat, 2012) vissza kell szorítani egy olyan országos szabályozással, ami kevesebb teret enged a helyi diszkrecionalitásnak. A megfelelő szakmai és társadalmi egyeztetés során kialakítandó, részletes koncepciónak a lakásügyi jogszabályok módosításán, a bérlakások elosztási elvein, és a kapcsolódó lakbértámogatás szabályain kívül ki kell terjednie a közösségi lakásszektor üzemeltető intézményrendszer kialakítására is. Ez utóbbival kapcsolatban érdemes tekintetbe venni a már meglévő javaslatokat (ld. különösen Hegedüs et al., 2007, 2008), valamint a Habitat for Humanity és a Városkutató Kft. Szociális Lakásügynökségek magyarországi bevezetésének lehetőségeit vizsgáló – még folyamatban lévő – programjának a tapasztalatait.<sup>15</sup> Biztosítani kell a szükséges forrásokat a meglévő önkormányzati lakásállomány felújításához és energiahatékonyságának javításához, emellett érdemes volna egy a Szociális Építőtáborhoz hasonló gyakorlat kiterjesztése is, amelynek során a lakbér-hátralékkal rendelkező lakók „ledolgozhatják” a hátralékuk egy részét a felújításban való részvételükkel.<sup>16</sup> A jelenleg az önkormányzatok tulajdonában lévő lakásállomány privatizációját le kell állítani, és módosítani kell a lakástörvényt, a még meglévő lakások költségelvé vagy piaci alapú bérbe adásának visszaszorítása érdekében.

A Városkutató Kft. munkatársai által 2008-ban készített reformcsomag a következőképpen foglalja össze az általuk javasolt közösségi bérlakás-szektor négy pillérét:

– Az első pillért a lakásügyi jogszabályok (lakáskódex) módosítása alkotja, amely a szociális bérlakást az elosztási rendszeren keresztül határozza meg (a szociális szempontok kizárólagossá tétele), továbbá növeli a szociális lakásbérlet kiszámíthatóságát, de egyúttal erősíti a (közösségi és magán-) tulajdonosok jogait, azaz a bérbeadók biztonságát.

– A közösségi bérlakás-szektor második pillérét a közösségi (szociális) feladatokat ellátó lakástársaságok jelentik majd, amelyeket egyrészt már jelenleg is létező szervezetek (önkormányzati vagyongazdálkodók, alapítványok, kft-k, stb.), másrészt pedig újonnan felállított, részben vagy teljesen erre a célra létrejött gazdasági társaságok adnak. A lakástársaságok feladata lesz, hogy a jelenleg is létező önkormányzati és magántulajdonban lévő bérlakások, valamint a saját tulajdonukba került épített vagy vásárolt lakások szociális célú hasznosításáról, adott támogatási feltételek mellett, ellenőrizhető módon gondoskodjanak.

– A harmadik pillér a szociális bérlakások iránti igényeket rögzítő helyi szintű bérlakás-igénylési névjegyzékek kialakítása, a névjegyzék kialakításának normatív, de differenciált szabályozása, a prioritási sorrendek felállítása, a lakástársaságok bérlőkijelölési szabadságának szabályozása.

– A negyedik pillér a szociális bérlők számára megállapított lakbér-támogatási rendszer (keresleti támogatás) és a lakástársaságok beruházásához és működéséhez adott támogatások (kínálati támogatás) kialakítása.

<sup>15</sup> Bényei Zoltán (é. n.) ellenben óva int a lakástársaságok bevonásától a közösségi lakás-szektor üzemeltetésébe, mivel „erre megfelelőbbnek látszanak a területi alapon, hagyományosan erre a célra létrehozott önkormányzati vagyongazdálkodó szervezetek, amelyeknél a szervezeti felépítést és az önkormányzati, pénzügyi kapcsolódásokat szabályozni szükséges, de a célok teljesülése érdekében kezdetben le kellene választani a rendszerről a magántőke profitvárokozásait” – az érvelése ugyanakkor nem vonatkozik a non-profit lakástársaságok létrehozásának javaslatára.

<sup>16</sup> A rendszerbe akár új ingatlanokat is be lehetne vonni hasonló módon, illetve hasznosítani a felújításra szoruló, jelenleg üresen álló lakásokat.

Budapesten meg kell vizsgálni az önkormányzati lakásállomány egyes fővárosi rendszerbe integrálásának lehetőségét, a kerületi önkormányzatok „széttartó, összerendezetlen” lakásgazdálkodásának és azok igazságtalan következményeinek kiküszöbölésére (Győri, 2011a, 2011b). A jelenleg is a főváros tulajdonában lévő lakások támogatását növelni kell, és a lakáskiutalások során továbbra is előnyben kell részesíteni a hajléktalan, valamint a volt állami gondozott igényelőket.

### 3.5. A lakásvesztés és a közüzemi szolgáltatások kikapcsolásának megelőzése

A lakásfenntartási támogatás fent leírt átalakítása, valamint egy kiterjedt közösségi lakásszektor kialakítása jelentős eredményeket tud majd elérni a megfizethetőségi probléma enyhítésében, és így a hátralékok megelőzésében. Ezenkívül szükség van a 2003-ban bevezetett adósságcsökkentési támogatás átalakítására is: a jelenlegi rendszer az eddigi tapasztalatok szerint inkább csak a „fizetőképesebb, kisebb adóságokkal bíró háztartásokat engedi be, a nagyobb hátralékokat felhalmozó háztartások problémájára kevésbé tud megoldásokat adni”. A hátralékos háztartások csekély kisebbségét éri el, a 40 ezernél kisebb lélekszámú településeken szinte egyáltalán nem elérhető, a hozzáférés jelentős területi egyenlőtlenségeket mutat, és aránytalanul magas szervezeti és igazgatási költségekkel működik (Bényei, 2011: 21; Bernát – Kószeghy, 2011). Bényei Zoltán (2011) az adósságcsökkentési támogatás rendszerének részleges és teljes átalakításának lehetőségét is számba veszi, az alábbiak szerint:

#### Részleges reform:

- az adósságkezelő szolgáltatás kötelezővé tétele a 40 ezer fő alatti népességszámú településeken is;
- a speciális képesítéssel rendelkező adósságkezelő tanácsadókra vonatkozó előírások eltörlése, és az intézmények szakdolgozói ingyenes továbbképzése;
- központi szabályozás megalkotásával a szolgáltatáshoz való hozzáférés függetlenítése a helyi viszonyoktól;
- az önkormányzatok saját forrásbevonására vonatkozó kötelezettségek eltörlése vagy sávcsökkentése (a települések jellemzői alapján);
- a nagyobb hátralékok kialakulásának megelőzése érdekében a támogatásra való jogosultság kiterjesztése a 6 hónapnál rövidebb idő alatt felhalmozódott hátralékkal rendelkezőkre.
- Az adósságok kialakulásának megelőzése érdekében, a kapacitások bővítésével indokolt volna azt is lehetővé tenni, hogy olyan háztartások is hozzáférjenek a tanácsadáshoz, akiknek még nincs hátralékuk (de komoly gondot okoz nekik kigazdálkodni a lakásfenntartás költségeit, vagy már előre látható, hogy a háztartás jövedelme csökkenni fog).

#### Teljes reform:

- a lakásfenntartási támogatás megerősítését követően az adósságkezelés olyan rendszerének kialakítása, amely egy szűkebb körben, speciális okok (pl. munkanélküliség, betegség, haláleset) miatt kialakult hirtelen jövedelemcsökkenés folytán előállt hátralékok kezelésével foglalkozik;
- központi szabályozás megalkotásával a szolgáltatáshoz való hozzáférés függetlenítése a helyi viszonyoktól;
- a támogatásra való jogosultság jövedelemhatárának felemelése a létminimum szintjére, hogy a magasabb, ám szerény jövedelmű rétegeket egy-egy méltányolható élethelyzetben megóvja a lakás elvesztésének vagy valamely közműszolgáltatás kikapcsolásának veszélyétől;
- az érintett gazdasági társaságok adósságrendezésben való részvételre és 90 napos türelmi idő biztosítására való kötelezése.

A lakásvesztések megelőzése érdekében továbbá szükség van a lakástörvény, illetve a végrehajtásról szóló törvény olyan módosítására, amely szerint az ingatlan-végrehajtási eljárás során hivatalosan meg kell keresni a lakóhely szerinti önkormányzatot, hogy vizsgálja meg, valóban megkapta-e a család azokat a pénzbeli szociális támogatásokat, amelyekre jogosult volt. A jogosultság elbírálásáig az eljárást fel kell függeszteni, jogosultság esetén új eljárást kell lefolytatni, és a támogatásokat visszamenőleg is biztosítani (Győri – Maróthy, 2008). Az önkormányzati lakásbérlőkre is ki kell terjeszteni a védendő fogyasztók rendszerét (Győri, 2009), és kötelezni kell az önkormányzatokat, hogy az esetleges adósságok rendezése után automatikusan állítsák vissza a bérleti jogviszonyt.

A lakásvesztésnek hatalmas társadalmi költségei vannak, amelyeket jelenleg nem tükröz a végrehajtási folyamat szabályozása. Ezeknek az externáliáknak a részleges beárazása érdekében érdemes megfontolni a végrehajtási illeték felemelését, és ennek a végrehajtást kérőre hátrítását, abban az esetben, ha a végrehajtás tárgya a háztartás egyetlen lakóingatlana. A nyugat-európai országok többségében már hosszabb ideje működő (Győri, 2009a) magáncsőd jogintézményének megfelelő szabályozásával társadalmilag elfogadható körülmények között kell megoldani az eladósodottak helyzetét (Győri, 2003).

### *3.6. A hajléktalanság visszaszorítása*

#### **3.6.1. A HAJLÉKTALANELLÁTÁS KRITIKÁJA**

A hajléktalanszálló nem valódi otthon: a cél nem a hajléktalan emberek tömegszállásokon való összezsúfolása, hanem az, hogy mindenkinek legyen emberhez méltó lakhatása. Szakítani kell a rendszerváltás óta eltelt két évtized hajléktalanságra adott közpolitikai válaszainak szellemiségével, ami lemondott a hajléktalan emberek otthonhoz juttatásáról, és lényegében a fedél nélkül élők életben tartására (és szem elől való elrejtésére) irányult (vö. Misetics, 2010: 35-41). A hajléktalanellátás működésének azon az elven kell alapulnia, hogy csak az éljen hosszú távon ellátó intézményekben, aki erre feltétlenül rászorul – mindazoknak akik képesek az önálló lakhatásra, a közösségnek ebben kell segítenie őket. Így egyrészt tiszteletben tartjuk a rászorulóknak önállóságát és méltóságát, másrészt pedig biztosítjuk, hogy mindenki, aki feltétlenül intézményi elhelyezésre szorul, hozzájusson a megfelelő ellátáshoz. Az ellátórendszer további bővítése (még ha rövid távon szükség is lehet rá) ezért nem megoldás. A hajléktalanság visszaszorításának kérdése elválaszthatatlan a hajléktalanellátó intézményeken és utcai szociális munkán túlmutató közpolitikai intézkedésektől és a fent összefoglalt átfogó lakáspolitikai intézkedésektől.

Ha az állam a hajléktalanellátó intézményrendszer további bővítésével próbálná visszaszorítani a hajléktalanságot, akkor ezt egyrészt megtehetné további, méltó emberi lakhatásra lényegében alkalmatlan, tömegszállás-jellegű éjjeli menedékhelyek megnyitásával. Ilyen szállókra a hajléktalan emberek egy jelentős része azonban továbbra sem menne

be. Fokozottabb rendőri zaklatással valószínűleg sokakat be lehetne kényszeríteni ezekre a „menedékhelyekre”, ez a módszer azonban elfogadhatatlan egy jogállamban (ráadásul költségesebb volna, mint a hajléktalan-ellátás fejlesztése). A hajléktalan emberek tömegszállásokon való összezsúfolása továbbá nem oldaná meg azt a problémát, hogy ezeknek az embereknek nincs hol *lakniuk*.

A másik lehetőség olyan átmeneti szállások létrehozása volna, amelyek lehetővé teszik, hogy az ott lakók emberhez méltó körülmények között élhessenek, például úgy, hogy nem húszan alszanak egy szobában, hanem mindenki csak a párjával vagy egyedül. De ha meg is nyílnának ezek az új férőhelyek, az sem feltétlenül jelentené az utcán élő emberek számának csökkenését. A megfelelő szociális lakáspolitikai hiánya miatt ugyanis nagyon sokan élnek a szélesebb értelemben vett hajléktalanság állapotában, minimálisan elfogadható, biztos lakhatás nélkül, akiknek megérné kihasználni ezeket a szerény, de megfizethető lakhatási formákat, vagy nincs is más lehetőségük. Ugyanis sem az arcpirítóan alacsony lakásfenntartási támogatás, sem a csupán a rászorulóknak töredékét elérő adósságkezelés nem védi meg őket a hajléktalanná válástól: „a lakástalanok, lakásvesztők »elfoglalják« az átmeneti szállós férőhelyeket, onnan nem jutnak tovább, sőt elfoglalják a fapadosok férőhelyeinek is egy nem csekély részét, ahová emiatt nem jutnak be a fedél nélküliek” (Bényei et al., 2000: 82).<sup>17</sup> Ezt a problémát elvben kezelni lehetne azzal, hogy az utcai hajléktalanság visszaszorítása érdekében kizárólag a korábban utcán élők számára tesszük lehetővé az ilyen intézmények használatát, azonban – a hajléktalanság megelőzésére képes közpolitikák hiányában – ez szembe menne egy másik, kiemelkedően fontos céllal: az utcai hajléktalanság újratermelődésének megelőzésével.

### 3.6.2. LAKÁSPOLITIKAI INTÉZKEDÉSEK

Az előzőekben javasolt lakáspolitikai intézkedések közül az adósságkezelő szolgáltatások fejlesztése, a magáncső intézménye és a kilakoltatások visszaszorítása jelentősen hozzájárulnak majd a hajléktalanság megelőzéséhez. Egy kiterjedt közösségi lakásszektor kialakítása, valamint a lakásfenntartási támogatás emelése a hajléktalanság megelőzésén túl a hajléktalanságból való kikerülést is segíti majd. Érdemes megemlíteni, hogy a hajléktalanság lakásfenntartási támogatással való megelőzése, illetve a hajléktalan emberek lakástámogatása egy főre vetítve jóval olcsóbb, mint hajléktalan-ellátó intézmények fenntartása.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> A „fapad” a hivatalosan *éjjeli menedékhelynek* nevezett intézmény gyakori elnevezése: ezek az ingyenes, minden magánszférát nélkülöző tömegszállások alapvetően egyik napról a másikra való szállást biztosítanak: kora este van „beengedés”, majd másnap kora reggel el kell hagyni az intézményt. Az *átmeneti szállásokon* kevesebben vannak egy szobában, hosszabb távú szerződést kötnek a lakóval, benn lehet tartózkodni napközben is, és a szállásért fizetni kell.

<sup>18</sup> Egy hajléktalan ember hajléktalanellátó intézményben való ellátása egy hónapban legalább 39 ezer forintba kerül a költségvetésnek (az éjjeli menedékhely és átmeneti szállás esetében egy férőhely után 2012-ben évi 468 350 forint az állami normatíva). Tekintetbe véve a kiegészítő egyházi normatívát, valamint azt, hogy egy hajléktalan embernek adott

A fenti lakáspolitikai intézkedések egyaránt lehetővé tennék a hajléktalanság jelenleginél hathatósabb megelőzését, és a hajléktalanságból kivezető utak megerősítését – ami a hajléktalan-ellátás szempontjából azt jelentené, hogy az „átmeneti szállók” valóban csak átmeneti tartózkodásra szolgálnának, az „éjjeli menedékhelyekre” pedig csak válsághelyzetben lévő emberek utolsó menedékeként lenne szükség, ahonnan indokolt esetben a jelenleginél sokkal intenzívebb, személyre szabott szociális munka segítene mihamarabb továbblépni. A lakástalanság problémájától tehermentesített hajléktalanellátó rendszer végre valóban azokkal foglalkozhat, akik erre rászorulnak: így a jelenleginél jobban be tudja majd fogadni a fedél nélkül élő embereket (amit az alacsony küszöbű ellátások bővítésével is támogatni kell), és jelentős eredményeket tud majd elérni az utcai hajléktalanság visszaszorításában.

### 3.6.3. A HAJLÉKTALANELLÁTÁS FEJLESZTÉSE

A hajléktalan-ellátó intézmények jelentős részére a fenti intézkedések következtében idővel nem lesz szükség. A megmaradt intézmények esetében azonban célzott programokkal kell elősegíteni azok felújítását és átalakítását, hogy azok tisztábbak, élőködőktől mentesek, biztonságosabbak legyenek, és inkább tiszteletben tartsák az ott lakók magánszféráját. Növelni kell a hajléktalan-ellátás állami támogatását: a hajléktalan szállókra fordított állami normatíva 2005 óta folyamatosan csökken. A hajléktalan embereknek szóló alapvető szolgáltatásokat hivatali időn kívül is biztosítani kell, ezért indokolt a nappali melegedők alapszolgáltatásainak nyitva tartása hétvégén és ünnepnapokon is. Az ehhez szükséges forrásokat az állami normatíva arányos növelésével kell biztosítani. Fel kell számolni a KENYSZI (Központi Elektronikus Nyilvántartás a Szolgáltatást Igénybevevőkről) bevezetéséhez kapcsolódó azon gyakorlatot, ami szerint egy hajléktalan ember egy nap csak egy nappali melegedő szolgáltatásait veheti igénybe – ugyanakkor ösztönözni kell, hogy egy-egy nappali melegedő minél több szolgáltatást nyújtson, hogy a hajléktalan embereknek ne kelljen számos intézményt felkeresniük csak a legalapvetőbb szükségleteik kielégítése érdekében. A tartós elhelyezést biztosító intézmények fejlesztésével el kell érni, hogy az ilyen gondozásra szoruló hajléktalan embereknek ne kelljen akár évekig is várniuk a megfelelő elhelyezésre.

### 3.6.4. CÉLZOTT PROGRAMOK ÉS A „KÖZTES LAKHATÁSI FORMÁK” FEJLESZTÉSE

A hajléktalan emberek lakhatáshoz jutásának elősegítésére egyelőre még feltétlenül szükség van a „köztes lakhatási formák”, a külső férőhely programok és a támogatott munkásszállók rendszerének fejlesztésére, valamint a Lakástörvény azon rendelkezésének a felülvizsgálatára,

---

esetben egy éjjeli menedékhely és egy nappali melegedő szolgáltatásait is igénybe kell vennie, havonta akár 100 ezer forintot is fordíthat a költségvetés az ellátására – és neki ennek ellenére sem lesz hol laknia.

amely megtiltja, hogy szükséglakásnak minősített helyiségeket lakásként bérbbe lehessen adni (Győri, 2009b). A korábban pályázati rendszerben működtetett támogatott lakhatási programot ki kell terjeszteni, és biztosítani kell a kiszámítható finanszírozását (Győri – Maróthy, 2008). Növelni kell a családok átmeneti otthonainak számát is, de ezeket is lakásokban való elhelyezéssel és a lakhatáshoz kapcsolódó szociális munkával kell kialakítani.

A „szociális szállás” (Hegedüs et al., 2008) vagy „szociális lakáshon” (Győri – Maróthy, 2008), mint az intézményi elhelyezés és az önálló lakhatás közti átmeneti lakhatási forma egyaránt eszköze lehet a hajléktalanná válás megelőzésének és a hajléktalan emberek átmeneti elhelyezésének. A „szobabérlők háza” vagy a munkásszállón való szállást lehetővé tevő „bón-rendszer” szintén az önálló lakhatást megelőző köztes lépcsőfok lehet azoknak a hajléktalan embereknek az esetében, akik erre ideiglenesen rászorulnak – noha a közösségi lakásszektor kiterjesztésével és a lakástámogatások átalakításával ezeket az elhelyezéseket is fokozatosan ki kell majd váltani. Azoknak a hajléktalan embereknek [azonban], akiket kizárólag az alacsony jövedelem akadályoz meg az önálló lakhatásban, abban kell segíteni, hogy minél előbb kikerüljenek az intézményes ellátásból. Ehhez a hajléktalan emberek számára nyújtott támogatott lakhatási programok kiterjesztésére és a „Lakhatást elsőként” megközelítés magyarországi elterjesztésére rendelkezésre álló források bővítésére is szükség van (minderről ld. Fehér, et al., 2011).

### 3.7. Büntetőpolitikai, gyermekvédelmi és közigazgatási intézkedések

A fent összefoglalt lakáspolitikai intézkedések mellett szükség van olyan büntetőpolitikai, gyermekvédelmi és közigazgatási intézkedésekre is, amelyek egyrészt főlpszámolják a hajléktalan és lakástalan embereket sújtó jogszabályokat és hatósági gyakorlatokat, másrészt a maguk eszközeivel szintén hozzájárulnak a lakhatás biztonságához.

Hatályon kívül kell helyezni a szabálysértési törvény fedél nélkül élőket kriminalizáló rendelkezését (186. §).<sup>19</sup> Meg kell szüntetni a közterületen, erdős területen felhúzott kunyhókban élő emberekkel szemben az önkormányzatok által elkövetett jogsértéseket (ld. például AJB-4326, 2011; AJB-3513, 2012; AJB-5125, 2012). A kunyhók lakói számára minden esetben megfelelő alternatív lakhatási megoldást kell találni (ami nem lehet tömegszálláson való elhelyezés), bontani csak ezt követően, továbbá kizárólag a szükséges közigazgatási eljárás lefolytatása és az érintettek

<sup>19</sup> A kézirat lezárását követően az Alkotmánybíróság – a 38/2012. (XI. 14.) AB határozattal – alkotmányellenesnek nyilvánította és megsemmisítette ezt a jogszabályt. A kérdés azonban ezzel sem dőlt el. Egyrészt aggasztó perspektívát nyit a magyarországi alkotmánybíráskodás jövőjéről azoknak az alkotmánybíróknak a többségi döntéshez fűzött két különvéleménye, amelyet a kormánypárt egyoldalúan választott be a testületbe. Másrészt az Alkotmánybíróság döntését éles kritikával illette Tarlós István főpolgármester, Soltész Miklós államtitkár és a miniszterelnök is (ld. Udvarhelyi, 2012). Orbán Viktor „életszerűtlennek” nevezte az Alkotmánybíróság döntését, és kilátásba helyezte, hogy be fognak vezetni „olyan alkotmányos szabályokat, amelyek életszerű jogi szabályozást tesznek majd lehetővé”, hogy „a többség akarata ebben a kérdésben érvényesüljön” (Orbán, 2012).

előzetes értesítése után lehet. Ezzel kapcsolatban érdemes áttekinteni a Pilis Parkerdő Program tapasztalatait (ld. Fehér et al., 2011: 74-77).

Vissza kell szorítani az „önkéntes lakásfoglalókkal” szembeni jog-sértéseket (pl. Setét, 2005), hatályon kívül kell helyezni a szabálysértési törvény „önkéntes beköltözésről” szóló tényállását (167. §), és a lakás-foglalók bírósági eljárás nélküli kilakoltatását lehetővé tévő rendelkezéseket (90/A. §) ki kell venni a lakástörvényből (vö. Halmay, 2000; 3Sz, 2000). Senkit se lehessen bírósági eljárás nélkül kilakoltatni. A jogcím nélkülivé vált háztartások védelme érdekében a korábbi lakbérben kell maximalizálni az általuk fizetendő használati díjat (Győri, 2009). Hatályon kívül kell helyezni a (2012. évi C. törvény által módosított) Büntető Törvénykönyv azon diszkriminatív rendelkezését is, amely az okozott kártól függetlenül minden jogellenes erdei fakivágást két évig terjedő szabadságvesztéssel büntethető bűncselekménynek nyilvánít (371. §, (2), bi)) – ez ugyanis indokolatlan szigorral bünteti azokat a lakásszegénységben élő embereket, akiket a szociálpolitikai juttatások egyelőre nem védnek meg a hidegtől.

A legszegényebb – és különösen a legszegényebb cigány – háztartásokat gyakran fenyegeti az a veszély, hogy lakhatási problémáik (pl. közüzemi díjak következtében kikapcsolt szolgáltatások, megfelelő nyílászárók hiánya, hajléktalanság stb.) miatt emelik ki a családból a gyerekeket (ld. például Polai, 2002). Noha a hatályos gyermekvédelmi törvény szerint „gyermeket kizárólag anyagi okból fennálló veszélyeztetettség miatt nem szabad családjától elválasztani”, ez továbbra is előfordul (az ettől való félelem a legszegényebb családok esetében pedig általános): az UNICEF Gyermek Jogai Bizottsága (2006) is megróttá már Magyarországot azért, mert „a gyerekek gyakran anyagi okok miatt, hosszú időre kerülnek helyettesítő gondoskodásba”. Érvényre kell juttatni a gyermekvédelmi törvény idézett rendelkezését (és Magyarország vonatkozó nemzetközi jogi kötelezettségeit), és biztosítani kell, hogy általában a család anyagi helyzete, és különösen a minimálisan elfogadható lakás hiánya miatt egyetlen gyereket se vegyenek állami gondozásba.

A jelenleginél hatásosabb fellépésre van szükség az ingatlan- visszaélések, „ingatlan-maffia” (Rácz – Csurgó, 2006), valamint az uzso-rabűncselekmények ellen, amelyek szintén nyilvánvaló veszélyt jelentenek az érintett háztartások lakhatására és vezethetnek lakásvesztéshez (ld. Béres – Lukács, 2008; Bass et al., 2003).

Érdemes megjegyezni, hogy a fentebb bemutatott lakáspolitikai reform bevezetésével az összes eddig felsorolt probléma – a fedél nélkü-liségtől kezdve a lakásfoglaláson és kis értékű falopáson át a gyermekes családok hajléktalanságáig – nagyon jelentős mértékben visszaszorulna bármiféle büntető intézkedés nélkül: éppen arra lenne szükség, hogy a politikai döntések ne társadalmi problémák áldozatainak a büntetésére, hanem a problémák megoldására irányuljanak.

Nyilvánvaló, hogy nincsen megfelelő lakhatásuk azoknak, akik erőszakot szenvednek el ott, ahol laknak. A családon belüli és nemi alapú erőszak áldozatainak a biztonságos lakhatását a kikényszeríthető lakhatáshoz való jog bevezetésén túl a bántalmazott nők (és gyermekeik) számára kialakított speciális menedékhelyek kialakításával (ld. WAVE, 2004), pszichológiai szolgáltatások elérhetővé tételével, az igazságügyi

pszichológus szakértők, szociális munkások és orvosok gyakorlatának, valamint a nemi erőszakról és távoltartásról szóló jogszabályok megváltoztatásával, továbbá a jelenleginél radikálisan aktívabb és felkészültebb rendőri fellépéssel is elő kell segíteni (ld. NANE, 2009).

A települési önkormányzatoknak hatékony jelzőrendszert kell működtetniük a kihűléses halálesetek elkerülése érdekében. A leginkább veszélyeztetett háztartásoknak célzott támogatást kell nyújtani egyrészt a lakások megfelelő fűtésének biztosítása, valamint a korszerűsítés és az energiahatékonyabb fűtésre való áttérés érdekében (Fehér et al., 2012).

A lakcím kötelező bejelentéséről, nyilvántartásáról és ezek felhasználásáról szóló jelenlegi szabályozás, és a következtlen, esetenként önkényes jogalkalmazás több tízezer állampolgárt – a szó szűk értelmében vett hajléktalanságnál jóval kiterjedtebb körben – sújt az élet számos területén közvetlen és közvetett diszkrimináció a bejelentett lakcím hiánya miatt (vö. AJB-267, 2012; Győri, 2010a; Simon, 2006). A helyzet orvoslására rendelkezésre áll egy részleteiben kidolgozott javaslat (Gurály et al. 2007), amelyet szakértői egyeztetések után végre kell hajtani.

Biztosítani kell a lakáshitelt felvevő háztartások megfelelő tájékozottságát és hatékony fogyasztóvédelmét. A kormányhivatalok vizsgálják meg a helyi önkormányzatok lakásgazdálkodásra, lakbértámogatásra, lakásfenntartási támogatásra és adósságcsökkentési támogatásra vonatkozó rendeletei törvényességét (Győri, 2009b). A kormányhivatalok végezzenek átfogó vizsgálatot arról is, hogy az önkormányzatok biztosítják-e az adott település számára a Szociális és Gyermekvédelmi törvényben előírt szolgáltatások mindegyikét. A Magyar Energia Hivatal végezzen ellenőrzést a védendő fogyasztókra vonatkozó törvényi szabályozások végrehajtására vonatkozóan, ideértve az előre fizetős mérőórák felszerelésének kérdését is (Győri, 2009b).

#### **4. Kiegészítő javaslatok a lakáspolitikai egyéb területeivel kapcsolatban**

Jelen tanulmány nem foglalkozott a lakáspolitikai azon eszközeivel, amelyeknek nem a lakhatás megfizethetőségének javítása, hanem a lakástulajdon-szerzés elősegítése a célja. A lakáspolitikai ezen két területe közötti összefüggések miatt azonban feltétlenül indokolt néhány megjegyzést tenni ez utóbbival kapcsolatban is. Egyrészt egy hatékony lakásfinanszírozási rendszer a szociális lakáspolitikai megfelelő működtetésének feltétele lehet: „A társadalom többsége számára biztosítani kell a piaci eszközöket, hogy a lakáskeresletüket és igényüket realizálni tudják komolyabb társadalmi költségek, tehát támogatások nélkül. Ha ez nem lenne így, akkor a középosztály sikeresen versenyezne a szociális lakásokért az arra rászoruló rétegekkel, és nagy valószínűséggel ki is szorítaná őket” (Hegedüs, 2009).

Másrészt, a fent kifejtett elvekkel összefüggésben egyértelmű követelmény, hogy a lakástulajdon-szerzési programokra költött források ne emésszék fel a lakáspolitikai számára rendelkezésre álló források többségét (ahogyan az elmúlt két évtizedben történt), és ne szorítsák ki a lakás-

fenntartás támogatását, valamint a közösségi lakásszektorral, hátralékkézeléssel, és a szegénység térbeli koncentrációjával kapcsolatos programokat.

Harmadszor, a lakástulajdon-szerzés támogatásával kapcsolatban is cél a források igazságos elosztása. Ez nem a szűk célzás követelményét jelenti, hanem azt, hogy egyaránt el kell kerülni, hogy a támogatási rendszer rászoruló csoportokat indokolatlanul kizárjon a jogosultságból (pl. az alacsonyabb jövedelműek számára elérhetetlen nagyságrendű önerő differenciálatlan előírásával), továbbá, hogy a jogosultak körén belül a közösségi források többsége a magasabb jövedelműekhez jusson – mint ahogyan az a lakáshitelezés támogatásával kapcsolatban korábban történt (Hegedüs, 2006).

Negyedszer, biztosítani kell a lakhatási támogatások lakáscélú elköltesését. A lakás-takarékpénztárak – évről évre növekvő forrásokat lekötő – támogatásával kapcsolatban mindkét előbbi probléma felmerül (Hegedüs et al., 2007; Hegedüs et al., 2009), így azt át kell alakítani.

Ötödször, a lakáshoz jutás támogatását úgy kell megvalósítani, hogy az ne hátráltassa az egyéb, kiemelkedően fontos közpolitikai célokat, így különösen az újonnan épült lakások megfelelő minőségének biztosítását, a területi egyenlőtlenségek és a szegénység térbeli koncentrációjának csökkentését, valamint a lakás- és foglalkoztatási mobilitás elősegítését. Noha a lakásépítési kedvezmény („szocpol”), az egyértelműen igazságtalan lakáshitel-támogatásokkal szemben részben jól célzott (a támogatás összege a gyermekszám szerint differenciált, és a gyermekek számával együtt a háztartás szegénységi kockázata is nő), az összes, itt felsorolt szempontból problémákat okozott (Hegedüs, 2009). Ezért a támogatás korábbi rendszerét nem szabad visszaállítani (ld. Bényei, é. n.; Hegedüs et al., 2008). Szintén a lakásmobilitás elősegítése érdekében érdemes megfontolni az adásvételi illeték megszüntetését, és az így kieső költségvetési bevételek ellensúlyozását, progresszív ingatlanadóval (illetve az öröklési illeték növelésével, valamint egyenes ági rokonok közötti öröklésre való kiterjesztésével).

A lakáshoz jutás támogatásának egyik célzott eszköze jelenleg az átmeneti vagy tartós nevelésből kikerült fiatal felnőttek otthonteremtési támogatása. Ennek az összegét jelentősen meg kell emelni, a visszaélések megelőzése érdekében azonban szigorítani kell a felhasználására vonatkozó szabályozáson.

A társasházak és lakásszövetkezetek épület-felújítását, lakások korszerűsítését és az energiahatékonyság javítását szolgáló programokat is a fenti elvek szerint kell kialakítani, különös tekintettel arra, hogy azok az alacsony jövedelmű háztartások is hozzá tudjanak jutni a támogatásokhoz, amelyeknek a legnagyobb szüksége lenne a lakásfenntartási költségek csökkentésére és a lakáskörülmények javítására. A lakásfelújítás támogatások közé tartozik az akadálymentes lakás építéséhez és meglévő lakás akadálymentesítéséhez kapcsolódó juttatás is, amelynek összege 2001 óta változatlan (Bényei, é. n.) és nyilvánvalóan elégtelen, így azt meg kell emelni.

## 5. Kiegészítő megjegyzések a források elosztásáról

A megfelelő lakhatás jelentőségéről és az ezzel kapcsolatos, állami felelősségről fent írtak értelmében a lakáspolitikai egalitáriánus átalakítása és kiterjesztése alapvető közérdek, amely szükség esetén a közteherviselés növelését is igazolja – különös tekintettel egy progresszív személyi jövedelemadó rendszer kialakítására, egy progresszív ingatlanadó bevezetésére, az öröklési illeték egyenes ági rokonokra való kiterjesztésére (és indokolt esetben az illeték mértékének növelésére). A tulajdonszerzés, lakáshitelezés és energiafogyasztás rosszul céltzott, pazarló támogatásának korábbi költségvetési súlya miatt azonban a fent javasolt intézkedések bevezetésében a lakhatáshoz kapcsolódó állami kiadások válságot megelőző szintjét alapul véve, új források bevonása nélkül, a lakástámogatásokra fordított források átstrukturálásával – és igazságosabbá tételével – is nagyon jelentős lépéseket lehet tenni (ld. Bényei, é. n.; Hegedüs et al., 2008).

### Irodalom

- 3Sz (2000): Az önkényes lakásfoglalókkal szembeni eljárásról. A Szociális Szakmai Szövetség állásfoglalása. *Fundamentum* 4 (3): 130–131.
- AJB-4326 (2011): Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése az AJB-4326/2011. számú ügyben. Előadó: dr. Láposy Attila, dr. Csikós Tímea, dr. Seres Péter.
- AJB-267 (2012): Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-267/2012. számú ügyben. Előadók: dr. Berkes Lilla, dr. Farkas Zsuzsanna.
- AJB-3513 (2012): Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-3513/2012 számú ügyben. Előadó: dr. Csikós Tímea, dr. Láposy Attila.
- AJB-5125 (2012): Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-5125/2012 számú ügyben. Előadók: dr. Csikós Tímea, dr. Kiss Bernadett, dr. Láposy Attila.
- Anderson, Isobel (2004): Housing, Homelessness and the Welfare State in the UK. *European Journal of Housing Policy* 4 (3): 369–389.
- Anderson, Isobel (2007): Sustainable Solutions to Homelessness: the Scottish Case. *European Journal of Homelessness*, 1: 163–183.
- ÁSZ (2009): Jelentés a lakástámogatási rendszer hatékonyságának ellenőrzéséről. Sorzáma: 0908.
- Ball, Jane (2011): *Housing Disadvantaged People?: Insiders and Outsiders in French Social Housing*. New York: Routledge.
- Bass László et al. (2003): Gyorsjelentés a szegényedésről 2000–2003. A Szociális Szakmai Szövetség jelentése szociális munkások beszámolóí alapján. Budapest: Szociális Szakmai Szövetség.
- Bass László et al. (2007): A szegénység és kirekesztés változása 2001–2006. Gyerekesély Füzetek 3. Budapest: MTA KTI Gyerekprogram Iroda.
- Bengtsson, Bo (2001): Housing as a Social Right: Implications for Welfare State Theory. *Scandinavian Political Studies* 24: 255–275.
- Bengtsson, Bo et al. (2012): Rights, Citizenship and Shelter. In: *The International Encyclopaedia of Housing and Home*. Szerkesztette: S. J. Smith, London: Elsevier, pp. 148–157.
- Bényei Zoltán (2011): Javaslat a lakásfenntartást segítő támogatások átalakítására I–II. rész. *Kapocs* 10 (2): 4–26. és 10 (4): 18–27.
- Bényei Zoltán (é. n.): A lakhatás biztonsága – biztonságos lakhatás. Kézirat.

- Bényei Zoltán et al. (2000): Tíz év után. Gyorsjelentés a fővárosi hajléktalanokról. *Esély* 1: 62–95.
- Béres Tibor – Lukács György (2008): Kamatos pénz a Csereháton. *Esély* 5: 71–97.
- Bernát Anikó (2008): Fogyókúra: a háztartások fogyasztása. In *Köz, teher, elosztás. Társi Monitor jelentések*. Szerkesztette: Szivós Péter és Tóth István György. Budapest: Társi, pp. 143–154.
- Bernát Anikó – Kószeghy Lea (2011): Managing household debt. Hungarian country report. Final report. Budapest: Társi.
- Bonnefoy, Xavier (2007): Inadequate housing and health. An overview. *International Journal of Environment and Pollution* 30 (3–4): 411–429.
- Bratt, Rachel G. (2002): Housing and family well-being, *Housing Studies* 17 (1): 13–26.
- CSDH (2008): Closing the gap in a generation: health equity through action on the social determinants of health. Final Report of the Commission on Social Determinants of Health. Geneva: World Health Organization.
- Dearing, Eric et al. (2005): Poverty during early childhood. In *Blackwell Handbook of Early Childhood Development*. Szerkesztette: Kathleen McCartney és Deborah Phillips. Oxford: Blackwell Publishing, Blackwell Reference Online.
- Doyal, Len – Gough, Ian (1984): A theory of human needs. *Critical Social Policy* 4: 6–38.
- Dupuis, Ann – Thorns, David C. (1998): Home, home ownership and the search for ontological security. *The Sociological Review* 46 (1): 24–47.
- Előterjesztés (2012): Javaslat a lakásgazdálkodás 2012. évi irányelveire. Józsefváros Önkormányzat Képviselő-testülete számára. Előterjesztő: Kovács Ottó ügyvezető igazgató. A képviselő-testületi ülés időpontja: március 22.
- Energia Klub (2009): Ösztönzött pazarlás – Lakossági energiaárak állami támogatása 2003–2009. Összefoglaló elemzés. Eredeti tanulmányt készítette: Fülöp Orsolya.
- ENSZ (1991): Gazdasági, Szociális és Kulturális jogok Bizottsága, Általános megjegyzések 4, ENSZ dokumentum E/1992/23, III-as függelék 114.
- Esping-Andersen (1990): *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton University Press.
- Eurobarometer (2010): Eurobarometer 74.1. Poverty and Social Exclusion. Conducted by TNS Opinion & Social at the request of Directorate General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. Survey co-ordinated by Directorate General Communication.
- Európa Tanács (2009): Recommendation of the Commissioner for Human Rights on the Implementation of the Right to Housing. CommDH(2009)5. Strasbourg.
- EUROSTAT (2012): Household electricity prices in the EU27 rose by 6.3% and gas prices by 12.6%. Eurostat newsrelease 78.
- Evans, G. W. (2001). Environmental stress and health. In *Handbook of Health Psychology*. Szerk.: Andrew S. Baum et al. Mahway: Erlbaum.
- Evans, Gary W. et al. (2001): Housing quality and children's socioemotional health. *Environment and Behavior* 33 (3): 389–399.
- Evans, Gary W. et al. (2003): Housing and mental health. A review of the evidence and a methodological and conceptual critique. *Journal of Social Issues* 59 (3): 475–500.
- Fehér Boróka et al. (2011): Támogatott lakhatási programok kiterjesztésének és más lakástámogatásokkal való összehangolásának lehetőségei. Budapest: Összefogás Közalapítvány, FOGLAK projektiroda.
- Fehér Boróka et al. (2012): Ajánlások a kihülés megelőzésére. Munkaanyag. Budapest: Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet.
- Ferge Zsuzsa – Darvas Ágnes (2011): Gyerekesélyek Magyarországon. A „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégia Értékelő Bizottságának 2010. évi jelentése. Budapest: A „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégia Értékelő Bizottsága.

## TANULMÁNY

- Fitzpatrick, Susan – Pleace, Nicholas (2012): The Statutory Homelessness System in England: A Fair and Effective Rights-Based Model? *Housing Studies* 27(2): 232–251.
- Gibson, Marcia et al. (2011): Housing and health inequalities. A synthesis of systematic reviews of interventions aimed at different pathways linking housing and health. *Health & Place* 17: 175–184.
- Gurály Zoltán et al. (2007): Lakcím nélkülség – Otthontalanság. Javaslat a lakcím nélkül élők hátrányos helyzetének megszüntetésére. Budapest: Menhely Alapítvány Módszertan, Hajléktalanok Jogvédő Fóruma.
- Gyerekesélyek Magyarországon (2010): A „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégia Értékelő Bizottságának 2009. évi jelentése. Válogatta és szerkesztette: Ferge Zsuzsa és Darvas Ágnes. Készült a „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégia Értékelő Bizottságának megbízásából. Budapest.
- Győri Péter (2003): Javaslat a lakhatás biztonságát erősítő egyes szabályozási lépések tematikájára, programjára. Készült a SZOLID Projekt megbízásából. Budapesti Műhely Társadalomkutató, Szervező, Tanácsadó Bt.
- Győri Péter (2005): Hajléktalanok – a szavak és számok hálójában. *Beszélő* 10 (3): 62–69.
- Győri Péter (2009a): A lakhatás biztonságát megerősítő, szükséges válságkezelő lépések. *Háló* 15 (6): 6–7.
- Győri Péter (2009b) Magáncsőd – „a végső megoldás”. Előadás, Magyarországi Adósságkezelők Egyesülete.
- Győri Péter (2010a): Hontalan magyarok. Népszabadság, május 7.
- Győri Péter (2010b): Főúr! A számlát! Népszabadság, március 18.
- Győri Péter (2011a): Csak csendben, csak halkán. A budapesti bérlakásszektor teljes szétesése. Népszabadság, november 11.
- Győri Péter (2011b): Fedél nélküli város. Népszabadság, Népszabadság, december 8.
- Győri Péter – Maróthy Márta (2008): Merre tovább? Egy nemzeti hajléktalanügyi stratégia lehetséges keretei. Szakértői javaslat a Magyar Köztársaság Kormányára részére. Pro Domo Füzetek 1. Budapest: Hajléktalanokért Közalapítvány.
- Gyuris Tamás (2003): Hajléktalanság nálunk és az Európai Unió országaiban. *Kapocs* 2 (8): 32–37.
- Habitat (2011a): A Habitat for Humanity Magyarország állásfoglalása az Új Széchenyi Terv Otthonteremtési Programjáról.
- Habitat (2011b): A Habitat for Humanity Magyarország néhány észrevétele a „Nemzeti társadalmi felzárkózási és roma stratégia” tervezetével kapcsolatban.
- Habitat (2012): Éves jelentés a lakhatási szegénységről. A jelentést összeállította: Kőszeghy Lea. Habitat for Humanity Magyarország.
- Halmi Gábor (2000): Beadvány az Alkotmánybírósághoz. *Fundamentum* 4 (3): 132–135.
- Havasi Éva (2006) Megélhetési nehézségek, anyagi depriváció. Feketén, fehéren. *Tárki Monitor* jelentések 2005. Szerkesztette Szívós Péter és Tóth István György. Budapest: Tárki, pp. 59–81.
- Havasi Éva (2008): Nem csak a pénz... Megélhetési nehézségek, anyagi depriváció. In *Köz, teher, elosztás. Tárki Monitor* jelentések. Szerkesztette: Szívós Péter és Tóth István György. Budapest: Tárki, pp. 61–75.
- Hegedüs József (2006): Lakáspolitikai és lakáspiac – a közpolitika korlátai. *Esély* 5: 65–100.
- Hegedüs József (2009): Lakáspolitikai és társadalmi kirekesztődés – az elmúlt 20 év lakáspolitikai tanulságai. Előadás.
- Hegedüs József – Teller Nóra (2004): Támogatások a magyar lakásrendszerben. (Javaslat a lakástámogatások mérésére). Készült az Országos Lakásügyi és Építési Hivatal megbízásából. Városkutató Kft.
- Hegedüs József et al. (2007): Reformjavaslatok egy korszerű szociális lakáspolitikai kialakítására. Készült az Államreform Bizottság Szociális és Foglalkoztatási Mun-

- kacsoportja megbízásából. Munkaanyag. Készítette: Hegedüs József, Somogyi Eszter, Szemző Hanna, Teller Nóra. Közreműködött: Dancza Ildikó, Horváth Ildikó. Városkutató Kft.
- Hegedüs József et al. (2008): Reformjavaslataok egy korszerű szociális lakáspolitikai kialakítására. Készítette: Hegedüs József, Somogyi Eszter, Teller Nóra. Közreműködött: Eszenyi Orsolya, Leiner Vera. Városkutató Kft.
- Hegedüs József et al. (2009): Lakhatási szükségletek Magyarországon. Készült a Habitat for Humanity felkérésére. Készítette: Hegedüs József, Eszenyi Orsolya, Somogyi Eszter, Teller Nóra. Munkatárs: Kiss-Molnár Enikő. Városkutató Kft.
- Hegedüs József et al. (2010): Lakhatás megfizethetősége és az energiahatékonyság. Készítette a Városkutató Kft. a Habitat for Humanity Magyarország közreműködésével.
- Herpai Balázs (2010): A lakossági díjhátralékok alakulása egy felmérés tükrében. *Esély* 6: 22–40.
- Herrero, Sergio Tirado – Ürge-Vorsatz, Diana (é. n.): Energiaszegénység Magyarországon. Első értékelés. 3CSEP, CEU.
- Hilscher Rezső (1928): Bevezetés a szociálpolitikába. Pápa: Főiskolai könyvnyomda.
- Hohmann, Jessie M. (2010): Visions of social transformation and the invocation of human right sin Mumbai. The struggle for the right to housing. *Yale Human Rights & Development Law Journal* 13: 135–184.
- Holmes, Stephen – Sunstein, Cass R. (1999): *The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes*. New York: W. W. Norton.
- Housing Statistics in the European Union 2010. Szerkesztette: Kees Dol és Marietta Haffner. Hague: Ministry of the Interior and Kingdom Relations. OTB Research Institute for the Built Environment, Delft University of Technology
- Juhász Gábor (1995): A szociális biztonsághoz való jog alkotmányos újraszabályozása elé. *Esély* 3: 3–25.
- Juhász Gábor (2012): A gazdasági és szociális jogok védelme az Alkotmányban és az Alaptörvényben. *Fundamentum* 1. 35–49.
- Kardos Gábor (2001): A lakhatáshoz való jog. A nemzetközi jog felfogása és a magyar alkotmánybíróház határozata. *Fundamentum* 1: 99–102.
- Kardos Gábor (2003): Megsérthetőek-e a szociális jogok végrehajtásából eredő kötelezettségek a nemzetközi jog alapján? *Jogtudományi közlöny* 58 (11) 453–459.
- King, Peter (2002): Housing as a freedom right. *Housing Studies* 18 (5): 661–672.
- Korpi, Walter – Palme, Joakim (1998): *The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality. Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries*. *American Sociological Review* 63 (5): 661–687.
- KSH (2006): Helyzetkép a lakásviszonyokról, 1999–2005. Budapest: Központi Statisztikai Hivatal.
- KSH (2012): Társadalmi helyzetkép, 2010. Budapest: Központi Statisztikai Hivatal.
- Lacharme, Bernard (2007): Progress report on the right to housing in France. *Homeless in Europe, Autumn*: 23–24.
- Ladányi János (2000): Az üldözésről gondoskodó önkormányzatok. *Kritika* 29 (9): 11–14.
- Letenyei László – Varga Attila (2011): „Roma Társadalom”. TÁMOP – 5.4.1-8/1 „B” komponens. Írták: Hörömpöli Erik, Koplányi Emese, Kovács Gábor, Rácz Attila, Varga Attila, Vincze Péter. Kutatásvezető: Letenyei László. A záró tanulmányt a BCE Innovációs Központ Nonprofit Kft. megbízásából a TeTT Consult Kft. készítette.
- LMP (2010): A fenntartható jövő, a befogadó társadalom és a megújuló demokrácia stratégiája. A Lehet Más a Politika választási programja. H. n.: Lehet Más a Politika.
- Loison, Marie (2007): The Implementation of an Enforceable Right to Housing in France. *European Journal of Homelessness* 1: 185–197.

## TANULMÁNY

- Loison-Leruste, Marie – Quilgars, Deborah (2009): Increasing Access to Housing: Implementing the Right to Housing in England and France. *European Journal of Homelessness* 3: 75–100.
- Marketing Centrum (é. n.): Roma társadalom – 2010.
- Marshall, T. H. (1964): Citizenship and Social Class. In. *Class, Citizenship, and Social Development: Essays by T. H. Marshall*. New York: Doubleday & Company, Inc., pp. 65–122.
- Misetics Bálint (2010): Otthontalan, csupa-szössz világ. *Hajléktalanság és kriminalizáció*. Replika 71: 43–60.
- NANE (2009): Rendszerbe zárva. Hogyan kezeli az igazságügyi rendszer a nők és gyerekek elleni férfierőszak jelenségét ma Magyarországon? Szerkesztette: Wirth Judit. Budapest: NANE Egyesület – PATENT Patriarchátust Ellenzők Társasága.
- Nemzetgazdasági Minisztérium (2011): Otthonteremtési stratégia. Szakmai vitairat.
- Németh Lászlóné (2012): Írásbeli válasz kérdésre. Hogyan alakult a díjhátralékos energiafogyasztók aránya, igaz-e a hír, hogy növekedett? *Benyújtva* 2012. június 13-án. Irományszám: 7348/1.
- Nicholls, Carol McNaughton (2010): Housing, homelessness and capabilities. *Housing, Theory and Society* 27 (1): 23–41.
- Nussbaum, Martha C. (1990): Aristotelian social democracy, In *Liberalism and the Good*. Szerkesztette: R. Bruce Douglas et al. London: Routledge, pp. 203–252.
- Nussbaum, Martha C. (2006): Poverty and human functioning. Capabilities as fundamental entitlements. In. *Poverty and Inequality*. Szerkesztette: David Grusky és Ravi Kanbur. Stanford University Press.
- Orbán Viktor (2012): Parlamenti felszólalás az Országgyűlés 245. ülésnapján (2012. 12. 03.), 112. felszólalás.
- Pleace, Nicholas et al. (2012): Social Housing Allocation and Homelessness. *EOH Comparative Studies on Homelessness* 1. Brussels: Feantsa.
- Polai Bernadett (2002): Önkényesen elfoglalt lakás kiürítése gyámhivatali eljárás keretén belül. *Esély* 2: 109–113.
- Rácz Andrea – Csurgó Bernadett (2006): Ingatlan-visszaélések hajléktalanná vált áldozatai. *Kapocs* 5 (23): 30–37.
- Relph, Edward (1976): *Place and Placelessness*. London: Pion.
- Rosevear, Evan – Hirschl, Hirschl (2011): Constitutional law meets comparative politics. Socio-economic rights and political realities. In *The legal protection of human rights*. Szerkesztette: Tom Campbell et al. Oxford University Press, pp. 208–229.
- Rothstein, Bo (1999): *Just Institutions Matter. The moral and political logic of the universal welfare state*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sajó András (1995): Szociális jog és kölcsönös öngyilkossági ígéret. *Világosság* 36 (10): 5–12.
- Semjén András (1996): A pénzbeli jóléti támogatások ösztönzési hatásai. *Közgazdasági Szemle*, 43 (október): 841–862.
- Setét Jenő (2005): Az „önkéntesek” és az önkény. *Népszabadság*, november 15.
- Shaw, Mary (2004): Housing and public health. *Annual Review of Public Health* 25: 397–418.
- Simon Viola (2006): „Ha majd a jognak asztalánál...” Hajléktalan emberek jogsérelemai. Szakdolgozat. ELTE Társadalomtudományi Kar.
- Skocpol, Theda (1991): Targeting Within Universalism. Politically Viable Policies to Combat Poverty in the United States. In. *The Urban Underclass*. Szerkesztette: Christopher Jencks és Paul E. Peterson. Washington, D. C.: The Brookings Institution. pp. 411–436.
- Szalai Júlia (2009): Rendesek és Mások. Az állampolgáriság megkettőződése. *Élet és Irodalom*, LIII. évfolyam 31. szám.

*Misetics: Javaslatoz egy egalitariánus lakáspolitikai reform fő irányaira*

- Szikinger István (é. n.): Javaslatoz a lakhatáshoz való jog szabályozására. Tanulmány és jogalkotási javaslatoz az „EQUAL” program „Esélyegyenlőségi szakemberek képzése, munkába állítása” című projektje (A044, HU-30) keretében.
- TLE (2010): Otthonteremtési Program. Szakmai, társadalmi szervezetek javaslata a Kormányzat részére. Készült az Építőipari Ágazati Párbeszéd Bizottság által szervezett 2009. 12. 03.-i szakmai konzultáció eredményeinek és a 2010. 03. 01.-i (II.) egyeztetési változathoz a szakmai, társadalmi szervezetek által megküldött észrevételek, kiegészítési javaslatok feldolgozásával. Szerkesztette: Társaság a Lakásépítésért Egyesület.
- Udvarhelyi Éva Tessa (2012): A többség érdeke. Népszabadság, december 11.
- UNICEF (2006): A Gyermek Jogainak Bizottságának záró észrevételei: Magyarország. A Gyermek Jogainak Bizottsága 41. ülészak. A részes államok által a 44. Cikk alapján benyújtott Jelentések tárgyalása. CRC/C/HUN/CO/2.
- Vail, John (2010): Decommmodification and egalitarian political economy. *Politics & Society* 38: 310–346.
- Verdes Tamás et al. (2011): Intézet helyett. A fogyatékos személyeket támogató szociálpolitika megújításának lehetséges irányairól. *Esély* 4: 30–34.
- Vida Judit – Vidákovics Erika (2004): Számla-pasziánsz. A nagyvárosi szegénység arcai. Otthonatlanul... Tégy az emberért! 3. Budapest: Menhely Alapítvány és BMSZKI.
- Waldron, Jeremy (1991): Homelessness and the issue of freedom. *UCLA Law Review* 39: 295–324.
- WAVE (2004): El az erőszaktól! A menhelyek felállításának és fenntartásának minőségi standardja. Budapest: Nők a Nőkért Együtt az Erőszak Ellen Egyesület.

**FEISCHMIDT MARGIT – SZOMBATI KRISTÓF**

**Cigányellenesség és szélsőjobboldali politika a magyar társadalomban.**

**Gyöngyöspata – és a hozzá vezető út<sup>1</sup>**

A tanulmány egyfelől azokat a társadalmi és politikai folyamatokat értelmezi, amelyek a szélsőjobboldali politika megjelenéséhez és elterjedéséhez vezettek Magyarországon. Másfelől azokat a társadalmi viszonyokat elemzi, amelyek a cigányellenesség különböző formáit kitermelték, mostanra pedig a szélsőjobboldali politika egyik legfőbb vonzerejévé váltak. Tanulmányunk egyetlen esetre, a gyöngyöspatai konfliktusra, annak okaira és következményeire fókuszál.

**Bevezetés**

Tanulmányunkkal azoknak a társadalmi viszonyoknak és politikai folyamatoknak az értelmezéséhez kívánunk hozzájárulni, amelyek a szélsőjobboldali politikai alternatíva megjelenéséhez és elterjedéséhez vezettek Magyarországon. A szélsőjobboldali politikát illetően elsősorban képviselőinek cigányellenes retorikáját és mozgósítási stratégiáit, a társadalmi viszonyok közül pedig azokat értelmezzük, amelyek az előbbiekre való fogékonyságot létrehozzák és fenntartják. Egyetlen esetre, a gyöngyöspatai konfliktusra, annak okaira és következményeire fókuszálunk, amelynek elemzését azonban több szinten végezzük el. A lokalitás szintjén, saját terepmunkánkra (interjúinkra és megfigyeléseinkre) támaszkodva azt vizsgáljuk: mi kell ahhoz, hogy egy magyar falu lakóinak többsége a szélsőjobboldali erők mögé álljon. A Gyöngyöspatán, illetve Gyöngyöspata kapcsán érzékelt folyamatokat és viszonyokat ugyanakkor a lokalitáson túlmutató összefüggésrendszerben szeretnénk

<sup>1</sup> A tudományos elemzés elvégzését lehetővé tevő kutatást az Ökopolisz Alapítvány támogatta. A gyöngyöspatai konfliktusról írt esettanulmányunk első változata is az alapítvány kiadásában jelent meg. (Ökopolisz Alapítvány 2012) Az első változat megírását követően az eset kontextualizálására Kerecsi Klára felkérésére tettünk kísérletet. A Szuhay Péter kollégánkkal együtt írt tanulmányban a „cigánybűnözés” diskurzusának megteremtését elemeztük a gyöngyöspatai esetleírás felhasználásával. (Feischmidt – Szombati – Szuhay 2012) A tanulmány korábbi változataihoz megjegyzéseket fűzött Melegh Attila, Neményi Mária, Szalai Júlia, Szijártó Zsolt, Vidra Zsuzsa és Virág Tünde, továbbá egy zártkörű konferencia résztvevőiként Bíró András, Kállai Ernő, Simon Mihály és Zsuppán András. Mindegyiküknek köszönettel tartozunk.

láttatni. Ezt egyfelől az eset előzményeként értelmezhető magyarországi és más kelet-európai etnikai konfliktusokkal való összehasonlítás révén próbáljuk elérni. Másfelől arra törekszünk, hogy a magyarországi esetet az általánosabb európai trendek és mintázatok tükrében vizsgáljuk. Ezt a kettős összehasonlítást azért tartjuk fontosnak, mert azt gondoljuk, hogy általa közelebb juthatunk azoknak a társadalmi mechanizmusoknak a megértéséhez, amelyek a magyarországi romák elleni mobilizáció sikerességét magyarázzák.

A szélsőjobboldali radikalizmus monokauzális magyarázataitól eltérően esettanulmányunk két kulcstényező, pontosabban két társadalmi-gazdasági dinamika egyidejű meghatározó szerepét hangsúlyozza. Ezek közül az egyik a részben munkájuktól és a megélhetésük biztonságától, részben pedig társadalmi becsületüktől megfosztott alsó középosztály (a valamikori agrár- és ipari munkások) igénye arra, hogy a maga értelmé szerint igazságot és rendet teremtsen a világban. Ennek a törekvésnek a legfontosabb eleme az a követelés, hogy az a réteg, amely korábban dolgozott, ezután is hozzáférjen a munkához és a megélhetés biztonságához, akár annak árán, hogy másokat – nevezetesen a mélyszegénységben élő romákat – elzár ettől a lehetőségtől. A másik tényező a település életében korábban marginális pozíciót betöltő, de a lakosság növekvő részének szimpátiáját élvező – részben mezőgazdasági vállalkozókból, részben diplomás alkalmazottakból álló – elitcsoport törekvése a falu tradicionális képének helyreállítására és a turizmus által megtámogatott agrártermelés fellendítésére, amit előbb civil szervezetek keretében, majd mindinkább politikai befolyása növelésével próbált megvalósítani. Ez utóbbit, számottevő gazdasági erőforrások hiányában, leginkább szimbolikus tőkéje gyarapításával: az elrejtett, elhallgatott „igazságok” (leginkább a helyi cigányság „bűneinek”) közbeszédbe való beemelésével érte el a csoport.

A parlamentbe kerülése után defenzívába szoruló szélsőjobboldali pártnak kapóra jött a helyi közéletben egyre inkább meghatározó szerepet játszó ellenzéki elitcsoport úttörő „ideológiai munkája”. Más vizsgálatokkal egybehangzóan az esettanulmány megerősíti, hogy a szélsőjobboldali ideológia iránti állampolgári kereslet növekedésében döntő szerepet játszik a társadalmi problémákat etnicizáló diskurzusok térnyerése (amelyek a társadalomban tovább élő kulturális mintákra támaszkodnak). A gyöngyöspatai eset azonban arra is rámutat, hogy a szélsőjobboldali politikai alternatíva sikerre viteléhez nem feltétlenül elég a cigányságot bűnbakként beállítani. Ehhez itt a szélsőjobboldali csoportoknak olyan „szükségállapotot” kellett előállítani, amely egyszerre értékelte le (és tett lehetetlenné) a társadalmi problémákra adható, hagyományos politikai válaszokat és hitelesítette a (homogén tömbként kezelt) cigánysággal szembeni, radikális rendpárti fellépést. Gyöngyöspata mint „demonstrációs terep” közelebbi vizsgálata arra enged következtetni, hogy ennek létrehozását lokális szinten nagymértékben segítette a társadalmi problémák kezeletlenségéért felelős „demokratikus deficit”, országos szinten pedig az állami hatóságok korlátozott és késleltetett fellépése.

## Az etno-szociális konfliktusoktól a „faji” alapú gyűlöletcselekményekig

Magyarország tízmilliós lakosságának durván egynegyede van kitéve az elszegényedés és az ezzel járó társadalmi deklasszáció veszélyének. Ezt a döntően munkás- vagy alsó középosztályi pozícióval jellemezhető réteget egyre elmosódóbb határ választja el attól a mélyszegénységben élő egymillió embertől, akik a szocializmus időszakában még ugyancsak a munkásosztály részét képezték, de mára a társadalom peremére sodródtak. Noha messze nem minden romának tekintett (és pláne nem minden önmagát annak valló) személy sorolható abba a rendszerváltás után újra kialakuló rétegbe, amelyet a szociológusok többsége az „underclass” fogalmával ragad meg, a magyarországi cigányság helyzetét az országos átlagtól jelentősen elmaradó foglalkoztatottság és iskolázottság, lakóhelyi és munkahelyi szegregáció jellemzi. A kapitalista átalakulással járó gazdasági megrázkódtatás a társadalmi csoportok közötti kapcsolatokat és az ezek kialakulásában kulcsszerepet játszó kulturális mintázatokat is jelentősen átírt. Az összezsugorodott munkaerőpiachoz, valamint a csökkenő színvonalú közszolgáltatásokhoz és jóléti juttatásokhoz való hozzáférés terén olyan verseny alakult ki, amelyben a többségi és kisebbségi státushoz kapcsolódó kulturális kódok egyre inkább erőforrásként, illetve stigmaként nyertek értelmezést. Ez a folyamat sérelmeket és félelmeket, szimbolikus erőszakot és ellenállást szült.

A sok feszültségtől terhes viszonyból több időszakban, különböző közvetlen kiváltó okok alapján alakultak ki konfliktusok az elmúlt húsz évben. A rendszerváltás körül a konfliktusoknak – okaikat tekintve – két típusával találkoztunk. Ezek közül az egyik típus az interperszonális, gyakran vagyonellenes bűncselekmények által kiváltott zendülés volt. Ezek az ellentéték a helyi közbeszédben azonnal cigány-többségi konfliktusokként jelentek meg, ami az eszkalálódásukhoz vezetett és jellemzően kollektív jellegű önbíráskodást vont maga után. Azt is fontos megjegyezni, hogy a sajtó általában a polarizálódást erősítő hatással járult hozzá ezekhez a konfliktusokhoz. Magyarországon az első ilyen konfliktus Kétegyházán jött létre, 1992-ben<sup>2</sup>. Egy évvel később egy hasonló eset az erdélyi Hadréven (Hădăreni) 750 többségi – magyar és román – embert mozgósított a helyi cigányok ellen. A rendszerváltásokat követő évekből ezen kívül Csehország és Szlovákia románok által lakott településeiről érkezett hír helyi összetűzésekről. Közöttük volt 1999-es Usti nad Ladem-i eset, ahol újfent egy többségi férfi (gázolás következtében bekövetkezett) halála váltott ki tömeges többségi mobilizációt, amelynek következtében a település vezetése a kisebbségi és többségi lakosságot egymástól elválasztó fal emelése mellett döntött. (Hasonló „megoldáshoz” a helyi döntéshozók a régió több településén folyamodtak, legutóbb a romániai Nagybányán.)

<sup>2</sup> Két roma fiatalember megvert egy többségi dinnyeárut, mert utóbbi nem szolgálta ki őket áruval. Ezt követően a sértett rokonai felgyújtották az elkövetők és közeli hozzátartozók házeit. Ez az eset a sajtóban „Kétegyházi etnikai háború” címmel jelent meg, valós társadalmi mozgatórugóit Szuhay Péter vizsgálta behatóbban. (Szuhay 1993)

A konfliktusok második típusa a helyben elosztott közösségi javakhoz való hozzáférés kapcsán alakult ki. 1989-ben Miskolcon és 1997-ben Székesfehérváron is az önkormányzat kezdeményezte a városrehabilitáció útjában álló, szegény, többségében roma családok kiköltöztetését a város központjából, egy, a város szélén építendő, csökkentett komfortfokozatú lakásokból álló telepre. A kiköltöztetés kétféle ellenállásba ütközött: egyfelől többségi csoportok akaratába, amelyek meg akarták akadályozni, hogy a szomszédságukba cigányokat költöztessenek; másfelől a szárnyait bontogató polgárjogi mozgalom akaratába, amely a „gettóellenes” fellépést saját politikai erejének és szerepének megerősítésére használta fel. Ugyancsak a szegregáció, de annak egy másik formája volt a tétje a magyarországi sajtóban még nagyobb visszhangot kapó, 2001-ben kezdődött jászladányi iskola-konfliktusnak. A konfliktust apróbb incidensek sorozata előzte meg, majd egy alapítványi iskola létrehozása robbantotta ki. Ez utóbbinak alig titkolt célja a tanulásra alkalmasabbnak ítélt többségi gyerekeknek a tanulásra alkalmatlannak tartott kisebbségeiktől való különválasztása volt. A 2001–2002-es jászladányi eset óta iskolai szegregációval kapcsolatos konfliktusoknak egész sorozata alakult ki Magyarországon.

Az etnikai feszültségek háttérben már ekkor mély és tartós társadalmi-gazdasági konfliktusok húzódtak meg. Ezek közül a legfontosabb a szűkülő erőforrásokért való verseny, amely – amint már jeleztük – a leghamarabb etnicizálódott. A roma munkavállalók úgy érezték, hogy a munkaerőpiacon velük szemben hátrányos megkülönböztetés érvényesül, aminek következtében igazságtalanul kevesen jutnak közülük munkához. A többségiek, és különösen az alsó középosztályhoz tartozó idősebb nemzedék tagjai, akiknek helyzete ugyancsak megroppant a rendszerváltás után, úgy értelmezték, hogy a romák viszont a szociális javakból, azok újraosztásából részesülnek a méltányosnál nagyobb mértékben. Amiként arra Zolnay János is rámutatott, Magyarországon az elosztási konfliktusok etnicizálódásához a polgármesterek és az irányításuk alatt álló települési önkormányzatok gyakorlata is jelentősen hozzájárult. (Zolnay 2012)<sup>3</sup>

A helyi politika – többnyire ideológiától, pártállástól függetlenül – szembekerült az országos politikával, amely ugyan változó elkötelezettséggel, de az elmúlt húsz év jelentős részében mégiscsak az integrációt támogatta, annak intézményi megalapozását igyekezett megteremteni (különösen az oktatás területén). A szegénységgel és a romákkal kapcsolatos diskurzust helyi szinten jó ideig – Ladányi szóhasználatával éve – „közmegegyezésem hallgatás” övezte (Ladányi 2005). Ezt a rendet azonban, a felülről ösztönzött változásoktól nem függetlenül, a vidéki Magyarország legnagyobb részében a „cigányozás rendje” váltotta fokozatosan fel. Horváth Kata, Kovai Cecília és az anBlok folyóirat többi

<sup>3</sup> Ebben döntő szerepet játszott, hogy a jóléti juttatások nagy – bár egyre csökkenő – részét az önkormányzatok osztják szét. A helyi hatalom az elosztási gyakorlatok befolyásolására irányuló többségi fellépésnek több esetben utat engedett, vagy azért, mert ekképp tartotta levelezhetőnek a társadalmi feszültségeket és egyébként úgy ítélte meg, hogy a helyi középosztályt a menthetetlenül lefelé csúszó csoportok (leginkább a romák) kárára lehet csak megerősíteni; vagy azért, mert az érdekellentétek kezeléséhez elégtelennek ítélte a rendelkezésére álló erőforrásokat.

szerzője jól érzékeltették a „cigányozás” – vagyis a cigányokkal kapcsolatos problémák kimondása, valamint a legkülönbébb társadalmi problémák elmondása a cigányokkal kapcsolatos tapasztalatokon keresztül – felforgató erejét.<sup>4</sup>

Ezt a helyi szinten zajló folyamatot nyilvánvalóan támogatta egy az országos politikában és közbeszédben zajló radikális változás: a szélsőjobb oldali szervezetek és médiumok megjelenése<sup>5</sup>. A MIÉP-et sikeresen leváltó Jobbik ideológiai arculatának kialakításában fontos szerepet játszott két olyan incidens, amely leginkább az általunk zendülésként leírt típushoz sorolt esetekkel mutat rokonságot, de utóélete miatt már inkább az etnikai konfliktusok harmadik típusához sorolható: az olaszlisztkai és a veszprémi gyilkosság. A brutális körülmények között meggyilkolt Szögi Lajos és Marian Cosma esetében ugyanis nemcsak arról van szó, hogy a meggyilkoltak személyéből különböző szélsőjobb oldali szervezetek mártírt avattak. Az események egyúttal alapot szolgáltatottak a „cigánybűnözés” középpontba állító retorika terjesztéséhez, ezen keresztül a híreket gyártó szélsőjobb oldali internetes médiumok megerősödéséhez, továbbá a kriminalitást a „népi bosszú” eszközével kezelni javasoló Magyar Gárda megalakulásához is. Sőt, a két eset egy olyan terrorista csoport megalakulását is elősegítette, amely egy hat halálos áldozatot követelő bűncselekmény-sorozatot követett el 2008 novemberében és 2009 augusztusa között ártatlan roma személyek ellen.

A csoportos konfliktusok e harmadik típusára – amit a „faji” alapú gyűlöletcselekmények alkotnak – más kelet-európai országokban is találunk példákat. Csehországban a neonáci felvonulásokon kívül 16, többségükben Molotov-koktéllal végrehajtott támadást regisztráltak 2008 óta, Szlovákiában ugyanabban az időszakban 12 hasonló (bár kevesebb áldozattal járó) esetet, Olaszországban pedig 2006 és 2009 között 12 romák által lakott tábort ért támadást. (Stewart 2012) A roma közösségekkel szemben több nyugat-európai országban is rasszista felhangú politikai kampányok indultak. (Míg Olaszországban a jobb oldali koalícióban szerepet vállaló Északi Liga által delegált belügyminiszter játszott főszerepet a cigánytelepek felszámolására és a döntően Romániából bevándorolt lakóik repatriálására irányuló kampányban, a hasonló célok és metódusokat követő 2010-es francia kampány egy egyébként mérsékeltnek tekintett politikus, Nicolas Sarkozy elnök nevéhez fűződött.) A kelet-európai régió sajátossága ebben a kontextusban, hogy itt az erőszakos cselekmények felbujtói többnyire szélsőjobb oldali politikai szervezetek;

<sup>4</sup> „E lokális tapasztalatok a változó rendet értelmező társadalmi diskurzusokat keresnek. E diskurzusok pedig ma Magyarországon a cigányt, mint a magyarra veszélyes különbséget teremtik meg, és erre hivatkozva javasolják kirekesztését a politikai közösségből. E diskurzusok a ki nem mondást a »magyarok« becsapásának tartják. Nem tesznek lehetővé reflektálást arról, hogy helyi társadalmakban évtizedeken át éppen a ki nem mondás működtetett egy olyan cigány–magyar különbségtételt, amelyben a magyart a cigány nem veszélyeztette, hiszen a »cigányok« egyértelműen a másodrendű szerepekben jelentek meg. Ma viszont, amikor a társadalmi szerepek és hierarchiák evidenciája megrendül, amikor a falu otthonossága általában bizonytalanodik el, a cigány kimondásra kerül. A láthatatlanság után ezúttal főszerepet kap. Képes magába sűríteni és kifejezhetővé tenni a falusi térvesztés és elbizonytalanodás számos tapasztalatát.” (Horváth–Kovai 2010: 40–41. o.)

<sup>5</sup> Erről lásd Juhász (2010).

a kisebbségellenes közhangulat erősítésében és a többségi társadalom kisebbségekkel szembeni mobilizálásában pedig paramilitáris, a helyi önvédelemre szakosodott, illetve az ezeket megszólaltató szélsőjobboldali médiumok vesznek részt.

### **A cigányellenesség intézményesülése a szélsőjobboldali politika kontextusában**

A romák kriminalizálása többféleképpen jelent meg a kelet-európai országok történetében, a náci terror időszakát leszámítva azonban precedens nélküli a gyűlölet-cselekményeknek ez a sorozata. Hogy közelebb kerüljünk ennek megértéséhez, azokat a szélsőséges politikai szervezeteket kell vizsgálnunk, amelyek létrehozták a cigányellenesség radikális formáit. A 2003-ban a főként egyetemistákat tömörítő *Jobboldali Ifjúsági Közösségből* párttá alakult Jobbik Magyarorszáért Mozgalom támogatottsága 2009-ig 2,20 százalékról 14,77 százalékra<sup>6</sup> ugrott. A MIÉP háttérbe szorulását követően a szélsőjobboldal meghatározó szereplőjévé váló Jobbik sikerének kulcsa a sok elhallgatással és számos feszültséggel körülvett „cigánytéma kisajátítása”, amely a mai napig a nagyságot tekintve erőteljesen fluktuáló – ugyanakkor diverzifikálódó – szavazótábor legfőbb kötőereje<sup>7</sup>. Ez a siker összefügg egy Janus-arcú – részben jószolgálati, részben paramilitáris – szervezet, a Magyar Gárda életre hívásával.

Az egyenruhát viselő szervezet tagjai több, romák által lakott településen rendeztek felvonulást a „vidéki közbiztonság” helyreállítását követelve. A Gárda a megalakulása óta több száz ilyen erődemonstrációt tartott, az első közülük még 2007 decemberében Tatárszentgyörgyön, ahol 2008 februárjában egy huszonnyolc éves apa és ötéves kislány esett áldozatul egy minden bizonnyal etnikai motivációból végrehajtott gyilkosságnak. (A sorozatgyilkosságok elkövetői a vádirat szerint kapcsolatban álltak szélsőjobboldali csoportokkal.) Az erődemonstrációkat rendszerint a Jobbik prominenseinek közleményei vagy beszédei előzték meg vagy kísérték, amelyekben a „cigánybűnözés” jelenségére és az ellene való fellépés szükségességére hívták fel a közvélemény figyelmét. A Magyar Gárda Egyesület felszámolásáról született ugyan bírósági döntés, de a Fővárosi Ítéltábla 2009. július 2-i ítélete alól a szélsőjobboldali erőknek mind ez idáig – amint azt a gyöngyöspatai eset is bizonyítja – sikerült kibúvót találniuk.

Noha a Jobbik sikerét a régióban eddig senkinek sem sikerült utánoznia, az a politikai stratégia, amelyik a cigányság kriminalizálásával próbálja a többségi társadalom egyes szegmenseit mozgósítani, nem egyedülálló Kelet-Európában. A magyarországihoz leginkább a csehországi szélsőjobboldal hasonlít. Ott is szélsőséges pártok alkotják a mozgalom gerincét, a szcena azonban tagoltabb, politikai befolyása pedig egyértel-

<sup>6</sup> Ezt az eredményt a párt a 2009-es európai parlamenti választásokon érte le – egyben megszerezve a lehetőséget, hogy az EP-be 3 főt delegáljon.

<sup>7</sup> A megállapítás Bíró Nagy Andrásról és Róna Dánieltől származik. (Bíró – Róna 2011: 247. o.)

műen gyengébb a hazainál<sup>8</sup>. Miközben ezeknek az erőknél a parlamenti választásokon nem sikerült kiemelkedő eredményeket elérniük<sup>9</sup>, az egész jobboldali diskurzust mégis jelentős mértékben befolyásolják. Ennek hatása leginkább a helyi választási kampányokban érhető tetten, amelyek során nemcsak napirendre tűzték a cigány-ügyeket, de tárgyalásának módját is jelentős mértékben meghatározták. (Albert 2012) Bulgáriában ugyancsak egy ehhez hasonló folyamat zajlik: ott hasonló szerepvállalással (nemzeti önvédelem és karitatív, szociális akciók) 2007 óta működik „nemzeti gárda”. Tagjai ugyanúgy egyenruhát viselnek és kiképzéseken vesznek részt, valamint a nemzeti ügy szolgálatát ugyanúgy a „cigány terror elleni védelemmel” kapcsolják össze. (Efremova 2012)

Azt is tudjuk, hogy nem kizárólag kelet-európai jelenséggel állunk szemben. Noha igaz, hogy Nyugat-Európában a szélsőjobboldal fő ellenségét a globális Dél országaiból érkező, elsősorban muszlim közösségekben találta meg, a „nemzettelítő” ideológiát hirdető ultra-nacionalizmus repertoárja nagyban hasonlít Keleten és Nyugaton. Egyformán tartozéka a kisebbségek körében tapasztalható bűnözés témája, az annak visszaszorítására irányuló rendpártiság, az idegenekkel szemben túlzottan megengedő mainstream politikát ostromozó elitellenesség, valamint a „benszült” nemzet önrendelkezési jogát kifelé védelmező euroszeptizmus. A szélsőjobboldali politika mozgásterét Kelet-Európában ugyanakkor növeli a baloldali fogantatású strukturális kritika gyengése és a mélyen rögzült történelmi sztereotípiák, illetve a cigány- és zsidóellenesség felerősödése.<sup>10</sup> Magyarország kapcsán külön érdemes kiemelni, hogy a neoliberais ihletésű gazdaság- és társadalompolitikai reformokért hevesen bíráló baloldali párt támogatottságának csökkenése szélesebb teret nyitott a szélsőjobboldalnak (amely, éppen ezért, elutasítóbb a piaci erőket támogató politikával szemben, mint Nyugaton<sup>11</sup>). Ugyanakkor azt is meg kell említeni, hogy más kutatók szerint az egész Európában érzékelhető cigányellenesség sokkal inkább magyarázható európai, mint nemzeti, valamint inkább politikai-kulturális, mintsem politikai-gazdasági folyamatokkal. A roma-kutató Michael Stewart a szélsőjobboldal vonatkozásában például azt a partikularizmusokra irányuló identitáspolitikát látja meghatározónak, ami az európai integrációra való válaszként született

<sup>8</sup> A csehországi Nemzeti Párt 2002-ben alakult és 2011-ben oszlatták fel. Legjelentősebb teljesítménye a Nemzeti Gárda létrehozása volt, de az online média nyelvét is befolyásolta. A Munkások Pártja 2003-ban alakult meg; ez a párt az utcai politizálásban mutatott jelentős aktivitást és eredményesen gyűjtött maga köré különböző ultra-nacionalista és neonáci formációkat, amelyek közös platformját a cigányellenesség alkotja. A párt tagjai és szimpatizánsai gyakran masíroznak egyenruhában a romák által lakott észak-csehországi területeken, utcai összecsapásokat, lázadásokat provokálva.

<sup>9</sup> A párt legjobb eredményét a 2010-es parlamenti választásokon érte el: a szavazatok 1,14 százalékát szerezte meg.

<sup>10</sup> A két tendencia nem független egymástól, amint erre a jénai Carl Zeiss és a győri Rába munkásainak diskurzusait és attitűdjeit összehasonlító Bartha Eszter is rámutat. (Bartha 2011)

<sup>11</sup> Erről lásd Bíró – Dúró – Hajdú – Róna (2011: 18–19. o.).

meg sok európai országban, talán megkülönböztetett erővel Kelet-Európában<sup>12</sup>.

Miközben a mi álláspontunk a társadalmi-gazdasági tényezőket hangsúlyozó szerzőkéhez<sup>13</sup> talán közelebb áll, az alábbiakban bemutatjuk, hogy az identitáspolitika szerepe messze nem elhanyagolható. Ennek vonatkozásában egyelőre a szélsőjobboldallal foglalkozó szociológiai szakirodalomban sokat idézett amerikai antropológus, Douglas Holmes (Holmes 2000) munkásságára utalnánk. A szerző egyik fő állítása, hogy az európai szélsőjobboldal sikereinek legfontosabb kulcsa, hogy a társadalomban érzékelt problémákat újra tudta keretezni. Az „Új Jobboldal” pártjai társadalmi és gazdasági háttérű konfliktusok helyett kulturális és etnikai gyökerű konfliktusokról beszélnek, és az eltérő kultúrájú csoportok közötti együttélés és a nemzeti identitás kérdésének problematizálásával szorítják háttérbe – pontosabban kódolják át – a korábban gazdaságpolitikai keretekben értelmezett társadalmi ellentéteket. Az alábbiakban részben ezt a gondolatot követve kísérelünk meg magyarázatot adni a hasonló diszkurzív stratégiát követő magyarországi szélsőjobboldal gyöngyöspatai „áttörésének” okaira. Elemzésünkben ugyanakkor arra fogunk törekedni, hogy a társadalmi problémákat etnicizáló diskurzusok dinamikáját az azokat „termelő” és „befogadó” szereplők társadalmi-gazdasági helyzetének kontextusában, illetve az országos politikai folyamatok összefüggésében értelmezzük.

### **Szélsőjobboldali akcióorozat: Gyöngyöspata 2011**

A Szébb Jövőért Polgárőr Egyesület járőrözése egy héttel azután vette kezdetét Gyöngyöspatán, hogy ott egy idős férfi öngyilkosságot követett el. A Jobbikhoz közel álló Barikád TV az esetet követő második napon – 2011. február 24-én – riportot<sup>14</sup> adott közre „Cigányterror – Heves megye a polgárháború szélén áll” címmel. Ebben a Jobbik helyi képviselője a Vöröskeresztnek egy sokgyermekes család számára korábban tervezett, de addigra lemondott házvásárlási tervével hozta összefüggésbe az öngyilkosságot. Ezt követően a Jobbik tömegrendezvényt szervezett a falu főterén, amelyre a helyi lakosokat „Demonstráció a cigányterror ellen” című szórólapokkal toborozták. A rendezvényen hozzávetőleg 1500–2000 fő vett részt, egy részük helybéli, másik részük oda utaztatott aktivista. A Jobbik nagygyűlése után a katonai jellegű ruházatban felvonuló személyeket is magában foglaló tömeg a „cigánysorra” vonult, ahol egy „Együttélési szabályzat” című, erre az alkalomra írott dokumentumot adták át a Cigány Kisebbségi Önkormányzat vezetőinek.

A Jobbik akcióját követően a polgárőrök tíz napon át „járőröztek” faluban. Többségük más településekről érkezett, őket néhány helyi

<sup>12</sup> Lásd Stewart (2012: 9. o.).

<sup>13</sup> Lásd például Kalb – Halmi (2011), Minkenberg (2000).

<sup>14</sup> Lásd: [http://barikad.hu/barik%C3%A1dtv\\_%E2%80%9Ecig%C3%A1nyterror%E2%80%9D\\_%E2%80%93\\_heves\\_megye\\_polg%C3%A1rh%C3%A1bor%C3%BA\\_sz%C3%A9l%C3%A9n\\_%C3%A1ll-20110225\\_0](http://barikad.hu/barik%C3%A1dtv_%E2%80%9Ecig%C3%A1nyterror%E2%80%9D_%E2%80%93_heves_megye_polg%C3%A1rh%C3%A1bor%C3%BA_sz%C3%A9l%C3%A9n_%C3%A1ll-20110225_0)

család szállásolta el. A polgárőrök mellett a baltával és ostorral felszerelt Betyársereg tagjai is megjelentek a településen. Míg a „szebb jövősök” járőrözése széleskörű szimpátiát és megkönnyebbülést váltott ki Gyöngyöspatán (különösen a „cigánytelepet” övező utcák lakosságának körében), a Betyársereg megjelenését többségi oldalon is sokan nemtetszéssel fogadták.

Bár a feszültség a településen napról napra nőtt, ezt a kormány részéről nem kísérte semmilyen megnyilvánulás – pedig korábban Orbán Viktor miniszterelnök és Pintér Sándor belügyminiszter is többször azt mondta, hogy a félkatonai szervezetek akcióit nem fogják eltűrni. A rendőrség a járőrözés időszakában (március 1. és 16. között) ugyanakkor nagy erővel igyekezett fenntartani a rendet Gyöngyöspatán. Az idegeneknek egy részét igazoltatták, de az eseményekbe – arra való hivatkozással, hogy a résztvevők ruházata, cselekedetei nem tartalmazták teljes körűen azon ismérveket, melyek a Magyar Gárdára egyértelmű utalásként szolgáltak volna – nem avatkoztak be.

A települést irányító polgármester lemondását követően a romák körében állandósult félelem a tetőfokára hágott. Ebben a hangulatban tett látogatást a faluban egy amerikai filantróp és üzletember, aki a roma közösségben uralkodó hiszterizált hangulattal szembesülve úgy döntött: lehetővé teszi, hogy a nők és a gyermekek pár napra elhagyják a falut. Ez az esemény súlyosan megosztotta a kormányoldal és az ellenzék képviselőit. Baloldalon „evakuálásként” értelmezték az akciót (a külföldi sajtó is ezt az értelmezést vette át); jobboldalon a cigányok régóta szervezett „üdültetéseként” állították be, amellyel az ellenzéki pártok (különösen az üzletemberrel összefüggésbe hozott LMP) a kormány lejárására törekednek.

A rendkívüli helyhatósági választáson megválasztott polgármester beiktatásakor a cigánybűnözés megállítását, a „közrend” és a munka becsületének helyreállítását ígérte a falu lakóinak. Ez a gyakorlatban a kormány „közmunka-mintaprogramjának” megvalósítását<sup>15</sup>, a közterületek fokozott rendőri ellenőrzését, a szabálysértések felderítését és azonnali, szigorú szankcionálását jelentette. A Jobbik színeiben megválasztott polgármester programjának fő referenciája az úgynevezett „érpataki modell”. A képviselőtestület július 17-i győzelme óta olyan rendeleteket alkotott, amelyek az Érpatakon kikísérletezett – a „rombolók” megrendszabályozására irányuló – módszertan kulcselemeit ültették át a gyakorlatba<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> A Belügyminisztérium Közfoglalkoztatási Helyettes Államtitkársága és a Mátraaljai Vízgazdálkodási és Talajvédelmi Társulat által szervezett, 2011. augusztus 1-én, illetve 15-én indított négy hónapos mintaprogramokban 60 gyöngyöspatai lakos vett részt. Közülük kisebbségi informátoraink szerint 3–4 fő volt többségi származású, a többi roma.

<sup>16</sup> A 2011. augusztus elsején indított, négy hónapos mintaprogramban részt vevő személyek munkáját a polgármester és a jegyző videokamerával ellátott felügyelőkkal ellenőriztette. Többek közt ennek köszönhető, hogy a „szabályszerűtlen munkavégzésen” vagy hiányzásokon kapott 3 közmunkást három évre kizárták a programból – és ennek következményeként a bérpótló juttatáshoz való jogukat is felfüggesztették. A munkájukat szabályszerűen végző személyek jelentős részét munkaidejükön kívül, többnyire közterületen elkövetett szabálysértésekért büntették meg több ezer vagy tízezer forintba. Mivel a települési önkormányzatnak joga van a közmunkások munkabéréből levonni a köztartozásokat, a napi 8

A tavaszi események óta körülbelül 60–70 gyöngyöspatai roma kért politikai menedékjogot Kanadában, néhány család pedig az országon belül költözött más településre. Miközben a falu vezetése – a média egy részének hathatós támogatásával – a mintaprogram sikereiről beszél, a háttérben (egy helyi lakos megfogalmazásával élve) „törekeny, félelmen alapuló” rend kiépítése zajlik Gyöngyöspatán. A szélsőjobboldali vezetés rendpárti intézkedéseinek elsődleges célpontjai – akárcsak Érpatakon – a helyi roma közösség tagjai, közülük is elsősorban a „cigánytelepen” lakó családok. A többségek által dominált, de kisebbségek számára is elérhető – tehát bizonyos értelemben hídszerepet betöltő intézmények – vezetőit olyan nyomás alatt tartják, amely mellett egyáltalán nem, vagy csak hatalmas személyes áldozatvállalás árán tudják folytatni munkájukat. Az „idegeneket”, akik a romák védelmében tartózkodnak a faluban, pedig megkísérlik diszkreditálni.

Noha a többségi oldalon is találunk olyanokat (még a polgármester támogatói között is), akik az említett intézkedéseket visszásnak találják, sokan elégedettek az új vezetéssel. Ezek a lakosok azt érzékelik, hogy „mióta rendszeresen járőröznek, kevesebb lopás történik”. A „frontvonal” lakói nagyobb biztonságban érzik magukat, „bíznek” a polgármesterben és remélik, „hogyan az ígéreteit valóra váltja”. Támogatásuknak van egy másik, a „cigány-kérdéstől” független és országosan is érvényes motivációja: kiábrándultak minden korábbi vezetésből, mert korruptak voltak, a fiatal polgármesterben pedig a tiszta kéz politikája megvalósulásának lehetőségét látják. A mindennapos büntetéseknek számukra az az üzenete, hogy a rendőrség és jegyző, a korábbi vezetőkkel ellentétben, „teszik a dolgukat”.

Gyöngyöspata 2011. tavaszi „megszállása” és a nyomában előálló konfliktus még megengedte azt az értelmezést, miszerint a falu túle idegen eszmék és szándékok „áldozatául esett”. A demokratikus úton végbement szélsőjobboldali hatalomátvétel után azonban látnunk kell: a nyilvánosság fórumain megjelenő „áldozatiság-tézis” nem ad magyarázatot sem a helyi politika radikalizálódására, sem a konfliktus kimenetelére. Ezzel nem azt kívánjuk állítani, hogy a szélsőjobboldali csoportok stratégiája ne lett volna manipulatív. Azt viszont igen, hogy a „forró tavasz” megértéséhez elengedhetetlen azoknak a lakossági sérelmeknek, félelmeknek és törekvéseknek a mélyebb vizsgálata, amelyek egy bizonyos vágányra terelték az eseménysorozatot.

A következőkben rámutatunk a roma-többségi viszony Patán is felismerhető, általános jellemzőire: a szegregáció lakóhelyi és iskolai formáira, az előítéleteket újratermelő intézményekre és beszédmódokra, valamint – a másik oldalról – a cigányokkal szembeni többségi sérelmekre és panaszokra. Ezt követően a konfliktus lefolyását meghatározó specifikus tényezőkre hívjuk fel a figyelmet: az etnikai konfrontáció precedenseire a közelmúltból; valamint a helyi elit egy részének azon törekvésére, hogy saját pozícióját a cigány-kérdés meglovgolásán és felkorlácsolásán keresztül kísérelje megerősíteni, ezzel öntudatlanul előkészítve a talajt a szélsőjobboldali hatalomátvétel számára.

---

óra munkáért járó havi nettó 60 600 forint helyett sokan csak 30 000 vagy 40 000 forintot vittek haza – alig többet, mint a 28 500 forintos bérpótló juttatás összege.

## Társadalmi egyenlőtlenségek és ellentétek Gyöngyöspatán

Gyöngyöspata Heves megye Gyöngyösi kistérségében, Gyöngyöstől tíz kilométerrel észak-nyugatra fekszik. Össznépessége a 2001-es népszámlálás idején 2761 fő volt, amiből 324 fő (11,7%) vallotta magát cigány nemzetiségűnek. A település egy történelmi borvidék része, ahol az államszocializmus idején jól működő, bár az eгри üzemekhez képest másodlagos jelentőségű szőlő- és bortermeles folyt. A rendszerváltás után a szőlészeti és borászati termelőkapacitás erőteljesen megcsappant, a mennyiségi termelésre beállított ágazat válságba került. Ma a borászati ágazatban tíz nagyobb családi vállalkozás működik. Tulajdonosaik elégedetlenek a politikai és gazdasági környezet nyújtotta lehetőségekkel, aminek fontos helyi társadalmi és politikai következményei vannak. A mezőgazdasági termelés történelmileg mindig is jelentéktelenebb szerepet játszott. A gabonaágazatban egyedül egy húsz alkalmazottat foglalkoztató, hozzávetőleg kétszáz hektáron gazdálkodó mezőgazdasági cég számít jelentősnek. Az ipari foglalkoztatás már a szocializmus idején jelentősebb volt, mint a mezőgazdasági. Akkor a gyöngyösi vállalatoknál (Egyesült Izzónál, bútorgyárban, vágóhidnál) és a közeli településeken található szén- és ércbányáknál (Visonta, gyöngyösoroszi ércbánya, gyöngyösoroszi és szúcsi szénbánya) dolgoztak a legtöbben, de a buda-pesti építőtelepeken is. Ezekben az ágazatokban voltak alkalmazásban a patai romák, férfiak és asszonyok is. A munkanélküliség a nagy foglalkoztatók megszűnése óta nagyjából állandó szinten van, körülbelül 100 fő körül mozog<sup>17</sup>. A romák és többségiek aránya a munkanélküliek között 80–20 százalék. Miközben a többségiek jelentős része az építőipar, különböző szolgáltatások vagy a mezőgazdaság területén önfoglalkoztatóvá vált, egyetlen roma vállalkozó van a faluban. E család két, helyben élő tagján kívül állandó munkaviszonya három roma férfinak van. További három-négy főt a helyi többségi szőlősgazdák alkalmi munkában foglalkoztatnak.

Sok elemző, köztük a kisebbségi ombudsmani jelentés szerzői is úgy találták, hogy „mielőtt az egyenruhások a településre érkeztek volna, nem volt jelentősebb feszültség a falu roma és nem roma lakosai között”. Ezzel szemben állt az a szélsőjobboldali médiumokból származó, de később sokkal szélesebb körben elterjedt vélekedés, miszerint a faluban élő romák deviáns viselkedését hosszú ideig tartó elfojtás után nevezték néven, és amit mások „konfliktusnak” hívnak, az valójában csak a többség igazságtételének pillanata volt. A magunk részéről úgy látjuk, hogy a gyöngyöspatai konfliktus háttérében kisebbségi és többségi lakosok együttélését terhelő, a rendszerváltás óta eltelt húsz év során felgyülemlett, de korábbi előzményekkel is bíró problémák állnak. Ezek között első helyen a korábban a helyi többségiekhez hasonlóan elsősorban az iparban foglalkoztatott romák munkaerőpiacról való kikerülése és tartós távolmaradása említendő. A patai cigányok jelentős részének legnagyobb sérelme az, hogy nem jutnak munkához. Ez a sérelem 2011

<sup>17</sup> A 2001-es népszámlálás adatai szerint az akkori 2761 fős össznépességből 805 fő volt a foglalkoztatottak, 1070 az inaktív keresők, 769 az eltartottak, és 117 a munkanélküliek száma.

tavasza óta fokozódott azáltal, hogy azok a foglalkoztatók, akik eddig romákkal dolgoztak, a többségi közvélemény megvetésétől tartva nem alkalmazzák őket.

A másik, sok sérelmet magyarázó strukturális jellemző a lakóhelyi szegregációból fakad, amelynek spontán folyamatát a helyi vezetés szándékos elkülönítési politikája sokáig fokozta. A képviselőtestület 2006-ban helyi építési szabályzatban foglalt változtatási tilalmat rendelt el a falu néhány utcájában, amivel egyrészt az ún. „szocpolos” házak építését, másrészt a meglévő, romák által lakott ingatlanok fejlesztését, valamint roma családoknak a falu központjában irányába való költözését akarta megakadályozni. Ezt úgy érték el, hogy egy, a helyi politikában egyre nagyobb befolyásra szert tevő civil szervezet közvetítésével az önkormányzati testületi tagok fel nem vett tiszteletdíját a faluban örökös nélkül maradt, vagy más oknál fogva eladásra meghirdetett házak felvásárlására fordították, illetve kiközvetítették olyanoknak, akiket a helyi közösségre nézve veszélytelennek ítélt meg. Ez a kezdetben egy elitcsoportosulás által képviselt törekvés a többségi lakosok támogatását is elnyerte, és egyúttal megalapozta azok hatalmi aspirációit, akik „a cigányok” kontroll alá helyezését tekintették legfőbb feladatuknak. Az intézkedés a gyöngyöspatai romák számára ugyanakkor az önrendelkezés korlátozásával, az előrejutás megakadályozásával volt egyenlő.

Az egyenlőtlenység legfontosabb tényezőjeként említett munkaerőpiaci szegregáció nemcsak a közvetlen diszkriminációra, hanem az iskolázottságbeli különbségekre is visszavezethető. A patai romák alacsony iskolázottságának magyarázatát elsősorban a helyi iskola alacsony hatékonyságában látjuk. A roma gyerekek túlnyomó része speciális osztályba vagy egy speciális nevelési igényű (SNÍ) gyerekekkel összevont, szegregált osztályba jár. A külön osztályba sorolás térbeli elkülönítéssel párosul, a speciális „B” osztályok az iskolaépület földszintjén, a „normál” osztályok az emeleten kapnak helyet.

Az iskolai szegregáció két célt szolgál. Egyfelől azoknak a konfliktusoknak az elkerülését, amelyeket a pedagógusok nem tudnak kezelni, másfelől azt a társadalmi igényt, amely a többségi gyerekeket meg akarja óvni a cigányokkal való vegyülestől. A mostani iskolavezetés úgy véli, hogy az elkülönítés biztosítása a feltétele annak, hogy „a magyar gyerekeket” ne vigyék el a közeli városi iskolák valamelyikébe.<sup>18</sup>

A szegregáció három, fent említett, intézményesült és erőteljes strukturális következményekkel bíró formája szinte lehetetlenné teszi, hogy az iskolázatlanságot, munkanélküliséget és legrosszabb lakáskörülményeket jelentő „cigány” státusból Gyöngyöspatán ki lehessen törni. Bár vannak próbálkozások, de nagyon keveseknek sikerül, és azok is megrekednek valahol. „Elveszítik a hitüket, nincsen elég akaratuk” – mondta egy vele folytatott beszélgetésben az a faluból elszármazott roma ember, aki a cigány futball válogatott edzőjeként és a Rajkó zenekar vezetőjeként futott be karriert, és akinek példája nem tud ösztönzőleg hatni a helyi roma közösség tagjaira. Döntően azért nem, mert a mobilitás útjait

<sup>18</sup> Az iskolai szegregációra először az Ombudsmani jelentés hívta fel a figyelmet, amelynek nyomán az Esélyt a Hátrányos Helyzetű Gyermeknek Alapítvány feljelentést tett. (Lásd Kisebbségi Ombudsman 2011 és [http://www.ccf.hu/gyongyospata\\_hu.html](http://www.ccf.hu/gyongyospata_hu.html))

Gyöngyöspatán a többségi vezetés politikai és diszkurzív eszközökkel elzárta.

A 2011. tavaszi konfliktusnak, majd a szélsőjobb oldali hatalomátvételnek a gyöngyöspatai romák nem voltak aktív résztvevői. Noha a konfliktus előzményének tekinthető folyamatokban még szerepet játszottak, a paramilitáris erők „bevonulásától” kezdve passzív szemlélőivé váltak saját sorsuk alakulásának. A romák együttes fellépésének hiányát a politizálás előzményeinek és tapasztalatainak hiányával, ezen túlmenően pedig az etnikai szolidaritás részleges hiányával is magyarázhatjuk. Noha a gyöngyöspatai roma közösséget a többség messzemenően igyekszik homogenizálni, a kulturálisan valóban nagymértékben asszimilálódott<sup>19</sup> családok a mai napig számon tartják, hogy a legidősebb nemzedékben a férfiak muzsikusként vagy munkásokként voltak. Ennél jelentősebb különbség a munkával, kiszámítható jövedelemmel és kapcsolatokkal rendelkező, és a teljes anyagi kiszolgáltatottságban élő, hosszabb távú megélhetési és együttműködési stratégiákkal nem rendelkező roma lakosok között áll fenn. A „faluban” lakó cigány családoknak a cigánytelepen lakó „tobániakkal” szemben érzett ellenszenvét részben az magyarázza, hogy az előbbieket úgy gondolják: a gárdistáktól és a Jobbiktól is megkímélte volna őket a sors, ha a többséget nem „bószíti fel” a telepiek „lezüllése”.

### A konfliktus lokális előzményei: „a cigányok” mint probléma

Sérelmeik Gyöngyöspatán nemcsak a romáknak, hanem a többségieknek is vannak. Különösen azoknak, akik kiszolgáltatottak, vagyis akik társadalmi helyzete ugyancsak sérülékeny. Az a diskurzus azonban, amely ezek köré a kétségtelenül valóságos, de mégiscsak egyedi esetek köré szerveződik, tárgyát tekintve általánosító, használatát tekintve pedig sokkal szélesebb körben elterjedt, mint azt a tényleges sértettek száma indokolná. Megteremti a többségi normákat semmibe vevő, az azokra támaszkodó rendet felforgató, „a magyarokra” nézve éppen ezért vesztélyt jelentő cigány közösség képét. A sztereotípiák ugyanazok, mint amilyenek széles körben elterjedtek a többségi magyar társadalomban, ugyanakkor attól, hogy olyan történetek kapcsolódnak hozzájuk, amelyek kárvallottjai és olykor elkövetői is a beszélők számára ismert emberek, sokkal hatásosabbak. Fontos megjegyezni, hogy a többségi sérelmek egy erőteljes kanonizációs folyamaton mentek át. Ennek kulcsmomentuma a korábban említett civil szervezet vezetője által 2006-ban összeállított, 70 oldalas panaszlista volt, amelyet az illető a rendőrséghez, a helyi képviselőtestülethez és a térség országgyűlési képviselőjéhez is eljuttatott. Az a tény, hogy ez a „petíció” válasz nélkül maradt, nagy mértékben hozzájárult az említett intézmények legitimitásának eróziójához és az érintettek cigányellenes indulatainak felerősödéséhez.

„Az ellentétet az szítja, hogy nem dolgoznak a cigányok. Ez irritálja ez embereket” – mondta egyik beszélgetőtársunk, majd a meglátása sze-

<sup>19</sup> Egy később beköltözött oláh cigány családon kívül a gyöngyöspatai romák meghatározó része romungró: a mai nemzedékek nem beszélnek egyik cigány/roma nyelvet sem, nem ápolnak a parasztoktól őket megkülönböztető hagyományokat.

rint<sup>20</sup> egyre gyakoribbá váló lopásokról kezdett el beszélni. Példaként ő is – mint a pataiak többsége – a Kecskéköt említette elsőnek, talán azért, mert „ott termett a legszebb szőlő”. A cigánytelep mögötti dombon épült, takaros víkendházak és jól termő hétvégi kertek lepusztulása nemcsak a tulajdonosok számára fájdalmas. Az elhagyott, majd a romák által „széthordott” kertek mindennapi látványa a falu többségi lakóit a rendszer-váltás utáni nehézségekre (a későszocializmusra jellemző biztonság elpárolgására, a sokszor hiábavalónak tűnő fáradozásra), valamint a büszkeség tárgyát képező paraszti tradíciók folytathatatlanságára emlékezteti. A paraszti becsületet mélyen sértő tüskét elviselhetetlenné az teszi, hogy a „Bajcsiban épült szocpolos házak tetején kötöttek ki a Kecskékön szétszedett pincék cserepei”. Egy másik beszélgetőtársunk szerint „a kis lopásokkal korábban nem volt probléma, mert nem számított az embereknek 20 kiló gyümölcs, de most már nem jó a parasztnak helyzete sem, ezért már a pataiak sem olyan toleránsak, mint régen”. (Azt is meg kell azonban említeni, hogy a Kecskékő pusztulásának van egy másik, számszerű kisebbségben lévő többségiek és romák által osztott olvasata, miszerint mindenki számára tudott volt, hogy a Kecskékővel azután, hogy máshol a falu határában nagyobb kiterjedésű, jól megközelíthető földeket kaptak vissza a korábbi tulajdonosok, „nem érdemes vesződni”.)

A sérelmek általánosítását elősegítik azok a szóváltások, amelyek a verbális agresszió megnyilvánulásának tekinthetők. A többségi emberek, kiváltképpen az idős paraszt asszonyok és férfiak, akik a roma fiatalokhoz hasonlóan több időt töltenek az utcán, tiszteletlenségnek érzékelik a néhány tizenéves fiúra jellemző, mégis a cigányság általános jellemzőjének bemutatott viselkedést. (Ezt mi magunk a társadalmilag kiszolgáltatott, gettójába visszaszoruló csoport hétköznapi ellenállásaként értelmezzük, amely apró, szimbolikus győzelmekkel próbál a helyzetükért részben felelősnek tartott többség legsérülékenyebb tagjain elégtételt venni.) A többségi sérelmi diskurzus nagyon fontos eleme a meg nem értettség és a méltánytalan bánásmód érzése. Sokaktól hallani – főleg alacsony fizetésért dolgozó, de stabil egzisztenciával rendelkező emberektől –, hogy a „cigányok hat gyerekkel munka nélkül” annyi jövedelemhez jutnak, mint ők több évtizedes megszakítatlan munkával. Mint említettük, a „magyarok” sérelmeit nem vette komolyan a jegyző, a rendőr, a bíróság. Az államba vetett bizalom hiánya, sőt a képviselőivel szembeni gyanakvás nagymértékben meghatározta azt is, ahogyan a 2011. tavaszi konfliktust feldolgozták és elbeszéltek többségi oldalon: „a magyarokra nem figyelt se Pintér, se a média”, nem úgy, mint a cigányokra, akik a domináns többségi olvasatban „a felfordulást” okozták. Sőt, mi több, a külső segítség és támogatás különböző formái is csak a cigányokhoz érkeztek, akik „loptak, csaltak, és jutalomból még el is vitték őket nyaralni”. A sérelmi diskurzus legfontosabb jellemzője, hogy kizárólagosságot teremt: „a mi” sérelmeink attól valóságosabbak, ha tudjuk, kik azok, akik ezeket elkövették. Azokról pedig, akiket a vétkes szerepébe helyezték, elképzelhetetlenné válik, hogy nekik maguknak is sérelmeik legyenek. Miközben „a magyarok” sérelmeit felnagyítja, ez a domináns többségi

<sup>20</sup> A hivatalos rendőrségi statisztikák nem mutattak radikális növekedést a bűnesetek számában.

diskurzus egyben el is fedti a fent említett strukturális kényszerekből származó panaszokat.

A sérelmekre és elkövetőik megnevezésére fókuszáló többségi diskurzus „szállítói” a „frontvonal” nagyrészt idős lakói. A diskurzus „multiplikátorai” között azonban – amint azt a Kecskékő kapcsán jeleztük – olyanokat is találunk, akik nem a közvetlen sérelmeiket mondják el a „cigány-kérdés” nyelvén, hanem azzal saját társadalmi helyzetükre és azzal kapcsolatos problémáikra adnak választ. Több olyan adatközlőnk akadt, aki a beruházások elmaradását, a „korábbi rend” felborulását, illetve a bizalmatlanság térnyerését a romák viselkedésével hozta összefüggésbe. A többségi lakosok jelentős része tehát a gazdasági helyzet romlásának, a társadalmi dezintegrációnak, a szolidaritás hiányának magyarázatát – az ország lakosainak többségéhez hasonlóan – nem a falut érintő, mélyreható társadalmi-gazdasági változásokban keresi, hanem ellenkezőképpen, azokról a figyelmet eltereli és egy olyan társadalmi csoportra irányítja, amely ugyanannak a strukturális átalakulásnak a legnagyobb kárvallottja. Eközben nyilván megerősíti azt a rendszert, amely a szűkös erőforrásokért való versenyből a cigányokat kizárja. Végezetül a többségi diskurzus legitimátorainak szerepét eljátszó lokálpatrióta elit tagjait kell megemlítenünk. Az ő „fordulatuk” mögött – amint azt az alábbiakban megmagyarázzuk – egyfelől az áll, hogy több tagjuk abban az etnikai frontvonalként értelmezett zónában lakott, ahol a „forró tavasz” előzményei lezajlottak; és többen közülük az utóbbi években fizikailag is konfrontálódtak a telepen lakó romák egy-egy csoportjával. Másfelől, amint látni fogjuk, a lokálpatrióta elit a cigányellenes indulatok politikai kifejezésében látott módot a „puha struccpolitikát” folytató vezetői réteg meggyengítésére, majd sarokba szorítására.

### **A konfliktus kialakulása a gyöngyöspatai lokálpatrióták és az országos szélsőjobboldali politika találkozási pontján**

A szegregáció által kiváltott strukturális problémák, a belőlük kitermelődő deviancia, illetve annak többségi megbélyegzése („cigány-kérdés”-ként) együttesen eredményezték, hogy a „cigánytelep” és a „falu” határán a kétezres évek közepére kialakult egy etnikai frontvonal. A „Bajcsin” néhány évtizeddel ezelőtt még csak parasztok laktak, nyilván a szegényebbek. Az utca egyik házsorának kertjei a néhány évente kiöntő patak felé szaladnak le. A patak túlsó oldalán már korábban is volt cigánytelep. Ez volt az a zóna, ahonnan a kerti lopások történetei elindultak. Az elmúlt évtizedekben a Bajcsin eladott ingatlanok egy részét roma családok vásárolták meg, aminek következtében a mindennapi interetnikai viszonyok feszültté váltak, és ezeket csak folyamatos súrlódások és elfojtások árán sikerült egyensúlyban tartani. Vannak, akik emlékeznek még arra, hogy valamikor jobb volt a szomszédokkal való viszonyuk, ma viszont ebben az utcában jellemzően nem köszönnek egymásnak a többségi és roma szomszédok.

A 2011. tavaszi konfliktus előzményeinek tekinthető, korábbi konfliktusok nagy része ugyancsak ehhez az utcához (más része a szintén

„ütközőzónaként” értelmezett iskolához) kötődik. Az első verekedés 2006-ban tört ki, azután, hogy a Bem utcában lakó hegybíró kocsjának a gumiját gyerekek leeresztették, ami meglepően gyorsan vezetett kollektív egymásnak feszüléshez. Komolyabb baj azért nem történt, mert időközben a helyszínre megérkeztek a kommandósok, akiknek a két csoportot sikerült szétválasztaniuk. Noha az incidensnek komolyabb sérültje nem volt, politikai következménye annál inkább: falugyűlést tartottak, ahol hangot kapott a cigányellenesség, ami a lokálpatrióta civilek közül kinőtt önkormányzati képviselőjelöltek támogatottságát növelte. Egy két évvel későbbi incidensre többségi beszélgetőtársaink úgy emlékeznek, hogy egy „cigány kocsi” elsodort egy „magyar fiút”. A vezetőt felismerő „magyarok” informátoraink szerint „leментek magyarázatért a Bajcsira”, ahol megverték őket. Bűncselekmény nem lett az ügyből, újabb falugyűlés azonban igen, továbbá tüntetés a „cigányvajda” háza előtt. A harmadik eset 2009-ben történt: egy tanárnőt megütött egy cigányasszony, mert tudomására jutott, hogy az unokáját bántalmazták az iskolában. A szegregáció intézményesítése miatt egyébként is előtérbe kerülő iskola ezen a ponton involválódott a konfliktusok menetébe, miközben a szereplők (ez esetben a tanárnő) még mindig a „Bajcsi” környékén lakók voltak. Végül 2010-ben a ballagást ünneplő, hangoskodó cigányok és a körzeti megbízott között alakult ki összetűzés. A megbízott harmadszori szóbeli figyelmeztetése után pár ittas telep lakos fenyegetően lépett fel vele szemben, és neki csak a rendőrkutya bevetésével sikerült lecsillapítani őket. Ugyanezen év decemberében újra az iskola vált a konfliktusok helyszínévé: nagyobb gyerekek megverték a Jobbik polgármesterjelöltjének – a mai polgármesternek – a fiát. Ez az incidens a korábbiakkal ellentétben nemcsak a cigányellenességet növelte a többségi lakosság körében, hanem a szélsőjobboldali párt jelöltjének magas elutasítottságát is enyhítette.

A 2006 és 2010 között lejátszódó konfliktusnak visszatérő szereplői voltak a helyi közéletnek azok az akkor még feltörekvő szereplői, akik a falu magas iskolázottságú alkalmazotti és vállalkozói köréből kerültek ki. Ezek a „lokálpatrióták” a hagyományok megőrzését a helyi gazdaságfejlesztés szándékával kötötték össze. Ennek az átfogó stratégiának a bázisát két olyan, általuk alapított és irányított civil szervezet alkotta, amelyek egyszerre voltak alkalmasak a minőségi borászat felélesztésén iparkodó személyek, illetve az agro-turizmus felfuttatására törekvő vállalkozók érdekeinek hatékonyabb képviselésére, továbbá a helyi lakosság szimpátiájának elnyerésére. Itt érdemes megjegyezni, hogy Gyöngyöspátán sokan vannak, akiknek az őseik több száz évre visszamenőleg a faluban éltek. A faluban népdalkör működik, a hagyományos paraszti viseletet a szocializmus időszakára eső „kivetkőzés” után újra megvarrják, és egyre gyakoribb, hogy ünnepek alkalmával fel is veszik. A hagyományokhoz való, erőteljesebb kötődés mögött részben a lokálpatrióták munkája áll. Az említett civil szervezetek több éve fektetnek jelentős energiát a műemlék jellegű épületek és közterek szépítésére és megújítására, a hagyományos mesterségek felélesztésére. E mögött a törekvések mögött nemcsak racionális gazdaságfejlesztési elképzeléseket, hanem egy többé-kevésbé koherensnek mondható, Holmes terminusával integránsnak nevezhető világképet és törekvéseket találunk. Ezeket mindenekelőtt a

„természetes adottságként” kezelt közösséghez való tartozás értékességébe vetett hit; a kulturális önkifejezésnek a csoportlétén alapuló, sajátos „belső logikával” bíró kollektív formái (például a tájjellegű élelmiszerek és konyhaművészet) melletti kiállítás; és a saját csoport kulturális értékei változatlanóságának és kizárólagosságának tudata jellemzi – olyan jegyek, amelyek az „ellen-felvilágosodás” eszmetörténeti hagyományával mutatnak rokonságot<sup>21</sup>.

Azok számára tehát, akik a régi magyar falut akarják 21. századi körülmények között feléleszteni, a cigányok jelenléte problémát jelent, ugyanis a „renitenskedő”, a falu köztereit „elfoglaló”, növekvő számú és számarányú cigányság jelenléte megakadályozza a helyi fejlesztőket abban, hogy a falut olyan homogénné tegyék, amilyennek ők szeretnék látni. Korábban már tettünk róla említést, hogy a lakóhelyi szegregáció megerősítésében és intézményesítésében, a „színhatár felállításban” meghatározó szerepe volt az egyik, helyi civil szervezetnek, amelynek ösztönzésére az ingatlanokra és lakóhely változtatásra vonatkozó tilalmat – az állam törvényei ellenében – helyben törvényesítették. Ugyanehhez a „baráti körhöz” tartozik az iskola jelenlegi igazgatója is, aki a „színhatárt” az iskolában is felállította. A civil szervezet tagjai kezdetben csak kívülről gyakoroltak nyomást az önkormányzati testületre, mintegy „árnyék-önkormányzatként” működve, majd mind többen kerültek a helyi képviselőtestület meghatározó pozícióiba. Népszerűségüknek jót tett a cigányokkal szembeni – akkor még radikálisnak tűnő – fellépés. Elsősorban a faluban élő idős parasztok szimpátiáját nyerték el, akik közül sokan a rendszerváltás veszteségeinek érezték magukat, és szimpátiával figyelték a falu felélesztésén munkálkodó vállalkozókat. Ez a csoport az időseken kívül a konfliktuszóna lakóiban is támogatókra talált, akik hozzájuk hasonlóan úgy érezték, hogy – a cigányokkal ellentétben – az állam cserbenhagyta őket. A civil szervezet legerősebben motivált tagjává azok váltak, akik maguk is konfliktuszónában laktak és érintette váltak a korábban említett incidensekben.

A szegregációs intézkedések, a mindennapi beszédben hosszú ideig rejtett, különböző helyzetekben mégis elő-előtörő cigányellenesség, a roma fiatalok lázadásának hétköznapi formái, a határként, és egyben frontvonalként működő zónában vissza-visszatérő incidensek, és nem utolsósorban a többségiék fülében ketyegő „demográfiai bomba” olyan feszültség-gócot hoztak létre, amely rendkívül sérülékennyé tette az interetnikus együttélés korábban stabilnak tűnő mintáit. A sérülékenységhöz az a legitimációs válság is hozzájárult, amelyet az eliten belüli viszonyok megromlása vont maga után. 2009-ben hirtelen meghalt az a polgármester, aki jelentős társadalmi támogatottságnak örvendett. Halálát máig a lokálpatrióta civilek tevékenységével hozzák összefüggésbe, akiknek azonban a soron következő önkormányzati választáson sem sikerült annyi hatalomhoz jutniuk, mint amennyit maguknak vin-

<sup>21</sup> Az ellen-felvilágosodás fogalmát a német romantikus mozgalmat erőteljesen kritizáló Isaiah Berlin dolgozta ki (Berlin 1976). Ugyanezt a mozgalmat sokkal differenciáltabban írta le Raymond Williams, ugyanakkor nem tagadva, hogy a szélsőjobb oldali mozgalmak egyik alapvetése, a „kultúrák” belső (kívülről megismerhetetlen) logikája, a romantikus mozgalom közvetítésével épült ideológiájukba (Williams 1977).

dikáltak. A 2010-ben megválasztott polgármester úgy igyekezett saját támogatottságát megtartani és a társadalmi rendet megőrizni, hogy a helyi nyilvánosságban még többnyire tabuként kezelt, de egyre inkább előtérbe kerülő cigányügyekkel nem foglalkozott. Mivel az együttélést inkább strukturális (elsősorban a munkanélküliségre visszavezethető), mintsem kulturális gyökerű problémának tekintette, amelynek kezeléséhez nem áll rendelkezésre elegendő erőforrás, a ki nem mondás stratégiáját vitte tovább. Nemcsak a többségi sérelem-émléket által regisztrált apróbb lopásokat negligálta, hanem a nagyobb problémákat is: a munkanélküliség nyomában érkező gyermekszegénységet, a pedagógusok cigány gyerekekről való fokozatos lemondását, a roma érdekképviselet gyengeségét, és a többséghez tartozók növekvő türelmetlenségét velük szemben.

Ezt a patthelyzetet borította fel 2010-ben az a fiatalember, aki a szélsőjobboldali párt polgármesterjelöltjeként kísérelt meg (először sikertelenül<sup>22</sup>) betörni a közéletbe, és akit mi „a cigányok” által elkövetett egyik incidens sértettjeként mutattunk be. Magányos volt, a falu elitje az állami borászati vállalat sikertelen privatizációjában játszott szerepe miatt nem fogadta be, alacsonyabb státusával összefüggő jellemzői miatt sokan pedig egyenesen megvetették. Ugyanakkor, paradox módon, a lokálpatriótáknak szükségük is volt rá, mert személyében és törekvéseiben eszközt láttak saját célkitűzéseik megvalósítására. Karrierjében az hozott áttörést, hogy a falut a maga sérelmeivel felkínálta az országos szélsőjobboldali politika és média számára.

A 2011 tavaszának folyamán a faluban megjelenő paramilitáris, a szélsőjobboldali párthoz erősen kötődő szervezetek kikezdték a helyi hatalom már korábban megrendült intézményeit, azokat a hálózatokat, amelyeknek azt megelőzően fontos szerepük volt a társadalmi rend fenntartásában. A bizalmatlanság elharapózott és általánossá vált – nem csupán a kisebbségi és többségi lakosság viszonylatában, de a kisebbségi és többségi csoportokon belül is. A falu polgármestere, érzékelve társadalmi támogatottságának hanyatlását, lemondott, és ezáltal a szélsőjobboldali politika előtt szabadabbá vált a hatalom megragadásához vezető út.

A 2011. július 17-én megtartott, rendkívüli önkormányzati választáson a romák „rombolásával” szemben zéró toleranciát hirdető Jobbik jelöltje a szavazatok 33,8 százalékát szerezte meg. Győzelméhez jelentősen hozzájárult, hogy a rendkívüli választáson rajta kívül hét jelölt indult. A választás kimenetelében különösen fontos szerepet játszott, hogy a település politikai életében nagy mértékben előretörő lokálpatrióta elit nem sorakozott fel egyetlen jelölt mögé.<sup>23</sup> Noha a radikális cigányellenesség programjával megszólítható választói közösséget is megosztotta a Véderő jelöltjének fellépése (akinek 10,5 százalékot sikerült a Jobbik

<sup>22</sup> A 2010-es önkormányzati választásokon a Jobbik jelöltjeként csak a szavazatok 6 százalékát sikerült megszereznie.

<sup>23</sup> A korábbi polgármester és a „baráti kör” politikája között lavírozó, a kormánypárt csendes támogatását élvező és végül második helyen befutó alpolgármester-asszonyt nem is a Jobbik jelöltje, hanem a „baráti kör” oszlopos tagjaként számon tartott borász-népművelő ütötte tulajdonképpen ki. (Utóbbi az érvényes szavazatok 21,4 százalékát, előbbi 26,0 százalékát szerezte meg.)

táborából kiharapnia), a programjuk alapján egyértelműen szélsőjobboldalinak tekinthető jelöltek közötti versengés más szempontból a Jobbik jelöltjének kedvezett. Ez utóbbi ugyanis sikeresen használta ki a Szébb Jövőért Polgárőr Egyesületnél harcosabban fellépő, félkatonai alakulatok akciói okozta általános ellenszenvet, önmagát a „radikális, ámde józan és igazságos” politika képviselőjeként pozicionálva. Interjúink és beszélgetéseink egyértelműen arra engednek következtetni, hogy ezzel a taktikával a nála mérsékeltbb jelöltek támogatói közül többeket sikerült a maga oldalára állítania. Az elitcsoportok közötti párharc a „jobbra tolódott” politikai centrum szétzilálódását eredményezte. A Jobbik jelöltje által elért választási siker legfontosabb kulcsának pontosan ez a fragmentáció bizonyult. Bármilyen erősnek is gondolták magukat a „lokálpatrióták” Gyöngyöspatán, ahhoz nem voltak elég erősek, hogy a Jobbikkal szemben olyan alternatívát vigyenek győzelemre, amelyet külső szereplők és források nem támogattak<sup>24</sup>.

### Az országos politika szerepe a konfliktus kimenetelében

Abban a folyamatban, amely az etno-szociális feszültségek manipulációján és eszkalációján keresztül egy kirekesztő jellegű politikai erő demokratikus legitimációjához (majd rendpárti programjának megvalósításához) vezetett, messzemenően fontosabb szerepet játszottak az országos, mint a lokális törekvések és viszonyok. Amint azt elemzésünk elején már megemlégettünk, a gyöngyöspatai események szempontjából mindvégig meghatározónak bizonyult a szélsőjobboldali párt országos stratégiája és az ennek alárendelt lokális taktika, amelynek sem itt, sem máshol nem állta útját a helyi közösség vagy az állam. Emiatt még egyszer át szeretnénk tekinteni azokat a folyamatokat, amelyek az országos politikában fontossá tették Gyöngyöspatát.

Egyetértünk a gyöngyöspatai mobilizációs kísérletről gyors elemzést közreadó Political Capital elemzőivel, akik a szélsőjobboldali párt törekvéseit egy a parlamentbe frissen bekerült rendszerkritikus politikai szervezet nehézségei tükrében kíséreltek meg interpretálni<sup>25</sup>. Különösen fontosnak tartjuk, hogy a parlamenti politizálás a lokális cselekvést előtérbe helyező stratégiát erőteljesen kikezdte. Ezt ellensúlyozandó dönthetett a szavazói bázis konszolidálására törekvő párt felső vezetése úgy, hogy visszatér a kormánypárttól őt markánsabb módon megkülönböztető – korábban már bevált – utcai politizáláshoz<sup>26</sup>. Vona Gábor január

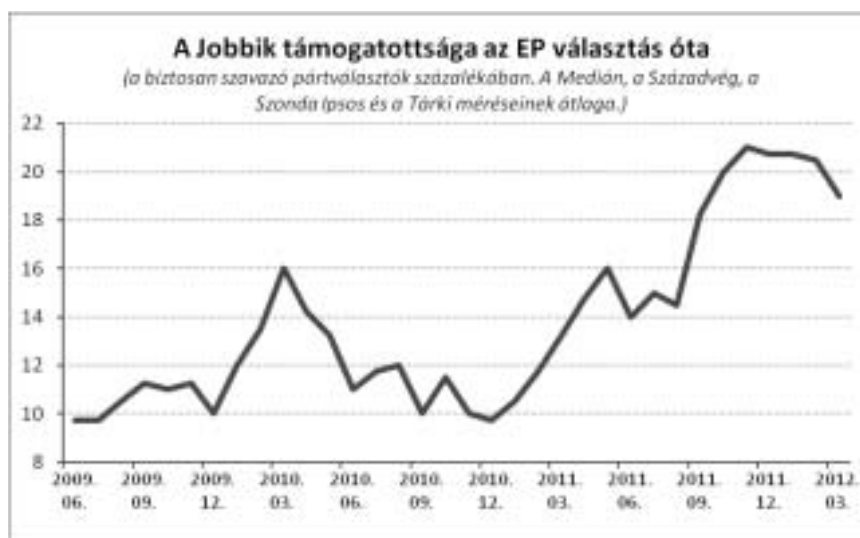
<sup>24</sup> Ez utóbbi tényező is minden bizonnyal szerepet játszott abban, hogy az elitcsoport kommunikatív értékrendjével és gazdaságfejlesztési törekvéseivel szimpatizáló, ámde a cigányok elleni radikális fellépést az adott helyzetben előtérbe helyező szavazók közül sokan a Jobbik jelöltjét választották.

<sup>25</sup> Lásd „A Jobbik sikeres terepkísérlete”: <http://www.politicalcapital.hu/blog/?p=1938058>

<sup>26</sup> „Úgy döntöttünk, hogy nem finomkodhatunk a továbbiakban, és ugyanazt a vonalat kell folytatni, amit elkezdtünk” – magyarázta az origónak Murányi Levente, a Jobbik alelnöke, hogy Vona Gábor a parlament tavaszi ülészakájának első ülésén miért viselte a betiltott Magyar Gárda mellényét. Forrás: <http://www.origo.hu/itthon/20110216-vona-gabor-magyar-gardamelleny-jobbik-a-tavaszi-parlament-ciklus-elott.html>

29-i évadnyitó beszédéből – amelyben a pártelnök a parlamenten kívüli cselekvés szükségességére és a Jobbik mozgalmi karakterére helyezte a hangsúlyt – már következtetni lehetett a párt politikájának radikalizálódására. A „cigánybűnözés” tematizálására egy nyolcvanegy éves, laki (Borsod-Abaúj-Zemplén megye) asszony meggyilkolása adott lehetőséget<sup>27</sup>. A pártelnök Lakon elmondott beszédében egyúttal bejelentette: a parlament tavaszi ülészakának első napján gárdamellényben fogja Pintér Sándor szemébe mondani, hogy a kormány nem tesz meg mindent a bűnözés visszaszorítása érdekében. A február 14-i ülés, amelyen Vona Gábor ígéretéhez híven az Új Magyar Gárda mellényében jelent meg, nemcsak a Gárda-utódszervezetek melletti látványos kiállásra nyújtott lehetőséget. E szimbolikus gesztussal a Jobbik vezetője a párt stratégiaváltását is egyértelművé tette.

Az alábbi táblázatban szereplő grafikon alapján megállapítható, hogy a Jobbik támogatottsága – amely 2010 decemberében 10 százalék alá süllyedt – 2011 februárjára érezhetően növekedésnek indult. Ebből a párt vezetői azt a következtetést vonhatták le, hogy a „cigány-kérdés” valamint az észak-keleti régióban meglévő etno-szociális feszültségek napirendre tűzése alkalmas lehet a szavazótábor megerősítésére és az elvesztett lendület visszaszerzésére.



Forrás: Political Capital

A 2011. március 1. és július 17. közötti időszakban lezajló események ismeretében nem kétséges, hogy a Jobbik stratégái jó érzékkel választottak. Noha Gyöngyöspata „megszállása” nem volt kockázatmentes, mind az állami szervek, mind a helyi lakosság – a Jobbik szempontjából – kedvezően reagált. Kutatásunkból egyértelműen az derül ki, hogy

<sup>27</sup> A január 23-i esetet követően a faluban ugyanis az a hír terjedt el, hogy az asszonyt négy, alig tizenkét-tizenhárom éves cigány gyerek gyilkolta meg.

a roma-többségi viszonyt terhelő – az utóbbi években érezhetően eszkalálódó és a konfliktus kirobbanása előtti hetekben újfent felszínre kerülő – feszültségek fontos szerepet játszottak az eseménysorozat lefolyásában. A szélsőjobboldali mobilizáció csakis azért lehetett sikeres, mert olyan érzelmeket, észleléseket, attitűdöket és szimbólumokat tudott mozgósítani, amelyek meglévő társadalmi igényekre és érdekekre épültek, illetve azokra reagáltak. Nyilvánvalóan nem az összlakosságról van szó, de a helyi társadalomnak olyan jelentős részéről, amelynek magyarázatait és érdekeit a szélsőjobboldali csoportok az adott helyzetben képesek voltak általános érvényű magyarázatokként és érdekeként elfogadtatni.

A kormányzat, mint említettük, szinte kizárólag az állami erőszakmonopólium fenntartására koncentrált. Ebben kétségtelenül szerepet játszott a félkatonai szervezetek – mindenekelőtt a polgárőr szervezetek – működését és jogait szabályozó törvények hiányossága és az erre visszavezethető megengedő bírói gyakorlat, amelyet ezek a szervezetek a saját javukra fordítottak. Korábbi elemzésünkben azonban arra is rámutattunk, hogy a 2011 tavaszán érvényben lévő jogszabályok már Gyöngyöspatán is lehetőséget adtak volna a települést megszálló félkatonai szervezetek megfékezésére; és a gyöngyöspataihoz nagymértékben hasonló hajdúhadházi események során a kormányzat konfrontatívabb stratégiát választott. A kormányzat passzív, illetve reaktív viszonyulásán érdemben nem változtatott az sem, hogy június elején kiemelt kistérséggé nyilvánították Gyöngyöspatát (valamint négy környező települést), és ennek nyomán itt indult útjára 2011 augusztusában negyven fő részvételével az új országos közmunkaprogram. Valódi offenzívát csak maga a kormány indított, még hozzá nem helyben, hanem az országos politikai arénában. Május elején bejelentették, hogy „az egyenruhás bűnözés folyamata, háttere és a gyöngyöspatai események feltárása, valamint az egyenruhás bűnözés felszámolása” érdekében eseti parlamenti vizsgálóbizottságot állítanak fel<sup>28</sup>. A kormány előterjesztése a szélsőjobboldali csoportok fellépésének vizsgálatán túl a bizottság feladatául szabta a gyöngyöspatai romák „húsvéti utaztatása” körülményeinek és szervezésének feltárását, továbbá annak megvizsgálását is, hogy „ellenzéki pártok részt vettek-e az ország közrendjének, közbiztonságának és köznyugalmának megzavarásában, és ha igen, azt milyen szándékkal és céllal tették”. A kérdésfelvetés jelzi: a kormány célja az volt, hogy a szélsőjobboldali erők, valamint az eseményeket – állítólagosan – saját pozíciójuk megerősítésére felhasználó „áljogvédők” és az utóbbiak álláspontjához közelítő parlamenti ellenzéki erő hatását és működését egymással összefüggésbe hozza, valamint a két tábor együttesen tegye felelőssé az etnikai feszültségek robbanásáért. Ehhez a média kormánypárti részének támogatását meg is kapta. A kormányzat és az irányítása alatt álló hatóságok tehát a gyöngyöspatai helyzet irányításának kézbevétele helyett (amire még a rendkívüli polgármester-választáskor is jó esély lett volna) a kezdeményezést helyi szinten a szélsőjobboldali erők kezében hagyták.

<sup>28</sup> Lásd a parlament által elfogadott eseti bizottság felállítására vonatkozó határozati javaslat szövegét: <http://www.parlament.hu/irom39/03075/03075.pdf>

## Összegzés

A gyöngyöspatai konfliktus közvetlen kiváltó oka a szélsőjobboldali erők legitimációs igénye volt. A szélsőjobboldali mobilizáció két oknál fogva lehetett eredményes. Egyrészt a gyenge állami beavatkozás következtében, amely az állami erőszakszervezetek révén megakadályozta ugyan az erőszak kirobbanását (ami az ezzel egy időben zajló csehországi lázadásokkal összehasonlítva nem jelentéktelen eredmény), de semmit sem tett annak érdekében, hogy a helyzetet hosszabb távon ellenőrzés alatt tartsa és a helyi viszonyokat konszolidálja. Ennek háttérében véleményünk szerint egy súlyos politikai és közpolitikai hiányosság áll, amely egy hosszabb lappangási periódust követően, úgy tűnik, most bosszulja meg magát: a magyar politikai establishment képtelensége arra, hogy a rendszerváltás utáni két évtizedben minimális konszenzusra jusson a hátrányosan megkülönböztetett kisebbségekre és a velük szemben gyűlöletkampányokat folytató szervezetekre vonatkozó stratégiákkal kapcsolatban. (Részben ezzel a konszenzushiánnyal, részben a társadalmi kontroll gyengeségével függ össze az is, hogy Gyöngyöspata esetében a szélsőjobboldali uszítással szemben fellépő civileket az állam figyelmen kívül hagyta<sup>29</sup>.)

A gyöngyöspatai konfliktus kibontakozásában az események során mindvégig kezdeményező szerepet játszó szélsőjobboldali mozgósítás sikerének másik záloga a cigányellenesség megfogalmazásából és a cigányok megfegyelmezéséből politikai tőkét kovácsolni igyekvő, helyi elitcsoportosulás korábbi tevékenysége volt. Azok a politikai vállalkozók, akik a 2000-es évek derekán a „cigány-kérdést” a közmegegyezéses hallgatásból a közéleti diskurzus középpontjába helyezték, ugyanazzal a stratégiával kísérleteztek, amelyet a Jobbik évekkel később az országos politika szintjén sikerrel alkalmazott. A homogén tömbként kezelt cigánysággal szembeni félelmek megszólaltatása, a személyes sérelmeknek a magánszférából a politikai közéletbe való beemelése – és ezzel együtt az áldozatként beállított „magyarok” kárpozlása – a szimbolikus tőkeképzés rendkívül hatékony eszközének bizonyult: a tabuk ledöntésével viszonylag rövid idő alatt be lehetett kerülni a falu elitjének margójáról a középpontjába. Azt állítjuk, hogy e nélkül az ideológiai munka nélkül a szélsőjobboldali mozgósítás nem lehetett volna ilyen sikeres Gyöngyöspatán.

Mind ez idáig amellettt érveltünk, hogy a gyöngyöspatai konfliktus kibontakozásában a legfontosabb szerepet a helyi politikai nyilvánosság szerkezetváltását, valamint a korlátozott és késleltetett állami beavatkozást saját javukra fordító szélsőjobboldali párt és szövetségesei játszották. Ahhoz, azonban, hogy a szélsőjobboldali politikai mozgósítás sikeres legyen, nem volt elegendő a megfelelő politikai környezet. Ehhez olyan strukturális – társadalmi-gazdasági és kulturális – feltételek voltak szükségesek, amelyek kellő táptalajt nyújtottak a társadalmi problémákért a roma közösség tagjait okoló, kisebbségellenes mozgósítás számára. A

<sup>29</sup> Ezért, míg korábban – például a jászladányi konfliktus esetében – az országos érdekkörű civil szerveződéseknek sikerült az állami hatóságokat a kisebbségi csoportok jogainak és érdekeinek figyelembe vételére sarkallnia, Gyöngyöspata esetében csak minimális befolyásuk tudott lenni a folyamatokra.

strukturális okok tekintetében is kettőt emeltünk ki. Ezek közül az egyik a kisebbség munkaerőpiacon tartósan kívül rekedt, mélyszegénységben és szegregált lakókörülmények között élő, számszerűleg meghatározó csoportjának visszaszorulása a „gettóba”, majd szembekerülése a kudarcraért felelősnek tartott többséggel. A másik pedig a lecsúszó falusi középréteg megkapaszkodása egy olyan ideológiában, amelyik nem csupán a lenézett kisebbségtől való szimbolikus megkülönböztetést, hanem – a „magyarság” felértékelése révén – a társadalmi pozícióvesztés által megingatott „paraszti becsület” visszaszerzését is lehetővé teszi<sup>30</sup>.

Az etnikai konfliktusok kutatói a konfliktusokat kiváltó, vagy azoknak megágyazó körülményekről általában kétféleképpen gondolkodnak. Vagy a kulturális különbségeket és az abban rejlő antagonizmust emelik ki, vagy az osztályellentéteket helyezik előtérbe. Mi a konfliktus hátterének vizsgálata során mind a társadalmi-gazdasági, mind a kulturális-ideológiai tényezők szerepét igyekeztünk feltárni, és ezek összekapcsolódását hangsúlyozzuk. Egyfelől rámutattunk arra, hogy a konfliktus két oldalán nem a romák és többségiek, hanem a gettóba visszaszorított mélyszegények és a deklasszálódás és elszegényedés által fenyegetett falusi alsóbb rétegek álltak. Azt is jeleztük, hogy a konfliktus táptalaját képező problémáknak egy része (pl. a romák kiszorulása az elsődleges munkaerőpiacról, a kisüzemi mezőgazdasági ártermelés válsága) az erős osztálypreferenciákat érvényesítő országos gazdaságpolitika, egy másik része pedig a társadalmi mobilitás lokális csatornáit elzáró helyi elit tevékenységének következménye. Ezek miatt kerülhettek szembe egymással a lokális gazdaság és önkormányzat szűkülő erőforrásaiért versengő falusi gettó lakosai és az elszegényedő parasztság képviselői. Az egyszerre jelképes és fizikai margóra szorítást a mélyszegénységben élők nem hagyták válasz nélkül. Miközben a „cigánytelepről” az említett korlátozások ellenére kitörni képes családokra az igazodás nyelve és attitűdje jellemző, a „telepiek” – és főként a fiatalok – kultúráját a szegénység és a többség által dominált intézményekből való kiszorítás mindennapi élménye határozza meg. Az ehhez való viszonyulás módjai a lázadás, az ugratás, a bosszantás. Ezekhez a gyengébb fél egyes tagjai azért folyamodnak, hogy az erősebb fél sérülékenyebb pozíciójú (pl. idős) tagjai fölött jelképes győzelmeket arathassanak. Ez, amint láttuk, a hatalmi pozícióban lévő csoport frusztrációinak és erősödő ellenszenvének egyik fontos forrása volt Gyöngyöspatán. Erre hivatkozott az a rendpárti politika, amelynek hatalomra kerülése után szinte teljesen felszámolódtak az együttélést

<sup>30</sup> Szalai Júlia egy az iskolai és a társadalmi szegregáció összefüggéseit elemző tanulmányában azt a miénkkel egybecsengő megállapítást fogalmazta meg, hogy a társadalom növekvő szegregációs készítésének motorja az a „helyreállítási szükséglet”, amelyet széles tömegeknek az elmúlt húsz év során elszenvedett pozicionális leértékelődése és ehhez kapcsolódó állandósult státusz-bizonytalansága táplál. Szalai szavaival: „Az igen széles körben »elszegényedésként« megélt leértékelődés erőterében az iskolai kirekesztés mai legfőbb rendeltetése az, hogy a mélyszegénységben élő társadalmi csoportok és a »többi szegény« közötti választóvonalak kijelölésével és intézményesítésével széles alsó-középosztályi rétegek társadalmi pozícióvesztését kompenzálja, a margón kívülre sodródottak elkülönítése révén pedig kidomborítsa az utóbbi csoport relatív fölényét és – elszenvedett veszteségei ellenére töretlen – többségi beágyazódását.” (Szalai 2010: 8. o.)

lehetővé tevő közös intézmények, és háttérbe szorultak a hídszerepet betölteni képes személyek.

A konfliktus kirobbanásában szerepet játszó kulturális-ideológiai folyamatok közül külön kiemelnénk, hogy az erős paraszti tradíciókat – és az ebből adódóan rendies gondolkodásmódot – őrző többségi lakosság egy újfajta beszédmód kidolgozásával kísérte meg hagyományos politikai és gazdasági erőfölényét helyreállítani és a gettó lakosságát az általa ellenőrzött erőforrásoktól elzárni. Ennek érdekében hozott létre a munkához és tulajdonhoz fűződő viszony – és egyéb értékek – alapján alapvető és áthidalhatatlan különbséget az „érdemesek” és „érdemtelenek” között. Hogy ez a különbség az etnikai, majd mindinkább „faji” kategóriák használatával született meg, részben annak tudható be, hogy a mélyszegénységben élők között – történelmi okokból kifolyólag – nagyobb arányban vannak a (mások vagy maguk által) romáknak vagy cigányoknak tekintett emberek. Részben pedig annak, hogy a többségi „magyar”, „paraszti”, vagy egyes esetekben „fehér” önkép és tudat felépítését vagy rehabilitációját sokan egy morálisan alsóbbrendűnek tételezett „másikkal” – a „cigánnyal” – szemben tudták csak megvalósítani. Ez a mindennapi rasszizmus volt a beszéd- és gondolkodásmódbeli táptalaja annak a szélsőséges nacionalizmusnak, amely nemcsak megszállta Gyöngyöspatát, hanem egyúttal egyfajta szimbolikus centrumává is tette. Ez ugyanakkor az egyik legmélyebben fekvő kulturális magyarázat arra, hogy miért tudta sikeresen bevenni a falut a szélsőjobboldal<sup>31</sup>.

Végezetül arra teszünk kísérletet, hogy a gyöngyöspatai eset elemzését összekapcsoljuk a szélsőjobboldali politikai alternatívák előretörésére fókuszáló hazai és nemzetközi kutatások releváns eredményeivel. Ennek vonatkozásában meg kell jegyeznünk, hogy a gyöngyöspatai mobilizációs kísérlet sikerét elemzésünk szerint alátámasztó „társadalmi keresleti” tényezőknek egy része összhangban áll a „relatív deprivációs” vagy a „modernizáció veszteseiről” beszélő magyarázatokkal. (Rydgren 2007) Míg az előbbi tézis magját az az állítás alkotja, hogy a szélsőjobboldali pártok bázisát a saját korábbi helyzetükhöz (vagy más, szignifikánsnak vélt csoportokhoz) képest anyagi értelemben alulteljesítő személyek, illetve csoportok alkotják, az utóbbi ennél tágabban meghatározott, de szintén a nagy társadalmi-gazdasági átalakulások veszteséinek tételezett csoportokat tekinti a szélsőjobboldali előretörés motorjának. A két tézis képviselői szerint a globalizáció mostani fázisára jellemző moder-

<sup>31</sup> Itt külön fel szeretnénk hívni a figyelmet arra, hogy a lokálpatrióta elitcsoport által létrehozott (és a helyi társadalom többsége által átvett) cigányellenes beszédmód származási-biológiai, nem pedig kulturális-etnikai alapon fogalmazódik meg. Ez a diskurzus nagymértékben különbözik a Verena Stolcke által a „kulturális fundamentalizmus” fogalmával megragadott és „faj nélküli rasszizmusként” jellemzett, nyugat-európai diskurzustól, amely a „régirasszizmusra” jellemző biológiai érvelést a kultúrák összeegyeztethetlenségének doktrínájával helyettesítette. (Stolcke 1995) Noha mindkét diskurzus az idegennek tekintett csoportokkal szembeni korlátozó fellépés legitimálását szolgálja, az ezeken keresztül támogatott politikai célok különböznek. Míg Nyugat-Európában a legtöbb esetben a kisebbségekkel kapcsolatos politikai küzdelmek téje a „bevándorlás” visszaszorítása és a „tösgyökeres” kultúra megőrzése, Gyöngyöspatán (és sok más kelet-európai településen) a tét az alacsonyabb rendűnek tételezett kisebbségi csoportok kisemmizése és kirekesztése.

nizációs folyamatokat kísérő, illetve azoknak megágyazó küzdelmek az önmagukra vesztesként tekintő egyénekből és csoportokból szorongást, félelmet, fenyegetettség-érzetet, bizonytalanságot és dühöt szülnek – olyan érzelmeket, amelyekre a politikai szereplők közül leginkább (bár nem kizárólag) az erős ellenségképekkel operáló szélsőjobboldal apellál. A gyöngyöspatai eset alapján ugyanakkor egy olyan hipotézist is megfogalmazhatunk, miszerint a vidéki Magyarországon a „veszteseken” kívül is létezik egy olyan társadalmi csoport, amelynek ön- és világképe hol kisebb, hol nagyobb mértékben hasonlíthat a szélsőjobboldal által felkínált identitásra és ideológiára. Ezt a diplomás alkalmazottakból, vállalkozókból és egyéb csoportokból is álló falusi középréteget alapvetően nem a „modernizáció győztesei” számlájára írható veszteségek, hanem egy lazán definiált, tradicionális elemekből összeálló „status quo ante” (Gyöngyöspatán a 19. századi magyar falu) helyreállítására való törekvés közelítheti a hasonló mítosz által vezérelt szélsőjobboldali politikához.

Noha első ránézésre ez a hipotézis arra a felismerésre rímel, amely szerint a szélsőjobboldali pártoknak néhány országban (pl. Belgiumban, Svájcban, Olaszországban) sikerült magasabb státusú csoportokat is megszólítani<sup>32</sup>, mi magunk a Magyarországgal foglalkozó politikai szociológiai szakirodalom azon megállapítására hívnánk fel a figyelmet, hogy a pártválasztást inkább kulturális attitűdök és preferenciák, mintsem a társadalmi státus, illetve azzal összefüggő tényezők befolyásolják. (Knutson 2011) Amint azt elemzésünk elején kiemeltük, ugyanez a tendencia nemcsak Magyarországon vagy Kelet-Európában, hanem egyre inkább Nyugat-Európában is érvényesül<sup>33</sup> (bár ott a hagyományos tőke–munka törésvonal továbbra is jelentősen befolyásolja a pártválasztást). Itt utalnánk vissza a korábban már említett Douglas Holmesra (2000), aki északolaszországi terepmunkájának anyagát feldolgozva jutott arra a következtetésre, hogy a globalizált gazdaság struktúráiba sikeresen integrálódott régiókon kívül élő vidéki közösségek politikai tájékozódásában egyre fontosabb szerephez jut a kulturális hagyományokhoz való visszatérés vágya. Ez az általunk is detektált középosztályi törekvés úgy tűnik, hogy több ponton érintkezik a kulturális azonosságérzethez és elsőbbséghez fűződő jogokat előtérbe helyező, a „big business” és a „big brother” fogalmaival leírt nemzeti és európai elitek hatalmát elvető, a technokrata progresszivismus projektjével szemben a kultúra belső logikája alapján szerveződő „természetes közösségek” (család, helyi közösség, haza) megőrzését állító, szélsőjobboldali ideológiával. Gyöngyöspatán mi magunk azt tapasztaltuk, hogy a lokálpatrióták még nem ragadtak meg egyértelműen a szélsőjobboldal holdudvarában, és némi távolságtartással viszonyulnak a szélsőjobboldali hatalom kiépüléséhez. Ezért az egyik fontos kérdés, amit elemzésünk felvet, az, hogy ez a viszony miképp fog alakulni a jövőben.

<sup>32</sup> Lásd Rydgren (2007), Bíró – Dúró – Hajdú – Róna (2011).

<sup>33</sup> Lásd Betz (1994).

## Irodalom

- Albert, Gwendolyn (2012): Anti-Gypsism and Extreme Right in the Czech Republik. In: Stewart, Michael szerk. (2012): *The Gypsy „menace”: Populism and the new anti-Gypsy politics*. London: Hurst, 137–165.
- Bartha Eszter (2011): *Magányos harcosok: Munkások a rendszerváltás utáni Kelet-Németországban és Magyarországon*. Budapest: L'Harmattan.
- Berlin, Isaiah (1976): *Vico and Herder: Two Studies in the History of Ideas*. London: Hogarth Press.
- Betz, Hans-Georg (1994): *Radical Right-Wing Populism in Western Europe*. London: MacMillan.
- Bíró Nagy András, Dúró József, Hajdú András és Róna Dániel (2011): Nemzet és radikalizmus. In: Láncki András (szerk.): *Nemzet és radikalizmus*. Századvég, Budapest, 7–34. o.
- Bíró Nagy András, Róna Dániel (2011): Tudatos radikalizmus: A Jobbik útja a Parlamentbe, 2003–2010. In: Láncki András (szerk.): *Nemzet és radikalizmus*. Századvég, Budapest, 242–283. o.
- Efremova, Georgia (2012): Intergalistic Narratives and Redemptive Anti-Gypsy Politics in Bulgaria. In: Stewart, Michael szerk. (2012): *The Gypsy „menace”: Populism and the new anti-Gypsy politics*. London: Hurst, 43–66.
- Feischmidt Margit, Szombati Kristóf és Szuhay Péter (2013): Collective criminalization of Roma in Central and Eastern Europe: Social causes, circumstances, consequences. In: Sophie Body-Gendrot, Mike Hough, Klara Kerecsi, René Lévy, Sonja Snacken eds. *The Routledge Handbook of European Criminology* London: Routledge. forthcoming
- Holmes, Douglas (2000): *Integral Europe: Fast-Capitalism, Multiculturalism, Neofascism*. Princeton: Princeton University Press.
- Horváth Kata és Kovai Cecília (2010): A cigány–magyar különbségtétel alakulása egy észak-magyarországi faluban, *anBlok*, 4. sz., 28–31.
- Juhász Attila (2010): A „cigánybűnözés” mint az „igazság” szimbóluma. *anBlok*, 4. sz., 12–19. o.
- Kalb, Don és Halmai Gábor szerk. (2011): *Headlines of Nation, Subtexts of Class: Working Class Populism and the Return of the Repressed in Neoliberal Europe*. New York: Berghahn.
- Knutsen, Oddbjørn (2011). Social structure, social coalitions and party choice in Hungary. In: Enyedi Zsolt, Szabó Andrea és Tardo Róbert Tardos (szerk.) *Új képlet: Választások Magyarországon, 2010*. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 119–157. o.
- Ladányi János (2005): Szociális és etnikai konfliktusok. Budapest: Új Mandátum.
- Minkenberg, Michael (2000): The renewal of the radical right: between modernity and antimodernity. *Government and Opposition*, 35. évf., 2. sz., 170–188.
- Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztososa (2011). *A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának jelentése a 2011 márciusában történt gyöngyöspatai események és a hasonló jelenségek veszélyeiről*. <http://www.kisebbségiombudsman.hu/data/files/203198066.pdf>
- Ökopolisz Alapítvány (2012): *Gyöngyöspata 2011: A magyarországi szélsőjobboldal laboratóriuma: A politikai mozgósítás és az interetnikus konfliktus elemzése és tanulságai*. Budapest: Ökopolisz Alapítvány.
- Rydgren, Jens (2007): The Sociology of the radical right. *Annual Review of Sociology*, 33. sz., 241–262. o.
- Stewart, Michael (2012): Populism, Roma and the European Politics of Cultural Difference. In: Stewart, Michael szerk. (2012): *The Gypsy „menace”: Populism and the new anti-Gypsy politics*. London: Hurst, 3–23.

**MAGYAR VALÓSÁG**

- Stewart, Michael szerk. (2012): *The Gypsy „menace”: Populism and the new anti-Gypsy politics*. London: Hurst.
- Stolcke, Verena (1995): Talking Culture: New Boundaries, New Rhetorics of Exclusion in Europe, *Current Anthropology*, 36 évf., 1. sz., 1–24. o.
- Szalai Júlia (2010): A szabadságtalanság bővülő körei. Az iskolai szegregáció társadalmi „értelméről”. *Esély*, 3. sz., 2–22. o.
- Szuhay Péter (1993): Ki az ember? Az 199. évi kétegyházi „etnikai háború”. *Régió*, 4. évf., 4. sz., 31–54. o.
- Williams, Raymond (1957): *Marxism and Literature*. Oxford: Oxford University Press.
- Zolnay János (2012): Abusive Language and Discriminatory Measures in Hungarian Legal Policy. In: Stewart, Michael szerk. (2012): *The Gypsy „menace”: Populism and the new anti-Gypsy politics*. London: Hurst, 25–42.

SILVIA FARGION

## Elmélet és gyakorlat: Mit számítanak a szavak?

Nyelv, tudás és szakmai közösség a szociális munkában<sup>1</sup>

A szociális munka elmélete és gyakorlata közötti kapcsolat mindig is sokat vitatott kérdés volt. A közelmúltban számos szerző kiemelte, milyen fontos szerepet játszik a nyelv az ismeretek gyakorlati felhasználása során. A tanulmány a nyelv szempontjából tárgyalja ezt a kérdést, amely a tudás-szociológia úgynevezett „erős programjához” és Wittgenstein kései munkáihoz kötődik. Ebből a nézőpontból a kategóriák és fogalmak jelentése összefügg azzal, ahogy az egyes szereplők használják azokat egy adott környezetben, szüntelen egyezkedés eredményeként. A jelentések drasztikusan változhatnak a különböző társadalmi csoportokban, amelyeket más-más érdekek mozgatnak, és eltérő kultúrák befolyásolnak. Ennek megfelelően az elmélet és a gyakorlat kérdését a szakmai közösség különböző szegmensei közötti nyelvi játéknak tekinthetjük, amelyet a hatalmi viszonyok befolyásolnak. Ebből a szempontból a lényeg az, hogy megvizsgáljuk, hogyan függ össze az elméleti nyelv a szakemberek szélesebb értelmezési kereteivel, és hogyan alakul át, miközben a szavak segítségével értelmet adunk tapasztalatainknak.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Silvia Fargion (2007): Theory and Practice: A Matter of Words. Language, Knowledge and Professional Community in Social Work. *Social Work and Society*, Volume. 5, Issue 1; <http://www.socwork.net/sws/article/view/121/537>, utolsó megnyitás 2013. január 9..

<sup>2</sup> Szeretném őszinte hálámat kifejezni David Bloor professzornak, amiért inspirált és tanácsokkal látott el PhD-munkám során Edinburgh-ban. Szintén köszönet illeti kollégámat, Massimiano Bucchit a pizkozat figyelmes elolvasásáért; és néhai barátomat, Paolo Donatit bátorításáért és élelátásáért. Végül sok-sok köszönet illeti mindazokat az ismeretlen olvasókat, akik értékes észrevételeikkel segítették munkámat.

### Bevezetés<sup>3</sup>

A szociális munka elmélete és gyakorlata közötti kapcsolat termékeny és sokrétű vita tárgya volt: a szociális munkát a kezdetektől szakmai gyakorlatként határozta meg; olyan gyakorlatként, amely autonóm, ezoterikus és elvont tudásalapon működik. Ezt tekintjük általában az egyik első és nélkülözhetetlen alapfeltételnek ahhoz, hogy egy gyakorlatot szakmának tekintsünk. Az elméletvezéreltség határozottan összekapcsolódik a gyakorlat hatékonyságával. Helyesen vagy sem, a szakma fennálló problémákra gyakorolt hatását aszerint értékelték, hogy a gyakorlatban milyen elméletet alkalmaz (Payne 2001; Johnsson és Svensson 2005). A vita a szociálismunkás-képzés sokkal konkrétabb dilemmái kapcsán is fellángolt, valamint abban a kérdésben is, hogy a szociális munka tudománynak tekinthető-e.

Idővel az elmélet és a gyakorlat közötti kapcsolatról szóló vitában kétféle nézőpont alakult ki. Egyrészt ismerünk olyan megközelítéseket, amelyek azt hirdetik, hogy a jó gyakorlatot az elméletnek kellene vezérelni, és az elmélet és gyakorlat közötti szakadékot eleve problémának tartják (Howe 1986, 1994; Sibeon 1991; Lerma 1992; Milana 1992). Ezek a megközelítések negatívan megkülönböztetik a gyakorlati szakembereket. Azzal vádolják őket, hogy nem érdeklődnek az elméleti képzések iránt, és arra sincsenek felkészülve, hogy az elmélet irányítsa a viselkedésüket (Sheldon 1978). Olyan álláspontokkal is találkozhatunk a szakirodalomban, amelyek sokkal kritikusabbak azzal kapcsolatban, hogy az elmélet miként befolyásolja a szociális munkások konkrét, gyakorlati munkáját. Rámutatnak arra, hogy a konkrét gyakorlatból származó ismeretek mennyire fontosak; úgy tekintenek az elméletekre, és általánosságban a tudományos munkára, mint ami kevésbé releváns, mint más jellegű ismeretek. A gyakorlatot folyamatos kutatásnak tekintik, nem egy másutt kidolgozott modell alkalmazásának (Cellentani 1995; White 1997; Sheppard 1998).

Emiatt gyakran nagyon bonyolult vita alakul ki, mert nehéz megegyezésre jutni abban, hogy miként is definiáljuk magát a kérdést. A témával foglalkozó kutatók sokat vitatkoznak az „elmélet” és a „gyakorlat” meghatározásáról, a két fogalom közötti kapcsolatról, valamint arról, hogyan lehet ezt a kapcsolatot empirikusan tanulmányozni. Bizonyos értelemben, az eltérő álláspontoknak nincs semmiféle közös alapja (lásd Blyth és Hugman 1982; Sheldon 1978; Pilalis 1986; Clark 1991; Harrison 1991; Chan és Chan 2004, hogy csak néhányat említsek).

Úgy tűnik, kudarcba fulladt minden kísérlet, amely arra irányult, hogy meghatározza a jelentését az előbbi fogalmaknak. Mint sokan mások, én is elismerem ezt a kudarcot, és azt a zűrzavart, amit okozott. Nem teszek kísérletet arra, hogy spekulatív alapon pontosabban definiáljam a fogalmakat, és eloszlassam a bizonytalanságot; inkább megpróbálom levonni a tanulságokat a múltban elkövetett hibákból. Nem összegzem a mondanivalómat az érdemi elemzés előtt, csak annyit mondok: a szó-

<sup>3</sup> Ez az írás az EUSW (European Platform for Worldwide Social Work) támogatásával jelent meg.

használatból adódó inkonzisztenciával és félreérthetőséggel foglalkozom elsősorban.

Másféle attitűddel és nézőpontból kell megközelítenünk a szavak használatában érzékelhető eltéréseket: e megközelítéseket helyezzük érdeklődésünk középpontjába. Mit gondolunk arról, hogy a szavaknak, meghatározásoknak és fogalmaknak különböző összefüggésekben más és más jelentésük van? Nem kellene ezt egyszerű zavarodottságnak vagy tudatlanságnak tekintenünk? Olyan problémának, amely megoldásra vár, s nem pedig elgondolkodtató, értékes témának? Az a nézőpontváltás, amelyre utalok, megkívánja, hogy egy lépést hátráljünk, és úgy nézzünk rá az elmélet és a gyakorlat kapcsolatára. Ahogyan már sokan mások leírták (Hawkins, Fook és Ryan 2001; Ayre és Barret 2003; Osmond és O'Connor 2004; Gregory és Holloway 2005), a nyelvre, a szavakra, azok jelentéseire, valamint ezeknek a közösségekhez, a világhoz való kapcsolataira vonatkozó alapvető megállapításokkal kell kezdenünk.

A gondolatmenet Wittgenstein filozófiai munkáján és a tudásszociológia úgynevezett „erős programján”<sup>4</sup> alapul (Bloor 1991; Barnes, Bloor és Henry 1996). Itt a fókuszban a nyelvek, pontosabban a nyelvek mint olyan dinamikus rendszerek állnak, amelyek strukturálják társas kapcsolatainkat és ismereteinket. A fogalmakat és a kategóriákat olyan konvencionális gyakorlat eredményének tekintjük, amelyeket a társadalmi csoportok tagjai a világgal kapcsolatos interakcióik során alakítanak ki. A világ hasonlóságok és különbözőségek bonyolult hálózatának tűnik, amelyben minden hasonló, ugyanakkor különbözik is minden mástól. Ebből a szempontból tisztán társadalmi konstrukciónak kell tekintenünk azt, hogy milyen hasonlóságok vagy eltérések alapján különböztetik meg az emberek a világ történéseit. Ez az összetettség ahhoz vezet, hogy alulbecsüljük minden kategorizáció, valamint mindenféle tudásforma hatását – beleértve a tudományt is. Utóbbi – ahogyan az „erős program” is megfogalmazza – ugyanúgy társadalmi produktumnak tartjuk, mint bármely más tudásformát, így szociológiai elemzés tárgya lehet. A „nyelvi relativizmus” lehetővé teszi, hogy újragondoljuk a vitát, valamint az elmélettel és a gyakorlattal kapcsolatos állásfoglalásokat, amelyek a szociális-munkás-szakma különböző szegmensei közötti párbeszéddel, illetve az ehhez fűződő érdekekkel állnak kapcsolatban.

<sup>4</sup> Az „erős program” abból a feltevésből indul ki, hogy a megismerés *lényegileg* kollektív, ami *elvileg* sem kivitelezhető magányos vállalkozásként, hanem közösségi tevékenység. A program hívei szerint nem igaz, hogy a szociológus feladata ott kezdődik, ahol a racionalitás és a tudományosan bizonyított igazság véget ér, nem hajlandók elsőbbséget adni a racionálisnak és a tudásnak az irracionálissal és a vélekedésekkel szemben. Szájkítanak azzal az alapelvvel, hogy a megismerési folyamat alanya az individuum, így a helyes megismerésre elvben *egyetlen magányos* megismerő is képes. Az „erős program” legfőbb kérdése, hogy mitől számít valami *valódi* tudásnak, *racionális* gondolkodásnak, és *miért* változnak meg a racionalitás sztenderdjei, mitől számít egy út helyesnek, egy igazság igazságnak. Az „erős program” szerint a megismerés lényegét tekintve kollektív (<http://nyitottegyetem.phil-inst.hu/tudfil/fedlap/Feher2.htm>). – A szerk.

## Gondolatok a nyelvről

Wittgenstein bonyolult, nemlineáris érvelésmódja vég nélküli és szenvedélyes vitákat váltott ki azzal kapcsolatban, hogyan is értsük gondolatait. Az „erős program” radikalizmusa széles körű bírálatot váltott ki, mind a Wittgensteinnel szembenállók, mind a vele szimpatizálók körében (Lolli 1998; Nagel 1997; McMullin 1984; Linch 1991). Nyilvánvalóan nem tudjuk szisztematikusan bemutatni ezt a vitát, de nem is szükséges. Mindamellett fontosnak tartom, hogy Wittgenstein nézőpontjának fő tételeit részletesen kifejtsék, hiszen lényegesek az elmélet és a gyakorlat témájának újradefiniálása kapcsán, és a szociális munka irodalma általában nem foglalkozik vele.

## A szavak és jelentésük

A nyelv – a szavak, a kategóriák és a fogalmak jelentésével kapcsolatos kritikai gondolatmenettel együtt – központi helyet foglal el Wittgenstein gondolatvilágában és a tudásszociológiában. A vizsgálat tárgya a nyelv és a világ közötti kapcsolat, és az a kérdés, hogy van-e a szavaknak attól független jelentése, amire a szavak utalnak, és ami megkülönbözteti azokat a „holt jelektől”.

A vita akörül folyik, hogy a nyelvünknek vannak-e, vagy lehetnek-e megkérdőjelezhetetlen alapjai; a szavak valami olyasmire utalnak-e, ami tőlünk függetlenül létezik a való világban, vagy az elvont fogalmak birodalmában (Wittgenstein 1969a). Wittgenstein arra ösztönöz bennünket, hogy vizsgáljuk felül a világ és a szavak kapcsolatát illetően az eddig biztosnak vélt meggyőződéseinket. Általában elfogadjuk például, hogy vannak tárgyak a világban, például hegyek vagy fák, amelyek arra várnak, hogy megnevezzük azokat. Illetve más esetekben azt feltételezzük, hogy léteznek elvont entitások, mint a fogalmak vagy kategóriák, amelyek saját jogukon léteznek, és a dolgok lényegét ragadják meg. Ennek eredményeként azt gondoljuk, hogy az olyan fogalmak, mint például a „gyermekbántalmazás”, különféle helyzetek és jelenségek közös lényegét fogalmazzák meg a világban. A szavak és megnevezések csak másodlagos szerepet játszanak: kizárólag valaminek a megjelölésére szolgálnak; tőlünk és gyakorlatunktól független „jelentést” hordoznak. Ezt a meggyőződést mutatják azok a végeérhetetlen viták, amelyek az „elmélet” és a „gyakorlat” jelentésével kapcsolatosak, mintha bárki is valaha pontosan, korrekt módon megmondhatná, mit jelentenek ezek a fogalmak. A legtöbb vitában feltételezzük, hogy valami létezik, amire egy szót helyesen használunk, vagy kétségek nélkül elfogadjuk, hogy elvont szabályokat fogalmazhatunk meg egy szó helyes és következetes használatára vonatkozóan. Mindazonáltal minden ilyen jellegű próbálkozás – úgy tűnik – bukásra van ítélve. Vegyünk alapul egy szót, legyen az akár a mindennapi nyelv része, vagy egy kifinomult, elvont fogalom, ha kétséget kizáró módon meg akarjuk határozni a jelentését, zavarba jövünk. Minél pontosabbak akarunk lenni, annál inkább belezavarodunk. Van egy híres mondás az idővel kapcsolatban: „Amikor az időről beszélek,

pontosan tudom, hogy mire gondolok, de ha megpróbálom elmondani, hogy mi az idő, zavarban vagyok.” Ez a mondás minden más fogalommal kapcsolatban is igaz. Egyrészt egyik kritériumrendszer sem fedile a szó összes jelentését. Másrészt egy kifejezés verbális magyarázata magában foglalja a kritériumok definícióját. De a kritériumok is további szavak, amelyek újabb meghatározásokat kívánnak, és ez így folytatódik vég nélkül. Éppen ezért, ha például feltételezzük azt, hogy az „elmélet” szót kizárólag magyarázó konstrukciókra használjuk (Clark 1991), bajban leszünk, amikor kísérletet teszünk arra, hogy egyértelműen kifejtjük, hogy a „magyarázó” mit is jelent. Képtelenség világosan és félreérthetetlenül meghatározni olyan fogalmakat, mint az „ok” és „okozat”, más, összetett fogalmak használata nélkül.

Ebből a perspektívából hasonlóképp kihívást jelent az a nézet, amely szerint végső soron bárki képes meghatározni egyszerű tárgyakat vagy tényeket a világon, olyan elemi dolgokat, amelyek kizárólag a nevükkel azonosíthatók (Wittgenstein 1967: 46–64). Amennyiben a szavak tárgyra vagy egyszerű dolgokra vonatkoznak, akkor például egy fára rámutatva egyértelműnek kellene lennie, hogy mire utalunk. Ha egyszerű, osztenzív<sup>5</sup> cselekvéseket veszünk figyelembe, az ugyanolyan problémákat vet fel, mint a verbális magyarázat. Soha sem lesz teljesen világos, hogy valaki pontosan mire is utal akkor, amikor ujjával rámutat valamire, vagy pontosabban mi is az, amire mutat: lehet a forma, a szín, lehetnek a dimenziók, lehet egy bizonyos rész vagy az egész (egy osztenzív definíció minden esetben számtalan módon interpretálható).

Nehézségeink abból fakadnak, hogy a nyelvet úgy kezeljük, mint a jelentés nem változó forrásait. Ez nagyon jól működik akkor, amikor a cél a gondolkodás, egymás megértése, más emberekkel való kooperáció. Olyan magabiztosan jellemezzük a helyzeteket, hogy mások képesek lesznek kitalálni a szituáció jellemzőit; verbális szabályokat alkotunk, és elfogadjuk azokat. Mindezt arra a feltevésre alapozzuk, hogy szavaink „utalnak” valamire, ami „jelentéssel” bír. Amikor azonban meg akarjuk határozni ezt a jelentést, bajban vagyunk. Természetesen nem szükséges állandóan emiatt aggódnunk. Életünk során a legtöbb helyzetben gondolkodás nélkül használjuk a nyelvet; működik, és nincs szükség arra, hogy figyelembe vegyük, mit jelentenek a szavak. Probléma akkor merül fel, amikor már nem értjük egymást, amikor úgy tűnik, a nyelv nem úgy működik, ahogyan elvárjuk. Ilyen helyzetben vagyunk, amikor az elmélet–gyakorlat problémáról gondolkodunk, vagy lehet az egy másik jellegzetes szituáció: a kliens és a szakember közötti kommunikáció.

## **Jelentés: szóhasználat a nyelvben**

Miért van az, hogy a legtöbb helyzetben olyan jól szolgál bennünket a nyelv, de zavarban vagyunk, amikor a szavak jelentését próbáljuk meghatározni? Wittgenstein gyakran a tanár–diák példával támasztja alá érvelését. Az egyik megközelítés az lehet, ha átgondoljuk: a gyermek hogyan tanulja a nyelvet (Barnes, Bloor és Henry 1996: 53). A tanítás nem

<sup>5</sup> Megmutató, rámutató. – *A ford.*

egyetlen, hanem ismételt osztenzív cselekvéseken keresztül zajló folyamat, amelyben a tanár betűzi a szót, miközben rámutat valamire. Ennek a folyamatnak a végére a gyermek megismer olyan példákat, amelyekben a tanár elfogadja a szó használatát. Ez a véges halmaz a kiindulási pont a gyermek számára, amikor új példákkal találja szemben magát. Nincs egyetértés abban, hogy mi az, ami szerepet játszik a tanulási folyamatban – vagy legalábbis nincs egyetértés a „jelentés” tekintetében. Vannak, akik a tanítás helyett inkább képzésként határoznák meg a folyamatot. A nyelvtanulás a szavak használatának gyakorlását jelenti és/vagy azt, hogy a szavak használatára vonatkozóan elsajátítjuk a közösség által elfogadott példák véges halmazát. A tanár sem tud sokkal többet, mint amennyit a példák jelentenek számára. Több példát tud, de ezek köre továbbra is véges.

A példák halmaza nem más, mint esetek konkrét csoportja, és – Wittgenstein szemszögéből – az eseteket a „családi hasonlóság” alapján helyezük egy-egy csoportba. A szójátékok különféle használatával kapcsolatban Wittgenstein a következőket írja: „E vizsgálódás eredménye pedig így hangzik: az egymást átfedő és keresztező hasonlóságok bonyolult hálóját látjuk: néha mindent átható hasonlóságokat, máskor a részletek hasonlóságát.” A következő bekezdésben ezzel egészíti ki: „Ezeket a hasonlóságokat nem tudom jobb szóval jellemezni, mint hogy »családi hasonlóságok«, mert így fedik át és keresztezik egymást azok a különböző hasonlóságok, amelyek egy család tagjai között állnak fenn: termet, arcvonások, a szem színe, a járás, a temperamentum stb.” (Wittgenstein 1967: 66–67). Mint egy család több szempontból hasonló tagjait a konkrét eseteik (példáik) összehasonlítási sorozatát követően soroljuk egy csoportba.

Van egy másik megoldásra váró probléma: hogyan mozdulhatunk ki egy szó használatához kapcsolódó példák véges halmazából annak érdekében, hogy ugyanazt a szót bármely új helyzetben használni tudjuk? Valahányszor új helyzetben használunk egy szót, azzal mindig bevalljuk, hogy a világ nem a mi csoportosítási elveink alapján működik. Egy szó minden újfajta használata a korábbi, véges számú példákból szerzett tapasztalatainkon alapul: de a korábbi példák csupán forrást jelentenek, nem határozzák meg az új alkalmazásokat. Egyik példa a másiktól fakad, és egy szó újfajta használatát nem a múltbéli használata határozza meg: ez – bizonyos értelemben – kreatív cselekvés. Wittgenstein a szavak „szerszámkészletként” való szemlélésére buzdít: egy szót is különbözőképpen használhatunk különböző kontextusokban, és előre nem megszábotott a jelentése.

Amikor egy nyelvet tanulunk, megtanuljuk az új eseteket ugyanolyan módon megítélni, ahogyan mások teszik a közösségben. „Ha a nyelv a kommunikáció eszköze, akkor nemcsak a definíciókban, hanem – bármennyire eszelősen is hangzik – a megítélésben is egyezségekre kell jutni” (Wittgenstein 1967: 242).

Innen nézve már nem gond, hogy a szavakat magabiztosan és hatékonyan használjuk, anélkül, hogy képesek lennénk jelentésüket egyértelműen tisztázni. Természetesen bajban vagyunk akkor, ha spekulatív eljárásokkal próbáljuk a szavak jelentését meghatározni: önálló jelentés, mint olyan, nem létezik; csak az a képességünk van meg, hogy ugyanúgy

használjuk a szavakat, ahogyan a közösség más tagjai is teszik, a példák véges halmazából kiindulva.

Ezért Wittgenstein híres kijelentése: „Az esetek nagy részében – de nem mindegyikben –, amelyekben a »jelentés« szót alkalmazzuk, azt így definiálhatjuk: egy szó jelentése az, ahogyan a nyelvben használják” (Wittgenstein 1967: 43). Ahhoz, hogy a jelentést megértsük, nem kell „gondolkodnunk”, csak figyelni. Nincs semmi a szavak mögött, amit meg kell ragadnunk; minden, ami releváns, épp a szemünk előtt van.

Talán mostanra áttekintettük a kulcsfogalmakról szóló vitát, az elmélet és a gyakorlat új megvilágításba került. Talán megértettük, miért érzik kényelmetlenül magukat azok a szerzők, akik spekulációval próbálják „felfedni” a szavak értelmét (Bailey és Lee 1982; Pilalis 1986). Az említett Wittgenstein-idézet alapján úgy tűnik, hogy ő a szavak használatának terén az empirikus kutatásokat szorgalmazza. Habár Wittgenstein maga óvatos, sőt kritikus volt a kutatással szemben, az „erős programhoz” tartozó tudósok fenntartják, hogy a kutatás ad alapot minden tudásforma – mint társadalmi produktum – empirikus felfedezéséhez (Bloor 1983).

Szeretnék egy másik lényeges dolgot kiemelni. A szavakat sosem lehet elszigetelten vizsgálni. Jelentésre tesznek szert, és „nyelvi játékokban” változtatják azt használatuk során. Hajlamosak vagyunk elkövetni azt a hibát, amelyet így fejezhetné ki: keressük egy jel jelentését, de úgy keressük, mintha csak egy tárgy lenne, amely a jellel együtt létezik. (A hiba egyik oka ismét az, hogy keresünk „valamit, ami megfelel a valóságnak”.) A jel (a mondat) értelmét egy jelrendszerből nyeri, a nyelvből, amelyhez tartozik (Wittgenstein 1969b: 5).

Barnes egy metaforaszerkezetet használ a nyelvek vonatkozásában: gondolhatunk úgy a nyelvekre, mint egymással összefüggő fogalmak és kategóriák hálójára; ahol a fogalmak nem alkothatók meg az egész hálózattól elszigetelten: egy fogalom használata azt jelenti, hogy a példát a teljes szerkezet összefüggésében becsüljük fel (Barnes 1982: 71, 73). Ezért a nyelvek olyan kognitív szerveződések, amelyeken belül egy fogalom úgy működik, mint egy hologram fragmentuma: a kép egészéről hordoz információkat. Tehát azzal, hogy egy fogalmat tanulmányozunk, megismerhetjük a teljes nyelvi szerkezet meghatározó vonásait. Barnes tiltakozik az ellen, hogy ezt a megjelenítést túl komolyan vegyük: valószínűleg nagyon kényelmes lenne, de valami elveszne általa. Ez a „valami” a nyelv dinamikus jellege, amire ennek következtében csak úgy tekinthetünk, mint egy soha meg nem álló folyamatra. A folyamatos mozgás (a szavak használatának ismétlése) hoz stabilitást, és nem egy statikus keretrendszer, amelyre állandóan hivatkozunk.

### **A nyelvi játékok mint az érdekek által működtetett önmeghatározási gyakorlatok**

Most már jobban értjük, miért használjuk különbözőképpen a szavakat, miért lehet más és más a jelentése ugyanannak a szónak. A meghatározások és fogalmak eltérő használatát vizsgáljuk, de ezt nem helyrehozni való hibának tekintjük – ez kritikus pont. Az általam bemutatott néző-

pont szerint a világon végtelen számú kategorizációs rendszer működik, így a nyelv is folyamatosan változik. A nyelvek jelentik a módját annak, ahogyan a világgal való kapcsolatunkat szervezzük. Így a valóság üzenetei, elméleteink megerősítése vagy cáfolata nem játszik szerepet a nyelvi játékokban vagy a mindennapi nyelvben, sem a tudományban.

Barnes a kategorizációt tortaszeleteléshez hasonlítja: mindig másképpen vágjuk a szeleteket (Barnes, Bloor és Henry 1996: 55). Valójában – kategóriarendszerünk konvencionálitása miatt – bárhogy is kategorizálunk, mindig találunk ellenpéldákat. Előbb vagy utóbb olyan fejlemények jelennek meg a világban, amelyekre a jelenlegi általánosítások nem alkalmazhatók. Mindazonáltal ezek a fejlemények nem meghatározók a nyelvekben, és nem is tudjuk, hogyan kezeljük azokat. Lényegtelen elemeként figyelmen kívül hagyhatjuk őket, véletlennek vagy szörnyszülöttnak tekinthetjük; pedig talán egy másik kategória létrehozásához vezetnek, a nyelv radikális változásához, vagy ahhoz, hogy nem általánosíthatunk többé úgy, ahogy korábban. Ahogyan Barnes írja: „A váratlant rutinszerűen úgy kezeljük, hogy hozzáadjuk a korábbi készlethez. Amennyiben az anomáliák krízisekhez és forradalmakhoz vezetnek, a kérdés az, miért nem működnek a konzervatív alternatívák” (Barnes 1982: 99).

Ugyanakkor az osztályozást nem követhetik elvont, általános szabályok. Ahogyan az előbbieken már megjegyeztem, a kritériumok nem lehetnek mások, mint a magyarázatra váró szavak. Wittgenstein eszmefuttatásának kritikus pontja valójában az, hogy minden szabály számos módon értelmezhető, sőt a szabály is szabályt alkalmaz. Mivel sem a világ, sem a szabályok nem teremtik meg a nyelv alapjait, így a nyelvre intézményként, önmeghatározási gyakorlatként tekinthetünk. A szelf-referencialitást<sup>6</sup> úgy definiálhatjuk, mint valami olyasmit, ami a független utalás és az utalás teljes hiánya között található: „A független valóságra való utalás és az utalás teljes hiánya között találjuk a szelf-referencialitást, vagyis a valóságra való utalást. Ez a valóság azonban pontosan a rá irányuló utalásoktól függ” (Bloor 1997: 68).

Ennélfogva ebből a nézőpontból szemlélve: a nyelvek – ugyanúgy, ahogy a kategorizációs rendszerek – közösségi létesítmények és össze-hasonlíthatatlanok; nem létezik olyan abszolút kritériumrendszer, amellyel meghatározhatjuk a legjobb vagy a leginkább megfelelő osztályozási módot. Ráadásul ha egy közösségen belül különböző csoportok eltérően használnak szavakat vagy fogalmakat, lehetetlen megállapítani az abszolút fogalmakat, kinek van igaza és kinek nincs, mert az egyetlen lehetséges paraméter a csoporton belüli egyetértés.

Bloor szoros analógiát fedezett fel Wittgenstein nyelvelmélete és Ludwig von Mises piaczgazdasági árképződés-elmélete között. Rámutat arra, hogy a végső vagy „korrekt” ár nem létezik; végtelen számú tranzakció határozza meg az árat újra és újra. Ugyanakkor az árak külsődlegesnek és objektívnek tűnhetnek a tranzakcióban részt vevő egyének számára. Azok valójában saját tranzakcióik, valamint más, megszámlálhatatlan tranzakció termékei:

„Egy fogalom vagy jel »valódi jelentésének« keresése ugyanazt a megvetést váltja ki, mint amit a közgazdászoktól kap az, aki egy árucikk

<sup>6</sup> Szelf-referencialis: önmagára visszaható. – *A szerk.*

»reális« vagy »jogos« árát szeretné megtudni – idejétmúlnak és tudománytalannak tűnik ez a megközelítés. Az egyetlen reális ár az, amelyet a reális tranzakciók során megfizetnek” (Bloor 1997: 76–77).

Ha továbbvisszük az analógiát, arra jutunk, hogy ahogyan nem érdemes meghatározni a „jogos” ár fogalmát – mert nincsenek sztenderdek, amelyekkel ki lehetne számítani a „helyes” árat –, úgy a „helytelen” ár meghatározásának sincs semmi értelme. Wittgenstein határozottan támadja azokat a törekvéseket, amelyek a közösség szokásaiban keresik a hibát. Ha egy egész közösség egy bizonyos módon használ egy fogalmat, az egyetlen dolog, amit mondhatunk, hogy ebben a közösségben ez a dolgok rendje, nem beszélhetünk abszolút értelemben vett hibákról.

Ebből a szempontból a szavak használatából fakadó bizonytalanság nem kizárólag a szociális munka vagy a társadalomtudományok hiányossága. Arra figyelmeztet bennünket, hogy létezhetnek közösségek a sajátunktól teljesen eltérő nyelvvvel, és nem létezik abszolút sztenderd, amelylyel a nyelvek összehasonlíthatók. Természetesen ez különösen fontos a szociális munkában, ahol nagyon gyakran – csaknem mindig – a társadalom más-más szegmenseiből, eltérő társadalmi osztályokból, különböző kultúrákból származó emberekkel létesítünk kapcsolatot. Ennek belátása segítségünkre van abban, hogy megértsük a szociális munkások és a kliensek nézőpontjának eltérését, a közöttük folyó hatalmi harcot, amelyről oly sok szakmai vita folyt már (Margolin 1997).

Következésképpen a szociális munkások közösségén belül bizonyos meghatározásokat és fogalmakat valószínűleg úgy használnak a gyakorló szakemberek, hogy azokat a kutatók nem ismerik fel. Néhány kutató ezt kimondottan problémának tartja (Stevenson és Parsloe 1978; Marsh és Triseliotis 1996; Osmond és O’Connor 2004). Ezzel szemben a bemutatott nézőpont szerint nincs értelme annak, hogy gyakorló szakemberek bizonyos felfogásokat vagy elméleteket rossznak vagy helytelennek tartsanak, miközben más szakemberek elfogadják ezeket. A formális, tudományos definíciók és a gyakorlati szakemberek által meghatározott fogalmak közötti különbség kihangsúlyozza az elméleti és a gyakorló szakemberek közössége és az azokhoz kapcsolódó nyelvek közötti eltéréseket.

Az eltéréseket azonban nem tarthatjuk véletlennek. Amióta a nyelvre mint szelf-referenciális jelenségre tekintünk, a közösségeken belüli kreatív folyamatok termékének tartjuk. A tudásszociológia „erős programjának” támogatói (Barnes 1982, 1983; Bloor 1991; Barnes, Bloor és Henry 1996) azonban másképp gondolkodnak erről. Olyan, eddig még fel nem fedezett témákra hívják fel a figyelmet Wittgenstein elméletén belül, mint az érdekek által mozgatott nyelvi játékok (Wittgenstein elsősorban szükségletekről beszél).

A nyelvi játékok nem magyarázhatók sem a külső világ realitásával, sem a fogalmak belső erejével, sem pedig ezek kollektív, szokásszerű természetével (szokásainkat változtatjuk, és ezek a változások magyarázatot igényelnek). A kategorizációt inkább mint konceptualizációt kell értelmeznünk, amelyet a közösségen belüli érdekek kölcsönhatása mozgat: „Azt, hogy a számtalan alternatív opcióból kiválasztva miért épp az adott módon használunk egy fogalmat, csakis a célok és érdekek összefüggésében lehet megmagyarázni” (Barnes 1982: 102).

Az elmélet és a gyakorlat esetében talán azzal kezdhethetnénk, hogy

tekintetbe vesszük: az eltérő érdekek hogyan munkálnak a szociális munkások közösségén belül – ez magyarázhatja a kifejezések eltérő definiícióit.

### **A nyelv, a társadalmi csoportok és a világ**

Mielőtt azonban közelebbről szemügyre vennénk az elmélet és a gyakorlat problémáját a vázolt szempontból, néhány dolgot még részleteznünk kell. Ennek a nézőpontnak a megjelenése nyugtalanítónak tűnhet: a konvencionális megegyezéseknek tulajdonított jelentőség, akár a szubjektivitás–objektivitás közti határvonal meghúzásakor is – nihilista valóságfelfogást takarhat. Amennyiben kategóriáink egy közösségen belüli megegyezés eredményei – más szavakkal: amennyiben ezek konvencionálisak –, a valóság ezekben talán nem játszik szerepet. Ez úgy hangzik, mintha azt mondanánk, hogy a valóság és a világ nem létezik: nem létezik a konstrukcióinktól független világ.

Ez nem Wittgenstein, hanem gondolatai tolmácsolóinak álláspontja – azoké, akikre korábban már utaltam. A kérdés nem az, hogy a világ vajon létezik-e, sokkal inkább az, hogy létezik-e egy abszolút és egyedi rend, amely független a mi hagyományos kognitív szabályainktól. Amit állítunk, az az, hogy a világ és a tapasztalataink hasonlóságok és különbségek végtelen, összetett kuszaságával állítanak szembe minket. Semmi sem teljesen hasonló valami máshoz, és semmi sem teljesen különböző. Felfogható hipotézisként, hogy az emberi lények általában hajlamosak az eltéréseket és a hasonlóságokat változatlan módon észlelni. De sem a világ, sem a természetünk nem határozza meg azokat a határvonalakat (az eltérések és a hasonlóságok között), amelyek mentén a világot fel kellene osztani.

A szeletelés módja a gyakorlatból fakadó közösségi megegyezés eredménye, újra és újra felülvizsgálható – és valóban felül is vizsgáljuk.

Ez az „erős program” egyik alapkérdése. Kellő fontosságot tulajdonítva ennek, lehetővé válik, hogy szembeszálljunk a Wittgenstein és az „erős program” ellen felhozott kritikák némelyikével (Lolli 1998; Nagel 1997). A szubjektivizmust és a relativizmust gyakran kockázatosnak tekintjük a társadalomtudományokban, és különösen a szociális munkában. A szociális munka mint szakma fontosságot – olykor alapvető fontosságot – tulajdonít azoknak a döntéseknek, amelyek az emberek életét érintik. Elfogadhatatlannak, sőt etikátlannak tűnik azzal egyetérteni, hogy „bármí megtörténhet”, amíg azt az egyén elfogadja, és nem léteznek objektív sztemderdek, amelyekre legalább törekedhetünk a helyzetek értékelése során.

Valójában az itt bemutatott álláspontra úgy tekinthetünk, mint a szubjektivizmus egyik formájára, amikor a közösségeket antropomorfi jelenségnek tekintjük, amelyeknek érzékelő apparatusuk, szándékuk és képességük van arra, hogy szelektáljanak a szavak használatának számos módja között. Itt azonban nem erről az esetről van szó. Ellenkezőleg, amit itt leírtam, egy természetes folyamat: a kognitív szabályok, a nyelvek, amelyek az egyének (akik rendelkeznek az érzékelés stb. képességével)

közötti kölcsönös alkalmazkodásból származnak; ezek nem szándékok, szeszélyek vagy racionális döntéshozatal eredményei.

Bizonyos értelemben ha azt állítjuk, hogy az objektivitás konvencionális szabályokból ered, az nem ugyanazt jelenti, mint ha egyenlőségjelet tennénk a szubjektivitás és az objektivitás közé. Ha azt mondjuk, hogy a szubjektív és az objektív az igaz és a hamis közti különbségtétel, akkor lényegében a közösség tagjai közötti folyamatos párbeszéd eredményét, úgy mond „termékét” mutatjuk fel. Nem gondoljuk, hogy ez önkényes lenne, sem azt, hogy elvetjük a megkülönböztetést (Hughes 1990: 158). Wittgenstein gyakran úgy kezeli a szavakat, mint az összehasonlítás tárgyait, és ahhoz hasonlítja őket, mint ahogy megmérünk egy rudat. Egy dolog, hogy leírjuk a mérés módját, és egy másik dolog megállapítani a mérés eredményeit.

Van, aki azt gondolja, hogy a koncepciók ilyen módon fontosak a szociális munkában, míg mások kiválasztanak egy jelenséget, amelybe a szociális munka beavatkozik – ilyen például a gyermekbántalmazás. Ez a fajta relativizmus nem a jelenség objektivitását – amit ezekkel a fogalmakkal néhányan leírnak (Sheppard 1995, 1998; Peile és McCouat 1997) – vonja kétségbe, hanem ennek az objektivitásnak az alapjait. Ezekre a meghatározásokra úgy tekinthetünk, mint mércére, mint a közösség által megalkotott sztenderdekre, amelyek létrehozzák az objektív realitást.

### **Az elmélet és a gyakorlat újragondolása a nyelvről való gondolkodás fényében**

A tanulmány elején már említettük, hogy az elmélet és gyakorlat vitáját az egyet nem értés és a bizonytalanság légköre veszi körül a fogalmak meghatározása során. A kérdés most az: vajon a bemutatott perspektíva képes-e új megvilágításba helyezni a teljes vitát, és új megközelítési módokat vázolni fel, amelyek az eltérő vitapontokra, témákra és trendekre egyaránt vonatkoznak.

### **A vita mint a határokon átívelő küzdelem**

Tekintettel arra, hogy a nyelvről való gondolkodás segítségünkre van abban, hogy megértsük a vitát, most át kell helyeznünk a hangsúlyt az elmélet és gyakorlat témájáról a szakmai közösség struktúrájára és annak belső szegmentációjára. Az, hogy a szakma közösségeit belülről egymással ütköző érdekek osztják fel, sokat vitatott téma más szakmai csoportokkal kapcsolatban is (Freidson 1986; Atkinson 1983). A kulcsfogalmak eltérő értelmezése, amely áthatja az egész vitát, megkívánja, hogy áttekintsük, milyen szerepet játszik ez az egyes csoportok, az eltérő érdekek és stratégiák vonatkozásában, és szemügyre vegyük ezeket az érdekeket a szociális munka szakmai közösségén belül.

A vitát áttekintve láthatjuk, hogy van néhány alapvetően fontos fogalom. A vita megkülönböztető jellegét az adja, hogy különböző definíciókat kapnak eléggé speciális tényezőcsoportok, mint például a gondol-

kodás és a cselekvés, vagy a tudományos ismeret és a józan ész. Így ezek a tényezők különbözőképpen kapcsolódnak egymáshoz.

Eredményesnek tekinthetjük a teljes vitát és a széles fókuszú megközelítéseket. Például azt, amelyik azt állítja, hogy a szakmai gyakorlatot az elméletnek kellene irányítania, vagy azt, amelyik a gyakorlatot mint tudásépítő folyamatot állítja a középpontba, amelyet a határok definiálásáért folytatott küzdelem során vívnak. Bizonyos értelemben az eltérő definíciók, terminusok és fogalmak eltérő meghatározásai a vonatkoztatási csoportok (gyakorló szakemberek, elméleti szociális munkások, alkalmazottak) különböző definícióihoz és a köztük levő relációkhoz kapcsolódnak.

Ha a vita eltérő álláspontjait így szemléljük, hirtelen ráébredünk, milyen fontosak a csoportok közti határvonalak, amelyek a kifejezések különbségeihez vagy ezek tagadásához kapcsolódnak. Azok a szerzők, akik azt állítják, hogy az elmélet irányítja a gyakorlatot, határozott választóvonalat látnak a tudományos teóriák és a józan ész között. Ezzel ellentétben azok, akik tagadják, hogy ilyen szerepe lenne az elméletnek, megkérdőjelezzik ez utóbbi megkülönböztetés jogosságát. Meg kell jegyeznünk, hogy ezek a különféle distinkciók közvetlen hatással vannak az elméleti szociális munkások és a gyakorlati szakemberek kapcsolatára.

A viták hatással vannak arra is, hogy hol húzzuk meg a határt az informális segítők, a szociális munkások és más szakmák között. A józan ész és a tudományos elméletek közötti határ jól érzékelhető például a bérekről vagy az előmenetelről való egyezkedés során; nem mindegy, hogy ilyenkor szokatlan mindennapos ismereteikre, vagy épp ellenkezőleg, ezoterikus elméleti tudásukra hivatkoznak.

A határdefiníció jelentőségét felismerve feltételezhetjük, hogy a vita mögött érdekek összjátéka húzódik meg. Voltaképpen több szerző összekapcsolta már a pozíciók kialakulását és differenciálódását az adott csoportok különböző érdekeivel. Payne (1991) például megállapítja, hogy a pragmatikus megközelítés, az elmélet és az elméleti képzéssel kapcsolatos kritika a gyakorló szakemberek feletti kontrollért folytatott hatalmi harcra alapul. Bár Payne ennél nem megy tovább, nem csoda, ha az embernek a különféle szervezetek egymás közötti versengése jut eszébe, amit a szociális munkások képzése feletti ellenőrzésért folytatnak (Lee 1982; Dominelli 1997). A munkáltatók és szervezetek gyakran kritikusan szemlélik a szociális munkások elméleti képzését; álláspontjuk az, hogy épp elég lenne a gyakorlati információk megfelelő szintjét elsajátítani. Néhány szerző (pl. Dominelli 1997) azt állítja, hogy ezt az álláspontot az az érdek motiválja, hogy minél jobban irányítható és minél kevésbé önálló gondolkodású szakembereket foglalkoztassanak. Más szóval: olyan szakembereket, akik jól informáltak, de nem befolyásolják munkájukat elméleti „lufik” és radikális elméletek, amelyek az elméleti kontextusban, különösképp a szociológiában jellemzőek.

Másrészt számos szerző csatlakozik az elmélet és gyakorlat integrációjának kérdésében az akadémiai körökben folyó vitákhoz azért, hogy elnyerjék az elméleti közösség elismerését, ugyanakkor átvegyék az ellenőrzést a gyakorló szakemberek felett. Habár teljesen eltérő módokon, Sheppard (1998) és Sheldon (1978) megjegyzik: úgy tűnik, az elméleti szociális munkások elveszítették kapcsolatukat a szociális munka gya-

korlatával – valószínűleg annak érdekében, hogy az akadémiai közöshöz közelebb kerüljenek. Ezzel egyidejűleg felvállaltak egy alárendelt szerepet más, sokkal elfogadottabb társadalomtudományokkal szemben – azért, hogy elfogadtassák magukat akadémiai körökben.

Néhány szerző egyértelműen a vitát meghatározó érdekekre és hatalmi harcokra fókuszál (Karger 1983). Karger sok vitát kiváltó témája az a „tudományosság”, amelyről úgy véli, egyre meghatározóbb a szociális munka elméleti képviselői között. Úgy véli, hogy a szociális munka tudományos gyakorlattá való átalakítása körüli vita a gyakorló és az elméleti szakemberek rejtett küzdelmének terméke. A tudomány pusztán szimbolikus besorolás, amely – bizonyos értelemben – elfedi a küzdelmet.

A kutatók, az akadémikusok és a gyakorló szakemberek közötti küzdelem célja a szociális munka feletti kontroll megszerzése – valójában értékek, hitek és világnézetek harca (Karger 1983: 202).

Karger megjegyzi, hogy a tudománynak tulajdonított jelentőség elfedi a különböző társadalmi csoportok között a hierarchiáért folyó küzdelmet, amely – úgy tűnik – szélesebb politikai dimenziójú. A vele járó munkamegosztás elsősorban a szélesebb társadalom munkamegosztását tükrözi és erősíti meg. Sőt mi több, a tudományt és a kutatást olyan tevékenységnek tartja, amely történeteket hoz létre, olyan nézőpontot ad, amelyből a valóságot és az eseményeket a létező társadalmi paradigmákkal összhangban, azok megerősítéseként lehet szemlélni.

A korábbi történetek környezetét a vallás adta, a maiakét a tudomány, de mindkettő a legitimitás igényével lép fel. Mindkét történetnek az a funkciója, hogy egy társadalomban megerősítse a létező paradigmát (Karger 1983: 203).

Önkéntelenül is eszünkbe jutnak a bizonyítékalapú gyakorlattal kapcsolatos viták, a tudományos szociális munka kialakításának igénye, amely még mindig igen erőteljes. Az itt vázolt nézőpont alapján az egész vita tárgyalási folyamatok részének tekinthető, amelyet különböző csoportok folytatnak ellenoldali pozíciókból. Az elméleti és gyakorlati közösség az eltérő nézőpontokat eltérő stratégiákként használja az egymással és a harmadik féllel – munkáltatókkal, más kapcsolódó szakmákkal és klienscsoportokkal – való tárgyalások során.

Ha megvizsgáljuk az említett két megközelítést, úgy tűnik, hogy az elméleti szakemberek arra törekszenek, hogy irányítsák a gyakorlatban dolgozókat, illetve elismertessék a szociális munkát az akadémiai szakemberekkel, de alárendelt pozícióban vannak a megalapozottabb diszciplínákkal kapcsolatban. A gyakorló szakemberek számára ennek a stratégiának az az előnye, hogy más, jobban akkreditált szakmák szintjére emelkednének. Ebben a megközelítésben a gondolkodás és a cselekvés, a tudományos ismeretek és a józan ész, a szakemberek és az önkéntesek közötti határok inkább vertikálisak, és hierarchiát jelölnek ki.

A másik megközelítés inkább az eltéréseket és a sajátosságokat hangsúlyozza, kvalitatív fogalmakban, de egy folytonos vonal mentén; a határok inkább horizontálisak. Itt az elméleti és gyakorlati szakemberek összefogása döntő fontosságú, és az akadémiai kontextusban azért folyik a küzdelem, hogy a szociális munka eltérő, de egyenlő pozíciójú szereplőként jelenjen meg a társadalomtudományok között (Sheppard 1997-es

munkájában a szociális munka mint autonóm elméleti tudományág jelenik meg).

„A szavakról szóló vita” másféleképpen is értelmezhető, ha összekapcsoljuk a szakma különböző szegmensei között a kontrollért folytatott küzdelemmel. A tárgyalási stratégiák valójában az alapvető fontosságú fogalmak eltérő használatára és a nekik tulajdonított jelentésekre épülnek. A múltban hangsúlyozott ellentmondások (Clark 1991) többsége értelmet nyer, ha a különféle álláspontokra úgy tekintünk, mint a csoportok között folytatott tárgyalások során használt stratégiai fogalmakra. A különböző álláspontokban fellelhető többértelműség az egyik csoport részéről a másiknak tett engedménynek tekinthető. Ezt a dinamikát mutatja például az „elmélet–gyakorlat” terminusok többértelmű használata.

### A nyelvek, valamint az elmélet–gyakorlat kérdései

A határdefiníciókért folytatott – eltérő tárgyalási stratégiák szerint zajló – vita áttekintése jól illusztrálja az elméleti és gyakorlati szakemberek, a szociális munka és más szakmák, a szakemberek és önkéntesek közötti véleményeltéréseket, valamint az elmélet és gyakorlat témakörében folytatott kutatások komplexitását. Még pontosabban: emlékeztet arra, hogy minden új definíció elkerülhetetlen lépés a tárgyalási folyamatban és a gyakorlatban, ami előkészíti a talajt az új kritikai észrevételeknek.

A nyelvről való elmélkedés egy további szempont figyelembevételére sarkall. Határozottan úgy tűnik, hogy az elmélet és a gyakorlat spekulatív módon való meghatározására tett erőfeszítések – amelyeket sokan a kutatások első lépésének tekintenek – inkább zavart keltenek, semmint egyértelmű helyzetet teremtenének. Hasonlóképp valószínűtlen az, hogy az elvont definícióknak és különféle területekről származó absztrakt elképzeléseknek lenne empirikus relevanciájuk: a formális szabályok mindig számtalan módon értelmezhetők. Az elvont fogalmakat és ezek megkülönböztetését más elvont fogalmaktól úgy tanulhatjuk meg, ha ugyanúgy használjuk ezeket, mint a közösség más tagjai. De ez eltér attól a képességtől, amellyel állandóan megcímkézzük az egyes helyzeteket, ugyanolyan módon megnevezve azokat, ahogyan a közösség más tagjai teszik.

Az elmélet és a gyakorlat inkább mint az elvont entitások – amelyeket sosem érthetünk meg – konkrétan, nyelvi játékokként jelennek meg, magukban foglalva az „írott vagy beszélt szavak” (fogalmak) és a szavak (elméletek) közötti bizonyos kapcsolatokat. A lényeg az, hogy nem szükséges a kifejezések jelentését megalapozni és definiálni; csak arra van szükség, hogy tapasztalati úton megfigyeljük, hogyan használjuk azokat különböző kontextusokban. Következésképpen az a hallgatóktól származó – és végletesen leegyszerűsített jellege miatt gyakran elhessegetett – meghatározás, amely szerint „elmélet az, amit az iskolában tanulunk, és gyakorlat az, amit a terepen csinálunk”, sokkal hasznosabb, mint az elvont osztályozás.

A probléma sokkal egyértelműbben leírható úgy, hogy az akadémiai nyelv – amelyet a gyakorló szakemberek az iskolában, illetve képzésük

során tanulnak – alakítja ki azt a kognitív rendet, amelynek alapján az érintettek értelmet tulajdonítanak annak, amit csinálnak. Ahhoz, hogy megtudjuk, mit jelent az elmélet és a gyakorlat a gyakorlati szakemberek számára, a nyelvhasználatukat kell vizsgálni. A kutatási beszámolók és leírások nem csupán a mögöttük rejlő valóság megértésére szolgáló eszközök, hanem a kutatás közvetlen témájává válnak. A leírásokat kezelhetjük a nyelvi játékok mintáiként, és ez itt azt jelenti, hogy kapcsolatot találhatunk az elmélet és a gyakorlat között.

Ez a fajta megközelítés nem újdonság a szociális munkában. Paley (1987) már korábban, sokkal hagyományosabb keretek között is megjegyezte, milyen nehéz az elmélet és gyakorlat témáról beszélni. Nézőpontja szerint kerülendő az a kérdés, hogy a szociális munkások használják-e az elméletet vagy sem. A tudásszociológiára – különösen az „erős programra” – utalva Paley arra hívja fel a figyelmet, hogy az elméletek nem kezelhetők fix entitásokként (Paley 1987: 172).

Paley megfigyelte, hogy amikor az elmélet–gyakorlat kérdését nyelvi terminológiával tárgyaljuk, a korábbi kutatások eredményeinek többsége új értelmet nyer. Feltevése szerint a legtöbb gyakorlati szakember idegenkedik attól, hogy a gyakorlatát elméleti fogalmakkal magyarázza; ugyanakkor abban a hitben élnek, hogy erre képesnek kellene lenniük. Az „elmélet tudattalan használata” vagy az elmélet eltérő megközelítései (pl. Barbour 1984) Paley megközelítésében mind ugyanakkor a témának különféle variációi. Azt feltételezi, hogy a szociális munkában – ahogyan más tudományterületeken is (Gilbert és Mulkey 1984) – kétféle nyelvi repertoárt lehet megkülönböztetni: az egyik a hivatalos, amely magában foglalja az elméleti meghatározásokat; a másik, amelyet a mindennapi gyakorlatban használunk, sokkal esetlegesebb. Paley szerint sokkal érdekesebb lehet az esetleges nyelv tanulmányozása, mintsem a hivatalos nyelv. Ez összhangban van számos korábbi tanulmánnyal, amelyekben az elmélet és gyakorlat kérdését mellőzték, és kifejezetten a gyakorlati szakemberek munkájáról szóló leírásokra irányultak.

Bár osztom ezt az álláspontot, számos ponton mégsem értek egyet Paleyvel. Tulajdonképpen a gyakorló szakemberek más-más „nyelvi játékokat” játszanak, mialatt klienseikkel vagy kollégáikkal beszélgetnek, vagy amikor egy meetingen vagy egy interjú során a munkájukról nyilatkoznak. Ugyanakkor Paley néhány nyelvi játékot „autentikusabbnak” tart, mint másokat. Ez úgy néz ki, mint valamiféle új dichotómia a nyelv és a realitás között: egy bizonyos repertoár lesz „az igazi”, míg a többi csak legitimizáló funkciót tölt be. A nyelveket tekinthetjük úgy is, mint „életformákat”, azaz a valóság felépítésének különféle módozatait. A szavak ismétlődő, nagyjából hasonló használata és azok gyakori kombinációi azok, amik képessé tesznek bennünket arra, hogy megértsük a szakma nyelvezetét, nem pedig a nüanszok és árnyalatnyi eltérések.

Paley látszólag sejteti, hogy az elméleti nyelvnek semmiféle hatása sincs a gyakorlati repertoárra. Az elmélet Paley szerint „csak egy népszerűtlen és szigorúan szabályozott elbeszélési forma”. Habár amikor az elméletéről és gyakorlatról beszélünk, nem lenne szabad elfeledkeznünk arról, hogy a gyakorlat szempontjából vizsgáljuk a hatást. Paley álláspontja azt sugallja, hogy az évekig tartó képzés és az elméleti közösséggel való kapcsolat hatástalan a gyakorlati szakemberek gondolkodá-

sára – vagyis inkább nyelvükre és gondolkodásmódjukra. Ha ez lenne a helyzet, akkor nem is kéne a képzéssel foglalkoznunk, úgy tekinthetnénk rá, mint pusztá rituáléra, amelyet annak érdekében kell teljesíteni, hogy szert tegyünk a helyes megnevezésre, nevezetesen: szociális munkássá minősítsenek.

Ha azt feltételezzük, hogy a szociális munkások csak kivételes esetben beszélnek a munkájukról sajátos modellek terminológiáját használva; a kép azonnal megváltozik, ha megfigyeljük, milyen fogalmakat és kifejezéseket használnak történeteik, klienseik stb. leírására. Ekkor úgy találjuk, hogy a gyakorlat bemutatására használt szavak többsége a szociális munka irodalmából származik. A két különböző nyelv fogalom- és szóhasználatának vizsgálata eredményes módja lehet az elmélet–gyakorlat témakörének kutatása során. Ez a megközelítés lehetővé teszi számunkra, hogy érdemi kérdést tegyünk fel a gyakorlati szakembereknek anélkül, hogy elhagynánk a kutatás egyik kifejezését (az elméletet), ahogyan azt más kutatók tették.

Mellékesen megjegyzem, hogy érdekes vizsgálat tárgya lehetne: mi az elméleti fogalmak szerepe abban, ahogy értelmet adunk a szakmai valóságnak. De Montigny (2007) szerint a nyelv etnometodológiai megközelítése – amely hangsúlyozza, hogy mennyire jelzésértékűek az önmagunkra vonatkozó beszámolók – új kutatást indít el abba az irányba, hogy miként készítsünk jelentést a szociális munkában. Vegyük példának Berlin (2005) inspiráló tanulmányát az „elfogadás” fogalmáról. Ő a szociális munka gyökeréig nyúlt vissza, hogy feltárja a fogalom különböző jelentéseit. További érdekfeszítő tanulmányok jelentek meg: például Furlong (2003) kutatása az önmeghatározásról, a fogalom zavaros használatáról és a neoliberais ideológiához való kapcsolódásáról; Kunneman (2005) értekezése az olyan fogalmak teljesen eltérő jelentéséről, mint az *empowerment* vagy a társadalmi igazságosság, amikor eltérő kontextusban használjuk azokat – nevezetesen a neoliberais ideológia keretei között. Lorenz (2005) szerint az aktiválás egészen mást jelent a szociális munka hagyományában: segítséget a közösségben való részvételhez; ezzel szemben a neoliberais megközelítésben a támogatást érdemlő és az arra méltatlan, lusta kliensek diszkriminációjával kapcsolatos.

A nyelvi relativizmus érdekes kutatások inspirálója lehet, ha egy kifejezést mind az irodalom, mind a gyakorló szakemberek szempontjából fontosnak tartunk; vagy ha ugyanazt a kifejezést a világ különböző tájain használják. Az olyan fogalmak használata, mint az „elfogadás” vagy az *empowerment*, jól példázhatja, hogy eltérő kulturális kontextusban az elméleti nyelv miként válik a részévé annak, ahogyan a gyakorló szakemberek megértik, hogy mit tesznek.

Ha a témát nyelvi játékként értelmezzük, akkor az érdeklődés középpontjába kerül az, amit másutt problémaként kezeltek. Nevezetesen: az elméleti fogalmakat másképp használják a gyakorlati szakemberek, vagy eltérő kontextusban másképp használják ugyanazt a szót. Ha a szavak és fogalmak eltérő használatát „elferdítésnek” tekintik, az azt jelzi, hogy az elméleti szakemberek hatalmat akarnak gyakorolni a gyakorlati szakemberek felett, amit viszont a gyakorlatban dolgozók nyilvánvalóan nem fogadnak el. Ha ezt figyelmen kívül hagyjuk, a hasonlóságok és eltérések megmutatják egy kifejezés használatának átalakulását,

amikor más-más csoportokban és társadalmi szegmensekben használják azokat.

Ebben az értelemben ugyanazon szó használatában tapasztalható azonosságok és különbözőségek elemzése és annak szélesebb jelentéskörben használt kapcsolatai lehetővé teszik számunkra, hogy megértsük a gyakorló szakemberek közösségében használt nyelvet. Lemondunk arról, hogy akadémiai sztenderdek szerint megítélhessük egy szó használatának helyességét; ez az elemzés a szociális munka szubkultúráinak és szerkezetének belső megértését eredményezheti.

Ugyanakkor – az említett szempontokon kívül, a témát egy bizonyos konkrét példán keresztül szemléltetve – a gyakorlati szakemberek számára esélyt teremthetünk ahhoz, hogy kifejezésre juttassák véleményüket arról: ők maguk hogyan kapcsolják az elméletet a gyakorlathoz. Azért születnek bizonytalan válaszok arra a kérdésre, hogy miként hat az elmélet a gyakorlatra, mert a gyakorlati szakemberek szempontjából bizonytalan a kérdésfeltevés. Egy bizonyos esetből kiindulva a témáról szóló vita sokkal kezelhetőbb és fókuszáltabb lehet. Egy olyan kulcsfontosságú kifejezés, mint a „szerződés”, tekinthető egy hologramrészletnek: a megfelelő módon készített hologramnak már kicsiny részlete is tartalmazza a hologramon egyenletesen elosztott teljes információt.

A kulcsfogalmak használatának megfigyelése során felfedezhetjük, hogy a gyakorlati szakemberek miként kapcsolják össze azt, amit könyvekből és kurzusokon sajátítottak el, azzal, amit a praxisból tanultak, és milyen jelentést tulajdonítanak saját gyakorlatuknak.

Fordította: Szegedi Tamara

## Irodalom

- Atkinson, A. B. (1983): *The Economics of Inequality*. Oxford, Clarendon Press.
- Ayre, P. and Barret, D. (2003): Theory and practice: the chicken and the egg. *European Journal of Social Work*, 2, 125–132.
- Bailey, R. and Lee, P. (eds.) (1982): *Theory and Practice in Social Work*. London, Basil Blackwell.
- Barbour, R. S. (1984): Social Work Education: Tackling the Theory and Practice Dilemma. *British Journal of Social Work*, 1, 557–577.
- Barnes, B. (1982): *T. S. Kuhn and Social Science*. London, Macmillan.
- Barnes, B. (1983): Social Life as Bootstrapped Induction. *Sociology*, 17: 524–545.
- Barnes, B., Bloor, D. and Henry, J. (1996): *Scientific Knowledge: A Sociological Analysis*. London, The Athlon Press.
- Berlin, S. (2005): The Value of Acceptance in Social Work Direct Practice: A Historical and Contemporary View. *Social Service Review*, 3, 482–510.
- Bloor, D. (1983): *Wittgenstein: A Social Theory of Knowledge*. London, Macmillan.
- Bloor, D. (1991): *Knowledge and Social Imagery*. Chicago, Chicago University Press.
- Bloor, D. (1997): *Wittgenstein, Rules and Institution*. London, Routledge.
- Bloor, D. (2001): Wittgenstein and the priority of practice. In T. R. Shatzki, K. D. Knorr-Cetina and E. von Savigny, E. (eds.): *The Practice Turn in Contemporary Theory*. London, Routledge, 95–106.
- Blyth, M. J. and Hugman, B. (1982): Social Work Education and Probation. In R. Bailey and P. Lee (eds.): *Theory and Practice in Social Work*. London, Basil Blackwell.

- Cellentani, O. (1995): *Manuale di metodologia per il servizio sociale*. Milan, Angeli.
- Chan, L. K. and Chan, L. S. W. (2004): Social Workers Conceptions of the Relationship Between theory and Practice. *International Social Work*, 4, 543–557.
- Clark, C. (1991): *Theory and Practice in Voluntary Social Action*. Aldershot, Avebury.
- De Montigny, G. (2007): Ethnometodology for Social Work. *Qualitative Social Work*, 1, 95–120.
- Dominelli, L. (1997): *Sociology for Social Work*. Houndmills, MacMillan.
- Freidson, E. (1986): *Professional Powers. A Study of Institutionalisation of Formal Knowledge*. Chicago, The University of Chicago Press.
- Furlong, M. A. (2003): Self-Determination and a Critical Perspective in Casework. Promoting a Balance between Interdependence and Autonomy. *Qualitative Social Work*, 2, 177–196.
- Gilbert, N. and Mulkay, M. (1984): *Opening the Pandora's Box, a Sociological Analysis of Scientific Discourse*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Gregory, M. and Holloway, M. (2005): Language and the Shaping of Social Work. *British Journal of Social Work*, 1, 37–53.
- Harrison, D. W. (1991): *Seeking Common Ground, a Theory of Social Work in Social Care*. Aldershot, Avebury.
- Hawkins, L., Fook, J. and Ryan, M. (2001): Social Workers Use of the Language of Social Justice. *British Journal of Social Work*, 1, 1–13.
- Howe, D. (1986): *An Introduction to Social Work Theory*. Aldershot, Gower.
- Howe, D. (1994): Modernity and Postmodernity in Social Work. *British Journal of Social Work*, 5, 513–532.
- Hughes, J. (1990): *The Philosophy of Social Research*. Harlow, Longman.
- Johansson, E. and Svensson, K. (2005): Theory in social work:/some reflections on understanding and explaining interventions. *European Journal of Social Work*, 4, 419–433.
- Karger, H. J. (1983): Science, Research and Social Work: Who Control the Profession. *Social Work*, 3, 200–205.
- Kunemann, H. (2005): Social Work as a Laboratory for Normative Professionalisation. *Social Work & Society*, 2, 191–200.
- Lee, P. (1982): Some Contemporary and Perennial Problems in Relating Theory to Practice. In R. Bailey and P. Lee (eds.): *Theory and Practice in Social Work*. London, Blackwell.
- Jerma, M. (1992): *Metodo e Tecniche del Processo di Aiuto*. Rome, Astrolabio.
- Linch, M. (1991): Extending Wittgenstein: the Pivotal Move from Epistemology to the Sociology of Science. In Pickering, A. (ed.): *Science as Practice and Culture*. Chicago, Chicago University Press.
- Lolli, G. (1998): *Beffe Scienziati e Stregoni. La Scienza Oltre Realismo e Relativismo.*, Bologna, Il Mulino.
- Lorenz, W. (2005): Social Work and a New Social Order – Challenging the Neo-liberalism's Erosion of Solidarity. *Social Work & Society*, 1, 93–101.
- Margolin, L. (1997): *Under the Cover of Kindness. The Invention of Social Work*. Charlottesville and London, Virginia University Press.
- Marsh, P. and Triseliotis, J. (1996): Social Workers: Their Training and First Year in Work. In N. Connelly (ed.): *Training Social Services Staff: Evidence from New Research.*, London, National Institute for Social Work, 1–7.
- McMullin, E. (1984): The Rational and the Social in the History of Science. In J. R. Brown, (ed.): *Scientific Rationality: The Sociological Turn*. Dordrecht, Reidel.
- Milana, G. (1992): Il Processo valutativo nell'agire del servizio sociale. In O. Cellentani and P. Guidicini (eds.): *Il Servizio Sociale tra Identità e Prassi Quotidiana*. Milan, Angeli.
- Nagel, T. (1997): *The Last Word*. Oxford, Oxford University Press.

- Osmond, J. and O'Connor, I. (2004): Formalising the Unformalised: Practitioners' Communication of Knowledge in Practice. *British Journal of Social Work*, 5, 677–692.
- Paley, J. (1987): Social Work and the Sociology of Knowledge. *British Journal of Social Work*, 2, 169–186.
- Payne, M. (1991): *Modern Social Work Theory: A Critical Introduction*. London, Macmillan Education.
- Payne, M. (2001): Knowledge Bases and Knowledge Biases in Social Work. *Journal of Social Work*, 2, 133–146.
- Peile, C. and McCouat, M. (1997): The Rise of Relativism: The Future of Theory Development in Social Work. *British Journal of Social Work*, 27 (3), 343–360.
- Pilalis, J. (1986): The Integration of Theory and Practice. Re-examination of a Paradoxical Expectation. *British Journal of Social Work*, 1, 79–96.
- Sheldon, B. (1978): Theory and Practice in Social Work: A Re-examination of a Tenuous Relationship. *British Journal of Social Work*, 1, 1–22.
- Sheppard, M. (1995): Social Work, Social Science and Practice Wisdom. *British Journal of Social Work*, 3, 265–293.
- Sheppard, M. (1997): The Precondition for Social Work as a Distinctive Discipline. *Issues in Social Work Education*, 1, 82–88.
- Sheppard, M. (1998): Practice Validity, Reflexivity and Knowledge for Social Work. *British Journal of Social Work*, 5, 763–781.
- Sibeon, R. (1991): *Toward a New Sociology for Social Work*. Aldershot, Avebury.
- Stevenson, O. and Parsloe, P. (1978): *Social Service Teams: The Practitioners' View*. London, HMSO.
- White, S. (1997): Beyond Retrodution? – Hermeneutics, Reflexivity, and Social Work Practice. *British Journal of Social Work*, 5, 739–753.
- Wittgenstein, L. (1967) [1953]: *Philosophical Investigations*. (Trans. G.E.M. Anscombe.) Oxford, Blackwell.
- Wittgenstein, L. (1969a): *On Certainty*. (Eds. G.E.M. Anscombe and G.H. von Wright; trans. D. Paul and G.E.M. Anscombe.) Oxford, Blackwell.
- Wittgenstein, L. (1969b): *The Blue and Brown Books*. Oxford, Blackwell.

HAIDEGGER MARIANNA – KOZICZ ÁGNES

## A fogyatékossgal élő személyek képzése – az ombudsmani vizsgálatok tükrében<sup>1</sup>

### Az eljárás megindulása és módszere

A 2012-ben indított, „A Munka Méltósága” című, átfogó munkajogi projekt keretében az ombudsman vizsgálta a *fogyatékossgal élők foglalkoztatási helyzetét* is.

A fogyatékossgal élők foglalkoztatásával kapcsolatos vizsgálatainak harmadik iránya a fogyatékossgal élő személyek munkavállalását, munkavégzését elősegítő és támogató *képzési rendszert* hivatott feltérképezni, választ keresve arra a kérdésre, hogy a fogyatékossgal élők eredményes munkaerő-piaci elhelyezkedése érdekében milyen képzési stratégia létezik, illetve hogy beszélhetünk-e képzésről, továbbképzésről, átképzésről.

Közismert tény, hogy a fogyatékossgal élő személyek társadalmi életben való aktív részvétele elsősorban a foglalkoztatással érhető el. Az Európai fogyatékossgügyi stratégia 2010–2020 világosan és egyértelműen rögzíti azt az alapelvet, miszerint a fogyatékossgal élő személyek nyílt munkaerő-piaci foglalkoztatása uniós fellépést és nemzeti erőfeszítéseket követel. A 2007–2013 évekre irányadó Új Országos Fogyatékosügyi Program célul tűzi ki a fogyatékossgal élő személyek nyílt munkaerő-piaci munkavállalását akadályozó jogszabályi, szakmai, tárgyi körülmények felszámolását, a munkaadók és a fogyatékossgal élő munkavállalók érdekeltségének megteremtését, ugyanakkor tény, hogy a fogyatékossgal élők továbbra is aránytalan módon rekesztődnek ki a munkaerőpiacról.

A fentiekre tekintettel az alapvető jogok biztosa hivatalból átfogó vizsgálatot indított. A vizsgálat során tájékoztatást kért az Emberi Erőforrások Minisztériumától, a Nemzetgazdasági Minisztériumtól, a Nemzeti Munkaügyi Hivaltól, a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivaltól, a Nemzeti Család és Szociálpolitikai Intézettől, számos civil érdekképviseleti szervezettől<sup>2</sup>, valamint a gyakorlati képzést végző szakiskoláktól, illetve intézményektől<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> A teljes jelentés megtalálható a <http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201204832.rtf> linken

<sup>2</sup> Fogyatékos Személyek Esélyegyenlőségéért Közhazsnú Nonprofit Kft., Salva Vita Alapítvány, Mozgáskorlátozottak Egyesületeinek Országos Szövetsége, a Siketek és Nagyothallók Országos Szövetsége, a Magyar Vakok és Gyengénlátók Országos Szövetsége, az Értelmi Fogyatékossgal Élők és Segítőik Országos Érdekvédelmi Szövetsége, az Autisták Országos Szövetsége

<sup>3</sup> Csalogány Óvoda, Általános Iskola, Készségfejlesztő Speciális Szakiskola, Egységes Gyógypedagógiai Módszertani Központ, Diákotthon és Gyermekotthon; Bárczi Gusztáv

A vizsgálat célja a fogyatékossgal élők munkaerőpiacra való bejutásának lehetőségei, a bennmaradásuk esélyeinek feltárása volt. A biztos választ keresett arra a kérdésre is, hogy az eredményes munkaerő-piaci elhelyezkedésük érdekében milyen képzések hozzáférhetőek az egyes fogyatékossgai csoportba tartozók számára, hogyan értesülnek az érintettek a munkalehetőségekről, a pályázatokról, illetve hogy működik-e a fogyatékossgal élők részére továbbképzési, átképzési és mentori hálózat.

### **A vizsgálat megállapításai**

*A fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény 27. Cikke kimondja, hogy a részes államok kötelesek biztosítani a fogyatékossgal élő személyek számára az általános szakmai és pályaválasztási tanácsadói programokhoz, a közvetítói szolgáltatásokhoz, valamint a szakképzéshez és továbbképzésekhez való hozzáférést, annak érdekében, hogy a munkához való joguk maradéktalanul érvényesüljön.*

Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése értelmében Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (a továbbiakban Fot.). 13. §-a értelmében a fogyatékos személynek joga, hogy állapotának megfelelően és életkorától függően korai fejlesztésben és gondozásban, óvodai nevelésben, iskolai nevelésben és oktatásban, *fejlesztő felkészítésben, szakképzésben, felnőttképzésben, továbbá felsőoktatásban* vegyen részt a vonatkozó jogszabályokban meghatározottak szerint.

Az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet 65/A. §-a értelmében az emberi erőforrások minisztere a társadalmi esélyegyenlőség előmozdításáért való felelőssége körében felel különösen a fogyatékosok és megváltozott munkaképességű személyek esélyegyenlőségének, valamint a nők és férfiak esélyegyenlőségének előmozdításáért, továbbá a *foglalkoztatási rehabilitációért*.

A fenti konkrét feladat- és hatáskör megjelölés ellenére az *emberi erőforrások minisztere arról tájékoztatta a biztost, hogy a szakképzés, a felnőttképzés és a foglalkoztatás a nemzetgazdasági miniszter felelősségi körébe tartozik, ezért ő nem rendelkezik információval az érintett témában. A nemzetgazdasági miniszter és a Nemzeti Munkaügyi Hivatal főigazgatója szintén felhívta az ombudsman figyelmét arra, hogy a foglalkoztatási rehabilitáció – beleértve a képzést is – az emberi erőforrások miniszterének feladat- és hatásköre. A biztos álláspontja szerint a fogyatékossgal élő személyek képzése az eredményes foglalkoztatásuktól elválaszthatatlan, ezért az illetékes szakminisztériumoknak kiemelt figyelmet kellene fordítania a hatékony együttműködésre, a*

Óvoda, Általános Iskola, Készségfejlesztő Speciális Szakiskola, Kollégium és Különleges Gyermekotthon budapesti, győri és kaposvári tagintézménye, Újbudai Speciális Szakiskola; Szarznád Nevelési és Oktatási Központ és RIDENS Szakképző Iskola, Speciális Szakiskola és Kollégium

folyamatos egyeztetésre. A fentiek alapján és a vizsgálat során azonban a biztos azt tapasztalta, hogy az egyes szakminisztériumok jogszabályi előírásokra hivatkozva elhatárolódnak egymástól, és hangsúlyozzák a témával kapcsolatos kompetenciájuk hiányát. Mindez nemcsak a konkrét feladat- és hatáskörökre való hivatkozásaikból állapítható meg, ugyanis az együttműködés hiánya valamennyi megkeresésre adott válaszból – vagyis az Új Országos Fogyatékosügyi Program végrehajtását szolgáló konkrét intézkedések hiányából is – egyértelműen kiolvasható.

Az ombudsman véleménye szerint az illetékes szaktárcák közötti együttműködés hiányára vezethető vissza, hogy nem létezik egységes, világos szabályozás és egy olyan összehangolt, központi irányítás alatt álló, hierarchikus intézményrendszer, amely a fogyatékossgal élők foglalkoztatását és képzését támogatja. Az alacsony költségvetéssel rendelkező szakiskolák – központi szervezés és irányítás hiányában – magukra maradnak a feladatellátás során, és civil szervezetektől, társintézményektől valamint a személyes kapcsolataik révén (például végezett tanulóktól) szereznek információt. Képzési jegyzékeik kevésbé igazodnak a munkaerőpiac valós igényeihez, így a szakképzést szerző, fogyatékossgal élők személyek elhelyezkedési esélyei csekélyek.

A Nemzeti Munkaügyi Hivatal főigazgatójának véleménye szerint az integrált oktatásban és képzésben való részvétel lehetősége mindenki számára nyitva áll. A különböző fogyatékossgai csoportokba tartozó civil szervezetek vezetői azonban arról számoltak be, hogy tapasztalataik szerint az integrált képzésnek a személyi és tárgyi feltételei nem állnak rendelkezésre, így mindez csak elvi lehetőség marad.

Mindezeket alátámasztja az a tény is, hogy valamennyi megkeresett szerv arról tájékoztatta az ombudsmant: nincs tudomása kidolgozott, kifejezetten a fogyatékossgal élők személyek élethosszig tartó képzését és továbbképzését biztosító stratégiáról. A nemzetgazdasági miniszter ennek kapcsán kiemelte, hogy véleménye szerint az Új Országos Fogyatékosügyi Program a fogyatékos személyek élethosszig tartó tanulását célzó, átfogó nemzeti stratégiának tekinthető annak ellenére, hogy a Program kifejezetten nem foglalkozik a fogyatékossgal élők vagy a megváltozott munkaképességűek oktatásával, képzésével.

Az egységes szabályozás és intézményrendszer kialakítását, illetve a munkaerő-piaci igényekhez igazodó képzések jegyzékének meghatározását akadályozza az is, hogy nem áll rendelkezésre egy olyan kiterjedt adatbázis, amely nyilvántartja a fogyatékossgal élők képzését biztosító intézményeket. Intézményes keretek hiányában a civil szervezetek pályázati forrásokból szerveznek képzéseket a fogyatékossgal élők számára, ami azonban a kiszámíthatatlanságok és a hosszú távra nem tervezhető megoldások terepe. A vizsgálat során a biztos megállapította, hogy ugyan meghirdetnek fogyatékossgal élők esélyegyenlőségét célzó pályázatokat, a pályázati feltételek azonban szűkre szabják a lehetséges pályázók körét. Ezt támasztja alá, hogy több, az ombudsman által megkeresett civil szervezet sem tudott eredményesen részt venni az ilyen pályázatokon.

Az ombudsman álláspontja szerint az állami és civil szféra tagjainak nagyobb hangsúlyt kellene fektetniük a folyamatos együttműködésre, biztosítva a hatékony, kölcsönös információáramlást. A civil szervezetek számára biztosított együttműködés jelenleg kimerül a jogalkotásra vonat-

kozó véleményezési lehetőségben, amely azonban az érdemi vélemények elkészítéséhez szükséges felkészülési idő hiánya miatt nem tölti be rendeltetését. Valamennyi civil szervezet arról számolt be, hogy gyakorlati tapasztalataikon alapuló szakmai javaslataik nem jutnak el a jogalkotóhoz. A biztos álláspontja szerint a fogyatékossgal élő élethosszig tartó tanulását biztosító és a foglalkoztatásukat elősegítő képzési rendszer kiépítése érdekében az illetékes minisztériumoknak célszerű lenne a civil szervezetek által kidolgozott, igazoltan eredményes és hatékony gyakorlati módszereket és programokat (például Munkahelyi Gyakorlat Program, Támogatott Foglalkoztatás, 4M módszer) támogatni, valamint ezek országos szintű alkalmazását ösztönözni.

Amint azt az ombudsman már az AJB-2618/2012. számú jelentésében is megállapította, problémát jelent, hogy a hazai jogrendszerben nem létezik *egységes definíció a „fogyatékos személy” meghatározására*, s hogy a fogalmak sokfélesége az egyes jogi és szakmai területek különbözőségéből fakad. A jelenlegi foglalkoztatási rendszer a fogyatékossgal élő foglalkoztatását nem támogatja, hiszen a „megváltozott munkaképességű személy” fogalomkör tág, és több homogén csoportot foglal magában, éspedig egészségkárosodottakat és fogyatékossgal élő személyeket. Véleménye szerint ugyanakkor az egyes csoportokon belül is jelentős eltérések lehetnek az egészségkárosodás, illetve a fogyatékossg mértékét illetően. Ebből az következik, hogy az egészségkárosodott és a fogyatékossgal élő személyek életminősége, a környezetükhöz való alkalmazkodási képessége, foglalkoztathatóságuk mértéke széles skálán mozog, így a munka világába való, hosszú távon eredményes beilleszkedésüket csak egy sokkal differenciáltabb és célcsoport-specifikusabb módszertanon alapuló foglalkoztatási és támogatási rendszerben lehetne biztosítani.

A megállapítással kapcsolatban az emberi erőforrások minisztere arról tájékoztatta a biztost, hogy a tárca törekszik az egységes fogalomrendszer kidolgozására, ugyanakkor az ombudsman tudomása szerint a 1056/2012. (III. 9.) Korm. határozat 1. mellékletében a fogyatékossgal élő személy fogalmát illetően – a Fot. és az ENSZ Egyezmény rendelkezéseinek összhangját megteremteni célzó – módosító javaslat benyújtásának 2012. szeptember 30-i határideje anélkül járt le, hogy bármi is történt volna a fogalom tisztázása érdekében.

Az ombudsman a vizsgálat során sajnálattal tapasztalta, hogy valamennyi megkeresett szerv továbbra is téves fogalomhasználattal él, ugyanis az elfogadott, helyes szóhasználat szerint az érzékszervi, mozgásszervi és értelmi sérült, illetve akadályozott személyek *„fogyatékos személyek”*, illetve *„fogyatékossgal élő személyek”*. A társadalmi szemléletformálás érdekében és az esélyegyenlőség jegyében ezért a *„fogyatékossgal élő személyek”* szóhasználat kerülendő.<sup>4</sup>

A biztos a jelentésében azt is megjegyezte, hogy a munkáltatóknak és a szélesebb értelemben vett társadalomnak a fogyatékossgal élő személyek iránti befogadóbb, elfogadóbb viselkedése érdekében szükség lenne

<sup>4</sup> Ugyanakkor sajnálatos módon az Alaptörvény is ezt a téves megfogalmazást használja a XV. cikk (5) bekezdésében, miszerint *„Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékossgal élőket.”*

a társadalmi szemléletformálás eszközeire és minél szélesebb körben történő érvényesítésére forrásokat elkülöníteni.

Mindezek alapján az ombudsman megállapította, hogy hiányzik az egységes szabályozás és az összehangoltan működő, központi irányítás alatt álló intézményrendszer, amely a fogyatékossgal élők foglalkoztatását és képzését hatékonyan és transzparens módon támogathatná. A jelenleg hatályos jogszabályi környezet nem felel meg teljes mértékben az Európai Unió által kidolgozott Európa 2020 Stratégiában foglaltaknak, és nem felel meg a Fogyatékossgal élők személyek jogairól szóló ENSZ Egyezményben rögzített – és a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett – önálló életvitel és társadalmi részvétel normáinak sem. A jelenlegi átláthatatlan és hiányosan kidolgozott, ad hoc jelleggel működő támogatási (pályázati) rendszer nem segíti elő a fogyatékossgal élők számára a munka világába való bekapcsolódás és aktív részvétel lehetőségét. Ebből következően sérül a fogyatékossgal élők személyeket megillető emberi méltósághoz és a munka szabad megválasztásához való jog, illetve nem érvényesül az Alaptörvényben deklarált fogyatékossgal élők személyek védelme és az egyenlő bánásmód követelménye sem. A feltárt joggyakorlat, valamint a jogalkalmazó szervek munkájában tapasztalt bizonytalanság az érintettek vonatkozásában, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben idéz elő visszásságot.

### **Az alapvető jogok biztosának intézkedései**

A vizsgálat során feltárt, az alapjoggal összefüggő visszásságok orvoslása és bekövetkezésük lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében a biztos felkérte a *nemzetgazdasági minisztert*, hogy az *emberi erőforrások miniszterével* együttműködve fordítson kiemelt figyelmet a fogyatékossgal élők személyek foglalkoztatását elősegítő képzésre. Emellett – a jelentésében tett megállapítások figyelembe vételével – kezdeményezzen határozott intézkedéseket annak céljából, hogy minél hatékonyabban valósuljon meg a fogyatékossgal élők személyek munkaerő-piaci integrációja, biztosítva számukra az élethosszig tartó tanulás lehetőségét. Az *emberi erőforrások miniszterét* pedig arra szólította fel, hogy tegyen határozott intézkedéseket a mindenkori képzések jegyzéke és a képzési intézmények könnyű hozzáférhetősége érdekében, a fogyatékossgal élők személyek számára.

KOZICZ ÁGNES – OTTROK VIKTÓRIA

## A fogyatékossgal élő személyek munkakörülményei – az ombudsmani vizsgálatok tükrében<sup>1</sup>

### Az eljárás megindítása

A 2012. évben indított „A Munka Méltósága” című munkajogi projekt keretében az alapvető jogok biztosa átfogó vizsgálatot folytatott a *fogyatékossgal élők foglalkoztatási helyzetével, lehetőségeivel kapcsolatban*.

A vizsgálat célja a fogyatékossgal élőket foglalkoztató munkáltatók hozzáállása és a foglalkoztatás körülményeinek feltárása volt, így a feltérképezés egyúttal az ésszerű alkalmazkodás feltételeire, illetve a munkaügyi és munkavédelmi felügyelőségek ellenőrzési gyakorlatára és jogszabályi hátterére is kiterjedt.

A fentiek céljából az ombudsman a vizsgálat során tájékoztatást kért valamennyi kormányhivatal munkaügyi és munkavédelmi felügyelőségétől, a Nemzeti Munkaügyi Hivataltól, az Egyenlő Bánásmód Hatóságtól, „Fogyatékossg-barát munkahely” elismerésben részesült munkáltatóktól, a Védett Szervezetek Országos Szövetségétől, a Magyarországi Akkreditált Munkáltatók Országos Érdekvédelmi Szövetségétől, valamint a Salva Vita Alapítvány által „Fogyatékossg-barát munkahely” elismerésben részesített munkáltatóktól<sup>2</sup>.

### A vizsgálat módszere

A vizsgálat a munka világába már bekerült fogyatékossgal élők foglalkoztatási helyzetét, a foglalkoztatás körülményeit vizsgálta, különös tekintettel az ENSZ Egyezményben megfogalmazott méltányos és kedvező munkafeltételekhez való jog érvényesülésére, a munkáltatóknak a biztonságos és egészséges munkakörülmények biztosítására vonatkozó kötelezettségére.

Jelenleg országos szinten kb. 1153 akkreditált munkáltatónál kb. 24 000 fő megváltozott munkaképességű személyt foglalkoztatnak. Tekintettel

<sup>1</sup> A teljes jelentés megtalálható a <http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201205360.rtf> linken

<sup>2</sup> Tesco Global Áruházak Zrt., Teljes Életért Nonprofit Közhasznú Kft., Bababirodalom Bölcsőde és Szolgáltató Központ, Grundfos Magyarország Gyártó Kft., IBM Magyarországi Kft., Interplán Kereskedelmi és Szolgáltató Kft., McDonald’s Magyarországi Étterem Hálózat Kft., Provident Pénzügyi Zrt., Hotel Panda Kft., Macher Gépészeti és Elektronikai Kft., Esélyt a hátrányos helyzetű embereknek Alapítvány, Budapest Főváros XVIII. kerület Rákosmente Önkormányzat, Baumax Magyarország Zrt., Auchan Magyarország Kft., Johnson Controls Mezőlak Kft., Spar Magyarország Kft., Szegedi SZÉFO Fonalfeldolgozó Zrt., és a SZRT-SERVICE Üzemeltető és Oktatási Kft.

azonban arra, hogy vizsgálat a fogyatékossgal élő személyek munkakörülményeinek feltérképezésére irányult, a biztos kiemelt figyelmet fordított a Salva Vita Alapítvány által „Fogyatékossg-barát munkahely” elismerésben részesített munkáltatókra.

A „Fogyatékossg-barát munkahely” elismerés bevezetésének koncepcióját a Salva Vita Alapítvány dolgozta ki, az Egyesült Királyságban immár tizenkilenc éve sikeresen működő Positive about disability minősítés tapasztalatainak beépítésével. Az elismerés célja az álláskereső fogyatékos emberek és a foglalkoztatásukra nyitott munkáltatók egymásra találásának támogatása volt. Az ombudsman sajtóhírekből értesült arról, hogy 2010 és 2011 évben 9-9 foglalkoztató pályázott eredményesen és részesült a „Fogyatékossg-barát munkahely” elismerésben.

A díjazott foglalkoztatók tevékenységköre (vendéglátás, termelés, kereskedelem) és a gazdasági szektorban elfoglalt pozíciója (multinacionális cég, családi vállalkozás) egyaránt változatosnak, sokszínűnek mondható. A biztos már csak ezért is kíváncsi volt arra, hogy ezek az eltérő területeken aktív foglalkoztatók miként biztosítják a biztonságos munkakörülményeket a fogyatékossgal élő munkatársaik számára, milyen munkakörben alkalmazzák őket, milyen külön intézkedéseket hoztak és milyen erőfeszítéseket tettek azért, hogy az egyenlő bánásmód jegyében fogyatékossgal élő embertársaik is a munka világának aktív résztvevői lehessenek.

## A vizsgálat megállapításai

### 1. A jogi definíció pontatlanságából adódó problémákkal összefüggésben

*Fogyatékos személy az, aki érzékszervi – így különösen látás-, hallásszervi, mozgásszervi, értelmi – képességeit jelentős mértékben vagy egyáltalán nem birtokolja, illetőleg a kommunikációjában számottevően korlátozott, és ez számára tartós hátrányt jelent a társadalmi életben való aktív részvétel során.<sup>3</sup>*

*Megváltozott munkaképességű személy az, aki testi vagy szellemi fogyatékos, vagy akinek az orvosi rehabilitációt követően munkavállalási és munkahely-megtartási esélyei testi vagy szellemi károsodása miatt csökkennek.<sup>4</sup>*

Amint azt az AJB-2618/2012. számú jelentésben az ombudsman már megállapította, problémát jelent, hogy a hazai jogrendszerben nem létezik *egységes definíció a „fogyatékos személy” meghatározására*, s a fogalmak sokfélesége az egyes jogi és szakterületek különbözőségeiből fakad. A „megváltozott munkaképességű személy” fogalomkör túl tág, és több homogén csoportot foglal magában, úgymint az egészségkárosodottakat és a fogyatékossgal élőkét. Véleménye szerint az egyes csoportokon belül is jelentős eltérések lehetnek az egészségkárosodás, illetve a fogyá-

<sup>3</sup> Fot. 4. § a) pont; Az egyes fogyatékossgai csoportok meghatározásáról a súlyos fogyatékossg minősítésének és felülvizsgálatának, valamint a fogyatékossgai támogatás folyósításának szabályairól szóló 141/200. (VIII. 9.) Korm. rendelet

<sup>4</sup> Flt. 58. § (5) bekezdés m) pontja

tékossgal mértékét illetően. Ebből az következik, hogy az egészségkárosodott és a fogyatékossgal élő személyek életminősége, a környezetükhöz való alkalmazkodási képessége, foglalkoztathatóságuk mértéke széles skálán mozog, így a munka világába való hosszú távon eredményes beilleszkedésük csak egy sokkal differenciáltabb és célcsoport-specifikusabb módszertanon alapuló foglalkoztatási és támogatási rendszerben biztosítható.

A vizsgálat során megkeresett legtöbb foglalkoztató szintén nem használja következetesen a megváltozott munkaképességű, illetve a fogyatékossgal élő személy fogalmát. Ez megerősíti azt a vélekedést, hogy a jelenlegi foglalkoztatási rendszer nem támogatja a fogyatékossgal élő foglalkoztatását.

A megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény (a továbbiakban Mmtv.) 23. §-a értelmében a munkaadó a megváltozott munkaképességű személyek foglalkozási rehabilitációjának elősegítése érdekében rehabilitációs hozzájárulás fizetésére köteles, ha az általa foglalkoztatottak létszáma meghaladja a 25 főt, és az általa foglalkoztatott megváltozott munkaképességű személyek száma nem éri el a létszám 5 százalékát.

A biztos korábbi vizsgálata<sup>5</sup> során megkeresett szervek valamennyien jelezték, hogy a rehabilitációs hozzájárulás megfizetésének kötelezettsége azért sem ösztönzi a munkáltatókat fogyatékossgal élő személy foglalkoztatására, mert a megváltozott munkaképességű személy fogalmából kiindulva a munkáltató azt az egészségkárosodott személyt fogja előnyben részesíteni, akinek a foglalkoztatása nem igényel további intézkedéseket (pl. ésszerű alkalmazkodás).

Mindebből kitűnik, hogy a fogyatékossgal élő személy és a megváltozott munkaképességű személy fogalmának pontatlan, minden következetességet nélkülöző elhatárolásából eredő problémák konkrétan a rehabilitációs hozzájárulás fizetési kötelezettségének előírása kapcsán is megjelennek. A rehabilitációs hozzájárulás megfizetésére kötelező jogszabály ugyanis kizárólag a megváltozott munkaképességű munkavállaló fogalmát használja, így továbbra sem jelenthető ki határozottan, hogy a foglalkoztatók érdekeltek lennének fogyatékossgal élő személyek alkalmazásában.

A munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény (Mvt.) 19. § (4) bekezdése<sup>6</sup> elnagyoltan, nem kellő részletességgel állapít meg szabályokat a munkahelyek létesítési körülményeire vonatkozóan, amennyiben mozgáskorlátozott vagy egyéb testi fogyatékos munkavállalót foglalkoztatnak.

A munkahelyek munkavédelmi követelményeinek minimális szintjéről szóló 3/2002. (II. 8.) SzCsM-EüM együttes rendelet 21. §-a<sup>7</sup> szintén

<sup>5</sup> A JB-2618/2012. számú jelentés

<sup>6</sup> (4) Olyan munkahelyek létesítésénél, ahol mozgáskorlátozott vagy egyéb testi fogyatékos munkavállalókat foglalkoztatnak, a fizikai környezetnek illeszkednie kell az emberi test megváltozott tulajdonságaihoz.

<sup>7</sup> (1) A megváltozott munkaképességű (fogyatékos) munkavállalók adottságaira a munkahelyek kialakításánál figyelemmel kell lenni.

(2) Azokon a munkahelyeken, ahol megváltozott munkaképességű (fogyatékos) munkavállalókat kívánnak foglalkoztatni, az ajtókat, az ajtókat, a szintbeli különbségeket áthi-

szükszavúan fogalmaz arra vonatkozóan, hogy a fogyatékossgal élő munkavállalók mely adottságaira kell figyelemmel lenni a munkahelyek kialakításánál. *A rendelet – az Mvt.-hez hasonlóan – nélkülözi a különböző fogyatékossgai csoportok szerinti munkavédelmi előírásokat, ugyanis a jogalkotó leginkább a mozgáskorlátozott munkavállalókra volt tekintettel a szabályozáskor.*

Mindezek alapján ahhoz, hogy a munkavédelmi rendszer valamennyi fogyatékossgal élő munkavállaló esetében hatékonyan betöltsé rendeltetését, az ombudsman célszerűnek tartja a törvényhez kapcsolódó végrehajtási rendeleteknek – a különböző fogyatékossgai csoportba tartozó személyek érdekeit képviselő civil szervezetek tapasztalatainak felhasználásával való – módosítását.

## 2. Az ésszerű alkalmazkodás feltételeiről

A Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény az alapvető kötelezettségek között nevesíti, hogy *a fogyatékossgal élő személy foglalkoztatása során gondoskodni kell az ésszerű alkalmazkodás feltételeinek biztosításáról.*<sup>8</sup>

A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (Fot.) szerint a fogyatékos személy lehetőség szerint integrált, ennek hiányában védett foglalkoztatásra jogosult. A foglalkoztatást biztosító munkáltató köteles biztosítani a munkavégzéshez szükséges mértékben a munkahelyi környezet, így különösen a munkaeszközök, berendezések megfelelő átalakítását. Az átalakítással kapcsolatos költségek fedezésére a központi költségvetésből támogatás igényelhető. (15. § (1)–(2) bek.)

A foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód kereteinek létrehozásáról szóló 2000/78/ EK irányelv 5. cikke szerint az egyenlő bánásmód elvének a fogyatékos személyeket érintő végrehajtása céljából ésszerű intézkedéseket kell bevezetni. Ez azt jelenti, hogy *a munkaadóknak meg kell tenniük a megfelelő és az adott esetben szükséges intézkedéseket, hogy a fogyatékos személy számára lehetővé váljon a munkához jutás, a munkában való részvétel, az előmenetel, az át- vagy továbbképzés, kivéve, ha az ilyen intézkedés aránytalanul nagy terhet ró a munkaadóra. Ezt a terhet nem lehet aránytalanul nagyknak tekinteni, amennyiben az adott tagállam fogyatékosügyi politikájának intézkedései ezt kielégítően ellensúlyozzák.*

A Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezményben található meghatározás szerint az *ésszerű alkalmazkodás* azokat az elengedhetetlen és megfelelő módosításokat és változtatásokat jelenti, amelyek nem jelentenek aránytalan és indokolatlan terhet, és adott esetben azért szükségesek, hogy biztosítsák a fogyatékossgal élő személy alap-

dalókat, a lépcsőket, a zuhanyozókat, a mosdókat és a munkahellyel összefüggő berendezéseket a testi adottságaiknak megfelelően, illetve megváltozott munkaképességükre figyelemmel kell kialakítani vagy szükség esetén átalakítani.

(3) A megváltozott munkaképességű (fogyatékos) munkavállalók részére munkahelyükön biztosítani kell az egészséges és biztonságos munkavégzésükhöz szükséges, általuk felismerhető jelzéseket.

<sup>8</sup> Új Mt. 51. § (5) bekezdés

vető emberi jogainak és szabadságainak a mindenkit megillető, egyenlő mértékű élvezetét és gyakorlását. A tapasztaltak szerint ugyanis a gyakorlatban nincs olyan, egységes szempontrendszer, amelynek alapján a foglalkoztatók valamennyi fogyatékossgai csoporthoz tartozó munkavállalójuk számára azok tulajdonságaihoz és képességeihez igazítva alakíthatnák a munkahelyi körülményeket.

*A fentiek alapján a biztos megállapította, hogy az új Mt. és a Fot. az ésszerű alkalmazkodás fogalmát ugyan átvette, a tartalmi követelmények rendszerének meghatározását azonban a jogalkotó elmulasztotta.*

Ehhez kapcsolódóan további nehézséget jelent, hogy a munkáltatók számára nem elérhetőek az ésszerű alkalmazkodás feltételeinek megteremtéséhez megfelelő források, illetve a támogatási rendszer. Mindezt az ombudsman által megkeresett, valamennyi munkáltató jelezte. Problémát jelent az is, hogy fogyatékossgal élő személyek foglalkoztatásához és az ésszerű alkalmazkodás követelményeinek megvalósításához a pályázatok kiírását az illetékes szervek nem hangolják össze. Központi költségvetésből támogatást jelenleg csak az akkreditált munkáltatók igényelhetnek, a nem akkreditált munkáltatókat a rehabilitációs hozzájárulás megfizetésének kötelezettsége alól való mentesítéssel és a rehabilitációs kártya intézményével kívánja támogatni a jogalkotó.

### *3. A munkaügyi, munkavédelmi ellenőrzésekkel összefüggésben*

A kormányhivatalok tájékoztatásából kiderül, hogy a felügyelőségek nagy része az NMH-MMI főigazgatója által a 2012-es évre kiadott munkavédelmi és munkaügyi ellenőrzési irányelv alapján folytatja az ellenőrzését. Ezzel szemben néhány kormányhivatal arról számolt be, hogy nem rendelkezik kidolgozott stratégiával a fogyatékossgal élők foglalkoztatására vonatkozó munkavédelmi előírások betartásának ellenőrzésére.

A fenti Irányelv „A munkavédelmi ellenőrzés elvei” című fejezetében kitér arra, hogy a „munkavédelmi felügyelőség minél több, olyan munkahelyen folytasson ellenőrzést, ahol zajjal, kéz-karregzéssel, veszélyes anyagokkal-keverékekkel, rákkeltő vagy mutagén anyagok expozíciójával járó tevékenységet folytatnak. *Vizsgálja fokozottabban a kiemelt munkavédelemre szoruló munkavállalók csoportjainak (fiatalkorúak, terhes, nemrég szült, anyatejet adó nők és szoptató anyák, idősödők, megváltozott munkaképességűek, mozgáskorlátozott vagy egyéb testi fogyatékos munkavállalók) foglalkoztatási körülményeit.*”

A Nemzeti Munkaügyi Hivatal Munkavédelmi osztályának tájékoztatása szerint a Hivatal a fentiekén túl nem rendelkezik a témával kapcsolatos, központilag kidolgozott stratégiával. A munkavédelmi és munkaügyi szakigazgatási szervek munkavédelmi felügyelőségei a fenti feladat végrehajtásának a saját hatáskörükben meghatározott ellenőrzési terv szerint tesznek eleget.

A vizsgálat során a biztosnak nem volt lehetősége egyértelműen meggyőződni arról, hogy a megyei szakigazgatási szervek rendelkeznek-e kifejezetten a fogyatékossgal élő személyek munkakörülményeinek ellenőrzésére vonatkozó – éves ütemtervhez hasonló – stratégiával és

ahhoz kapcsolódó ellenőrzési gyakorlattal. Tapasztalatai szerint a felügyelőségek rendszeresen csak az akkreditált munkáltatókat ellenőrzik; a nem akkreditált munkáltatók egy része arról számolt be, hogy az utóbbi években elenyésző volt az ellenőrzések száma, sőt, akadt olyan munkáltató, amelynél évek óta nem folytattak munkavédelmi és munkaügyi ellenőrzést.

*A biztos ezért célszerűnek tartja egy központilag kidolgozott, részletes és egységes, valamennyi fogyatékosági csoportba tartozó munkavállaló munkakörülményeihez igazodó vizsgálati szempontrendszer kidolgozását és alkalmazását.*

Az ombudsman által megkeresett foglalkoztatók mindegyike arról számolt be, hogy a náluk foglalkoztatott, fogyatékosággal élő személyek rövid idő alatt és eredményesen beilleszkedtek a munkahelyi közösségbe, továbbá megbízható, szorgalmas és jó munkaerőnek bizonyultak. A fogyatékosággal élő munkatársak foglalkoztatásával a munkahelyi légkör pozitív irányba változott, a nem fogyatékosággal élő dolgozók nyitottabbá, érzékenyebbé és befogadóbbá váltak.

Tekintettel arra, hogy a felügyelőségek nyilvántartási rendszere (FEIR) nem tartalmazza azt, hogy az illetékességi területén működő munkáltatók közül melyek alkalmaznak fogyatékosággal élő személyeket, a felügyelőségek nem tudtak pontos tájékoztatást adni a célcsoportra irányuló ellenőrzéseikről. A biztos véleménye szerint a munkavédelmi alapelvek, illetve a munka szabad megválasztásához való jognak – a fogyatékosággal élők számára is egyenlő esélyű és maradéktalan – érvényesülése érdekében kiemelten fontos lenne az egységes nyilvántartási rendszerben adott esetben a fogyatékoság tényének rögzítése is.

Fentiek alapján az ombudsman megállapította, hogy a jelenleg hatályos jogszabályi környezet csak részben felel meg az Európai Unió által kidolgozott Európa 2020 Stratégiában foglaltaknak, de nem felel meg a Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezményben rögzített – és a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett – önálló életvitel és társadalmi részvétel normáinak sem. A vizsgálat szerint nincs célzottan a fogyatékosággal élő munkavállalók foglalkoztatásának ellenőrzésére irányuló, központi stratégia, ellenőrzési terv. A jogalkotó pedig elmulasztotta megteremteni az ésszerű alkalmazkodás követelmény- és szempontrendszerét, valamint az ahhoz kapcsolódó támogatások és a foglalkoztatást elősegítő támogatási rendszer összhangját.

A jelenlegi – kevéssé átlátható és nem kellő alapossággal kidolgozott – foglalkoztatási és támogatási rendszer továbbra sem biztosítja a fogyatékosággal élő személyek számára a munkavédelmi garanciák érvényesülését. Ebből következően sérül a fogyatékosággal élő személyeket megillető emberi méltósághoz és a munka szabad megválasztásához való jog, de nem valósul meg a fogyatékosággal élő személyek védelmének és az egyenlő bánásmódnak az Alaptörvényben deklarált követelménye sem. Megállapította továbbá a biztos, hogy a megismert joggyakorlat, a jogalkalmazó szervek munkája során sok esetben felmerülő bizonytalanság, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben idéz elő visszasságot.

## Az alapvető jogok biztosának intézkedései

A vizsgálat során feltárt, az alapjoggal összefüggő visszasságok orvoslása és jövőbeni bekövetkezésük megelőzése érdekében az alapvető jogok biztosa felkérte a *nemzetgazdasági minisztert, hogy az emberi erőforrások miniszterével együttműködve* dolgozza ki az ésszerű alkalmazkodás feltételrendszerének részletszabályait, továbbá teremtse meg a fogyatékossgal élő személyek foglalkoztatását elősegítő támogatási rendszer összhangját. Továbbá: együttműködésben a *Nemzeti Munkaügyi Hivatal főigazgatójával*, kezdeményezzen határozott intézkedéseket – a jelentésében tett megállapítások figyelembe vételével – egy központi ellenőrzési stratégia kidolgozása és annak valamennyi munkavédelmi és munkaügyi szakigazgatási szerv általi alkalmazása érdekében. Ennek részeként támogassa egy olyan, ellenőrzési protokoll kialakítását, amelynek során az ellenőrök az ellenőrzés megkezdésekor meggyőződnek arról, hogy az adott munkáltató foglalkoztat-e fogyatékossgal élő munkavállalót, és amennyiben foglalkoztat, a munkavédelmi, illetve munkaügyi ellenőrzés térjen ki a fogyatékossgal élők foglalkoztatására vonatkozó, speciális munkavédelmi előírások betartásának vizsgálatára is. Emellett teremtse meg a szükséges jogszabályi környezetet ahhoz, hogy – az ellenőrzési stratégia eredményessége érdekében – a szakigazgatási szervek nyilvántartásából egyértelműen kitűnjön, mely munkáltatók alkalmaznak fogyatékossgal élő munkavállalókat, tekintettel arra, hogy a rehabilitációs hozzájárulás megfizetése kapcsán ezek az adatok részben már rendelkezésre állnak.

Kérjük kedves Olvasóinkat,  
hogy adójuk 1%-ával támogassák  
az *esély* társadalom- és szociálpolitikai folyóirat kiadását!  
Hilscher Rezső Alapítvány  
Adószám: 19650988-2-43

## Abstracts

**Zsolt Soós: State service purchase in the social service system. Experiences in the operation of supporting services in Győr-Moson-Sopron county**

Regulation and financing of social services especially the dysfunctionality of the system have become one of the hottest issues of national social policy in the past decade. Several concepts have been worked out in the last years to alternate this regulating and financing system, the main element of the majority being the termination of the normative financing system and the change to the state service purchase. Although the latest reform plan (National Social Policy Concept, 2011) has not been introduced for the whole system, still in some types of services including disability support services targeted state service purchase was started from 2009 in order to control the exponentially increasing costs. In the study the author analyses how the change effected the operation of disability support services maintained in Győr-Moson-Sopron county and how the new kind of regulating and financing system can be evaluated in this type of service of the given county.

**Bálint Missetics: Recommendations for the main directions of an egalitarian housing policy reform: a draft on politics and public policy**

The goals of the present article are to provide a concise account of the magnitude of housing poverty and affordability issues in Hungary and to outline the normative foundations and main directions of an egalitarian housing policy reform: the institutionalization of an enforceable right to housing, the redesigning of the housing allowance and debt reduction assistance, the development of an extensive system of social housing, and the reduction of homelessness. Regarding these proposals the study is mainly a summary and comparison of current policy recommendations in the field of housing policy. The study highlights the fundamental importance of adequate housing in ensuring the preconditions of human flourishing, and the obvious discrepancy that exists between the magnitude of housing problems in Hungary and the severe inadequacies of current housing policy.

**Margit Feischmidt – Kristóf Szombati: Anti-Gypsism and right wing extremism in Hungarian society. The case of the Gyöngyöspata conflict**

After a short description of the historical process through which Roma living in Hungary and the wider Central European region became stigmatized and criminalized this study principally seeks to uncover the antecedents, causes and consequences of the interethnic conflict that was

precipitated by an unprecedented far-right mobilization campaign in the village of Gyöngyöspata in the spring of 2011. Although the conflict, which both expressed and reinforced animosity between Roma and non-Roma people undeniably had a strong ethnic element this study seeks to interpret the conflict in relation to political and social processes on both the local and national level. Relative to the political dimension it strives to elucidate the role of political entrepreneurs with divergent perspectives and interests, laying emphasis on uncovering the nexus between the politics of the far-right party (Jobbik) and its paramilitary allies on one side, and local elite groups on the other. This exercise not only serves the purpose of shedding light on the ineluctable question of responsibility, but also of placing the 'invasion of Gyöngyöspata' within Jobbik's broader political strategy. It is also instrumental in helping explain the ethnic majority's weak resistance to the far-right's politics of intimidation and repression primarily targeting the local Roma community.

**Silvia Fargon: Theory and Practice: A Matter of Words. Language, Knowledge and Professional Community in Social Work**

The relation between theory and practice in social work has always been controversial. Recently, many have underlined how language is crucial in order to capture how knowledge is used in practice. This article introduces a language perspective to the issue, rooted in the 'strong programme' in the sociology of knowledge and in Wittgenstein's late work. According to this perspective, the meaning of categories and concepts corresponds to the use that concrete actors make of them as a result of on-going negotiation processes in specific contexts. Meanings may vary dramatically across social groups moved by different interests and holding different cultures. Accordingly, we may reformulate the issue of theory and practice in terms of the connections between different language games and power relationship between segments of the professional community. In this view, the point is anyway to look at how theoretical language relates to practitioners' broader frames, and how it is transformed while providing words for making sense of experience.

*esély*

*2013/1*

*Social Policy Journal*

## CONTENTS

### STUDIES

- 3 **Zsolt Soós:** State service purchase in the social service system. Experiences in the operation of supporting services in Győr-Moson-Sopron county
- 39 **Bálint Misetics:** Recommendations for the main directions of an egalitarian housing policy reform: a draft on politics and public policy

### HUNGARIAN REALITY

- 74 **Margit Feischmidt – Kristóf Szombati:** Anti-Gypsism and right wing extremism in Hungarian society. The case of the Gyöngyöspata conflict

### SOCIAL WORK

- 101 **Silvia Fargon:** Theory and Practice: A Matter of Words. Language, Knowledge and Professional Community in Social Work

### DOCUMENT

- 120 **Marianna Haidegger – Ágnes Kozicz:** Training of disabled people in Hungary – in the light of the Ombudsman investigations
- 125 **Ágnes Kozicz – Viktória Ottrok:** Working conditions of disabled people in Hungary – in the light of the Ombudsman investigations
- 132 Abstracts