

esély

2019/1

Társadalom- és szociálpolitikai folyóirat

TARTALOM

Tanulmányok

- 3 **Misetics Bálint:** Kevesebbet, kevesebbeknek: a lakásfenntartás önkormányzati szintű támogatása 2015 után
- 42 **Vastagh Zoltán:** Nem-kognitív készségek fejlesztését célzó közösségi szemléletű szociális programok hatásvizsgálatának mérőeszközei

Magyar Valóság

- 67 **Kaló Zsuzsa – Hegedűs Judit – Bihari Zsófia – Szécsi Judit:**
A gyermekvédelmi szakellátásba kerülő lányok szerhasználati tapasztalatai és kezelésbe kerülésük jellemzői egy kvalitatív kutatás tükrében

Alapjövedelem

- 91 **Georg Vobruba:** Hogyan szabadíthatjuk ki az alapjövedelmet az utópia csapdájából?

Szociálpolitika története

- 103 **Angliai Erzsébet** 1601-es szegénytörvénye. Törvény a szegények helyzetének javításáról

Dokumentum

- 111 **Thomas Piketty és Antoine Vauchez:** Kiáltvány az Európai Unió demokratizálására

Recenzió

- 116 **Virág Ádám:** Az önellátó gazdaság és a kertkultúra újjáélesztésének kísérletei (Csoba Judit: A szociális földprogram társadalmi és munkaerőpiaci integrációs szerepe a vidéki Magyarországon, Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen 2017, 191 o.)

122 **Abstracts**

124 **Contents**

MISETICS BÁLINT

KEVESEBBET, KEVESEBBEKNEK: A LAKÁSFENNTARTÁS ÖNKORMÁNYZATI SZINTŰ TÁMOGATÁSA 2015 UTÁN*

A tanulmány a normatív lakásfenntartási támogatás megszüntetésének következményeit és a lakásfenntartáshoz nyújtott települési támogatások új rendszerét mutatja be. A változások nyomán évtizedes mélypontra csökkent azoknak a háztartásoknak a száma, amelyek rendszeres támogatásban részesülnek lakásuk megfelelő fűtése, a hátralékosság megelőzése és lakhatásuk megőrzése érdekében. A támogatáshoz való hozzáférés a korábbi felére zuhant vissza. Mivel a támogatásra fordított kiadások ennél is nagyobb mértékben szűkültek, a támogatás átlagos összege is csökkent, leginkább a leghátrányosabb helyzetű településeken. A háztartások vesztesége a kisebb és a hátrányosabb helyzetű településeken volt a legjelentősebb, hosszabb távon azonban a fővárosban került sor a lakásfenntartásra fordított közkiadások legnagyobb mértékű csökkenésére. Mintegy egymillió ember élhet olyan településen, ahol semmilyen – a lakásfenntartáshoz nyújtott rendszeres – támogatás nem elérhető. A változások a legalacsonyabb jövedelmű, és közülük is leginkább a többgyermekes családok számára jártak a legtöbb veszteséggel. Az önkormányzati rendeletek nagy része jelentős teret enged a diszkrecionális vagy akár önkényes jogalkalmazásnak.

1. A pénzbeli ellátások 2015 márciusi reformja

Az Országgyűlés kormánypárti többsége 2014. december 15-én, a következő évi költségvetés megalapozásáról szóló törvény keretei között döntött az önkormányzati pénzbeli ellátások új rendszeréről.¹ Ennek részeként döntöttek a korábban – az ország minden településén alapvetően egységes feltételek mellett – elérhető *normatív lakásfenntartási támogatás* (a továbbiakban *normatív LFT*) megszünte-

* A tanulmány a szerző doktori kutatásának az eredményeit közli rövidített formában. Ezúton is köszönöm Győri Péternek és Váradi Balázsnak a tanulmány véglegesítéséhez, Gábos Andrásnak, Kovács Bencének, Molnár Györgynek, Romhányi Balázsnak és Tóth Judit Nikolettának pedig a felhasznált adatokhoz való hozzáféréshez nyújtott segítségüket.

¹ Az átalakításról bővebben ld. Mózer et al, 2015; Kovács, 2015a.

téséről is.² A 2015. március elsejével megszüntetett ellátások helyébe a *települési támogatások* léptek, amelyekkel kapcsolatban a szociális törvény lényegében csak egy – a települési támogatások különböző típusaira vonatkozó *ajánlásra* szorító – példálózó jellegű felsorolást tartalmaz.³ Ennek megfelelően települési támogatás *nyújtható* „a lakhatáshoz kapcsolódó rendszeres kiadások viseléséhez” is.⁴

A *normatív LFT* folyósítására fordított kiadások 90 százalékát a központi költségvetés megtérítette az önkormányzatoknak, a lakásfenntartáshoz nyújtott települési támogatások esetében azonban nincs ehhez hasonló normatív finanszírozás. A települési önkormányzatok ehelyett a központi költségvetés „A települési önkormányzatok szociális feladatainak egyéb támogatása” alcíme alapján részesülhetnek támogatásban – többek között – a települési támogatások finanszírozására.⁵ A támogatás mértékét egyrészt a település lakosságának néhány demográfiai és szociális jellemzője,⁶ másrészt a település lakosságárányos iparüzési adóbevétele határozza meg.⁷ Nem jogosultak támogatásra azok a települési önkormányzatok, amelyek egy lakosra jutó adóerőképessége meghaladja a 32 ezer forintos határt. 2015-ben a települési önkormányzatok nyolc százaléka nem volt jogosult támogatásra: a budapesti kerületekben és további 236 településen – amelyekben az ország lakosságának 40 százaléka, az előző évben lakásfenntartási támogatásban részesülők 18 százaléka lakott – az önkormányzatok kizárólag saját

² A lakásfenntartási támogatás történetéhez és működéséhez, valamint megszüntetésének az indokolásához és vázlatos társadalmpolitikai kontextusához ld. az elemzés előző részét (Misétics, 2018).

³ Kivételesen ez alól, hogy az önkormányzat a „létfenntartást veszélyeztető rendkívüli élethelyzetbe került, valamint az időszakosan vagy tartósan létfenntartási gondokkal küzdő személyek részére rendkívüli települési támogatást *köteles* nyújtani” a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szt.) 45. § (3) bekezdése szerint. Az Emberi Erőforrások Minisztériuma által kiadott rendeletalkotási útmutatója ezzel összhangban úgy fogalmaz, hogy az „Szt. alapján az önkormányzat egyetlen[!] kötelezettsége, hogy a rendkívüli települési támogatást biztosítsa, e jogcím tekintetében tehát kötelező a rendeletalkotás, a többi jogcím tekintetében opcionális” (Emmi, 2015: 2; vö. Kovács 2015a).

⁴ A Szt. 45. § (2) bekezdése szerint az előbbi célra nyújtott települési támogatást más jogszabály alkalmazásában lakásfenntartási támogatásnak kell tekinteni, tehát az ilyen típusú települési támogatásban részesülő háztartások védendő fogyasztónak minősülnek.

⁵ A 2015. évi költségvetésről szóló törvénynek (2014. évi C. törvény) ugyan még sem a szövege, sem az indokolása nem kapcsolta ezt a költségvetési forrást a települési támogatásokhoz, a következő évek központi költségvetéséről szóló törvények indokolásában már szerepelt, hogy ez a támogatás „biztosít fedezetet pl. a közfoglalkoztatás máshonnan el nem ismert költségeihez, alapszolgáltatások önrészeéhez, vagy a települési támogatások kifizetéséhez.”

⁶ A központi költségvetésről szóló törvények szerint a támogatás mértékét a település lakosság száma, valamint első évben a foglalkoztatást helyettesítő támogatáshoz és rendszeres szociális segélyhez az előző évben biztosított önrész, 2016 és 2018 között pedig az önkormányzat által foglalkoztatott közfoglalkoztatott és a 60 év feletti lakosok száma (valamint 2016-ban a lakásfenntartási támogatás 2015. január és február havi ellátotti létszáma) határozta meg.

⁷ A települési önkormányzatok az egy főre eső adóerőképességük szerint jogosultak a lakosság demográfiai és szociális mutatói alapján számolt támogatási érték 0, 25, 50 vagy 100 százalékára. A támogatás mértékének a megállapítására szolgáló képletet közli: Kovács, 2015; a települések adóerőképesség és településméret szerinti megoszlásához ld. Kopsasz – Gábos, 2018.

forrásaikból pótolhatták a megszüntetett pénzbeli ellátásokat, illetve azok központi finanszírozását.⁸

Az ebben a rendszerben elosztott központi költségvetési támogatás összértéke (az átmeneti évről tekinthető 2015-ös év kivételével) 35 milliárd forint volt. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a kormányzat ennyi *célzott többletforrást* biztosított volna az önkormányzatokra áthárított feladatok ellátására, illetve a megszüntetett ellátások pótlására. A „települési önkormányzatok szociális feladatainak egyéb támogatása” ugyanis – ahogyan az azt bevezető költségvetési törvény indokolása leírja – „a 2014. évi hozzájárulás a pénzbeli szociális ellátásokhoz, illetve a kistéle-
pülések szociális feladatainak támogatása jogcímeik összeolvadásából jött létre”. Az önkormányzatok újonnan bevezetett támogatási formájára pedig – az önkormányzatok szociálpolitikai feladatainak a növelése mellett – *kevesebbet* szánt a költségvetés, mint a megszüntetett forrásokra.

Ahogyan az az elemzés előző részéből (Misetics, 2018) kiderül, a települési támogatásokról, illetve ezen belül a lakásfenntartáshoz nyújtott települési támogatásról szóló hatályos törvényi rendelkezések még a *normatív LFT* bevezetését megelőző keretszabályokat is nélkülözik. A helyi szintű lakásfenntartási támogatással (vagy általában az önkormányzati segélyezéssel) kapcsolatos tapasztalatok alapján joggal volt feltételezhető, hogy „az új segélyrendszer nem lesz képes a szegénység enyhítésére és a szegénységben élők további lecsúszásának megakadályozására” (Mózer et al, 2015: 63).

Kétséges, hogy ennek a feladatnak az ellátására szélsőséges területi egyenlőtlenségek mellett és a helyi önkormányzatok szétaprózódott rendszerében képes lehet-e a pénzbeli ellátások *bármilyen* olyan rendszere, amely valóban jelentős – tehát nem csupán az igénylésekkel kapcsolatos adminisztráció lebonyolítására és a támogatások folyósítására korlátozódó – szerepet, vagyis érdemi önállóságot szán a helyi önkormányzatoknak. Ettől függetlenül is fontos kérdés azonban, hogy milyen hatással járt az egyetlen központilag szabályozott, lakásfenntartáshoz kapcsolódó rendszeres pénzellátás megszüntetése – és a feladatnak a helyi önkormányzatokra hárítása – a támogatáshoz való hozzáférésre, a támogatás átlagos színvonalára, valamint a támogatás különböző jövedelmű és méretű háztartások számára elérhető összegére. A tanulmány célja ennek megválaszolása, a KSH önkormányzati adatgyűjtéséből származó adatainak,⁹ valamint közel száz települési önkormányzat rendeletének az elemzésével.

⁸ Az adatok forrása a Nemzetgazdasági Minisztériumnak a Habitat for Humanity Magyarország közérdekű adatigénylésére adott válasza.

⁹ A KSH önkormányzati adatgyűjtésének köszönhetően a lakásfenntartási támogatás mellett a 2015 márciusa óta működő települési támogatásokról is részletes (településsoros) adatok állnak rendelkezésre a támogatásban részesülők számára és a támogatásra fordított kiadásokról, a települési támogatás céljainak (illetve típusainak) a szociális törvénybe foglalt felsorolása szerinti bontásban. A KSH ezeket a részletes adatokat gyűjti, ugyanakkor nem közli sem a Szociális Statisztikai Évkönyvben, sem a hivatal honlapjáról elérhető adatbázisokban. Ezúton is köszönöm a KSH munkatársainak a segítőkészségét az adatok rendelkezésre bocsátásában.

A következő fejezet a települési támogatásokhoz kapcsolódó központi állami finanszírozás elosztását, valamint az önkormányzati szintű pénzbeli ellátások új rendszerének az alapvonalait mutatja be. A harmadik fejezet a *normatív LFT* és a lakásfenntartáshoz nyújtott települési támogatás működésének az alapvető mutatóit (a támogatott háztartások számát, a támogatásra fordított kiadásokat és a támogatás átlagos összegét) hasonlítja össze a települések társadalmi-gazdasági helyzete és mérete szerint. Az elemzés kitér a Budapesti Lakásrezsi-támogatás megszüntetésének a következményeire, valamint – a negyedik fejezetben – a szociális tüzelőanyag-támogatás működésének a jellemzőire is. Az ötödik fejezet a *normatív LFT* megszüntetésének elosztási hatásait és a lakásfenntartáshoz nyújtott települési támogatásokhoz való hozzáférés feltételeit igyekszik közelebről feltárni a budapesti kerületek és megyei jogú városok, valamint a két leghátrányosabb helyzetű járás települési önkormányzatai által megalkotott rendeletek elemzésével.

2. A lakásfenntartás támogatás a települési támogatások új rendszerében

A fentebb említett, a települési támogatások finanszírozására is szolgáló központi állami támogatás eloszlását mutatja be az *1. táblázat*, annak a komplex mutatónak az értékei alapján képzett decilisek szerinti bontásban, amely a települések társadalmi, demográfiai, jövedelmi, gazdasági, munkaerőpiaci, infrastrukturális és környezeti jellemzőit összegezi,¹⁰ és amely a következőkben a településen élők társadalmi helyzetének – és ezzel összefüggésben: támogatásra való rászorultságának – az indikátoraként szolgál majd.

A központi költségvetésből a települési önkormányzatok számára a „szociális feladataik egyéb támogatására” biztosított források elosztása 2016-ban aránylag szorosan követte a települések társadalmi-gazdasági helyzetét: a támogatás egy lakosra jutó átlagos összege között a legelőnyösebb és leghátrányosabb helyzetű települések alsó és felső tíz százaléka között mintegy ötszörös különbség volt. A támogatás nagyságrendjét azonban jól érzékelteti, hogy a támogatás egy lakosra és egy hónapra jutó átlagos értéke a leghátrányosabb helyzetű települések esetében is csak mintegy 1200 forint volt. Utóbbiak az aránylag nagyobb mértékű központi támogatás ellenére is költségvetésük (működési kiadásaik) jóval nagyobb részét költötték települési támogatásra és ezen belül lakásfenntartáshoz nyújtott települési támogatásra. A lakásfenntartás támogatása a működési kiadások néhány ezrelékét tette csak ki a legelőnyösebb helyzetű önkormányzatok esetében; a ren-

¹⁰ A kedvezményezett települések besorolásáról és a besorolás feltételrendszeréről szóló 105/2015. (IV. 23.) Korm. rendelet szerinti komplex mutató (részletes módszertani leíráshoz ld. a kormányrendelet 1. mellékletét). Az adatokat a KSH bocsátotta az MTA KRTK rendelkezésére.

delkezésre álló forrásaikból erre a célra a legtöbbet költő – leghátrányosabb helyzetű – települések kiadásaik mintegy két százalékát fordították erre a célra.

1. táblázat: A települési támogatások finanszírozásához kapcsolódó költségvetési adatok a települések társadalmi-gazdasági helyzetét mérő komplex mutató alapján képzett decilisek szerint, 2016

| Települési önkormányzatok szociális feladatainak egyéb támogatása | | Települési támogatásra fordított kiadások aránya az önkormányzatok költségvetésében | Lakásfenntartáshoz nyújtott települési támogatásra fordított kiadások aránya az önkormányzatok költségvetésében | |
|---|------------|---|--|--|
| | | | Összesen | Az ilyen ellátást nyújtó önkormányzatok körében |
| Ezer Ft / lakos | | | | |
| 1 | 14,2 | 2,6% | 16‰ | 22‰ |
| 2 | 11,9 | 2,5% | 14‰ | 19‰ |
| 3 | 10,8 | 2,2% | 12‰ | 16‰ |
| 4 | 9,1 | 1,9% | 9‰ | 13‰ |
| 5 | 8,3 | 2,1% | 9‰ | 13‰ |
| 6 | 7,4 | 1,7% | 7‰ | 9‰ |
| 7 | 6,7 | 1,7% | 6‰ | 8‰ |
| 8 | 5,6 | 1,5% | 4‰ | 7‰ |
| 9 | 4,6 | 1,1% | 3‰ | 5‰ |
| 10 | 2,8 | 1,0% | 2‰ | 3‰ |
| <i>Összesen</i> | <i>3,5</i> | <i>1,3%</i> | <i>5‰</i> | <i>6‰</i> |

Forrás: Saját számítás a KSH önkormányzati adatgyűjtése, valamint a Költségvetési Felelősségi Intézet által összegyűjtött költségvetési adatok alapján. A költségvetés az éves működési kiadásokat jelöli.

Ahogy az a következő táblázat mutatja, a rendszeres települési támogatások közül messze a lakásfenntartáshoz nyújtott települési támogatás volt a legelterjedtebb települési támogatás (a települések 70 százalékában részesült legalább egy háztartás ilyen támogatásban), és messze ebben részesült a legtöbb háztartás az új rendszer első évében. Egyedül rendkívüli települési támogatásban, továbbá a települési támogatások minden egyéb (a szociális törvényben külön nem neve-

sített) típusát magába foglaló ellátások valamelyikében részesült több háztartás,¹¹ ezek egy háztartásra jutó átlagos összege azonban lényegesen alacsonyabb volt.

2. táblázat: A települési támogatások különböző típusaihoz való hozzáférés és a támogatás átlagos összege, 2016

| | Támogatást nyújtó önkormányzatok | | Támogatott háztartások száma, ezer | Támogatás egy háztartásra jutó éves összege, ezer Ft |
|--|----------------------------------|--------|------------------------------------|--|
| | száma | aránya | | |
| Lakhatáshoz kapcsolódó rendszeres kiadások viseléséhez | 2238 | 70% | 223 | 38 |
| Hozzá tartozó ápolását, gondozását végző személy részére | 357 | 11% | 4 | 58 |
| Gyógyszerkiadások viseléséhez | 1272 | 40% | 42 | 39 |
| Hátraleköt felhalmozó személyek részére | 227 | 7% | 8 | 226 |
| Rendkívüli települési támogatás | 2748 | 87% | 349 | 18 |
| Egyéb települési támogatás | 1903 | 60% | 278 | 14 |

Forrás: Saját számítás a KSH önkormányzati adatgyűjtése alapján. A támogatást nyújtó önkormányzatok azokat a településeket jelzik, amelyeken legalább egy háztartás részesült az adott ellátásban.

Az önkormányzati segélyezés új rendszerén belül tehát jelentős „súly” van a lakásfenntartáshoz nyújtott települési támogatásoknak, amint azt a *3. táblázatban* közölt költségvetési adatok is mutatják. 2016-ban a települési támogatásokra fordított kiadások relatív többsége lakásfenntartás támogatásra került felhasználásra: az összesen 21,5 milliárd forint majdnem 40 százaléka, mintegy 8,5 milliárd forint. Az önkormányzatok a település társadalmi-gazdasági helyzetétől függetlenül a lakásfenntartáshoz nyújtott támogatásra költötték a legtöbbet a rendszeres települési támogatások közül – noha ez a legelőnyösebb helyzetű települések esetében az összes települési támogatásra fordított kiadás negyedét, a leghátrányosabb helyzetű települések esetében pedig annak több mint felét jelentette.

¹¹ Az „egyéb” kategóriába sorolt támogatások jelentős részarányához Kopasz – Gábos (2018) feltevése szerint az is hozzájárulhat, hogy az önkormányzatok az adatszolgáltatás során olyan esetekben is ebbe a kategóriába sorolnak pénzbeli ellátásokat, amikor azok valójában megfeleltethetők volnának valamelyik külön is nevesített támogatási céltnak. A szerzők szerint azonban ebben az esetben is igaz, hogy „egy nagyobb szociális biztonságot jelentő, rendszeres támogatási forma súlya csökkent, miközben – az egyéb támogatások térnyerésével – egy alapvetően eseti jellegű ellátási forma súlya nőtt meg”, ami feltételezhetően a „szociális biztonság csökkenését vonta maga után” (Kopasz – Gábos, 2018: 347).

A táblázatok adatai arra utalnak, hogy a települési önkormányzatok által nyújtott pénzügyi ellátások új rendszerének a kialakítása és az ehhez kapcsolódó költségvetési döntések meghozatala során az önkormányzatok és köztük a leghatározottabb helyzetű települések önkormányzatai is aránylag fontosnak tartották a lakásfenntartás támogatását (akár a tartós betegek gyógyszerkiadásai vagy az őket ápoló hozzátartozók támogatásának a kárára is), összhangban azzal, hogy az önkormányzati rendeletek korábbi elemzései szerint a lakhatás támogatása a leggyakoribb segélyezési cél, a lakhatáshoz kapcsolódó rendszeres kiadások viseléséhez nyújtott települési támogatás pedig a leggyakoribb ellátási típus (Kovács, 2015b; Mózer, 2016a).

3. táblázat: A különböző típusú települési támogatásokra fordított kiadások megoszlása a települések társadalmi-gazdasági helyzetét mérő komplex mutató alapján képzett decilisek szerint, 2016

| | Rendszeres települési támogatás | | | | Rendkívüli települési támogatás | Egyéb települési támogatás | Összesen |
|-------------------------|---|----------------------|--|--|---------------------------------|----------------------------|--------------|
| | Lakhatáshoz kapcsolódó rendszeres kiadásokhoz | Gyógyszerkiadásokhoz | Tartósan beteg hozzátartozó ápolásához, gondozásához | Lakhatási kiadásokhoz kapcsolódó hátralékhoz | | | |
| 1 | 57% | 3% | 0% | 1% | 20% | 19% | 100% |
| 2 | 57% | 3% | 1% | 1% | 18% | 20% | 100% |
| 3 | 53% | 4% | 1% | 3% | 22% | 18% | 100% |
| 4 | 54% | 3% | 1% | 1% | 22% | 18% | 100% |
| 5 | 48% | 4% | 1% | 0% | 28% | 18% | 100% |
| 6 | 43% | 7% | 1% | 0% | 25% | 23% | 100% |
| 7 | 39% | 5% | 2% | 1% | 32% | 22% | 100% |
| 8 | 47% | 3% | 3% | 1% | 30% | 17% | 100% |
| 9 | 36% | 6% | 7% | 2% | 29% | 20% | 100% |
| 10 | 25% | 13% | 9% | 4% | 33% | 16% | 100% |
| <i>Összesen</i> | <i>39%</i> | <i>8%</i> | <i>5%</i> | <i>2%</i> | <i>29%</i> | <i>18%</i> | <i>100%</i> |
| <i>Összesen Mrd. Ft</i> | <i>8,43</i> | <i>1,62</i> | <i>1,00</i> | <i>0,47</i> | <i>6,13</i> | <i>3,84</i> | <i>21,49</i> |

Forrás: Saját számítás a KSH önkormányzati adatgyűjtése alapján.

3. A normatív lakásfenntartási támogatás megszüntetésének következményei

Ez azonban nem jelenti azt, hogy a megszüntetett lakásfenntartási támogatás helyébe lépő települési támogatásoknak legalább a korábbi ellátás színvonalát vagy annak elérését sikerült megőrizniük.

Országos trendek: kevesebből, kevesebbet, kevesebbeknek

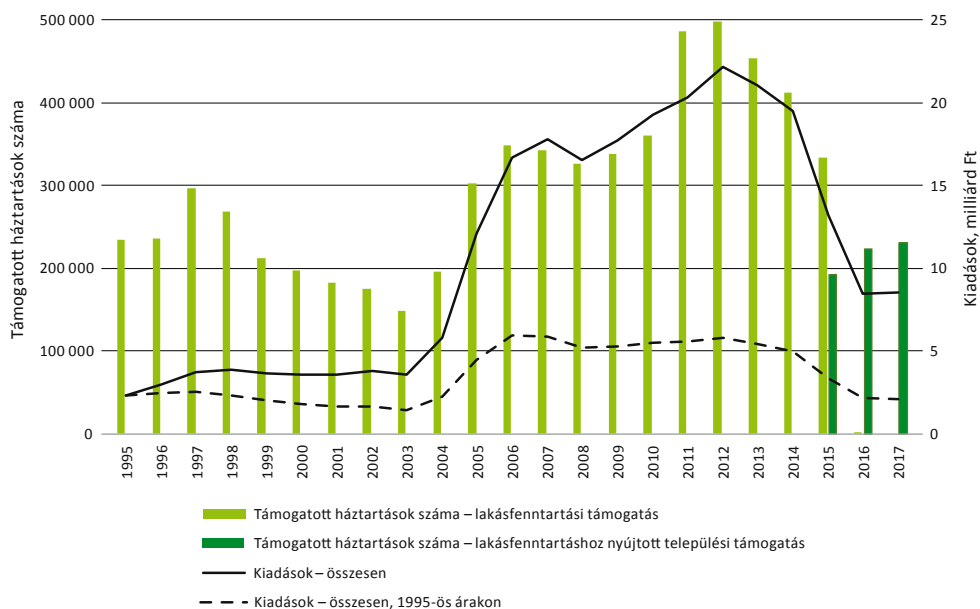
Amint azt az 1. ábra mutatja, a lakásfenntartáshoz kapcsolódó támogatásokhoz való hozzáférés 2015 után jelentősen – évtizedes mélypontra – csökkent.¹² 2016-ban, az új rendszer első teljes évében 223 ezer háztartás részesült lakásfenntartáshoz nyújtott települési támogatásban, ami a *normatív LFT* 2012-es ellátotti létszámának kevesebb, mint a fele, de az alacsonyabb 2014-es igénybevételnek is csak 54 százaléka. A támogatáshoz való hozzáférés szűkülése nem csupán jövedelemcsökkenést vagy a lakásfenntartási kiadások növekedését, valamint a hátralékosság növekvő kockázatát vonja maga után, hanem a védendő fogyasztói státuszhoz való hozzáférés csökkenését is.

A támogatásra fordított kiadások 19,4 milliárd forintról 8,4 milliárd forintra, tehát több mint ötven százalékkal csökkentek. A 2016-ban lakásfenntartáshoz nyújtott települési támogatásra fordított kiadások reálértéke a *normatív LFT* bevezetése előtti szintre zuhant vissza és csak mintegy *harmada* volt a tíz évvel korábban lakásfenntartási támogatásra fordított kiadásoknak. 2014 és 2016 között a támogatás egy támogatottra jutó átlagos havi összege 3936 forintról 3149 forintra – vagyis a 2014-es érték ötödével – csökkent.¹³ A 2017-es adatok azt mutatják, hogy a támogatásra fordított kiadások az előző évben kialakult alacsony szinten stagnáltak, a támogatás átlagos összege viszont – a támogatáshoz való hozzáférés csekély mértékű bővülése miatt – enyhén tovább csökkent (3080 forintra).

¹² Itt és a fejezet további részében az elemzés a *normatív LFT* és az elvben annak helyébe lépő, „a lakhatáshoz kapcsolódó rendszeres kiadások viseléséhez” nyújtott települési támogatások adatait veti össze – tehát nem számol sem az adósságsökkentési támogatással és az annak helyébe lépő, „a lakhatási kiadásokhoz kapcsolódó hátralékot felhalmozó személyek részére nyújtott” települési támogatással, sem az önkormányzatok által nyújtott egyéb, lakhatáshoz kapcsolódó támogatásokkal.

¹³ Tekintettel a fogyasztóiár-index alakulására – az elhanyagolható mértékű inflációra – a 2014 és 2016 közötti években, a kiadások és a támogatás átlagos összegének a két év közötti összehasonlítása során a tanulmány csak a nominális értékeket közli.

1. ábra: A lakásfenntartási támogatás és a lakásfenntartáshoz nyújtott települési támogatások ellátotti és költségvetési adatai, 1995–2017



Forrás: KSH tájékoztatási adatbázis és KSH önkormányzati adatgyűjtés.

Halmazott hátrányok: a veszteségek területi eloszlása

A támogatáshoz való hozzáférés és a támogatásra fordított kiadások – illetve az átlagos támogatási összeg előbbiekből következő – csökkenése eltérő mértékben jelentkezett a különböző társadalmi-gazdasági helyzetű települések között. A 4. táblázat első négy oszlopa szerint: míg 2014-ben a támogatáshoz való hozzáférés a leghátrányosabb helyzetű települések körében is lényegében univerzálisnak volt mondható, és összességében is alig volt olyan település, ahol senki sem részesült lakásfenntartáshoz nyújtott támogatásban, addig 2016-ban már 938 ilyen település volt. Összességében mintegy *egymillió ember lakhat olyan településen, ahol nem működik lakásfenntartási típusú települési támogatás*. A lakásfenntartáshoz kapcsolódó támogatást valószínűsíthetően nem nyújtó településen élők nagyobbik része a települések legelőnyösebb helyzetű harminc százalékában lakik; a támogatáshoz való hozzáférés hiánya viszont a hátrányosabb helyzetű településen élőket sújtja nagyobb arányban.

4. táblázat: A lakásfenntartáshoz nyújtott támogatások jellemzői a települések társadalmi-gazdasági helyzetét mérő komplex mutató alapján képzett decilisek szerint, 2014-ben és 2016-ban

| | Nincs támogatásban részesülő a településen | | | | | Változás a 2014-es érték százalékában | | |
|-----------------|--|------------|----------------|------------------|-----------------|---------------------------------------|-------------|---------------------------|
| | Települések száma | | Népesség száma | | Népesség aránya | Támogatott háztartások száma | Kiadások | Támogatás átlagos összege |
| | 2014 | 2016 | 2014 | 2016 | 2016 | | | |
| 1 | 1 | 81 | 33 | 50 083 | 22% | -36% | -58% | -34% |
| 2 | 1 | 93 | 364 | 55 101 | 21% | -37% | -54% | -27% |
| 3 | 0 | 91 | 0 | 70 137 | 22% | -45% | -63% | -33% |
| 4 | 2 | 96 | 101 | 76 176 | 20% | -49% | -64% | -28% |
| 5 | 7 | 104 | 1744 | 89 168 | 20% | -47% | -60% | -24% |
| 6 | 4 | 91 | 541 | 88 078 | 18% | -54% | -68% | -29% |
| 7 | 5 | 94 | 1379 | 95 413 | 15% | -52% | -65% | -26% |
| 8 | 16 | 119 | 5763 | 127 741 | 14% | -44% | -49% | -9% |
| 9 | 15 | 107 | 9857 | 166 139 | 15% | -47% | -57% | -18% |
| 10 | 8 | 62 | 5050 | 203 691 | 4% | -46% | -43% | 5% |
| <i>Összesen</i> | <i>59</i> | <i>938</i> | <i>24 832</i> | <i>1 021 763</i> | <i>10%</i> | <i>-46%</i> | <i>-57%</i> | <i>-20%</i> |

Forrás: Saját számítás a KSH önkormányzati adatgyűjtése alapján.

A támogatásra fordított kiadások és a támogatáshoz való hozzáférés csökkenése egyaránt általános volt. A támogatott háztartások száma a leghátrányosabb helyzetű településeken csökkent a legkisebb mértékben, a kiadások azonban a körükben is az országos átlaggal megegyező mértékben csökkentek. Ebből következik, hogy *a lakásfenntartáshoz nyújtott támogatás átlagos összege a leghátrányosabb helyzetű településeken csökkent legnagyobb mértékben.* A támogatás átlagos összegének csökkenése azonban a települések legelőnyösebb helyzetű tíz százalékának kivételével szintén általános volt.

A területi egyenlőtlenségek nem a támogatás átlagos összegében mutatkoznak meg. Ellenkezőleg, a támogatás színvonala – ahogyan az *5. táblázat* mutatja – markánsan kiegyenlítőddött a települések társadalmi-gazdasági hierarchiája mentén. *A normatív LFT megszüntetése éppen ezért* jelentett nagyobb veszteséget a hátrányosabb helyzetű településeken élőknek. A lakásfenntartáshoz nyújtott települési támogatások *egységesen alacsony* színvonalával szemben a *normatív LFT* ugyanis – mivel az ország minden településén *egységes* rendszerben biztosított a jövedelem (pontosabban a jövedelemhiány) szerint *differenciált* ellátást – átlagosan magasabb összegű támogatást nyújtott a hátrányosabb helyzetű településeken élőknek, és ezáltal a jövedelemszegénység enyhítésén túl a területi egyenlőtlenségek csökkentéséhez is automatikusan hozzájárult.

5. táblázat: A lakásfenntartáshoz nyújtott támogatások átlagos összege és annak változása a települések társadalmi-gazdasági helyzetét mérő komplex mutató alapján képzett decilisek szerint, 2014-ben és 2016-ban

| | 2014 | | 2016 | | Változás |
|-----------------|-------------|--------------------------------|-------------|--------------------------------|-------------|
| | Ft/hó | Országos átlag százalékában | Ft/hó | Országos átlag százalékában | Ft/hó |
| 1 | 4818 | 122% | 3173 | 101% | -1645 |
| 2 | 4529 | 115% | 3322 | 105% | -1207 |
| 3 | 4604 | 117% | 3080 | 98% | -1524 |
| 4 | 4332 | 110% | 3099 | 98% | -1233 |
| 5 | 4152 | 106% | 3147 | 100% | -1005 |
| 6 | 4180 | 106% | 2949 | 94% | -1231 |
| 7 | 4110 | 104% | 3030 | 96% | -1079 |
| 8 | 3915 | 99% | 3547 | 113% | -368 |
| 9 | 3651 | 93% | 2976 | 94% | -675 |
| 10 | 2970 | 75% | 3111 | 99% | +142 |
| <i>Összesen</i> | <i>3936</i> | <i>100%</i> | <i>3149</i> | <i>100%</i> | <i>-786</i> |

Forrás: Saját számítás a KSH önkormányzati adatgyűjtése alapján.

A *normatív LFT* átlagos összege 2014-ben több mint másfélszer akkora volt a leghátrányosabb helyzetű településeken, mint a legelőnyösebb helyzetű településeken. A lakásfenntartáshoz nyújtott települési támogatásra fordított kiadások egy támogatott háztartásra jutó összege 2016-ban ezzel szemben lényegében az egész országban 3000 forint körül alakult. Ez a legelőnyösebb helyzetű településeken a támogatás átlagos összegének a minimális mértékű emelkedését, a leghátrányosabb helyzetű településeken viszont a támogatás átlagos összegének a jelentős – havi szinten mintegy 1600 forintos – csökkenését jelentette.

A változtatások hatása a kisebb és nagyobb településeken élők körében is eltérő mértékben – és részben másként – jelentkezett, amint azt a 6. táblázat mutatja. Az első fontos különbség, hogy minél kisebb egy település, annál valószínűbb, hogy az ott élők közül senki nem részesült lakásfenntartáshoz kapcsolódó támogatásban. Ez korábban legfeljebb a hozzáférés gyakorlati problémáit vethette fel, a települési támogatások új rendszerében azonban megalapozott az a következtetés, hogy a kisebb településeken élők jelentős része nem csupán a *normatív LFT*-re, hanem *bármiféle rendszeres lakásfenntartási támogatásra való jogosultságát veszítette el* a 2015-ös átalakulások következményeként. Ennek értékeléséhez fontos körülmény, hogy a KSH legutóbbi (2015. évi) lakásfelmérésének az adatai alapján a lakhatás megfizethetőségével kapcsolatos problémák az országos átlagnál jóval nagyobb mértékben sújtják a kistépüléseken élőket (Hegedüs – Somogyi,

2018). A támogatás átlagos összegének csökkenése Budapest kivételével általános, és jellegzetes települési lejtőt mutat: a kisebb településeken csökkent nagyobb – legalább 25 százalékos – mértékben, az 50 ezernél nagyobb lélekszámú településeken lényegében változatlan maradt, Budapesten pedig enyhén növekedett.

6. táblázat: Lakásfenntartáshoz kapcsolódó támogatáshoz való hozzáférés és a támogatás átlagos összege a települések népességszáma szerint, 2014-ben és 2016-ban

| Település lakossága | Nincs lakásfenntartáshoz nyújtott települési támogatásban részesülő háztartás, 2016 | | | | Kiadások egy támogatott háztartásra jutó havi összege | | |
|---------------------|---|--------------------------------------|------------------------|------------|---|-------------|-------------|
| | Települések száma | Települések kategórián belüli aránya | Ilyen településen élők | | 2014 | 2016 | változás |
| | | | száma | aránya | | | |
| 0–499 | 451 | 42% | 115 466 | 41% | 4346 | 3244 | –25% |
| 500–999 | 220 | 33% | 157 912 | 33% | 4395 | 3241 | –26% |
| 1000–1999 | 148 | 24% | 211 276 | 24% | 4382 | 3254 | –26% |
| 2000–4999 | 90 | 18% | 257 263 | 18% | 4356 | 3233 | –26% |
| 5000–9999 | 20 | 14% | 136 995 | 15% | 4079 | 2981 | –27% |
| 10 000–19 999 | 7 | 8% | 88 711 | 7% | 3738 | 3026 | –19% |
| 20 000–49 999 | 2 | 5% | 54 140 | 4% | 3749 | 3018 | –20% |
| 50 000–99 999 | 0 | 0% | 0 | 0% | 2916 | 3032 | 4% |
| 100 000 felett | 0 | 0% | 0 | 0% | 2807 | 2854 | 2% |
| Budapest | 0 | 0% | 0 | 0% | 2796 | 3489 | 25% |
| <i>Összesen</i> | <i>938</i> | | <i>1 021 763</i> | <i>10%</i> | <i>3936</i> | <i>3149</i> | <i>–20%</i> |

Forrás: Saját számítás a KSH önkormányzati adatgyűjtése alapján.

Összességében tehát jelentősen csökkent, de nem csökkent szélsőséges mértékben a támogatás színvonala. Ha azonban tekintetbe vesszük, hogy ez a csökkenés *egy kezdetben sem megfelelő szintű* és ehhez képest is *egy évtizeden keresztül szinte megszakítás nélkül csökkenő reálértékű* támogatáshoz képest következett be, úgy megállapíthatjuk, hogy a lakásfenntartási támogatás új, önkormányzati szintre telepített rendszere – a tipikusnak mondható havi 3000 forintos támogatási összegre tekintettel – *nyilvánvalóan nem nyújt elegendő segítséget* még azon rászoruló háztartások többségének sem, amelyek a hozzáférés jelentős szűkülése ellenére is részesülnek ilyen támogatásban.

Amint az a *7. táblázatból* még inkább egyértelművé válik, a 2015-ben bevezetett változásokkal a csekély mértékben növekvő támogatási összegek ellenére sem jártak jól a lakásfenntartási támogatásra rászoruló budapesti háztartások sem – legfeljebb ők jártak legkevésbé rosszul. A támogatáshoz való hozzáférés és a támogatásra fordított kiadások ugyanis egyaránt csökkentek a kisebb és nagyobb településeken. A támogatott háztartások számának a csökkenése Budapes-

ten volt a legkisebb, de itt is közel 40 százalékos. A támogatásra fordított kiadások csökkenése a kisebb településeken volt igazán markáns, ugyanakkor a *normatív LFT* 2014. évi költségvetéséhez képest a budapesti kerületek is jelentősen kevesebbet költöttek lakásfenntartáshoz nyújtott települési támogatásra.

7. táblázat: A támogatott háztartások számának és a támogatásra fordított kiadások változása a települések népességszáma szerint, 2014-ben és 2016-ban

| Település népessége | Támogatásban részesülők száma | | | Támogatásra fordított kiadások, milliárd Ft | | |
|------------------------|-------------------------------|----------------|-------------|--|------------|-------------|
| | 2014 | 2016 | változás | 2014 | 2016 | változás |
| 0–499 | 23 758 | 11 717 | –51% | 1,2 | 0,5 | –63% |
| 500–999 | 37 285 | 19 496 | –48% | 2 | 0,8 | –62% |
| 1000–1999 | 61 859 | 37 543 | –39% | 3,3 | 1,5 | –55% |
| 2000–4999 | 87 407 | 45 414 | –48% | 4,6 | 1,8 | –62% |
| 5000–9999 | 47 231 | 22 273 | –53% | 2,3 | 0,8 | –66% |
| 10 000–19 999 | 41 554 | 24 232 | –42% | 1,9 | 0,9 | –53% |
| 20 000–49 999 | 38 724 | 22 473 | –42% | 1,7 | 0,8 | –53% |
| 50 000–99 999 | 17 095 | 8 433 | –51% | 0,6 | 0,3 | –49% |
| 100 000 felett | 33 425 | 16 757 | –50% | 1,1 | 0,6 | –49% |
| Budapest | 24 078 | 14 796 | –39% | 0,8 | 0,6 | –23% |
| <i>Összesen</i> | <i>412 416</i> | <i>223 134</i> | <i>–46%</i> | <i>19,5</i> | <i>8,4</i> | <i>–57%</i> |

Forrás: Saját számítás a KSH önkormányzati adatgyűjtése alapján.

Volt, nincs: a Budapesti Lakásrezsi-támogatás

Az alacsony jövedelmű budapesti háztartások lakásfenntartási nehézségei ráadásul nem csupán a *normatív LFT* megszüntetése miatt súlyosbodtak az elmúlt időszakban. A korábban a köztulajdonban lévő közüzemi cégek – és kisebb részben közvetlenül a Fővárosi Önkormányzat – által biztosított források csökkenésének, majd megszűnésének következtében 2012 januárjától, illetve 2013 márciusától szünetel a Budapesti Lakásrezsi-támogatás (BLT), vagyis a fővárosi díjkompenzáció és a téli rezsitámogatás.

A Fővárosi Önkormányzat 1996 óta működtetett a Hálózat Alapítványon keresztül egy kiterjedt, rászorultság elvű – és Budapest minden kerületében egységes feltételek mellett igénybe vehető – rezsitámogatási programot, amit a távhő-, a víz-, a csatornahasználat és a szemétszállítás díjhoz lehetett igénybe venni. A támogatás és annak finanszírozása a gazdasági és a szociális szempontok szerencsés összhangját valósította meg, amennyiben az ellátás az eladósodás megelőzése mellett – a fizetési képesség és hajlandóság fenntartásán keresztül – a közműtar-

szakaságok veszteségének a mérsékléséhez, valamint a szolgáltatás zavartalan fenntartásához is hozzájárult (Győri, 2002: 240).

A BLT költségvetése hosszú ideig meghaladta a kerületi önkormányzatok (a *normatív LFT* bevezetését megelőzően csak a kerületi önkormányzatok egy része) által működtetett lakásfenntartási támogatását (Győri, 2005), és egészen a *normatív LFT* jogosultsági határának a jelentős megemeléseig több budapesti háztartást ért el, mint a lakásfenntartási támogatás. Ahogyan azt a 8. táblázat mutatja, a BLT még működése utolsó éveiben is a lakásfenntartási támogatásnál több vagy ahhoz hasonló számú háztartást ért el, és a támogatás mértéke is jelentős volt – sőt, 2011-ben a távhő díjkompenzáció (a téli kiegészítő rezsitámogatással együtt) meg is haladta a lakásfenntartási támogatás átlagos összegét.

8. táblázat: A BLT és a normatív LFT működése, 2009–2012

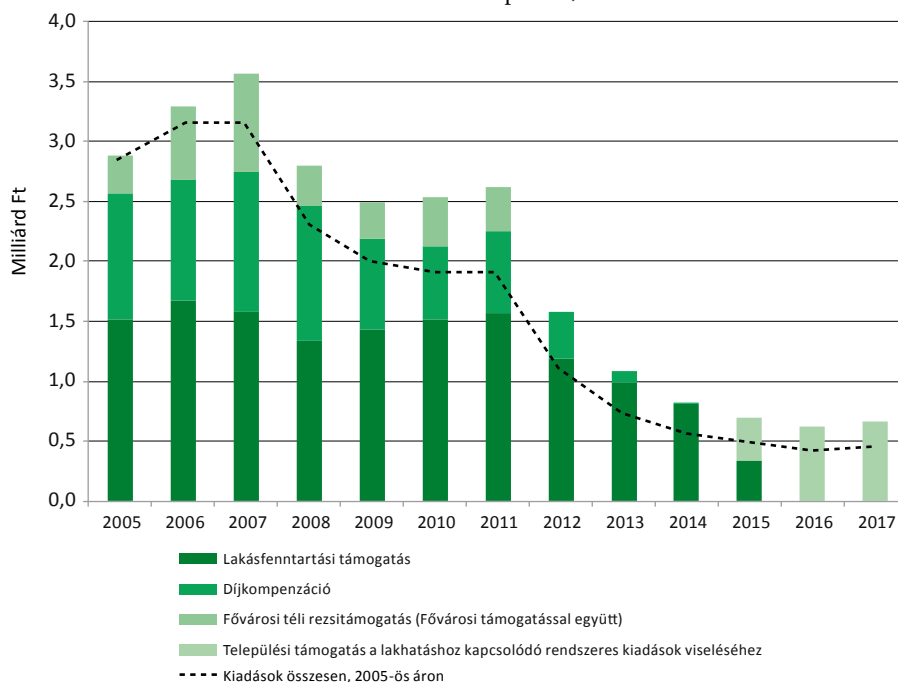
| Támogatott háztartások száma, ezer Ft | | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|--|------|------|------|------|
| Budapesti Lakásrezsi- támogatás | Távhő díjkompenzáció | 14 | 12 | 12 | 13 |
| | Víz-, csatorna- és szemét-díjkompenzáció | 38 | 25 | 22 | 20 |
| | <i>Díjkompenzáció összesen</i> | 52 | 37 | 34 | 33 |
| | Téli kiegészítő rezsitámogatás | 24 | 32 | 30 | – |
| Lakásfenntartási támogatás | | 29 | 28 | 36 | 35 |
| Támogatás egy háztartásra jutó összege, ezer Ft/háztartás/év | | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
| Budapesti Lakásrezsi- támogatás* | Távhő díjkompenzáció | 38 | 44 | 52 | 26 |
| | Víz-, csatorna- és szemét-díjkompenzáció | 29 | 34 | 31 | 16 |
| Lakásfenntartási támogatás | | 50 | 54 | 44 | 34 |

Forrás: Saját összeállítás a KSH adatai, a Fővárosi Lakásrezsi Támogatás 2011. évi folyósításáról szóló fővárosi közgyűlési előterjesztés (Iktatószám: FPH018/1691 – MI7/2010), valamint a Hálózat Alapítvány 2012. évi Közhasznúsági jelentése alapján. A támogatás összege a normatív LFT esetében az összes kiadás és a támogatásban részesülők száma alapján számolt egy támogatottra jutó átlagos összeg; a BLT esetében pedig a szabályozás alapján számolt összeg.

* 2009 és 2011 között a Téli kiegészítő rezsitámogatással együtt.

A fentiekre tekintettel a BLT felszámolása a *normatív LFT* megszüntetéséhez hasonló mértékű veszteséget jelentett a lakásfenntartási kiadásait önerőből nem, vagy csak jelentős nehézségek árán fedezni tudó fővárosi háztartások számára. A lakásfenntartás támogatására szolgáló korábbi országos és fővárosi támogatások megszűnésének az együttes hatásaként a 2007 és 2016 között eltelt tíz évben *Budapest*en a lakásfenntartás támogatására fordított kiadások szélsőséges mértékben, 2016-ra a tíz évvel korábbi szint 17 százaléka csökkentek.

2. ábra: A lakásfenntartás támogatására fordított közkiadások alakulása Budapesten, 2005–2017



Forrás: KSH területi statisztika; KSH önkormányzati adatgyűjtés; KSH tájékoztatási adatbázis; Hálózat Alapítvány közhasznúsági jelentései.

4. A szociális célú tüzelőanyag támogatás

A lakásfenntartáshoz nyújtott települési támogatások mellett az önkormányzatok jelentős része tűzifa-támogatással is hozzájárul a rászoruló háztartások téli fűtési költségeihez, amit a Belügyminisztérium 2011 óta külön pályázati forrással is támogat. Kezdetben kizárólag azok az önkormányzatok pályázhattak az akkor mintegy 1 milliárd forintos keretre, amelyek „előzetes igényüket” a Belügyminisztérium felé jelezték, 2013 óta azonban ez a lehetőség minden 5000 fő népességszám alatti önkormányzat számára nyitva áll, az elosztott támogatás mértéke pedig 2013-ban 2 milliárd, 2014-ben 3 milliárd, majd 2017-ben 4 milliárd forintra nőtt.

Ahogy azt a 9. táblázat mutatja, a támogatás 2011-ben történt bevezetését követően – az erre a célra szánt költségvetési források bővülésével párhuzamosan – a támogatott önkormányzatok és háztartások száma is jelentősen megnőtt. 2016-ban közel 2300 településen mintegy 180 ezer háztartás részesült tüzelőanyag-támogatásban, ami az 5000 fő alatti településeken fával fűtő háztartások mintegy 40 százalékának felelt meg. Mivel a támogatás továbbra is csak az 5000

fő alatti településeken érhető el, noha részben vagy teljes egészében szilárd tüzelőanyaggal fűtött lakások az ennél nagyobb településeken is gyakorta előfordulnak (a 2011-es népszámlálás adatai szerint a fával fűtött lakások 37 százaléka, a legalább részben szilárd tüzelőanyaggal fűtött lakások 45 százaléka nagyobb településeken volt), a támogatás a fával fűtő háztartások jelentős része számára nem hozzáférhető.

9. táblázat: A szociális tüzelőanyag-támogatás adatai, 2011–2017

| | Támogatott települések | | Támogatott háztartások | | | | |
|------|------------------------|--------------------------------------|------------------------|------------------------------------|----------|--|----------|
| | | | Száma | A fával fűtő háztartások arányában | | A fával, szénnel vagy részben fával fűtött lakások arányában | |
| | Száma | 5000 fő alatti települések arányában | | 5000 fő alatti településeken | Összesen | 5000 fő alatti településeken | Összesen |
| 2011 | 456 | 16% | 45 137 | 10% | 6% | 6% | 3% |
| 2012 | 1625 | 57% | 75 159 | 17% | 11% | 9% | 5% |
| 2013 | 1760 | 61% | 143 709 | 32% | 21% | 18% | 10% |
| 2014 | 2068 | 72% | 183 603 | 41% | 26% | 23% | 13% |
| 2015 | 2185 | 76% | 184 949 | 42% | 26% | 23% | 13% |
| 2016 | 2289 | 80% | 180 086 | 41% | 26% | 23% | 13% |
| 2017 | 2255 | 79% | – | – | – | – | – |

Forrás: Saját számítás a KSH területi statisztikája, a BM adatközlése, valamint a Habitat for Humanity Magyarország közérdekű adatigénylése alapján. A fával fűtő háztartások számára vonatkozó adatok forrása a 2011. évi Népszámlálás.

A szociális tüzelőanyag-támogatás egy kiegészítő jellegű programként indult, elenyésző költségvetéssel. Az elemzésbe való bevonását indokolja azonban, hogy – tekintettel az évek során négyszeresére nőtt költségvetési keretre, valamint a *normatív LFT* megszüntetésére – mostanra a *legszélesebb körben hozzáférhető lakásfenntartáshoz kapcsolódó támogatássá vált az 5000 fő népességszámú alatti településeken*. Lakásfenntartáshoz nyújtott települési támogatásban 2016-ban 1960 településen összesen 114 ezer háztartás részesült, szociális tüzelőanyag-támogatásban pedig több, mint 2200 településen összesen 180 ezer háztartás. A program 2017-es és 2018-as költségvetési kerete csak 10–15 százalékkal marad el az 5000 főnél kisebb lélekszámú településeken lakásfenntartáshoz nyújtott települési támogatásra fordított kiadásoktól (ami 2016-ban 4,4 milliárd, 2017-ben 4,7 milliárd forint volt). Ráadásul, mostanra ez maradt az *egyetlen*, lakásfenntartáshoz kapcsolódó, közvetlenül központi finanszírozású ellátás Magyarországon.

A Habitat for Humanity Magyarország becslése szerint (Bajomi, 2018) a tűzifa-támogatás átlagos összege¹⁴ 2016-ban a kisebb településeken elterjedt háztípusok becsült éves fűtési költségének mintegy 10 százalékát fedezhette. A rászoruló háztartások egy része (a gyakran a kisebb településeken is túlsúfolt körülmények között lakó nagyobb háztartásokat is ideértve) a becsléshez alapul vett 80–90 m²-es lakásnál kisebb lakásban lakik. Esetükben a támogatás a fűtési szükségleteik nagyobb részét is fedezheti – még ha nem is helyettesítheti a lakásfenntartás normatív alapokon nyugvó, a jövedelemmel és a méltányolható lakásfenntartási kiadások mértékével arányos, és mindenekelőtt hosszabb távon is kiszámítható, a háztartások által tervezhető támogatását.

A támogatás elosztása a következő háromszintű rendszerben történik: az önkormányzatok által igényelhető tüzelőanyag *maximális mértéke* 2013 és 2015 között a lakásfenntartási támogatásban részesülő háztartások számától függött, annak megszüntetése után pedig a közfoglalkoztatott és a 80 év feletti lakosok száma határozza meg. A *rendelkezésre álló keret elosztása* során a Belügyminisztérium elsőként a kisebb mértékű igényeket elégíti ki, a fennmaradó összeget pedig a közfoglalkoztatottak aktív korú lakosságához viszonyított aránya (korábban a *normatív LFT*-ben részesülők népességhez viszonyított aránya) szerint osztja el a pályázó önkormányzatok között. Végül, a tüzelőanyagot az önkormányzatok osztják ki lakosaiknak, a rendeletükben meghatározott jogosultsági feltételek szerint – azzal a két központi megkötéssel, hogy egy háztartás számára legfeljebb 5 m³ tűzifa (vagy 10 q szén) adható, továbbá az elosztás során elsőbbséget kell élvezniük a települési támogatásban (különösen a lakásfenntartáshoz nyújtott támogatásban) részesülő vagy halmozottan hátrányos helyzetű gyerekeket nevelő családoknak – továbbá 2017-től rajtuk kívül az aktív korúak ellátásában vagy időskorúak járadékában részesülő lakosoknak.

A támogatáshoz való hozzáférés és a támogatások méltányos elosztása tekintetében a fent leírt rendszer több szempontból is vitatható. Egyrészt amiatt, hogy sem a tüzelőanyag önkormányzatok által maximálisan igényelhető mértékét, sem a rendelkezésre álló források elosztását nem befolyásolja a fával fűtött lakások száma. A 80 év feletti lakosok száma, mint az igényelhető támogatás mértékét meghatározó indikátorok egyike ebből a szempontból ellentmondásos: a lakás nem megfelelő fűtése, az otthoni hideg valóban súlyosabb egészségügyi kockázatot jelent az idősek számára (Marmot Review Team, 2011), a támogatásra való rászorultság indikátorként azonban – tekintettel a szegénységi kockázat demográfiai csoportok közötti magyarországi megoszlására, valamint a szegénységben élők átlagosnál jelentősen

¹⁴ Pontosabban: a településenként számolt átlagos támogatási összegek súlyozatlan átlaga, ami amiatt, hogy a magas összegű átlagos támogatási összeghez tipikusan kevés támogatott háztartás társul, jelentősen magasabb, mint a támogatás egy támogatott háztartásra jutó átlagos összege. Emiatt a fűtési szükségletek tűzifa-támogatás által lefedett arányára vonatkozó becslés is túlzó. (Ebből következnek a továbbiakban és a 9. táblázatban ismertetett adatoknak a Habitat for Humanity Magyarország elemzésében közölt adatoktól való eltérése is.)

alacsonyabb várható élettartamára – nem tűnik megfelelő választásnak.¹⁵ Szintén a források méltányos elosztása ellen hat, hogy a központi források elosztásakor a legkisebb támogatást igénylő önkormányzatok élveznek elsőbbséget.

Végül, a támogatásra való rászorultság települési mértékének nem magától értetődően jó indikátora a (lakásfenntartási támogatásban részesülő háztartások számát 2016-ban felváltó) közfoglalkoztatottak aktív korúakhoz viszonyított aránya – amit az is jelez, hogy a központi szabályozás az önkormányzatok számára viszont *ettől eltérő* elosztási prioritásokat ír elő: eszerint a támogatások elosztásakor a rászorultság-elvű központi vagy önkormányzati pénzbeli ellátásokban részesülő, valamint a halmozottan hátrányos helyzetű gyereket nevelő családokat kell előnyben részesíteni.

A 10. táblázatban foglalt adatok azt mutatják, hogy a támogatás a hátrányosabb társadalmi-gazdasági és infrastrukturális helyzetű településeken a fentiekkel együtt is a potenciálisan rászoruló – szilárd tüzelőanyagot használó – háztartások jóval szélesebb körét éri el. Sőt, a leghátrányosabb helyzetű települések körében a – 2011-es népszámlálás adatai szerint – fával fűtő háztartások túlnyomó többségét eléri. Mivel azonban a központi források elosztása nem követi elég szorosan a településen élő támogatásra szoruló lakosok számát, a támogatott háztartások körének bővítését az önkormányzatok csak a támogatási összeg csökkentésével tudják megoldani. A támogatás egy támogatott háztartásra jutó átlagos összege ennek megfelelően éppen a legelőnyösebb helyzetű településeken a legnagyobb, és a leghátrányosabb helyzetű településeken a legkisebb.

Ez a „perverz” újraelosztási mechanizmus csekély mértékben már a 2014-es adatokon is megmutatkozott, igazán jelentőssé azonban 2016-ra vált, vélhetően azzal összefüggésben, hogy a közfoglalkoztatottak aktívkorú népességhez viszonyított aránya került a *normatív LFT*-ben részesülő háztartások száma helyére az önkormányzatok támogatási igényeinek a kielégítését meghatározó mutatóként. Ebben az új rendszerben, 2016-ban az 5000 fő alatti települések legelőnyösebb helyzetű tíz százalékában az egy háztartásra jutó támogatás átlagos értéke az átlag több, mint másfélszerese, a települések leghátrányosabb helyzetű tíz százalékában elérhető átlagos támogatási összeg 171 százaléka volt. A tüzelőanyag-támogatás átlagos összege továbbá éppen azokon a településeken volt kisebb, amelyekeken magasabb volt a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek aránya¹⁶ – noha az ilyen gyerekeket nevelő családok támogatásra való kiemelt szükségét maga a szabályozás is elismeri (amennyiben az önkormányzatokat a helyi rendeletalkotás során ennek tekintetbe vételére kötelezi).

¹⁵ A 80 év feletti lakosok száma (a 2011. évi Népszámlálás adatai alapján) a közepes gazdasági-társadalmi helyzetű 5000 fő népességszám alatti településeken a legmagasabb, és a települések leghátrányosabb helyzetű 10 százalékában a legalacsonyabb.

¹⁶ A támogatás átlagos összegének és a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek 18 évnél fiatalabb lakossághoz viszonyított arányának a korrelációs együtthatója $-0,26$ ($p = 0,01$).

10. táblázat: A tüzelőanyag-támogatáshoz való hozzáférés és a támogatás átlagos összege az 5000 főnél kisebb népességű településeken, a települések társadalmi-gazdasági helyzetét mérő komplex mutató alapján képzett decilisek szerint, 2014-ben és 2016-ban

| | Támogatott önkormányzatok aránya | | Támogatott háztartások fával fűtött lakásokhoz viszonyított aránya | | Egy támogatottra jutó átlagos összeg | | | |
|-----------------|----------------------------------|------------|--|------------|--------------------------------------|-------------|-----------------------|-------------|
| | 2014 | 2016 | 2014 | 2016 | Ezer Ft-ban | | Az átlag százalékában | |
| | 2014 | 2016 | 2014 | 2016 | 2014 | 2016 | 2014 | 2016 |
| 1 | 83% | 90% | 94% | 87% | 17,3 | 15,4 | 106% | 92% |
| 2 | 90% | 90% | 95% | 90% | 16,6 | 15,1 | 101% | 90% |
| 3 | 82% | 88% | 85% | 80% | 15,9 | 14,0 | 97% | 84% |
| 4 | 78% | 85% | 72% | 67% | 15,7 | 15,5 | 96% | 93% |
| 5 | 73% | 80% | 67% | 62% | 15,1 | 15,6 | 93% | 94% |
| 6 | 65% | 75% | 53% | 52% | 16,1 | 17,0 | 98% | 102% |
| 7 | 66% | 76% | 38% | 39% | 16,9 | 19,2 | 103% | 115% |
| 8 | 65% | 73% | 30% | 35% | 16,1 | 20,1 | 99% | 121% |
| 9 | 62% | 74% | 29% | 30% | 17,8 | 23,4 | 109% | 140% |
| 10 | 57% | 66% | 21% | 26% | 18,2 | 26,3 | 111% | 158% |
| <i>Összesen</i> | <i>72%</i> | <i>80%</i> | <i>41%</i> | <i>41%</i> | <i>16,3</i> | <i>16,7</i> | <i>100%</i> | <i>100%</i> |

Forrás: Saját számítás a KSH területi statisztikája, a 2011-es népszámlálás, a BM adatközlése, valamint a Habitat for Humanity Magyarország közérdekű adatigénylése alapján. A fűtőanyag használatára vonatkozó adatok 2011-re vonatkoznak.

Ez az elosztási probléma azonban mégsem ügödöntő – legalábbis a hátrányosabb helyzetű településeken élők számára elérhető támogatás szempontjából: mivel az előnyösebb helyzetű településeken sokkal kevesebben részesülnek támogatásban, változatlan költségvetési keret mellett akkor is csak mintegy 1500 forinttal növekedne a kisebb települések leghátrányosabb helyzetű 20 százalékában élők támogatása, ha a szociális tüzelőanyagra fordított kiadások támogatott háztartások közötti megoszlása teljesen egyenlő volna.

A támogatások belső elosztásánál nagyobb probléma tehát, hogy 2016-ban 909 olyan település volt az országban, ahol kizárólag a – központi költségvetés szempontjából, lényegében aprópénzből finanszírozott – szociális tüzelőanyag-támogatás volt az egyetlen lakásfenntartáshoz nyújtott ellátás. Az ezeken a településen élő több mint 740 ezer embernek tehát nem volt hozzáférése semmilyen olyan lakásfenntartási támogatáshoz, amely rendszeres, tervezhető, és amely nem csak a fűtési kiadásaihoz, illetve ezen belül is csak a tűzifa- (vagy barnakőszén-) szükségleteik kielégítéséhez járul – csekély mértékben – hozzá, noha az ott élőknek

véltetően kevesebb mint fele fűtött csak fával vagy szénnel, 60 százalékuk pedig fűtési gázfogyasztó volt.¹⁷

Végül, 2016-ban 266 olyan kisebb település volt az országban – összesen több mint 170 ezer lakossal – amelyekben sem lakásfenntartáshoz nyújtott települési támogatás, sem szociális tüzelőanyag-támogatás nem volt elérhető – legalábbis egyetlen lakosuk sem részesült egyikben sem.

5. Jogosultság, feltételek és elosztási hatások

A harmadik fejezetben használt országos és településsoros adatok részben elfedik a *normatív LFT* megszüntetésének és a lakásfenntartáshoz nyújtott települési támogatások új rendszerének az elosztási hatásait – amennyiben megalapozottan feltételezhető, hogy a változások hatása nem csupán az eltérő méretű és társadalmi-gazdasági helyzetű települések között, hanem a településeken *belül*, a helyi lakosság különböző jövedelmi rétegei *között* is eltérően alakult.

Ha egy települési önkormányzat úgy döntött, hogy semmilyen lakásfenntartáshoz kapcsolódó támogatást nem nyújt a megszüntetett *normatív LFT* helyett, az nyilvánvalóan nagyobb veszteséget okozott a település rászorultabb lakosai számára – noha csak részben nyilvánvaló okból. Egy alacsonyabb jövedelmű háztartás számára súlyosabb problémát jelent, ha nincsen hozzáférése semmilyen támogatáshoz a lakásfenntartási kiadások kifizetésére. Mivel azonban a *normatív LFT* összege a jövedelemtől függött, összességében és a lakásfenntartási támogatásra rászorultnak tekinthető alacsonyjövedelmű háztartásokon belül is igaz, hogy minél nagyobb jövedelmi szegénységben élt a háztartás és minél több tagja volt, annál nagyobb veszteség érte, ha a *normatív LFT* megszüntetését semmilyen lakásfenntartáshoz nyújtott települési támogatás nem ellensúlyozta, amint azt a 11. táblázat szemlélteti.

Mi a helyzet azonban azokon a településeken, ahol az önkormányzat a *normatív LFT* megszüntetése után is biztosít valamilyen lakásfenntartáshoz nyújtott települési támogatást, de az előbbitől eltérő jogosultsági feltételekkel és színvonalon? Hogyan szabályozzák a rendeletek a támogatásra való jogosultság feltételeit? Egyáltalán: biztosítják-e a helyi rendeletek a támogatásra való *jogosultságot*?

¹⁷ A téma részletes tárgyalása túlmutat a tanulmány keretein, annyit azonban itt is indokolt megemlíteni, hogy a különböző fűtőanyagok állami támogatásának jelentős népegészségügyi vonatatai is vannak. A szilárd tüzelőanyag lakossági égetése a kül- és beltéri levegőszennyezésen keresztül súlyos egészségügyi ártalmakat okoz (WHO, 2015). A jelenlegi magyarországi kontextusban azonban azt is tekintetbe kell venni, hogy a súlyos szegénységben élők körében előfordul, hogy a fa- vagy széntüzelésnek a lakossági hulladék eltüzelése az egyedül hozzáférhető alternatívája (a lakossági hulladék fűtési célú eltüzelésének az elterjedtségéről ld. Kantar Hoffmann, 2017).

11. táblázat: A normatív LFT megszűnésével ellátatlanul maradó háztartások éves vesztesége

| | | 1 felnőtt | 2 felnőtt + 3 gyerek |
|------------------------------------|-----------|------------|----------------------|
| <i>Egy főre eső havi jövedelem</i> | 22 800 Ft | -48 444 Ft | -88 248 Ft |
| | 56 000 Ft | -30 000 Ft | -30 000 Ft |

Forrás: Saját számítás a szociális törvény 2015. február 28-án hatályos változata alapján. A támogatás korábbi összege (és így a veszteség mértéke) a táblázatnál feltüntetettnél kisebb volt akkor, ha a támogatott háztartás az elismert lakásméretnél kisebb lakásban lakott.

Ezekre kérdésekre kíván választ adni a tanulmány további része: a budapesti kerületek és megyei jogú városok, valamint a két leghátrányosabb társadalmi-gazdasági helyzetű járás, a Cigándi és a Sellyei járás¹⁸ helyi önkormányzati rendeleteinek az elemzésével – egyaránt kiegészítve a fentieket és a települési támogatásokról szóló önkormányzati rendeletekről készült korábbi elemzéseket (Kováts, 2015; Mózer, 2016a). Mivel a fővárosban és a megyei jogú városokban lakik a népesség közel 40 százaléka, ezeknek az önkormányzatoknak az elemzésével lehetővé válik annak részletesebb megvizsgálása, hogy a változások hogyan érintették a társadalom jelentős részét. A két leghátrányosabb helyzetű járás elemzése pedig azért célszerű, mert a fentebb ismertetett adatok tükrében megalapozottan vélelmezhető, hogy az ott élőket kiemelkedően súlyosan érintette a *normatív LFT* megszüntetése. Továbbá, mivel a nagyobb városi önkormányzatoknak az átlagosnál jóval több lehetősége lehetett – még a tanulmány elején ismertetett központi költségvetési támogatás hiányában is – a változásokhoz való alkalmazkodásra és a megszüntetett ellátások (illetve az azokhoz kapcsolódó normatív finanszírozás) saját erőforrásokból való pótlására, az elemzés ily módon az önkormányzati közpolitika-alkotás többé-kevésbé két szélső esetét tudja bemutatni az önkormányzatok számára rendelkezésre álló mozgástér tekintetében.

Települési szintű változások

Tekintettel a harmadik fejezetben közölt adatokra és arra, hogy a lakásfenntartási támogatás a *normatív LFT* bevezetését megelőzően is a nagyobb városokban vált igazán elterjedt ellátási formává (Monostori, 2000; Győri, 2004; Misetics, 2018), nem meglepő, hogy az összes budapesti kerület és Hódmezőv-

¹⁸ A Cigándi járás Borsod-Abaúj-Zemplén megye egyik szlovák határ menti járása: egy város (Cigánd), egy nagyközség (Ricse) és 13 további község tartozik hozzá. A Sellyei járás Baranya megyében, a horvát határ mentén helyezkedik el: egy város (Sellye), egy nagyközség (Vajszló) és további 36 község alkotja.

sárhely kivételével¹⁹ az összes megyei jogú város rendelete tartalmaz valamilyen, a lakásfenntartási kiadásokhoz kapcsolódó települési támogatást. A Cigándi járás 15 településéből 11-ben, a Sellyei járás 38 településéből 28-ban nyújt az önkormányzat lakásfenntartási típusú települési támogatást. Ezen belül, a nagyvárosi önkormányzatok rendeleteinek a többsége biztosítja a támogatásra való *jogosultságot*, noha tíz rendelet csak „adható”, „megállapítható” vagy „nyújtható” támogatásról rendelkezik. A Sellyei járásban öt, a Cigándi járásban hét önkormányzati rendelet fogalmaz így – utóbbi esetben tehát a rendeletek többsége, ráadásul a fennmaradó négy település közül két esetben a rendelet szerint a támogatás megállapítására csak abban az évben van lehetőség, amelyben az önkormányzat a költségvetésről szóló rendeletben biztosította az ehhez szükséges forrásokat.

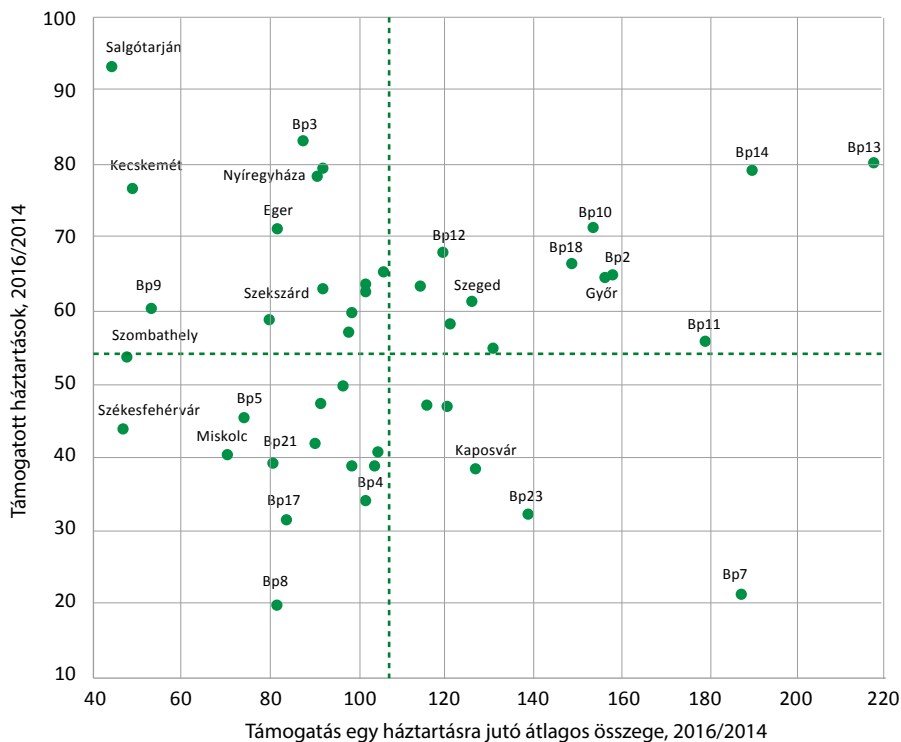
A helyi szabályozások további jellemzőinek az ismertetését megelőzően érdemes külön az itt elemzett települések esetében is megvizsgálni a *normatív LFT* megszüntetésének a következményeit a lakásfenntartási típusú támogatáshoz való hozzáférésre és a támogatás átlagos összegére. A 3. ábrán bemutatott adatok szerint a támogatáshoz való hozzáférés csökkenése a nagyobb városok körében is általános és jelentős – egyes budapesti kerületekben pedig szélsőséges – mértékű volt. A kiadások egy támogatott háztartásra jutó összege *átlagosan* változatlan maradt, 8 megyei jogú városban azonban jelentős mértékben (legalább 20 százalékkal) csökkent, több településen – Kecskeméten, Salgótarjánban, Székesfehérváron és Szombathelyen – a korábbi *felére*. A támogatás átlagos összege 14 megyei jogú városban vagy budapesti kerületben nem érte el a havi 2500 forintot, vagyis a *normatív LFT* minimális összegét. A támogatás átlagos összege legnagyobb mértékben a XIII. és a XIV. kerületben növekedett – mindkét esetben a korábbi mintegy duplájára.

Amint azt a 4. ábra mutatja, a támogatáshoz való hozzáférés a két leghátányosabb helyzetű járásban is jelentősen csökkent – a budapesti kerületeknél és a megyei jogú városokkal megegyező mértékben, nagyjából a korábbi *felére*. A támogatáshoz való hozzáférés változása azonban jóval nagyobb szórást mutat, mint a nagyobb városokban: hat településen enyhén növekedett, és további hat településen legfeljebb 10 százalékkal csökkent. Azoknak az önkormányzatoknak az esetében, amelyek 2016-ban is biztosítottak lakásfenntartáshoz nyújtott települési támogatást, a támogatás átlagos összege nem maradt el jelentős mér-

¹⁹ Hódmezővásárhely (a 70 év felettiek támogatásán kívül) kizárólag a törvény által egyértelműen kötelező jelleggel előírt ellátásokat: a köztemetést és a rendkívüli települési támogatást szabályozta rendeletében, noha utóbbin belül – a KSH adatai és az önkormányzat adatszolgáltatása szerint – lakásfenntartáshoz is nyújt támogatást. A diszkrecionális segélyezés nagyvárosi önkormányzatok körében ritka példaként a támogatás összegét a rendelet teljesen nyitva hagyja, kivételes esetektől eltekintve természetben nyújtja, felhasználását pedig ellenőrzi. A támogatás feltétele, hogy az igénylőnek nincs helyi adó tartozása, nem érkezett jelzés a gyereke igazolatlan hiányzásai miatt, továbbá teljesíti a „lakókörnyezet rendezettségére” vonatkozó előírásokat. Utóbbiakat Hódmezővásárhely a gyakorlatban is intenzíven alkalmazza, amennyiben (az önkormányzat adatközlése szerint) 2016–2017 folyamán 216 esetben küldött felszólítást az előírások teljesítésére, és ennek hiánya miatt 148 esetben utasította el a támogatás megállapítását.

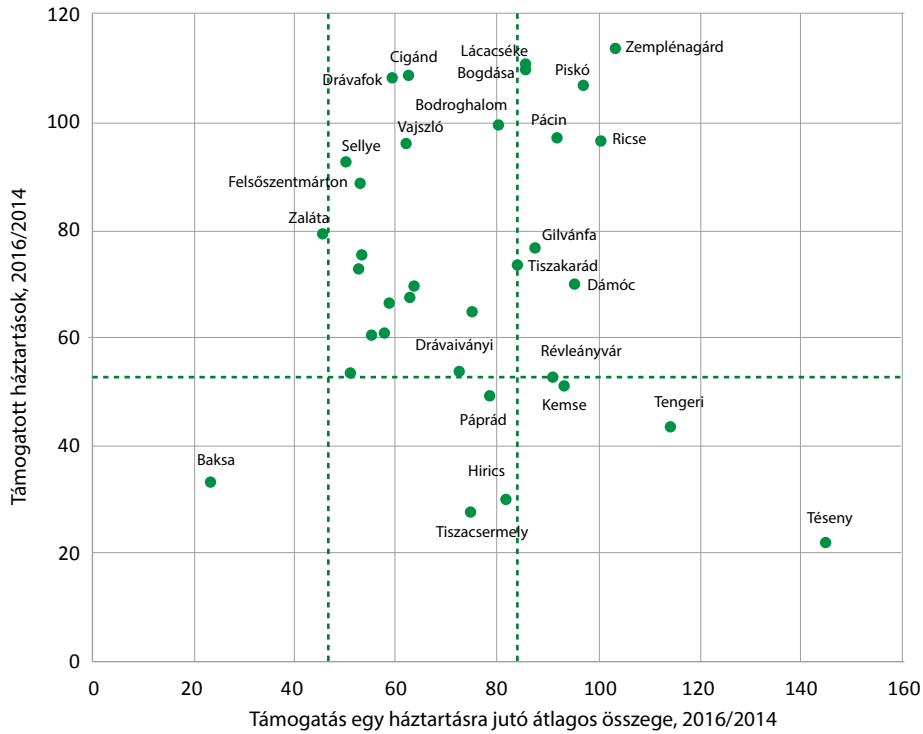
tékben a *normatív LFT* átlagos összegétől, annak 84 százaléka volt. Ha azonban tekintetbe vesszük az ellátatlanul maradt településeket és azok lakóit is, a támogatás egy-egy településen elérhető átlagos összege is a hozzáféréshez hasonló mértékben csökkent: a korábbi színvonal mintegy felére.

3. ábra: Lakásfenntartáshoz nyújtott települési támogatásban részesülő háztartások száma és a támogatás átlagos összege 2016-ban, a normatív LFT 2014-es adatainak a százalékában, a megyei jogú városokban és a budapesti kerületekben



Forrás: Saját számítás a KSH önkormányzati adatgyűjtése alapján. A szaggatott egyenesek az egy támogatott háztartásra jutó támogatás és az ellátotti létszám változásának a súlyozott átlagát jelzik.

4. ábra: Lakásfenntartáshoz nyújtott települési támogatásban részesülő háztartások száma és a támogatás átlagos összege 2016-ban, a normatív LFT 2014-es adatainak a százalékában, a Cigándi és a Sellyei járás településein



Forrás: Saját számítás a KSH önkormányzati adatgyűjtése alapján. A két függőleges szaggatott vonal közül az első az elérhető támogatás településekre számolt átlagos összegének a mediánértékét jelzi (tehát a támogatást nem nyújtó önkormányzatok adatait is beleszámolja az összesítésbe), a második a támogatásra fordított kiadások egy támogatott háztartásra jutó összegét mutatja. A vízszintes szaggatott vonal az ellátotti létszám változásának a súlyozott átlagát jelzi. A KSH adatai szerint a következő településeken egyetlen háztartás sem részesült lakásfenntartáshoz nyújtott települési támogatásban: Adorjás, Baranyahídvég, Besence, Bogádmindszent, Csányoszró, Hegy-szentmárton, Karcsa, Karos, Kisasszonyfa, Kiszrovágy, Kissentmárton, Lúzsok, Magyarmecske, Magyartelek, Nagycsány, Nagyrovágy, Ózdfalu, Sámód, Semjén, Vejtí.

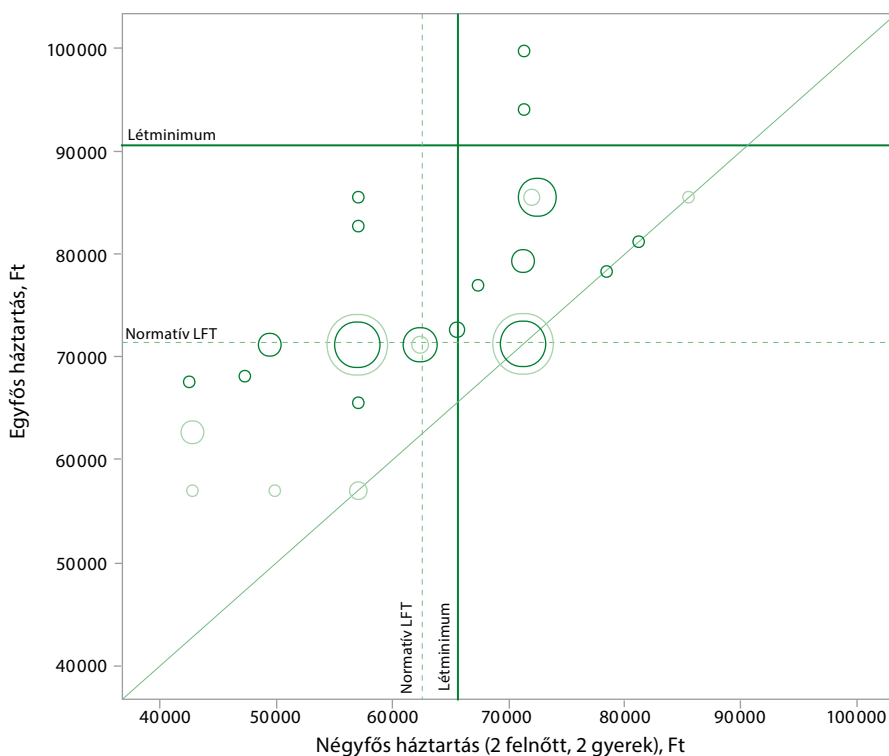
A jogosultság jövedelmi határa

A lakásfenntartáshoz nyújtott támogatásra való jogosultság megállapításához a budapesti kerületek és megyei jogú városok, valamint a két leghátrányosabb helyzetű járás önkormányzatai által alkalmazott tipikus jövedelemhatárokat az 5. ábra mutatja. A nagyobb városok közül kilenc, a Cigándi és a Sellyei járás települései közül tizenhárom esetben a jövedelemszegénységen túl a lakásfenntartási kiadások jövedelemhez viszonyított meghatározott (minimum 10–30 százalékos) aránya is a támogatásra való jogosultság feltétele – ami hátrányosan érintheti

a legszegényebb, legkisebb lakásokban lakó háztartások támogatáshoz való hozzáférését (vö. Győri, 2004; Monostori, 2000).

A legtöbb önkormányzat vagy az öregségi nyugdíjminimum (a továbbiakban: ÖNYM) két és félszeresében határozta meg az egy főre eső jövedelemhatárt az egyfős háztartások, és az ÖNYM kétszeresében a többfős háztartások esetében, vagy egységesen az előbbi jövedelemhatárt alkalmazta a háztartás méretétől függetlenül. Szintén gyakori a *normatív LFT* esetében alkalmazott – az ÖNYM két és félszeresénél alacsonyabb *egy fogyasztási egységre* jutó jövedelemnél meghúzott – jövedelemhatár továbbvitele, valamint az ÖNYM háromszorosa az egyfős és az ÖNYM két és félszerese a többfős háztartások esetében.

5. ábra: A budapesti kerületek, megyei jogú városok és a két leghátrányosabb helyzetű járás önkormányzatai által alkalmazott egy főre eső jogosultsági jövedelemhatárok, Ft

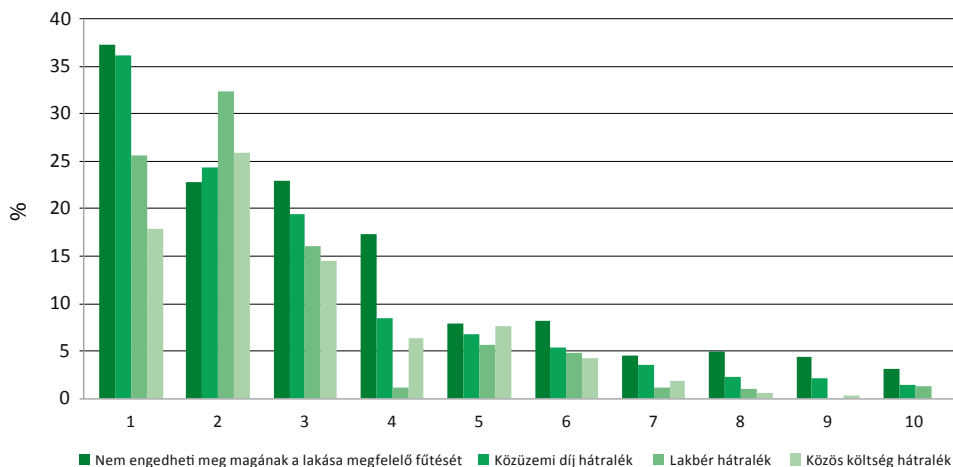


Forrás: Saját összeállítás a vonatkozó önkormányzati rendeletek 2017 decemberi (Budapest és megyei jogú városok), illetve 2018 márciusi (Cigándi és Sellyei járás) állapota alapján. A sötét tónusú körök a budapesti és megyei jogú városokat, a világos tónusú körök a Cigándi és Sellyei járás településeit, a körök mérete pedig az adott értéken elhelyezkedő önkormányzati rendeletek számát jelzik. Az ábrán nem szereplő önkormányzatok közül Baksán 40 000 Ft-nál alacsonyabb, Gilvánfán, Magyarmecskén és Magyarteleken 100 000 Ft-nál magasabb volt a támogatásra való jogosultság (egy főre eső) jövedelmi határa, Besencén pedig a támogatás megállapításának nem volt feltétele a jövedelem vizsgálata. A létminimumérték forrása: Policy Agenda, 2018.

A nagyobb városi önkormányzatoknak és a leghátrányosabb helyzetű két járás településeinek egy része a *normatív LFT* szabályozásához képest alacsonyabban határozta meg a támogatásra való jogosultságot – ami azt jelenti, hogy a korábban támogatásra jogosultak egy része elvesztette a támogatásra való jogosultságát. Másrészt azonban, ha a lakásfenntartás támogatására fordított kiadások, valamint a támogatáshoz való hozzáférés – fentebb ismertetett – általános szűkülése sok helyen a jövedelmi jogosultság kiterjesztésével járt együtt, akkor a támogatás elérésének és átlagos színvonalának változását mutató fenti települési adatok alul becsülik az alacsonyabb jövedelmű háztartások veszteségének és támogatásból való kiszorulásuknak a mértékét.

Ez azonban nem jelenti azt, hogy ne lett volna indokolt a *normatív LFT* esetében alkalmazott jövedelemhatár emelése. Mivel a lakásfenntartáshoz kapcsolódó problémák – a hátralékosság különböző típusai, valamint a lakás pénzhiány miatti nem megfelelő téli fűtése – a társadalom legalacsonyabb jövedelmű alsó harmadában a legerterjedtebbek (ld. a 6. ábrát), és a KSH korábbi módszertana által tovább számolt létminimum érték alatt is nagyjából a társadalom legalacsonyabb jövedelmű egy harmada élt 2017-ben (Policy Agenda, 2018), érdemes a létminimum értékével összehasonlítani a lakásfenntartáshoz nyújtott települési támogatásra való jogosultság jövedelmi határát. Az egyfős háztartások esetében az itt vizsgált önkormányzatok *túlnyomó többsége*, a leggyakoribb többfős háztartástípus, a két felnőttből és két gyerekből álló háztartások esetében pedig az önkormányzatok *mintegy fele* a létminimum értékénél alacsonyabb összegben határozta meg a támogatásra való jogosultság felső határát.

6. ábra: Lakásfenntartáshoz kapcsolódó problémák jövedelmi decilisek szerinti gyakorisága, 2015



Forrás: Saját számítás a Társi 2015. évi Háztartási Monitor felvétele alapján. A hátraléokra vonatkozó adatok azoknak a háztartásoknak az arányát mutatják, amelyekben az adatfelvételt megelőző egy évben előfordult, hogy pénzhiány miatt nem tudták időben befizetni az adott lakásfenntartási

kiadásukat. A lakbér- és közösköltség-hátraléokra vonatkozó adatok azoknak a körében számolt arányokat mutatják, akiknek vannak ilyen típusú lakásfenntartási kiadásai.

Egyéb feltételek

A nagyvárosi önkormányzatok többsége nem, Eger, Érd, Kaposvár, Miskolc, Sopron, valamint Budapesten a IV. és a VIII. kerület azonban élt azzal az alkotmányjogi szempontból kétséges²⁰ lehetőséggel, hogy a támogatásra való jogosultságot a „lakókörnyezet rendezettségéhez” kösse. Ezek a rendelkezések általában az ingatlan és közvetlen környezete tisztán tartását írják elő, de több helyen előfordul a rágcsálóktól és kártevőktől való mentesítés kötelezettsége is, vagy éppen – mint Kaposvárott – az ingatlanhoz tartozó kerítés „állagának a megőrzése” annak érdekében, hogy „azon keresztül háziállat elkószálni ne tudjon”. A legszigorúbb – illetve a legszegényebb helyi lakosok kizárására leginkább alkalmas – szabályozást a miskolci és a józsefvárosi önkormányzat hozta, amelyek nem csupán a lakás rendben- vagy tisztántartását, hanem előbbi esetben a megfelelő *portalanítást* is, utóbbi esetben pedig a lakás „mindennapi életvitelhez (alvás, főzés, étkezés, mosogatás, tisztálkodás, mosás stb.) szükséges bútorokkal, berendezési tárgyakkal, eszközökkel való ellátását” is a támogatás feltételül szabja. Hasonlóan teret nyit az önkényes jogalkalmazásnak az egri rendeletnek az a kitétele, amely szerint a támogatásból való kizárás indoka lehet, ha a támogatást igénylő ingatlana bármilyen más – vagyis a rendeletben nem szabályozott – módon rontja a „szomszédos ingatlanok használati- és forgalmi értékét”.

A Cigándi és a Sellyei járás 39, lakásfenntartáshoz kapcsolódó települési támogatást nyújtó önkormányzata közül kilenc kötötte a „lakókörnyezet rendezettségéhez” a támogatásra való jogosultságot. A ház és annak különböző helységei, berendezése és „padozata”, az udvar, a kert és az „állattartásra szolgáló létesítmények”, továbbá a ház előtti járda és csatorna tisztán tartása, valamint az ingatlan rágcsáló- és kártevő-mentesítése minden ilyen szabályozásban szerepel. A szabályozás azonban gyakran arra is kiterjed, hogy a támogatást igénylőknek hány-szor és az év mely időszakában kell gondoskodniuk az ingatlan gaztalanításáról. Tiszacsermely és Gilvánfa rendelete pedig azt is előírja például, hogy a támogatást igénylő háztartás lakóhelyén „csak fedett melléképületben [lehetnek] olyan eszközök, berendezések, melyek eredeti rendeltetésük szerint fedett helyen tárolandók”. Sőt, utóbbi azt is meghatározza, hogy a „kert, udvar összterületének maximum 20 százalékát kitevő alapterületen [lehet] használaton kívüli fémtárgy, tüzelő- vagy építési anyag”. Mivel a feltételek egy részének anyagi vonzata is van, azok akkor is akadályozhatják a rászoruló háztartások támogatáshoz való hozzáférését, ha alkalmazásuk nem irányul a támogatást igénylők megsegítésére vagy a velük való önkényeskedésre.

²⁰ 30/2017. (XI. 14.) AB határozat.

Nyilvánvaló, hogy ezek a rendelkezések – ha alkotmányjogi értelemben *jog-alapot* nem is, mindenesetre – *felhatalmazást* adnak a támogatásra rászorulóknak magánszférájába való behatolására, továbbá veszélyeztetik a leginkább rászorultak támogatáshoz való hozzáférését. Részben éppen a magánszférába való kéretlen és emiatt immanens módon megalázó behatolás *lehetőségének* az elrettentő erejével, részben pedig – a feltételek teljesítésének hiányában – a támogatás megállapításának elutasításával, felfüggesztésével vagy megszüntetésével.

Nem a „lakókönyvet rendezettség” az egyetlen további feltétel azonban, amelynek a jövedelmi szegénység (és alkalmanként a jövedelmük jelentős részét felemészítő lakásfenntartási kiadások) mellett meg kell felelniük a támogatást igénylő háztartásoknak. Előfordulnak egyéb kizáró feltételek is: Kaposvárott például nem jogosult települési támogatásra, akinek az önkormányzat felé több mint egy éve lejárt határidejű adóhátraléka van (kivéve, ha az igénylő fizetési könnyítést kapott). Miskolcon pedig – az extrém lakhatási szegénységben élők lakhatási támogatásra való jogosultságtól való megfosztásának a kirívó példájaként – nem jogosultak lakásfenntartási támogatásra azok, akik túlzásfolt vagy nem fűthető lakásban laknak.²¹ Tatabánya és Salgótarján – a korábbi alkotmánybíróvási eset-jog tükrében valószínűleg törvénytörő módon²² – három, illetve két év bejelentett lakó- vagy tartózkodási helyhez köti a lakhatási támogatásra való jogosultságot; előbbi általános jelleggel, utóbbi csak a bérlők esetében.

A rászoruló háztartások támogatáshoz való hozzáférése ellen hat továbbá, hogy az önkormányzati rendeletek többsége a támogatásra való jogosultságot (vagy legalábbis a rászorultság igazolását) a központi kormányzat foglalkoztatáspolitikai előírásainak való megfeleléshez – és így kisebb-nagyobb mértékben az azokban foglalt szigorú munkakényszerhez – köti. Legtisztabb esete ennek a VII. és a VIII. kerület szabályozása: előbbi esetben a támogatás megállapításának munkanélküliek esetén feltétele, hogy az igénylő és minden állástalan családtagja „legalább 60 nap időtartamban az illetékes munkaügyi központtal tartósan, a munkába állás szándékával együttműködik, és az együttműködés valóban a munkába állás érdekében valósul meg, nem pusztán egyszeri kapcsolatfelvétel a segélykérés céljából”. A VIII. kerületi önkormányzat rendelete pedig külön is megfosztja a települési támogatásra való jogosultságtól azt az igénylőt, aki egy éven belül nem tett eleget a közfoglalkoztatásban való részvétel kötelezettségének, vagy akit „az állami foglalkoztatási szerv – neki felróható okból – törölt az álláskeresők nyilvántartásából”.

Tíz budapesti kerület és Székesfehérvár rendelete a munkaügyi központtal való *együttműködéshez* köti a települési támogatásra való jogosultságot – noha

²¹ Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a települési támogatás és az önkormányzat által nyújtott egyéb szociális ellátások helyi szabályairól szóló 2/2015 (II.10.) önkormányzati rendelete szerint csak az a lakos jogosult lakásfenntartási támogatásra, aki legalább a lakástörvény szerinti „szükséglakás” feltételeinek megfelelő ingatlanban lakik, és legalább minden ott lakóra 6 m² alapterület jut.

²² Ld. 38/1999. (XII. 7.) AB határozat; 46/2004. (XII. 1.) AB határozat.

a II. és a XIII. kerületben ez kiváltható a családsegítő központtal való együttműködéssel is. A többi budapesti kerület és a megyei jogú városok nagyobbik része, valamint a Cigándi és Sellyei járásban az önkormányzatok mintegy fele ezzel szemben csak a *regisztrált álláskeresői státusz* igazolását írja elő. Ennek az oka vélhetően nem is minden esetben az „aktiválás”, hanem annak az adminisztratív gyakorlatnak az ellátásban nem részesülő munkanélküliekre való alkalmazása, miszerint minden jövedelmet és ellátást „igazolni” kell, így a jövedelemnélküliséget és azt is, ha valaki nem részesül ellátásban. Tekintettel azonban arra, hogy a vonatkozó központi szabályozás²³ szerint az álláskeresők nyilvántartásából való törlést követően, ha arra az együttműködési kötelezettség elmulasztása (például a „felajánlott” közfoglalkoztatás elutasítása) miatt került sor, csak két hónappal később van lehetőség az újbóli nyilvántartásba vételére, a regisztrált álláskeresői státusz előírásával kapcsolatban is felmerülhet a települési támogatásokhoz való hozzáférés akadályozásának – vagy legalábbis késleltetésének – kockázata.

Bérlők és jogcím nélküli lakáshasználók

A *normatív LFT*-re való jogosultság és a támogatás összege független volt a lakáshasználat jogcímétől: a bérlőkre ugyanazok a feltételek vonatkoztak, mint a saját tulajdonú lakásban lakókra, és a támogatás lakbérre is kifizethető volt, elvben a bérbeadó kilététől függetlenül. A támogatás összege többnyire azonban eltörpült a magánbérlemények lakbéréhez képest, a nem-önkormányzati bérbeadónak való folyósítás pedig az önkormányzatok számára is többlet adminisztrációs terhet jelentett. Ráadásul a magánbérleti szektor jelentős része informalitásban működik, a lakcímszabályozás ezzel összefüggő visszásságai miatt pedig egyébként is korlátozott a magánbérleményekben élők helyi támogatásokhoz való hozzáférése. A támogatás magánbérlemények bérleti díjára való felhasználása mindezek miatt valószínűleg igen ritka volt. Emiatt vélhetően nincsen jelentős *gyakorlati* jelentősége azoknak a rendelkezéseknek, amelyek szerint a támogatás bérlők esetén kizárólag önkormányzati tulajdonú lakás lakbérére folyósítható – mint Salgótarjánban, valamint a XIII. és XXI. kerületben.

Súlyos visszalépést jelent viszont a korábbi törvényi rendelkezésekhez képest azoknak az önkormányzatoknak (az I., V. és X. kerületnek) a szabályozása, amelyek kategorikusan kizárják a támogatásra való jogosultságból a magánbérlemé-

²³ 1991. évi IV. törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról; 2/2011. (I. 14.) NGM rendelet az álláskeresőként való nyilvántartásba vételről, valamint a nyilvántartásból való törlésről.

nyek lakóit²⁴ – noha a lakásfenntartási kiadások jövedelemhez viszonyított magas aránya és a lakásfenntartási kiadások után számolt jövedelemszegénység egyaránt az átlagosnál nagyobb arányban érinti a magánbérleti szektor lakóit (Hegedüs – Somogyi, 2018). Kivétel ebből a szempontból Kaposvár rendelete, ami – jelképes összeggel, 2000 forinttal – magasabb támogatást biztosít a magánbérlemények lakóinak.

Az önkormányzati bérlők támogatáshoz való hozzáférést is több helyi szabályozás szűkíti.²⁵ Miskolcon például kizárólag a „költésélgelven” vagy „piaci alapon” bérbeadott lakások bérlői jogosultak támogatásra (az önkormányzati bérlakások leginkább rászoruló lakói tehát nem), de hasonló eredményhez vezet az a III. kerületi szabályozás is, amely szerint a lakásfenntartáshoz nyújtott települési támogatás nem állapítható meg egyidejűleg az önkormányzati tulajdonú lakások bérlői számára hozzáférhető lakbér-csökkentési vagy lakbér-mérséklési támogatással.²⁶ A IV. kerületben csak jelentősen alacsonyabb összegű támogatásra jogosult, aki lakbértámogatásban részesül, illetve azért fizet alacsonyabb lakbért, mert félkomfortos-, komfort nélküli vagy szükség-lakásban lakik, vagy mert „a lakásban csak az elektromos áram vagy a háztartási tüzelőolaj az egyetlen lehetséges fűtési mód”. A IX. kerületben az önkormányzati bérlakások lakói egységesen 40 százalékkal alacsonyabb támogatásra jogosultak. Ezúttal a szegedi szabályozás tekinthető kivételesnek, ami jelentősen (havi 6000 forinttal) magasabb összegű támogatást biztosít a szociális alapon bérbe adott önkormányzati lakás bérlőinek.

A helyi rendelkezések eltérő módon kezelik a jogcím nélküli lakáshasználókat is. Érd rendelete például általános jelleggel kizárja a települési támogatásra való jogosultságból azt az igénylőt, „aki tőle elvárható módon nem tesz meg mindent anyagi és szociális helyzetének javításáért”, ideértve az önkormányzati bérlakások jogcím nélküli lakóit is. Több önkormányzat (Tatabánya, az V, a IX. és a XXII. kerület) csak azoknak a jogcím nélküli lakáshasználóknak biztosít támogatást, akiknek érvényes lakáshasználati szerződése van az általuk lakott önkormányzati bérlakásra. A jogcím nélküli lakáshasználók jogosultságtól való megfosztásának

²⁴ Említésre méltó, hogy Győr, Nyíregyháza, Pécs Szombathely és Zalaegerszeg azonban saját forrásból tovább működtet egy aránylag alacsony összegű lakbértámogatási ellátást a korábbi központi lakbértámogatási program mintájára, és egy ehhez hasonló „helyi lakbér-támogatás” működik Kecskeméten is. A VI. kerületi önkormányzat települési támogatásokról szóló rendelete egy potenciálisan jóval magasabb összegű (maximum havi 50 ezer forintos), diszkrécionális bérletidj-támogatás lehetőségét biztosítja, Nyíregyháza pedig külön lakbértámogatást működtet a hajléktalan emberek és a családok átmeneti otthonában lakó egyedülálló anyák számára.

²⁵ Az önkormányzati tulajdonú bérlakások bérlői számára biztosított lakbértámogatás és a lakásfenntartáshoz nyújtott települési támogatás összehangolása jogos szociálpolitikai igény – ami indokolhatja az önkormányzati bérlők eltérő kezelését. Ezzel együtt is igaz azonban, hogy a *normatív LFT* megszűnése és a következőkben említett helyi rendelkezések összességében hátrányosan érintették az önkormányzati tulajdonú lakások bérlőit – akik jelentős részben a település vagy a kerület legszegényebb rétegei közé tartoznak.

²⁶ A III. kerületben azonban kivételt képeznek azok a bérlők, akik előfizetői gáz- vagy áramfogyasztást mérő készülékkel rendelkeznek – a szabályozás értelmében ők is jogosultak arra a 3000 forintos támogatásra, amelyet mások számára az alap támogatási összeg felül biztosít az önkormányzat.

a leggyakoribb formája azonban az, amikor a támogatás feltétele, hogy az igénylő az általa lakott lakás tulajdonosa, haszonélvezője vagy bérlője (esetleg szívességi lakáshasználója) legyen, vagy ha a támogatás igénylésének a részletszabályai írják elő az igénylő által lakott lakáshasználati jogcímének az igazolását.

Mivel a „jogcím nélkülség” egyik fontos oka a lakbérhátralék, annak pedig a lakásfenntartási nehézségek, tehát a lakásfenntartási támogatásra való rászorultság, ezek a szabályok a támogatásra leginkább rászoruló háztartások egy részét zárják ki a jogosultságból. Kivételesnek tekinthető ebből a szempontból Nyíregyháza, Szolnok, Zalaegerszeg és a XV. kerület rendelete, amelyek (utóbbi esetben az „önkéntes lakásfoglalók” kivételével) kifejezetten kimondják – akár általában, akár az önkormányzati lakások esetében – a jogcím nélküli lakáshasználók támogatásra való jogosultságát.

A támogatás időtartama

Szintén hátráltathatja a támogatáshoz való hozzáférést, ha folyósításának időtartama kevesebb, mint a *normatív LFT* esetében alkalmazott egy év. Ebben az esetben ugyanis a támogatást igénylő háztartásnak gyakrabban kell időt és energiát szánnia a rászorultság igazolására és az ehhez szükséges dokumentumok beszerzésére. A budapesti kerületek esetében általános a támogatás egy évre szóló megállapítása (kivéve a VIII. kerületet, ami csak a téli hónapokra biztosít fűtési támogatást), hat megyei jogú városban azonban (legfeljebb) fél évig folyósítják az ellátást. A két itt vizsgált eljárás közül különösen a Selyeiben elterjedtek a (legfeljebb) hat hónapig folyósított támogatások: ott a lakásfenntartáshoz nyújtott támogatást biztosító 28 önkormányzat közül 10 legfeljebb fél évre, egy önkormányzat három hónapra állapítja meg, két önkormányzat pedig évente egyszer, egyösszegben fizeti ki a támogatást.

A támogatás összege

A nagyobb városi önkormányzatok relatív többsége – 16 rendelet – egységesen határozza meg a támogatás összegét, függetlenül a jogosult háztartás jövedelmétől, a háztartástagok számától vagy a lakásfenntartási kiadások jövedelemhez viszonyított arányától. A támogatás valamilyen feltételek mentén differenciálórészek esetében a leggyakoribb megoldás a korábban a *normatív LFT* összegének a megállapítására alkalmazott képlet átvétele,²⁷ tipikusan a támogatás maximális összegének a meghatározásával kiegészítve. Ezeknek a korábbi szabályozást átvevő önkormányzatoknak – öt budapesti kerületnek és négy megyei jogú városnak – az esetében a támogatás egyaránt függ a háztartás jövedelmétől és a háztartástagok számától. További öt rendelet a támogatott háztartás nagysága, hét rendelet a jövedelem, kettő pedig ezek kombinációja alapján differenciálja a támogatás

²⁷ A képlet ismertetéséhez és elemzéséhez ld. Misetics, 2018.

összegét, három önkormányzat pedig a lakásfenntartási kiadások jövedelemhez viszonyított aránya szerint. Két önkormányzat, a XII. kerület és a XIV. kerület (ld. Missetics et al, 2015) vezetett be olyan lakásfenntartáshoz nyújtott települési támogatást, amely a nemzetközi gyakorlatban leggyakrabban alkalmazott rés-képletet alkalmazza. Eszerint a támogatás összege a háztartás (elismert) lakásfenntartási kiadásainak és a jövedelem lakásfenntartásra fordítandó részének a különbözete vagy annak egy része.²⁸

A Sellyei járásban kettő, a Cigándi járásban négy használja a *normatív LFT* szociális törvény 2015 márciusáig hatályos változatában szereplő képletét. A támogatás összege a 39 valamilyen lakásfenntartáshoz kapcsolódó támogatást tartalmazó rendeletről hat esetben függ a jövedelemtől, nyolc esetben a háztartás létszámától, hat esetben mindkét előbbi tényezőtől és nyolc esetben a lakásfenntartási kiadások jövedelemhez viszonyított arányától. A rendeletek többsége tehát a jogosultak körén belül egyik járásban sem differenciálja a támogatás összegét a jövedelem függvényében, 11 önkormányzat pedig egységes összegű támogatást nyújt a jogosultság jövedelmi feltételeinek megfelelő háztartásoknak (bármely egyéb jellemzőre tekintet nélkül), de az is több esetben előfordul, hogy akár ténylegesen, akár a gyakorlatban (vagyis egy szokatlanul szélesre szabott jövedelmi küszöb alatt) a település összes vagy szinte összes lakosa azonos összegű ellátásra jogosult.

A támogatás összegének a háztartás létszámától és jövedelmétől egyaránt független – a leghátrányosabb helyzetű két járásban a nagyobb városoknál is gyakrabban alkalmazott – megállapításának vélhetően nincs jó indoka, tekintettel arra, hogy a háztartás létszámának a meghatározása az igénylő háztartás és az igénylésről döntő önkormányzat számára is igen egyszerűen megoldható. A támogatás összegének a jövedelem szerinti differenciálása ellen szólhatnak azonban azok a problémák, amelyeket az informális jövedelmek jelentősége idéz elő a jövedelem pontos megállapításával kapcsolatban (vö. Hegedüs, 2011), a két leghátrányosabb helyzetű járás települései esetében pedig az a körülmény is, hogy az ott élők többsége vagy akár (szinte) mindegyike rászorultnak tekinthető.

²⁸ A támogatás logikája mindkét esetben a következő képlettel írható le: $T = (K - J \times b) \times x$, ahol T a támogatás összege, K a háztartás elismert lakásfenntartási kiadása (amelynek mértéke a háztartás nagyságától függ), J a háztartás jövedelme, a b egy törtszám, amely a háztartási jövedelem lakásfenntartásra fordítandó részét fejezi ki (és mindkét esetben a háztartás jövedelmétől függ), az x értéke pedig azt határozza meg, hogy a jövedelem lakásfenntartásra fordítandó része és az elismert lakásfenntartási kiadások különbségének mekkora részét fedezi a támogatás (a XII. kerületben $x = 0,4$, a XIV. kerületben $x = 1$). A támogatás összege a XIV. kerületben tehát az elismert lakásfenntartási kiadásnak és a háztartás lakásfenntartásra fordítandó részének a különbsége, a XII. kerületben viszont csak annak 40 százaléka. Utóbbi érték annyira alacsony, hogy a XII. kerületi szabályozás ezáltal éppen annak biztosítására alkalmatlan, ami a rés-képletre épülő támogatások célja: hogy a támogatott háztartásoknak legfeljebb a jövedelmük egy meghatározott részét kelljen lakásfenntartásra fordítaniuk.

Elosztási hatások

Ha (részben) jó okuk is van az önkormányzatoknak a támogatási összegek jövedelemtől független megállapítására a jogosultak körén belül, a *normatív LFT* megszüntetése kapcsán ez a gyakorlat – a jogosultság felső jövedelmi határának a korábbi országos szabályozáshoz hasonló vagy afeletti kijelölésével, és a támogatási összegnek a háztartás létszámtól is független megállapításával együtt – a támogatás célzásának a romlását eredményezte. Pontosabban: a *normatív LFT* megszüntetése miatt a leghátrányosabb helyzetű két járásban a legalacsonyabb jövedelműek, és közülük is leginkább a legalacsonyabb jövedelmű nagyobb (több gyerekes) háztartások jövedelme csökkenhetett a legnagyobb mértékben, ahogyan azt a 12. táblázat mutatja.

12. táblázat: A normatív LFT megszüntetésének következménye a lakásfenntartási típusú támogatás különböző modell-háztartások számára elérhető havi összegére a Cigándi és a Sellyei járásban, Ft.

| | | 1 felnőtt | | | 2 felnőtt + 3 gyerek | | |
|------------------------------------|----------------------------------|----------------|--------------|-------------|----------------------|-------------|-------------|
| <i>Egy főre eső havi jövedelem</i> | | 22 800 | 56 000 | 85 000 | 22 800 | 56 000 | 85 000 |
| Cigándi járás | Támogatást nyújtó önkormányzatok | -614 | 318 | 0 | -1471 | 1636 | 0 |
| | Összesen | -1527 | -433 | 0 | -3040 | 533 | 0 |
| Sellyei járás | Támogatást nyújtó önkormányzatok | 131 | 1146 | 1601 | -2700 | 1185 | 1422 |
| | Összesen | -1106 | -5 | 1096 | -4091 | 21 | 898 |
| <i>Két járás összesen</i> | | -1225 | -126 | 786 | -3793 | 166 | 644 |
| Éves jövedelemhatás | | -14 703 | -1517 | 9432 | -45 520 | 1992 | 7728 |

Forrás: Saját számítás a szociális törvény 2015. február 28-ig hatályos változata és a vizsgált rendeletek 2018. március 1-jén hatályos változata alapján. Itt és a következő táblázatban a számítás alapja a normatív LFT-nek és a lakásfenntartáshoz nyújtott települési támogatásnak a két modell-háztartásra számolt összege az első sorban jelzett három jövedelemszinten. A táblázat a két támogatás közötti különbségek egyszerű számtani átlagát közli. Azoknak a rendeleteknek az esetében, amelyek szerint a támogatás összege a lakásfenntartási kiadások jövedelemhez viszonyított aránytól (is) függ, a támogatás átlagos elérhető összege került beszámításra. Ha a támogatás összege a ténylegesen lakott lakás méretétől is függ, a számítás az elismert lakásméretet vette figyelembe.

Azokon a településeken, amelyeken a támogatásra való jogosultság jövedelmi határa magasabb, mint a *normatív LFT* esetében volt, az újonnan jogosulttá váló háztartások többnyire ugyanannyi támogatásra jogosultak, mint a legszegényebb háztartások. A korábban is jogosultak körén belül a valamivel magasabb jövedelmű háztartások jelentős része nagyjából megőrizte a korábbi támogatási összegre való jogosultságát – miközben az alacsonyabb jövedelmű háztartások az

új rendszerben átlagosan a korábbinál alacsonyabb összegű támogatásra váltak csak jogosulttá.

A két leghátrányosabb helyzetű járás településein egy havi 22 800 forintos egy főre eső jövedelemből élő háromgyermekes család számára átlagosan elérhető támogatás összege éves szinten 45 ezer forinttal csökkent. A súlyos jövedelemszegénységben élő gyermekes családok számára elérhető támogatás összege azokon a településeken is jelentősen – havi 1500-2700 forinttal – csökkent, amelyek önkormányzata valamilyen módon pótolni igyekezett a megszüntetett normatív ellátást. A változásokkal a nagyon alacsony jövedelmű egyedülálló háztartások is veszítettek – minél szegényebbek voltak, annál nagyobb mértékben. Az ÖNYM háromszorosa körüli jövedelemmel rendelkező háztartások átlagosan viszont jól jártak a változásokkal, mivel a *normatív LFT*-re nem voltak jogosultak, a lakásfenntartási kiadások viseléséhez nyújtott települési támogatásra – a Sellyei járás településeinek egy részén – igen.

Az előbbiekkal szemben és tekintettel arra, hogy a KSH adatai szerint a támogatás átlagos összege a budapesti kerületekben és a megyei jogú városokban összességében enyhén növekedett, a megyei jogú városokban pedig csak enyhén csökkent, nem meglepő, hogy a nagyobb városokról szóló 13. táblázatban bemutatott jövedelem- és háztartástípus-kombinációk többségének az esetében a változások előjele pozitív.

13. táblázat: A normatív LFT megszüntetésének következménye a lakásfenntartási típusú támogatás különböző modell-háztartások számára elérhető havi összegére a megyei jogú városokban és a budapesti kerületekben, Ft

| | 1 felnőtt | | | 2 felnőtt + 3 gyerek | | |
|------------------------------------|--------------|----------------|----------------|----------------------|----------------|--------------|
| <i>Egy főre eső havi jövedelem</i> | 22 800 | 56 000 | 85 000 | 22 800 | 56 000 | 85 000 |
| Megyei jogú városok | +323 | +1211 | +391 | -2488 | +696 | 0 |
| Budapest kerületei | +467 | +1110 | +1385 | -1590 | +988 | +391 |
| <i>Összesen</i> | +395 | +1160 | +888 | -2039 | +842 | +196 |
| Éves jövedelemhatás | +4744 | +13 923 | +10 657 | -24 468 | +10 104 | +2348 |

Forrás: Saját számítás a szociális törvény 2015. február 28-ig hatályos változata és a vizsgált rendeletek 2017. december 1-jén hatályos változata alapján.

Legjobban az ÖNYM kétszerese körüli jövedelemmel rendelkező egyedülállók jártak, noha az elérhető támogatás átlagos összege esetükben is csak havi 1160 forinttal növekedett. Csekély mértékben jól jártak azok az ÖNYM háromszorosa körüli jövedelemmel rendelkező egyedülállók is, akik a *normatív LFT*-re már nem voltak jogosultak, a lakásfenntartáshoz nyújtott települési támogatásra azonban gyakran igen. A legszegényebb – a foglalkoztatást helyettesítő támogatás összege körüli jövedelemmel rendelkező egyedülállók – viszont alig nyertek a változásokkal.

A háromgyermekes családok esetében kis mértékben növekedett az elérhető támogatás maximális összege az ÖNYM kétszerese körüli jövedelemszinten. Jelentősen csökkent viszont az ennél is kevesebb jövedelemből – szélsőséges jövedelemszegénységben – élő többgyermekes családok elérhető támogatása. A *normatív LFT* megszüntetése számukra a havonta elérhető támogatásnak mintegy 2000 forintos csökkenését eredményezte, ami éves szinten közel 25 ezer forintos veszteséget jelentett.

6. Összegzés

A normatív lakásfenntartási támogatás megszüntetésével 2015-ben véget ért az a rendszerváltás utáni időszakot végig kísérő történet, amelynek során a központi kormányzat – vonakodva, megkésve és a probléma érdemi kezeléséhez szükséges források biztosításának felelőssége előtt mindig kitérve, mégis – egyre nagyobb szerepet vállalt egy olyan pénzübeli ellátás biztosításában, amely megbízható módon segíti a társadalom alacsonyabb jövedelmű rétegeinek a lakásfenntartását. Lakásuk – népegészségügyi szempontból is kiemelkedően fontos – megfelelő fűtést; eladósodásuk, és így a gáz- és áramszolgáltatásból való kizárásuk (illetve a vezetékes vízszolgáltatás korlátozásának), végső soron pedig lakhatásuk elvesztésének a megelőzését; továbbá azt, hogy mindezek elkerülése érdekében a szegénységben élőknek se kelljen jövedelmük akkora részét lakásfenntartásra fordítaniuk, ami ellehetetleníti más alapvető szükségleteik kielégítését.

A *normatív LFT* megszüntetésével, a települési támogatások működésének első teljes évében mintegy fele annyi háztartás kapott támogatást a lakásfenntartási kiadásaik fedezéséhez, mint két évvel korábban, többnyire még a korábbiaknál is alacsonyabb összegben. A lakásfenntartás támogatására fordított közkiadások 57 százalékkal, a támogatott háztartások száma 46 százalékkal, a támogatás átlagos összege pedig 20 százalékkal csökkent. A támogatott háztartások számának a csökkenésével a védendő fogyasztói státuszhoz kapcsolódó kedvezményekre való jogosultság is automatikusan szűkült.

A *normatív LFT* megszüntetésének a jövedelem csökkenésében, illetve a lakásfenntartási kiadások növekedésében jelentkező következményei több mint 3000 települési önkormányzat döntéseinek – és lehetőségeinek – a függvényében érintették a támogatásra szoruló háztartásokat. Mindezek együttes hatásaként – ahogyan azt a lakásfenntartási támogatás, illetve általában az önkormányzati segítségnyújtás tapasztalatai alapján már az intézkedés bevezetése előtt is tudni lehetett – a *normatív LFT* megszüntetése a kisebb és a hátrányosabb helyzetű településeken élők számára jelentette a legnagyobb veszteséget. A támogatás átlagos összege a leghátrányosabb gazdasági- társadalmi helyzetű településen csökkent leginkább. A kisebb településen élők jelentős része ráadásul nem csupán a *normatív LFT*-re, hanem bármiféle rendszeres lakásfenntartási támogatásra való jogosultságát veszítette el a 2015-ös átalakulások következményeként – noha a lakásfenn-

tartás költségeinek az előteremtése az átlagnál gyakrabban jelent problémát a kistelepülések lakosainak. Összességében mintegy egymillió ember élhet olyan településen, ahol semmilyen rendszeres támogatás nem érhető el a lakásfenntartás költségeinek megfizetéséhez.

A kisebb, 5000 fő lélekszám alatti településeken mostanra több településen, több háztartás számára hozzáférhető a szociális tüzelőanyag-támogatás, mint a *normatív LFT* helyébe lépő – vagy helyébe nem lépő – lakásfenntartáshoz nyújtott települési támogatás, noha az ott élők jelentős része nem fával fűt. Az évente egyszer biztosított tüzelőanyag-támogatás egy hónapra vetített átlagos összege nem éri el az 1500 forintot sem, ráadásul éppen a leghátrányosabb helyzetű településeken a legalacsonyabb.

A lakásfenntartáshoz nyújtott támogatás átlagos összege csak Budapesten növekedett, itt is csekély mértékben – alapvetően ezt is az okozta azonban, hogy a támogatott háztartások számának a csökkenése meghaladta a támogatásra fordított kiadások csökkenését. Ha pedig tekintetbe vesszük a Budapesti Lakásrezsi-támogatás megszüntetését is, akkor kiderül, hogy éppen a fővárosban került sor a legszükségesebb mértékű „lakásrezsitámogatás-csökkentésre” (Kováts, 2015): a budapestiek lakásfenntartásának a támogatására fordított közkiadások összessége 2016-ban még nominálértéken is kevesebb, mint a negyede volt az öt évvel korábbi, és kevesebb, mint az ötöde a tíz évvel korábbi ráfordításoknak.

Összhangban az önkormányzati rendeletekről készült egyik korábbi elemzéssel (Kováts, 2015), a nagyobb városok és a két leghátrányosabb helyzetű járás helyi rendeleteinek fenti áttekintése azt mutatja, hogy a *normatív LFT* megszüntetésével a legalacsonyabb jövedelmű háztartások jártak leginkább rosszul. Mivel az önkormányzatok jelentős része az egyszerűség kedvéért egységesen állapította meg a támogatás összegét, a lakásfenntartáshoz nyújtott támogatás összege az alacsonyabb jövedelmű háztartások esetében csökkent (nagyobb mértékben), míg a magasabb jövedelmű, de az új rendszerben is jogosult háztartások egy része akár a korábbinál magasabb összegű támogatásra is jogosulttá válhatott. A nagyobb városok jelentős részében a bérlők is rosszul jártak a változásokkal.

Összességében: a központi, normatív lakásfenntartási támogatáshoz képest a lakásfenntartási kiadások viseléséhez nyújtott települési támogatások rendszere *kevésbé jogszerűen, kevesebb háztartás között oszt el kevesebb támogatást*, és ebből a kevésből is *kevesebbet a leginkább rászoruló háztartásoknak* – akiknek a támogatáshoz való hozzáférése elé a fentebb ismertetett önkormányzati rendeletek jelentős része ráadásul számos akadályt állít, gyakran teret engedve a diszkrecionális vagy akár önkényes jogalkalmazásnak.

A lakásfenntartási támogatás rendszerváltás utáni történetéről szóló áttekintés és a lakásfenntartási kiadások viseléséhez nyújtott települési támogatások itt közölt elemzése alapján megalapozottan állítható, hogy a decentralizált önkormányzati segélyezés ismét alkalmatlannak bizonyult annak biztosítására, hogy a társadalom alacsony jövedelmű rétegei is megfelelően és anélkül tudják fűteni és világitani – használni – otthonukat, hogy ez akár az eladósodásukhoz, akár

ahhoz vezetne, hogy más alapvető szükségleteik kielégítésére nem marad elég jövedelemük.

Amint azt a települési támogatások új rendszeréről a kormány megbízásából elkészített elemzés következtetései is hangsúlyozták, a lakásfenntartás támogatását nem a szétaprózódott önkormányzati segélyezés, hanem az államilag garantált jóléti rendszer keretei között indokolt megszervezni: „a lakhatás biztonsága a jövedelemszerzéshez és az egészség megőrzéséhez kapcsolódó szükségletekhez hasonlóan alapvető szükséglet. A lakhatás biztonságának hiánya miatt nem csak az egyes emberek, családok jóléte sérül, de sérül a szociálpolitika prevenciók oldala is, ami végső soron kedvezőtlenül hat a népesedéspolitikára, a szegénység felszámolására, a munkaerő nagyobb mobilitására és a gazdasági növekedésre irányuló társadalmi célok, törekvések megvalósulására” (Mózer, 2016b: 45).

A probléma és az azt okozó közpolitikai mulasztás persze túlmutat azon, hogy az önkormányzati segélyezés szétaprózódott rendszere alkalmatlannak bizonyult egy hiányzó vagy megszüntetett központi ellátás megfelelő pótlására. A rendszerváltás óta eltelt közel három évtizedben ugyanis mindvégig elmaradt a magánbérleti szektor megfizethetőségének javítására szolgáló lakbértámogatás vagy akár csak az önkormányzati bérlakások központi lakbértámogatási rendszerének a kialakítása. A jövedelepótló támogatások pedig messze elmaradnak attól a színvonaltól, amit egy lakásfenntartási támogatással volna célszerű kiegészíteni, amennyiben összegük nem csupán a lakásfenntartás költségeivel nincsen arányban, hanem adott esetben még az egészség megőrzéséhez szükséges táplálkozási szükséglet kielégítésére sem elegendő.

Annyi azonban a magyarországi társadalompolitikai rendszer átfogó – a szociális állampolgáriság eszméjéből következő társadalmi minimum intézményesítését megalapozó – reformjának a felvázolása nélkül is megalapozottan állítható, hogy annak egyik elengedhetetlen eleme egy olyan, a megszüntetett központi ellátásnál és a lakásfenntartáshoz nyújtott települési támogatásoknál egyaránt jóval magasabb színvonalú lakásfenntartási támogatás lenne, amely az ország minden településén egységes feltételekkel és normatív jelleggel biztosítja a támogatáshoz való hozzáférést és a támogatásnak a háztartások teherbíróképességével – tehát jövedelmével és lakásfenntartási szükségleteivel – arányos színvonalát.

A települési támogatások új rendszere ezzel szemben nem csupán semmit nem valósított meg azokból a kormányzati vállalásokból,²⁹ miszerint az új szociális támogatási rendszer „igazságosabb” lesz, és a változtatások nyomán „senki sem maradhat ellátás nélkül” – hanem éppen azok ellenkezője történt.

²⁹ Ld. a Magyarország 2015. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2014. évi XCIX. törvény indokolását.

Irodalom

- Bajomi Anna Zsófia (2018): *A szociális tüzelőanyag-támogatás Magyarországon*. Budapest: Habitat for Humanity Magyarország.
- EMMI (2015): *Segédlet a pénzübeli és természetbeni szociális ellátások rendszerének 2015. március 1-jén hatályba lépő törvényi változásaihoz kapcsolódó önkormányzati rendeletalkotáshoz*. Budapest: Emberi Erőforrások Minisztériuma.
- Győri Péter (2002): A budapesti díjkompenzáció rendszere. In: Pallai Katalin (szerk.): *Budapest-modell. Egy liberális várospolitikai kísérlet*. Budapest: Nyílt Társadalom Intézet Alapítvány. 237–244.
- Győri Péter (2004): A szubszidiaritás útja is kirekesztéssel van kikövezve. In: *Társadalmi Befogadás 2002. Az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium által pályázati úton támogatott kutatási program zárótanulmányai*. Budapest: NCSSZI. 125–159.
- Győri Péter (2005): Szemben az árral... A Hálózat Alapítvány lakásrezi-támogatási és krízis támogatási rendszeréről. *Esély* 17(2): 73–93.
- Hegedüs József (2011): Social safety nets, the informal economy and housing poverty—experiences in transitional countries. *European Journal of Homelessness* 5(1): 15–26.
- Hegedüs József – Somogyi Eszter (2018): A lakások megfizethetősége és a társadalmi egyenlőtlenségek – a KSH 2015-ös lakásfelvétele alapján. In: *Miben élünk? A 2015. évi lakásfelmérés részletes eredményei*. Budapest: Központi Statisztikai Hivatal. 6–25.
- Kopasz Marianna – Gábor András (2018): A szociális segélyezési rendszer 2015. márciusi átalakításának hatása a települési önkormányzatok magatartására. In: Kolosi Tamás és Tóth István György (szerk.): *Társadalmi Ríport 2018*. Budapest: TÁRKI, 328–352.
- Kantar Hoffmann (2017): *Lakossági hulladékégetési szokások Magyarországon*. Elemzés a Levegő Munkacsoport és a Magyar Szegénységellenes Hálózat számára. 2017. november 29.
- Kovács Endre Miklós (2015a): A szociális tárgyú önkormányzati rendeletek 2015. évi felülvizsgálatának margójára I. A rendeletalkotás koncepcionális kereteiről. *Új Magyar Közigazgatás* 8(2): 76–83
- Kovács Endre Miklós (2015b): A szociális tárgyú önkormányzati rendeletek 2015. évi felülvizsgálatának margójára II. A települési támogatás és a rendkívüli települési támogatás rendeletalkotási kereteiről. *Új Magyar Közigazgatás* 8(3): 85–93.
- Kovács Bence (2015): Rezsitámogatás-csökkentés. Az új lakásfenntartási célú települési támogatások vizsgálata 31 önkormányzat példáján. *Esély* 27(6): 29–60.
- Marmot Review Team (2011): *The Health Impacts of Cold Homes and Fuel Poverty*. London: Friends of the Earth England, Wales and Northern Ireland.

- Misetics Bálint (2018): Sosem volt elég. A lakásfenntartási támogatás 2015 előtt. *Esély* 30(6): 3–44.
- Misetics Bálint – Samu Flóra – Scharle Ágota – Váradi Balázs (2015): *Koncepció a zuglói pénzübeli szociális ellátások átalakítására*. Budapest: Budapest Intézet.
- Monostori Judit (2000): Lakásfenntartás a városokban. *Esély* 12(3): 67–89.
- Mózer Péter (2016a): Az önkormányzati segélyezés alapvonásai 2015-ben. In: *Szociálpolitikai monitoring tanulmányok*. Budapest: TÁRKI. 87–107.
- Mózer Péter (2016b). *Az önkormányzati segélyezés alapvonásai. A szociális ellátásokat érintő hatásköri, finanszírozási szabályozás 2015. március 1-jén hatályba lépő módosulásait követő önkormányzati gyakorlat vizsgálata*. Budapest: TÁRKI. Kézirat.
- Mózer Péter – Tausz Katalin – Varga Attila (2015): A segélyezési rendszer változásai. *Esély* 26(3): 43–66.
- Policy Agenda (2018): *Létminimum 2017-ben Magyarországon*. 2018. május 31.
- WHO (2015): *Residential heating with wood and coal. Health impacts and policy options in Europe and North America*. Copenhagen: World Health Organization.

VASTAGH ZOLTÁN

NEM-KOGNITÍV KÉSZSÉGEK FEJLESZTÉSÉT CÉLZÓ KÖZÖSSÉGI SZEMLÉLETŰ SZOCIÁLIS PROGRAMOK HATÁSVIZSGÁLATÁNAK MÉRŐESZKÖZEI*

A szociális szakma hazai képviselőire is egyre kényszerítőbb elvárásként nehezül a szociálpolitikai beavatkozások tényalapú mérlegelésének, mérésének és hatáselemzésének igénye. A tanulmány célja, hogy a gyermekeket és fiatalokat célzó, közösségi alapú beavatkozások esetében segítsen a szociális szakembereknek megfelelni e nyomásnak. Ennek érdekében a dolgozat körüljárja a nem-kognitív készségek fogalmát, amely megfelelő értelmezési keretet nyújthat a fejlesztő beavatkozások, illetve mérések potenciális hatásterületeinek szisztematikus átgondolásához, továbbá felhívja a figyelmet 37 viszonylag egyszerűen használható, kérdőív típusú mérőeszközhöz, amelyek a nemzetközi szakirodalom alapján biztos kiindulási alapot nyújthatnak a közösségi szemléletű beavatkozások hatásának méréséhez. E mérőeszközök kivétel nélkül megfelelnek az elvárható szakmai követelményeknek és így a közöttük történő választás kérdése tartalmi és praktikus megfontolásokra redukálható, ugyanakkor rutinszerű hazai alkalmazásuk érdekében még erőfeszítéseket kell tenni.

Bevezetés

Ennek a tanulmánynak az a célja, hogy segítséget nyújtson szociális szakemberek számára a gyermekeket és fiatalokat célzó, közösségi alapú szociálpolitikai fejlesztések hatásainak és eredményeinek mérhetővé tételében. Ennek érdekében először a kapcsolódó hazai és nemzetközi szakirodalom alapján körvonalazom azokat a hatásterületeket, amelyek potenciálisan kapcsolódhatnak az ilyen jellegű beavatkozások – elsősorban a közösségi terek – céljaihoz és a bennük végzett gyakorlati munkához. Ezután ismertetem a nemzetközi szakirodalom szerint leggyakrabban használt és leginkább megbízhatónak tartott mérési eszközöket, végül pedig azokat a gyakorlati szempontokat foglalom össze, amelyeket a fejlesztéssel vagy

* Készült az EFOP-1.4.1.-15 program támogatásával.

méréssel foglalkozó szociális szakembereknek érdemes megfontolniuk ahhoz, hogy egy tervbe vett hatáselemzés esetén a céljainknak leginkább megfelelő mérőeszközt tudják kiválasztani.

Az USA-ban és az Egyesült Királyságban a közpénzekből támogatott programok megszorodása már közel két évtizede egyértelművé tette a szakpolitikusok és a civil szervezetek számára is, hogy egyre megkerülhetetlenebbé válik az eredmények tényalapú mérlegelése, annak érdekében, hogy a döntéshozók elfogadható információkat és bizonyítékokat kaphassanak a szakpolitikai célok megvalósulásának fokáról, illetve hogy visszacsatolást nyerjenek a közpénzek minél hatékonyabb felhasználásához, a programok fenntarthatóságához. (Campbell et al., 2016: 22; Darling-Churchill–Lippman, 2016: 2, 4; Walker, 2001; Craig, 2003; Blake–Walzer, 2013; Vercseg, 2002; Kiss 2018)

A rendszerváltozás után Magyarországon is egyre több példa akadt civil vagy egyházi kezdeményezésben és/vagy finanszírozásban létrehozott és működtetett közösségfejlesztési fókuszú beavatkozásra, az elmúlt pár évben pedig az állami finanszírozású közösségi házak és terek is gombamód szaporodni kezdtek. Így a hazai szereplőkön is egyre nagyobb a nyomás, hogy munkájuk eredményeit minél meggyőzőbb módon mutathassák be a források fölött rendelkező döntéshozók, illetve az érdekeltek és a szélesebb közvélemény számára. Az eredmények számszerűsíthető mérési lehetőségeinek feltérképezésével tehát itthon is meg kell küzdeni.

Az Egyesült Államokban az ezredforduló környékétől kezdődően egyre több szociálpolitikai beavatkozás célozta meg a társas és érzelmi készségeknek kifejezetten gyermekkori fejlesztését is.

Ezen kezdeményezések hatékonyságának értékelése mind a mai napig komoly kihívást jelent a szakemberek számára, és egyelőre nem született megnyugtató konszenzus az erre legalkalmasabb és legmegbízhatóbb mérőeszközök köréről¹ (Carter et. al., 2004; Zaslow et al., 2006; vö. Halle et al., 2016: 8).

Magyarországon a gyerekesély programok keretében kezdeményeztek olyan tevékenységeket, amelyek hasonló célokat is szolgálnak (Husz, 2016; Husz et al., 2016). Ilyen programelem a settlement típusú közösségi házak létrehozása, amelyeknek egyik célkitűzése a hátrányos helyzetű településeken élők társadalmi integrációjának a közösségfejlesztés eszköztárával történő megerősítése. E mellett több más állami finanszírozású felzárkóztató programban – például a komplex telepprogramokban, illetve a tanoda típusú programokban – is létrejöttek hasonló jellegű, közösségi megközelítésű projektek, illetve közösségi terek (Farkas–Kórodi–Kósa, 2014: 16-18.).

A gyerekesély program fókuszából adódóan az itt megvalósuló közösségi terek fókuszpontja némileg eltér attól, mint amit a közösségfejlesztésről szóló szak-

¹ A közösségfejlesztés eredményeinek mérési nehézségeivel, illetve az ezt mégis kényszerítő okokkal az utóbbi időkben a közösségfejlesztési irodalom is többször foglalkozott (Vercseg, 2002; Farkas; 2016a; Farkas; 2016b; Benedek, 2016).

irodalomban legtöbbször hangsúlyozni szoktak (Molnár–Peták–Vercseg, 2014: 9–12.; Varga–Vercseg, 1998: 15–23.; Vercseg, 2004). A gyerekek esetében az önszerveződés, a civil kurázi vagy az empowerment területei kisebb jelentőségűek, és nagyobb sikerrel kecsegtet a kooperáció, lelki egészség, motiváció, iskolai eredményesség és más hasonló területeken keresni a hatásokat (pl. Nikitscher–Széll, 2015). Bár a pályázati kiírásban és a már működő közösségi terek napi gyakorlatában kétségtelenül fontos elem – egyéb szociális funkciók biztosításán túl, melyek a „settlement” jelleghez kötődnek – a helyi felnőtt közösség bevonása, mozgósítása és önszerveződésének elősegítése is, de jelentős társadalmi hátrányokkal küzdő gyermekekről, felnőttekről és közösségeikről lévén szó, még erősebb – az ugyan szintén közösségi alapú, de szervezett – fejlesztés, felzárkóztatás és kompetenciaerősítés.

A sok eltérő forrásból finanszírozott és különböző megvalósítókkal működtetett közösségi jellegű fejlesztő kezdeményezéseket nehéz együttesen jellemezni, mivel céljaik és módszereik igen változatosak. Az azonban közös bennük, hogy kimondva-kimondatlanul mindegyik nagy hangsúlyt fektet az ún. nem-kognitív készségek (pl. együttműködés, kezdeményező-készség, öntevékenység, nyitottság stb.) fejlesztésére. Ezek a készségek ugyan nem válthatók át közvetlenül munkaerőpiaci előnyökre, iskolai eredményekre, gazdasági növekedésre, de a vonatkozó szakirodalom alapján megalapozott a feltételezés, hogy közvetve mégis jelentős hatással vannak ezekre is (Van Der Zee et. al., 2002; Shin An–Cooney, 2006; Campbell et al., 2016: 20.; Darling-Churchill–Lippman, 2016: 2.; Halle et al., 2016: 9.; Fazekas, 2017: 13-14.).

Az ilyen nem-kognitív készségek fejlesztése bármely életkorban lehetséges, de minél korábbi életkorban kezdődik, annál eredményesebb (Zsolnai, 2011: 83., 86-87.; Zsolnai, 2013: 56.; Zsolnai–Kasik, 2015: 3.). Ez az egyik oka annak, hogy ebben az írásban elsősorban a gyermek, kamasz és ifjúkorban alkalmazható mérőeszközökre koncentrálok. Ezeknél a korosztályoknál is több típusa létezik a számításba vehető mérőeszközöknek², de itt most csak a legegyszerűbben alkalmazható, kérdőív alapú mérőskálákkal foglalkozom, mivel ez a leggyorsabb

² Zsolnai Anikó a szociális készségek mérési lehetőségei kapcsán foglalta össze a legtöbbször alkalmazott és legismertebb technikákat, amelyek: az interjú, a megfigyelés, az önjellemzés/önértékelés, a szociometria és a mérőskálák (Zsolnai, 2008: 124-125.; Zsolnai, 2011: 88.; Zsolnai–Kasik, 2015: 4.). Ezeknek a mérési technikáknak az alkalmazása attól függ, hogy milyen céllal, milyen életkori csoportnál használnák őket. A kutatók gyakran többféle eljárást vegyesen használnak, de az is gyakori, hogy csak egyetlen vizsgálati eszközt (pl. kérdőívet) alkalmaznak. Ez utóbbi esetben legtöbbször lehetőség van arra, hogy több értékelőt (pl. pedagógusok, szülők, társak) is bevonjanak a mérésbe (Zsolnai, 2011; Zsolnai–Kasik, 2015: 6). Gyermekvizsgálataknál a kérdőív használata a leggyakoribb (Zsolnai, 2011: 89-90.; Zsolnai, 2008: 124-125.).

és legköltséghatékonyabb típus³. Ez elsősorban gyakorlati megfontolásokból fakadó (ön)korlátozás mivel hazánkban a hatásvizsgálat a szociálpolitika területén jelenleg még mindig viszonylag fejletlen, kísérleti fázisában⁴ jár, másrészt a civil kezdeményezésű programok sem bővelkednek úgy az anyagi forrásokban, hogy a hosszadalmasabb és költségesebb eljárások elterjedésével reális alternatívaként számolhatnánk a közeljövőben. A másik oka annak, hogy kifejezetten a fiatalok és gyermekkorúak vizsgálatának lehetőségeit próbálom körüljárni az, hogy bár a közösségi terek és általában a közösségfejlesztés céljaik szerint nyitottak bármely korosztály számára, de a fiatalok érdeklődésének felkeltése és az ő bevonásuk a közösségi tevékenységekbe talán még fontosabb, mint az idősebb felnőtt korosztályoké, hiszen az ő személyiségük még könnyebben formálható.

A gyerekesély programok közösségi házaiban zajló munka eddigi tapasztalatai alapján is megállapítható, hogy a leghátrányosabb helyzetű térségek településein működő közösségi terekben sem korlátozódik kizárólag a gyerekekkel és fiatalokkal való foglalkozásra a mindennapi munka, de a legnagyobb eredményekről mégis velük kapcsolatban számolnak be a munkatársak. Bár ezek a házak nem egységes, nem központilag meghatározott módszertan szerint működnek – így ahány ház, annyi szokás –, de az eddig készített interjúink alapján az eredmények, illetve hatások mégis nagyon hasonlóak:

- a gyerekeknek és a fiataloknak láthatóan jobb a kedve, nagyobb a motivációja, szélesebbé vált az érdeklődése;
- a gyerekeknek javult a magatartása, illetve közeledett a viselkedése az iskola és a társadalom által elvárt normákhoz, illemszabályokhoz;
- a gyerekek jobban odafigyelnek másokra és mások tiszteletben tartására;
- sok gyereknek javult az iskolai teljesítménye.

Tehát a korábbi gyakorlati tapasztalatok és az interjúink alapján is elmondható, hogy a gyerekesély program keretei között működő közösségi házak sikereket képesek elérni a gyerekek és fiatalok motivációjában, másodlagos szocializációjában, érzelmi egyensúlyának elősegítésében, társas kapcsolataik javításában. Így a kapcsolódó szakirodalmi megállapításokkal egyetértésben arra következtethetünk, hogy ha valahol, akkor a 18 év alattiaknál bizonyosan nagy esély van az

³ Más mérési, értékelési eszközök, illetve technikák (pl. az interjú, a megfigyelés, az önjellemzés, önértékelés vagy bizonyos esetekben a szociometria) esetében az egy megfigyelésre vonatkozó információk begyűjtésének időigénye általában nagyobb, a vizsgálati minta lehetséges nagysága kisebb, az információk feldolgozása több körülmekintést és talán még nagyobb szakmai felkészültséget igényel, és ezekkel összefüggésben alkalmazásuk humán erőforrás igénye is nagyobb. Előnyükre szól, hogy egy-egy eset mélyebb megértésére és részletesebb elemzésére adnak lehetőséget.

⁴ Ugyanakkor mára már hazánkban is megjelent ezen a területen a hatásvizsgálat módszertana (pl. Balás et al., 2016).

eredmények számszerűsíthető mérésére⁵, akármilyen közösségi alapú fejlesztő-programról legyen is szó.

Releváns hatásterületek

A hazai szociálpolitikai gyakorlatban a fentiekhez hasonló hatásokat eddig többnyire kvalitatív kutatások, interjúk és megfigyelések alapján azonosították, így teljes spektrumukat egyelőre nem tudjuk felrajzolni, a változások mértékét nem tudjuk mérni, a változások tartóssága is kétséges. Így pedig nem lehetséges, de legalábbis igen nehéz azoknak a lényeges beavatkozási pontoknak az azonosítása, ahol az alkalmazott módszerek továbbfejlesztésével vagy megváltoztatásával a legnagyobb, leggyorsabb vagy pénzügyileg legköltséghatékonyabb módon lehetne egy-egy speciális szociálpolitikai célt – pl. a gyerekesély program esetében a szegénységben és kirekesztettségben élő gyermekek hátrányainak csökkentését, iskolai eredményességének és későbbi munkaerőpiaci esélyeinek javítását, tágabban pedig társadalmi integrációját – elérni. Az azonban már most is meglehetősen jól körvonalazható, hogy mely tudományterületek fogalmait és mérési tapasztalatait lehetne hasznosítani a közösségi alapú szociálpolitikai beavatkozások hatáselemzéseinél. Ezek egyrészt a pedagógia és az oktatáskutatás, másrészt pedig a pszichiátria, pszichológia, illetve pszichodiagnosztika tudományterületei. Ezekhez fordulhatunk segítségért mind a potenciális és releváns hatásterületek azonosítása, mind pedig ezek mérhetővé tételének kérdésében.

A bevezetésben említett hatások, változások szinte magától értetődően kapcsolhatók össze a gyermekek különböző részterületeken történő fejlődésének és fejlesztésének lehetőségeit kutató nemzetközi és hazai szakirodalommal, elsősorban is a korábban említett nem-kognitív készségek, illetve a társas- és érzelmi tanulás (social-emotional learning; SEL⁶) kérdéskörében tárgyalt fogalmakkal.

A nem-kognitív készségek fogalma – amelyet elsőként két szociológus, Bowles és Gintis (1976) fogalmazott meg – biztosítja talán a gyerekekkel és fiatalokkal folytatott közösségi alapú fejlesztő munka potenciális célterületeinek, illetve hatásterületeinek feltérképezéséhez a legbővebb keretet. Ez a fogalom eredetileg

⁵ Egy korábbi közoktatási integrációs program hatásvizsgálata például alátámasztja ezt a feltételezésünket (Kézdi–Surányi, 2008a; 2008b; Surányi–Kézdi, 2010), amelyben a szerzők néhány, a nem-kognitív készségek ernyőfogalma alá sorolható területen is (pozitív önértékelés; stresszes, konfliktusos helyzetekkel való megküzdés; sztereotípiák; előítéletek; távolságtartás; szociális dominanciaorientáció (SDO); társas szorongás) szignifikáns változásokat tudtak kimutatni.

⁶ A szociális és érzelmi tanulás fogalma (*Social and Emotional Learning, SEL*) a *Fetzer Intézet 1994-es oktatásügyi konferenciáján* került bevezetésre. A koncepció szerint (Elias et al., 1997; Zins, 2001; Zins–Elias, 2006) a „szociális és érzelmi tanulás során a gyerekek elsajátítják az érzelmek felismerésnek, megértésének és szabályozásának képességét, a kortársakkal és a felnőttekkel való kapcsolattartás készségeit és szabályait, a szociális problémamegoldás képességét. E folyamatban egymás működését kiegészítve és erősítve egyaránt fejlődnek a gyerekek kognitív, szociális, érzelmi készségei és képességei, aminek eredményeként kialakul a hatékony szociális viselkedés” (Zsolnai, 2013: 72.; Zsolnai–Rácz–Rácz, 2015: 60–61.).

azokra a tényezőkre próbálta irányítani a figyelmet, amelyek nem voltak megragadhatók a korábbi időszakokban szinte kizárólagosan alkalmazott kognitív tesztekkel. Bowles és Gintis ezt abban a meggyőződésükben fogalmazták meg, hogy a nem-kognitív készségek, attitűdök, motivációk, személyiségvonások, amelyeket az emberek nem az oktatási rendszerben szereznek meg, szintén jelentős szerepet játszanak a munkaerőpiaci sikerességben⁷.

Fontos azonban megjegyezni, hogy – hasonlóan a legtöbb szóba jöhető meghatározáshoz – a nem-kognitív készségek fogalma sem teljesen egyértelmű és nem is övezi teljes körű konszenzus. Gutman és Schoon némileg eltérő megfogalmazásában nem-kognitív készségek alatt azokat az attitűdöket, viselkedéseket és stratégiákat érthetjük, amelyek elősegítik az iskolai, illetve munkahelyi sikerességet; így például a motivációt, a kitartást, és az önkontrollt. A nem-kognitív jelző kifejezi a hagyományosan mért kognitív, iskolai eredményesség szempontjából elsődlegesnek tartott készségektől való elkülönítést (Gutman–Schoon, 2013: 4.).

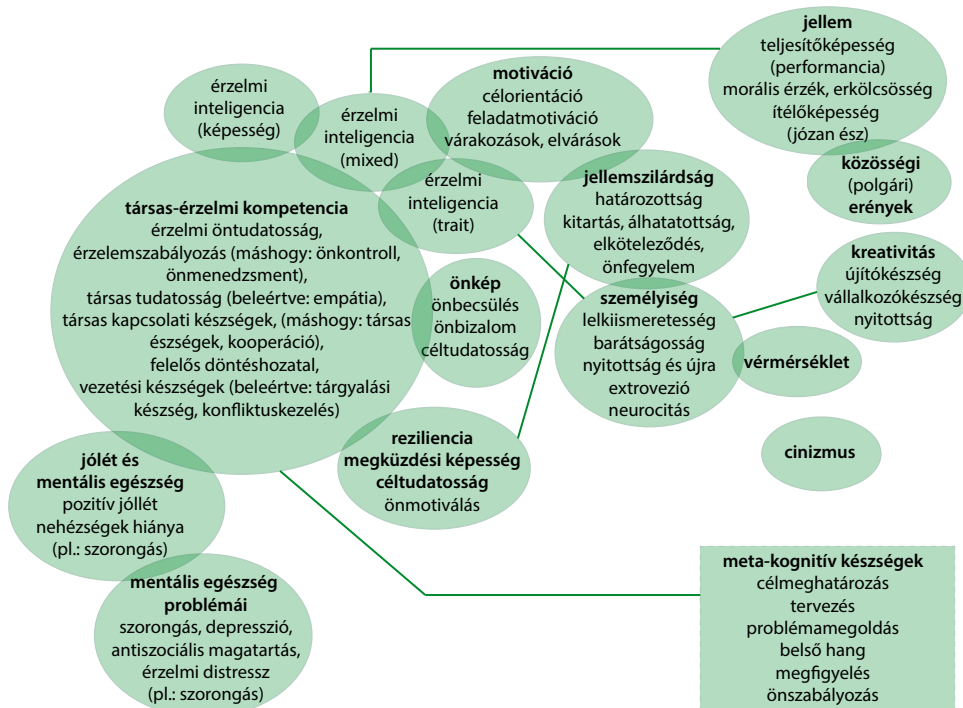
Gutman és Schoon egy 2013-as összefoglalásukban kifejezetten a gyerekekre és fiatalokra irányuló SEL programok lehetséges hatásterületeivel, mérési lehetőségeivel, illetve későbbi kimeneteivel foglalkoztak. A nem-kognitív készségek tágabb ernyőfogalmán belül nyolc kulcskompetenciát azonosítottak: 1. Önkép 2. Motiváció 3. Kitartás 4. Önfegyelem 5. Metakognitív stratégiák 6. Társas kompetenciák 7. Reziliencia (rugalmasság) és megküzdés 8. Kreativitás (Gutman–Schoon, 2013: 7.)

Jelenleg azonban a nem-kognitív készségek körében értelmezhető készségek vagy személyiségvonások, mint például a „szociális készségek”, „önbizalom” vagy „érzelmi intelligencia” – szemben az iskolai teljesítménnyel, amely kétségtelenül jól körvonalazott, régre visszanyúló hagyományokkal és kipróbált mérőeszközökkel rendelkező kutatási terület –, fogalmilag sokkal kevésbé tisztán definiáltak és megértett részterületek (Wigelsworth et al., 2017b: 4). Az alkalmazott fogalmak felderítését és tisztázását célzó munkáikban Wigelsworth és munkatársai (2017; 2017b) a SPECTRUM mozaikszó⁸ alatt próbálták összegezni azokat a területeket és alterületeket, amelyek a szakirodalomban szoros összefüggést mutatnak egymással, és amelyeket korábban Gutman és Schoon a nem-kognitív készségek címke alatt tárgyalt. Wigelsworth és munkatársai a potenciálisan összekapcsolódó nemzetközi szakirodalom alapján először megkíséreltek létrehozni egy fogalmi térképet (Wigelsworth et al., 2017), amely jó iránytűt biztosít a területet jellemző fogalmi kuszaságban történő eligazodáshoz. Ebben a munkájukban a fő területek és kapcsolódási pontjaik azonosítását tűzték ki célul és az 1. ábrában foglalták össze eredményeiket.

⁷ Ezt több frissebb kutatás is alátámasztja: pl. Farkas, 2003; Heckman et al., 2006.

⁸ Social, Psychological, Emotional, Concepts of self, and Resilience: Understanding and Measurement

1. ábra: A nem-kognitív készségek ernyőfogalma alá sorolható hatásterületek⁹



Forrás: Wigelsworth et al., 2017: 5

Mint az 1. ábrán is jól látszik, nagyszámú, egymással közelebbi-távolabbi rokonságban álló fogalom¹⁰ azonosítható a nemzetközi szakirodalomban, amelyek sok tekintetben átfedésben¹¹ is állnak egymással. Ez az átfedés egyrészt szubsztantív jellegű, mivel a különböző nem-kognitív tényezők nyilvánvalóan egymástól sem függetlenek, másrészt esetleges, mivel sok esetben csak a túl laza definíciókból fakad. Emellett az is igaz, hogy egyes jellemzőknek, jellemvonások-

⁹ A buborékok nagysága az eredeti ábra arányait tükrözi, ahol nincs kapcsolatban sem a fogalom jelentőségével, sem a szakirodalomban való előfordulások számával, hanem csak a kitöltő szöveg kívánta hely határozza meg. A pontozott vonalak jelentős azonosságot jeleznek (Wigelsworth et al., 2017: 4).

¹⁰ Ezek tartalmának értelmezéséhez lásd Wigelsworth et al., 2017: 11-15.

¹¹ A reziliencia önmagában is összetett fogalom, amely olyan rugalmas alkalmazkodóképességként értelmezhető, amely segíti az akár súlyos nehézségek ellenére történő boldogulást, illetve lehetővé teszi a változásokkal való adaptív megküzdést (Homoki–Czinderi, 2015; Kiss et al., 2015; Pikó–Hamvai, 2012; Masten, 2001, 2007; Chicetti-Cohen 2006; Rosen et al. 2010). A rezilienciát befolyásoló tényezők közül kiemelhetők a kognitív képességek, az önfegyelem, a pozitív énkép, a motiváció, az empátia, a problémamegoldó képesség, az éhatékony viselkedés, valamint a támogató társas kapcsolatok (család, felnőttek, kortársak, iskola stb.) szerepe, amelyeket így mind a rizikófaktorok, mind pedig a potenciális beavatkozási területek között számításba kell venni. (vö. Homoki, 2014: 313-318.; Homoki, 2014b: 50-51.) A rezilienciával szoros kapcsolatban álló coping, azaz megbirkózási-megküzdési készség – vagyis „az egyén külső és belső erőinek mozgósítása” valamilyen probléma kezelésének érdekében (Lazarus–Folkman, 1984, idézi: Pikó–Hamvai, 2012: 24.)

nak, karakterjegyeknek és kompetenciáknak több elnevezése is közszájon forog. Végül pedig a kuszaság forrása az is, hogy több meghatározás valójában maga is „ernyőfogalom”, amely többfajta megközelítést és fogalmat fed le¹². Azt is jól szemlélteti az ábra, hogy a nem-kognitív készségek ernyőfogalma alá sorolható területek a szociális kompetenciától kezdve, a lelki egészségen át, a civil kuráziig rendkívül széles spektrumot ölelnek át. Mindebből az is következik, hogy a hatások számszerű kimutatása nem egyszerűen mérés technikai kérdés, hanem alapvetően függ attól is, hogy a kiválasztott mérőeszköz jól illeszkedik-e egy-egy program sajátos céljaihoz és a ténylegesen megvalósított fejlesztői munkához.

Ajánlott mérőeszközök

Az imént látott potenciális beavatkozási vagy hatásterületek számszerűsíthető vizsgálatára rengeteg mérőeszköz került kifejlesztésre az elmúlt évtizedek során. Ezek azonban jelentős mértékben eltérnek a megcélzott területek és alterületek (hatókör, alkalmazási terület), az érvényesség (validitás) és pontosság, valamint sok egyéb részletkérdés tekintetében. Az elmúlt bő két évtizedben szerencsére több olyan összehasonlító áttekintés is napvilágot látott a nemzetközi szakirodalomban, amelyek alapján viszonylag jól behatárolható a mérőeszközöknek egy olyan viszonylag szűkebb köre, amelyek mind tartalmi és érvényességi, mind pszichometriai jellemzőiket tekintve bizonyítottak, illetve amelyek a gyakorlati alkalmazhatóság szempontjából is jól használhatónak bizonyultak. Az alábbiakban ezek megállapításait kiindulási alapul véve ismertetem a mérőeszközöknek azt a szűkebb körét, amely jelen állás szerint széles körben történő felhasználásra is nyugodt szívvel ajánlható.

A szisztematikus összehasonlító irodalomnak két viszonylag elkülönülő ágát lehet beazonosítani, amelyek részben eltérő szakirodalmi előzményekre alapoznak ugyan, de vizsgálati fókuszuk tekintetében többé-kevésbé átfedik egymást és eredményeik is azonos irányba mutatnak. Ez a két áramlat a korábban már említett két tudományterülethez, az oktatáskutatáshoz, illetve a pszichodiagnosztikához kapcsolódik. Előbbihez sorolhatjuk a Wigelsworth, Humhrey, Tsang, illetve munkatársaik, utóbbihoz pedig a Merrel, Deighton, Matson, Wilkins, Kwan, Rickwood, Darling-Churchill, Halle, Lippman, Campbell, Damary, Ruffalo, Wade, Crowe, Cordier és kollégáik által készített elemzéseket.

A mérőeszközök összehasonlító elemzése még tíz éve is szinte csak a széles körben elterjedt eszközökre korlátozódott, és a korai próbálkozások azok közül is csak néhány összevetésére vállalkoztak; így viszonylag korai elemzésben

¹² Például a metakognitív stratégiák Gutman és Schoon (2013) ismertetésében önálló területként jelennek meg, de a SPECTRUM értelmezésében ez nem-kognitív és kognitív kompetenciák közötti „híd” szerepében értelmezhető, vagy mint az előző lábjegyzetből kiderül, a reziliencia fogalmának értelmezéséhez önmagában is több olyan „építőelem” felhasználására van szükség, amelyek a SPECTRUM-térképen más területek alá vannak besorolva.

Demaray és Ruffalo (1995) hat¹³, később Merrell (2001) három¹⁴ különböző eszközt vizsgált. Az online adatbázisok és keresőprogramok elterjedésével azonban egyre szélesebb körű és egyre szisztematikusabb elemzések láthatnak napvilágot, aminek eredményeképpen ma már igen sok eszköz, igen sok szempontból való összehasonlítására és értékelésére adódott lehetőség.

E szélesebb körű összehasonlítások egyike Matson és Wilkins (2009) nevéhez fűződik. Ők összesen 48 darab releváns mérőeszköz közül válogatva, 29 olyan szociális készségekre irányuló tesztet találtak, amelyek megbízhatóságáról és validitásáról is rendelkezésre álltak adatok. Ezek értékelése után végül a szerzők ez utóbbiakat kivétel nélkül elfogadhatónak találták. Matson és Wilkins elemzésével szemben azonban kritikaként fogalmazódott meg, hogy az általuk vizsgált mérőeszközök kiválasztása nem történt elég szisztematikusan ahhoz, hogy teljes körű összehasonlításként lehessen értelmezni. Ennek ellenére Matsonék munkája iránymutatónak bizonyult és a későbbiek során Crowe és munkatársai, valamint Cordier és kollégái is ezt a munkát tekintették példaként immáron minden kétséget kizáróan szisztematikus vizsgálatukban (Crowe et al., 2011: 778.; Cordier et al., 2015: 4-5.). Cordier-ék szintén csak a szociális készségek mérését célzó eszközöket vizsgálták és összesen 56 ilyen eszközt azonosítottak a releváns szakirodalomban. Ezek közül 13 mérőeszközt találtak alkalmasnak a részletes pszichometriai összehasonlításra, amelyek közül hat „kiváló”, hat „jó”, és egy „elfogadható” minősítést kapott a szerzőktől (Cordier et al., 2015: 10, 12-17.). Humphrey valamint Wigelsworth és kollégái a gyermekek társas és érzelmi kompetenciáit vizsgáló mérőeszközökre keresve összesen 189 témába vágót találtak, amelyek közül végül 12-t minősítettek még szigorúbb összehasonlításra is érdemesnek (Humphrey et al., 2011; Wigelsworth et al., 2010; vö. Humphrey–Wigelsworth, 2016: 14).

A szociális készségek, illetve a társas és érzelmi kompetenciák mellett a lelki egészség, illetve jóllét területén alkalmazható eszközökről is készültek szisztematikus áttekintések. Ezek közül Tsang és munkatársai (2011) a gyermek és ifjúsági korcsoportok pszichoszociális jóllétének vizsgálatát állították fókuszba és szisztematikus keresésük során 17 eszközt azonosítottak, amely ennek mérését tűzte ki céljául. Ezek szigorúbb pszichometriai összevetése alapján a legjobb 5A-s osztályzatot egyetlen mérőeszköz érdemelt ki, 4A-t öt darab, 3A-t pedig három darab kapott. Megbízhatósági elemzésükben e 17 eszköz közül nyolc kapta meg a legjobb, A-s minősítést. Pár évvel később Deighton és kollégái (2014) a lelki egészség és jóllét területén keresgélve 117 darab 18 év alattiakra érvényes mérőeszközt találtak. Ezek közül szigorú pszichometriai kritériumok alapján végül 11-re szűkítették a rutin használatra ajánlhatók körét. Egy hasonló elemzésben szintén a lelki egészség kérdéskörére, de kifejezetten a 12–25 éves korosztályra fókuszálva

¹³ School Social Behavior Scales, Social Skills Rating System, Walker McConnell Scales of Social Competence and School Adjustment, Waksman Social Skills Rating Scale, School Social Scales Rating Scale, Social Behavior Assessment Inventory.

¹⁴ School Social Behavior Scales, Social Skills Rating System, Walker McConnell Scales of Social Competence and School Adjustment.

Kwan és Rickwood (2015) 29 megfelelő eszközt talált (vö. Wigelsworth et al., 2017: 6-7.; Humphrey–Wigelsworth (2016: 14), de ezek közül tíz csak klinikai keretek között volt használható, így csak 12 maradt, amely klinikai környezetben kívül és/vagy általános felhasználásban alkalmazható.

Végül Crowe és munkatársai a „szociális funkciók¹⁵” mérésére vonatkozóan összesen 209 különböző értékelő eszközt találtak előzetesen megadott keresési szempontjaik szerint, melyek közül különböző okok miatt 82-t kellett kizárniuk, de még így is 86 mérőeszköz felelt meg az előzetesen felállított kritériumaiknak (Crowe et al., 2011: 778.).

E szisztematikus összehasonlító elemzések alapján megállapítható, hogy a nem-kognitív készségek különböző részterületein (1. ábra) mindent egybevéve több száz¹⁶ „forgalomban” lévő mérőeszköz közül válogathat a hatáselemzés végrehajtását fontolgató szakember. Továbbá az is bizonyos, hogy hasonlóan magukhoz a részterületeket jelző fogalmakhoz, sok esetben maguk a mérőeszközök is átfedésben állnak egymással.

Az alábbiakban táblázatos formában foglalom össze azt a 37-et, amelyet az imént hivatkozott szerzők megfelelőnek ítélték, és amely így a mai állás szerint bizonyosan az ajánlható kategóriába sorolható¹⁷. A következő négy táblázatban a mérőeszközök életkori alkalmazhatóság szerint tagolva láthatók, különbséget téve a tágabb és a szűkebb életkori határok között érvényes eszközök között. A táblázatokban összefoglalom azokat a legfontosabb és legalapvetőbb információkat, amelyek segíthetik a hatáselemzést megvalósítani szándékozó szakembereket a kezdeti tájékozódásban. Azokban az esetekben, amikor az összehasonlító tanulmány szerzője valamely információt nem közölt, megpróbáltam kiegészíteni a SPECTRUM honlapján¹⁸ található leírásokból, illetve amennyiben lehetőségem nyílt rá, akkor a mérőeszköz eredeti ismertetője alapján egészítettem ki a kérdéses helyeket. Sajnálatos módon itt-ott még így is maradtak hiányzó részletek, amelyeket kérdőjellel jelöltem.

¹⁵ A szociális funkciók fogalma meglehetősen hasonló a nem-kognitív készségek fogalmához (vö.: Crowe et al., 2011: 768–769.).

¹⁶ 2018. augusztus végén (08. 26.) csak a SPECTRUM honlapján 468 db mérőeszköz volt felsorolva.

¹⁷ A kiválasztás feltétele, hogy legalább egy szisztematikus összehasonlító tanulmányban megfelelőnek bizonyuljon.

¹⁸ <https://educationendowmentfoundation.org.uk/projects-and-evaluation/evaluating-projects/measuring-essential-skills/spectrum-database/>

1. táblázat: A nem-kognitív készségek méréséhez ajánlható eszközök: 1,5–21 éves kor között¹⁹

| Mézőeszköz | Életrkori alkalmazhatóság | <= 5 | 6-14 | 15-17 | >= 18 | Magyar nyelven | Költség | Kérdőív típusa | Kérdőív hossza | Kérdezés hossza | Rövid leírás | Forrás |
|--|---|------|------|-------|-------|----------------|---------|----------------|----------------|-----------------|--|-----------------------|
| ASEBA – Achenbach System of Empirically Based Assessment | 1,5-18; self-report: 11-18 | I | I | I | N | nem | van | Sz./T/Ő | 105-120 | 15 perc | externalizáció, internalizáció, szorongás, depresszió, visszahúzóódás, szomatizáció, társas kapcsolatok zavarai, gondolkodási problémák, figyelemzavar, szabálysértő magatartás | Deighton et al., 2014 |
| CBCL – Child Behavior Check List | 1,5-5 év; 6-20 év; szülői és tanári változat 6-18 év, önkítöltő változat 11-18 év | I | I | I | N | igen | van | Sz./T | 118 | 15-20 perc | társas és érzelmi viselkedés, szorongás, depresszió, szomatizáció, kapcsolati, gondolkodási, figyelem problémák, szabálysértő, agresszív magatartás | Kwan – Rckwood, 2015 |
| SSIS – Social Skills Improvement System / SSRS – Social Skills Rating System | 3-18 év | I | I | I | N | nem | van | Sz./T/Ő | 75-83 | 10-25 perc | társas és érzelmi kompetencia, externalizáció, internalizáció, kognitív kompetenciák, hiperaktivitás, terrorizálás, kommunikáció, együttműködés, érdekvényesítés, felelősségvállalás, elköteleződés, önfegyelem, | Humphrey et al., 2011 |
| HoNOSCA – Health of the National Outcome Scale for Children and Adolescents | 3-18; self-report 13-18 | I | I | I | N | nem | van | Sz./Ő/K | 13+2 | 5 perc | bomlasztó magatartás, túlmozgás, önsértés, kábítószer-használat, hallucinációk, érzékszálódások, társas kapcsolatok, kognitív készségek, | Deighton et al., 2014 |

¹⁹ Rövidítések: I – igen; N – nem; Sz – szülői; T – tanári; Ö – önkítöltős;

| Mérőeszköz | Életkori alkalmazhatóság | <= 5 | 6-14 | 15-17 | >= 18 | Magyar nyelven | Költség | Kérdőív típusa | Kérdőív hossza | Kérdés hossza | Rövid leírás | Forrás |
|---|--------------------------------|------|------|-------|-------|----------------|---------|----------------|----------------|---------------|---|---|
| SDQ – Strengths and Difficulties Questionnaire | 4-16 év, 11-17 év | I | I | I | N | igen | nincs | Sz / T / Ö | 25 | 5 perc | társas és érzelmi kompetencia, externalizáció, internalizáció, lelki egészség és jólét, magatartásproblémák, érzelmi tünetek, társas kapcsolatok, proszociális viselkedés, hiperaktivitás | Deighton et al., 2014 / Tsang et al., 2011 / Kwan – Rckwood, 2015 |
| YOO – Youth Outcome Questionnaire | 4-17 év, self-report: 12-18 év | I | I | I | N | nem | nincs | Sz / Ö | 30-64 | ? | intrapersonális diszstressz, szomatizáció, társas kapcsolatok, viselkedési diszfunkciók | Deighton et al., 2014 |
| CSI – Child Symptom Inventories | 4-18 év | I | I | I | N | nem | van | Sz / T / Ö | 77-108 | ? | ADHD, oppozíciós zavar (ODD), magatartásproblémák, generalizált szorongásos zavar (GAD), obszesszív-kompulzív zavar (kényszerbetegség (OCD)), főbiák, súlyos depresszív zavar (klinikai depresszió) | Deighton et al., 2014 |
| DANVA – Diagnostic Analysis of Nonverbal Accuracy (DANVA-2) | 4-18 év | I | I | I | N | nem | ? | Ö | 16-32 | 30 perc | társas és érzelmi fejlettség | Humphrey et al., 2011 |
| HCSBS – Home and Community Social Behavior Scales | 4-18 év | I | I | I | N | nem | van | Sz | 64 | ? | társas és érzelmi kompetencia, anti-szociális viselkedés, társas kapcsolatok, önmenedzselés, alárendelődés | Cordier et al., 2015 |

| Mérőszköz | Életkori alkalmazhatóság | <= 5 | 6-14 | 15-17 | >= 18 | Magyar nyelven | Költség | Kérdőív típusa | Kérdőív hossza | Kérdés hossza | Rövid leírás | Forrás |
|--|--------------------------|------|------|-------|-------|----------------|---------|----------------|----------------|---------------|--|-----------------------|
| MESSY – Matson Evaluation of Social Skills with Youngsters | 4-18 év | I | I | I | N | nem | nincs | Ö / T | 62-64 | 10-25 perc | társas és érzelmi kompetencia, lelki egészség és jóllét, indokolatlan magabiztoság, önteltség, indulatosság, féltékenység, visszahúzóds | Humphrey et al., 2011 |
| MESSY-II – Matson Evaluation of Social Skills with Youngsters-II | 4-18 év | I | I | I | N | nem | van | Sz / T / Ö | 64 | 15 perc | társas és érzelmi kompetencia, elfogadott és nem megfelelő viselkedés, lelki egészség és jóllét, indokolatlan magabiztoság, önteltség, indulatosság, féltékenység, barátságatlanság, ellenségesség, visszahúzóds | Cordier et al., 2015 |
| BASC-2 – Behavior Assessment System for Children, Second Edition | 2-21 év | I | I | I | I | nem | van | Sz / T / Ö | 100-160 | 10-20 perc | társas készségek, magatartásp problémák, szomatizáció, szorongás, depresszió, hiperaktivitás, agresszió, figyelemzavar, tanulási nehézség, visszahúzóds, alkalmazkodóképesség, vezetési képesség | Kwan – Rckwood, 2015 |
| BASC – Behavior Assessment System for Children | 2-21 év | I | I | I | I | nem | van | Sz / T / Ö | 100-185 | 10-30 perc | társas készségek, magatartásp problémák, szomatizáció, szorongás, depresszió, hiperaktivitás, agresszió, figyelemzavar, tanulási nehézség, visszahúzóds, alkalmazkodóképesség, vezetési képesség | Deighton et al., 2014 |

2. táblázat: A nem-kognitív készségek méréséhez ajánlható eszközök: 5–17 éves kor között

| Mérészköz | Életkori alkalmazhatóság | <= 5 Éves | 6-14 éves | 15-17 éves | >= 18 éves | Magyar nyelven | Költség | Kérdőív típusa | Kérdőív hossza | Kérdés hossza | Rövid leírás | Forrás |
|--|---------------------------|-----------|-----------|------------|------------|----------------|---------|----------------|----------------|---------------|---|--|
| PTM-R – Prosocial Tendencies Measure– Revised | 11-18 év | N | I | I | N | nem | ? | Ö | 25 | 30 perc | proszociális, altruista viselkedés | Humphrey et al., 2011 |
| BERS-2 – Behavioral and Emotional Rating Scale 2 | 5-18 év | N | I | I | N | nem | van | Sz / T / Ö | 52 | 10 perc | családi elköteleződés, bevonódás, iskolai funkcionáltság, intraperszonális erősségek, interperszonális erősségek, érzelmi erősségek | Deighton et al., 2014 / Tsang et al., 2011 |
| CHQ – Child Health Questionnaire | 5-18, self-report: 10+ év | N | I | I | N | nem | nincs | Sz / Ö | 28-87 | ? | lelki egészség, viselkedés, önbecsülés, általános egészségkép, testi fájdalom, pszichés funkcionáltság | Deighton et al., 2014 |
| PSC – Pediatric Symptom Checklist | 4-18 év | N | I | I | N | nem | nincs | Sz | 36 / 17 | ? | érzelmi és magatartási problémák (egydimenziós értékelőszköz) | Deighton et al., 2014 |
| W-SSRS – Waksman Social Skills Rating Scale | 6-18 év | N | I | I | N | nem | nincs | T | 21 | ? | társas és érzelmi kompetencia, agresszivitás, passzivitás | Demaray – Ruffalo, 1995 |
| W – M (SSCSA) – Walker McConnell Scales of Social Competence and School Adjustment | 7-12 év / 6-18 év | N | I | I | N | nem | ? | T | 43-53 | 5 perc | társas és érzelmi kompetencia, tanár-preferált társas viselkedés, kortársak által preferált társas viselkedés, iskolai alkalmazkodás, önfegyelem, empátia | Crowe et al., 2011 |

| Mérőszköz | Életkori alkalmazhatóság | <= 5 Éves | 6-14 éves | 15-17 éves | >= 18 éves | Magyar nyelven | Költség | Kérdőív típusa | Kérdőív hossza | Kérdés hossza | Rövid leírás | Forrás |
|---|--------------------------|-----------|-----------|------------|------------|----------------|---------|----------------|----------------|--------------------|--|--|
| AFARS - Affect and Arousal Scale | 7-18 év | N | I | I | N | nem | ? | Ö | 27 | ? | lelki egészség és jóllét, negatív és pozitív affektívítás, fokozott készenlét | Tsang et al., 2011 |
| BYI – Beck Youth Inventories | 7-18 év | N | I | I | N | nem | van | Ö | 5*20 | 5*5 perc | depresszió, szorongás, indulat-harag, bomlasztó magatartás, önkép | Deighton et al., 2014 |
| EQI:YV – Bar-On Emotional Quotient Inventory: Youth Version | 7-18 év | N | I | I | N | nem | ? | Ö | 60 (30) | 20-25 (10-15) perc | érzelmi intelligencia, alkalmazkodóképesség, stressz-menedzsment, általános kedélyállapot, inkonzisztencia index | Humphrey et al., 2011 |
| KIDSCREEN-52/ Kidscreen | 8-18 év | N | I | I | N | nem | részben | Ö | 52 | ? | mentális jóllét, társas kapcsolatok, fizikai jóllét, kedélyállapot, önkép, érzelmek, önállóság, családi élet, iskolai környezet, társas elfogadottság, iskolai bántalmazás | Deighton et al., 2014 / Kwan – Rckwood, 2015 |
| ,K10 (Kidscreen 10) | 12-25 év | N | I | I | I | nem | van | Ö | 10 | 5 perc | szubjektív egészség és jóllét átfogó egydimenziós mérőszöke | Kwan – Rckwood, 2015 |
| DES-IV – Differential Emotions Scale | 7-x év | N | I | I | I | nem | ? | Ö | 36 / 17 | 10-15 perc | pozitív és negatív érzelmek (öröm, élvezet, féltékenység, undor, harag, szégyen, büntudat, félelem, öngyűlölet) | Humphrey et al., 2011 |

3. táblázat: A nem-kognitív készségek méréséhez ajánlható eszközök: 6–14 éves kor között

| Mérőeszköz | Életkori alkalmazhatóság | <= 5 éves | 6-14 éves | 15-17 éves | >= 18 éves | Nyelv | Költség | Kérdőív típusa | Kérdőív hossza | Kérdés hossza | Rövid leírás | Forrás |
|---|--------------------------|-----------|-----------|------------|------------|-------|---------|----------------|----------------|---------------|---|-----------------------|
| EBS - Emotional Behavior Scale | 11-15 év | N | I | N | N | nem | nincs | Ö | 65 | ? | társas és érzelmi kompetencia, lelki egészség és jóllét, önbecsülés, társas szorongás, rosszindulatú agresszió | Tsang et al., 2011 |
| CRS – Child Rating Scale | 5-13 év | N | I | N | N | nem | ? | Sz / T / Ö | 18-38 | 10-20 perc | társas kapcsolatok, szabálykövetés, kiélés (acting out), szorongás, visszahúzódság, magabiztoság, féltékenység, frusztráció tolerancia, feladatorientáció | Humphrey et al., 2011 |
| ERC – Emotion Regulation Checklist | 6-12 év | N | I | N | N | nem | ? | Sz / T | 24 | 10 perc | negativitás, érzelmi szabályozás | Humphrey et al., 2011 |
| SCI – Social Competence Inventory | 7-10 év | N | I | N | N | nem | nincs | Sz / T | 25 / 29 | ? | társas-, érzelmi kompetencia, proszociális orientáció, társas kezdeményezőkészség | Crowe et al., 2011 |
| CABS – Child Assertive Behaviour Scale | 8-12 év | N | I | N | N | nem | ? | Sz / T / Ö | 27 | 10-15 perc | ön tudatosság, passzivitás, agresszivitás | Humphrey et al., 2011 |
| PANAS – C-Positive and Negative Affect Scale | 8-14 év | N | I | N | N | nem | nincs | Sz / Ö | 20 / 27 | ? | lelki egészség és jóllét, negatív és pozitív affektívitás | Tsang et al., 2011 |
| SSBS-2 – School Social Behavior Scales-2 / SSBS – School Social Behavior Scales | 14-18 | N | N | I | N | nem | van | T | 32+33 | 10 perc | társas és érzelmi kompetencia, anti-szociális magatartás, társas kapcsolatok, önmenedzsmnt, engedékenység, iskolai magatartás | Cordier et al., 2015 |

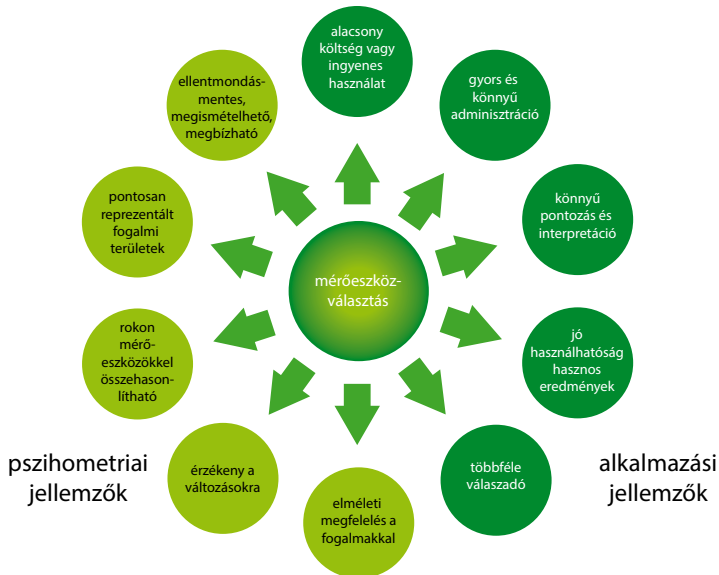
4. táblázat: A nem-kognitív készségek méréséhez ajánlható eszközök: 9 éves kor alatt

| Mérőszköz | Életkori alkalmazhatóság | <= 5 éves | 6-14 éves | 15-17 éves | >= 18 éves | Nyelv | Költség | Kérdőív típusa | Kérdőív hossza | Kérdés hossza | Rövid leírás | Forrás |
|---|--------------------------|-----------|-----------|------------|------------|-------|---------|----------------|----------------|-----------------|---|--------------------------------|
| ITSEA – Infant Toddler Social Emotional Assessment | 12-48 hónap | I | N | N | N | nem | nincs | Sz | 166/60 | 10 / 20-30 perc | externalizáció, internalizáció, diszreguláció, társas kapcsolatok, atipikus magatartások, viselkedési-, alkalmazkodási zavarok | Halle – Darling-Churchil, 2016 |
| DECA / DECA-C – Devereux Early Childhood Assessment Clinical Form | 2-6 | I | N | N | N | nem | van | Sz/T | 62 | 15 perc | érzelmi intelligencia (mixed, trait), társas-, érzelmi kompetencia, reziliencia, kezdeményező-készség, alkudozás, önfigyelem, társas kapcsolatok, elköteleződés, magatartás | Tsang et al., 2011 |
| SCBE – Social Competence and Behavior Evaluation Scale | 2,5-6,5 év | I | N | N | N | nem | ? | Sz/T | 80 (30) | 15 perc | társas kompetencia, externalizáció, internalizáció, alkalmazkodóképesség, lehangoltság-vírámság, szorongás-magabiztosság, indulat-tolerancia, izoláltság-integráció, agresszivitás, nyugaltság, egoizmus-proszocialitás, ellenkezés-együttműködés, függés-önállóság | Humphrey et al., 2011 |
| PKBS-2 – Preschool and Kindergarten Behaviour Scales-2 | 3-6 év | I | N | N | N | nem | nincs | Sz/T | 76 | 12 perc | társas és érzelmi kompetencia, externalizáció, internalizáció, társas kapcsolatok, együttműködés, ön-állóság, problémás magatartások, egoizmus, lobbánékonyság, figyelmi problémák, túlmozgás, visszahúzóds, szorongás, szomatizáció | Humphrey et al., 2011 |
| ACES – Assessment of Children's Emotion Skills | 4-8 év | I | N | N | N | nem | ? | 0 | 56 | 10-25 perc | érzelemfelismerés (indulatok, harag, öröm, szomorúság) | Humphrey et al., 2011 |

A mérőeszköz-választás szempontjai

Mint az a fenti táblázatokból is kiolvasható, a hatáselemzéshez rendelkezésre álló mérőeszközök szűkebb körébe tartozó kérdőívek is igen sok lényeges szempontból különböznek egymástól. A fentiekben említett egyetlen mérőeszköz sem alkalmas arra, hogy minden hatásterületen, minden életkorban, és bármilyen lehetséges céllal alkalmazni lehessen őket, ezért a konkrét felhasználásukat megelőzően minden esetben érdemes mérlegelni előnyeiket és hátrányaikat. Ugyanakkor a nemzetközi kutatások és empirikus tapasztalatok alapján kijelenthető, hogy pszichometriai jellemzőiket tekintve az itt felsorolt eszközök mindegyike teljesíti legalább az elvárható szakmai minimumkövetelményeket, így a közülük történő választás esetén főként tartalmi és praktikus megfontolásokat kell csak követni. A praktikus megfontolások között a szakirodalom leggyakrabban az alábbiakat emeli ki (Humphrey–Wigelsworth, 2016: 14.; vö.: Dvorsky et al., 2014; Glover–Albers, 2007): a mérés célja, szándéka (szűrés, nyomon követés, tevékenységértékelés, hatáselemzés stb.), a mérni kívánt hatásterületek, a mérés hatóköre (általános vagy specifikus), a mérni kívánt csoport nagysága, a célcsoport jellemzői (átlagos vagy problémás), a célcsoport életkora, a válaszadó adekvát kiválasztása, a vizsgálat hossza és időigénye, a méréshez szükséges adminisztratív megterhelés, a mérőeszköz költségei, a mérés költségei, illetve a mérőeszköz elterjedtsége és az eredmények összehasonlíthatósága. A SPECTRUM projekt keretében Wigelsworth és munkatársai (2017b) a következő szemléltető ábrában foglalták össze a kiválasztás legfőbb szempontjait (2. ábra).

2. ábra: A megfelelő mérőeszköz kiválasztásának hasznos szempontjai



Forrás: Wigelsworth et al., 2017b: 7.

Az ábrán látható szempontok két csoportba sorolhatók: egyrészt a mérőeszköz pszichometriai jellemzői, másrészt a gyakorlati alkalmazhatóság szempontjai között kell megtalálni az optimumot. A fenti táblázatokban felsorolt mérőeszközök pszichometriai jellemzőiket tekintve mind az érvényesség, mind a megbízhatóság szempontjából megfelelőek, hiszen ez volt kiválasztásuk egyik legfontosabb szempontja. Erről az oldalról tehát legfőképpen azt érdemes mérlegelni, hogy azon a területen mérik-e a lehetséges hatásokat, amelyre a fejlesztő tevékenység irányul, illetve azt, hogy mely életkori csoportoknál alkalmazhatók. Ehhez a fenti táblázatok rövid leírásai, illetve az életkori alkalmazhatóság oszlopai segítséget nyújtanak, ugyanakkor a végső döntést csak egy-egy konkrét program céljainak, illetve tényleges tevékenységeinek ismeretében lehet meghozni.

A gyakorlati alkalmazhatóság szempontjából nyilvánvalóan egyszerűbb a kiválasztás, hiszen minél olcsóbb, rövidebb, illetve minél több válaszadó esetében és könnyebben használható egy mérőeszköz, annál vonzóbb a hatáselemzést megrendelő, illetve megvalósító szakemberek számára. Azonban sajnálatos módon ezek között akad egy olyan szempont, amely a Magyarországon történő felhasználást erősen korlátozza és emiatt jelen állapot szerint igencsak leszűkíti a választási lehetőségek körét. A táblázatokban szereplő mérőeszközök közül magyar nyelven mindössze kettő elérhető: a Képességek és nehézségek (SDQ), illetve a Gyermekviselkedési (CBCL) kérdőív. Ez azt jelenti, hogy a korábban hivatkozott megbízhatósági és érvényességi vizsgálatok csak e kettő mérőeszköz esetében tekinthetők a magyar változat esetében is igazoltnak. E két mérőeszköz nyilvánvalóan nem fedi le a nem-kognitív készségek ernyőfogalma alatt az *1. ábrán* bemutatott összes területet, azonban sok esetben ezek is elegendők lehetnek egy-egy konkrét program eredményeinek vagy akár csak részeredményeinek felméréséhez és bemutatásához.

Összegzés

A tanulmányban bemutatott mérőeszközök és kiválasztási szempontok, illetve a nem-kognitív készségek ernyőfogalma alá besorolható különböző alterületek együttes mérlegelése és gondos összehangolása szilárd alapot biztosíthat a közösségi alapú szociálpolitikai célzatú fejlesztőprogramok hatáselemzéséhez.

Az ilyen programok hatáselemzése nem csak tudományos eredmények bővítése miatt fontos, és nem csak azért, mert a finanszírozók részéről egyre többször és egyre nagyobb kényszerítő erővel merül fel az igény a felhasznált anyagi források elvárásainak megfelelő hasznosulásának bizonyítására. Ezeknél a szempontoknál talán még fontosabb, hogy a hatáselemzések eredményei visszajelzésül szolgálhatnak a fejlesztő tevékenységeket megvalósító szociális szakemberek számára is arról, hogy az általuk alkalmazott módszerek és technikák valóban elérik-e a megcélzott eredményeket vagy pedig átgondolásra, módosításra szorulnak.

Egy-egy konkrét fejlesztő program hatásainak számszerű kimutatása ugyanakkor nem egyszerűen mérés technikai kérdés. A megfelelő hatáselemzéshez nélkülözhetetlen, hogy alapoktól átgondolásra kerüljenek a kitűzött célok és az azok megvalósítását szolgáló eszközök és módszerek. Az eredmények kimutatása ugyanis csak akkor lehetséges, ha a kiválasztandó mérőeszköz jól illeszkedik a konkrét programhoz. Így pedig nem csak a hatáselemzés eredményei lehetnek rendkívül hasznosak a tervezők és megvalósítók számára, hanem már önmagában az a gondolkodási folyamat is, amely során megkísérlik összekapcsolni a célokat és tevékenységeket azokkal a nem-kognitív készségek fogalma alá sorolható hatásterületekkel, amelyek e tanulmányban is ábrázolásra kerültek.

Az e tanulmányban ismertetett 37 viszonylag egyszerűen használható, kérdőív típusú mérőeszköz a hivatkozott nemzetközi szakirodalom alapján biztos kiindulási alapot nyújthat a közösségi szemléletű – implicite vagy explicite nem-kognitív területek fejlesztését célzó – szociálpolitikai jellegű kezdeményezések hatásának méréséhez. Ugyanakkor ezek közül egyelőre csak két mérőeszköz érhető el magyar nyelven is. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy a többi felsorolt kérdőív, illetve mérőskála hazai alkalmazása ne lenne lehetséges, sőt kívánatos. Sokkal inkább arra hívja fel a figyelmet, hogy mennyi lehetőség, illetve teendő áll még a hazai – állami, civil, vagy akár egyházi alkalmazásban álló – szociális szakemberek előtt, amennyiben erőfeszítéseket kívánnak tenni más tudományágak előremutató módszereinek átültetésére és rutinszerű alkalmazására a szociálpolitika területén is.

Irodalom

- Balás Gábor – Baranyai Zsolt – Herczeg Bálint – Jakab Gábor (2016): *Biztos Kezdet program hatásvizsgálata – Értékelés és hatásvizsgálati zárójelentés*, HÉTFA Kutatóintézet, Budapest
- Benedek Gabriella (2016): A LEAP a magyarországi közösségfejlesztésben – Mit kínál a LEAP mint szemlélet- és keretrendszer a hazai közösségfejlesztésnek, közösségfejlesztőknek? (Kivonat az összefoglaló tanulmányból), *Parola*, 2016/2
- Blake, Andy S. – Walzer, Norman (2013) Measuring community development: what have we learned?, *Community Development*, 2013 Vol. 44, No. 5, 534–550.
- Bowles, S. – Gintis, H. (1976): *Schooling in capitalist America* (Vol. 75). New York: Basic Books.
- Campbell, Susan B. – Denhamb, D – Susanne A. – Howarth, Grace Z. – Jones, Stephanie M. – Whittaker, Jessica Vick – Williford, Amanda P. – Willoughby, Michael T. – Yudron, Monica – Darling-Churchill, Kristen (2016): Commentary on the review of measures of early childhood social and emotional development: Conceptualization, critique, and

- recommendations, *Journal of Applied Developmental Psychology* 45 (2016) 19–41. KJ: László! Ezt nem inkább et al.-lal kellene?
- Carter, A. S. – Briggs-Gowan, M. J. – Davis, N. O. (2004): Assessment of young children's social-emotional development and psychopathology: Recent advances and recommendations for practice. *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 45(1), 109–134.
- Cicchetti, D. – Cohen, D. J. (eds.) (2006): *Developmental Psychopathology*. Volume 3: Risk, Disorders and Adaptation. Hoboken. John Wiley & Sons
- Cordier, R. – Speyer, R. – Chen, Y-W. – Wilkes-Gillan, S. – Brown, T. – Bourke-Taylor, H. (2015): Evaluating the Psychometric Quality of Social Skills Measures: A *Systematic Review*. PLoS ONE 10(7): e0132299.
- Craig, Gary (2002): Towards the Measurement of Empowerment: The Evaluation of Community Development, *Community Development*, 2002. vol.33. No.1, 124–146.
- Crowe, L. M. – Beauchamp, M.-H. – Catroppa, C. – Anderson, V. (2011): Social function assessment tools for children and adolescents: A systematic review from 1988 to 2010, *Clinical Psychology Review* 31 (2011) 767–785.
- Deighton, J. – Croudace, T. – Fonagy, P. – Brown, J. – Patalay, P. – Wolpert, M. (2014): Measuring mental health and wellbeing outcomes for children and adolescents to inform practice and policy: a review of child self-report measures. *Child and Adolescent Psychiatry and Mental Health*, 8, 14–28.
- Darling-Churchill, Kristen E. – Lippman, Laura (2016): Early childhood social and emotional development: Advancing the field of measurement, *Journal of Applied Developmental Psychology* 45 (2016) 1–7.
- Demaray, Michelle K. – Ruffalo, Stacey L. – Carlson, C John – Busse, R. T. – Olson, Amy E. – McManus, Susan M. – Leventhal, Amy (1995): Social Skills Assessment: A Comparative Evaluation of Six Published Rating Scales, *School Psychology Review* Volume 24, No. 4, 1995, pp. 648–671.
- Dvorsky, M. – Girio-Herrera, E. – Owens, J. S. (2014): School-based screening for mental health in early childhood. In: Weist, M. D. (ed.): *Handbook of school mental health* (pp. 297–310). New York, NY: Springer.
- Elias, M. J. – Zins, J. E. – Weissberg, R. P. – Frey, K. S. – Greenberg, M. T. – Haynes, N. M. – Kessler, R. – Schwab-Stone, M. E. – Shriver, T. P. (1997): *Promoting social and emotional learning: Guidelines for educators*. Association for Supervision and Curriculum Development, Alexandria, VA. a kérdés u.a.
- Halle, Tamara G. – Darling-Churchill, Kristen E. (2016): Review of measures of social and emotional development, *Journal of Applied Developmental Psychology* 45 (2016) 8–18.
- Heckman, J. J., Stixrud, J., & Urzua, S. (2006): The effects of cognitive and noncognitive abilities on labor market outcomes and social behavior. *Journal of Labor Economics*, 24(3), 411–482.

- Homoki Andrea – Czinderi Kristóf (2015): A gyermekvédelmi szempontú rezilienciakutatás eredményei Magyarország két régiójának LHH térségeiben, *Esély*, 2015/6. 61–81.
- Homoki Andrea (2014): A gyermekvédelmi szempontú reziliencia kutatást megalapozó nemzetközi és hazai elméletek, In: *Jó szülő-e az állam? A corporate parenting terminus gyakorlatban való megjelenése* (szerk: Rácz Andrea), Rubeus Egyesület, Budapest, 312–326.
- Homoki Andrea (2014b): Az iskola és a gyermekvédelmi intézmények rezilienciát elősegítő hatásai, In: *Régió és oktatás IX. – Határtalan oktatás-kutatás – Tanulmányok a 75 éves Kozma Tamás tiszteletére* (Szerk. Ceglédi Tímea – Gál Attila – Nagy Zoltán), Debrecen, Debreceni Egyetem Felsőoktatási Kutató és Fejlesztő Központja (CHERD-Hungary)
- Husz Ildikó (2016): A kistérségi komplex gyerekesély program tervezésének és megvalósításának külső környezete, In: Husz I. (szerk): *Gyerekesélyek a végeken II.*, MTA TK, Budapest
- Husz Ildikó – Kiss Márta – Vastagh Zoltán – Zeller Eszter (2016): A komplex kistérségi gyerekesély programok tervezése és megvalósítása, a tevékenységek illeszkedése a „Legyen Jobb a Gyerekeknek” Nemzeti Stratégiához, In: Husz I. (szerk): *Gyerekesélyek a végeken II.*, MTA TK, Budapest
- Farkas, G. (2003): Cognitive Skills and Noncognitive Traits and Behaviors in Stratification Processes. *Annual Review of Sociology*, 29(2003), 541–62.
- Farkas Gabriella (2016a): Közösségi szolgáltatás – közösségi működtetés kistelepüléseken. A Közösségfejlesztők Egyesülete NCTA programjának 33 hónapja, *Parola* 2016/2
- Farkas Gabriella (2016b): Közösség – tervezés – tanulás – eredmény (Összefoglaló a projektzáró tanácskozásról), *Parola*, 2016/2
- Farkas Zsombor – Kóródi Miklós – Kósa Eszter (2014): *Áttekintés a szegénységben élők társadalmi befogadását célzó fejlesztésekről*, Autonómia Alapítvány / Közösségfejlesztők Egyesülete / Lechner Lajos Tudásközpont / Szociális Szakmai Szövetség, Budapest
- Fazekas Károly (2017): Nem kognitív készségek kereslete és kínálata a munkaerőpiacon, Budapest *Munkagazdaságtani Füzetek*, BWP 2017/9, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest
- Glover, T. – Albers, C. (2007): Considerations for evaluating universal screening assessments. *Journal of School Psychology*, 45.
- Gutman, L. M. – Schoon, I. (2013): *The impact of non-cognitive skills on outcomes for young people*. London, United Kingdom: University of London / Education Endowment Foundation
- Humphrey, N. – Kalambouka, A. – Wigelsworth, M. – Lendrum, A. – Deighton, J. – Wolpert, M. (2011): Measures of social and emotional skills for children and young people. *A systematic review. Educational and Psychological Measurement*, 71, 617–637.

- Humphrey, Neil – Wigelsworth, Michael (2016): Making the case for universal school-based mental health screening. *Emotional and Behavioural Difficulties* [invited article], 21, 22–42.
- Kézdi Gábor – Surányi Éva (2008a): *Egy sikeres iskolai integrációs program tapasztalatai*. Kutatási összefoglaló. Educatio Kht., Budapest
- Kézdi Gábor – Surányi Éva (2008b): Egy integrációs program hatása a tanulók fejlődésére. *Educatio*, 2008/IV.
- Kiss Enikő Csilla – Vajda Dóra – Káplár Mátyás – Csókási Krisztina – Hargitai Rita – Nagy László (2015): A 25-ites Connor–Davidson Reziliencia Skála (CD-RISC) magyar adaptációja, *Mentálhigiéné és Pszichoszomatika* 16 (2015) 1, 93–113.
- Kiss Márta (2018): A fenntarthatóság dilemmái a hátrányos helyzetű térségekben. *Magyar Tudomány* (3). Tematikus összeállítás a fenntarthatóság társadalomtudományi megközelítésében. pp. 331–341.
- Kwan, B. – Rickwood, D. (2015): A systematic review of mental health outcome measures for young people aged 12 to 25 years. *BMC Psychiatry*, 15, 279–298.
- Lazarus, R. – Folkman, S. (1984): *Stress appraisal and coping*. Springer, New York.
- Masten, Ann S. (2001) Ordinary Magic – Resilience Processes in Development, *American Psychologist*, Vol. 56, No. 3. (2001. március), 227–238.
- Masten, Ann S. (2007): Resilience in developing systems: Progress and promise as the forth wave rises. *Development and Psychopathology*, 19. 921–930.
- Matson, Johnny L. – Wilkins, Jonathan (2009): Psychometric testing methods for children's social skills, *Research in Developmental Disabilities* 30 (2009) 249–274.
- Merrell, Kenneth W. (2001): Assessment of Children's Social Skills: Recent Developments, Best Practices, and New Directions. *Exceptionality*, 9(1-2), 3–18.
- Molnár Aranka – Peták Péter – Vercseg Ilona (2014): *Közösségi lehetőségek a mélyszegénység elleni küzdelemben – Önszerveződés és szakmai együttműködés, Autonómia Alapítvány / Közösségfejlesztők Egyesülete / Lechner Lajos Tudásközpont / Szociális Szakmai Szövetség*, Budapest
- Nikitscher Péter – Széll Krisztián (2015): A kistérségi gyerekesély program és az általános iskolai oktatás teljesítményének összefüggése. MTA TK *Gyerekesély Műhelytanulmányok* 2015/3.
- Pikó Bettina – Hamvai Csaba (2012): Stressz, coping és reziliencia korai serdülőkorban, *Iskolakultúra*, 2012/9., 24–33.
- Rosen, Jeffrey A. et al. (2010): *Noncognitive Skills in the Classroom: New Perspectives on Educational Research*. Research Triangle Park, NC, USA: RTI Press Book.
- Shin Ann, J. – Cooney, T. M. (2006): Psychological well-being in mid to late life: The role of generativity development and parent-child relationships

- across the lifespan. *International Journal of Behavioral Development*, 30. 410–421.
- Surányi Éva – Kézdi Gábor (2010): Nem-kognitív készségek mérése az oktatási integrációs program hatásvizsgálatában, *Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek*, BWP – 2010/1, MTA Közgazdaságtudományi Intézet, BCE Emberi Erőforrások Tanszék, Budapest
- Tsang, K. L. V. – Wong, P. Y. H. – Lo, S. K. (2011): Assessing psychosocial well-being of adolescents: a systematic review of measuring instrument, *Child Care Health and Development*, December 2011, 38(5):629–46.
- Van der Zee, K. – Thijs, M. – Schakel, L. (2002): The relationship of emotional intelligence with academic intelligence and the Big Five. *European Journal of Personality*, 16. 103–125.
- Varga A. Tamás – Vercseg Ilona (1998): *Közösségfejlesztés*, Magyar Művelődési Intézet, Budapest
- Vercseg Ilona (2002): Eredményesség és mérhetőség a közösségfejlesztésben, *Parola* 2002/3
- Vercseg Ilona (2004): *Közösségfejlesztő leckék kezdőknek és haladóknak* (Módszer-tani füzet), Parola füzetek, Közösségfejlesztők Egyesülete, Budapest
- Walker, Robert (2001): Great expectations: can social science evaluate New Labour's policies?, *Evaluation*, July, 2001. 7(3): 305–330.
- Wigelsworth, M. – Humphrey, N. – Kalambouka, A. – Lendrum, A. (2010): A review of key issues in the measurement of children's social and emotional skills. *Educational Psychology in Practice*, 26, 173–186.
- Wigelsworth, Michael – Humphrey, Neil – Stephens, Emma (2017): *Social, Psychological, Emotional, Concepts of self, and Resilience outcomes: Understanding and Measurement (SPECTRUM) A brief report of a conceptual mapping exercise*, Manchester, United Kingdom: University of Manchester / Education Endowment Foundation, pp 27.
- Wigelsworth, Michael – Humphrey, Neil – Black, Louise – Symes, Wendy – Frearson, Kirsty – Ashworth, Emma – Petersen, Kim – McCaldin, Tamsin – Runacres, Jess – Demkowicz, Ola – Pert, Kirsty – Tronsco, Patricio – Anders, Louise (2017b): *Social, Psychological, Emotional, Concepts of self, and Resilience outcomes: Understanding and Measurement (SPECTRUM) A brief guide to the selection, use, and interpretation of SPECTRUM measures*, Manchester, United Kingdom: University of Manchester / Education Endowment Foundation, pp 23. a kérdés u.a
- Zaslow, M. – Halle, T. – Martin, L. – Cabrera, N. – Calkins, J. – Pitzer, L. – Margie, N. G. (2006): Child outcomemeasures in the study of child care quality. *Evaluation Review*, 30(5), 577–610.
- Zins, J. E. (2001): Examining opportunities and challenges for school-based prevention and promotion: Social and emotional learning as an exemplar. *The Journal of Primary Prevention*, 21./4. 441–446.

- Zins, J. E. – Elias, M. J. (2006): Social and emotional learning. In: Bear, G. G. – Minke, K. M. (ed.): *Children's needs III: Development, prevention, and intervention*. Bethesda, MD: National Association of School Psychologists. 1–13.
- Zsolnai Anikó (2008): A szociális készségek fejlődése és fejlesztése gyermekkorban, *Iskolakultúra Online*, 2, (2008) 119–140. https://www.researchgate.net/publication/255657264_A_szocialis_keszsegek_fejlodesese_es_fejlesztese_gyermekkorban
- Zsolnai Anikó (2011): A szociális készségek és képességek diagnosztikus mérési lehetőségei. In: Csapó Benő – Zsolnai Anikó (szerk.): *A kognitív és affektív fejlődési folyamatok diagnosztikus értékelésének lehetőségei az iskola kezdő szakaszában*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 83–104.
- Zsolnai Anikó (2013): *A szociális fejlődés segítése*. Gondolat Kiadó, Budapest. 55–77.
- Zsolnai Anikó – Kasik László (2015) *A szociális kompetenciák periodikus mérése, szakmai koncepciójának, tartalmi kereteinek kidolgozása*. Oktatási Hivatal, Budapest. https://www.oktatas.hu/pub_bin/dload/unios_projektek/tamop318/OKM_kutatasi_eredmenyek2015/szocialis_kompetenciak_tartalmi_keret.pdf
- Zsolnai Anikó – Rácz Anna – Rácz Kata (2015) Szociális és érzelmi tanulás az iskolában, *Iskolakultúra*, 25. évf., 2015/10. szám, 59–68.

KALÓ ZSUZSA – HEGEDŰS JUDIT
– BIHARI ZSÓFIA – SZÉCSI JUDIT

A GYERMEKVÉDELMI SZAKELLÁTÁSBA KERÜLŐ LÁNYOK SZERHASZNÁLATI TAPASZTALATAI ÉS KEZELÉSBE KERÜLÉSÜK JELLEMZŐI EGY KVALITATÍV KUTATÁS TÜKRÉBEN*

Tanulmányunk célja, hogy rámutasson a gyermekvédelmi szakellátásba kerülő lányok és fiatal felnőttek észlelt szerhasználati mintázataira és célzott kezelésbe kerülésének jellemzőire. A tanulmány alapját szolgáló kutatás 2017-ben magyarországi gyermekvédelmi szakemberekkel (n = 43) és 18 év feletti érintett fiatal nőkkel (n = 25) készített interjúk és fókuszcsoportos beszélgetések kvalitatív elemzésének eredménye. A vizsgálatban a gyermekvédelemben élő lányokra, fiatal nőkre jellemző megfigyelt szerhasználati szokásokat, a szerhasználattal összefüggő intézményi problémakezelést, valamint a kezelésbe kerülés jellemzőit vizsgáltuk. A vizsgálat kitért a résztvevők által megfigyelt mintázatokra, a gyermekvédelemben élő fiúkkal, fiatal férfiakkal való összehasonlításra, valamint az egyéni és intézményi szint különbségeire.

1. Bevezetés

A gyermekotthonban élő fiatalok különösen veszélyeztetett csoportnak számítanak a szerhasználat tekintetében. 1995 és 2003 között a tiltott szerek fogyasztásának prevalenciája három és félszeresére nőtt az állami gondozásban lévőknél. A lányok között az illegális drogokat kipróbálók aránya 1999 és 2003 között jelentősen megnőtt, így jelenleg közel ugyanolyan arányban élnek kábítószerrel, mint a fiúk (Elekes, 2005). Számos nemzetközi felmérés kimutatta, hogy Magyar-

* A vizsgálat az Emberi Erőforrások Minisztériuma támogatásával a KAB-KT-16-25624 pályázati számú „Mi lesz a lányokkal? gyermekvédelmi szakellátásba kerülő lányok szerhasználati mintázata és kezelésbe kerülésének jellemzői” című kutatási projekt az AKUT Alapítvány – a társadalmi integrációért és további együttműködő partnerek részvételével valósult meg 2017. január és augusztus között.

Köszönjük a gyermekvédelmi intézmények együttműködését, a szakemberek nyitottságát és különösen az érintettek őszinteségét.

országon a gyermekek között jelentős mértékű a dohányzás és az alkoholfogyasztás, illetve a kábítószer-fogyasztás tekintetében is átlagosan teljesítünk a vizsgált országok között. A 2010-es HBSC (Health Behaviour in School-Aged Children) vizsgálat (Németh – Költő, 2011) alapján a megkérdezett 9. és 11. osztályos gyerekek egyharmada kipróbált már valamilyen illegális tudatmódosító-szert. A leginkább elterjedt illegális drog a kannabisz, a második leggyakoribb kábítószer a gyógyszer és alkohol egyidejű és együttes alkalmazása. Gyakoriság tekintetében elmondható a középiskolásokról, hogy a marihuánát és a többi drogfajtát 1-2 alkalommal próbálták ki, visszaélésszerű alkalmazás leginkább a gyógyszerekre és amfetaminokra jellemző. Nemi és életkori eltérés is megfigyelhető a vizsgált középiskolás mintán. A kutatás eredményei alapján kijelenthető, hogy a fiúk és az idősebbek körében magasabb a kipróbálási arány. Az első kipróbálás időpontja 14-15 éves korra tehető a 9. évfolyamon, míg 11. osztályosoknál 16 éves korukban próbálják ki először a tudatmódosító szereket. Leginkább a fővárosi fiatalok érintettek a szerhasználatban, a kisebb településeken a gyógyszerhasználat az elterjedtebb, míg a fővárosban a marihuána (Németh–Költő, 2011).

1.1. Magyarországi gyermekotthonok

Örkényi és munkatársai 2005-ös hazai reprezentatív vizsgálatukban megállapították, hogy az országos átlaghoz képest az állami gondozott fiatalok körében gyakoribb a marihuána-, gyógyszer-, ragasztó-, extasy- és speedhasználat. A bentlakó fiatalok között a rendszeres dohányosok száma kétszer akkora, mint az országos átlag, hasonlóan a gyakran lerészegedő és védekezés nélküli szexuális kapcsolatot létesítők arányához. Az állami gondozottakra jellemzőbb az alacsony önértékelés és magas a depresszió-pontszám (Örkényi et al., 2005, idézi Rakó, 2010).

A serdülőkorban megjelenő deviáns magatartásformákat vizsgálták Elekes és Paksi 2005-ös kutatásukban. Gyermekvédelmi szakellátásban élő 10–14 és 15–18 éves fiatalokat kérdeztek meg drog- és alkoholfogyasztási szokásaikról. A válaszok alapján a gyermekotthonban élők drog- és alkoholfogyasztása, valamint a dohányzás mértéke is gyakoribb a nevelőszülőknél nevelkedő társaiknál (Elekes–Paksi, 2005). Egy korábbi, gyermekotthonban élő gyermekek szerhasználati szokásait vizsgáló kutatásban az eredmények azt mutatták, hogy az intézményben élők háromnegyede naponta dohányzik. Az illegális tudatmódosító szerek kipróbálási aránya rendkívül magas, a vizsgált személyek kétharmada már kipróbálta a marihuánát, 41 százalékuk az amfetaminszármazékokat és az extasyt. Az első kipróbálások (dohányzás, drogok, alkohol) időpontja is egy-másfél évvel korábbra tevődik az országos átlagpopulációhoz képest. A szexuális aktivitást pedig majdnem két évvel korábban kezdik a bentlakó fiatalok (Kökönyei et al., 2003, idézi Rácz, 2013).

1.2. Nemzetközi gyermekotthonok

Nem csak Magyarországon probléma a gyermekotthonban élők drogfogyasztása, számos nemzetközi kutatás született a gyermekvédelem és a szerhasználat kapcsolatán. A gyermekvédelmi szakellátásba kerülő fiatalok körében a szerhasználatra hajlamosító rizikófaktorok között megtalálhatók demográfiai, pszichoszociális és környezeti tényezők is. Egy kaliforniai, 13–18 évesek körében elvégzett vizsgálatban azt találták, hogy a nem, a bántalmazott előélet, az internalizáló és externalizáló problémák jelenléte, a testvér vagy a társ szerhasználata és az ellátásba kerülés időpontjának kitolódása, mind olyan rizikófaktorok, amelyek előrevehetők a későbbi kábítószer-használatot (Aarons et al. 2008, idézi Narendorf, 2010).

Egy – az Amerikai Egyesült Államokban elvégzett – kutatásban összesen 406 középnegyed államokbeli 17 éves fiatallal készítették interjút. Arra voltak kíváncsiak, hogy mik azok a tényezők, amik növelik a gyermekotthonban élők szerhasználati gyakoriságát. A kutatás a következő rizikófaktorokat tárta fel a 17 évesek körében: fehér rassz, fizikai bántalmazás, viselkedésszorongás, PTSD¹, szerhasználó kortársak és a túl független életminőség (Vaughn et al., 2007).

Az átlagpopulációt összehasonlítva a gyermekvédelmi szakellátásban részesülőkkéval Braciszewski 2012-es kutatásában azt találta, hogy a jelenleg is gyermekotthonban élők többször számolnak be drogproblémákról az alkoholproblémákhoz képest. A kutatás szerint az állami gondozottak korábban próbálják ki az alkoholt és a kábítószer, és korábban találkoznak veszélyes tudatmódosító szerekkel, mint nem-állami gondozott kortársaik (Braciszewski és Stout, 2012).

A gyermekvédelmi rendszerben nevelkedőket nemzetközi szinten is számos kutatással vizsgálták, melyekből kitűnik, hogy a kilépőknek szükséges szakmai segítség ritkán adatik meg. Mivel sokáig nincsenek önmagukra utalva, ezért nem sajátítják el a felnőtt élethez szükséges kompetenciákat. A kikerült fiatal felnőttek alacsony önbecsüléssel, önbizalommal és gyenge munkaerőpiaci pozícióval rendelkeznek. Az Egyesült Királyságban becslések szerint tízszer akkora eséllyel hullanak ki az oktatásból az állami gondozottak, mint a családban nevelkedők, továbbá a megkérdozett bentlakó fiatalok kevésbé értékelték gondoskodónak az ellátórendszert (Rác, 2012).

¹ A poszttraumás stressz-zavar (PTSD) az Amerikai Pszichiátriai Társaság által kiadott diagnosztikus kézikönyv (DSM-5) traumával és stresszrel összefüggő zavarok csoportjába sorolt komplex diagnózis, amely valós vagy fenyegető haláleset, súlyos sérülés vagy szexuális erőszak megtapasztalása, a traumatikus esemény(ek) közvetlen átélése vagy másokkal történő események tanúkénti látványának hatására alakul ki.

1.3. Lányok szerhasználata

A gyermekvédelmi szakellátásban nevelkedő lányok körében nehézségek adódhatnak a középiskolába bekerülés során. 75 állami gondozásban lévő lány részvételével készült vizsgálat alapján a lányok körében jellemző volt az alacsony önkontroll és a csökkent mértékű iskolai kompetenciák. A kortársakkal szembeni agresszió mértéke a második év végére megnövekedett, míg a segítségnyújtási hajlandóságuk csökkent (Pears, 2012).

Önbevallásos kutatás alapján a nemenkénti megoszlás a marihuánahasználat kapcsán közel azonos, a nemzetközi statisztika szerint viszont a lányok kevesebbet fogyasztanak (Poole–Dell, 2005). A 2003-as ESPAD vizsgálat alapján, Magyarországon az illegális kábítószer kipróbálók 60 százaléka fiú, körükben a marihuána a legelterjedtebb. Lányok körében sokkal elterjedtebb a visszaélészerű gyógyszerfogyasztás, az összfogyasztás kétharmadát a lányok teszik ki. Kétszer annyi lány fogyaszt nyugtatót, mint fiú, így a 16 éves lányok között ez a drog-fogyasztás legelterjedtebb formája. 1999 és 2003 között jelentős növekedés állt be a lányok szerhasználati szokásaiban, a lányok fogyasztása – az életprevalencia értékek alapján – közelít a fiúkéhoz (Elekes, 2005).

A szerhasználó nők többsége küzd hangulati, szorongásos vagy evészavarral, illetve elszenvedett már élete során valamilyen traumát, fizikai, vagy érzelmi bántalmazást, melyek, ha serdülőkorban következnek be, hosszútávú hatással lehetnek a nők életminőségére. A PTSD-ben szenvedő nők tüneteinek korai felismerésével a kialakult szerhasználat is megfelelőbben kezelhető lenne (Greenfield, 2011).

2. Módszer

2.1. Kutatási kérdések

A kutatás célja a gyermekvédelmi szakellátásban élő 12–20 éves lányok és fiatal felnőttek szerhasználati jellemzőinek és a velük kapcsolatba kerülő szakemberek személyes és intézményi szintű megoldási stratégiáinak megismerése. Hogyan jellemezhetőek a gyermekvédelmi szakellátásban megjelenő 12–20 éves lányok és fiatal felnőttek szerhasználati szokásai? Hogyan befolyásolja a szerhasználatot a nemi és életkori sajátosság? Hogyan kezelik a szakemberek a gyermekvédelmi szakellátásba került 12–20 éves lányok és fiatal felnőttek szerhasználatát? Hogyan alakul a szerhasználat kezelése lányok szerhasználata esetén? Milyen különbségek vannak a fiúkhoz képest? Milyen lehetőségei, eszközei vannak a szakellátásban dolgozó szakembereknek a probléma kezelésében? Milyen beavatkozások, megoldások történtek a szakemberek részéről? Milyen szakmai stratégiákat (eszközök, kapcsolatok) alkalmaznak a gyermekellátásban dolgozó szakemberek?

2.2. Kutatásetikai megfontolások

A vizsgálathoz kutatásetikai engedélyt az ELTE PPK Kutatásetikai Bizottsága adott (száma: 2017/165). A vizsgálatot a kutatásetikai szempontok maximális figyelembevételével végeztük. A kutatásnak természetesen vannak korlátai. Mivel nagyon specifikus mintáról és kényes témáról van szó, az interjúalanyok felkutatása is nehézkes volt. Tapasztalat, hogy személyes összeköttetések nélkül szinte lehetetlen közvetlenül a gyermekotthonok révén interjúalanyokat találni. Mindemellett nem elég, hogy az interjúalanyokat megtaláljuk, fontos, hogy képesek legyünk megteremteni azt a biztonságos és elfogadó közeget, ami hozzájárul, hogy az interjúalanyok megnyíljanak és őszintén beszéljenek a legérzékenyebb témákról is.

2.3. A minta jellemzése

A vizsgálat során félig-strukturált interjúkat készítettünk és fókuszcsoportos beszélgetéseket szerveztünk – a gyermekvédelmi intézményekben életük valamely szakaszában szakellátásban részesülő – 18 év feletti fiatal felnőtt nőkkel (n=25), akik azokról az élményeikről és tapasztalataikról számoltak be, amely bármilyen módon összefüggésbe hozható a szerhasználattal. Az interjúk és fókuszcsoportos beszélgetések résztvevőinek másik csoportja a szakértők (n=43) voltak, akik a saját munkájukról, szakmai tapasztalataikról és a – megfigyelt, észlelt – szerhasználati probléma elsősorban női jellemzőiről és megoldási lehetőségeiről nyilatkoztak.

A vizsgálatba bevont lányok és fiatal nők 18–24 év közötti (átlagéletkor: 21,5 év) utógondozói ellátottak vagy a szakellátásból kikerültek, akik az utógondozói ellátás feltételeként tanultak, többségük emellett dolgozott is. Jellemző rájuk a zaklatott életút, mely a szakellátásba kerülés után is folytatódott, többször gondozási hely váltásával. Közülük többen részesültek nevelőszülői ellátásban, de amikor felerősödtek a serdülőkorral kapcsolatos problémáik, akkor intézményes nevelés keretei közé kerültek. Családjukkal való kapcsolattartásuk változó volt.

A szakértők több mint háromnegyede nő, 25–58 évesek, a mintába került szakértők majdnem mindegyike felsőfokú végzettséggel rendelkezik (92%). Többségük 5 évnél régebb óta, kétharmaduk több mint 10 éve dolgozik a gyermekvédelem területén. A minta összetétele munkakör és foglalkozás alapján: felsővezetők (50%), külsős munkatársak (25%), nagy részük nevelőként dolgozik (25%), de pszichológus, orvos és rendőr munkatárs is megszólalt a vizsgálatban.

2.4. Adatgyűjtés

Az adatgyűjtést négy magyarországi város helyszínén végeztük 2017 március és augusztus között. Az érintettekkel és a szakemberekkel is készült fókuszcsoportos (összesen 9) és interjúk (összesen 19) adatfelvétel. A kvalitatív adatgyűjtési technikák bizonyultak a probléma mélyebb megértéséhez szükséges legjobb módszer-

nek. Az interjúkban és a fókuszcsoportos beszélgetésekben meghatározott témákat tárgyaltunk (lásd *1. táblázat*), ám a kifejtésük nem feltétlenül a megadott sorrendben történt. A cél az volt, hogy minden témát érintsünk, és a résztvevők őszintén beszéljenek tapasztalataikról.

1. táblázat: Az interjúk és fókuszcsoportos beszélgetések témakörei

| Az interjúk és fókuszcsoportos beszélgetések témakörei | |
|--|---|
| 1. Szerhasználati szokások | Szerhasználat alatt értjük a legális (alkohol, dohányzás) és illegális kábítószeres, beleértve a dizájn drogok alkalmazását is. Kitérünk a droghasználat intenzitására, alkalmazásuk gyakoriságára és a használati módra. |
| 2. Problémakezelés | Az intézmények hogyan reagálnak a bentlakó fiatalok szerhasználatára? Milyen megoldásaik, beavatkozási protokolljuk van, mik azok az erőforrások, amik a szakembereket segítik? |
| 3. Kezelésbe kerülés jellemzői | Az érintett lányok milyen módon kapnak segítséget, melyek azok a lépések, amin végighaladnak? A kezelésbe kerülés nehézségei, korlátai. |
| 4. Trendek, főbb mintázatok | Melyek azok az általánosan megfigyelhető tendenciák, amik a gyermekvédelmi szakellátásban élők szerhasználati szokásait jellemzik? |
| 5. Összehasonlítás fiúkkal | Az érintett lányok szerhasználati szokásai, kezelésbe kerülésének jellemzői összehasonlítva a fiúkéval. |

Vizsgálatunk során fontosnak tartottuk, hogy az érintetteknek „hangot adjunk”. Tekintettel arra, hogy igen érzékeny témát kutattunk, nem volt egyszerű olyan interjúalanyokat találnunk, akik őszintén és informatívan beszéltek a gyermekvédelmi szakellátásban lévő droghasználati szokásaikról. A „nem ismerem”, „nem vagyok érintett”, már-már közönynek tűnő hozzáállástól kezdve az „ők drogosok, gyengék, de én nem” kijelentéseken keresztül az amúgy aktív „droghasználó vagyok” önbevallásig terjedő hozzáállással találkozhattunk. Több alkalommal szembesültünk azzal, hogy gyorsan túl akartak lenni az interjún, ugyanakkor miután „belejöttek” a beszélgetésbe, úgy az életük egyre több – nemcsak és kizárólag a témához kapcsolódó – területéről beszéltek (jövőkép, jelenlegi párkapcsolatuk stb.). Az interjúk légkörét tekintve az volt inkább a jellemző, hogy bizalommal, nyitottsággal fordultak felénk, csupán egy-két esetben érzékeltük, hogy nem szeretnének mélyen belemenni e témába. Kérdéseinkre általában válaszoltak, kevéssé jelentek meg kitérő válaszok. Ez a bizalommal, elfogadottsággal teli légkör nagy segítségünkre volt az interjúk készítése során.

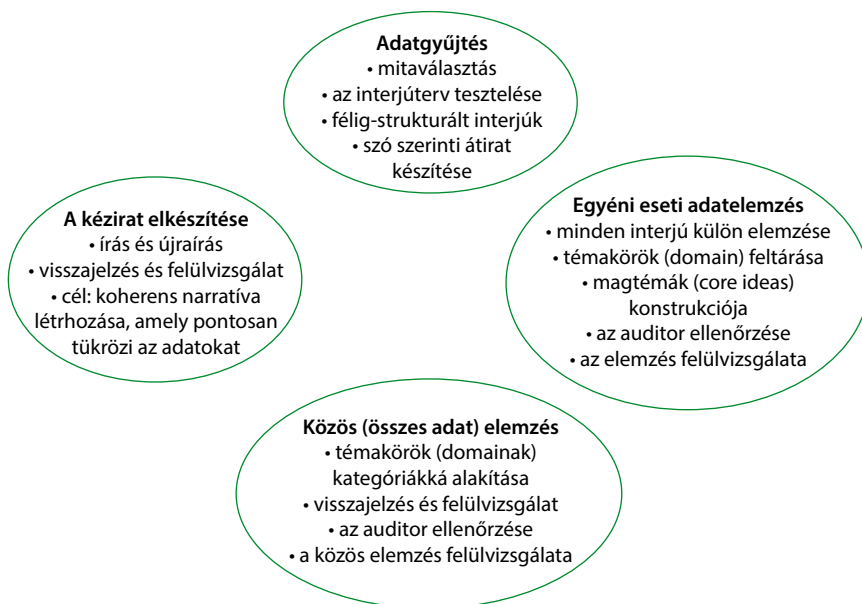
A szakemberekkel készített interjúk és fókuszcsoportok gördülékenyen zajlottak, sok információt és tapasztalatot osztottak meg a kutatókkal és egymással.

Az interjúk időtartama átlag 50 perc volt, a fókuszcsoportok átlagosan 90 percig tartottak, a hangfelvételekről szó szerinti átiratok készültek, a korpusz nagysága 182 373 szó (fókuszcsoportok 106 411 szó, interjúk 75 962 szó).

2.5. Adatelemzés

Az adatelemzés során a tematikus fókuszú interdiszciplináris (pszichológiai, szociális munka szempontú) megközelítést alkalmaztuk a konszenzuális kvalitatív kutatás (Consensual Qualitative Research (CQR), Hill–Thompson–Williams, 1997, Hill et al. 2005, Fouad et al. 2008) keretében. Az adatelemzés során kisszámú minta intenzív elemzése történik, a kontextus figyelembevételével. A szubjektivitás csökkentésére az adatelemzés 3–5 fős kutatócsoportban zajlik és az elemzők addig egyeztetnek az eredményekről, amíg konszenzusra nem jutnak afelől, hogy az adatok mit jelentenek. Egyéni eseti adatelemzés és közös adatelemzés is történik, mely során az első lépés a témakörök (domainek) feltárása, ez az interjú témáinak megtalálását és az idézetek témák alá gyűjtését jelenti. Az egyes témakörök tartalmi összefoglalása a magtémák (core ideas) megalkotásával történik. A közös elemzésben az összes interjú és fókuszcsoport átiratot egy szöveggként kezelve a kialakult magtémák (core ideas) újrendezését végeztük. (lásd 1. ábra).

1. ábra: A konszenzuális kvalitatív kutatás munkamenetének (Consensual Qualitative Research (CQR), Hill–Thompson–Williams, 1997 nyomán) összefoglaló ábrája



Az adatelemzésben mind a négy szerző részt vett, hozzáteve a saját adatgyűjtésben szerzett tapasztalatait, valamint a szakterületének az értelmezési és fogal-

mi keretrendszerét. Az adatelemzés az adatgyűjtéssel egy időben, több fázisban valósult meg.

3. Eredmények

3.1. Szerhasználati szokások – trendek, főbb mintázatok

Dohányzás

A szakemberek megfigyelései alapján a szakellátásban élő fiatalok körében a dohányzással kapcsolatos attitűd elfogadó, természetesnek tekintik a dohányzást, nem ismerik vagy látják veszélyeit. A fiúk és a lányok közül egyaránt többen dohányoznak, mint családban élő társaik, a javító-nevelő intézetekben ez az arány még magasabb, csak egy-két olyan kivétel van, aki nem dohányos bekerüléskor. A dohányzást alacsonyabb életkorban is kezdik, általában 12-13 évesen, de nem ritka a 6-7 éves korban kezdődő dohányzás, bár ez általában még a veszélyeztető környezetet jelentő családban következik be. A szakemberek úgy vélik, hogy a szakellátásban élő fiatalok körében erős a függőség, szenvedélyük kielégítése érdekében és nikotin megvonásakor gyakran megszegik a szabályokat.

Energiaital

A dohányzás mellett komoly problémaként mutatják be a szakértők az energiaitalok mértéktelen, napi szintű fogyasztását. A cukortól és az energiaitalokban található stimuláns anyagoktól a fiatalok – már alapesetben is meglévő – türelmetlensége tovább fokozódik, az agresszív viselkedés a túlzott energiaital fogyasztásnak is köszönhető.

„Az alkohol valóban kevésbé jön elő, de az energiaitalra elképesztően rá vannak kattánva. (...) Hát a literes kiszerelésben kapható energiaital az nagyon sláger, mert olcsóbban megveszi, mint a kicsit. Tök mindegy, hogy mennyire rossz az íze, de maga a tudat, hogy energiaital. Ugyanazt éri el az energiaital, mint a cigaretta. Könnyen hozzájut, valamilyen szinten beporgeti, valamilyen szinten jó lesz a közérzete tőle, az iszonyú mennyiségű cukortól.” *(szakértői fókuszcsoport, 1)*

Alkohol

A szakértői interjú összes résztvevője egybehangzóan állította, hogy az alkoholfogyasztás nem jellemző a gyermekotthonok lakóira. A korábbi években gyakrabban előfordult alkoholfogyasztás és rosszullet, de mára ez inkább valamilyen eseményhez kötődik, pl. születésnap, vizsga, szerelmi bánat. Ekkor egy-két ital fogyasztása az általános. A résztvevők szerint ennek oka abban kereshető, hogy az alkohol a gyermekotthonban élő fiataloknak nagyon drága, nem tudják megvá-

sárolni azokat az italokat, amiket szeretnének ezért inkább az olcsóbb és intenzívebb hatást kiváltó dizájnertdrogokat választják.

„A gyerekvédelmi szakellátásban az alkohol olyan drága, hogy a gyerekek nem jutnak hozzá. Szóval hogy teljesen más az a pénzmennyiség, amiből ők gazdálkodnak, hogy így hozzá lehessen jutni.” (szakértői interjú, 4)

A szakemberek számára az alkohol hatásával, következményeivel együtt járó tünetek jól ismertek, kiszámíthatóbbak voltak. Vannak olyan vélemények is, hogy az alkoholfogyasztók, az alkohol társadalmi elfogadottsága miatt, inkább be tudnak illeszkedni a munka világába és később a társadalomba is. Elismerik, hogy az alkoholproblémákkal küzdők is kerülhetnek igazán rossz állapotba, függőségük mélyére, mégis benyomásaik alapján „*ott valahogy voltak olyan akaratpontok, amikre rá lehetett építeni a segítő beavatkozásokat*” (szakértői interjú, 4). Ennek okát többen abban látják, hogy az alkoholfogyasztás társadalmilag beágyazottabb, az alkoholfogyasztók elfogadottsága nagyobb, így a függőség járulékos következményei is kevésbé érzékelhetők.

„...iszonyatos előítélettel szemlélik egymást, hülye alkoholista, hülye drogos. A társadalmi elfogadottsága jóval magasabb az alkoholizmusnak, mint a drognak, és hogy ezek a vidéki gyerekotthonban felnőtt, mondhatjuk, hogy dolgos alkoholista fiatal felnőttek megtalálják a fővárosban is a munkalehetőségeket, és aztán utána az új kollégáikkal tudnak együtt inni. És hogy így jobban be tudnak illeszkedni. (...) neki van egy ilyen tartása, pedig pont ugyanúgy a sárban jár mindig, vagy nem tudom, még mélyebben, de hogy mégis van egy ilyen tartása.” (szakértői fókuszcsoport, 4)

Gyógyszer

Ezt is inkább elszigetelt jelenségként írják le a szakértők, az orvos által felírt gyógyszerekkel történő visszaéléseket jelenti, a fogyasztás elsősorban a kimenőkön történik.

„időnként kísérletek vannak persze, a gyógyszerhasználatra igazán, ezért is különböző megszorító intézkedéseket kell tenni, tehát hogy ott az egészségügyi személyzet előtt vegye be a fiatal a gyógyszert, hogy ne tudja összegyűjteni, ne tudja másnak odaadni.” (szakértői fókuszcsoport, 1)

Gyakran előfordul, hogy a rövidebb jobb állapot után egy hosszabb otthoni kimenő indokoltá teszi az újbóli gyógyszerhasználat végiggondolását. Ez azért következik be, mert a régi környezetbe visszatérve ismét droghasználat következik be, vagy azért, mert a kiemeléshez vezető okok még mindig fennállnak, a konfliktus, bántalmazás ismét bekövetkezik, és a kimenőre hazatérő gyerek/fiatal nem rendelkezik kellő védekezési mechanizmusokkal ezek ellen.

Droghasználat

A koedukált gyermekotthonban dolgozó vagy arról is információval rendelkező szakemberek érzékelése szerint a szakellátásban élők körében több fiú fogyaszt drogokat, mint lány.

A klasszikus kábítószerek elszigetelten vannak jelen. A stimulánsok és kannabiszszármazékok fogyasztása inkább a jobb anyagi helyzetben lévő, jól fizető munkával rendelkező, utógondozott fiatalok körében fordul elő.

„Hát a szegények drogja ez a bio, akik szegények, ezeket a biodrogokat vesznek. Akik meg egy kicsit – nem, hogy gazdagok, hanem hogy mondjam? – kicsit jobban megy nekik, ők a füvet, meg ezeket a szpídekert, akiknek meg jól megy, az meg kokainozik. Az a legdrágább. De amúgy így gyerekotthonok között a bio megy nagyon, ugye mert nincsen pénzük.” *(szakértői interjúalany, 3).*

A résztvevő szakemberek az újfajta pszichoaktív szerek megjelenését egyértelműen érzékelik, egybehangzó vélemény volt az, hogy 10 éve a helyzet folyamatosan romlik. *„nekünk van egy iskolánk, és oda bekerült valami olyan szer, hogy olyan erős tüneteket okozott, hogy oda mentőt kellett hívni.” szakértői fókuszcsoport, 1).* Az interjúkban résztvevő lányok szintén az újfajta pszichoaktív szereket, a biofü és kristály jelenlétét tartják a leggyakoribbnak.

A droghasználat alapvetően hozzáférés alapú és az anyagi helyzettől függ. Ezenkívül a fogyasztás célja is meghatározza, milyen anyagot használnak: a hétköznapiakban, „lazításhoz” inkább a marihuána és biofü, míg szórakozáshoz, bulizáshoz a biofü mellett gyakrabban a kristály és speed a meghatározó. A lányok elmondása szerint nagyon gyorsan hozzá lehet jutni a drogokhoz, Budapesten *„minden második utcasarkon lehet venni”* (érintett interjú, 11). Ugyanakkor a szerek beszerzésekor gyakran veszélyes emberekkel, helyzetekkel találkozhatnak. Az, hogy milyen minőségű anyagot tudnak beszerezni, nagymértékben függ az anyagi helyzettől:

„Hát, de azért most ha egy lakásotthonos gyerek kap 5130 forintot egy hónapban, most az nem fog megvenni egy 3000 forintos füvet, amikor meg tudja az 1000 forintosat is venni.” *(szakértői interjú, 5)*

A szakemberek úgy érzékelik, hogy az újfajta pszichoaktív szerek következményei az erős függőség, a korán bekövetkező, nagyfokú leépülés és a gyakori rosszullet.

„mérhetetlen mentális leépülés, az valami egészen fantasztikus, hogy hogyan tudnak elkopni ezek a fiatal emberek előttünk. A „flesnek” azt a részét, amikor így nem tud a segítő mit kezdeni vele, merthogy annyira

gyorsan üt be, és annyira riasztó, hogy nem tudod, hogy mihez nyúljal, és akkor...” (szakértői interjú, 4)

Az interjúban és fókuszcsoporton résztvevő nevelők véleménye szerint az otthonok területén nem fogyasztanak drogot a fiatalok. Ettől azonban jelentősen eltér a kimenőn vagy szökésben eltöltött idő. Jellemzőbb, hogy a fiatalok kint, az iskolában, a munkahelyen, a buliban használják a pszichoaktív szereket és a drog hatása alatt érkeznek meg a nap végén a gyermekotthonba. A szakellátásban dolgozók tapasztalatai szerint a kimenőidőben – még ha történik is droghasználat – a fiatalok többnyire igyekeznek úgy megérkezni, hogy már ne legyenek erős droghatás alatt. Az interjúban résztvevő érintettek gyakori jelenségként említették, hogy az „igazi drogosok” rendszerint szökésben vannak:

„Hát mondom, egy-két lány volt, aki ilyen kattant volt, akik állandó szökésben voltak, csak akkor voltak bent, mikor behozták a rendőrök. Mert azok általában olyanok voltak, akik lőtték magukat meg ilyenek” (érintett interjú, 11)

A beszámolók alapján mentő hívására droghasználat miatt havonta-kéthavonta kerül sor, ez nagyban függ a piacon beszerezhető szerek összetételétől és az otthonban tartózkodó fiatalok droghasználati tapasztalataitól.

A szakemberek megfigyelései szerint a szakellátásban élő fiatalok körében a droghasználat nem elsősorban kipróbálást vagy rekreációs használatot jelent. A hátrányos helyzetű fiatalok körében gyakrabban bekövetkezik, hogy a droghasználati karrierben gyorsan kerülnek kényszeres használat vagy függőség állapotába. A fiatal nehezen tud megállni, nincsenek olyan készségei, erőforrásai, amelyek ahhoz segítenék, hogy a droghasználat alkalmi tudjon maradni.

„Tehát nem leül a haverokkal és elszív két cigit, és utána úgy megy másnap a történelemvizsga, mint a pinty, hanem ő az, aki elkezdi ezzel, és aztán elmegy a heroinig, vagy most a dizájnerdrogig” (szakértői interjú, 1)

Interjúalanyaink között több szenvedélybetegségben érintett lány beismerte, hogy fogyaszt különböző szereket, de függőségének mértékével, jelentésével nem volt tisztában:

„De viszont soha nem voltam függő. Szóval, amikor bekerültem például az (intézmény neve)-ba, egyik napról a másikra így leraktam. Szóval soha nem voltam függő. Jó, a mai napig megvan amúgy, hogy néha, hogyha lemegyek bulizni, akkor egy kicsit, de már nem olyan túlzásba, mint amúgy volt.” (érintett interjú, 2)

Számára a függő személyt az jelentette, akinek komoly fizikai elvonási tünetei vannak, vagy prostituálódik a kábítószer megszerzése érdekében. Interjúalanyaink közül többen, akik akár napi szinten fogyasztanak, a drogfogyasztást nem dependenciaként, hanem a bulizás velejárójaként, illetve feszültségoldásként értelmezték.

Érdekes dilemmaként merült fel, hogy társaságban vagy magányosan fogyasztanak. Itt alapvetően életkori különbségek találhatók: *„Mert a kisebbek, azok inkább társaságban, így a kisebbekkel. De a nagyobbak, akik már drogoztak nagyobbakkal, azok rájöttek, hogy ha már csináljuk, akkor jobb egyedül, abból baj nem lesz. Mert nem lesz olyan, hogy eltűnik valami, rá gyanúsítunk, összeveszünk stb., mert abból csak mindig probléma van. A kicsik meg ugye azért szokták társaságban, hogy ez most menő, vagány, tudja mindenki stb. De a nagyobbak inkább már egyedül. Úgyhogy ez nem fiú-lánytól függ szerintem, hanem korcsoporttól.”* (szakértői fókuszcsoport, 3)

3.2 Észlelt különbségek a női és férfi drogfogyasztás között

A vizsgálatban résztvevők (érintett fiatal felnőttek és szakemberek) véleménye szerint az adott személy életkora, lelkiállapota, lehetősége inkább befolyásolja a drogfogyasztás gyakoriságát, minőségét. Az okok között azonban jelentős különbségeket fogalmaztak meg, mégpedig úgy vélik, hogy a lányok kiszolgáltatottabb helyzetben vannak, mint a fiúk és jóval befolyásolhatóbbak:

„A lányok szerintem nagyon gyengeszívűek”. „... hogyha két szép szót mondanak, hogy „gyere, elviszlek kajálni” meg izé, és akkor utána meg beletesz valamit a piába, vagy ha a cigibe – én jártam így –, és akkor adják a szépet meg a jót, meg lebeszélik a csillagos eget, és utána meg így a kórházban találja az ember magát, úgyhogy szerintem k... befolyásolhatók vagyunk.” (érintett interjú, 8)

Egyes vélemények szerint a drogfogyasztás a lányoknál nagyobb szégyen, mint a fiúknál:

„...amikor én odakerültem, ott a lányoknál ez szégyen volt, és hogyha csináltak is, elsöben dugiban. Akkor csináltak nyilvánosan, hogyha például összeveszték a fiúbarátjukkal, és hogy akkor ők is megmutatják, hogy nézd, én is tudom ezt. De ott inkább ez ilyen szégyen volt a lányoknál. A fiúknál meg vagányság, úgymond. Azt hitték, hogy ebben vagányok.” (érintett fókuszcsoport, 1)

A droghasználókkal szembeni toleranciájuk alacsony – még akkor is, ha saját maguk is droghasználónak tartják magukat. Különösen elítélték azokat, akik „be-lövik magukat”, mert az *„már szerintem undorító amúgy”* (érintett fókuszcsoport,

2). Ugyanakkor a „gyermekotthonos drogos” és a „családban élő drogos” között különbséget tettek: a *gyermekotthonban* élőknek van *okuk* arra, hogy anyagozzanak.

A szakértők a szakellátásban élő lányokat két fő típusra osztják. Az egyik az, aki próbál beilleszkedni: tanul, kapcsolatokat alakít ki a segítőkkel, nem használ drogokat, alapvetően betartja az intézményi szabályokat. A másik csoport az, aki szökésben van, drogokat használ, prostituálódik. Ha bent van az intézményben, akkor is megszegi a szabályokat, nehezen alkalmazkodik és találja meg a hangot társaival, nevelőivel, gyakran agresszív és bántalmazó. Úgy fogalmaztak, hogy „*a viselkedésére az önpusztítás jellemző*” (szakértői fókuszcsoport, 3). Azt feltételezik, hogy az utóbbi csoport tagjai jobban érintettek a pszichés és szocializációs problémákban, gyakrabban érte őket valamilyen trauma, melynek következtében a poszttraumás stressz szindróma jelei figyelhetők meg náluk. Ennek következtében párkapcsolataik is destruktívabbak, gyakran fenyegeti őket a prostituálódás veszélye, mely összefügg a droghasználattal is.

Egyes szakértők úgy vélik, hogy a lányokkal nehezebb kapcsolatot teremteni. Egyrészt azért mert a lányok kiszámíthatatlanabbak, „*hisztisebbek*” (in vivo kód). Szerintük a lányok „*kapcsolatai kuszábbak*” (in vivo kód), viselkedésük kevésbé egyértelmű. Az „*erős érzékenység*” (in vivo kód) mellett, hullámzó a lelkiállapotuk, sokkal „*inkább érzelmi alapon működnek, gyakoribbak az érzelmi kitörések*” (szakértői interjú, 2). Az intézményekben kialakuló homoszexuális kapcsolatok is elsősorban a magányról szólnak, „*ne legyenek egyedül, tartozzanak valakihez, valakivel fizikai kontaktust tudjanak kialakítani „legyen kihez bújni...”*” (szakértői interjú, 4). A lányok inkább hajlamosak frusztrációikból fakadó feszültségeiket „önmaguk ellen fordítani” (in vivo kód), a fiúkhöz képest gyakoribb körükben a falcolás, a nyelés, mint feszültségoldás.

Másrészt azonban a fiúkhöz képest a „*lányokra sokkal inkább jellemző, hogy az intézményen kívül keresik a kapcsolódási pontokat*” (szakértői interjú, 8). Gyakran vannak párkapcsolataik, melyek kiemelten fontosak számukra és az élet minden területén hozzájuk kapcsolódnak, ilyenkor szökésben is a partnernél vannak. Az intézményen belüli kapcsolataik kevésbé intenzívek, mélyek, inkább kifelé kötődnek. Így azokkal az előnyökkel, amit a közösség adhatna, kevésbé tudnak élni. A nevelőknek is nehezebb velük kapcsolatot kialakítani és mélyíteni, mert hiányoznak azok a kapcsolódási pontok (szabadidő eltöltési formák, hobbik, sportok), melyek ezt megalapoznák.

Egy olyan szakember, aki fiúkkal is dolgozott, azt állítja, hogy a fiúk inkább az intézményi társaikkal együtt használnak pszichoaktív szereket. Ez egyrészt erősíti a kortárs hatást, de könnyebb őket csoportban megközelíteni, jobban benne maradnak a rendszer látóterében. A lányok inkább szökésben vannak és külső kapcsolataikban, elsősorban párkapcsolataikban használnak drogokat, ilyenkor többnyire a partner is droghasználó.

3.3. A kezelésbe kerülés jellemzői – intézményi válaszok, reakciók

Prevenció

A kutatás tapasztalatai szerint a gyermekvédelmi szakellátás intézményeiben gondolkoznak a szerhasználatot megelőző, preventív programokról. Ezek azonban nem rendszeres és interdiszciplináris, különböző módszereket alkalmazó hosszútávú programok, hanem többnyire egy külső szakember, intézmény meghívását és direkt megelőző-felvilágosító tájékoztatásokat jelenti. Az intézmény saját maga számára megfogalmazott feladata a prevenció terén a leggyakrabban az, hogy megpróbálják a fiatalok minden idejét lekötöni. Számos programlehetőséget, szakkört kínálnak nekik. Ezek egy része olyan hétköznapi elfoglaltságokat jelent, mint a kirándulás, valamilyen kézműves tevékenység, filmvetítés stb. A szakértők teljesen egyértelműnek írják le, hogy a fiataloknak nem lehet semmiféle ismeretet átadni a korábbi, hagyományos módszerekkel. Ezért is próbálkoznak több helyen ennél kreatívabb egészségfejlesztési programokkal is, mint például a kutyaterápia vagy a saját élményű színházterápia, drámafoglalkozás. A programokkal kapcsolatos tapasztalatok vegyesek. Általánosságban a lányok bevonása a különböző elfoglaltságokba hosszú, kitartó munka eredménye. Egyes vélemények szerint azok a fiatalok tartoznak a veszélyeztetettek csoportjába, akik nem vonhatók be ezekbe a programokba.

Intézményi stratégiák a droghasználat kezelésében

Az intézményen belüli szerhasználat ritka, s ezt a szakemberek elsősorban a szigorú szabályokra és az állandó ellenőrzésre vezetik vissza (szekrény ellenőrzés, zsebkipakoltatás, motozás, levetkőztetés, vizeletteszt stb.). A kimenőn történő szerhasználat kimenőmegvonást von maga után, ezért a lányok ügyelnek arra, hogy az esetleges fogyasztás ne derüljön ki. Ennek ellenére is előfordul, hogy egy fiatal a kimenőről bódult állapotban érkezik vissza, vagy esetenként a drogmérgezés jeleit mutatja. Ha a szökésben lévő fiatalok utat elfogja a rendőrség, akkor a gyermekotthonba szállítja, ahol a nevelő mérlegeli, hogy – állapotától függően – átveszi-e a fiatalot.

Ha valaki mégis súlyos elvonási tünetekkel érkezik az intézménybe, akkor – a speciális gyermekotthonokban – külön szobába helyezik el, ahol *„kialussza magát ugye, mivel mást nem tud csinálni, oszt ennyi”* (szakértői fókuszcsoport, 4). A szakemberek körében megfigyelhető egyfajta tehetetlenség, eszköztelenség érzése is.

„Ha bejött tényleg kicsit részegen, vagy tudjuk, hogy egy héten egyszer elszív egy spanglit és alszik utána, meg folyadékot..., rendben. De azért ez ritka, és akkor nincs más, mint mentő és továbbküldeni...” (szakértői fókuszcsoport, 1)

A gyerekekkel és fiatalokkal közvetlenül dolgozó szakembereknek a legnagyobb problémát éppen ennek a krízishelyzetnek a megállapítása jelenti. Abban az esetben, ha biztonságosan meg tudják állapítani, hogy nincs krízishelyzet (tehát nem rosszulértről, túladagolásról van szó), a felelőségek mérlegelése után, a nevelők a droghatása alatt álló fiatalot lefektetik és biztosítják, hogy kialakulja magát. Mentőt akkor hívnak, hogyha valami olyan orvosi probléma áll elő, amit ők nem tudnak kezelni, koordinálni. A droghasználatból fakadó rosszulételek ritkák, sürgősségi beavatkozást ritkábban igényelnek. Mentőt gyakrabban önkárosító magatartás miatt hívnak, bár az egyik intézményvezető állítása szerint az önsértések nagy része szökési kísérlet céllal történik. Találkoztunk olyan intézményvel, ahol a 18 év alatti gyerekeknél minden esetben mentőt hívnak, ha felmerül a droghasználat ténye. Egy másik intézményben viszont pár éve arra törekednek, hogy lehetőleg, amíg nincs életveszély, ne hívjanak mentőt és rendőrt droghasználatot kapcsolatos esetekben sem. Közös pont volt a szakemberek körében, hogy nem vállalnak kockázatot, kétséges esetekben mindig inkább mentőt hívnak. Ez a mérlegelés azonban nagy felelősséget ró a nevelőkre, és egyben frusztrációt is okoz.

„Amikor már úgy ítéljük meg, hogy hány, rosszul van, tehát nincs magánál, nem tudjuk... van olyan gyerek, aki félóra alatt kijózanodik, így mondom, kitisztul az agya, de nem tudjuk, hogy mit szívott, ezért ez az egyetlen módja, hogy... Van még sok gyerekünk rajtuk kívül, nem tudjuk megítélni, a felelőség rajtunk van, mentő.” (szakértői fókusz 1)

Egy budapesti intézmény vezetője azonban olyan gyakorlatot szeretne rendszerezíteni, amiben a nevelők csak életveszély esetén hívnak mentőt, rendőrt pedig egyáltalán nem. *„miért kell bűnözőt csinálni a gyerekből, adjuk meg az esélyt arra, hogy valamiféle segítséggel ki tudjon ebből jönni. ...az én szakmai ízlésemhez az kapcsolódik, hogy nem hívunk rendőrt gyerekekre, mert nem hívunk rendőrt gyerekekre. Rezsimit építünk, és hogy a rezsimit, az fogja fenntartani az intézményt. A szakmai gondolatok kívül maradnak, és marad ez a rigid váz, amit meg lehet sérteni és bűnössé lehet tenni a gyereket. Erre való, másra nem. Szerintem, ha felelősséget vállalunk egy gyerekért, akkor meg kell tudni oldani ezeket a helyzeteket.* (szakértői interjú, 4)

A mentő kihívása sok esetben az első lépést jelenti az az orvosi diagnózis felállításához, ami után megkezdődik a beavatkozás megtervezése, a szakemberek bevonása a terápiás folyamatba.

A szakértői interjúk során szinte minden intézményben dilemmát jelent a dohányzásra való reagálás. A szakemberek tisztában vannak vele, hogy a jogszabályok, a fenntartó és más – az intézményre vonatkozó – egészségügyi szabályzatok erősen tiltják a dohányzást, különösen fiatalok gyerekekre vonatkozóan. A legtöbb intézmény házirendje szintén kimondja a dohányzás tiltását. A szakemberek nagy része még abban is egyetért, hogy valóban kívánatos cél lenne a dohányzás

mellőzése. A dilemmát az okozza, hogy ennek megvalósítása nagyon nehéz, hiszen már függőként kerülnek be a gyerekek az intézménybe. Többféle gyakorlat létezik, az általános az, hogy korlátozzák a cigaretta használatát időben és mennyiségben is. Ennek oka: egyrészt, ha korlátok között engedik a dohányzást, akkor a fiatalok együttműködőbbek, másrészt az elvonási tünetek kezelése – különösen bekerüléskor – még nehezebb. *„Nekem erről az a magánvéleményem – ez nem hivatalos, ez csak és kizárólag az én magánvéleményem –, hogy annyi mindentől esik el valaki, ha bekerül egy zárt intézménybe, hogy akkor a legkevesbé lenne, azt gondolom, veszélyes vagy ártalmas a dohányzás.”* (szakértői interjú 1). Ráadásul a dohányzás megtiltása tovább erősíti az amúgy is kényszerszülte helyzetben bizalmatlan fiatal ellenállását, így gyengítve a gyermekotthonok munkáját, a segítő kapcsolat kialakításának esélyét. *„az a rezsím, amit egy-egy ilyen gyerekotthon kialakít, az bizonyos esetekben generálja azt, hogy ezek a gyerekek rossz helyzetbe kerülnek a dohányzásuk kapcsán, és hogy igazából az, hogy ott hol állnak – folyamatosan a felnőttvilággal szemben –, így bele is hajszoljuk szerintem őket a dohányzásba”* (szakértői interjú, 4). Így jön létre a büntetés-végrehajtási intézetek belső működéséhez hasonlóan egy olyan légkör, ahol a cigaretta felértékelődik, szolgáltatást vagy bármi mást lehet vele vásárolni, cserélni. A gyermekvédelemben dolgozók is tudják azt, hogy kezelhetetlenné válik egy dohányos gyerek, hogyha nem jut cigarettához. Ha viszont módot ad az intézmény a dohányzásra, akkor egyrészt a szakellátásban dolgozók jogszabályt sértenek, másrészt pedig azt közvetítik a gyerek számára, hogy vannak szabályok, amiket – ha az a racionális – meg lehet szegni. A megengedő attitűdű intézmények képviselői azonban arról is beszámolnak, hogy a dohányzás korlátozott engedélyezése több alkalommal is visszaélésre, különböző játszmákra adhat alapot, amivel küzdenek is ezek a munkatársak. Az ilyen állásponton lévő kollégák is úgy gondolják, hogy az egészség megóvása fontos társadalmi érték, a jogalkotó akaratával egyet is értenek. *„ha igaz ez, hogy a jog megváltoztatja az erkölcsöt, akkor egy idő után tényleg lehet, hogy ez valamit fog segíteni”* (szakértői interjú, 5). Az általános gyakorlat – az érvényben lévő jogszabályoknak megfelelően – az, hogy az otthon területén a 18 év alattiaknak nem engedik a dohányzást, de kimenőn nem korlátozzák azt. A dohánytermékek beszerzése a fiataloknak nem okoz gondot, megveszik a boltban, mert idősebbeknek néznek ki a koruknál és nem kérnek tőlük igazolványt. Szélsőséges esetben csikkeket gyűjtenek össze és abból készítenek cigarettát.

A drogproblémákra reagálva az intézmények leggyakoribb megoldása, mely több-kevesebb eredményességgel működik, az az intézményi keretek között megvalósuló rendszeres esetmegbeszélések. Számos intézményben több különböző területet képviselő szakember együttműködése során tervezik meg a beavatkozás további lépéseit. A nevelők, pszichiáter, pszichológus közös esetmegbeszélése után jelölik ki a feladatokat. A droghasználat előrehaladott és intenzív periódusában, amikor az azonnali elvonás problémát okozna, a gyógyszeres kezelés alkalmazása is megvalósul. Más intézményekben kevésbé szervezettek a további lépések és sokkal inkább a kollégák pedagógiai módszereitől, aktuális leterheltségétől

függnek. A beszélgetés szinte mindenhol megtörténik, ennek módja és légköre azonban már nagyon különböző lehet. A számonkérés és a kizárólagos ismételt tanácsadás nem túl hatékony.

A zárt intézményekben dolgozók előnynek élik meg az első periódusban a zártságot, mivel ez megakadályozza azt, hogy a lányok drogokhoz jussanak. Így a gyermekvédelmi szakembereknek lehetőségük van kapcsolatba kerülni ezekkel a lányokkal, a hozzáférhetőséget pedig arra használják, hogy bizalmi légkört alakítsanak ki, ezután pedig a képességeik, készségeik fejlesztése a cél.

A gyermekotthonok munkatársainak egy része szintén megfogalmazza, hogy a fokozottabb ellenőrzés, a félzártság elősegíthetné a hatékony beavatkozást a drogproblémába és a szenvedélybetegséggel gyakran együtt járó járulékos nehézségekbe (prostitúció, kodependencia, traumafeldolgozás stb.). A kutatás során az is kiderült számunkra, hogy a gyermekotthoni szakemberek kezében valóban csekélyek kontroll eszközei. A mindennapokban a szülői kontroll és a megfelelő keretek kialakítása elengedhetetlen biztonságot jelent mind a gyerek, mind az őt nevelő személy számára.

„...az első lépcső talán az kéne, hogy ha nem is annyira zárt, mint ez, de mégiscsak valami, mert én azt gondolom, hogy egy normális családban is megkérdezem a gyereket, hogy hol voltál, mit csináltál, miért késtél, nem tudom, lehet, hogy ott is. De hogyha nincs olyan szoros kontroll, hogy most én ekkor mentem be, most kimentem, azt sem tudják sokszor, hogy... meg ugye egy ilyen gyerek is mondhat bármit, hogy ő most hová ment. Most vagy elhiszem, vagy nem hiszem. Tehát ha nem tudják leellenőrizni, akkor... De a kontroll mellett meg szerintem olyan kapcsolatot kellene, ami támogatást nyújt.” *(szakértői fókusz, 2).*

A közös felelősségvállalás hiánya nehezíti a fiatalok otthon iránti elköteleződését is.

Az adatelemzés alapján az rajzolódik ki, hogy míg a közvetlenül a gyerekekkel, fiatalokkal dolgozó nevelők a kontroll szigorításában, sőt néhányan a büntetőeszközök növelésében gondolkoznak, addig a rendszert távolabbról néző szakértők és felsővezetők inkább a puhább módszerekben, a megfelelő segítő kapcsolat kialakításában, a speciális programok nyújtásában és több szakember bevonásában látják a megoldást.

3.4. Problémakezelés

Interjúalanyaink elmondása szerint a gyermekotthonok törekednek arra, hogy a fiatalok legális és illegális szerhasználatára reagáljanak, illetve az intézmény területén ne fogyasszanak drogokat. Ha súlyos drogfogyasztóról van szó, vagy esetleg olyan személyről, akinél felmerül a drogkereskedés is, megteszik a szükséges lépéseket, ugyanakkor a fiatalok ezt gyakran későinek tartják. Több szakértő és érin-

tett interjúalanyunk is megfogalmazta, hogy szerintük akkor lép az intézmény, amikor már láthatóan nagy probléma van, vagy valamilyen baleset történik. Általánosságban azonban a *„rendszer keretén belül nincs olyan jellegű támogatás a gyerekek részére, amit úgy gondolom, hogy szükséges lenne”* (szakértői interjú, 2). Bár történtek előrelépések, de további reformokra igen nagy szükség lenne.

A vizsgálatban résztvevő fiatalok elmondása szerint az intézmények kevésbé kidolgozott stratégiákkal rendelkeznek a problémakezeléssel kapcsolatban. Több esetben számoltak be arról, hogy ellátóhelyeiken egészen addig nem veszik észre, vagy nem akarják észrevenni, hogyha valakinek drogproblémái vannak, amíg nem lesz túlzottan rossz állapotban. Megerősítették, hogy sok esetben azért nem tudnak mit csinálni a „drogosokkal”, mert folyamatos szökésben vannak, és *„ha be is kerültek, akkor mentővel valahogy kivitették magukat, és akkor onnan szöktek meg”* (érintett interjú, 7).

A fiatalok úgy érzékelik, nincs sok eszköz a gyermekotthon kezében. Ha valaki szükségét érzi, akkor eljárhat pszichológushoz, de többen beszámoltak arról, hogy nem igazán bíznak meg ezekben a szakemberekben.

Az érintett fiatalokkal készített interjúkból az is kiderül, hogy érzékelésük szerint a gyermekotthonok a droghasználattal kapcsolatos problémakezelésben különbséget tesznek a kiskorú, illetve nagykorú ellátott között: kiskorúak esetében a mentő és rendőr bevonása a gyakori, mert *„ugye az kötelező”*. Nagykorúak esetében, hogyha az intézmény területén drogozik az utógondozott, akkor *„kirúgják”*. Ha droghatása alatt jön be az intézménybe, akkor *„elvonóra elküldhetnek, de arra sem kötelezhetnek, mivel nagykorú vagyok és iskolába járok, mármint a megadott dolgokat teljesítem”* (érintett interjú, 3) A problémakezelésben a lányok percepciója alapján az látható, hogy nagykorúak esetében inkább érvényesül az az elv, hogy *„oldd meg magad. ... fiatal felnőtt ember vagy, meg tudod oldani saját magad, és oldd meg. És nincs az, hogy akkor most szakember segítségét várd. Mert amúgy szerintem kéne, én azt mondom, hogy így, aki benne él, és... nem tudom, kéne. És az otthonokban én azt látom, hogy így a befogadóban azért odafigyelnek, hívnak szakembert, próbálnak segíteni. De hamar feladják. Szerintem ez probléma, hogy nagyon-nagyon hamar feladják. Tehát nincs az az idő, hogy jó, ha egy évet kell rá szánni, akkor egy évet szánunk rá, hogy a gyerek tiszta legyen és lehessen egy normális életcélja, meg egy önképe saját magáról, hogy ő igenis jó, és nem kell ilyet csinálni, mert ő e nélkül is tud több lenni. És hogy ez szerintem hiányzik.”* (érintett interjú, 2)

Általános tapasztalatként jelent meg, hogy a mentősök és a rendőrök nem állnak túl pozitívan a gyermekotthonban élő gyerekekhez: *„Az teljesen más, hogy bevisznek valakit úgy, hogy beteg, vagy bevisznek valakit úgy, hogy bedrogozott és el van ájulva. Másképp állnak hozzá. Főleg ha még hozzáadjuk azt, hogy állami gondozott is, akkor már orvos közelébe nem is akarok menni. Úgyhogy én inkább az ilyeneket át szoktam vészelni”* (érintett interjú, 3) Interjúalanyunk például inkább nem kér segítséget akkor sem, ha fizikailag is rosszul van.

A szakemberek hiányát többen is hangsúlyozták – mind az interjúalany lányok, mind a szakemberek: nincs elegendő pszichiáter, pszichológus, a család-

segítő segítségnyújtása sem elegendő. Megfogalmazásaik alapján a fiatalok több beszélgetést igényelnének a különböző problémáik kapcsán. Egyetlen egy esetben említették meg a drogambulanciát, ahol a problémás szerfogyasztásnál segítséget kaptak.

Interjúalanyaink közül egy pedagógiai és pszichológiai tanulmányokat is folytató tanítószakos hallgató kiemelte, hogy a segítségnyújtás hatékonyságát úgy lehetne fokozni, hogy a szakellátásba kerülés pillanatától kezdve terápiát, speciális segítséget kellene nyújtani a bekerülő gyerekeknek. Emellett szükséges ismertetni azt, mihez van joga „*mint nő, mint gyermek, utána, mint fiatal felnőtt (...) miben tudják támogatni. Az, hogy mit lehet kezdeni, tehát hogy kapjon egy képet arról, hogyha ő elindul egy olyan úton, utána mihez tud kezdeni a saját életével, és hogy utána a későbbiekben is van támogatása.*” (szakértői fókuszcsoport, 2).

Erőforrások

Az interjúalanyok meglátása szerint a szerhasználat abbahagyásához alapvetően belső akaraterőre van szükség: „*Ha maguktól nem jön meg az eszük, most mástól úgysem fog*” (érintett interjú, 1). Többen megfogalmazták, hogy a fogyasztás abbahagyásában – akár nekik is – sokat segített a párkapcsolat: ha a partnerük nem volt szerfogyasztó, és nem támogatta a lány droghasználatát, az motivációt, erőt jelentet a felépülési folyamatban. Emellett jelentős motiváció tényezőként említették ki a terhességet is: „*Amúgy tényleg nagyon sokan így szoknak le, hogy segítséggel, vagy valakiért. Például. Így önmagukért nagyon kevesen. Csak hogyha például teherbe esnek a lányok, vagy hogyha tényleg valami nagyon fontos dolog jön. Vagy már megundorodik magától. Olyannal is találkoztam, hogy valaki már annyira szétdrogozta magát, hogy már undorodott magától, és mondta az, hogy, [név említése], én már ezt nem bírom, mert undorodok magamtól. És jött egy nagy akaraterő, és egyik napról a másikra leállt. De ritka az ilyen.*” (érintett interjú, 4)

Az az interjúalanyunk, aki nem volt soha szerhasználó, a rossz gyerekkori tapasztalatokra és a rossz példával szembeni ellenállásra mutatott rá, mint az egyik legfőbb védőfaktorra: „*én mindig is jobb akartam lenni annál például, mint a családom. Tehát hogy én meg akartam mutatni, hogy én igenis nem fogok alkoholt inni, és igenis nem fogok olyanokat csinálni, mint mondjuk ők.*” (érintett interjú, 8). Ebben számára például az olvasás jelenti az egyik legnagyobb segítséget, amely a problémák megoldási stratégiáját is jelenti számára.

Arra a kérdésre, hogy kik segíthetnek, viszonylag kevés válasz érkezett. Az egyik lány kiemelte a tapasztalati szakértőt, aki számára sokkal hitelesebb volt, mint azok a drogprevenciósi foglalkozások, melyeket a gyermekotthonban külsős szakemberek tartottak. Ezekről az alkalmakról általában nem volt jó véleményük, feleslegesnek tartották őket. Sokkal inkább a sokféle tevékenykedés lehetőségét emelték ki, valamint azt is megfogalmazták, hogy a speciális gyermekotthonokban tapasztalt szigorúbb és irányítottabb foglalkoztatás sokat segített többüknek. A segítségük között megemlítették a zártabb intézeteket, a szigorúbb szabályokat,

az ellenőrzést. Többen kiemelték, hogy ők az intézménybe való bekerülésüknek köszönhetik azt, hogy „nem csúsztak szét teljesen” (*in vivo kód*).

Diszkusszió

Kutatásunkban arra a kérdésre kerestük a választ, hogy mi lesz a lányokkal, akik a gyermekvédelmi szakellátásban élnek és a szerhasználattal valamilyen formában érintettek. Arra voltunk kíváncsiak, hogy az érintettek és a velük kapcsolatba kerülő szakértők miként látják a szerhasználatot, hogyan értékelik a helyzetüket, helyzetüket a lányok, milyen jellegű segítséget kapnak.

Az elemzés során egyrészt megvizsgáltuk a szerhasználati szokásokat. A kutatásba bevont lányok kapcsolatba kerültek mind a legális, mind pedig az illegális szerekkel. A legális szerek, mint például a dohányzás, az alkohol szinte mindennapi jelenség, de a marihuánát és biofüvet is gyakran használják. Alapvetően nem volt egyértelmű az érintett fiatalok számára a dizájnernedrogok fogalma, de az ebbe a kategóriába tartozó szereket fel tudták sorolni. Megfigyelhető volt, hogy a szerhasználat intenzitását nem tudták igazán felmérni. A drágább szerek nem igazán terjedtek el a gyermekvédelmi szakellátásban élők között, ami az anyagi lehetőségeikkel magyarázható.

A beszélgetésekben kevésbé árnyaltan jelent meg a lányok jellemzőire való fókuszálás akár a szerhasználati szokások, akár a problémakezelés tekintetében. Jellemző sztereotípiával találkozhatunk az interjúk során, miszerint: a lányok kiszolgáltatottabbak, befolyásolhatóbbak – amely tényezők miatt veszélyeztetettebbek. A fiúk és lányok közötti különbségek közül a létszámbeli különbség jelent meg hangsúlyosabban: a lányok szerint a fiúk vannak nagyobb létszámban érintve, ugyanakkor a szereket tekintve, a fogyasztás egyéb módjainál nem találtak különbséget. Fizikai, fiziológiai különbségekre bár utaltak a tüneteknél, de a férfiak és a nők közötti különbségek itt sem jelentek meg.

A női szempontok a drogfogyasztás okainál jelentek meg árnyaltabban: a drogfogyasztás és a prostitúció kapcsolatára többen utaltak, valamint a gyermekkorban átélt traumák jelentek meg a legfőbb okok között. A nehéz, krízishelyzeten való átlendülés egyik eszköze a drog. A női léthez kapcsolódó krízishelyzetek közül az interjúalanyok a párkapcsolati problémákat emelték ki.

A problémakezelés rendszerszerű működését nem érzékelték interjúalanyaink. Az az általános protokoll, miszerint, ha valaki nagyon rosszul van, mentőt hívnak hozzá, ismert volt. Egyedi (szakember és intézmény) próbálkozások vannak, amik között akadnak jó gyakorlatok. A válaszok azonban nem rendszerszintűek, nem egységesek, hatásvizsgálatuk nem ismert. A probléma hatékony kezelését ugyanakkor az egyéni esetkezelés, a nevelők támogatása, a nevelőhöz való személyes kötődés és a nevelő szakmai felkészültsége segítették.

A kezelésbe kerülésnek nincs jól látható szempontsora: több esetben jelezték az érintett fiatalok, hogy a nevelők nem veszik észre (vagy nem akarják észre ven-

ni) a drogfogyasztást, ebből adódóan nem történt esetkezelés. Mindez szervezeti szinten egyfajta tanult tehetetlenségre utal: bár látják a problémát, de mégse tudnak mit tenni. Az okok között a lányok elmondásából is jól érzékelhetően a szakemberhiány is állhat, illetve a kollégák felkészültségének minősége e területen.

Konklúzió, ajánlások

Tendenciákra vonatkozó következtetéseket nem tesz lehetővé a jelen kvalitatív vizsgálat, de a hazai (vö. Elekes–Paksi, 2005, Rácz, 2012, Németh–Költő, 2011, Örkényi et al., 2005 In: Rakó, 2010) és a nemzetközi (vö. Braciszewski–Stout, 2012, Vaughn et al., 2007, Narendorf–McMillen, 2010) szakirodalomban bemutatott, a gyermekotthonokban megjelenő szerhasználattal összefüggő jellegzetességek megjelentek az 2017-ben a 18 év feletti fiatal felnőtt nőkkel és a velük kapcsolatba kerülő szakemberekkel magyarországi gyermekotthonban készített interjúkban és fókuszcsoportokban. A gyermekotthonokban történő szerhasználat gyakoribb és korábbi időpontban kezdődik. A lányok, nők közel sem olyan védettek a szerhasználat tekintetében, mint korábban a szakirodalom és a szakértők feltételezték, közel hasonló arányban fogyasztanak legális vagy illegális szert, mint a fiúk, férfiak.

A fentebb vázolt nemzetközi kutatásokhoz (Vaughn et al., 2007) hasonlóan mi is azt találtuk, hogy a gyermekotthonokban történő női szerhasználat a korábbi traumákkal, sérülékenységgel hozható összefüggésbe, soha nem önálló problémaként jelentkezik.

Az alapellátás keretében a korai felismerés és beavatkozás érdekében fejleszteni szükséges az egészségügyi, ezen belül az addiktológiai alapellátások rendszerét. Szükség van több, országosan elérhető speciálisan lányok számára fenntartott gyermek- és ifjúsági ambulanciára, valamint az alacsony küszöbű szenvedélybeteg ellátás, a korai kezelésbe vétel lehetőségeinek bővítésére. A mennyiségi növekedés mellett a fiatal lány szerhasználókkal foglalkozó szolgáltatások esetében kiemelten fontos, hogy közösségi szemléletet képviseljenek és alkalmazzák azokat a korszerű eljárásokat és módszereket, melyek tapasztalatai hatékony beavatkozásokkal kecsegtetnek (közösségi addiktológiai ellátás, terápiás közösségek, reform- és élménypedagógiai eszközök alkalmazása stb.) A hatékony beavatkozás szempontjából kiemelt jelentőségű a traumainformált terápiák széleskörű alkalmazása a gyermekvédelmi szakellátásban élő gyerekek, fiatalok és különösen a lányok, fiatal nők tekintetében. Preventív eszközként különösen fontos lenne egy forrásátrendezés, a gyermekjóléti alapellátás megerősítése, annak érdekében, hogy a helyi család- és gyermekjóléti szolgálatokban dolgozó szociális munkások a megfelelő módon tudják segíteni a szülőket.

A fiatalokkal foglalkozó szakemberek és a droghasználatban érintett lányok megfogalmazzák, hogy a szenvedélyproblémák megoldásának kulcsa a jó, építő és támogató kapcsolatok meglétében, a kötődés resztoratív folyamataiban rejlik. Ja-

vaslataink szerint érdemes lenne átgondolni, hogy a speciális szükségletekkel rendelkező gyerekek és fiatalok, és különösen a függőségben érintett lányok esetében mely fajta elhelyezés a leghatékonyabb. Adataink alapján találtunk olyat, amely a nevelőszülői hálózatban, s olyan példát is, amely zárt intézményben került megoldásra. A nemzetközi és hazai függőségterápiákkal foglalkozó szakirodalmak (De Leon, 2000, Miller et al., 2011), valamint a hazai drogrehabilitációs tapasztalatok (Demetrovics, 2009, Topolánszky, 2009, Topolánszky et al., 2015, Erdős B. et al., 2011, Erdős B. et al. 2015) alapján egyértelműen elmondható, hogy a biztos kereteket adó ugyanakkor elfogadó és megerősítő kapcsolatok kulcsszerepet játszanak a függőségek kezelésében és a felépülés támogatásában. A kutatás során összegyűjtött jó gyakorlatok, sikeres kimenetű esetekben is egy felnőtt nevelő és a használó lány közötti „elég jó” kapcsolat kialakulása hozta a változást a droghasználati mintázatok átalakulásában (vö. Rácz, 2014).

Irodalom

- Braciszewski, J. M. – Stout, R. L. (2012). Substance use among current and former foster youth: A systematic review. *Children and youth services review*, 34(12), 2337–2344.
- Demetrovics Zsolt (szerk.) (2009). *Az addiktológia alapjai III.* Budapest: ELTE Eötvös Kiadó
- De Leon, G. (2000): *The Therapeutic Community Theory, Model, and Method.* New York, Springer Publishing Company
- Elekes Zsuzsanna (2005): „A drogfogyasztás nemek közötti különbözőségei és hasonlóságai” In: *Szerepváltozások. Jelentés a nők és férfiak helyzetéről*, 2005. Nagy Ildikó, Pongrácz Tiborné, Tóth István György, (szerk.). Budapest: TÁRKI, Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium, Pp. 177–193.
- Elekes Zs. – Paksi B. (2005): A gyermekvédelmi gondoskodásban részesülő fiatalok alkohol és drogfogyasztása, *Kapocs* 5, 2–22.
- B. Erdős Márta – Kelemen Gábor – Csürke József – Borst, Joan (szerk.) (2011a): *Reflective Recovery. Health Learning in Twelve Step Communities.* Budapest: Oriold és Társai Kiadó
- B. Erdős Márta – Kelemen Gábor – Szijjártó Linda (2015). A terápiás közösségek értékelésének kérdései. A TC-k az egészségtanulás szolgálatában. *Szociális Szemle* (8)1-2: 41–75.
- Fouad, N. A. (2013) Future of counseling psychology research. *Counselling Psychology Quarterly*, 26(3-4), 227–237.
- Gomez, R. J. – Ryan, T. N. – Norton, C. L. – Jones, C. – Galán-Cisneros, P. (2015): Perceptions of learned helplessness among emerging adults aging out of foster care. *Child and Adolescent Social Work Journal*, 32(6), 507–516.

- Greenfield, S. F. – Back, S. E. – Lawson, K. – Brady, K. T. (2010): Substance abuse in women. *Psychiatric Clinics*, 33(2), 339–355.
- Hazen, E. K. (2014): *Youth in Foster Care: An Examination of Social, Mental, and Physical Risks*.
- Hill, C. E. – Thompson, B. J. – Williams, E. N. (1997): A guide to conducting consensual qualitative research. *The Counseling Psychologist*, 25, 517–572.
- Lewis, C. (2011): Providing therapy to children and families in foster care: A systemic-relational approach. *Family process*, 50(4), 436–452.
- Miller, W.R. – Forcehimes, A.A. – Zweben, A. (2011): *Treating Addictions. A Guide for Professionals*. New York, NY: The Guilford Press
- Narendorf, S. C. – McMillen, J. C. (2010): Substance use and substance use disorders as foster youth transition to adulthood. *Children and youth services review*, 32(1), 113–119.
- Németh Á. – Költő A. (szerk) (2011): *Serdülőkorú fiatalok egészsége és életmódja 2010*. Országos Gyermekegészségügyi Intézet, Budapest
- Pears, K. C. – Kim, H. K. – Leve, L. D. (2012): Girls in foster care: Risk and promotive factors for school adjustment across the transition to middle school. *Children and youth services review*, 34(1), 234–243.
- Poole, N. – Dell, C. A. (2005): *Girls, women and substance use*. Canadian Centre on Substance Abuse (CCSA). Letöltés: 2017. november 26-án: <http://www.ccsa.ca/Resource%20Library/ccsa-011142-2005.pdf>
- Rácz, A. (2012): *Barkácsolt életutak, szekvenciális (rendszer) igények: gyermekvédelmi szakellátásban nevelkedett fiatal felnőttek iskolai pályafutásának, munkaerő-piaci részvételének és jövőképének vizsgálata*. L'Harmattan, Budapest.
- Rácz A. (2014): Jó szülő-e az állam? – fejlesztési igények a gyermekvédelmi szakellátás professzionalizációjáért. In: *Jó szülő-e az állam? Gyermek és ifjúságvédelmi tanulmányok*, Rubeus Egyesület, Budapest, 215–246
- Rakó, E. (2010): *Gyermekvédelmi intézményekben elhelyezett gyermekek életkörülményeinek vizsgálata*. PhD disszertáció. Debrecen: Debreceni Egyetem BTK. Letöltés: 2018. január 22-én: <https://dea.lib.unideb.hu/dea/bitstream/handle/2437/98976/ertekezes.pdf>
- TÁMOP 5.4.1. „Szociális és gyermekvédelmi szabályozó rendszer kidolgozása” Píler Gyermekotthoni ellátás protokollja
- Taukeni, S. G. (2015): Orphan adolescents' life worlds on school-based psychosocial support. *Health Psychology and Behavioral Medicine*, 3(1), 12–24.
- Topolánszky Ákos (2009): A terápiás közösségek új generációi. In: Demetrovics Zsolt (szerk.) (2009). *Az addiktológia alapjai III*. Budapest: ELTE Eötvös Kiadó
- Topolánszky Ákos – Felvinczi Katalin – Paksi Borbála – Arnold Petra (2010): A magyarországi drogterápiás intézetek tevékenysége. Kutatási beszámoló. Letöltés: 2015. március 30-án: http://viselkedeskutato.hu/index.php?option=com_attachments&task=download&id=40&lang=hu

Vaughn, M. G. – Ollie, M. T. – McMillen, J. C. – Scott Jr, L. – Munson, M. (2007): Substance use and abuse among older youth in foster care. *Addictive Behaviors*, 32(9), 1929–1935.

GEORG VOBRUBA

HOGYAN SZABADÍTHATJUK KI AZ ALAPJÖVEDELMET AZ UTÓPIA CSAPDÁJÁBÓL?*

1. Miért fontos?

Az alapjövedelem követelése szinte az egész világon közüggé vált az elmúlt két évtizedben. A követelés terjedése azonban nem növelte az alapjövedelem bevezetésének az esélyeit. Tekintettel az alapjövedelemről és az ahhoz kapcsolódó kérdésekről szóló széleskörű és évtizedek óta tartó vitákra, igen meglepő, hogy az alapjövedelem gondolata továbbra is ennyire távol áll attól, hogy megvalósuljon. Mi lehet ennek az oka? Állításom szerint az, hogy az alapjövedelem körüli viták messze nem fordítanak elegendő figyelmet a stratégiai kérdésekre. Ez a hiányosság az utópia csapdájába vezette az alapjövedelem gondolatát. Az alapjövedelem lehetséges előnyeinek és problémáinak a számbavétele helyett ezért a továbbiakban az alapjövedelemről szóló eszmecserek néhány stratégiai hiányosságára igyekszem felhívni a figyelmet, és egyúttal arra is javaslatot teszek, hogy miként lehetne ezeket orvosolni. A garantált alapjövedelemről szóló közös gondolkodás fontos és kivételes jelentőségű. Ennek két oka van: az egyik a mindennapi politika klímája, a másik ok pedig társadalompolitikai, és az alapvető elvekkel kapcsolatos.

A politikai klímával kapcsolatos ok a következő. A politikai közbeszéd, még ha túl is merészkedik a napi politikai kérdéseken, jó ideje igen szűk, pragmatikus keretek között mozog. A „légy realista, követeld a lehetetlent!” elve a legkevésbé sem divatos. Amennyire meg tudom ítélni, ez általában is igaz, de különösen a szociálpolitika esetében. A növekvő egyenlőtlenségekről, a jogvesztésről, a lecsúszásról és a lecsúszástól való félelemről szóló diagnózisokban nincsen hiány. Sőt, ezek különösen népszerűek (vö. Piketty, 2014). Az újraelosztásról, a szociális biztonságról és szociálpolitikáról szóló viták azonban immár évtizedek óta jórészt defenzívek. Ezzel az általános hangulattal szemben az alapjövedelemről szóló íráásokban a „vidám követelések” politikai kultúrájának a nyomait fedezhetjük fel – a politika és a gazdaság uralkodó, objektív szükségszerűségként felépített konstrukciójával szemben. Ez messze nem a politikai folklór kérdése. Az alapjövedelem követelése szemben áll az általános politikai és kulturális hangulattal, és ennek komoly intézményi következményei vannak. Az uralkodó gazdasági irányvonal

* Georg Vobruba: The Way out of the Utopia Trap of the Basic Income (az Esélynek küldött kézirat).

szinte kizárólag gazdasági akadályt lát a szociális biztonsági rendszerben – legjobb esetben szükségessé tekint rá. Ez a társadalompolitikai szakértelem elkallódásában is megmutatkozik, amit a tudománypolitika döntései akár visszafordíthatatlanná is tehetnek. A szociálpolitikai kutatások társadalomtudományos infrastruktúrája leépül, a szociálpolitikai egyetemi pozíciók száma csökken, a kutatóintézetek egyre kevesebb figyelmet fordítanak szociálpolitikára. Mindez ahhoz vezet, hogy a szociálpolitika témája teret veszít a szakmai és közéleti vitákban. Egyre szűkebb az a társadalompolitikai szakértelem, amelyre építeni lehetne a politikai és államigazgatási döntések meghozatalakor (vö. Kaufmann et al., 2016).

Az alapvető társadalompolitika ok abban áll, hogy az alapjövedelem témája kiválóan alkalmas alapvető társadalompolitikai problémák megvitatására (lásd Van Parijs, 1991; Blaschke, 2008). Az emberi méltóság kérdései: milyen kritériumok határozzák meg? És ki határozza meg ezeket a kritériumokat? A demokrácia előfeltételeinek és tartalmának kérdései, a társadalmi integráció és az elismerés kérdései, a munka jelentésének a kérdései, a politika megfelelő léptékének a kérdései. A legkevésbé sem állítom, hogy az alapjövedelem bevezetése meggyőző választ adna mindezekre a kérdésekre. Úgy hiszem azonban, hogy az alapjövedelem követelése mintegy társadalompolitikai lakmuspapírként működik. A követelésre adott reakciók a felmerült alapvető kérdésekkel kapcsolatos álláspontokra mutatnak rá. Sokat tudhatunk meg azokról, akik állást foglalnak az alapjövedelem kérdésében – akár támogatják, akár kritikusak, akár elítélők vele szemben.

2. „Feltétel nélküli”?

Egy mindenki számára biztosított feltétel nélküli alapjövedelem aligha elképzelhető. A „garantált alapjövedelem” (Opielka – Vobruba, 1986) kifejezést ezért pontosabbnak tartom. A „feltétel nélküli” jelző valójában csak azt segíti elő, hogy figyelmen kívül hagyjuk azokat a nehezen megválaszolható kérdéseket, amelyek zavarnák az alapjövedelemmel kapcsolatos idillikus elgondolásokat. Ez a segítség azonban félrevisz. A „feltétel nélküliségnek” két elkerülhetetlen korlátja is van, amelyekről társadalomtudományos és politikailag offenzív vitákat kell folytatnunk. 1. A jogosult személyek köre mindig térben lehatárolt. Az „alapjövédelmet mindenkinek” követelése nem megoldja, hanem elfedi ezt a problémát. A kizárások meghatározása kellemetlen. Pontosan erre utaltam az idilli alapjövedelem elgondolások megzavarásával kapcsolatban. 2. Meg kell határoznunk az alapjövedelemben való részesedés életkori határát. A „mindenkinek” biztosított alapjövedelem követelése (Vanderborgh – Van Parijs, 2015) tehát illúzió.

Az első korlátról: a jogosult személyek körének a térbeli lehatárolása gyakran felmerül, anélkül azonban, hogy sor kerülne annak nyilvánvalóvá tételére és konkrét meghatározására. A *Bündnis Grundeinkommen* [Alapjövedelem Szövetség] nevű németországi (mikro-) párt programja úgy határozza meg az alapjöv-

delmet, mint egy „jövedelemvizsgálattól, munkakényszertől és bármilyen egyéb tényezőtől független” egyéni jogosultságot (saját fordítás: GV). Az alapjövedelem egy olyan pénzbeli támogatás, amelyet „a politikai közösség feltétel nélkül biztosít minden egyes tagja számára”. A program sehol sem ír erről a lehatárolásról, vagyis arról: ki tartozik a „politikai közösségbe”? És még inkább: ki nem tartozik bele? És egyébként is, mit értünk az alatt, hogy a „politikai közösség”? Ez a definíció hiányossága, ami rögtön stratégiai problémává válik, amint komolyan felmerül az alapjövedelem megvalósítása. Az egész világra kiterjedő alapjövedelem követelése ennek a logikus, de illuzórikus következménye.

A második korlátról: hány éves kortól váljon valaki jogosulttá a garantált alapjövedelemre? Ez a kérdés szorosan összefügg az alapjövedelem munkavállalási hajlandóságra gyakorolt hatásának a kérdéseivel. Senki sem tudja pontosan, hogy az alapjövedelemnek milyen hatása lenne a fiatalok munkavállalására az életútjuk során. Az is elképzelhető akár, hogy eltérítené őket a tanulástól és a munkavállalástól. Ez a hatás ráadásul nem csupán a kifizetés időpontjában merül fel, hanem már az alapjövedelemmel kapcsolatos várakozásokon keresztül, vagyis sokkal korábban. Az összes egyébiránt helyénvaló érv azzal kapcsolatban, hogy az emberek egy alapjövedelem bevezetése után is dolgoznának, a munkavégzésre való, már befejezett szocializációból nyerik a meggyőző erejüket. „Mit tenne Ön, ha feltétel nélkül kapna havi ezer eurót?” – hiába teszünk fel ehhez hasonló kérdéseket középkorú embereknek, ha csak olyan emberektől kapunk válaszokat rá, akik az „alapjövedelem korszakának” első generációjába tartoznának. A fiatal generáció esetében azonban nem feltétlenül az a kérdés, hogy lesz-e elég ember, aki hajlandó elvállalni a kellemetlen, de szükséges munkákat. Ezt a problémát valószínűleg meg lehet oldani elegendően magas bérekkel. A döntő kérdés inkább a következő: hányan fogják egyáltalán megtalálni az utat a „vita activa” felé (Arendt, 2002)? Az emberek veleszületett kreativitására való jó szándékú hivatkozások nem elegendőek ennek megválaszolásához.

3. Kínálati hatások

Ez pedig elvezet minket az alapjövedelem munkakínálatra gyakorolt hatását övező hatalmas bizonytalansághoz. Ez a probléma már régóta élénk viták tárgya. A felszabadult kreativitásról szóló reményteli várakozásokkal a munkavégzéstől való általános menekülés sötét előrejelzései állnak szemben. A problémát nem lehet vállrándítással, az egymástól eltérő „emberképekre” való hivatkozással elintézni. Jórészt egyetértés van abban, hogy egy elégséges összegű alapjövedelem hatással volna a munkakínálatra. Az alapjövedelem (bér-)munkavállalásra való hajlandóságra gyakorolt hatásáról és a munkakínálat csökkenéséről szóló tézis két változatban fordul elő. A munkakínálat csökkenése vagy nem jelentkezik problémaként (A), vagy kifejezetten kívánatos kimenetként merül fel (B).

(A) A munkakínálat csökkenése annak a vélekedésnek a tükrében nem jelent problémát, miszerint a munka társadalmilag hasznos része egyébként is egyre inkább elválík a munkaerőpiactól. Ez a gondolatmenet korábban az alternatív gazdaságban rejlő lehetőségekkel kapcsolatos optimizmusra, később pedig az önkéntes munka, házimunka és gondoskodó munka stb. túlértékelésére épült. A tézis empirikus alátámasztása mindenestre nehéz feladat. Kiderült, hogy az alternatív gazdaság lehetőségeit messze túlbecsülték, különösen az 1980-as évek elején. A fizetett és fizetetlen munkavégzés között pedig inkább egymást kiegészítő viszonyt kell tételeznünk, nem pedig felcserélhetőséget.

(B) A munkakínálat csökkenése akkor tűnik kívánatosnak, ha az a meggyőződésünk, hogy a munkakereslet egyébként is csökken. Ezen a ponton az alapjövedelemről szóló viták a munkaerő-kínálat és -kereslet hosszú távú fejlődésének a kérdéseit vetik fel. Ezekre a kérdésekre nehéz empirikusan megalapozott válaszokat adni. A továbbiakban ezért közelítésekre hagyatkozom csupán.

4. Közelítések

Az alapjövedelem munkakínálatra gyakorolt kvantitatív hatásairól szóló bármely értelmes okfejtésnek annak beismerésével kell kezdődnie, hogy az alapjövedelem munkavállalásra való hajlandóságra gyakorolt hatásáról keveset lehet tudni. További nehézséget jelent a munkaerőpiaci hatások és az alapjövedelem költsége közötti kölcsönhatás, amit nehéz felmérni egy dinamikus elemzésben. Összességében kevés olyan kutatási eredményre támaszkodhatunk, amelyek közvetlenül az alapjövedelem és a munkaerőpiac közötti kapcsolatra vonatkoznak. Létezik néhány szimulációs modell, és rendelkezésre áll számos alapjövedelem-kísérlet eredménye is. Ezeknek egyaránt korlátozott az információértékük (a kísérletek problémájára a későbbiekben röviden visszatérek). Ezzel együtt is vannak azonban olyan empirikus kutatási eredmények, amelyeket felhasználhatunk az alapjövedelem munkaerőpiaci hatásaival kapcsolatos kérdések közelítő jellegű megválaszolásához.

Egy alapjövedelem összességében csekély, az alacsonyabb jövedelmi szinten valamivel nagyobb mértékben csökkenti a munkakínálatot. A munkaerő költsége ekkor megnövekszik, mivel az alapjövedelem „rezervációs béréként” működik a munkavállalók egy része esetében. A munkakínálat alacsonyabb jövedelemszinten bekövetkező csökkenésével együtt ez a bérek növekedéséhez vezet. A munkaerőpiactól való visszavonulásra gyakorolt hatás egy része ugyanakkor hosszabb távon megfordul, mivel a korábban alacsonyan fizetett munkák kereslete csökkenni fog, ahogyan a szektorspecifikus automatizálás, a munkának a fogyasztókra való áthárítása és más tényezők a fizetett munka csökkenéséhez vezetnek. A minimálbér németországi bevezetésével kapcsolatos tapasztalatok azonban arra utalnak, hogy ezek a hatások valószínűleg nem volnának nagyon jelentősek. A közgazdászok alapjövedelemmel kapcsolatos figyelmeztetéseit érdemes helyi ér-

tékükön kezelünk. A minimálbér bevezetése Németországban (2015-ben) végül nem váltotta valóra azoknak a negatív foglalkoztatási hatásoknak a nagyobbik részét (vö. Bellmann et al., 2016), amelyek az előrejelzésekben szerepeltek – ennek a ténynek, illetve a közgazdász szakma kollektív tévedésének a társadalomtudományos vizsgálata még várat magára. Mindaddig azonban az sem merült fel, hogy a minimálbér bevezetése az alapjövedelem némely hatásának a kvázi-kísérleti vizsgálatára is lehetőséget ad.

A munkaerő jelentős részének a kínálati viselkedését nyilván nem-pénzbeli motivációk is alakítják. Erről a jövedelemkiegészítő (*top-up* vagy *Aufstocker* típusú) ellátásokról szóló kutatások nyújtanak empirikus bizonyítékokat. Az ilyen ellátások esetében az alacsony kereseteket egy szociális transzfer arra a jövedelemszintre egészíti ki, mint amennyi jövedelme akkor lenne valakinek, ha kizárólag szociális transzferben részesülne. Attól függően, hogy a konkrét szabályok mit írnak elő a megkeresett jövedelem beszámításáról a munkaképes, de alkalmazásban nem álló emberek esetében, az ilyen jövedelemkiegészítő ellátások aligha biztosítják, hogy a fizetett munkavállalás legalább valamennyi anyagi haszonnal járjon az azokban részesülő emberek számára. Ennek a csoportnak lehetősége volna, legalábbis a munkaügyi hivatalok által gyakorolt ellenőrzés keretei között, hogy teljes egészében szociális transzferekből éljenek. Ők tehát annak önértéke miatt vállalnak munkát, akár azért, mert értelemmel bíró tevékenységnek látják azt, akár azért, hogy „ne szakadjon rájuk a plafon”, akár azért, hogy kiszabaduljanak a „munkanélküliségi csapdjából” (vö. Gebauer et al., 2002; Gebauer – Vobruba, 2003). E nélkül ugyanis kevesebben lennének, akik a szociális segélyezésből kilépnek a munkaerőpiacra (vö. Leisering – Leibfried, 1999). Mindez a munkavállalás olyan eseteire mutat rá, amelyek a társadalmpolitikai ösztönzési környezet, vagyis annak ellenére következnek be, hogy a szociális transzferek magas visszavonási rátája pénzügyileg előnytelené teszi az alacsonyan fizetett munkák elvállalását, vagyis arra ösztönöz, hogy valaki benne maradjon a segélyezési rendszerben, és ezáltal megfossza magát az előrelépés és jövedelemszerzés későbbi lehetőségeitől (ezt jelenti a munkanélküliségi csapda). Ehhez két gondolat is idekívánkozik. A fentiek egyrészt arra engednek következtetni, hogy a Hartz IV reform egy látszatproblémát igyekezett megoldani: az a probléma, hogy a felajánlott álláslehetőségek elfogadását az előnytelen társadalmpolitikai ösztönzők akadályozzák, nem létezett, vagy legalábbis nem a feltételezett mértékben. A szociális transzferekről a munkavállalásba való átmenet sokkal gyakoribb annál, mint amit akár a közgazdasági józan ész, akár a munkanélküliekkel szembeni előítéletek alapján gondolnánk. Más szavakkal: az intézményi ösztönzők nem vezetnek automatikusan az azoknak megfelelő cselekvéshez (vö. Vobruba, 2004). A reform ugyanakkor növelte a demokráciából való kiábrándulást, a protest szavazatokat és a társadalom polarizálódását (vö. Butterwegge, 2015; Fervers, 2018). A Hartz IV reformnak összességében tehát elképesztően kedvezőtlen következményei voltak: jórészt egy álproblémát igyekezett kezelni, ugyanakkor jelentős politikai költségekkel járt (vö. Fehr – Vobruba,

2011). Másrészt, a kínálati hatásokról szóló, fentiekhez hasonló eredményeket nem lehet közvetlenül az alapjövedelem munkaerőpiaci hatásaira vonatkoztatni. Arra azonban mégis lehetőséget adnak, hogy rálássunk azokra a mechanizmusokra, amelyek az alapjövedelem bevezetésével együtt járó mérsékelt munkaerőpiaci hatásokat eredményeznek.

Valószínűtlen, hogy az alapjövedelem növelné a munkakínálatot, illetve elensúlyozná annak hatását a munkaerőpiacról való távolmaradásra. Vannak, akik attól félnek, hogy az alacsony bérezésű szektorokban az alapjövedelem hatására növekedne a munkakínálat, mivel a munkáltatók és a dolgozók az alapjövedelemre tekintettel alacsonyabb (óra)bérben tudnának megállapodni. Ez a vélelem azonban kizárólag azoknak a munkáknak az esetében állja meg a helyét, amelyeket az önértéke, és nem jövedelemszerzés céljából végez valaki. Amint az már korábban felmerült, ez a munkavégzés különleges, belső motivációját feltételezi. Ezekben az esetekben az alapjövedelem nem bérminimumként, hanem bértámogatásként működne. Ez akkor lehetséges, ha a munkavállalásra nem pénzügyi okokból kerül sor. Azt a felvetést azonban, hogy az alapjövedelem az alacsonyan fizetett állások kényszerű elvállalására szorítaná az embereket, nehéz komolyan venni – legalábbis akkor, ha feltételezzük, hogy az alapjövedelem szintje elégséges volna, és így „rezervációs bérként” működne.

5. Kísérletek

A fentiekkel szemben ellenvethető, hogy ezek mind csak közelítések. Ez igaz, de nem ügödöntő ellenvetés: írásomnak ugyanis nem célja, hogy az alapjövedelem mellett vagy az ellen sorakoztasson fel érveket. A szándékom az, hogy rámutassak a nyitva hagyott kérdésekre, továbbá, hogy megfogalmazzam – és ezáltal megválaszolhatóvá tegyem – azokat a kétségeket, amelyek egyébként is a levegőben lógnak. Ez pedig előfeltételezi a kutatások jelenlegi állásának a számbavételét és alkalmazását, majd további kérdések megfogalmazását. A hitvallásokkal nem sokra megyünk.

Összességében keveset tudunk a garantált alapjövedelem munkakínálati hatásairól. Az alapjövedelem-kísérletek divatosak manapság (vö. McFarland, 2017), de csak részleges válaszokat adhatnak. A kísérletek mindig csak egy meghatározott ideig tartanak, és mindig csak a társadalom meghatározott csoportjaira terjednek ki. Ez elkerülhetetlen (egyébként nem kísérletekről volna szó, hanem az alapjövedelem bevezetéséről), a jelentőségük azonban ezáltal igen korlátozott, különösen a munkakínálati hatásokkal kapcsolatban. A munkakínálati válaszok először is erősen függenek attól, hogy valaki (mint a kísérletekben) csak egy meghatározott időre, vagy (mint az alapjövedelem bevezetésekor) egy örökre szóló jövedelemmel számolhat. Ki gondolna komolyan arra, hogy kilép a munkahelyéről, ha tudja, hogy az alapjövedelem hamarosan a múlté lesz? Talán ez magyarázza, hogy az alapjövedelem-kísérletek általában a vártnál kevésbé csökkentik a mun-

kaerő kínálatát (vö. Burtless, 1988; Widerquist, 2005), viszont arra ösztönzik a résztvevőket, hogy olyan tevékenységekbe fogjanak, amelyeket a következő időszakba való befektetésnek értelmezhetünk (továbbképzés, egy meglévő betegség kezelése). Másrészt pedig, az alapjövedelem hatása erősen függ attól, hogy az adott (nemzetállami keretek között létező) társadalom minden tagja részesül-e alapjövedelemben, vagy csak egy kísérleti csoport. Egy kísérleti csoport alapján semmiképp nem lehet megítélni, hogy az alapjövedelem alapvető kulturális változáshoz vezetne-e. Végül, a hatásokat minden bizonnyal az is torzítja, hogy a kísérleti alanyok a munkaerőpiac minden résztvevőjével versenyeznek majd a kísérlet végeztével. Összességében: egy kísérlet lehetővé teszi olyan csoportok egymással való összehasonlítását, amelyek az alapjövedelem különböző változataiban részesültek, de nem teszi lehetővé az eredmények társadalomra való kivetítését. Ezzel tehát nem vagyunk sokkal előbbre: ha tudni akarjuk, hogy az alapjövedelem hogyan változtatja meg a társadalmat, be kell vezetnünk. Ez egy nehezen meggortható akadály.

6. Digitalizáció

A digitalizáció a munkaerőkereslet meredek csökkenésének a félelmét – és reményét – hozza magával. A digitalizáció egy aránylag új jelenség, az az elgondolás azonban réges-régi, hogy a társadalom munkahelyeket veszít a technológiai fejlődés eredményeként, vagy hogy a technológia felszabadítja a társadalmat a munkavégzés alól. A 19. század utópikus regényei tele vannak ezzel a reménnyel. A termelékenység hatalmas növekedésébe vetett hit az alapjövedelemről szóló eszmecserékben is alapvető szerepet játszott az 1980-as években. Az első önvezérlő motorok megjelenésétől sokan a gazdaság teljes termelékenységének hatalmas megugrását, és munkahelyek visszafordíthatatlan elvesztését várták. Semmi hasonló nem következett be. Előfordulhat persze, hogy jelenleg egy minőségileg más természetű technológiai fejlődés tanúi vagyunk. Ez azonban bizonyításra szorul. Az a tény, hogy a gazdaságilag legfejlettebb társadalmakban a termelékenység növekedésének az üteme hosszú távon csökken, mindenesetre ellene szól ennek a feltevésnek. Amennyiben a munkahelyek digitalizáció miatti elvesztéséről szóló írásoknak van bármilyen empirikus bázisa, az tipikusan „részleges elemzésekre” szorítkozik, vagyis csak egy-egy példa esetében valószínűsít drasztikus veszteségeket. Azok az elemzések azonban, amelyek a digitalizáció pozitív és negatív foglalkoztatási hatásait az egész gazdaság (ebben az esetben: Németország) vonatkozásában teszik mérlegre, igen mérsékelt eredményekre jutnak (vö. Walwei, 2016; Eichhorst et al., 2016). Ez a következőkre enged következtetni. Egyrészt, a digitalizáció állások megszűnését és új állások létrejöttét is maga után vonja. A digitalizáció következménye kevésbé a termelékenység miatti munkanélküliség, mintsem az új képzettségi követelményeknek való megfelelés problémája. Másrészt, a vita mai állása arra az 1980-as évekbeli vitára emlékeztet,

amely a termelékenység növekedése és a technológiai változások által előidézett munkanélküliség körül folyt (vö. Gorz, 1985; Kollektiv Charles Fourier, 1985). A gazdaság talpra állásakor is alig csökkenő munkanélküliség – akkor még aránylag friss – tapasztalata ahhoz a tézishez vezetett, hogy „a munka társadalmából elfogy a munka”, ami akkor jelentős meggyőző erővel bírt. Az akkoriban megfogalmazott jóslatok pontatlansága óvatosságra int: mindazoknak, akik a gazdasági termelékenység hatalmas növekedését várják a digitalizációtól, először arra kellene rámutatniuk, hogy pontosan miben különbözik a mai helyzet attól, amikor a technológiai változások „a munka végéről” szóló diagnózisokat inspirálták (Dahrendorf, 1983; Rifkin, 1995).

Politikai és stratégiai szempontból az következik ebből, hogy az elosztás lehetőségei szűkösebbek, azok az elosztási konfliktusok pedig, amelyekkel bármilyen, az alapjövedelem bevezetésére irányuló stratégiának számot kell vetnie, sokkal élesebbek lesznek annál, mint ahogyan azt a digitalizáció reményteli forgatókönyvei sugallják. Az az elgondolás, hogy a digitalizáció egyszerre idézi elő a problémát (a munkanélküliséget) és biztosítja egyúttal a megoldás lehetőségét (a mindenki számára biztosított alapjövedelemre fordított „társadalmi vagyont”), félrevezető. Következésképpen, azok a finanszírozásra vonatkozó javaslatok is félrevezetőek, amelyek a gépek bizonyos jellemzőinek a megadóztatását célozzák. Adókat csak azokra az emberekre lehet kivetni, akik a gépek használatából tesznek szert jövedelemre, nem pedig magukra a gépekre. A „gépek megadóztatására” vonatkozó összes javaslat az adóalap és az adófizetők összekeverésén alapulnak. Ez viszont azt jelenti, hogy szembe kell néznünk az elosztási érdekekkel, alternatív stratégiákkal és az ellenállással. Az alapjövedelemről szóló eszmecserének tehát konfliktuselméleti alapokon kell állnia: egyaránt tekintetbe kell vennie az alapjövedelem megvalósításához fűződő, és az azzal szemben álló érdekeket, a normatív érvek helyett pedig a hatalom és a gyakorlati megvalósítás kérdéseit kell középpontba állítania (vö. Greven, 1986).

7. Kivezető utak

A garantált alapjövedelem azonnali bevezetésének a követelésében van valami felszabadító. Az erkölcsileg helyes ideális világába repít minket: először beazonosítjuk a társadalom rossz aktuális állapotát, majd szembe állítjuk azt az alapjövedelem célkitűzésével. Az alapjövedelem „objektív” szükségszerűség, csak meg kell ragadnunk a történelmi lehetőséget. Annyi jó érv szól az alapjövedelem mellett, bevezetését tehát az észszerűség követeli. Vannak, akik ennek megfelelően egy „fekete-vörös-zöld reformjavaslatnak” látják.¹ De valóban erről van-e szó? Érdemes óvatosnak lenni az alapjövedelem érdekek felett álló mivoltát hangoz-

¹ Németországban a fekete-vörös-zöld színekombináció a kereszténydemokrata–szociáldemokrata–zöld nagykoalícióra (így ebben az esetben, közvetve a széleskörű politikai konszenzusra) utal. – *a ford.*

tató érvekkel. Ez nem jelenti azt, hogy kizárnánk az érdekek közös halmazának a lehetőségét. Nagyon komolyan kell azonban venni azokat a félelmeket (Glutz, 1986; Butterwegge, 2014; Bothfeld, 2018), amelyek szerint az alapjövedelmet a szociálpolitikai megszorítások elfedésére használják majd. Alapvető jelentőségű tehát, hogy az alapjövedelem kidolgozására ne a létező szociálpolitika felszámolása után kerüljön sor. Már önmagában ebből következik, hogy az alapjövedelem bevezetése csak egy konfliktusokkal terhelt, lépcsőzetes folyamat lehet.

De hogyan juthatunk el innen oda, politikailag? Egy rövid eszmefuttatás talán hasznos lehet ehhez. Ha az alapjövedelmet csak egy hatalmas ugrással lehet bevezetni, akkor nem lehet bevezetni. Ez az utópia csapdája. Annak érdekében, hogy ezt elkerüljük, az alapjövedelem fokozatos megvalósításában kell gondolkodnunk. Számos fontos társadalompolitikai cél létezik, amelyeket el lehetne érni az alapjövedelemmel, amelyeket ugyanakkor *nem csak* az alapjövedelemmel lehetne elérni (Leibfried, 1986; Vobruba, 2019). Ez azt is jelenti, hogy ezeket a célokat nem kizárólag az alapjövedelemen keresztül lehet elérni, hanem több olyan eszközzel, amelyek egyike az alapjövedelem. A szegénység hatásos csökkentéséhez például nincs feltétlenül szükség alapjövedelemre, noha az alapjövedelem bevezetése csökkentené a szegénységet. Adott reformokat tehát egyaránt tekinthetünk független politikai projekteknek, valamint a garantált alapjövedelem felé tett lépéseknek. Ily módon feloldható az alapjövedelemre és az alapvető biztonságra vonatkozó javaslatok, és az alapjövedelem követelése közötti szembenállás. Mire van tehát szükség?

1. Olyan reformokra, amelyek azonnali eredményekkel járnak, és amelyeknek az alapjövedelem pártolói túli szövetségesek is megnyerhetők. 2. Semmilyen körülmények között nem szabad kockáztatni egy olyan köztes állapotban való megakadást, amelyben az alapjövedelem bevezetésének a lépései a meglévőnél rosszabb helyzetet eredményeznek. Minden köztes reformállapotnak elfogadhatónak kell lennie. 3. Ez azzal az előnnyel jár, hogy az alapjövedelem bevezetése felé vezető reform lépéseinek maguknak is azt kell mutatniuk, mint amire végeredményben irányulnak. A különböző javaslatok ideológiai és társadalompolitikai bizonytalanságai ily módon a gyakorlati kérdésekről szóló vitákban oldhatók fel, nem pedig hitvallásokon – például az „emancipatorikus alapjövedelem” formuláján – keresztül.

A fokozatos megvalósítás lehetősége – legalább másodlagos kérdésként – régóta jelen van az alapjövedelem körüli eszmecserékben (vö. Opielka, 1986). Az a benyomásom, hogy mindazoknak, akik az attól való félelemből helyezkednek szkeptikus álláspontra az alapjövedelemmel kapcsolatban, hogy annak bevezetése során a jóléti állam eredményei felelőtlenül feladásra kerülhetnek, érdemes volna tekintetbe venniük a fokozatos megvalósításra vonatkozó javaslatok sokaságát. Az ilyen stratégiák híveinek pedig érdemes volna több figyelmet szentelniük az aktuális szociálpolitikai fejleményekre nemzetállami, európai és globális szinten egyaránt; különös tekintettel arra a tényre, hogy az utóbbi időben számos európai szociálpolitikai reform éppen az alapjövedelem céljával ellentétes irányba mutat.

Régebben más volt a helyzet – amikor a társadalmpolitikai reformok lehetővé tették, hogy az alapvető társadalmi biztonság logikájának a lassú előretörését olvassuk ki belőlük. Legalább a nyolcvanas évek vége óta azonban egy olyan egységes trend bontakozott ki Európában, amely a társadalmi juttatások színvonalának a csökkentése, és ezzel párhuzamosan a bérmunka középpontba helyezésének az irányába – vagyis az alapjövedelemmel ellentétes irányba – mutat (vö. Fehmel, 2013; Vobruba, 1997). A társadalombiztosítás növekvő privatizációja és piacosítása szintén a keresetek és a társadalombiztosítási ellátások közötti összefüggést erősítette. A feladat tehát a tényleges társadalmpolitikai fejlemények helyzeti tényezőinek (a hatalmi viszonyoknak, intézményi dinamikáknak stb.), valamint az előbbieket és a garantált alapjövedelem bevezetésére vonatkozó tervek közötti feszültségek elemzése. A politikai cselekvés nem helyettesítheti az elemzést, viszont építenie kell rá. Így lehetséges olyan stratégiák kialakítása, amelyek kivezetik az alapjövedelmet az utópia csapdjából.

fordította: Misetics Bálint

Irodalom

- Arendt, Hannah (2002): *Vita activa oder Vom tätigen Leben*. München, Zürich: Piper.
- Bellmann, Lutz et al. (2016): Folgen des Mindestlohns in Deutschland: Betriebe reagieren nur selten mit Entlassungen. *IAB Kurzbericht* 18/2016.
- Blaschke, Ronald (2008): Bedingungsloses Grundeinkommen versus Grundversicherung. Rosa-Luxemburg-Stiftung *Standpunkte* 15.
- Bothfeld, Silke (2018): Das bedingungslose Grundeinkommen zwischen Utopie und sozialstaatlicher Wirklichkeit. *Leviathan*, Jg. 46, Nr. 1. pp. 81–108.
- Burtless, Gary (1988): *The Work Response to a Guaranteed Income: A Survey of Experimental Evidence*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Butterwegge, Christoph (2014): *Krise und Zukunft des Sozialstaates*. 5. Auflage. Wiesbaden: Springer VS.
- Butterwegge, Christoph (2015): *Hartz IV und die Folgen. Auf dem Weg in eine andere Republik?* Weinheim, Basel: Beltz Juventa.
- Dahrendorf, Ralf (1983): Wenn der Arbeitsgesellschaft die Arbeit ausgeht. In: Joachim Matthes (Hrsg.), *Krise der Arbeitsgesellschaft? Verhandlungen des 21. Deutschen Soziologentages in Bamberg 1982*. Frankfurt a. M., New York: Campus. pp. 25–37.
- Drange, Ida – Jakobsson, Niklas (2018): Incentive Effects of Cash Benefit Among Young People. A Natural Experiment from Norway. *Journal of Social Policy*, Vol. 48. pp. 1–19.

- Eichhorst, Werner et al.(2016): Digitalisierung und Arbeitsmarkt: Aktuelle Entwicklungen und sozialpolitische Herausforderungen. *Zeitschrift für Sozialreform*, Vol. 62, Nr. 4. pp. 383–409.
- Fehmel, Thilo (2013): *Sicherungsbewahrung. Europas sozialpolitische Zukunft*. Weinheim, Basel: Beltz Juventa.
- Fehr, Sonja – Vobruba, Georg (2011): Die Arbeitslosigkeitsfalle vor und nach der Hartz-IV-Reform. *WSI Mitteilungen* 5/2011. pp. 211–217.
- Fervers, Lukas (2018): Economic miracle, political disaster? Political consequences of Hartz IV. *Journal of European Social Policy*. <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0958928718774259>
- Gebauer, Ronald – Petschauer, Hanna – Vobruba, Georg (2002): *Wer sitzt in der Armutsfalle? Selbstbehauptung zwischen Sozialhilfe und Arbeitsmarkt*. Berlin: Sigma.
- Gebauer, Ronald – Vobruba, Georg (2003): The Open Unemployment Trap. Life at the Intersection of Labour Market and Welfare State. The Case of Germany. *Journal of Social Policy*, Vol 32. S. 571–587.
- Glötz, Peter (1986): Freiwillige Arbeitslosigkeit? Zur neueren Diskussion um das „garantierte Grundeinkommen“. In: Opielka, Michael – Vobruba, Georg (Hrsg.): *Das garantierte Grundeinkommen. Entwicklung und Perspektiven einer Forderung*. Frankfurt a. M.: Fischer. pp. 135–148.
- Gorz, André (1985): *Paths to Paradise. On the Liberalization from Work*. London: Pluto Press.
- Gorz, André (1986): Garantierte Grundversorgung aus rechter und linker Sicht. In: Opielka, Michael – Vobruba, Georg (Hrsg.): *Das garantierte Grundeinkommen. Entwicklung und Perspektiven einer Forderung*. Frankfurt a. M.: Fischer. pp. 53–62.
- Greven, Michael Th. (1986): Von der Sozialleistung zum Bürgergehalt. Die Entprivatisierung des gesellschaftlichen Reichtums. In: Opielka, Michael – Vobruba, Georg (Hrsg.): *Das garantierte Grundeinkommen. Entwicklung und Perspektiven einer Forderung*. Frankfurt a. M.: Fischer. pp. 63–69.
- Kaufmann, Franz-Xaver – Leibfried, Stephan – Hockerts, Hans Günter – Zürn, Michael (2016): Standpunkt: Zur Entwicklung von Forschung und Lehre zur Sozialpolitik an Universitäten in der Bundesrepublik Deutschland. Ein wissenschaftlicher Denkanstoß aus der Akademie. *Sozialer Fortschritt*, Vol. 65. pp. 119–125. <https://ejournals.duncker-humboldt.de/doi/abs/10.3790/sfo.65.5.119>
- Kollektiv Charles Fourier (1985): Das allgemeine Grundeinkommen. In: Opielka, Michael (Hrsg.): *Die ökosoziale Frage*. Frankfurt a. M.: Fischer. pp. 235–242.
- Leibfried, Stephan (1986): Bedarfsprinzip und Krise sozialer Grundsicherung. In: Opielka, Michael – Vobruba, Georg (Hrsg.): *Das garantierte Grundeinkommen*. Frankfurt a. M.: Fischer.

- Leisering, Lutz – Leibfried, Stephan (1999): *Time and Poverty in Western Welfare States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Matthes, Joachim (Hrsg.) (1983): Krise der Arbeitsgesellschaft? *Verhandlungen des 21. Deutschen Soziologentages in Bamberg 1982*. Frankfurt a. M., New York: Campus.
- McFarland, Kate (2017): *Existing and Upcoming BI-Related Experiments*. <https://basicincome.org/news/2017/10/overview-of-current-basic-income-related-experiments-october-2017/>
- Offe, Claus (2009): Das bedingungslose Grundeinkommen als Antwort auf die Krise von Arbeitsmarkt und Sozialstaat. In: Neuendorff, Hartmut – Peter, Gerd – Wolf, Frieder O. (Hrsg.): *Arbeit und Freiheit im Widerspruch? Bedingungslosen Grundeinkommen – ein Modell im Meinungsstreit*. Hamburg: VSA. pp. 20–43.
- Opielka, Michael (1986): Perspektiven von Arbeit und Einkommen in der Wohlfahrtsgesellschaft. *Aus Politik und Zeitgeschichte* B36/1986. pp. 37–55.
- Opielka, Michael – Vobruba, Georg (Hrsg.) (1986): *Das garantierte Grundeinkommen. Entwicklung und Perspektiven einer Forderung*. Frankfurt a. M.: Fischer Tb.
- Piketty, Thomas (2014): *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge, Mass., London: Harvard University Press.
- Rifkin, Jeremy (1995): *The End of Work*. New York: Putnam.
- Standing, Guy (2014): *The Precariat. The New Dangerous Class*. London etc.: Bloomsbury.
- Van Parijs, Philippe (1991): Why Surfer Should Be Fed: The Liberal Case for an Unconditional Basic Income. *Philosophy & Public Affairs*, Vol. 20. No. 2. pp. 101–131.
- Vanderborght, Yannick – Van Parijs, Philippe (2005): *Ein Grundeinkommen für alle?* Frankfurt a. M., New York: Campus..
- Vobruba, Georg (1997): Social Policy for Europe. In: Beck, Wolfgang – van der Maesen, Laurent – Walker, Alan (eds.): *The Social Quality of Europe*. The Hague, London, Boston: Kluwer Law International. pp. 105–120.
- Vobruba, Georg (2004): Incentive and Action. Work and Income Decisions at the Intersection of the Labour Market and the Welfare State. In: Littlewood, Paul – Glorieux, Ignace – Jönsson, Ingrid (eds.): *The Future of Work in Europe*. Aldershot: Ashgate. pp. 65–81.
- Vobruba, Georg (2019): *Entkoppelung von Arbeit und Einkommen. Das Grundeinkommen in der Arbeitsgesellschaft*. 3. Auflage, Wiesbaden: Springer VS.
- Walwei, Ulrich (2016): Konsequenzen der Digitalisierung für strukturelle Arbeitsmarktprobleme: Chancen und Risiken. In: *Zeitschrift für Sozialreform*, Vol. 62, Nr. 4. pp. 357–382.
- Widerquist, Karl (2005): A Failure to Communicate: What (if Anything) Can We Learn from the Negative Income Tax Experiments? *The Journal of Socio-Economics*, Vol. 34. No. 1. pp. 49–81.

ANGLIAI ERZSÉBET 1601-ES SZEGÉNYTÖRVÉNYE

Törvény a szegények helyzetének javításáról*

„I. Iktattassék törvénybe jelen országgyűlésünk akaratából, hogy valamennyi egyházközségben a presbiterek, nem különben, négy, három vagy két tekintélyes gazda – a szerént, hogy az ottani község nagyságára tekintettel hányan találtnak ilyenek –, kiknek is megválasztása évente *Húsvét* hetében avagy a *Húsvétot* követő hónapban megvéjük két avagy több békebírájának személye s pecsétje által megerősítve történjék, (melly békebírák közül legalább az egyik a kiválóbbak között tartassék számon, s a mondott egyházközségben vagy választókerületben, illetve annak közelében lakjék), neveztessenek ki az egyházközség szegényeinek felvigyázóivá. Hozzanak pedig ezek, mind a hányuk avagy többedmaguk – a fennebb említett két avagy több békebíró jóváhagyását bírván – időről időre olly intézkedéseket, a mellyekkel munkára foghatják azon gyermekeket, kiknek szüleit mondott presbiterek és felvigyázók vagy többedmaguk a gyermek eltartására képesnek nem tartják. És fogassanak munkára azon személyek mind, akár házasok légyenek, akár nem, kik enmagukat ellátni nem képesek, s nem bírnak olly iparral, rendszeres foglalatossággal, mellyel megélhetésükről gondoskodhatnak. És gyűjtessék össze a mondott egyházközség mind valahány lakosára, papra és lelkészre, és minden ház- és földtulajdonosokra, tized- és dézsmaszedőkre, bányabirtokosokra és az áruba bocsátható erdőrészek tulajdonosaira a jónak látott mértékben kivetett adóztatásból befolyt summa révén hetenként (vagy más időközönként) elegendő mennyiségű len, kender, gyapjú, fonal, vas és más szükséges eszközök és anyagok, a mellyekkel a szegények munkára foghatók. Fordítassék ugyancsak elegendő pénz a szegények közt lelhető sánták, maguktehetetlenek, aggok, világtalanok és más hasonlóképpen munkaképtelenek szükséges megsegítésére, valamint arra, hogy a község képességei szerént a szegény gyermekek inasnak adathassanak, ezenfelül a község által megfelelőnek látott módokon rendelkezésessék a mondott termények felől és az adott helység ügyeiben.

II. A presbiterek, s a két avagy több békebíró által a fennebbi mód jóváhagyottan választandó felvigyázók pedig, legalábbis kiket közülük betegkór vagy egyéb igaz ok nem hátráltat, találkozzanak az év mindegyik havában legalább egy alkalommal, egy *Vasárnap* délutánján, az istentisztelet végeztével a község templomában, hogy fontolóra vegyék, milly derék rendet szabjanak az ügyek intézésében, illő

* *Forrás:* The Elizabethan Poor Law of 1601. In: John W. Landon: The Development of Social Welfare. *Human Sciences Press*, New York, 1986. 161–175.

rendet tartván községükben; (ii) megbízatásuk évének vége elérkezvén, s az új felvigyázók a mondottak szerint megválasztatván, négy napon belül készítsenek s továbbítsanak a mondott két békebírónak hív és pontos elszámolást minden hozzájuk beérkezett, avagy általuk kirótt s bé nem folyt pénzösszegekről, valamint minden náluk maguknál leledző vagy a munkára fogott szegényeknek kezeikhez által adott anyagokról, illetve minden másról, a mi Hivatalukat illetheti, (iii) fizessenek és számoljanak le aztán minden kezükön lévő pénzt a mondott presbitereknek és a feljül írt módon újonnan választott felvigyázóknak; (iv) az ki pedig jogos indok nélkül elmaradna a mondott célra kijelölt havontai gyűlésekről, avagy hanyagolná hivatalát, netán az említett döntések végrehajtását, melyeket a békebírók jóváhagyásával hoztak, büntetésül rójon le minden illy vétéséért vagy mulasztásért húsz shillinget.

III. Iktattassék szintűgy törvénybe, hogy ha az említett békebírók azt találnák, hogy egy adott egyházközség lakói nem képesek a feljül írt célokra elegendő pénzt a közösségen belül összegyűjteni, úgy a mondott két bírónak azon megyekörzeten belül, hol az adott község van, bármely más községben vagy községen kívül jogában áll adót felbecsülni, kivetni és gyűjteni, miként az fentebb írva vagyon; s e törvény szándéka szerint a másik egyházközség akkora summát fizessen az adott szegényebb község felvigyázóinak a megszabott célra, a mekkorát a bírák helyesnek tartanak. (ii) Ha pedig a mondott megyekörzetet a bírák nem találják képesnek s alkalmasnak arra, hogy számos fennebb írt módon maga maga ellátására nem képes egyházközségét kisegítse, akkor a fennebbi célra a békebírák, avagy többedmaguk, negyedéves általános gyűlésükön tetszésök szerint s a hogy az alkalmasnak találtatik végezzék el a kirovást, az adott megyén bármely más községen belül avagy kívül.

IV. Tétessék azután törvénné, hogy mind a mostani, mind a későbbeni presbiterek és felvigyázók bármelyike, mondottak szerint rendelkezvén két békebíró meghagyásával, behajthassa a fennebb említett pénzösszegeket és mindenféle hátralékot mindenkitől, ki vonakodnék a kirovás szerint járulékot fizetni; akár a mulasztó birtoktárgyainak zálogba vétele és árverésre adása által is bármely fennebb mondott elszámoláson hátralékosnak mutatkozó pénzösszeg avagy termény értékének erejéig, a többletet megtérítve a mulasztónak. (ii) Illy zálogtárgy hiányában a két békebírónak törvény szerint joga légyen, hogy az adóst a megye tömlöcébe vettesse, hol is az tartassék óvadék és kezesség eshetősége nélkül, míg nem a mondott összeg, hátralék vagy termény lerovatik. (iii) A mondott békebíráknak, vagy bármelyiknek közülük, joga leszen fogházba vagy tömlöcbe vettetni azokat is, kik fennebb írt módon munkára fogatván, azt nem végzik. (iv) Szintűgy joga leszen a két békebírónak börtönnel büntetni mind az presbitereket és felvigyázókat, hahogy elszámolni nem tudnának, kik is óvadék és kezesség eshetősége nélkül fogva tartassanak, míg nem igaz elszámolásukat készsé nem

teszik, s le nem fizetik visszatérítve mindazokat, mik a mondott számla szerint kezükön vannak.

V. Iktattassék törvénybe továbbá, hogy mondott presbitereknek és felvigyázóknak vagy többedmaguknak törvényes jog adatik ahhoz, hogy a feljül írt két békebíró jóváhagyásával bármely fennebb említett gyermeket a mondott úton inasnak elhelyezzenek tetszésök szerénti helyre, míg nem, ha figyermek, huszonegyedik életévét, ha pedig leánygyermek, huszonegyedik életévét eléri, avagy férjhez nem megy; s légyen rájuk nézve minden esetben érvénnyel mindaz, mi, ha nagykorúként szerződésel köteleznék magukat, kötné őket. (ii) Azon célból pedig, hogy az illy szegény és maguktehetetlen személyeknek szükséges lakhely alkalmasbb módon légyen biztosítható: (iii) Iktattassék törvénybe országgyűlésünk akaratóból, hogy a mondott presbitereknek és felvigyázóknak, vagy többedmaguknak, ha azon uradalom gazdájának avagy gazdáinak, melly uradalomnak az egyházközségben minden ugar és közlegelő részét képezi, jóváhagyását megszerezték (az előzőleg írásba tett engedély az úrnak kézjeggyével s pecsétjével ellátatott, avagy ha a megye békebírái vagy nagyobb részük a negyedéves általános gyűlésen megjelölt módon egy vagy több uraság ezzel azonosat érő jóváhagyása valamint írásba tett, s kézjeggyel s pecséttel ellátott egyetértése alapján így határoz), törvényes jog és mód adatik, hogy a mondott maguktehetetlen szegényeknek alkalmas lakóhelyet építtessenek, felhúzzassanak és állíttassanak illő s alkalmas lakhelyen, ugaron vagy közlegelőn; s tehessék ezt a község vagy a fennebbi mód említett, adókiadásra és behajtásra fogható megyekörzet költségére; (iv) s e kunyhóba avagy házba telepíthessék a kit illet, több családot is; mind ez szembe nem állván az Ő Felsege uralkodásának harminc s egyedik esztendejében hozott, *Törvény a kunyhók építésének és fenntartásának tilalmáról* titulus alatt béiktatottakkal. (v) Ezen kunyhók és lakóhelyek pedig a korábbi törvény büntetéseinek terhe alatt, melly mondott törvény hozatott Ő Felsege uralkodásának fennebb írt harmincegyedik esztendejében, a későbbiekben semmi némű más szállásként nem alkalmazhatók, csakis az adott egyházközség nincstelen szegényeit helyezhetik ide a községbeli presbiterek és a szegények felvigyázói avagy többen közülök.

VI. Feltéven, hogy bármely személy vagy illyenek egy csoportja sértve találná magát egy kiadás vagy egy adó, vagy a mondott presbiterek vagy más személyek, avagy a mondott békebírák egy valamely tette által, ekkor a békebíráknak vagy többségüknek negyedéves általános gyűlésükön törvényadta joguk légyen általuk alkalmasnak látott döntést hozni, ezt kinyilvánítani, miben is az adott felek megnyugodni kötelesek legyenek.

VII. Iktattassék törvénybe továbbá, hogy minden szegény, agg, világtalan, sánta vagy magatehetetlen személynek vagy más, munkára nem képes szegénynek apja, nagyapja, szülőanyja, nagyanyja nem különbül gyermeke köteles, hahogy

az módjában és képességében áll, saját költségén segíteni vagy eltartani a mondott személyt, addig a mértékgig, melyet a segíteni képes személyek megyéjének békebírái avagy többedmaguk a negyedéves általános gyűlésen kijelöltek volt; (ii) azon büntetés terhe mellett, hogy minden elmúlasztott havi fizetés után húsz shillinget kell leróniuk.

VIII. Iktattassék továbbá törvénybe ehelyütt, hogy Királyságunk minden településének, városának és székhelyének polgármestere, számadója s más fő tisztese, lévén békebíró is, ezen törvény hatályánál fogva ugyanolly hatalommal bírjon jogi hatósága határain és körén belül, ülészakon kívül s annak idején egyaránt, ha tartanak ilyest, mint melyet a megye békebíráira írtak s nékiek adattak, avagy kettőre vagy többre közülük, vagy a negyedéves gyűlés békebíráira; melly hatalommal az e törvényben írtakat tehetik s hajthatják végre, s más bíró vagy bírák ott ne hassanak vagy avatkozzanak közbe; (ii) valamint hogy London városának mind valahány előljárója önnön kerületében minden tekintetben olly módon tegyen és hasson, a hogy ezen törvény a Királyság bármely megyéje egy vagy két békebíráinak azt kijelöli s megengedi.

IX. Iktattassék szintűgy törvénybe, hahogy egy egyházközség az egyik megyéből át találna nyúlni egy másikba, avagy részben egy székhely, város vagy település határain belül, s másrészen azokon kívül találna fekünni, akkor az érintett megyék békebírái, illetve az illy székhelyek, városok vagy települések fő tisztesei csakis azon határig foglalkozzanak a mondott egyházközséggel, s avatkozzanak annak ügyeibe, melly joggal szabadságukban áll, s azon túl nem; (ii) s vonatkozzék ugyanez mindre a maga körzete, kerülete vagy jogi hatósága határain belül, midőn végrehajtja a fennebb említett előírtakat a felvigyázók nevezésével, az inasnak adás jóváhagyásával, a nem fizetett adók behajtatásához szükséges meghagyással, a presbiterek és a felvigyázók elszámoltatásával, és az elszámolást műlasztók vagy a számlákon mutatkozó hátralékot megfizetni vonakodók börtönbe vettetésével kapcsolatosan; (iii) mindazonáltal mondott presbiterei és felvigyázói azon községeknek, mellyek több körzetben avagy joghatóság területén fekszenek, önnönmagukat meg nem osztva feleljenek meg híven hivataluknak az adott község minden helyén, minden kezük alá eső dologban, s kötelességek legyen igaz elszámolással szolgálni a csatos város vagy település mondott fő tisztésének, valamiként a mondott békebíráknak, vagy bármely kettőnek közülök, miként az fentebb írva vagyon.

X. Iktattassék továbbá törvénybe nevezett országgyűlésünk akaratából, hogy ha Királyságunk bármely településén ezeknek utánna nem találtatnának a fennebb jelölt módon évenként választott felvigyázók, akkor az illy választási műlasztást mutató megyei körzetben lakozó minden békebíró, valamint az illy műlasztással bíró székhely, város vagy település polgármestere, minden előljárója és fő tisztese a műlasztásért öt fontot fizet büntetesként, melly az adott település vagy egyház-

község szegényeinek megsegítésére fordíttassék, s melly a vétők birtoktárgyaiból hajtathatik be a fennebb írtak szerint, az adott megye avagy székhely, város vagy település békebírái általános gyűlésének meghagyásával, ha ülészak tartatik.

XI. Iktattassék ugyancsak törvénybe, hogy minden ezen törvényben fennebb említett büntetés vagy elkobzás haszna, bárki vagy bárkik rendelték legyen el, az illető egyházközség szegényeire fordíttatik, termény és lakhely gondoskodtatik belőle, valamint egyéb jószág és segítség, miként ezen törvényben fennebb említetik s írva vagyon; (ii) és ezen büntetéseket, elkobzás és árverés útján, a mondott presbiterek vagy felvigyázók hajthatják be, vagy egy is közülök, miként fennebb, rendelkezvén a két békebíró meghagyásával, illetve a joghatárookra tekintettel a székhely, város vagy település polgármesterének, előljárójának vagy fő tisztésének meghagyásával; (iii) elkobzandó hiányában a két békebírónak vagy a mondott előljáróknak és fő tisztéseknek hatáskörük határaitra tekintettel törvényes jog adatik, hogy a vétkest, miként fent, börtönbe vettessék, ki is ott tartassék óvadék és kezesség nélkül, míg nem a szóban forgó tartozás kielégítettik és megfizettetik.

XII. Iktattassék törvénybe továbbá a fennebb írt akarat folytán, hogy az eljövendő *Húsvét* ünnepe után tartandó általános gyűlésen, majd pedig évente amennyi-szer helyénvalónak találják, minden megye vagy település békebírái vagy ezeknek többségük által minden községre kirovassék a bírók szerint alkalmasnak tekintett heti pénzösszeg; (ii) olly képpen, hogy egy községre se rovassék hat pennynél nagyobb összeg, sem pedig fél pennynél kisebb heti fizetendő, valamiként hogy egy megyében se legyen az egyházközségek adózása révén nyert teljes összeg, az adott megye minden községére számítva, több két pennynél. (iii) S az illy módon kivetett adóösszeg begyűjtése felől évente az egyházközség tagjai maguk közt kell egyetértsenek, ez hibádzva, az adott község presbiterei és altisztei vagy többségük, ez hibádzva pedig a szóban forgó községben lakozó békebíró vagy bírák rendelése dönt, vagy (ha nem lakkék ott bíró) a közvetlen szomszédos terület bírója.

XIII. S ha bármelly személy az így kivetett pénzösszeget megfizetni vonakodnék vagy ezt feledné, a mondott presbitereknek s altiszteknek vagy bármellyiknek ezek közül, vagy hiányukban a fennebb írt korlátokkal bármelly békebírónak törvényes jog adatik, hogy az adót a vonakodó vagy múlászto fél birtoktárgyainak elkobzásával és árverésre bocsájtásával hajtassa be, a többletet a mondott személynek leszámolva; (ii) s elkobzás eshetőségének híjával a korlátok közt bármelly bírónak törvényes jog adatik, hogy az illy személyt, miként fent, börtönbe vettesse, s ott tartassa óvadék és kezesség nélkül, mígnem a hátralék lerovatik.

XIV. Iktattassék ugyancsak törvénybe, hogy a mondott békebírák az említett adókiivetéskor tartandó általános gyűlésen határozzák meg, melly megfelelő summa fordíttassék negyedévente minden megye vagy település által a King's

Bench és a Marshalsea¹ szegény rabjainak megsegítésére, illetve az adott megyében találtató ispotályokra és szegény-ápoldákra, és melly pénzösszegek küldetnek külön-külön a mondott ápoldák és menhelyek mindegyikének, oly módon, hogy minden megyéből évente legkevesebb húsz shilling küldessék az említett King's Bench és Marshalsea börtönöknek; (ii) melly summák adózás szerint beszültetvén mind valahány egyházközségre, a községek kurátorai híven begyűjtsék azokat s fizessék ki a fő tiszt-viselőnek, kinek területén az adott község található, s mindezt negyedévenként ismétlődőn, mindig tíz nappal a negyedév vége előtt; (iii) s mindezen tiszt-viselők minden megye minden negyedéves gyűlésén a mondott összegeket által adják két olyan pénztárnoknak (avagy egyikőjüknek), kik a megye békebírái vagy többségük által pénztárnoknak jelöltettek, s aztán megválasztattak a megye, székhely, város vagy település békebírái által, avagy olyan területek békebírái által, mellyek földjeire legalább öt font, vagy termékeire legalább tíz font adó rovatott és vettetett ki a mondott elkövetkezendő választás előtti utolsó adókirováskor vagy segélypénz kivetéskor; (iv) az ekként megválasztott pénztárnokok pedig folytassák hivatalukat egy teljes esztendeig, majd az esztendő *Húsvéti* ünnepét követő első negyedéves gyűlésen adják át tisztüket s egy negyedéves elszámolást a bevett s kiadott összegekről azoknak, kik esztendőről esztendőre a feljül írt módon az adott megye, székhely, város vagy település pénztárnokaivá választattak; (v) s ezen mondott pénztárnokok vagy egy közülük a fennebbi pénzösszeget, melly minek utánna járandóságukat levonták a mondott célokra egyenlően elosztandó, fizesse meg annak, ki azidőleg *Anglia* Legfőbb Bírájának, az udvarnagynak címét viseli, vagy a mondott Legfőbb Bíró távollétében a King's Bench korban legelőbb járó bírájának, a fennebb leírtak szerint. (vi) Ha pedig bármely presbiter vagy fő tiszt-viselő avagy ezek végrehajtói és intézői elmúlasztanak a fent megjelöltek szerinti lerovást, úgy minden illy presbiter, avagy végrehajtója vagy intézője, ki vétkes, minden múlasztásért tíz shillinget tartozik fizetni; (vii) minden fő tiszt-viselő, végrehajtója vagy intézője pedig minden múlasztásért húsz shillinget tartozik fizetni. (viii) Ezen büntetések, valamint a hátralékos összegek a mondott pénztárnok vagy pénztárnokok által behajthatók legyenek birtoktárgyak fennebb írt elkobzásával és említett módon árverésre adásával, s az összegek az ezen törvényben foglalt könyörületes célokra fordíttassanak.

XV. Iktattassék továbbá törvénybe, hogy mindazon pénztöbblet, melly bármely megye birtokában megmarad, osztassék fel a negyedéves gyűlésen a békebírák többségének megítélése szerént és fordíttassék a megye ápoldáinak megsegítésére, valamint azokéra, kik veszteséget szenvedtek tűzkár, vízkár, a tenger vagy egyéb

¹ King's Bench Division – a korabeli angol legfelsőbb bíróság egyik tagozata; a név egyszermind az itt elítéltek börtönére is utal. Marshalsea – főudvarnagyi bíróság, mely a királyi palotától számított tizenkét mérföldnyi körzetben (a londoni City kivételével) az udvari alkalmazottak egymás közti és kívülállókkal szembeni pereiben ítélkezett; valamint a főudvarnagya alá tartozó börtön Soutwarkban. (*A ford.*)

csapás által, illetve más könyörületes célokra, a szegények megsegítésére, miként azt a mondott békebírák többsége alkalmatosnak látja.

XVI. Iktattassék törvénybe továbbá, ha hogy bármely választott pénztárnok akarral vonakodnék mondott pénztárnoki tisztet felvállalni, avagy vonakodnék szétosztani és kiadni a segélyt vagy elszámolni, miként azt a mondott békebírák többsége kijelölte, akkor negyedéves gyűlésükön a békebíráknak, vagy ezek híján a vándorbíráknak² egy helyben tartott tanácsülésen törvényes jog adatik, hogy a mondott pénztárnokot tetszésük szerint bírsággal sújtásák. (ii) A mondott bírság nem lehet három font alatt, s birtoktárgyak elkobzása s árverésre tétele útján behajtatik, melly aktus végrehajtatik bármely két fennebbi békebíró által, kik erre meghatalmaztattak. (iii) Fenntartatik mindazonáltal, hogy jelen törvény nem lép hatályba az eljövendő *Húsvét* ünnepéig.

XVII. Iktattassék törvénybe, hogy az Ő Felsege uralkodásának harminc s kilencedik esztendejében *Törvény a szegények helyzetének javításáról* titulus alatt hozott törvény cikkelyei érvényben és hatályban a jövendő *Húsvét* ünnepéig maradnak; (ii) és minden ez idáig kivetett és fizetetlen adó, melly a mondott jövendő *Húsvét* ünnepéig le nem rovatik, valamint minden mostantól amaz ünnepig kivetett s a nevezett korábbi törvényen alapuló adó, melly a mondott *Húsvét* ünnepe előtt le nem rovatik, a mondott *Húsvét* ünnepe után behajtható és szedessék be a jelen törvényben vonatkozóan megjelölt felvigyázók és egyéb, e törvény által elkobzásra felhatalmazott személyek által, minden tekintetben miként ha ez adók jelen törvény hatályánál fogva vettek volna ki s maradtak volna fizetetlen.

XVIII. Fenntartatik mindazonáltal, hogy bár az *Essex* megyében lelhető *Fowlness* szigete, mellyet víz ölel körül, lakói számára filiával³ bír, a mondott sziget mégsem egyházközség, hanem az e helyütt lévő földek különféle, a mondott szigettől távoli községekhez tartoznak, (ii) ezért iktattassék törvénybe a fennebb írt akarat folytán, hogy itt a békebírák a sziget lakói közül jelöljenek s válasszanak felvigyázókat a mondott sziget szegényeinek, s bírjanak úgy a mondott bírák, mint a mondott felvigyázók egyező hatalommal s felelősséggel az ezen törvényben írt cikkelyek szándékainak, döntéseinek és céljainak végrehajtásában, és vonatkozzék rájuk minden büntetés és birtokvesztés terhe, valamiként az ottani földek lakosaira és bérlőire is tartassék érvényben minden fizetés, bírság, költség és rendelkezés, olly módon és úton, miként ha a fenti sziget egyházközség volna; (iii) mellynek okán sem a mondott sziget földjeinek lakosai vagy bérlői nem köteleztetnek azon községek szegényeinek segítéséhez hozzájárulni, mellyekhez házuk vagy földjük tartozik, pusztán otlakásuk vagy bérletük mián, csakis

² Békebírák hiányában vagy ezek hátráltatása esetén úgynevezett vándorbírák vezetése alatt évente kétszer vidéken ülésező esküdtbírság hozott ítéleteket. (*A ford.*)

³ Egyházközségi területeken kívüli imaház. (*A ford.*)

a mondott sziget szegényeinek megsegítésére; sem pedig azon egyházközségek lakói, melyeken elébbiek háza vagy földje találtatik, nem köteleztetnek pusztán lakóhelyük okán a mondott sziget szegény lakosainak megsegítéséhez hozzájárulni.

XIX. Iktattassék törvénybe továbbá, hahogy történetesen bármi némű jogsértési eljárás vagy per indíttatnék bármelly személy vagy személyek ellen bármelly elkobzás, árverésre adás vagy más egyéb dolog miatt, e törvény hatályánál fogva a védekező vagy védekezők minden illy eljárásban vagy perben tetszőleg ártatlannak vallhatják magukat, avagy perkifogással, hatásköri jogra hivatkozással vagy megokolással élhetnek; eléadván, miként rendeltetett el a mondott elkobzás, árverés vagy egyéb aktus e törvény hatályánál fogva, s kijelentve fenti perkifogásban, hivatkozásban vagy megokolásban, hogy a mondott elkobzás, árverés, áthágás vagy egyéb aktus, mellyben a panaszos magát sértettként találná, valóban jelen törvény hatályánál fogva tétetett, s összhangban vala a törvény törekvésével, tartalmával és érvényével, s nem szükséges bármelly egyéb, e törvényben foglalt tárgyról vagy körülményről beszámolnia vagy számot adniok; (ii) s ezen perkifogásra, hivatkozásra vagy megokolásra a panaszosnak jogában áll úgy megfelelni, hogy a védekező a mondott elkobzást, árverést vagy bármelly egyéb, a vádban felhozott aktust vagy áthágást önnön téves ítélete folytán rendelte el, azon ok nélkül, melly a védekező által kijelentetett; (iii) minek utánna minden illy jogeset tárgyalással tizenkét ember által megítéltessék, nem másként, mint az egyéb személyes ügyekben szokásos; (iv) melly tárgyalás során az ügy vitassék meg mindkét félnek jelenlétében, s igazság tétessék; (v) s ha az ügy a védekező javára dölne el, vagy a panaszos az első fórum után nem jelennék meg újfent, a mondott védekező kára háromszorosan térítessék meg, minthogy ok nélkül háborgattatott az ügyben, s felmerült költségeiért is kárpótoltassék, melly kárát az esküdtek mérjék fel, vagy bírói íven⁴ tudakoltassék, tetszés szerint.

XX. Fenntartatik, hogy jelen törvény csupán a következő parlamenti ülészak végéig marad hatályos.”

fordította: Polyák Béla

⁴ Hivatalos kérdőív, melyet a bíró az ártatlanul megvádoltaknak ad ki, hogy keletkezett kárukról képet kapjon. (*A ford.*)

THOMAS PIKETTY ÉS ANTOINE VAUCHEZ KIÁLTVÁNY AZ EURÓPAI UNIÓ DEMOKRATIZÁLÁSÁRA*



Thomas Piketty



Antoine Vauchez

Az Európai Unió történetének döntő pillanatában ez a Kiáltvány (amelyet elolvasása után minden uniós polgár aláírhat) a mozdulatlanlás és az elvont viták meghaladása érdekében az európai uniós intézmények és politikák demokratizálását célzó konkrét tervet fogalmaz meg, azzal a szándékkal, hogy erősítse a fiskális és szociális igazságosságot és hatékony választ adjon az Európai Unió sürgető környezeti és migrációs problémáira.

A pénzügyi válság nyomán az elmúlt évtizedben megszilárdult új európai uniós kormányzás, miként azt az Eurogroup jellemzi, nemcsak átláthatatlan és elszámoltathatatlan, hanem ideológiailag elfogult is a gazdaságpolitika javára és majdnem kizárólag csak pénzügyi és költségvetési célokkal foglalkozik. Nem meglepő, hogy az Európai Unió képtelennek bizonyult a felmerülő kihívások kezelésére: növekvő egyenlőtlenségek az egész kontinensen, a globális felmelegedés felgyorsulása, menekültek beáramlása, strukturális állami alulfinanszírozás (leginkább az egyetemeken és a kutatásban), adócsalás és adóelkerülés...

A javaslatunk segítséget nyújt az Európai Unió jelenlegi politikai és társadalmi válságát leküzdeni akaró tagállamoknak. Azt javasoljuk, hogy hozzunk létre egy, a közvagyonba uniós szinten történő tartós beruházásokat finanszírozó költségvetési keretet, ami az Európai Unión belüli társadalmi egyenlőtlenségek csökkentését és a szociálisan érzékeny, igazságos és fenntartható európai fejlődést megvalósító, hiteles politikai modell tartós életképességének biztosítását célozza.

A Költségvetés finanszírozása – négy uniós adó bevezetésével – a fiskális szolidaritáson alapul. A négy adót a magas jövedelmekre, a vagyonokra, a szén-di-

* Manifesto For The Democratization Of Europe by Thomas Piketty and Antoine Vauchez, *Social Europe* 11/12/2018

oxid-kibocsátásra és a harmonizált vállalati profitokra vetnék ki. Eddig elsősorban a leghatalmasabb és legmobilabb szereplők élvezték az európai integráció előnyeit: a nagy multinacionális vállalatok és a magas jövedelemmel és nagy vagyonnal rendelkező háztartások. Polgárai csak akkor fogják magukénak érezni az Uniót, ha bebizonyítja, hogy képes létrehozni valódi uniós szolidaritást egy olyan rendszer bevezetésével, amelyben a globalizációs folyamat legfőbb haszonélvezői méltányos módon hozzájárulnak azoknak a közjavaknak a finanszírozásához, amelyekre nagy szüksége van az Uniónak.

Egy ilyen politika gyakorlatilag lehetetlen a jelenlegi intézményes keretben, főként a minden tagállamot megillető vétőjog miatt, ami megvalósíthatatlanná teszi bármilyen közös költségvetési politika bevezetését. A Szerződés Európa Demokratizálására (SZ-Dem) előkészíti a terepet egy megújuló demokratikus keretrendszer kialakítására, amelyen belül nem csak lehetséges, hanem legitim is lenne egy új gazdaságpolitika, különösen egy új költségvetési politika.

Az ezt a Költségvetést megvitató és arról szavazó Európai Uniós Közgyűlés létrehozásával a tagállamok megteremthetik maguk számára azt a lehetőséget, hogy méltányosan megadóztathassák a legelőnyösebb helyzetű szereplőket és ebből a bevételből finanszírozhassák a javasolt közös költségvetést. A tagországok és az Európai Parlament képviselőit is tartalmazó, vegyes összetételű Európai Uniós Közgyűlésnek meglenne a legitimitása arra is, hogy ellensúlyozza az uniós gazdasági kormányzás egyre nagyobb hatását a tagállamokon belüli szociális megállapodásokra.

Kiáltvány az Európai Unió demokratizálására

Mi, eltérő háttérű és különböző országokban élő uniós polgárok ma elindítjuk ezt a felhívást az uniós intézmények és politikák mélyreható átalakítására. Ez a Kiáltvány konkrét javaslatokat tartalmaz, különösen a Demokratizálási Szerződésre és a Költségvetési Programra vonatkozóan, amelyet az azzal egyetértő tagországok jelen állapotában elfogadhatnak, és úgy alkalmazhatnak, hogy egyetlen ország sem tudja blokkolni a demokratizálási program előrehaladását. A Kiáltványt minden azzal egyetértő uniós polgár aláírhatja az interneten keresztül (www.tdem.eu), és bármely politikai mozgalom kiegészítheti és javíthatja.

A Brexit után, illetve azt követően, hogy több tagországban a választások nyomán Európai Unió ellenes kormányok kerültek hatalomra, a dolgok nem mehetnek tovább az eddig megszokott módon. Egyszerűen nem várhatunk a következő kilépésre vagy a további rombolásra anélkül, hogy gyökeresen átalakítanánk a mai Európai Uniót.

Európa ma két politikai mozgalom között őrlődik. Az egyik programja arra korlátozódik, hogy leavadásszák a külföldieket és a menekülteket – olyan programról van szó, amit ezek a mozgalmak még nem kezdtek átültetni a gyakorlatba. Másrészt vannak olyan pártok, amelyek uniópártinak vallják magukat, ugyanak-

kor a valóságban továbbra is úgy gondolják, hogy a keményvonalas liberalizmus és a mindenre (államokra, vállalatokra, területekre és egyénekre) kiterjedő verseny hirdetése elég egy politikai programhoz. Nem ismerik fel, hogy pontosan a szociális szempontok hiánya vezet az unióellenes érzelmek erősödéséhez.

Vannak olyan társadalmi és politikai mozgalmak is, amelyek Európa új politikai, társadalmi és környezetvédelmi alapokra helyezésével megpróbálnak véget vetni ennek a végzetes párbeszédnek. A gazdasági válság évtizede után nincs hiány ezekből a sajátosan európai súlyos problémákból: strukturálisan alacsony beruházási szint a közszektorban, különösen a képzés és kutatás területén, a társadalmi egyenlőtlenségek növekedése, a globális felmelegedés felgyorsulása, a migránsok és menekültek befogadásával kapcsolatos válság. De ezek a mozgalmak gyakran nem tudnak alternatív programot megfogalmazni, és nem tudják pontosan leírni, hogy miként szeretnék megszervezni a jövő Európáját és az abban érvényesülő döntéshozatali mechanizmusokat.

Mi, uniós polgárok e Kiáltvány, a Szerződés és a Költségvetés közzétételével mindenki számára nyilvánosan elérhető konkrét javaslatokat fogalmazunk meg. Ezek a javaslatok nem tökéletesek, de megvan az az érdemük, hogy létrejöttek. Bárki elolvashatja és javíthatja őket. Az alapjuk egy egyszerű meggyőződés. Az Európai Uniónak – polgárai méltányos és tartós társadalmi fejlődésének biztosítása érdekében – egy önálló modellt kell felépítenie. A polgárok meggyőzésének az egyetlen módja, ha felhagyunk a homályos és elméleti jellegű ígéretekkel. Ha az Európai Unió helyre akarja állítani polgáraival való szolidaritását, ezt csak úgy teheti, ha konkrét bizonyítékot szolgáltat arra, hogy képes megvalósítani az Unió tagállamai közötti együttműködést, és rábírja a globalizáció haszonélvezőit a közszektor finanszírozásához való hozzájárulásra, amire égető szükség van a mai Európában. Ez azt jelenti, hogy a nagyvállalatok nagyobb mértékben járulnak hozzá, mint a kis- és közepes vállalatok, és a gazdagabb adófizetők többet fizetnek, mint a szegényebbek. Jelenleg nem ez a helyzet.

Javasataink a demokratizálást célzó Költségvetés létrehozásán alapulnak, amelyet a szuverén Európai Unió Közgyűlés vitatna meg és fogadna el. Ez végre megteremtené az Unióban azt a közintézményt, ami képes azonnal kezelni az európai válságokat, és egyúttal egy tartós és szolidaritáson alapuló gazdasági keretben biztosítja az alapvető közjavakat és szociális szolgáltatásokat. Ily módon végre értelmet nyer a már a Római Szerződésben megfogalmazott cél, „az élet- és munkakörülmények harmonizálása”.

Ha az Európai Unió Közgyűlés úgy határoz, akkor ezt a Költségvetést az európai szolidaritás érzékelhető jeleként négy nagy európai uniós adó finanszírozza majd. Ezek adóalapjai a következők: a nagyvállalatok profitja, a magas (évi 200 000 euró fölötti) jövedelmek, a legnagyobb (egymillió euró fölötti) vagyonok és a szén-dioxid-kibocsátás (minimum 30 euró tonnánként). Ha – mint javasoljuk – a GDP 4 százalékában rögzítjük a költségvetést, akkor finanszírozni tudja a kutatást, a képzést és az európai egyetemeket, a gazdasági növekedési modelünket átalakító ambiciózus beruházási programot, a migránsok befogadását és

integrálását és az átalakításban közreműködők támogatását. Némi költségvetési mozgásteret is nyújtana a tagállamoknak a bérekre és a fogyasztásra kivetett regresszív adók csökkentésére.

Nem arról van szó, hogy létrehozunk egy „uniós transzfer-kifizetési rendszert”, ami a „hatékony” tagországoktól elvett pénzt a „kevésbé hatékonyaknak” adja. A Demokratizálási Szerződéssel (www.tdem.eu) kapcsolatos program nyíltan megfogalmazza, hogy a levont kiadások és az egy ország által fizetett jövedelem közötti különbség nem haladhatja meg az adott ország GDP-jének a 0,1 százalékát. A lényeg máshol van: a program elsődleges célja a különböző országokon *belüli* egyenlőtlenségek csökkentése és *minden* uniós polgár jövőjébe való beruházás, természetesen a legfiatalabbakkal kezdve úgy, hogy *egyetlen* tagországot sem részesít előnyben.

Mivel gyorsan kell cselekednünk, de egyúttal ki kell szabadítanunk az Uniót a jelenlegi technokrata holtpontról, javaslatot teszünk egy Európai Uniós Közgyűlés létrehozására. Ez lehetőséget adna ezeknek az új európai uniós adóknak és a demokratizálási költségvetésnek a megvitatására és a róluk való szavazásra. Az Európai Uniós Közgyűlés a meglévő uniós alapszerződések megváltoztatása nélkül létrehozható.

Az Európai Uniós Közgyűlésnek természetesen kommunikálnia kell a jelenlegi döntéshozó intézményekkel (különösen az Eurogrouppal, az eurózóna pénzügyminisztereinek informális tanácskozó testületével). De nézeteltérés esetén a Közgyűlésé legyen a *végző szó*. Ellenkező esetben veszélybe kerül az a szerepe, hogy egy olyan új *transznacionális, politikai teret* alkosson, ahol a pártok, politikai mozgalmak és civil szervezetek kifejezhetik magukat. Ugyanígy megkérdőjeleződne a hatékonysága, mivel az a tét, hogy végre kiszabadítsuk az Európai Uniót a kormányközi tárgyalások állandó tehetetlenségéből. Ne feledjük, hogy az Európai Unióban a fiskális kérdésekre vonatkozó egyhangú döntés hatályos szabálya évek óta megakadályozza bármilyen európai adó elfogadását, és az összes ez elleni felszólamlás ellenére mind a mai napig fenntartja a gazdagok és a legmobilabbak adóelkerülését. Ez tovább fog folytatódni, ha nem változtatjuk meg a döntéshozatallal kapcsolatos szabályokat.

Mivel ez az Európai Uniós Közgyűlés adókat fogadhat el és a tagállamok demokratikus, fiskális és társadalmi berendezkedését érintő döntéseket hozhat, fontos, hogy valóban nemzeti és európai képviselők legyenek benne. Központi szerepe lenne az országos választásokon megválasztott képviselőknek, így a tagállamok országgyűlési választásai de facto európai uniós választásokká alakulnának át. A tagállami választásokon megválasztott képviselők ez után nem háríthatnák egyszerűen Brüsszelre a felelősséget, és nem lenne más választásuk, mint hogy elmagyarázzák szavazóiknak, hogy miért szavazták meg az adott programokat és költségvetést az Európai Uniós Közgyűlésben. A tagállami és az uniós képviselőket egyetlen Közgyűlésbe összevonva létrejönnének az együttes kormányzás szokásai, ilyenek jelenleg csak az államfők és a pénzügyminiszterek között léteznek.

Ezért javasoljuk az online (www.tdem.eu) elérhető Demokratizálási Szerződésben, hogy az Európai Unió Közgyűlés tagjainak 80 százaléka a Szerződést aláíró tagországok nemzeti parlamentjeinek képviselőiből kerüljön ki (az országok népességének és a politikai csoportoknak megfelelő arányban), 20 százaléka pedig a jelenlegi Európai Parlamentből (a politikai csoportoknak megfelelő arányban). Az arányokat további megbeszéléseken lehet pontosítani. Így például az általunk javasolt program az országgyűlési képviselők alacsonyabb (például 50 százalékos) részvételi arányával is működhet. Szerintünk azonban az arányok jelentős megváltoztatása gyengíthetné az Európai Unió Közgyűlésnek az összes uniós polgár képviseletén alapuló legitimitását, és a tagállami és uniós választások demokratikus legitimitása körüli konfliktusok gyorsan aláásnák a programot.

Most gyorsan kell cselekednünk. Bár kívánatos lenne, hogy az Európai Unió minden tagországa késlekedés nélkül csatlakozzon a programhoz, és jó lenne, ha az euróövezet négy legnagyobb országa (amelyek együttesen az euróövezet népességének és GNP-jének több mint 70 százalékát adják) rögtön az elején elfogadná a programot a maga teljességében, úgy terveztük, hogy az összes tagállamnál kevesebb bármennyi, erre kész ország jogilag és gazdaságilag is elfogadhatja és alkalmazhatja.

Ez fontos kérdés, mivel lehetővé teszi az erre kész országoknak és politikai mozgalmaknak az arra vonatkozó akaratuk kinyilvánítását, hogy e programot, vagy ennek egy javított változatát elfogadva azonnali jelentős haladást érvünk el. Felszólítunk minden férfit és nőt, hogy felelősségüket átérezve vegyenek részt az Európai Unió jövőjéről szóló részletes és konstruktív vitában.

A kiáltvány megfogalmazásában a következő hét szerző vett részt:

Manon Bouju, közgazdász

Lucas Chancel, elnökhelyettes, World Inequality Lab, Paris School of Economics

Anne-Laure Delatte, közgazdász, tudományos munkatárs, CNRS

Stephanie Hennette-Vauchez, jogász, professzor, Université Paris Nanterre

Thomas Piketty, közgazdász, professzor, Paris School of Economics és Ecole des hautes études en sciences sociales

Guillaume Sacriste, politikai elemző, egyetemi docens, Université Paris 1-Sorbonne

Antoine Vauchez, politikai elemző, CNRS kutatóprofesszor, Université Paris 1-Sorbonne

Thomas Piketty, professzor, Ecole des hautes études en sciences sociales (EHESS); társelnök, Paris School of Economics; professzor, International Inequalities Institute, ami a London School of Economics (LSE) része

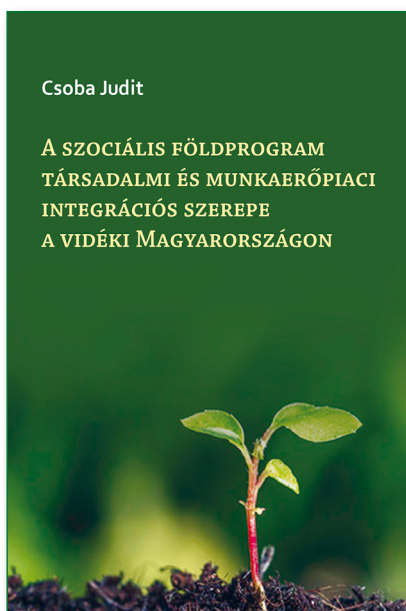
Antoine Vauchez, Le Centre national de la recherche scientifique (CNRS) kutatóprofesszor, Université Paris 1-Sorbonne

fordította: Nyilas Mihály

VIRÁG ÁDÁM

AZ ÖNELLÁTÓ GAZDASÁG ÉS A KERTKULTÚRA ÚJJÁÉLESZTÉSÉNEK KÍSÉRLETEI

Csoba Judit: A szociális földprogram társadalmi és munkaerőpiaci integrációs szerepe a vidéki Magyarországon, Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen 2017, 191 o.



A könyv a szociális földprogram társadalmi és munkaerőpiaci integrációs lehetőségeit hivatott bemutatni. A program működésének vizsgálatával a szerző az önellátó gazdaság és a kertkultúra újjáélesztésére tett próbálkozásokat járja körül. A kötet a társadalmi és munkaerőpiaci egyenlőtlenségek mérséklésének eszközére helyezi a hangsúlyt, középpontba állítva a szociális földprogram integrációs szerepét. Alátámasztja ezt azzal is, hogy vizsgálatának fókuszába a 2008 utáni időszakot helyezi, amikor is a társadalmi egyenlőtlenségek még inkább felerősödtek, érzekelhetőbbé váltak.

A különböző működési sajátosságok felszínre hozatalával, értékes információkat szerezhetünk a szociális földprogram elmúlt 25 évének fejlődési szakaszairól,

emellett a megvalósítás során közreműködő szakértők gyakorlati tapasztalataiba is betekintést nyerhetünk. Megismerhetjük a permanensen változó különböző szakpolitikai prioritások – intézményi, jogi, gazdasági, politikai – hatásainak szociális földprogramra gyakorolt rendszerszintű működési sajátosságait. A kutatott téma jelentőségét, a szociális földprogram létjogosultságát, a magyarországi – vidéki, városi és fővárosi – egyenlőtlenségek folytonos, szünni nem akaró területi különbözőségei is alátámasztják. A vidéki lokális közösségeket célzó modellek fejlesztését és vizsgálatát megalapozó terület reflektál a társadalmi és munkaerőpiaci integrációs lehetőségekre, mint a területi egyenlőtlenségek kezelésének egyik hatékony eszközére.

A kötet létrejöttéhez a Horizont2020 InnoSI¹ projekt járult hozzá 2014-2017 között. A támogatás – tíz európai ország részvételével – olyan kutatás megvalósítását tette lehetővé, mely által egy innovatív aktív foglalkoztatáspolitikai eszköz működési sajátosságainak vizsgálata történhetett meg. A kötet szerzőjének – a projekt keretében vállalt jóléti paradigmaváltást szolgáló, jóléti szolgáltatások megújítását célzó – kutatási programban alkalma volt a szociális földprogram mélyreható vizsgálatára.

A szerző korábbi kutatásai, publikációi a társadalmi és munkaerőpiaci integráció kérdéskörével, az aktív munkaerőpiaci eszközök vizsgálatával és a vidéki közösségekben élő, peremhelyzetű társadalmi csoportok integrációjával álltak kapcsolatban. Ezen kutatási területen lévő tapasztalatai, korábbi munkássága, kutatási eredményei teremtették meg a területen való jártasságát, ezáltal mélyrehatóbb vizsgálat megvalósításának alapját.

Csoba Judit arra vállalkozott, hogy megvizsgálja az innováció és a társadalmi befektetés jegyei mennyire érvényesülnek a szociális földprogram által napjainkban megvalósuló projektekben, az innovációt elősegítő vagy fékező lokális és nemzeti szintű rendszerekben. A kutatáshoz az Eversi dimenziók (Evers – Brandsen 2016) öt területének vezérfonalát használja. A területek a társadalmi integráció elterjedésének és szakpolitikai alkalmazásának lehetőségeire reflektálnak. A dimenziók érintik a szolgáltatások célcsoporthoz való eljutásának mechanizmusát, a szabályozás jogszabályi keretekben megvalósuló innovációs lehetőségeit, az irányítás területén megvalósítható változásokat, a megvalósítás és a finanszírozás innovációját, valamint a jóléti rendszerek területén belül a helyi szereplőkkel kapcsolatos innovációs megközelítéseket (Evers – Brandsen 2016).

A szerző kutatását megelőzően – a szociális földprogram területén – főként a rendszerváltás utáni időszakra kiterjedő empirikus vizsgálatok készültek. A rendszerváltást követő hazai tudományos elemzések úttörőjeként definiálható – a szociális földprogram hatékonyságának vizsgálatára kísérletet tevő – kutatás (Szoboszlai 1999) egy nagyobb volumenű, 31 települést érintő vizsgálat, mely a Népjóléti Minisztérium Intézményi és Szociális Szolgáltatási Főosztályának megbízásából valósulhatott meg. Az elemzés leíró jelleggel ismerteti a szociális földprogramban résztvevő kedvezményezett családok, különböző dimenziók szerint történő elemzését, a roma/nem roma származás összehasonlító vezérfonala mentén. A szociális földprogram működtetőiről, a használt földterületek nagyságáról, a különböző támogatási forrásokról és a program hatékonyságáról kaphatunk leíró jellegű információkat.

A további kutatások főként a mezőgazdasági foglalkoztatásra, a közfoglalkoztatásra és a szociális szövetkezetek működésére terjedt ki, érintve bár a szociális földprogram működését, a fő kutatási irányok meghatározója továbbra is a foglalkoztatási kérdések köré szerveződtek. A 2010 utáni elemzések már az európai uniós források szegénység csökkentésére gyakorolt hatásai mellett, a közfoglal-

¹ Innovative Social Investment: Strengthening communities in Europe

koztaás (Serafin 2015, Váradı 2015) piactorzító és függőségi viszonyait elemzı kérdéskörével is kiegészültek. A szociális földprogramot megvalósítók jó gyakorlatainak ismertetése (Rácz 2013) mellett, a kisvárosi szociális földprogram közsféra által müködtetett innovációját vizsgáló, helyi hatalmi elitek motivációját és érdekeit elemzı (Csurgó-Kovách 2018) vizsgálatok eredményei is megjelentek. Az eddigi kutatásokat az jellemzi, hogy egy-egy diszfunkció vagy tipikus müködési sajátosság bemutatását vizsgálva próbálja feltárni a szociális földprogram müködési mechanizmusát. Az utóbbi évek kutatási irányzatai – ahogyan jelen kötet is – az innovációra és a társadalmi integrációra helyezik a vizsgálatok fókuszát.

A kötet első fejezete az elméleti kereteken belül bemutatja a társadalmi innováció, társadalmi befektetés és a szociális földprogram fı karaktervonásait. A szerzı összességében tagolt, strukturált, áttekinthetı elemzést közölt. Az említette fejezetben világosan lehatárolja a kutatást és részletezi a szociális földprogram karaktervonásainak vizsgálati célját. Arra keresi a választ, hogy ezek a karaktervonások mennyire felelnek meg a társadalmi innováció és a társadalmi befektetés fogalomrendszerének. A szerzı hipotézisként megjelöli, hogy a szociális földprogramban megjelenı karaktervonások a társadalmi innováció fogalomkörének megfelelnek, azonban a társadalmi befektetés koncepciója – három alapvetı jellemzıjét figyelembe véve – különbözı környezeti tényezık hatásából kifolyólag korlátozottan érvényesül.

A gazdasági, társadalmi, politikai háttér vizsgálatáról szól a második fejezet. A müködést meghatározó kereteket ismerteti a rendszerváltástól napjainkig. Ebben a fejezetben kerül sor a társadalmi problémák felvetésére, a munkanélküliség és a jövedelemhiány, a demográfiai problémák áttekintésére és megvitatására. A szerzı mindvégig a szociálpolitika elemzési keretrendszerében gondolkodik, mely a mű egészét áthatja és végig reflektál a különbözı jóléti és foglalkoztatáspolitikai stratégiák lehetséges hatásaira, az aktív és passzív ellátások különbözı prioritások mentén müködtetett eddigi és jövıbeni lehetséges következményeire.

A harmadik fejezetben a szociális földprogram történeti gyökerei kerülnek a kutató látóterébe. Az 1930-as évektıl kezdve végigvezeti az olvasót a szociális földprogram szárnypróbálgatásaitól egészen az újjászületésén át – szervezeti és jogi kereteket elemezve – a rendszerváltást követı idıszakig. A korábbi vizsgálatok eredményei mellett más szerzık (Serafin 2015) korszakokra bontását is megemlíti, ami ugyancsak az átláthatóságot erősíti. A rendszerváltás utáni idıszakot külön taglalja, részekre bontja, és a fejlödési szakaszokat táblázatban is megjeleníti.

A negyedik fejezet elméleti és empirikus kutatások eredményeit tartalmazza. Ebben a fejezetben kerül sor a korábbi, szociális földprogram területén kutató szerzık tipológiáinak ismertetésére. A korábbi kutatások szerzıi (Szoboszlai 2001, Bartal 2001) olyan tipológiát alkottak – különbözı változók figyelembe vétele mellett –, mellyel kategóriákat próbáltak alkotni, átláthatóbbá, strukturáltabbá tenni a szociális földprogram rendszerét, segítve ezzel a különbözı típusok bemutatását és rendszerezését. A könyv egészen belül a legrövidebb fejezetrıl beszél-

hetünk, mely a korábbi kutatások eredményeit csupán a főbb vizsgálati témák és szerzők nevesítésével említi. A szerző nagyobb volumenű kutatások eredményeit részletezi, melyekből az derül ki, hogy a vizsgálatok a történeti megközelítés, az aktív foglalkoztatáspolitikai és szociálpolitikai irányba indultak el, majd a kutatások kiterjedtek a különböző szektorok közötti együttműködések rendszerszintű vizsgálatára, valamint szervezeti és jogi területekre is. A szerző ezeket a vizsgálati területeket megemlíti, a hangsúlyt nagyobb szisztematikus vizsgálatokra helyezi. A könyv szerzője a mű elején leszögezi, hogy a 2008 utáni időszakot állítja fókuszba, ellenben célravezető lett volna a hivatkozott szerzők vizsgálatainak – a 2008 utáni időszakra gyakorolt hatásának – részletezése.

Az ötödik fejezet a szociálpolitikai intézményrendszer átalakításának lehetséges alternatíváit járja körül, a szerző különféle reformkísérleteket elemez, melyek legnagyobb változást előidéző hatásait a 2010 utáni időszakra datálja. A kormányváltással a foglalkoztatás ösztönzése kerül előtérbe a közfoglalkoztatás hangsúlyos elemének illesztésével, a támogatási források pályázat útján történő átcsoportosításával. A szerző elemzi a szakpolitikai célok változását, hatását, valamint a szociális földprogram működése mellett az érintettek helyzetére is reflektál. Hangsúlyozza a szervezeti keretek átrendeződését, a támogatási források prioritásának változásait a szociális szövetkezeti forma kormányzati támogatásával összefüggésben. A szociális földprogram megvalósításait szem előtt tartva mutatja be, hogy az intézményrendszeren belül a „jó gazda gondosságának” logikája mennyire nem érvényesül a különböző és váltakozó szakpolitikai értékek átrendeződése során. Felhívja a figyelmet arra, hogy kimondatlanul is a szociális földprogram jelentősége – a támogatási források folyamatos csökkenése – mellett veszít prioritásából. Csoba Judit részletezi a szociális földprogram működtetésének feltételeit, kitérve a finanszírozási és a különböző nélkülözhetetlen feltételek változásaira annak érdekében, hogy a peremhelyzetben élő csoportok integrációjának feltételeiről átfogó képet kapjunk.

A hatodik fejezetben bemutatásra kerül egy esettanulmány, a működési keretek és a célcsoport sajátos jellemzőinek leírása. A szereplők megismerésén túl a tevékenységekre, résztvevőkre és a szolgáltatásokra összpontosítva a szociális földprogram típusain belül a „C komponensre” fókuszál, mely a „kertkultúra és kisállattartás” alprogramot foglalja magába. A fejezet legfőbb értékét az adja, hogy olyan érvekkel támasztja alá fókuszának indokoltságát a szerző, ami a társadalmi innovációt is érinti, prioritásként kezeli. Az elemzés során a programban résztvevő egyének/családok (célcsoport), a települési önkormányzat vezetői és a program alakításában részt vevő szakpolitikusok mellett, érdemes lett volna a településen élőket is megkérdezni, hogyan fogadták a szociális földprogramot, milyen integráló hatása van az előítéletek leépítésében. További érdekes elemzési keret lehetett volna a tranzit feladat betöltésének az elemzése, és a különböző másféle társadalmi vállalkozások hatásainak vizsgálata a szociális földprogram működésére. A kisebbségi önkormányzattal sikeresen pályázók (Katymár, Magyargéc) belső működésének feltérképezése és összehasonlító vizsgálata – az eltérő

motiváció kérdéskörének beemelése mellett – további értékes karakterszempontokat tartalmazhat.

A hetedik fejezetben a szociális földprogram hatásainak vizsgálata során, a több szempontú – pozitív hatások mellett – a piacgazdaságra, az áru- és munkaerőpiacra gyakorolt esetleges negatív torzító hatások megjelenítése is érdekes vizsgálati terület a szociális földprogram működésének kutatásakor. A fejezet az interjúrészleteken túl már statisztikai adatokat is tartalmaz, azonban komolyabb statisztikai összefüggések nélkül. Az aktív és passzív ellátás közötti hangsúlyos, sarkalatos pontokat részletezi, interjúrészletekkel alátámasztva. Százalékos megoszlásokat közöl összesítve, ezen megoszlások településenkénti változásáról nincs információnk. Érdekes lett volna megvizsgálni, hogy a szociális földprogram időtartama a településen mennyire befolyásolja a folyamatos fejlesztés lehetőségét. Az önfenntartó település kialakításához szükséges programelemek kiépítésének igénye megjelenik, konkretizálás nélkül. A szociális földprogram eszközbeszerzési és fejlesztési programja említés szintjén jelen van, így a működésre gyakorolt hatásai további mélyrehatóbb elemzési lehetőségeket kínálnak a témában kutatók számára. A település életére gyakorolt közvetett hatás vizsgálatoknál érdemes lett volna a szociális földprogramban nem érintetteket is megkérdezni.

A nyolcadik fejezetben a komplex rendszerek működtetése mellett érvel Csoba Judit. Az „egydimenziós problémamegoldó” modell hátrányairól ír a szerző, megfogható szakmai érvekkel alátámasztva érveit. Az állami beavatkozás és a demokratikus működés dilemmáit is elemzi, négy integrációs programot mutat be röviden: a szociális földprogramot, a közfoglalkoztatási programot, a szociális szövetkezeteket és a járási Start munka mintaprogramot. A rendszerek közötti együttműködés kérdéskörének felvetésével, a szociális földprogram aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök jól működő példája mellett érvel Csoba Judit e kötetében. Indokolja ezt azzal, hogy a foglalkoztatás javítása helyett a társadalmi integráció, mint komplex prioritási elem előrébb helyezkedik el. A lokális hatalmi viszonyok elemzése tovább színesítette volna ezt a fejezetet, hipotetikusán igazolva az integrációs modell vázolt érvényességét. A szerző igazi kutatói alapossággal jellemzi a különböző általa tipizált modelleket, karakterjegyeket részletez, amire a kutatás legelején vállalkozott.

A kilencedik fejezet témája a hazai szociális szövetkezetek működését meghatározó környezeti tényezők feltérképezése, és a szociális földprogramból szociális szövetkezetekbe való átlépés megvizsgálása. A jogi és pénzügyi kereteket elemző rész több kérdésfeltevésre is okot ad. A jogszabályi változások és a pályázati források elosztásának mechanizmusát értékeli a szociális szövetkezetek esetében. A hatalmi viszonyok és a forráselosztási mechanizmusok elemzése is megjelenik ebben a részben. Az alulról építkező integrációs törekvések potenciális lehetőségeként tekint a szövetkezetekre, melyek az uniós források kihasználása miatt a közfoglalkoztatás rendszerébe kapcsolódtak be. A szociális szövetkezetekről szóló fejezetben a nonprofit gazdasági tevékenységet végző vállalkozásokkal egy-

re inkább összefonódó, a változó törvénymódosítások kényszerének megfelelni akaró szociális szövetkezetek elemzése nélkülözhetetlen ebben a részben.

Az összegző részben a szociális földprogram társadalmi integrációs szerepét elemzi, a szociális földprogram innovatív elemei mellett érvel. A „társadalmi befektetés” modell funkciója által bizonyítja a produktív szociálpolitika érvényesülését.

Az esettanulmányokból és a kérdőíves vizsgálat eredményeiből kapott információkat szakszerűen elemzi, és értelmezi a szociális földprogram innovációs és társadalmi integrációs szempontrendszerét. A kapott eredményeket összehasonlítja a közfoglalkoztatási program, a Start munka mintaprogram és a szociális szövetkezetek karaktervonásaival.

A szociális földprogramra vonatkozó kutatások empirikus adatain nyugvó szisztematikus vizsgálat eredményeit tarthatja kezében az olvasó. A könyv tudományos értékét emeli, hogy a kutatást stabil elméleti alapokra helyezi és strukturált képet ad a szociális földprogram társadalmi integrációs szerepéről. Ajánlom Csoba Judit kötetét a gyakorlati szakembereken túl a témát tudományos eszközökkel vizsgáló szakértők számára is. Az egyre inkább előtérbe kerülő társadalmi integrációs folyamatok tudományos diskurzusába illeszthető e kötet, mely a problémafelvetéstől kezdve a megoldási lehetőségeken át, a jövőbeli közpolitikai irányvonalak következményeire is felhívja a figyelmet. A könyvben fellelhető komplex elemzésével a szerző pótolja a szociális földprogram átfogó, rendszerszintű elemzését.

Irodalom

- Bartal Anna Mária (2001): *A szociális földprogramok – avagy az aktív foglalkoztatás- és szociálpolitika alternatívái a rurális térségekben*. Budapest: Acta Civitalis
- Csurgó Bernadett – Kovách Imre (2018): A szegénység elleni projektek haszna: A kisvárosi szociális földprogram példája. *Magyar Tudomány*, 179: 6 pp. 902–911.
- Evers, A. – Brandsen, T. (2016): Social Innovations as Messages : Democratic Experimentation in Local Welfare Systems. In: Brandsen, T. – Cíttacin, S. – Evers, A. – Zimmer, A. (eds.): *Social Innovations in the Urban Context*. Springer International Publishing, 161–180.
- Serafin József (2015): *Szociális földprogram*. Kézirat, Budapest
- Szoboszlai Zsolt (1999): A szociális földprogramok hatékonysága. *Esély*, 22 (3): 26–44.
- Szoboszlai Zsolt (2001): A szociális földprogram hatékonysága. In Szoboszlai Zsolt (szerk.): *Szociális földprogramok Magyarországon. Egy aktív szociálpolitikai modell eredményei – 1992–2000*. Szolnok: Esély Szociális Közalapítvány Regionális Szellemi Forrásközpont, 26–85.
- Váradi Monika Mária (2015): Szegénység, projektek, közpolitikák. *Tér és Társadalom*, 29 (1): 69–96.

ABSTRACTS

Bálint Missetics: Less assistance to less households: local authority level housing benefits after 2015

The paper analyses the consequences of the abolishment of normative housing allowance and the new system of local authority level housing benefits. The changes brought down to a decadal low the number of households who receive regular support for the adequate heating of their homes and for the prevention of arrears and evictions. The number of recipient households halved, and as the level of expenditure declined even more, the average benefit rate also decreased. Households living in smaller and disadvantaged localities had to face the most significant losses, though in the longer term, public expenditure on housing-related benefits was most radically cut in Budapest. The number of residents without access to any regular housing benefit can be as high as one million. The changes were particularly disadvantageous for households with the lowest incomes and for families with more children.

Zoltán Vastagh: Measure tools for impact assessment of community-based social programs aiming the development of non-cognitive skills

In the context of social policy interventions, the need for a fact-based assessment, measurement and impact analysis is becoming increasingly compelling for social professionals in Hungary. The aim of this paper is to help social professionals in responding to this pressure when children and young people are in the focus of the intervention. To this end, the paper explores the concept of non-cognitive skills as a suitable framework for the systematic assessment of potential impact areas of developmental interventions and measurements and draws attention to 37 relatively easy-to-use questionnaire-type instruments that provide a solid basis for measure the impact of community-based interventions. These measures meet without exception the expected professional requirements and thus the choice between them can be reduced to content and practical considerations.

Zsuzsa Kaló, Judit Hegedűs, Zsófia Bihari and Judit Szécsi: The experiences of substance use and related treatment among girls in childcare in Hungary – a qualitative study

The aim of this study is to show the experiences of substance use and treatment among girls and young women in childcare in Hungary. The qualitative study was conducted in Hungarian childcare institutions in 2017 including interviews and focus group discussion with young women above 18 years (n=25) and pro-

professionals (n=43). The study covers the perceived patterns of substance use, the treatment opportunities and respondents disclose the possibilities and practicalities of getting a proper therapy as girls and women with substance use problems within the childcare system.

CONTENTS

Studies

- 3 **Bálint Missetics:** Less assistance to less households: local authority level housing benefits after 2015
- 42 **Zoltán Vastagh:** Measure tools for impact assessment of community-based social programs aiming the development of non-cognitive skills

Hungarian Reality

- 67 **Zsuzsa Kaló, Judit Hegedűs, Zsófia Bihari and Judit Szécsi:** The experiences of substance use and related treatment among girls in childcare in Hungary – a qualitative study

Basic Income

- 91 **Georg Vobruba:** The Way out of the Utopia Trap of the Basic Income

History of Social Policy

- 103 The Elizabethan Poor Law of 1601

Document

- 111 Manifesto For The Democratization Of Europe by Thomas Piketty and Antoine Vauchez

Reviews

- 116 **Ádám Virág:** Attempts for revitalizing subsistence farming and garden culture