

PETRI GÁBOR – KOZMA ÁGNES

KÖZÖSSÉGI ÉLETVITEL ÉS INTÉZMÉNYI FÉRŐHELYKIVÁLTÁS MAGYARORSZÁGON

Kritikai elemzés

Háttér: A tanulmány egy adott férőhelykiváltási pályázat tapasztalatai kapcsán azt vizsgálja, hogy Magyarország miként, milyen kontextusban és milyen eredménnyel kezdett neki a fogyatékos emberek bentlakásos intézeteinek lebontásához.

Módszertan: A tanulmány két fő adatforrásra támaszkodik: releváns dokumentumok elemzése és félig strukturált interjúk a tervezésben és a végrehajtásban részt vevő 15 kulcsszereplővel. A tematikus elemzés keretét Walt és Gilson (1994) által javasolt modell adja, amely a tartalmi szempontokon túl figyelembe veszi a környezetet, amelyben a szakpolitika létrejön, a tervezésért és végrehajtásért felelős folyamatokat és a szereplők széles körét is.

Eredmények: Figyelemre méltó, hogy a közösségi életvitel sikeres megvalósításában egyetlen szereplő sem bízott igazán. A tervezési és a végrehajtási problémák mellett a transzparencia hiánya, az intézményi szintű bizalmatlanság és az információk intézmények közötti visszatartása lényeges jellemzői a hazai férőhelykiváltási programoknak. Ez különösen azért aggasztó, mert közben a férőhelykiváltás töretlenül tovább folytatódik. Feltétlenül szükség lenne a folyamat alaposabb és érdemi nyomon követésére.

Háttér, bevezetés

A fogyatékos emberek közösségi életvitelének kérdése a hazai szakpolitikai intézkedések állandó vitája. Az elmúlt két évtizedben széles körben ünnevelt jogszabályok és a hazai szociális szektorban kivételesen magas összeggel gazdálkodó fejlesztési programok indultak a fogyatékos emberek közösségi életvitelének segítése érdekében címszava alatt. Sokan ennek ellenére – elsősorban az intézeteken kívül élő fogyatékos emberek és családjaik – úgy érezhetik, hogy valójában semmi nem történt a közösségi életvitel segítése terén: számukra ma sem elérhető az őket közösségi életvitelükben segíteni hivatott szolgáltatásrendszer, ami alapvetően nehezíti mindennapi életüket. Az érintett családok szegénysége és ellátatlansága, illetve az intézetkiváltási programok európai uniós logók alatt futó fejlesztési tervei között hatalmas disszonancia van. Ez a disszonancia a rendszer szereplői számára

nyilvánvaló, és sajátos tudathasadást vált ki, hiszen a széles körben látható példák hiányában szinte senki nem hisz a papírra vetett célokban: a mindenkit megillető közösségi életvitel elérésében.

Elemzésünk kerete ez a kettősség: egyrészt a mindenkori magyar kormányok halogató taktikája és a külső nyomásra, kényszerűen elindított EU-s fejlesztési programjai, másrészt az a gazdasági, politikai és diszkurzív szinten is domináns konszenzus, amely szerint az intézetek végleges és teljes bezárása éppúgy nem időszerű, mint ahogyan az sem, hogy a jelenleg is családban, intézetben kívül élő fogyatékos emberek megfelelő támogatással, szolgáltatásokkal, és tisztességes jövedelemmel élhessenek közösségekben.

Tanulmányunk a kormány által a 2007–2013-as európai uniós fejlesztési időszak óta elindított programok, és azon belül is egy adott férőhelykiváltási pályázat kapcsán vizsgálja azt, hogy miként, milyen kontextusban és milyen eredménnyel kezdett neki Magyarország a fogyatékos emberek bentlakásos intézeteinek lebontásához. Elemzésünk igyekszik az EU-támogatásokból finanszírozott férőhelykiváltási programokat tágabb keretben értelmezni, reflektálva a fent említett diszkurzív kettősségre is. Kiindulópontunk a kérdés vizsgálatához egy 2015–16-ban megvalósult kutatás¹.

Fogyatékos emberek közösségi életvitelének keretei

Az értelmi fogyatékos emberek közösségi életvitelére vonatkozóan több hazai értelmezési keret létezik, amelyek mindegyike hangsúlyozza a kérdés bizonyos elemeit, míg másokat esetleg elhallgat vagy neutralizál. Ezen értelmezési keretek rövid áttekintése önmagában is megvilágíthatja, miként viszonyul az értelmi fogyatékos (vagy autista, halmozottan fogyatékos) emberek közösségi életviteléhez a hazai közbeszéd.

Álláspontunk szerint a közösségi életvitel több mint „fogyatékosügy”, szociálpolitikai vagy lakhatási kérdés, amelyre rávilágítanak a kérdéssel kapcsolatos tudományos, szakmai és mindennapi diskurzusok, illetve azon országok tapasztalatai, ahol már régebben elkezdődött a közösségi életvitel kereteinek megvalósítása. Az „intézménytelenítés” fogalma arra az átfogóbb társadalmi, gazdasági és politikai folyamatra utal, amelynek során a fogyatékos emberek térben, fizikálisan is elkülönítetten élő és ellátott csoportból a társadalom olyan teljes jogú tagjaivá válhatnak, akik megfelelő lehetőséget és támogatást kapnak ahhoz, hogy a mindennapi társadalmi gyakorlatokban részt vegyenek. Ennek kapcsán három megállapítást tartunk fontosnak előjáróban kiemelni, amelyek mindegyike meghatározó a jelenlegi hazai folyamatok értelmezése kapcsán.

¹ Kozma et al. (2016). Az Európai Unió támogatásainak a szerepe az intézménytelenítésben és a férőhelykiváltás eddigi tapasztalatai. Budapest: TASZ. A kutatás létrejöttét az Open Society Foundations támogatta. A teljes tanulmány elérhető itt: https://tasz.hu/files/tasz/imce/zarotanutmany_tasz_a4_preview_4.pdf (utolsó letöltés: 2017. 03. 23.)

A közösségi életvitel politikai és gazdasági kérdései

A hazai megközelítésben a közösségi életvitel elsősorban „szakmai”, „fogyatékoságügyi” vagy szociálpolitikai, esetleg emberi jogi kérdés, amely a területen dolgozó szakemberek, szervezetek, valamint az érintett családok ügye. Ennek megfelelően a közösségi életvitel elősegítésére irányuló megoldásokat is a fogyatékoságügy, illetve a szociális szakma és annak szakértői találhatják meg. Politikai-gazdaságtani okok – például a tágabb társadalmi és gazdasági berendezkedés politikai kérdései – ennek a megközelítésnek nem részei. Hiányzik az a kontextusképzés, amely a nagy létszámú intézetek létrejöttének, fennmaradásának és nagyfokú stabilitásának okai között a társadalmi és gazdasági folyamatokat vizsgálná, különös tekintettel a társadalmi egyenlőtlenségekre és azok újratermelődésére.

A fogyatékos emberek részére tartós bentlakást biztosító intézményrendszer alapjait a II. világháborút követően kialakult szociális otthonok hálózata teremtette meg Magyarországon. A szociális otthonok Horváth Ágota szavaival a „szegényházak leszármazottai”, amelyben a szegénypolitika egyes elemei élnek tovább; sőt „funkcionális közösség is van a szegényház és a szociális otthon között” (Horváth 1988: 11). Szociális otthonok jellemzően nagyobb településektől távol, sokszor az országhatár mentén jöttek létre, munkalehetőséget teremtve alacsonyán képzett, jellemzően női munkaerő számára olyan térségekben, ahova az iparosítás nem ért el. Ezek az intézetek egy helyen látták el az időseket, fogyatékosokat és tartós betegeket, és fő funkciójuk a gondozottak „megőrzése” volt, fejlesztő és terápiás szolgáltatások elvétele fordultak elő. Bár már az 1950-es évektől voltak törekvések speciális szervezésű ellátások létrehozására (lásd pl. Benedek 1957), erre átfogóan csak az 1970-es években lezajlott „profiltszítítás” után került sor (Horváth uo.).

Az első nem bentlakásos ellátások – napközi otthonok, védett műhelyek és szociális foglalkoztatók – értelmi fogyatékos emberek számára az 1970-es években jöttek létre (Galambos et al. 2003). Ezek a családjukkal élőknek jelenthettek alternatívát, amennyiben hozzáfértek ilyen jellegű szolgáltatásokhoz. Mindazonáltal az ellátórendszer és a társadalom egyaránt arra ösztönözte a családokat, hogy értelmi fogyatékos hozzátartozójukat intézetben helyezték el (lásd pl. Kálmán 2004), a közösségben maradáshoz sem segítő szolgáltatások, sem pénzügyi ellátások nem támogatták. Az intézetek a családokat úgy „tehermentesítették”, hogy egyben – vidéki térségekben – munkalehetőséget is teremtettek.

A rendszerváltást követő szociálpolitikai reformok gyakorlatilag a létező ellátórendszert rögzítették. Bugarszki Zsolt szavaival: a szolgáltatások „gépies nevesítése” már akkor is egy „korszerűtlennek” számító rendszert konzervált (Bugarszki 2004: 101). Az azóta zajló szakmai diskurzus pedig elsősorban arra irányult, hogy miként lehet az intézeteket átalakítani – „humanizálni”, „modernizálni”, kiváltani – anélkül, hogy felvetődnének olyan kérdések, mint például az intézetek által betöltött társadalmi funkciók más ellátórendszerek vonatkozásá-

sában (pl. hajléktalanság, gyermekvédelem stb.). A téma ilyen leszűkítése kizárja vagy legalábbis korlátozza például olyan kérdések felvetését is, hogy mennyiben befolyásolja a fogyatékos emberek közösségi életét Magyarországon az ország gazdasági, politikai és közigazgatási berendezkedése, a növekvő társadalmi egyenlőtlenségek, bizonyos térségek visszafordíthatatlannak tűnő leszakadása (beleértve az intézménytelenítés esetleges munkaerő-piaci következményeit is), illetve a ki- és elvándorlás egyes országrészekből és szakmákból (kevés kivétel egyike Verdes 2009).

A fogyatékos emberekkel kapcsolatos szakpolitikák mesterséges leválasztása a tágabb gazdasági és politikai kontextusról nem új és nem is kizárólag hazai jelenség. Mindez a fogyatékoságtudomány és a fogyatékos emberek mozgalmának központi kérdése volt már a kezdetektől az 1970-es években. Sőt – az intézménytelenítés szempontjából rendkívül befolyásos – első generációs civil mozgalmak egyik célja világszerte éppen ennek a szétválasztásnak a felszámolása, a fogyatékos-ságügy politikai és gazdasági kérdéssé tétele volt (Oliver 1990). A fogyatékos-ság medikális modelljével szemben a *társadalmi modell* (Shakespeare 2010) szerint a fogyatékos emberek által tapasztalt problémák nem elsősorban az érintett személy biológiai vagy kognitív sérülésének, hanem a tágabb társadalmi egyezmények, szokások, intézmények és stigma összességének következménye, ideértve a társadalmi újraelosztást és a kapitalista társadalmi rendszerek sajátosságait. Az értelmi fogyatékos emberek közösségi életvitelének, illetve az azt akadályozó és segítő tényezők elemzésekor alapvető magyarázó elemnek tartjuk a tágabb gazdasági és politikai kontextust, amellyel több közelmúltbeli nemzetközi kutatás is foglalkozott (pl. Dowse 2009, Goodley–Lawthom–Runswick-Cole 2014, Runswick-Cole 2014). Hasonló, hazai elemzések nem léteznek.

Arról, hogy Magyarországon miért kerül ki a fogyatékos-ságügy a politikai kontextusból, Kiss Viktor ideológiakutató írt részletesen (Kiss 2013). Kiss szerint a fogyatékos-sággal kapcsolatosan uralkodó diskurzusok világszerte, „Keleten és Nyugaton” is erősen depolitizálják a fogyatékos-ság kérdését, azonban Magyarországon az ilyen diskurzusok „totálisak”. Kiss több ilyen depolitizáló diskurzust azonosít a hazai kontextusban. Ezek akár elemző eszközként is használhatók lennének egy diskurzuselemzéshez, amelyre azonban jelen tanulmányunk nem ad keretet.

Az emberi jogi megközelítés és annak korlátai

Az értelmi fogyatékos emberek közösségi életvitele és a kapcsolódó intézkedések egyik fő kiindulópontja és kezdeményezője a fogyatékos emberek speciális szükségleteit alapvetően jogi keretbe helyező emberi jogi mozgalom. A hazai jogrendszerben a fogyatékos embereket érintő emberi jogi gondolkodás első erőteljes eleme az a *fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény* (továbbiakban: Fot.) volt, amely feladatokat írt elő az állam számára a nagy bentlakásos intézetek lebontásával kapcsolatban. A közösségi

életvitel terén lobbizó civil érdekvédelem az ENSZ Fogyatékos emberek jogairól szóló egyezményének (Egyezmény) a *Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2007. évi XCII. törvény* általi elfogadása, majd 2008-as magyar ratifikálása óta tovább erősödött. A hazai intézményi férőhelykiváltási programok elindulásában kulcsfontosságú volt az Egyezmény és az arra hivatkozó civil lobb, illetve az Egyezményt érvként használta a kiváltási programok elindítását javasló szakminisztérium is a tárcaközi tárgyalásokon (Kozma et al. 2016).

Az Egyezmény (és elsősorban annak 19. cikkelye) ebben a kontextusban, mint a fogyatékos emberek közösségi életviteléért való munka indítéka és katalizátorra kínálja magát, és az azzal kapcsolatos kormányzati programokat „nemzetközi kötelezettségként” kontextualizálva, az intézkedéseket kívülről igyekszik kezdeményezni, befolyásolni és ellenőrizni. A nemzetközi emberi jogi kötelezettségek lefordítása, adaptációja nemzeti szintű gyakorlatokra ugyanakkor a tapasztalatok szerint problematikus: a törvényalkotást jellemzően nem követik programok, a végrehajtáshoz nem társul megfelelő forrás, illetve gyakran nem is kéri számon (Phillips 2012). Ez konzisztens az emberi jogi rendszerekkel kapcsolatos kritikákkal.

Egyrészt, habár az emberi jogok tartalmilag fontos és emancipatórikus feladatokat írnak elő, ám képtelenek a bennük foglalt előírásokon *kívüli* szabályozókat és strukturális egyenlőtlenségeket befolyásolni (Barnes–Oliver 1995, Douzinas 2013, Stein 2007). Például hiába létezik jog a közösségi életre, ha a felelős állam nem biztosít megfelelő forrásokat a jogegyenlőség biztosításával kapcsolatos feladatokra: pénzübeli ellátásokra, szociális lakhatásra vagy olyan vidékfejlesztési politikákra, amely a kistelepüléseken és a hátrányos helyzetű térségekben is lehetővé teszik a közszolgáltatásokhoz, a személyi segítséghez és a megfizethető közösségi közlekedéshez való hozzáférést.

Másrészt, a nemzetközi emberi jogi egyezmények olyan egyetemesnek tartott emberi értékek és morális szabályok nevében született szövegek (Nash 2015), amelyek viszonylag tág keretben interpretálhatók, ezzel teret adva az interpretációt végrehajtó intézmény (kormány, szervezet, tisztviselő, szakértő) saját nézeteinek és érdekeinek (Mladenov 2013, Virtanen 2008). Az interpretáció meglévő hatalmi és intézményi pozíciók és viszonyok, ill. eljárások reprodukciójához vezethet. Ugyan az általános civil követelés szerint a kormányoknak „végre kell hajtaniuk” a nemzetközi emberi jogi dokumentumokban foglalt feladatokat, ám a végrehajtás rugalmassága, a részszabályok kidolgozása, a politikai akarat hiánya vagy változása és nem kis részben a meglévő (gazdasági, politikai, társadalmi) strukturális problémák miatt a megvalósítás sokféle eredményt hozhat. Ennek megfelelően habár az Egyezmény kapcsán a nemzetközi és hazai szakirodalom, illetve a civil mozgalom is egy új fogyatékos jogi „paradigma” vagy modell kezdetéről beszél (Harpur 2012, Lawson 2006, Mittler 2016), álláspontunk szerint óvatosan kell kezelnünk, milyen folyamatok indulnak el az Egyezmény és az em-

beri jogok nevében, arra hivatkozással. Ebben a tekintetben egyetértünk Michael Ashley Stein fenntartásaival, miszerint

„...az emberi jogok hatékonyságában és monitorozásában nem várható előrelépés mindaddig, amíg nem történik drámai változás a világ politikai berendezkedésében, vagy nem kezdődik el a nemzetközi egyezményekért felelős bizottságok radikális reformja. Az emberi jogi egyezmények teljesítése elsősorban olyan faktorok függvénye, amelyek kívül állnak az egyezmények szabályozási területén.” (Stein 2007: 97)

A közösségi életvitel megvalósítása nem egyenlő az intézetek bezárásával

Az értelmi fogyatékos emberek közösségi életvitelének támogatására rendelkezésre álló fejlesztési források az elmúlt 10 évben hazai szempontból példátlan mértékben emelkedtek (Kozma et. al. 2016: 41), ám ez elsősorban az intézeti férőhely-korszerűsítésre és -kiváltásra fordítandó EU-s források jelentős bővülésének (és kisebb részben a foglalkoztatás fejlesztésének és támogatásának) köszönhető. Ez sajátos torzulást okozott a közösségi életvitellel kapcsolatos tudástermelésben (szakemberképzések, kutatások, kormányzati kommunikáció, a mindezek mentén szerveződő civil szervezeti tevékenység, lobbizás) amely úgyszintén elsősorban ezekről a témákról szólnak, miközben az érintettek többsége már ma is a „közösségben” él családjával (KSH 2014).

Ebben a tematikus egyensúlytalanságban a közösségben élő értelmi fogyatékos (és autista) gyermekek és felnőttek, illetve családjaik problémái – jövedelmi és vagyoni helyzet, közszolgáltatásokból való kiszorulása, társadalmi elszigeteltsége – alig vagy súlytalanul jelennek meg a szakmai vitákban, illetve szakpolitikákban, holott ezek mind a közösségi életvitel központi kérdései.

A jelen tanulmány is részben ebbe a tematikus dominanciába illeszkedik, amikor elsősorban a jelenleg futó férőhelykiváltás-programot állítja a középpontjába, mindazonáltal az elemzés során igyekszünk rámutatni a tágabb összefüggésekre egyéb területekkel.

Vizsgált kérdések és módszertan

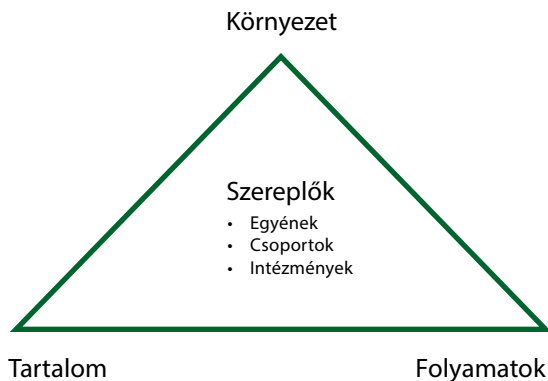
A jelen tanulmány célja leírást és kritikai elemzést adni az intézeti férőhelykiváltás-politika 2010 és 2016 közötti alakulásáról egy 2015–16 során lefolytatott kutatás (Kozma et al. 2016) megállapításai alapján. A teljes kutatás a következő főbb kérdéseket vizsgálta:

- Az Európai Unió támogatásai felhasználásának szakmai megfelelősége: mennyiben feleltek meg az intézményi férőhelykiváltást vagy a fogyatékos emberek közösségi életét támogató programok az EU prioritásainak?

- Mennyiben voltak ezek a programok, illetve a támogatásban részesített projektek összhangban a Fogycélokra vonatkozó ENSZ-egyezménnyel?
- Az intézményrendszer sikeres működése: a végrehajtási rendszer mennyiben tekinthető sikeresnek a stratégiai célok kijelölése és fenntartása, illetve a források felhasználása tekintetében?
- A tervezés megfelelése: mennyiben tekinthető sikeresnek a 2014–2020-as EU-s programozási időszak vonatkozásában végzett előkészítő munka?

Az itt közölt kritikai elemzés keretét Walt és Gilson (1994) által javasolt modell adja, amely a *tartalmi* szempontokon túl figyelembe veszi a *környezetet*, amelyben a szakpolitika létrejön, a tervezésért és végrehajtásért felelős *folyamatokat* és a *szereplők* széles körét is (lásd 1. ábra). A szakpolitikák *tartalmára* összpontosító hagyományos elemzésekhez (pl. Andrászi-Tóth et al. 2011) képest ez a megközelítés alkalmasabb annak feltárására, hogy egyes szakpolitikák miért nem érik el a kitűzött célokat és eredményeket, illetve segít megvilágítani ennek okait. Ez különösen indokolt a hazai férőhelykiváltás eddigi folyamatának vizsgálata során.

1. ábra: A szakpolitika elemzési kerete Walt és Gilson (1994) alapján



A tanulmány két fő adatforrásra támaszkodik:

- Dokumentumelemzés: a férőhelykiváltáshoz kapcsolódó programok (operatív programok és tervezési dokumentumok) és projektek (TIOP 3.4.1.-A-11/1; TÁMOP 5.4.5-11-1 programok és támogatott projektek dokumentációja), a férőhelykiváltásban részt vevő intézetek által készített megvalósíthatósági tanulmányok és záró beszámolók, a mentorszolgáltatás módszertani kézikönyve (Fodor 2014), valamint az érdekvédelmi tanácsadó szolgáltatásról készült beszámoló (FESZT–ÉFOÉSZ 2014).

- Félig strukturált interjúk a tervezésben és végrehajtásban részt vevő kulcsszereplőkkel: összesen 15 interjú készült, egy kivétellel 2015 folyamán. Az interjúk megoszlását az 1. táblázat mutatja².

1. táblázat: Az interjúalanyok megoszlása pozíció szerint

Pozíció	Interjúk száma
Kormányzati tisztviselő (az előkészítés vagy a végrehajtás időpontjában)	3
EU Bizottság tisztviselő	2
Operatív Program Monitoring Bizottság civil delegált	2
IFKKOT-tag	3
Mentor (kulcs- és szakmentor)	4
Projektvezető (intézet)	2
<i>Összesen</i>	<i>15</i>

Az interjúkról hangfelvétel készült, amelyet az interjút készítő kutató jegyzett le. Az interjúk elemzése tematikus módon történt. Először az interjúkérdésekben szereplő témák szerint csoportosítottuk az egyes említéseket, adatokat, majd ezt kiegészítettük mindazon témákkal, amelyeket az interjúalanyok maguk említettek. Az interjúalanyok anonimitásának megőrzése érdekében nevüket nem közöljük, csupán a rendszeren belül elfoglalt pozíciójukra utalunk (mentorok: MENT; projektmegvalósítók: INT; IFKKOT-tagok: IFKKOT; a tervezésben résztvevők: KÖZIG; Európai Bizottság: EB; Monitoring Bizottság: MB).

Az elemzés megírásához ezt a tematikus csoportosítást használtuk, kiegészítve a dokumentumok elemzéséből származó információval, és ezt rendszereztük az elemzési keret alapján; a következő rész ennek a főbb megállapításait foglalja össze.

A férőhelykiváltással kapcsolatos főbb megállapítások

Szakpolitikai környezet

A fogyatékos emberek közösségi életvitelének hazai szakpolitikai kontextusában az 1990-es évek óta dominál az intézetek korszerűsítése, modernizációja. Habár a modernizációról szóló diskurzust látszólag befolyásolta, sőt felülírta az ENSZ-

² A Szociális és Gyermekvédelmi Igazgatóság munkatársaival és a fenntartásában működő intézetekkel többször is megpróbáltunk interjút készíteni, amit az SZGYF vezetősége minden alkalommal elutasított. Erről a korlátról később részletesen írunk.

egyezmény következtében beinduló emberi jogi alapú, intézeteket bezárni célzó érdekvédelmi lobbis, a változás lényegében elsősorban csak nyelvi szinten történt meg: a kiváltásprogramok számára a TIOP- és EFOP-projektekben allokált forrásokat ugyanaz az intézményrendszer szívta és szívja fel, amelynek felszámolását a program célul tűzte ki, miközben a programok az intézetekbe kerülés fő okait továbbra sem igyekeznek kezelni.

Az intézetmodernizációs doktrína a hazai fogyatékos-jogok kezdetétől jelen van. A Magyar Országgyűlés által 1998-ban elfogadott, *a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvényt* (Fot.) kimondta, hogy *„a fogyatékos személynek joga van a fogyatékoságának, személyes körülményeinek megfelelő – családi, lakóotthoni, intézményi – lakhatási forma megválasztásához”* (17. §). A törvény ezen felül rendelkezett a fogyatékos személyek számára tartós bentlakást nyújtó intézmények fokozatos átalakításáról is: *„az önálló életvitelre személyi segítséggel képes fogyatékos személyek ellátása kisközösséget befogadó lakóotthonban történjen”*, míg a súlyos fogyatékos személyek számára *„humanizált, modernizált intézményi ellátást kell biztosítani”*. Ez a törvényi előírás nemcsak jogilag tette lehetővé az elkövetkező években megvalósuló intézet-felújításokat, sőt új férőhelyek létesítését, de jól jelezte az uralkodó szakmai konszenzust is, amely egyrészt, mintegy szimbolikusan, a fogyatékos embert a közösségi („önálló”) életvitelre alkalmasnak, arra jogosultnak deklarálja, ám ezzel párhuzamosan az intézményrendszert modernizálni szándékozza, és meg sem célozza az intézeteket létrehívó tágabb társadalmi és szolgáltatásrendszerbeli okok kezelését. Ennek megfelelően a 2000-es évek során töretlenül folyt intézetek felújítása (Kézenfogva Alapítvány 2008), amit kevésbé tudott ellensúlyozni a civil lobbik következtében megalakuló kisszámú kiscsoportos lakóotthon, amelyek elsősorban szülői csoportok igényeire válaszoltak, szigetesen kialakítva a teljes rendszer szempontjából elenyésző számú ellátást.

Ennek megfelelően nem meglepő, hogy a 2007-ben elindult TIOP-program intézkedésként nevezte meg a *„bentlakásos intézetek modernizációját”* (TIOP: 124), ezalatt *„elsősorban”* a nagy létszámú intézetek kiváltását és kisebb lakóformák létrehozását értve. A szövegben az *„elsősorban”* kitétel nemcsak lehetővé tette, hogy akár meglévő intézetek felújítására fordítódjon fejlesztési pénz, de jól jelzi a szakmapolitikában alkalmazott gumiszabályok mindenkoriságát is, hiszen az operatív program szövegéből akár tényleges kiváltás, akár annak ellentéte, intézet-felújítás is megvalósítható lett volna (hasonlóan a Fot-hoz). A homályos és megengedő megfogalmazás szabályozási szinten jelezte azt a bizonytalan, gyakorlatilag nem létező szakmai konszenzust, amely interjúinkból is tükröződik: a kiváltást és közösségi életvitelt elvben csaknem mindenki támogatja, de nagyon eltérő tartalmat ért mögötte. A modernizációs doktrína dominanciájának beismerése azonban a közösségi életvitelt segítő szolgáltatásrendszer kiépítésének költségeit elutasító, a mindenkori rendszert konzerváló azon kitétel, miszerint *„az intézményi átalakítás elsősorban nem további új férőhelyek létrehozására, hanem az*

intézményrendszer átalakítására, modernizációjára irányul, ezért az állami finanszírozás mértéke érdemben nem nő” (uo.).

Az intézetmodernizáció és a közösségi életvitelt támogató szolgáltatások erodálódásának korszaka a 2000-es évek végéig töretlen volt, és csak az ENSZ-egyezmény 2008-as hazai ratifikációjával kérdőjeleződött meg (Bugarszki et. al. 2009-2010). Az Egyezmény nyomán intenzív civil érdekvédelem indult a kiváltási programok elindítása érdekében: az érdekvédelmi lobbik egyik legjelentősebb eredménye az intézetek felújítását támogató 2009-es TIOP pályázati tervezet sikeres visszahívása volt.

Az Egyezmény hamar a közösségi életvitel hazai szakpolitikai környezetének fontos elemévé vált: nemcsak civilek, hanem kormányzati tisztviselők és az Európai Bizottság magyar fejlesztéspolitikáért felelős munkatársai is használták tárgyalásokon. Az interjúk alapján a 2007–2013-as időszak során az ENSZ-egyezmény a szereplők felső (minisztériumi) és középső (szakigazgatási, háttérintézményi) szintjén széles körben ismert és alkalmazott keret volt, és szerepe a 2014–2020-as tervezési időszakban a rendelkezésre álló dokumentumok alapján erősödött.

Közigazgatási vezetők visszaemlékezése szerint az Egyezmény döntő ütőkártya volt a férőhelykiváltási program indítását javasoló szociális tárca kezében: *„ez volt végig a hivatkozási alap a tárgyalásokon, ezt mondtuk: nemzetközi jogi kötelezettség, ezt meg kell csinálni”* (KÖZIG3). Elmondható, hogy a hazai férőhelykiváltási projektek elindulásának alapja és közvetlen előzménye az Egyezmény és az annak nyomán kibontakozó, az Egyezményt érdekvédelmi eszközként alkalmazó civil érdekvédelem volt.

Az intézményrendszer alsó szintjén (szolgáltatások, bentlakásos intézetek) azonban ezzel párhuzamosan szinte ismeretlen maradt az Egyezmény és annak elvei: *„az intézményi oldalról nem [volt fontos]. (...) nagyon tudatosan nem használták. Sőt, ami megdöbbentő, hogy a megvalósíthatósági tanulmányokban sem sokan hivatkoztak a Konvencióra”* (IFKKOT4). Egy mentor szerint *„az ENSZ-egyezményre sokszor hivatkoztunk, de ők [intézetek] ezt egyáltalán nem ismerik”* (MENT2).

Az intézetmodernizációs doktrína és az ENSZ-egyezmény kölcsönhatásában elvileg egymással ellentétes érveket kellene látnunk: egyfelől az intézményrendszer EU-s forrásokból csak korszerűsíteni, nagy intézeteket bezárni nem is tervező, változásokat inkább csak gumiszabályok között ígérő központi politikai akarat, másrészt az emberi jogi alapokon álló, a nagy intézetek bezárását és méltányosabban támogatott közösségi életvitel követelő civil érdekvédelem között. A szemben álló érveket azonban több tényező is mediálta, például az, hogy a nemzetközi emberi jogi egyezményeket alapként használó érdekvédelem képtelen volt az Egyezmény előírásait konkrétan szabályozható intézkedésekre lefordítani. Az Egyezmény az interjúk alapján szinte minden szereplő számára megmaradt egy elvi előírásnak, amelynek értelmezése gondot okozott a konkrét akciók

tervezésekor, végeredményben kérdésessé téve, hogy az Egyezményre hivatkozással induló programok valójában is az Egyezmény elvei mentén folynak-e³.

Ennek megfelelően mind az EU-s, mind a magyar közigazgatás csak keretként, tágabban vett hivatkozásként és nem konkrét útmutatóként kezelte az Egyezményt (KÖZIG1). Egy, a tervezésben aktív szerepet vállalt, vezető közigazgatási szakértő szerint az Egyezményt egyenesen „nehéz jogszabályként értelmezni” (KÖZIG2), hiszen nem ír elő konkrét feladatokat, csak elveket fogalmaz meg. Az Egyezményt az egyik EU-s tisztviselő pedig olyan iránymutatónak látta, amelynek végrehajtásáról keveset tudnak a rendszerben dolgozók, mert „minden mozog, mert interpretációk kérdése, hogy mi a jó és mi nem” (EB1). A sokféleképpen interpretált emberi jogi előírásokat ellenőrizni hivatott civil Monitoring Bizottsági tagok munkájuk hatástalanságáról számoltak be: „A monitoring utólagos, ezért már nem tud javítani elindult rossz programon. Az sovány vigasz, ha 5 százalékot visszafizettetnek” (MB1). Ráadásul az utólagos monitoring esetében is probléma volt az Egyezmény konkrét intézkedések és projektek esetében történő értelmezése: gyakran nem volt világos, hogy egy adott projekt megsértette-e az Egyezmény alapelveit:

„Nem lettek indikátorok rendelve az Egyezményhez, illetve az általános elvhez, hogy a fogyatékos emberek érdekeit kell nézni. Ezért ez elég általános maradt. Ilyeneket írtak a beszámolómban, hogy »ezt mi tiszteletben tartottuk«...” (EB1)

Az Egyezmény eleinte értelemszerűen csak civil lobbin keresztül válhatott kontextusalkotó elemmé, hiszen a hazai férőhelykiváltást lehetővé tevő EU-s források elköltésének keretei már 2007-ben, az Egyezmény ratifikálása előtt elfogadásra kerültek. A 2007–2013 között futó Új Magyarország Fejlesztési Tervvel (ÚMFT) ellentétben azonban a 2014–2020-as tervezési időszakot meghatározó EU-s és hazai dokumentumok nemzetközi civil nyomásra (European Expert Group 2012) már egyértelműbben igyekeztek elköteleződést mutatni az Egyezmény értékrendje felé. Például a magyar állam és az Európai Bizottság között megkötött Partnerségi Megállapodás konkrétan utal a 2011–2041-es időszakra vonatkozó hazai kiváltás-stratégiára⁴, ezzel igyekezve jelezni, hogy az intézetek kiváltását stratégiai célként ismeri el a magyar kormány.

Az EU Strukturális Alapjai által jelentett plusz források tehát nemcsak finanszírozási alapját jelentik a hazai kiváltásprogramoknak, de önmagukban is jogi és szakpolitikai kontextusként jelennek meg: minden elinduló projektnek seregnyi EU-s tervezési előírást kell betartani. A tervezés során azonban általános tapasz-

³ E kérdés eldöntését a programok átláthatatlansága és a programokat kívülről ellenőrizni hivatott civil érdekvédelem kapacitáshiánya is hátráltatta – erről később bővebben szólunk a szereplők kapcsán.

⁴ A Magyar Kormány 1257/2011. (VII.21.) Korm. határozata a fogyatékos személyek számára ápolást-gondozást nyújtó szociális intézményi férőhelyek kiváltásának stratégiájáról és a végrehajtásával kapcsolatos kormányzati feladatokról

latat volt, hogy a tervezésnek meg is kell maradnia a források adminisztratív felhasználásának szintjén. Sem magyar tisztviselők, sem EU-s munkatársaik nem láttak lehetőséget érdemi, rendszerszintű tervezésre (vagy ennek megkövetelésére) – mandátumuk adott mennyiségű „EU-s pénz” elköltésének megtervezésére és ellenőrzésére szorítkozott, a fogyatékos emberek közösségi életvitelének segítését célzó alaposabb változásokat nem tűzte, nem tűzhette ki célul. Ez leginkább a minden – kormányzati, civil, szakmai – megszólaló által alapvető fontosságúnak ítélt alapszolgáltatások kapcsán volt a legnyilvánvalóbb: habár mindenki egyetértett az alapszolgáltatási rendszer rendkívüli hiányosságaiban és abban, hogy a rendszer megerősítése nélkül nem valósulhat meg érdemi előrelépés, a problémát megváltoztathatatlan kontextusként látták, amelynek tudatában kell végrehajtani a kiváltásprojekteket.

Ennek megfelelően már a TIOP-források tervezésekor sem igyekeztek megoldást találni a helyzetre. Kivétel nélkül minden megszólaló úgy utalt az alapszolgáltatásokra, mint a TIOP-programokból hiányzó elemre, annak ellenére is, hogy egy kormányzati megszólaló szerint a „*politikai vezetés felismeri ennek [az alapszolgáltatások megerősítésének] fontosságát, más kérdés, mennyire tudja átvinni ezt*” (KÖZIG3). Egy másik szakigazgatási nyilatkozó azt is beismerte, hogy a probléma régóta fennáll: „*tapasztalat, hogy a mindenkori kormányok nem tartják fenn rendszeresen az alapszolgáltatásokat, a finanszírozás folyamatosan szűkül*” (KÖZIG2). Ennek ellenére a kiváltási projektek tervezése a meglévő status quo (erősen hiányos szolgáltatásrendszer) tudomásul vételével kezdtek bele a programok megvalósításába. Ez volt egyik fő oka annak, hogy a kiváltási projektek inkább adott bentlakásos intézetek bezárásáról, annak menedzseléséről, illetve a kiköltöző lakóknak az intézményrendszeren belül tartásáról szóltak: „*egy nagy kockából sok kis kockát csinálnak*” (KÖZIG3).

A 2011 után induló férőhelykiváltási program tehát éppen annak a szektorális és társadalmi problémának a kezelésével nem foglalkozott, amely elsődleges oka volt a bentlakásos intézetek létrejöttének. Az EU-s tervezés úgy igyekezett figyelmen kívül hagyni a közösségi életvitelt szinte lehetetlenné tevő szolgáltatásrendszerbeli és társadalmi problémákat, hogy azok meglétéről minden szereplő tudott, interjúkban hangsúlyosan említette. Ezzel egy sajátosan tudathasadásos tervezési kontextus jött létre a TIOP-program körül: sikerében kevés nyilatkozó hitt. Egy vélemény tágabb, nemzetközi gazdasági-politikai okokra utalt a hiányos hazai alapszolgáltatási rendszer kapcsán – megelőlegezve a kiváltási folyamat hosszú távú veszélyeit is: „*Egy ilyen félperifériás országban egy fejletlen rendszerre ráerőltetett új fejlesztés kevésbé hatékony.*” (IFKKOT1)

Végül a szakpolitikai környezetet meghatározó fontos adminisztratív változás volt az állam által 2012-ben végrehajtott erős centralizálás, amely során az addig önkormányzati fenntartásban lévő szakosított szociális szolgáltatások (bentlakásos intézmények) túlnyomó része egyetlen fenntartóhoz, a SZGYF-hez került.

Amellett, hogy a fenntartóváltás gyakorlatilag egybeesett a férőhelykiváltási projektek végrehajtásával, tovább nehezítette az amúgy is késve indult megvaló-

sítást. Az új, központosított rendszerről erősen megoszlottak a vélemények. Volt, aki úgy látta, a SZGYF-nél központosítva csoportosított EU-s források potenciálisan egy országos és jobban menedzselte kiváltási folyamatot is eredményezhetnek és a gyermekvédelemmel való szorosabb együttműködés is könnyebb lenne – ez volt a kisebbségi vélemény. Eltérő vélemények szerint ugyanis a központosítás veszélyeket hozott: a SZGYF tervei túl gyors és szakmailag nem megalapozott folyamatokat indíthatnak el, amennyiben a Főigazgatóság az adminisztratív elemekre (látszólagos, „papíron” történő kiváltás, részleges kiváltás, források intézményrendszerbe csatornázása) helyezi a hangsúlyt a szakmai elvek kárára.

Folyamatok és szereplők

A férőhelykiváltás folyamatait egyfelől törvényi előírások és egyéb szabályozók (stratégiai tervezési dokumentumok, operatív programok), másfelől intézményi/ szervezeti szereplők befolyásolták. A kiemelt szereplők közé soroljuk a mindenkori szociális tárcát és a hozzá kapcsolódó intézményeket (FSZK, SZGYF), az általuk létrehozott testületeket (elsősorban az Intézményi Férőhely Kiváltást Koordináló Országos Testület – IFKKOT), továbbá az Európai Bizottságot, a civil (érdekvédő) és szolgáltató szervezeteket. A folyamatok csak ebben a sokszereplős, rendkívül komplex szabályozási és intézményi kontextusban elemezhetők, amelyek kulcskérdése a koordináció.

A folyamatok koordinációja szempontjából fontosak voltak mind az állandó (minisztérium, SZGYF, FSZK, civilek), mind a TIOP 3.4.1. programban megjelenő ideiglenes szereplők, közülük is elsősorban az IFKKOT és a mentorhálózat. Az IFKKOT-nak elsősorban javaslattevő szerepe volt, és küldetése alapján a civil szervezeteknek a folyamatba történő érdemi bevonását, a velük való konzultációt biztosította volna, ám ezen túl az intézetek kiváltásának beindulása után koordinációs feladatok is hárultak rá: tagjai rendszeresen ülészttek, intézeteket látogattak, ahol a végrehajtásról tájékoztak, valamint esetenként javaslatokat tettek.

Az interjúk fényében nem világos, hogy az IFKKOT elsődleges, javaslattevő szerepének mi lett a konkrét eredménye a megvalósulás szintjén. Ugyan a testületnek a TIOP 3.4.1. pályázatok kiválasztásánál vétőjoga volt (így több intézeti pályázat civil nyomásra végül nem került be a nyertesek közé), ám az IFKKOT a folyamatok későbbi koordinációja és a végrehajtás során súlytalanná vált. Az egyik résztvevő véleménye szerint:

„Az IFKKOT-nak abban volt szerepe, hogy elment minden pályázóhoz egyszer a két év alatt kihelyezett ülésre. De hát az formális, mindig elmondják, hogy minden szípi-szupi, végigjárják az intézményt, találkoznak a lakókkal. Ez is kell, de ez kevés.” (IFKKOT2)

Habár a testületet minden nyilatkozó fontosnak tartotta a civilek bevonásának szempontjából, ám erősen korlátozott eredménnyel:

„Olyan szempontból fontos a jelenlétük, hogy mindig [a FESZT képviselője, az Értelmi Fogyatékosokkal Élők és Segítőik Országos Érdekvédelmi Szövetsége – ÉFOÉSZ ügyvezetője] szokta megfogalmazni azokat az aggályait vagy bizonyos fontos pontokat, amiket érvényesíteni kellene, de nem nagyon szokott átmenni.” (IFKKOT1)

Az irányító szerepet elsősorban a testület világos hatáskörének hiánya akadályozta, ami miatt a már elindult intézeti projektekbe nem volt beleszólása a testület tagjainak, miközben viszont a projekteket folyamatosan követték, hibáikat sokszor közelről láthatták. A hatáskörét tekintve súlytalan testület kapacitásgondokkal is küzdött, mert civil tagjai díjazás nélkül végezték munkájukat, így saját szervezeteik erőforrásaira voltak hagyatkozva, ez pedig erősen korlátozta, hogy mennyi időt tudtak érdemi munkára szánni. Ráadásul a civilek – elsősorban a legaktívabb tagok, az ÉFOÉSZ és a Pszichiátriai Érdekvédelmi Fórum (PÉF) – többször is tettek észrevételeket, amelyek azonban rendszerint hatástalanok maradtak, mint például az újonnan létrehozott lakóegységek nagyságát vagy az értelmi sérült önérvényesítők és a lakók erőteljesebb bevonását érintő ÉFOÉSZ-javaslatok.

A végrehajtási folyamatok másik fontos folyamateleme volt a mentorhálózat, amelynek használatát a TIOP 3.4.1. pályázati kiírása kötelezővé tette a kiváltásban részt vevő intézetek számára, ezzel célozva a kiváltási folyamat támogatását, a projektek egységes szakmai szempontok szerinti koordinációját. A mentorhálózat életre hívása mögött tulajdonképpen az az előfeltételezés állt, hogy az intézetek önmagukban nem lesznek képesek jó minőségben véghezvinni a programokat: a mentorhálózat ötlete egyfajta „vészmegoldás” és „mentőőv” volt a projektek részére (IFKKOT2). Az eredmények függvényében azonban nem világos, a mentorok végül érdemben tudták-e befolyásolni, támogatni a folyamatot.

Az interjúk alapján általános vélemény volt, hogy túl sok mentor egyenként túl kicsi óraszámban, lényegében hatáskör nélkül volt kénytelen az intézetek mellett tanácsadó szerepben dolgozni. Több mentor úgy vélekedett, hogy az intézetek vagy az FSZK felé tett javaslataik eredménytelenek voltak, visszacsatolást nem kaptak, és rálátásuk a folyó projektekre információhiány miatt egyébként is korlátozott volt; az sem volt világos, hogy a mentorok által aggasztónak tartott, intézeti szintű információkat egyáltalán kiknek adhatják tovább, és milyen folyamatok vagy szabályozók mentén kezelhetik ezeket a gondokat. Ráadásul a mentorokkal a részt vevő intézetek alapvetően bizalmatlanok voltak, ami tovább nehezítette, hogy a mentorok érdemi szakmai támogató szerepet tölthessenek be. A mentorhálózat ugyanakkor, a mentorok kiválasztása, felkészítése és nyomon követése miatt erőforrásokat kötött le az azért felelős FSZK-nál, és végeredményben az intézetek szintjén is.

A koordináció az interjúk alapján tehát mind szakmai tartalmi szempontból (miként készülnek fel és hajtják végre az intézetek a kiváltást), mind intézményi kapcsolati szinten (ki koordinálja a sokszereplős végrehajtó folyamatot) diszfunk-

cionálisnak bizonyult, lényegében a kiváltási folyamatok koordinálatlanságához vezetve. A kiváltási folyamatok irányítási kapacitásainak nagy részét mind intézményi (közbeszerzési eljárások, tulajdonjogi adminisztráció, ingatlanokkal kapcsolatos viták és eljárások, képzések szervezése és részvétel, engedélyeztetési eljárások, pályázati részbeszámolók stb.), mind pedig központi szinten (FSZK kapcsolattartása intézetekkel, szereplők közötti mediáció, IFKKOT és egyéb találkozó szervezése, mentorok felkészítése és allokációja, kapcsolódó közbeszerzések és értékelések, szervezetközi viták rendezése, államigazgatási változások) bürokratikus feladatok kötötték le. A bürokratikus terhek a szakmai megvalósítástól további kapacitásokat vontak el, ráadásul azok következtében az elindult folyamatok jelentős része komoly késésben volt: a lakók költözése több intézetben hetekkel vagy hónapokkal csúszott.

A folyamatok irányításával szoros összefüggésben jelenik meg az egyes szereplők (intézmények/szervezetek) hatásköre és egymáshoz való viszonya. A szereplők nemcsak folyamatok végrehajtásában vesznek részt (sokszor akaratuk ellenére vagy nem világos hatáskörök mentén), de a közöttük létrejövő viszonyok, erőforrásaik és szervezeti érdekeik is erősen befolyásolják, hogy végül milyen minőségű és hatékonyságú együttműködések jönnek létre, és a kiváltás során szükséges új tudást, eljárásokat miként képesek és mennyire képesek elsajátítani, „megtanulni”.

A szereplők a kiváltási programban három, egymással hierarchikus viszonyban lévő szintre oszthatók. Legfelső szinten az EU-s programokat követő Európai Bizottság és a magyar állam részéről közigazgatási felelősséggel bíró szociális tárca és EU-s fejlesztési szervek szerepelnek: feladatuk a tervezési dokumentumok előkészítése, a dokumentumokban foglalt teljesítésének ellenőrzése volt. Középső szinten minisztériumi háttérintézmények (elsősorban az FSZK és a SZGYF), illetve az intézményfenntartók szerepelnek: az ő feladatuk a kiváltási projektek szakmai és adminisztratív koordinációja, a kiváltásban részt vevő intézetekkel való kapcsolattartás, illetve a közvélemény és a civil szervezetek tájékoztatása volt. A legalsó szinten a kiváltásban részt vevő intézetek állnak, akiknek az volt a feladata, hogy a nyertes pályázati programokat végrehajtsák: felkészítsék lakóikat, átképezzék dolgozóikat, átszervezzék működésüket, új ingatlanokat építtessenek, illetve vásároljanak.

A szervezeti szintek közötti és az azon belüli viszonyok is rendszerint rosszak voltak: az Európai Bizottság és a magyar kormány tisztviselői egyaránt arról számoltak be, hogy a vezetői szinten olykor ellenséges politikai viszonyt csak nehezen tudták ellensúlyozni a beosztotti szinten dolgozó munkatársak. Az Európai Bizottság munkatársai hatáskör hiányában nem voltak képesek érdemben befolyásolni a kiváltási folyamat előkészítését és végrehajtását sem, ezért elsősorban „puha” módszereket alkalmaztak: megbeszéléseket, tréningeket kezdeményeztek, kérdéseket tettek fel, valamint nemzetközi és magyar civil szervezetekkel konzultáltak.

A minisztériumi háttérintézmények egymás közötti viszonyát szintén minden nyilatkozó akadályozó tényezőként említette: az egyes szereplők szinte mind-

egyike kölcsönösen hiányosnak vagy egyenesen elégtelennek ítélte más szereplők szakmai, illetve egyéb alkalmasságát. Ez a komoly bizalmatlanság nehezítette a hatékony együttműködést, amely a fentebb leírt hatáskörök és a koordináció tisztázatlansága miatt már eleve gyenge volt. A rossz intézményi viszonyok mögött olykor az állt, hogy az egyes szervezetek hatásköreik, súlyuk elvesztésétől félték a kiváltási projektek miatt mozgásban lévő intézményrendszerben. A tét nem az lett, hogy miként lehetne jól végrehajtani a hazai szociális rendszerben élő gyakorlatokban ismeretlen feladatnak számító intézeti férőhelykiváltást, hanem az, hogy a majdan létrejövő rendszerben ki diszponálhat majd az új intézményi és anyagi erőforrások fölött. Az egymással versengő állami szervezetek egységes cselekvését segíthette volna az erős központi koordináció, például a szaktárca politikai irányítása, ám erre az adatok alapján kísérlet sem történt.

A középső és az alsó, végrehajtói szint közötti információáramlást szintén egy erős hierarchikus viszony jellemezte: az intézetek több esetben „fentről” kapták meg „nem kért” feladatként a kiváltást, egy esetben maga az intézményvezető is csak a pályázat beadásának legutolsó fázisában tudta meg, hogy az általa vezetett intézet kiváltásra fog kerülni. Ennek megfelelően az intézeti szinteken hatalmas bizalmatlansággal kezelték a projekteket, amit csak tovább növelt a 2012-ben bekövetkező fenntartóváltás és az akörüli bizonytalanság, az átszervezések miatti változások.

A központosítás új hatalmi elemet is létrehozott: általános vélemény volt, hogy a SZGYF túlságosan centralizált, irányító szerepre tör az intézményrendszeren belül, többen erős „politikai hátszélről” is tudtak. A kiváltási program TIOP-szakaszában tehát a központosított rendszerben megjelenő új (szak)politikai-hatalmi súllyal bíró SZGYF fontos befolyásolója lett a folyamatoknak, ráadásul úgy, hogy sokáig nem is épült be a végrehajtást támogató rendszerbe; nem volt jelen az IFKKOT-ban, illetve nem kapcsolódott a mentorhálózathoz sem:

„2012-től a SZGYF mint új, megkerülhetetlen szereplő belépése az erőviszonyokat módosította, a régi struktúra megőrzésével kapcsolatos javaslataival hullámokat kavart, és a már kialakult kompromisszumos helyzetet fölborította.” (IFKKOT1)

A három szervezeti szinttel tulajdonképpen párhuzamosan, annak mindhárom szintjéhez kapcsolódva dolgoztak a TIOP-program mellett civil szervezetek. A civilek bevonását az ENSZ-egyezmény kötelezővé teszi a fogyatékos embereket érintő intézkedések esetében a végrehajtó kormányok számára, ám a bevonás ezen túl az Európai Bizottság által is támasztott előírás. A bevonás legfőbb terepei az ún. Monitoring Bizottságok, amelyek egyes operatív programok teljesítését hivatottak kísérni és ellenőrizni, civil szervezeti szakértők aktív részvételével. A Monitoring Bizottságokban dolgozó civil érdekvédők véleménye megegyezett abban, hogy ezek a bizottságok a tervezés és végrehajtás lényegi kérdéseit illetően többnyire hatástalanok, kezdeményező szerepük nincsen, és erőforrásaik erősen

korlátozottak: a bizottság civil tagjai hatalmas mennyiségű dokumentumot és egyéb információt kénytelenek rövid időn belül megismerni és értékelni, rendszerint a projektek és fejlesztési programok lezárulta után.

A civil szervezetek szerepe azonban már a TIOP 3.4.1-es pályázatok elindulása előtt is komoly volt a kiváltási programok kapcsán: proaktív szerepük egyik eredménye volt, hogy a kormány egyáltalán célul tűzte ki az intézményi férőhelykiváltást, és egészen a nyertes intézeti pályázatok kiválasztásáig képesek voltak befolyásolni a folyamatokat legalább minimális szinten. Szerepük később azonban rohamosan csökkent, részben az IFKKOT hatáskörének és feladatainak kiürülése miatt, így bevonódásuk is csak szimbolikus maradt. A hagyományosan „nagy” fogyatékos ügyi szervezeteknek nevezettek – az IFKKOT, az ÉFOÉSZ és az Autisták Országos Szövetsége (AOSZ), illetve a Mozgássérültek Egyesületeinek Országos Szövetsége (MEOSZ) – időnkénti, a kiváltás kérdésében történő megszólalásán felül más szervezetek is aktívan bevonódtak. A PÉF a TIOP-program kezdetétől szintén folyamatosan aktív volt. A szintén IFKKOT-tag Kézenfogva Alapítvány, illetve az emberi jogi alapon lobbizó, ám mind az Országos Fogyatékosügyi Tanácson, mind az IFKKOT-on kívül álló Társaság a Szabadságjogokért Egyesület (TASZ) említhető – bár ez utóbbiak az Egyezmény hatálya alatt nem elsődleges szereplői a fogyatékos emberek bevonásának, lévén nem reprezentatív tagsággal bíró, fogyatékos embereket képviselő szervezetekről van szó, hanem kisebb egyesületről (TASZ), illetve magánalapítványról (Kézenfogva). A civilek bevonásának erős korlátja volt, hogy a részt vevő szervezetek csak kevés kapacitással és tapasztalattal rendelkeztek az EU-s források monitoringjában, amely komoly adminisztratív terhet jelent és speciális (pl. eljárásrendi) tudást is követel az értékelések során.

Tartalom

A férőhelykiváltás program fő tartalmi elemét a 2012 elején meghirdetett TIOP 3.4.1.-A-11/1-es kódszámú pályázat jelentette. A program tartalma szempontjából meghatározó volt, hogy alapvetően az elsősorban infrastrukturális fejlesztéseket célzó Európai Regionális Fejlesztési Alap támogatásával valósult meg.

„Ami szerintem egy nagyon nagy nehézség, az az ingatlankérdés, hogy a fókusz ne kerüljön el egy téglamalter történetre, mert a kiváltás nem elsősorban erről szól. De mégis amiatt, hogy uniós forrásból valósul meg, nagyon nagy hangsúly tevődik rá, és nem biztos, hogy előnyös, hogyha a beruházási kérdés válik hangsúlyossá.” (IFKKOT3)

A pályázat keretében hat intézmény kapott támogatást összesen mintegy hétszáz férőhely kiváltására. A férőhelykiváltási program tartalmával kapcsolatban a jelen tanulmány keretei között két tényezőt tartunk fontosnak kiemelni: a világos értékek és célok hiánya, illetve a program főbb elemeit érintő bizonytalanság.

Ezek szorosan összefüggenek a korábbiakban tárgyalt környezeti és folyamatbeli elemekkel, elsősorban a modernizációs törekvések és ENSZ Egyezmény végrehajtása közötti elmosódott határvonal, valamint a szereplők közötti koordináció hiányosságaival.

A program tervezői, az IFKKOT tagjai és a mentorok részéről az interjúk során gyakran fölmerült, hogy a férőhelykiváltás a „szemléletformálásról” és a „szemléletváltás” előmozdításáról szól. Ezt állították szembe a hagyományos „intézményi” szemlélettel és „hierarchikus” modellel, amelyet szerintük az intézetek és a SZGYF képviselnek. Ugyanakkor a „szemléletváltás” tartalma nem fogalmazódott meg világosan, hanem helyette az ENSZ-egyezmény végrehajtásának fontosságára és külföldi példákra, mint „ajánlásokra” vagy „jó gyakorlatokra” hivatkoztak.

„Ez az egész egy elmozdulást mutat valamerre, de még messze vagyunk attól, amit én szeretnék, amit külföldön láttam. Amit az egész 19-es [az ENSZ-egyezmény 19. cikke a közösségi életvitelről] jelent.” (IFKKOT2)

„Az első körben mindegyiket [megvalósíthatósági tanulmányt] visszadobták átdolgozásra, illetve kettőt egy az egyben visszadobtak. A projekt elején, amikor még nem volt mentorhálózat, az FSZK támogatta a pályázókat. Nem azt mondták meg, hogy mit kell beírni a projekt adatlapba, hanem szemléletváltást próbáltak előmozdítani.” (IFKKOT2)

Ezzel ütközött a program bizonyos előírásainak rugalmatlansága és a helyi szintű végrehajtásban (intézetek) résztvevők mozgásterének korlátozása.

„Például én nagyon rossz dolognak tartottam azt az előírást, hogy x kilométerre a régi intézménytől, buszmegállótól, a faluban hány ház stb. Ez annyira leszűkített minket...” (INT2)

Ezeknek az előírásoknak a program „valós” céljainak – közösségi életvitel – megvalósítását kellett volna biztosítani, mindazonáltal megkérdőjelezhető, hogy valóban a kívánt hatást érték-e el, illetve ez a megfelelő szakmai tartalmú projektek elérésének a leginkább megfelelő módszere volt-e. Különösen figyelembe véve a program tartalmával kapcsolatos másik fő tényezőt, nevezetesen a bizonytalanságot. Kérdéses az is, mennyire tekinthető célszerűnek a földrajzi korlátozással kapcsolatos vita egy olyan intézkedésben, ahol más kérdések (pl. az intézetek részleges vagy teljes kiváltása vagy a lakók gondnoksági státuszának ügye) nem merültek fel hasonló jelentőséggel.

A bizonytalanság már a projektek előkészítésekor megjelent. A megvalósíthatósági tanulmányok bírálatánál nem voltak világos szakmai és elvi kritériumok a pályázatokkal szemben, csupán „puha” elvárások. Ez megnehezíthette a pályázók feladatát, hiszen a többség az érvényes jogszabályi keretek figyelembevételével

készítette el a pályázatát és ennek megfelelően tervezte 50 fős lakócentrumok létrehozását, amely az IFKKOT számára elfogadhatatlan volt.

„Visszagondolva az IFKKOT-tal való »csata« az ingatlanok kapcsán volt a legnehezebb, a lakócentrum létszámával kapcsolatos alkuk – 50, 40, 30 és végül 24 főnél álltak meg – a felépítése, hogy hogy nézzen ki, mi legyen benne, a lakóegységek hogy nézzenek ki ez szintén... Ez a vonal volt a legnehezebb. (...) Ezt egyedül csináltuk, nem kaptunk segítséget, leszámítva a más intézményekkel való kommunikációt...” (INT1)

Már javában folyt a férőhelykiváltási projektek megvalósítása, amikor megjelentek az új jogszabályok, amelyek alapvetően befolyásolták a projektek tartalmát és végrehajtását. Ezek között említhető a komplex szükségletfelmérés szabályozása, valamint a támogatott lakhatásról szóló jogszabály megjelenése.

Fontos téma volt a kiváltott férőhelyek működtetése és fenntarthatósága is. Annak ellenére, hogy ez a férőhelykiváltás központi fontosságú eleme, a program indulásakor a pályázóknak kevés tervezést segítő támpont állt rendelkezésére ezzel kapcsolatban. Sőt, az interjúkból úgy tűnik, hogy ezzel maguk a pályázatot kiírók/döntéshozók sem voltak tisztában.

„Ami azonban nem látszik, az az, hogy a jelenlegi intézmények bezárása után mi mennyibe fog kerülni. Születtek ugyan számítások, de a fenntarthatóság nagy kérdés, baj, hogy erről nincs infó.” (KÖZIG3)

„Nincs még működő precedens, és nem tudják a költségeket hozzárendelni. Ami szintén a költségekhez kötődik, hogy nincsen számítás, és jó lenne, ha ezt végre látnánk. Folyton a klasszikus háritás megy, hogy ez sokkal drágább, és mi lesz. Közben csinálják, de rettegnek, hogy hogy lesz ennek a fenntartása. Ez egy belső ellenerő, ezzel nehéz megküzdeni, mert ez állandóan ott lebeg, és hátráltatja az egész történetet.” (IFKKOT2)

A pályázatok elkészítésének időpontjában az intézetek nem voltak/lehettek tisztában az újonnan létrehozandó férőhelyek működtetésének költségeivel: a komplex szükségletfelmérés eredetileg nem volt alkalmas a költségek számítására. De ami még fontosabb, hogy azzal sem voltak tisztában, hogy az esetlegesen megnövekedett költségeket milyen forrásból fogják finanszírozni, beleértve az esetleges többlet létszám iránti igényeket. E mögött mind a program kiírói, mind a döntéshozók részéről az a kimondott/kimondatlan feltételezés állt, hogy a kiváltott férőhelyek működtetése nem kerül(het) többre az eredeti költségeknél és többletmunkaerő igényre sem kell – vagy csak minimális mértékben – számítani, hiszen az új lakóegységek nagyobb „önállóságot” biztosítanak a lakóknak, és megszűnik a „túlgondozás”. Ez kifejezetten ellentmond a közösségi életvitel korábban bemutatott elvének.

A hosszú távú költségekkel kapcsolatos számítások és tervezés hiánya a projektek „infrastruktúra beruházás” jellegét erősítette azáltal, hogy arra ösztönözte az intézeteket – a tervezés időszakában mindenképpen – hogy megpróbálják a költségeket az eredeti szint közelében tartani, az addigi működtetés tartalmi újragondolása nélkül. Ez is lehet az egyik oka annak, hogy a lakók egészen kis része került kisebb létszámú támogatott lakóegységekbe, míg a túlnyomó többség hagyományos lakóotthonokban került elhelyezésre, amelyeket ugyanúgy támogatott lakhatásként ismer el a jogszabály.

Következtetések

Elemzésünk elsősorban leíró és értelmező jellegű, mindazonáltal fontosnak tartjuk hangsúlyozni, hogy a közpolitika-alkotás komplex és dinamikus folyamat, amelyben a modell egyes elemei egymást kölcsönösen befolyásolják. A rendelkezésre álló adatok alapján figyelemre méltó, hogy a közösségi életvitel sikeres megvalósításában igazán egyetlen szereplő sem bízott. Egy nyilatkozó a program megvalósítása közben egyenesen így vélekedett: „Az ENSZ-egyezmény szerintem nem valósul meg. A 600 emberből mondjuk 100-nak sokkal jobb lesz és sokkal önállóbb életet tudnak majd élni, de minden intézményben még az a para, hogy ez hogy fog működni...” (IFKKOT2) A program 2016-os lezárulta óta sajnos nem jelentek meg elemzések és értékelések a program által elért eredményekről és a működés tapasztalatairól. Ez különösen azért aggasztó, mert a férőhelykiváltás töretlenül tovább folytatódik. Feltétlenül szükség van a folyamat alaposabb nyomon követésére.

Ehhez kapcsolódva fontos megemlíteni az adatgyűjtés során tapasztalt nehézségeket és ellenállást. A dokumentumelemzéshez felhasznált anyagok egy részéhez – projektek záró beszámolóit – közérdekű adatigénylés, hosszas levelezés révén sikerült csak hozzáférni. Számos kulcsszereplő nem vállalta az interjút; nem sikerült bevonnunk a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság (SZGYF) képviselőjét, és a férőhelykiváltási programban részt vevő hat intézmény közül négy nem fogadott minket, és információt sem osztott meg velünk. Az együttműködés visszautasításának egyik indoka az volt, hogy az Emberi Erőforrások Minisztériuma (Emmi), illetve a SZGYF nem engedélyezte a kutatásban való részvételt. Ennek okaival kapcsolatban csak találgatni lehet, ám fölmerül az attól való félelem, hogy a kutatás esetlegesen negatívan értékeli a kiváltás folyamatát⁵. Összességében a transzparencia hiánya, az intézményi szintű bizalmatlanság és az információk intézmények közötti visszatartása legalább annyira karakteres jegye a hazai kiváltási programoknak, mint az egyéb tervezési és végrehajtási kérdések.

⁵ Az adatgyűjtés elé háruló akadályok másik oka pedig a kutatás időzítésében keresendő, ami egybeesett a férőhelykiváltási projektek „finisével”. Emiatt nagymértékű volt mind a szakmai vezetés, mind az intézeti dolgozók túlterheltsége, akiknek a látogatások egy előre nem betervezett plusz feladatot jelentettek volna, amelyet nem vállaltak.

A programok átláthatatlansága azonban nemcsak az egyes állami intézmények között, de a civilek, a tágabb közvélemény és a programot végrehajtó állami szervek viszonyában is fontos akadály. Az EU-s programok magyarországi végrehajtását általános bizalmatlanság és korrupciós botrányok sora kíséri már 2007 óta⁶, az erről szóló sajtóhírek miatt mindez a kiváltásban szereplők közös tudása is – ez a kontextus természetesen kérdéseket vethet fel a kiváltási programokkal kapcsolatban is. Annak érdekében, hogy a programok értékelése folyamatos lehessen, valamint az esetleges korrupciós ügyek és egyéb szabálytalanságok napvilágra kerüljenek, a végrehajtásban érdekelt, azt menedzselő állami szervektől teljesen független értékelésre és monitorozásra lenne szükség, például emberi jogi monitoring vagy független kutatás keretében. A kiváltásprojektekben induló belső kutatások – amelyek a végrehajtó állami szervek megbízásából, felügyeletével és elvárásai alapján futnak – fontos adalékul szolgálhatnak, de várhatóan nem lesznek képesek hatékonyan feltárni a programok során előforduló korrupciót vagy a források nem megfelelő felhasználását, hiszen a kérdéses esetek, felelőségek nyilvánosságra hozatalában vagy elhallgatásában az irányító állami szervek döntenek majd.

A folyamatoknak és az állami szereplőknek a civilekhez való viszonya ráadásul nem szorítkozik az emberi jogi alapú monitorozás és kutatás kérdésére: több civil szervezet már „kerítésen belül” van, és aktív végrehajtóként, szerződéses félként is részt vett a kiváltás folyamatában. A kiváltási feladatok végrehajtásának egy része így „kiszerveződött” a civil szektorba, civil szereplőket plusz kapacitásként bevonva, őket közvetlenül, anyagilag érdekeltté téve projektdöntések kapcsán, például azért, mert az általuk képviselt tudás máshonnan nem volt beszerezhető a programok vezetői szerint. Tágabb értelemben véve, amennyiben civil érdekvédelmi szervezetek állami szolgáltatói, beszállítói vagy intézményfenntartói szerepet töltenek be, az állammal szembeni érdekvédelmi stratégiájuk felpuhulhat. Egy nemzetközi kutatás szerint a kelet-európai térségben működő, fogyatékos emberek érdekvédelmével foglalkozó szervezetek között általános volt az állami forrásoktól függés, illetve a konfrontatív érdekvédelmi stratégia helyett a konszenzuskereső, a meglévő *status quo*-ba jobban illeszkedő érdekvédelmi stratégiák használata (Holland 2008). Feltehető, hogy független civil monitoring eredményességét, az érdekvédelem határfokát rontja, ha a civilek beszállítóként szerepelnek, sőt akár versenyeznek egymással (vagy más állami intézményekkel, vállalkozásokkal) az állami forrásokért.

Mint láttuk, a kiváltási programok során folyamatos hivatkozásként használt és a kiváltási programok hosszú távú stratégiájában is erős az emberi jogokra történő hivatkozás. Míg a fogyatékos emberek civil szervezetei már a 2007–2013-as EU-s fejlesztési ciklusban is alaptételként használták az ENSZ-egyezményt, addig az állami oldalon 2010 előtt csak egyes belső vitákban alkalmazták. Mára

⁶ Nem magyar sajtósságról van szó: az EU-s források elköltésével kapcsolatosan nemzetközi szinten is rendszeresek a korrupciós ügyek és egyéb botrányok.

viszont a mindenkori hazai kiváltási programokban állami oldalról is folyamatos hivatkozási alappá vált az ENSZ-egyezmény. Az Emberi Erőforrások Minisztériuma által közzétett *A fogyatékossgal élő személyek számára ápolást-gondozást nyújtó szociális intézményi férőhelyek kiváltásáról szóló 2017–2036. évekre vonatkozó hosszú távú koncepció*⁷ (Emmi 2017) például számos alkalommal hivatkozik az ENSZ-egyezményre és emberi jogokra, sőt „alapjogokra” mint elsődleges vezérlő elvre a kiváltási programok elkövetkező 20 évének tervezése és végrehajtása során⁸. Az emberi jogi nyelvezet azonban nem találkozik emberi jogi tartalommal. A koncepció „támogatott lakhatásként” kezeli az akár 25 fős méretű intézményeket is, ezzel teljesen figyelmen kívül hagyva a lakhatási méretekkel kapcsolatos szakmai és emberi jogi álláspontokat. A koncepció továbbá azt javasolja, hogy „*a [kiváltásban részt nem vevő] intézmények vizsgálják felül és dolgozzák át szakmai programjukat, hogy az mind célkitűzéseiben, mind pedig szóhasználatában megfeleljen az ENSZ Fogyatékossgal élő Személyek jogairól szóló Egyezményének*” (Emmi 2017: 12). Ezzel („szóhasználatában megfeleljen”) kifejezetten megköveteli az emberi jogokat csak nyelvezetben használó, a valóságot elmaszkoló nyelvi stratégiát a végrehajtói szinten, hiszen egy bentlakásos intézet eleve összeegyeztethetetlen az ENSZ-egyezmény szellemével, így szabályzatának tartalmi vagy nyelvi átalakítása nem hozza el az Egyezmény elveit a lakók számára.

Kutatási eredményeink szemléltették, hogy a kiváltási programokban is domináns emberi jogi nyelvet sokféle interpretációja sérülékennyé teszi meglévő hatalmi és intézményi érdekekkel szemben. Félő, hogy a magyarországi kiváltási programok továbbra is sikeresen kooptálják majd az emberi jogi nyelvet, pusztán nyelvi fordulatként alkalmazva azt, és elfedve a mögötte álló valóságokat (pl. azt, hogy a magyar igazgatás szerint emberi jogilag előremutató támogatott lakhatás valójában egy 25 fős intézet, vagy hogy a civilek „semmit rólunk nélkülünk” emberi jogi és politikai elve szerinti bevonása egy olyan testület, amelynek nincs hatásköre intézkedni). A kooptált emberi jogi nyelv maszkja mögött így ugyanúgy a fennálló intézményi struktúrák és hatalmi viszonyok fenntartása folytatódhat, mint a 2000-es évek többé-kevésbé nyílt intézetcorszerűsítései során.

⁷ A koncepciót a Kormány 1023/2017. (I. 24.) számú Korm. határozata a fogyatékossgal élő személyek számára ápolást-gondozást nyújtó szociális intézményi férőhelyek kiváltásáról szóló 2017–2036. évekre vonatkozó hosszú távú koncepcióról címmel iktatta jogszabályba.

⁸ Az „alapjogok” és „emberi jogi normák” elnyújtott, húsz évre ütemezése egy bizonytalan hatáskörű, végrehajtási mechanizmussal, mellérendelt forrásokkal és felelősökkel nem ellátott, ellenben „korszerű”, nyugatos, emberi jogi és EU-s nyelvi fordulatokkal gazdagon díszített állami stratégia esetében pontosan demonstrálja a korábban hivatkozott, Kiss Viktor (2013) által leírt „átmenetiség” diskurzust.

Irodalom⁹

- 1257/2011. (VII.21.) Korm. határozata a fogyatékos személyek számára ápolást-gondozást nyújtó szociális intézményi férőhelyek kiváltásának stratégiájáról és a végrehajtásával kapcsolatos kormányzati feladatokról.
- Andráczki-Tóth, V. – Bódy Éva – Csicsely Ágnes – Nyitrai Imre (2011): Az intézménytelenítés kapujában. *Esély*, 23 (4), 35–57. http://www.esely.org/kiadvanyok/2011_4/01bandraczy.indd.pdf
- Barnes, C. – Oliver, M. (1995): Disability rights: Rhetoric and reality in the UK. *Disability & Society*, 10 (1), 111–116.
- Benedek István (1957): *Aranyketrec – egy elmeosztály élete*. Budapest: Bibliotheca Bugarszki, Zs. (2004): A szociális szolgáltatások újjászületése Magyarországon. *Esély*, 15 (4), 100–110. http://www.esely.org/kiadvanyok/2004_4/BUDGARSZ.pdf
- Bugarszki Zsolt et al. (2009-2010): „Egy lépés előre, kettő hátra”. A nagy létszámú intézmények kitagolása és az önálló életvitel támogatása Magyarországon, az Európai Unió strukturális alapjainak felhasználásával. NFÜ-jelentés. https://tasz.hu/files/tasz/imce/NFU_jelentes.doc
- Douzinas, C. (2013): *Seven theses on human rights: (3) neoliberal capitalism & voluntary +imperialism*. Critical Legal Thinking, Thesis 3, 19 January 2017. <http://criticallegalthinking.com/2013/05/23/seven-theses-on-human-rights-3-neoliberal-capitalism-voluntary-imperialism/>
- Dowse, L. (2009): ‚Some people are never going to be able to do that’. challenges for people with intellectual disability in the 21st century. *Disability and Society*, 24(5), 571–584. <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09687590903010933>
- Emmi – Emberi Erőforrások Minisztériuma (2017): *A fogyatékossgal élő személyek számára ápolást-gondozást nyújtó szociális intézményi férőhelyek kiváltásáról szóló 2017–2036. évekre vonatkozó hosszú távú koncepció*. <http://fszk.hu/kiadvany/intezmenyi-ferohelyek-kivaltasarol-szolo-hosszu-tavu-koncepcio-2017/>
- European Expert Group on the Transition from Institutional to Community-based Care* (2012). <http://www.deinstitutionalisationguide.eu/> Magyarul: *Az intézményi ellátásról a közösségi ellátásra való áttérésre vonatkozó közös európai útmutató*. http://www.deinstitutionalisationguide.eu/wp-content/uploads/2016/04/Common-European-Guidelines_Hungarian-version.pdf
- FESZT-ÉFOÉSZ (2014): *A TÁMOP 5.4.5-11/1-2012-0001 azonosítószámú kiemelt projekt keretében 2013.09.01. és 2014.01.10. között megvalósult érdekvelmi tanácsadás*.

⁹ A megadott internetes hivatkozások utolsó letöltésének időpontja a kézirat lezárásának dátuma: 2017. 09. 10.

- Fodor Valéria (2014): Mentorhálózat a szociális intézményi férőhelykiváltásban. Módszertani kézikönyv a mentorszolgáltatáshoz. Budapest: FSZK–Kézenfogva Alapítvány. http://fszk.hu/wp-content/uploads/2015/09/Modszertani_kezikonyv_a_mentorszolgaltatshoz.pdf
- Galambos, É. – Papp, Z. – Verdes, T. (2003): *A minőség problémája a felnőtt értelmi fogyatékosok lakhatást nyújtó szociális ellátásában*. Kézirat.
- Goodley, D. – Lawthom, R. – Runswick-Cole, K. (2014): Dis/ability and austerity: Beyond work and slow death. *Disability & Society*, 29 (6), 980–984. doi:10.1080/09687599.2014.920125
- Harpur, P. (2012): Embracing the new disability rights paradigm: The importance of the convention on the rights of persons with disabilities. *Disability & Society*, 27 (1), 1–14.
- Holland, D. (2008): The current status of disability activism and non-governmental organizations in post-communist Europe: preliminary findings based on reports from the field. *Disability & Society*, 23 (6), 543–555.
- Horváth, Á. (1988): *A szociális otthon*. Budapest: MTA Szociológiai Kutató Intézete.
- Kálmán, Zs. (2004): *Bánatkő: sérült gyermek a családban*. Budapest: Bliss Alapítvány.
- Kézenfogva Alapítvány (2008): *Szakértői anyag a fogyatékos emberek számára tartós bentlakást nyújtó intézményrendszer átalakításához*. Kézirat. Budapest: Kézenfogva Alapítvány.
- Kiss Viktor (2013): A teljesség politikája: Fogyatékos diskurzusok és a normalitás ideológiája Magyarországon In Laki Ildikó (szerk.): *A nemzetközi és hazai fogyatékospolitika a 21. században*. Budapest: MTA TK Szociológiai Intézet – L'Harmattan, 5–34. <http://www.jgypk.u-szeged.hu/tanszek/tarselm/kotetek/A%20nemzetkozi%20es%20hazai%20fogyatekospolitika.pdf>
- Kozma, A. et al. (2016): *Az Európai Unió támogatásainak a szerepe az intézménytelenítésben és a férőhelykiváltás eddigi tapasztalatai*. Budapest: Társaság a Szabadságjogokért. https://tasz.hu/files/tasz/imce/zarotanutmany_tasz_a4_preview_4.pdf
- KSH (2014): *2011. évi Népszámlálás. 11. Fogyatékosokkal élők*. Budapest: KSH, http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/nepsz2011/nepsz_11_2011.pdf
- Lawson, A. (2006): United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities: New era or false dawn. *Syracuse Journal Int’L L. & Com.*, 34, 563.
- Mittler, P. (2016): The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: Implementing a paradigm shift. In Iriarte, E. G. – McConkey, R. – Gilligan, R. (eds.): *Disability and human rights – global perspectives*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 33–48.
- Mladenov, T. (2013): The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its interpretation. *ALTER – European Journal of Disability Research/Revue Européenne De Recherche Sur Le Handicap*, 7 (1), 69–82.

- Nash, K. (2015): *The political sociology of human rights*. Cambridge University Press.
- Oliver, M. (1990): *The politics of disablement*. London: Macmillan Education.
- Phillips, S. D. (2012): Implications of EU accession for disability rights legislation and housing in Bulgaria, Romania, Croatia, and the former Yugoslav republic of Macedonia. *Journal of Disability Policy Studies*, 23 (1), 26–38.
- Runswick-Cole, K. (2014): ‘Us’ and ‘them’: The limits and possibilities of a ‘politics of neurodiversity’ in neoliberal times. *Disability & Society*, 29 (7), 1117–1129. doi:10.1080/09687599.2014.910107
- Shakespeare, T. (2010): The social model of disability. In Davis, L. J. (ed.): *The disability studies reader*. New York: Routledge, 266–274.
- Stein, M. A. (2007): Disability human rights. *California Law Review*, 95, 75–122. <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1452&context=gladnetcollect>
- TIOP <https://www.palyazat.gov.hu/doc/3342>
- Verdes Tamás (2009): „A ház az intézet tulajdona”. A totális intézmények lebontásáról, humanizálásáról és modernizálásáról. *Esély*, 21 (4), 92–114. http://www.esely.org/kiadvanyok/2009_4/05verdes.pdf
- Virtanen, R. (2008): *The survey on the ratification processes of the convention on the rights of persons with disabilities in seven states*. Helsinki: VIKE – The Centre for Human Rights for Persons with Disabilities. <http://hpod.org/pdf/crpd-survey.pdf>
- Walt, G. – Gilson, L. (1994): Reforming the health in developing countries: the central role of policy analysis. Oxford University Press: *Health Policy and Planning*, Volume 9, Issue 4, 1 December 1994, Pages 353–370