

CIVIL JELENTÉS A GYEREKESELÉLYEKRŐL, 2012–2013

CIVIL JELENTÉS

A GYEREKEKESÉLYEKRŐL, 2012–2013



Budapest, 2014

A kötet megjelenését az Emberi Erőforrások Minisztériuma,
Emberi Erőforrás Támogatáskezelő segítette.



A jelentés készítését a Gyerekesély Közhasznú Egyesület (GYERE) szervezte.

Válogatta és szerkesztette:
Ferge Zsuzsa és Darvas Ágnes

A tanulmányok készítésében, a civil tapasztalatok feldolgozásában
és ismertetésében részt vettek:

*Bass László, Darvas Ágnes, Farkas Zsombor, Ferge Zsuzsa,
Kósa Eszter, Kovárik Erzsébet, Szüdi János, Szűgyi Jerne*

ISSN 2063-6865

© Gyerekesély Közhasznú Egyesület, 2014

A tanulmányok a forrás megjelölésével idézhetők.

TARTALOM

Vezetői összefoglaló.....	9
Magyarország és az EU	10
A magyarországi életkörülmények	12
Állami erőfeszítések – jogszabályok, átalakuló intézmények.....	14

ELSŐ RÉSZ:

Gyerekszegénység elleni küzdelem – Magyarország és az EU 17

A Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia: kormányzati vállalatok, követésük, teljesítésük.....	19
A vállalatok – elvek és gyakorlat.....	19
A teljesítés mérésének eszközei.....	24
A megvalósítás a hivatalos dokumentumokban: valami elveszett	27
Az NTFS általános problémái	35
Függelék.....	38

Magyarország jobban teljesít...

Miben teljesítünk jobban magunkhoz és az európai mezőnyhöz képest	45
A főbb tendenciák összefoglalása.....	46
Az egyes indikátorok alakulása.....	52

MÁSODIK RÉSZ:

Általános helyzetkép a gyerekes családokról 69

A gyerekes családok életkörülményei.....	71
A jövedelmi szegénység fő mutatói	71
A családok jövedelmei: keresetek, ellátások, a szociális jövedelmek színvonala.....	75
Gyerekeket súlyosan érintő jövedelmi egyenlőtlenségek, 2007–2013.....	87
Fogyasztás – lakáskörülmények	91
Gyerekes családok Magyarország válságövezeteiben, 2011–2013	97
Módszertani megjegyzések.....	98
Foglalkoztatási lehetőségek.....	99
Segélyezés.....	105
A szegénység is jobban teljesít.	107
Lakáshelyzet – eladósodás.....	108
A gyermekek intézményes nevelésének körülményei.....	112

HARMADIK RÉSZ:

Állami erőfeszítések: jogszabályok, a felzárkóztatás néhány eszköze 117

A kormány szándékai a szociális jogszabályok tükrében.....	119
A szociális jogalkotás filozófiája.....	122
Az államcélok meghatározása az Alaptörvény hatálybalépése után.....	125
Az államcélok megvalósulása a szociális jogalkotásban	126
A szociális intézményrendszer átalakítása	135
 Irányok és hatások az elmúlt két évben	
A „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégiához kapcsolódó jogszabályi változások áttekintése (2012. szeptember – 2014. augusztus között)	139
Bevezetés	139
A kormányzati intézkedések és hatásaik áttekintése fejlesztési területek szerint	141
Összegzés	166
 Az oktatás az állam szolgálatában	177
Államérdek, családi érdek.....	177
Csak az a lényeges, ami az államnak fontos	178
Miért fontos az oktatás az államnak?	178
Az államosítás társadalmi rendeltetése.....	179
A szakmai önállóság államosítása	179
A tankönyvpiac államosítása.....	180
A köznevelés rendszerének államosítása	181
A szülői jogok államosítása	191
A tanulói érdekek államosítása.....	194
Az el nem kötelezett oktatáshoz való jog sérelme	195
A finanszírozás új rendje	197
Záró gondolatok.....	200
 Epszilon-policy	
A szakképzés átalakításának következményei	203
A képzési rendszer és az intézményi struktúra.....	205
A struktúrából következő lehetséges anomáliák	214
A törvényi szabályozásból fakadó lehetséges anomáliák.....	217
Összegzés	227
 Foglalkoztatás és közmunka.....	229
Foglalkoztatási vállalatok és fenntarthatóságuk.....	229
Közmunka, szegénység, segélyezés.....	235

Gyerekesélyeket javító szolgáltatások	241
Gyerekek napközbeni ellátása – bölcsőde, családi napközi, óvoda	243
Közvetlenül a gyerekszegénység elleni stratégiához kapcsolódó uniós fejlesztések.....	249
Szociális munka szegény közösségekben	
A TÁMOP 5.1.3-as program tapasztalatai	257
Miért érdekes?	257
A TÁMOP 5.1.3-as program jellemzői.....	258
A szociális szolgáltatások megerősítése a TÁMOP 5.1.3-as programban.....	268
Tanulságok, dilemmák.....	277
Függelék – Költségvetés, normatívák változása	283
F1. függelék: Az államháztartás konszolidált funkcionális kiadásai, továbbá a jóléti kiadások részletes alakulása, 2010–2014	283
F2. függelék: A költségvetési törvényben meghatározott központi, ún. alapszabványok fontosabb gyermekellátások esetében	290
 NEGYEDIK RÉSZ: Iskolák (a határon) 295	
 „Rendőrök az iskolában” – iskolarendőr, bűnmegelőzési tanácsadó	
Mi a szerepe a szociális munkásnak vagy a pszichológusnak?	
GYERE Beszélgetések a Kirakat Bisztróban, 2014. január 20.	297
 Kamaszok mondják...	
Szociográfiai riport.....	309
Munka, pénz.....	310
Lakás, ruházat, étkezés, egészség.....	316
Szerelem, párkapcsolat.....	320
Sors, család.....	325
Alkohol, cigaretta, drog.....	334
Epilógus helyett.....	340
 Irodalom	341
 Contents	353
 Executive summary.....	355

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

2012-ben jelent meg A *Civil jelentés a gyerekesélyekről* első kötete, a 2011. évről. Ebben jeleztük, hogy a Gyerekesély Közhasznú Egyesület (GYERE) kétévenként igyekszik elkészíteni a sorozat újabb köteteit.¹ A jelenlegi tehát a sorozat második kötete. Kiadásával késtünk, ezért a 2012–2013 évek folyamatai mellett néhány 2014. évi történésre is kitérünk.

Civil kötetünk – sok más szakpolitikai civil jelentéshez hasonlóan² – „árnyék-”, és egyidejűleg alternatív jelentés. Célja az, hogy a kormányzat gyerekszegénységhez kapcsolódó jelentéseit kiegészítse és kontrollálja.³ Erre legalább két okunk van. Egyfelől az eddigi kormányzati jelentések egy része csak az ún. projekteket követi nyomon, amelyek kis, önmagukban alig értékelhető mozaikdarabkák. Másfelől ha és amikor átfogóbb kormányzati jelentések készülnek, eddigi tapasztalataink szerint semmi jele annak, hogy ezek szembenéznének a nagyon kemény tényekkel, illetve az ezek alakulásában játszott kormányzati felelősséggel.

E bevezetésben röviden ismertetjük és összefoglaljuk a tanulmányokból kibontakozó kép néhány fontos vonását. A kötet **Első része** a gyerekszegénység elleni küzdelmet vizsgálja az EU-hoz is kapcsolódó vállalásainkkal, illetve a többi tagország teljesítményével való összefüggésben. A **Második rész** ad általános helyzetképet a gyermekes családokról, különös hangsúllyal a leszakadó válságövezetekben élőkre. A **Harmadik rész** a gyerekeket, illetve gyerekszegénységet érintő fontosabb állami cselekvések kritikus ismertetése. Igyekszik teljes, az értelmezést segítő képet adni a gyerekeket és családjaikat érintő jogszabályokról. Emellett részletesebben foglalkozik a felzárkóztatás néhány eszközével, mint a közfoglalkoztatás, a gyermekeknek nyújtott szolgáltatások, a köznevelési reform egyes aspektusai és a helyi felzárkóztatást segítő projektek. A **Negyedik rész** a diákok új iskolai tapasztalatairól és lehetőségeiről tartalmaz írásokat. A „Vezetői összefoglaló” csak a (fejezeteken átívelő) fontosabb témákat és következtetéseket emeli ki.

¹ A szerzők többsége a Gyerekesély Egyesület tagja. Külön köszönjük a két külső szakértőnek – Kovárik Erzsébetnek és Szüdi Jánosnak –, hogy elfogadták felkérésünket, és hozzájárultak a gyermekek helyzetéről alkotott kép teljesebbé tételéhez.

² Lásd pl. *Civil társadalmi jelentés a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia megvalósításáról Magyarországon 2012-ben; Éves jelentés a lakhatási szegénységről 2012* (Hegedűs, Horváth 2013); *Távolodóban Európától* – oktatási árnyékjelentés.

³ Sajnos nagyobb lélegzetű kutatásokra nem volt a GYERE Egyesületnek lehetősége. Eredeti kutatási anyag négy (vö. 4. lábj.) hátrányos helyzetű kistérségre vonatkozóan áll rendelkezésünkre. Az adatfelvételek a TÁMOP 5.2.1 projekt keretében, az MTA TK Gyerekesély-kutató Csoportjától kapott megbízás alapján, az ELTE TáTK szociális munka szakos hallgatóinak részvételével valósultak meg. A kötetben közölt, illetve felhasznált további adatok túlnyomó részének forrása a KSH, az Eurostat és különböző államigazgatási dokumentumok.

MAGYARORSZÁG ÉS AZ EU

Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia (NTFS)

Az NTFS három súlyos társadalmi, a növekvő egyenlőtlenségek talaján kiéleződött problémát igyekszik kezelni: a gyermekszegénységet, a romaügyet, valamint a területi szakadék növekedését. Magába integrálta a korábban önálló „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégiát is, amelynek középpontjában a szegénység újratermelődésének visszaszorítása volt, jó néhány hosszabb távon ható eszközzel. Az NTFS egésze figyelembe veszi és magáévá teszi az EU 2020 stratégia főbb elveit és vállalásait.

Az NTFS elemzése számos problémát hozott felszínre.

- A kezelni kívánt folyamatok átalakítása csak hosszú távon lehetséges. Ehhez folyamatos, a változó körülményekhez igazodó politika kell, jelentős állami forrásokkal. Ezért volt a „Legyen jobb a gyermekeknek!” program „generációs”, 25 évre szóló. Az NTFS csak 10 évre szól, 2020-ig. Az azt követő folytatásról, illetve a 2014-ig tartó első 3 éves program és intézkedési terv 2015 januárjában esedékes szakaszáról egyelőre nem ismertek az elképzelések.
- Az NTFS elvi alapja hibás. Nem tudja nemzeti léptékben, de még helyileg sem értelmezni azt az általa is vallott elvet, hogy „kifejezett, de nem kizárólagos módon” kell meghatározni, kiket kíván egy stratégia, egy program, egy projekt segíteni. A hangsúly a minél jobb, minél szűkebb célzáson van. Az elv helyes értelmezéséhez fel kellene ismerni, hogy szegénység, integráció és egyenlőtlenség szorosan összefüggnek. Egyfelől a szegényekhez csak változó újraelosztás segítségével juthat több forrás, ez viszont a jobb helyzetűeket makroszinten negatívan is érintheti. Másfelől a szegények kizárólagos támogatása minden szinten ellenérzéseket vált ki. Mikroszinten személyes jellegűek lehetnek, például mert nem kap, aki hasonlóan rászorulna, vagy mert kap, holott a környezet érdemtelennek ítéli. Makroszinten hasonló okok „elvi” mezben jelentkeznek, rasszizmusként, jogok és kötelezettségek egyensúlyának követeléseként stb. Mindebből országos és helyi feszültségek adódhatnak. Márpedig integráció nincs integrálók, kirekesztés kirekesztők nélkül. Az értelmezési kérdésekről és az elv alkalmazásából következő feszültségekről nem találtunk utalást a dokumentumokban.
- A szegénység fogalmát az NTFS nem értelmezi a maga teljességében. A szegénység sokféle hiányt jelent, de mindegyik oka is, velejárója is, okozata is a pénzhiány. Pénzgazdaságban valamilyen minimális megélhetési pénzüsszегre szükség van. A jövedelmek növelésének ügye azonban – noha egy utalás szerepel a dokumentum elején – a megvalósítás során eltűnik. A projektekben szereplő segélyreformok során is főként az összegek csökkentése, a feltételek szigorítása vagy pénzbeli ellátások természetbenre átváltása fordul elő. Ez kérdésessé teszi a 2020-ra vállalt alapcél, a jövedelmi szegénység csökkentésének megvalósítását.

- A nagy ívű szövegek kis ívű projektekben öltenek testet. Ahogy az országos tervet lebontják és a gyakorlati megvalósításhoz közelítik, a részletek egyre kevésbé töltik ki a stratégia terét, és egyre szűkebb célokra irányulnak. Az NTFS teljes célrendszerét – legalábbis az első 3 évben – 60, kormányzati intézkedési tervvel elfogadott projekt kívánja megvalósítani. A projektek többnyire mélyen alulfinanszírozottak, olyan többé-kevésbé fontos Lego-darabkák, amelyek részteljesítései nem állnak össze valamilyen egésszé.
- Az NTFS nagy súlyt helyez a mérésekre, a nyomonkövetésre. Három mérési eszközöt javasolnak. Ezek közül a nagymintás kutatások egyelőre késnek. A projekteket folyamatosan monitorozzák ugyan, de ez inkább formális, mint tartalmi követést jelent. A legtöbb pénzt és energiát eddig három teljes körű adminisztratív információs rendszer kifejlesztésre fordították, amelyek a szegények különböző csoportjait, illetve az általuk igénybe vett szolgáltatásokat követik nyomon, főként ellenőrzési céllal.
- Az NTFS megvalósítása, a bonyolult célrendszer makro- és mikroszintű beavatkozásokat, intézkedéseket, mechanizmusokat igényel. Makroszintű kormányzati beavatkozás kellene egy minimális jövedelmi szint eléréséhez; a modern követelményeknek megfelelő oktatáshoz és szakmai képzéshez; korszerű egészségügyi és szociális, gyermekekre is szakosodó szolgáltatásokhoz; a gyerek fejlődését nem károsító lakhatáshoz – a sor folytatható. Egész jelentésünk, ezen belül a jogszabályokkal és intézményátalakításokkal foglalkozó fejezeteink azt bizonyítják, hogy a legtöbb országos intézkedés szembemegy a szavakban vállalt célokkal.

Helyünk az EU-ban

Az európai forrásoknak a 2010 óta tartó időszakban kiemelkedő szerepük volt Magyarországon. Köztudottan ezek fedeztek gyakorlatilag minden beruházást, és kevésbé köztudottan ezek jelentették a szegénységellenes, cigány- és szegényintegrációt szolgáló programok forrásainak többségét. Többek között ezért is – legalábbis 2014 júliusáig – a kormányzati tervek és stratégiák szövegei tartották magukat az EU által igényelt normákhoz. A gyerekszegénységre vonatkozó dokumentumok, amelyek legfontosabbika az NTFS, kicsattannak a társadalmi egyenlőtlenségek csökkentését célzó szólamoktól. Elszánt küzdelem indult a papírokon a gyerekek szegénysége, a romák kirekesztése, a vidék leszakadása ellen. Felvállaltuk az EU 2020 stratégia elveit, és ezen belül a saját magunk által meghatározott célokat. A „Magyarország jobban teljesít” mindent elárasztó propagandája azt sugározza, hogy ezen vállalásaink is a siker útján robognak.

Jelentésünk adatai mást mutatnak. Túl sok területen rosszabbul teljesítünk másoknál is, korábbi önmagunknál is. Igaz, hogy az EU-n belül köztudottan a szegényebb országok közé tartozunk, ám ez nem határozza meg, hogy milyen irányba haladunk. Külön fejezetet szenteltünk annak, hogy a gyerekszegénység leküzdésé-

ben hol állunk az európai mezőnyben. A válasz elég elkésérítő. Húsz mutatót vizsgáltunk meg, amelyek közé felvettük a GDP és a foglalkoztatás adatait is. A 20-ból mind a válság éveiben, mind pedig a – másutt már javulást hozó – 2010 és 2013 közti években a szegénységgel kapcsolatos mutatók nagy részének romlott a színvonala. Minthogy Magyarország válságra adott válasza a többségnél rosszabbak voltak, 2010 óta pedig végképp háttérbe szorult a szegénység csökkentésének ügye, a színvonal romlása egyben lejjebb is tolta az országot az európai rangsorban. Noha a GDP ezt nem indokolja, a szegénységet és gyerekszegénységet leíró mutatók többségénél romlott az EU-n belüli helyezésünk. Ez különösen a 2004 után csatlakozó 12 ország esetében feltűnő, és különösen a 2010 utáni években. Ekkor a 20 mutatóból összesen 2 esetben javult a helyezésünk, 12 esetben pedig romlott. A rossz helyezések sok esetben tartósan jellemzőek, a 20 mutatóból 10 esetben Magyarország jellemzően a 27 ország között a 25–27. helyen van.

Az utolsó helyekre jórészt a gyerekpolitika miatt kerülünk. Néhány ország törekszik arra, hogy a gyerekekkel járó többletterheket kiegyenlítsse: 2006 és 2012 között öt olyan ország volt az EU 27 országa között, amelyek tartósan kompenzálták a gyerekhátrányokat, vagyis a gyerekes családok szegénységi aránya az átlagosnál kisebb volt. Magyarország a legkevésbé gyerekpárti országok közt van. Igaz, a gyermekes családoknak nyújtott pénzübeli ellátásokat tekintve – a gyes és kivált a gyed miatt – elég jó a helyezésünk. A többi ellátással azonban bajok vannak. Ezért a gyerekek és az össznépeség szegénységi arányai közti rés a vizsgált évek mind-egyikében a 27 tagországon belül a legmagasabbak közt volt. Esetenkénti magas rés öt országnál fordul elő. A tartós és tágra nyíló rést együtt tekintve csak Románia van nálunk rosszabb helyzetben.

A MAGYARORSZÁGI ÉLETKÖRÜLMÉNYEK

2007 és 2010 között 0–10 százalékkal, 2010 és 2013 közt 10–20 százalékkal nőttek a gyerekszegénységre vonatkozó különböző szegénységi mutatók. Minden egyes esetben rosszabb a gyerekek vagy a gyerekes családok helyzete, mint a többieké. És szinte minden esetben nagyobb a romlás 2010 és 2013 között, mint a közvetlenül a válságot követő években, pedig akkor sem történt semmi a szegények védelmére. Legföljebb nem volt olyan intézkedés, ami anyagi helyzetüket kifejezetten rontotta volna.

A szegények helyzetromlása az egyenlőtlenségek növekedése, a gazdagok gazdagodása mellett ment végbe. A romlásnak számos oka van. Ezek jelentős része kormányzati intézkedésekhez kapcsolódik, jogszabályi megalapozással. Az egyenlőtlenségek növekedése az állami újraelosztás torzulásával függ össze, amire példa az egykulcsos, de szegényekre is kiterjesztett adó, vagy a családi adókedvezmény, mely a könnyített feltételek ellenére sem éri el (vagy csak részben) a szegényeket.

A jövedelmek alacsony szintjének és csökkenésének egyik oka a továbbra is az Európában egyik legalacsonyabb foglalkoztatás. Igaz, az utóbbi években a foglalkoztatási arányok kissé nőttek. Sajnos ez szinte kizárólag a tartósan intézményesülő, más munkahely-teremtési erőfeszítéseket gyengítő közfoglalkoztatás bővítéséből adódik. Minthogy a közfoglalkoztatási bér a minimálbérnél sokkal alacsonyabb, illetve a közmunkák tartama 12 hónapnál kevesebb, ez a tényező csak a családok egy részénél hozott érzékelhető javulást, és általában nem segíti a gyerekes családok szegénységből kikerülését. Eközben a dolgozó szegények helyzete is romlott, a szegénység az alacsony keresetűek körében is nő. A jövedelmi helyzet romlása abból is adódik, hogy a gyermekes családokat is érintő ellátások túlnyomó részét vagy nem indexelték (családi pótlék, gyese); vagy az összeget csökkentették (foglalkoztatást helyettesítő támogatás, rendszeres segély); vagy a hozzájárítás feltételeit szigorították úgy, hogy sokakat kizárnak a rendszerből. Még a közfoglalkoztatásba bekerülés feltételei is egyre kirekesztőbbek.

A jövedelmek színvonalcsökkenése mellett számos további intézkedés sérti a szegények jogait, méltóságát, és egész életüket. Ilyenek az önkormányzatonként változó, gyakran szigorodó segélyezési feltételek, mint a lakásbelső vagy tisztaság ellenőrzése; a megfellebbezhetetlen felső döntések segélyről vagy közmunkáról; számos pénzbeli ellátás átváltása természetbeni ellátásra vagy Erzsébet-kártyára, amely megoldások a választás és a megfelelő szükségletkielégítés szabadságát keményen korlátozzák; a büntető állami jelleg mind gyakoribb megjelenése (bagatell szabálysértésekért szigorú, alkalmasint elzárásra változtatható pénzbüntetések, közterületek „tisztogatása”); a minden ellátásból kizárás, ami most a munkanélküliek felét érinti; a mind gyakoribb családszétziláló kilakoltatások.

A jövedelmi egyenlőtlenségek növekedése súlyosan érinti a gyerekes családokat. Kötetünk új adatokat közöl e jelenség több aspektusáról. Bemutatja, hogy hogyan alakul a jövedelemeloszlás az össznépesség mellett a kisebb és nagyobb gyerekek körében. Nyomatékkal hívja fel a figyelmet arra, hogy a területi egyenlőtlenségek sokat emlegetett növekedése azt is jelenti, hogy a szegénység, kivált pedig a gyerekszegénység, „falura megy”. Az alacsony jövedelem „természetesen” hozza magával a rosszabb, gyakran egészségtelen táplálkozást, a gyerekek fejlődését nehezítő rossz lakáskörülményeket. Ezek a következmények a rossz helyzetű településeken élők, ezen belül a cigányokat, különösen sújtják.

Újabb adatfelvételek szerint⁴ ezeken a településeken a gyermekek jövedelmi szegénysége az országos 23 százalék körüli arány helyett 50–70 százalék között volt 2013-ban. Amennyiben voltak összehasonlítható adatok, akkor azok általában a 2-3 évvel korábbinál rosszabb helyzetet mutattak. A legrosszabb helyzetű kistérségeken élő családokat és gyerekeket érintő szegényedés részleteiről a „Gye-

⁴ Az információk az MTA TK Gyerekesély-kutató Csoport (2011 augusztusáig a MTA TK Gyerekszegénység Elleni Programiroda) kutatásain alapulnak. A csoport eddig összesen 21 kistérségről közölt felmérő tanulmányt a kistérségben élő gyermekek, fiatalok és családjaik helyzetéről és szükségleteiről.

rekes családok Magyarország válságövezeteiben 2011–2013” c. fejezet számol be (lásd kötetünk Második részében).

ÁLLAMI ERŐFESZÍTÉSEK – JOGSZABÁLYOK, ÁTALAKULÓ INTÉZMÉNYEK

A kormányzati cselekvést közvetlenül a jogszabályok általános és tételes elemzése, továbbá néhány intézmény átalakuló működése révén mutatjuk be. A jogszabály-elemzés egyértelművé teszi, hogy az állami intézkedések zöme – a gyakran ezzel ellentétes szövegek ellenére – szinte minden esetben gátolja a társadalmi egyenlőtlenségek, a szegénység és a kirekesztés csökkentését, az egyéni jogok érvényesülését. Az NTFS-ben megfogalmazott célok elérését sok esetben nehezítik vagy ellehetetlenítik a szabályozás kisebb részletei (pl. jogosultsági feltételek változásai), vagy egy-egy intézményrendszer mélyreható tartalmi és szervezeti átalakítása (pl. oktatási rendszer, közfoglalkoztatás).

Az aktív állam a közoktatás rendszerében okozta a legradikálisabb, azóta illiberálisnak nevezett átalakulást. Legfontosabb jellemzője az állam korlátlan beavatkozási lehetőségének törvényesítése az oktatás teljes folyamatában.⁵ Az államosítás, illetve az állami (kormányzati) érdek minden részletre kiterjedő érvényesítése korlátozza a tanítás és a tanulás szabadságát, a pedagógusok, a szülők, a gyerekek jogait. Lehetetlenné teszi a rosszabb helyzetű többség számára a minőségi, boldogulásra felkészítő képzés elérését, veszélyezteti a társadalom egészének további fejlődését. Mindemelllett az NTFS megvalósításából indoklás nélkül elmaradt az iskolai szociális munka feltételeinek kidolgozása és bevezetése, pedig a prevenció, a pozitív iskolai klíma, valamint az időben érkező szakmai segítség jelentős szerepet játszik a kamaszkori problémák megelőzésében.

A munkaerő-piaci állami beavatkozás a beígért egymillió, a magánszférában megvalósuló munkahely helyett szinte kizárólag a közfoglalkoztatásra koncentrál. Ebben 200-300 (újabb tervek szerint akár 400) ezer közmunkásnak biztosít egészen sajátos foglalkoztatást. A közfoglalkoztatási bér a minimálbér háromnegyede körül van, a munkajogok töredéke érvényesül, munkavédelem szinte nincs, a nyitott munkaerőpiacon való elhelyezkedés esélye csekély (néhány százalék). A közfoglalkoztatottak jobb híján a helyzetet elfogadták, sőt számos helyen pozitív lehetőségként élik meg. A közmunka elvesztésétől való félelem miatt a többség feladja a helyzetértelmezés igényét is, az önmaguk és gyerekeik jobb életére vonatkozó változtatás reményét is.

A gyereket közvetlenül segítő szolgáltatások – bölcsőde, óvoda – fejlesztése a mennyiségi igényeket és vállalásokat is csak részlegesen elégíti ki, a minőségi, esélyt javító szakmai munka feltételei egyre kevésbé biztosítottak. A kifejezetten

⁵ A közoktatás államosításáról szóló tanulmány elkészülte után megtörtént a teljes képzési folyamat államosítása, a felsőoktatást is beleértve.

a szegény és roma gyerekek esélyeinek javítását szolgálják a – jórészt uniós finanszírozású – kistérségi szintű Gyerekesély programok, amelyek 2010-ben indultak, és elvben 3 év, a gyakorlatban néha ennél rövidebb idő alatt megvalósítandó projektek. Megfelelő feltételek és sokak közös erőfeszítése esetén a helyi programok részlegesen eredményesek lehetnek. Ha azonban a projekt lezárásával a folyamatok megszakadnak, a cserbenhagyással a kár nagyobb lehet, mint az addig elért haszon. Az elindított folyamatok fenntartása, érdemi folytatása elengedhetetlenül fontos lenne. Eddigi tapasztalataink azonban azt is mutatják, hogy az egyenlőtlenségek, a szegénység, a kirekesztés tartós és lényeges csökkentését – a célokban és alapelvekben megegyező szakpolitikák hiánya esetén – nem lehet lokális projektekkel elérni.

A jól ismert, különösen veszélyeztetett csoportok – munkanélküliek, romák, nagycsaládosok – mellett jelentésünk néhány fejezete a „rossz” családba születő kamaszok nehéz és gyakran reménytelen helyzetére hívja fel a figyelmet. Családi hátszél nélkül a megkezdett középiskola sem adja meg a kiemelkedés esélyét. Ez különösen igaz a szakiskolákra, amelyek szinte garantálják a korszerűtlen tudású, alig piacképes „szakmunkások” tömeges kibocsátását – miközben kiélezik az iskolák olyan szegmentációját, ami a társadalmi összetartozás szálait tovább gyengíti.

Jelentésünk fő következtetése az, hogy a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégiában célul kitűzött folyamat valójában idegen test a mai magyar kormányzat politikájában. A szegénység enyhítését, a romák integrálását, a területi egyenlőtlenségek csökkentését célzó politikai akarat látszólagos, papíron létező. A kormányzat a gyerekszegénység csökkentését és újratermelését megállítani kívánó célokkal csak formálisan azonosult. Eszközei szegényesek vagy céllellenesek voltak, az eredmények pedig elkeserítőek. Az eddigi tendenciák alapján úgy tűnik, az EU 2020 stratégiából semmi lényeges nem valósulhat meg, még a válság miatt mindenütt kissé enyhített célok mellett sem. Az ország dezintegrálódása, a szociális és etnikai szakadékok mélyülése egyelőre megállíthatatlan tendenciának tűnik.

Ferge Zsuzsa

ELSŐ RÉSZ:

Gyerekszegénység elleni küzdelem –
Magyarország és az EU

A NEMZETI TÁRSADALMI FELZÁRKÓZÁSI STRATÉGIA: KORMÁNYZATI VÁLLALÁSOK, KÖVETÉSÜK, TELJESÍTÉSÜK*

A VÁLLALÁSOK – ELVEK ÉS GYAKORLAT

A gyerekszegénység elleni küzdelem 2007-ben vált deklarált kormányzati prioritássá a „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégia 2007–2032 évre szóló 25 éves programjának országgyűlési elfogadásával. A téma ma is előkelő helyen áll Magyarország minden érvényes hivatalos programjában, minden kormányzati bel- és külföldi vállalkozásban. Igaz, 2011 óta nem önálló program, hanem a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia (a továbbiakban NTFS) része. Az NTFS egésze figyelembe veszi és magáévá teszi az EU 2020 stratégia főbb elveit és vállalásait.

Az NTFS három súlyos egyenlőtlenségi problémát igyekszik integrálni: a gyermekszegénységet, a romaügyet, valamint a hátrányos helyzetű térségeket érintő stratégiákat. Ezért a „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégia mellett a Roma Integráció Évtizede Program (RIÉP) megközelítését és céljait is egy „felzárkózási” programba sűríti.

Az NTFS (szemben a mélyreható változáshoz szükséges minimális időre, egy generációra szóló gyermekesély programmal) tízéves horizontra készült.

„Átfogó céljai az Európa 2020 stratégia¹ hazai szegénységcsökkentési céljaival összhangban a következők:

- a szegénységben és társadalmi kirekesztettségben élők arányának csökkentése, különös tekintettel a roma népességre;
- a szegénység, szociális kizáródás újratermelődésének megakadályozása;
- a társadalmi gazdasági javakhoz való egyenlő esélyű hozzáférés javítása, a társadalmi összetartozás erősítése.” (NTFS, 61. o.)

Az első átfogó cél számszerű tartalma a szegénységben vagy kirekesztettségben élők számának 5 százalékpontos csökkentése 2020-ra. A 2008. évi bázisadat alapján ez 2,83 millióról 2,38 millióra, vagyis mintegy 450 ezer fővel való csökkentést jelent. „Ezt a célt három indikátor – a gyermekes háztartásokban élők relatív szegénységi

* A tanulmány Farkas Zsombor és Ferge Zsuzsa munkája.

¹ Az Európa 2020 stratégia öt kiemelt célja a foglalkoztatási ráta emelése; a kutatás-fejlesztési kiadások emelése; az üvegházhatás gyengítése; a 18–24 éves nem tanulók arányának csökkentése, a diplomások arányának javítása; a szegénységi küszöb alatt és társadalmi kirekesztésben élők arányának csökkentése. A magyar vállalatokat a Magyarország Nemzeti Reformprogramja 2011 (MNRP) tartalmazza (2011. április). Ebből az utolsó kettő megvalósítása teljesen, a foglalkoztatási cél részben az NTFS mandátumához tartozik.

rátája², a súlyos anyagi nélkülözésben élők³ aránya, valamint az alacsony munkaintenzitású háztartásban élők⁴ aránya – egyaránt mintegy 20–20%-os csökkentésével kívánjuk elérni.” (NSZJ, 6–7. o.) Az akkor közel 3 millió fő helyzetében sok az átfeadás. (A szegény gyerekes családok jó részében nincs aktív kereső, és jelentős részük súlyosan deprivált is stb.) Az átfedések kiszűrése után marad azon háztartások csoportja, amelyeket minden rossz egyszerre érint. E sokszorosan érintett csoport nagyságrendjét a KSH csak 2011-re vonatkozóan közölte (amikorra már sokat romlott a helyzet 2008-hoz képest) (*Statisztikai Tükör* 2013/66). Ekkor az összes érintett száma 3,2 millió volt, és a lakosság 4,9 százalékát, vagyis 481 ezer embert érintett egyidejűleg a három hátrány.

Ezek az adatok mindig vitatottak. Fontosnak tartjuk jelezni, hogy az EU a KSH által gyűjtött EU-SILC (VÉKA)⁵ adatokat tekinti érvényesnek, és minden adatközlése erre épül. Ugyanakkor a legjelentősebb alternatív kutatásokban, a TÁRKI Monitor Jelentéseiben általában magasabbak a szegénységi mutatók (Szívós, Tóth 2013). Többek között a háromszorosan hátrányos helyzetűek arányát (a 2011-re vonatkozó fenti 4,9 százalék helyett) 6,4 százalékra becsülte. Minthogy azóta rendelkezésünkre áll a TÁRKI 2012. évi felvétele, itt jegyezzük meg, hogy e szerint *azon családok aránya, amelyeket egyidejűleg érint a jövedelmi szegénység, az anyagi depriváció és a munkahiány, a 2009. évi 6,4 százalékról 2012-re 8,1 százalékra, 640 ezer főről 810 ezer főre emelkedett* (uo., 59. o.) Az adatok eltérése nem érvényteleníti az NTFS céljait, csupán a probléma nagyságát, a feladat nehézségét húzza alá.

Az NTFS mandátumához tartozik az iskolázás javításának Magyarországra alkalmazott uniós célja is.

„Az EU 2020-ban tett nemzeti vállalásunk szerint [MNRP] 30,3 százalékra nő a felsőfokú vagy annak megfelelő végzettséggel rendelkezők aránya a 30–34 éves népességen belül, és 10 százalékra csökken a korai iskolaelhagyók száma” (NTFS, 64. o.). Ehhez az NTFS hozzákapcsolta a kormány és az Országos Roma Önkormány-

² „Relatív jövedelmi szegénynek” ez a meghatározás azokat tekinti, akik olyan háztartásban élnek, ahol a háztartás jövedelme nem éri el a medián ekvivalens jövedelem 60%-át (a relatív szegénységi küszöböt). Az ekvivalens jövedelem figyelembe veszi a háztartásban élők számát.

³ „Súlyosan depriváltak” azok a személyek, akik meghatározott kilenc fogyasztási tétel közül legalább négyről anyagi okból lemondani kényszerülnek; depriváltak, akiknél legalább három elem hiányzik. A tételek: 1. lakáshatási költségeik fizetése; 2. otthonuk megfelelő fűtése; 3. váratlan kiadások fedezése; 4. hús, hal vagy ezek vegetáriánus megfelelőjének fogyasztása minden második nap; 5. évente legalább egy hét vásárolt üdülés; 6. színes televízió; 7. mosógép; 8. autó; 9. telefon.

⁴ A nagyon alacsony munkaintenzitású csoportba azok tartoznak, akik olyan háztartásban élnek, ahol a munkaképes korú (18 és 59 éves közötti) személyek az előző évben a lehetséges munkaidejük kevesebb mint 20%-át töltötték munkával. Ez nem teljesen azonos a „kereső nélküli háztartások” korábban használt, közhírheterőbb, de pontatlanabb fogalmával, bár a két mutató tartalma és nagyságrendje nagyon közel lehet egymáshoz.

⁵ A SILC: European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC), magyarul VÉKA: Változó Életkörülmények Adatgyűjtés. A SILC 2003-ban indult, az új tagállamok 2005-ben csatlakoztak. A felvételek első 4 évét zömmel EU-forrásokból finanszírozták. Megjegyezzük, hogy az Eurostat által közölt nemzetközi SILC-adatbázis könnyen hozzáférhető, és sokkal inkább felhasználóbarát, mint a magyar adatközlések.

zat közötti megállapodás 2015-ig teljesítendő céljainak egy részét: az NTFS révén „támogatják 10 000 roma fiatal érettségít adó képzésben tanulását, és segítik 5000 tehetséges roma személy felkészülését, hogy megfeleljen a felsőfokú oktatásban való részvétel feltételeinek” (uo., 63. o.).

A kormányzati vállalatok az erőfeszítések együttes eredményeként a mélyszegénység csökkenését is várják. Ezért hangsúlyozzák folyamatosan, a „pontos célzás” fontosságát, amellyel elkerülhető a lefölözés, vagyis hogy a programot a relatíve jobb helyzetűek használják ki.

A konkrét vállalatokat több lépésben dolgozták ki. Az „átfogó célokhoz” a tartalmat körülhatároló „specifikus célok” tartoznak. A szintek csökkenésével, a terepmunkához közelítéssel némileg erősödik a pontosabb célzás szándéka. Ez azonban nem csak a lefölözés elkerülését szolgálja, ahogy a dokumentumokban szerepel (lásd *Szövegdoboz*). A célzás pontosítása a gyakorlatban szűkíti a „célcsoportok”, vagyis a javítandó helyzetűek körét: a nagyobb szigor és „pontosságra” törekvés jelentősen növeli a segélyből kiszorulókat számát.

A specifikus célrendszer számos eleme is még eléggé elvi-általános szinten van. A megvalósításhoz közelítés folyamatában ezért az NTFS kijelöli azokat a nagy területeket, amelyeken a helyzet értékelése alapján leginkább szükség van beavatkozásra, és amelyekhez már intézkedések köthetők. Ezek az „intézkedési”, „beavatkozási” területek a következők: I. Gyermek jól-lét; II. Oktatás-képzés, III. Foglalkoztatás; IV. Egészségügy; V. Lakhatás; VI. Szemléletformálás; VII. Intézményi háttér, finanszírozás. Az NTFS részletesen (noha olykor eléggé esetlegesnek tűnő sorrendben és rendszerben) mutatja be az egyes beavatkozási területek tartalmát, lehetséges eszközeit és prioritásait. A prioritások kijelölésével közel egy időben meghozták a rájuk vonatkozó, rövid távra szóló kormányintézkedéseket is. A kormány 3 éves intézkedési terve 2011 decemberében jelent meg az NTFS-sel kapcsolatos, 2012 és 2014 között megvalósítandó feladatokról.⁶ Összesen 61 intézkedésről döntöttek, amelyek elvben „kitöltik” az NTFS teljes célrendszerét. Minden intézkedéshez hozzárendeltek kormányzati felelősöket, határidőket, forrásokat. Ezek közül a jelen fejezet a gyermek jól-létet javítani hivatott 11 intézkedést, valamint az oktatási esélyek kiegyenlítésére vonatkozó ugyancsak 11 intézkedést tekinti át.

A kormányhatározat gyermek jól-létre vonatkozó első hét vagy nyolc intézkedése, illetve az utolsó intézkedés, a mérés, tartalmilag a megjelölt célt szolgálja. Néhány projekt alapcélhoz kapcsolódása azonban vitatható. Az intézkedések felsorolásából látható, hogy jellegük és jelentőségük az egyedi és az általános között széles skálán mozog. A tíz vállalat: I.1. a gyerekházak létesítése; I.2. a gyerekesély programok kiterjesztése; I.3. a bölcsődei férőhelyek bővítése; I.4. a nyári és ingyenes gyerektévedtetés bővítése; I.5. a rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény (RGYK) felülvizsgálata; I.6. szociális szolgáltatások elérhetősége szegregátumokban; I.7.

⁶ 1430/2011. (XII. 13.) Korm. határozat a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégiáról, valamint végrehajtásának a 2012–2014. évekre szóló kormányzati intézkedési tervéről

Szövegdoboz: Az NTFS célrendszere: átfogó és specifikus célok

1. A szegénységben és társadalmi kirekesztettségben élők arányának csökkentése, különös tekintettel a roma népességre	
1.1	A romák, mélyszegénységben élők munkaerő-piaci integrációjának elősegítése, illetve foglalkoztatottsági szintjük emelése.
1.1.1	A romák, mélyszegénységben élő aktív korúak képzettségi szintjének emelése.
1.1.2	Gazdaság- és vállalkozásfejlesztés a hátrányos helyzetű, alacsony iskolai végzettségű emberek foglalkoztatása érdekében (elsődleges munkaerőpiacon a magas élőlomb-igényű ágazatok, szociális gazdaság, atipikus foglalkoztatási formák).
1.1.3	A munkaerő-piaci integrációt támogató munkaügyi és szociális ellátások, szolgáltatások elérhetőségének, minőségének, hatékonyságának fejlesztése.
1.1.4	A közfoglalkoztatás rendszerének fejlesztése, bővítése.
1.1.5	Az aktivitást erősítő, a munkavállalásra ösztönző segélyezési rendszer kialakítása.
1.1.6	A munkahely és a család összeegyeztetése és az atipikus foglalkoztatási formák támogatása.
1.2	A gyermekszegénységet, mélyszegénységet és a roma népességet célzó szakpolitikák, beavatkozások tervezését, nyomon követését, értékelését szolgáló adminisztrációs és statisztikai adatforrások, információs rendszerek fejlesztése.
2. A szegénység, szociális kizáródás újratermelődésének megakadályozása	
2.1	A gyermekek szegénységének csökkentése.
2.1.1	A családokat érintő jóléti transzferek szinten tartása.
2.1.2	A gyermekjóléti, gyermekvédelmi ellátások, szolgáltatások elérhetőségének, minőségének, hatékonyságának fejlesztése.
2.1.3	Korai képességgondozás, koragyermekkori nevelés, gondozás fejlesztése.
2.2	A roma és mélyszegénységben élő gyerekek oktatáshoz való hozzáféréseinek javítása.
2.3	Az iskolai lemorzsolódás csökkentése.
3. A társadalmi gazdasági javakhoz történő egyenlő esélyű hozzáférés javítása, a társadalmi összetartozás erősítése	
3.1	A lakhatási körülmények, a lakhatás biztonságának javítása, lakhatási lehetőségek bővítése (bérletelés).
3.2	A települési és térségi szegregáció csökkentése.
3.3	A romák, mélyszegénységben élők és gyermekek egészségi állapotának javítása, a születéskor várható élettartam növelése, valamint az egészségügyi ellátórendszerhez való hozzáférésük javítása.
3.4	A társadalmi együttélés alapját jelentő bizalom erősítése, a romákkal szembeni diszkrimináció csökkentése.
3.5	Az érintettek bevonása a programok tervezésébe, végrehajtásába, értékelésébe.

iskolai szociális munka bevezetése; I.8. roma helyettes és nevelőszülők felkészítése; I.9. megelőző pártfogás kidolgozása és bevezetése a gyermekvédelemben; I.10. „a javítóintézeti tevékenység sztenderdizálása és új férőhelyek létrehozása”. A kilencedik és tízedik intézkedésnek a gyermek jól-léthez kapcsolása azt sugallja, hogy a gyermekek devianciái és bűnözése elleni fellépések a gyermek jól-lét növeléséhez

tartoznak. A két említett program szükségessége vitathatatlan, ebbe az összefüggésrendszerbe helyezve azonban sajátos irányba viszi a gyermek jól-lét értelmezését. A két intézkedés kakukktojás jellegét az is mutatja, hogy az NTFS átfogó vagy speciális céljai közül hiányzik a devianciák kezelésének szándéka.

Az intézkedések túlnyomó részéhez a forrásokat az Európai Szociális Alapból (ESZA) biztosítják. A 61 intézkedésből 31 uniós pénzből, 4 közös forrásokból valószínűleg 15 projekt költségvetési forrást igényel. 11 projekthez nem kell pénz, „a forrás nem releváns”. A források nagyságrendjének összehasonlításához nincs elég nyilvános adat. Az intézkedések eltérő léptékéből és hangsúlyaiból feltehető, hogy továbbra is működik olyan gyakorlat, hogy nem (már a kormányhatározat szintjén sem) csak az NTFS lebontásáról van szó.

Nyilvánvalóan finanszírozási okokból nem közvetlenül a NTFS-hez tartozó célokat is szolgáló, korábban kidolgozott programokat gombként hozzávarrnak az NTFS kabátjához, megfelelően átdolgozott szöveggel.⁷ A kifogásolt I.10. intézkedés például két alintézkedést tartalmaz, amelyekről részletesen a *Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégiáról* szóló első Nyomonkövetési jelentés (2013. június, a továbbiakban Nyomonkövetési jelentés) számol be. Az első egy javítóintézetekre alkalmazható sztenderdizáló, a reszocializáció és utógondozás módszereit is tartalmazó elméleti modell kidolgozása. A második egy olyan új javítóintézet létrehozása Nagykanizsán, amely ezeket a módszereket alkalmazza a bűnelkövető fiatalokra az „egyenlő esélyű hozzáférés biztosítása, elősegítése érdekében” (Nyomonkövetési..., 18. o.). Ebben az összefüggésben az esélyek egyenlősége cél nem értelmezhető. Az elméleti munkára a projektgazda (EMMI Debreceni Javítóintézete) 2,7 milliárd forintot fordíthat, az intézmény létesítésére 2,2 milliárdot. (A két szám csak egy külön, erre vonatkozó kormányhatározatban jelenik meg.)⁸

Az NTFS nagy céljainak és elveinek a konkrét megvalósítások felé vivő útja sajátos. Az egymást követő lépések egyre szűkítik a gyerekszegénység elleni küzdelem értelmezését. Egyetlen példával: a 3.1. specifikus cél „A lakhatási körülmények, a lakhatás biztonságának javítása, lakhatási lehetőségek bővítése (bérlakás)”. A célhoz két intézkedés tartozik. Ezek egyike „A lakáscélú állami támogatások rendszerének felülvizsgálatával a szociális bérlakás és lakhatási támogatások átalakítása”, a másik pedig „A szociális bérlakások kialakítására vonatkozó keretfeltételek meghatározása”. Mindkettő papírmunka. Az elsőre egy, a másodikra két év van. Pénz egyikhez sincs rendelve, mert forrásuk a szöveg szerint „nem releváns”. Vagyis hát a szegény gyerekes családok lakhatásának javításáért 2015-ig semmi érdemleges nem fog történni.

A szűkítésnek nyilvánvaló pénzügyi okai is vannak: a nagy célokat csak fokozatosan, a forrásoktól függő kis lépésekben lehet megvalósítani. Emellett a fenti

⁷ Hasonló helyzeteket észleltünk 2008 és 2010 között a „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégia kormányzati értelmezése kapcsán.

⁸ 1607/2012. (XII. 17.) Korm. határozat

példa nem kevés cinizmust és egyben értelmezési kérdéseket is rejt. Úgy tűnik, sok esetben nem azonos irányba mutat a nagy cél és a kis program.

A TELJESÍTÉS MÉRÉSÉNEK ESZKÖZEI

Az NTFS nagy súlyt helyez az evidenciaalapú működésre. „A felzárkózás politika elveinek érvényesítéséhez átfogó eszközrendszer kialakítására van szükség. Ebben hangsúlyos szerepe van a bizonyítékalapú szakpolitika-alkotás rendszerei kialakításának” (Nyomonkövetési..., 65. o.). Ehhez több eszköz szükséges.

„A stratégiában foglalt célok teljesülése, valamint a programok, intézkedések megvalósulásának monitorozása érdekében monitoring rendszert kell kialakítani, a nyomon követés érdekében célzott, nagymintás vizsgálatokat, társadalomtudományi kutatásokat kell folytatni” (NTFS, 9. o.).

A specifikus célok 1.2 pontja szerint továbbá szükséges „A gyermekszegénységet, mélyszegénységet és a roma népességet célzó szakpolitikák, beavatkozások tervezését, nyomon követését, értékelését szolgáló adminisztrációs és statisztikai adatforrások, információs rendszerek fejlesztése.” (uo., 121. o.)

Az NTFS, ill. a tervek teljesülését mérő „bizonyítékalapú szakpolitika” eszközei tehát

- nagymintás kutatások, survey-k,
- a projektek folyamatos monitorozása,
- teljes körű adminisztratív információs rendszerek.

Miként ez az alábbi részletekből kiderül, a nagymintás kutatások egyelőre késnek, a folyamatos monitorozás megtörténik, de inkább formális, mint tartalmi, lényegi követést jelent. A legtöbb pénzt és energiát eddig három teljes körű adminisztratív információs rendszer kifejlesztésre fordították, amelyek a szegények különböző csoportjait, illetve az általuk igénybe vett szolgáltatásokat követik nyomon. A teljes körű felvételek eddig sokkal inkább a szabálysértések kiszűrését, mint a segélyezettek vagy közmunkások helyzetének feltárását-megértését, illetve a beavatkozások hatásának mérését szolgálták.

ad a) A makrofolyamatok követésére a nagymintás vizsgálatok és különféle (főként szociológiai) kutatások hivatottak. Ezek közül kiemelkedő a szerepe a KSH adatfelvételeinek, az időbeni és nemzetközi összehasonlításokat lehetővé tévő EU-SILC (VÉKA) adatfelvételnek, az ugyancsak nemzetközileg harmonizált munkaerő-felvételeknek (MeF), továbbá a KSH Háztartás-statisztikájának. A VÉKA a forrása a Bizottság által elfogadott közös indikátoroknak (ún. laekeni indikátorok) a jövedelmi egyenlőtlenségekről, szegénységről, kirekesztésről. Az NTFS szerzői joggal érzékelik, hogy a fentiek ellenére „a két terület, ahol leginkább hiányoznak a társadalompolitikai beavatkozások tervezéséhez és értékeléséhez szükséges adatok: a roma

népesség helyzetét feltáró kutatások, illetve azok a nyommonkövetéses felvételek, amelyek lehetővé teszik a társadalmi hátrányok átörökítési folyamatainak vizsgálatát” (uo., 115. o.). Ilyen célú nyommonkövetéses kutatásnak elvben panel jellegű longitudinális vizsgálatnak kellene lennie. Ilyen kutatások eddig az EMMI megbízásából vagy ösztönzésére tudomásunk szerint nem indultak el.

ad b) A programok-projektek monitorozása.

„Az NTFS intézkedési tervének programszintű nyommonkövetésére (az eredeti elképzelés szerint) önálló program-monitoring rendszer épült ki, a munka támogatására. A Társadalmi Felzárkózási és Cigányügyi Tárcaközi Bizottság (TFCTB) kereteiben létrehozták a Monitoring munkacsoportot. A kialakított rendszer célja az intézkedési tervben foglalt intézkedések, programok előrehaladásának rendszeres, egységes szerkezetű, könnyen áttekinthető, a prioritásokat és végrehajtási kockázatokat tükröző nyommonkövetése és bemutatása.” (Nyommonkövetési..., 7–8. o.)

A monitorozás eredményeként az egyes területekről, vagy akár az egyes projektekről megtudjuk, hogy milyen stádiumban vannak: „M: Megvalósult; T: Terv szerint halad; K: Késik; V: Vezetői intézkedést igényel”. Azt is megtudjuk, hogy ugyanezen metszetekben mik voltak a beavatkozás eszközei, a táblázatban szereplő rövidítéseket részletesen kibontva: Szabályozás: jogszabály-alkotás, módosítás; Tervezési-fin: tervezési-finanszírozási eszközök; Közpolitikai: jogi, szervezési, bürokratikus módszerek; Infrastruktúra: infrastrukturális fejlesztések; „Szoft” fejl.: tájékoztatás, kommunikáció, szolgáltatások szervezése, fejlesztése. Az egyes projekteknél a jelentés beszámol az egyes történésekről, néhány esetben elért bővítésekről, és különös hangsúllyal a még tervezett feladatokról. A projektmonitorozásról szóló eddigi ismereteink a projektek hosszabb távú hatásaira nem terjednek ki.

ad c) Elektronikus információs rendszerek. Az információszerzés harmadik lehetősége a jelentős európai forrásokkal kialakított elektronikus információs rendszerek. Az NTFS kiemeli, hogy ilyen célokra nemcsak mintákból dolgozó, hanem országos adatgyűjtések szükségesek. A létező teljes körű adatfelvételek (pl. népszámlálás, kompetenciamérés) mellett további teljes körű adminisztrációs és hivatali adatgyűjtési rendszereket építettek fel. „Fontos szempont, hogy a különböző szakterületekről, ágazatokból, adatgyűjtési és adminisztrációs rendszerekből származó adatok összevethetők, összekapcsolhatók legyenek” (NTFS, 115. o.).

Az elmúlt években három olyan elektronikus információgyűjtés jött létre, amelyek kifejezetten a NTFS „célcsoportjainak” (szegények, munkanélküliek), illetve az elsősorban őket segítő szolgáltatásoknak minden korábbinál teljesebb és részletesebb felmérését célozzák. Részletes tartalmukra és funkcióikra e fejezet Függeléké tér ki. Az ott közölt leírások alapján úgy tűnik, hogy a teljes körű adatgyűjtések

egyelőre főként ellenőrzési célokat szolgálnak. Segítségükkel nyomon követhetők bizonyos kettős igénybevételek, szabálytalan döntések, illetéktelen ellátásigénylések. A szociális helyzetek és szükségletek elemzésére, a családok teljes ellátottságának vizsgálatára még nem került sor. Az eddig elvégzett – minimális visszaélést leleplező – egyetlen vizsgálat alapján (amire a Függelékben kitérünk) valószínűsíthetően voltak korábbi hazai és külföldi tapasztalatok és vizsgálatok. Ezek szerint szinte bizonyos, hogy a „visszaélések” révén elpazarolt közpénz minimális lesz (hiszen a segélyekre fordított teljes összeg maga sem éri el a GDP 1%-át és évről évre csökken). Az is okkal feltehető, hogy a visszaélések zömét olyan rászoruló követik el (tudatosan vagy tájékozatlanságból), akik még így is szegények maradnak. Végül különösen fontosnak tartjuk az információgyűjtés politikai üzenetét, azt ugyanis, hogy a szegények által elkövetett jelentéktelen összegű csalásokra összehasonlíthatatlanul több pénzt és kormányzati energiát fordítanak, mint valóságos tényfeltáró kutatásokra, vagy épp a szegényellátás költségeinél nagyságrendekkel nagyobb adózási visszaélések hasonlóan következetes vizsgálatára.

Egészében: a kormányzat esélykiegyenlítő, integráló stratégiájának követéséhez bizonyos, kisebb vagy nagyobb mintás survey jellegű adatfelvételek még hiányoznak. A teljes körű nyilvántartásokból azonban, noha kizárólag a sebezhető csoportokról, számos adat rendelkezésre áll. Igaz, alapvetően a szabálytalanságok kiszűrését szolgálják, de jelentős további munkával az integráló stratégia követését is valamennyire segíthetnék. Ennek éppen túlzott célzottságuk az akadálya: nehéz az integrációt vizsgálni, ha csak az integrálandókról tudunk, az integrálókról nem. Igaz, a sebezhető csoportokon belül is sok fontos társadalmi érdekű információ lenne kinyerhető. Reméljük, a jelentős költségekkel létrehozott és működtetett nyilvántartások ilyen célokat is szolgálni fognak.

Összefoglalva az eddigieket: a 2011-ben felvállalt tízéves célok teljesítési esélyét illetően nem vagyunk túl bizakodóak. A nagy hangsúllyal meghirdetett evidenciaalapú politizáláshoz a legnagyobb erőfeszítéseket és költségeket egyelőre azon evidenciák gyűjtésére fordították, amelyek fontosabbak a szabálysértések felderítéséhez, mint az NTFS megvalósulásának tartalmi követéséhez. Ezért nem is tudtunk pontosnak szánt láttelepet adni arról, hogy hogyan valósul meg az NTFS a gyermekszegénység csökkentése esetében. Annyi biztonsággal állítható, hogy eddig a szegénységcsökkentés céljai teljesen visszajukra fordultak. Csökkenés helyett a szegénység, különösen a mélyszegénység és a gyerekek szegénysége nő, amin néhány kivételes intézkedés, mint a gyermekétkeztetés javítása, csak nagyon részlegesen segít. A romlás egyik fő okának még mindig hivatalosan a válságot tekintik, ám ennek hatása a körülöttünk lévő országokban egyelőre lecsengett, azaz nálunk sem nyújthat igazi magyarázatot. A másik ok látszik lényegesebbnek. Ez pedig a kormányzati beavatkozások sokféle gyengesége. Egyfelől olyan intézményi átalakítások történtek és olyan jogszabályok születtek, amelyek hatása már ellenté-

tes, vagy nagy valószínűséggel ellentétes lesz az NTFS deklarált céljaival. Másfelől az erre a célra átengedett saját források elenyészőek, az európai források pedig szűkösek és kezelésük módja, felhasználásuk hatékonysága vitatható. Végül mindezek mögött a kormányzat komoly elkötelezettségének hiánya olvasható ki. Egyelőre nincs jele annak, hogy a kormány eddigi politikáján változtatni akarna. Ezért kevés az esélye a 2020-as szegénységgel kapcsolatos célok megvalósításának. A számszerűen vállalt oktatási célokkal 2014-ig nem állunk rosszul, de az új köznevelési és felsőoktatási stratégia aláássa ezeknek az eredményeknek a fenntarthatóságát.

A MEGVALÓSÍTÁS A HIVATALOS DOKUMENTUMOKBAN: VALAMI ELVESZETT

Az EU 2020 célok közelítése mindenütt nehézségekbe ütközik. Ezért EU-bizottságok szintjén többször felmerült már a stratégia felülvizsgálata – többek között a területi egyenlőtlenségek növekedése miatt [lásd RB (Regionális Bizottság) 4. jelentése] Magyarországon a szegénységcsökkentés és integrációerősítés céljaiból kevés valósult meg, sok esetben a kormányintézkedések is e célok ellen hatnak. Mint a „Magyarország jobban teljesít...” c. fejezetből kitűnik, a tendencia a válságot követő években mindenütt ehhez hasonló volt, de Magyarországon nem következett be javulás az utóbbi években. A kormányzat ezt többnyire azzal magyarázza, hogy sem a közmunkaprogramok hatása, sem a rezsicsökkentés, sem a devizaadósságok rendezése még nem hozhattak országosan mérhető eredményeket. Megítélésünk szerint azonban a közmunkaprogramok nem jelentenek kiutat a szegénység újratermelődéséből, a másik két intézkedés pedig a szegények zömét nem érinti (pl. mert hagyományos a fűtés, illetve nincs devizaadósság). Egész jelentésünk azt vizsgálja, hogy maga az NTFS választ adhat-e a megoldandó problémákra.

Az átfogó célok fokozatos szűkítése kapcsán azt kíséreltük meg vizsgálni, hogy kitöltik-e a részvállalások az átfogó célokban kijelölt teret, s valóban a deklarált teret töltik-e ki? Az intézkedések elemzése felvetett kételyeket. Ezeket a teljesítésről szóló 2012-nél későbbi dokumentumok támasztják alá. Az NTFS teljesítéséről évente készül jelentés a kormányzat számára (NTFS, 9. o.). Eddig a 2012-ben és a 2013-ban megjelent jelentések ismertek. Emellett Magyarország Nemzeti Reformprogramjának (MNRP 2011) teljesülése is éves jelentés tárgya. Ennek (nem kötelező, de kívánatos) eleme az ugyancsak évente készített nemzeti „Szociális jelentés”, amelyben főként az Európai Bizottság szegénységgel és kirekesztéssel kapcsolatos kérdéseire kérnek választ. Eddig a 2012-ben és a 2014-ben készült *Szociális Jelentések* váltak nyilvánossá (*Nemzeti Szociális Jelentés 2012. Magyarország; Szociális Jelentés. Magyarország 2014*). A Szociális Jelentések tartalma itt mellőzhető, hiszen újat nem mondanak az NTFS dokumentumaihoz képest. A romlás vagy stagnálás külső okaira, illetve az intézkedések tervezett pozitív hatásaira koncentrálnak,

a szegénységgel és szociális dezintegrációval kapcsolatos problémák elemzését, illetve a részletek vizsgálatát mellőzik.

A 2012. évi jelentés a gyermekszegénységről, amit még a „Legyen jobb a gyermekeknek!” Értékelő Bizottsága jegyzett,⁹ átfogóan ismerteti a gyermekek és gyermekes családok helyzetét, a különböző területeken meghozott intézkedéseket, továbbá azokat a 2011. évi jogszabályi változásokat, amelyek közvetlenül érinthették a hátrányos helyzetű gyermekeket (illetve családjaikat). A jelentés kitér néhány tartós problémára, és megemlíti néhány pozitív intézkedést. Egészében nagyjából objektív és teljes képet ad az NTFS induló évről.

2013-ról még nem készült átfogó jelentés a gyermekszegénységről. Megjelent viszont 2013 júniusában az első, már említett Nyomonkövetési jelentés, ami a hivatalosan vállalt éves kormányzati jelentés. (A 2014. évi jelentés még nem vált nyilvánossá.) Ennek tartalma – rövid háttérismertetés után – az intézkedések, illetve projektek teljesülése. Sajnálatos módon a gyermek jól-léttel kapcsolatban már csak kilenc projektről ad számot, mert az iskolai szociális munka fejlesztése időközben, minden magyarázat nélkül, kimaradt a gyerekek blokkjából.¹⁰ Néhány feltűnőbb problémát emelünk ki, előbb a szegénységgel és kirekesztéssel, utóbb az oktatással kapcsolatos vállalásokból.

a) Szegénységgel és kirekesztéssel kapcsolatos célok

Az NTFS átfogó céljai makroszintűek, az egész társadalom szintjén értelmezendők. Végso fokon a szegénység társadalmi újratermelődése nem a szegényeken múlik, ehhez az egész befogadó közegnek, iskolának, társadalomnak változnia kell. Ugyanez igaz minden egyenlőtlenségi hozzáférési kérdésnél. Az NTFS azonban olyan mértékben koncentrá a jó célzásra (HH-HHH családok, LHH és HH települések stb.), hogy az intézkedések országos vagy akár helyi struktúrába ágyazottsága nem kerül a stratégia látókörébe. (Kivételnek tekinthető a diszkrimináció enyhítése, ahol megjelennek szélesebb összefüggések.) Éppen ezért a hivatalos jelentésekben nem vizsgálat tárgya, hogy az időközben megszületett országos intézményi változások egy része (köznevelés átszabása, minden humán szolgáltatásnál költségvetési megszorítások, egykulcsos adórendszer, büntetőjogi és szabálysértési szigorítások, a közmunka mint legfőbb foglalkoztatási megoldás bebetonozódása stb.) hogyan hat a felzárkózási célokra.

Számos korábbi tanulmány, valamint a jelen kötet több fejezete, elsősorban a jogi elemzések azt bizonyítják, hogy a megvalósuló intézményátalakítások rendre szembemennek a kirekesztésellenes dokumentumokkal. Ezúttal is így tünik az

⁹ *Jelentés a „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégia Értékelő Bizottság 2011. évi feladatainak végrehajtásáról.*

¹⁰ Az I.7. az iskolai szociális munka rendszere formájának kidolgozása, valamint a gyermekjóléti alapszolgáltatások rendszerébe való bevezetése „intézkedés kikerült az intézkedési tervből” (Nyomonkövetési..., 11. o.), de az intézkedéseket nem számozták át, így az I.6. intézkedést az I.8. követi.

a régi felismerés, hogy csak a szegényekre koncentrálni nem lehet a szegénység ügyét előrevinni, kivált akkor nem, ha a célok között a társadalmi integráció erősítése és a kirekesztés gyengítése szerepel. Kirekesztés nincs kirekesztők, befogadás befogadók nélkül. Mindezt a „teljesség” eleve nem biztosítható az egész NTFS szintjén.

A konkrétebb hiányérzeteink egyik legnagyobbika a szegénység értelmezése az NTFS-ben. A gyermekek szegénységét csökkenteni kívánó intézkedések, beavatkozások egy furcsa közös sajátossága, ami eleve kérdésessé teszi az alapcél megvalósítását, a jövedelmi szegénység kezelése. Az NTFS kiemeli, hogy „az EU 2020 stratégia hazai céljai között különösen fontos elem a gyermekes családok *jövedelmi szegénységének csökkentése*” (NTFS, 62. o.). Ez a cél a Nyomonkövetési jelentésben az első pillérben belül „A gyermekek *szegénységének csökkentése*” specifikus céljaként jelenik meg. Látszólag ugyanarról van szó. Csak a specifikus célban már elveszett a *jövedelmi* szegénység csökkentésének célja, hogy a későbbi lebontásoknál, intézkedéseknél se térjen vissza.

A „jövedelmi szegénység” ugyanis, amint ezt magunk gyakran ismételjük, „sok más mellett pénzhiány: egyik alapvető oka, velejárója, jellemzője és fontos mutatója az, hogy nincs a megélhetéshez elég pénz” (Ferge, Darvas 2012, 20. o.). A jövedelmi szegénység az NTFS-ben elfogadott értelmezésben azt jelenti, hogy a jövedelmi szegények a közös EU-definíciónak megfelelően a pénzben meghúzott szegénységi szint alatt vannak. Arányuk Magyarországon az össznépesség esetében az európai átlagnál még kicsit alacsonyabb is. (A gyerekek esetében ez nem áll fenn.) Sajnos azonban az a szint, ami alatt a magyar szegények és gyerekeik élnek, eleve roppant alacsony. A magyarországinál csak Romániában, Bulgáriában, Lettországból és Litvániaiában alacsonyabb a szegénység küszöbe, a régi tagállamok többségében ez a szint a miénknél két-háromszor magasabb.¹¹ A magyar szegények tehát szegényebbek, mint akár a lengyel vagy cseh szegények. Vagyis a szegénység csökkentéséhez – sok más mellett – több pénz kell a szegényeknek. Minél gyorsabban, tesszük hozzá, mert a folyamatos gyerekszűkölködés későbbi hatásai felmérhetetlenek. A családoknak legalább annyi pénzre van szükségük, hogy valamilyen társadalmilag elfogadható, minimális szinten megéljenek. Ez a gondolat, ami valamilyen szociális minimumot, legjobb esetben társadalmi alapjövedelmet jelentene, minden programból és dokumentumból hiányzik. A 2014-ben zajló vitákhoz kapcsolódva megjegyezzük, hogy a KSH által számított létminimum összege valóban nem az elviselhetetlenül alacsony hivatalos magyar „szegénységi küszöbnek”, hanem (amint ezt a KSH minden közleményében hangsúlyozza) sokkal inkább egy társadalmilag

¹¹ At-risk-of-poverty threshold (source: SILC). Eurostat. Last update: 28-07-2014. http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_li01&lang=en (utolsó letöltés: 2014. 08. 25.)

elfogadható szociális minimumnak felel meg.¹² A KSH technikai nehézségek miatt nem számítja ki, hány fő él a létminimum alatt. 2014-ben egy képviselői kérésre azonban a létminimum alatt élő háztartások számát kidolgozták. 2010 óta 1,4 millió körüli háztartás, az összes 36–38 százaléka él a létminimum alatt.¹³ Tekintettel arra, hogy a nagyobb családok körében magasabb a szegénységi arány, helyállónak látszanak azok a becslések, amelyek szerint 4-4,2 millió ember él a szociális minimumnál kevesebb jövedelemből.

Pénzre azonban a specifikus célok és az intézkedések valóban ritkán utalnak. A *specifikus célok* között kétszer szerepelnek: az 1.1.5 pont tartalma „Az aktivitást erősítő, a munkavállalásra ösztönző segélyezési rendszer kialakítása” (NTFS, 121., 122. o.), a 2.1.1 pont pedig „A családokat érintő jóléti transzferek szinten tartása” (uo., 122. o.). Az intézkedések között, nem az NTFS-ben, hanem a Nyomkövetési jelentésben, I.5. intézkedésként a rendszeres gyerekvédelmi kedvezmény (RGYK) intézményének felülvizsgálata jelenik meg (Nyomkövetési..., 16. o.), II.2. pontként az új óvodai és iskolai programban részt vevő pedagógusok illetménykiegészítése (uo., 21. o.) és II.5 pontként az ösztöndíjprogramok folytatása (uo., 23. o.). A pedagógusok illetménykiegészítése csak áttételesen segíti a programot, így a továbbiakban nem térünk rá vissza.

A „*munkavállalásra ösztönző segélyezés*” szándéka szerint az aktivitást akarja erősíteni a munkavállalás ösztönzésével. E szavak tartalma a megvalósítás során szűkül.¹⁴ Az ösztönzés eszköze egyfelől a hozzájutási feltételek nehezítését, másfelől a munkanélküli-ellátások radikális színvonalcsökkentését jelenti. Másrészt a családok által igénybe vehető segélyek és támogatások összegét maximálják annak érdekében, hogy a különböző ellátásokból származó jövedelem ne haladhassa meg a közfoglalkoztatásból származó munkajövedelmet. „*A foglalkoztatható aktív korúak kezelése a szociális ellátórendszer helyett teljes egészében a foglalkoztatáspolitikai eszközökkel történik*” (Nyomkövetési..., 46. o.). Vagyis annak ellenére, hogy a segélyezés szintje köztudottan – hazai és nemzetközi mércével mérve egyaránt – különösen alacsony, az erre szánt pénz tovább csökken.

„*A családokat érintő jóléti transzferek szinten tartása*” téma értelmezési problémákat vet fel. A szinten tartás elvben jelentheti vagy a vásárlóerőt fenntartó szintet,

¹² Lásd pl. Czibere Károly megjegyzését, ami szerint „A létminimum-méréssel módszertani problémák vannak, sőt már az elnevezése sem fedi a tartalmát, mert nem a megélhetési minimumra vonatkozik.” <http://nol.hu/belfold/czibere-karoly-tartom-a-fonokomhoz-magam-at-1475209> (utolsó letöltés: 2014. 08. 25.) Ismételjük: a létminimum helyes elnevezése szociális minimum lenne, ami tényszerűen megélhetési minimumot jelent.

¹³ A KSH elnökének KSH/2876-7/2014. sz. levele, amelyben dr. Szél Bernadett képviselő kérdésére válaszol, részletes évenkénti adatokat közöl a létminimum alatt élő háztartások 2010 és 2013 közötti számáról és arányáról. Az arány 36,3 és 38,3% között, a háztartások száma 1376 ezer és 1457 ezer között mozgott. A legmagasabbak a 2012. évi, a legalacsonyabbak a 2013. évi, adatok. Az információt dr. Szél Bernadett engedélyével közöljük.

¹⁴ A kapcsolódó jogalkotásról itt és kötetünk Harmadik részének „A kormány szándékai a szociális jogszabályok tükrében” c. fejezetében olvashat.

vagy a nominálisan azonos szintet. Bármilyen volt is az eredeti szándék, a Széll Kálmán Terv 2.0 világos értelmezést nyújtott.

„A szociális ellátások jogosultsági határa, valamint összege a nyugdíjminimumhoz kötött. Az öregségi nyugdíjminimum »befagyasztása« miatt csökken az ellátásra jogosultak száma, valamint nem emelkednek az ellátások összegei. A családi támogatások esetében a családi pótlék, az anyasági támogatás, a gyermekgondozási segély, a gyermeknevelési támogatás, az életkezdési támogatás, továbbá a pénzügyi gyermekvédelmi támogatások összege a 2012. évi költségvetés alapján 2012. évben nem emelkedik. Az ellátások nominális értékének fenntartása, a Széll Kálmán Tervben bemutatott módon, a továbbiakban is érvényesítésre kerülhet.” (NTFS, 245. o.)

A „szinten tartási”, azaz befagyasztási vagy csökkentési stratégia 2013 decemberéig maradéktalanul sikerült. 2014. január 1-jétől néhány (a politika feltevései szerint születésösztönző) gyermekellátás javult, a családi segély maximális szintje 2, azaz kétféle százalékkal, 45 600 forintra nőtt. A legfontosabb és legkiterjedtebb ellátások szintje egyáltalán nem változott, a gyász vagy gyász továbbra is a 2008. évi nyugdíjminimum, 28 500 forint.

„A rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény (RGYK) intézményének felülvizsgálata” az NTFS eredeti szövegében még emelést jelent, az iskolai étkeztetés bővítésével egyenrangú cél.

„A rászoruló családok számára újra be kell vezetni a havonta folyósított rendszeres gyermekvédelmi támogatást. Az ingyenes közétkeztetést ki kell terjeszteni a rászoruló középiskolásokra is, és el kell érni, hogy valamennyi rászoruló gyermek részesülhessen a nyári szünetben is ingyenes, vagy kedvezményes közétkeztetésben” (NTFS, 66. o.)

Az iskolai étkeztetés ügye előrehaladt, amire jelentésünk több helyén visszatérünk. A jelenleg évente kétszer nyújtott gyermekvédelmi támogatás havi rendszerességűvé tételének szándéka vagy igénye azonban a további dokumentumokban sehol nem jelenik meg, utalás sincs ilyen szándékra. Sőt, a Nyomunkövetési jelentés úgy számol be az RGYK felülvizsgálatának menetéről, hogy jelzi: „Nincs forrásigény”. Ami ténylegesen történt, az inkább kirekesztő jellegű megszorítás.

„A Gyvt. 2012. október 1-jén hatályba lépett módosítása alapján a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményhez kapcsolódó pénzügyi támogatást 2012 novemberétől természetbeni támogatásként kell nyújtani. A módosítás eredményeként a kedvezményben részesülő közel 600 ezer gyermek a korábbi pénzügyi ellátást természetben, tanszer, ruhanemű és készlet vásárlására alkalmas

Erzsébet-utalványban kapja, mellyel a támogatás felhasználása célzottabbá vált.” (Nyomonkövetési..., 16. o.)

A támogatás évente kétszer 5800 forint értékű utalvány. (Az összeg 2009 óta nem változott.)

Az NTFS és a Nyomonkövetési jelentés között, illetve az NTFS és a gyakorlat között általában is határozott eltolódás van a pénzbeli és természetbeni ellátások értékelése között. Mind dominánsabb az a meggyőződés, hogy a korlátozott célokra felhasználható utalványok „célzottabbak”, mert azt lehet csak rajtuk vásárolni, amit a döntéshozók helyesnek tartanak. Az eltolódás számos kérdést vet fel.¹⁵

„Az ösztöndíjprogramok folytatása” fontos elem az esélyek kiegyenlítésében. A programok többsége 2005 táján indult. Valóban pluszpénzként funkcionálnak, többnyire mentori szolgáltatást is nyújtanak, és így jelentős szerepet játszanak a fiatalok iskolázási támogatásában. A Nyomonkövetési jelentés szerint a program sikeres, összesen 22 ezer hátrányos helyzetű diáknak nyújtanak támogatást. Nagyobb részük az Útravaló Ösztöndíjprogram, mintegy négyezren az Arany János Tehetséggondozó, illetve Kollégiumi Program támogatottjai (Nyomonkövetési..., 4., 7., 23. o.; a számok nem teljesen egyértelműek.) A Nyomonkövetési jelentés utal arra, hogy napirendre kerül az útravaló programok más programokkal való összehangolása révén ezek racionalizálása. Ennek egyik feltehető oka, hogy az NTFS értékelése szerint „az ösztöndíj programhoz nem kötődött a sikerességhez alapvetően szükséges teljesítmény-elvárás” (NTFS, 39. o.). Félő tehát, hogy a racionalizálás – követve az évtizedek óta megszokott kormányzati értelmezést – a program szűkítését jelenti.

A közvetlen jövedelemnövelés mellett figyelembe kell vennünk a pénzhelyettesítő stratégiákat is. Ezek közül kiemelkedik az *iskolai étkeztetés javításának* célja. Az NTFS dokumentumaiban ez az elem még szerény helyet foglal el. „A rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülők étkeztetésének kiterjesztése” részben a nyári, részben a középiskolai étkeztetés körét akarja bővíteni. A középiskolai bővítésre későbbi dokumentumok nem térnek vissza. A már működő gyermekétkeztetésben (bölcsőde, óvoda, általános iskola) jelentős a forrásnövelés, bár nem tudjuk, teljesen kárpótol-e a korábbi önkormányzati kiegészítésekért. A nyári étkeztetésben 10 százalékos forrásbővítés történt. Minthogy az összeg (2,4 Mrd Ft) 2009 óta nem emelkedett, a 10 százalékos emelés nem kompenzálja az azóta bekövetkezett 17 százalékos áremelkedést. A pályázás feltételeit viszont szigorították („célzottabbá tették”), ezzel a pályázó önkormányzatok és résztvevő gyerekek száma csökkent. A részletekre jelentésünk Második részének „A gyerekes családok életkörülményei” c. fejezetében visszatérünk.

¹⁵ Ezzel a kérdéssel részletesen foglalkozott a *Civil jelentés a gyerekesélyekről, 2011 c.* kötet „Mi a probléma a pénzbeli szegénységi ellátások természetbenivé alakításával? c. fejezete.

Az NTFS Nyomunkövetési jelentése szerint a fenti beavatkozások eredmények voltak: „A jogosultsági feltételek szigorodásának következményeként az elmúlt években *nőtt a társadalmi jövedelmek célzottsága, s így azok egyre nagyobb arányban koncentrálnak a legszegényebb társadalmi csoportoknál*. Ez mindenféleképpen jelentős és pozitív elmozdulás a rendszerváltás óta tapasztalt segélyezési rendszerben” (Nyomunkövetési..., 5. o.) Civil jelentésünk más fejezetei, elsősorban a Harmadik részben írottak radikálisan megkérdőjelezzik azt, hogy az elmozdulás eredményei pozitívak lennének.

Valójában azonban ezt a kormányzat is tudja.

Ennek megfelelően Magyarország 2013. évi Nemzeti Reform Programja jelzi, hogy a kiinduló 2008-as évhez képest 2012-ig romlott a helyzet.

„A részletes statisztikák szerint a legnagyobb romlás a három mutató közül az abszolút szegénység mértékét legjobban közelítő súlyos anyagi deprivációban élők arányában volt tapasztalható, emellett a gyermekes háztartások relatív szegénységi rátája szignifikánsan romlott, az alacsony munkaintenzitású háztartásban élők aránya pedig alig változott (...) a mutatók értékének romlása elsősorban a gyermekek körében következett be.” (MNRP 2013, 33. o.)

Erre a helyzetre két válasz lehetséges: az erőfeszítések növelése vagy a passzív kivárás. A kormányzat az utóbbit választotta.

„A súlyos anyagi deprivációban élők arányának csökkenése az általános gazdasági teljesítménnyel összefüggésben a gazdasági növekedés felgyorsulásától várható, míg az alacsony munkaintenzitású háztartásban élők arányának mérséklődése a foglalkoztatási ráta javulásával párhuzamosan következhet be.” (uo.)

b) Oktatással kapcsolatos célok

A szegénység csökkentés céljának teljesítésénél csak kicsit kevésbé bizonytalan az oktatási célok sorsa.¹⁶ Mint fentebb idéztük, a kormány vállalása szerint 10 százalékra csökken a 18–24 év közötti iskolaelhagyók aránya, és 30,3 százalékra nő a felsőfokú vagy annak megfelelő végzettséggel rendelkezők aránya a 30–34 éves népességben belül. A teljesítés esélyei főként az első mutatónál gyengék.

A 18–24 évesek továbbtanulási arányaiban az európai országok között igen nagy a szórás. Az oktatásra súlyt helyező országokban (ahová Csehország, Lengyelország, Szlovénia, Horvátország is tartozik) a korai iskolaelhagyók aránya 5 százalék körüli és többnyire javuló. A mediterrán országokban, Görögország kivételével, 20 százalék fölötti. Magyarország a 12 százalékos európai átlag alatt van. A magyar

¹⁶ Az Országos Roma Önkormányzat (ORÖ) vállalásainak teljesüléséről nincs információnk.

arány 2006 és 2010 között jelentősen javult, azóta folyamatosan romlik. Válság utáni romlás rajtunk kívül csak 4 országban volt – mind a keleti blokkhoz tartoznak (Bulgária, Észtország, Lengyelország, Szlovákia). Amint a már említett, „Miben teljesítünk jobban...” c. írás kötetünkben mutatja, ezzel európai helyezésünk sokat romlott. A 10 százalékos arány így sem lenne elérhetetlen. Teljesítését azonban nemcsak az eddig kismértékben romló tendencia veszélyezteti, hanem a középfokú oktatás, kivált a szakképzés drasztikus visszafejlesztése, valamint a 16 éves korra csökkentett kötelező iskolázás.

A 2012/13-as és a 2013/14-es oktatási adatok összehasonlítása azt mutatja, hogy a mutató romlása a területi, régiók közötti egyenlőtlenségek jelentős növekedése mellett ment végbe.

„Az ún. korai iskolaelhagyók arányának európai szinten 10% alá való csökkentése az Európa 2020 stratégia egyik célkitűzése. Magyarországon a mutató értéke 11,8%, ami kedvezőtlenebb a tavalyinál, nemek és régiók szerinti erős szóródást mutat. A leszakadók aránya a nők körében a korábbi évekhez hasonlóan lényegesen alacsonyabb (11,1%), mint a férfiaknál (12,5%). A régiók között még nagyobbak és egyre növekvőek a különbségek. Észak-Magyarországon a legmagasabb a korai iskolaelhagyók aránya, 18,8%, Közép-Magyarországon a legalacsonyabb, 7,7%. Az eltérés tehát 11,1 százalékpont, ami jelentősen meghaladja a tavalyi (8,2 százalékpontos) értéket.” *(Statisztikai Tükör 2014/39, 2. o.)*

A felsőfokú végzettségűek arányára vonatkozó vállalást az ország 2013-ban teljesítette. Ez nem meglepő. A diplomások aránya a 30–34 éves korcsoportban a megelőző évek gyors fejlesztésének hatására 2007 és 2013 között 20-ról 32 százalékra emelkedett, és a már bent lévők száma ezt az arányt még néhány évig biztosítja. Ahogy egy helyzetértékelés írta, ennek a vállalásnak, ellentétben például az aktivitási arányra vonatkozó vállalással, nem volt tétje: „az érintett korosztály már bent van a felsőoktatásban, és várhatóan sikeresen meg is fogja szerezni a diplomáját” *(Távolodóban..., 16. o.)*.

Bármi történjen tehát a továbbiakban, akik 2020-ban 30–34 évesek lesznek, azok 2013-ban 23–27 évesek. Ők a nagyobb arányú főiskolázás éveiben végeztek vagy végeznek, azaz elvben a vállalt arányt biztosítják. Ez annál valószínűbb, mert két változás is növeli a hallgatói létszámtól függetlenül a diplomások számát. Az egyik a 2014-ben indítandó „diplomamentő program”, amely a nyelvtudás alacsony szintje miatt a diplomától elesetteknek ad utólagos mentőövet. A tervek szerint 10 ezer főnek segíthet utólag megszerezni a diplomát, s a jelzések szerint 2014 áprilisában már 20 ezer jelentkező volt.¹⁷ A diplomásszámot növelő másik lépés,

¹⁷ Diplomamentő program – Támogatott nyelvtanfolyamok indulnak. <http://palyazatmenedzser.hu/2014/01/23/diplomamento-program-indul> (utolsó letöltés: 2014. 08. 15.)

hogy a kormányzat 2013. szeptembertől a 2 éves felsőfokú szakképzést egyetemen oktatható felsőoktatási programmá alakította, a keretszámokat pedig növeli.¹⁸ A hosszabb távot átfogó, mikroszimulációs módszerrel készített, 2020-on túlmutató kutatások előrebecslései szerint a 30–34 éves korcsoportban a diplomások aránya a következő néhány évben még nő, majd 2020 körül stagnálni, illetve csökkenni kezd (Hermann, Varga 2012; Berde 2013).

Végeredményben a 2020-ra vonatkozó magyar vállalás akkor is teljesíthető, ha zsugorodik a felsőoktatás. A diplomamentő programok és az OKJ-s képzések átminősítése még emelheti is az arányt. Az elért szint fenntartása, illetve további javítása bizonytalan. Sem a felsőoktatási keretszámok alakulása, sem a hallgatók és diplomások külföldre távozásának aránya nem becsülhető előre.

AZ NTFS ÁLTALÁNOS PROBLÉMÁI

Az NTFS részletes elemzése számos problémát hozott felszínre.

- A kezelni kívánt folyamatok átalakítása csak hosszú távon lehetséges. Ehhez folyamatos, a változó körülményekhez igazodó cselekvő politika kell, jelentős állami forrásokkal. Ezért volt a gyerekesély program „generációs”, 25 évre szóló. Az NTFS csak 10 évre szól, 2020-ig, a folytatásról nincs szó – 10 év alatt pedig még sok erőfeszítéssel is csak az út egy részét lehet megtenni. Az NTFS első szakasza a 2014-ig tartó 3 éves program és intézkedési terv. 2014 augusztusában még semmi nem tudható arról, hogy hogyan folytatódik az NTFS 2015. január 1-je után.
- Az NTFS elvi alapja téves. Nem tudja nemzeti léptékben, de még helyileg sem értelmezni azt az általa is vallott elvet, hogy „kifejezett, de nem kizárólagos módon” kell meghatározni, kiket kíván egy stratégia, egy program, egy projekt segíteni. A hangsúly a minél jobb, minél szűkebb célzáson van – ezért nehezítik a hozzájutási feltételeket (vagy szűkítik a definíciót) közmunkánál, segélynél, nyári étkezésnél, hátrányos helyzetű gyereknél. Országosan a „nem kizárólagos” értelmezéséhez fel kellene ismerni, hogy szegénység, integráció és egyenlőtlenség szorosan összefüggnek.
- A szegénység fogalmát az NTFS nem értelmezi a maga teljességében. A szegénység sokféle hiányt jelent, de mindegyik oka is, velejárója is, okozata is a pénzhiány. Az NTFS egyik induló mondata még említi, hogy „az EU 2020 stratégia hazai céljai között különösen fontos elem a gyermekes családok *jövedelmi szegénységének* csökkentése”. A továbbiakban azonban ez az elem, vagyis az, hogy pénzgazdaságban valamilyen minimális megélhetési pénzösszegre szükség van, teljesen elvész. A projektekben szereplő segélyreformok sem jelente-

¹⁸ Lásd erről pl.: <http://www.tanszabadsag.hu/blog/trukkozve-emelne-a-diplomasok-aranyat-hoffmann-rozsa-allamtitkarsaga/#more-1224> (utolsó letöltés: 2014. 08. 15.)

nek más, mint az összegek csökkentését, a feltételek szigorítását vagy a pénzügyi ellátások természetbenre átváltását. Ez lehetetlenné teszi, hogy a 2020-ra vállalt alapcélhoz, a jövedelmi szegénység csökkentéséhez közelítsünk. Az NTFS eszközei alapvetően hiányosak.

- A nagy ívű szövegek kis ívű projektekben öltének testet. Ahogy az országos tervet lebontják és a gyakorlati megvalósításhoz közelítik, a részletek egyre kevésbé töltik ki az NTFS terét, és egyre szűkebb célokra irányulnak. Az NTFS teljes célrendszerét – legalábbis az első 3 évben – 60, kormányzati intézkedési tervvel elfogadott projekt kívánja megvalósítani. Ebből 10 érinti a gyerekeket, 10 az iskolát. Egyik-másik fontos projektet részét már indulás előtt visszavonták. Ez történt a felzárkózáshoz elkerülhetetlenül szükséges iskolai szociális munkával. Más esetben egy olyan fontos cél ügyében, mint a lakáskörülmények javítása, a 3 év alatt összesen két közigazgatási tanulmány készül – pénz nincs a feladathoz rendelve. Vagyis 2011 és 2014 között az NTFS biztos semmit nem tesz a szegények lakáskörülményeinek javításáért. A projektek többnyire mélyen alulfinanszírozottak, olyan többé-kevésbé fontos Lego-darabkák, amelyek részteljesítései nem állnak össze valamilyen egészszé.
- Az NTFS nagy súlyt helyez a mérésekre, a nyomonkövetésre. Három mérési eszközt javasolnak. Ezek közül a nagymintás kutatások egyelőre késnek. A projektek folyamatos monitorozása megtörténik, de ez inkább formális, mint tartalmi, lényegi követést jelent. A legtöbb pénzt és energiát eddig három teljes körű adminisztratív információs rendszer kifejlesztésre fordították, amelyek a szegények különböző csoportjait, illetve az általuk igénybevett szolgáltatásokat követik nyomon. A teljes körű felvételek eddig sokkal inkább a szabálysértések kiszűrését, mint a segélyezettek vagy közmunkások helyzetének feltárását-megértését, illetve a beavatkozások hatásának mérését szolgálták.
- A bonyolult célrendszer elérése makro- és mikroszintű beavatkozásokat, állami intézkedéseket, mechanizmusokat igényel. Makroszintű beavatkozás kell egy minimális jövedelmi szint eléréséhez; a modern követelményeknek megfelelő oktatáshoz és szakmai képzéshez; korszerű egészségügyi és szociális, gyermekekre is szakosodó szolgáltatásokhoz; a gyerek fejlődését nem károsító lakhatáshoz – a sor folytatható. Egész jelentésünk, ezen belül a jogszabályokkal és intézményátalakításokkal foglalkozó fejezeteink azt bizonyítják, hogy gyakorlatilag minden országos intézkedés szembemegy a szavakban vállalt célokkal. Bármilyen kiváló részprojektek születnek is egyes cigánytelepek megváltására, a 23 ezer forintos segély (ha egyáltalán van), vagy a lebutított szakképzés a mai és holnapi gyerekeségeket teszik tönkre.
- Jelenleg a makroszintű egyenlőtlenségek nőnek, az újraelosztás felfelé torzít. Ezért a szegények helyzete legfőljebb sporadikusan, egy-két helyszínen javítható. Országosan a csak a szegényekre és legszegényebbekre koncentrááló politika a szegénységet sem tudja kezelni. A szegényeket, romákat, leszakadó térségeket segítő politikák sikeréhez az érdeellentéteket és konfliktusokat kezelni kellene,

az egész befogadó közegnek, iskolának, társadalomnak országosan is, helyileg is változnia kellene. Integráció nincs integrálók, kirekesztés kirekesztők nélkül. Ezekre a problémákra nem találtunk utalást sem az NTFS-ben, sem a jelentésekben, sem más dokumentumban.

Összefoglalva az eddigieket: a 2011-ben felvállalt tízéves célok teljesítési esélyét illetően nem vagyunk túl bizakodóak. Az első hároméves szakaszra vonatkozó projektszerű részvállalások jórészt teljesültek, de többségük közvetlenül alig, közvetve is kevésbé érintik a gyerekek és családjaik szegénységét, a rossz helyzetek újratermelődését. A nagy hangsúllyal meghirdetett evidenciaalapú politizáláshoz a legnagyobb erőfeszítéseket és költségeket egyelőre azon evidenciák gyűjtésére fordították, amelyek fontosabbak a szabálysértések felderítéséhez, mint az NTFS megvalósulásának tartalmi követéséhez. Ezért nem is tudtunk pontos láttelelet adni arról, hogy hogyan valósul meg az NTFS a gyermekszegénység csökkentése esetében. Annyi biztonsággal állítható, hogy eddig a szegénységcsökkentés céljai visszajukra fordultak. Csökkenés helyett a szegénység, különösen a mélyszegénység és a gyerekek szegénysége nő, amin a szülők közmunkája, illetve néhány kivételes intézkedés, mint a gyermekétkeztetés javítása, csak részlegesen segít. A romlás egyik fő okának még mindig hivatalosan a válságot tekintik, ám, mint erre utaltunk, ez elégtelen magyarázat. A másik ok látszik lényegesebbnek. Ez pedig a kormányzati beavatkozások sokféle gyengesége. Egyfelől olyan intézményátalakítások történtek és olyan jogszabályok születtek, amelyek hatása már ellentétes, vagy nagy valószínűséggel ellentétes lesz az NTFS deklarált céljaival. Másfelől az erre a célra átengedett saját források elenyészőek, az európai források pedig szűkösek, és kezelésük módja, felhasználásuk hatékonysága vitatható. Végül mindezek mögött a kormányzat komoly elkötelezettségének hiánya olvasható ki. A számszerűen vállalt oktatási célokkal 2014-ig nem állunk rosszul, de az új köznevelési és felsőoktatási stratégia aláássa ezen eredmények fenntarthatóságát. A szegénységet és integrációgyengülést illetően egyelőre nincs jele annak, hogy a kormány eddigi politikáján változtatni akarna. Ezért kevés az esélye a 2020-as szegénységgel kapcsolatos (már a válság miatt lejjebb állított) célok megvalósításának.

FÜGGELÉK

Módszertani kitérő: mit tartalmaz és mire alkalmas a NTFS megvalósulásának követésére létrehozott három elektronikus adatgyűjtés?

FOKA: A közfoglalkoztatás adminisztratív nyomonkövetését már a 2011 áprilisában megjelent Magyarország Nemzeti Reform Programja (MNRP) megemlíti.

„A foglalkoztatható aktív korúak kezelése a szociális ellátórendszer helyett teljes egészében a foglalkoztatáspolitikai eszközökkel történik. Bővül a feltételekhez kötött segélyezés köre. Létrejön a közfoglalkoztatási nyilvántartás, amelyben az eljáró hatóság a szociális ellátásra jogosultság feltételeinek vizsgálata során ellenőrzi az együttműködési kötelezettség teljesítését, a közfoglalkoztatásban való részvételt.” (MNRP, 46. o.).

A 2011. júliusi közfoglalkoztatási törvény¹⁹ valósította meg a tervet a **Foglalkoztatási és Közfoglalkoztatási Adatbázis** (továbbiakban: FOKA) révén. Ez (neve ellenére) nem általános foglalkoztatási adatbázis, hanem csak a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódik. A FOKA-ban „az állami foglalkoztatási szerv elektronikus nyilvántartást vezet a közfoglalkoztatás megszervezése, a foglalkoztatás feltételeinek biztosítása, valamint a közfoglalkoztatással összefüggő egyéb feladatok eredményes ellátása céljából” (NFSZ 2011, 1. o.) Az adatbázisban a „bérpótló juttatásra, illetve a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosult személyek; a közfoglalkoztatott személyek; és a közfoglalkoztatás adatai kezelhetők”.

A személyekre vonatkozó információk között kisebb-nagyobb részletességgel szerepelnek:

„...a személy
személyazonosító adatai,
lakó- és tartózkodási helyének címe,
állampolgársága,
prioritási szintje
legmagasabb iskolai végzettsége,
szakképzettségei,
közfoglalkoztatás jellegére vonatkozó információk,
jogellenes munkavégzési adatok,
álláskeresőként történő nyilvántartásba vételének időpontja,
nyilvántartásból történő törlésének, illetve a nyilvántartása szünetelésének
időpontja és indoka.” (uo., 2. o.)

¹⁹ 2011. évi CVI. törvény a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról.

Az információk egyike a rejtélyes prioritási szint. Ennek értelmezése az idézett dokumentum szerint az, hogy a regisztrált személy hátrányos helyzetű, súlyosan hátrányos helyzetű, fogyatékkal élő. A fogalmazás szemérmesen elhallgatja, hogy idetartozik a „nemzetiséghez tartozás” is, magyarul az, hogy az illető cigány vagy nem cigány. Ezt a tartalmat újságírói oknyomozás tárta fel a nyilvánosság számára.²⁰ A szemérmesség nem érthető, ugyanis minden jogszerűen történik, az információ csak akkor kerül be a nyilvántartásba, ha az ügyfél erről nyilatkozatot tesz (a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény 11. §-a alapján). Régóta köztudott, hogy a romákat segíteni akaró programok értékelhetetlenek, ha a programban érintettekről nem lehet tudni etnikai hovatartozásukat. Az adat Magyarországon sok (nem feltétlenül jogos) okból rendkívül érzékeny. Ennek ellenére a jogszabály, vagy legalább a FOKA-ról szóló tájékoztatások kezelhetnék a kérdést sokkal nyíltabban. Ez valószínűleg segítene a probléma normálisabb kezelésében.

Családi adatok a FOKA-ban nem szerepelnek, de a taj szám segítségével az adatok más regiszterekkel összekapcsolhatók. Családi adatokat a továbbiakban ismertetett PTR tartalmaz.

KENYSZI: 2011 közepén indult el a szociális szolgáltatások teljes körű regisztrálásának programja (1,4 milliárd Ft európai forrásból). Ez az adatbázis a KENYSZI, vagyis a Központi Elektronikus Nyilvántartás a Szolgáltatást Igénybevevőkről.²¹

„Az állami normatív támogatásban részesülő, meghatározott szociális, gyermekjóléti alapellátási vagy gyermekvédelmi szolgáltatásokat fenntartóknak 2012. március 1-jétől országos online adatbázisban kell rögzíteniük az adott napon ellátott személyeket. Ez a rendszer a tartós ápolást végző összes szociális szolgáltatásra érvényes. Az intézkedés célja a költségvetési támogatások felhasználásának dokumentálása, átláthatóvá, nyomon követhetővé tétele, valamint a párhuzamos ellátás kiküszöbölése, így a költségvetési ráfordítások hatékonyabbá alakítása.” (Nyomonkövetési..., 18. o.)

A szolgáltatások megfelelő nyilvántartása nemzetközi tapasztalatok szerint – néhány statisztika célon kívül – valóban segíthet a szükségletek megismerésében, valamint a segítség nehézségeinek, eredményeinek vagy kudarcainak megértésében. A KENYSZI nyilvántartása azonban sok szempontból eltér a nemzetközi gyakorlattól. Soha nem látott mennyiségű információt gyűjt naponta a mintegy 13 ezer működő szolgáltató szinte minden igénybe vevőjéről, az ő személyes adataikról és az általuk igénybe vett 69-féle szolgáltatás minden mérhető eleméről (pontosan

²⁰ Kleinhappel Miklós: *Miért tartja nyilván a munkaügyi központ, hogy melyik nemzetiséghez tartozunk?* Alpokalja Online. <http://www.alon.hu/oknyomozas/miert-tartja-nyilvan-munkaugyi-kozpont-hogy-melyik-nemzetiseghez-tartozunk> (utolsó letöltés: 2014. 08. 15.)

²¹ Mai teljes neve KENYSZI-TEVADMIN (Központi Elektronikus Nyilvántartás a Szolgáltatást Igénybevevőkről és Tevékenység Adminisztráció).

hol, mikor, mennyi ideig, mi történt, miért). Minden szolgáltató minden (ügyfelekkel dolgozó) munkatársának mindezt minden nap végén online rögzítenie kell egy központilag meghatározott egységes adatbázisban, és azonnal továbbítania kell a „központba”. (Még ha sok minden érthető lenne is, az végképp nem, hogy mire szolgálhat a sürgős, kötelező napi adatszolgáltatás olyan bentlakó otthonokban, amelyekben évekig élnek idősek vagy pszichiátriai betegek.)

Az első teljesebb feldolgozást a rendszer működtetői a Szociális Füzetek sorozatban tették közzé (Goldmann, Mester, Mód 2013). Az évi sok tízmillió adatból számtalan egyszerű összesítést (gyakoriságok évközi hullámzása, típusok szerinti eloszlása stb.) állítottak elő. Ezek nem érdektelenek, de bizonyítják, hogy e tendenciák bemutatásához fölöslegesen teljes körű adatok. A teljes adattömeg tudományos mélységgel nem elemezhető. Az elemzők egy-egy kérdés vizsgálatánál egy hét adatait dolgozzák fel – bizonyítva, hogy egy relatíve kis minta már bemutatja az adatok által lehetővé tett elemzés lehetőségeit és korlátait. A „kis” minta is nagy. Az egy hét alatt legalább egy szolgáltatást igénybe vevők száma 580 ezer fő volt, akik 3,5 millió féle szolgáltatást vettek igénybe, hiszen egy eseményhez is több típusú cselekvést kapcsolnak (uo., 36. o.). Vagyis elemzési célokra sem szükséges ennyi adat. Képviselői kérdésre²² válaszolva az Emberi Erőforrások Minisztériumának parlamenti államtitkára világossá tette, hogy mi is (egyelőre) a fő cél.

„A napi igénybevétel adatait nyilvántartó országos rendszerrel lehetőség nyílik a párhuzamosan és/vagy jogszerűtlenül igénybe vett támogatási lehívások kiszűrésére. A rendszer bevezetésekor definiáltuk azokat a szolgáltatási köröket, melyek párhuzamos igénybevétele a hatályos jogszabályok értelmében nem lehetséges. 2012. július 1. és 2013. szeptember 1. között összesen 304 009, a hatályos szabályozás szerint párhuzamos, így kizárt igénybevételt regisztráltunk, melynek teljes költségvetési hatása 258,916 millió forint.”²³

A számok akkor értelmezhetők, ha valamihez viszonyíthatók. Itt csak becsülni tudjuk a viszonyítási alapot. „Az Igénybevevői Nyilvántartásba rögzített adatok szerint 2012. október 15-ike és 21-ike között egy hét alatt összesen 3,5 millió alkalommal vettek igénybe szolgáltatást” (Goldmann, Mester, Mód 2013, 36. o.). Szezonális ingadozásokkal számolva is legalább évi 150 millióra becsülhetjük az igénybevételek számát. Vagyis úgy 2 ezrelék lehet a szabálysértések aránya. Ha továbbá a 259 milliós kárt az összes éves segélykiadással vetjük egybe, az arány egy ezrelék töredéke. A hiábavalóan költött összeg semmiség más állami veszteségekhez, vagy ahhoz képest, amennyi szolgáltatás költségvetési fedezete hiányzik. (A szükséges, de nem teljesített szolgáltatások költségigényét nem mérik.) Kérdés továbbá, hogy he-

²² Képviselői kérdés. http://irasbelikerdes.blog.hu/2013/09/28/mik_a_tapasztalatai_a_kenyshi_bevezetesenek. (utolsó letöltés: 2014. 08. 15.)

²³ Az EMMI válasza: http://irasbelikerdes.blog.hu/2013/09/28/a_kenyshi_bevezetesenek_erdmenyei (utolsó letöltés: 2014. 08. 15.)

lyesen állapították-e meg a párhuzamosság jogszerűtlenségét – azaz a visszaélést. Köztudott például, hogy korábban a többszörös igénybevétel tiltása alapján a hajléktalanokat kizárták a többes igénybevételből, azaz szabálytalannak minősítették, ha ettek is, meg aludtak is. (Ennek az ombudsmanig ható következményei voltak, a rendszeren valamit igazítottak.) Az sem világos, hogy a 259 millió forintot már visszafizettették-e a szolgáltatókkal? Az EMMI államtitkára ugyanis azt is közölte, hogy a KENYSZI rögzítései alapján „a szolgáltatásnyújtás teljes körű jogszerűsége nem állapítható meg”. A visszafizettetéshez „a Magyar Államkincstár (rendkívüli) helyszíni ellenőrzése szükséges”. Vagyis a 259 millió forint inkább bizonytalan becslés, mint tény. Ha komolyan vesszük a kérdést, akkor pl. a szűrőpróba-szerű helyszíni vizsgálatok sokkal hatékonyabbak lettek volna. Viszont sikeres volt a hangulatkeltés arról, hogy a rendszerben óriási visszaélések vannak.

A KENYSZI vagy a FOKA adatainak társadalmi értelmezéséhez az egyéni adatokat a taj szám alapján össze kell kapcsolni a harmadik, legújabban bevezetett elektronikus adatgyűjtéssel, amely már tartalmaz családra vonatkozó információkat. Az összekapcsolás nem lehet teljes, mert a szociális szolgáltatások igénybevevői nem feltétlenül segélyezettek vagy közmunkások. Mégis kis, szakszerűen kiválasztott alminták elemzése hozhat valamennyire érdemleges információkat. Az elemzések azonban csak a felvett kérdésekre vonatkozhatnak, tehát szegényesek lesznek. Ennél tehát gazdaságilag és szakmailag hatékonyabb (a KENYSZI-t akár mellőzve) statisztikailag szabályos módszerekkel kiválasztott kisebb minták személyes megkérdezése.

PTR. E rövidítés feloldása: „Pénzbeli és természetbeni ellátások országos nyilvántartási rendszere.”²⁴ A rendszer alapja (törvényi felhatalmazások nyomán) a 392/2013. (XI. 12.) Korm. rendelet „a szociális és gyermekvédelmi ellátások országos nyilvántartásáról”. A rendelet csak a formális kérdéseket tisztázza, így a jegyző, az e-képviselő, az e-ügyintéző szerepét, néhány határidőt. Kijelöli az új országos elektronikus nyilvántartás vezető szervét, a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatalt és néhány határidőt.

A PTR bevezetésének hivatalos indoka az, hogy a jelenlegi rendszer nem átlátható és személyekre nem összesíthető. A jegyző, a kormányhivatalok járási hivatala és a települési önkormányzat képviselő-testülete is jogosult szociális és gyermekvédelmi ellátások megállapítására.²⁵

„A jogosultságok adatai különböző, helyi szintű nyilvántartásokban lelhetők fel, így nem követhető nyomon, hogy egy állampolgár az egyes hatóságoktól

²⁴ Szociális Ágazati Portál. <http://www.szocialisportal.hu/web/szocialis-agazati-portal/ptr>

²⁵ Ennek a nyilvántartásnak a céljairól is volt képviselői kérdés: http://irasbelikerdes.blog.hu/2013/09/16/mi_a_valodi_celja_a_raszorultsagtol_fuggo_penzbeli_es_termeszetbeni_ellatasok_igenybevevoinek_adatai. (utolsó letöltés: 2014. 08. 15.) A kormányzati választ nem sikerült megtalálnunk.

összességében milyen ellátásokban részesül. Az ellátórendszer átláthatóságának erősítése, és a jogalkalmazás egységességének segítése érdekében szükségessé vált az államigazgatási hatáskörben megállapított szociális és gyermekvédelmi pénzbeli és természetbeni ellátások egységes nyilvántartásának létrehozása” (PTR Felhasználói Kézikönyv, 4. o. saját kiemelés).

A PTR-ben a rendszeres adatszolgáltatás 2013. december 15-ét követően indult új ügyekben. A következő ellátásokra terjed ki: aktív korúak ellátása; foglalkoztatást helyettesítő támogatás (FHT); rendszeres szociális segély (RSZS); időskorúak járadéka (IDJ); ápolási díj alanyi jogon (ÁPDA); ápolási díj méltányossági alapon (ÁPDM); lakásfenntartási támogatás (LFT); lakásfenntartási támogatás – adósságkezelési támogatás (LFTA); közgyógyellátás alanyi jogon (KGYA); közgyógyellátás normatív alapon (KGYN); közgyógyellátás méltányossági alapon (KGYM); rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény (RGYK).

Az adatokat ezúttal is folyamatosan, de általában 5 napos határidővel kell egy Excel-táblába tölteni. Az adatok köre széles. Az Excel-táblában természetesen meg kell nevezni a belépés idejét (óra, perc, másodperc), a fájl nevét, státusát, eredményét (ami arra korlátozódik, hogy hol tart a feldolgozottsági állapot, illetve az ügy állása.)

Vagyis a kormányzati szándék, minden állampolgár ellátásainak átlátása, egészében mégsem (vagy még nem) teljesülhet. Az univerzális és biztosításhoz kötött ellátások, mint a családi pótlék, a gyes vagy a nyugdíj, illetve az ugyancsak közpénzt csökkentő adókedvezmények mégsem voltak e rendszerbe gyömöszölhetőek. A rendszer (az ápolási díj kivételével) a szegény vagy „szegénygyanús” ellátásokra korlátozódik, de azokat illetően hiánytalan.

A PTR első blokkja az „Ügyfél (teljes) munkalapja”. A személyi azonosítók közt név, cím, taj és egyéb azonosítók, születési hely és idő, pontos cím, anyja neve, iskolai végzettség, állampolgárság és hasonlókkal mellett szerepel a családi állapot is. A hajléktalanok esetében számos további adatot kell rögzíteni a mégis létező tartózkodási hely pontos ismertetésével. Ha semmi információ nincs, akkor – igen figyelmesen – a levelezési címet, illetve a „postán maradó” postafiók címét kell rögzíteni. (Ennek a munkalapnak van egy „hiányos” változata problémás esetekre.)

A második blokk az „Ellátás munkalap”, amelyen a taj szám azonosítja az ügyfelet. Ebben szerepel az ellátás teljes leírása, például: a határozat dátuma; a támogatásnyújtás kezdete, vége, felülvizsgálata; a pénzbeli ellátás havi összege; egyéni, illetve eseti gyógyszerkeret; (természetbeni vagy pénzbeli ellátás); szüneteltetés vagy felfüggesztés pontos leírása; visszatérítendő támogatás. Ezt követi ugyanebben a blokkban az eltartott gyermekek száma; az eltartott egyéb személyek száma; az igénylővel közös háztartásban/családban élők száma; a családba fogadó gyámul kirendelt hozzátartozó; a támogatás (1 vagy 2) jogcíme; a pénzbeli támogatás összege; számos információ szolgáltatóról és fogyasztási helyről. Ezt a blokkot zárják

a következő adatok: egy fogyasztási egységre jutó jövedelem; egy főre jutó havi nettó jövedelem; egy főre számított havi családi jövedelemhatár.

Az utolsó a „Relációs munkalap”. Ezen rögzíthető, hogy adott ellátás megállapítása során figyelembe vett további személyekhez milyen „hozzátartozói” adatok kapcsolódnak. Így

„1. Abban az esetben, ha az igénylőn kívül az ellátás megállapítása során további személyt nem kellett figyelembe venni, akkor nem kell a Relációs munkalapon rögzíteni. 2. Abban az esetben, ha az igénylőn kívül más személyt is figyelembe kellett venni az ellátás megállapítása során és vagy az Ügyfél (teljes), vagy az Ügyfél (hiányos) munkalapon rögzítésre került, akkor ki kell tölteni Relációs munkalapot. Ahány személy került felvitelre az igénylőn kívül az adott ellátáshoz, annyi sort kell felvinni a Relációs munkalapon”.

A „más személyekről” számos azonosító és egyéb információ rögzítendő.

A PTR nyilvántartás elvben tartalmazza azokat a főbb adatokat, amelyek alapján mind az ellátások, mind az ehhez kapcsolható FOKA- és KENYSZI-adatok társadalmi és politikai szempontból vizsgálhatók. Igaz, a rögzített három jövedelemadatot úgy alkalmazni, hogy azokból csoportok egészére értelmezhető jövedelmi szinteket vagy átlagokat számítsanak ki, nem lesz egyszerű – ha egyáltalán lehetséges. Ugyanakkor a PTR és KENYSZI nyilvántartások alkalmasak a szolgáltatásokkal való „visszaélések” kiszűrésére, s ugyanez igaz a pénzübeli és természetbeni támogatások ellenőrzésére. Minthogy a jogosultság megállapításához szükséges legfontosabb feltételek (p. családi jövedelemhatár) megvannak, a tételek zöme pénzben adott, viszonylag egyszerű algoritmussal megállapítható, hogy az ellátások elérték-e vagy átlépték a jövedelemhatárt. A következmények – felülvizsgálat, családi összes segélyből elvonás vagy esetleg ahhoz kiegészítés, „visszaélések” szankcionálása – valószínűsíthetők.

MAGYARORSZÁG JOBBAN TELJESÍT...

Miben teljesítünk jobban magunkhoz és az európai mezőnyhöz képest*

A „Magyarország jobban teljesít” kormányzati szlogenből kiindulva ebben a tanulmányban azt tekintjük át, hogy miben teljesít jobban az ország a gyerekszegénység és társadalmi integráció terén.¹ Azt vizsgáljuk, hogy különböző területeken hogyan teljesít Magyarország Európán belül, és hogyan változott ez a teljesítmény az időben. Az elemezett mutatók szoros összefüggésbe hozhatók a gyerekek és családjaik életszínvonalával, életminőségével. A kiválasztott indikátorok a munkaerő-piaci helyzet, a szegénység, az egyenlőtlenségek és az életkörülmények, életesélyek néhány jellemzőjét fedik le, illetve háttérként szerepel a GDP és a szociális védelmi kiadások alakulása. Mindehhez az Eurostat² adatait tudjuk felhasználni, amelyek alkalmasak a nemzetközi összehasonlításra.

A hosszú idősorokból három vagy négy évet emeltünk ki (2007, 2010, 2012, 2013), hogy nyomon követhetők legyenek a válság utáni, illetve a 2010–2012/2013 közötti időszak folyamatai. Magyarország adatai – a szociális védelmi kiadásokat és a foglalkoztatott nélküli háztartásban élő gyerekek arányát kivéve – 2013-ról is rendelkezésre állnak, így az ország teljesítményének változásait eddig tudjuk nyomon követni. Az Európai Unió tagállamainak rangsorában elfoglalt pozícióinkat, illetve helyzetünk alakulását – az adatok elérhetőségétől függően – többségében 2012-ig, esetenként 2013-ig vizsgáljuk.

Ahol erre az adatbázis lehetőséget adott, ott közöljük mind a népesség egészére, mind a gyerekekre vagy a gyerekes háztartásokra vonatkozó indikátorokat. Európáról három adatot közlünk: az összesített adatot a 27 tagú Európai Unióról (EU-27),³ valamint az EU két alcsoportjáról. Az egyiket a 2004 előtti uniós országok

* A tanulmány Farkas Zsombor munkája.

¹ Más területekről is rendelkezésre állnak nem kormányzati jelentések, amelyek a mutatók többségénél az országot a rosszabb és romló teljesítményű mezőbe sorolják. Legutóbb a Világgazdasági Fórum jelentése mutatta meg, hogy Magyarország versenyképessége Európában az utolsó előtti negyedik. A részletes országprofil szerint számos „öröklött” ügyben (infrastruktúra egy része, kutatási potenciál, néhány egészségügyi mutató) ennél jobban állunk, az új szabályozásoknál (adóterher, bürokrácia, bizalom) sokkal rosszabbul. Lásd *World Economic Forum. The Global Competitiveness Report 2011–2012*.

² Az adatbázis elérhető: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes> (utolsó letöltés: 2014. 07. 30.). Ahol ez szükséges, ott az adott indikátort tartalmazó táblázatnál lábjegyzetben ismertetjük a mutató pontos definícióját. Az Eurostat adatbázisában a referenciaév a megadott adatévnél egy évvel korábbi. (Ugyanakkor az általunk vizsgált időszakok jól mutatják a tendenciákat.)

³ Nem a 28 tagú Európai Unióval dolgozunk. Ennek oka egyrészt az, hogy Horvátország 2013. július 1-jén csatlakozott az EU-hoz, így adatai nem relevánsak a 2012-es és az az előtti uniós átlagok szempontjából.

alkotják (EU-15⁴), a másikat a 2004-ben csatlakozott 12 új tagállam (EU-12⁵). Tájékoztatásul minden indikátornál ismertetjük a két szélső értéket, vagyis azt, hogy az adott évben az adott jelenségnél a 27 országos adat közül melyik volt a legalacsonyabb és a legmagasabb érték (országtól függetlenül). A táblázatok mellett két diagramban ábrázoljuk a 27 tagország 2010-es és 2012-es (esetenként 2013-as) sorrendjét, kiemelve Magyarországot és az EU-27 átlagának pozícióját. (Ezek a táblázatok nem összesíthetők, de helyzetünk legjellemzőbb vonásai összegezhetők.) Négy táblázatban foglaljuk össze az általunk vizsgált indikátorok alakulását, illetve ezek alapján a főbb tendenciákat. A részletes táblázatok után rövid értelmezést fűzünk az adatsorokhoz.

A FŐBB TENDENCIÁK ÖSSZEFOGLALÁSA

Összesen 20 indikátor mentén vizsgáljuk Magyarországot teljesítményét, illetve az EU-ban elfoglalt pozícióját.⁶ Külön tekintjük át a 2007–2010 és a 2010–2012/2013 közötti időszakot, valamint a teljes periódust (2007–2012/2013). Elsőként azt foglaljuk össze, hogy ebben a három időszakban hogyan változott Magyarország teljesítménye a 20 indikátor alapján (1. és 2. táblázat). Majd azt nézzük meg, hogy az egyes ciklusokban hogyan alakult helyzetünk az uniós rangsorokban (3. és 4. táblázat).

Magyarország teljesítményének változásai

A vizsgált indikátorok többsége szerint mindhárom időszakban romlott Magyarország teljesítménye. Az egyes periódusok végén az indikátorok 70–80 százaléka rosszabb helyzetet mutat, mint korábban (1. táblázat). A teljes ciklus (2007–2013) jellemző tendenciája a szegények arányának kismértékű, de folyamatos növekedése, a gyerekszegénységi ráta jelentős emelkedése, valamint az életkörülmények, az életminőség indikátorainak súlyos romlása. Minden mutató alapján a gyerekek és családjaik indulási helyzete (2007) egyrészt eleve rosszabb, másrészt helyzetük romlása is nagyobb mértékű, mint a teljes népességé/az összes háztartásé. Miközben a szegénység, a depriváció, a nélkülözés egyre többeket érint, a szociális véde-

⁴ A 2004 előtti EU tagállamai: Ausztria, Belgium, Dánia, Egyesült Királyság, Finnország, Franciaország, Görögország, Hollandia, Írország, Luxemburg, Németország, Olaszország, Portugália, Spanyolország, Svédország.

⁵ A 2004-ben és 2007-ben csatlakozott 12 ország: Bulgária (2007), Ciprus, Csehország, Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Románia (2007), Szlovákia, Szlovénia. Az EU-12 átlagáról öt indikátor esetében nem voltak adatok az Eurostat adatbázisában, ezeket adathányként jelöltük a táblázatokban.

⁶ Hét indikátor esetében, ahol külön táblázatokban közöljük a teljes népességre és a gyerekekre, illetve az összes háztartásra és a gyerekes háztartásokra vonatkozó adatokat, alszámozással jelöltük a táblázatokot.

lemre fordított kiadások (a GDP-hez viszonyítva) szinte változatlanok (2007–2011 között) (2. táblázat).

1. táblázat: *A Magyarországra vonatkozó indikátorok változása, 2007–2010, 2010–2013, 2007–2013 között (db)*

Időszak	Az indikátorok közül			Összesen
	javult	romlott	nincs változás	
2007–2010	3	14	3	20
2010–2013	5	14	1	20
2007–2013	1	16	3	20

Megjegyzés: nincs változás akkor, ha az elmozdulás mértéke nem haladja meg a 2%-ot.

- **2007 és 2010 között** a 20 indikátor közül 14 terén történt romlás, 3 esetben javult a helyzet, 3 mutató nem változott. Kismértékű, de kedvező irányú elmozdulások figyelhetők meg a szociális védelmi kiadások mértékében (2007–2009 között), a jövedelmi egyenlőtlenségek (Gini-együttható) terén és a korai iskolaelhagyók arányában. (Az aktivitási ráta kevesebb mint 1%-kal javult.) A teljes népesség szegénységi aránya ebben az időszakban még nem változott (12,3%), a gyerek-szegénységi ráta viszont emelkedett. Visszaesett az aktív korú népesség (15–64 évesek) és a fiatalok (15–24 évesek) foglalkoztatási rátája, nőtt a foglalkoztatott nélküli háztartásban élő 0–17 évesek aránya. A súlyos anyagi deprivációban élő gyerekek aránya 15 százalékkal, a nagy nehézségek árán megélni képes gyerekes háztartások aránya a kétszeresére (30%-ra) nőtt.
- **2010 és 2013 között** az áttekintett területek többségén Magyarország teljesítménye ismét rosszabb lett. A 20 indikátor közül 14 esetében romlott, 5 esetben javult a helyzet. (A súlyos lakásdeprivációban élők aránya nem változott számottevően.) Nőtt az egy főre jutó GDP összege, ugyanakkor a szociális védelmi kiadások GDP-hez viszonyított aránya 5 százalékkal csökkent (2009–2011 között). A foglalkoztatási mutatók terén kismértékű (elsősorban a közfoglalkoztatással magyarázható) javulás tapasztalható. Ennek ellenére mind a teljes népesség, mind a gyerekek körében (14, ill. 11%-kal) emelkedett a jövedelmi szegénységben élők aránya. A súlyosan deprivált gyerekek aránya 16 százalékkal lett több három év alatt. A nagy nehézségek árán megélni képes háztartások aránya tovább – de a 2007–2010 közötti időszakhoz képest kisebb mértékben – nőtt. A korai iskolaelhagyók csökkenő tendenciája megfordult.
- **A 2007 és 2013 közötti** időszakban összeadódnak a romló teljesítmények. A hét évet felölelő periódusban a 20 indikátor közül 16 terén jeleznek romlást és mindössze 1 esetében érzékelhető (2%-nál magasabb) javulást az adatsorok. A szociális védelmi kiadások GDP-hez viszonyított aránya szinte nem változott: 2011-ben alig több mint 1 százalékkal haladta meg a 2007-es szintet. A 2013-as foglalkoztatási ráta (58,4%) kevesebb mint 2 százalékkal magasabb a 2007-es mutatónál

(57,3%), és az egy főre jutó GDP sem emelkedett. Az egyetlen javuló indikátor az aktivitási ráta, amely 2007–2013 között 5 százalékkal (61,9%-ról 65,1%-ra) javult. A jövedelmi egyenlőtlenségek nőttek, a szegénységben élők aránya a teljes népességben 14 százalékkal, a gyerekek körében 20 százalékkal emelkedett. A nélkülözés, a depriváció, a lakással kapcsolatos eladósodás terén ennél is jóval nagyobb mértékű a romlás.

2. táblázat: A Magyarországra vonatkozó egyes indikátorok alakulása, 2007–2010, 2010–2013, 2007–2013

Indikátor	2007–2010	2010–2013	2007–2013
	között a változás iránya az országos adatokban		
Egy főre jutó GDP	✗	✓	≈
Szociális védelmi kiadások a GDP százalékában*	✓	✗	≈
Aktivitási ráta, 15–64 évesek	≈	✓	✓
Foglalkoztatási ráta, 15–64 évesek	✗	✓	≈
Foglalkoztatási ráta, 15–24 évesek	✗	✓	✗
Foglalkoztatott nélküli háztartásban élő 0–17 évesek aránya**	✗	✓	✗
Gini-együttható	✓	✗	✗
Szegénységben élők aránya, teljes népesség	≈	✗	✗
Szegénységben élő 0–17 évesek aránya	✗	✗	✗
Szegénységben vagy kirekesztésben élők aránya, teljes népesség	≈	✗	✗
Szegénységben vagy kirekesztésben élő 0–17 évesek aránya	✗	✗	✗
Súlyos anyagi deprivációban élők aránya, teljes népesség	✗	✗	✗
Súlyos anyagi deprivációban élő 0–17 évesek aránya	✗	✗	✗
Nagy nehézségek árán megélni képes háztartások aránya	✗	✗	✗
Nagy nehézségek árán megélni képes gyerekes háztartások aránya	✗	✗	✗
Súlyos lakásdeprivációban élők aránya	✗	≈	✗
Súlyos lakásdeprivációban élő 0–17 évesek aránya	✗	✗	✗
Díjhátralékos háztartások aránya	✗	✗	✗

Indikátor	2007–2010	2010–2013	2007–2013
	között a változás iránya az országos adatokban		
Díjhátralékos gyerekes háztartások aránya	X	X	X
Kora iskolaelhagyók aránya	✓	X	X

* Az utolsó adatév 2011. ** Az utolsó adatév 2012.

Jelmagyarázat: X = romlás; ✓ = javulás; ≈ = nincs elmozdulás (a változás mértéke 2% alatti).

Magyarország helyzetének változásai az Európai Unióban

A három periódusban a 20 indikátor fele (9–11 mutató) Magyarország pozíciójának romlását jelzi a 27 tagú Európai Unióban. A vizsgált területek kisebb részén (6–8 indikátor) előreléptünk, néhány esetben nincs elmozdulás. A 2004 után csatlakozott 12 ország között helyzetünk 6–12 indikátor mentén rosszabb lett, és kevesebb (2–5) területen tudtuk javítani helyezéseinket, mint a teljes EU-ban (3. táblázat). Az előrehaladást vagy a hátrébb kerülést természetesen befolyásolja más országok teljesítménye is. Előfordul, hogy adott területen Magyarországon romlott a helyzet, az uniós rangsorban mégis kedvezően változott pozíciónk, és (kevésbé jellemzően) fordítva.

- **2007 és 2010 között** a 20 indikátor közül 9 terén romlott, 6 esetében javult, további 5 mutató szerint nem változott Magyarország pozíciója az **EU-27-ben**. Az **EU-12-n** belüli helyzetünk 6 mutató alapján rosszabb, 5 indikátor tekintetében jobb lett, 9 esetben nem történt elmozdulás. A **27 tagú EU-n belül** a legnagyobb mértékben a GDP-n belüli szociális védelmi kiadások terén (13.-ról 16. hely), a súlyos lakásdepriváció által érintettek (21.-ről 25. hely), valamint a nagy nehézségek árán megélni képes háztartások arányában (20.-ról a 26. hely) rontottunk helyzetünkön. Foglalkoztatási rátánkkal a 2007-ben elfoglalt 25. helyről a rangsor legvégére csúsztuk vissza. A jövedelmi egyenlőtlenségeket jelző Gini-együttható alapján viszont a 2007-es 6. helyről 2010-re a 2. helyre léptünk elő. A teljes népesség szegénységi rátája nem változott a két adatév között, helyezésünk mégis javult (a 8.-ról az 5. helyre).
- **A 2010 és 2012/2013 közötti** időszakban 7 indikátor terén javult, 11 esetében romlott, 2 mutató alapján nem változott az **EU-27-ben** elfoglalt pozíciónk. Az **EU-12-n** belül a magyarországi indikátorok 60 százaléka (12 db) helyzetünk romlására utal. Mindössze 2 esetben javítottunk, 6 területen nem történt változás. A foglalkoztatási ráta 3 százalékpontos emelkedése (2010–2013 között) ahhoz volt elég, hogy a rangsorban az utolsóról a 24. helyre lépünk elő az **EU-27 sorrendjében**. (A 15–24 évesek foglalkoztatási arányában ugyanez a sorrendbeli változás; a mutató 1,5 százalékponttal javult.) Egyetlen helyezéssel kerülünk előrébb (a 23.-ról a 22. helyre) a szegénységben vagy kirekesztésben élők

arányát jelző indikátor terén, de az érintett népesség aránya 2010–2013 között nőtt. Az egy főre jutó GDP mértékében a 22. helyről a 24–25. helyre estünk vissza. A jövedelmi egyenlőtlenség (Gini-együttható) mértékében ennél jelentősebb a lecsúszás: 2010-ben még az előkelő második helyen, 2012-ben már csak a 8. helyen állt Magyarország. A teljes népesség és a gyerekek szegénységi rátája ebben az időszakban emelkedett, és mindkét esetben rontottunk uniós pozíciónkon (az 5.-ről a 7., ill. a 15.-ről a 20. helyig). A korai iskolaelhagyók aránya 12 százalékkal lett magasabb 2010 és 2013 között; a romlás miatt a rangsor 11. helyéről a 20. helyre kerültünk.

- A teljes periódus romló folyamataihoz a válság utáni három év valamivel többet tett hozzá, mint a 2010 utáni kormányzás két-három éve. Legfeljebb az a feltűnő, hogy a régi tagországokban a válság utáni romlást több esetben követte javulás 2010 után, mint nálunk. A **2007 és 2012/2013 közötti időszakban**, ha a **27 tagú EU-t** vizsgáljuk, a 20 indikátor több mint felében (11) romlott, 8 tekintetben javultak helyezéseink (1 esetben nincs változás). Az **új tagországok 12-es mezőnyében** viszont az országok többsége „elszállt” mellettünk. Háromszor több a romló (12), mint a javuló (4) pozíciót jelző indikátorunk (4 területen nem történt elmozdulás). Az **EU-27 rangsorában** aktivitási és foglalkoztatási rátánkkal egy-két helyezéssel kerültünk előrébb (a 26.-ról a 24., ill. a 25.-ről a 24. helyre). A többi kedvező irányú változás hasonló mértékű (1–3 helyezés). Aggasztó viszont, hogy a gyerekszegénységi ráta jelentős romlása miatt a 14.-ről a 20. helyre kerültünk, a korai iskolaelhagyók esetében pedig a 9.-ről a 20. helyig zuhant az ország. Az **EU-12-n belül** a sereghajtó tagállamok közé estünk vissza az egy főre jutó GDP összegét, a foglalkoztatási rátát és a depriváltak arányát tekintve. A jövedelmi egyenlőtlenségek mutatója (Gini-együttható) alapján a rangsor elejéről a középmezőnybe léptünk vissza.

3. táblázat: *Magyarország pozíciójának változásai az EU-27-ben és az EU-12-ben a vizsgált indikátorok alapján 2007–2010, 2010–2012/2013, 2007–2012/2013 (db)*

Időszak	EU-27 – hány indikátor esetében változott Magyarország helye az országok között				EU-12 – hány indikátor esetében változott Magyarország helye az országok között			
	javult	romlott	nincs változás	Összesen	javult	romlott	nincs változás	Összesen
2007–2010	6	9	5	20	5	6	9	20
2010–2012/2013	7	11	2	20	2	12	6	20
2007–2012/2013	8	11	1	20	4	12	4	20

Magyarország tartós pozíciói az Európai Unióban

A 20 indikátor közül 10 azt jelzi, hogy Magyarország tartósan (a 3-4 vizsgált adatévből legalább kettőben⁷) a legutolsó három ország közé tartozik az **EU 27 tagállamának** sorában. Tartós a 20–24. hely közötti pozíciónk 5 területen, és összesen további 5 indikátor alapján kerültünk be az első 19 ország közé. (Ezek közül 2 esetben vagyunk az első tíz között.) A vizsgált indikátorok többsége (75%-a) szerint tartósan az uniós mezőny utolsó negyedében állunk. Magyarország az **EU-12-n belül** sem teljesít sokkal jobban. Az adatsorokat áttekintve: 6 mutató alapján tartósan az utolsó két ország között vagyunk, a többi esetében beférünk az első tízbe (de közülük csak 3 területen tartozunk az első 5 tagállam közé) (4. táblázat). Akár az EU-27-et, akár az EU-12-t vizsgáljuk, Magyarország a foglalkoztatási rátát és a nélkülözők, depriváltak arányát tekintve rendre a legrosszabbul teljesítő országok között található. Ráadásul az utóbbiak terén nálunk a romlás mértéke többszöröse az uniós átlagoknak, és jellemzően csak Bulgáriát, Romániát, esetleg Litvániát tudjuk „megelőzni” (ahol – ellentétben velünk – a tendenciák javulnak.)

4. táblázat: *Magyarország tartós* pozíciói az EU-27-ben és az EU-12-ben, 2007–2012/2013 (db)*

„Helyezés”	2007–2012/2013
EU-27	
Magyarország tartósan az utolsó (legrosszabb) 3 ország között van (25–27. hely)	10
Magyarország tartósan a 20–24. helyen van	5
Magyarország tartósan a középtájon (11–19. hely) van	3
Magyarország tartósan az első (legjobb) 10 ország között van	2
<i>Összesen</i>	20
EU-12	
Magyarország tartósan az utolsó (legrosszabb) 2 helyen van (11–12.)	6
Magyarország tartósan középen van (6–10. hely)	11
Magyarország tartósan az első (legjobb) 5 ország között van	3
<i>Összesen</i>	20

* A 2007–2012/2013 közötti időszakban vizsgált 3 vagy 4 adatév közül legalább kettőben.

⁷ Ahol egy-egy ország adathiánya miatt kevesebb tagállam szerepel a sorrendben, ott Magyarország helyezéseit ennek megfelelően számoltuk. Tehát például, ha Magyarország 26 ország közül a 24. helyen áll, akkor úgy vettük, hogy az utolsó 3 ország között van.

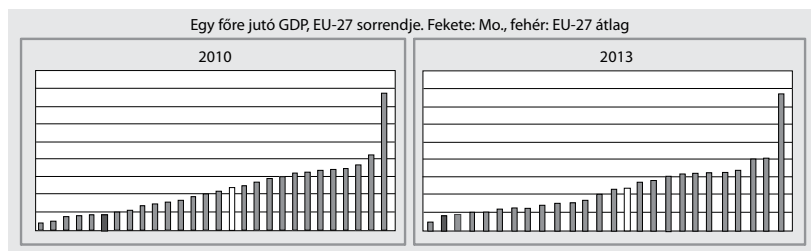
ÁZ EGYES INDIKÁTOROK ALAKULÁSA

Részletes táblázatok

5. táblázat: Egy főre jutó GDP, 2007, 2010, 2012, 2013 (euró)

	2007	2010	2012	2013
EU-27	25 100	24 500	25 600	25 900
<i>Legmagasabb érték</i>	<i>78 000</i>	<i>77 400</i>	<i>80 700</i>	<i>84 400</i>
<i>Legalacsonyabb érték</i>	<i>4 000</i>	<i>4 800</i>	<i>5 400</i>	<i>5 500</i>
EU-15	29 400	28 500	29 700	29 800
EU-12	n. a.	n. a.	n. a.	29 200
Magyarország	9 900	9 600	9 800	9 900
SORRENDEK				
Magyarország az EU-27-ben	22/27	22/27	25/27	24/25*
Magyarország az EU-12-ben	7/12	7/12	10/12	10/11

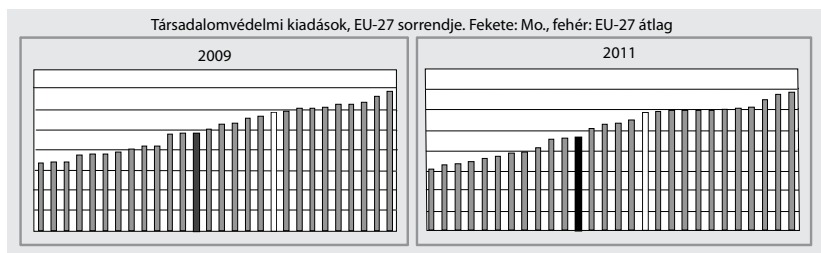
* Görögországról és Romániáról nincs adat.



6. táblázat: Szociális védelmi kiadások,⁸ 2007, 2009, 2011 (a GDP %-ában)

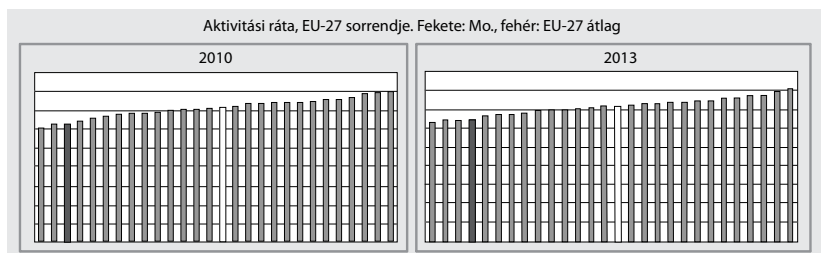
	2007	2009	2011
EU-27	26,1	29,6	29,0
<i>Legmagasabb érték</i>	<i>30,9</i>	<i>34,7</i>	<i>34,2</i>
<i>Legalacsonyabb érték</i>	<i>11,3</i>	<i>16,9</i>	<i>15,1</i>
EU-15	26,7	30,4	29,8
EU-12	n. a.	n. a.	n. a.
Magyarország	22,7	24,3	23,0
SORRENDEK			
Magyarország az EU-27-ben	13/27	16/27	16/27
Magyarország az EU-12-ben	1/12	1/12	2/12

⁸ Lásd erről: Eurostat. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Glossary:Social_protection_expenditure (utolsó letöltés: 2014. 05. 20.)



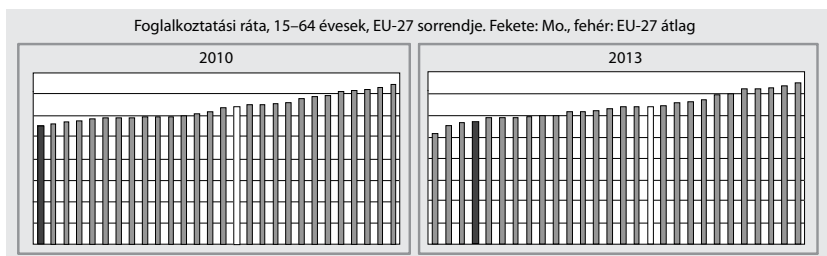
7. táblázat: Aktivitási ráta, 15–64 évesek, 2007, 2010, 2012, 2013 (%)

	2007	2010	2012	2013
EU27	70,4	71,0	71,8	72,1
Legmagasabb érték	80,1	79,4	80,3	81,1
Legalacsonyabb érték	58,4	60,4	63,1	63,5
EU-15	71,9	72,4	73,0	73,3
EU-12	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.
Magyarország	61,9	62,4	64,3	65,1
SORRENDEK				
Magyarország az EU-27-ben	26/27	25/27	24/27	24/27
Magyarország az EU-12-ben	11/12	11/12	10/12	10/12



8. táblázat: Foglalkoztatási ráta, 15–64 évesek, 2007, 2010, 2012, 2013 (%)

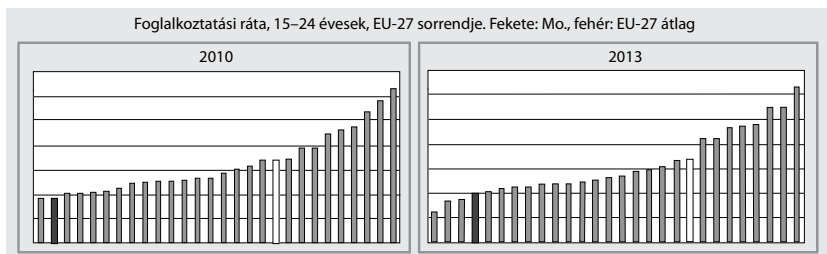
	2007	2010	2012	2013
EU27	65,3	64,1	64,2	64,2
Legmagasabb érték	77,0	74,7	75,1	74,4
Legalacsonyabb érték	54,6	55,4	51,3	49,3
EU-15	66,8	65,4	65,2	65,1
EU-12	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.
Magyarország	57,3	55,4	57,2	58,4
SORRENDEK				
Magyarország az EU-27-ben	25/27	27/27	24/27	24/27
Magyarország az EU-12-ben	10/12	12/12	12/12	12/12



8a táblázat: Foglalkoztatási ráta, 15–24 évesek, 2007, 2010, 2012, 2013 (%)

	2007	2010	2012	2013
EU-27	37,3	34,0	32,9	32,5
Legmagasabb érték	68,4	63,0	63,3	62,3
Legalacsonyabb érték	21,0	18,3*	13,1	11,9
EU-15	41,0	36,9	35,5	34,9
EU-12	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.
Magyarország	21,0	18,3	18,6	19,8
SORRENDEK				
Magyarország az EU-27-ben	27/27	26/27	24/27	24/27
Magyarország az EU-12-ben	12/12	12/12	12/12	12/12

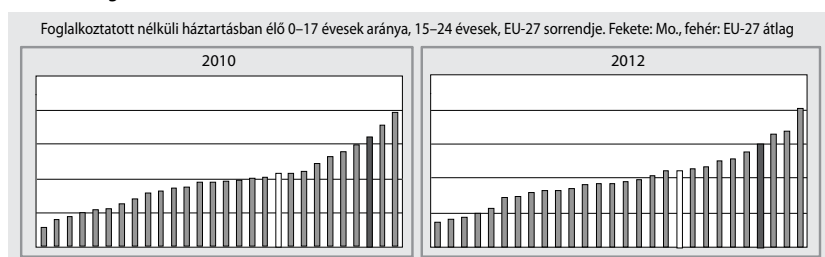
* Litvánia és Magyarország rátája egyaránt 18,3%.



9. táblázat: *Foglalkoztatott nélküli háztartásban élő 0–17 évesek aránya, 2007, 2010, 2012 (%)*

	2007	2010	2012
EU-27	9,4	10,7	11,1
<i>Legmagasabb érték</i>	16,7	19,7	20,2
<i>Legalacsonyabb érték</i>	2,2	2,8	3,6
EU-15	9,3	10,8	11,2
EU-12	n. a.	n. a.	n. a.
Magyarország	13,9	16,1	15,0
SORRENDEK			
Magyarország az EU-27-ben	25/26*	25/27	24/27
Magyarország az EU-12-ben	12/12	12/12	11/12

* Svédországról nincs adat.

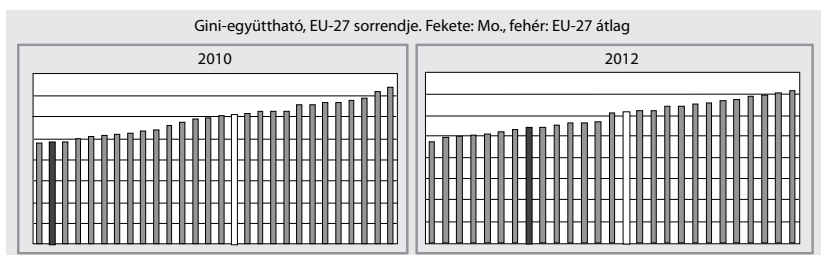


10. táblázat: *Gini-együttható⁹, 2007, 2010, 2012**

	2007	2010	2012
EU-27	30,6	30,5	30,6
<i>Legmagasabb érték</i>	37,8	36,9	35,7
<i>Legalacsonyabb érték</i>	23,2	23,8	23,7
EU-15	30,3	30,5	30,7
EU-12	31,8	30,3	30,3
Magyarország	25,6	24,1	26,9
SORRENDEK			
Magyarország az EU-27-ben	6/27	2/27	8/27
Magyarország az EU-12-ben	4/12	2/12	7/12

* Magyarország, 2013: 28,0.

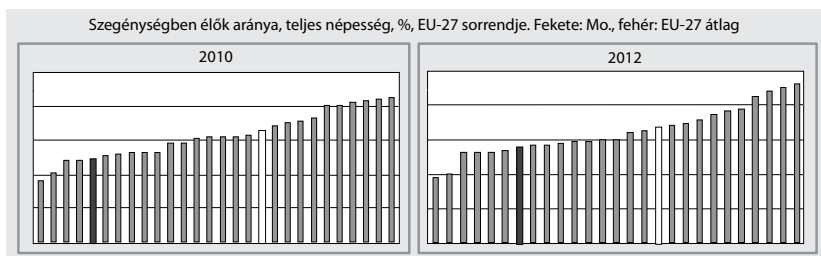
⁹ Az összes jövedelem egyenlőtlenségét jelző mutató. Az Eurostat által alkalmazott mutató a jövedelemeloszlást 100-as skálán méri, ahol a 0 a teljes egyenlőséget, a 100 a teljes egyenlőtlenséget jelenti. Lásd erről: Eurostat. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Glossary:Gini_coefficient (utolsó letöltés: 2014. 05. 20.)



11. táblázat: Szegénységben élők aránya¹⁰, teljes népesség, 2007, 2010, 2012* (%)

	2007	2010	2012
EU-27	16,5	16,4	16,9
Legmagasabb érték	24,8	21,4	23,1
Legalacsonyabb érték	9,6	9,0	9,6
EU-15	16,0	16,3	16,8
EU-12	18,2	16,9	17,3
Magyarország	12,3	12,3	14,0
SORRENDEK			
Magyarország az EU-27-ben	8/27	5/27	7/26*
Magyarország az EU-12-ben	4/12	3/12	4/12

* Magyarország, 2013: 14,3%.

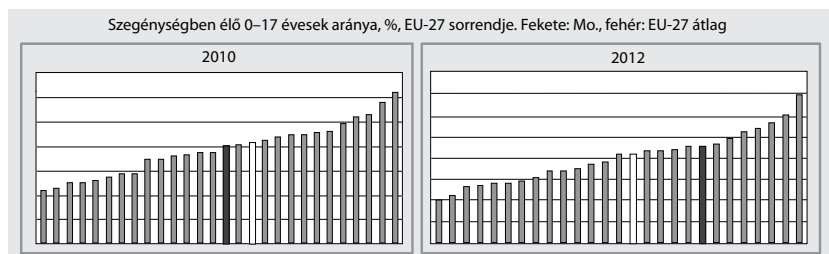


¹⁰ A mediánjövedelem 60 százaléka alatt élők aránya, OECD 2-es ekvivalenciaskála szerint. Lásd erről: Eurostat. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Glossary:At-risk-of-poverty_rate (utolsó letöltés: 2014. 05. 20.)

11a táblázat: Szegénységben élő 0–17 évesek aránya, 2007, 2010, 2012* (%)

	2007	2010	2012
EU-27	19,7	20,8	20,8
<i>Legmagasabb érték</i>	32,8	31,3	34,6
<i>Legalacsonyabb érték</i>	9,6	10,9	10,2
EU-15	18,2	20,2	20,0
EU-12	24,8	23,2	23,9
Magyarország	18,8	20,3	22,6
SORRENDEK			
Magyarország az EU-27-ben	14/27	15/27	20/27
Magyarország az EU-12-ben	6/12	6/12	8/12

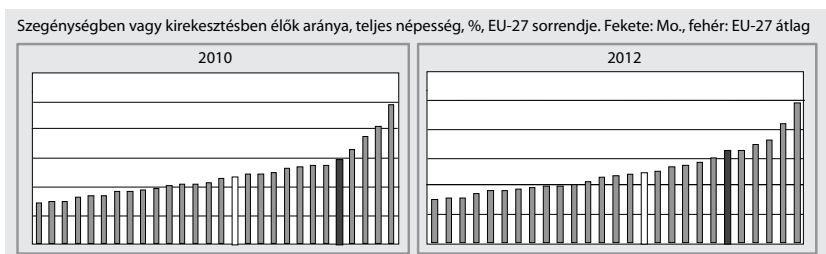
* Magyarország, 2013: 23,2%.

12. táblázat: Szegénységben vagy kirekesztésben élők aránya¹¹, teljes népesség, 2007, 2010, 2012* (%)

	2007	2010	2012
EU-27	24,4	23,7	24,7
<i>Legmagasabb érték</i>	60,7	49,2	49,3
<i>Legalacsonyabb érték</i>	13,9	14,4	15,0
EU-15	21,6	21,8	23,1
EU-12	35,0	30,8	30,7
Magyarország	29,4	29,9	32,4
SORRENDEK			
Magyarország az EU-27-ben	23/27	23/27	22/27
Magyarország az EU-12-ben	8/12	8/12	8/12

* Magyarország, 2013: 33,5%.

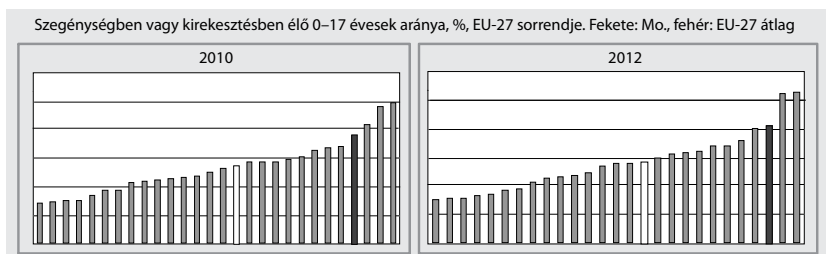
¹¹ A jövedelmi szegénységben vagy súlyos anyagi deprivációban vagy nagyon alacsony munkaintenzitású háztartásban élők aránya. (Az EU 2020 stratégia egyik indikátora.) Lásd erről: Eurostat. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Glossary:At_risk_of_poverty_or_social_exclusion_%28AROE%29 (utolsó letöltés: 2014. 05. 20.)



12a táblázat: Szegénységben vagy kirekesztésben élő 0–17 évesek aránya, 2007, 2010, 2012* (%)

	2007	2010	2012
EU-27	26,4	27,4	27,9
Legmagasabb érték	60,8	49,8	52,3
Legalacsonyabb érték	14,2	14,2	14,9
EU-15	23,4	25,4	26,0
EU-12	38,1	35,0	35,6
Magyarország	34,1	38,7	40,9
SORRENDEK			
Magyarország az EU-27-ben	24/27	24/27	25/27
Magyarország az EU-12-ben	9/12	9/12	10/12

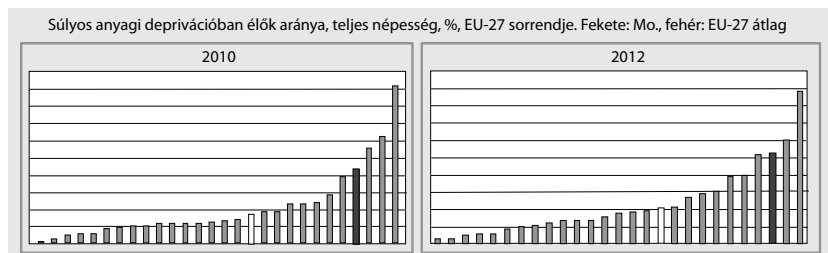
* Magyarország, 2013: 43,0%.



13. táblázat: *Súlyos anyagi deprivációban élők aránya,¹² teljes népesség, 2007, 2010, 2012* (%)*

	2007	2010	2012
EU-27	9,1	8,4	9,9
<i>Legmagasabb érték</i>	<i>57,6</i>	<i>45,7</i>	<i>44,1</i>
<i>Legalacsonyabb érték</i>	<i>0,8</i>	<i>0,5</i>	<i>1,3</i>
EU-15	4,9	5,3	7,3
EU-12	24,9	20,0	19,7
Magyarország	19,9	21,6	25,7
SORRENDEK			
Magyarország az EU-27-ben	23/27	24/27	25/27
Magyarország az EU-12-ben	8/12	9/12	10/12

* Magyarország, 2013: 26,8%.

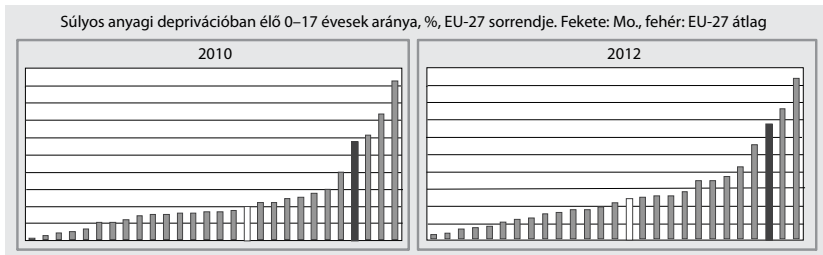


13a táblázat: *Súlyos anyagi deprivációban élő 0–17 évesek aránya, 2007, 2010, 2012 (%)*

	2007	2010	2012
EU-27	10,1	9,8	11,7
<i>Legmagasabb érték</i>	<i>58,3</i>	<i>46,5</i>	<i>46,6</i>
<i>Legalacsonyabb érték</i>	<i>0,7</i>	<i>0,2</i>	<i>1,4</i>
EU-15	5,8	6,6	9,0
EU-12	26,5	22,5	22,5
Magyarország	24,4	28,8	33,4
SORRENDEK			
Magyarország az EU-27-ben	25/27	24/27	25/27
Magyarország az EU-12-ben	10/12	9/12	10/12

* Magyarország, 2013: 35,0%.

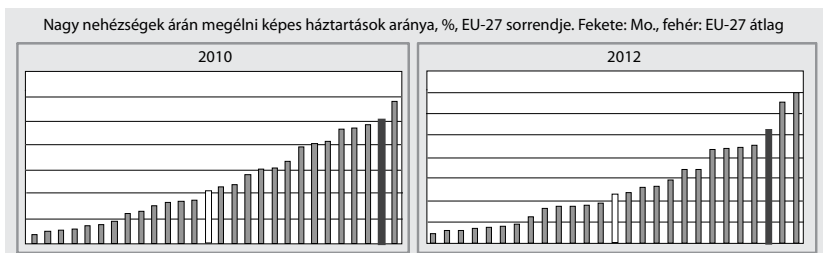
¹² Azoknak az aránya, akik a következő 9 tétel közül legalább négyet nem engedhetnek meg maguknak/legalább négy területen hiányt szenvednek: 1. lakáshatási költségeik fizetése; 2. otthonuk megfelelő fűtése; 3. váratlan kiadások fedezése; 4. hús/hal fogyasztása minden második nap; 5. évente legalább egy hét fizetett üdülés; 6. színes televízió; 7. mosógép; 8. autó; 9. telefon. Lásd erről: Eurostat. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Glossary:Severe_material_deprivation_rate (utolsó letöltés: 2014. 05. 20.)



14. táblázat: Nagy nehézségek árán megélni képes háztartások aránya, 2007, 2010, 2012* (%)

	2007	2010	2012
EU-27	9,1	10,4	11,0
<i>Legmagasabb érték</i>	33,3	29,0	35,0
<i>Legalacsonyabb érték</i>	1,8	1,9	2,3
EU-15	7,0	8,7	9,3
EU-12	17,0	17,1	17,5
Magyarország	13,8	25,3	26,3
SORRENDEK			
Magyarország az EU-27-ben	20/27	26/27	25/27
Magyarország az EU-12-ben	8/12	11/12	11/12

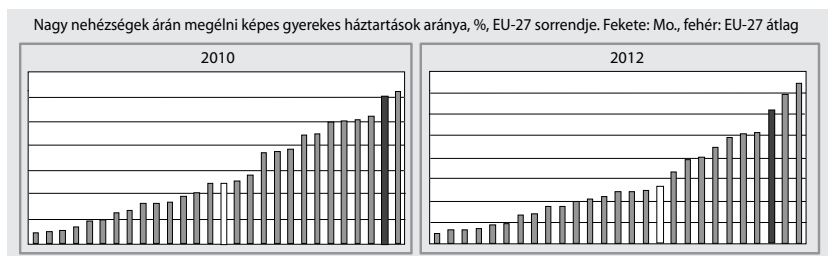
* Magyarország, 2013: 26,7%.



14a táblázat: *Nagy nehézségek árán megélni képes gyerekes háztartások aránya, 2007, 2010, 2012* (%)*

	2007	2010	2012
EU-27	10,5	12,3	12,9
<i>Legmagasabb érték</i>	35,3	31,1	37,3
<i>Legalacsonyabb érték</i>	2,0	2,0	2,3
EU-15	8,2	10,5	11,3
EU-12	17,5	18,3	18,5
Magyarország	15,5	30,1	30,7
SORRENDEK			
Magyarország az EU-27-ben	20/27	26/27	25/27
Magyarország az EU-12-ben	8/12	11/12	11/12

* Magyarország, 2013: 31,6%.

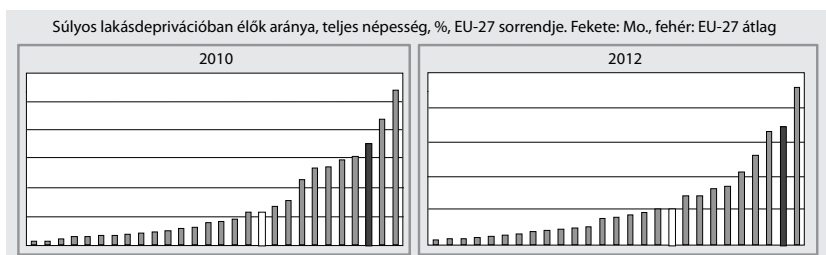


15. táblázat: *Súlyos lakásdeprivációban élők aránya,¹³ teljes népesség, 2007, 2010, 2012* (%)*

	2007	2010	2012
EU-27	7,2	5,7	5,1
<i>Legmagasabb érték</i>	31,8	26,9	22,8
<i>Legalacsonyabb érték</i>	0,7	0,5	0,6
EU-15	3,3	3,2	3,1
EU-12	21,7	15,4	12,7
Magyarország	14,4	17,7	17,2
SORRENDEK			
Magyarország az EU-27-ben	21/27	25/27	26/27
Magyarország az EU-12-ben	6/12	10/12	11/12

* Magyarország, 2013: 17,6%.

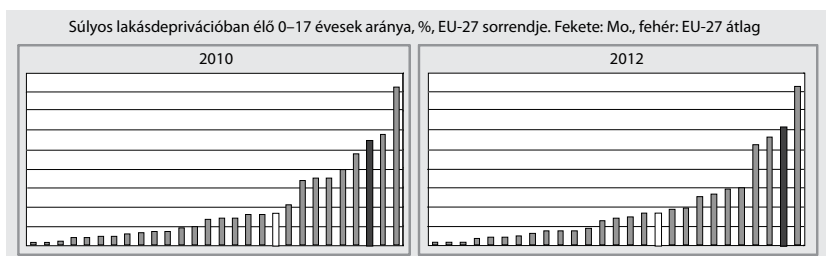
¹³ Azoknak az aránya, akik zsúfolt lakásban élnek, és lakásukra a lakásdepriváció legalább egy dimenziója jellemző (beázó tető; nincs WC és fürdőszoba; túl sötét a lakás). Lásd erről: Eurostat. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Glossary:Severe_housing_deprivation_rate (utolsó letöltés: 2014. 05. 20.)



15a táblázat: Súlyos lakásdeprivációban élő 0–17 évesek aránya, 2007, 2010, 2012* (%)

	2007	2010	2012
EU-27	10,0	8,3	7,6
<i>Legmagasabb érték</i>	<i>46,1</i>	<i>41,1</i>	<i>36,9</i>
<i>Legalacsonyabb érték</i>	<i>0,5</i>	<i>0,6</i>	<i>0,6</i>
EU-15	4,8	4,8	4,7
EU-12	29,9	22,3	19,4
Magyarország	19,7	27,4	27,5
SORRENDEK			
Magyarország az EU-27-ben	21/27	25/27	26/27
Magyarország az EU-12-ben	6/12	10/12	11/12

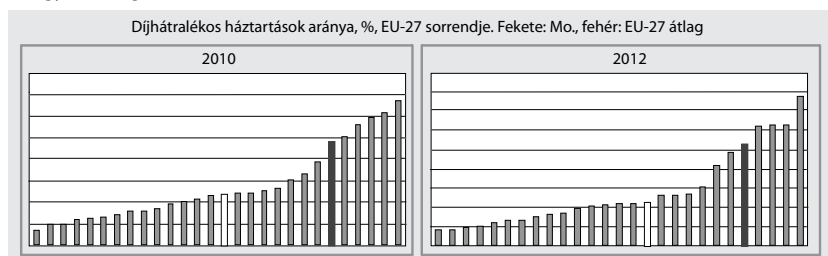
* Magyarország, 2013: 28,6%.



16. táblázat: *Díjhátralékos (jelzáloghitel, lakbér, rezsi) háztartások aránya,¹⁴ 2007, 2010, 2012* (%)*

	2007	2010	2012
EU-27	10,0	11,9	11,4
<i>Legmagasabb érték</i>	31,0	33,8	39,0
<i>Legalacsonyabb érték</i>	2,7	3,3	4,0
EU-15	8,6	9,8	9,1
EU-12	14,9	19,8	19,9
Magyarország	19,1	24,3	26,4
SORRENDEK			
Magyarország az EU-27-ben	24/27	22/27	23/27
Magyarország az EU-12-ben	10/12	8/12	9/12

*Magyarország, 2013: 26,2%.

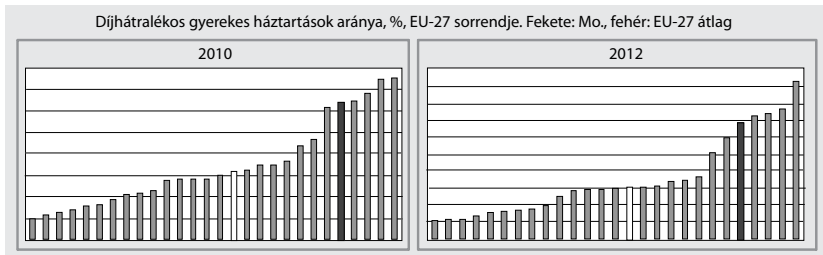


16a táblázat: *Díjhátralékos (jelzáloghitel, lakbér, rezsi) gyerekes háztartások aránya, 2007, 2010, 2012* (%)*

	2007	2010	2012
EU-27	12,8	15,8	15,1
<i>Legmagasabb érték</i>	38,4	37,7	46,3
<i>Legalacsonyabb érték</i>	3,0	4,8	5,3
EU-15	11,2	13,5	12,5
EU-12	17,8	23,3	23,6
Magyarország	25,6	32,0	34,1
SORRENDEK			
Magyarország az EU-27-ben	24/27	23/27	23/27
Magyarország az EU-12-ben	10/12	9/12	9/12

*Magyarország, 2013: 34,4%.

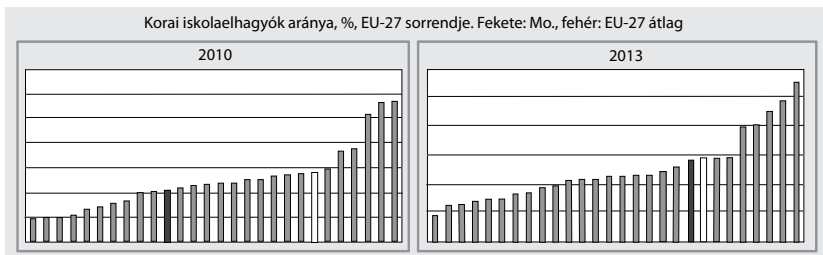
¹⁴ Azoknak az aránya, akik az elmúlt 12 hónapban nem tudták fizetni, illetve hátralékuk van a lakásrezsi és a lakással kapcsolatos egyéb költségek (lakbér, lakáshitel) terén. Lásd erről: Eurostat. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Glossary:Arrears_for_housing_and_non-housing_bills_and_for_other_loans_and_credit_repayment (utolsó letöltés: 2014. 05. 22.)



17. táblázat: *Kora iskolaelhagyók aránya (18–24 évesek),¹⁵ 2007, 2010, 2012, 2013 (%)*

	2007	2010	2012	2013
EU-27	15,0	14,0	12,8	12,0
<i>Legmagasabb érték</i>	36,9	28,7	24,7	23,6
<i>Legalacsonyabb érték</i>	4,1	4,7	4,4	3,9
EU-17*	16,8	15,5	13,8	12,9
EU-12	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.
Magyarország	11,4	10,5	11,5	11,8
SORRENDEK				
Magyarország az EU-27-ben	9/27	11/27	19/27	20/27
Magyarország az EU-12-ben	6/12	6/12	9/12	8/12

* Az EU-15-ről nincs adat.



¹⁵ Azoknak a 18–24 éveseknek az aránya, akiknek legfeljebb alsóbb középfokú végzettségük van (ISCED 0,1,2 vagy 3c), és nem vesznek részt képzésben-oktatásban (a kérdéses előtti 4 hétben). Lásd erről: Eurostat. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Glossary:Early_school_leaver (utolsó letöltés: 2014. 05. 22.)

A táblázatok rövid értelmezése

(Ad1.) Magyarországon az egy főre jutó GDP 2007 és 2013 között változatlan. 2010–2012 között ugyan nőtt a mértéke, de az utolsó adatévben (2013) éppen annyi, mint 2007-ben volt. A 9600–9900 eurós egy főre jutó összeggel az uniós mezőny legroszszabbul teljesítői közé tartozunk. A 2004-ben csatlakozott 12 új tagállam sorában 2007-ben és 2010-ben még a hetedik, 2012-ben és 2013-ban már csak a tizedik helyet foglalta el Magyarország (utóbbi évben 11 ország közül) (5. táblázat).

(Ad2.) A válság előtti évben (2007) Magyarország a GDP 22,7 százalékát fordította szociális védelmi kiadásokra. Akkor ezen a téren az EU országainak sorrendjében a 13. helyen álltunk. 2009-re nőtt a kiadások GDP-n belüli aránya (24,3%), 2011-re viszont majdnem a 2007-es szintre csökkent (23%). Ezzel az aránnyal az EU-ban a 16. helyen, az újonnan csatlakozott országok sorában viszont még mindig az előkelő második helyen álltunk 2011-ben (6. táblázat).

(Ad3.) A 15–64 évesek aktivitási rátája 2007–2013 között 61,9 százalékról 65,1 százalékra emelkedett. A gazdaságilag aktív népesség arányának növekedése Magyarország EU-rangsorban elfoglalt helyén némileg javított, de ezzel együtt is rendre az utolsók között vagyunk. 2013-ban az EU-27 mezőnyében a 24. helyen, az új tagországok között a tizedik helyen álltunk (7. táblázat).

(Ad4.) A 15–64 évesek foglalkoztatási rátája 2010–2012 között 2 százalékponttal, 2012–2013 között további 1 százalékponttal javult. Ebben jelentős szerepe van a közfoglalkoztatásnak.¹⁶ A 2012-es arány (57,2%) közelít a 2007-es rátához (57,3%), a 2013-as meghaladja azt (58,4%). A foglalkoztatás terén súlyos a lemaradásunk az EU-27 átlagától (2013-ban 64,2%). Mind az EU-27, mind az új tagországok rangsorában – még a közfoglalkoztatás statisztikai hatásával is – a legutolsók között állunk (8. táblázat).

(Ad5.) A fiatalok (15–24 évesek) foglalkoztatási rátája 2007 és 2012 között 21 százalékról 18,6 százalékra csökkent, 2010–2012 között szinte változatlan, ugyanakkor az utolsó adatévben (2013) 19,8 százalékra emelkedett. Ezzel – ahogyan az aktív korú népesség esetében – Magyarország a sereghajtók között van az uniós mezőnyben; az EU-27 átlagát meg sem közelítjük (2013-ban 32,5%). Igaz, az EU-27 tagországainak sorában a 2007-ben és 2010-ben elfoglalt utolsó helyről előreléptünk: 2012-ben és 2013-ban már három országot (Görögországot, Spanyolországot, Olaszországot) megelőztünk. A 2004-ben csatlakozott országok között Magyarország rátája minden évben a legalacsonyabb (8a táblázat).

¹⁶ A Központi Statisztikai Hivatal szerint „a 2012. évi kedvező foglalkoztatási mutatókban jelentős szerepet játszott a közfoglalkoztatás is, amely a növekedés több mint felét magyarázza”. Forrás: *Statisztikai Tükör*, 2013/18: Munkaerő-piaci folyamatok, 2012. KSH, 2013. március 8.

(Ad6.) A 2012-es adat szerint Magyarországon a gyerekek (0–17 évesek) 15 százaléka élt foglalkoztatott nélküli háztartásban. Ez 2007-hez képest 1 százalékpontos javulást, 2010-hez viszonyítva hasonló mértékű romlást jelent. Az EU-27 átlagától 4–5 százalékponttal vagyunk lemaradva. Ezzel az EU-n belül azon 3–4 országhoz tartozunk, ahol a legmagasabb a foglalkoztatott nélküli háztartásban élő gyerekek aránya (9. táblázat).

(Ad7.) A jövedelmek eloszlásának egyenlőtlenségét jelző mutató (Gini-együttható) alapján 2007 és 2010 között Magyarország helyzete javult, 2010–2013 között viszont jelentősen romlott: a mutató értéke 2012-ben (26,9) és 2013-ban (28,0) is jóval meghaladta a 2007-es szintet (25,6). Ezzel együtt a vizsgált években az uniós átlag alatt vagyunk, így – az Eurostat adatai alapján – Magyarország az EU jövedelmi szempontból egyenlőbb országai közé tartozik¹⁷ (10. táblázat).

(Ad8.) A relatív jövedelmi szegénység terén Magyarország helyzete kettős. A teljes népesség szegénységi rátája 2010 és 2013 között nőtt, az utolsó adatévben 14,3 százalék. Ezzel az aránnyal még mindig az EU-tagországok első harmadában vagyunk. A gyerekszegénység aránya azonban folyamatosan emelkedik: 2007-ben a 0–17 évesek 18,8 százaléka, 2013-ban közel negyede (23,2%) élt szegénységben. A gyerekszegénységi ráta alapján az EU-27 országainak sorrendjében 2007-ben még a 14., 2012-ben már csak a 20. helyen állt Magyarország (11. és 11a táblázat).

(Ad9.) A szegénységben vagy kirekesztésben élők aránya az EU 2020 stratégiájának egyik indikátora. Magyarország – a stratégia keretében – az érintett népesség 20 százalékos csökkentését vállalta 2020-ig. Ennek ellenére 2010–2013 között nőtt a szegények vagy kirekesztettek aránya mind a gyerekek, mind a teljes népesség körében. 2013-ban már a népesség harmada (33,5%), a gyerekek 43 százaléka tartozott ebbe a csoportba. Az uniós rangsorokban a mezőny végén állunk, a gyerekszegénység és kirekesztés terén 2012-ben csak Bulgáriát és Romániát „előztük meg” (12. és 12a táblázat).

(Ad10.) A nélkülözés különböző dimenzióit jelző mutató a súlyos anyagi deprivációban élők aránya. Magyarországon a gyerekek több mint harmada (35%), a teljes népesség több mint negyede (26,8%) élt súlyos deprivációban 2013-ban. Ráadásul 2007 és 2013 között mindkét csoport aránya jelentősen nőtt. A 2012-es adatok alapján az EU-27 átlagaihoz (11,7%, ill. 9,9%) képest nálunk a gyerekeket háromszor, a teljes népességet két és félszer nagyobb arányban érinti a súlyos depriváció. Ezekkel az arányokkal az EU-27 és az új tagországok rangsorában is rendre a legutolsók

¹⁷ A TÁRKI jelentése alapján „2009 és 2012 között Magyarországon jelentősen nőttek a jövedelmi egyenlőtlenségek. (...) a jövedelemelosztást jellemző valamennyi mutató (beleértve az ún. Gini-együtthatót) statisztikai értelemben szignifikáns növekedést mutat” (Szívós, Tóth 2013, 6. o.).

között állunk. Jellemzően Bulgáriát és Romániát előzzük meg, ahol ugyan magasabb a depriváltak aránya, mint nálunk, de tendenciájuk javuló (13. és 13a táblázat).

(Ad11.) Magyarországon a háztartások negyede (25–27%), a gyerekes háztartások közel harmada (31–32%) – saját megítélése szerint – csak nagy nehézségek árán képes megélni (2010, 2013). 2007-ben még valamivel kedvezőbb volt a helyzet, de 2007 és 2012 között az érintett háztartások aránya – a gyerekesek és az összes háztartás esetében is – megkétszereződött. Ezzel az uniós országok sereghajtói közé tartozunk (14. és 14a táblázat).

(Ad12.) A súlyos lakásdepriváció terén szintén nagyon rosszul állunk. 2007-ben a gyerekek ötödét (19,7%), a teljes népesség 14,4 százalékát érintette ez a probléma. 2010-re és 2013-ra a helyzet – főként a gyerekek esetében – tovább romlott. Az utolsó adatévben (2013) a gyerekek már jóval több mint negyedét (28,6%), a teljes népesség 17,6 százalékát jellemezte a lakásdepriváció. Ennek megfelelően az EU-tagországok sorrendjében is egyre hátrébb kerültünk: Magyarország 2010-ben és 2012-ben a legutolsó két-három ország egyike (15. és 15a táblázat).

(Ad13.) Az összes magyarországi háztartás negyedének (26,2%), a gyerekes háztartások harmadának (34,4%) volt lakással kapcsolatos felhalmozott hitel- vagy lakbértartozása, díjhátraléka, rezsielmaradása 2013-ban. A 2007–2013 közötti adatsorok folyamatos romlást jeleznek, illetve 2012–2013 között az összes háztartás körében – minimális (0,2 százalékpontos) – javulás történt. Az EU országainak sorrendjében a 22–24. helyen állunk; Magyarországon több mint kétszer magasabb az eladósodott háztartások aránya, mint az EU-27 átlagai (16. és 16a táblázat).

(Ad14.) A korai iskolaelhagyók aránya Magyarországon minden vizsgált adatévben (2007, 2010, 2012, 2013) alacsonyabb (11–12%), mint az EU-27 (2013-ban 12,0%) és az EU-17 (2013-ban 12,9%) átlagai. De az EU-ban a tendencia folyamatosan és egyértelműen javuló, nálunk viszont a 2007–2010 közötti javulást romlás követi. Közeledünk így az uniós átlaghoz (a különbség 2013-ban már csak 0,2 százalékpont), és egyre hátrább kerülünk a rangsorban. Az EU-27 országai között 2010-ben még a 11. helyen, 2012-ben és 2013-ban már csak a 19., illetve a 20. helyen állt Magyarország (17. táblázat).

MÁSODIK RÉSZ:
Általános helyzetkép
a gyerekes családokról

A GYEREKES CSALÁDOK ÉLETKÖRÜLMÉNYEI*

A JÖVEDELMI SZEGÉNYSÉG FŐ MUTATÓI

Szinte már meg sem hallható, annyiszor elhangzott, hogy a szegénység és egyenlőtlenség nő, a gyerekes családok helyzete az átlagosnál jobban romlik. Jelentésünk külön fejezetben – „Magyarország jobban teljesít...”¹ – ismerteti, milyen helyet foglal el Magyarország Európában a szegénység és gyerekszegénység mutatói tekintetében. Szomorúan állapítja meg, hogy azok között vagyunk, ahol a gyerekszegénység is, annak válság utáni romlása is a legrosszabb statisztikákat felmutató országok közé sorol minket. Az 1. táblázat kiemeli a hivatkozott fejezetből a hazánkra vonatkozó idősorokat.

1. táblázat: A szegénységre, kirekesztettségre vonatkozó adatok, 2007–2013 (%)

Szegénységindikátor	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1. Szegénységben élők aránya, teljes népesség	12,3	12,4	12,4	12,3	13,8	14,0	14,3
2. Szegénységben élő 0–17 évesek aránya	18,8	19,7	20,6	20,3	23,0	22,6	23,2
3. Szegénységben vagy kirekesztésben élők aránya, teljes népesség	29,4	28,2	29,6	29,9	31,0	32,4	33,5
4. Szegénységben vagy kirekesztésben élők aránya, 0–17 évesek	34,1	33,4	37,2	38,7	39,6	40,9	43,0
5. Súlyos anyagi deprivációban élők aránya, teljes népesség	19,9	17,9	20,3	21,6	23,1	25,7	26,8
6. Súlyos anyagi deprivációban élők aránya, 0–17 évesek	24,4	21,5	25,5	28,8	29,8	33,4	35,0
7. Nagy nehézségek árán megélni képes háztartások aránya	13,8	16,7	23,8	25,3	26,1	26,3	26,7
8. Nagy nehézségek árán megélni képes gyerekes háztartások aránya	15,5	19,1	28	30,1	30,7	30,7	31,6

Forrás: Eurostat. Az indikátorok tartalmáról, meghatározásáról lásd a „Magyarország jobban teljesít...” c. fejezetet kötetünkben.

* A tanulmány Ferge Zsuzsa és Farkas Zsombor munkája.

¹ Lásd kötetünk Első részében a „Magyarország jobban teljesít...” c. fejezetet.

A gyerekek és az össznépeség szegénysége közötti különbség elég sokat elárul egy ország gyereklitikájáról. Néhány ország törekszik arra, hogy a gyerekekkel járó többletterheket kiegyenlítsse – hogy ne legyen nagyobb a szegénység a gyerekek, mint az össznépeség körében. 2006 és 2012 között öt olyan ország volt az EU 27 országa között, amelyek tartósan kompenzálták a gyerekhátrányokat. A többiekben az ollók kisebb-nagyobb mértékben nyíltak vagy záródtak. Van néhány ország, mind új tagállam, ahol sikeresen folyt a rés zárása, a kompenzáció. Vannak néhányan, amelyekben romló, de most sem különösen rossz a helyzet. Magyarország helyezése, mint ezt korábban is jeleztük, a legkevésbé gyerekpártiak közt van. Ehhez most hozzátehetjük, hogy ez a helyzet tartós, a magas és tartós rés szempontjából csak Románia van nálunk rosszabb helyzetben (2. táblázat).

2. táblázat: *Jövedelmi szegénységben élők aránya, össznépeség és 0–17 éves gyerekek, 2006–2012 (%) (ekvivalens jövedelem, medián 60%-a alatt) – Néhány kiemelt országcsoport*

Megnevezés	Össznépeség			0–17 éves gyerekek			Össznépeségen belüli arány – gyerekszegénység aránya		
	2006	2010	2012	2006	2010	2012	2006	2010	2012
<i>Jövedelmi szegénységben élő össznépeség és 0–17 éves gyerekek százalékos aránya</i>									
EU-27	17	16	17	20	21	21	–4	–4	–4
Új tagállamok (EU-12)	19	17	17	26	23	24	–7	–6	–7
<i>Országok, amelyekben a gyerekek szegénysége tartósan hasonló vagy kisebb, mint az össznépeségé</i>									
Dánia	12	13	13	10	11	10	2	2	3
Finnország	13	13	14	10	11	11	3	2	3
Németország	13	16	16	12	18	15	0	–2	1
Észtország	18	16	18	20	17	17	–2	–2	1
Szlovénia	12	13	14	12	13	14	0	0	0
<i>Országok, amelyekben a gyerekek nagyobb szegénysége magasról indul, de a rés csökken</i>									
Litvánia	20	21	19	25	25	21	–5	–4	–2
Lengyelország	19	18	18	26	23	22	–7	–5	–4
Cseh Köztársaság	10	9	10	17	14	14	–7	–5	–4
<i>Országok, amelyekben a gyerekek relatív helyzete romló, 6% alatt marad a rés</i>									
Franciaország	13	13	14	14	18	19	–1	–5	–5
Ausztria	13	12	13	15	14	18	–2	–2	–5
Lettország	24	21	19	26	26	24	–2	–5	–5
Görögország	21	20	21	23	23	27	–2	–3	–6

Megnevezés	Össznépesség			0–17 éves gyerekek			Össznépességen belüli arány – gyerekszegénység aránya		
	2006	2010	2012	2006	2010	2012	2006	2010	2012
<i>Országok, amelyekben a gyerekek nagyobb szegénysége tartós, (6%-nál nagyobb a rés)</i>									
Bulgária	18	21	22	25	27	28	–7	–6	–6
Olaszország	20	18	20	25	25	26	–5	–7	–6
Magyarország	16	12	14	25	20	23	–9	–8	–9
Szlovákia	12	12	13	17	19	22	–6	–7	–9
Románia	:	21	22	:	31	35	:	–10	–12

Megjegyzés: Az országok minősítésénél figyelmen kívül hagytuk az 1 millió lakos alattiakat (Ciprus, Málta, Luxemburg).

Visszatérve a magyar helyzetre, 2007 és 2010 között 0–10 százalékkal, 2010 és 2013 közt 10–20 százalékkal nőttek a gyerekszegénységre vonatkozó különböző szegénységi mutatók (vö. 1. táblázat). Minden egyes esetben rosszabb a gyerekek vagy a gyerekes családok helyzete, mint a többieké. És szinte minden esetben nagyobb a romlás 2010 és 2013 között, mint a közvetlenül a válságot követő években (3. táblázat) – pedig akkor sem történt semmi a szegények védelmére. Legföljebb nem volt olyan intézkedés, ami anyagi helyzetüket kifejezetten rontotta volna.

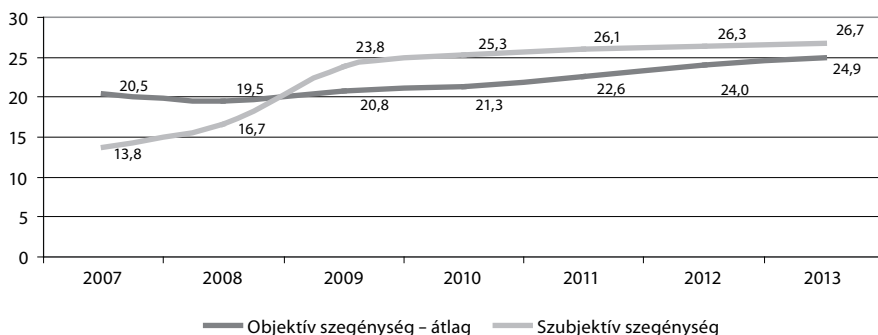
3. táblázat: A változások mértéke 2007 és 2010, illetve 2010 és 2013 között (%)

Mutatók	2007 és 2010 között	2010 és 2013 között
„Objektív” mutatók		
Szegénységben élők, összesen	0	+16
Szegénységben élő 0–17 évesek	+8	+14
Szegénységben vagy kirekesztésben élők, összesen	+2	+12
Szegénységben vagy kirekesztésben élők aránya, 0–17 évesek	+13	+11
Súlyos anyagi deprivációban élők, összesen	+9	+24
Súlyos anyagi deprivációban élő 0–17 évesek	+18	+22
„Szubjektív” mutatók		
Nagy nehézségek árán megélni képes háztartások, összesen	+83	+6
Nagy nehézségek árán megélni képes gyerekes háztartások	+94	+5

Egy feltűnő vonása van a változások mértékének (1. ábra): az „objektív alapú” mutatók – mekkora a jövedelem, mi minden hiányzik a háztartásból – 2007 és 2010 között egy-két kivétellel tíz százaléknál kevésbé nőttek, 2010 után pedig minden mutató 10–20 százalékkal emelkedett. Ugyanakkor ennek szubjektív lenyomata –

mennyire tartják nehéznek a megélhetést – nagyjából fordítva alakult. Amikor az objektív szegénység nem sokat nőtt, kétszeresre emelkedett a szubjektív romlás érzete. Amikor a korábbinál nagyobb mértékben romlott az objektív helyzet, szubjektív lenyomatában ez alig érzékelődik. A Társi már 2012-ben észlelt valamit ebből a jelenségből (más és kissé másként alakuló szubjektív mutató alapján), de akkor ezt annak tulajdonította, hogy előrevetítették a család problémáinak (adósság stb.) romló következményeit (Szívós, Tóth 2013, 41. o.) Több szubjektív információra lenne szükségünk ahhoz, hogy ebből az eltérésből határozott következtetést vonjunk le. Annyi valószínű, hogy olyan szociálpszichológiai jelenségről van szó, amelyben feltehetően nagy szerepet játszik a politikai hangulat is.

1. ábra: A szegénység objektív mutatóinak átlaga (objektív szegénység) és a nagy megélhetési nehézségeket érzékelők aránya (szubjektív szegénység), teljes népesség, ill. összes háztartás, 2007–2013 (%)



Megjegyzés: Az „objektív” mutatók a 2. táblázat 1., 3. és 5. mutatói.

Mint ahogy a fenti arányok országosak, érdemes árnyalni a képet. 2012-ről a korábbinál összetettebb adatok is rendelkezésünkre állnak.² Így például be tudjuk mutatni, hogy hogyan formálja a szegénységi arányokat a gyerekek életkora és a település jellege. Újra igazolódik, hogy a szegénység valóban „falura megy”, a falusi szegénységarányok a budapesti arányok kétszeresei minden korcsoportban. Különösen magas a falun élő kisgyerekek szegénységi kockázata (4. táblázat). Megjegyzendő, hogy a gyerekek szegénységi aránya ebben a számításban jóval magasabb, mint az Eurostat adataira épülő 1. táblázatban. Ennek az a magyarázata, hogy a magyar számítások az egy főre jutó jövedelmen alapulnak, vagyis minden családtag 1-nek számít. Az Eurostat az idézett táblázatban a személyeket egy olyan skálával (OECD2-skála) számolja át fogyasztási egységre, amelyben a gyerekek súlya csak 0,3. Ez különösen a szegényebb országokban, és kivált azok szegényeire nézve zavaró. Náluk ugyanis sokkal kevesebb a gyerekszámától független közös kiadás (lakás, kert, utazás, szolgáltatások), és több az inkább személyhez kötött szük-

² Köszönet Havasi Évának a nagymintás magyar SILC (VÉKA) és HKÉF adatok feldolgozásáért.

séglet (ruha, élelmiszer) (Éltető, Havasi 2002). A Tárki adatfelvételében 2012-ben a szegénységi arány egy főre számítva 20,9 százalék, OECD2-skálával 17 százalék volt (Szivós. Tóth 2013). Az „igazság” a kétféle számítás között van, Magyarországon talán kicsit közelebb az egy főre számítás eredményeihez. Mindenesetre szükséges több oldal felvillantása.

4. táblázat: Szegénységi arányok a gyerekek életkori csoportjaiban településtípus szerint, 2012 (az egy főre számított jövedelmi medián 60%-a alatt élők az adott csoporthoz tartozók %-ában)

Településtípus	Össznépesség	18 éven aluli gyerekek	Ebből: 6 éven aluli gyerekek
Budapest	9	19	21
Városok	14	29	28
Községek	24	46	51
Átlagosan	16	33	34

Forrás: HKÉF-2011, SILC-2012, Havasi Éva számításai.

A CSALÁDOK JÖVEDELMEI: KERESETEK, ELLÁTÁSOK, A SZOCIÁLIS JÖVEDELMEK SZÍNVONALA

A válság kezdete óta mind a reálkeresetek, mind a reáljövedelmek ingadoztak. A nettó reálkeresetek 2013-ra elérték, illetve 2 százalékkal meghaladták a 2007-es, illetve a 2010-es szintet. (Ez az adat nem tartalmazza a közmunkás-kereseteket.) A reáljövedelmek (amelyekről csak 2012-ig van adat) ugyancsak hullámoztak, de 2012-ig nem tudtak visszajutni a 2007-es szintre. 2012-ben a nettó reáljövedelem bő 10 százalékkal elmaradt 2007-estől, és közel 3 százalékkal a 2010. évitől is (5. és 6. táblázat, 2. ábra). A reáljövedelmek jelentős csökkenését a közmunkabérek alacsony szintje és a szociális ellátások többségének radikális visszaszorítása magyarázza.

5. táblázat: *Teljes munkaidőben foglalkoztatottak átlagkeresete, 2007–2013 (ezer Ft és %)*

Év	Nominális kereset, ezer Ft		Árindex, %	Reálkeresetek indexe, % (2007 = 100)	
	Bruttó	Nettó		Bruttó	Nettó
2007	185,0	114,3	100,0	100,0	100,0
2008	199,0	122,3	106,1	101,4	100,8
2009	199,8	124,1	110,4	97,8	98,4
2010	202,5	132,6	115,8	94,5	100,2
2011	213,1	141,2	120,3	95,7	102,7
2012	223,1	144,1	127,2	94,8	99,1
2013	230,1	151,1	129,3	96,4	102,2

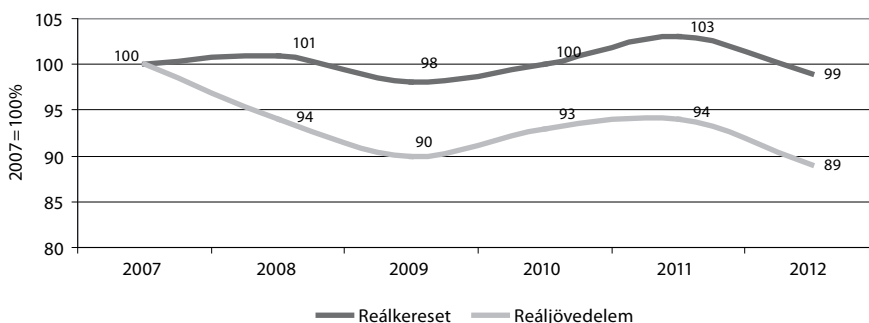
Forrás: KSH STADAT 2.1.51. táblázata alapján. https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qli042.html (utolsó letöltés: 2014. 07. 22.)

6. táblázat: *A háztartások egy főre jutó havi átlagos jövedelme, 2007–2012 (ezer Ft és %)*

Év	Nominális jövedelem, ezer Ft		Reáljövedelem indexe, % (2007 = 100)	
	Bruttó	Nettó	Bruttó	Nettó
2007	93,4	73,0	100,0	100,0
2008	94,3	72,9	95,2	94,1
2009	93,3	72,3	90,5	89,7
2010	95,5	78,3	88,3	92,6
2011	99,8	82,4	88,9	93,9
2012	102,9	83,0	86,6	89,3

Forrás: KSH STADAT 2.2.6. táblázata alapján. https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_zhc006b.html (utolsó letöltés: 2014. 07. 22.)

2. ábra: Reálkeresetek és reáljövedelmek alakulása, 2007–2012 (%)



A 2011-től működő családi adókedvezmény az első évben nagyon pozitívan hatott a (kedvezményt igénybe venni tudó) többgyerekes foglalkoztatottak kereseteire. 2012-ben és 2013-ban ehhez képest alig volt további változás. 2014-től a járulékokból is levonható lesz a kedvezmény, aminek lehet majd (a korábbinál kisebb, főleg a három- és többgyermekeseket érintő) pozitív hatása (7. táblázat).

7. táblázat: A családi kedvezmény figyelembevételével korrigált nettó és reálkereset alakulása, 2011–2013

Eltartott gyermekek száma	Nettó kereset, ezer Ft/fő/hó	Nettó kereset	Reálkereset	Létszám megoszlása, %
		% -os változása az előző év azonos időszakához képest		
2011				
0 gyermek	138,8	5,3	1,3	49,9
1 gyermek	144,5	10,5	6,4	24,6
2 gyermek	160,5	16,3	12,0	19,2
3 vagy több gyermek	161,2	23,6	19,0	6,3
Összesen	145,8	9,9	5,8	100,0
2012				
0 gyermek	140,5	1,9	-3,6	48,9
1 gyermek	149,4	1,8	-3,7	25,3
2 gyermek	167,9	2,5	-3,1	19,8
3 vagy több gyermek	168,8	3,4	-2,2	6,0
Összesen	149,9	2,1	-3,4	100,0

folytatódik

Eltartott gyermekek száma	Nettó kereset, ezer Ft/fő/hó	Nettó kereset	Reálkereset	Létszám megoszlása, %
		% -os változása az előző év azonos időszakához képest		
2013				
0 gyermek	147,6	5,0	3,2	48,8
1 gyermek	155,3	3,9	2,2	25,4
2 gyermek	174	3,6	1,8	19,9
3 vagy több gyermek	175,8	4,2	2,4	6,0
Összesen	156,5	4,4	2,6	100,0

Forrás: KSH STADAT 2.1.52. táblázat alapján. https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/iqli054.html (utolsó letöltés: 2014. 07. 22.)

Az univerzális vagy állampolgári jogon járó családi, illetve gyermekgondozási ellátások a családi pótlék, a gyes és a gyet, de szokásosan ehhez a csoporthoz sorolják a gyedet is, ami csak munkaviszonytól függ. Az ezekben az ellátásokban részesülők száma legfőlegbb demográfiai okokból (születések száma, népességfogyás) változott valamennyire. Az állampolgári jogosultság némileg sérült a családi pótléknál, ezen belül az iskoláztatási támogatásnál (családi pótlék megszüntetése hiányzás miatt), de ez az összlétszámra nem hathatott szignifikánsan. A négy legfontosabb családtámogatásból csak a keresetkövető gyed tartotta meg reálértékét, a másik három vásárlóértéke az indexelések elmaradása miatt folyamatosan csökkent, 2007 és 2013 közt 30 százalékkal (8. táblázat, adatok csak 2012-ig). Ezekről a családtámogatásokról mégis az mondható el, hogy a többi – jövedelmi vagy egyéb feltételhez kötött – családi, illetve gyermekellátásnál biztonságosabbak, kiszámíthatóbbak és – minthogy minden érintettet átfognak – kevésbé feszültségkeltők.

A családi pótlék rendszerét 2006-ban jelentősen átalakították. Az egyszerűsítés vagy egységesítés az univerzalitás elvét kívánta erősíteni azzal, hogy mind a szegények, mind a jobb módúak speciális kedvezményeit vagy ellátásait beépíti a megemelt családi pótlékba. Az elvileg helyes elképzelést a további változások felülírták. A családi pótlék indexelése 2008-ban megszűnt; az adókedvezményeket 2010-ben a Fidesz-kormányzat a korábbinál sokkal magasabb szinten visszaállította; a növekvő szegénység ellensúlyozására viszont kevés erőfeszítést tett.

A nem univerzális ellátások két ellentétes elvet követnek. Az egyik a „felfelé célzás”, amikor valamilyen intézkedés, könnyítés, ellátás elsősorban vagy kizárólag a jó helyzetűek, a közép- és felső osztály, alkalmasint a legszűkebb politikai belső kör előnyeit kívánják növelni. A másik elv a „lefelé célzás”, a „rászorulók” megsegítésének szándéka.

8. táblázat: Családtámogatási és gyermekgondozási ellátások, 2007–2012

Év	Családi pótlék: az egy családra jutó pótlék átlagos összege, Ft/hó	Gyermekgondozási segély egy főre, Ft/hó	Gyermekgondozási díj egy főre, Ft/hó	Gyermeknevelési támogatás, egy főre, Ft/hó*	Fogyasztói árindex, (2007 = 100)
2007	23 031	28 853	68 763	28 500	100,0
2010	24 442	30 388	81 356	28 500	115,8
2011	24 528	30 929	83 959	28 500	120,3
2012	24 491	30 640	91 050	28 500	127,2
2013	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	129,3
Az igénybe vevők száma, ezer fő					
2012	1891,4	168,0	81,8	38,6	–

* A gyet adatainál a KSH nem tünteti fel az értéket, ami a rendelkezések szerint minden évben 28 500 forint volt. Ezzel kiegészítettük a táblázatot.

Forrás: KSH STADAT 2.4.5 és 2.4.6. táblázat alapján. http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_fsp005.html és http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_fsp006.html (utolsó letöltések: 2014. 07. 31.)

A felfelé célzás vagy perverz újraelosztás a gyermekes családokat is sokféleképp érinti. Egyik példája a családi adókedvezmény. Az adókedvezmény 2011 óta az egy- és kétgyermekeseknél a családi pótléknál valamivel alacsonyabb, gyermekenként havi 10 ezer forint, a három- és többgyermekeseknél pedig annak több mint kétszerese, gyerekenként havi 33 ezer forint. Ha ezt mindenki igénybe tudná venni, a teljes évi költségvetési kiadás 2011-ben 292 milliárd forint lett volna, alig kevesebb, mint az összes családi pótlék. Ténylegesen 2011-ben 180 milliárd forintot vettek igénybe. Az alacsonyabb keresetű gyermekes családok összesen 112 milliárd forintot nem tudtak igénybe venni. Ebből az összegből közel 100 milliárdot a három- és többgyermekesek hagytak a költségvetésben (hiszen ehhez már a háromgyermekeseknél 500 ezer forintnál több havi jövedelem kellett volna).³ A 2014. január 1-jétől életbe lépő módosítás az alacsonyabb jövedelműeknek kedvez, ha van elég adózott jövedelmük. A számítások szerint a 2 gyermekes körében a 100 ezer forintnál alacsonyabb keresetűeknél lesz 3-4 ezer forint a többlet, a 3 gyermekes körében pedig progresszíven nő, 100 ezer forintnál 17 ezer forinttal, 300 ezernél, ahol a legnagyobb a hatás, 52 ezer forinttal. Onnan kezdve eddig is sokat le tudtak vonni, tehát nagy nyereség nincs. A felfelé torzítás szinte minden olyan intézményrendszerben erősödik, amelyeket gyermekek is igénybe vesznek. Az iskolapélda a köznevelés

³ Az adókedvezmény 2011. évi hatásairól szóló adatok forrása: http://penzcentrum.hu/adozas/megdobbento_tenyek_oriasi_adomany_a_gazdag_csaladoknak.1033939.html, ill. a 2014. évi változásról: http://www.portfolio.hu/gazdasag/adozas/itt_a_negativ_ado.192907.html (utolsó letöltések: 2014. 07. 20)

rendszerének jelentésünk több helyen elemzett átalakítása, például a gimnázium és a szakiskola finanszírozásban is érvényesülő távolítása. A felsőoktatás e szabály alól elvben kivétel lehet, a jövőben derül ki, hogy az lesz-e. A gimnáziumok átalakítása miatt erre kicsi az esély.

A lefelé célzás a szegényeket akarja megtalálni. Minthogy az erre szánt források mind szerényebbek, a kormányzat több módszerrel szűkíti a megcélzott kört. A szűkítés módszerei közé tartozik a rászoruló „érdemességének” vizsgálata, az érdemtelenek kirekesztése (pl. iskolai hiányzás többszörös szankcionálása gyermeknél is, szülőnél is, pénzben is, természetben is, közmunkához jutásban is); a hozzájutási feltételek szigorítása; a rászoruló körének újradefiniálása. Emellett – néhány ellátás kivételével – a kormányzat igyekszik az ellátások szintjét rontani. A lefelé célzásnál elvben figyelembe kellene venni azt az alapelvet, amelyet a NTFS többször említ, hogy ti. a célzás „legyen kifejezett, de nem kizárólagos”. Az elv célja az, hogy ne keletkezzen feszültség – se országosan, se helyi szinten – a megsegített, de gyakran érdemtelennek tekintett vagy gyűlölt rászoruló és a többiek között. Ezzel elkerüli a kirekesztés erősítését, sőt, jó esetben segíti az integrációt. Az elv deklarálása ellenére alkalmazásának sehol semmilyen jelét nem találtuk. Ami a helyi integrációt illeti, itt – tapasztalataink szerint – különös jelentősége lenne a „kifejezett, de nem kizárólagos” elvnek. Csak a legrászorulóbbak kiemelése rengeteg feszültséget kelt a náluk nem sokkal jobb helyzetűeknél. Az ezt kezelő megoldásokat mindenütt helyileg kell megkeresni.

A családok közül segély típusú ellátásokat kaphatnak azok, akik a különböző jövedelmi és vagyoni feltételek szerint „igazán rászorultak”, illetve akik eleget tesznek az önkormányzatok számos más elvárásának, gyakran abban az esetben is, ha a segélyt vagy a lakásfenntartási támogatást nem az önkormányzat állapítja meg.⁴ Az Alaptörvény szerint az önkormányzatok a helyi közügyekben csak a törvények keretei között alkothatnak rendeletet. Két törvény azonban olyan további felhatalmazásokat ad az önkormányzatoknak, amelyek ezen a határon bizonyos értelemben túlmennek. Így az önkormányzati törvény 8. §-a alapján rendeletet hozhatnak az általuk értelmezett közösségi együttélés szabályairól és a szabályszegés jogkövetkezményeiről. A szociális törvény 132. §-ának (4) bekezdése szerint pedig részletes további szabályokat hozhatnak az aktív korúak ellátásairól, függetlenül attól, hogy azokat az önkormányzat vagy az államigazgatási jogkörben eljáró jegyző állapította meg. A szabályok rendelkezhetnek többek között e segélyek többé vagy kevésbé önkényes és méltóságtipró megítéléséről, feltételeiről, folyósításról, felhasználásának ellenőrzéséről, a természetbeni ellátás formáiról, együttműködési követelményekről, a szabálysértések jogkövetkezményeiről.⁵ A 2014 nyarán elindult miskolci kilakoltatások-kitelepítések után a kilakoltatottak által „veszélyeztetett” települések a legtörvénytelenebb és legembertelenebb módszerektől sem

⁴ Lásd kötetünk Harmadik részében a „A kormány szándékai a szociális jogszabályok tükrében” c. fejezetet.

⁵ Köszönjük Kovárik Erzsébet segítségét a jogszabályok értelmezésében.

riadnak vissza, hogy bevégezzék a Miskolcon elkezdett folyamatot, a kirekesztett szegények életének veszélyeztetését, ha tetszik, életből való totális kirekesztését. Rendeletet alkotnak, amely szerint a betelepülőktől meg kell tagadni minden pénzbeli támogatást, segínyt, életkezdesi támogatást, adósságkezelést, önkormányzati lakást nem vásárolhatnak és nem bérelhetnek, a közmunkánál hátra sorolandók. A sáoraljaújhelyi önkormányzat 2014. július 10-ei rendelete mindezt tartalmazza.⁶ Így a segélyek a korábbinál is kiszámíthatatlanabbá váltak, és egyre kevésbé tekintethetők végső mentőöveknek.

A segélyek gyakorisága is, névleges értéke is, de kivált vásárlóértéke súlyosan megszenvedte a megszorításokat. A táblázatban a KSH által „foglalkoztatást helyettesítő támogatásnak” nevezett ellátásban részesülők létszáma 2012-ig nőtt ugyan, ám ezt főként az okozza, hogy korábban más elnevezésű ellátások is ide sorolódtak. Nominális értékének csökkenése azonban a családi ellátásoknál nagyobb. Ebben ugyanis nemcsak az indexelés hiánya játszik szerepet, hanem a munkára ösztönzés ideológiája is, az a kevésbé megalapozott elmélet, hogy ha kellően alacsonyak a segélyek, akkor a szegények a munkába fognak menekülni. Ezért az aktív korúak ellátásainak értékét 2010 óta jelentősen csökkentették (9. táblázat).

Egy család – szoros kivételekkel – csak az egyiket kaphatja meg a havi rendszerességű, 25 ezer forint körüli két első ellátásból. A rendkívüli és az átmeneti segélyek csekély összegűek, alkalmiak, bár egy család többször is kaphat vészhelyzetben 5–7 ezer forintot. A foglalkoztatásról szóló és a jogi fejezetekben további részleteket közlünk az aktív korúak szociális ellátásának feltételeiről és összegeiről.⁷

A kifejezetten szegény gyerekekre „célzó” ellátások szűkítését elősegítő eszközök egyike a definíció megváltoztatása, a hátrányos és halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek jogi meghatározásának átalakítása. A fogalmat 2014-ig a közoktatási törvény határozta meg.

„...hátrányos helyzetű gyermek, tanuló: az, akit családi körülményei, szociális helyzete miatt a jegyző védelembe vett, illetve akinek rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre való jogosultságát a jegyző megállapította; e csoporton belül *halmozottan hátrányos helyzetű* az a gyermek, az a tanuló, *akinek a törvényes felügyeletét ellátó szülője* – a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló törvényben szabályozott eljárásban tett önkéntes nyilatkozata szerint – *óvodás gyermek esetén a gyermek három éves korában, tanuló esetében a tankötelezettség beállásának időpontjában legfeljebb az iskola nyolcadik évfolyamán folytatott tanulmányait fejezte be sikeresen*; halmo-

⁶ http://www.satoraljauijhely.hu/varos2/files/rendeletek/_pdf/82_mas_onkormanyzat_atal_elkoltozes_penzbeli_terites_helyi_intezkedeseirol.pdf (utolsó letöltés: 2014. 07. 20.)

⁷ Lásd kötetünk Harmadik részében a „A kormány szándékai a szociális jogszabályok tükrében” és a „Foglalkoztatás és közmunka” c. fejezetet.

zottan hátrányos helyzetű az a gyermek, az a tanuló is, akit tartós nevelésbe vettek.”⁸ (saját kiemelés)

9. táblázat: *Családokat – gyerekeket (is) érintő – feltételekhez kötött szociális támogatások adatai*

Év	Rendszeres szociális segély	Foglalkoztatást helyettesítő támogatás	Rendkívüli gyermekvédelmi támogatás	Átmeneti segély
Éves összes létszám, ill. esetszám, ezer fő				
2007	158,4	36,4	223,1	449,3
2010	395,8	174,5	186,9	426,1
2011	50,6	209,9	152,5	353,3
2012	38,0	236,6	139,5	341,6
Havi átlag nominálértéken, Ft			Egy esetre jutó átlag nominálértéke, Ft	
2007	25 705	25 700	5 014	6 140
2010	26 786	27 574	6 303	7 219
2011	26 030	25 139	5 797	6 714
2012	25 305	21 943	6 031	6 659
Reálérték indexe, % (2007 = 100)				
2007	100	100	100	100
2012	79	67	95	79

Forrás: KSH STADAT 2.4.7. és 2.4.8. táblázata alapján, elhagyva a gyermekes családoknál nem jellemző segélyeket (idősek járadéka, ápolási díj, temetési segély stb.). http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_fsp010b.html és https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_fsp011a.html

A 2007. évi „foglalkoztatást helyettesítő támogatás” korrigálva az az NFSZ (ÁFSZ) alapján. http://www.afsz.hu/engine.aspx?page=full_afsz_eves_reszletes (utolsó letöltések: 2014. 07. 22.)

Megjegyzések a 8. táblázathoz:

- A KSH nem közöl sem létszám-, sem értékadatot a 2007. évi „foglalkoztatást helyettesítő támogatásról”. Ezeket az NFSZ (ÁFSZ) 2007. évi „Részletes összefoglalója” és 2007. évi táblázatai alapján egészítettük ki az akkori „álláskeresési segély” adatokkal.
- Sajnos a megélhetés szempontjából fontos lakástámogatások, valamint az adósságszolgálat adatai nem vetíthetők a gyerekes családokra.
- Az elnevezések tartalma alig követhető az időközbeni újraszabályozások miatt. A 2007. évi „rendszeres szociális segély” még számos olyan ellátást tartalmazott, amelyek időközben átkerültek a „foglalkoztatást helyettesítő támogatás” kategóriába. (Ezek egyike volt az ÁFSZ „álláskeresési segélye”). 2014-ben e két kategória tartozik az „aktív korúak ellátásába”, ami a „hátrányos munkaerő-piaci helyzetű aktív korú személyek és családjuk részére nyújtott ellátás” (NFSZ).

⁸ A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (Kt.) 121. § 14. pont

Megjegyzendő, mert az átalakítás után kiemelt fontosságú lesz, hogy a jegyzőnek a HH döntésnél csak a család jövedelmi és vagyoni helyzetét kellett figyelembe vennie. A jövedelmi szegénység igazolása egyfajta szegénységi bizonyítvány volt, amivel bizonyos ellátások, első renden az RGYK, a rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény, automatikusan együtt jártak.

A 2011. évi Köznevelési törvény azonban – noha szerinte a HH és HHH gyerekek „kiemelt figyelmet érdemelnek” – a fogalom meghatározását „a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló törvényre” hagyja, amely akkor még nem készült el. Azóta a Gyermekvédelmi törvény kiegészült egy 2013-ban elfogadott meghatározással,⁹ amely mindkét fogalmat szűkíti. Az új jogszabály voltaképpen három szegény csoportot különít el. Azokat, akik RGYK-ra jogosultak, azaz „csak” jövedelmi szegények. A „hátrányos helyzet” státushoz az RGYK-ra jogosultság mellett még kell vagy a szülő alacsony iskolai végzettsége, vagy munkanélkülisége, vagy a rossz lakás. A halmozottan hátrányos helyzethez e háromból egyszerre két feltételnek kell még fennállnia.

67/A. § (1) Hátrányos helyzetű az a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre jogosult gyermek és nagykorúvá vált gyermek, aki esetében az alábbi körülmények közül egy fennáll:

a) a szülő vagy a családbafogadó gyám alacsony iskolai végzettsége, ha a gyermeket együtt nevelő mindkét szülőről, a gyermeket egyedül nevelő szülőről vagy a családbafogadó gyámról – önkéntes nyilatkozata alapján – megállapítható, hogy a rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény igénylésekor legfeljebb alapfokú iskolai végzettséggel rendelkezik,

b) a szülő vagy a családbafogadó gyám alacsony foglalkoztatottsága, ha a gyermeket nevelő szülők bármelyikéről vagy a családbafogadó gyámról megállapítható, hogy a rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény igénylésekor az Szt. 33. §-a szerinti aktív korúak ellátására jogosult vagy a rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény igénylésének időpontját megelőző 16 hónapon belül legalább 12 hónapig álláskeresőként nyilvántartott személy,

c) a gyermek elégtelen lakókörnyezete, illetve lakáskörülményei, ha megállapítható, hogy a gyermek a településre vonatkozó integrált településfejlesztési stratégiában szegregátumnak nyilvánított lakókörnyezetben vagy félkomfortos, komfort nélküli vagy szükséglakásban, illetve olyan lakáskörülmények között él, ahol korlátozottan biztosítottak az egészséges fejlődéséhez szükséges feltételek.

(2) Halmozottan hátrányos helyzetű

a) az a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre jogosult gyermek és nagykorúvá vált gyermek, aki esetében az (1) bekezdés a)–c) pontjaiban meghatározott körülmények közül legalább kettő fennáll,

⁹ A 2013. évi XXVII. törvény 45. §. Hatályos: 2013. IX. 1-jétől.

b) a nevelésbe vett gyermek,
c) az utógondozói ellátásban részesülő és tanulói vagy hallgatói jogviszonyban álló fiatal felnőtt.

(3) A gyámhatóság a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre való jogosultság elbírálásával egyidejűleg kérelemre – külön döntésben, a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre való jogosultsággal egyező időtartamra – megállapítja a gyermek, nagykorúvá vált gyermek hátrányos vagy halmozottan hátrányos helyzetének fennállását.

Vagyis jelenleg nem elég a „szegénység” a HH státushoz, ahhoz három közül még egy feltétel kell. Ezek egyike a szülő iskolai végzettsége, ami korábban a HHH státushoz kellett. A másik kettő – a gyerek lakáskörülményei és a szülő munkanélkülisége – a bürokratikus követelmények mellett sok szubjektív döntésre adnak alkalmat. A HHH státushoz most a jövedelmi szegénység mellett még a hátrókból két feltétel, illetve gyámügyi eljárás kell.

Egyelőre nem tudjuk, hogy a fogalom szűkítésének milyen következményei lesznek. Annyi már látható, hogy egyes gyerekszegénység-csökkentő intézmények (pl. Gyerekházak igénybevétele) csak az új, szűkített körre vonatkoznak. Feltehető, hogy a szűkítő meghatározás alkalmazási köre bővülni fog.

Noha a rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény (RGYK) ma a szegényebb és sokgyerekes családok számára az egyik legfontosabb jogosultsági alap, meglehetősen nehéz részletes és hibátlan adatokat találni róla. Az RGYK státus biztosítja ugyanis a gyerekek ingyenes óvodai-iskolai étkeztését és ingyenes tankönyvellátását. (A tankönyvellátást akkor is fedezte, amikor ez még nem terjedt ki minden gyerekre.) Az RGYK-ban részesülők száma 2007 és 2010 közt 490 ezerről 600 ezerre nőtt, azóta 570 ezerre csökkent (lásd 2011-ig KSH 2012, 2012-től TEIR Interaktív elemző¹⁰). Az RGYK felülvizsgálatáról és módosításáról jelentésünk is több helyen szól. A Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia (NTFS) még a rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény felülvizsgálata kapcsán minden komponensének bővítését-javítását tervezte. Az első időszak teljesítéseiről és a további tervekről számot adó első Nyomonkövetési jelentés viszont azt írja, hogy a felülvizsgálat megtörtént, a további módosítás nem forrásigényes. Vagyis az RGYK összege nem változott, minősége rosszabb, mert a korábbi pénzbeli komponens is természetbeni lett, továbbá mégsem tervezik a pénzbeli komponens gyakoribbá tételét, és egyelőre nincs szó az ingyenes étkezés középiskolára kiterjesztéséről.¹¹

Azoknál viszont, akik már benne vannak az ingyenes étkeztetésben, történt változás. Az RGYK természetbeni komponensére, a gyermekétkeztetésre fordított költségvetési kiadás 2013-tól jelentősen emelkedett (noha ez nem szerepel az

¹⁰ TEIR Interaktív elemző (KSH Területi statisztikai adatok rendszere) adatai alapján. <https://www.teir.hu/> (utolsó letöltés 2014. 05. 10.)

¹¹ Lásd kötetünk Első részében „A Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia: kormányzati vállalások, követésük, teljesítésük” c. fejezetet.

NTFS-ben). Az utóbbi években világszerte nőtt az érdeklődés a rendszeres iskolai étkeztetés iránt. 2010 táján a korábbinál élénkebb külföldi, uniós, majd magyar mozgások indultak el az iskolai étkeztetés egészségesebbé és vonzóbbá tételéért. Ezek hatására szakmai (az Országos Élelmezés- és Táplálkozástudományi Intézet részvételével folyó) kísérleti programok után 2013-ban megszületett a kormányzati döntés az étkezési normatívák és költségvetési kiadások nagyon jelentős emeléséről. Az éves fejkvóta 50 százalékkal, 68 ezerről 102 ezer forintra nőtt. A központi költségvetés önkormányzatoknak gyermekétkeztetésre nyújtott támogatása ennél is nagyobb arányban, a 2012. évi 29 milliárdról 2013-ban 45 milliárdra, 2014-ben 53 milliárd forintra emelkedett. A gyermekétkeztetésről szóló kormányzati tájékoztató (EMMI 2012) alapján ez napi átlagban (működési napokon) mintegy 500 forint, az óvodákban 463, az iskolákban 551 forint. Az óvodáknak és iskoláknak ebből a „déli meleg étkezést és két további étkezést kell biztosítani”. A Tájékoztató szerint az emelt összeg nemcsak a három étkezésre elég, hanem ebből az intézmények „biztosítani tudják a szociálisan rászoruló gyermekek egészséges és optimális fejlődéséhez szükséges minőségi és mennyiségi étkeztetést is” (EMMI 2012, 2. o.)

Örömről azonban az iskolai étkezés esetében sem egyértelmű. A kevéssé összehasonlítható költségvetési tételek, önkormányzati mellékletek alapján nem állapítható meg, hogy az emelés mennyire kompenzálja, s hogy településenként változóan egyáltalán kompenzálja-e az önkormányzatok azon forrásainak csökkenését, amelyek segítségével nagyobb önállóságuk idején kiegészítették a mindig túl alacsony állami normatívát. A 2013-as költségvetési tervezet még azt tartalmazta, hogy a szegény települések az idézett támogatáson felül kiegészítő támogatást igényelhetnek, ez azonban már a költségvetési törvényben nem jelenik meg. Számos szakértő kételkedik abban, hogy az 550 forint elégséges lenne a megfelelő minőségű és mennyiségű étkeztetéshez.¹² Tapasztalatok még nincsenek, mert az intézkedés 2013-ban nem lépett életbe. Az illetékesek szerint bevezetését különböző EU-s és hazai bürokratikus szabályok késleltették.¹³ Ha 2014-ig késett is, ha az összeg még nem optimális is, ez a lépés remélhetőleg hozzájárul a gyermekek jól-létéhez. Az RGYK-t igénybe vevők létszáma 2010-ig folyamatosan emelkedett közel 600 ezerig, s azóta is csak kevéssé csökkent. Az étkezésben részesülők száma ennél kevesebb, hiszen nem jutnak hozzá az intézménybe még nem járók, illetve a 15–24 évesek. (Az RGYK 24 éves korig jár, de a középiskolától kezdve egyelőre nincs ingyenes étkeztetés.) Az étkeztetésben részt vevő RGYK-s gyerekek számáról nincs részletes adatunk. Számuk 2010-ben az NTFS-ben közöltek szerint 400 ezer volt.

A gyerekek egészségéhez persze hozzátartozna a mindennapi étkezés, ideértve a hétvégeket, ünnepeket, nyári szüneteket is. Az utóbbi kérdés mintegy tíz éve került a politika napirendjére, és 2006 óta kezd tisztesebb méreteket öltetni. A nyári

¹² Lásd <http://www.vg.hu/gazdasag/onkormanyzatok/toosz-az-emelt-osszeg-sem-lesz-eleg-a-gyermeteketkeztetesre-a-budzseben-413181>. (utolsó letöltés 2014. 05. 10.) Szegénynek itt azt a települést tekintik, ahol az egy lakosra jutó adóerő-képesség nem éri el a 20 ezer forintot.

¹³ <http://www.jogiforum.hu/hirek/31061> (utolsó letöltés 2014. 05. 10.)

étkeztetés az RGYK egyik komponensévé vált, illetve az RGYK az „útlevél” a nyári étkeztetéshez. Az erre fordított költségvetési összeg előbb gyorsan, majd lassabban emelkedett: 2009 előtt 1,2 milliárd, 2009-től 2013-ig 2,4 milliárd, 2014-től 2,64 milliárd forint. *A 2014. évi 10 százalékos emelés még a 4 évnyi áremelkedést (összesen 17%, élelmiszereknél 20% felett) sem ellensúlyozza, azaz nem valóságos növekedés.* A kvóta napi 440 forint.

Az étkeztetett gyermekek száma is először gyorsan nőtt, 2009 és 2011 között 130–140 ezer között volt, azóta 110 ezer körül hullámozik (10. táblázat). A számottevő csökkenést a minisztérium „pontosabb célzásra törekvő igénye” indította el, ami jelentős pályázati előnyt adott a leghátrányosabb helyzetű és a hátrányos helyzetű településeknek. Eközben a szabályozás (pl. helyi östermelők megkeresése, igazolása stb.) egyre bonyolultabbá vált. A nyári ellátásra felkészülés sem lehet egyszerű az önkormányzatok számára az idő szűkössége miatt. A pályázatot évente be kell nyújtani a kincstárhoz, s arról a miniszter dönt, 2014-ben június 4-ig, az érintettek pedig június 6-ig kapnak értesítést. A döntések június 4-én megtörténtek, a weben elérhetők voltak.¹⁴ A nyári étkeztetés megvalósítására vonatkozó 8–9 oldalas EMMI rendeletek¹⁵ roppant részletesek, még arról is intézkednek, hogy mi történjen azzal a gyerekekkel, aki a nyári étkeztetés 2 hónapjában válik nagykorúvá. Ezek a bonyodalmak elbátortalaníthatják az igénylőket.

Az illetékes minisztérium pozitívan értékeli az igénylők körének szűkülését, mert ez a szegény (LHH és HH) települések „jobb célzását” eredményezte. A kapcsolódó intézkedést, hogy a minisztérium némiképp ösztönzi, hogy a gyerekeknek ne csak ebédet, hanem szabadidős foglalkozást is biztosítsanak, helyesnek tartjuk (ha sikerül megvalósítani). A „célzás” javítása azonban ebben az esetben kifejezetten káros. Az új pályázat feltételei annyival nehezebbek, hogy sokkal kevesebb település igényel ellátást a korábbinál valamivel kevesebb gyereknek. A nyári étkeztetést igénylő települések száma 2010 óta kevesebb, mint felére, 2400 körülről 1100 körülre csökkent. 1300 településen tehát, ahol erre korábban szükség és lehetőség volt, ma esély sincs éhes gyerekek nyári étkeztetésére. A mindig szűkös keretek között kétségkívül szükség van fokozatosságra. Egyelőre azonban semmilyen elképzelést nem találtunk arról, hogy ki akarják-e terjeszteni és milyen ütemben a nyári étkeztetést a máshol lakó szegény gyerekekre.

¹⁴ <http://2010-2014.kormany.hu/download/9/aa/41000/szoci%C3%A1lis%20ny%C3%A1ri%20gyermek%C3%A9tkeztet%C3%A9s.pdf> (utolsó letöltés: 2014. 07. 15.)

¹⁵ 30/2013. (IV. 30.) EMMI rendelet; 20/2014. (III. 20.) EMMI rendelet

10. táblázat: A gyermekek nyári étkeztetésének adatai, 2002–2014

Év	Költségvetési forrás, Mrd Ft	Étkeztetett gyermekek száma, ezer fő	Igénylő települések száma, db	Étkeztetés időtartama, nap
2002	0,2	30	700	30
2005	0,3	70	1437	30
2006	1,2	120	2477	30
2007	1,2	120	2477	30
2008	1,2	109	2084	30
2009	2,4	131	2221	44–54
2010	2,4	131	2443	44–54
2011	2,4	140	1430	45–55
2012	2,4	105	1064	44–54
2013	2,4	115	1170	44–54
2014*	2,64	111	n. a.	44–54

* A rendelettervezetben közölt számítások szerint 111 111 fő „az előírányzatból garantáltan étkeztet-hető” gyerekek száma. (5. o.).

Forrás: Miniszteri rendelettervezet a szociális nyári gyermekétkeztetés 2014. évi támogatásáról. <http://www.mjvsz.hu/resourcea/5/j1a3Npn7bIR6jwbuzkjTSMZUF.pdf> (utolsó letöltés 2014. 05. 10.).

GYEREKEKET SÚLYOSAN ÉRINTŐ JÖVEDELMI EGYENLŐTLENSÉGEK, 2007–2013

A jövedelmek csökkenése az egyenlőtlenségek jelentős növekedése mellett ment végbe. 2010 és 2012 közt az alsó és felső jövedelemtized közötti szorzó 7,2-ről 8-szorosra nőtt (11. táblázat).¹⁶ A legalsó tizedbe tartozó 1 millió fő havi jövedelme 2012-ben még névlegesen is valamelyest csökkent 2010-hez képest, nem egész 25 ezer forint volt. Ez a KSH által számított létminimum kevesebb, mint fele. A többi tizedben volt valamennyi névleges növekedés. Ám az árnövekedés miatt a vásárlóérték a legfelső tized kivételével mindenütt csökkent. A csökkenés az alsó 1, illetve 2 millió legszegényebb körében volt a legnagyobb (10, ill. 7%), de minden középréteg veszített 4–5%-ot. Csak az 1 millió leggazdagabbat nem érintette a vásárlóérték-vesztés.

Mindez azt is jelenti, hogy a társadalom összes jövedelméből az alsó 1 milliónyi 10 százalék az arányos rész kevesebb mint harmadát kapta, 3 százalékot. Egészen

¹⁶ A TÁRKI Monitor Jelentések adatai szokásosan a KSH adatainál nagyobb, 2012-re már 9-szeres különbséget mutatnak. Mi itt a nagyobb mintás, a gyerekek helyzetének részletes vizsgálatát is lehetővé tévő KSH-adatokat használjuk.

a hatodik tizedig *mindenki* kevesebbet kapott, mint az arányos rész – vagyis a „középosztály” zöme is. Csak a leggazdagabbak tudtak az arányosnál jóval többhöz, az összes jövedelem 24 százalékához jutni (vö. 11. táblázat). És csak ők tudtak az egészből a korábbinál nagyobb hányadot kihasítani – mindenki más a korábbival azonos vagy annál kisebb részt kapott. (Ez a tény is a középosztály gyengülését jelzi.) Világszerte évek óta foglalkoztatja a kutatókat, hogy mit jelent a felső tized mind erősebb harácsolása. Egyre több kutatás jelzi, hogy bár a felső tizedben általában mindenki jól jár, de azon belül is kiugrik a legfelső százalék, sőt a legfelső ezrelék, az a globálisan is csak néhány tucat vagy néhány száz ember, akik „mindent visznek” (vö. 11. táblázat).¹⁷

11. táblázat: *A háztartások egy főre jutó havi nettó jövedelmének megoszlása a jövedelmi tizedek (decilisek) között, 2010–2012 (%)*

Decilisek	2010	2011	2012
1.	3,2	3,2	3,0
2.	4,9	5,1	4,8
3.	6,1	6,4	6,1
4.	7,2	7,4	7,2
5.	8,3	8,5	8,3
6.	9,4	9,4	9,3
7.	10,7	10,6	10,5
8.	12,3	12,0	12,1
9.	14,7	14,3	14,7
10.	23,2	23,1	24,0
Összesen	100,0	100,0	100,0

Forrás: KSH STADAT 2.2.7. táblázata alapján. http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_zhc012.html (utolsó letöltés: 2014. 07. 31.)

A mi számunkra különösen az érdekes, hogy a gyerekek hol helyezkednek el a jövedelmi egyenlőtlenségek rendszerében (12. táblázat). A „lenti” sűrűsödés a gyerekek esetében nem a hatodik, hanem „csak” a negyedik tizedig tart. Az össznépeségből minden tizedhez értelemszerűen 10 százalék tartozik. Az első három tizedben ezt jóval meghaladja a gyerekek aránya. Onnan kezdve a gyerekek „fognak”. A felső tizedben arányuk már csak 3 százalék körüli.

¹⁷ 2014 márciusában jelent meg Thomas Piketty könyve a 21. századi kapitalizmusról (Piketty 2014), amely – hosszú távra visszanyúló, nemzetközi adatok alapján – alapvetően közgazdasági érveléssel bizonyítja az egyenlőtlenségek mai mértékének és növekedésének tarthatatlanságát. Kiemeli a felső 1–2 % kiugró részesedését is.

12. táblázat: A népesség és a gyerekek számának megoszlása az egy főre jutó nettó jövedelem szerinti decilisek között, 2012 (%)

Jövedelmi decilisek	Össznépesség	18 éves alattiak	Ebből: 6 éves alattiak
	számának megoszlása		
1.	10	22,3	24,2
2.	10	16,6	15,5
3.	10	13,5	11,9
4.	10	11,2	10,5
5.	10	8,8	10,6
6.	10	7,4	7,5
7.	10	6,0	5,9
8.	10	5,5	5,4
9.	10	5,0	5,2
10.	10	3,7	3,3
Összesen	100	100	100

Forrás: HKÉF-2011, SILC-2012, Havasi Éva számításai.

A gyerekek (családjaik) jövedelmi megoszlásban elfoglalt helyének időbeni változását adathiány miatt nem tudjuk korrekten követni. Egy kísérletet tettünk a KSH 2011-re és 2013-ra vonatkozó háztartásstatisztika adatai alapján. Összehasonlításra csak egy táblázat volt alkalmas a nyilvános adatbázisból, amelyik csak az aktívák háztartásaira vonatkozik (azaz munkanélküliek és idősek nélkül), és csak jövedelmi ötödökre (nem tizedekre) bontja az adatokat. A két összehasonított évben (2011 és 2013) nem volt jelentős változás. Egy dolog érdemel figyelmet: még ebben a körben is, tehát amelyből mintegy félmillió szegény gyerekes család hiányzik, és ahol van kereső családtag, a gyerekek, különösen a nem tanulók az alsó ötödben, a tanulók a második ötödben jelentősen felülreprezentáltak (*Statisztikai Tükör*, 2012/108, 2013/100).

Az utolsó két táblázat két további metszetben mutatja be, mennyire igaz az általában és a gyerekek körében, hogy a szegénység „falura megy”. A 12. táblázat csak a 18 éven aluli gyerekek körében az egyes jövedelmi ötödökön belül vizsgálja, hol élnek közülük a szegényebbek és gazdagabbak. Községekben az összes gyerek 34 százaléka él, de a legszegényebb ötödben arányuk ennél jóval magasabb. A szegény gyerekek közel fele falun él, ahol esélyeik – épp a falu relatív elzártsága és a szolgáltatások zömének rosszabb minősége miatt – az átlagosnál sokkal rosszabbak. A legszegényebb 2 millió emberből kerekítve 700 ezer a gyerekek száma, és közülük 305 ezer falusi. Ennek megfelelően kevés a falusi jómódú gyerek. A legfelső

ötödben számuk 17 ezer. A különbség közel húszszoros. Budapesten ennél sokkal kiegyenlítettebb a helyzet: a szegény gyerekek száma 66 ezer, a „gazdag” gyerekéké meg 51 ezer (13. táblázat).

13. táblázat: A 18 év alatti gyerekek megoszlása az egyes jövedelmi ötödökben (kvintilisekben) településtípusok szerint, 2012 (%)

Jövedelmi kvintilisek	Budapest	Vidéki város	Község	Összesen	A gyerekek száma, országos adat, ezer fő
1.+	10	46	44	100	685
2.	11	53	36	100	437
3.	19	54	27	100	286
4.	20	60	20	100	205
5.	33	56	11	100	154
Összesen	14	52	34	100	1767

Forrás: HKÉF-2011, SILC-2012, Havasi Éva számításai.

Ugyanezen adatokból az is kiszámítható, hogy Budapesten, a városokon vagy a falvakon belül hogyan oszlanak meg a gyerekek szegénység-gazdagság szerint. Ez az információ akkor értelmezhető jól, ha azt is látjuk, hogy mennyire más a gyerekek, mint az össznépesség eloszlása. Ezért a 14. táblázat első része a teljes népesség jövedelem szerinti eloszlását mutatja meg, második része csak a 18 éven aluli gyerekekét. A két rész összevetéséből jól látható, hogy a teljes népességen belül is az alsó jövedelmi ötödben Budapest alul-, a falu meg felülreprezentált, a felső jövedelmi ötödben meg különösen markáns Budapest előnye a faluval szemben. E két szélsőséget kivéve a három településtípuson belül nem nagyok az átlagos aránytól való eltérések: a legtöbb cellában 20 százalék körüli számot találunk. A gyerekek körében nagyobbak a kilengések az átlaghoz képest. Budapesten szinte egyenletes az eloszlás, minden jövedelmi ötödben 20 körüli az arány. Már a városokban is jól látható a szegénység nagyobb súlya, a községekben pedig markánsan szélsőséges a helyzet. Más szavakkal: a szegénység országosan is inkább falusi, mint városi jelenség, de a gyerekeknél ez sokkal egyértelműbb. A gyerekszegénység megy egyre inkább falura (vö. 14. táblázat).

14. táblázat: Az össznépeség és a gyerekek megoszlása a településtípusokon belül a jövedelmi ötödök (kvintilisek) között

Jövedelmi kvintilisek	Budapest	Vidéki város	Község	Összesen
Össznépeség kvintilisek szerinti megoszlása településtípusokon belül				
1.	12	18	28	20
2.	13	20	24	20
3.	16	21	21	20
4.	21	21	18	20
5.	37	20	10	20
Összesen	100	100	100	100
18 éven aluliak kvintilisek szerinti megoszlása településtípusokon belül				
1.	26	35	51	39
2.	18	25	27	25
3.	21	17	13	16
4.	16	13	7	12
5.	19	9	3	9
Összesen	100	100	100	100

Forrás: HKÉF-2011, SILC-2012, Havasi Éva számításai.

FOGYASZTÁS – LAKÁSKÖRÜLMÉNYEK

A gyerekes családok életkörülményeinek változásáról sincs elég országos adatunk.¹⁸ Az nyilvánvaló, hogy a legszegényebb 1, 2 vagy 3 millió ember életében vannak többé-kevésbé súlyos nélkülözések. A feltűnő hiányok jelentkezhetnek csak a legalsó tizedben, vagy még további tizedekben. Néhány alapvető szükségletnél (pl. WC a lakásban) csak a legszegényebb 10 százalék különbözik radikálisan a többiek-től. Van, ahol a szakadás a 20 százalék felett van, és van, ahol ennél feljebb. Néhány régóta elterjedt tartós fogyasztási cikk esetében, mint a mosógép vagy a televízió, gyakorlatilag teljes a telítettség. A különösen új vagy drága (tartós vagy nem tartós) jószágok esetében egyelőre csak a legfelső tized a haszonélvező. Minthogy a *Statisztikai Tükör* 2013/100 száma részletesen elemzi a rendelkezésre álló adatokat, itt csupán a kiadvány táblázataira építő néhány példán mutatjuk be, miből mennyi jut „lentre” és „fentre”, legyen szó élelelmről, ruháról, lakásról.

A kenyér a közel kétszáz (többé-kevésbé részletezett) kiadási tételből az egyetlen, amiből a szegények többet fogyasztanak, mint a gazdagok. Egyébként nem

¹⁸ Tanulmányunkban a legfontosabb összefüggéseket már bemutattuk, ezeket nem ismételjük meg.

sok az olyan „fogyó” jószág, amiből teljes lenne a telítettség. A fokozatosság minden esetben fennáll, hullámváz sehol nincs: több pénzből mindenre több jut (15. táblázat). Amikor tízszeres körüli a „lent” és „fent” közti különbség, az ugrás mindig a 9. és 10. tized között következik be – ezek a leginkább luxuskiadások. Elszomorító, hogy ide nemcsak az üdülés-nyaralás tartozik, amiről tudjuk, hogy egyre inkább fényűzés, hanem a „kultúra, szórakozás” kiadáscsoport is. Igaz, ezen belül nem elsősorban a kulturális kiadásoknál nagy az olló (bár ott is jó hatszoros különbségeket találunk), hanem inkább a sportok és hobbik eszközeinél és az ezekhez kapcsolódó szolgáltatásoknál.

15. táblázat: *Egy főre jutó havi kiadások az alsó és felső jövedelmi tizedekben (decilisekben) – példák, 2012*

Kiadások	1.	2.	9.	10.	10. decilis/ 1. decilis
	decilis				
Élelmiszer összesen	8550	9775	18 811	20 965	2,5
Ebből:					
Kenyér	985	911	849	924	0,9
Péksütemény	239	314	658	703	2,9
Hús összesen	2755	3070	5612	5953	2,2
Tej, tojás, sajt	1324	1598	3425	3918	3,0
Gyümölcs	330	514	1459	1791	5,4
Zöldség és burgonya	925	1012	1948	2324	2,5
Szeszes italok	284	301	1044	1623	5,7
Dohányárúk	1269	1317	1725	1968	1,6
Egészségügy	855	1293	5191	6597	7,7
Kultúra, szórakozás	1337	1927	7617	14937	11,2
Vendéglátás és szálláshely-szolgáltatás	659	1042	3497	6842	10,4
Biztosítás	345	720	2772	4285	12,4

Forrás: Statisztikai Tükör, 2013/100: A háztartások fogyasztása, 2012. KSH, 2014. január 10. Táblázatok.
<http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/haztfogy/haztfogy121.xls> (utolsó letöltés: 2014. 07. 05.)

Sajnos a gyermeket nevelő háztartásokról a KSH elég kevés nyilvános információt nyújt. Olyan adat a KSH teljes nyilvános adatbázisában például nincs, amely a gyerekes-gyerektelen családok fogyasztását aszerint is bemutatná, hogy szegényebbek vagy gazdagabbak-e. Ezért hézagpótlóak Havasi Éva erre vonatkozó számításai. A szegény gyerekes családok nehézségeit jelzi, hogy kiadásaik között

aránytalanul magas az élelmiszer és rezsi aránya, aránytalanul alacsony a kultúrára vagy üdülésre fordítható összeg.¹⁹

A pénzkiadás nemcsak mennyiséget, hanem minőséget is jelent. Az elterjedt mítoszokkal ellentétben nem csak a szegények dohányoznak. Igaz, ebben az esetben csak 1,6-szeres az alsó és felső decilis közti szorzó. Az is lehet, hogy „fent” drágább cigarettát szívnak. Ugyancsak mítosz a szegények kivételesen nagy szeszfogyasztása. Borra, sörre és pálinkára közel hatszor annyit költenek „fent”, mint „lent”. A minőség persze itt is szerepet játszhat.

Éppen a minőségi különbségek miatt lehet érdekes néhány fontos élelmiszer esetében a fogyasztás mennyisége. Itt arra van lehetőségünk, hogy a gyermekes családok fogyasztását összevegyessük az összes háztartásával. Azt nehéz megmondani, hogy mennyivel kevesebb hús kellene a gyerekeknek, mint a felnőtteknek. Az azonban biztos, hogy zöldség-gyümölcsből inkább többre lenne szükség, mint kevesebbre. Ehhez képest elgondolkodtató, hogy a legnagyobb különbség éppen a gyümölcsfogyasztásban van a gyermekes családok rovására: a gyereket nevelő családokban alig havi két kiló gyümölcs (alig napi egy alma) jut egy hónapban egy főre (16. táblázat). A többgyermekes családokban ennél is sokkal kisebb a fogyasztás mindenből. Az adatok alapján annyi biztosan állítható, hogy a szegény gyermekes családokban a gyerekek táplálkozása szűkös és nem egészséges. (2013. évi adat 2014. augusztusban még nem volt.)

16. táblázat: *Néhány fontosabb élelmiszer havi fogyasztása a gyermekes és gyerektelen háztartásokban, 2012 (kg)*

Élelmiszertípus	Gyermekek háztartás	Összes háztartás	Gyermekek/összes háztartás, %
Cereáliák	5,6	7,8	71
Húsfélék	3,4	5,2	66
Tej, liter	3,6	4,9	73
Joghurt, kefir, tejföl, liter	0,8	1,2	66
Tojás, db	8,2	13,6	60
Zsiradék	1,0	1,7	59
Gyümölcs	2,3	4,1	55
Zöldség és burgonya	5,0	8,1	61
Szénsavas üdítőitalok, liter	1,8	2,2	82
Gyümölcslevek, liter	0,8	1,0	86

Forrás: KSH STADAT 2.2.5. táblázat: A háztartások egy főre jutó évi élelmiszer-fogyasztása (kg), https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_zhc005.html, 2.2.9. táblázat: Egy főre jutó évi élelmiszerfogyasztás mennyisége a gyermekes háztartásokban (kg), http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_zhc008c.html (utolsó letöltések: 2014. 07. 12).

¹⁹ HKÉF-2011, SILC-2012, Havasi Éva számításai.

Végezetül a lakáshelyzetre vonatkozó néhány adatot közlünk. A KSH egy jelentéséből képet kapunk a lakásminőség és a jövedelem közti összefüggésről (17. táblázat). A legtöbb jellemzőnél az alsó decilis után van törés. Ez a legsúlyosabb a fürdőszoba és WC esetében: a legszegényebb 1 millió fős körben minden negyedik családban hiányzik a WC, minden ötödikben a fürdőszoba. Más esetekben – például a lakástulajdonnál és a nem piaci árú lakásbérleménynél – a 2. decilis után van szembetűnő változás. A hagyományos fűtési módok csak a 3. decilis után „fogynak el”, a száz szobára jutó személyek száma a negyedik decilisben is 100 fölött van.

17. táblázat. A lakással kapcsolatos néhány adat az alsó és felső decilisekben, 2013

	Decilisek				Összesen
	1.	2.	9.	10.	
Néhány arány a lakáshasználati jogcím szerint, %					
Tulajdonos	81	83	90	86	88
Bérelt lakás bérleti nem piaci áron	7	8	2	1	3
Néhány arány a fűtés módja szerint, %					
Távfűtés	9	12	25	24	18
Egy lakást fűtő központi kazán gázzal	11	17	34	40	28
Egyedi helyiségfűtés: hagyományos (szén, fa, olaj)	50	33	4	2	14
Néhány arány a lakások mennyiségi és minőségi mutatói közül, fő és %					
Száz szobára jutó személyek száma, fő	155	135	74	65	93
WC-vel rendelkezők aránya, %	77	91	100	100	96
Fürdőszobával rendelkezők aránya, %	80	92	100	100	96
Folyó vízzel rendelkezők aránya, %	90	96	100	100	98

Forrás: Statisztikai Tükör, 2013/100: A háztartások fogyasztásának színvonala és szerkezete, 2012 c. kiadvány stat. tükör táblái. 1.2. Lakással kapcsolatos adatok. (utolsó letöltés: 2014. 07. 05.) <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/haztfogy/haztfogy121.xls> (utolsó letöltés: 2014. 07. 05.)

Ennél részletesebb és megdöbbentőbb adatokat közöl a Habitat for Hungary Magyarország 2013. évi kiváló jelentése a magyarországi lakáshelyzetről (Koltai 2014), amelyben az adatok többségének forrása a magyar VÉKA-SILC felvétel Eurostat által közzétett anyaga.

„...a súlyos lakásminőségi problémák a gyermekes családokat, ezáltal a gyerekeket (az átlagosnál) nagyobb arányban sújtják, komoly egészségügyi és társadalmi következményekkel terhelve számos gyerek és fiatal jövőjét. A gyerekek (0–17 évesek) 8,4%-a, több mint 170 ezer gyerek él olyan lakásban, ahol nincs bent WC és közel 136 ezren (6,7%) élnek olyan lakásban, amelyben nincsen zuhany vagy fürdőkád. 197 ezer gyerek (9,7%) él és tanul sötét la-

kásban. Ennél súlyosabb probléma, hogy mintegy 620 ezer gyerek él olyan, a légzőrendszeri megbetegedések és allergiás tünetek kialakulásának esélyét megsokszorozó lakásban, ahol beázik a tető, vagy nedvesek, penészesek a falak/padló/alap.” (Koltai 2014, 17. o.)

Magyar követéses vizsgálat nincs a rossz gyerekkori életfeltételek hosszú távú hatásairól, bár számos esetben találunk utalást a gyerekkori lakásszegénység lehetséges felnőttkori következményeire (dr. Rudnai 2007). Követéses külföldi kutatások tömege viszont igazolja is, hogy a gyerekkori szegénység, rossz táplálkozás, zsúfolt és egészségtelen lakás a szegénység újratemelődésének táptalaja.

GYEREKES CSALÁDOK MAGYARORSZÁG VÁLSÁGÖVEZETEIBEN, 2011–2013*

Ez az írás – mint ahogyan az egész kiadvány – a gyermeket nevelő családok helyzetéről szól. Arról, hogy az elmúlt két évben (2011–2013 között) hogyan alakult anyagi helyzetük, milyen lehetőségeik nyíltak a munkaerőpiacon, hogyan változtak azok a körülmények, amelyek gyermekeik nevelését meghatározták stb. Tanulmányunk az ország válságövezeteire összpontosít, azokra a kistérségekre – a leghátrányosabb helyzetűekre¹ – ahol a gyermekek optimális fejlődésének, nevelésének, gondozásának feltételei is szélsőségesen rosszak.

Az egyenlőtlenségek rendszerében Magyarországon nagy szerepe van a regionális különbségeknek. Hogy egy család a fővárosban vagy egy kistelepülésen él, hogy mennyire messze lakik valaki a Bécs–Budapest országúttól, az lényegesen befolyásolja, hogy milyen munkalehetőségek nyílnak számára, milyen szolgáltatások igénybevételére milyen színvonalon számíthat stb. Nem szorul különösebb bizonyításra, hogy egy ózdi, egy csenyétéi, egy soproni vagy egy győri család szegénységi kockázata mennyire különbözik.

Ebben a tanulmányban Magyarország alulnézetben látszik: egy dél-baranyai, egy észak-alföldi és két észak-magyarországi kistérség gyermekes családjainak reprezentatív mintáján végzett adatfelvétel eredményeiről számolunk be. Adataink riasztóak lesznek, és az olvasó akár legyinthet is, mondván: az ország nem ilyen, a szerző tendenciózusan csak a sötét oldalt mutatja meg. Igen, az országnak vannak boldogabb vidékei – de amikor a gyermekszegénység problémájára szeretnénk felhívni a figyelmet, akkor jogosan célunk a leghátrányosabb helyzetű 33 kistérségre. Majd' egymillió ember él itt, közülük mintegy 200 ezren gyerekek – és e 200 ezer gyerekből 120 ezren szegénységben nőnek fel –, az összes Magyarországon élő szegény gyermek több mint negyede.

* A tanulmány Bass László munkája.

¹ Magyarország 174 kistérsége közül a legrosszabb demográfiai, munkaerő-piaci, infrastrukturális stb. mutatókkal jellemezhető 33 kistérséget leghátrányosabb helyzetű (LHH) kistérségeknek minősítik.

MÓDSZERTANI MEGJEGYZÉSEK

Adatfelvételeinket² négy kistérségben készítettük el, az ott élő gyermekes családok reprezentatív mintájában. Mind a négy kistérség (a baktalórántházi, a bátónyterenyi, a hevesi és a sásdi) a 33 leghátrányosabb helyzetű kistérség közé tartozik, és mind a négyben adatfelvételünk után zárult le egy pályázati program, amely a gyermekszegénység enyhítését célozta.

A kutatás során lépcsőzetes mintavétellel dolgoztunk, először településeket választottunk ki, majd az ott élő, gyereke(ke)t nevelő családok közül – a népességnyilvántartás alapján – kerültek ki megkérdezettjeink (1. táblázat). A három adatfelvételben azonban néhány település kicserélődött 2009 és 2013 között. Ebben a tanulmányban (az összehasonlíthatóság érdekében) csak azokon a településeken élő családok adatait elemezzük, ahol mindhárom évben volt mérés.³ Ennek következtében a jelen tanulmányban közölt adatok kismértékben eltérnek azoktól a közlésektől, amelyeket ugyanennek az adatfelvétel-sorozatnak az anyagából jelentettünk meg a korábbi években, így a GYERE egyesületünk által 2012-ben kiadott jelentésben szereplő írásunktól is (Bass, Darvas 2012).

1. táblázat: A kutatásban szereplő családok megoszlása lakóhely, etnikai csoport és gyerekszám szerint kistérségenként 2009–2013 között (%)

Családok	2009	2011	2013
Lakóhely			
Város	57,0	58,2	57,3
Község	43,0	41,8	42,7
Etnikai csoport			
Roma	29,0	27,9	30,4
Nem roma	71,0	72,1	69,6

² Az adatfelvételeket az MTA megbízásából végeztük 2011-ben és 2013-ban. A 2009-es adatfelvétel a programot megelőzően zajlott ugyanezekben a kistérségekben.

A tanulmányban idézett interjúkat az ELTE szociális munkás hallgatói készítették 2009 és 2013 között: Bartóki Nóra, Büki Piroska, Ciocan Johanna, Dávid Zsuzsa, Dés Fanni, Dobrovich Attila, Fekete Klaudia, Galló Ramóna, Gulyás Barnabás, Incze Tímea, Jandás Alexandra, Kapitány Dorottya, Kerpel-Fronius Luca, Király Anita, Kohány Tímea, Kozma Nikolett, Schäffer Nóra, Solymoskövi Luca, Szabó Zsuzsa, Szily Ferenc, Tamtam Mirella, Wéber Tamás

³ A mintában szereplő települések: Ág, Átány, Baktalórántháza, Bátónyterenye, Berkesz, Gerényes, Gödre, Heves, Kisbárány, Kisvaszar, Kömlő, Mátranovák, Mátraterenye, Mátraverebély, Meződ, Nagykeresztúr, Nyírájkó, Nyírkársz, Nyírkércs, Nyírtass, Palé, Pély, Ramocsaháza, Sásd, Tarnaszentmiklós, Tarrós, Tékes.

Családok	2009	2011	2013
Gyerekszám			
1 gyerekes	51,0	52,7	51,8
2 gyerekes	30,5	31,5	31,2
3 és több gyerekes	18,5	15,8	17,0
Összesen	100,0	100,0	100,0
Családok száma	945	945	925

A kutatás kérdőívei 2011-ben és 2013-ban szinte azonosak voltak, és jelentős az átfedés a 2009-es kérdőív kérdéseivel is. Ennek ellenére előfordulhat, hogy bizonyos adatok nem állnak rendelkezésünkre mindhárom évből, vagy csak korlátozott mértékben összevethetők a kérdések megfogalmazásának eltérései miatt.

FOGLALKOZTATÁSI LEHETŐSÉGEK

„Mi hiába fohászkodunk a Fideszhez – lehet, hogy valamit fog javítani, lehet, hogy nem, de egyenlő a nullával ez az élet. Nagyon semmi. Mer’ mi lenne jó a szegény népnek? Az, hogy ők is folyamatosan dolgozhassanak. Akkor változna egy kicsit az életszínvonalunk.” (község, családaya, 2013)

Nem igényel külön bizonyítást, hogy a szegénységből való kitörés egyik kulcsa a foglalkoztatási lehetőségek szélesedésében van. Az általunk bemutatott leghátányosabb helyzetű kistérségek fő jellemzője éppen e lehetőségek hiánya. Már korábbi jelentésünkben (Bass, Darvas 2012) is kitértünk rá, hogy itt gyakorlatilag nincsenek munkalehetőségek, nagy foglalkoztatók nem települnek oda, ahol nincsenek járható utak, nincs tömegközlekedés, alacsony szintű az infrastruktúra, ahol az emberek iskolai végzettsége szélsőségesen alacsony, tömeges a munkanélküliség, és akinek még van valamilyen munkatapasztalata, azt jórészt még a nagyüzemi mezőgazdaságban vagy a szocialista nagyipari üzemekben szerezte.

„Budapesttől Bicskéig 38 km be van iparosítva. Igaz? Itt meg az úton nem lehet bejönni tavaly ősz óta. (...) Hát akkor hogy akarnak bennünket fölzárkóztatni? És itt 40 ezer ember él a kistérségben.” (község, polgármester, 2011)

Naivitás lenne azt várni, hogy ezeken a területeken csoda történik, és egyszer csak megjelennek az emberek tömegeinek munkát adó nagy cégek. A kisvállalkozások esélyei sem túlságosan fényesek, helyben nincs fizetőképés kereslet, és az induláshoz szükséges tőke sem áll rendelkezésre. Az elmúlt években gyakorlatilag csak az állami, önkormányzati szférában adódtak munkalehetőségek.

„A környéken, itt a faluban iskola, óvoda, meg önkormányzat, néhány vállalkozó, na, ők már felvették azokat, akik szerintük arra alkalmasak. A szomszéd településeken gyakorlatilag semmi sincsen. Vagy az erdőszet, oda járnak a nők az erdőre csemetézni vagy tisztítani, de az is elenyésző, oda is kihalásos alapon lehet bejutni.” (község, gyerekház vezető 2013)

„Régen sokan jártak Budapestre, a vállalkozók vitték őket, de ma már azok nagy része is csődbe ment. Nagyon kevés embert foglalkoztatnak, azok a vállalkozók is, akik alkalmi munkába hordják az embereket.” (város, pedagógus, 2013)

Vizsgáljuk meg, hogyan változtak mintánkban az aktív korúak foglalkoztatásának jellemzői 2009 és 2013 között! Adataink szerint a leghátrányosabb helyzetű kistérségek gyermeket nevelő családjaiban élő aktív korú felnőttek fő foglalkoztatási mutatói (a munkanélküliségi és a foglalkoztatottsági ráta) ugyan jelentősen rosszabbak az országos adatoknál, a mutatók alakulásának tendenciája azonban követi az országos trendeket. Az elmúlt 4 évben a foglalkoztatottság mértéke nőtt, de csupán a közmunkások és az alkalmi munkát végzők száma emelkedett. A munkanélküliségi ráta stagnált, illetve csökkent, de ez a javulás elsősorban az ellátásokból kiszoruló, már nem a munkanélküliek számát növelő csoport arányának növekedéséből származott (2. táblázat).

2. táblázat: A 15–64 éves népesség gazdasági aktivitásának változása
2009–2013 (LHH gyerekes minta, %)

Gazdasági aktivitás	2009	2011	2013
Munkaerő-piaci helyzet			
Alkalmazott, vállalkozó	36,9	37,0	36,8
Alkalmi munkát végez	1,6	2,1	2,7
Közmunkás	4,5	4,3	7,7
Munkanélküli (segélyezett)	12,0	8,8	9,4
Inaktív (nyugdíj, gyes, rokkant stb.)	20,4	17,3	17,4
Tanuló	19,2	21,8	18,8
Munkanélküli és eltartott (ellátás nélkül)	5,3	8,8	7,1
Összesen	100,0	100,0	100,0
N =	2551	2661	2465

folytatódik

Gazdasági aktivitás	2009	2011	2013
Foglalkoztatási adatok			
Foglalkoztatottsági ráta	43,0	43,3	47,3
Munkanélküliségi ráta	21,9	16,8	16,5
<i>Országos adatok</i>			
Foglalkoztatottsági ráta	55,4	55,8	58,4
Munkanélküliségi ráta	10,1	11,0	10,3

Megjegyzés: Az adatfelvételek minden év június–júliusában készültek.

Dübörög a közmunka?

Az elmúlt évek magyar csodafegyvere – a közmunka – 2009-ben, még a baloldali kormány idején ígért áttörést a tartósan munka nélkül lévők foglalkoztatásában. Az akkor „Út a munkához” néven elindult program átalakította a szociális ellátások rendszerét, és a munkaképesnek minősülő segélyezettek számára tömeges foglalkoztatási lehetőséget ígért. A program – bár a korábbi kormányzati ciklusban (Bass 2010) sem váltotta be a hozzá fűzött reményeket – 2010 után a kormányzati propaganda egyik legfontosabb elemévé vált, azonban a „segély helyett munkát” ígérő hatalom győzelmi jelentései ellenére sem tudott jelentős eredményeket felmutatni.

2010-ben a közfoglalkoztatottak havi átlagos létszáma ideiglenesen megnőtt, majd 2011-re a 2009-es mérték alá esett vissza (3. táblázat). A foglalkoztatás túlnyomórészt napi 4–6 órás munkát jelentett az év néhány hónapjára.⁴

3. táblázat: A közfoglalkoztatottak és a segélyezettek számának alakulása 2009–2013 között Magyarországon (havi átlagos létszám, fő)

Év	A közfoglalkoztatottak*	FHT-ban részesülők**	RSZS-ben részesülők**
	átlagos havi létszáma		
2009	60 900	167 300	71 800
2010	87 300	174 500	35 900
2011	58 600	209 900	50 600
2012	90 800	236 600	38 000
2013	129 100	n. a.	n. a.

* Forrás: ÁSZ jelentés (2013) és KSH (2014)

** Forrás: KSH STADAT

2012-ben jelentősen szigorodtak az álláskeresői járadék folyósítására vonatkozó szabályok, ami megváltoztatta a közfoglalkoztatásban résztvevők összetételét is.

⁴ Lásd kötetünk Harmadik részében a „Foglalkoztatás és közmunka” c. fejezetet.

„2012-ben a rövid időtartamú közfoglalkoztatás megszűnt, a hosszabb időtartamú közfoglalkoztatásban egyrészt kevesebb személyt, másrészt a nyilvántartott álláskeresők közül bárkit be lehet vonni (habár prioritást élveznek a FHT-sek és a tartós álláskeresők), ezzel a közfoglalkoztatási üres álláshelyekre sokkal nagyobb lett a merítési kör. Ennek következtében a tartós álláskeresők lényegesen kisebb arányban jutottak munkalehetőséghez, a közfoglalkoztatásba belépők körében visszaesett a tartósan munkát keresők aránya.” (Ignits, Nagy, Zsámboki 2013, 53. o.)

Kinek jut, és kinek nem jut?

„Munka alig van, még közmunkát se nagyon lehet vállalni. A vezetőség itt is válogat: aki ismerőse valakinek, az kap.”
(város, civil szervezet vezetője, 2013)

A közmunkások létszáma 2012–20-ban jelentősen nőtt ugyan,⁵ de a munkalehetőség továbbra sem volt adott mindenki számára, a segélyezettek száma ez idő alatt emelkedett (vö. 3. táblázat).

„A tapasztalatok szerint az önkormányzatok is a már bevált (ugyanazokat) álláskeresőket kívánják a közfoglalkoztatásba bevonni, akik az előző évben is részesei voltak a foglalkoztatásnak” (Ignits, Nagy, Zsámboki 2013, 52. o.)

A közfoglalkoztatásba való bekapcsolódás szorosan kapcsolódik a település nagyságához: a községekben élő emberek nagyobb arányban végeznek közmunkát, mint a városi rászorultak, hiszen egy város nagyobb eséllyel biztosíthat valamilyen – a közmunkánál jövedelmezőbb, akár alkalmi megélhetési lehetőséget. Az alacsony megbecsültségű és rosszul fizetett közmunka jórészt a romák számára kínál foglalkoztatási lehetőséget (4. táblázat).

⁵ A növekedésben nem kis szerepet játszott az ún. „téli közfoglalkoztatási program”, amelynek során mintegy 200 ezer ember számára biztosítottak munkalehetőséget, illetve képzést 2013 novemberétől 2014 áprilisáig, amikor – áprilisban – 211 800 fő dolgozott közfoglalkoztatásban. Májusban – az országgyűlési választások lezárultával – a közfoglalkoztatottak száma 98 800 főre csökkent, azaz egy hónap alatt 123 ezer embernek szűnt meg a munkaviszonya.

4. táblázat: A közfoglalkoztatottak és a segélyben részesülők aránya a munka nélkül lévő aktív korú családtagok között, származás szerint (LHH gyerekes minta, %)

Családtagok	2011		2013	
	Roma	Nem roma	Roma	Nem roma
Közmunkás	47,9	33,8	64,4	54,1
Munkanélküli, segélyezett	27,9	35,3	22,6	24,9
Munkanélküli, ellátás nélkül	24,2	30,9	13,0	21,0
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0
N =	219	204	208	205

„Nyolc órára tényleg jelentkezés van... és az, aki korábban szégyellte volna fölvenni a mellényt, az ma azt mondja, hogy igenis szeretné menni, csak adjanak munkát, mert nem lehet megélni a segélyből.” (város, CKÖ-elnök, 2011)

Legnagyobb számban legfeljebb általános iskolai végzettségű felnőttek dolgoznak a közfoglalkoztatásban, de 2011–2013 között az érettségizett és diplomás munkanélküliek között majdnem megháromszorozódott a közmunkát végzők aránya (5. táblázat).

5. táblázat: A közfoglalkoztatottak és a segélyben részesülők aránya a munka nélkül lévő aktív korú családtagok között iskolai végzettség szerint (LHH gyerekes minta, %)

Családtagok	2011			2013		
	Max. 8 ált.	Szakma	Min. érettségi	Max. 8 ált.	Szakma	Min. érettségi
Közmunkás	49,6	33,8	17,5	62,4	55,1	48,5
Munkanélküli, segélyezett	28,7	34,6	37,5	20,6	27,9	35,3
Munkanélküli, ellátás nélkül	21,7	31,6	45,0	17,0	16,9	16,2
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
N =	178	134	115	244	107	71

„Ebben a térségben nincs más lehetőség, elég magas végzettségűek is dolgoznak nem a végzettségüknek megfelelően. Nem válogat a közmunka.” (város, közmunkás, 2013)

„Nem sokkal kapok többet, mondjuk kerekítsük 64 ezerre. Hát egyetemi végzettséggel ez kevés, meg amúgy is. Ennek ellenére nem vagyok elégedetlen, lehetne ennél sokkal kevesebb is.” (város, közmunkás brigádvezető, 2013)

Ez is több, mint a segély...

Adataink szerint a hátrányos helyzetű kistérségekben élő gyermekes családokban 2011–2013 között a közmunkások 35 százaléka egy évben kevesebb mint 4 hónapra kapott munkalehetőséget az önkormányzattól – egy közmunkás átlagosan 7 hónapig dolgozott. A közmunka lehetősége tehát csupán az év egy részében jelent többletjövedelmet a legtöbb családnak. Az általunk vizsgált családok esetében kiszámoltuk, hogy a közmunkában töltött hónapokra jutó munkabér és a többi hónapban kapott segély havi átlagban mennyi jövedelmet biztosít a közmunkát végzők családjaiban. Eszerint ha egyáltalán nem létezne közfoglalkoztatás, akkor a ma közmunkában érintett családok havonta átlagosan 15 ezer forinttal kevesebb pénzből gazdálkodhatnának (ez kb. 3-4 napi alkalmi munka napibérének felel meg).

„2010 után csökkent ennek a közmunkának az értéke azáltal is, hogy a fizetések jóval lecsökkentek. Régebben 60 ezer felett keresett egy nyolcórás ember, most meg ez a 47–49 ezer forint... Mivel más nincs, ezt csinálják azért.” (község, polgármester, 2013)

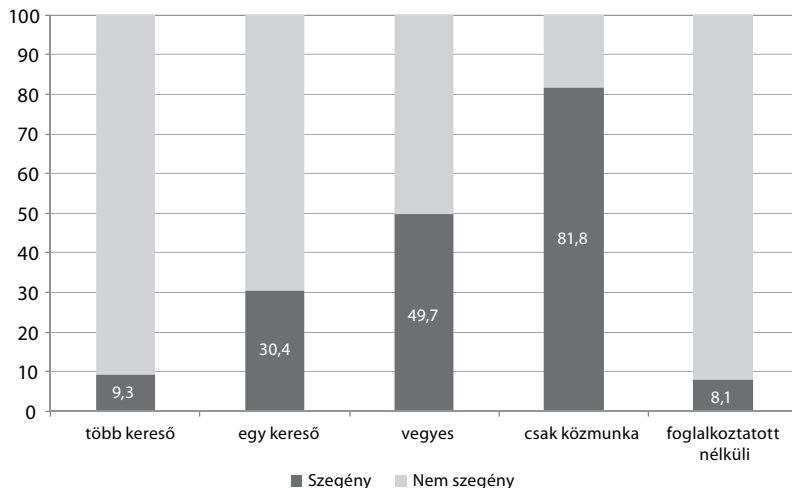
A közmunkával megszerezhető jövedelem⁶ nem elegendő ahhoz, hogy egy gyermeket nevelő család kijuthasson a szegénységből. Mintánkban az ún. foglalkoztatott nélküli háztartások – ahol senkinek sincs munkajövedelme – döntő többsége (86%-a) a hivatalos szegénységi küszöb⁷ alatti jövedelemből élt. Azok a háztartások, ahol a felnőttek közül valaki közmunkát végzett (a törvény szerint egy családból csak egy személy foglalkoztatható ebben a formában), gyakorlatilag ugyanilyen arányban (82%) éltek szegénységben (1. ábra).

„Ez nincsen megoldva, ez a munkalehetőség. Hiába Orbán Viktor harcol a munkáért, hogy legyen a magyar népnek kenyér a szájába, de sajnos nincsen megoldva. Az egyik szegénynek betömjük a száját kenyérrel a másiknak meg nem. Ezt kéne megváltoztatni, hogy az a szegény is egyen.” (község, közmunkás, 2013)

⁶ A közmunkáért kapható munkabér a minimálbérnek csupán 75%-a.

⁷ Az ekvivalens jövedelem (OECD2) mediánjának 60%-ánál alacsonyabb jövedelem.

1. ábra: A szegénységi küszöb alatti jövedelemből élő családok aránya a háztartásban élő felnőttek foglalkoztatása szerint (2009, 2011, 2013 évek együtt, LHH gyerekes minta, %)



SEGÉLYEZÉS

„Erről hetekről hetekre lehetne beszélni, ugyanúgy egy nagy nullánál lyukadnánk ki. Mert itten semmilyen segítség nincs.”
(község, közmunkás, 2013)

A válság éveiben minden európai országban növekedtek a szociális kiadások – kivéve Magyarországot és Görögországot (OECD 2014). Kötetünk több tanulmánya is elemzi, hogy a segélyek összege és a hozzáférés lehetőségei egyaránt visszaszorultak 2009 óta. Saját adataink is igazolják mindezt: a leghátrányosabb helyzetű kistérségekben élő gyermekes családok körében a különféle segélyekből származó jövedelem nagysága (nominálértékben) is csökkent 2011–2013. között (6. táblázat).

„Hogyha ismeritek a kormány programját, akkor bizony ez lesz a cél. Az embereket kihajtani a földre és dolgoztatni. Nálunk ezzel nem lesz probléma szerintem.” (község, polgármester, 2011)

6. táblázat: *Egy háztartásra jutó transzferjövedelmek és segélyek havi átlagos összege (LHH gyerekes minta, Ft)*

Transzferek	2011	2013	Változás (2011 = 100)
Nyugdíj	73 000	71 800	98
Gyes, gyet, gyed	32 300	32 900	102
Álláskeresési járadék	52 400	53 400	102
Bármilyen segély	29 800	18 700	63
Segítő szervezettől kapott támogatás	52 100	24 800	48

A civil szervezetek közül érdemes kiemelni a nagy médiavisszhangot kapó „Min-den gyerek lakjon jól” programot, amelyet – civilként – a miniszterelnök társadalompolitikai főtanácsadója, Hegedűs Zsuzsa irányít. Kutatásunkban a családotól megkérdeztük, hogy részesültek-e az alapítvány támogatásában, hogy művelik-e a kertjüket, illetve megvizsgáltuk, hogy szegénységben élnek-e. A 250 érintett család tízede úgy kapott támogatást, hogy nem művelik a kertjüket (vagy nincs kertjük), negyedük pedig foglalkozik ugyan háztájival, de nem volt szegény. A családok közel ötöde rászoruló volt, háztájival is foglalkoztak, de nem részesültek támogatásban. Az adományoknak tehát kevesebb mint fele került megfelelő helyre, de ez esetben is kérdéses volt a támogatás hatékonysága.

„Naposcsirkét kaptunk márciusban a hidegben, tehát annak a csirkének infralámpa kell. Ugye, nem kell elmondanom, hogy egy infralámpa milyen fogyasztással bír?” (község, polgármester, 2013)

„Kaptak vetőmagot meg naposcsibét, de sajnós azt se tudták megfelelően kezelni, úgyhogy először meg kellett volna őket tanítani arra, hogy hogy kell ezekkel foglalkozni és akkor talán könnyebb lett volna.” (község, iskolaigazgató, 2011)

Kötetünk részletesen bemutatja a segélyekhez való hozzáférést nehezítő, feltételekhez kötő intézkedések sorát. Vizsgálatunkban interjúalanyaink közül többen (szakemberek és érintettek) nehezményezték a megszorításokat.

„Ki az az ember, aki 22 800 forintból tud becsületesen élni? Nálunk úgy oldoták meg az emberek, hogy különböző lakcímekre jelentkeztek be. Azt kell, hogy mondjam, hogy nem vagyok róla meggyőződve, hogy az ő helyükben én nem ugyanezt csinálnám.” (község, polgármester, 2013)

„Abban a környezetben élünk, hogy képesek elválni azért, hogy tudjanak dolgozni, és így dolgozik a családnál a házaspár. Sokan csinálják: ezért válnak el.” (község, közmunkás, 2013)

A pénzbeni támogatások csökkenése mellett érzékelhetően visszaszorult a természetbeni juttatásokban részesülő családok száma. Hasonlóképpen csökkent 2011–2013 között a szociális szolgáltatások elérhetősége is (7. táblázat).

7. táblázat: Szociális szolgáltatásokban, illetve természetbeni juttatásokban részesülő családok aránya (LHH gyerekes minta, %)

Támogatás	2011	2013	Változás (2011 = 100)
Gyermekvédelmi kedvezmény	57,8	54,7	95
Tüzelő, élelmiszersegély	33,5	27,2	81
Közgyógyellátás	22,3	19,4	87
Családsegítés	12,7	8,5	67
Adósságkezelés	4,2	3,5	83

A SZEGÉNYSÉG IS JOBBAN TELJESÍT...

A korábbi fejezetekben megmutattuk, hogy a foglalkoztatási lehetőségek alakulása, a közfoglalkoztatás problémái, illetve a szociális támogatási rendszer forrásainak visszaszorulása miatt a gyermeket nevelő családok bevételei miként alakultak az elmúlt években. A 2009-es válságra adott gazdaság- és társadalompolitikai válaszok értékelésében fontos szerepe van annak, hogy a recesszió hatásaitól mennyire volt képes megvédeni egy ország a leszakadó, kiszolgáltatott társadalmi csoportokat. Jelen kötetben már bemutattuk: a gyerekszegénység mértéke – a hivatalos adatok szerint is – hetedik éve folyamatosan nő, ami nem egyszerűen a válság következménye: az Európai Unió országainak átlagában ez a növekedés nem tapasztalható.

Tanulmányunk a leghátrányosabb helyzetű kistérségekben élő családok helyzetét mutatja be, így önmagában nem meglepő, hogy az országos aránynál jóval nagyobb mértékű szegénységet regisztráltunk 2009–2013 között: míg Magyarországon a gyerekek negyede él szegénységben, a leghátrányosabb helyzetű kistérségekben a szegénységben élő gyerekek aránya már meghaladta az 50 százalékot (8. táblázat).

8. táblázat: *A jövedelmi szegénységben* élő gyermekek aránya a 0–17 évesek között 2007–2013 (%)*

Minta	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
EU-27	19,7	20,4	20,1	20,8	20,8	20,8	
Országos	18,8	19,7	20,6	20,3	23,0	22,6	23,2
LHH gyerekes minta			43,7		52,5		52,4

* Az ekvivalens jövedelem (OECD2) mediánjának 60%-ánál alacsonyabb jövedelemből élők aránya a 0–17 évesek között.

Forrás: Eurostat.

A fentiekben használt szegénységi küszöb a mindennapi életkörülmények vizsgálatához meglehetősen absztrakt, ezért érdemes bemutatnunk, hogy a vizsgált három évben milyen szükségletek kielégítése okozott gondot a gyermeket nevelő szegény családok számára.

A 9. táblázat adatai szerint az elemi szükségletek (élelem, lakásfenntartás, egészség) kielégítése a szegény családok felénél-harmadánál nehézségbe ütközik, a depriváció mértéke emelkedik 2009–2013 között. Mindez arra utal, hogy a 2009 óta érzékelhetően több családot érintő szegénység évről évre rosszabb életkörülményeket jelent e családok számára.

9. táblázat: *Kielégítetlen szükségletek aránya a jövedelmi szegénységben élő háztartások között (LHH gyerekes minta, %)*

Nem jut...	2009	2011	2013
ennivalóra	38,5	54,0	48,6
rezsire	42,5	61,6	65,3
gyógyszerre	33,6	40,2	46,4
közlekedésre	21,2	32,7	30,8

LAKÁSHELYZET – ELADÓSODÁS

„Az Eurostat lakhatási depriváció-statisztikája szerint a 27 tagállam lakóinak 5,6%-a kénytelen rossz minőségű lakóhelyen vagy túlszűfolt környezetben élni; a SILC adatfelvétel szerint Magyarországon ez a szám 16% volt. A túlszűfoltosságot mutató arányszám az uniós átlag kétszerese, ebben a kategóriában Bulgáriával vagyunk egy szinten.” (Hegedüs, Horváth 2013, 31. o.)

A gyermekes családok lakáshelyzete általában rossz, saját kutatásunk adatai szerint a hátrányos helyzetű kistérségekben élő gyermeket nevelő családok lakáskörülményei katasztrofálisak (10. táblázat).

10. táblázat: *A családok lakáshelyzetének jellemzői*
(LHH gyerekes minta, %)

Lakásjellemző	2009	2011	2013
Túlzsúfolt	15,4	15,2	16,4
Nincs vezetékes víz	9,2	6,7	7,1
Nincs WC	10,7	7,8	9,7
Nem fűthető	n. a.	26,2	28,2

A 10. táblázat adatai az összes gyermekes családra vonatkoznak, a szegény családok esetében a helyzet még rosszabb: a túlzsúfolt lakásban élő családok aránya 35 százalék, vízellátásos WC a lakások 20 százalékában nincs.

„Volt olyan gyerekünk – én nagyon szerettem – ötpercenként járt WC-re. Nem azért, mert kellett, hanem mert annyira tetszett neki.” (község, óvodavezető, 2009)

„WC a háznál nem volt, tehát a gyerek kilépett az ajtón, és ahol elérte: le a gatyát, leült. És utána ott fociztak, beleléptek – elképesztő.” (község, dajka, 2009)

A lakáshelyzet vizsgált mutatói 2009–2013 között alig változtak, hiszen a családok döntő többsége nem költözött új lakásba. Ezek a lakások eladhatatlanok: 2013-ban átlagosan 4,4 millió forintot értek (a szegény családok lakásainak forgalmi értéke 2,9 millió Ft volt).

A lakásszegénység másik megközelítése a lakhatás megfizethetőségét vizsgálja, azt, hogy a lakásfenntartás költségei mennyiben veszélyeztetik a családok mindennapi megélhetését (11. táblázat).

11. táblázat: *A lakásfenntartás költségei* a háztartás jövedelmének arányában a családok anyagi helyzete szerint (LHH gyerekes minta, %)*

Anyagi helyzet	2009	2011	2013
Szegény családok	42	55	52
Nem szegény családok	25	37	34
Együtt	32	45	42

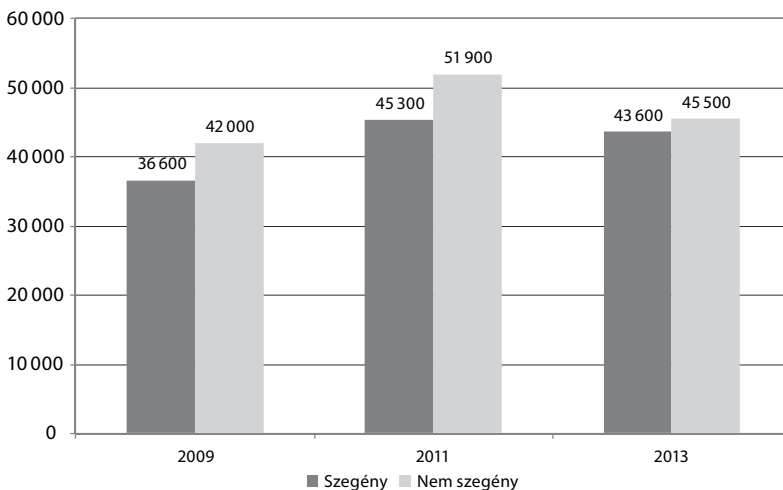
* A lakás bérleti díja vagy törlesztőrésze és a közműdíjak együtt.

A lakásfenntartás költségei Magyarországon a családok jövedelmi helyzetéhez viszonyítva igen magasak. A KSH adatai szerint a háztartások jövedelmük 22 százalékát (a legsó jövedelmi ötödben 33%-át, a legfelsőben 18%-át) fordították lakásfenntartásra (*Statistikai Tükör* 2013/29 és KSH STADAT). Saját kutatásunk ada-

tai szerint a hátrányos helyzetű kistérségekben élő gyermekes családok 2013-ban jövedelmük csaknem felét (42%-át) fordították a lakásfenntartásra. Ez a teher a szegénységben élő családokban jóval nagyobb (2013-ban 52%), mint a nem szegények között.

A lakások havi rezsiköltsége 2009–2011 között mintegy 20 százalékkal emelkedett (2. ábra). A kormány 2013-ban elindított rezsicsökkentési intézkedései a lakásfenntartás költségeit 10 százalékkal kívánták csökkenteni. Kutatási adataink szerint ez az intézkedéssorozat a nem szegény családok számára 12 százalékos rezsicsökkenést jelentett (átlagosan havi 6400 Ft megtakarítást), míg a szegény családok rezsiköltségei csupán 4 százalékkal (átlagosan havi 1700 Ft-tal) csökkentek.

2. ábra: Az átlagos havi lakásrejszi* alakulása a családok anyagi helyzete szerint (LHH gyerekes minta, Ft)



* A víz, az áram, a gáz, a fűtés és a szemétszállítás költségei együtt.

A családok fizetési elmaradásai 2009 óta folyamatosan nőnek (12. táblázat), ennek következtében egyre több lakásban kapcsolják ki a szolgáltatásokat. Mivel ezekben a kistérségekben gyakorlatilag nem működik adósságkezelési szolgáltatás (2013-ban a díjhátralékos családok 7,6%-a kapott ilyen segítséget), a víz és áram nélkül maradt családok helyzete megoldatlan marad.

12. táblázat: Rezsitartozások alakulása 2009–2013 között (LHH gyerekes minta, %)

Rezsitartozás	2009	2011	2013
Nincs tartozása	79	68	64
Tartozás egy szolgáltatónál	11	13	15
Tartozás több szolgáltatónál	10	19	21
Összesen	100	100	100

„A családok nagyon el vannak adósodva, nagyon sok helyen kikötik az áramot. A mai világban ugye áram nélkül élni... nem mondom, hogy nem lehet – van petróleumlámpa, gyertya –, lehet. De azért az a gyerek, aki talán akarna tanulni, annak jó volna villany, őszen, télen, amikor már 4 órakor sötét van.” (község, polgármester, 2011)

„Hát olyan sokan már nem tudnak járni a közkútra, mert le lett zárva tavaly. Pocsolták, el se zárták, csak folyt egész nap. Az önkormányzat nem bírja ezt, és elég sok kút le lett zárva. (község, önkormányzati dolgozó, 2009)

„Az úgynevezett újtelepünkön sorba lezárják a vizet. 300–400 ezer forintos vízdíjtartozások vannak. Ötgyerekes családoknál. Ha ezek a gyerekek nem tisztálkodnak, akkor ott megjelenik a tetű, megjelenhet a vérhas. Mit csinálunk egy teleppel? Lefűjjük őket valamivel?” (község, polgármester, 2013.)

A családok eladósodásának mértéke 2009–2013 között ugrásszerűen megnőtt (13. táblázat). Ha a lakásrezi fedezésének nehézségei mellett az áru- és lakáshitelek törlesztési elmaradását, a bolti „felírásra” vásárlást és az ismerősöktől kért kölcsönöket⁸ is figyelembe vesszük, akkor a romlás katasztrofális. 2009-ben a családok 30 százalékának voltak hátralékai, 2013-ra az eladósodott háztartások aránya csaknem megduplázódott (58%), ezzel együtt az egy hátralékos családra jutó adósságok mértéke is másfélszeresére nőtt.

13. táblázat: A családok fizetési hátralékainak mértéke (LHH gyerekes minta, %)

Hátralék	2009	2011	2013
Nincs hátraléka	70,0	60,4	42,4
100 ezer Ft alatt	16,4	21,1	32,1
100–500 ezer Ft	9,0	13,3	14,7
500 ezer Ft felett	4,5	5,1	10,9
Összesen	100,0	100,0	100,0
Az adósságok mértéke (átlag*, ezer Ft)	440,4	406,2	648,0

* Azok átlaga, akiknek hátralékuk volt.

⁸ Az uzorakölcsönökre nem kérdeztünk rá, egy ilyen kérdésre adott válaszok valóságtartalma elég kétséges lenne. Ezek az ügyletek azonban szerepelhetnek az „ismerőstől kapott kölcsönök” kategóriájában.

A GYERMEKEK INTÉZMÉNYES NEVELÉSÉNEK KÖRÜLMÉNYEI

Korai évek – a 3 éves alatti gyermekek helyzete

Ma már közhelynek számít, hogy a gyermekek fejlődési esélyeit már születésük előtt meghatározza családjuk anyagi helyzete. A szegény családokban élő várandós anyák életkörülményei – és ennek következtében születendő gyermekük fejlődési körülményei – jelentős hátrányokat mutatnak. Magyarországon a koraszülés népbetegségnek számít, ami egyértelműen a várandós nők szociális helyzetével kapcsolatos. Az újszülöttek között a kis súllyal született csecsemők aránya nálunk az elmúlt tíz évben 8 százalék körül mozgott, ami az európai országok között gyakorlatilag a legmagasabb. Az alacsony születési súly egyértelműen az anya várandósság alatti életmódjával van kapcsolatban – és e csecsemők fejlődési kilátásai, sőt életesélyei is igen rosszak.

Mintánkban a kis súllyal született csecsemők aránya 2009-ben 11,6 százalék volt, ami jóval magasabb az országos átlagnál (8,4%). 2013-ban a kis súlyú újszülöttek aránya tovább nőtt (15,1%-ra).

Az óvodáskor előtti szocializáció fontossága ma már mindenki számára közhely. Az első életévekben szerzett készségek, képességek és személyiségvonások döntően meghatározzák a gyerekek későbbi sorsát, az iskolai és majd a társadalmi beilleszkedés sikerének esélyeit.

A 0–2 éves gyermekek töredéke részesül nappali intézményi ellátásban (14. táblázat): a bölcsődei férőhelyek száma a rendszerváltás óta igen alacsony, bölcsődét csak a 10 ezer főnél nagyobb lélekszámú települések kötelesek fenntartani. Magyarországon 2013-ban a 3 éves alatti gyermekek 9 százaléka jár bölcsődébe (a jelentősen rosszabb nevelési feltételeket biztosító és magas térítési díjú családi napközit további 1 százalékuk veszi igénybe).

14. táblázat: *Intézményes nevelésben részesülő 0–2 éves gyermekek*

Intézmény	2009	2011	2013
Országos*			
Családi napközi (fő)	1388	2744	3522
a 0–2 évesek %-ában	0,5	1,0	1,3
Bölcsőde (fő)	23 178	24 547	23 956
a 0–2 évesek %-ában	7,9	8,9	8,9
LHH minta			
Intézményes nevelésben részesülők a 0–2 évesek %-ában	0,4	3,8	5,3

* Forrás: KSH STADAT.

Bár a bölcsődei elhelyezés lehetőségei a hátrányos helyzetű kistérségekben, illetve a kistélepüléseken lényegesen rosszabbak az országosan jellemző arányoknál, saját kutatásunk ezen a téren jelentős bővülést regisztrált. Az országos adatok szerint a 3 év alatti gyerekek között a bölcsődébe járók aránya gyakorlatilag nem változott (8–9% között mozgott) 2009–2013 között. Ugyanebben az időszakban az LHH kistérségek mintáján felvett adataink – bár az országos arányoknál jóval alacsonyabbak – ugrásszerű emelkedést mutatnak. Ebben fontos szerepe van annak a ténynek, hogy az általunk vizsgált kistérségek mindegyikében működött a „Gyerekesély program”. Bár e program keretei nem tették lehetővé a bölcsődei férőhelyek bővítését, azonban szerepe lehetett abban, hogy a vizsgált kistérségekben a második életévüket betöltött gyermekek számára az óvodában bölcsődei csoportokat alakítsanak ki ott, ahol nincs lehetőség önálló bölcsőde létesítésére.

Óvodai nevelés

Magyarországon a 3–6 éves gyermekek többsége részesül az intézményes nevelés valamilyen formájában (túlnyomórészt óvodába járnak). Az óvoda hozzáférhetősége messze nem mutat olyan leszakadást a hátrányos helyzetű kistérségekben, mint amelyet a bölcsőde esetében tapasztaltunk, bár a 3–6 éves korosztály óvodáztatási arányai elmaradnak az országos átlagtól. Az általunk vizsgált kistérségekben a 3–6 évesek között jelentősen emelkedett az óvodába járó gyermekek aránya 2009–2011 között (15. táblázat).

15. táblázat: *Intézményi nevelésben részesülő gyermekek aránya a 3–6 éves népességben (%)*

Intézményi nevelés	2009	2011	2013
Országos			
Óvodába járók aránya	83,5	83,6	86,0
Intézménybe* járók aránya	92,0	92,0	94,5
LHH minta			
Óvodába járók aránya	67,0	77,7	79,7
Intézménybe járók aránya	72,4	80,6	81,2

* A 3–6 évesek közötti bölcsődébe és általános iskolába járó gyerekekkel együtt.

Forrás: Oktatási Statisztikai Évkönyvek (2008/2009, 2010/2011, 2012/2013) és KSH STADAT

A szülők döntő többsége (93–95%-a) elégedett az óvodai nevelés körülményeivel, az óvodapedagógusokkal, a gyermek fejlődésével, ezek az arányok 2009–2013 között nem is változtak.

Iskola

„Ami döntő fontosságú és az önkormányzatnak minden területen kiemelt, ez pedig a cigányságnak a problémakörének a kezelése. (...) Kezelni kellene nekik valamilyen szinten – itt a közmunka, ugye – hogy jövedelemhez jussanak, és kezelni kellene ennek a társadalmi hatását, mert itt nem csak ők élnek, mások is. Ez pedig a szubkultúrákban élő állampolgárok... úgy mondják, hogy integrálni. Na, most ez nem működik, tehát ezt el kell felejteni.” (község, polgármester, 2011)

A gyermekek mobilitási esélyeit elsősorban az iskolában szerezhető tudás és az ehhez kapcsolódó bizonyítványok határozzák meg. Az iskolai esélyegyenlőtlenség, illetve az iskolai nevelés kompenzációs lehetőségei évtizedek óta a szociológiai, pedagógiai, pszichológiai szakirodalom érdeklődésének középpontjában állnak.

Nem igényel külön bizonyítást, hogy a hátrányos családi háttérű gyermekek iskolai teljesítményei, továbbtanulási esélyei stb. milyen mértékben rosszabbak „jobb családból” érkező társaikénál – azt azonban érdemes megmutatnunk, hogy az oktatáspolitikai keretek változásai mennyiben – és mely területeken – alakították az iskolai esélyegyenlőtlenség jelenségkörét az elmúlt években.

Elsőként az iskolai szelekciós mechanizmusok legszélsőségesebb formáinak változását kívánjuk bemutatni, azokat az eszközöket, amelyek lehetetlenné teszik egy gyermek számára, hogy tankötelezettségének ideje alatt az alsó fokú oktatás alapintézményébe (az általános iskolába) járhasson – azaz amikor a gyermek gyógygyógypedagógiai nevelésbe kerül vagy magántanulóvá válik (16. táblázat).⁹

„Azzal, hogy magántanulóvá válik, tulajdonképpen kikerül a rendszerből, és hát vagy átengedik, vagy nem, de a tudásanyag az biztos, hogy nem nő.” (község, iskolaigazgató, 2011)

„Van egy kisegítő iskola, ahol gyakorlatilag cigány gyerekek vannak az egész járásból. Szellemileg, akárhogyan visszamaradott, felzárkóztatásra szánt gyerekek. Gyakorlatilag cigány iskola.” (város, gyermekorvos, 2011)

„Hát nem kisegítő iskola, hanem hát milyen iskolának hívják... valamikor azt mondták, hogy gyógyó. Ilyen kisegítő iskola, ami P-n működik. De nagyon sok gyereknek nagyon jó lenne a magatartási problémáik miatt.” (község, óvodavezető, 2011)

⁹ A gyógygyógypedagógiai oktatás ma Magyarországon nagyrészt integrált formában valósul meg – azaz a sajátos nevelési igényű gyermekek látszólag nem kerülnek ki az általános iskolából. Az integráció azonban a gyakorlatban vagy nem, vagy csak formálisan valósul meg. Ennek a kérdéskörnek a bemutatása túlmutat tanulmányunk keretein.

16. táblázat: *A gyermek gyógypedagógiai osztályba járt, vagy magántanuló volt – a család anyagi helyzete szerint (LHH minta, 7–16 évesek, %)*

Anyagi helyzet	Gyógypedagógiai osztályba járt vagy magántanuló volt		
	Igen	Nem	Összesen
Nem szegény			
2009	2,7	97,3	100
2011	1,7	98,3	100
2013	0,9	99,1	100
Szegény			
2009	1,7	98,3	100
2011	6,9	93,1	100
2013	11,9	88,1	100

„Sajátos nevelési igényű gyerekek is járnak az iskolába, sajnos a létszámuk nő. Néhány pedagógus elvégezte a gyógypedagógiát, és ők foglalkoznak külön ezekkel a gyerekekkel. Ezeknek a gyerekeknek egy része nem olvas, viszont szeretnek itt rajzolgatni, és itt tölteni a szabadidejüket. Integráltan foglalkoztatják őket.” (község, tanár, 2009)

Bár a szelekció ezen szélsőséges formái a gyermekek töredékét érintik csupán, és a nem szegény gyerekek körében 2009–2013 között fokozatosan csökkent is a magántanulóvá váló, illetve értelmi fogyatékosként minősített diákok száma, ugyanabban az időszakban a szegény családok gyermekei között meghétszereződött az arányuk.

A szegénység újratermelődésének folyamatában lényeges szerepe van annak, hogy a gyerekek iskolai teljesítményei milyen mértékben kapcsolódnak össze családi háttérükkel. Az iskolai kudarcok legnyilvánvalóbb formája, amikor a gyermeknek évet kell ismételnie. A bukások száma az általános iskolai tanulók között összességében alig változott (enyhé nőtt), de a szegény családok gyermekeinek leszakadása e tekintetben is jelentősen megugrott (17. táblázat).

„A mi gyerekeink nem motiváltak a tanulásra – a mi gyerekeink alatt értem a zömében sok cigány gyereket –, és akkor annyit legalább elérünk, hogy viszonylag kevés a bukásunk” (város iskolaigazgató, 2009)

17. táblázat: *Száz tanulóra jutó évismétlések átlagos száma a család anyagi helyzete szerint (LHH minta, általános iskolai tanulók, db)*

Anyagi helyzet	2009	2011	2013
Nem szegény	4	3	2
Szegény	15	22	24

„Nálunk most tíz százalék volt az évismétlők száma. Ez most egy idei adat, és ez azért több lenne, ha a magántanulóink is bejárnának az iskolába, ebbe a közösségbe, mert itt nem tudnák megállni a helyüket, tehát biztos, hogy kibuknának, s akkor már mindjárt azt kellene mondanom, hogy húsz százalék.” (község, iskolaigazgató, 2011)

„Eddig negyedekig nem lehetett buktatni, most a pedagógusok kezébe tették újra, hogyha valaki nem teljesíti úgy a követelményeket, akkor második osztálytól lehet élni ezzel a lehetőséggel, úgyhogy most növekedett a bukott tanulók száma” (község, iskolaigazgató, 2011)

Az iskola szelekciós mechanizmusainak felerősödése, az iskolai kudarcok megelőzésének gyengülése mellett nem meglepő, hogy a korai iskolaelhagyók száma drámaian emelkedett az általunk vizsgált kistérségekben. A nem tanuló, nem dolgozó fiatalok aránya itt jelentősen magasabb az országosan jellemzőnél, de ami igazán aggasztó, hogy a romlás tendenciája is lényegesen erőteljesebb a leszakadó kistérségekben (18. táblázat).

18. táblázat: *A nem tanuló, nem dolgozó 15–24 éves népesség aránya (%)*

Minta	2009	2011	2013
EU-27*	12,4	12,9	12,9
Országos*	13,4	13,3	15,4
LHH minta		17,0	24,7
ebből szegény családokban		25,6	34,1

* Forrás: Eurostat.

Az esélyegyenlőtlenség előbbiekben vázolt növekedése jól nyomon követhető a szülői karrierelképzelések alakulásában is. Kutatásunk során rákérdeztünk arra, hogy a szülő a gyermeke számára milyen iskolai végzettség megszerzését tartja lehetségesnek. A kérdést minden gyermek esetében külön feltettük a szülőknek, akkor is, ha a gyermek még csecsemő volt – így a válaszok inkább a szülői vágyak jellemzőit mérték. 2009-ben a szegény családokban élő gyerekeknek csupán 5 százalékaról gondolta a szülő, hogy legfeljebb az általános iskola elvégzéséig juthat el a gyermeke. 2013-ra már a gyermekek 11,4 százaléka esetében kaptuk ezt a választ kutatásunkban.

HARMADIK RÉSZ:

Állami erőfeszítések: jogszabályok,
a felzárkóztatás néhány eszköze

A KORMÁNY SZÁNDÉKAI A SZOCIÁLIS JOGSZABÁLYOK TÜKRÉBEN*

*„Itt élünk szolidaritás nélkül, jogtalan törvényekkel,
a hatalom korlátlan szabadságával...”¹*

A szociális jogalkotás fogalom természetesen nem pontos, számos jogterülettel határos jogszabályokról van szó. Szűkítő értelemben használok, elsősorban azokat a jogszabályokat értem ezen, amelyek az Alaptörvény szerinti szociális biztonság megteremtését szolgálják: intézmények és intézkedések rendszerét. Még ez is hihetetlen mennyiségű joganyagot foglal magában, így nemcsak a Jelentés témájához közelálló joganyagra fókuszáltam, de azon belül is néhány markáns, a Fidesz-kormány szociálpolitikáját, társadalompolitikáját leginkább jellemző területet emeltem ki, önkényesen. Ez nem mentegetőzés, s talán elfogadható módszertan, ha ezt a területet érintő, 2012–2013. évi jogszabályok mennyiségét nézzük, ami 2700 oldalnyi joganyagot jelent. Ezek többségükben jogszabály-módosítások, ezért önmagukban nem is vizsgálhatók, a módosított törvény, jogszabály egészét figyelembe véve további több ezer oldalnyi joganyagot tesznek ki. (Csak összehasonlításként a *Magyar Közlöny* 2012. évi összes száma több mint 40 ezer oldal joganyagot, a 2013. évi számok már 90 300 oldalnyi joganyagot tartalmaznak. Ez ijesztő, a jogrendszert, a jogot alkalmazhatatlanná, megismerhetetlenné, átláthatatlanná tevő mennyiség.) A vizsgálatot megnehezítette, hogy egy-egy jogszabályt egy éven belül is többször módosítottak. A szabálysértési törvény mintájára számos más törvényt, rendeletet lehetne példának felhozni, amely még nem is lépett hatályba, de már módosították. (A szabálysértésekről szóló 2012. évi II. törvényt néhány hónappal később a 2012. évi XXXI. törvény módosította, igaz, csak egy szakasszal, de annak 40 bekezdésével. Többek között olyan alapvető kérdésben módosult a törvény, mint a cselekmény vagy mulasztás társadalmi veszélyességére vonatkozó rendelkezés, de ezzel a módosítással szabályoztak számtalan – nem szabálysértésnek minősülő – cselekményt is, aminek a jogkövetkezménye közigazgatási bírság.)

A jogszabályok vizsgálatakor, elemzésekor elsősorban azt szerettem volna bemutatni, hogy milyen következetesen hajtották végre a szociális biztonság államcélként megfogalmazott, a hozzáférést szigorító és a szociális intézményrendszert átalakító intézkedéseit, ugyanakkor a társadalmi felzárkóztatás feladatai, az ezekhez rendelt források, határidők meghatározása mögül ez az elszántság ellillant.

* A tanulmány Kovárik Erzsébet munkája.

¹ Krémer Ferenc (2014): A Fidesz négyéves országlása: Súlytalanul, avagy hová jutott és hová tart a magyar társadalom? – 2. *Galamus*, március 14. http://www.galamuscsoport.hu/tartalom/cikk/365548_a_fidesz_negyeves_orszaglasi_sulytalanul_avagy_es (utolsó letöltés: 2014. 05. 10.)

Nagyon sok, a szegénységben élők helyzetét érintő jogszabály elemzése, de még említése is kimaradt a vizsgálódásból (pl. a közmunkára, foglalkoztatásra, a szociális szolgáltatásokra vonatkozó szabályozás) annak ellenére, hogy ezek a jogi változások, szabályok a szülőkön keresztül a gyermekekre is hatnak, a családok egészét érintik, az elszegényedés vagy a szegénységből való kitörés ellehetetlenülése a következő generációkat sújtja, így hatásai a gyermekek jövőbeni boldogulását, tanulási lehetőségeit, munkához jutását is befolyásolják. A jogszabályok által legálissá tett intézkedések, megszorítások, szigorítások, a szociális ellátásból kivont milliárdok miatt nemcsak a szegénységben élő vagy szegénnyé vált felnőttek sorsa nehezedett, de a gyermekek jövője is elveszni látszik.

Jellemző a jogalkotásra, de a szociális biztonságot érintő jogterületre is, hogy a jogszabályokat hatálybalépésük előtt módosítják, a módosító jogszabály egyes rendelkezéseit nem léptetik hatályba, vagy az eredeti szöveghez képest más szöveggel teszik közzé.

A jogszabályok nem tematikusak, a legkülönbözőbb, egymáshoz semmilyen formában nem kötődő jogterületet egy jogszabállyal módosítanak (jellemző példa a 2012. évi LXXVI. törvény „Egyes családjogi és cégjogi eljárások egyszerűsítéséről”).

További általános tapasztalat a szociális joganyag vizsgálatánál is, hogy a jogalkotást semmilyen hatásvizsgálat, helyzetértékelés nem előzte meg, a szociális és gyermekvédelmi intézményrendszer teljes átalakítására vonatkozó koncepció kidolgozására összesen 19 napos határidőt biztosított a kormányhatározat az ágazatért felelős miniszternek [1106/2012. (IV. 11.) Korm. hat.], vagy az Erzsébet-utalvánnyal történő pénzbeli ellátások biztosításának lehetőségét, módját és mértékét 16 nap alatt kellett az ágazatért felelős miniszternek kidolgoznia [1084/2012. (III. 30.) Korm. hat.].

Az Orbán-rendszer jogalkotását, a jogállam lebontásának folyamatát, a jogfunkcióinak, szakmai szabályainak semmibe vételét, a Fidesz által tönkretett jogállam jogának jellemzőit többen elemezték már az elmúlt időszakban (Fleck Zoltán, Majtényi György, Gönczöl Katalin, Krémer Ferenc, Tölgyessy Péter és még sokan mások).

Az évi 40 ezer vagy ennek kétszeresét kitevő mennyiségű joganyag követhetetlen, az önmagukban sem koherens, a jogrendszerbe nem illeszkedő, éven belül is többször módosított, átláthatatlan, kazuisztikus joganyagot teremtett. Ennek a jogalkotási szakmai szabályokat teljes mértékben figyelmen kívül hagyó, alkalmazhatatlan jogszabályáradatnak a célja a megismerhetőség, a számon kérhetőség, az összehasonlítás ellehetetlenítése. Ez leginkább a költségvetési törvényekben érhető tetten. Megpróbáltam összehasonlítani a 2013. és 2014. évi költségvetési törvény által biztosított forrásokat az „Egyes jövedelempótló támogatások kiegészítése” cím alatt. Az összehasonlításra azért lett volna szükség, hogy kiderüljön: a rendkívüli gyermekvédelmi támogatás beolvasztása az önkormányzati segélybe jelentett-e forráskivonást. 2013-ban az „Egyes jövedelempótló támogatások” 104 311,8 millió forinttal szerepeltek a költségvetésben, míg 2014-ben ez az összeg 93 223,2

millió forint. A „Hozzájárulás a pénzbeli szociális ellátásokhoz” újabb 39 088,1 millió forintot tett ki, 2014-ben ugyanennyit. De ha a támogatási jogcímeket vizsgáljuk, akkor látható, hogy teljesen eltérő tartalom tartozik ugyanahhoz a támogatási címhez, például az „Egyes jövedelempótló támogatásokból” 2014-ben az ápolási díjhoz adott támogatás eltűnt, de ennek mértékét csak a költségvetési törvényből nem lehet megállapítani. A költségvetés szerkezete évről évre változik, az önkormányzati feladatok átcsoportosítása, a normatív támogatás helyett az állami feladatok feladatfinanszírozása miatt a jogszabályváltozások költségvetési vonzatainak megismerése csak alapos kutatómunkával történhet.

A jogállam lebontása permanens jogalkotási folyamat. A politikai szempontok alapján kiválasztott bírákkal működő Alkotmánybíróság – amelynek hatáskörét durván és politikai céloknak alárendelten megcsonkították – épp a napokban alapította meg a 98 százalékos különadót szabályozó törvényről harmadszor, hogy alkotmányellenes, alaptörvény-ellenes, nemzetközi szerződésekbe ütközik. Természetesen mégsem történt semmi, Magyarországon rezzenéstelenül vette tudomásul mindenki, hogy nemcsak az alkotmányosság elvont normáit, de a Fidesz többségű országgyűlés által elfogadott Alaptörvényt is büntetlenül lehet megsérteni. Természetesen csak a kormánynak és a hatóságoknak. A másik oldalon ugyanakkor a jogsértések (akár egy önkormányzati rendelet megsértése is) kérlelhetetlen szankcionálást vonnak maguk után, ilyen például a szociális támogatásban részesülők esetén mutatott következetes jogalkotási és jogalkalmazási gyakorlat.

Magyarország teljes közjogi átalakítása, a hatalomgyakorlás jogállami fékeinek és ellensúlyainak eltüntetése, a közoktatás, egészségügy, igazságszolgáltatás nagy rendszereinek átalakítása egyáltalán nem állná ki az alkotmánybírósági kontrollt, ha lett volna, vagy lenne ilyen indítvány.

Fleck Zoltán „A maffiaállam joga” című cikkében² az elmúlt négy év jogrendszerének jellemzőit az alábbiakban látja:

- fékevesztett vagy eszement jogalkotás,
- „képviselői jogalkotás”,
- a jogalkotás ellenőrzésének kiiktatása nem a parlamentarizmus erősödését, hanem a parlamenti jogalkotás szolgai szerepbe kényszerítését jelentette,
- a jogalkotás korlát nélküli társadalmi szabályozóeszközzé vált,
- a jogalkalmazó autonómiájának megvonása,
- erősen represszív büntetőjog,
- kazuisztikus, aprólékos jogalkotás,
- az írott és nem írott normák semmibevétele,
- a jogi normák megismerhetetlensége,
- a jogkerülő, bizalmatlanságra épülő állam-polgár viszony.

² Fleck Zoltán (2013): A maffiaállam joga . In Magyar Bálint (szerk.): *Magyar Polip – A posztkommunista maffiaállam*. Budapest: Noran Libro Kiadó, 143–154. o.

„Leginkább még a joguralom 1989 után kiépített garanciarendszere sérült. Az intézményeiben megtartott nyugatos szerkezeteket állandóan felülírja a perszonális függőségek valóságos mechanizmusa. (...) A miniszterelnök nem jogra és intézményre, hanem ügyre és akcióra alapozza a kormányzást. (...) A tényleges igazságot kereső állam szükségképpen állandóan napi céljaihoz igazítja jogszabályait, ami elkerülhetetlenül kiszámíthatatlanná és eszközjellegűvé teszi a jogrendszert. (...) A társadalmi őrségváltást óhajtó, a régi közgazdasági igazságokat meghaladni kívánó kormányzat magától értődő elszánással csorbítja a jogbiztonság ősi jogelveit.”³

Fleck Zoltán és Tölgyessy Péter látleteit, jogszociológiai megállapításait a szociális területen született jogszabályok teljes mértékben alátámasztják, ez a terület sem mentes a jogalkotás általános jellemzőitől.

A szociális jogalkotás elemzéséhez az is hozzátartozik, és ezt mindenképpen méltányos megemlíteni, hogy a jogalkotás és a kodifikáció szakmai szabályainak, a nyelvhelyességi elvárásoknak való megfelelés, a jogrendszer koherenciája megteremtésének szándéka a szociális jogszabályokban a többi jogterülethez képest erőteljesen érződik, a kodifikációs technikát tekintve ezek a jogszabályok még valamit megőriztek a jogalkotással szembeni követelményekből.

A SZOCIÁLIS JOGALKOTÁS FILOZÓFIÁJA

A szociális törvény 2011. évi CV. törvénnyel történt módosítása a szociális terület további szabályozásának irányát, értékrendjét, az egész szociális területre irányuló kodifikációs munkák elvárásait határozták meg.

Szoc. tv. 33. § (7) A települési önkormányzat rendeletében az aktív korúak ellátására való jogosultság egyéb feltételeként előírhatja, hogy a kérelem benyújtója, illetve az ellátás jogosultja a lakókörnyezete rendezettségének biztosítására vonatkozó, a rendeletében megállapított feltételeket teljesítse. A lakókörnyezet rendezettségének biztosítása körében a kérelmező vagy jogosult által életvitelszerűen lakott lakás vagy ház és annak udvara, kertje, a kerítéssel kívül határos terület, járda tisztán tartása, az ingatlan állagának és rendeltetészerű használhatóságának, valamint higiénikus állapotának biztosítására irányuló kötelezettség írható elő. A rendeletben megállapított feltételek teljesítésére a kérelmezőt, illetve a jogosultat megfelelő, de legalább ötnapos határidő tűzésével a jegyzőnek – az elvégzendő tevékenységek konkrét megjelölésével – fel kell szólítania.

³ Tölgyessy Péter (2014): A 2014-es választások lehetséges következményei. HVG, március 29.). http://hvg.hu/velemenyt/20140331_A_2014es_valasztasok_lehetseges_kovetkez (utolsó letöltés: 2014. 05. 10.)

Szinte észrevétlenül épült be a köztudatba, mindennapjainkba, tiltakozás nélkül, hogy csak az érdemes segítségre, aki megfelel az önkormányzat rendeletében előírt állampolgári magatartásnak, úgy viselkedik, ahogy azt előírják neki, aki eltűri, ha a házában, szekrényében kotorászik a jegyző, elviseli a megaláztatást és tudatában van teljes kiszolgáltatottságának.

Az Alaptörvény – igaz utólag – erre felhatalmazást is ad, azzal, hogy a XIX. cikk (3) bekezdésében kimondja:

„Törvény a szociális intézkedések jellegét és mértékét a szociális intézkedést igénybe vevő személynek a közösség számára hasznos tevékenységéhez igazodóan is megállapíthatja.”

Anyaság, betegség, rokkantság, fogyatékoság, özvegyiség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség és más rászorulók esetén az állam szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg a szociális biztonságot. A „más rászorulók” esetében a közösség számára hasznos tevékenységtől függően.

Ezzel a szociális igazgatást, intézményrendszert érintő jogalkotás iránya, értékrendje, tartalma eldőlt, a szabályozás ezt az ideológiát és ezt az állami szerepvállalást tükrözi.

Az Alaptörvény szerint mindenkinek joga van a tulajdonhoz, az örökléshez, a munkához és a foglalkozás szabad megválasztásához, a vállalkozáshoz, a művelődéshez, a szabad véleménynyilvánításhoz, a békés gyülekezéshez, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához, és joga van a tulajdona és személye ellen intézett vagy ezeket közvetlenül fenyegető jogtalan támadás elhárításához. Ezzel szemben a XIX. cikk szerint Magyarország csak „arra törekszik”, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson: az Alkotmánnyal ellentétben a szociális biztonsághoz való jog az Alaptörvényből kikerült.

Az Alkotmány 70/E. §-ában meghatározott szociális biztonsághoz való jogot az Alkotmánybíróság számos határozatában elemezte és értelmezte, s megállapította, hogy a szociális biztonsághoz való jogból konkrét, érvényesíthető részjogosítványok (pl. a lakhatás joga) nem vezethetők le, a szociális biztonsághoz való jog minimuma lényegében az emberi élet és méltóság védelme. Az Alkotmány 17. §-a szerint a rászorultakról a Magyar Köztársaság kiterjedt szociális intézkedésekkel gondoskodik. Ebből az Alkotmánybíróság több határozatában azt a következtetést vonta le, hogy a szociális biztonságról való gondoskodás állami feladat, annak mértéke és ismérve az állami szabályozás és költségvetési lehetőségek függvénye. A szociális gondoskodás mértéke, formája, intézményrendszere megváltoztatható, ennek „mindössze” jogállami garanciái vannak (a szerzett jogok védelme és a kellő felkészülési idő, a diszkrimináció tilalma). Ugyanakkor az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet elhárításáról az államnak gondoskodnia kell. Az Alkotmánybíróság 2011-ben még több olyan határozatot hozott, amely szerint az állam-

nak be kell avatkoznia, ha az egyén nem képes anyagi értelemben vett méltó életet élni, vagyis az „emberi méltóságnak van egy ellátási igényt megalapozó funkciója is” [37/2011. (V. 10.) és 176/2011. (XII. 29.) AB határozatok].

Ezzel szemben az Alaptörvény már idézett szabálya kizárólag állami feladatként és államcélként határozza meg a szociális biztonságról való gondoskodást, amelyet az állam intézmények és intézkedések rendszerével valósít meg. Ennek mértéke és szintje attól függ, hogy ki mennyire érdemes az állam támogatására. Így az Alkotmánybíróság 2011-es határozataiban levezetett ellátási igény, mely szerint minden ember méltósága és élete védelme – legalábbis közvetlen veszély esetén – állami ellátási kötelezettséget keletkeztet, lényegében megszűnt. Miután a szociális gondoskodás, az intézmények fenntartása költségvetést érintő kérdés, ezért azok megváltoztatása, csökkentése, megszüntetése, az ellátások megvonása, az érdemtelenység meghatározása a korlátozhatatlan jogalkotás territóriuma lett. Az Alkotmánybíróság költségvetést érintő kérdésekben megnyírbált hatásköre, a biztosítással szerzett jogok és a szociális ellátások összemosása, a társadalombiztosítás szociális ellátássá alakítása pedig a szerzett jogok védelmének garanciáját is elvette.

Az Alaptörvény indokolása sem hagy kétséget afelől, hogy a szociális biztonságra való törekvés még az Alkotmány túlzottnak nem nevezhető alapjogi védelméhez képest is jelentős visszalépés.

„Az állam nem mindenható, feladatait csak a polgárokkal karöltve, közreműködésükkel tudja ellátni, nem képes és nem is törekedhet helyettük egyéni, családi és közösségi boldogulásuk előmozdítására. Az Alaptörvény ezt a viszonyt határozza meg azzal, hogy egyrészt mindenki felelős önmagáért (...) és köteles az állami és közösségi feladatok ellátásában részt venni, ahhoz hozzájárulni, képességei és lehetőségei szerint.”

Állami feladat helyett az öngondoskodás, a felelősség áthárítása az új megközelítés.

A szociális intézkedések ellentételezéséről ír az Alaptörvény Kommentárja is, amely szerint az Alaptörvény lehetővé teszi, hogy a szociális intézkedések jellegét és mértékét valamely közösség számára hasznos tevékenység végzéséhez kössék.

Az állam törekszik, a szociális intézkedést vagy ellátást igénybe vevő pedig köteles a közösség számára hasznos tevékenység végzésére. Az állampolgár és az állam közötti viszonyt ez határozza meg, és ez tükröződik vissza valamennyi szociális területet érintő jogszabályból.

A szociális jogalkotásra az Alaptörvény elfogadásával jól kimutathatóan az alábbi irányok a jellemzőek:

- az államcélokban megjelenik az állami feladatellátás elsődlegessége, bizonyos területeken kizárólagossága, ehhez szükséges központosítás és az intézményrendszer államosítása nemcsak az önkormányzati, de a civil, sőt egyre inkább az egyházi szolgáltatók háttérbe szorítása (ez elsősorban a finanszírozás szigorí-

tásában, az állami feladatellátáshoz képest más elszámolásban, az ellenőrzések gyakoriságában, a civil és egyházi fenntartók által létesített intézmények engedélyezésének, finanszírozásba történő befogadásának szigorításában érhető tetten);

- az államosítással párhuzamosan a szolgáltatásra vagy támogatásra szorulóknak fokozottabb ellenőrzése (központi adatbázisok létrehozása, a nyilvántartható adatok körének kiszélesítése), az igénybevétel, a támogatás megvonásának szigorítása, a jogosultsági feltételek szigorítása, a támogatások felhasználásának ellenőrzése, a támogatást igénybe vevők megregulázása.

A szociális jogalkotás elemzésekor nem tekinthetünk el attól, hogy 2012–2013. évben egy teljesen megváltozott ország, egy a rendszerváltozáshoz képest gyökeresen más közjogi berendezkedés mellett születtek meg a „szociális biztonságot” nyújtó intézmények és intézkedések szabályai. A közjogi változások közül talán a szociális biztonságot leginkább érintő közjogi változás az önkormányzati rendszer átalakítása volt. Miután az egészségügyi és szociális intézmények megyei önkormányzatoktól való átvétele megszüntette a megyei önkormányzati feladatok nagy részét, a magyar közjogi hagyományokban jelentős súlyt képviselő megyerendszer elsatnyult. A szociális intézmények, a közoktatás államosításával a települési önkormányzatok is elgyengültek, így a szociális szolgáltatások feletti közösségi kontrollal együtt a szegényekért, fogyatékosokért, idősekért, hajléktalanokért való közösségi felelősség, az ezzel járó társadalmi szolidaritás is elveszett.

A szociális biztonságra vonatkozó jogszabályoknak a hatása, intézményesülése és alkalmazásuk feltételrendszere kiszámíthatatlan. A jogalkotónak, a jogszabályok megszövegezőinek egy állandóan mozgó, változó, nem koherens jogi környezetbe, új és folytonosan módosuló államigazgatási szervezetrendszerbe kellene beilleszteni a politika aktuális elvárásait, megrendeléseit.

AZ ÁLLAMCÉLOK MEGHATÁROZÁSA AZ ALAPTÖRVÉNY HATÁLYBALÉPÉSE UTÁN

- 1) A 1084/2012. (III. 30.) Korm. határozat – az egyes szociális jellegű ellátások készpénz-helyettesítő eszköz alkalmazásával való folyósításával kapcsolatos egyes feladatokról szól.

Ebben a határozatban a nemzeti erőforrás miniszterének 16 napot biztosított a kormány, hogy vizsgálja meg a családi pótlék, a lakásfenntartási támogatás, a foglalkoztatást helyettesítő támogatás, a rendszeres szociális segély és az átmeneti segély pénzbeli ellátása helyett az utalvánnyal történő támogatás biztosításának lehetőségét, módját és mértékét.

A közigazgatási és igazságügy miniszter pedig feladatul kapta, hogy az Erzsébet-program keretében egyes szociális szolgáltatások **célhoz kötött felhasználása** érdekében azok utalványban történő biztosításának lehetséges területeit tárja fel. A nemzeti fejlesztési miniszter pedig a Magyar Nemzeti Üdülési Alapítvány részére nyújtható támogatásokra vonatkozó koncepció első helyi felelőse lett.

- 2) A 1106/2012. (IV. 11.) Korm. határozat a megyei intézményfenntartó központ által átvett szociális intézkedésekkel kapcsolatos egyes feladatok ellátásáról szól.

Ebben a határozatban döntött a kormány arról, hogy az állami tulajdonba és fenntartásba került szociális feladatot ellátó intézmények, szervek állami feladatait a továbbiakban a nemzeti erőforrás miniszter látja el. Ennek érdekében a nemzeti erőforrás miniszternek a teljes szociális és gyermekvédelmi rendszer átalakítására „mindenre kiterjedő” koncepciót kell a kormány elé terjeszteni 19 nap alatt. A kormány döntése szerint meg kell vizsgálni az állami tulajdonba került szociális intézményeket hogyan lehet egyházi fenntartásba adni, módosítani kell a szociális intézmények létesítésére vonatkozó jogszabályokat és létre kell hozni egy nemzeti szociális intézményt.

- 3) Az 1430/2011. (XII. 31.) kormányhatározat a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégiáról szóló döntést és a 2012–2014 közötti időszakra szóló intézkedési tervet tartalmazza. Az intézkedési tervben foglaltak elsősorban uniós forrásokra épülnek, illetőleg számos intézkedés, intézmény esetében rendelkeznek a fenntarthatóságról „a költségvetési lehetőségek függvényében”. A társadalmi felzárkóztatás eddigi fejlesztési területei kibővültek a belügyminiszter feladataival a közbiztonság javítása érdekében. A vagyon- és közbiztonsági tervek kidolgozására, bűnmegelőzési programok indítására vonatkozó állami feladatok az etnikai konfliktusokkal nagymértékben terhelt településeken a bevonással és a szemléletformálással együtt a VI. fejezetben a roma kultúra megismertetésére, a romák médiában történő sztereotípiákat mellőző ábrázolására, a **már működő** roma kulturális intézmények támogatására vonatkozó feladatokkal együtt jelennek meg.

AZ ÁLLAMCÉLOK MEGVALÓSULÁSA A SZOCIÁLIS JOGALKOTÁSBAN

A pénzbeli ellátások újraszabályozása

A pénzbeli ellátások újraszabályozását a szociális hatáskörök megváltozása, a szociális intézményrendszer és annak irányítása is szükségessé tette.

Az államigazgatási hatáskörben eljáró jegyző állapítja meg a szociális segítyt, a foglalkoztatást helyettesítő támogatást, a lakásfenntartási támogatást. A 2012-ben létrejött járási rendszerben felálló járási hivatal hatásköre az ápolási díj és az időskorúak járadékának, az alanyi és normatív közgyógyellátásra való jogosultság megállapítása. Az önkormányzat hatáskörében az átmeneti és temetési segély, va-

lamint a méltányossági ápolási díj és a közgyógyellátásra való jogosultság megállapítása maradt. A pénzbeli ellátásokra irányuló módosításokban a feltételrendszer szigorítása, az ellátások mértékének csökkentése, „a célhoz kötöttség” és a felhasználás ellenőrzésének kiterjesztése „túlnyomónak mondható.”

A lakókörnyezet rendben tartása és ennek szankcionálása

Az önkormányzat felhatalmazás alapján rendeletet alkothat az előbbi pénzbeli ellátások további feltételhez kötéséről [2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (Mötv.) 6. § c) pontja]. Ez a törvényi szabályozás meglehetősen ellentmondásos, hiszen a törvényben meghatározott, államigazgatási jogkörben megállapítható támogatásokat, juttatásokat országosan egységes feltételrendszer mellett kellene nyújtani. A törvényi feltételeknek helyi döntéshez kötődő kiterjesztése vagy éppen szűkítése mindenképpen aggályos, különösen akkor, amikor a települési önkormányzatok szociális feladatainak ellátására a források szűkültek, a feladataikat államosították, az intézményeiket és azok tulajdonát elvesztették, a szociális feladatokban az önkormányzati felelősség és ellátási kötelezettség jelentősen visszaszorult. Ez Alaptörvénnyel ellentétes helyzetet teremt, hiszen az Alaptörvény 32. cikke kimondja, hogy a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között alkothat rendeletet. A Mötv. 4. §-a határozza meg a helyi közügy fogalmát, amely e törvény indokolása szerint az kizárólag az önkormányzat által ellátott közszolgáltatáshoz kapcsolódik. „A demokratikus követelményekre utaló rendelkezések és az azokra épülő társadalmi gyakorlat kiszélesítik a közhatalom társadalmi alapjait, a helyi közakaratnak rendelik alá az önkormányzathoz tartozó közszolgáltatásokat...” Az önkormányzathoz tartozó közszolgáltatások köre a szociális feladatai között jelentősen csökkent, ugyanakkor például a lakókörnyezet rendben tartására vonatkozó önkormányzati rendeletek a nem önkormányzati közszolgáltatásokra is kiterjednek, azokra való utalás az ellátást megállapító határozatok kötelező tartalmi részévé válnak. [Például a 63/2006. (III. 27.) Korm. rendeletet módosító 358/2010. (XII. 30.) és 171011. (VIII. 24.) Korm. rendeletek szerint a normatív lakásfenntartási támogatásra való jogosultságot megállapító határozatban és az aktív korúak ellátására való jogosultságot megállapító határozatban rendelkezni kell a lakókörnyezet rendezettségének biztosítására vonatkozó kötelezettségről.]

A szociális törvényben szereplő felhatalmazás a vizsgált időszakban két változáson ment keresztül:

- már nemcsak a bérpótló juttatás feltételeként állapíthatja meg az önkormányzat a lakókörnyezet rendezettségéhez kötődő kötelezettséget, hanem az aktív korúak ellátásához, így a rendszeres szociális segély feltételeihez is köthető;
- a lakókörnyezet rendezettségéhez kapcsolódó kötelezettséget állapíthat meg az önkormányzat rendeletében a lakásfenntartási támogatás feltételeként is.

A jogosultsági, hozzáférési feltételek így jelentősen szigorodtak. Ez jellemzi a következmények szabályozását is.

Amennyiben a szociális segélyre jogosult személy a lakókörnyezete rendben tartására vonatkozó kötelezettségének nem tesz eleget, a szociális segélyének folyósítását egy hónapra fel kell függeszteni. A szabályozásból az derül ki, hogy akár kéthavonta is felfüggeszthető a szociális segély, hiszen ha a segélyezett nem képes az ismételt jegyzői felszólításnak eleget tenni, akkor ezzel lényegében az éves segélyének a felét is el lehet vonni.

A normatív lakásfenntartási támogatás iránti kérelmet el kell utasítani, vagy a támogatást meg kell szüntetni, ha a lakókörnyezete rendben tartására vonatkozó jegyzői felszólításnak a kérelmező vagy a jogosult nem tesz eleget. A törvény a határozat jogerőre emelkedésétől számított három hónapra zárja ki az újabb kérelem benyújtását vagy a támogatás megállapítását, ugyanakkor a normatív lakásfenntartási támogatás a jegyzői felszólításnak való engedetlenség esetén már csak természetben nyújtható. Ez a szabályozási logika azért is érdekes, mert a természetbeni támogatás nyújtását már nemcsak a támogatás célhoz kötöttségével indokolja a szabályozás, hanem egyértelműen szankcióként alkalmazza.

A 2013. évi CXXIII. törvénnyel módosított 2011. évi CVI. törvény a közfoglalkoztatásról is szankcionálja az önkormányzati rendeletben előírt lakókörnyezet rendezettségének biztosítására vonatkozó kötelezettség megszegését. Azt az álláskeresőt, aki a jegyzői felszólításnak 5 napon belül nem tesz eleget, a járási hivatal munkaügyi kirendeltsége három hónap időtartamra kötelezően kizárja a közfoglalkoztatásból. A törvény indokolásából kiderül, hogy a közfoglalkoztatottakkal szemben általánosan elvárható erkölcsi magatartási szabályok nagyon szigorúak, az Alaptörvényben meghatározott mértékhez igazodóak. Érdeemes szó szerint idézni:

„...a közfoglalkoztatottak olyan értékteremtő munkában vesznek részt, amelyek szervesen kapcsolódnak az önkormányzatok, más állami szervek közfeladataihoz, a közfoglalkoztatásban résztvevőkkel szemben feltételül szabja a törvény az általánosan elvárható erkölcsi magatartási szabályok betartását.”

Ha ezt az elvárást következetesen végiggondolná a jogalkotó, úgy valamennyi közszolgáltatásban dolgozóra is ki kellene terjeszteni az önkormányzati rendeletben megállapított lakókörnyezetre vonatkozó kötelezettségeket. A törvény indokolása még azt is hozzáteszi, hogy „az objektivitás érdekében a kizárásról a munkaügyi kirendeltség dönt”. Ebből annak beismerése vajon kiolvasható-e, hogy a jegyzői felszólítás a lakókörnyezet rendbetételére szubjektív, hiszen a munkaügyi kirendeltség a kötelezettség megszegésének megállapítása után nincs döntési helyzetben, a törvény 1. §-ának (4a) bekezdése szerint objektíven köteles kizárni a közfoglalkoztatásból az elvárható erkölcsi magatartási szabályokat megszegőket, ha ezt a jegyző megállapította. Amennyiben a szabályszegés a közfoglalkoztatási jogvi-

szony létrehozása után derül ki, akkor a közfoglalkoztató azonnali felmondással szünteti meg a közfoglalkoztatási jogviszonyt. A 2011. évi CVI. törvény a közfoglalkoztatási jogviszonyra a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény 78. §-ának alkalmazását nem zárja ki, de nem is teremti meg az összhangot a lakókörnyezetre vonatkozó kötelezettség megszegésének szankciója és az azonnali hatályú felmondásra vonatkozó szabályozás között. Azonnali hatályú felmondásnak ugyanis a munka törvénykönyve szerint csak akkor van helye, ha a munkavállaló a munkaviszonyból származó lényeges kötelezettségét szándékosan vagy súlyos gondatlansággal megszegi, vagy egyébként olyan magatartást tanúsít, amely a munkaviszony fenntartását lehetetlenné teszi. A pongyola jogi szabályozás diszkriminálja a közfoglalkoztatottakat; vajon mit szólna a munkaügyi bíróság ahhoz, ha az Mt. hatálya alá tartozó munkaviszonyt a munkáltató azzal az indokkal mondaná fel azonnali hatállyal, hogy a munkavállaló nem tartja rendben a lakókörnyezetét.

A jogalkalmazónak kellene feloldani azt a szabályozási kollíziót, mely szerint a közfoglalkoztatási jogviszony azonnal felmondható a 2011. évi CVI. törvény 1. §-ának (4a) bekezdése szerint is, a jogalkalmazás során kell eldönteni, hogy ez egy önálló felmondási ok, vagy az Mt. 78. §-ában foglalt azonnali felmondásnak minősül. Ez nemcsak jogász akadémikusoké, hiszen a szociális törvény 36. §-ának (2) a) pontja kizárja az aktív korúak ellátására való jogosultságát annak a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosult személynek, akinek a közfoglalkoztatásra irányuló jogviszonyát a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény 78. §-a szerint azonnali hatályú felmondással szüntették meg. A kérdés az, hogy ez arra a közfoglalkoztatottra is vonatkozik-e, akinek azonnali hatállyal azért mondták fel a közfoglalkoztatási jogviszonyát, mert a jegyző megállapította, hogy az önkormányzati rendeletben előírt lakóhely rendben tartási kötelezettségének nem tett eleget. Ha ugyanis erre az esetre is vonatkozik, úgy a lakóhely rendjének elhanyagolása kétszeresen is szankcionált: a közfoglalkoztatási jogviszony megszüntetésével és az aktív korúak ellátásából való kizárással.

A jogszabályi kollízió feloldására a 63/2006. (III. 27.) Korm. rendelet 95/2013. (III. 29.) Korm. rendelettel történt módosítása tesz egy kísérletet. Az ellátás megszüntetése után újra kérelmezett aktív korúak ellátása esetén a megszüntetés előtti együttműködés időpontját nem lehet figyelembe venni, ha az Mt. 78. §-a szerinti azonnali hatályú felmondással szűnt meg az ellátás; ha azonban a lakókörnyezet rendezetlensége miatti jegyzői határozat miatt, akkor a megszüntetés előtti együttműködés időtartamát is be lehet számítani. Ennek alapján ismételt arra kell felhívni a figyelmet, hogy önkormányzati rendelet az Mt. és a 2011. évi CVI. törvény szabályait, a munkaviszonyra vonatkozó feltételeket kiegészíti, a jogszabályi hierarchiára és ezzel a szabályozási hatáskörökre vonatkozó kodifikációs, jogalkotási alapelveket felrúgva.

A pénzbeli ellátások természetben nyújtása

Mint azt a 1084/2012. (III. 30.) Korm. határozat előírta a pénzbeli ellátások Erzsébet-utalványban történő teljesítését a kormány szándékának megfelelően végrehajtották.

A szociális törvény 47. §-ának (2) bekezdése felhatalmazást ad a települési önkormányzatoknak, hogy rendeletben előírják: a 10 ezer forintot elérő, államigazgatási jogkörben megállapított szociális segély összegéből 5000 forintot fogyasztásra kész étel vásárlására felhasználható Erzsébet-utalvány formájában kell nyújtani.

A Szoc. tv. 47. §-ának (2a) bekezdése a foglalkoztatást helyettesítő támogatás és a szociális segély esetén minimum 20, maximum 60 százalékos mértékben teszi lehetővé annak természetbeni nyújtását, ha a családban védelembe vett gyermek él.

A rászorultságtól függő pénzbeli ellátások köre – amelyeket természetben is lehet nyújtani – nem változott, de a szociális segélyből – önkormányzati rendelet alapján – 5000 forintot utalványban nyújthatnak, függetlenül attól, hogy a családban van-e védelembe vett gyermek.

A gyermekvédelmi törvény (Gyvt.) módosításával lehetővé tették, hogy a gyámhatóság határozat hozatala nélkül a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre jogosult gyermek esetében a támogatást Erzsébet-utalvánnyal természetben nyújtsa. Az utalvány fogyasztásra kész ételek, ruhák, tanszerek vásárlására ad lehetőséget.

A 2013. évi LXXV. törvény a szociális törvényben meghatározott [Szoc. tv. 47. § (3) bekezdés] természetbeni juttatási formákat kiegészíti az Erzsébet-utalvánnyal, tandíjfizetéshez, tankönyv- és tanszervásárláshoz természetben nyújtott támogatással.

A pénzbeli támogatások mértéke

Jelentősen csökkent a szociális segély legmagasabb összege, a foglalkoztatást helyettesítő támogatás mértéke 2012-ben. A foglalkoztatást helyettesítő támogatás összege a mindenkor adható minimális nyugdíj helyett annak 80 százalékára csökkent.

A szociális segély havi összege a családi jövedelemhatár és a jogosult családja jövedelmének különbözete, ami nem lehet több mint a nettó közfoglalkoztatási bér 90 százaléka. Az előző szabályozás szerint ez a mérték a nettó minimálbérhez kötődött. A 63/2006. (III. 27.) Korm. rendelet módosítása szerint a szociális segély maximális összege 44 508 forint, ha a szociális segélyre jogosult családjában foglalkoztatást helyettesítő támogatást is kap valaki, úgy a szociális segély összeg maximum 21 708 forint lehet. A szociális segély adható legmagasabb összege 2011. január 1-jén még 60 600 forint volt, 2012-ben már a szociális segély összegébe be kell számítani a család másik tagjának megállapított foglalkoztatást helyettesítő támogatás összegét is, így a szociális segély ebben az esetben már maximum csak 19 526 forint lehetett.

Az önkormányzati segély

- 2013. június 7-én fogadta el az Országgyűlés azt a törvényt (2013. évi LXXV. törvény), amely az önkormányzat által nyújtható rászorultságtól függő pénzbeli ellátások helyett (átmeneti segély és temetési segély), valamint a Gyvt.-ben meghatározott rendkívüli gyermekvédelmi támogatás helyett egységes önkormányzati segélyről rendelkezett. A rendkívüli gyermekvédelmi támogatás (7073 millió forint a 2012. évi költségvetési forrása) általában rendkívül alacsony hatékonyságú, igen csekély jövedelemkiegészítő képességű támogatás, a gyermekes háztartások nagyon kis hányadát érte el. A rendkívüli gyermekvédelmi támogatás beépülése az önkormányzati segélybe így akár ésszerűnek is tűnhet, de az önkormányzati források folyamatos csökkentése az önkormányzati segélyezés lehetőségeit szűkíti (ugyan a költségvetési törvényekből a mértékét nem lehet megállapítani), és a létfenntartással küzdő családok számának növekedése miatt a gyermek helyzetére, a nevelésbe vett gyermek kapcsolattartására, a gyermek családba való visszafogadására adható önkormányzati segélyek háttérbe szorulhatnak, holott a rendkívüli gyermekvédelmi támogatást e célokra is meg lehetett állapítani.
- Az a szabályozás szempontjából pozitív, hogy önkormányzati segély esetén az egy főre eső havi családi jövedelemhatár nem lehet alacsonyabb, mint az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 130 százaléka, szemben az átmeneti segéllyel, amely a jogosultságot a nyugdíjminimum 150 százalékában határozta meg. Persze az önkormányzat rendeletében ennél magasabb egy főre eső jövedelmet is meghatározhat. Ez a szabály a jogosultsági kört ugyan szélesíti, de az önkormányzat segélyezésre fordított forrásai ismerete nélkül ennek hatásait nem lehet megítélni.

Az önkormányzati segély szabályozásában az is üdvözölhető változás, hogy nemcsak a bajba jutott család vagy személy kérelmére, hanem hivatalból is indulhat az eljárás. A hivatalbóli eljárást kezdeményezheti nevelési-oktatási intézmény, gyámhivatal, a családvédelemmel foglalkozó intézmény vagy természetes személy, a gyermek érdekeinek védelmét ellátó társadalmi szervezet.

„Szociális szankciók”

Az iskoláztatási támogatás felfüggesztése és megszüntetése

Az iskolai hiányzások szankcionálására vonatkozó szabályozás évről évre szigorúbb lett. 2011-ben még a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre jogosult gyermek hiányzása esetén felfüggesztett pénzbeli támogatás helyett a gyermek megkaphatta a támogatás egész összegét, igaz, természetben.

Az iskoláztatási támogatás természetbeni formájának meghatározásában figyelemmel kellett lenni a család jövedelmi helyzetére, a gyermek tényleges szükségleteire. A jogszabály egyértelműen rendelkezett arról, hogy a felfüggesztett iskoláztatási támogatás nem fordítható a család számára egyéb jogcímen nyújtható szociális, gyermekvédelmi ellátások kiváltására.

A 147/1997. (X. 10.) Korm. rendelet (Gyer.) szabályai a változtatás előtt különbséget tettek a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő és abban nem részesülő gyermekek igazolatlan hiányzásai szankcionálásában, mindkét esetben számos gyermekvédelmi, családsegítési szolgáltatást is előírva.

A 21/2012. (II.29.) Korm. rendelet már súlyos szigorításokat vezetett be, de még megtartotta az iskoláztatási támogatás felfüggesztésének lehetőségét, és a családi támogatási folyószámlán összegyűlt támogatás teljes összegének utólagos, igaz, havi részletekben és természetbeni formában való nyújtását. Ezt csak akkor nem kaphatta meg a gyermek, ha a felfüggesztés felülvizsgálati időszakában legalább 10 órát ismételten igazolatlanul hiányzott, ebben az esetben a felfüggesztés során összegyűlt teljes összeget a családi pótlék előirányzat javára vissza kellett fizetni.

Hat hónap után még mindig túl elnézőnek találták a szabályozást, és ezért már a 2012. szeptember 1-jén kezdődő tanévtől hatályba léptetett újabb módosításokkal (családjogi törvény, gyermekvédelmi törvény és a Gyer. 236/2012. (VIII. 30.) Korm. rendelet módosításaként) az iskolai hiányzásokat a támogatás szünetelésével büntetik, megszűnik a felfüggesztés lehetősége, ezzel a felfüggesztés alatt összegyűlt támogatás utólagos kifizetése, megszűnik a családi támogatási folyószámla, a szünetelés alatt a rászoruló, rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre jogosult gyerekek nem kaphatják meg a természetbeni ellátást sem.

A Gyvt. 68/A. §-ához fűzött indokolás szerint a változtatásra azért volt szükség, mert a szociális szempontokat és a családi pótlék kérdését élesen el kell választani, ezért az iskoláztatási kötelezettség elmulasztása esetén minden gyermekre ugyanaz a jogkövetkezmény vonatkozik.

Sem az indokolás, sem a jogszabályok nem foglalkoznak azzal a nem túl nehezen belátható következménnyel, hogy ezek a szigorú szabályok, amelyek minden gyermekre egyformán kötelezőek, nem egyformán érintik a gyermekeket vagy azok családját. Az iskolai hiányzások megtorlása minden szociális szempontot nélkülöző, a szegénységben élő családokat és gyermekeket súlyosan érintő, ezért még az Alaptörvényben írt államcél is sértő szabályozást alakított ki. Továbbá súlyosan diszkriminatív is, s ezzel sérti az Alaptörvényben is védett emberi méltóságot, hiszen az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján az is diszkriminációnak minősül, ha nem egyforma élethelyzetben lévő személyeket azonos mércével mér vagy büntet a jog.

A párhuzamosan módosított 1998. évi LXXXIV. törvény a családok támogatásáról 15. §-ához fűzött indokolás is elismeri, hogy a gyermekek szakellátásba kerülésének csak egyik oka lehet, hogy a gyermekek nem járnak iskolába. A gyermekvédelmi gondoskodás kiemelt célja, hogy a gyermekek rendszeresen járjanak iskolába,

ehhez a folyamathoz azonban idő kell. A jogalkotás, a mögöttes politikai szándék egyértelmű, bár elismerik, hogy a gyermekek iskolai hiányzása tünet, ennek kezelésére a tünetet kiváltó okok megszüntetése helyett az eddigi vitatható, de mégis a rászorult gyermekek érdekeit bizonyos fokig figyelembe vevő jogszabályok hatályaon kívül helyezésével, kizárólag a szülők megbüntetésére törekednek. A szociális jogalkotás célja, a szociális szankcionálás „meztelen”, az elvárható erkölcsi magatartási szabályok megsértését a jogalkotó kíméletlenül, differenciálatlanul és így igazságtalanul bünteti.

*A hajléktalanoktól, szegénységben élőkől elvárható
„erkölcsi magatartási szabályok” szabálysértési tényállásai*

A 2012. évi II. – szabálysértési – törvény 186. §-a megtiltotta a közterületen életvitelszerűen való lakhatást, és ezt szabálysértésként büntethetővé teszi. A törvény a közterület-felügyelőt helyszíni bírság kiszabására is feljogosítja. Ez a szabálysértés csak akkor nem állapítható meg, ha feladat ellátására kötelezett önkormányzat a hajléktalanellátás – sem itt, sem más jogszabályban nem meghatározott – feltételeit nem biztosítja.

A 2012. évi XXXI. törvény a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 51. §-ának (4) bekezdését az alábbi szöveggel lépteti hatályba:

A helyi önkormányzat képviselő-testülete, önkormányzati rendeletben meghatározhat tiltott, közösségellenes magatartásokat. A helyi önkormányzat képviselő-testülete e magatartás elkövetőjével szemben önkormányzati rendeletben 50 ezer forintig terjedő helyszíni bírság, illetve 150 ezer forintig terjedő közigazgatási bírság kiszabását rendelheti el, amely az önkormányzat saját bevételét képezi.

A szabálysértési törvény indokolása szerint az egyik legfontosabb jogalkotói szándék az új törvény megalkotására az volt, hogy kizárják a szabálysértési büntetés és egyes közigazgatási bírságok párhuzamos alkalmazását, vagyis hogy ugyanazt a cselekményt többször is büntesse az állam.

A szabálysértési tényállás és Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény azonban lehetővé teszi, hogy a hajléktalanságot, az azzal járó, önkormányzat által közösségellenesnek minősített magatartást szabálysértési bírsággal és az önkormányzat által megállapított közigazgatási bírsággal is sújtsák. Ha ehhez még hozzátesszük, hogy az önkormányzati rendeletek megismerhetősége, kihirdetése milyen jogbizonytalanságot okoz, akkor láthatjuk csak igazán, hogy milyen erős jogosítványok állnak az önkormányzatok rendelkezésére, hogy megszabaduljanak a hajléktalanjaiktól.

A 38/2012. (XI. 14.) AB határozat e két botrányos, a jogbiztonságot, a jogállamiság alapelveit durván sértő törvényi rendelkezéseket megsemmisítette. A jogállam elvével ellentétes, ha egy szabálysértési tényállás minősít egy tevékenységet jogellenessé, és azt rögtön bünteti is. A 176/2011. (XII.29.) AB határozat – ami a Kaposvár Város önkormányzati rendeletének a guberálást büntető szabályait semmisítette

meg – különvéleményében dr. Bragyova András alkotmánybíró még határozottan védi a jogállamiságot: „Jogállamban tilos jogszerű magatartásért is büntetni, vagy büntetéssel fenyegetni embereket.” A 38/2012. (XI. 14.) AB határozat a megsemmisítés indokaként azt állapította meg, hogy sem a szabálysértési törvény, sem annak indokolása nem tartalmaz olyan okot vagy védeni kívánt érdeket, ami indokolná, hogy a szociális ellátás körébe vont élethelyzetet a törvényhozó társadalomra veszélyes kriminális magatartássá nyilvánítsa.

A határozathoz három alkotmánybíró különvéleményt fűzött, s szerintük a fenti szabályozás nemcsak alkotmányos, de dr. Szívós Mária különvéleménye szerint: „...a szóban forgó szabályozás (annak ellenére, hogy büntetőjogi jellegű) végső soron a hajléktalanok evidens érdekeit szolgálja, az ő méltóságukat védi.”

A 38/2012. (XI. 14.) AB határozat ugyan megsemmisítette mindkét törvényi rendelkezést, de továbbra is tartalmaz a 2011. CLXXXI. törvény (Mötv.) 143. §-ának (4) bekezdése egy olyan felhatalmazást, amely szerint az önkormányzat rendeletben határozhatja meg az öngondoskodás és a közösségi feladatok ellátásához való hozzájárulást, továbbá a közösségi együttélés alapvető szabályait, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeit.

Ez azért is problematikus, mert az önkormányzati rendeletek jogszabállyal való ütközését és jogalkotási mulasztását nem az Alkotmánybíróság, hanem a Kúria vizsgálja felül. Az Alkotmánybíróság hatáskörébe az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való ütközése tartozik. Mindkét esetben a vizsgálatot a kormányhivatal kezdeményezheti, az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása érdekében a belügyminiszter előterjesztésére a kormány fordulhat az Alkotmánybírósághoz. (A vizsgált időszakban a Kúria 112 ügyben döntött önkormányzati rendeletekről, egyetlenegy esetben sem került a Kúria elé olyan önkormányzati rendelet, amely a szociális területet érintette volna.)

2011-ben az Alkotmánybíróság több önkormányzati rendeletet is vizsgált, és két jelentős határozatot is hozott: a 176/2011. (XII.29.) Kaposvár guberálási rendeletét, a 181/2011. (XII.29.) AB határozat Hódmezővásárhely „szégyenlistáját” (akik visszaéltek a város támogatásával) semmisítette meg, az alapvető jogok biztosa és az adatvédelmi biztos indítványára. Ilyen indítvány 2012–2013-ban nem volt, az Alkotmánybíróság önkormányzati rendelet Alaptörvénybe ütközéséről nem döntött.

Közfoglalkoztatásból kizárás az iskolai hiányzások miatt

A közfoglalkoztatásról szóló 2011. évi CVI. törvényt 2013-ban kétszer is módosították: a 2013. évi XLI. törvény kötelezően kizárja a közfoglalkoztatásból azt, akinek a tanköteles gyermeke nem jár iskolába. Majd, hogy egészen biztosan kizárják azokat, akik „az elvárható erkölcsi magatartási szabályokat megszegik”, a 2013. évi CXCL. törvény a kötelező kizárás okaként szabályozza a szabálysértési törvény 247. §-ának megszegéséért a jogerős elmarasztalást is. E szabálysértés elkövetője az a szülő, aki gyermekét nem íratta be kellő időben az óvodába vagy iskolába, vagy

akinek gyermeke az óvodai évben kötelező iskolai életmódra felkészítő foglalkozásról, a kötelező iskolai tanóráról igazolatlanul van távol. A szabálysértési tényállás b) pontja az egész szociális jogalkotás talán legcinikusabb elvárását fogalmazza meg: az a szülő is szabálysértést követ el, aki nem biztosítja, hogy súlyosan és halmozottan fogyatékos gyermeke fejlődését biztosító nevelésben, nevelés-oktatásban vehessen részt. Ezek a szülők még annyit sem érdemelnek, mint az utcán életvitelszerűen tartózkodó hajléktalanok, hiszen a büntethetőségüket az sem zárja ki, hogy ilyen intézmények léteznek-e: az állami kötelezettség elmaradása a szülők felelősségét nem csökkenti.

A SZOCIÁLIS INTÉZMÉNYRENDSZER ÁTALAKÍTÁSA

Az államigazgatás átalakítása, a törvényesen
és átláthatóan működő Jó Állam

A Magyar Program 25. pontja szerint az átalakítás célja az esélyegyenlőség érvényesítése, a társadalmi felzárkóztatás. Ennek megvalósítása érdekében a közigazgatási rendszert érintő intézkedéseket kell bevezetni.

Szintén a Magyar Program célkitűzése, hogy uniós forrásból biztosítsák a területi együttműködésben megvalósuló esélyegyenlőségi elvű közszolgáltatások fejlesztésének támogatását, olyan modellek és eljárások, standardok kialakításával, amelyek alapul szolgálnak, és adaptálhatók az alulról szerveződő, különböző szintű szolgáltatásokat fenntartó önkormányzati és civil szféra számára.

A 2010 óta zajló közigazgatási reformok egyértelműen a területi államigazgatás szerepének erősítését jelentik az önkormányzatok hátrányára, a központi irányítás alatt lévő megyei kormányhivatalokhoz, járási hivatalokhoz és központi hivatalokhoz került az önkormányzatok hatósági és közszolgáltatási feladatainak túlnyomó többsége. A területi államigazgatási reform nemcsak a területi igazgatási szervek törzsfeladatait (funkcionális feladatait) ellátó törzshivatalokat, de 18 területi ágazati szervet, a korábban regionális szinten működő szakigazgatási szerveket is a közvetlenül a kormány által irányított kormányhivatalokba integrálta. A járási hivatalokhoz – amelyek a kormányhivatalok irányításával működnek – ugyanakkor a helyi igazgatási feladatokat koncentrált, és így a középszintű területi, kormány által irányított szerveknek a feladatköre és hatáskörei a rendszerváltozás óta nem látott mértékben megsokszorozódtak. Ezzel nemcsak a feladatok ellátása centralizálódott, de a kinevezések új rendszerében a perszonális függés is megerősödött. Emellett a kormányhivataloknál egyértelműen megjelenik a politikai befolyásolás is: a szakmai irányítással megbízott főigazgató mellett a politikai irányításért felelős, kormány által kinevezett kormány megbízott áll. A kormány megbízott mint a kormányhivatal törzshivatalának vezetője dönt a működés, a pénzügyi, személyügyi feltételekről. Így a szakmai feladatellátás elválik a feltételek biztosításától,

a közigazgatási szakmai elvárásokat és a jogszerű működést a személyes függőségek, a politikai befolyásolás háttérbe szorítja. Az irányítás, amely az irányított szervezetek létesítésére, megszüntetésére is kiterjedő jogosítványokat tartalmaz, ebben a kialakult rendszerben korlátlan, ellenőrizhetetlenné vált, a döntések befolyásolásának, megváltoztatásának eszközei miatt a közigazgatási működés legfontosabb alapelve, a hatáskör elvonásának tilalma, és ezzel a jogállami működés illúzióvá vált. Az erőteljesen centralizált, személyes függőségen alapuló területi közigazgatással a központi irányítás hatalmi és politikai bázisa olyan erőssé vált, hogy minden központi döntés – adott esetben jogszabályi változtatás, felhatalmazás nélkül is – végrehajthatóvá válik. Ez a területi államigazgatási reform és az eszközzé degradált jogalkotás a központi akarat gyakori és szakmailag esetleg indokolhatatlan, hatásaiban kiszámíthatatlan döntéseinek megvalósítását, végrehajtását ellenkezés és akadályok nélkül biztosítja.

A centralizáció nemcsak az igazgatási szervezeti rendszert, de a közfeladatok ellátásának államosítását és az ehhez tartozó önkormányzati vagy „átszállását” is feltételezte. A területi reformmal együtt ezt is szisztematikusan, bár zavarba ejtően különböző mértékben és formában hajtotta végre az elmúlt években a kormány.

A szociális ellátás államosítása

A 2011. évi CLIV. törvénnyel a megyei önkormányzat fenntartásában lévő szociális és gyermekvédelmi intézmények 2012. január 1. napjától állami fenntartásba és tulajdonba kerültek. Így a szakosított szociális ellátások közül a tartós bentlakást biztosító szociális és gyermekvédelmi szakellátások állami feladatokká váltak, az állam a megyei intézményfenntartó központok útján gondoskodik ezek ellátásáról. A települési önkormányzatok tulajdonában volt, a fogyatékos, pszichiátriai és szenvedélybeteg személyek szakosított ellátását nyújtó intézmények, valamint a gyermekvédelmi szakellátást biztosító intézmények 2013. január 1-jétől, az integrált intézmények és feladatok pedig 2014. január 1-jétől az állam feladatává váltak (2012. évi CXII. törvény).

Az önkormányzatok kötelező szakellátási feladata a hajléktalanok és az idősek ellátása maradt, az alapellátás tekintetében pedig az étkeztetés és házi segítségnyújtás, 2000 fő feletti állandó lakos esetén a családsegítés, 3000 fő esetén az idősek nappali ellátása.

A szociális szakellátási feladatok államosításának indoka a törvény indoklása szerint az intézmények egységes irányítása és fenntartható működésének biztosítása volt.

Az államosítást lehetővé tevő jogalkotás érthetetlen és megmagyarázhatatlan, ha a klasszikus jogelvek, a polgári jog alkotmányjog alapelveiből indulunk ki. Nem jobb a helyzet, ha az államosítás folyamatát, értelmét a fent említett célkitűzések-ből próbálnánk levezetni. A közigazgatás tudomány által kidolgozott feladat- és hatáskör-telepítés alapelveit és szempontrendszerét felváltotta az önkormányzati

autonómia felszámolásának igénye. A még mindig hatályos, az 1997. évi XV. törvénnyel kihirdetett a Helyi önkormányzatok Európai Chartájáról szóló 1985. október 15-én Strasbourgban kelt Egyezmény szubszidiaritásra⁴ vonatkozó szabálya láthatóan nem zavarta a jogalkotókat.

Ez az államosítási folyamat bizonyítja a legjobban, hogy a Fidesz–KDNP-kormány az eszközként használt joggal és az önállóságát veszített Országgyűléssel bármit megtehet, és bármit meg is tesz.

Az államosítás az Alkotmány 2011. november 15-én hatályba lépett módosításával indult. Ez a módosítás lehetővé tette, hogy a helyi önkormányzat tulajdonának az állam tulajdonába történő ingyenes átadásáról törvény rendelkezzen. Ezzel hatályon kívül került az 1949. évi XX. törvény (Alkotmány) 12. §-ának (2) bekezdése, amely szerint az állam tiszteletben tartja az önkormányzatok tulajdonát.

2011. december 30-án fogadta el az Országgyűlés a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvényt. Ez utóbbi törvény a már kihirdetett, de hatályba még nem lépett Alaptörvényre hivatkozással és annak felhatalmazása alapján az egységes nemzeti vagyon fogalmának megteremtésével alapozza meg a közfeladatok átvételével járó ingyenes tulajdonjog-átzállást, lényegében az Alkotmány által védett önkormányzati tulajdon megszüntetését. A 35 nappal előbb, 2011. november 25-én elfogadott törvény a megyei önkormányzatok tulajdonát a nemzeti vagyonra vonatkozó általános szabályok nélkül vonta el.

A megyei intézmények és kórházak átvételéről szóló törvény (2011. évi CLIV. törvény) célja a törvényesen és átláthatóan működő, a **közzszolgáltatásokat maradéktalanul biztosító** Jó Állam működési feltételeinek megteremtése. Ez megfogalmazás azt sugallja, hogy a megyei és fővárosi önkormányzat tulajdonában lévő intézmények, valamint a megyei és fővárosi önkormányzatok a feladataikat nem törvényesen látták el. Az átláthatóság nyilvánvalóan fontos az állami egységes irányítás szempontjából, de a közösségi kontroll, a feladatellátás minőségének ellenőrizhetősége, számon kérhetősége ezzel megszűnt. A törvény címétől eltérően nemcsak az egészségügyi intézmények, de a megyei önkormányzatok valamennyi intézménye is állami tulajdonba került, annak ellenére, hogy a szociális feladatok átszállásáról ez a törvény nem rendelkezik. A vagyon (ingatlan, ingó, vagyoni értékű jog) ingyen került az állam tulajdonába.

A 2012. évi XCIII. törvény a járások kialakításáról, valamint az ezzel összefüggő törvények módosításáról a járási hivatal feladat- és hatáskörébe utalta a jegyző feladatkörébe tartozó időskorúak járadékának, illetőleg az ápolási díj megállapításának feladatát, és még számos nem szociális feladat- és hatáskört. Ehhez azonban nem az önkormányzatok tulajdonában lévő ingó és ingatlan vagyon átszállása

⁴ A helyi önkormányzatok Európai Chartája (1997. évi XV. törvény) szerint a közfeladatokat általában elsősorban az állampolgárokhoz legközelebb álló közigazgatási szervnek kell megvalósítania. A feladatoknak más közigazgatási szervre való átruházása a feladat természetétől, nagyságától, valamint hatékonysági és gazdasági követelményektől függ. http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99700015.TV (utolsó letöltés: 2014. 05. 10.)

járult, hanem a feladatellátás időtartamára a törvény biztosítja az állam ingyenes használatát a feladatellátást biztosító teljes vagyoni körön. Az ingyenes használati jog a fővárosi és megyei kormányhivataloké, az ingyenes használatról az önkormányzatnak és a kormányhivatalnak meg kell állapodni, s ha ez nem sikerül, akkor a kormányhivatal a megállapodásról határozatot hozhat. Ez ellen a határozat ellen fellebbezés nincs, de bírósághoz lehet fordulni. A határozat azonnal végrehajtható, és a bírósági eljárás során a végrehajtás nem függeszthető fel. Ez döbbenetes jogi megoldás: az a szerv, amely az önkormányzat tulajdonában lévő vagyont ingyen használhatja, a vagyoni körrel – ha nem jön létre az önkormányzattal a megállapodás – egyedül határozatban „megállapodhat”, vagy a megállapodás feltételeit megállapíthatja.

A közszolgáltatások államosítása során utoljára került sor az egyes szakosított szociális és gyermekvédelem szakellátási intézmények állami átvételéről. E törvény szerint a feladatok átvállalásával együtt az ehhez tartozó teljes vagyont a törvény erejénél fogva ingyen a magyar államra száll át. Ekkor már kiderült, hogy a megyei intézményeket fenntartó megyei intézményfenntartó központok alkalmatlanok az intézményirányítás „átlátható és hatékony” ellátására, ezért e törvény végrehajtásaként egy központi hivatalt hoznak létre, a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóságot [316/2012. (XI.13. Korm. rendelet].

Az államosítás az intézmények, az egész szociális ellátás egy központból történő, erőteljes centrális irányítását jelenti. A Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóságról szóló 316/2012. (XI. 13) Korm. rendelet szerint a központi hivatal főigazgatója jóváhagyásra felterjeszti a miniszternek a fenntartott intézmények éves költségvetését, az intézmények létszámát szintén a miniszter határozza meg, és az intézmény létesítéséről, átszervezéséről, megszüntetéséről is a miniszter dönt [Szoc. tv. 91. § (3) bekezdés]. Az intézményekben ellátottak térítési díját, az ellátás megszüntetésének eseteit és módjait a hivatal kirendeltsége állapítja meg, a főigazgató egyetértésével [Szoc. tv. 92. § (2a) bekezdés]. Az önkormányzatoknál maradt idősellátásban ezekről a kérdésekről jogszabályban, önkormányzati rendeletben kell dönten. Az intézményi ellátások közötti ilyen mértékű eltéréseknek semmilyen szakmailag megmagyarázható indoka nincs.

A szociális területen megmaradt nem állami, egyházi fenntartású intézmények működési engedélyeztetése és a területi lefedettséget figyelembe vevő finanszírozási rendszerbe való befogadásának szigorítása lényegében az állami feladatellátás elsődlegességét segíti elő, s ezzel a szociális feladatok ellátásának központi irányítása, a kormányzati akarat érvényesítése ezen a területen is teljessé vált.

IRÁNYOK ÉS HATÁSOK AZ ELMÚLT KÉT ÉVBEN*

A „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégiához kapcsolódó jogszabályi változások áttekintése (2012. szeptember – 2014. augusztus között)

„... az elszegényedés veszélyével küzdők segítése nemzeti ügy” (NTFS¹, 3. o.)

BEVEZETÉS

A Gyerekesély Egyesület előző jelentése (2012) a 2010–2012 közötti időszak azon fontosabb kormányzati intézkedéseit tekintette át, amelyek valamilyen módon érintették a gyerekes családokat (Darvas, Farkas 2012). Azt vizsgáltuk, hogy a 2007-ben elfogadott „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégia hat vertikális beavatkozási területét – szülők foglalkoztatása, családok anyagi helyzete, lakhatás, képességek gondozása és szegregációmentes iskola, egészségesebb gyerekkor, szolgáltatások – érintő jogszabályi változások, vagy a szükséges intézkedések elmaradása milyen hatással van az összes és a szegénységben élő gyerekekre, családjaikra. A 2010 és 2012 közötti periódusban több olyan változtatás lépett érvénybe, amelyek alapjaiban alakítottak át rossz irányba, illetve szűkítettek nagy rendszereket és különböző ellátásokat (személyi jövedelemadó, köznevelési rendszer, aktív korúak ellátásai, közfoglalkoztatás, iskoláztatási támogatás).

A Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia (NTFS) Nyomonkövetési jelentésében (2013. június) az áll, hogy „a szociális biztonság megteremtése a Kormány egyik legfontosabb kormányzati vállalásai közé tartozik: az elszegényedés veszélyével küzdők segítése nemzeti ügy. A hátrányos élethelyzet generációkon keresztül átörökítése ugyanis az egész társadalom stabilitását veszélyezteti” (Nyomonkövetési..., 3. o.). Mindeközben a szociális területen „a pénzübeli ellátásokra irányuló módosításokban a feltétel rendszer szigorítása, az ellátások mértékének csökkentése, »a célhoz kötöttség« és a felhasználás ellenőrzésének kiterjesztése »túlnyomónak mondható«”.² A közoktatás terén (a köznevelési törvénnyel, majd az iskolák „államosításával”) 2013. januártól „az állam (...) minden eszközt megszerzett ahhoz, hogy közvetlenül meghatározza a köznevelés rendszere túlnyomó többségének a működését, tevékenységét. (...) Megszűnt a tanítás szabadsága, az intézményülésítés szabadsága, a sokszínű intézményrendszer (...) Megszűnik annak lehetősége, hogy csökkenjen az iskolázatlan, a munkaerőpiacon esélytelenek száma.”³ Összességében: „A kormányzat a fennálló feszültség megoldására az okok kezelése helyett

* A tanulmány Darvas Ágnes és Farkas Zsombor munkája. A jegyzetek végjegyzetként olvashatók.

a büntetőpolitika technikáit és eszközeit javasolta. (...) nagyon is előre jutottunk, ha nem az európai államok élén járunk a büntető-bosszúálló állam felé vivő lejtőn” (Ferge 2014, 136. o.).

Ebben a tanulmányban arra tettünk kísérletet, hogy a „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégia fejlesztési területeihez szorosan kapcsolódva összegyűjtsük a 2012 szeptembere és 2014 augusztusa közötti időszak főbb, már életbe lépett jogszabályi változásait, intézkedéseit, illetve jelezzük azok hiányát. Mindezek alapján összefoglaló megállapításaink a következők:

A jövedelmi szegénységben élő családok anyagi helyzetén ténylegesen semmilyen intézkedés nem segített: sem a közfoglalkoztatási bér, sem a rendszeres szociális segély összegének minimális emelése nem érzékelhető. A foglalkoztatást helyettesítő támogatás összege 2012 óta 22 800 forint, a családi pótlék, a gyes és a gyet színvonala évek óta változatlan, az ellátások így jelentősen veszítettek reálértékükből. A személyi jövedelemadó rendszerének korábbi átalakítása, a családi adókedvezmény, majd a családi járulékkedvezmény bevezetése a magasabb jövedelmű, többgyerekes családok bevételét növeli a legnagyobb mértékben. A „gyed extra” és a lakásépítési támogatás feltételeinek megváltoztatása szintén nem a szegények életkörülményeit javítja. Kedvező, de csak kismértékű hatása lehet a (szegény) gyerekes családokra a munkahelyvédelmi akciótervnek és a rezsiszökkentésnek.

A szegénységben élő gyerekek számára kedvező hatású az intézményi gyerekétkeztetés normatívájának 2013-as és a nyári gyerekétkeztetés költségvetési forrásának 2014-es emelése. A korai képességgondozás területén fontos előrelépés a Biztos Kezdet Gyerekházak finanszírozása a központi költségvetésből. A közoktatási (köznevelési) rendszert érintő változások többsége viszont nem segíti a társadalmi egyenlőtlenségek és hátrányok csökkentését, sőt gyakran fokozza azokat.

Néhány jogszabály-módosítás – a bölcsődei normatíva differenciálása, a hátrányos és halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek utáni magasabb normatíva vagy a kedvezőtlen helyzetű kistélepülések kiegészítő normatívái – kapcsolódik a NTFS és annak végrehajtásáról szóló kormányhatározat egyik célkitűzéséhez.⁴ Eszerint a hátrányos és halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek szolgáltatásokhoz való hozzáférését javítani kell. Mindez azonban nagyon alacsony színvonalú differenciálás mellett valósul meg, és egyidejűleg – a hátrányos és halmozottan hátrányos helyzet új definíciójának következtében – az érintett gyerekek köre is szűkül.

A humánszolgáltatások államosításához kapcsolódó változásokat (közoktatás, gyermekvédelmi szakellátás) a jogszabályi áttekintés nem tartalmazza, azokkal a Jelentés részletesebb áttekintést nyújtó tanulmányai foglalkoznak.⁵ Ugyancsak külön tanulmány szól a szakiskolai képzés átalakításának folyamatáról és hatásairól.⁶

A KORMÁNYZATI INTÉZKEDÉSEK ÉS HATÁSAIK ÁTTEKINTÉSE FEJLESZTÉSI TERÜLETEK SZERINT

1. Szülők foglalkoztatása	
Intézkedés	1.1. Aktív korúak ellátása: foglalkoztatást helyettesítő támogatás (fht) összegének változatlanlansága (intézkedés hiánya)
<i>Intézkedés tartalma</i>	Az fht összege 2012. január 1-jétől a nyugdíjminimum 100 százalékaról 80 százalékra csökkent. (A nyugdíjminimum összege 2008 óta változatlan, 28 500 Ft.) Intézkedés hiányában az fht összege 2012. január 1-jétől változatlan, havi 22 800 Ft.
<i>Hatása a gyerekekre és az őket nevelő családokra</i>	Az fht-ra való jogosultság szabályai miatt (egyéb feltételek mellett a háztartásban az egy fogyasztási egységre jutó jövedelem nem haladhatja meg a nyugdíjminimum 90%-át, 2014-ben a 25 650 Ft-ot). Az intézkedés hiánya egyértelműen a szegénységben élő családokat érinti.
<i>Hatása a szegénységben élő gyerekekre és az őket nevelő családokra</i>	A munkanélküli, segélyezett családokban a jövedelem nem nőtt, a támogatás nominálértékben és reálértékben is jelentősen csökkent 2010 óta. Az fht-ban részesülők és családjaik helyzetét 2012-től egyéb szabályozások is nehezítik, illetve számos feltételnek kell megfelelniük a jogosultság megszerzéséhez, megtartásához.
<i>Jogszabály</i>	1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról
<i>Elérhető adatok</i>	2012-ben 236 600 fő részesült fht-ban. A támogatásra felhasznált összeg 2011-ben 63,3 milliárd forint, 2012-ben 62,3 milliárd forint volt. A támogatottak száma 2011–2012 között mintegy 27 ezer fővel csökkent (2011-ben 209 900 fő volt). ⁷
Intézkedés	1.2. Közfoglalkoztatási bér emelése
<i>Intézkedés tartalma</i>	A közfoglalkoztatási rendszer átalakításával (2011) a közfoglalkoztatás bére a teljes minimálbér helyett annak 80 százalékára csökkent. A teljes munkaidős közmunka havi nettó bére 2012-ben 47 ezer forint volt. Ezt emelte a kormány 2013-ban 49 400, 2014-ben 50 600 forintra.
<i>Hatása a gyerekekre és az őket nevelő családokra</i>	A közfoglalkoztatás alapvetően a szegénységben élők számára jelent „munkalehetőséget”; a közfoglalkoztatás bére a gyerekes családok esetében meg sem közelíti a relatív jövedelmi szegénységi küszöböt.
<i>Hatása a szegénységben élő gyerekekre és az őket nevelő családokra</i>	A 2012–2014 közötti 3600 Ft-os (2013–2014 között 2,4%-os) emelés a szegény családok költségvetésében nem jelent érzékelhető javulást, semmit nem segít a szegénységből való kiemelkedésben. Ráadásul az emelés elhanyagolható mértéke nem ellensúlyozza a reálérték-csökkenést, így összességében a közfoglalkoztatásból (és fht-ből) élő családok jövedelmi helyzete nem javult, hanem romlott.
<i>Jogszabály</i>	2011. évi CVI. törvény a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról; 496/2013. (XII. 29.) Korm. rendelet a közfoglalkoztatási bér és a közfoglalkoztatási garantált bér megállapításáról szóló 170/2011. (VIII. 24.) Korm. rendelet módosításáról

1. Szülők foglalkoztatása	
<i>Elérhető adatok</i>	2013-ban – éves átlagban – 129 ezer fő dolgozott közfoglalkoztatottként. ⁸ A 2013. október – 2014. április közötti téli közfoglalkoztatási programba 131,8 ezer főt vontak be, velük együtt érte el az összes közfoglalkoztatott száma a 200 ezret. 2014-ben a kormány havi átlagban 200 ezer fő bevonását tervezi a rendszerbe (ez más becslések szerint irreális). ⁹ 2014. januárban 198,4 ezer, márciusban 209,1 ezer fő, májusban viszont – a téli program után – már csak 98,8 ezer fő volt a közfoglalkoztatottak száma; bruttó átlagkeresetük ekkor 78 500 forint volt. ¹⁰
<i>Intézkedés</i>	1.3. Közfoglalkoztatást érintő szankcionáló intézkedések
<i>Intézkedés tartalma</i>	A közfoglalkoztatottakat érintő büntető jellegű intézkedések között első volt a lakókörnyezet rendben tartásának feltétele. (Ezt a települési önkormányzat helyi rendeletben szabályozhatja, és jellemzően szabályozza is.). A jogszabály módosítása szerint 2013-tól három hónapra ki kell zárni a közfoglalkoztatásból azokat (is), akiknek tanköteles gyereke nem jár rendszeresen iskolába (és emiatt szabálysértési eljárás folyik velük szemben).
<i>Hatása a gyerekekre és az őket nevelő családokra</i>	(Lásd. 1.2. pont)
<i>Hatása a szegénységben élő gyerekekre és az őket nevelő családokra</i>	A közfoglalkoztatás (a munkabér) feltételekhez kötése tovább erősíti a szegény, alacsony jövedelmű családok kiszolgáltatottságát, jogfosztottságát (miközben a probléma tényleges kezelésére nem ad választ.) Az intézkedés egyértelműen beleillik abba a büntető jellegű rendszerbe, amely a szankciókat helyezi előtérbe, illetve az érdemes és érdemtelen kategóriák mentén működik. ¹¹
<i>Jogszabály</i>	2013. évi XLI. törvény a szociális szervezetekkel összefüggésben egyes törvények, továbbá a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó egyes törvények módosításáról; 2011. évi CVI. törvény a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról
<i>Elérhető adatok</i>	„A közmunkás-fegyelem kisebb-nagyobb megsértései miatt folyamatosan nő a közmunkából és segélyből kizártak, vagyis a teljesen ellátatlanok száma. (Becslések szerint 2014 elején 300-500 ezren lehetnek.)” ¹² (2013-ban a nyilvántartott álláskereső több mint fele, 285 ezer fő volt ellátatlan.) ¹³
<i>Intézkedés</i>	1.4. Munkahelyvédelmi akcióterv
<i>Intézkedés tartalma</i>	A munkahelyvédelmi akcióterv keretében 2013. január 1-jétől a gyes, gyed mellett munkába állók, vagy gyesről, gyedről visszatérők, illetve a tartós (legalább 6 hónapos) munkanélküli foglalkoztatottak után a munkáltató – legfeljebb 100 ezer forintig – az első két évben 27%-os, a harmadik évben 14,5%-os szociális hozzájárulási adókedvezményt vehet igénybe.

1. Szülők foglalkoztatása	
<i>Hatása a gyerekekre és az őket nevelő családokra</i>	Az akcióterv alapvetően a hátrányos munkaerő-piaci helyzetben lévő csoportokat (a fentiek mellett a 25 éven aluliakat, 55 éven felülieket) célozza. Ez kedvező lehet azoknak a gyerekes családoknak a számára, amelyekben a szülőnek van lehetősége visszatérni (vagy belépni) a munkaerőpiacra. Ők jellemzően a magasabb végzettségű, egyébként is kedvezőbb munkaerő-piaci helyzetű, városokban élő (jó közlekedéshez, bölcsödéhez hozzáférő) kisgyerekes szülők. ¹⁴
<i>Hatása a szegénységben élő gyerekekre és az őket nevelő családokra</i>	A szegénységben élő családokban a gyesen lévő szülők többségének korábban, a gyerekvállalás előtt sem volt munkahelye. Esélyük (számos ok miatt) minimális arra, hogy be tudjanak lépni az elsődleges munkaerőpiacra. Helyzetüket nem könnyítik meg a bölcsőde, családi napközi elérhetőségének és megfizethetőségének nehézségei sem. „A magas iskolai végzettség sokkal inkább valószínűsíti, hogy az illetőnek van lehetősége visszatérni a régi munkahelyére. A legfeljebb 8 osztállyal rendelkező gyesen, gyeden lévő nők mindössze 12 százaléka, míg a diplomások 92 százaléka jelezte, hogy van munkahelye, ahova visszamehet dolgozni. (...) A szakmával rendelkező és az érettségizett nőknek is körülbelül a fele számol azzal, hogy van hova visszatérnie dolgozni, másik felüknek viszont állás után kell néznie a gyese lejárta után.” ¹⁵
<i>Jogszabály</i>	2012. évi CXLVI. törvény a munkahelyvédelmi akciótervben foglaltak megvalósítása érdekében szükséges egyes törvények módosításáról
<i>Elérhető adatok</i>	2013 első felében a munkáltatók a kismamák után összesen 2,44 milliárd Ft kedvezményt vettek igénybe. ¹⁶ 2013. januárban 14 548, szeptemberben 29 342 kisgyermekes szülőt foglalkoztattak kedvezményesen a munkáltatók. ¹⁷

2. Családok anyagi helyzete	
<i>Intézkedés</i>	2.1. Személyijövedelemadó-rendszer változásai, családi járulékkedvezmény bevezetése
<i>Intézkedés tartalma</i>	A személyi jövedelemadóról szóló törvény 2012-től megszüntette az adójóváírást. 2014. január 1-jétől már nemcsak a személyi jövedelemadó (szja) alapjából (a bruttó bérből), hanem az egyéni járulékokból (természetbeni és pénzbeli egészségbiztosítási járulékból és a nyugdíjjárulékból) is kedvezmény illetheti meg azokat, akik a jogosultsági feltételeknek megfelelnek. A családi járulékkedvezményt azok a családi adókedvezményre jogosultak vehetik igénybe, akik a nekik járó családi adókedvezményt korábban nem tudták teljes egészében érvényesíteni.
<i>Hatása a gyerekekre és az őket nevelő családokra</i>	A családi adókedvezmény kiterjesztését szolgáló családi járulékkedvezményt – ahogy az adókedvezményt – a magasabb jövedelmű, többgyerekes családok tudják nagyobb mértékben igénybe venni. Az intézkedés az ő jövedelmi helyzetükre kedvező hatással van. A kiterjesztés fő kedvezményezettjei azok a nagycsaládok, akik a családi adókedvezményt korábban teljes mértékben nem tudták érvényesíteni. „Esetükben ugyanis – amennyiben mindkét szülő dolgozik – a családi járulékkedvezmény bevezetése következtében nagy eséllyel előfordulhat, hogy az őket megillető családi kedvezményt teljes egészében fel tudják használni, vagy mentesülhetnek akár a bruttó bérüket terhelő teljes egészségbiztosítási- és nyugdíjjárulékfizetési-kötelezettségük alól.” ¹⁸
<i>Hatása a szegénységben élő gyerekekre és az őket nevelő családokra</i>	A szabályozás a családi adókedvezményre jogosult, alacsonyabb jövedelmű családok számára teszi lehetővé a családi járulékkedvezmény igénybetételét. Az alacsony jövedelem ebben az esetben közel sem a szegénységi küszöb környékét jelenti, így az intézkedésnek alapvetően nincs, vagy minimális a hatása a szegénységben élő gyerekes családokra. (A gyesből levont járulék terhére – mivel ez nem adóköteles juttatás – az adókedvezmény nem érvényesíthető.) „Bár a három vagy több gyermeket nevelők 63%-a az adóreform nyertesének számít, az alsó hat jövedelmi tizedhez tartozó sokgyerekes adózók adókötelezettsége nem csökkent érdemben.” ¹⁹
<i>Jogszabály</i>	1995. évi CXVII. törvény a személyi jövedelemadóról; 1997. évi LXXX. törvény a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről
<i>Elérhető adatok</i>	Mikroszimuláció alapján az alsó négy jövedelmi tizedben lévő, egy- és kétgyerekes családok felének veszteséget vagy semmilyen változást nem hozott a családi adókedvezmény. A legmagasabb decilisekben van a legtöbb nyertes. A három- és többgyerekesek esetében az alsóbb jövedelmi tizedekben legfeljebb 22% a nyertesek aránya. ²⁰

2. Családok anyagi helyzete	
Intézkedés	2.2. Családi pótlék, gyes, gyet színvonalának változatlansága (intézkedés hiánya)
<i>Intézkedés tartalma</i>	A családi pótlék, a gyermekgondozási segély és a gyermeknevelési támogatás összegei 2008 óta változatlanok. A családi pótlék utolsó (csekély mértékű, differenciált) emelésére 2008 januárjában került sor. Emelés, illetve indexálás hiányában a támogatások vásárlóértéke folyamatosan csökken (2007–2013 között 30%-ot vesztek reálértékükből). ²¹
<i>Hatása a gyerekekre és az őket nevelő családokra</i>	A gyerekek utáni (nem rászorultsági alapú) pénzbeli ellátások színvonalának változatlansága a nem szegény családok jövedelmében is érzékelhető reálérték-csökkenést jelent. Ugyanakkor a magasabb jövedelmű családok számára a családi pótlék nem nélkülözhetetlen eleme a bevételeknek, illetve a gyes igénybevétele is kisebb mértékben érinti őket.
<i>Hatása a szegénységben élő gyerekekre és az őket nevelő családokra</i>	A foglalkoztatott nélküli és az alacsony bérjövdelemmel rendelkező családok esetében az összjövedelem reálértéke jelentősen csökkent.
<i>Jogsabály</i>	1998. évi LXXXIV. törvény a családok támogatásáról; 2010. évi LXVI. törvény a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvénynek, valamint a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvénynek a tankötelezettség teljesítésével összefüggő módosításáról
<i>Elérhető adatok</i>	2014 májusában 1,16 millió család és 1,87 millió gyerek, 2013-ban 1,14 millió család, 1,84 millió gyerek részesült családi pótlékban. Az egy családra jutó ellátás átlagos havi összege 24 491 forint volt 2013-ban. 2014 májusában gyes 161 500 fő kapott (az egy főre jutó átlagos havi összeg 2013-ban 30 700 Ft volt), gyetben 36 00 család részesült. ²²
Intézkedés	2.3. Gyed extra bevezetése
<i>Intézkedés tartalma</i>	2014. január 1-jétől a szülő a gyerek egyéves kora után a gyed vagy a gyes megtartása mellett teljes munkaidőben is dolgozhat. A szülő egyidejűleg kaphatja az egymást követően született gyerekek után járó támogatásokat. A felsőoktatásban tanulók és a friss diplomások is részesülhetnek gyedben (bizonyos feltételek teljesülése mellett). A gyed és gyes extra szabályok csak azokra vonatkoznak, akik 2013 decemberét követően kettő vagy több gyerek után lennének jogosultak az ellátásokra (és a gyerekek közül legalább egy 2013. december 31. után született). ²³

2. Családok anyagi helyzete	
<i>Hatása a gyerekekre és az őket nevelő családokra</i>	Azzal, hogy egyidejűleg több gyerek után is járhat a gyés és a gyed (és a terhességi-gyermekágyi segély), a gyerekes családok többletbevitelhez jutnak. A gyés, gyed mellett lehetővé vált teljes munkaidős munkavállalás a biztos munkahellyel rendelkező és a gyerekek napközbeni ellátását megoldani képes családoknak jelenthet jövedelemnövekedést. Az intézkedés elsősorban a jól képzett, „megfelelő” társadalmi státuszú, többgyerekes családokra van kedvező hatással. Ugyanakkor, ha a szülő gyés, gyed mellett visszatér dolgozni, bármikor felmondhatnak neki (korábbi jogszabályváltozás alapján a szülőt már nem illeti meg az abszolút felmondási tilalom a gyerek 3 éves koráig). ²⁴
<i>Hatása a szegénységben élő gyerekekre és az őket nevelő családokra</i>	Az alacsonyabb státuszú, gyesen lévő szülőket is kedvezően érinti az, hogy egyidejűleg több gyerek után is jogosultak az ellátásra. Az intézkedés munkavállalást érintő eleme azonban a hátrányos helyzetű családok többsége számára nem jelent érzékelhető segítséget. „A leg-alacsonyabb, 35 ezer Ft alatti egy főre jutó havi bevételből gazdálkodó háztartásokban élő nők négyötöde nyilatkozott úgy, hogy nincs munkahelye, ahova visszatérhetne dolgozni. Minél magasabb egy főre jutó bevételből gazdálkodó háztartást tekintünk, annál magasabb azoknak a kismamáknak az aránya, akik úgy nyilatkoztak, hogy van hova visszamenniük dolgozni. (...) nagyon komoly törésvonalak azonosíthatóak a kisgyermekes nőkön belül a munkaerő-piaci erőforrásaikat tekintve. Ha valaki nem képes visszatérni, jövedelem hiányában fokozottan ki van téve az elszegényedés veszélyének.” ²⁵
<i>Jogszabály</i>	2013. évi CCXXIV. törvény egyes törvényeknek a gyermekgondozási ellátások átalakításával, valamint a szociális hozzájárulási adó megfizetése alóli kedvezmény bővítésével összefüggő módosításáról
<i>Elérhető adatok</i>	A gyedet 2007–2010 között 93–95 ezer fő vette igénybe; egy főre jutó havi átlagos összege 2007-ben 68 700 forint, 2010-ben 81 400 forint volt. 2014. májusban az igénybe vevők száma már csak 84 700 fő. Az ellátás egy főre jutó havi átlagos összege 2013-ban 96 600 forint volt. ²⁶
<i>Intézkedés</i>	2.4. Aktív korúak ellátása: rendszeres szociális segély (rszs) összegének emelése
<i>Intézkedés tartalma</i>	A rendszeres szociális segély összegének maximuma 2014. január 1-jétől 45 569 forintra emelkedett. A közfoglalkoztatási bért az év elejétől emelték; az RSZS havi összege pedig a családi jövedelemhatár összegének és a család havi összjövedelmének különbözete, de nem haladhatja meg a nettó közfoglalkoztatási bér 90%-át. Alapesetben a segély összege a 2008 óta változatlan összegű nyugdíjminimum 90%-a, 2014-ben 25 650 Ft. (2013. január 1-jétől egy családban egyidejűleg egy fő jogosult rendszeres szociális segélyre. Azokban a családokban, ahol foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosult személy is él, a segély összege 21 708 Ft-ról 22 769 Ft-ra emelkedett.)
<i>Hatása a gyerekekre és az őket nevelő családokra</i>	A segélyre való jogosultság jövedelemhatára egyértelműen szegénységet jelez, így a nem szegény családokra nincs hatása. (A családban az egy fogyasztási egységre jutó jövedelem nem haladhatja meg a nyugdíjminimum összegének 90%-át; ez 2014-ben 25 650 Ft.)

2. Családok anyagi helyzete	
<i>Hatása a szegénységben élő gyerekekre és az őket nevelő családokra</i>	Az emelés mértéke (1000 Ft, 2,4%) minimális, semmilyen hatással nincs a szegénységben élő családok jövedelmi helyzetére.
<i>Jogszáály</i>	1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról; 63/2006. (III.27.) Korm. rendelet
<i>Elérhető adatok</i>	2011-ben 50 600, 2012-ben 38 000 fő részesült rendszeres szociális segélyben; az egy főre jutó havi átlagos összeg 2011-ben 26 000 forint, 2012-ben 25 300 forint volt. ²⁷ (Az ellátás reálértéke 2007–2013 között mintegy 20%-kal csökkent. ²⁸)
<i>Intézkedés</i>	2.5. Önkormányzati segély bevezetése
<i>Intézkedés tartalma</i>	2014. január 1-jétől a települési önkormányzat által adható átmeneti segély, temetési segély és rendkívüli gyermekvédelmi támogatás önálló ellátási formaként megszűntek, helyükbe az önkormányzati segély lépett. ²⁹
<i>Hatása a gyerekekre és az őket nevelő családokra</i>	Az önkormányzati segélyre való jogosultság feltétele, hogy a családban az egy főre jutó jövedelem nem lehet magasabb a nyugdíjminimum 130%-ánál (2014-ben 37 050 Ft). Ez alacsonyabb határ a jövedelmi szegénységi küszöbnél, így a nem szegényeket nem érinti.
<i>Hatása a szegénységben élő gyerekekre és az őket nevelő családokra</i>	Az önkormányzati segély most összevont, korábban külön támogatásokat jelentő ellátásai közül a leggyakrabban nyújtott az átmeneti segély volt. Ennek jogosultsági jövedelemhatára a nyugdíjminimum 150%-a volt (2014-ben 42 750 Ft), így elvben (a 130%-os határ miatt) csökkenhet a támogatottak köre. (Az önkormányzat helyi rendeletben magasabb jogosultsági határt is megállapíthat.) „Ez a szabály a jogosultsági kört ugyan szélesíti, de az önkormányzat segélyezésre fordított forrásai ismerete nélkül ennek hatásait nem lehet megítélni.” ³⁰
<i>Jogszáály</i>	1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról; 2013. évi LXXV. törvény az önkormányzati segély kialakításával összefüggő törvénymódosításokról; 1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról
<i>Elérhető adatok</i>	Az önkormányzati segélyről nincsenek még elérhető adatok. A három korábbi segély típusú ellátás közül messze az átmeneti segély ért el a legtöbb családot, de a támogatásban részesítettek száma 2010–2012 között 85 ezer fővel csökkent. (2010-ben 426 ezer fő, 2012-ben 341 ezer fő kapta ezt a segélyt.) A támogatás egy főre jutó átlagos összege 2010–2012 között 11–12 ezer Ft, de az egy esetre jutó átlag csak 6–7 ezer Ft volt. Rendkívüli gyermekvédelmi támogatásban 2010-ben közel 187 ezer fő, 2012-ben 139 ezer fő részesült. Az egy főre jutó átlagos összeg 2010-ben 11 200 Ft, 2012-ben 9900 Ft volt (az egy esetre jutó összeg 5–6 ezer Ft). Temetési segélyt 2010-ben 45 ezer fő, 2012-ben 35 ezer fő részére ítélt meg az önkormányzatok; az egy főre jutó átlagos összeg 2010-ben és 2012-ben is 23 ezer Ft volt. ³¹

3. Lakhatás	
Intézkedés	3.1. „Rezsicsökkentés”
Intézkedés tartalma	Kormányzati beavatkozás hatására 2013. január 1-jétől a lakossági rezsiköltségek 10%-kal csökkentek. Novembertől a villamos energia, a földgáz és a távhő ára további 11%-kal lett kevesebb. Így összességében 20%-kal csökkentek ezeknek a közüzemi szolgáltatásoknak az árai (2012. decemberhez képest). 2014-ben a gáz ára 6,5%-kal (áprilistól), az áram ára 5,7%-kal (szeptembertől), a távhő ára 3,3%-kal (októbertől) kevesebb.
Hatása a gyerekekre és az őket nevelő családokra	A kormány szerint 4 millió háztartást érint a rezsicsökkentés, így elvben a gyerekes családok túlnyomó többsége érzékeli az intézkedés hatását. A magasabb jövedelmű és nagyobb fogyasztású háztartások arányaiban jobban járnak, mint az alacsonyabb jövedelmű és fogyasztású háztartások. „Ugyan a rezsicsökkentés mérsékelte a lakásfenntartási kiadásokat, a csökkenés nem olyan mértékű, hogy érdemben javuljon a lakhatás megfizethetősége, miközben az intézkedés jelentős megtakarításokat hagyott olyan háztartásoknál, amelyek eddig sem szorultak rá támogatásra lakhatási költségeik megfizetésében.” (...) „A legmagasabb jövedelműek mellett a rezsicsökkentés legnagyobb nyertesei a még mindig alacsony jövedelmű, de nem a legszegényebb (második jövedelmi ötödbe tartozó) háztartások voltak, közöttük vélhetően számos olyan háztartás, amely nagy alapterületű, rossz energiahatékonyságú házban él.” ³²
Hatása a szegénységben élő gyerekekre és az őket nevelő családokra	Az intézkedés hatása kedvező, de a legszegényebb családokat alig, vagy egyáltalán nem érinti. „A kiadáscsökkentés (szolgáltatói bevételkiesés) legnagyobb része, 36%-a a legfelső jövedelmi ötödnél jelentkezett, és csak 15%-a a legalsó ötödnél. A leginkább veszélyeztetett csoportok (az ellátásból kikapcsolt háztartások, a legalacsonyabb jövedelműek, a fával fűtő háztartások) helyzetén a rezsicsökkentés lényegében nem változtat...” ³³
Jogszabály	1586/2012. (XII. 15.) Korm. határozat; 2013. évi LIV. törvény a rezsicsökkentések végrehajtásáról; 2013. évi CLXVII. törvény egyes törvényeknek a rezsicsökkentés végrehajtásához szükséges módosításáról; egyéb rendeletek ³⁴
Elérhető adatok	2010–2013 között a háztartások 40–42 százalékának okozott súlyos nehézséget a lakhatási költségek megfizetése. A gyerekes családok esetében az arány 2010-ben 46%, 2013-ban 45% volt. 2010-ben a háztartások tizede (11%), 2013-ban 14%-a nem tudta megfelelően fűteni otthonát. 2010-ben a háztartások ötödének (22%), 2013-ban negyedének (25%) volt díjhátraléka; a gyerekesek körében ez az arány 29%, illetve 32%. ³⁵ „A 2011-es népszámlálás adatai szerint 917 ezer olyan lakott lakás található az országban, amely kizárólag olyan energiaforrásokkal fűt, amelyeket nem érintett a rezsicsökkentés (fa, szén, fűtőolaj, egyéb fűtőanyag, megújuló energiaforrás.” ³⁶

3. Lakhatás	
Intézkedés	3.2. Lakásépítési támogatás változása
Intézkedés tartalma	A 2012-től elérhető lakásépítési támogatás csak új építésű vagy újszerű lakásokra volt igényelhető. A feltételek 2014. februártól annyiban módosultak, hogy már nem csak a 2010. január 1-je utáni, hanem a 2008. július 1-je utáni építési engedéllyel rendelkező ingatlanokra is igényelhető a támogatás.
Hatása a gyerekekre és az őket nevelő családokra	Valamelyest bővíthet a támogatottak köre, ugyanakkor a feltételek (munkaviszony, nincs köztartozás, alapterületre és energetikai kategóriára vonatkozó követelmények, új vagy újszerű ingatlan) miatt a támogatást a magasabb jövedelmű családok tudják igénybe venni.
Hatása a szegénységben élő gyerekekre és az őket nevelő családokra	A feltételek kizárják a támogatásból a szegénységben élő családokat. „A lakásépítési támogatás jelenlegi feltételrendszere kizár számos lakhatási szegénységben élő (...) háztartást, miközben olyan háztartások számára nem korlátozza a támogatást, amelyek lakhatási helyzetük megoldásában egyébként nem szorulnának állami segítségre.” ³⁷ (Az alacsony jövedelmű háztartások lakáshoz jutását jelenleg semmilyen kormányzati intézkedés nem segíti, illetve a megfelelő bérlakás-rendszer is hiányzik.)
Jogszabály	256/2011. (XII. 6.) Korm. rendelet a lakásépítési támogatásról; 257/2011. (XII. 6.) Korm. rendelet a lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet módosításáról
Elérhető adatok	A lakásépítési támogatást 2012-től összesen mintegy ezer háztartás vette igénybe (2013-ban 514 háztartás). ³⁸
Intézkedés	3.3. Lakásfenntartási támogatás színvonalának változatlansága (intézkedés hiánya)
Intézkedés tartalma	A lakásfenntartási támogatás rendszerét 2011-ben átalakították (a megszűnő gáz- és távhő-ártámogatásból kikerülő háztartások egy része bekerült a rendszerbe), majd 2012-ben megszüntették az önkormányzati támogatást, így csak a normatív támogatás maradt meg. Kedvező lépés volt, hogy 2011. szeptembertől a támogatás jogosultsági határa a nyugdíjminimum 250%-ára emelkedett (az addigi 150%-ról). A támogatás mértéke viszont – a számítás módjának megváltozása miatt – valamelyest csökkent; havi átlagos mértéke 2010-ben 4500, 2012-ben és 2013-ban 3700 Ft volt. Az elismert lakásköltségek 2009 óta változatlanok (450 Ft/fő/nm). A támogatás összege – intézkedés hiányában – nominálértékét és reálértékét tekintve is csökkent.
Hatása a gyerekekre és az őket nevelő családokra	Az intézkedés hiánya a nem jövedelmi szegénységben élő családok egy részét is kedvezőtlenül érinti. Az energiaár-támogatási rendszer, illetve a támogatásra való jogosultsági határ emelése miatt az érintett családok köre bővült. Az ellátás az alacsonyabb jövedelműeket célozza, de a változtatás előtt sem csak a legszegényebbek részesültek lakásfenntartási támogatásban. (A lakásköltségek fedezése a magyarországi háztartások 40-42%-ának súlyos gondot jelent. Lásd 3.1.)

3. Lakhatás	
<i>Hatása a szegénységben élő gyerekekre és az őket nevelő családokra</i>	A szegénységben élő gyerekes családokban, ahol a rezsiköltségek, a lakhatás fedezése komoly nehézségeket jelent, a támogatás színvonalának változatlansága érzékelhető, és veszélyezteti a lakhatás biztonságát. „... a legalacsonyabb jövedelműekhez jut el a támogatás jelentős része, a települési és egyéb dimenzióktól függetlenül. A támogatás 2007-ben a legalsó két jövedelmi decilisbe tartozó 533 ezer háztartás 64%-át érte el. A támogatásban részesülők 48%-a 5000 főnél kisebb településeken él Ezzel együtt a támogatás hatékonysága több okból is erősen vitatható...” ³⁹ A lakásfenntartási támogatás arányaiban sok háztartást ér el, de nem nyújt érdemi segítséget...” ⁴⁰
<i>Jogszabály</i>	2013. évi CCXXX. törvény Magyarország 2014. évi központi költségvetéséről; 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról
<i>Elérhető adatok</i>	2010 és 2012 között jelentősen nőtt a lakásfenntartási támogatásban részesülők száma (2010-ben 361 ezer, 2011-ben 486 ezer, 2012-ban 499 ezer háztartás). A támogatás egy főre jutó éves átlagos összege viszont 2010–2012 között 9000 forinttal (53 ezerről 44 ezer Ft-ra) csökkent. ⁴¹

4. Korai képességgondozás, szegregációmentes oktatás	
Intézkedés	4.1. Bölcsődék finanszírozásának változása
<i>Intézkedés tartalma</i>	A bölcsődében a korábbi finanszírozás helyett, ami a ténylegesen bent lévő gyerekeket vette figyelembe, 2014-től új módszert vezetnek be, amely a beíratott gyerekek számához igazítja az igénybe vehető normatívát. Ugyancsak 2014-től, a bölcsődében a hátrányos helyzetű, halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek ellátása után differenciált finanszírozás valósul meg: 105%-os, illetve 110%-os normatíva vehető igénybe. (Ugyanakkor a bölcsődében ellátott fogyatékos gyerek után 2014-től már csak a fajlagos összeg 150%-a vehető igénybe; 2013-ban ez még 200% volt.)⁴²
<i>Hatása a gyerekekre és az őket nevelő családokra</i>	A módosítás kiszámíthatóbbá teszi a bölcsődék működését, közvetlen hatása a gyerekek ellátására, a férőhelyek számának növelésére nem valószínű. A fogyatékos gyerekek jelenleg is minimális arányai viszont az intézkedési hatására és a korai fejlesztés változó szabályozása miatt is valószínűleg csökkenni fognak a bölcsődékben. (Lásd 4.3.)
<i>Hatása a szegénységben élő gyerekekre és az őket nevelő családokra</i>	A hátrányos és halmozottan hátrányos helyzethez kötődő differenciált normatíva minimális mértékben tér el az alap normatívától, az érintett gyerekek felvételét előtérbe helyező, jelentősebb ösztönző szerepe valószínűleg nem lesz. Kedvezőtlen hatása lehet a differenciált normatívának a családi napközikben jelenleg is tapasztalható szegregáció esetleges erősödése.⁴³
<i>Jogszabály</i>	2013. évi CCXXX. törvény Magyarország 2014. évi központi költségvetéséről. 2. Melléklet, III. A települési önkormányzatok szociális, gyermekjóléti és gyermekétkeztetési feladatainak támogatása, 3. ja) bölcsődei ellátás
<i>Elérhető adatok</i>	A 2013. május 31-i statisztika szerint a bölcsődékben 16% az RGYK-ban részesülő gyerekek aránya.⁴⁴ Az NCSSZI adatgyűjtése ettől eltérő arányokat mutat. „Az Igénybevevői Nyilvántartás 2013. áprilisi adatait alapul véve a családi napközibe és bölcsődébe járó megközelítőleg 38 ezer gyermek közül 2500 körül lehet azok száma, akik érintettek lehetnek halmozottan hátrányos helyzetűeket érintő differenciált normatív támogatásban. Közülük 150-en lehetnek azok, akik gyermekvédelmi szakellátás keretén belül nevelésbe vett státuszuk miatt halmozottan hátrányos helyzetűek. További 1600 főt tehetnek ki azok a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek, akik rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülnek, és a hátrányos helyzet három kritériumából legalább kettőnek megfelelnek. Felmérésünk adatai szerint 750 gyermek lehet, aki rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesül, és csak egy feltételnek felel meg, tehát „csak” hátrányos helyzetű.”⁴⁵

4. Korai képességgondozás, szegregációmentes oktatás	
Intézkedés	4.2. Biztos Kezdet Gyerekházak – új alapellátási forma a gyermekvédelmi törvényben, valamint központi költségvetésből történő finanszírozás
Intézkedés tartalma	2013-tól jelenik meg a törvényben új alapellátási formaként a Biztos Kezdet Gyerekház. A törvény szerint a Biztos Kezdet Gyerekház célja a szociokulturális hátrányokkal küzdő, elsősorban a hátrányos helyzetű vagy halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek egészséges fejlődésének biztosítását támogató, fejlődési lemaradását kompenzáló, a szülői kompetenciákat erősítő, a szülő és különösen az óvodáskort még el nem ért gyerek számára együttesen biztosított társadalmi felzárkózást segítő prevenciós szolgáltatás nyújtása. A Gyerekházak támogatása igénylésének, döntési rendszerének, folyósításának, felhasználásának, elszámolásának és ellenőrzésének részletes szabályait EMMI rendelet szabályozza. Az európai uniós forrásból társfinanszírozott projekt támogatási időszaka után a Gyerekházak fenntartására támogatás igényelhető, amennyiben a szolgáltatás vállalja a Gyerekháznak a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 15/1998. (IV. 30.) NM rendeletben meghatározott feltételek szerinti további működtetését. A támogatás igénybevételének feltétele: • a szolgáltatást rendszeresen igénybe vevő 0–5 éves gyerekek száma legalább 10 fő (1000 fő alatti településen 7 fő); • a szakmai rendelet által kötelezőként sorolt tevékenységek biztosítása; • a TÁMOP 5.2.1 kiemelt projekt mentorai által biztosított szakmai támogatás igénybe vétele; • a TÁMOP 5.2.1 kiemelt projekt által működtetett dokumentációs rendszer alkalmazása. Támogatás a 2013. január 1. és 2013. december 31./2014. január 1. és 2016. december 31. közé eső, olyan egybefüggő időszakra igényelhető, amelyre a támogatást igénylő európai uniós forrásból támogatásban nem részesül. A támogatás formája vissza nem térítendő, amely működtetett Gyerekházanként igényelhető. A 2013. szeptember 16-án kiírt pályázat (NRSZH) egységesen 6,2 millió Ft-os éves szolgáltatásonkénti támogatást nevez meg.
Hatása a gyerekekre és az őket nevelő családokra	Kismértékben érinti, elsősorban a kedvezőtlen helyzetű kistélepülésekben élő kisgyerekes családokat.

4. Korai képességgondozás, szegregációmentes oktatás	
<i>Hatása a szegény-ségben élő gyerekek-re és az őket nevelő családokra</i>	A Gyerekház a szolgáltatáshiányos településeken élő kisgyerekes családok számára nyújt ellátást. A szolgáltatások fenntartásának biztosítása kedvező az érintett családok számára. Támogatja a szülőket a szülői szerepek hatékonyabb ellátásában, megteremti azt a korai képesség-gondozó lehetőséget, amely hatékonyan járulhat hozzá a gyerekek későbbi sikeres iskolai pályafutásához.
<i>Jogszabály</i>	1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról; 13/2012. (VIII. 13.) EMMI rendelet, valamint 19/2013. (III. 5.) EMMI rendelet
<i>Elérhető adatok</i>	A 2014 nyarán működő 114 Biztos Kezdet Gyerekház közül 47 szolgáltatás működését biztosítja a központi költségvetési támogatás. A 2013-ra vonatkozó költségvetési törvényben összesen 293 millió Ft áll rendelkezésre erre a célra, 2014-ben az összeg változatlan, azonban a Biztos Kezdet Gyerekházak támogatása az EMMI fejezetbe került át. A szolgáltatások többsége önkormányzati, egyötödük egyházi vagy civil fenntartásban működik.
<i>Intézkedés</i>	4.3. Pedagógiai szakszolgálati rendszer átalakítása
<i>Intézkedés tartalma</i>	2013 szeptemberétől egy pedagógiai szakszolgálati rendszerben egyesülnek az előzőleg különböző fenntartásban és működtetési formában funkcionáló szolgáltatások, valamint két új funkcióval bővül az ellátás (óvoda- és iskolapszichológusi ellátás, valamint tehetséggondozás). A fogyatékos kiskorú korai fejlesztésének, illetve fejlesztő előkészítésének a 2013-as és 2014-es költségvetési törvényekben már nincs külön normatívája, mivel a Köznevelési törvény 2013. január 1-jétől az állami fenntartású (a Klebelsberg Intézményfenntartó Központhoz tartozó) pedagógiai szakszolgálatokhoz delegálta a feladatot. Az oktatás és gondozás melletti fejlesztő nevelés szakszolgálati feladatként 2014 szeptemberéig látható el, utána ezt a feladatot gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai nevelési-oktatási intézmény tölti be. A szakszolgálatok fejlesztési folyamatát a TÁMOP3.1.10-11/1-2012-0001 kiemelt projekt, valamint a TÁMOP 3.4.2/B projekt tevékenysége támogatja. ⁴⁶
<i>Hatása a gyerekekre és az őket nevelő családokra</i>	Az átalakítás a szolgáltatásokhoz való hozzáférés jelentős területi egyenlőtlenségeinek csökkentésére önmagában nem elegendő, ahhoz komoly fejlesztések szükségesek, mind a szakemberek számában, mind pedig a szakszolgálati munka infrastrukturális feltételeinek megteremtésében.
<i>Hatása a szegény-ségben élő gyerekek-re és az őket nevelő családokra</i>	A szegénységben élő gyerekek meghatározó többsége vidéken, kistelepülésen él, ahol a szakellátás szolgáltatásainak elérése eddig is komoly akadályokba (szakemberek kapacitása, fizikai elérés gondolj stb.) ütközött. A szolgáltatások államosítása ezt a problémát nem orvosolja.
<i>Jogszabály</i>	2011. évi CXCV. törvény a nemzeti köznevelésről

4. Korai képességgondozás, szegregációmentes oktatás	
<i>Elérhető adatok</i>	„Bár a pedagógiai szakszolgálatok egyes területei tekintetében az elmúlt években történtek fejlesztések, a nyújtott szolgáltatások színvonala korántsem egyenletes. Az ellátás szintjei, formái és az ellátást végző szakemberek kompetenciái vonatkozásában gyakoriak a feladatátfedések, jelenleg nem követhető nyomon hogy az intézményrendszerben egy-egy gyermek, tanuló milyen ellátási formákat vesz egyidejűleg igénybe. Így a gyermekek fejlesztéseinek összehangolása nehézkes, egymásra hatása és eredményessége nehezen követhető. Az is tudható, hogy jelentős különbségek vannak az egyes ellátásokat igénybe vevők számában, a megyék közötti sok esetben magas a szórádás az ellátási területeken. Jelentősek a területi egyenetlenségek, amelyek megnehezítik a szolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáférést.”⁴⁷ A 2013/2014 tanévre vonatkozó statisztikai adatok alapján csökkent a megkésett vagy eltérő fejlődésmenetű gyerekek iskoláskor előtti ellátása. „A fejlesztő nevelés-oktatás rendszerében működő feladatellátási helyek száma idén 295. A közel 4500 – a tavalyihoz képest 9,3%-kal, 460 fővel kevesebb – 6 évesnél fiatalabb, megkésett vagy eltérő fejlődésmenetű gyermekről 800 főfoglalkozású pedagógus gondoskodik.”⁴⁸
<i>Intézkedés</i>	4.4. Az általános iskolában 16 óráig szervezendő foglalkozások – „egész napos” iskola
<i>Intézkedés tartalma</i>	A 2013/2014-es tanévtől az általános iskolába járó gyerekeknek reggel 8-tól délután 4-ig az iskolában kell tartózkodniuk. A szülők felmentést kérhetnek ez alól. Az „egész napos” kifejezés nem tartalmi változásokat jelent, csupán az iskolai tartózkodás meghosszabbítását.
<i>Hatása a gyerekekre és az őket nevelő családokra</i> <i>Hatása a szegénységben élő gyerekekre és az őket nevelő családokra</i>	Kedvezőtlen. Az intézkedés tartalmi változásokat nem jelent a gyerekek iskolai életében, az egész napos iskola koncepciója kidolgozatlan,⁴⁹ személyi és tárgyi feltételei nem biztosítottak. További kedvezőtlen hatás, hogy nem tisztázott a tanodák és az egész napos iskolai tartózkodás összehangolásának kérdése, ami a hátrányos és halmozottan hátrányos helyzetű gyerekeket hangsúlyosan érinti. Kedvezőtlen hatás lehet, ha a tanodaprogramok szegregált délutáni „iskolai” programokká alakulnak.
<i>Jogszabály</i>	2011. évi CX. törvény a nemzeti köznevelésről 27.§ (2) bekezdése, 46. § (1) a) bekezdése, 55. § (1) bekezdése

4. Korai képességgondozás, szegregációmentes oktatás	
<i>Elérhető adatok</i>	A hivatalos adatok kisebb – 3 százalékpontos növekedést mutatnak a 2013/2014-es tanévben egész nap az iskolában tartózkodó gyerekek arányairól. „A köznevelési törvény előírása szerint az általános iskolákban délután 4 óráig kötelező a gyermekeknek benttartózkodni. Ebből is adódik, hogy a napközi otthonos ellátásban, illetve az étkeztetésben részesülők aránya az előző évekhez képest nagyobb mértékben emelkedett. Míg az alsó tagozatosok közül 83% napközis, a felsősöknél 15%, ami összességében a tanulók 51%-át teszi ki, a tavalyinál 3,3 százalékponttal többet. Legalább napi egyszeri étkeztetést a tanulók 77%-ának biztosítanak az egy évvel ezelőtti 74%-kal szemben.”⁵⁰ Radó Péter adatai alapján 2013 október végéig az alsó tagozatos gyerekek 27, a felsősök 70%-a esetében éltek a szülők a felmentés lehetőségével.⁵¹ Néhány hátrányos helyzetű kistérségre vonatkozó tereptapasztalatunk is hasonló tendenciákra utal. A kistélepüléseken élő, más településre bejáró felső tagozatosok esetében minden napos gyakorlat a felmentés, ami nem az érintett gyerekek délutáni különóráival, edzéseivel, egyéb elfoglaltságával, sokkal inkább az iskolai feltételek és a közlekedés hiányaival van összefüggésben. A felmentést az iskolák javasolják megoldásként a szülőknek.
<i>Intézkedés</i>	4.5. Szakképzés átalakítása
<i>Intézkedés tartalma</i>	A 2012-től, 2013-tól érvénybe lépő változások: új, egyszerűsített Országos Képzési Jegyzék alapján készülő kerettantervek, szakmai és vizsgakövetelmények a középiskolai szakképzésben; a szakközépiskolákban 9. évfolyamtól kezdődő szakmára való felkészítés, a szakiskolai képzés három évre csökkentése, duális modellen alapuló működés, csökkentett általános képzési tartalmakkal, Híd-program bevezetése a lemorzsolódóknak.⁵²
<i>Hatása a gyerekekre és az őket nevelő családokra</i> <i>Hatása a szegénységben élő gyerekekre és az őket nevelő családokra</i>	Egy 2010-es kutatás eredményei alapján a szakiskolai tanulók többsége kedvezőtlen szociodemográfiai helyzetű családból érkezik,⁵³ így alapvetően őket érintik a változtatások. 2008-ban, az oktatási egyenlőtlenségekkel foglalkozó <i>Zöld könyv</i> a következőképpen fogalmazott: „A középfokú szakképzés nem követi a munkaerő-követelmények megváltozását, nem alkalmazkodik a modern tudásmenedzsment igényeihez. A széles körben alkalmazható általános készségek, valamint a szakma- és munkahely-specifikus készségek közötti arány nem megfelelő, erőteljesen az utóbbin van a hangsúly.”⁵⁴ „Magyarországon ma nem mennyiségi, hanem minőségi szakmunkáshiány van: az átképezhetőséget biztosító alapkészségek hiánya miatt a szakmunkások jelentős arányban nem képesek újra elhelyezkedni, vagy semmilyen képzettséget nem igénylő munkát végeznek. (...) A jelenlegi kormányzat szakképzés politikája azonban éppen az alapkészségek fejlesztésének súlyát csökkenti radikálisan a szakiskolákban.”⁵⁵

a szöveg folytatódik

4. Korai képességgondozás, szegregációmentes oktatás	
	„A 2011-es évi CLXXXVII. törvény a szakképzésről egyértelmű elmozdulás a vállalkozások oktatásba történő bevonásának irányába (duális képzés), amelynek igen komoly pozitívumai lehetnének a közismereti tárgyak óraszámának és a képzés idejének csökkentése nélkül, valamint a tankötelezettség határának 18 éves korra történő visszaállításával.”⁵⁶ „A 2013-ban elindult Híd-programok várható hatása megosztja a szakmát, ezt legkorábban 2–3 év múlva lehet megalapozottan megítélni. Kiszámíthatatlan, hogy az átlagosan másfél évvel lerövidített, és alapvetően tanműhelyi és munkahelyi gyakorlatra épülő szakiskolai képzésnek milyen hatása lesz a végzettség megszerzésének arányára, és a szakmunkás végzettség értékére.”⁵⁷
Jogsabály	2011. évi CLXXXVII. törvény a szakképzésről OKJ kormányrendelet [150/2012. (VII. 6.) Korm. rendelet], Követelménymodul” kormányrendelet [(217/2012. (VIII. 9.) Korm. rendelet], Nemzetgazdasági Minisztérium hatáskörébe tartozó szakmák szakmai és vizsgakövetelményeiről szóló miniszteri rendelet [27/2012. (VIII. 27.) NGM rendelet]
Elérhető adatok	„A szakmai képzést nyújtó középfokú oktatási intézmények szakképző évfolyamain az egy évvel korábbi 159 ezerrel szemben 153 ezren tanulnak, közülük 99 ezren szakiskolákban, illetve speciális szakiskolákban. A 6 ezer fős csökkenés annak a következménye, hogy bár a szakiskolai szakképzésben részesülők létszáma jelentősen, több mint 8 ezerrel emelkedett, a szakközépiskolák szakképző évfolyamaira majdnem 15 ezer fővel kevesebben járnak. Ez a jelentős, korábbi időszakhoz viszonyítva eltérő irányú és arányú változás a szakképzési rendszer módosításának a következménye. A szakközépiskolákban a gazdaság és irányítás képzési területen van a legtöbb tanuló, közel 12 ezer, a szakiskolákban pedig a műszaki területen, több mint 48 ezer.”⁵⁸

5. Egészségesebb gyermekkor	
Intézkedés	5.1. Nyári étkeztetésre fordított költségvetési forrás emelése
<i>Intézkedés tartalma</i>	A rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő gyerekek nyári étkeztetésére fordított költségvetési források 2009-2013 között nem változtak (2,4 milliárd Ft). 2014-ben a keretösszeg 10 százalékkal, 2,64 milliárd forintra emelkedett. Az állami hozzájárulásra pályázni kell, amelynek során előnyben részesülnek a leghátrányosabb helyzetű és hátrányos helyzetű települések.
<i>Hatása a gyerekekre és az őket nevelő családokra</i>	Az étkeztetés a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő gyerekek számára szervezheti meg a települési önkormányzat. ⁵⁹ A kedvezményre jogosultságot jelentő jövedelemhatár egyértelműen szegénységet jelent, a nem szegény gyerekeket és családokat az intézkedés így nem érinti.
<i>Hatása a szegénységben élő gyerekekre és az őket nevelő családokra</i>	A nyári étkeztetés a szegénységben élő gyerekek számára kiemelkedően fontos, az erre fordított költségvetési források növelése alapvetően kedvező hatású. Az emelés mértéke viszont nem ellensúlyozza az utóbbi négy év áremelkedését sem. (Az egy gyerekre jutó napi támogatási összeg 2011-2012 között 370 Ft-ról 440 Ft-ra nőtt, 2014-ben szintén 440 Ft.) ⁶⁰
<i>Jogszabály</i>	2013. évi CCXXX. törvény Magyarország 2014. évi központi költségvetéséről
<i>Elérhető adatok</i>	2010-ben 131 ezer, 2011-ben 140 ezer, 2012-ben 105 ezer, 2013-ben 115 ezer gyerek részesült nyári étkeztetésben. Kormányzati tájékoztató szerint 2014 nyarán „várhatóan 123 750 gyermek étkeztetését sikerül megoldani...” ⁶¹ A 2014. januári EMMI rendelet alapján „az előirányzatból garantáltan étkeztethető 111 111 gyermek a 28%-a az összes olyan gyermeknek, akik tekintetében támogatás iránti igényt lehet előterjeszteni (395 ezer rászoruló gyermek).” 2010-ben még 2443, 2013-ban már csak 1170 önkormányzat igényelte a támogatást ⁶² (a szigorúbb feltételek miatt). A hivatkozott kormányzati tájékoztató szerint az igénylő önkormányzatok száma 90%-kal nőtt a tavalyihoz (2013) képest.
Intézkedés	5.2. Intézményi gyereketkeztetésre fordított költségvetési források emelése
<i>Intézkedés tartalma</i>	Az intézményi gyereketkeztetésre fordított költségvetési kiadásokat, illetve az önkormányzatok számára nyújtott, gyereketkeztetésre fordítandó költségvetési támogatást a kormány 2013-ban jelentősen emelte. Az ingyenes/kedvezményes étkezési normatíva 2012-2013 között 50 százalékkal emelkedett: a fajlagos összeg 68 ezer forintról 102 ezer forintra nőtt. A 2014-re szóló költségvetésben 52,6 milliárd forint előirányzat szerepel a „gyereketkeztetés támogatására”, de a fajlagos összeg már nincs benne a költségvetési törvényben. ⁶³ (A 2013-as költségvetés 44,7 milliárd forint előirányzattal számolt az „ingyenes és kedvezményes gyereketkeztetés támogatására”. „Kedvezményes óvodai, iskolai, kollégiumi étkeztetésre” a 2012-es év költségvetése 29,5 milliárd forintot tartalmazott. ⁶⁴)

5. Egészségesebb gyermekkor	
<i>Hatása a gyerekekre és az őket nevelő családokra</i>	Az ingyenes és kedvezményes gyermekétkeztetés az alacsony jövedelmű (rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő) és/vagy sokgyerekes családok számára nyújt segítséget. Ugyanakkor a gyermekétkeztetésre fordított költségvetési kiadások emelése jövedelmi helyzettől függetlenül, minden intézményi étkeztetésben részt vevő gyerek számára fontos.
<i>Hatása a szegénységben élő gyerekekre és az őket nevelő családokra</i>	A kormányzati „tájékoztató szerint az emelt összeg nem csak a három étkezésre elég, hanem ebből az intézmények „biztosítani tudják a szociálisan rászoruló gyermekek egészséges és optimális fejlődéséhez szükséges minőségi és mennyiségi étkeztetést is”. ⁶⁵ „Ingyenes étkeztetésre azok a bölcsődés és óvodás korú gyermekek, valamint az általános iskola 1-8. osztályába járó diákok jogosultak, akik rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülnek. 50%-os mértékű kedvezményes étkezésre jogosultak az ennél idősebb, 9–13. évfolyamon tanuló, rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő diákok; valamint azok a bölcsődés, óvodás és iskolás gyermekek is, akik rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre nem jogosultak, de tartósan betegek, fogyatékosok, illetve 3 vagy több gyermeket nevelő családban élnek.” ⁶⁶
<i>Jogszabály</i>	2012. évi CCIV. törvény Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről; 2013. évi CCXXX. törvény Magyarország 2014. évi központi költségvetéséről
<i>Elérhető adatok</i>	Az iskolásokra vonatkozó statisztika szerint a 2012–2013-as tanévben a tanulók háromnegyede (74%) legalább ebédelt az iskolában (a tendencia évek óta növekvő). ⁶⁷ „A bölcsődések száma mintegy 32 ezer, melyből a gyermekek közel 100%-a, az óvodások száma mintegy 330 ezer, melyből a gyermekek 93,5%-a, az általános iskolások száma mintegy 900 ezer, melyből a gyermekek 61,5%-a, a középiskolások száma mintegy 550 ezer, melyből a tanulók 15%-a veszi igénybe a közétkeztetést.” ⁶⁸
<i>Intézkedés</i>	5.3. Várandós anyák gondozásának változásai
<i>Intézkedés tartalma</i>	2014. július 1-jén lépett hatályba az a rendelkezés, amely szerint megváltoztak a várandósgondozás keretei. Ennek alapján a felsőfokú vagy emelt szintű végzettséggel rendelkező szülésznők is gondozhatják az alacsony kockázatú várandós nőket, illetve több szerep jut a háziorvosoknak és a védőnőknek a várandósok ellátásában. A háziorvosok a korábbi gyakorlattól eltérően elküldhetik a kismamát szűrő- és laborvizsgálatokra. ⁶⁹
<i>Hatása a gyerekekre és az őket nevelő családokra</i> <i>Hatása a szegénységben élő gyerekekre és az őket nevelő családokra</i>	A szolgáltatáshiányos kistélepüléseken élő kismamák legalább a várandósság során (elvben) eljutottak szakorvoshoz, az intézkedés következményeként a szakorvossal való találkozások száma a jelenleginél is kevesebb lehet. Az intézkedésnek ugyanakkor (feltételezve a szülésznők és védőnők megfelelő felkészültségét és kompetenciáját) önmagában sem kedvező, sem kedvezőtlen hatása nincs.

5. Egészségesebb gyermekkor	
<i>Jogszámba</i>	26/2014. (IV.8.) EMMI rendelet
<i>Elérhető adatok</i>	„A területi védőnői jelentésben 2005-től kell jelenteni azokat az év folyamán megszült anyákat, akik védőnői várandós gondozásban bármilyen okból, – külföldi tartózkodásból tértek haza, vagy csak magán orvosi ellátást vettek igénybe – nem részesültek. Számuk 2005-ben 599 fő (0,6%), míg 2011-ben 558 fő (0,7%) volt. A 33 LHH kistérségben, 2011-ben az év folyamán szült anyák száma 8119 volt, ebből 56 (0,7%) nem volt védőnői gondozásban.” ⁷⁰ Anyasági támogatást (amelynek feltétele a várandósgondozáson való részvétel) 2014. januárban 8100, márciusban 6900, májusban szintén 6900 esetben utalt a költségvetés. ⁷¹
<i>Intézkedés</i>	5.4. Védőoltások kötelezővé, illetve térítésmentessé tétele
<i>Intézkedés tartalma</i>	2014-től a pneumococcus elleni védőoltás bekerült az életkorhoz kötötten kötelező és térítésmentes védőoltások közé (a 2014. június 30. után született csecsemők számára kötelező az oltás). A human papillomavírus (HPV) elleni oltás önkéntes, kötelezően felajánlandó oltásként, térítésmentesen kérhető a 12. életévüket betöltött lányok számára 2014. szeptember 1-jétől.
<i>Hatása a gyerekekre és az őket nevelő családokra</i> <i>Hatása a szegénységben élő gyerekekre és az őket nevelő családokra</i>	A pneumococcus elleni védőoltás korábban csak ajánlott volt, de „szinte valamennyi két éven aluli gyerek megkapta, és a szakmai tapasztalatok azt indokolták, hogy ezt az oltást is fel kell venni a kötelező védőoltások sorába”. ⁷² Az oltás 2009-ben került be a nem kötelező, de térítésmentesen adható oltások körébe. A kötelezővé tétel elsősorban az egészségügyi ellátásokhoz kevésbé hozzáférő családok számára jelent kedvező változást. A HPV elleni négykomponensű védőoltás oltásonként közel 30 ezerFt-ba került. Ez az összeg a szegénységben élő családok számára megfizethetetlen, de a nem szegények számára sem jelentéktelen kiadás. Az Országos HPV Infó Prevenációs Programjának keretében a középiskolás és általános iskolás diákok, tanárok és családtagjaik részére az oltás 45 százalékos kedvezménnyel volt megvásárolható (2013. október és 2014. május között). ⁷³ Az oltás ingyenessé tétele, bár csak egyetlen korosztályt érint, jelentős hatással van a gyerekek egészségére, illetve a súlyos betegség megelőzésére. A felajánlás kötelezővé tétele a kérdésben kevésbé informált családok tájékozottságának hiányát is orvosolhatja.
<i>Jogszámba</i>	23/2014. (III. 27.) EMMI rendelete a fertőző betegségek és a járványok megelőzése érdekében szükséges járványügyi intézkedésekről szóló 18/1998. (VI. 3.) NM rendelet módosításáról
<i>Elérhető adatok</i>	„A 2013. december havi oltási jelentés alapján megállapítható, hogy a 2012. január 1. és december 31. között született 87 612 nyilvántartott oltandó 94,8%-a kapta meg a pneumococcus elleni alapimmunizálás első (PCV1), míg 93,6% a második részletét (PCV2).” (Az arány Borsod-Abaúj-Zemplén megyében a legalacsonyabb (91,4%, ill. 89,7%). ⁷⁴

6. Szolgáltatások	
Intézkedés	6.1. Kistételek szociális feladatainak támogatása
<i>Intézkedés tartalma</i>	A 2000 főt meg nem haladó lakosságú és alacsony adóerő-képességű (egy lakosra számítva 20 ezer Ft alatt) települések önkormányzatainak pénzbeli szociális ellátásaihoz, szociális és gyermekjóléti, valamint gyermekékeztetési feladatainak ellátásához biztosított költségvetési támogatás. Fajlagos összege 1000 Ft/fő, de településenként legalább 600 ezer Ft. ⁷⁵
<i>Hatása a gyerekekre és az őket nevelő családokra</i> <i>Hatása a szegénységben élő gyerekekre és az őket nevelő családokra</i>	Kismértékű, de kedvező a hatás a szolgáltatások tekintetében forrás- és kapacitáshiányos, rossz helyzetű kistételek számára.
<i>Jogszabály</i>	2013. évi CCXXX. törvényhez, 2. melléklet: A helyi önkormányzatok általános működésének és ágazati feladatainak támogatása, 3. m)
<i>Elérhető adatok</i>	Jelenleg még nincs elérhető adat az igénybevételről
Intézkedés	6.2. A hátrányos helyzet és a halmozottan hátrányos helyzet új definíciója
<i>Intézkedés tartalma</i>	2013. szeptember 1-jétől – a köznevelési ágazati jogszabályok helyett – a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.) szabályozza a hátrányos, halmozottan hátrányos helyzetű gyermek (fiatal felnőtt) fogalmát. Az eddigi definícióhoz képest – HH: RGYK-ban részesülők, HHH: RGYK-ban részesülők közül azok a gyerekek, akiknek szülei alacsony iskolai végzettségűek – több feltételt ír elő az új meghatározás. (1) Hátrányos helyzetű az a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre jogosult gyermek és nagykorúvá vált gyermek, aki esetében az alábbi körülmények közül egy fennáll: a) a szülő alacsony iskolai végzettsége, ha a gyermeket együtt nevelő mindkét szülőről, a gyermeket egyedül nevelő szülőről – önkéntes nyilatkozata alapján – megállapítható, hogy a rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény igénylésekor legfeljebb alapfokú iskolai végzettséggel rendelkezik, b) a szülő alacsony foglalkoztatottsága, ha a gyermeket nevelő szülők bármelyikéről megállapítható, hogy a rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény igénylésekor az Szt. 33. §-a szerinti aktív korúak ellátására jogosult vagy a rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény igénylésének időpontját megelőző 16 hónapon belül legalább 12 hónapig álláskeresőként volt nyilvántartva, <i>a szöveg folytatódik</i>

6. Szolgáltatások	
	c) a gyermek elégtelen lakókörnyezete, illetve lakáskörülményei, ha megállapítható, hogy a gyermek a településre vonatkozó integrált városfejlesztési stratégiában szegregátumnak nyilvánított lakókörnyezetben vagy félkomfortos, komfort nélküli vagy szükséglakásban, illetve olyan lakáskörülmények között él, ahol korlátozottan biztosítottak az egészséges fejlődéséhez szükséges feltételek. (2) Halmozottan hátrányos helyzetű a) az a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre jogosult gyermek és nagykorúvá vált gyermek, aki esetében az (1) bekezdés a)–c) pontjaiban meghatározott körülmények közül legalább kettő fennáll, b) a nevelésbe vett gyermek, c) az utógondozói ellátásban részesülő és tanulói vagy hallgatói jogviszonyban álló fiatal felnőtt.
<i>Hatása a gyerekekre és az őket nevelő családokra</i>	Nem érinti őket.
<i>Hatása a szegénységben élő gyerekekre és az őket nevelő családokra</i>	A Szociális Jelentés 2014 kormányzati dokumentum szerint: „Az új szabályozással a hátrányos, halmozottan hátrányos helyzet kompenzálására a jelenleginél jóval szélesebb körben nyílik lehetőség, egyrészt életkori szinten (0–25 éves kor), másrészt ágazati szinten.”⁷⁶ A kedvezőtlen anyagi helyzet és a szülő alacsony iskolai végzettsége mellett, a gyereket nevelők munkaerő-piaci helyzete és a nem megfelelő lakáskörülmények is bekerültek a definícióba. Azt, hogy ez mennyiben jelent majd konkrét, a problémához kapcsolódó kompenzációt, egyelőre nem világos. A „szélesebb kör” semmiképpen nem jelentheti a kedvezőtlen helyzetű gyerekek elérésének bővülő körét. A hátrányos helyzethez és a halmozottan hátrányos helyzethez kapcsolódó ellátások eddig is a 0–24 éves korcsoportot célozták. Az új definíciók egyértelműen csökkentik az ily módon meghatározott célcsoportot. A Köznevelési törvényben a HH-hoz, illetve a HHH-hoz kapcsolódó kedvezményekre – első alapfokú művészeti oktatás, iskolai felvétel, integrált oktatásban való részvétel, óvodáztatási támogatás – kevesebb rossz anyagi helyzetű gyerek lesz jogosult. A módosítás érinti a gyerekeket célzó szolgáltatások minimális mértékű, de differenciált összegű finanszírozását is, amely a kedvezőtlen helyzetű gyerekek hozzáféréseinek javítását célozza, az új definíció következtében kisebb létszámú gyerekcsoportot elérve. Ugyancsak kedvezőtlen hatása lesz a pályázati forrásokból megvalósított fejlesztésekben, szolgáltatásokban való részvételre, ahol indikátorként használatosak a fogalmak (HH és HHH).
<i>Jogszabály</i>	1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámgügyi igazgatásról 67/A. §

6. Szolgáltatások	
<i>Elérhető adatok</i>	Erre vonatkozóan hivatalos adatok még nincsenek, és a 2013/2014-es tanévben – amennyiben az RGYK jogosultság fennáll – az előző évben megállapított HH és HHH a régi szabályok szerint érvényes, tehát csak az RGYK-ba újonnan belépőknel lépett életbe az új definíció. Saját adataink alapján próbáltuk megbecsülni, hogy a 2013. szeptember előtti szabályozáshoz képest megközelítőleg milyen mértékű lesz a csökkenés a hátrányos helyzetű gyerekek számában. Óvatos becslésnek tekinthető számításaink alapján az új definíció, az érintett gyerekek számának megközelítőleg egyharmaddal történő csökkenése mellett az ismert szegénységi kockázatok – gyerekszám, családszerkezet, etnikai hovatartozás – közül az utóbbira a legérzékenyebb. A roma gyerekek 90%-a eddig is és a továbbiakban is bekerül a megcélzott körbe. Ez az arány a másik két szegénységi kockázat tekintetében is jóval nagyobb, mint a teljes populáció körében. Az átlagos 70%-hoz képest 80-85% között változik. ⁷⁷
<i>Intézkedés</i>	6.3. Gyermekvédelmi jelzőrendszerre vonatkozó szabályozás változása
<i>Intézkedés tartalma</i>	A Gyvt. 2014. március 15-i módosítása: a gyámhatóságnak a gyermek bántalmazásáról, elhanyagolásáról vagy egyéb más súlyos veszélyeztetéséről érkező jelzést zártan kell kezelnie, továbbá a gyermek védelme érdekében eljáró szakembereknek – különösen a gyermekbántalmazási ügyekben és a gyermekkel szembeni szexuális visszaélések esetén – a gyermekek és az ifjúság védelméért felelős miniszter által jóváhagyott egységes elvek és módszertan alapján kell eljárniuk.
<i>Hatása a gyerekekre és az őket nevelő családokra</i> <i>Hatása a szegénységben élő gyerekekre és az őket nevelő családokra</i>	A gyermekjóléti, gyermekvédelmi ellátások területén jelentős probléma a módszertani anyagok hiánya, illetve alkalmazásuk esetlegessége. A 2014 nyarán elkészült minisztériumi „egységes elvek és módszertan” ⁷⁸ segítheti az ellátórendszer jobb, hatékonyabb működését. - A módszertani útmutató alapján a jelzőkre vonatkozó zárt kezeléstől a jogszabályalkotó nagyobb számban érkező jelzéseket vár. Ennek teljesülése kérdéses, ezen túl azonban ez a módosítás tovább erősíti a jelzőrendszer funkciójának – a hatékonyságot jelentős mértékben csökkentő – félreértelmezését is. A jelzőrendszer tagjainak nem kizárólag jelzőfunkciójuk van, és a hatékony beavatkozás előfeltétele a jelzőrendszeri tagok (intézmények) együttműködése. „A jelzőrendszeri tag egyszerre indukálja, kezdeményezi a folyamatot, illetve vesz részt a beavatkozás tervezésben és a végrehajtásában. A különböző szakmák képviselői saját szakterületükön működnek közre, s gyakran nem is tesznek többet, mint hogy megszokott szakmai tevékenységüket egy-egy gyermek problémáját tudatosítva, a megoldásokra koncentrálva, másokkal összehangoltan végzik” ⁷⁹ A jogszabály módosítása a hatékonyabb működést nem tudja elősegíteni. Szakmai egyeztetés a módosítást nem előzte meg, a szakma jogszabály-módosítással összefüggő kérdéseit és kritikáit fogalmazza meg egy, az EMMI-nek küldött levél. ⁸⁰

6. Szolgáltatások	
	Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, több konkrét eset, valamint a jelzőrendszer célzott vizsgálatai alapján évek óta sürgeti a 17 éve érvényben lévő szabályozás megfelelő szakmai működtetéséhez szükséges változtatásokat. A Módszertani útmutató elkészülése egy, az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala (ÁJBH) által javasolt lépések közül.
<i>Jogszabály</i>	1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról 6. § (5a), illetve 17. § (2a) (2014. március 15-én életbe lépett módosítások)
<i>Elérhető adatok</i>	A gyermekvédelmi jelzésekről utoljára 2010-re vonatkozóan jelent meg összefoglaló kiadvány a KSH-ban. ⁸¹ Ennek alapján a megközelítőleg 120 ezer jelzés 70%-a a közoktatási intézményektől és a jegyzőktől érkezik. A védőnőktől, orvosoktól érkező jelzések aránya nem éri el a 10%-ot.
Intézkedés	6.4. Nevelőszülői elhelyezés elsődlegessége
<i>Intézkedés tartalma</i>	„2014. január 1-jétől valamennyi szakellátásba kerülő 12 év alatti gyermeket nevelőszülőnél kell elhelyezni. Intézményi elhelyezésre csak akkor kerülhet sor, ha a gyermek egészségi állapota, a nagy létszámú testvérsor együttes elhelyezésének igénye, illetve a vér szerinti szülő kifejezett kérése akadályozza a nevelőszülőhöz helyezésnek. Ezzel párhuzamosan 2014 folyamán a 3 év alatti, 2015 folyamán a 6 év alatti, 2016 folyamán pedig a 12 év alatti, már szakellátásban élő gyermekek is fokozatosan nevelőszülőhöz kerülnek (a fenti kivételekkel).” ⁸²
<i>Hatása a gyerekekre és az őket nevelő családokra</i> <i>Hatása a szegénységben élő gyerekekre és az őket nevelő családokra</i>	A szakellátáson belüli alternatív elhelyezés, az intézménykiváltás a korszerű gyermekvédelem egyik kiemelt célkitűzése. „Az intézménykiváltás nem kizárólagosan az intézetek, gyermekotthonok bezárását jelenti, hanem elsősorban egy olyan paradigmaváltást és gondolkodásmódbeli változást feltételez és igényel, amely a gyermeki jogokra és az ellátás minőségére helyezi a hangsúlyt. Az intézménykiváltási folyamat véghezvitele együtt jár a gyermekvédelmi rendszer átfogó átalakításával, amelynek első lépése az összes családsegítő és szülő-támogató szolgáltatás megerősítése annak érdekében, hogy a gyerek családból történő kiemelése ténylegesen csak a legvégső lehetőséggé váljon.” ⁸³ „A deinstitutionalizáció azt is jelenti, hogy eleve kevesebb gyermek kerüljön a gyermekvédelmi szakellátás rendszerébe.” ⁸⁴ A hazai gyermekvédelem reformjában a megelőzésről nincs szó. „Kétséges, hogy a szakellátás ilyen radikális – és kívánatos – átalakítása milyen erős ellenállásba ütközik, hiszen a sok évtizedes, nagyon erős érdekérvényesítő képességgel rendelkező intézményrendszert kell jelentősen lecsökkenten, és a súlyos nevelőszülő hiányt megoldani.

a szöveg folytatódik

6. Szolgáltatások	
	Ennek egyik alapvető feltétele lenne a megelőzés és korai beavatkozás megerősítése, a családok intenzív segítése, a társszakmákkal – egészségügy, oktatás – való összehangolt munka, az intézményekben dolgozók felkészítése a változásokra, átképzés és a nevelőszülői rendszer átgondolása, a differenciált finanszírozás a gyerekek kora és probléma szerint, megfelelő szolgáltatási háttér kialakítása, megbízható panasz-mechanizmus biztosítása a gyerekek és vérszerinti szülők számára. Aggodalomra ad okot az a kitétel, hogy súlyos fogyatékoság, betegség, illetve többes testvérek esetén a korhatár alatti gyerekek intézetben maradhatnak, oda kerülnek. Ez például a romániai tapasztalatok szerint ahhoz vezethet, hogy sok gyereket fognak fogyatékosnak nyilvánítani, illetve nem képeznek olyan magasan kvalifikált, jól megfizetett családokat, akik professzionális szinten el tudnák látni az érintett gyerekeket, akik – a nemzetközi tapasztalatok szerint – kiemelkedően jól fejlődnek megfelelő figyelem és törődés mellett, amire az intézményekben kevésbé van esély.”⁸⁵
Jogsabály	1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámulgyi igazgatásról 78. § (2) aa)
Elérhető adatok	A Szociális és Gyermekevédelmi Főhatóság (SZGYF) Intézményirányítási Főosztálya országos adatgyűjtést végzett a jogsabályváltozásokra való felkészülés érdekében.⁸⁶ Az adatgyűjtés a 2013. január (a testvérek elhelyezésére irányuló kérdés esetében 2012. január) és 2013. szeptember közötti változások, valamint a 2013. szeptember 30-i állapotok felmérésére irányult. „Megállapíthatjuk, hogy a következő évben (2014) a jelenleg gyermekotthonban élő 3 éven aluli gyermekek közül kb. 200 fő nevelőszülőhöz történő kihelyezéséről kell gondoskodnunk, és számítanunk kell éves szinten kb. 2700 12 éven aluli gyermek szakellátásba kerülésére, mely a 2013-as év gyakorlatában havonta 180-305 közötti ingadozást mutatott.”⁸⁷ A helyzet hasonló, mint más gyermekszolgáltatásoknál. Az ellátásból kikerülőkkel is számolva, országos szinten, összességében rendelkezésre áll 1800–2000 szabad nevelőszülői férőhely. A nevelőszülői hálózatok kapacitásai azonban területileg igen nagy eltéréseket mutatnak. Budapesten a gyerekek 64%-a gyermekotthonokban van elhelyezve, Bács-Kiskun megyében csupán 12%-uk. A nevelőszülők számának nagymértékű növekedésével nem lehet számolni. Az SZGYF fenntartásában működő, állami nevelőszülői hálózatok létszáma nem változott a vizsgált időszakban, 300 fővel nőtt a civil és egyházi szolgáltatóknál.⁸⁸ Az intézkedés maradéktalan megvalósításához a jelenlegi kapacitások nem lesznek elegendőek. A testvérek együttes elhelyezése kiemelt hangsúlyt kap a gyermekvédelmi törvényben. Az adatgyűjtés tapasztalatai alapján 2012. január és 2013. szeptember között 1230 'testvérsor' került be a szakellátásba, 70%-ukat sikerült együtt elhelyezni. A nevelőszülői elhelyezés aránya esetükben 40%-os.⁸⁹

6. Szolgáltatások	
Intézkedés	6.5. Nevelőszülői foglalkoztatási jogviszony bevezetése
Intézkedés tartalma	A jogalkotó 2014-től a nevelőszülőkre vonatkozó szabályozás egy-ségesítette, és bevezette a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszony fogalmát. „A nevelőszülői foglalkoztatási jogviszony alapján történő díjazás három elemből tevődik össze. A nevelőszülőt – függetlenül attól, hogy helyeztek-e el nála gyermeket, fiatal felnőttet – alapidíjként havonta legalább a minimálbér 30%-a, az alapidíjon felül minden egyes nála elhelyezett gyermek, fiatal felnőtt után kiegészítő díjként havonta legalább a minimálbér 20%-a, mindezekon felül pedig felül minden egyes nála elhelyezett speciális vagy különleges ellátási szükségletű gyermek után többletdíjként havonta legalább a minimálbér 5%-a illeti meg. Mindemellett a 2013. december 31-én hivatásos nevelőszülői jogvi-szonyban álló mintegy 300 főnek a nevelőszülői foglalkoztatási jog-viszonya alapján járó díjazása 2016. december 31-éig nem lehet keve-sebb, mint a hivatásos nevelőszülőt 2013. december 31-én megillető díjazás. A nevelőszülői foglalkoztatási jogviszony teljes körű egészség- és nyugdíjbiztosítási jogosultságot teremt.”⁹⁰ Ha a nevelőszülő saját gyermekeit is beleszámítva négy vagy annál több gyermeket nevel, más keresőtevékenységet csak heti húsz órát meg nem haladó időtartamban vállalhat annak érdekében, hogy a gyermekek megfelelő ellátásban, személyre szóló törődésben része-süljenek. Időkorlátozást nem kell alkalmazni, ha a munkavégzésre a nevelőszülő otthonában kerül sor. A módosítással nőtt a nevelőszülőnél elhelyezhető gyerekek száma (hat gyereket, illetve saját gyerek nélkül öt gyereket nevelhetnek egy időben, a korábbi négy helyett). A módosítás képzési kötelezettség-gel is jár: 2017-ig 500 órás képzésben kell részt vennie a nevelőszülők azoknak, akik 10 évnél rövidebb ideje látják el ezt a feladatot, és nem állnak nyugdíjazás előtt.
Hatása a gyerekekre és az őket nevelő családokra Hatása a szegény gyerekekre és az őket nevelő családokra	2014. januártól 5200 nevelőszülő került foglalkoztatási jogviszonyba (további 300 hivatásos nevelőszülő ezt megelőzően is munkaviszony-ban látta el ezt a tevékenységet) Az új, egységes foglalkoztatási jogvi-szony bevezetése mintegy 13 ezer gyermeket érint közvetve. A vonatkozó törvénymódosítás erénye, hogy megteremti a nevelő-szülői jogviszony foglalkoztatási jogviszonnyá történő átalakításának lehetőségét. Az intézkedés, amely nyugdíjjogosultságot is biztosít, vonzóbbá teheti a nevelőszülői hivatást, és hozzájárulhat a szakma elismertségének és színvonalának emeléséhez. <i>a szöveg folytatódik</i>

6. Szolgáltatások	
	Az egy családban nevelhető gyerekszám emelése nem kedvező változás, visszaállít egy korábbi, 2010 előtti állapotot. A Gyvt. 2010-es módosítása csökkentette a maximális gyereklétszámot, mert a tapasztalatok azt mutatták, hogy a növekvő számú nevelőszülői elhelyezés, csaknem változatlan nevelőszülői létszám mellett, az egy-egy családban elhelyezettek számának növelésével történt, ami – a nevelőszülői családok életkörülményeinek ismeretében – a gyerekek szükségleteivel nem feltétlenül van összhangban.⁹¹ A nevelőszülői képzés megújításának indoklása elmaradt,⁹² és az 500 órás időtartamú képzésen való részvétel igen nagy nehézséget jelent a működő nevelőszülőknél, akiknek a munkaidejét a NAV legalább 36 órában tartja meghatározhatónak.⁹³
Jogszámbély	1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról, 513/2013. (XII. 29.) Korm. rendelet a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszony és a helyettes szülői jogviszony egyes kérdéseiről
Elérhető adatok	Jelenleg még nincsenek.

ÖSSZEZÉS

A „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégiához szorosan kapcsolódó, általunk áttekintett intézkedések egy részének hatása nehezen becsülhető, illetve egyelőre ismeretlen. A kedvező irányú változtatásokat több esetben azokkal szembenő, vagy a pozitív hatást semlegesítő kormányzati lépések kísérik. Az intézkedések túlnyomó többsége „alulra”, az alsóbb társadalmi-jövedelmi csoportokra céloz, de a szegényeknek csak szűk körét érinti. A jövedelmi helyzetre kedvezően ható intézkedések a szegénységben élő családokat alig, vagy egyáltalán nem érik el. Esetükben egyetlen olyan kormányzati beavatkozás sem történt, amely (érzékeltően) növelné jövedelmüket. A rezsicsökkentés jelent némi megtakarítást, de elsősorban nem a legszegényebbek számára. A közfoglalkoztatottak és a segélyezett jövedelmi helyzete jelentősen romlott: az ellátások többségének összegei évek óta változatlanok, a közmunkás bér és a rendszeres szociális segély minimális emelése nem érzékelhető. (E közben a feltételek szigorítása, a büntetések előtérbe helyezése folytatódott.)

A vizsgált időszakban összességében is vannak olyan intézkedések, amelyek kedvezően érintik a szegények egy szűk körét (elsősorban szolgáltatásokon keresztül). Olyan azonban csak egyet találtunk, amely nagy részüket eléri és hatása pozitív: az intézményi étkeztetés költségvetési forrásainak emelése a szolgáltatások, illetve a gyerekek jobb egészsége terén jelent tényleges kedvező hatást. A nyári gyerekétkeztetés költségeink növelése a rászoruló gyerekek és családjaik számára fontos, de a szabályozás és az emelés kis mértéke miatt a pozitív hatás (főként a 2013 előtti időszakhoz képest) nem, vagy alig érzékelhető. A sor nem nagyon folytatható...

Összefoglaló táblázat: Az áttekintett intézkedések hatásai (2012. 09. – 2014. 08.)

Intézkedések/ intézkedések hiányai	Hatás tartalma	Kire céloz? A = alulra M = mindenkire F = felülre	Szegények közül érintett kör	Szegényekre gyakorolt hatás, informált becslés		
				Kedvező (+) / nagyon kedvező (++)	Kedvezőtlen (-) / nagyon kedvezőtlen (--)	S = semleges B = bizonytalan V = vegyes I = ismeretlen
1.1. Aktív korúak ellátása: foglalkoztatást helyettesítő támogatás (fht) összegének változtatatlansága	jövedelem	A	közepes		--	
1.2. Közfoglalkoztatási bér emelése	jövedelem	A	közepes		--	
1.3. Közfoglalkoztatást érintő szankcionáló intézkedések	jövedelem; jog-méltóság	A	közepes		-	
1.4. Munkahelyvédelmi akcióterv	jövedelem	M	szűk	+		V
2.1. Személyijövedelem-adó-rendszer változásai, családi járulékkedvezmény bevezetése	jövedelem	A	szűk	+		
2.2. Családi pótlék, gyes, gyet színvonalának változtatatlansága	jövedelem	M	széles		--	
2.3. Gyed extra bevezetése		F	szűk	+		
2.4. Aktív korúak ellátása: rendszeres szociális segély (rszs) összegének emelése	jövedelem	A	szűk		-	
2.5. Önkormányzati segély bevezetése	jövedelem	A	szűk			I
3.1. „Rezsicsökkentés”	jövedelem	F	közepes	+		B
3.2. Lakásépítési támogatás változása	jövedelem; lakás	F	–			
3.3. Lakásfenntartási támogatás színvonalának változtatatlansága	jövedelem	A	közepes		-	

Intézkedések/ intézkedések hiányai	Hatás tartalma	Kire célzó? A = alulra M = mindenkire F = felülre	Szegények közül érintett kör	Szegényekre gyakorolt hatás, informált becslés		
				Kedvező (+) / nagyon kedvező (++)	Kedvezőtlen (-) / nagyon kedvezőtlen (--)	S = semleges B = bizonytalan V = vegyes I = ismeretlen
4.1. Bölcsődék finanszírozásának változása	szolgáltatás	M, F	szűk			B
4.2. Biztos Kezdet Gyerekházak – új alapellátási forma a gyermekvédelmi törvényben, valamint központi költségvetésből történő finanszírozás	szolgáltatás	A	szűk	+		
4.3. Pedagógiai szakszolgálati rendszer átalakítása	szolgáltatás	M	szűk		-	B
4.4. Az általános iskolában 16 óráig szervezendő foglalkozások – „egész napos” iskola	szolgáltatás (oktatás)	M	széles		--	
4.5. Szakképzés átalakítása	szolgáltatás (oktatás)	A	széles		--	
5.1. Nyári étkeztetésre fordított költségvetési forrás emelése	szolgáltatás; jöv.-pótlás	A	közepes	+		
5.2. Intézményi gyerekétkeztetésre fordított költségvetési források emelése	szolgáltatás (étkezés)	M, A	széles	+		(még B)
5.3. Várandós anyák gondozásának változásai	szolgáltatás (eü)	M	szűk			B
5.4. Védőoltások kötelezővé, illetve térítésmentessé tétele	szolgáltatás (eü), jöv.-pótlás	A	szűk	+		
6.1. Kistélepülések szociális feladatainak támogatása	szolgáltatás	A	szűk	+		

Intézkedések/ intézkedések hiányai	Hatás tartalma	Kire céloz? A = alulra M = mindenkire F = felülre	Szegények közül érintett kör	Szegényekre gyakorolt hatás, informált becslés			
				Kedvező (+) / nagyon kedvező (++)	Kedvezőtlen (-) / nagyon kedvezőtlen (--)	S = semleges B = bizonytalan V = vegyes I = ismeretlen	
6.2. A hátrányos helyzet és a halmozottan hátrányos helyzet új definíciója	szolgáltatás; jövedelem	A	közepes		-	B	
6.3. Gyermekvédelmi jelzőrendszerre vonatkozó szabályozás változása	szolgáltatás	A	szűk			S	
6.4. Nevelőszülői elhelyezés elsődlegessége	szolgáltatás	A	szűk			B	
6.5. Nevelőszülői foglalkoztatási jogviszony bevezetése	szolgáltatás; jövedelem	M	szűk	+			

Jegyzetek

- ¹ Nyomunkövetési jelentés, 2013. június.
- ² Lásd kötetünk Harmadik részében a „A kormány szándékai a szociális jogszabályok tükrében” c. fejezetet, 127. o.
- ³ Lásd uo. az „Az oktatás az állam szolgálatában” c. fejezetet, 121. o.
- ⁴ 1430/2011 (XII. 13.) Kormányhatározat a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégiáról, valamint végrehajtásának a 2012–2014. évekre szóló kormányzati intézkedési tervéről.
- ⁵ Lásd kötetünk Harmadik részében a „A kormány szándékai a szociális jogszabályok tükrében” és „Az oktatás az állam szolgálatában” c. fejezetet.
- ⁶ Lásd uo. az „Epsilon-policy” c. fejezetet.
- ⁷ KSH STADAT. 2.4.7. táblázat. http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_fsp010b.html (utolsó letöltés: 2014. 08. 22.)
- ⁸ Statisztikai Tükör 2014/19.
- ⁹ Játsszik a kormány a közmunkásokkal! *Policy Agenda*, 2014. 07. 23. www.policyagenda.hu/hu/nyitolap/jatszik-a-kormany-a-kozmunkasokkal (utolsó letöltés: 2014. 07. 28.)
- ¹⁰ KSH Gyorstájékoztató. 2014. július 18.
- ¹¹ Részletesen: „A közfoglalkoztatásról szóló törvény 2011. évi CVI. törvényt 2013-ban kétszer is módosították: a 2013. évi XLI. törvény kötelezően kizárja a közfoglalkoztatásból azt, akinek a tanköteles gyermeke nem jár iskolába. Majd, hogy egészen biztosan kizárják azokat, akik »az elvárható erkölcsi magatartási szabályokat megszegik« a 2013. évi CXCLII. törvény a kötelező kizárás okaként szabályozza a Szabálysértési törvény 247. §-ának megszegéséért a jogerős elmarasztalást is. E szabálysértés el-

követője az a szülő, aki gyermekét nem íratta be kellő időben az óvodába vagy iskolába, vagy akinek gyermeke az óvodai évben kötelező iskolai életmódra felkészítő foglalkozásról, a kötelező iskolai tanóráról igazolatlanul van távol. A szabálysértési tényállás b) pontja az egész szociális jogalkotás talán legcinikusabb elvárását fogalmazza meg: az a szülő is szabálysértést követ el, aki nem biztosítja, hogy súlyosan és halmozottan fogyatékos gyermeke fejlődését biztosító nevelésben, nevelés-oktatásban vehessen részt. (...) a büntethetőségüket az sem zárja ki, hogy ilyen intézmények léteznek-e: az állami kötelezettség elmaradása a szülők felelősségét nem csökkenti.” (Lásd kötetünk Második részében a „Gyerekes családok Magyarország válságövezeteiben, 2011–2013” c. fejezetet.) Lásd még erről: A TASZ véleménye..., 2013. március 18. <http://tasz.hu/files/tasz/imce/tasz-velemeney-t.10241.pdf> (utolsó letöltés: 2014. 07. 26.)

¹² Ferge 2014, 133. o.

¹³ NMH 2014.

¹⁴ Lásd erről pl. Bálint, Köllő 2008.

¹⁵ Gregor 2013.

¹⁶ Varga sikernek látja a munkahelyvédelmi akcióttervet. *Portfolio*, 2013. július 11. http://www.portfolio.hu/gazdasag/munkaugy/varga_sikernek_latja_a_munkahelyvedelmi_akciotervet.186503.html (utolsó letöltés: 2014. 07. 18.)

¹⁷ Bővül a munkáltatói szochó-kedvezmény. *Adó Online*, 2013. 11.19. <http://ado.hu/rovatok/ado/bovul-a-munkaltatoi-szocho-kedvezmeny> (utolsó letöltés: 2014. 07. 18.)

¹⁸ Családi járulékkedvezmény igénybevétele szabályai. *RSM DTM Blog*, 2014. március 4. <http://blog.rsmdtm.hu/2014/03/csaladi-jarulekkedvezmeny-igenybevetelenek-szabalyai/> (utolsó letöltés: 2014. 07. 30.)

¹⁹ Részletesen: „Az adóreform összességében évi 444 milliárd forinttal csökkentette az állam bevételeit. Az összeg 74 százaléka a két legmagasabb jövedelmi tizedhez tartozó gyermektelen állampolgárok nettó jövedelmét növeli. Bár a három vagy több gyermeket nevelők 63 százaléka az adóreform nyertesének számít, az alsó hat jövedelmi tizedhez tartozó sokgyerekes adózók adókötelezettsége nem csökkent érdemben. Összességében tehát a jövedelem és gyerekszám közül elsősorban az előbbi befolyásolta, hogy az adóreform következtében miként változott a magánszemélyek adókötelezettsége.” (Tóth G., Virovác 2013, 385. o.)

²⁰ Részletesen: „Az egy vagy két gyermeket nevelőknél az alsó négy jövedelmi tizedben a családi adókedvezmény bevezetésének ellenére is megközelíti együtt az ötven százalékot azoknak az aránya, akik a semlegesek vagy a vesztesek táborába tartoznak. Ez azzal magyarázható, hogy náluk az adójóváírás eltörlesztését nem volt képes kompenzálni sem a családi adókedvezmény, sem az alsó adókulcs csökkentése, sem pedig a szuperbruttósítás megszüntetése. A magasabb jövedelmi tizedben viszont szinte csak nyertesek vannak. Az említett folyamatok eredményeképpen az egy vagy két gyermeket nevelők 85 százalékának csökkent az adója és csupán 4 százalékának emelkedett. Az összes egy vagy két gyermeket nevelő adózónak nyújtott adócsökkentés 218 milliárd forintos bevételkiesést jelent a költségvetés számára, amely összeg 83 százaléka a két legmagasabb jövedelmi tizedbe tartozók nettó keresetét növeli. Három vagy több gyermek esetén a korábbiaktól lényegesen eltérő eloszlás rajzolódik ki. Az egy vagy két gyermeket nevelőkhöz képest az alsóbb jövedelmi tizedekben sokkal kevesebb a nyertes (maximum 22 százalék), és sokkal többen vannak azok, akiknek nem változott az adókötelezettségük.” (uo., 393. o.)

²¹ Lásd kötetünk Második részében „A gyerekes családok életkörülményei” c. fejezetet.

²² KSH STADAT 2.4.3. táblázat. http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_evkozi/e_fsg001.html, KSH STADAT 2.4.6. táblázat. http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_fsp006.html, KSH STADAT 2.4.5. táblázat. http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_fsp005.html (utolsó letöltések: 2014. 08. 23.)

²³ „2013. december 31-ét követően született ikrek szülei részére a gyed folyósításának időtartama, a terheségi-gyermekágyi segély, illetőleg az annak megfelelő időtartam lejártát követő naptól gyermekgondozási díjra való jogosultság lejártát követően, további 1 évvel meghosszabbodik.” (Ikrek

esetében nem jár dupla gyed, mert azonos várandósságból születtek.) [Gyed Extra – gyakorlati példákkal. Payroll Consulting, 4. o. <http://www.payroll-consulting.hu/cikkek/EXtraGyed%20a%20gyakorlatban.pdf> (utolsó letöltés: 2014. 07. 30.)]

²⁴ Részletesen: „A kisgyermekes anyáknak most ráadásul azt is mérlegelniük kell, hogy a gyed extrával járó pluszjuttatásért cserébe vállalják-e azt a kockázatot, hogy a munkahelyükön felmondanak nekik. Az új munka törvénykönyve ugyanis megszüntette azt a korábbi gyakorlatot, amelynek értelmében abszolút felmondási védelem illette meg a munkába visszatérő anyákat gyermekük hároméves koráig. Jelenleg, ha nincs a képességüknek és végzettségüknek megfelelő, betöltetlen munkakör, akkor a munkáltató elbocsáthatja az anyát. (...) A gyed vagy a gyes azonban önmagában nem keletkeztet biztosítási jogviszonyt, kizárólag az egészségügyi szolgáltatásra való jogosultságot tartja fenn. Az anya csak a munkaviszony megtartásával marad biztosított, a nélkül új pénzbeli ellátásokra nem lesz jogosult. Vagyis, ha elbocsátják és hosszabb ideig nem talál másik munkahelyet, majd szül még egy gyermeket, már nem lesz jogosult gyedre. [Egyelőre nincs sorbaállítás a gyed extráért. *NOL*, 2014. január 13. http://nol.hu/belfold/20140113-egyelore_nincs_sorbanallas_a_gyed_extraert-1437477 (utolsó letöltés: 2014. 07. 30.)]

²⁵ Gregor 2013, 109. o.

²⁶ KSH STADAT. 2.4.3. táblázat. http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_evkozi/e_fsg001.html, KSH STADAT. 2.4.6. táblázat. http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_fsp006.html (utolsó letöltés: 2014. 08. 23.)

²⁷ KSH STADAT. 2.4.7. áblázat. http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_fsp010b.html (utolsó letöltés: 2014. 08. 23.)

²⁸ Lásd erről kötetünk Második részének „A gyerekes családok életkörülményei” c. fejezetét.

²⁹ „A települési önkormányzat képviselő-testülete a létfenntartást veszélyeztető rendkívüli élethelyzetbe került, valamint az időszakosan vagy tartósan létfenntartási gonddal küzdő személyek részére a rendeletében meghatározottak szerint önkormányzati segítyt nyújt. Önkormányzati segíty pénzügyi szolgáltatási tevékenységnek nem minősülő kamatmentes kölcsön formájában is nyújtható.” (Szoc tv. 45. §)

³⁰ Részletesen: „A rendkívüli gyermekvédelmi támogatás (7073 millió forint a 2012. évi költségvetési forrása) általában rendkívül alacsony hatékonyságú, igen csekély jövedelemkiegészítő képességű támogatás, a gyermekes háztartások nagyon kis hányadát érte el. A rendkívüli gyermekvédelmi támogatás beépülése az önkormányzati segítybe így akár ésszerűnek is tűnhet, de az önkormányzati források folyamatos csökkentése az önkormányzati segítyezés lehetőségeit szűkíti (ugyan a költségvetési törvényekből a mértékét nem lehet megállapítani), és a létfenntartással küzdő családok számának növekedése miatt a gyermek helyzetére, a nevelésbe vett gyermek kapcsolattartására, a gyermek családba való visszafogadására adható önkormányzati segítyek háttérbe szorulhatnak, holott a rendkívüli gyermekvédelmi támogatást e célokra is meg lehetett állapítani. (...) Az önkormányzati segíty szabályozásában az is üdvözölhető változás, hogy nemcsak a bÁJBa jutott család, vagy személy kérelmére, hanem hivatalból is indulhat az eljárás. A hivatalbóli eljárást kezdeményezheti nevelési-oktatási intézmény, gyámhivatal, a családvédelemmel foglalkozó intézmény vagy természetes személy, a gyermek érdekeinek védelmét ellátó társadalmi szervezet.” (Lásd kötetünk Harmadik részében „A kormány szándékai a szociális jogszabályok tükrében” c. fejezetét.)

³¹ KSH STADAT. 2.4.8. táblázat. http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_fsp011b.html (utolsó letöltés: 2014. 08. 23.)

³² Koltai 2014, 6. és 37. o.

³³ Uo.

³⁴ *Magyar Közlöny* 2013/37. <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK13037.pdf> (utolsó letöltés: 2014. 08. 30.)

³⁵ Eurostat. Income and Living Conditions. http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_mdes01&lang=en, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show>.

- do?dataset=ilc_mdes07&lang=en, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_mdes04&lang=en (utolsó letöltések: 2014. 08. 23.)
- ³⁶ Koltai 2014, 38. o.
- ³⁷ Uo., 57. o.
- ³⁸ Uo.
- ³⁹ Kósa, Zolnay 2013, 49. o.
- ⁴⁰ Koltai 2014, 6. o.
- ⁴¹ KSH STADAT. 2.4.8. táblázat. http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_fsp011b.html (utolsó letöltés: 2014. 08. 23.)
- ⁴² Vonatkozó költségvetési törvények: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1200204.TV; http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1300230.TV (utolsó letöltés: 2014. 08. 23.)
- ⁴³ Az NCSSZI 2013 tavaszán végzett adatgyűjtése alapján a családi napközikben az RGYK-s gyerekek aránya kissé elmarad a bölcsődei arányoktól (5,5, illetve 6,3%). Ezeknek a gyerekeknek 90%-a olyan családi napközibe jár, ahol az RGYK-ban részesülő gyerekek aránya meghaladja a 40%-ot. Ezzel szemben a bölcsődékben az RGYK-s gyerekek 60% olyan intézménybe jár, ahol ez az arány nem éri el a 20%-ot. Az adatok forrása: Goldmann 2013.
- ⁴⁴ *Statisztikai Tükör*, 2014/82.
- ⁴⁵ Goldmann 2013.
- ⁴⁶ Oktatási Hivatal (2013): *Megújul a szakszolgálati rendszer*.
- ⁴⁷ A pedagógiai szakszolgálatok fejlesztésének támogatása uniós források felhasználásával. *Educatio*. http://www.educatio.hu/pub_bin/download/tamop342b/Szakszolg_bemutato_anyag.pdf (utolsó letöltés: 2014. 08. 21.)
- ⁴⁸ *Statisztikai Tükör*, 2014/39.
- ⁴⁹ Az egész napos iskola koncepcióhoz kapcsolódóan az OFI-ban 2012 és 2015 között megvalósuló TÁMOP 3.1.1.-11/1 – „XXI. századi közoktatás (fejlesztés, koordináció)” II. szakasz projektben a Nevelés-oktatás fejlesztése, komplex pilot programok elnevezésű 3. alprojekt célja az alsó és felső tagozatok számára szakmai és módszertani megoldásokat kínálni.
- ⁵⁰ *Statisztikai Tükör*, 2014/39.
- ⁵¹ Radó Péter (2013): Változásterkép 2013. (Az oktatási szektor lerochanásáról). *OktpolCafé*, 2013. 12. 28. <http://oktpolcafe.hu/valtozasterkep-2013-az-oktatasi-szektor-lerohanasarol-2361/> (utolsó letöltés: 2014. 08. 22.)
- ⁵² Uo.
- ⁵³ „Az elmúlt 17 évben ugyanabból a rétegből kerülnek ki a szakiskolai tanulók, mindeközben a társadalom iskolázottsága (a 35–49 évesek körében) sokkal inkább felfelé mozdult: tömegessé vált az érettségi megszerzése és a diplomások száma is jelentősen növekedett. (...) Andor és Liskó (...) azt írja, hogy egy társadalomban mindig lesznek alsó és leszakadó társadalmi rétegek, az oktatáspolitikai felelőssége az, hogy mit kezd ezzel. Ha az iskola pusztán rétegspecifikus igények alapján szerveződik, akkor ez a tartós szegregáltság hosszú távon az egész társadalom számára súlyos teherrel válik. Tíz év távlatából úgy tűnik, ez a helyzet mit sem változott, legalábbis a szakiskolák vonatkozásában.” (Fehérvári 2013, 526. o.)
- ⁵⁴ Fazekas, Köllő, Varga 2008, 82. o.
- ⁵⁵ Fehér köny (2013), 143. o.
- ⁵⁶ Lásd kötetünk Harmadik részének „Epsilon-policy” c. fejezetét, 227. o.
- ⁵⁷ Mártonfi 2014, 49. o.
- ⁵⁸ *Statisztikai Tükör*, 2014/39.

⁵⁹ Részletesen: „A rosszabb szociális helyzetben lévő települések nagyobb arányú támogatását szolgálja a leghátrányosabb és a hátrányos helyzetű települések megkülönböztetése. A leghátrányosabb helyzetű települések esetében valamennyi rászoruló (rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő) gyermek után igényelhető támogatás önerő nélkül is. A hátrányos helyzetű települések esetében önerő nélkül csak a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő gyermekek negyede után kérhető támogatás, azon túl az önerőből támogatott gyermekekkel megegyező számú gyermek után. A fenti két kategóriába nem tartozó települések esetében önerő nélkül csak a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő gyermekek negyede után kérhető támogatás, azon túl az önerőből támogatott gyermekekkel megegyező számú gyermek után.” (EMMI 2014c)

⁶⁰ Lásd erről kötetünk Második részének „A gyerekes családok életkörülményei” c. fejezetét.

⁶¹ A költségvetés 2,64 milliárdot biztosított nyári szociális gyermekétkeztetésre. *Kormányportál*, 2014. augusztus 22.
<http://www.kormany.hu/hu/emberi-eroforrasok-miniszteriuma/parlament-allamtitkarsag/hirek/a-koltsegvetes-2-64-milliardot-biztosított-nyari-szociális-gyermekek-etkeztetésre> (utolsó letöltés: 2014. 08. 22.)

⁶² EMMI 2014c.

⁶³ 2013. évi CCXXX. törvény Magyarország 2014. évi központi költségvetéséről

⁶⁴ 2012. évi CCIV. törvény Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről

^{2011.} évi CLXXXVIII. törvény Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről

⁶⁵ Részletesen: „A kevésbé összehasonlítható költségvetési tételek, önkormányzati mellékletek alapján nem állapítható meg, hogy az emelés mennyire kompenzálja, s hogy településenként változóan egyáltalán kompenzálja-e az önkormányzatok azon forrásainak csökkenését, amelyek segítségével nagyobb önállóságuk idején kiegészítették a mindig túl alacsony állami normatívát. A 2013-as költségvetési tervezet még azt tartalmazta, hogy a szegény települések az idézett támogatáson felül kiegészítő támogatást igényelhetnek, ez azonban már a költségvetési törvényben nem jelenik meg. Számos szakértő kételkedik abban, hogy az 550 forint elégséges lenne a megfelelő minőségű és mennyiségű étkeztetéshez. Tapasztalatok még nincsenek, mert az intézkedés 2013-ban nem lépett életbe. Az illetékesek szerint bevezetését különböző EU-s és hazai bürokratikus szabályok késleltették. Ha 2014-ig késett is, ha az összeg még nem optimális is, ez a lépés remélhetőleg hozzájárul a gyermekek jól-létéhez.” (Lásd kötetünk Második részében „A gyerekes családok életkörülményei” c. fejezetet.)

⁶⁶ ÁJB 2013a, 8. o.

⁶⁷ *Statistikai Tükör*, 2014/39.

⁶⁸ ÁJB 2013a, 8. o.

⁶⁹ Részletesen: „...az egészségügyi államtitkárság előírta a várandósgondozás rendszerének átalakítását oly módon, hogy a szülésznők felelősséggel, önállóan is végezhesenek várandósgondozást. A magyar társadalom – beleértve a védőnőket, szülésznőket és várandós anyákat – idegenkedve fogadta ezt a megszokott gyakorlattól teljesen eltérő koncepciót, ezért a Szakmai Kollégium az első egyeztető tárgyaláson visszautasította azt. (...) Végül beláttuk, hogy hajlanunk kell a kompromisszumra, ha azt akarjuk, hogy az általunk szorgalmazott szakmai kérdésekben előrelépés történjen. El kellett fogadnunk a döntéshozó azon érvelését, miszerint – túl a jogharmonizáción – a felsőfokú végzettségű, illetve emelt szintű képzettséggel rendelkező szülésznőket azért kell bevonni az alacsony kockázatú várandósok gondozásába, mert a szülész-nőgyógyász szakorvosok számának csökkenése előrevetíti, hogy bizonyos idő múlva a várandósgondozás nem tudja majd produkálni az elvárt teljesítményt. Így, kétéves vajúdnást követően megszületett és megjelent a Magyar Közlönyben az új EMMI rendelet, amely ez év július 1-én lép hatályba.” [Új törvény szabályozza a várandósgondozást. Az EMMI rendeletéről Dr. Pajor Attila professzort kérdeztük. *IME*, XIII, (3), 2014. április, 19. o. http://www.imeonline.hu/article/2048/19_22.pdf (utolsó letöltés: 2014. 08. 02.)]

⁷⁰ ÁJB 2013a, 9. o.

- ⁷¹ KSH STADAT. 2.4.3. táblázat. https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_evkozi/e_fsg001.html (utolsó letöltés: 2014. 08. 23.)
- ⁷² Hivatalos: kötelező lett itthon a pneumococcus elleni oltás. *hvg.hu*, 2014. március 31. http://hvg.hu/plazs/20140331_kotelezo_oltas_pneumococcus (utolsó letöltés: 2014. 08. 23.)
- ⁷³ Iskolai oltóprogram. *HPV Info*. http://hpvinfo.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=17&Itemid=138
- ⁷⁴ Védőoltások teljesítése. *Epinfo*, 21, (30), 2014. augusztus 1., 363. o. <http://www.oek.hu/oekfile.pl?fid=5634> (utolsó letöltés: 2014. 08. 23.)
- ⁷⁵ EMMI 2014a, ill. 2014-es költségvetési törvény. (A 2013-ra vonatkozó és a korábbi költségvetési törvényekben az „Egyes szociális és gyermekjóléti feladatok támogatása” cím alatt szerepel az a 250 Ft/fős támogatás, amely „a 2000 főnél kisebb lakosságszámú települési önkormányzatot illeti meg a település lakosságszáma szerint. A támogatás családsegítésre és gyermekjóléti szolgáltatásra szolgáltatásonként igényelhető.”)
- ⁷⁶ *Szociális Jelentés. Magyarország 2014.*, 13. o.
- ⁷⁷ Bass László számításai négy hátrányos helyzetű kistérség 1420 gyerekes családjának 2013-as adatai alapján, a hivatalos definíciót közelítő változókka. Az így nyert eredmények természetesen csak a nyilvántartási adatok várható alakulásának durva becslésére alkalmasak.
- ⁷⁸ EMMI 2014d.
- ⁷⁹ NCSSZI 2011.
- ⁸⁰ CSAGYI 2014a.
- ⁸¹ *Statisztikai Tükör 2011/42*.
- ⁸² EMMI 2014b.
- ⁸³ CSAGYI 2014b.
- ⁸⁴ ÁJB 2013b.
- ⁸⁵ Herczog é. n.
- ⁸⁶ Gulyásné, Rostás 2013.
- ⁸⁷ Uo., 23. o.
- ⁸⁸ Uo., 22. o.
- ⁸⁹ Uo., 21. o.
- ⁹⁰ EMMI 2014b.
- ⁹¹ „A 2000–2011 közötti időszakban (...) emelkedett a nevelőszülők száma, de kisebb mértékben, mint a náluk elhelyezett gyermekeké, így a nevelőszülők terhei is növekedtek azáltal, hogy több gyermek nevelését vállalták. Az egy és két gyermeket nevelők aránya közel negyedével csökkent az elmúlt évtized elteltével, a 3–4 gyermeket nevelők száma viszont a korábbihoz képest háromnegyedével nőtt. Az 5 vagy több gyermekről gondoskodók száma kisebb mértékben ugyan, de szintén emelkedett a vizsgált időszakban.” (Resperger 2012, 138–139. o.)
- ⁹² „A tervezett intézkedésekkel kapcsolatosan nem érthető, hogy miért kell a sok országban, és nálunk is sikerrel használt PRIDE – idehaza FIKSZ néven működő – korszerű nevelőszülői döntés előkészítő program, és az arra épített 300 órás, a hivatásos, speciális nevelőszülőkre vonatkozó továbbképzés helyett az Apor Vilmos Főiskolán 4-500 órás új képzést kidolgozni. Lehetett volna a jól működő és népszerű programot bővíteni (rendelkezésre áll a továbbképzési és a családba fogadóokra vonatkozó képzési program is). A főiskolán programot kidolgozók többsége saját bevallása szerint sem dolgozott soha a gyermekvédelemben, nem volt érintett nevelő- vagy örökbefogadó szülőként, nehézségeket jelent számukra a program megfelelő kidolgozása, nem módszertani szakértők e területen, nem ismerik a világban működő programokat.
- Az eddigi tapasztalatok szerint ez a program jelentős visszalépés. Nem interaktív, nem a korábbi kettős vezetésű csoportokban folyik a közös munka (ahol az egyik vezető mindig nevelőszülő volt,

a másik gyakorlatban dolgozó szociális munkás, nevelőszülő tanácsadó), és bizonytalanok az elvi, elméleti források is. Hacsak nem az 5,2 milliárd forint Európai Unió támogatás célzott személyeknek és szervezeteknek juttatása céljából készült az új tananyag, mert más indok nem látszik racionálisnak.” [Herczog Mária véleménye a nevelőszülői hálózat átszervezéséről. <http://www.csagyi.hu/hirek/publicisztika/item/919-herczog-maria-velemenye-a-neveloszuloi-halozat-atszervezeserol> (utolsó letöltés: 2014. 08. 21.)]

⁹³ „A nevelőszülői foglalkoztatási jogviszonyban végzett tevékenység – az elhelyezett gyermekek számától függetlenül – a heti 36 órát minden esetben meghaladja.” [*Nevelőszülői foglalkoztatási jogviszony megítélése a Tbj. 31. § (4) bekezdésének alkalmazása során.* NAV. http://www.nav.gov.hu/nav/ado/jarulek/neveloszulo_20140619.html (utolsó letöltés: 2014. 08. 21.)]

AZ OKTATÁS AZ ÁLLAM SZOLGÁLATÁBAN*

ÁLLAMÉRDEK, CSALÁDI ÉRDEK

Kevesen vannak, akik kétségbe vonják azt az állítást, hogy a társadalmi, gazdasági fejlődés alapja az adott országban élők műveltségi szintjének minél magasabb szintre való emelése. Nehéz elképzelni a gazdasági fejlődés felgyorsulását, növekedését abban az esetben, ha az ország iskolarendszere nem képes annak biztosítására, hogy minél többen, minél magasabb szintű tudást szerezzenek. Az állam érdeke ennek megfelelően olyan iskolarendszer létrehozása és működtetése, amely képes és alkalmas befogadni mindenkit, aki az adott ország területén él, képes és alkalmas felkészíteni azokra a feladatokra, amelyekre szükség van ahhoz, hogy az adott ország megfelelő fejlődési pályára álljon, illetőleg megfelelő felfelé ívelő pályán tartsa a gazdaságot. Az oktatáshoz való hozzáférés azonban az egyénnek és a családnak is az érdeke, tekintettel arra, hogy a személyes boldogulás alapja is a minél nagyobb tudás, minél magasabb szintű iskolai végzettség megszerzése. A család érdeke az, hogy a gyermek megkapja a személyiségének legteljesebb mértékű kibontakoztatásához szükséges fejlesztést, ezen felül azt a lehetőséget, hogy képességeinek és személyes ambícióinak megfelelő iskolai tanulmányokat folytathasson. A jól megszervezett oktatási rendszer esélyt teremt a boldoguláshoz azoknak a gyermekeknek is, akik születésüknél fogva az átlagosnál rosszabb helyzetben vannak.

Az állam érdekei és a családi érdekek sok tekintetben azonosak. Az államnak érdeke, hogy a társadalom minél több tagja legyen alkalmas és képes a boldogulásra. Az egyén sikeressége egyben garancia az állam sikerességére. Az állam érdekei és a családok érdekei annál inkább egybeesnek, minél szélesebb a támogatottsága azoknak a céloknak, amelyeket az állam megfogalmaz. Fordítva még szemléletesebb a kép: annál nagyobb a lehetőség a családi érdekek és az állam által megfogalmazott érdekek összeütközésének, minél szűkebb társadalmi közösség céljainak megvalósítását tűzi maga elé az állam. A konfliktusok, összeütközések száma növekedhet, amennyiben az állam a nevelés és oktatás céljai között megfogalmazza valamely világnézet, vallás támogatását, valamely ideológia előnyben részesítését. Növekedhet a konfliktusok száma akkor is, ha az állam a nevelés és oktatás céljai közé beemeli valamely társadalmi csoport ideológiájának terjesztését annak érdekében, hogy megszilárdítsa, megőrizze az adott csoporthoz tartozók államszervező, irányító pozícióját. Konfliktusokhoz vezethet az is, ha a nevelés és oktatás közszolgáltatásokhoz való hozzáférési lehetősége szűkebb, mint amennyi a társadalmilag elfogadható, társadalmilag hasznos, reális igények teljesítéséhez szükséges.

* A tanulmány Szüdi János munkája.

Az Orbán-kormány az oktatás rendszerét államosította annak érdekében, hogy az állam céljainak alárendelje.

CSAK AZ A LÉNYEGES, AMI AZ ÁLLAMNAK FONTOS

A magyar oktatás új rendszere a jogi szabályozás oldaláról vizsgálva megteremtődött. Legfontosabb jellemzője az állam korlátlan beavatkozási lehetőségének törvényesítése az oktatás teljes folyamatában. A köznevelés rendszerének felépítésével a hatalom sokszor nyíltan, sokszor alig burkoltan, legtöbbször azonban álcázva felszámolta a tanítás és a tanulás szabadságát. Ehhez rendpárti jelszavakkal, vélt és hamis sérelmek orvoslásának kilátásba helyezésével megszerezte a pedagógusok jó részének támogatását. Ebben a folyamatban azonban építhetett a nemtörődomségre, a tájékozatlanságra és nem utolsósorban a hamis kormányzati propagandára. Nem kétséges, hiszen csak a nagyon vájt fülűek ismerhették fel, hogy a legyen rend az iskolában; aki megszegi a kötelezettségeit, az szigorú szankcióra számíthat; minden iskola nyújtson azonos színvonalú oktatást; helyre kell állítani a pedagóguspálya presztízsét, a minőségi oktatást; az oktatás helyébe a nevelést kell állítani; le kell venni a nevelés terheit a családról propagandaszövegek mögött a valóságos célkitűzés nem más, mint alárendelni az oktatás egész rendszerét, teljes folyamatát és szereplőit az állam érdekeinek.

MIÉRT FONTOS AZ OKTATÁS AZ ÁLLAMNAK?

A köznevelés rendszerének államosítása többféle kormányzati érdeket szolgál. A köznevelés rendszere a legnagyobb ellátórendszer, amelynek éves költségvetése megközelíti az ezermilliárd forintot, és közel kétszázezer embert foglalkoztat. Az állami elosztási rendszer kiépítése lehetőséget nyújtott arra, a forrásokat kivonják az önkormányzati rendszerből, és azok elosztását állami rendelkezés szabja meg. Lehetőséget nyújtott annak eldöntésére, hol működjön iskola, milyen szolgáltatásokat nyújtson, ki tanítson benne, mit és miből.

A köznevelés rendszere az ország majdnem minden családját érinti, hiszen intézményei megközelítően másfél millió gyermeknek, tanulónak nyújtanak szolgáltatást. Ebből adódóan az állam közvetlen befolyást tud gyakorolni gyermekein keresztül a szülőkre is.

AZ ÁLLAMOSÍTÁS TÁRSADALMI RENDELTETÉSE

Az államosítás célja és lényege, hogy a gyermekek nevelésének irányítása az állam kezébe kerüljön. Az állam döntsön arról, hogy kinek milyen sors jut. Ki méltó, ki alkalmas arra, hogy bejusson a felsőoktatásba. Az állami oktatási rendszer kiépítése alkalmas annak eldöntésére, hogy ki tartozik az „úri” középosztályhoz, a vezetői réteghez, és kiből legyen közmunkás, segédmunkás, fizikai munkaerő. Az államosított rendszer nyújt lehetőséget ahhoz, hogy az állam az általa fontosnak tartott ideológiát közvetlenül eljuttassa a célba, a gyermekekhez. A tananyag meghatározása, a tankönyvkiadás ehhez az ideológiaközvetítő célhoz igazodik. A nevelésközpontú oktatás azt fejezi ki, hogy olyan emberekre van szükség, akik nem vonják kétségbe az uralkodó osztály döntéseit, hatalmát.

Az államosított rendszer lényege, hogy az állam szabályoz, engedélyez, utasít, ellenőriz, fenntart. Az államosított oktatási rendszert lehet dróton rángatni, felülről, kézből irányítani. Az államosított oktatási rendszer alkalmas arra is, hogy kézben tartsa a pedagógusokat, meghatározza, hogyan viselkedjenek, milyen magatartást tanúsítsanak, mit tanítsanak. Az államosított oktatási rendszert lehet úgy formálni, alakítani, hogy annyi középiskolai férőhely legyen, hogy oda ne jusson be más, csak aki arra rendeltetett, és ehhez lehessen hozzárendelni az államilag finanszírozott felsőoktatási helyeket.

Az államosítás egyik hazug jelszava – mindenkinek jár az azonos színvonalú, jó minőségű oktatás – azt kívánja eltakarni, hogy a köznevelés rendszerében nem az esélyteremtés a valódi cél, hanem a társadalmi szelekció, a nehezebben haladó, a bármely oknál fogva hátrányos helyzetben lévő tanulók kiszorítása.

A SZAKMAI ÖNÁLLÓSÁG ÁLLAMOSÍTÁSA

Az iskolai oktatást érinti leginkább az új követelményrendszerek kiadása és bevezetése. A köznevelési törvény szerint az iskolák szakmailag önállóak. E rendelkezés álságossága világossá válik annak a rendelkezésnek a tükrében, amely alapján az iskolák a kerettantervtől lényegében nem térhetnek el. Az összes megadott időkeret tíz százaléka az, amellyel az iskolák „szabadon” rendelkezhetnek. Ez a mozgástér jóval kisebb annál, mint amelyet a „klasszikus”, miniszteri utasítással a hetvenes évek végén kialakított tantervek – az összes időkeret harminc-egyven százalékában – megengedtek.

A leglényegesebb változás, hogy az iskolák az oktatásért felelős miniszter által kiadott kötelező kerettantervet alkalmazhatják. A kerettanterv meghatározza azokat a követelményeket, amelyeket minden tanulónak, megadott időpontra teljesítenie kell. A közoktatás rendszerében az iskolák maguk készítették el helyi tantervüket, s maguk határozhatták meg, milyen elvárásokat kell teljesítenie a tanulónak ahhoz, hogy magasabb évfolyamba léphessen. Míg a korábbi szabályozás alapján az isko-

lák feladata elsődlegesen az úgynevezett kulcskompetenciák fejlesztése volt, és az iskolákra bízta a jogalkotó, hogy a fejlesztési feladatokat milyen követelményekkel, milyen ütemezésben oldja meg, addig az új rendszerben minden tanulónak azonos időpontra, azonos követelményeket kell elsajátítania ahhoz, hogy továbbhaladhason az iskolai évfolyamokon. Ez a megoldás jelentős mértékben megnehezíti az egyéni differenciálást, az egyéni tanulási útvonalak kialakítását. Itt válik világossá, mit is jelentett a „buktatás tilalma” a közoktatás rendszerében az első-három évfolyamon. Volt ideje a pedagógusnak arra, hogy felzárkóztassa azt a tanulót, aki önhibáján kívül az átlagnál lassabban tudott haladni. Az új rendszer lényege, hogy aki lemarad, az leszakad és kimarad.

A követelményrendszer államosítása hatással van a teljes iskolarendszerre, függetlenül attól, hogy milyen fenntartásban működik az adott iskola: az állami tanterv alkalmazása kötelező. Az iskolaalapítási eljárás lényeges eleme az iskolai pedagógiai program, és annak részeként a helyi tanterv vizsgálata. Az iskola fenntartója kerettantervet nyújthat be annak jóváhagyása céljából. A korábbi gyakorlattól eltérően tehát nem az iskola, hanem a fenntartó jogosult ilyen eljárást indítani. Ez azért fontos eltérés, mivel nehezen képzelhető el, hogy az állami fenntartásban lévő iskolák esetén az állami intézményfenntartó központ az állam másik szereplőjétől kérjen és kapjon engedélyt az állam által kiadott kerettantervtől eltérő másik kerettanterv bevezetésére. A kerettanterv jóváhagyása az oktatásért felelős miniszter jogosítványa. A miniszter mérlegelés alapján hozza meg a döntését, amelyekhez szakértői véleményeket kell beszerezni. Miután a szakvéleményben foglaltak a minisztert nem kötik, az ilyen engedélyezési eljárás lehetővé teszi, hogy a miniszter megválogassa, kinek enged eltérést az állami követelmények alól. Az engedély birtokában az érintett fenntartó iskolái az állami követelményektől eltérő elvárásokkal, módszerekkel készíthetik fel tanulóikat. Ez az eljárás jó eszköz arra, hogy az „elit rétegek” gyermekei számára külön iskolarendszer alakuljon ki. Jó eszköz ahhoz is, hogy korlátozzák azoknak az iskoláknak a létrejöttét, működését, amelyek speciális tanterv alkalmazása mellett a nehezebben haladó, hátrányos helyzetben lévő gyermekeket, tanulókat készítenék fel.

A TANKÖNYVPIAC ÁLLAMOSÍTÁSA

Az iskolai pedagógiai tevékenységet nagymértékben meghatározza az, hogy milyen tankönyvből taníthat a pedagógus, tanulhat a tanuló. Az elmúlt húsz évben a tankönyvkiadók és forgalmazók megkapták a lehetőséget ahhoz, hogy az állam által meghatározott elvárásokra építve tankönyveket adjanak ki és hozzanak forgalomba. Az állam a tankönyvvé nyilvánítás eljárását szabályozta, és ennek keretei között szakértői vélemények alapján eldöntötte, hogy adott könyv megfelelő tartalmában és kivitelében a tankönyvekkel szemben támasztott elvárásoknak. Ez a rendszer alapvetően változott meg amiatt, hogy a 2013. szeptember 1-jei tanévtől

a tankönyvforgalmazás állami monopóliummá vált. A tankönyvek országos megrendelése, beszerzése és az iskolákhoz eljuttatása állami közérdekű feladat lett, amit az állam a Könyvtárellátó Kiemelten Közhasznú Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaságon keresztül lát el. 2014. január 1-jétől a tankönyvfejlesztés, -kiadás és -forgalmazás állami közfeladattá vált. Az állam egy tantárgyhoz két tankönyv felvételét engedélyezi a tankönyvjegyzékbe. A miniszter által kiírt pályázaton kiválasztott tankönyvet fel kell venni a tankönyvjegyzékbe. Az iskola csak a tankönyvjegyzékben szereplő tankönyvből taníthat. Amennyiben a miniszteri pályázaton két tankönyvet kiválasztanak egy tantárgyra, be is telt a tankönyvjegyzék abban a körben.

Ezzel az eljárással az állam magához vonta azt a jogot, hogy eldöntse, miből tanítsanak az iskolák, a pedagógusok. Összhangban áll ez a megoldás az állami tanterv-monopóliummal. A hátrányos helyzetű, nehezebben haladó, egyéni felkészítést igénylő gyermekekkel foglalkozó iskolák így nemcsak az általuk kifejlesztett helyi tantervektől kénytelen elbúcsúzni, hanem azoktól a tankönyvektől is, amelyeket a saját helyi tanterveikhez korábban használtak.

A KÖZNEVELÉS RENDSZERÉNEK ÁLLAMOSÍTÁSA

A rendszer működését meghatározó döntések meghozatala

2013. január 1-jével az állam olyan feladatokat vont magához, amelyek biztosítják a közvetlen utasításadás lehetőségét az ország köznevelési intézményeinek túlnyomó többsége felett. Ettől az időponttól kezdődően – az óvodák kivételével – valamennyi korábbi önkormányzati köznevelési intézmény az állam fenntartásába került. Az állam így minden eszközt megszerzett ahhoz, hogy közvetlenül meghatározza a köznevelés rendszerének a működését, tevékenységét. A fenntartó dönt ugyanis az intézmény létesítéséről, átszervezéséről, feladatairól, megszüntetéséről. Az állami intézményfenntartás megteremtette a jogi lehetőséget ahhoz, hogy minden kötelező egyeztetési eljárás nélkül az oktatásért felelős miniszter eldöntse, hány és milyen típusú köznevelési intézményre van szükség az országban. Közvetlenül az oktatásért felelős miniszter kapott felhatalmazást a köznevelési intézmények létéről vagy nem létéről való döntések meghozatalára. Ebből következően egyetlen kormányhatározat elégséges ahhoz, hogy intézménybezárásokra kerüljön sor. Az állami fenntartásba került intézmények esetében a foglalkoztatható létszámok meghatározása is az állam jogosítványai közé került. Miután a köznevelésről szóló törvényben semmilyen rendelkezés nem található arra vonatkozóan, hogy milyen módon kell meghatározni a neveléshez és oktatáshoz szükséges pedagógusok létszámát, ebben a kérdésben is elégséges egy kormányhatározat ahhoz, hogy akár több tízezer pedagógusállás szűnjön meg. (A kormány rendeletben határozta meg az iskolai pedagóguslétszám meghatározásának rendjét.)

A közszolgáltatások államosítása

A községekben, a városokban, a járásszékhely városokban, a megyei jogú városokban és a fővárosi kerületekben működő települési önkormányzatok gondoskodnak az óvodai nevelés megszervezéséről, ennek keretei között az óvodák létesítéséről, működtetéséről, fenntartásáról. A közneveléssel kapcsolatosan minden egyéb jogosítvány és kötelezettség az államot illeti meg, illetve az államra hárul.

A települési önkormányzatok részt vesznek az állam fenntartói feladatainak végrehajtásában, az ő kötelességük a működtetői feladatok ellátása. A működtetői szerep az állami intézményfenntartáshoz kapcsolódik. A működtető joga, illetve kötelezettsége a saját tulajdonában lévő ingatlanban folyó állami köznevelési feladatellátáshoz szükséges feltételek megteremtése. A működtetés lényege a feladatellátáshoz kapcsolódó ingó és ingatlan vagyon üzemeltetése. A működtetői feladatot köteles ellátni minden olyan önkormányzat, amelynek az illetékességi területén háromezernél többen laknak.

Jól érzékelhető tehát, hogy a települési önkormányzatoknak nincs érdemi beleszólási joguk abba, hogy az illetékességi területükre telepített, állami fenntartásban lévő köznevelési intézmények milyen feladatot lássanak el. A települési önkormányzatok ki vannak zárva a köznevelés szervezésével összefüggő minden érdemi, szakmai döntés meghozatalából.

Jól érzékelhető azonban az is, hogy az állam nem gondoskodik arról, hogy minden államosított intézményben biztosítsa a működés feltételeit. Ezt a kötelezettséget áthárította az önkormányzatokra, amelyek anyagi helyzetüktől függően döntenek el, milyen feltételeket biztosítanak azoknak a köznevelési intézményeknek, amelyek állami feladatot látnak el. Ez a megoldás a legjobb cáfolata annak az állításnak, hogy az államosítás legfontosabb célja az azonos színvonalú, minőségi oktatás feltételeinek a megteremtése. A hátrányos helyzetű, munkanélküliséggel sújtott, forráshiányos települések iskolai működtetésének gondjait az állam nem vette át, hanem az önkormányzatokra hárítja továbbra is.

Az intézményfenntartás államosítása

Ahhoz azonban, hogy a tényleges feladatellátásról az állam gondoskodni tudjon, létre kellett hoznia azt a szervezetet, amelyik fenntartóként belép a helyi önkormányzatok helyére. Az állami intézményfenntartó központot a kormány alapította. A települési önkormányzatoktól átvett intézmények 2013. január 1-jén beolvadtak az állami intézményfenntartó központba. A beolvadás azt jelenti, hogy ebben az időpontban minden közoktatási intézmény mint önálló szervezet megszűnt, és egy hivatal részévé vált.

Az állami Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (KLIK) központi hivatalként működik, az oktatásért felelős miniszter irányítása alatt. Az állami intézményfenntartó központ a központi szervből és területi szervekből áll. A területi szervek

a tankerületek és a megyeközponti tankerületek. A tankerületek illetékességi területe a járás. A tankerületek feladataikat az adott járás illetékességi területén teljesítik. A tankerület az illetékességi területén működő általános iskolák, alapfokú művészeti iskolák és gimnáziumok tekintetében láthat el fenntartói feladatokat. A tankerület fenntartói feladatkörét az állami intézményfenntartó központ szervezeti és működési szabályzata határozza meg. A megyeközponti tankerület ellátja a tankerületek feladatait az adott járás területén, továbbá a szakképző iskolák, a kollégiumok, a pedagógiai szakszolgálati feladatok, valamint a pedagógiai-szakmai szolgáltatások tekintetében az állami intézményfenntartó központ szervezeti és működési szabályzatában meghatározott egyes fenntartói feladatokat. Az állami intézményfenntartó központot elnök vezeti.

A köznevelésről szóló törvényben meghatározott fenntartói feladatok ellátása az elnök feladatkörébe tartozik. Az egyes tankerületek élén igazgató áll. A tankerületi vezetők és a tankerületek feladatait az állami intézményfenntartó központ szervezeti és működési szabályzata határozza meg. Ily módon lényegében a szervezeti és működési szabályzat határozza meg, hogy az elnököt megillető feladatok végrehajtásában melyik tankerület és melyik tankerületi vezető milyen feladatkörben vehet részt.

Az elnök gyakorolja a munkáltatói jogokat a köznevelési intézményekben foglalkoztatottak tekintetében.

2013. január 1-jétől kezdődően az állami intézményfenntartó központba beolvadt köznevelési intézmények a központ önálló jogi személyiséggel rendelkező szervezeti egységeként működnek tovább. Ez a megoldás megteremtette a lehetőséget ahhoz, hogy az állami intézményfenntartó központ normatív utasítással irányítsa az intézményeket, és ahhoz is, hogy az állami akaratot kézi vezérléssel érvényesítse.

A jogi személyiség tartalmának szűkítése

A jogi személy olyan szervezet, amelynek polgári jogi jogképessége van, vagyis jogai és kötelezettségei lehetnek. Egy szervezet azáltal válik jogi személlyé, hogy jogképességét törvény vagy törvény alapján valamely más aktussal, például nyilvántartásba vétellel az állam elismeri. A jogi személy jogképessége alapvetően eltér az emberétől azáltal, hogy a jogalanyiséga nem teljes körű és korlátozható. A jogi személyiség a polgári jog kategóriája, azonban a jogi személyeknek más jogág területén is lehetnek jogai és kötelezettségei.

A közoktatási intézmények jogi személyiséggel rendelkeztek polgári jogi értelemben, munkajogi értelemben, a költségvetési intézményekre vonatkozó korlátozásokkal gazdálkodási értelemben.

Az ágazati törvények a közoktatási, köznevelési intézmények jogi személyiségét a szakmai önállóság körébe tartozó döntésekkel egészítette ki. Ennek lényege és tartalma azoknak a jogoknak és kötelezettségeknek a megszerzése, amelyek szük-

ségesek a szakmai feltételek megteremtéséhez a gyermekekkel, tanulókkal való törődés, foglalkozás, fejlesztés terén. Az intézmények joga és kötelessége a gyermekek, tanulók ügyeiben való döntések meghozatala, az intézményi szabályzatok – pedagógiai program, szervezeti és működési szabályzat, házirend – elkészítése, és jogosítványa van a bizonyítvány-közokirat kiállítására.

Az állami intézményfenntartó központ keretei között működő köznevelési intézmények sajátossága, hogy jogi személyiségük kizárólagosan azokra a kérdésekre terjed ki, amelyek levezethetők a szakmai önállóságból. Nem rendelkeznek polgári jogi értelemben vett jogi személyiséggel, nem tekinthetők jogalanynak a gazdálkodással összefüggő kérdésekben. A foglalkoztatás területén a köznevelési intézmény ugyancsak elvesztette jogalanyiságát, és a jövőben nem munkáltatója azoknak, akik részt vesznek az adott feladatellátási helyen folytatott pedagógiai tevékenység, nevelő- és oktatómunka megszervezésében, ellátásában. Az intézményvezető átruházott jogkörben gyakorolhat munkáltatói jogokat, ha az nem érinti a költségvetést, de nincs kinevezési joga, illetve nem szüntetheti meg a közalkalmazotti jogviszonyt.

Az állami intézményfenntartó részeként működő köznevelési intézménynek nincs költségvetése, így szakmai önállósága nem terjed ki az olyan ügyekre, amelyek kötelezettségvállalás vagy fizetési kötelezettség kapcsolódik.

Ez a megoldás a gyakorlatban megfosztotta az iskolákat attól, hogy a tanulói érdekeket figyelembe véve szervezzék meg a speciális igényeket fejlesztő foglalkozásokat. Nem vállalhatnak kötelezettségeket, nem rendelkeznek döntési jogokkal pénzügyi kérdésekben. Így egy osztálykirándulás, múzeumlátogatás is a fenntartó engedélyétől függ. Hasonló módon egy szakkör, önképzőkör, fejlesztő foglalkozás megszervezése is attól függ, biztosít-e forrást a hivatal.

Az engedélyezési eljárás államosítása

Minden olyan esetben, amikor a köznevelési intézmény nem állami szerv, illetőleg nem az önkormányzat alapítja, a kormányhivatalnál kell kérni a köznevelési intézmény nyilvántartásba vételét. A köznevelési intézmény a nyilvántartásba vétellel jön létre, tehát abban az esetben, ha a köznevelési intézmény székhelye szerint illetékes fővárosi, megyei kormányhivatal a nyilvántartásba vételt megtagadja, a köznevelési intézmény nem jön létre. A nyilvántartásba vételi eljárás a közoktatás rendszerében is ismert volt, azzal az eltéréssel, hogy az intézmény típusától függően a székhely szerint illetékes jegyző, illetve főjegyző végezte ezt a feladatot. A nyilvántartásba vétellel összefüggő döntés meghozatalában azonban lényeges eltérés van a két rendszer között. A közoktatás rendszerében a nyilvántartásba vétel megtagadására csak jogszabálysértés esetén volt lehetőség. A köznevelés rendszerében ezzel szemben a nem állami szerv által alapított intézmény csak akkor vehető nyilvántartásba, ha működése összhangban van a miniszter által elkészített és kiadott fővárosi, megyei köznevelés-fejlesztési tervben foglaltakkal. Ebből

az következik, hogy például az alapítvány, az egyházi jogi személy vagy a vallási tevékenységet végző szervezet által alapított köznevelési intézmény nyilvántartásba vételénél a kormányhivatal mérlegelési jogkört kapott annak megítélésére, hogy az adott köznevelési intézmény működése összhangban áll-e a fővárosi, megyei köznevelés-fejlesztési tervben foglaltakkal.

A köznevelési intézmény a nyilvántartásba vétellel létrejött ugyan, ám a tevékenységét nem kezdheti meg. Amennyiben a köznevelési intézmény nem állami költségvetési szerv, vagy települési önkormányzat, illetve helyi önkormányzati társulás alapítja, a működésének megkezdéséhez engedély szükséges. Ez az eljárás is létezett a közoktatás rendszerében. A működés megkezdéséhez szükséges engedélyt a nyilvántartásba vételre jogosult jegyző, főjegyző adta ki, és ki is kellett adnia, ha az intézmény megfelelt a működéshez szükséges feltételeknek, illetve azok fokozatosan megteremthetők voltak. A köznevelés rendszerében a kormányhivatal nemcsak akkor tagadhatja meg az engedély kiadását, ha az intézmény nem felel meg a jogszabályban előírt feltételeknek, hanem akkor is, ha működése nincs összhangban a köznevelés-fejlesztési tervben foglaltakkal. A köznevelés-fejlesztési terv részletes tartalmát a kormány rendeletben rögzítette. Ennek során meghatározta azokat a szempontokat is, amelyeknek fennállása esetén a nyilvántartásba vétel, illetve a működés megkezdéséhez szükséges engedély kiadása nem tagadható meg. E felsorolás ellenére a fővárosi, megyei kormányhivataloknak széles a mérlegelési jogkörük, aminek következtében az államnak módjában áll annak megakadályozása, hogy a neki nem tetsző nem állami intézmény létrejöjjön, működjön.

Az állam a hatósági ügyek magához vonásával minden döntés lehetőségét magához vonta. Az oktatásért felelős miniszter kiadja a fővárosi, megyei fejlesztési tervet, majd az állam másik „keze” meghozza a döntést. Mivel az állam maga is fenntartó, nem érdekelt abban, hogy konkurens intézmény jöjjön létre.

Ezzel a megoldással veszélybe kerültek az alternatív iskolák, a hátrányos helyzetű gyermekekkel, a beilleszkedési, magatartási zavarral küzdő gyermekekkel, tanulókkl foglalkozó intézmények. Akkor jöhetnek létre, akkor kezdek működni, akkor lehet saját tantervük, tankönyvük, ha az állam azt jónak tartja. Így minden és mindenki az állam kezétől függ.

Az intézményvezetés államosítása

Az állam az önkormányzatoktól átvett köznevelési intézményeket egyetlen szervezetbe, az állami intézményfenntartó központba olvasztotta be. Ezáltal létrejött az ország legnagyobb munkáltatója, amely megközelítően tízezer feladatellátási helyen működik, mintegy kétszázezer személy alkalmazásával. Ekkora hálózat működtetése elképzelhetetlen olyan vezető garnitúra nélkül, amely nem áll személyes kapcsolatban a rendszer irányítójával. Ez a kapcsolat teremtdött meg azáltal, hogy az állami intézményfenntartó központ által fenntartott köznevelési intézmény vezetőjét az oktatásért felelős miniszter bízza meg, illetve menti fel. A vezetői meg-

bízás és annak visszavonása része a fenntartói irányításnak. Jelen esetben azonban az állami intézményfenntartó központ elnöke nem jogosult e fenntartói jog gyakorlására. Az oktatásért felelős miniszter ezt a jogot elvonta a fenntartótól annak érdekében, hogy közvetlenül megválogathassa, ki kap vezetői megbízást. Ennek során módjában áll olyan szempontokat is mérlegelni, amelynek egyébként nincs köze az intézményvezetővel szemben elvárható szakmai tudáshoz és vezetői képességekhez.

Az oktatásért felelős miniszter befolyásolhatja az egyházi és egyéb magánintézmények vezetőinek a kiválasztását is, mivel a fenntartó csak a miniszter egyetértésével bízhatja meg az intézménye élére az általa kiválasztott személyt. Igaz, a miniszter az egyetértését csak jogszabálysértés esetén tagadhatja meg. Az egyházi, alapítványi és más magánintézmények esetében ennek az egyetértési jognak a legfontosabb üzenete az, hogy mindenki az állam alárendeltje.

A pedagógiai-szakmai szolgáltatások államosítása

A köznevelés rendszerében sajátos szerepe van a pedagógiai-szakmai szolgáltatásoknak. A pedagógiai-szakmai szolgáltatások az óvodák, iskolák és kollégiumok, valamint a pedagógiai szakszolgálat intézményeinek, fenntartóinak és az ott foglalkoztatott pedagógusoknak nyújt segítséget. Fontos szerepe van a szakmai információk, tapasztalatok összegyűjtésében, közvetítésében. Közismert formája a szaktanácsadás, a pedagógus-továbbképzés. A közoktatás rendszerében – hasonlóan a többi közoktatási intézményhez – a pedagógiai-szakmai szolgáltatás nyújtására minden intézményfenntartó vállalkozhatott, ha a jogszabályban előírt feltételek szerint létrehozta és működtette az intézményét, amelynek közismert neve a pedagógiai intézet. A közoktatás rendszerében a pedagógiai-szakmai szolgáltatások megszervezése és igénybevétele lényegében piaci viszonyok érvényesülése mellett valósult meg. Az intézmények és a pedagógusok megfizették a pedagógiai intézetek nyújtotta szolgáltatásokat.

A köznevelés rendszerében a pedagógiai-szakmai szolgáltatások szervezése a gyakorlatban állami monopóliummá vált. Az állam nem zárta ki teljes egészében annak lehetőségét, hogy az állami intézményfenntartó központ mellett más nem állami fenntartó is létrehozzon pedagógiai intézetet. Fenntartótól függetlenül azonban elrendelte a pedagógiai-szakmai szolgáltatások országosan egységes szakmai irányítás alá vonását. A pedagógiai-szakmai szolgáltatások országosan egységes pedagógiai-szakmai irányítása az oktatásért felelős miniszter hatásköre. A szakmai irányítás valóságos tartalma, terjedelme és jogosítványai azonban nem szabályozottak. Ez a megoldás garantálja az állami beavatkozás minden korlátozás nélküli érvényesülését: csak azt közvetíthet, csak úgy, csak akkor, ahogy azt az állam előírja. Az állam ugyanakkor korlátozta a pedagógiai-szakmai szolgáltatások igénybevételeének lehetőségét az állami intézményfenntartó központ keretei között működő köznevelési intézmények tekintetében. A pedagógiai-szakmai szolgáltatá-

sokat ugyanis az állami köznevelési közfeladat-ellátás keretében csak az oktatásért felelős miniszter által kijelölt intézmény nyújthatja. Ez erősíti az állami kontroll szerepét. Az állami intézmények nem választhatnak olyan pedagógiai szakmai szolgáltatást, amelyik mást közvetít, mint amit az állam szeretne.

A szakmai ellenőrzés államosítása

Miután a köznevelés intézményeiben folyó pedagógiai munka egy egész életre meghatározza az egyén sorsát, a munkaerőpiacon való helytállásának lehetőségét, nem vitatható, hogy minden lehetséges eszközzel „szavatolni kell” a pedagógiai tevékenység szakszerűségét, minőségét. A közoktatásról szóló törvény a minőségbiztosítás rendszerének létrehozásával és működtetésével teremtette meg a nevelő-oktató munka folyamatos fejlesztésének, a hibák megelőzésének, a hiányosságok feltárásának és kiküszöbölésének szakmai feltételeit.

A rendszer alapját az intézményi minőségirányítási program alkotta. Minden közoktatási intézmény a feladatai hatékony, törvényes és szakszerű végrehajtásának folyamatos javítása, fejlesztése céljából meghatározta minőségpolitikáját. A minőségpolitika végrehajtása érdekében pedig létrehozta és működtette a minőségfejlesztési rendszerét. Az intézményi minőségirányítási program tartalmazta a közoktatási intézmény működésének hosszú távra szóló elveit és a megvalósítását segítő elképzeléseket. Az intézményi minőségirányítási programban kellett meghatározni a közoktatási intézmény működésének folyamatát, ennek keretei között a vezetési, tervezési, ellenőrzési, mérési, értékelési feladatok végrehajtását. Az intézményi minőségirányítási program tartalmazta a vezetői feladatokat ellátók, továbbá a többi alkalmazott teljesítményértékelésének szempontjait és értékelését, az intézményi önértékelés periódusát, módszereit, a fenntartói minőségirányítási rendszerrel való kapcsolatát. A minőségirányítási program végrehajtása során figyelembe kellett venni az országos mérés és értékelés eredményeit. A nevelőtestület a szülői szervezet (közösség) véleményének kikérésével évente értékelte az intézményi minőségirányítási program végrehajtását, figyelembe véve az országos mérés-értékelés eredményeit, továbbá a tanulók egyéni fejlődését és az egyes osztályok teljesítményét. Az értékelés alapján kellett meghatározni azokat az intézkedéseket, amelyek biztosították, hogy a közoktatási intézmény szakmai célkitűzései és az intézmény működése folyamatosan közeledjenek egymáshoz.

A helyi önkormányzati intézményfenntartóknak is el kellett készíteniük az önkormányzati minőségirányítási programot, amelyben az önkormányzat közoktatási rendszerének egészére meghatározták a fenntartói elvárásokat és az egyes intézményeknek az ezzel kapcsolatos feladatait. Az önkormányzati minőségirányítási program tartalmazta továbbá a közoktatás rendszerének és a közoktatást érintő más ágazatok, mint például a gyermek- és ifjúságvédelem, a szociálpolitika, a munkaerő-gazdálkodás, a közművelődés, az egészségügy kapcsolatait. Része volt to-

vábbá a fenntartói irányítás keretében tervezett szakmai, törvényességi, pénzügyi ellenőrzések rendje.

Az intézményi minőségirányítási programnak összhangban kellett állnia az önkormányzati minőségirányítási programmal.

Az oktatásért felelős miniszter az ágazati minőségpolitika megvalósításáért volt felelős. Az országos minőségirányítás középpontjában a közoktatás országos mérési-értékelési feladatai álltak. A közoktatás országos mérési feladatainak végrehajtását a Közoktatási Értékelési Tanács segítette, az oktatásért felelős miniszter tanácsadó testületeként.

A köznevelésről szóló törvény a minőségirányítás körében nem tartalmaz szabályozást. Az állam kizárólagos feladatává tette, hogy a köznevelési intézmények munkájának minőségét állami ellenőrzés útján biztosítsa. Ehhez igazodóan az oktatásért felelős miniszter jogosultsága az országos pedagógiai-szakmai ellenőrzés rendszerének, a tanfelügyeletnek a működtetése. Ennek keretei között kell megszervezni a köznevelési intézményekben folyó pedagógiai-szakmai ellenőrzést, amely intézményenként, ötévente ismétlődő értékeléssel zárul. Az országos pedagógiai-szakmai ellenőrzés célja a pedagógusok munkájának külső, egységes kritériumok szerinti ellenőrzése és értékelése a minőség javítása érdekében. Az ellenőrzés kiterjed minden köznevelési intézményre, függetlenül attól, hogy milyen fenntartásban működik. A tanfelügyelet az óra- és foglalkozáslátogatásra, a megfigyelésre, az interjú és a pedagógiai dokumentumok vizsgálata módszereire épül. Az intézmény ellenőrzését legalább három köznevelési szakértőből álló csoport végzi. A szakértői csoport intézkedésre nem jogosult, megállapításait, javaslatait jegyzőkönyvben rögzíti.

Az országos pedagógiai-szakmai ellenőrzés törvényben rögzített vizsgálati módszerei „igénylik” az egy központi tanterv és a hozzá rendelt egy tankönyv alkalmazását. Csak ilyen feltételek mellett lehetséges központilag meghatározni a vizsgálatok menetét, a vizsgálati célokat. Jól érzékelhető, hogy az új rendszer nem kíván támaszkodni az intézmény működésében érdekeltre, és nem tekinti partnernek magát az intézményt sem. A pedagógiai-szakmai ellenőrzés a hivatali jellegű ellenőrzésekre emlékeztet, alkalmas eszköz lehet arra, hogy „sakkban tartsák” az intézményvezetőket és a pedagógusokat. A pedagógusok minősítési rendszerében ugyanis a minősítő vizsga értékelésének része az országos pedagógiai-szakmai ellenőrzés során látogatott foglalkozásokkal összefüggő, az érintett pedagógusra vonatkozó megállapítások értékelése is.

Az érdekképviselőt államosítása

2013. január 1-jétől kezdődően minden pedagógus, ha állami vagy önkormányzati fenntartású köznevelési intézményben dolgozik, a törvény erejénél fogva a Nemzeti Pedagógus Kar tagjává vált. A Nemzeti Pedagógus Kar köztestületként működik. Létrehozásáról a kormány döntött, s minden előzetes szakmai egyeztetés

nélkül nyújtotta be a törvényjavaslatot az Országgyűlés elé. A Nemzeti Pedagógus Kar véleményezési jogot gyakorol a köznevelést és a pedagógusképzést érintő jogszabályok megalkotása és módosítása során, továbbá feladat- és hatáskörét érintő kérdésekben az állami szerv vezetőjéhez fordulhat, és javaslatára intézkedés megtételét kezdeményezheti. A Nemzeti Pedagógus Kar feladat- és hatáskörét érintő bármely kérdésben javaslatot tehet az oktatásért felelős miniszternek. A Nemzeti Pedagógus Kar megalkotja Alapszabályát, valamint a Pedagógus Etikai Kódexet. A Nemzeti Pedagógus Kar tagjaival szemben etikai eljárást folytathat le.

A Nemzeti Pedagógus Kar jogkörének ilyen „tág” megfogalmazása lehetővé teszi, hogy az állam minden kérdésben arra a véleményre „támaszkodjon”, amelyek akár „hivatalból”, akár kérelemre az állam által létrehozott köztestület ad. Miután a véleményezési és a javaslattételi jogosítványok nincsenek behatárolva semmilyen téren, a Nemzeti Pedagógus Kar megfelelő eszköz a szakszervezetek és a szakmai szervezetek háttérbe szorítására. A Nemzeti Pedagógus Kar a jogalkotásról szóló törvény előírásai alapján előnyösebb helyzetben van, mint az összes többi véleményezésre jogosult szervezet, mert amennyiben törvény valamely állami, helyi önkormányzati vagy más szervezet számára kifejezetten jogot biztosít arra, hogy a jogállását vagy a feladatkörét érintő jogszabályok tervezetét véleményezze, a jogszabály előkészítője köteles gondoskodni arról, hogy az érintett szerv e jogával élhessen. Ebből következően a Nemzeti Pedagógus Kar véleményét az oktatásért felelős miniszter köteles beszerezni. Ezzel szemben a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló törvény nem teszi kötelezővé, hogy a miniszter az érintett társadalmi és más szervezetek véleményét kikérje. Erre a miniszter csak akkor köteles, ha stratégiai partnerségi megállapodást köt az adott szervezettel.

A Nemzeti Pedagógus Kar kötelező tagsági jogviszonya alkalmas eszköz a pedagógusok megfélemlítésére. Abban az esetben ugyanis, ha a pedagógus az Etikai Kódexben vagy az Alapszabályban foglaltakat megszegi, etikai vétséget követ el. Hogy ezekben a dokumentumokban mi lesz, az még nem ismert, hiszen valójában a Nemzeti Pedagógus Kar 2014 első negyedévében fog megalakulni. Jól érzékelhetően azonban a Nemzeti Pedagógus Kar tagjai a jövőben csak korlátok keretei között élhetnek a véleménynyilvánítási jogukkal. A Kar tagja ugyanis a tevékenysége során tudomására jutott információkat csak a Kar jogos érdekeinek, működésének, a közszolgálat érdekeinek, működésének veszélyeztetése nélkül hozhatja nyilvánosságra. Ennek a „kötelezettségnek” a kifejtése feltehetően az Alapszabályra vagy az Etikai Kódexre vár. Az is lehet, hogy nem kerül sor további szabályozásra, s ebben az esetben a törvény sokféleképpen értelmezhető rendelkezései alapján bárkivel szemben, bármikor eljárás indulhat.

A Nemzeti Pedagógus Kar megalakításával kapcsolatos eljárási rend jól tükrözi, hogy ennek a köztestületnek a legfontosabb célja az állami irányítás kiszolgálása. Az előkészítő feladatokat az oktatásért felelős miniszter által kijelölt előkészítő bizottság készíti el. A miniszter minden egyeztetés nélkül saját mérlegelése alapján jelölte ki a bizottság tagjait. Az előkészítő bizottság feladata többek között elkészí-

teni az ideiglenes választási szabályzatot, amely alapján lebonyolítják az Országos Küldöttgyűlés tagjainak megválasztását. Feladata továbbá, hogy javaslatot tegyen az Alapszabályra.

A pedagógusok államosítása

Nyilvánvaló, hogy olyan köznevelés rendszer kialakítása, amely a hatalom igényeit maximálisan kiszolgálja, amely a hivatalos ideológiát kritika nélkül közvetíti, csak akkor lehetséges, ha nemcsak az intézményi közösségeket fosztják meg az önálló gondolkodás lehetőségétől, hanem a pedagógusokat is kiszolgáltatott helyzetbe hozzák. Ez lényegében megtörtént. Az intézményrendszer átalakításának tisztázatlan kérdései, az államosítással együtt járó intézménybezárások, összevonások lehetősége, a pedagógus-életpálya nyújtotta munkateher-növelés lehetősége hosszú ideje előrevetítik a munkahely elvesztésének rémét. Az életpályamodellből ismert, hogy a ma foglalkoztatott pedagógusoknak is részt kell venniük egy minősítési eljárásban, amelynek sikertelensége esetén az érintett nem foglalkoztatható tovább. A minősítési rendszer hivatali jellegű számonkérésen és a tanfelügyelet óralátogatásainak tapasztalataira épül. A minősítés szubjektív kritériumai alapján tág lehetőség van arra, hogy nem szakmai okokra és indokokra építve szabaduljon meg a munkáltató azoktól a pedagógusoktól, akiknek a tevékenysége nincs összhangban az állami elvárásokkal.

Megváltozott a pedagógusok több évtizedes foglalkoztatási rendje. A pedagógus heti teljes munkaideje, a negyven óra a kötelező órákból, valamint a nevelő-, illetve nevelő-oktató munkával összefüggő egyéb feladatok ellátásához szükséges időből állt. A kötelező órák teljesítése után az iskola igazgatója határozta meg, hogy adott héten, adott tanítási napon, egy váratlan helyzetben milyen feladatokat és hol köteles a pedagógus ellátni. Ez bármilyen feladat lehetett, amely összefüggött a pedagógus szakértelmével. Az órák előkészítése, a szertár rendezése, a szülők fogadása, a tanulói felügyelet ellátása, a nevelőtestületi munkában való részvétel, a családlátogatás, a tanulói munka értékelése, az ügyviteli feladatok elvégzése, mind-mind olyan „rutin” munkaköri feladat volt, amelyet a pedagógusfizetésért mindig, minden pedagógusnak el kellett látnia. A heti kötelező óra – a pedagógusok jelentős részénél heti huszonkét óra – meghatározása elismerte azt a tényt, hogy minden tanítási órát felkészülésnek kell megelőznie, és minden tanítási órát le kell zárni, amely feladatoknak az ideje egyénenként változó, s amely idő pontosan nem behatárolható, nem mérhető. Mint ahogy nem mérhető, sőt ki sem számítható, be sem tervezhető az az idő, amikor a tanulónak, a szülőnek kell segítséget, tanácsot adni. Azért járt a pedagógusnak az előírt tanítási óránál több tanóra megtartásáért óradíj, mert a jog így ismerte el, hogy a tanításra fordított idő növekedésével az egyéb feladatok végrehajtása, például a felkészülés ideje kicsúszik a heti törvényes munkaidőből.

Az új szabályok alapján a pedagógusoknak heti harminckét órát bent kell tartózkodniuk az iskolában, akár jut egy külön asztal és szék a nevelőtestület minden tagjának, akár nem. A harminckét órából huszonhat tanítási óra megtartására bármikor kötelezhető a pedagógus, és bárkinek elrendelhető a kötelező benntartózkodás ideje alatt további eseti helyettesítés és tanulói felügyelet ellátása, óradíj megállapítása nélkül, ily módon figyelmen kívül hagyva a nem mérhető idejű egyéb feladatok ellátásához szükséges munkaidőt.

A tényekhez hozzátartozik, hogy 2013 szeptemberétől az új pedagógusdíjazási rendszer is bevezetésre került. Ennek azonban külön története van. A lényeg röviden: a hatalomba törekvők az egész pedagógustársadalom elaltatására, lojálisításának megvásárlására még a választások előtt megígérték a pedagógus-életpálya bevezetését, amely jól szolgálja a pedagógusok társadalmi megbecsülését, és biztosítja hozzá a tisztességes megélhetést. A társadalmi megbecsülés helyett a pedagógus kiszolgáltatott csavarrá vált egy hivatalnoki gépezetben. Az új bérezési rendszer pedig igazságtalan, nem ismeri el a többletszakértelmet, az átlagon felüli munkateljesítményt, a többlettanítást.

A SZÜLŐI JOGOK ÁLLAMOSÍTÁSA

Az iskolaválasztás szabadságának korlátozása

A köznevelés rendszerében alapvetően változtak meg a szülőket megillető egyéni és közösségi jogosítványok. A szülő helyzete annál jobb, minél nagyobb lehetősége van arra, hogy saját szándékai szerint megválassza a gyermekének legmegfelelőbbnek tartott nevelést és oktatást, az e feladatot ellátó intézményt. A választás lehetősége akkor tekinthető valósnak, ha az intézmények között valóságos szakmai eltérések, különbségek lehetnek. Amiatt, hogy az állam fenntartóra való tekintet nélkül meghatározza az átadandó ismereteket, megszabja követelményeket, az ahhoz kapcsolódó tankönyveket, az egyes iskolák közötti szakmai sajátosságok eltűnnek, a szülőnek nincs reális választási esélye. Való igaz: az iskolaválasztás szabadsága sok, nem is alaptalan kritikára is okot adott. A kistélepüléseken – több iskola hiányában – a szülők iskolaválasztási esélyei nem, vagy csak igen nehezen érvényesülhettek. Az is igaz, hogy az „elit” iskolába a hátrányos helyzetű, a cigány családból érkező gyermekek nem, vagy csak igen kis számban juthattak be. Az állam mindent egységesítő törekvése – az esélyteremtő programok folytatása és bővítése, a szegregáció elleni hatósági fellépések erősítése, a kistélepülési iskolák helyzetének a javítása helyett – nem szüntette meg a középosztály elkülönült iskolahálózatát. Sőt az egyházi iskolarendszer erősítésével még szélesítette is azt az ellátórendszert, amelyikbe csak a kiválasztottak juthatnak be. Az állami iskolarendszert azonban az államosítás megfosztotta innovációs lehetőségeitől, a nem állami intézményrend-

szert pedig elbizonytalanította, kiszolgáltatottá tette, s arra kényszerítette, hogy igazodjék az állami elvárásokhoz.

A gyermek neveléséhez való jog csorbítása

Az intézményes nevelésben való részvétel egyfelől állami kényszer takar, mivel a szülő és gyermeke nem tagadhatja meg az igénybevételét, másfelől viszont jogot is jelent, mivel az állam köteles gondoskodni arról, hogy az előírt kötelezettség teljesítéséhez szükséges feltételek rendelkezésre álljanak. A jogok és kötelezettségek egysége az, amelynek garantálnia kell a szülői érdekek és az állam érdekének egyensúlyát. A köznevelés rendszerében ez az egyensúly borult fel. Egyrészt az állam önkényesen kivonja a szülői felügyelet alól a gyermekét, másrészt csökkenti az állami kötelezettséget az oktatáshoz való hozzáférés feltételeinek megteremtése terén.

A közoktatás rendszerében a szülő a gyermekét abban az évben, amelyben ötödik életévét betöltötte, köteles volt beíratni az óvodába. E kötelezettség alól a szülő kérelemre felmentést kaphatott. A gyermek azonban hároméves korától kezdve járhatott az óvodába. A szülő a gyermeke ötéves koráig szabadon dönthetett arról, hogy igénybe veszi-e gyermekének az óvodát, vagy sem. A köznevelés rendszerében az óvodai nevelésben való részvétel kötelező kezdő időpontja a gyermek hároméves kora. (Ez a rendelkezés még nem lépett hatályba.) A szülő a gyermekének ötéves koráig kérheti a jegyzőtől, hogy mentse fel gyermekét az óvodába járás alól. Ötödik életévétől kezdődően pedig minden gyermeknek óvodai nevelésben kell részt vennie.

A hároméves korban kezdődő kötelező óvodáztatás ellentétes a család, a szülő érdekeivel, mivel olyan korban emelik ki a családi közösségből a gyermeket, amelyben a szülői nevelésnek elsőbbséget kell élveznie a közösségi neveléssel szemben. Lényegében a szülő választási szabadságát vonta meg a köznevelésről szóló törvény ebben a kérdésben. Az ötéves kortól kezdődő óvodába járatási kötelezettség ellenére szülői döntés alapján a gyermekek több mint kilencven százaléka igénybe vette ennél az életkoránál korábbi időpontban az óvodát. A kimaradó gyermekek leginkább azokban a családokban élnek, ahol a szülők iskolázottsága alacsony, legfeljebb az általános iskola nyolcadik évfolyamát fejezték be, és a család jövedelme az országos átlagnál jóval kevesebb. Ezeknek a gyermekeknek a számára nagyon fontos a minél korábbi óvodáztatás annak érdekében, hogy segítséget kapjanak az eredményes iskolakezdéshez. A közoktatás rendszerében a szülők óvodáztatási támogatást kaptak, ha gyermeküket az ötödik életévük elérése előtt beíratták az óvodába. Ez a megoldás nem sértette a szülő neveléshez való jogát, s eredményesnek bizonyult, mert évről évre nőtt az érintett családokban élő, öt éven aluli gyermekek óvodai beíratásának a száma. A köznevelési törvény ezt a megoldást elveti, és 2015 szeptemberétől minden családra kiterjeszti a hároméves korban kezdődő intézményes nevelésben való részvételi kötelezettséget.

A köznevelésről szóló törvény 2013. szeptember 1-jétől kezdődően az általános iskolába járó tanulók részére előírta, hogy délután tizenhat óráig kötelesek részt venni az iskola által szervezett tanórai és egyéb foglalkozásokon. A közoktatás rendszerében a kötelező tanítás a délelőtti órákra esett, és a szülő kérelmére biztosított az iskola napközis vagy tanulószobai foglalkozást a tanulónak. A köznevelésről szóló törvény alapján az általános iskolának délután tizenhat óráig kell tanórai és egyéb foglalkozásokat szervezni a tanulók számára. A délutáni egyéb foglalkozások alól az iskola igazgatója elengedheti a tanulót. Az általános iskola által nyújtott egész napos benttartózkodás nem azonos az úgynevezett egész napos iskolával, amelynek lényege, hogy gondoskodni kell a gyermekek pihenéséről, sportolásáról, a következő tanítási napra való felkészítéséről, amelynek keretei között művészeti és kulturális foglalkozásokat is szerveznek. Az egész napos iskolában a benttartózkodás idejére ilyen kötelezettsége nincs az iskolának. Így előfordulhat, hogy tizenhat óra után otthon kell folytatni a házi feladat elkészítését, megtanulását. Az iskolai a benttartózkodás alóli felmentés iránti szülői kérelemről az iskola igazgatója szabad mérlegelés alapján dönthet. Emiatt sérülhetnek az egyenlő bánásmód követelményei, amelyek tiltják az azonos csoportba tartozók közötti megkülönböztetést, amennyiben annak nincs ésszerű indoka. A délutáni benttartózkodás alól nem adhat felmentést az igazgató akkor sem, ha erre az időszakra iskola tanórai foglalkozást tesznek. A szülő neveléshez való joga csorbulhat annak következtében, hogy hétköznap gyermekével bármilyen programot csak tizenhat óra utánra szervezhet meg.

A tankötelezettség idejének csökkentése

A szülői jogok csorbításaként kell értékelni azt is, hogy a köznevelésről szóló törvény a tankötelezettség idejét a tizennyolcadik életévéről leszállította a tanuló tizenhatodik életévére. Ez azt jelenti, hogy ettől az időponttól kezdődően az államnak nincs ellátási kötelezettsége. A tankötelezettség megszűnése után nincs olyan iskola, amelyik köteles lenne teljesíteni a szülő felvétel iránti kérelmét a gyermeke számára. Sérülnek a szülői jogok amiatt is, hogy amennyiben a tanuló a tizenötödik életévének betöltéséig csak az általános iskola hatodik évfolyamát fejezte be, nem járhat tovább az általános iskolába, csak kivételes esetekben, és a következő tanévet az úgynevezett Híd-programban kell megkezdenie. A szülői jogok csorbulását jelenti az is, hogy – a kormány napvilágot látott tervei szerint – csökkenteni kívánják az érettségit szerzők számát, és növelni a szakiskolákba járó tanulók számát. A szakiskolában ugyanis nem folyik általános műveltséget nyújtó felkészítés, így annak elvégzése után nincs reális esély arra, hogy a tanuló a szakmai vizsga letételét követően a középiskolában folytassa a tanulmányait.

Szülői részvétel az intézményi döntés előkészítésben

A szülők kollektív jogosítványait nagyban csorbította, hogy míg a közoktatás rendszerében az iskolai szülői szervezet egyetértési jogot gyakorolt az intézményi dokumentumok – szervezeti és működési szabályzat, házirend – elfogadásánál, addig a köznevelés rendszerében csak a véleményezés jogával élhet a szülői szervezet.

A szülő megregulázása

A szülői érdekeket súlyos veszélyeztetik azok az eljárások, amelyek lehetővé teszik a rendészeti beavatkozást a tankötelezettség teljesítésének kikényszerítésére, illetőleg az iskolai rend fenntartása érdekében. Az utcán cirkáló rendőrjárőrök felhatalmazást kaptak arra, hogy elfogják és az igazgató elé állítják azt a tizenévesnél fiatalabb tanulót, aki nem tudja hitelt érdemlően igazolni, hogy tanítási időben – tehát reggel nyolctól délután tizenhat óráig – jogszerűen tartózkodik az utcán. Az iskolai fegyelem fenntartása végett többnyire a szakiskolákba iskolarendőrköt vezényelnek. Az iskolarendőr feladatai jogszabályban nem meghatározottak, ebből adódóan a szabálysértési hatóság vagy az ügyészség elé állíthatja a társadalomra veszélyes, például köpködő, káromkodó vagy verekedő tanulót.

Az iskola igazgatójának jeleznie kell a gyermekvédelmi hatóságnál, ha a jogszabályban meghatározottnál igazolatlanul többet mulaszt a tanköteles tanuló. Ilyen jelzési kötelezettsége korábban is volt az iskola igazgatójának. Jelzése alapján meghatározott igazolatlan mulasztás elérése esetén szabálysértési eljárás indult a szülővel szemben. Az új rendelkezések azonban lehetővé teszik a családi pótlék helyébe lépő iskoláztatási támogatás megvonását a szülőtől és gyermekétől.

A járási munkaügyi kirendeltség hivatalból lefolytatott közigazgatási eljárás keretében kizárja a közfoglalkoztatásból azt az álláskeresőt, akivel szemben tanköteles gyermekének mulasztása miatt szabálysértési eljárás indult. Ez a döntés sérti a jogállami elveket, mivel a szankció kiszabására azelőtt kerül sor, mielőtt a szabálysértési hatóság meggyőződne arról, hogy valóban megtörtént-e a mulasztás, és annak mi az oka.

A TANULÓI ÉRDEKEK ÁLLAMOSÍTÁSA

A szülői érdeksérelmek egyben tanulói érdeksérelmet is jelentenek, mivel az intézményes nevelésben való részvétel a gyermek óvodába járása, iskolába járatása útján valósul meg mint szülői kötelezettség. A legkevesebb szó esik arról, hogy valójában a köznevelés rendszere a gyermekek, a tanulók helyzetét nehezítette meg a leginkább. Az új pedagógiai követelményrendszer bevezetése, az évfolyamismétlés korlátozásának megszüntetése, a szöveges értékelés eltörlése, mind-mind azzal a következménnyel jár, hogy az átlagosnál nehezebben haladó tanulóknak nagy

esélye van a lemaradásra, a leszakadásra, az iskolarendszerből való kimaradásra. A tanulói munkaterhek nagymérvű növekedését nemcsak az igazolja, hogy tizenhat óráig bent kell maradnia a tanulónak az iskolában, hanem a kötelező tanórai foglalkozások heti idejének az emelkedése is. A közoktatás rendszerében a tanulók kötelező tanórai foglalkozása az első-harmadik évfolyamon nem lehetett több napi négy tanítási óránál, a negyedik-hatodik évfolyamon napi négy vagy öt, heti átlagban négy és fél tanítási óránál, a hetedik-nyolcadik évfolyamon napi öt tanítási óránál. A köznevelés rendszerében az első-harmadik évfolyamon heti huszonöt, a negyedik évfolyamon heti huszonhét, az ötödik-hatodik évfolyamon heti huszonnyolc, a hetedik-nyolcadik évfolyamon heti harmincegy az előírt óraszám. Ez akkor is lényeges emelkedés, ha ebből heti öt testnevelési óra. Abban az esetben ugyanis, ha a kötelező testnevelési órát délután tartja az iskola, a gyermek nem engedhető haza a délutáni foglalkozásokról. A tanulói terheket növeli az is, hogy a hittanhoz további egy óra kapcsolódik az említett kötelező tanórai foglalkozásokon felül. A tanulók helyzetét nehezíti, hogy nincs lehetőség figyelembe venni egyéni képességeiket, illetőleg a helyzetükből adódó lemaradást annak következtében, hogy az iskola nem dolgozhat ki egyéni tanulási útvonalakat. Minden tanulónak ugyanarra az időpontra ugyanazokat a követelményeket kell teljesíteni, mivel ellenkező esetben meg kell ismételnie az iskola adott évfolyamát.

A közoktatás rendszerében a tanköteles tanulót nem lehetett fegyelmi úton eltávolítani az iskolából. Kizárás fegyelmi büntetés, illetve a tanév folytatásától való eltiltás fegyelmi büntetés a tankötelezettség ideje alatt nem volt kiszabható. A köznevelés rendszerében súlyos vagy ismétlődő fegyelemsértés esetén akár az első évfolyamról is ki lehet zárni a tanulót.

Az egyéni érdeksérelmek mellett sérültek a tanulók közösségi jogosítványai, mivel az iskolai, a kollégiumi diákönkormányzatok ugyanúgy elvesztették egyetértési jogukat a különböző szabályzatok elkészítéséért, mint ahogy elvesztették azt a szülői szervezetek.

AZ EL NEM KÖTELEZETT OKTATÁSHOZ VALÓ JOG SÉRELME

A közoktatásról szóló törvény az Alkotmánybíróság e tárgykörben hozott határozatának megfelelően rögzítette, hogy az állami, illetőleg a helyi önkormányzati fenntartásban működő közoktatási intézmények nem lehetnek elkötelezettek egyetlen vallás vagy világnézet mellett sem, hitéleti kérdésekben nem foglalhatnak állást. Az Alkotmánybíróság határozata világosan rámutatott arra: „Az államnak vallási kérdésekben semlegesnek kell lennie. Ezért az állami iskolának szintén semlegesnek kell lenni. Az állam ugyanis ezekkel a mindenki számára nyitva álló iskolákkal valószínűleg meg a művelődéshez való jogot, és biztosítja az iskolakötelezettség feltételét. A semlegesség azt követeli meg, hogy iskolák tanterveit, szervezetét, felügyeletét az állam úgy alakítsa ki, hogy a tanulóknak a vallási, illetve világnézeti információ-

kat és ismereteket »tárgyilagosan, kritikusan és pluralista módon közvetítsék«. Az állami iskola nem folytathat olyan oktatást, amely a szülők (és a gyermekek meggyőződése) figyelmen kívül hagyásának minősülnek.”

Ezeket az iránymutatásokat a helyi önkormányzati feladatellátásban is figyelembe kellett venni, arra való tekintettel, hogy az 1993-ban, vagyis az említett határozat hatálybalépését követően elfogadott közoktatásról szóló törvény a helyi önkormányzatokhoz delegálta az állam oktatásszervezéssel összefüggő feladatait.

A köznevelésről szóló törvény nem tartalmazza azokat a rendelkezéseket, amelyek garantálnák az állami és az önkormányzati feladatellátásban az el nem kötelezett nevelés és oktatás megszervezésének kötelezettségét. E változásnak megvannak az alkotmányos alapjai. Míg ugyanis az Alkotmány az állam és az egyház elválasztásáról rendelkezett, addig az Alaptörvény szerint az állam és a vallási közösségek a közösségi célok elérése érdekében együttműködnek.

A köznevelésről szóló törvény rendelkezései szerint az állami iskola első-nyolcadik évfolyamán a tanulónak vagy erkölcsstanórán, vagy hittanórán kell részt vennie. A döntés a szülő „kezében van”. A szülői nyilatkozat azonban azzal a következménnyel jár, hogy nyilatkozni kell abban a kérdésben, kötődik-e valamely valláshoz, vagy sem. Ez a nyilatkozattételi kötelezettség ellentétes az Alaptörvénynek azzal az előírásával, amelyben foglaltak szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy tartózkodjon vallási vagy más meggyőződésének a kinyilvánításáról. Akár erkölcsstanórát, akár hittanórát választ a szülő a gyermekének, a nyilatkozata mindenképpen értelmezhető oly módon, hogy vállalja a kötődését valamely valláshoz, vagy úgy, hogy elutasítja a vallásos nevelést. A hittanóra megszervezésére a kötelező tanórai foglalkozások keretében kerül sor, amiből az következik, hogy az általános szabályok szerint értékelni és minősíteni kell a tanuló felkészültségét, tudását, vagyis lehetőség van arra, hogy évfolyamisméltásra jogosítsák. Ugyanakkor az állami iskola által kiállított dokumentumokban szükségképpen megjelenik az az adat, hogy a tanuló erkölcsstanórán vagy hittanórán vett részt, és adott esetben kiolvasható az is, hogy melyik egyház szervezte meg a hittanórát. Ez a „megoldás”, amellettsúlyosan sérti a szülő és gyermeke lelkiismereti és vallásszabadsághoz való jogát, megteremt annak lehetőségét, hogy a későbbiek során akár az állam, akár a munkáltatók hozzájuthassanak olyan bizalmas információkhoz, amelyekhez az érintetteknek kívül senkinek semmi köze nincsen. Ezek az adatok módot adnak diszkriminációra, állami vagy bármilyen más előnyös vagy hátrányos megkülönböztetésre.

A FINANSZÍROZÁS ÚJ RENDJE

Az állam finanszírozási kötelezettségeinek köre

A köznevelésről szóló törvény a rendszer finanszírozási elveit a korábbi gyakorlat-hoz képest alapvetően megváltoztatta. A változás több szempontból is figyelmet érdemel. Mindenekelőtt, ha az állam fenntartói feladatokat lát el, abban az esetben elő kell teremteni azokat az összegeket, amelyek az állam fenntartásában lévő intézmények működéséhez szükségesek. Ez magában foglalja a feladat ellátásához szükséges létszámok alkalmazásának teljes költségeit, továbbá a feladatellátáshoz szükséges összes épület fenntartásának, működtetésének kiadásait. Ezen felül azonban az államnak kell gondoskodnia az előírt felszerelések és eszközök beszerzéséről, karbantartásáról és megújításáról is. A rendszer adott pillanatban történő működtetése azonban még nem meríti ki az állam kötelezettségeit, mivel emellett gondoskodnia kell az egész köznevelési rendszert kiszolgáló különböző központosított feladatok finanszírozásáról is.

Hagyományosan állami feladat a vizsgarendszer működtetése, az országos mérési-értékelési feladatok teljesítése, a miniszter által elrendelt országos szakmai ellenőrzések lebonyolítása. A köznevelés rendszerében azonban az állam vállal kötelezettséget a tanfelügyeleti rendszer kiépítésére és működtetésére a lépcsőzetesen ingyenessé váló tankönyvellátás finanszírozására, az államivá váló tankönyvellátás teljes költségeinek az előteremtésére, a pedagógiai szakmai szolgáltatás egész rendszerének finanszírozására, a pedagógusminősítési rendszer kiépítésére és működtetésére. Emellett további források szükségesek a Nemzeti Pedagógus Kar fenntartásához és működtetéséhez is.

A közoktatás rendszerében az ellátórendszer finanszírozása megoszlott az állami költségvetés és a helyi önkormányzatok között. Az állami költségvetés mintegy hat-száz-hétszáz milliárd forinttal járult hozzá a helyi önkormányzati feladatellátáshoz. Ez az összeg a feladatellátásban közreműködők bérének mintegy hatvan-hetven százalékát fedezte. Jól érzékelhetően a fenntartói feladatokat ellátó helyi önkormányzatoknak kellett hozzátenni mintegy százötven-kétszáz milliárd forintot csak a szükséges bértömeg és az ahhoz kapcsolódó közterhek kifizetéséhez. A karbantartás, felújítás, fejlesztés forrásait a helyi önkormányzatok teremtették elő, az elmúlt nyolc évben uniós pályázatok révén elnyert támogatások felhasználásával.

Az államosítás megvalósulásával az egész rendszer működtetéséhez szükséges megközelítően ezermilliárd forint előteremtése az állam feladatává és kötelezettségévé vált. E kötelezettségen némileg enyhít a helyi önkormányzati közreműködés, az úgynevezett működtetői feladatok ellátása, amely a háromezer lélekszámnál nagyobb településeket terheli. Az átvett köznevelési intézmények jelentős részének a működtetésével összefüggő teljes kiadások fedezete azonban az államra maradt.

Az állami finanszírozás hátrányai

Az államosítási megoldásnak súlyos következményei lehetnek. A köznevelés rendszerének a sorsát, a foglalkoztatható pedagóguslétszám alakulását ugyanis az fogja eldönteni, hogy a költségvetés milyen összeget tud előteremteni erre a célra. Megfordítva a gondolatot, a köznevelés rendszere intézményi felépítésének terjedelmét, a benne foglalkoztatottak létszámát a költségvetési források fogják meghatározni. Míg korábban az intézményt fenntartó helyi önkormányzatok felelősséggel tartoztak az intézményeikért a választók felé, addig, ameddig a helyi önkormányzatok magukénak érezték az iskolát, a pedagógusokat, áldozatot hoztak sokszor annak érdekében, hogy minél jobb működési feltételeket biztosítsanak, minél jobb szolgáltatás nyújtásához teremtsék meg a feltételeket. Az állami intézményfenntartó központ nem tartozik felelősséggel a választók felé. Csak a kormánynak tartozik elszámolással, ebből következően nem érdekelt abban, hogy minél több, minél gazdagabb szolgáltatást nyújtsanak a fenntartásában lévő intézmények.

Az állam lényegében magára maradt a tervezésben, a szervezésben. Az intézményei nem vállalkozhatnak, így azok az összegek is kiesnek a költségvetésből, amelyeket a korábban gazdálkodó intézmények, elsősorban a szakképző intézmények vállalkozásaik révén szereztek.

Miután a működtetői feladatokat ellátó települési önkormányzatok nem kaptak érdemi beleszólási jogot az intézmények életébe, elvesztették érdekeltségüket az előírt, a kötelező feladatokon túli finanszírozásban. Így nem túlzás az az állítás, hogy a fejlesztésben, az épületek rendben tartásában senki nem érdekelt.

Az állam szinte egyedül maradt a köznevelési rendszer működéséhez szükséges források előteremtésében. Ennek függvényében különösen aggasztó, hogy a köznevelésről szóló törvény nem határozza meg egyértelműen azokat a paramétereket, amelyek alapján a feladatellátáshoz szükséges pedagóguslétszámot meg lehet határozni. A pedagóguslétszám lényegében három mutatóra épül: a nevelő-oktató munkához rendelkezésre álló időkeretre, az osztály-, csoportlétszámra és a pedagógusok heti tanítási idejére. A három paraméterből a köznevelésről szóló törvény egyet határoz meg pontosan: a finanszírozott időkeretet. Az osztály-, csoportlétszámra három mutató is van: a minimális létszám, az átlaglétszám és a maximális létszám. A pedagógusok pedig heti huszonkettő-huszonhat óra megtartására kötelesek, és ezen felül további hat óra tanítás is elrendelhető részükre. Egészen más foglalkoztatási szükséglet számítható ki abban az esetben, ha heti huszonkét órával és átlag-osztálylétszámmal számolnak, mint akkor, ha heti huszonhat órával, vagy még ennél többel is, maximális osztálylétszámmal. Az eltérés akár több tízezres létszám is lehet.

A nem állami intézmények finanszírozása

Teljesen bizonytalanná vált a nem állami intézmények finanszírozása is. Annak ellenére, hogy a köznevelésről szóló törvény rendelkezései szerint az állam az engedélyezett létszám foglalkoztatásához szükséges béreket bocsátja a fenntartók rendelkezésére, a 2013 szeptemberében indult tanévhez kapcsolódó új költségvetési finanszírozási rendből egyértelműen megállapítható, hogy az állam nem a köznevelésről szóló törvényben meghatározottak szerint tesz eleget a költségvetési támogatási kötelezettségének. Mindenekelőtt súlyos következményei lehetnek annak, hogy a pedagóguslétszám egyértelmű számítás módja nem rögzített, hiszen így az állam tetszése szerint határozhatja meg minden egyes költségvetési évben, hogy milyen pedagóguslétszámot ismer el finanszírozott létszámként. Továbbá nem mellékes tény az sem, hogy a köznevelésről szóló törvényben 2011-ben rögzített foglalkoztatotti létszámot az országgyűlés 2013 júliusában és augusztusában gyökeresen megváltoztatta. A köznevelésről szóló törvényben kizárólagosan az óvodákra vonatkozóan maradt szabályozás, míg az összes többi köznevelési intézmény tekintetében a kormány, illetve a miniszter rendeletben határozza meg az elismert és finanszírozott létszámot. Mindezeket az Országgyűlés azzal „fejelte meg”, hogy nem a konkrét kiszámítható és engedélyezett létszám bérét és közterheit finanszírozza meg, hanem minden egyes létszámhoz egy, a tényleges kiadásokat korántsem fedező átalányt rendelt.

Az egész köznevelés rendszerének jogi instabilitását jellemzi, hogy a 2011 decemberében megjelent törvényszöveg garanciát vállalt arra, hogy az egyházi és a nemzetiégi önkormányzati intézményfenntartók által ellátott neveléssel-oktatással összefüggő feladatokat a költségvetés teljes egészében finanszírozza. Ez a rendelkezés azonban soha nem lépett hatályba. A granaciális rendelkezéseket az Országgyűlés a 2013. július 12-én elfogadott törvénnyel törölte a köznevelésről szóló törvényből. Az említett körbe tartozó intézményfenntartók részére minden törvényi kötelezettség nélkül az Országgyűlés gyermek- és tanulói létszám alapú kiegészítő hozzájárulást állapított meg.

A nem állami intézményfenntartók helyzetét gyökeresen megváltoztatták azok a szabályok, amelyek az állami és az önkormányzati feladatellátásba történő bevonással összefüggő megállapodásra vonatkozóan következtek be. A közoktatásról szóló törvény rendelkezései alapján a minden fenntartónak járó normatív költségvetési hozzájárulások és támogatások mellett kiegészítő hozzájárulásra voltak jogosultak azok az intézményfenntartók, amelyek közoktatási megállapodást kötöttek a miniszterrel, illetve azok, amelyek a kormánnyal kötött megállapodás alapján vagy nemzetközi szerződésre építve, egyoldalú nyilatkozattal vállalták az állami, illetve az önkormányzati feladatellátásban való részvételt. Egyoldalú nyilatkozatot tehetett a katolikus egyház a Vatikánnal kötött megállapodás alapján, illetőleg több más egyházi jogi személy a kormánnyal kötött megállapodás alapján. A közoktatásról szóló törvény azonban kötelezte az oktatásért felelős minisztert

arra, hogy minden iskolatípus tekintetében kössön közoktatási megállapodást minden egyházi jogi személlyel. A finanszírozás rendszere a kormányváltás után a vallási közösségek tekintetében alapvetően megváltozott annak következtében, hogy az új szabályozás különbséget tesz az elismert egyházak és a vallási tevékenységet végző más szervezetek között. Az Országgyűlés által elismert egyházak az úgynevezett bevett egyházak. Az egyoldalú nyilatkozat megtételére a bevett egyházak váltak jogosulttá. A többi, korábban egyházként működő, a bevett egyházak körébe be nem került vallási közösségekkel a korábbi kormányok által megkötött közoktatási megállapodások hatályukat veszítették. Így azoknak a vallási közösségeknek az iskolái, amelyek az új rendelkezések alapján nem minősülnek bevett egyházaknak, bizonytalan helyzetbe kerültek, mivel költségvetési támogatásuk lényegesen csökkent. Az Alkotmánybíróság 1997-ben foglalkozott az egyházi iskolák állami támogatásáról. Határozatában rámutatott arra, hogy az államot „csak a semleges iskola létesítésének és fenntartásának költségei terhelik. (...) Ha viszont az egyház vagy a szülők elkötelezett iskolát alapítottak és működtetnek, az állam támogatni köteles őket olyan arányban, amennyiben ezek az intézmények állami feladatot vállaltak át, illetve nem tagadhatja meg az állam a támogatást akkor sem, ha más összehasonlítható, világnézetileg elkötelezett intézményt már támogat, és a megkülönböztetésnek nincs alkotmányos indoka.”

ZÁRÓ GONDOLATOK

Az államosított rendszer jellemzője

Áttekintve a köznevelés rendszerének átalakítását, levonható az a következtetés, hogy az állami irányítás, fenntartás rendszere nem az esélyteremtést, hanem éppen ellenkezőleg, a teljes kiszolgáltatottságot, az alá-fölé rendeltséget, a függőségi lét megalázottságát hozta magával. A települési közösségek, az intézményi közösségek, a szolgáltatást igénybe vevők kiszorultak a döntési, az ellenőrzési folyamatokból, lényegében „érdektelenné” váltak az egyes intézmények és maga az egész intézményrendszer sorsát illetően. A nyitott, befogadó, a partneri kapcsolatokra építő, az egyéni fejlődési útvonalak kidolgozásával a személyiség lehető legtágabb határokig fejlesztő iskola helyébe a hivatalként működő, a szakmai önállóságától megfosztott, számon kérő, a központi követelményeket leadó és behajtó, a büntetésre és fegyelmezésre alapozó iskola lépett, amelyben már nem a gyermek mindenekfelett álló érdeke a fontos. Aki lemarad, az kimarad, aki hibázik, az szigorú és következetes számonkérésre számíthat. Ez a pedagógiai hitvallása ennek a rendszernek, amely végletekig kizsákmányolja a pedagógust és a gyermeket.

Mindennek és mindenkinek a sorsa felett az állam rendelkezik, az taníthat, aki megfelel az állami elvárásoknak, azt taníthatja, abból és úgy, ahogy az állam előírta. Az tanulhat, és az juthat el az érettségiig, majd a diplomáig, akinek azt az állam

megengedi. Az egész rendszer sorsa az állam döntésétől függ. Tetszés szerint alakítható az intézményi létszám, a pedagógusok létszáma.

A vesztesek köre: a szülők és gyermekeik

Nem kétséges, hogy az átalakításnak vesztesei mindazok, akik az új oktatáspolitikára érvényesülése alapján tizenhat éves korukban kiesnek az iskolarendszerekből, illetve nem juthatnak el az érettségig, nem kerülhetnek be a felsőoktatásba. A tizenhat éves korig tartó tankötelezettség, az érettségit biztosító iskolák számának és befogadóképességének meghirdetett csökkentése, a szakiskolai képzésben az általános műveltség átadásához rendelkezésre álló idő minimalizálása, a középiskolai felvételi eljárás szigorítása, az államilag finanszírozott helyek csökkentése a felsőoktatásban, egy másik kormányzati célkitűzés megvalósítását szolgálja: csak az jusson hozzá megfelelő tudáshoz, csak az jusson diplomához, aki támogatja a ma hatalmon lévőket.

Mit veszít az ország?

Az oktatási rendszer szétverésével párhuzamosan folyik az önkormányzati rendszer felszámolása. Az ország elveszíti az önkormányzatiságban rejlő mozgatóerőt, annak esélyét, hogy a településeken élők magukénak érezzék a közügyek megoldását. Megszűnt a tanítás szabadsága, az intézménylétesítés szabadsága, a sokszínű intézményrendszer, a művészeti oktatás virágzása. Megszűnnek az alternatív iskolák, az egyedi tantervek. Megszűnik annak lehetősége, hogy csökkenjen az iskolázatlan, a munkaerőpiacon esélytelenek száma. Ezáltal csökken annak lehetősége is, hogy az ország vonzóvá váljon a befektetők számára. Mit veszít az ország? Csak a jövőjét!

EPSZILON-POLICY*

A szakképzés átalakításának következményei

„– Azt hiszem, az Epsilonok nem is bánják valójában, hogy Epsilonok – mondta hangosan.

– Hát persze hogy nem. Hogyan is tehetnék? Nem tudják, milyen lehet bármi másnak lenni. Mi természetesen bánnánk.”

Aldous Huxley: Szép új világ

A 2010-es kormányváltás óta szinte folyamatos a közoktatási rendszer átalakítása. Ennek számos deklarált motívuma közül az egyik az a gyakorta ismertetett kormányzati álláspont, hogy a magas iskolai végzettség sem segíti elő a munkavállalást. Ennek megfelelően folyik az iskolarendszer strukturális átalakítása.

A kormány határozott és töretlen oktatáspolitikai törekvése, hogy az általános iskolát követően az érettségit nem adó szakiskolákba terelje a tanulókat. Nehezen érthető, hogy milyen elképzelések motiválják e szándékot. A döntéshozók feltehetően ismerik az álláskeresők végzettség szerinti megoszlását, illetve az arra vonatkozó adatokat, hogy munkavállalási esélyeik szoros összefüggésben vannak végzettségükkel. A bizonyítékok közül csupán néhányat emelünk ki. Az iskolai végzettség fontosságát mind a munkanélküliség, mind a foglalkoztatás oldaláról igazolják az adatok. A 2011. évi Népszámlálás szerint a szakiskolában végzett tanulók 62 százaléka vagy gazdaságilag inaktív, vagy munkanélküli volt. Az elmúlt években a regisztrált álláskeresők 40 százaléka nyolc általánossal vagy annál is alacsonyabb végzettséggel rendelkezett, az álláskeresők 30 százaléka szakiskolát, 15 százalékuk szakközépiskolát végzett, 10 százalékuk gimnáziumi érettségit szerzett, 5,6 százalékuk pedig felsőfokú végzettséget (Ignits, Nagy, Zsámboki 2013). A gazdaságilag aktív lakosságot tekintve 2011-ben a nyolc általánosnál alacsonyabb iskolai végzettségűeknek csak 56 százaléka, míg a nyolc általánost végzetek 74 százaléka volt foglalkoztatott. A foglalkoztatottsági arány az érettségi nélkül, de szakmát szerettek esetében 86, az érettségizettek körében 90, a felsőfokú végzettségűek esetében 95 százalék.¹ Ezek a trendek tartósak még akkor is, ha a gazdaság stagnálásával már a magasabb végzettségűek elhelyezkedése is a korábbiaknál nagyobb nehézségekbe ütközik. Egyértelmű tehát, hogy az iskolai végzettséget lebecsülő politikai állítások tévesek. Az átalakítás azonban töretlenül e gondolkodás jegyében folyik.

Az oktatásban megváltoztak és folyamatosan változnak a jogszabályi keretek, a fenntartói struktúra, a kerettantervek és a tartalmak. A szakképzés terén is teljes

* A tanulmány Szűgyi Jerne munkája.

¹ A 2011-es Népszámlálás foglalkoztatási adatai. http://www.ksh.hu/nepszamlalas/tablak_foglalkoztatatas (utolsó letöltés: 2014. 08. 22.)

átalakulásra számíthatunk. Elfogadta a parlament az új szakképzési törvényt², és a 150/2012. (VII. 6.) kormányrendelet pedig módosította az Országos Képzési Jegyzéket. A szakképzés reformját nemcsak most, hanem már korábban is finanszírozási nehézségek sürgették, ám az intézménystruktúra teljes átalakítása elmaradt (talán az abból fakadó következmények miatt). A jelenlegi kormány határozott az intézményhálózat radikális reformjáról. Minthogy azonban a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (KLIK) nem nyúlt hozzá a szakképzési intézményekhez, nem vitte végig az intézményintegrációt, indokot adott a fenntartóváltásra.³ Egy centralizált, a KLIK-nél kisebb fenntartó vélhetően képes lesz az intézményhálózat sokszor fájdalmas, iskolabezárásokkal, képzésmegszüntetésekkel, elbocsátásokkal együtt járó „profiltisztítására”. Ezt jelentette be tulajdonképpen Czomba Sándor, a Nemzetgazdasági Minisztérium (NGM) államtitkára azzal az interjúval, amelyben közölte: a szakképző iskolák egy része 2015 szeptemberétől az NGM fenntartásában kezdi a tanévet.⁴ A szakmai irányítás már 2010 óta a nemzetgazdasági tárcához tartozik, de a fenntartói jogokat még a KLIK, illetve az önkormányzatok gyakorolják. A fenntartóváltás tulajdonképpen két ok miatt tűnik fontosnak a kormányzat számára. Egyrészt nélkülözhetetlen a strukturális átalakítás zavartalan és gyors kivitelezéséhez, amely mellett felsorakoztathatók szakmai érvek még akkor is, ha más jellegű intézményi struktúrában is megvalósítható lenne a szakképzés, másrészt már megteremtődtek a jogi feltételei egy új társadalompolitikai modellnek, az ún. „munkaalapú társadalomnak”, amely a beiskolázási arányszámok közvetlen alakításával teljesebbé válhat. Az új társadalompolitikai vízió nemcsak oktatási kérdés, hanem egy igen jelentős, Magyarország jövőjét évtizedekre meghatározó döntéssorozat is. Egy, az eddigi hazai és EU-s trendektől eltérő társadalmi, gazdasági modell képe körvonalazódik, amelyet az oktatási rendszer szerkezeti átalakításán, a rendelkezésre álló statisztikai adatokon, valamint a deklarált politikai döntéseken és állásfoglalásokon keresztül mutatunk be. Az épülő új modell mellett szakmai érveket nem találunk, ellene szólnak viszont a magyar és nemzetközi gazdasági, munkaerőpiaci, szociológiai és oktatási adatok. Az új modell részben a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara (MKIK) hangadóinak rövid távú, aktuális érdekeit szolgálja, részben tisztán ideológiai természetű célkitűzésnek tűnik, amely hosszú távon generációk sorsára lesz jelentős és igen kedvezőtlen hatással.

² 2011. évi CLXXXVII. törvény a szakképzésről

³ Ónody-Molnár Dóra a *Népszabadság* hasábjain 2013. június 4-én azt írta: az NGM belső anyagai a fenntartóváltást épp amiótt tartják fontosnak, mert a KLIK nem volt képes a szakképző intézmények integrációjára, vagyis annak a strukturális átalakításnak a lebonyolítására, amelynek végeredményeként egyenként egyetlen szakképző intézménybe vonnák össze az intézményeket. http://nol.hu/velemenyonody-molnar_dora_nem_mert_nem-1448357 (utolsó letöltés: 2014. 08. 01.)

⁴ Csókás Adrienn: Ötszáz iskola kerül az NGM-hez. *Magyar Nemzet*, 2014. július 24. http://mno.hu/magyar_nemzet_belfoldi_hirei/otszaz-iskola-kerul-az-ngm-hez-1238792 (utolsó letöltés: 2014. 08. 01.)

A KÉPZÉSI RENDSZER ÉS AZ INTÉZMÉNYI STRUKTÚRA

A szakképzés rendszere az oktatás egységes nemzetközi osztályozása alapján

A hazai (szak)képzés az EU-s csatlakozás óta alkalmazza a nemzetközi rendszerek fogalmait, emiatt célszerű az oktatás egységes nemzetközi osztályozása alapján áttekintenünk a hazai, ún. ISCED⁵-szintekhez tartozó képzéseket (Forgács, 2009). Részletes ismertetésre nem vállalkozunk, kizárólag a szakképzésben érintett ISCED-szinteket mutatjuk be, az egyes szintek bemeneti és kimeneti feltételeivel. Az egyes iskolatípusok által nyújtott szolgáltatásokat csak olyan finomságú bontásban közöljük, amely megfelel az oktatási évkönyvek nyilvánosan hozzáférhető adatainak (1. táblázat). (A képzési szintek egy része iskolarendszerű képzésen kívül is elérhető, itt azonban kizárólag az iskolarendszerű képzésre összpontosítunk.) Munkarendjüket tekintve is eltérő a képzések elérhetősége, az alább felsorolt képzések mindegyike elérhető nappali és felnőttoktatás keretében is, nappali, valamint esti és levelező munkarend szerint is.

AZ ISCED-2 szint alapfokú végzettséget jelent, munkaerő-piaci szempontból gyakorlatilag megegyezik az általános iskolai végzettséggel. A HÍD-II. program ehhez a képzési szinthez tartozik (Mártonfi 2012). Akik ebbe a képzésbe kerülnek, általában a tankötelezettség határáig maradnak a rendszerben, majd a munkaerő-piacra kerülnek.

Az ISCED-3C szint tulajdonképpen a szakiskolai képzés, valamint feltehetően a HÍD-I. program sorolható még ide. (A HÍD-programokról később még lesz szó.) Az ISCED-3C szintről az ISCED-4A felé vezet út, vagyis a szakiskolások érettségire felkészítő programjába, vagy a munkaerőpiacra.

Az ISCED-3A érettségit adó képzési forma, amelyet a szakközépiskolákban és a gimnáziumokban szerezhet meg a tanuló. Az ilyen végzettséggel rendelkező ki léphet a munkaerőpiacra, továbbléphet a felsőoktatási intézményekbe, de választ-hat érettségire épülő OKJ-s szakképesítéseket is.

Az ISCED-4 szint nem nyit utat a felsőoktatás felé, de jobb munkaerő-piaci esélyeket teremt, hiszen érettségire épül a képzés.

Az ISCED-5A már felsőoktatási szint, az ISCED-5B pedig felsőfokú szakképzést jelent, amely egyfajta átmenet a középfokú oktatás és a felsőoktatás között.

A táblázat a formális struktúrát, a jogi háttér által elvileg járható utakat tünteti fel, és nem szól az egyes szintek között Magyarországon ténylegesen megvalósítható átmenetekről, a társadalmi mobilitás e téren meglevő vagy hiányzó feltételeiről. Ezekről a későbbiekben részletesen írunk.

⁵ International Standard Classification of Education

1. táblázat: A szakképzéssel összefüggő ISCED-szintek és lehetséges kimeneteik

Képzési szint	Bemenet	Speciális szakiskola	Szakiskola	Szakközépiskola	Gimnázium	Kimenet
ISCED-2	Nem befejezett általános iskolára épül, hazai példa: • Speciális szakképzés • HÍD-II.	X	X			Munkaerőpiac
ISCED-3C	Bemeneti kompetenciára épül, általános iskola elvégzésére • HÍD-I. • Szakiskolai programok	X	X			Munkaerőpiac 4A
ISCED-3A	Általános iskolára épül • Szakközépiskola • Gimnázium			X	X	Munkaerőpiac 4C, 5B, 5A
ISCED-4A	ISCED-3C-re épülő képzés • Szakiskolások érettségire felkészítő iskolája		X			Munkaerőpiac 4C, 5B, 5A
ISCED-4B és 4C	Érettségire épülő képzések OKJ-s szakképesítést ad			X		Munkaerőpiac

Megjegyzés: A 150/2012 (VII.6.) Korm. rendelet az ISCED-2 és az ISCED-3 szintre is besorolja a HÍD-II. programot, miközben a HÍD-I. program besorolásáról nem rendelkezik. Ezt a valószínű tévedést korrigáltuk a táblázatban.

Elengedhetetlen, hogy az általános iskola utáni továbblépési és beiskolázási arányokat ISCED-szintek szerint is tárgyaljuk, mert a nyilvános közoktatási adatokat tartalmazó Oktatási Évkönyvek iskolatípus szerinti ún. „részletes” statisztikai adatai sajnos nem szolgáltatnak információt arról, hogy az általános iskolát követően milyen életpályautakat választanak a fiatalok.⁶

⁶ Figyelembe kell venni, hogy a szakközépiskola tanulólétszáma nem csak a 9–12. (9–13.) évfolyamos tanulók adatait tartalmazza, hanem a szakképző évfolyamok (ISCED-4) tanulólétszámát is. Minthogy e tanulók nem kis része nappali munkarend szerint tanul, a részletes adatok ilyen jellegű bontásával sem kapunk világos képet a szakközépiskolai középfokú beiskolázásról és a tanulói arányokról. Nem vagyunk könnyebb helyzetben akkor sem, ha a szakiskolai adatokat akarjuk az Oktatási Évkönyvek adatai szerint áttekinteni, ugyanis ezek az iskolák is két szinten, ISCED-2 és ISCED-3 szinten képeznek tanulókat, és a képzési szintektől függetlenül teszik közzé az olyan fontos mutatókat, mint az integrált SNI (sajátos nevelési igényű) tanulók számát, a kezdő évfolyamosok számát nappali és felnőttoktatás szerint, a hátrányos helyzetű tanulók létszámadatait stb. Emiatt az iskolatípusonkénti adatok összehasonlításakor nagyon óvatosnak kell lennünk, és világosan jeleznünk kell, mire vonatkoznak az adatok, milyen finomságú bontásban tudunk beszélni egy-egy iskolatípus jellemzőiről. ISCED-szintek szerint sajnos alig van nyilvános közoktatási statisztikai adat. Emiatt az Oktatási Évkönyvek adataira való hivatkozásnál minden esetben jelezzük majd, hogy figyelembe lehetett-e venni az ISCED-szinteket.

A helyzetet bonyolítja, hogy a nemzetközi adatgyűjtések és az ennek mentén nyilvánosan elérhető (Eurostat) adatok összemosás az ún. „középfokú” ISCED-szinteket, és gyakorlatilag együtt tárgyalják a 3. és a 4. szintet, holott jelentős különbség van közöttük, hogy valaki 3C-s szakiskolai végzettséget szerez, vagy 3A-ra épülő 4-es szintű szakképzettséget. A két csoport munkaerő-piaci helyzete, legalábbis Magyarországon, nagyon különböző. Durva bontású adatokkal vagyunk kénytelenek dolgozni, amely alapján a szakképzési rendszer finomhangolásait nem, csak annak felismerhető trendjeit tudjuk bemutatni.

A jelenlegi intézményhálózat fenntartói struktúrája

A rendszerváltást és az EU-csatlakozást követően az előbbieken ismertetettek szerint létrejött egy viszonylag bonyolult, a korábbinál többféle programot magában foglaló szakképzési rendszer, amely nem iskolatípusok, hanem inkább képzési szintek szerint tagolódik, és egy-egy képzési szinten többféle iskolatípusban is oktatnak. Szakmailag tehát indokolt lehet az intézménystruktúra átalakítása oly módon, hogy a képzési szintekkel nagyobb összhangot mutasson, vagy jobban funkcionáljon.⁷ Ezek fontos szakmai, szakmapolitikai kérdések, a politikai döntéseknek tehát széles szakmai (és jó esetben társadalmi) támogatottságon és konszenzuson kell(ene) alapulniuk. A szakmai és társadalmi viták most láthatóan elmaradnak, vagy csak nagyon szűk körben folynak.

Mindeddig az a törekvés jellemezte az intézményi struktúra változásait, hogy vegyes profilú, többcélú intézmények jöjjenek létre. A többcélú intézmények több ISCED-szinten folytatnak nevelést és oktatást, az óvodától (ISCED-0) a gimnáziumig (ISCED 3A) vagy akár az érettségire épülő szakképző évfolyamokig (ISCED-4). A fenntartóváltás azt jelenti számukra, hogy elveszítik a szakképzésben érintett intézményegységeiket vagy tagiskoláikat.

A jelenleg hatályos jogszabályok értelmében iskolafenntartó lehet a KLIK, megyei vagy települési önkormányzat, egyházi jogi személy, valamint alapítvány vagy magánszemély.⁸ Egy intézmény több köznevelési alapfeladatot is elláthat, a feladatellátás bonyolultságától függően jogilag többféle formában. A többcélú intézmény létrehozásának feltételeit a Köznevelési törvény 20. §-a ismerteti.⁹

Az Oktatási Évkönyv adatai alapján láthatjuk, hogy a 2012/2013-as tanévben 1248 szakképző intézmény működött az országban, 1764 feladatellátási hellyel. Amennyiben a 2009/2010-es tanévet bázisévnek tekintjük, a feladatellátási helyek

⁷ A költségcsökkentés önmagában is elég ok lehet, bár Magyarország nagyságrendjét tekintve és GDP-arányosan is egyre kevesebbet költ oktatásra.

⁸ Az egyházi és magán köznevelési intézmények eltérő szabályozás alapján működhetnek. Nem kell alkalmazniuk a kötelező felvételre vonatkozó rendelkezéseket, a csoportlétszámra vonatkozó szabályokat, és igénybevételekük fizetési kötelezettséghez köthető a köznevelési törvény 31. §-a értelmében.

⁹ 2011. évi CXCV. törvény a nemzeti köznevelésről 4 § 7. pontja

számának emelkedése mellett csökken az intézmények száma. Kivételt kizárólag a speciális szakiskolák képeznek (2. táblázat).

2. táblázat: *A szakképző intézmények és feladatellátási helyek száma országosan, az Oktatási Évkönyvek alapján*

Tanév	Szakközépiskolák		Szakiskolák		Speciális szakiskolák	
	Intézmények száma	Feladatellátási helyek száma	Intézmények száma	Feladatellátási helyek száma	Intézmények száma	Feladatellátási helyek száma
2009/2010	684	917	452	623	141	157
2012/2013	674	921	449	690	125	153
<i>Bázisévhez viszonyítva</i>	<i>-10</i>	<i>+4</i>	<i>-3</i>	<i>+67</i>	<i>-16</i>	<i>-4</i>

Forrás: Hivatkozott Oktatási Évkönyvek.

A jelentősebb strukturális átalakítás az államilag fenntartott intézményekben történt. A 2. táblázat által bemutatott képet árnyalja, ha kizárólag az állami fenntartású intézményeket vesszük górcső alá. A 3. táblázat már nemcsak az intézmények, hanem a feladatellátási helyek számának csökkenését is mutatja, ugyanakkor az 1. táblázat alapján tudjuk, hogy nem iskolabezárások történtek. Ebből következően tehát úgy jön létre a 3. táblázatból kiolvasható helyzet, hogy az állam folyamatosan kivonulni igyekszik a szakképzésből a vegyes profilú iskolák esetében, a megtartott intézményeknél pedig minden eddiginél nagyobb kontrollra és centralizálásra törekszik. A 3. táblázat adatai alapján a háttérben (nem jelentős) intézmény-összevonások is sejthetők.

Felmerül a kérdés, hogy az állam vajon a középfokú oktatás mely szegmensét kívánja átadni más fenntartónak, és milyen arányban. A gimnáziumokkal jelen írás keretében nem foglalkozunk, ezért csak megemlítjük, hogy a 2012/2013-as tanévre ebben a középfokú iskolatípusban szerepel legkisebb arányban fenntartóként az állam.¹⁰

¹⁰ A Statisztikai Tájékoztató Oktatási Évkönyv 2012/2013 több hibát is tartalmaz. Az intézmények fenntartó szerinti feltüntetéseiben nem egységes a középfokú intézmények vonatkozásában. A szakiskolák, a speciális szakiskolák és a gimnáziumok „nem állami” adatainak ismertetésekor a „összesen” rovat tartalmazza az egyházi fenntartású intézmények adatait is, a szakközépiskolák adatainak ismertetésekor azonban nem ezt a metódust választja. Ebben az iskolatípusban az „összesen” oszlop nem tartalmazza az egyházi fenntartású intézmények adatait. Így az azonos oszlopban, de különböző iskolatípushoz tartozó adatok csak a hibásan megadott értékek teljes átszámolásával elemezhetők.

3. táblázat: Az állami szakképző intézmények és feladatellátási helyek száma országosan, az Oktatási Évkönyvek alapján

Tanév	Szakközépiskolák		Szakiskolák		Speciális szakiskolák	
	Intézmények száma	Feladatellátási helyek száma	Intézmények száma	Feladatellátási helyek száma	Intézmények száma	Feladatellátási helyek száma
2009/2010	467	555	314	366	128	143
2012/2013	419	516	280	347	113	137
Bázisévhez* viszonyítva	–	–39	–34	–19	–15	–6

* 2009/2010

Az állami szerepvállalás csökkenése a szakképzésben is jelentkezik, bár az egyes iskolatípusok esetében eltérő arányban. A szakközépiskolákban 3 év alatt 4 százalékkal, a szakiskolákban 8 százalékkal csökkent az állami fenntartású intézmények aránya. Kizárólag a speciális szakiskolák fenntartásában maradt meg az állami monopólium. A szakközépiskolák és a szakiskolák megközelítőleg fele állami fenntartású.

Vagyis a szakképzés strukturális átalakításának kérdésével kapcsolatos állami döntések csak a képzésben résztvevők felét érintik.¹¹ Az állami és egyéb fenntartású intézmények tanulólétszáma között azonban igen jelentős eltérések vannak, különösen, ha azt is figyelembe vesszük, hogy az alapítványi és magánfenntartású intézmények elsősorban a felnőttoktatásban vesznek részt. A nappali képzésben résztvevőket többnyire az állami fenntartású intézményekben találjuk. A tervezett átalakítások tehát a 14–19 éves korosztályt érintik elsősorban, e korosztály aktuális és jövőbeni munkaerő-piaci helyzetét határozzák meg (4. táblázat).

4. táblázat: A tanulók eloszlása a 2012/2013-as tanévben a különböző típusú intézmények és fenntartók között (%)

Képzéstípus	Szakközépiskola			Szakiskola			Speciális szakiskola		
	Á	AM	E	Á	AM	E	Á	AM	E
Nappali képzés	76	17	7	79	13	9	93	4	3
Felnőttoktatás	25	64	11	3	87	10	0	0	0

Magyarázat: Á = állami, AM = alapítványi és magán, E = egyházi fenntartás.

¹¹ Nem egyértelmű, hogy a tervezett új TISZK-rendszerben a nem állami fenntartású szakképző intézmények helyet kapnak-e. A megyei szakképzési koncepciók erre vonatkozóan nem tartalmaznak konkrét információt.

A 2012/2013-as tanév adatai alapján a központi költségvetés összesen 321 feladatellátási helyet működtetett (5. táblázat). Amennyiben a továbbiakban ennél több intézmény kerül az NGM-hez, a jelenleg még önkormányzati fenntartású iskolák átvételének módját is ki kell dolgozni. A helyzet azért nehéz, mert a szakiskolai feladatellátás 90 százaléka a kormányváltás előtt ún. „vegyes profilú”, többcélú intézményekben történt (Liskó 2008).

5. táblázat: Az állami fenntartású feladatellátási helyek száma
fenntartó-típusonként, az Oktatási Évkönyvek alapján

Tanév	Szakközépiskola		Szakiskola		Speciális szakiskola	
	Önkormányzat	Központi Költségvetés	Önkormányzat	Központi költségvetés	Önkormányzat	Központi költségvetés
2009/2010	527	28	350	16	143	0
2012/2013	372	144	238	109	69	68

A fenntartóváltás első hulláma a „szakközépiskolákat”, valamint az ún. „szakközépiskola és szakiskolákat” érinti majd.

TISZK-ek és SZE-k

A szakképző intézmények a fenti fenntartói struktúra szerint működnek, azzal a különbséggel, hogy ezek az iskolák iskolarendszeren kívüli, ma még lazának mondható társulásokba, TISZK-ekbe (Térségi Integrált Szakképző Központ) tömörülnek. A TISZK tagjai önálló intézmények, önálló jogi személyek, és az egyes iskolák vezetői nemritkán a többiekkel szemben próbálják érvényesíteni intézményük érdekeit. Részben ennek köszönhető, hogy az intézményrationalizáció szándékával (is) létrehozott TISZK-rendszerben ellenállás mutatkozott még úgy is, hogy az ágazati irányítás világossá tette, kész az intézményhálózat indirekt úton való szanálására (Mártonfi 2007).

A 2007–2008-ban megalakult TISZK-ek az elmúlt évek során szerkezetileg átalakultak, de a lemorzsolódás csökkentésében, a hátrányos helyzetű fiatalok képzésben tartásában, illetve a párhuzamos képzések felszámolásában nem jártak sikerrel. Tervezett átalakulásuk hátterében e deklarált célok ma is megtalálhatók, az uniós pályázatok miatt azonban szerkezeti átalakításukra, átszervezésükre, megszüntetésükre a pályázati projekt zárásától számított öt éven át nincs lehetőség, így például a budapesti TISZK-ek majd csak 2016 második, illetve 2017 első felében válnak átalakíthatóvá (BP Konceptió 2013). Érthető tehát, hogy mindeddig miért nem sürgette a fenntartóváltást a kormány.

Az új szakképzési koncepció a meglévő TISZK-rendszer átalakítására, az iskolák önálló jogi személyiségének megszüntetésére (tagiskolává alakítására) és előre nehezen látható méretű intézménybezárásra vállalkozik¹² (Koncepció 2011). Az átalakítás mértéke nyilvánvalóan feszültséget generál a rendszerben, és a folyamat gyors végrehajtását segítheti a tervezett fenntartóváltás, vagyis ha az NGM-hez tartoznak a szakképző intézmények.

A TISZK-rendszer holland minta alapján szerveződik újjá, vagyis egyfenntartóssá válik, amelyben nem a tagintézmények, hanem az átalakított TISZK-ek, új megnevezésük szerint a Szakképzési Egységek (SZE) rendelkeznek majd OM-azonosítóval (Koncepció 2011; Mártonfi, 2007). Egy-egy SZE-n belül több képzési szint jelenik meg, ISCED-2, ISCED-3 (a gimnáziumi képzés kivételével), valamint az ISCED-4. Tehát ezek is többcélú, de nem vegyes profilú intézmények lesznek, hiszen csak szakképzéssel összefüggő képzéseket kínálnak. A tervek szerint a fővárosban 10, megyénként pedig egy (esetleg két) SZE alakulna a hatályos szakképzési törvény rendelkezéseinek megfelelően. Egy-egy SZE tanulólétszámának meg kell haladnia az ötezer főt. Amennyiben egy megyében a tanulói létszám 5 és 10 ezer között van, két, kétezer főt meghaladó intézmény alakulhat.¹³ Egy-egy SZE szakközépiskolákat, szakiskolákat, ún. központi képzőhelyet, pénzügyi csoportot és koordinációs csoportot foglalna magába.

A hazai oktatásirányítás úgy kívánja létrehozni a szakképzés új struktúráját, hogy az semmiképpen se legyen költségesebb a jelenleginél.¹⁴ Az iskolabezárások szándéka egyértelmű, tehát pillanatnyilag nem lehet tudni, hogy a vidéki intézmények milyen feltételekkel működhetnek majd tovább, milyen mértékű racionalizációra lehet számítani a fenntartóváltást követően. A végleges struktúra még úgy is bizonytalan, hogy minden megyében elkészültek a szakképzés-fejlesztési koncepciók.

Jelen keretek között nincs lehetőségünk a holland rendszer részletes ismertetésére, csupán néhány hazai veszélyre hívjuk fel a későbbiekben a figyelmet, előrebozátva, hogy a struktúra önmagában nem determinálja egy rendszer működését. A struktúra mellé rendelt jogi szabályozás, a működtetés módja, az adott struktúra fenntartására szánt összeg, és az ország kulturális, gazdasági jellemzői együttesen hozzák létre a rendszer adott országra jellemző működését.

¹² „Megvalósul a TISZK-en belüli és a TISZK-ek közötti profiltisztítás, megszűnnek azok a párhuzamoságok, amelyeket a helytelen berögzülések, és az indokolatlan továbbműködtetéshez fűződő érdekek tartanak életben. Ennek szükséges, de korántsem figyelmen kívül hagyható velejárója bizonyos szakképesítések, osztályok jövőbeli megszüntetése, kapacitások, felesleges és költséges tanműhelyek átszervezése, racionalizálása és akár a TISZK-et alkotó tagintézmények, iskolák bezárása.” (Koncepció 2011, 46. o.)

¹³ 2011. évi CLXXXVII. törvény a szakképzésről, 5. §

¹⁴ „A rendszer költséghatékony működtetése (nem lehet drágább a jelenleginél).” (Koncepció 2011, 11. o.)

Változások a középfokú oktatás működésében

Itt nincs lehetőség arra, hogy a közoktatási rendszer és a szakképzés átalakításának egyes lépéseit, fázisait bemutassuk. A törvényi változás részletes ismertetésére és elemzésére sem térünk ki, de a kiépülő új társadalmi modell működésének bemutatásához elengedhetetlen a jelenlegi köznevelési rendszer néhány elemének vázlatzerű áttekintése.

A 18 éves korig tartó tankötelezettségről 1996-ban hozott döntés célja az általánosan magasabb iskolai végzettség, a középiskolai expanzió és a munkanélküliség csökkentése volt. A felmenő rendszerben bevezetett szabályozás mellett 2009-ben jelentek meg a rendszerben azok a tanulók, akiket a magasabb tankötelezettségi korhatár érintett (Mártonfi 2011). Minthogy a szabályozást az új köznevelési törvény megváltoztatta 2011-ben, hatása alig mérhető.

Az oktatási rendszerben bekövetkezett egyik fontos változás a tankötelezettség korhatárának 16 éves korra történő leszállítása volt.¹⁵ Eszerint a tanuló 16. életévének betöltése napján, tanév közben is megszakíthatja a képzést. Az európai országok között általános a 16 éves korban megállapított tankötelezettségi határ, de van olyan ország, ahol nem életkorhoz, hanem végzettség megszerzéséhez kötik a kötelezően oktatási rendszerben töltendő időt. A jelenlegi szabályozás tehát formailag nem tér el az EU-ban megszokottól,¹⁶ a hazai és nemzetközi továbbtanulási tendenciák közötti alapvető különbség a középfokú oktatásból a felsőfokú képzésbe belépők arányában van. Megjegyzendő, hogy a duális képzés szempontjából mintának tekintett Németországban 18 éves korig tankötelesek a tanulók, de az utolsó két évet részidős képzés formájában is teljesíthetik (Istenes, Péceli 2011).

Ezzel párhuzamosan jelentősen változtak a továbbtanulási útvonalak is az iskola-rendszerű képzésben. Az általános iskolából a leggyengébben teljesítő tanulóknak a HÍD-programok valamelyikében *kell* folytatniuk tanulmányaikat, attól függően, hogy megszerezték-e általános iskolai végzettségüket vagy sem.¹⁷ A középfokú intézmények nem kötelesek felvenni a gyenge átlageredményű tanulókat, így azok, akik egyik intézmény kilencedik évfolyamára sem kerülnek be, a köznevelési HÍD-I. programban kezdik meg tanulmányaikat. Azok a tanulók pedig, akik 15. életévüket betöltötték, és az általános iskola legalább hat osztályát elvégezték, az iskola kezdeményezésére a HÍD-II. programban folytatják tanulmányaikat. Hangsúlyozni kívánjuk, hogy a HÍD-programokban való részvétel nem választás kérdése, hanem az általános iskolai tanulmányi eredmény automatikus következménye.

A jobb tanulmányi eredményt elérő tanulók három továbbtanulási út közül választhatnak. A választott iskolatípus azonban a korábbiaknál jobban determinálja a továbbhaladási irányokat.

¹⁵ 1993. évi LXXIX. törvény a közoktatástól, 6. § (3) és 2011. évi CX. törvény a köznevelésről, 45. § (3)

¹⁶ http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/facts_and_figures/compulsory_education_EN.pdf

¹⁷ 2011. évi CX. törvény a nemzeti köznevelésről, 14. § (1)–(7)

Megkezdhetik tanulmányaikat szakiskolai képzésben, ahol a 9. évfolyamtól kezdődően párhuzamosan folyik a közismereti tárgyak oktatása és a szakképzés, de az első szakképző évfolyam gyakorlati óráit iskolai tanműhelyben kell eltölteni. A szakiskolai bizonyítvány megszerzését követően a törvény lehetőséget biztosít ezen tanulók számára (is) további kétéves képzést követően az érettségi bizonyítvány megszerzésére.¹⁸

Választhatják azt a lehetőséget, hogy szakközépiskolában kezdik meg tanulmányaikat, amelynek sikeres elvégzése esetén ún. „szakmai érettségit” tesznek, ám ez nem lesz egyenértékű a gimnáziumi érettségivel, ugyanis csak az ágazaton belüli felsőoktatásban való továbbtanulásra jogosít (Bükki et al. 2012, Szüdi 2012). A szakmai érettségivel bizonyos munkakörök betölthetők, de arra is lehetőséget biztosít, hogy OKJ-s képzésben folytassa a tanuló tanulmányait a szakközépiskola szakképző évfolyamain. Lehetőség van arra is, hogy ún. FSZ-programban (felsőoktatási szakképzésben) való továbbtanulási utat válasszanak.¹⁹

A továbbtanulás harmadik, és legszélesebb spektrumon lehetőséget biztosító útja a gimnázium, amelynek elvégzését követően a tanuló érettségi bizonyítványt szerez, amellyel a felsőoktatásban, FSZ-programban tanulhat, de akár OKJ-s képzésben is részt vehet.

Az érettségi bizonyítvány megszerzésének feltétele minden iskolatípusban 50 órányi közösségi szolgálat teljesítése.²⁰

A köznevelés bármely iskolai szinten felnőttoktatásként is folyhat.²¹ A tanuló legkorábban a tankötelezettség határának elérésétől, vagyis 16. életévének betöltésétől folytathatja tanulmányait felnőttoktatás keretében,²² 21. életévét követően pedig kizárólag felnőttoktatási keretek között tanulhat tovább.²³ A tankötelezettségi korhatár elérését követően az iskola elégtelen tanulmányi eredmény esetén egyoldalúan is megszüntetheti a tanulói jogviszonyt.²⁴ Nem tanköteles tanulók esetében a köznevelés középfokú ingyenessége feltételekhez kötött. Esetükben a második évfolyamismétlés fizetési kötelezettséget von maga után, mint ahogyan a második sikertelen érettségi vizsgát követően is csak térítés ellenében lehet újra próbálkozni.²⁵

¹⁸ 2011. évi CXCV. törvény és 2011. évi CLXXXVII. törvény

¹⁹ 2011. évi CCIV. törvény a felsőoktatásról

²⁰ 2011. évi CXCV. törvény a nemzeti köznevelésről, 6. § (4)

²¹ Uo., 3. § (7)

²² Uo., 60. § (3)

²³ Uo., 60. § (2)

²⁴ Uo., 53. § (6)

²⁵ <http://www.oktatas.hu/koznevelas/erettsegi/gyik?itemNo=2> (utolsó letöltés: 2014. 08. 01.)

A STRUKTÚRÁBÓL KÖVETKEZŐ LEHETSÉGES ANOMÁLIÁK

Centralizáció

A jelenlegi TISZK-ek laza szerveződésű egységek, önálló vezetéssel, eltérő érdekekkel, változó szorosságú együttműködéssel. Az SZE-k ezzel szemben egyfenntartós, erősen központosított egységek, és a tagintézményeknek közös vezetői vannak. Ennek számos – az ideológiai, politikai ráhatásban megnyilvánuló – következménye lehet.

A kollégistává válás

A szakképzés profiltisztításának és centralizálásának szerves része az iskolabezárás. A földrajzi értelemben a jelenleginél jóval ritkábban elhelyezkedő iskolák szükségképpen utazásra és/vagy kollégium igénybevételére kényszerítik azokat a tanulókat, akik igénybe akarják venni a képzés ezen formáját. Jelenleg a szakiskolai tanulók 7 százaléka kap kollégiumi elhelyezést (6. táblázat). Ha a rendelkezésre álló források lehetővé tennék is a kollégiumi rendszer szükséges bővítését (aminek költségvetési fedezetéről egyelőre nem tudunk), a jelenlegi rendelkezések szerint akkor is a családoknak kell megfizetni a kollégiumi ellátás és utazás költségeit (támogatás esetén azok egy részét). Ha a gyakorlatért kapott anyagi juttatás és egy esetleges ösztöndíj fedezné is a költségeket, kérdés, hogy a családok hány százaléka vállalja majd a kollégiumi elhelyezést, és mi történik azokkal a társadalmi csoportokkal, amelyek akár anyagi, akár a kollégiumi elhelyezéssel kapcsolatos ellenérzéseik, kulturális okok miatt maradnak ki a képzésből.

6. táblázat: Az állami fenntartású szakközépiskolák és szakiskolák kollégistáinak száma és aránya, az Oktatási Évkönyvek alapján

Tanév	Szakközépiskolás kollégisták		Szakiskolás kollégisták	
	száma, fő	aránya, %	száma, fő	aránya, %
2009/2010	18 997	9,0	8109	7,5
2010/2011	18 376	8,9	7679	7,1
2011/2012	16 966	8,7	7380	6,9
2012/2013	15 733	8,8	6475	7,0

Jelenleg, az általános iskola elvégzését követően, a tanulóknak csak 1,5 százaléka nem folytatja tanulmányait középfokon (Kertesi, Kézdi 2008). Az új, földrajzilag is centralizált szakiskolai rendszerben a jelzett okok miatt várhatóan a jelenleginél többen fognak kiszorulni a továbbtanulásból, miközben a holland modell bevezetésétől a lemorzsolódás csökkenését várja az oktatásirányítás.

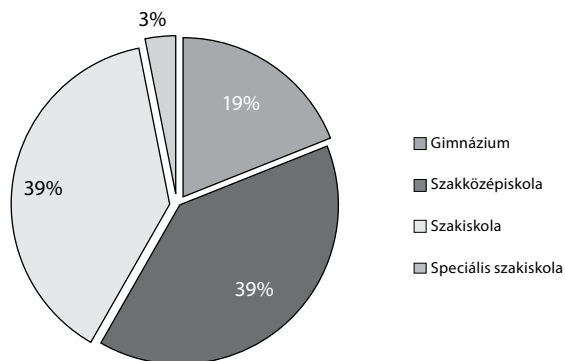
Az oktatás színvonala

Változnak az új rendszerben a szakoktatókkal kapcsolatos elképzelések oly módon, hogy az eddig megszokott, határozatlan idejű alkalmazást nem kívánja vállalni a rendszer. Egy, a piaci igényekhez messzemenőig alkalmazkodni tudó alkalmazási feltételrendszert dolgoznak ki, vagyis a szakmai tárgyakat oktatók tetszőlegesen cserélhetők, elbocsáthatók, leépíthetők lesznek, végkielégítés nélkül. Igaz, a szakmai tárgyak oktatásánál nem követeli meg a Konceptió a pedagógus végzettséget sem (Konceptió 2011). Láthatóan nem célja a szakképzés-irányításnak a szakoktatók pályán tartása.

A szakiskolákban eddig sem volt jó a pedagógusok helyzete. Kutatásokból tudjuk, hogy a szakképző intézmények igazgatói ragaszkodnak legkevésbé meglévő tantestületükhöz, ezekben az iskolatípusokban válnának meg az igazgatók a legkönnyebben a tanároktól, miközben ezekben az intézményekben a legnagyobb a tanárok terhelése, és a hazai oktatási intézmények közül a szakiskolákban a legrosszabb a munkahelyi légkör (Lannert 2010). A vázolt formában való alkalmazás költséghatékonysága nem vitatható, de fontos megemlíteni, hogy az elgondolás figyelmen kívül hagyja a tanárok különböző helyzete miatt kialakuló feszültségeket és ezek hatását egy-egy tantestület működésére. Kérdés, hogy a magasan kvalifikált, jó képzettségű szakemberek e bizonytalan feltételek között vállalnak-e egyáltalán tanári feladatokat a SZE-n belül, vagy inkább a versenyszférában kamatoztatják tudásukat. Amennyiben a SZE nem tud versenyképes fizetést kínálni, kontraszelektációs folyamatokat indíthat el a szabályozás.

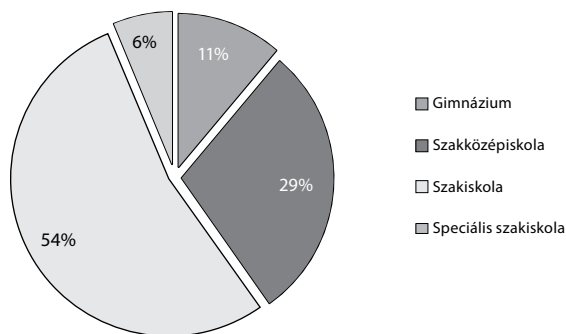
Tovább rontja majd a szakképző intézmények vonzerejét, hogy a (szakmai tárgyakat tanító) tanárok egyfajta „intézmények közötti rugalmas foglalkoztatására” készül az új fenntartó (Konceptió 2011). A szakképző iskolák eddig is köztudottan sokkal kevésbé voltak vonzóak a pedagógusok számára, mint a gimnáziumok vagy akár a szakközépiskolák, ugyanis a szakiskolákban a legmagasabb az egy pedagógusra jutó tanulólétszám, és ezekben az iskolatípusokban tanul középfokon a legtöbb hátrányos helyzetű tanuló (1. ábra).

1. ábra: *Hátrányos helyzetű (HH) tanulók eloszlása az állami fenntartású középfokú iskolatípusokban a 2012/2013-as tanévben, az Oktatási Évkönyv alapján, ISCED-szinttől függetlenül*



A két ábra a hátrányos és a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók eloszlását mutatja a középfokú iskolatípusokban. Míg a hátrányos helyzetű tanulók eloszlása egyenletes a szakközépiskolák és a szakiskolák között, a halmozottan hátrányos helyzetű (alacsony iskolai végzettségű és/vagy roma) tanulók eloszlása nem. Minél több hátránnyal indul valaki a középfokú oktatásba, annál nagyobb a valószínűsége, hogy szakiskolában tanul majd tovább (2. ábra).

2. ábra: *Halmozottan hátrányos helyzetű (HHH) tanulók eloszlása az állami fenntartású középfokú intézményekben a 2012/2013-as tanévben, az Oktatási Évkönyv alapján, ISCED-szinttől függetlenül*



Nem elhanyagolható szempont, hogy a szakképző intézményekben tanul a legtöbb tanulási nehézséggel küzdő tanuló, és az adott iskolai populáción belül arányuk folyamatosan növekszik. Az integráltan oktatott SNI-tanulók aránya az állami fenntartású szakközépiskolában 1-ről 2 százalékra, szakiskolában 4-ről 6 százalékra növekedett, és hasonló tendencia a „beilleszkedési-, tanulási-, magatartási nehézséggel küzdő” (BTMN) tanulók esetében is megfigyelhető a vizsgált időszakban.

A szakközépiskolában utóbbiak aránya 1-ről 2 százalékra, a szakiskolákban pedig 2-ről 4 százalékra nőtt 2009/10 és 2012/13 között az Oktatási Évkönyvek alapján. Ennek ismeretében a szakképzési koncepció szemléletének külön érdekessége, hogy a leghátrányosabb helyzetű tanulók szakmai tárgyainak elméleti és gyakorlati oktatásához nem tartja feltétlenül szükségesnek a pedagógusvégzettség megszerzését. (Mindeközben az állami fenntartású gimnáziumokban 1 százalék alatt marad az SNI és a BTMN-es tanulók aránya is, bár enyhe növekedés ebben az iskolatípusban is mutatkozik.)

A jelenlegi körülmények között is a szakiskolákban a legmagasabb a betöltetlen álláshelyek száma (Lannert 2010). Az új rendszerben – bizonytalan (határozott idejű) alkalmazási feltételek és az adott iskolatípusra jellemző pedagógusterheltség mellett – nem túl jó tantestületi és iskolai légkörbe, hátrányos helyzetű, tanulási és magatartási nehézségekkel küzdő tanulók mellé nem lesz könnyű szaktanárokat találni.

A TÖRVÉNYI SZABÁLYOZÁSBÓL FAKADÓ LEHETSÉGES ANOMÁLIÁK

Korai iskolaelhagyás

Az Európai Unió globalizációs- és versenyképességi problémáira adott válasz volt az ún. lisszaboni stratégia, amely a tagállamok nemzeti kompetenciájába tartozó területek „laza” összehangolását („nyitott koordináció”) tűzte ki célul (Halmai 2006). Elsősorban olyan területeket vett célba, amelyeket az integráció mindaddig érintetlenül hagyott, így a foglalkoztatás és képzés, a társadalmi kohézió, a kutatás és fejlesztés, a versenyképesség növelését célzó reformok kérdéseit. E stratégia folytatásaként fogadták el a tagállamok az új, Európa 2020 stratégiát, amely nemzetállamonként más-más, de az EU-s trendekhez igazodó célkitűzéseket tartalmaz.²⁶

E stratégia része, hogy az EU átlagában és a nemzetállamok szintjén egyaránt csökkenjen a korai iskolaelhagyók aránya. Korai iskolaelhagyóknak az Eurostat definíciója alapján azokat a 18–24 év közöttieket tekintjük, akik az oktatási rendszerből vagy végzettség nélkül, vagy nagyon alacsony (legfeljebb alapfokú, ISCED 2 vagy rövid 3C szintű) végzettséggel kerülnek ki, és a munkaerő-felmérést megelőző 4 hétben semmiféle képzésben nem vesznek részt (Mártonfi 2012). A korai iskolaelhagyás tehát nem azonos a lemorzsolódással,²⁷ mely utóbbi jóval tágabb fogalom, s amelynek 10 százalék alá való csökkentésére Magyarországnak belátható időn belül nincs reális esélye.

²⁶ Az Európa 2020 stratégia célkitűzései.

²⁷ A lemorzsolódásba beletartozik az évismétlés, az iskolaváltás és az iskolából való kiszorulás. Az Európa 2020 magyar nyelvű honlapján, a vállalt célkitűzések között, fordítási hiba miatt a „lemorzsolódás” szó szerepel a „korai iskolaelhagyás” kifejezés helyett. http://ec.europa.eu/europe2020/targets/eu-targets/index_hu.htm (utolsó letöltés: 2014. 08. 01.)

A korai iskolaelhagyók arányának csökkentésére irányuló szándék szorosan összefügg az Európa 2020 stratégia két másik célkitűzésével, a szegénység és a társadalmi kirekesztettség elleni küzdelemmel, valamint a foglalkoztatási ráta növelésével. Magyarország számára a korai iskolaelhagyás 10 százalék alatti szintre csökkentését határozták meg célként. Az Európa 2020 stratégia elemzése a korai iskolaelhagyásra vonatkozóan öt csoportba sorolja az országokat. Magyarország külön csoportot képez az elemzésben, minthogy kizárólag hazánkban van 10 százalék felett a korai iskolaelhagyók aránya úgy, hogy 2010 és 2013 között az érték növekvő tendenciája figyelhető meg.²⁸ Az eddigi adatok azt igazolják, hogy a kormány e területen sikertelen. Nem önmagában a korai iskolaelhagyók magas hazai aránya ad tehát okot aggodalomra, hanem az, hogy a korábbi évek csökkenést jelző tendenciája 2010-ben megtört, és azóta ismét növekszik ez az arány. Megjegyzendő, hogy a 10 százalék feletti értéket mutató többi EU-s országra a csökkenés jellemző, bár ennek mértéke feltehetően nem elegendő ahhoz, hogy 2020-ig elérjék a kitűzött célt.

Mindezek ismeretében, továbbá azért, mert tudjuk, hogy a tanulmányaikat félbehagyók megközelítőleg 10 százaléka számára a tankötelezettségi kor elérése teszi lehetővé tanulmányai jogszerű abbahagyását (Kertesi, Kézdi 2008), hibás, átgondolatlan politikai döntésnek tűnik a tankötelezettség korhatárának csökkentése, amelynek várható következménye, hogy tovább nő majd az iskolaelhagyók száma.

A népesség iskolázottságának ISMIK-modelles²⁹ előreszámításai szerint a 2010-es szabályozási környezet változatlansága mellett a 20–24 éves korosztályban az általános iskolánál alacsonyabb végzettségűek (vagyis a korai iskolaelhagyók) arányának enyhe növekedése és az általános iskolai végzettségűek (akik szintén korai iskolaelhagyónak számítanak a korábbi definíció alapján) 13%-os szint körüli stabilizálódása prognosztizálható (Kádárné 2012).

A lemorzsolódás egyik objektív mutatója az évismétlés lehet. Az állami fenntartású szakiskolákban a 2009/2010 és a 2012/2013-as tanév között az évismétlők aránya évi 1 százalékkal nőtt, 8-ról 12 százalékra, az egyháziakban 6-ról 10 százalékra, az alapítványi, ill. magániskolákban 5-ről 6 százalékra az Oktatási Évkönyvek alapján.

Az évismétlők aránya a szakközépiskolákban is növekszik, de ennek mértéke lassabb ütemű, és a szakiskolai értéknél jóval alacsonyabbról indul. Így is a 2009/2010-es tanév 4 százalékos aránya a 2012/2013-as tanévre 5 százalékra emelkedett az állami fenntartású szakközépiskolákban. Amennyiben a szakképzésben érzékelhető tendenciát nem sikerül megfékezni, a lemorzsolódási mutatók jelentős változásával kell számolnunk, különösen annak ismeretében, hogy a nem tanköteles tanulók

²⁸ http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/29_early_school_leaving_02.pdf (utolsó letöltés: 2014. 08. 01.)

²⁹ Iskolázási mikroszimulációs módszer

a második évfolyamismétlést követően már csak tandíj/térítési díj megfizetése mellett tanulhatnak tovább középfokú oktatási intézményben.³⁰

Nem elhanyagolható az sem, hogy a középfokon lemorzsolódók 20–30 százaléka munkavállalás miatt került ki a rendszerből (Kertesi, Kézdi 2008). A középiskolai tanulók munkavállalásának kényszere mára már ismert, mint ahogy az is, hogy nem egy esetben a gyerek keresete a család egyetlen jövedelemforrása (Istenes 2011). A lehetőségek nem kis része feketemunka, mert az alacsony végzettségű 15–19 éves közötti korosztály alig talál hazánkban legális munkát. Hivatalosan mindössze 1,5 százalékuk volt foglalkoztatott 2014 első negyedében, messze elmaradva a 10,8 százalékos EU-s átlagtól (Eurostat).

HÍD-programok

Az új oktatáspolitikai elképzelések szerint a nehezen teljesítő, túlkoros tanulóknak nem lesz lehetőségük arra, hogy alapfokú végzettséget az általános iskolában szerezzenek. Számukra a HÍD-programokba vezet csak út, ahol erősen szegregált, gyengén teljesítő csoportok jönnek létre, feltételezhetően az országos átlagnál magasabb mértékű iskolai hiányzások mellett.

Az általános iskolák felső tagozatos, kétszeres évismétlő tanulói automatikusan kerülnek a HÍD II. programba, de a szakképzés-fejlesztési koncepció úgy viszonyul hozzájuk, mint középfokon továbbtanulni nem akarókhöz. Ebből a rendszerből biztosan nem vezet semmiféle út a középfokú végzettség megszerzéséhez. A programba bekerülő fiatalok tartósan kiszorulnak a munkaerőpiacról, és társadalmi kirekesztettségük ellen még küzdeni sem akar a kormányzat.³¹ A tankötelezettségi korhatár elérésekor elhagyhatják, és el is hagyják az oktatási rendszert. A helyzetüket felismerő és azon változtatni akarók és tudók esetleg a felnőttoktatás keretei között kaphatnak szakmaszerzési lehetőséget, természetesen a felnőttoktatásra jellemző feltételek mellett. A HÍD II. tehát nem más, mint szándékos, tudatos lemondás a társadalom legsós rétegeiben elhelyezkedő, többszörösen veszélyeztetett, hátrányos helyzetű gyerekekről, újrateremtve e társadalmi csoportot, és nem mellékesen lehetőséget biztosítva ezzel a szegénység és az ebből fakadó társadalmi-gazdasági helyzet etnicizálására.

A HÍD I. programból való kitörési lehetőség is csekély, de talán nem teljesen lehetetlen. Ez a program az általános iskolai végzettséget megszerző, de középiskolába fel nem vett tanulók gyűjtőhelye. Létrehozásának rejtett üzenete egyfajta kormányzati „engedély” az általános iskolának, hogy ne készítse fel középfokú oktatás-

³⁰ 229/2012. (VIII. 28.) Korm. rendelet a nemzeti köznevelésről szóló törvény végrehajtásáról, 36. § (1) c.

³¹ „A középfokú oktatási intézményben továbbtanulni nem kívánó, de a tankötelezettségi kort még be nem töltött, és az általános iskola nyolc osztályát elvégző fiatal a HÍD II. programba iskolázandó be.” (Koncepció 2011, 12. o.)

ra tanulóinak egy részét.³² A program többféle társadalmi igényt elégít ki. Egyrészt a középfokú intézményeknek nem kell megküzdeni a legnehezebben kezelhető, fegyelmezhető tanulókkal, és a gyereket szakiskolába adó szülő „kedvezőbb osztályklimával” találkozhat, másrészt a szakiskolák pedig választhatnak, hogy a HÍD I.-ben végzett tanulók közül kiket és milyen arányban engednek be intézményeikbe attól függően, hogy a kezdő évfolyamos osztály- és csoportindítási létszámhoz hány főre van szükségük. A HÍD I. program megvalósítása biztosan erős szórást mutat majd országosan, és lesznek olyan iskolák is, amelyek tényleges felzárkóztatás mellett a munkaerőpiacig juttatják a programban részt vevő tanulókat. Ugyanakkor látnunk kell, hogy a struktúra (az abban szereplők szándékaitól akár teljesen függetlenül) lehetőséget biztosít a kirekesztésre, a leszakadásra. Mindezt bizonyítja, hogy a főváros szakképzési koncepciója meg sem említi a HÍD-programban végző tanulókat, vagyis sem szakképzési, sem munkaerő-piaci szempontból nem számol ezekkel a fiatalokkal (BP Koncepció 2013).

Beiskolázási arányok és munkaerő-piaci igények

Az elmúlt években világossá vált, hogy a kormány az eddiginél radikálisabban kíván beavatkozni a társadalom iskolázottságának mértékébe. Az NGM államtitkára a *Magyar Nemzet*nek adott júliusi interjújában arról beszélt, hogy a munkaerőpiac szempontjából *egészségesebb* arányokat kell teremteni az iskolatípusok között, mert jelenleg a középiskolás diákpopuláció 40–45 százaléka jár gimnáziumba, illetve szakközépiskolába, és mindössze 10–20 százalék választja a szakiskolát. Az államtitkár által hivatkozott adatok nem felelnek meg a valóságnak, céljuk valószínűleg már meglévő politikai döntések igazolása.³³ A 2011-es szakképzési koncepció ugyanis a középfokú oktatás „torzulásának” tekinti a jelenlegi beiskolázási arányokat (Koncepció 2011). A jelenlegi beiskolázási gyakorlaton tehát mindenképpen változtatni kíván az oktatásirányítás oly módon, hogy emelni kívánja a szakiskolába beiratkozó

³² „A szakmatanulásra nem minden általános iskolai végzettséggel rendelkező fiatal alkalmas. Ahhoz azonban, hogy e fiatalok ne sodródjanak ki az oktatásból és foglalkoztathatóak legyenek, fontos, hogy a Hídprogram olyan ütemezést, lehetőségeket és komplex fejlesztést biztosítson számukra, amely lehetővé teszi, hogy résztvevői vissza tudjanak kapcsolódni a képzési rendszerbe, és alkalmassá váljanak a dolgozó életre.” (Koncepció 2011, 17. o.)

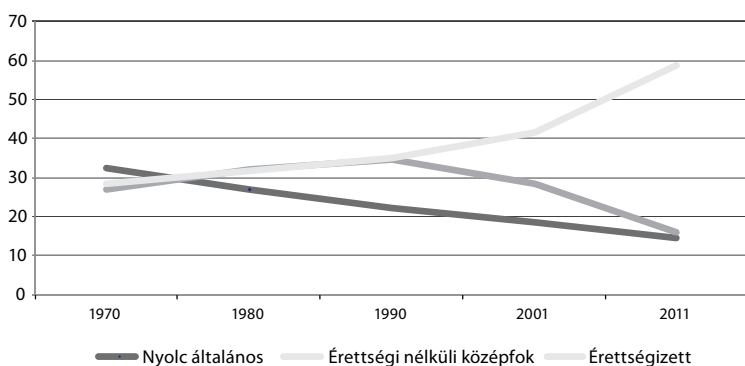
„A kamarai vizsgálat alátámasztja azt az általános szakmai tapasztalatot, hogy a szakiskolai képzésbe bekerült tanulók egy része sem az alapkészségeket, sem a motivációt illetően nem készült fel arra, hogy a szakképzésben sikeresen végezzen, használható tudást szerezzen, megfelelő hozzáállás tudjon kialakítani. Ezek és egyéb módon keletkezett tanulói hiányosságok kiküszöbölésére került bevezetésre a felzárkóztató oktatás helyett a Hídprogram.” (GYMS Koncepció 2013, 24. o.)

³³ „A gimnáziumba és a szakközépiskolába felvehető létszámát az oktatásért felelős miniszterrel közösen – a tanulói képességeknek megfelelően kialakított szempontok és feltételek szerint – korlátozni kell, a gyengébb tanulmányi teljesítményt nyújtókat pedig a szakmunkásképzésbe kell irányítani. Ebben nagy szerepet játszik a hatékony pályaeorientáció. A szakközépiskolai képzésbe történő belépés felvételi eljáráshoz vagy tanulmányi eredményhez legyen kötve.” (Koncepció 2011, 12–13. o.)

tanulók arányát a rendszerben, és ezzel párhuzamosan csökkenteni kívánja azoknak a számát, akik érettségit szereznek.

Azzal, hogy a kormány csökkenti az érettségit szerzők számát, egy több évtizedes, az ország általános képzettségi szintjét meghatározó trendet tör meg. A rendszerváltásig a 20–24 éves korosztály nagyjából azonos arányban választotta az érettségit nem nyújtó szakiskolai és szakmunkásképzést, valamint az érettségit adó képzési formákat (a szakközépiskolát és a gimnáziumot), míg a rendszerváltást követően fokozatosan egyre többen döntöttek az érettségit adó képzési formák mellett. Ezen akar változtatni a kormány, és vissza kívánja terelni a magyar lakosságot egy alacsonyabb, vélhetően az 1980–90-es évek közötti végzettségi szintre, a munkaerő-piaci igényekre való hivatkozással (3. ábra).

3. ábra: A 20–24 éves korosztály iskolai végzettsége az adott életkorúak százalékában megadva (a felsőfokú végzettségük kivételével), 1970–2011



Forrás: A 2011-es Népszámlálás 1.1.3, 1.1.4 és 1.1.5 táblázata alapján.

Megjegyzés: Minthogy az érettségizettek száma és a legalább érettségivel rendelkezők száma nem azonos, az 1.1.7-es táblázat segítségével kiszámítható, hogy legalább 68%-uk rendelkezett érettségivel. (Ugyanezen érték 2001-ben csak 51% volt, tehát jelentősen emelkedett az általános műveltségi szint.)

Az érettségizettek csoportja a nappali és felnőttképzésben végzettséget szerzőkből tevődik össze. Az ISCED-3A szintre beiskolázottak száma a szakközépiskolákban erőteljesebben csökkent, mint a gimnáziumokban. (A két iskolatípus adatai közötti különbség demográfiai okokkal nem elmagyarázható.) Az érettségit megszerezni akarók elsősorban a gimnáziumok által nyújtott nappali és felnőttképzéseket preferálják (7. táblázat).

7. táblázat: *ISCED-3A képzésben résztvevők és az érettségizettek száma három tanévben, az Oktatási Évkönyvek alapján*

Iskolatípus		2006/2007	2009/2010	2012/2013	Változás 2006/2007-hez viszonyítva
ISCED-3A/fő	SZKI összesen	200 097	192 422	164 847	–35 250
	ebből nappali	180 243	180 176	156 578	–23 665
	ebből felnőtt	19 854	12 246	8 269	–11 585
	Gimnázium összesen	219 037	214 043	203 128	–15 909
	ebből nappali	173 062	175 259	164 407	–8 655
	ebből felnőtt	45 975	38 784	38 721	–7 254
Érettségizett/fő	SZKI összesen	43 939	41 172	37 613	–6 326
	ebből nappali	38 678	37 969	35 655	–3 023
	ebből felnőtt	5 261	3 203	1 958	–3 303
	Gimnázium összesen	46 847	49 278	45 835	–1 012
	ebből nappali	38 219	40 068	38 190	–29
	ebből felnőtt	8 628	9 210	7 645	–983

Arra vonatkozóan nem találtunk adatot, hogy a résztvevők száma az államilag finanszírozottan indítható képzések vagy a résztvevők érdeklődésének hiányában csökken. Minthogy a 2010/2011-es tanévben kizárólag államilag finanszírozott felnőttoktatási képzésben vettek részt tanulók (Mártonfi 2011), jó okunk van feltételezni, hogy az állam által érettségi szerzésére szánt felnőttoktatási keret is folyamatosan szűkül.

A 7. táblázat egy folyamatban lévő társadalmi polarizációt jelez, amelynek megfékezésére a kormány nemhogy nem törekszik, inkább felerősíteni kívánja azt oly módon, hogy a gimnáziumi érettségi értékét nagyban növeli azzal, hogy az egyedüli útlevelel marad a felsőoktatás bármely szintjére.³⁴

Mindezek ismeretében cinikusnak és álságosnak tűnik az a kormányzati álláspont, hogy a szakiskolából reális utat nyitottak a felsőoktatás felé úgy, hogy a hároméves szakiskolai képzést követően a közismereti tárgyak kétéves tanulásával lehetősége lesz a tanulóknak az érettségi bizonyítvány megszerzésére. Mindezt a felnőttoktatás keretei között, a felnőttoktatásra jellemző feltételekkel (Koncepció 2011). Jogilag nyilván nincs akadálya a dolognak, de ismerve a szakiskolát választó tanulók szocioökonómiai hátterét (Fehérvári 2013), az oktatásirányítás által előállí-

³⁴ Korábban már jeleztük, hogy a szakmai érettségi csak szakirányú továbbtanulásra jogosít.

tott közismereti tantárgyak hátrányát,³⁵ igen kicsiny a valószínűsége, hogy a szakiskolák kétéves képzése megbirkózik azzal a feladattal, amellyel a szakközépiskolák négy, a nyelvi előkészítő osztályokat is beleszámítva öt év alatt is egyre inkább kudarcot vallanak. Különösen úgy, hogy a kilencvenes években kezdődő folyamat, amely a középfokú iskolák követelményeit közelítette egymáshoz, egyértelműen megállt. A középfokú programok tartalmilag egyre jobban elválnak egymástól, és csatornázzák a továbbvezető életpályautakat (Mártonfi 2012).

Az oktatásirányítás az új koncepció értelmében a beiskolázási arányokat, vagyis az általános iskolát követő iskolaválasztási lehetőségeket is az eddigieknél sokkal szigorúbban és merevebben kívánja szabályozni. Ha az ISCED-szinttől függetlenül tekintünk a kezdő évfolyamosok beiskolázására, azt látjuk, hogy a vizsgált időszakban az állami intézmények nappali rendszerű iskolai képzésében a gimnáziumba beiskolázottak aránya gyakorlatilag változatlan, de a szakiskolák és a szakközépiskolák vonatkozásában a beiskolázási trendek megfordulása látható (8. táblázat). (Ha fenntartótól függetlenül, a nappali és felnőttképzés adatait együtt vizsgálánk, mára azonos szakiskolai és szakközépiskolai beiskolázási arányokat kapnánk.)

8. táblázat: A kezdő évfolyamos, állami fenntartású, nappali munkarendben tanulók eloszlása a különböző iskolatípusokban, ISCED-szinttől függetlenül, az Oktatási Évkönyvek alapján (fő)

Tanév	Kezdő évfolyamosok	Gimnázium	Szakközépiskola	Szakiskola	Speciális szakiskola
2009/2010	105 231	30,2	39,4	27,7	2,7
2010/2011	105 837	30,8	38,9	27,9	2,4
2011/2012	100 224	30,5	37,4	29,7	2,5
2012/2013	97 032	30,1	36,1	31,4	2,5

A kormányzati törekvések elsősorban az általános iskolát elvégzők életpályájára kívánnak közvetlen hatást gyakorolni. A jelenlegi helyzetről legpontosabb képet akkor kaphatunk a rendelkezésre álló nyilvános adatok alapján, ha a nappali munkarendben tanulók beiskolázási arányait ISCED-szintek szerint nézzük meg. (Az ISCED-4 szint már érettségire épül, ezért az alatta lévő szintek beiskolázási arányait tekintjük át.) Mivel a 2008-as válság hatással volt az oktatási adatokra, a beiskolázási arányok vizsgálatakor a válság előtti tanév adatait is feltüntetjük (9. táblázat).

³⁵ A szakiskolákban elért tanulmányi átlageredményre az ösztöndíj alapján következtethetünk. Az Oktatási Évkönyvek adatai szerint sem számszerűen, sem arányait tekintve nem történt jelentős változás az állami fenntartású iskolákban tanuló szakiskolások ösztöndíjazásában. A szakképzésről szóló jelentés azonban más ösztöndíjadatokat közöl, e szerint ugyanis 2012-ben 31 010 szakiskolai tanuló kapta meg az ún. szakiskolai tanulmányi ösztöndíjat, a nettó kifizetés pedig megközelítette a 4 milliárd forintot (Bükki et al. 2012). Az így kifizetett összeg átlagosan 10 ezer forintot jelent havonta tanulónként, amely az érintettek tanulmányi átlageredményéről is információval szolgál, ugyanis 2,51 és 3,0 közötti tanulmányi eredmény esetén 10 ezer Ft a folyósított összeg.

9. táblázat: *ISCED-2 és ISCED-3 szintre beiskolázott tanulók tanévente, az Oktatási Évkönyvek alapján (az adott szintekre beiskolázottak %-ában)*

Tanév	ISCED-2		ISCED-3C		ISCED-3A	
	Speciális szakiskola	Szakiskola	Speciális szakiskola	Szakiskola	Szakközép-iskola	Gimnázium
2006/2007	0,7	0,6	1,3	23,5	37,7	36,2
2009/2010	0,8	0,7	1,3	25,0	36,7	35,7
2010/2011	0,7	0,5	1,4	25,5	36,3	35,6
2011/2012	0,6	0,5	1,5	26,2	35,5	35,8
2012/2013	0,7	0,5	1,4	25,2	35,3	37,0

A 9. táblázat alapján úgy tűnik, hogy a szakiskolát választók arányának növekedése megállt a 2012/2013-as tanévben, és a fiatalok legnagyobb arányban a gimnázium által nyújtott képzési formát és továbbtanulási lehetőséget preferálják. A trend feltehetően erősödik, ugyanis az Oktatási Hivatal adatai alapján a 2014/2015-ös tanévben a tanulók 44,5 százaléka szeretett volna gimnáziumba iratkozni,³⁶ vagyis ezt az iskolatípust jelölte meg első helyen a középfokú oktatásba való jelentkezéskor. Látható, hogy a szakiskolát (ISCED-3C-t) önként választók aránya stagnál, illetve csökken, s ez (feltehetően ideológiai alapon) arra készteti a kormányt, hogy előre meghatározott beiskolázási arányszámok elérése érdekében, adminisztratív megoldásokkal, erre a közoktatási szintre tereljen minél több fiatal.

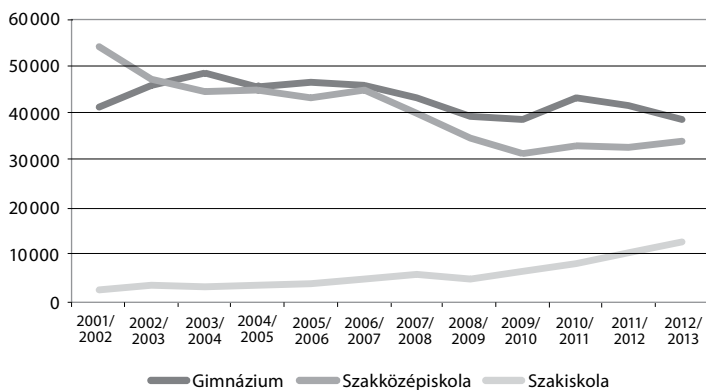
A szakiskolai jelentkezők növekedése nem új jelenség, már a 2000-es évek elején emelkedni kezdett a szakiskolát választók száma, ennek munkaerő-piaci relevanciáját azonban nem támasztották alá a munkaerő-piaci adatok (Fehér könyv 2013). A szakiskolában tanulók számának emelkedésében jelentős szerepe van a felnőttoktatásnak. A 2008-as pénzügyi válság hatására mutatkozott ugyan némi ingadozás, de a folyamatot végül erősítette a 328/2009 (XII. 29.) kormányrendelet a szakiskolai tanulmányi ösztöndíjról, amely máig érvényben van.

A felnőttoktatás volumenének csökkenése szintén egy alacsonyabb iskolázottsági szint felé való elmozdulást és egy folyamatosan erősödő társadalmi polarizáció trendjét mutatja (4. ábra), amely különösen akkor válik feltűnővé, ha ISCED-szintek szerint nézzük meg a felnőttoktatásban tanulók számát (5. ábra). Az érettségire épülő, kedvezőbb munkaerő-piaci helyzetet teremtő ISCED-4 szintű képzésben résztvevők száma a 2008-as válság után ismét emelkedni kezdett, ugyanakkor csökkent az ISCED-3A szintre beiskolázottak száma, vagyis a felnőttoktatásban egyre kevesebben igyekeznek érettségit szerezni, és töretlenül növekszik a kormány oktatáspolitikája szerint is preferált ISCED-3C szintű képzésben résztvevők száma, hangsúlyozzuk: a felnőttoktatásban. A nappali munkarendben

³⁶ http://www.oktatasi.hu/koznevelas/kozepfoku_felveteli_eljaras/2013_2014beiskolas/felveteli_statistika2013_2014 (utolsó letöltés: 2014. 08. 01.)

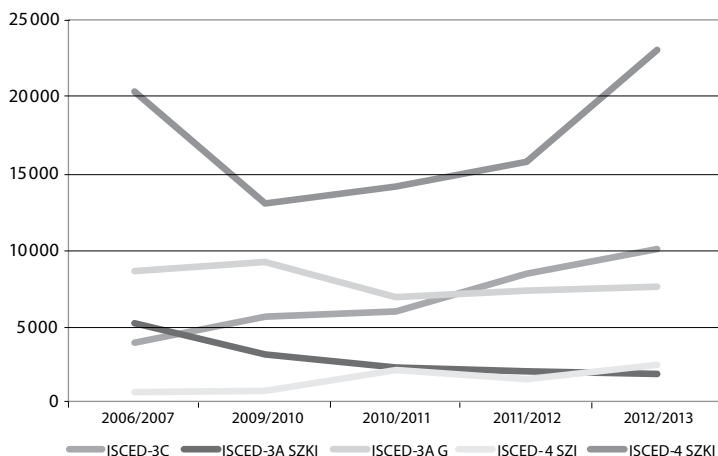
tanulók száma az ISCED-4 szinten szinte stagnálónak mondható, évek óta megközelítőleg 50 ezer főt érint.

4. ábra: *Felnőttoktatásban résztvevők száma iskolatípusonként a 2001/2002 és a 2012/2013-as tanévek között, ISCED-szinttől függetlenül, az Oktatási Évkönyvek alapján (fő)*



A mutatkozó társadalmi polarizáció elleni küzdelemben fontos szerepet játszhatnának a szakközépiskolák, ám beiskolázási arányszámukat csökkenteni igyekszik az oktatásirányítás (5. ábra). Ismét egy olyan társadalmi trendbe ütközünk, amellyel szemben nem veszi fel a küzdelmet a szakpolitika, hanem a meglévő trendeket törvényi szabályozással és a szakképzési koncepcióval felerősíti.

5. ábra: *A felnőttoktatásban résztvevők száma a különböző iskolatípusokban ISCED-3 és ISCED-4 szinten, az Oktatási Évkönyvek alapján (fő)*



A magyar lakosság többsége középfokú végzettségű, a 25–29 éves korosztály több mint a felének van ilyen jellegű bizonyítványa. Azzal, hogy a kormány az

ISCED-3C szintre való beiskolázási arányokat kívánja növelni, az európai trendektől eltérő képzési stratégiát választ, ugyanis a 3C-ből nem vezet reális út az érettségi felé, így az ISCED-4-es szintű képzések felé sem (10. táblázat).

10. táblázat: A 18–24 és a 25–29 éves korosztály eloszlása az egyes ISCED-szintek között 2013-ban (%)

Ország(ok)	18–24 éves korosztály végzettsége			25–29 éves korosztály végzettsége		
	ISCED 0–2 alapfok	ISCED 3–4 középfok	ISCED 5–6 felsőfok	ISCED 0–2 alapfok	ISCED 3–4 középfok	ISCED 5–6 felsőfok
EU (28)	27,9	59,9	12,2	17,4	47,1	35,5
Hollandia	31,4	55,7	13,0	14,9	42,5	42,6
Magyarország	28,8	64,7	6,6	13,8	56,5	29,8

Forrás: Eurostat

Az ISCED-3A korábban, a legújabb törvénymódosításig, kaput nyitott a felsőoktatás felé. Az új rendelkezések szerint azonban csak a gimnáziumi érettségi jelent egyértelmű és tetszőleges továbbhaladási lehetőséget. A szakközépiskolákban megszerzett ún. szakmai érettségi csak szakirányú továbbjutásra jogosít. A felsőoktatási keretszámokkal együtt e rendelkezéssel biztosítani lehet a felsőoktatás központi finomhangolását.

Az ISCED-3C szintre a jelenlegi beiskolázási aránynál több fiatalot kíván irányítani az oktatáspolitikai a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara (MKIK) irányelvei szerint. A hazai előrejelzések szerint nem bővül majd a középfokú végzettségűek foglalkoztatási aránya, bár a piac átrendeződése várható a szolgáltatási szektor erősödése javára. 2010-ben 34,8 százalék volt a szakiskolai végzettségűek részesedése a „végzettségi szint teljes foglalkoztatottságából” (Hermann, Varga 2012), 2020-ra ennek (a szakértők szerinti) becsült értéke 37,1 százalék, vagyis az előre jelzett csekély növekmény nem indokolja a beiskolázási arányok tudatos manipulálását.

Az előrejelzések szerint az érettségizettek foglalkoztatása növekszik majd (Antal, Telegdy 2013), arányukat azonban az oktatáspolitikai jelentősen csökkenteni kívánja. Amint erre a kötet több tanulmánya utal, a szakképzésbe irányított fiatalok munkavállalása mind a fejlett technikát alkalmazó magyarországi cégeknél, mind pedig az EU-ban lehetetlenné válik. A szakiskolát végzettek bére továbbra is alacsonyan tartható marad, és az érettségi még nagyobb bérelőnyt jelent majd a piacon, mint jelenleg.

ÖSSZEZÉS

Tanulmányunk az iskolarendszert érő radikális változtatások közül a szakképzésre koncentrált, de annak teljes strukturális környezetét bemutatta. Azt igyekeztünk adatokkal bebizonyítani, hogy az új törekvések – az érettségi és a felsőfokú képzések visszaszorítása, a csökkenő értékű szakképzés erőltetése teljesen alkalmatlan eszközök a kormány másutt vállalt céljainak közelítésére, a munkanélküliség csökkentésére, a potenciális munkavállalók piaci helyzetének javítására, és a társadalmi integráció erősítésére.

A 2011. évi CLXXXVII. törvény a szakképzésről egyértelmű elmozdulás a vállalkozások oktatásba történő bevonásának irányába (duális képzés), amelynek igen komoly pozitívumai lehetnének a közismereti tárgyak óraszámának és a képzés idejének csökkentése nélkül, valamint a tankötelezettség határának 18 éves korra történő visszaállításával. Az új rendszerben azonban a jelenleginél sokkal népesebb, egyoldalú, és a modern szakmai követelményeket nehezen követni tudó, továbbtanulásra, szakmai fejlődésre nagyon nehezen nyitottá váló réteg jön létre. Számukra ideig-óráig a hazai piacon kínálkozik talán munkalehetőség, de hosszú távú alkalmazásuk megalapozása hiányzik a koncepciókból. A horizontális átképzés, pályamódosítás esélyei is csökkennek, de elsősorban a vertikális átképzési/továbbképzési lehetőségek lehetetlenülnek el, erős társadalmi és feltehetően (egy-két évtizeden belül) munkaerő-piaci polarizáció mellett.³⁷ Érettségi, nyelvtudás és számítástechnikai ismeretek nélkül, EU-s munkavállalásra alkalmatlan munkavállalók tömegei fognak az iskolából kilépni. Tizenhét évesen kiesnek a közoktatás rendszeréből úgy, hogy később csak felnőttképzésben, és saját költségen tanulhatnak tovább. E kormányzati törekvések nehezen magyarázhatók. Egyik céljuk nyilván az egyszerű, gyors és radikális forráskivonás az oktatásból. Emögött azonban felsejlik egy erősen szegmentált „munkaalapú” társadalom vágyképe, kivételezett „alfákkal” és mindentől, reménytelen helyzetük tudatától is megfosztott „epszilinokkal”. Ha az ország ehhez a vágyhoz közelít, évtizedekre Európa peremére szorul. A kormányzat törekvései egy végzettség és munkaerő-piaci esélyek, kultúra, életmód és természetesen jövedelmek szerint tragikusan polarizálódott, minimális társadalmi mobilitással bíró, erősen kasztosodott társadalom felé vezetnek.

³⁷ A szakképzési rendszer modelljéül választott Hollandiát is erős képzettségi és munkaerő-piaci polarizáció jellemzi, ám az ország gazdasága nem tehetetlen az alacsony iskolai végzettségűek foglalkoztatásával kapcsolatban (Köllő et al. 2013).

FOGLALKOZTATÁS ÉS KÖZMUNKA*

FOGLALKOZTATÁSI VÁLLALÁSOK ÉS FENNTARTHATÓSÁGUK

A foglalkoztatás nem egyértelműen „gyerektéma”, és sajnos a statisztikákból egyelőre hiányoznak azok az információk, amelyek a két kérdést közvetlenül összekapcsolhatóvá tennék. (Az Első rész „A Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia: kormányzati vállalatok, követésük, teljesítésük” c. tanulmányában említett három országos nyilvántartás ezt talán majd valamennyire lehetővé teszi.) Azt mégis pontosan tudjuk, hogy a gyerekszegénység legfőbb oka a szülők munkahiánya és – gyakran – alacsony keresete. Ezért mi is különös fontosságot tulajdonítunk ennek.

Az EU 2020 stratégiában kiemelt téma a foglalkoztatás. A magyar foglalkoztatási vállalat azonos a kormányzat korán kitűzött és többször megismételt foglalkoztatási céljával. Az *Új Széchenyi Terv akciótervei 2011–2013* szerint „világosan látni kell, hogy a foglalkoztatási problémák valódi és tartós megoldásához nem a foglalkoztatáspolitikai programokon, hanem csak és kizárólag a vállalkozókon keresztül vezet az út”. A *Széll Kálmán Terv – Magyar Munkaterv* állásfoglalása hasonló:

„A magyar gazdaság egyik legfontosabb problémája hosszú ideje a foglalkoztatás nemzetközi viszonylatban kirívóan alacsony szintje, amelyre az elmúlt évtizedben nem sikerült érzékelhető javulást eredményező megoldást találni. A Kormány programjában elkötelezte magát az iránt, hogy ezt a társadalom egészét érintő és a gazdaság növekedési lehetőségeit is döntően befolyásoló helyzetet döntően megváltoztassa olyan intézkedésekkel, amelyek 10 év alatt 1 millió új adózó munkahely létrehozását eredményezik.” (4. o.)

Ehhez az *Európa 2020 stratégia végrehajtását megalapozó előzetes nemzeti intézkedési terv* (2010. november) még azt tette hozzá, hogy a „foglalkoztatottság bővülés teljes egészében a magánszektorban valósul meg” (5. o.).

A vállalat 2011-ben nagyon merésznek tűnt. A 20–64 éves korosztályba 2010-ben 6,4 millió ember tartozott. Akkor 60,4 százalékuk dolgozott, közel 3,8 millió munkahelyen. A vállalt 75 százalékos foglalkoztatási arány eléréséhez 4,8 millió munkahely szükséges. Ez valóban egymillió munkahelytöbblet.

A vállalatokat minden ország maga döntötte el. Az országok többségében 2–6 százalék különbség van a 2011-es tény és a 2020-ra vállalt cél között. Málta például úgy döntött, hogy a 61,5 százalékos arányt nem tudja 63 százalék fölé vinni – ez a célszám. Négy ország vállalta, hogy 10 százaléknál nagyobb arányban emeli a foglalkoztatást: Görögország, Spanyolország, Bulgária és Magyarország. A görög, spanyol és bolgár vállalat azért nem tűnik irreálisnak, mert a válság kitörésekor

* A tanulmány Ferge Zsuzsa és Farkas Zsombor munkája.

(2007–2008-ban) még 68–71 százalékon álltak. A magyar vállalásnak az a specialitása, hogy a foglalkoztatási arány 1996 óta sosem ment 64 százalék fölé, tehát semmilyen precedens nincs arra, ami alátámasztaná a 75 százalékos célkitűzés reálisitását (1. táblázat).

1. táblázat: A 20–64 évesek foglalkoztatási aránya és EU 2020 vállalás, 1996–2013 (%)

Ország	1996	2000	2007	2009	2010	2011	2012	2013	Cél
EU-27	n. a.	66,6	69,9	69,0	68,5	68,6	68,5	68,5	75
Bulgária	n. a.	55,3	68,4	68,8	65,4	62,9	63,0	63,5	76
Görögország	60,4	61,9	66,0	65,8	64,0	59,9	55,3	53,2	70
Spanyolország	52,7	60,7	69,5	63,7	62,5	61,6	59,3	58,6	74
Magyarország	58,2	61,2	62,6	60,5	60,4	60,7	62,1	63,2	75

Forrás: Eurostat. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=t2020_10&plugin=1. (utolsó letöltés: 2014. 08. 01.)

Az egymillió munkahely eléréseért tett erőfeszítések kétségtelenek. 2010-től megszakítás nélküli az éves növekedés. 2013-ban elérte a 2007-es szintet, és az év folyamán, illetve 2014. I. negyedévéig folytonosan emelkedett, ekkor produkálva a korábbiakhoz képest legmagasabb értéket, és átlépve a „bűvös” 4 milliót (2. táblázat). Megjegyzendő, hogy az Eurostat idézett adatai a hivatalos közlésben a 20–64 éves korosztályra vonatkoznak. Mi a továbbiakban az összes (vagy a 15–64 éves) foglalkoztatottra vonatkozó adatokat közöljük. A tendenciák azonosak – de az összkép így teljesebb.

Kérdés, hogy mennyire fenntartható ez a növekedés. Az első dilemma a foglalkoztatás összetételével kapcsolatos. A foglalkoztatottak mintegy 70 százaléka dolgozik alkalmazottként. Az alkalmazásban állók száma csökkent, 2007-ben 2,8 millió, 2013-ban 2,7 millió volt. Ez a csökkenés önmagában nem ítéltető meg. Lehetséges, bár a válság utáni években valószínűtlen, hogy az emberek egy része jobb lehetőséget talált. Az alkalmazottak összetételének néhány vetülete azonban kételyeket ébreszt. Ilyen a részmunkaidős foglalkoztatás. Ennek növelését a tervek előírták, és valóban vannak előnyei, ha önként választott alternatíva. A tapasztalatok szerint azonban az utóbbi években inkább kényszer, mint választás következménye volt, hogy a 2007. évi 8 százalékról 2013-ra 11 százalékra nőtt a részmunkaidősök aránya (3. táblázat). Ez utóbbi évben közel felük (44%) azért nem dolgozott teljes munkaidőben, mert nem talált ilyen állást. [Csehországban ez az arány 17%, Lengyelországban és Szlovákiában 31-32%, az EU-28 átlaga 30% (Ignits, Nagy, Zsámboki 2013).]

2. táblázat: A 15–64 év közötti foglalkoztatottak száma (ezer fő) és aránya (%), Magyarország, 2007–2014

Év	Foglalkoztatottak száma, ezer fő	Foglalkoztatási ráta, %
2007	3897,0	57,3
2008	3849,0	56,7
2009	3751,3	55,4
2010	3750,1	55,4
2011	3779,0	55,8
2012	3842,8	57,2
2013	3906,3	58,4
2013. IV. n. é.	3982,1	59,7
2014. I. n. é.*	4050,1	60,9

* 2014. április–június közötti időszakában a foglalkoztatottak száma 4091,4 ezer fő, a foglalkoztatási ráta 61,7% volt. (KSH STADAT 2.1.2.2. táblázat. http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_evkozi/e_qlf034.html) (utolsó letöltés: 2014. 08. 19.)

Forrás: KSH SDAT 2.1.2. táblázata alapján. http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qlf002.html, I. és IV. n. é: uo., 2.1.2.1. táblázata alapján. http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_evkozi/e_qlf002.html (utolsó letöltések: 2014. 08. 19.)

3. táblázat: Az összes és a teljes munkaidős alkalmazásban állók* száma (ezer fő) és a nem teljes munkaidőben dolgozók aránya (%), 2007, 2010, 2013

Alkalmazásban állók	2007	2010	2013
Összes alkalmazott, ezer fő			
Nemzetgazdaság összesen	2760,6	2701,9	2698,6
ebből: versenyszféra	1933,3	1826,7	1817,9
Költségvetés	748,6	772,6	786,0
Ebből: teljes munkaidős alkalmazott, ezer fő			
Nemzetgazdaság összesen	2530,3	2414,8	2398,2
ebből: versenyszféra	1778,1	1631,7	1602,7
Költségvetés	693,0	708,9	729,4
Nem teljes munkaidőben dolgozók aránya, %			
Nem teljes/összes munkaidős arány, Nemzetgazdaság összesen, %	8,3	10,6	11,1

* A versenyszférában és a nonprofit szektorban az 5 és több főt foglalkoztatók adatai.

Forrás: KSH STADAT 2.1.30. táblázata alapján. http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qli002b.html (utolsó letöltés: 2014.08. 19.)

Egyértelműbb negatívum, hogy a hat év alatt mind az összes, mind a teljes munkaidős alkalmazottakon belül 170 ezerrel, vagyis 10 százalékkal csökkent a versenyszférában dolgozók száma. Arányuk csökkenésén ez kevésbé érzékelhető, hiszen a viszonyítási alap, az összlétszám is csökkent, és nem mindig világos, hogy a közfoglalkoztatottak szerepelnek-e a statisztikákban, és ha igen, akkor hogyan.

Ezzel kapcsolatos a legnagyobb dilemma. A foglalkoztatás fenntarthatóságának kulcskérdése, hogy az eddigi növekedés mekkora hányada közmunka, és hogy a közmunka milyen módon járul hozzá az aktivitási és szegénységi probléma megoldásához. Erről azonban homályosak a tájékoztatások. Magukról a közfoglalkoztatottakról sem tudunk eleget. A létszámadatok nem, kor iskolai végzettség stb. szerint rendelkezésre állnak, de néhány fontos információ hiányzik ahhoz, hogy a családok jövedelmeire nézve valamilyen következtetést vonhassunk le. Nincs világos adat a közmunkások számáról, az év során ledolgozott idejükről, keresetükről. És hiányoznak a már említett adatok a közmunkások családi háttéréről, felelősségeiről.

Ami a létszámokat illeti, az éves összesített adatok mindenkit tartalmaznak, aki akár egy napot részt vett a közmunkában (4. táblázat). Az ún. zárónapi létszámok az adott hónap 20-i adatai. Ezek változásai is jelzik a forgandóságot, de valójában a hónapon belül is minden nap más.

4. táblázat: A közfoglalkoztatottak száma, 2007–2013 (ezer fő)

Év	A közfoglalkoztatottak száma az év folyamán összesen	Év végi (dec. 20.) zárólétszám
2007	63,1	
2010	186,3	37,0
2011	265,6	76,0
2012	311,5	63,0
2013	szept. 20-ig összesen: 288,3	jan. 20.: 17,5
		szept. 20.: 156,4
		dec. 20.: 200,0 felett

Forrás: NFSZ. [http://nfsz.munka.hu/engine.aspx?page=full_AFSZ_A_foglalkoztataspolitikai_eszkozok_mukod,kiveve 2013, mely a BM válasza egy közérdekű adatigénylésre.](http://nfsz.munka.hu/engine.aspx?page=full_AFSZ_A_foglalkoztataspolitikai_eszkozok_mukod,kiveve%202013,mely%20a%20BM%20v%C3%A1lasza%20egy%20k%C3%B6z%C3%A9rdek%C3%BC%20adatig%C3%A9nyl%C3%A9sre)
<http://kimittud.atlatszo.hu/request/1693/response/3033/attach/3/3257%20001.pdf>.
 A 2013. decemberi adat forrása: Statisztikai Tükör 2014/19.

Az idézett néhány létszámadat jelzi, hogy az év során (akár egy napra is) bevontak teljes száma sokkal nagyobb, mint a napi vagy havi átlagos létszámadatok, hiszen az emberek cserélődnek, akár többször is. A cserélődések összefüggnek az egy évnél rövidebb tartamokkal és személyes okokkal, de sokan kerülnek ki a rendszerből (vagy be sem kerülnek) részben az eleve szigorú szabályok, részben valami-

lyen szabálytalanság miatt. (Például nem kap ellátást, akinek nincs az előző évben 30 nap munkaviszonya vagy annak megfelelő elismert tevékenysége; kizárható a regiszterből az, aki nem fogadja el az első felajánlott, „megfelelőnek tekintett” munkát stb.).

2012–2013-ban egyes feltételek szigorodtak.¹ A 2013. január és szeptember zárónapi létszám közti nagy ugrás viszont a választások előtti év erőfeszítéseit jelzi. Áprilistól kezdve minden közfoglalkoztatási adat megugrott. A téli foglalkoztatással decemberre 200 ezer fölé nőtt,² mert 100 ezer főt beiskoláztak (a sokak által leírt, olykor rögtönzött és abszurd tartalmakkal). Vagyis a foglalkoztatás 2013. évi növekedésének nagy része ennek a szegmensnek köszönhető.

2014 januárjában 198 ezren, áprilisában – a téli közmunka utolsó hónapjában – összesen 212 ezren, májusban már csak 99 ezren voltak közfoglalkoztatottak (97-98%-uk teljes munkaidőben).³ A téli közfoglalkoztatási programba bevont 131,8 ezer főnek egyébként több mint fele 2013 során már volt korábban közmunkás, harmaduk viszont 2011. január óta még egyszer sem (Ignits, Nagy, Zsámboki 2013, 48–49. o). A kormány célja, hogy 2014-ben átlagosan havi 200 ezer fő vegyen részt közfoglalkoztatásban. Az augusztusi átlagot 244 ezer, a szeptemberit 221 ezer főre, az augusztus–december közötti időszak havi átlagát 193 ezer főre tervezik. Ennek eléréséhez a közfoglalkoztatás 2014-es költségvetését 184 milliárdról több mint 220 milliárd forintra emelték.⁴ Számítások szerint realisabb, hogy 2014-ben átlagosan havi 170 ezer főt foglalkoztatnak közmunkásként.⁵

A létszámok azonban keveset mondanak a családok és gyerekek szempontjából, ha nem ismerjük a közmunkások családi hátterét: van-e családjuk, és abban

¹ Lásd kötetünk Harmadik részében „A kormány szándékai a szociális jogszabályok tükrében” c. fejezetet.

² A 200 ezres létszám az összes közfoglalkoztatási formára vonatkozik, a téli közfoglalkoztatási programba összesen 131,8 ezer főt vontak be (Ignits, Nagy, Zsámboki 2013, 48. o).

³ KSH Gyorstájékoztató, 2014. július 18.

⁴ <http://www.kormany.hu/hu/nemzetgazdasagi-miniszterium/munkaeropiaci-es-kepzesi-allamtitkarsag/hirek/tobb-mint-40-milliard-forinttal-megemeltek-az-idei-kozfoglalkoztatasi-osszeget> (utolsó letöltés: 2014. 08. 01.) A sajtóban 47 milliárd forintos emelésről is lehet olvasni. Pl.: http://hvg.hu/gazdasag/20140715_Orbanek_ismet_felporgetik_a_kozmunkat (utolsó letöltés: 2014. 08. 01.)

A Policy Agenda elemzése szerint: „A meglévő tényadatok és a kormányzati tervek alapján akkor valósulhatna meg a 200 ezer fős létszám-foglalkoztatás, ha júniusban és júliusban havi átlagban 250 ezer fő dolgozhatna közmunkásként. Ez azonban nyilvánvalóan lehetetlen, ekkora létszám júniusban a munkanélküli regisztráció adatai alapján biztosan nem került át a közfoglalkoztatási rendszerbe. (...) A KSH legfrissebb adatai alapján az látszik, hogy egy 8 órás közmunkás bérköltsége 99 ezer forintjába került az államnak egy hónapban. Ehhez hozzáadódik a rendszer működtetési költsége, amely korábbi adatok alapján a költségek további 15%-át teheti ki. Amennyiben a kormány tartani szeretné ígéretét - azaz, hogy havi átlagban 200 ezer ember dolgozhat közmunkásként - akkor ez éves szinten 270 milliárd forintba kerülne. Erre pedig nem jelent fedezetet a múlt heti átcsoportosítás után rendelkezésre álló 231 milliárd forintos keret.” <http://www.policyagenda.hu/hu/nyitolap/jatszik-a-kormany-a-kozmunkasokkal> (utolsó letöltés: 2014. 08. 01.)

⁵ A Policy Agenda becslése. Játsszik a kormány a közmunkásokkal! *Policy Agenda*, 2014. 07. 23. www.policyagenda.hu/hu/nyitolap/jatszik-a-kormany-a-kozmunkasokkal (utolsó letöltés: 2014. 08. 01.)

hány eltartott gyerek él. Egyelőre ilyen adat nincs.⁶ Ennek hiányában fontos néhány részlet a közmunkák típusáról vagy hosszáról. Többféle közmunka létezik, különböző elnevezésekkel, feltételekkel, tartamokkal. Az 5. táblázat szerint akár 12 hónapos szerződés is lehet, és 2011 és 2012 között örvendetes az eltolódás a hosszú programok felé. A táblázat utolsó sora azonban azt jelzi, hogy ezek sem lehetnek nagyon hosszúak: még 2012-ben is *csak nem egészen 4 hónapnyi közmunka jutott egy-egy közmunkásra*. Az átlagos napi időről és a közmunkások kereseteiről nem találtunk adatot – talán nem véletlenül.

Megjegyezzük, hogy ez a táblázat összehasonlító módon megismételhetetlen: 2012. évi fogalmakat használ. Márpedig a típusok elnevezése és tartalma folyamatosan változik. A táblázat az utolsó elérhető adatokat tartalmazza a 2012. évi meghatározásokkal. Azóta az NFSZ 2014. február 14-i leirata, a *Tájékoztató a közfoglalkoztatás rendszeréről* néhány elemet módosított, például: semmilyen közmunka, még a kicsit átkeresztelt mintaprogram sem lehet az éven belül 11 hónapnál hosszabb, és eltűnt az „Értékteremtő” kategória (NFSZ 2014d).

5. táblázat: A közfoglalkoztatottak létszáma (fő) és aránya (%) közfoglalkoztatási típusok szerint és a közfoglalkoztatásban eltöltött idő (hónap)

A közfoglalkoztatottak létszáma és létszámuk megoszlása közfoglalkoztatási típusok szerint				
Közfoglalkoztatási típusok	2011	2012	2011	2012
	A résztvevők száma, fő		Létszámuk megoszlása, %	
Hosszabb időtartam (2–12 hó)	47 399	209 891	17,8	67,4
Rövid időtartam (1–4 hó, 4 óra)	182 150	18 503	68,6	5,9
Országos program (lehet 12 hó, 8 óra)	28 327	80 809	10,7	25,9
Értékteremtő (önkormányzatoknak megtakarítás és haszon)	4 566	2 304	1,7	0,7
Vállalkozásnál közfoglalkoztatott	3 165	4	1,2	0,0
Összesen	265 607	311 511	100	100
A közfoglalkoztatásban eltöltött idő a kilépés előtt, hónap				
	2011		2012	
Kilépés előtt közfoglalkoztatásban eltöltött összes idő, hónap	2,9		3,8	

Forrás: Tajti 2011 és 2012. A létszámok forrása a táblázatok, a kilépés előtti idő hossza a szöveg. A Startmunka mintaprogramokról itt nincs adat.

⁶ A Magyar Szegénységellenes Hálózat egy kisebb, 500 elemű mintán vizsgálta a közmunkások helyzetét. A kutatás nem reprezentatív, de informatív. A jelentés „Közfoglalkoztatási csapda” címmel 2014 őszén jelenik meg. E szerint a közfoglalkoztatottak háztartásainak átlagos létszáma 3,1 fő, magasabb, mint az országos átlag, 2,6 fő.

Az kétségkívül kedvezően érinti a munkanélkülieket és családjaikat, hogy 2012 decembere és 2013 decembere között 570 ezer főről 414 ezerre csökkent a nyilvántartott álláskeresők száma,⁷ majd februárig újra emelkedett, de csak közel 50 ezer fővel. 2014 júniusában 439 ezren voltak álláskeresők.⁸ A csökkenés fő oka a forgandó, olykor felduzzasztott közmunka. Ennek ellenére 2014-ben nőtt az álláskeresők között az ellátatlanok száma [2014. februárban 243 ezer fő (NFSZ 2014a)], illetve az év első felében számuk ingadozott [2014. áprilisban 229 ezer fő (NFSZ 2014b)], júniusban ismét 243 ezer fő (NFSZ 2014c).

A fenntarthatóság szempontjából viszont veszélyesnek tűnik, hogy az aktivitás növelésének fő forrását továbbra is a közfoglalkoztatás adja. Nem csak arról van szó, hogy egyre kevésbé van kiút a közmunkából az igazi piacra (a BM tájékoztatása szerint a közmunkások 2–3%-ának van erre esélye). A másik probléma a fentebb idézett emelkedő költség: 2009 és 2012 között 100–130 milliárd, 2013-ban 154 milliárd (plusz a 20 milliárdos téli közmunka), 2014-ben 184 milliárd.⁹ Ez akkor is nagy összeg, ha egy része, legalább 40–50 milliárd¹⁰ körüli összeg adók és járulékok formájában visszacsurog a költségvetésbe.

A közmunka fenntarthatóságát szélesebb értelemben tehát egyfelől a teljes bizonytalanság veszélyezteti: az állam, ha erre van szüksége a költségvetésnek, bármikor csökkentheti ezt a tételt, hiszen semmilyen garancia nincs mögötte. Másfelől a közmunka szegénység-újratermelő hatása teszi súlyosan kérdőjelessé.

KÖZMUNKA, SZEGÉNYSÉG, SEGÉLYEZÉS

A közmunkások és családjaik jövedelmi helyzetéről nincs országos adat. Csak becslésekkel támaszthatjuk alá, hogy a családi jövedelem a közmunka ellenére nem sokat segít a szegénységen. A már említett kismintás kutatás szerint „A megkérdezett közmunkások és családtagjaik 62 százaléka él a szegénységi küszöb, 91 százaléka pedig a létminimum alatt” (Magyar Szegénységellenes Hálózat 2014, 55. o.). Ez alátámasztja további, az ország egészére vonatkozó becsléseinket. Ha elfogadjuk is, hogy a közmunkának vannak pozitívumai, azt eleve lehetetlenné teszi, hogy a család kikerüljön a szegénységből és létbizonytalanságból. A közfoglalkoztatási bruttó bér 2012-ben 71 800 forint, 2013-ban 75 500 forint, 2014-ben 77 300 forint, a nettó

⁷ KSH STADAT 6.2.1.12. táblázat. http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qlf028.html

⁸ KSH STADAT 6.2.1.15. táblázat. http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_evkozi/e_qlf056.html#

⁹ <http://kozfoglalkoztataskormany.hu/czomba-ketszazezren-vesznek-reszt-a-teli-kozfoglalkoztatásban>; <http://www.kormany.hu/hu/nemzetgazdasagi-miniszterium/munkaeropiaci-es-kepzesi-allamtitkarsag/hirek/tobb-mint-40-milliard-forinttal-megemelte-az-idei-kozfoglalkoztatasi-osszeget> (utolsó letöltések: 2014. 08. 01.)

¹⁰ A teljes visszafolyó összeg 34% lenne, de ezt csökkenti az újabban a járulékokból is levonható gyermekkedvezmény.

pedig kerekítve 47 ezer, 49 400, illetve 50 600 forint.¹¹ Ám, mint láttuk, ezt a pénzt a közmunkások átlagosan 4 hónapig kapták, és ha nem volt 8 órás a munka, akkor a bér is kevesebb volt. A családi segélyezés maximuma – ami az egyéni segélyek szintjét is korlátozza – 2013-ban 44 500 forint volt, 2014-ben 45 600 forint. A minimálbérhez kapcsolt ellátásokat ugyanis, mint a közfoglalkoztatási bér és segély, a kormányzat emeli (2014-ben 2,4%-kal, az infláció mértékével). A nyugdíjminimumhoz kötött ellátások (gyes, gyet), illetve a családi pótlék maradtak változatlanok 2008 óta.

A KSH által számított létminimum 2013-ban egy főre 87 500, egy kétgyerekes házaspárra 254 ezer forint volt (*Statisztikai Tükör*, 2014/53). Ha összeadjuk egy szegény család által kapható összes lehetséges forrást (közmunka bére, családi pótlék, a család maximum egy tagjának segélye, gyermekvédelmi kedvezmény, lakhatási támogatás stb.), akkor sem jutunk el 120 ezer forintig, azaz a létminimum feléig.¹² Az EU szegénységi küszöb a KSH létminimumnál jóval alacsonyabb, egy fogyasztási egységre számítva 2011-ben 66 400 forint volt.¹³ A kétgyerekes család esetében ez – a magyar helyzetet jobban tükröző – OECD1 skálával számítva 180 ezer, a szűkmarkúbb OECD2 skálával számolva is 139 ezer forint. Figyelembe véve a közfoglalkoztatotti bér sok okból alacsony szintjét, gyakorlatilag minden közmunkás és családja a legszigorúbb meghatározások szerint is szegény. A helyzet valamivel jobb, ha a közmunkás magasan képzett, vagy vezetői munkaköre van, de ők a kisebbség.

Sajnos a munkaügyi szervezet által nyilvántartott álláskeresők számát és a közfoglalkoztatottak számát a (mindkét adattal rendelkező) NFSZ sosem kapcsolja össze. Így csak feltételezhetjük, hogy a két szám összefügg – ha több a közfoglalkoztatott, kevesebb a munkanélküli. A nyilvántartott álláskeresők ellátásairól viszont van legalább létszámadat (az ellátások értékéről nem tudunk). Könnyen kiszámítható, hogy a nyilvántartott munkanélküliek közel fele semmilyen ellátást nem kap; az ellátatlan álláskereső aránya 2007 óta minden évben emelkedett (6. táblázat).

A szegénységből való kitörés alapfeltétele tehát ebben a helyzetben a nyílt munkaerőpiacra bekerülés-visszakerülés. Ez talán akkor is segít valamit, ha valaki csak a minimálbért kapja, de azt legalább egész évben és rendszeresen. A bizonytalanságot az okozza, hogy a minimálbéres foglalkoztatás is lehet részmunkaidős, és esetleg a foglalkoztatott elveszíti a korábbi támogatások egy részét. Az EU 2020 stratégiában szereplő egyik szegénységnyhító vállalat a foglalkoztatás fontosságát emeli ki. Eszerint 2008 és 2020 között 204 ezer fővel (10,3%-ról 8,2%-ra) kell csökkennie az aktív kereső nélküli háztartásban élő 0–59 évesek számának.¹⁴

¹¹ A kormány 2014. január 1-jétől az infláció mértékével (2,4%-kal) emelte a közfoglalkoztatási bért és az ehhez kapcsolt segélyeket.

¹² KSH STADAT 2.2.12. táblázat. https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_zhc011.html (utolsó letöltés: 2014. 08. 01.)

¹³ Ez az utolsó rendelkezésre álló adat. Lásd *Statisztika Tükör*, 2013/66.

¹⁴ *Nemzeti Társadalmi Felzárkózási és Roma Stratégia tervezetének rövidített összefoglalója*.

6. táblázat: A nyilvántartott álláskeresők ellátásai (ezer fő) és az ellátatlanok aránya (%)

Év	Nyilvántartott álláskereső	Álláskeresői járadékos	Álláskeresői segélyben részesül	Rendszeres szociális segélyes*	Összes ellátott	Nem kap támogatást**	Nem kap támogatást/nyit. álláskereső**, %
2007	425,3	96,5	36,4	133,0	265,9	159,4	37,5
2010	582,7	125,7	62,1	167,8	355,5	227,2	39,0
2011	582,8	110,8	49,1	182,1	342,0	240,8	41,3
2012	559,1	62,4	8,7	200,3	271,4	287,7	51,5
2013	527,6	48,0	13,2	184,4	245,6	282,0	53,4
2014. I. f. é.	446,5	45,1	16,2	139,2	200,5	246,0	55,1

* Az adat tartalmazza a rendszeres szociális segélyben és a foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesülők számát.

** Az adat saját számítás. [A Nemzeti Munkaügyi Hivatal adatai alapján 2011-ben 243,3 ezer, 2012-ben 289,9 ezer, 2013-ban 284,7 ezer fő volt az ellátatlan álláskeresők száma (éves zárónapi átlagok) (Ignits, Nagy, Zsámboki 2013)]

Forrás: NFSZ. http://www.afsz.hu/resource.aspx?ResourceID=afsz_havi_reszletes_adatok_201406 (ill. adott év). (utolsó letöltés: 2014. 08. 19.)

A dokumentumok szerint ennek jelenleg legfontosabb eszköze a közfoglalkoztatás. Elérhető adatok híján nehéz vizsgálni, hogyan állunk vállalásunk teljesítésével.¹⁵ Azt viszont az előbbieken bemutatott számításaink alapján ismételtén állítjuk, hogy ha az aktivitás csak a közfoglalkoztatást jelenti, akkor sem a család, sem az ott élő gyerekek nem kerülhetnek ki a szegénységből. *Vagyis inkább a dolgozó szegények, mint a nem szegény dolgozók számát gyarapítják.*

A foglalkoztatás fontosságát kiemelő másik indikátor a foglalkoztatott nélküli háztartásban élők helyzete. Az Eurostat adatbázisa valami információt nyújt erről, és pedig külön a bennünket érdeklő 0–17 éves korosztályról, amelynek helyzete rosszabb, mint az idősebbeké. Vagyis a gyerekek helyzete elvben megismerhető. Azaz megismerhető lenne, ha több információt tennének közzé. Jelenleg csak az ilyen háztartásokban élő gyerekek arányáról van közzétett adat. A foglalkoztatott nélküli háztartásban élő gyerekek aránya 2007 és 2011 között folyamatosan, 13,9 százalékról 16,3 százalékra nőtt. 2011 és 2012 között azonban van némi javulás (7. táblázat). Minthogy ez elsősorban a kiterjesztett és nagyon alacsony bért jelentő közfoglalkoztatás következménye, nem tudjuk, hogyan alakulnak a szegénységi arányok. A helyzet megítéléséhez szükség lenne a kereső nélküli háztartásokban

¹⁵ A hivatkozott hivatalos dokumentum a KSH és az Eurostat adatait jelöli meg forrásként, de a nyilvánosan hozzáférhető adatbázisokban, tanulmányokban és egyéb helyeken ilyen adatot nem találunk.

élő gyerekek tényleges számára, illetve a háztartások életkörülményeire, jövedelmére vonatkozó adatokra is.

7. táblázat: *A foglalkoztatott nélküli háztartásban élő 0–17 évesek és 18–59 évesek aránya, 2007–2012 (%)*

Év	0–17 éves népesség	18–59 éves népesség
2007	13,9	11,9
2008	14,6	12,5
2009	15,6	13,1
2010	16,1	12,9
2011	16,3	12,5
2012	15,0	11,6

Forrás: Eurostat, LFS. http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsl_jhh_a&lang=en# (utolsó letöltés: 2014.08. 19.)

Ezt az igényt csak részben közelíti, hogy a KSH a felnőttekről közöl gazdasági aktivitás szerinti szegénységi arányokat. Egyértelmű, hogy a munkaerő-piaci részvétel rengeteget számít. A KSH által közölt adatok szerint¹⁶ a 2008–2012-es időszakban a nem foglalkoztatottak szegénységi rátája háromszor-ötször magasabb (19,0% – 24,3%), mint a foglalkoztatottaké (5,4% – 6,2%). Ráadásul, amíg az utóbbiak szegénységi aránya 2008–2012 között minden évben 5-6 százalékpont között mozog, addig a nem foglalkoztatottak szegénységi rátája folyamatosan nőtt, 2010 és 2012 között 19 százalékponttal. A részmunkaidős foglalkoztatás viszont alig jelent védelmet a szegénység ellen. A részmunkaidőben foglalkoztatottak szegénységi aránya közel azonos a teljes népesség szegénységi rátájával, és háromszor-négyszer magasabb, mint a teljes munkaidőben dolgozóké (2012-ben 13,5% kontra 4,4%). A nem foglalkoztatottakon belül a munkanélküliek mintegy fele (45-50%-a) folyamatosan jövedelmi szegénységben élt. Ez igazolja azt a korábbi számításunkat, hogy sem az egyéb forrásokból megszerzett bevételek, sem a szociális transzferek nem képesek a szegénységi küszöb fölé emelni azokat, akiknek nincs rendszeres, bejelentett munkájuk. A munkanélküliek szegénységi rátája 5 év alatt az első 2 évben csökkent, majd 2010–2012 között 10 százalékponttal (45-ről 50%-ra) emelkedett (8. táblázat).

¹⁶ A KSH ugyanazt a táblázatot közli két elektronikus kiadványában: *Statistikai Tükör*, 2012/72 ill. 2013/66 (mindkettőben a 2. táblázat). A nem foglalkoztatottak szegénységi arányára vonatkozó adatok a két kiadványban jelentősen eltérnek egymástól. Itt a 2013-ban közétett, frissebb adatokat használjuk.

8. táblázat: *Jövedelmi szegénységi arány gazdasági aktivitás szerint, 2008–2012 (%)*

Gazdasági aktivitás	2008	2009	2010	2011	2012
Foglalkoztatott	5,8	6,2	5,4	6,1	5,3
teljes munkaidős	4,9	5,2	4,3	4,9	4,4
részmunkaidős	16,3	21,8	14,0	16,7	13,5
Nem foglalkoztatott	20,9	19,0	20,5	23,4	24,3
munkanélküli	49,2	47,7	44,9	46,7	49,5

Forrás: Statisztikai Tükör, 2012/72 és 2013/66.

Mindent egybevetve, a munkaerőpiac javulása alapvetően a közfoglalkoztatás radikális növekedésének tudható be. E munka gazdasági értéke, GDP-növelő hatása a rendelkezésre álló információk alapján megállapíthatatlan. Az valószínű, hogy a hatás kicsi, illetve – tekintve, hogy a költségek lassan közelítik a GDP egy százalékát – lehet negatív is. Valószínűleg a rosszul fizetett közmunka is javít valamit a gyerekek helyzetén, bár az kérdés, hogy milyen mintákat hagy a gyerekekben a szülők közmunkája az emberi jogokat és az emberi méltóságot illetően. Mindemellett súlyos kérdéseket vet fel a közfoglalkoztatás jelenlegi rendszerének fenntarthatósága, politikai kitettsége, és még inkább az, hogy ez a munkavégzés nem képes a családokat a szegénységből, nélkülözésből, létbizonytalanságból kiemelni.

GYEREKESÉLYEKET JAVÍTÓ SZOLGÁLTATÁSOK*

A gyerekszegénység csökkentésében meghatározó szerepük van a szolgáltatásoknak.

„A gyermekszegénység csökkentésének lényeges eleme, hogy a gyermekek lakóhelyüktől függetlenül hozzájussanak a szolgáltatásokhoz. A Nemzeti Stratégia egyik fontos célkitűzése, hogy megfelelő szolgáltatásokkal és fejlesztésekkel csökkentse az egészségügyi-oktatási-szociális-gyermekvédelmi szolgáltatásokhoz és intézményekhez való hozzáférési egyenlőtlenségeket, és biztosítsa ezekben a magas színvonalú szakmai tevékenység alapvető feltételeit. A közelítésben fontos szerepe van a közösségi és személyes segítő szolgáltatások kiemelt fejlesztésének. Kiemelendő, hogy a pénzbeli vagy természetbeli ellátások hatékonysága jelentősen javulhat, ha ezekhez jó színvonalú szolgáltatások kapcsolódnak.” („Legyen jobb...”, 8. o.)

A minőségi szolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférés elve évtizedek óta az egyik kiemelt prioritása minden szegénység, illetve kirekesztettség elleni, a társadalmi befogadást és felzárkózást célzó programnak és stratégiának. A 2011-től a „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégiát is magában foglaló Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia (NTFS) is a kiemelt és legsürgetőbb beavatkozási területek közé sorolja a minőségi közszolgáltatásokhoz való hozzáférést.¹

A szegénység újratermelődésének felszámolása természetesen nem képzelhető el kizárólag szolgáltatások megteremtésével, fejlesztésével, a családok legalább minimális anyagi és lakhatási biztonságának megteremtése nélkül. Ez azonban fordítva is igaz. A szociális transzferek önmagukban nem oldják meg a szegénység, a kirekesztettség, valamint a szegénység újratermelődésének problémáit. Az alapvető szükségletekben megnyilvánuló nélkülözés felszámolásához szükséges anyagi források elérhetőségének biztosításával párhuzamosan, jó színvonalú és a teljes

* A tanulmány Darvas Ágnes munkája.

¹ Az NFST nem átfogóan vizsgálja ezt a kérdést, de az egyes beavatkozást igénylő területek helyzetleírását követő prioritások szinte egybehangzó eleme az egyenlő esélyű hozzáférés, legyen szó oktatási, egészségügyi, gyermekjóléti kérdésekről vagy konkrétan a szegregált lakókörnyezetben élők helyzetéről. Az NFST éves értékelésében a következő olvasható: „Az NTFS intézkedései azokra a területekre koncentrálódnak, melyekben a helyzetkép alapján leginkább szükség van beavatkozásra az említett hátrányos helyzetű társadalmi csoportok, köztük kiemelten a romák és a mélyszegénységben élők tekintetében. Ilyenek a gyermekszegénység, a minőségi közszolgáltatásokhoz (integrált oktatás, egészségügyi alapellátás, közösségfejlesztés) való hozzáférés, a munkaerő-piaci integráció, a lakhatási szegregáció, valamint a romákkal szembeni diszkrimináció kérdésköre.” (Nyomunkövetési..., 5–6. o.)

gyerekkort lefedő szolgáltatásokra van szükség. A magyar társadalom jelenlegi kettészakadásának megszüntetése, a szegénység enyhítése, generációk közötti átörökítésének megtörése mindezek nélkül nem lehetséges.

A szolgáltatások helyzetéről és a fejlesztésekről több kormányzati összefoglaló elemzés született az elmúlt időszakban (Nyomunkövetési... 2013; MNRP 2014; *Szociális jelentés. Magyarország 2014*). Ezek az áttekintések néha ellentmondásosak. A 2012-ben és a 2014-ben elkészített Szociális jelentés sok esetben azonos fejlesztéseket mutat be, a 2014-es anyagban a tervezett és az előző időszakban (2012–2013) megvalósított fejlesztések egy része megegyezik. Ami egyértelműen megállapítható az NTFS, illetve a jelentések alapján: a fejlesztések szinte kizárólagos forrása az uniós támogatás, és a megvalósításban jelentősek a késések. A pályázati források segítségével célzott, 2014-ig tervezett eredmények többsége jelenleg is jövő időben fogalmazódik meg az uniós források felhasználásáról számot adó Szociális jelentésben (*Szociális jelentés. Magyarország 2014*).

Ahogy a szegénység csökkentésében szerepet játszó szociális védelmi kiadások, úgy a humánszolgáltatások esetében is evidencia, hogy szinten tartásukhoz, fejlesztésükhöz, kiterjesztésükhöz politikai akarat, központi források, az elérni kívánt célokkal összhangban lévő jogalkotás szükséges.

A deklarált célkitűzések szintjén úgy tűnhet, mintha lenne politikai akarat (lásd NTFS).

„A gyermekek, gyermekes családok szegénységének csökkentése érdekében szükséges a családokat érintő jóléti transzferek szinten tartása, a gyermekjóléti, gyermekvédelmi szolgáltatások minőségének, elérhetőségének javítása, a kora gyermekkori gondozás-nevelés és a korai képességgondozás fejlesztése. Javítani kell a halmozottan hátrányos helyzetű, köztük roma tanulók minőségi oktatáshoz való hozzáférését, iskolai sikerességüket és lemorzsolódásuk csökkentését támogató programokkal kell elősegíteni.” (*Nemzeti Szociális Jelentés 2012. Magyarország, 4. o.*)

Így foglalta össze az EU-nak készült 2012-es *Nemzeti Szociális Jelentésben* a kormányzat az NTFS azon beavatkozási területeit és céljait, amelyek a szegénység, a társadalmi kirekesztettség újratermelődésének megakadályozását célozzák. A központi források azonban 2008 óta folyamatosan szűkülnek, a támogatások elértéktelenednek, a szolgáltatásokhoz kapcsolódó normatívák reálértéke ugyancsak csökken. A jogalkotásban a szegények szankciókkal sújtása, büntető jellegű megkülönböztetése 2010 óta egyértelmű hangsúlyt kapott.

A továbbiakban ebben az írásban a fejlesztéseknek csupán két területéről – kisgyermekkori, iskola előtti szolgáltatások, valamint a szorosan a „Legyen jobb a gyer-

mekeknek!” Nemzeti Stratégiához kapcsolódó uniós forrásokból megvalósított szolgáltatásbővítésről-szolgáltatásfejlesztésről adunk rövid áttekintést.²

GYEREKEK NAPKÖZBENI ELLÁTÁSA – BÖLCSŐDE, CSALÁDI NAPKÖZI, ÓVODA

A bölcsődei, óvodai férőhelyek bővülése lassan halad, és nem feltétlenül járul hozzá az ismert és jelentős területi egyenlőtlenségek csökkentéséhez. A minőségi szolgáltatásokhoz szükséges fejlesztésekről pedig igen szűkszavúan szólnak a tervek.³

Bölcsőde, családi napközi

„A Kormány elkötelezett a **kisgyermeknevelő intézmények, szolgáltatások további fejlesztése** iránt. A 2010–2013. között megvalósult új bölcsődei férőhelyek száma 3.613, amely 299 új bölcsődei csoportot jelent, és közel 600 fő kisgyermeknevelő számára biztosít új munkahelyet. 2.570 férőhely megújult, korszerűsödött a támogatásnak köszönhetően. 2014 során várhatóan még közel 2.391 új férőhely átadására kerülhet sor, amely 199 új bölcsődei csoportot jelent és közel 400 fő kisgyermeknevelő számára biztosíthat új munkahelyet. A felújítással érintett férőhelyek száma közel 2.246 lesz. A rugalmas napközbeni gyermekellátási szolgáltatások létrehozását célzó program keretében pedig további 2000 új gyerekellátási férőhely jön létre.” (MNRP 2014, 16. o.)

A KSH adatai alapján 2013-ban a 37 ezret meghaladó bölcsődei férőhelyet összesen csaknem 37 ezer beíratott gyerek vette igénybe.⁴ Az uniós arányoktól jelentősen elmaradó igénybevételt mutat a napközbeni ellátásokról szóló KSH-kiadvány (*Statisztikai Tükör*, 2014/82). A 2002-ben elfogadott ún. Barcelonai irányelvek alapján az EU 2010-re a 3 éven aluliak 33 százalékára kiterjedő szolgáltatási rendszer kialakítását várta el a tagállamoktól. Ezt a célkitűzést 2011-es adatok alapján 11 ország teljesítette. Az EU-28 átlaga 30 százalék (ezen belül fele-fele arányban jelennek meg a részidős és az egész napos napközbeni ellátási formák). Magyarország messze elmarad nem csupán az élenjáróktól, hanem a közepesen teljesítő tagállamoktól is (*Key Data...*, 65. o.).

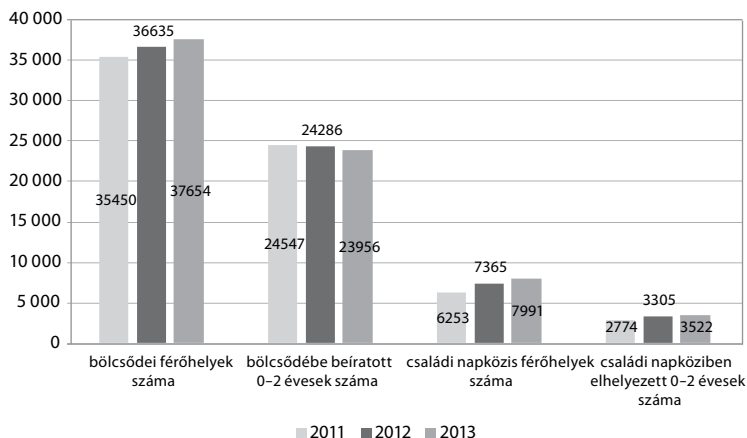
² Az oktatás gyerekesélyeket egyértelműen kedvezőtlen befolyásoló „reformjáról”, a szociális munka ellehetetlenüléséről, valamint más szolgáltatások működésének jogszabályi változásokon alapuló hatásairól a Jelentés más fejezeti részletesen szólnak

³ Lásd a *Szociális jelentés. Magyarország 2014* c. anyag 3.3.2-es pontját.

⁴ KSH STADAT 2.4.10. táblázat – Bölcsőde, családi napközi, 2000– (1/2) http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_fsg005a.html (utolsó letöltés: 2014. 08. 11.)

A már idézett KSH-kiadvány szerint „Magyarországon 2013-ban a 3 évesnél fiatalabb gyermekek 16,2 százaléka járt napközbeni ellátást biztosító intézménybe”.⁵ Sajnos azonban még ezt a szintet sem éri el a legkisebbek általi igénybevétel. A 37 ezer bölcsődés közül megközelítőleg 24 ezer a 3 éven aluli (és számuk 2011 óta kismértékben, de csökken, a többi férőhelyen 3 évesnél idősebb gyerekek nevelkednek), a családi napköziben nevelkedő 0–2 évesek száma pedig 3500 körül van (folyamatosan nő az elmúlt években) (1. ábra).⁶ Egy másik, a közoktatásról szóló statisztikai kiadványban arról olvashatunk, hogy a 145 ún. egységes óvodai bölcsődei csoportba (óvodában működő, 3 éven aluliakat is fogadó csoportok) 678 fő 3 éven aluli gyerek járt a 2013/2014-es tanévben. „Az elmúlt tanévhez viszonyítva a csoportok száma 16, a gyermekek száma több mint 23, a gondozást végzők létszáma 15%-kal nőtt” (Statisztikai Tükör 2014/39, 1. o.). A megközelítőleg 270 ezer megfelelő korú (0–2 éves) gyerekre számítva összességében tehát legfeljebb 10–11%-os igénybevételről beszélhetünk.

1. ábra: Bölcsődei és családi napközis férőhelyek, valamint a szolgáltatásban részesülő 0–2 éves gyerekek számának alakulása 2011 és 2013 között (fő)



Forrás: KSH STADAT 2.4.10. táblázat – Bölcsőde, családi napközi, 2000– (1/2). http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_fsg005a.html (utolsó letöltés: 2014. 08. 11.)

⁵ Az idézett kiadványban közölt magyarázat (2. lábj.) szerint: „A bölcsődébe, a családi napközibe (5–14 évesek kivételével) beíratott, valamint a házi gyermekfelügyeletet és biztos kezdet gyermekházat igénybe vevő gyermekek együttes számából számított adat.” A számítás tehát nem a 0–2 évesekre vonatkozik. A gyermekfelügyeletet igénybe vevők száma évek óta minimális, a Biztos Kezdet gyermekház igénybevételénél pedig a 0–5 éves gyerekekről szólnak az adatok.

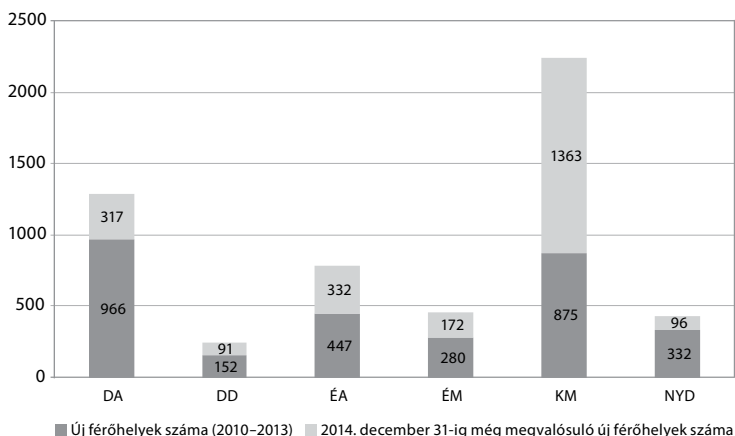
⁶ KSH STADAT 2.4.10. táblázat – Bölcsőde, családi napközi, 2000– (1/2) http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_fsg005a.html (utolsó letöltés: 2014. 08. 11.)

A területi egyenlőtlenségek változatlanul jelentősek (2. ábra), és a fejlesztések régiónkénti adatai alapján nem is várható az egyenlő esélyű hozzáférésben jelentősebb javulás. Ahogy a KSH-kiadvány fogalmaz:

„A szolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáférés elve azonban továbbra sem tud teljes mértékben érvényre jutni, 2365 településen az ott élő 58 621, három éven aluli gyermeknek helyben nem hozzáférhető az ellátás semmilyen formája. A 3 évesnél fiatalabb gyermekek 22 százaléka élt olyan településen, ahol helyben nem biztosított a napközbeni ellátás. 120 helységben a gyermekjóléti ellátások helyett óvoda-bölcsődei csoportokban tudták megoldani a gyermekek elhelyezését. (...) Budapestnek és agglomerációjának kiemelkedő szerepe van a férőhelyek biztosításában. A legtöbb napközbeni ellátást biztosító férőhely egyértelműen oda összpontosul, ahol törvényi kötelezettsége van az önkormányzatnak, és ezt megerősítheti a munkalehetőség és a megfelelő korú gyermekek száma is.” (Statisztikai Tükör, 2014/82, 1. o.)

A kiadvány adatai alapján a legkisebb gyerekeket célzó szolgáltatások esetében a legrosszabbul ellátott Nógrád megyében egy férőhelyre csaknem 15 potenciális igénybe vevő jut, a legjobb helyzetű Budapesten vagy Csongrádban viszont 3–4.

2. ábra: Az új Széchenyi Terv keretén belül megvalósuló, létrejövő új bölcsődei férőhelyek területi megvalósulása régiók szerint



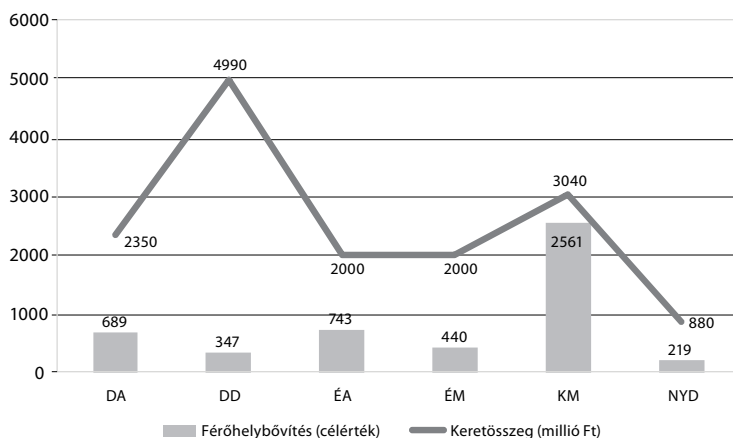
Forrás: Szociális Jelentés. Magyarország 2014, 25–26. 3.2.2 táblázat.

Óvoda

Az óvodai férőhelybővítésre vonatkozó tervek szinte változatlanok az elmúlt években a különböző dokumentumok alapján. „A hátrányos helyzetű régiókban megvalósuló óvodafejlesztések révén közel 15 milliárd forint forrás felhasználásával va-

lósul meg közel 5 500 új férőhely létrehozása” (Nyomunkövetési..., 7. o.). A 2014-es Szociális jelentésben megtalálható adatok alapján a rendelkezésre álló források 75 százaléka szolgálja a hátrányos helyzetű régiókban történő férőhelyfejlesztést és -bővítést, a tervezett 4999 férőhely 45 százaléka jönne létre ezekben a térségekben.⁷ A férőhelyeket legnagyobb számban a Közép-Magyarország régióban létesítik (ezt részben az magyarázza, hogy Pest megyében és Budapesten él a gyerekek harmada). A források megoszlása azonban nehezen értelmezhető. A régiók közül a Dél-Dunántúlon a legnagyobb a keret – közel 5 milliárd forint –, miközben a bővítések száma itt a többi régióhoz képest jelentősen kisebb (3. ábra).

3. ábra: Az óvodai férőhelybővítés aktuális adatai



Forrás: Szociális jelentés. Magyarország 2014, 25. o. (a 3.1.4-es táblázat adatai alapján készített grafikon).

A fejlesztéseket célzó projektek várható befejezési ideje az előbb idézett táblázat adatai alapján 2013. 06. 01. és 2015. 03. 01. között várható. Időközben több hír is megjelent ebben a témában, a számok (férőhelyek, keretösszegek), és a határidők folyamatosan változnak.⁸ Ebben szerepet játszhat az is, hogy 2014 nyarán költségvetési támogatásból finanszírozott pályázat jelent meg óvodabővítésre, óvodaépítésre. Az Emberi Erőforrás Támogatáskezelő (EMET) által meghirdetett lehetőség 64 település számára ad lehetőséget szolgáltatásfejlesztésre. A megnevezett te-

⁷ Az adatokat lásd Szociális jelentés Magyarország 2014, 25. o.

⁸ „Az államtitkár közölte, hogy a 2011 és 2014 során meghirdetett uniós pályázati felhívások eredményeként összesen 152 projektet támogattak, ezek összesen 23,137 milliárd forint támogatásban részesültek. Így összesen 5693 új férőhelyet hoztak vagy hoznak létre. A már kialakított új férőhelyek száma 1981. A még tervezett bővítések 2015-ben zárulnak le. Az adatok alapján a legtöbb férőhelyet a közép-magyarországi térségben hozzák létre, 2601-et (eddig 715 készült el), a régió erre a célra 7,7 milliárd forintot kapott.” [Éber Sándor (2014): Elég lesz több férőhely? 23,1 milliárdot fordítottak óvodai helyekre. Világgazdaság, 2014. szeptember 3. <http://www.vg.hu/kozelet/tarsadalom/eleg-lesz-a-tobb-ferohely-231-milliardot-fordítottak-ovodai-helyekre-432540> (utolsó letöltés: 2014. 08. 08.)]

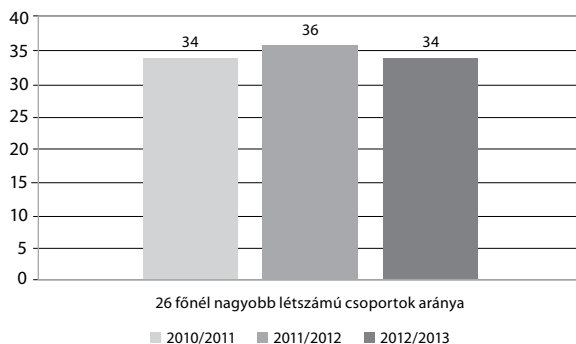
települések között vannak hátrányos és jó helyzetűek egyaránt. Az elismert költségeken belül elnyerhető támogatás maximális mértéke viszont a település adóerőképessége függvényében változó, a kedvezőtlen helyzetű településeken elérheti a 100 százalékot, a jó helyzetű településeken 60 százaléknál nem lehet magasabb (EMET 2014). A rendelkezésre álló összeg 950 millió forint, mely attól függően, hogy milyen arányban pályáznak a települések bővítésre (400 ezer Ft/férőhely), illetve új szolgáltatás kialakítására (1,1 millió Ft/férőhely), 900–2400 új férőhely kialakítását jelentheti.

Az óvodai szolgáltatás minőségéről eközben kevés szó esik. Egy EMMI rendelet előírja, hogy a teljes nyitvatartási idő alatt a gyermekekkel minden csoportban óvodapedagógusnak kell foglalkoznia, és egyértelműen rendezi az átfedési idő kérdését is (napi hány órában foglalkozik a csoporttal egyszerre két pedagógus). Eszerint a minimum 10 órás nyitva tartás alatt naponta csak 2 ilyen óra van.⁹ Akkor is, ha a csoportlétszám a messze meghaladja a döntéshozó által optimálisként meghatározott átlagot, a csoportonkénti 20 gyereket.

Az, hogy a csoportlétszámok sokszor meghaladják nemcsak ezt, hanem a maximumként meghatározott szintet is (25 gyerek), évek óta ismert probléma. A gyerekek harmada zsúfolt, nagy létszámú, 26–30 fős óvodai csoportokban nevelkedik (4. ábra). Ez megközelítőleg 140–150 ezer gyereket érint. A közoktatási statisztikák szerint, bár megszűnt a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény azon rendelkezése, hogy indokolt esetben a megadott fenntartói 20 százalékon felül is +10 százalékkal túlléphető a csoportlétszám, évek óta 400 körüli azon óvodai csoportok száma is, ahova 31 vagy több gyerek jár. (2010/2011-ben 368 ilyen csoport volt, 2013/2014-ben 410.) Régebbi adatok alapján tudjuk, hogy a zsúfoltság is komoly területi, regionális eltéréseket mutat. Észak-Magyarországon és Észak-Alföldön a nagy létszámú csoportok gyakoribbak, mint az ország más régióiban (Ferge, Darvas 2012, 85. o.). A 2012/2013-as tanévben az egy csoportra jutó gyerekszám átlaga Borsod-Abaúj-Zemplén és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében alakult a legkedvezőtlenebbül (24, illetve 24,8 gyerek/óvodai csoport, az ugyancsak nem kedvező országos átlag 23,2 volt) (EMMI 2013, 105. o.).

⁹ 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet, 12. §. Az óvodai nevelés a gyermek neveléséhez szükséges, a teljes óvodai életet magában foglaló foglalkozások keretében folyik, oly módon, hogy a teljes nyitva tartás ideje alatt a gyermekekkel minden csoportban óvodapedagógus foglalkozik, óvodapedagógusonként napi egy-egy, csoportonként összesen napi két óra átfedési idővel.

4. ábra: Zsúfolt óvodai csoportok aránya (%)



Forrás: Statisztikai Tájékoztató Oktatási Évkönyv 2010/2011, 2011/2012, 2012/2013.

Az óvodai férőhelyek bővítése jelenleg a köznevelési törvény alapján a 2015/2016-os tanévtől kötelezően 3 éves korban kezdődő óvodáztatás feltételeinek megteremtését célozza.¹⁰ A hiányzó férőhelyek számításában azonban nincs feltétlenül összhang a szakma és a döntéshozók között. Az utóbbiak 5–6 ezer új óvodai hely szükségességéről beszélnek, a szakma viszont 15–20 ezerről.¹¹ Az óvoda nélküli települések¹² szolgáltatásfejlesztésén túl¹³ biztosítani kell a minőségi szolgáltatás alapfeltételeit (csoportlétszám¹⁴), és meg kell oldani azt a problémát is, hogy csaknem 13 ezer 3 éven felüli, de a 4. évét még nem betöltött kisgyerek jelenleg bölcsődei szolgáltatásban részesül.¹⁵ Hasonló korú társaik egy része 2015 őszén már óvodaköteles lesz.

¹⁰ Az Nkt. 8. § (2) alapján 2015. szeptember 1-jétől a gyerek abban az évben, amelynek augusztus 31. napjáig a harmadik életévét betölti, a nevelési év kezdőnapjától legalább napi négy órában óvodai foglalkozáson vesz részt.

¹¹ Például a Magyar Óvodapedagógiai Egyesület és a Magyar Nevelők és Tanárok Egyesülete is több alkalommal jelezte a várható férőhelygondokat a döntéshozók felé.

¹² A számuk 2010-ben 916 volt, többségük – 841 település – 500 fő alatti (Darvas, Ferge 2013, 84. o.)

¹³ Nkt. 89. § (1) Azon a településen, ahol legalább nyolc óvodáskorú vagy nyolc alsó tagozatos korú gyermek rendelkezik lakóhellyel és a demográfiai adatok alapján feltételezhető, hogy ez a létszám legalább három évig fennmarad, továbbá ha a szülők ezt igénylik, a települési önkormányzat kezdeményezésére a kormányhivatal gondoskodik arról, hogy helyben működjék egy óvodai vagy egységes óvoda-bölcsődei csoport vagy az alsó tagozat feladatait ellátó tagiskola.

¹⁴ Az Nkt. 4. számú mellékletében meghatározottak alapján az óvodai csoportok minimális létszáma 13 fő, maximális létszáma 25 fő, átlag létszáma 20 fő lehet. A maximális létszám 20%-os túllépését a fenntartó engedélyezheti.

¹⁵ KSH STADAT 2.4.10. táblázat – Bölcsőde, családi napközi, 2000– (1/2) http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_fsg005.a.html (utolsó letöltés: 2014. 08. 11.)

KÖZVETLENÜL A GYEREKSZEGÉNYSÉG ELLENI STRATÉGIÁHOZ KAPCSOLÓDÓ UNIÓS FEJLESZTÉSEK

A „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégiához kapcsolódó 2007-es kormányrendelet¹⁶ az uniós források felhasználásánál 10 modellértékű kistérségi projekt megvalósítását tűzte ki célul 2010-ig. Ehhez kapcsolódóan két, uniós forrásokra alapozott fejlesztés kezdődött el 2008-ban, a kistérségi gyerekesély programokat célzó TÁMOP 5.2.3-as és a Biztos Kezdet Gyerekházak létrehozására irányuló TÁMOP 5.2.2-es projekt. Ezek megvalósítása jelenleg is folyik, immár a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia keretében. 2010-től a két fejlesztés közös pályázati keretekben valósul meg. A két pályázati keret összekapcsolásának szakmai jogosultsága egyértelmű. A Biztos Kezdet program hatásai csak akkor lehetnek tartósak, ha a környező szolgáltatási és intézményi rendszer is átalakul, valamint a korai életkorra hangsúlyt helyező szolgáltatások nélkül az egyéb szolgáltatásfejlesztések hatékonysága csökken. A két pályázat összekapcsolódott, ezzel megvalósult annak az alapfeltétele, hogy a gyerekházak a kistérségi programok keretében, földrajzilag azokkal azonos helyszínen, szakmai együttműködések keretében valósuljanak meg. A kormányzati kommunikációban azonban nem érezhető ennek a szakmai megfontolásnak az érvényesülése. A gyerekházak minden dokumentumban elkülönülten jelennek meg.

A fenti fejlesztések szakmai-módszertani hátterét biztosító, 2008 óta folyó ún. kiemelt program (TÁMOP 5.2.1) megvalósításában részt vevő intézmények köre részben bővült, részben változott az elmúlt 5–6 évben. A szükséges kutatásokat, az országos program helyi alkalmazását, valamint az első kistérségi projektek előkészítését-szervezését az MTA keretein belül működő MTA Gyerekesély Program Iroda munkatársai végezték. Az Irodát 2011-ben rövid úton megszüntették. Helyette új munkacsoport alakult, az előző időszakhoz képest erősen szűkített feladatkörrel, a helyi projektek kutatási feladatainak ellátására, koordinálására. A konzorcium vezető intézménye a Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet után először a Wekerle Sándor Támogatáskezelő Alap, majd az Emberi Erőforrás Támogatáskezelő lett. Mindez a kiemelt projekt menedzsmentjének és szakmai vezetésének folyamatos változása mellett történt. 2014 januárjában az ötödik szakmai vezető kezdte meg munkáját a 2008 óta folyó kiemelt projektben. A szervezeti változások természetesen néha elkerülhetetlenek. A folyamatos szervezeti átváltozások, valamint a szakmai vezetés folyamatosságának hiánya azonban a projekt hatékony megvalósításával kapcsolatos kérdéseket is felvet.

A kormányzati dokumentumokban ezek a fejlesztések nagy hangsúlyt kapnak.

¹⁶ 1092/2007. (XI. 29.) Korm. határozat a „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégiáról, 2007–2032 szülő 47/2007. (V. 31.) OGY határozat végrehajtásával kapcsolatos kormányzati feladatokról (2007–2010).

„Az NTFS intézkedései között a teljesség igénye nélkül kiemelendő több úttörő kezdeményezés is. Ilyen a Biztos Kezdet Gyerekházak hálózata, melyek 13 milliárd forintból több mint 18 000 hátrányos helyzetű gyermek és családja számára nyújtanak komplex segítséget.” (Nyomunkövetési..., 7. o.)

A megnevezett összeg és az elért, bevont gyerekek száma egyértelműen hibás. Az összeg a jelenleg folyó 23 kistérségi projekt teljes támogatási összege, ugyanúgy, ahogy valószínűleg az elért gyerekek számára vonatkozó adat is a kistérségi projektekre vonatkozik, és nem a gyerekházakra. Egyébként az „úttörőnek” nevezett Biztos Kezdet Gyerekházak kezdeményezés 2004-ben indult útjára.¹⁷

Gyerekházak

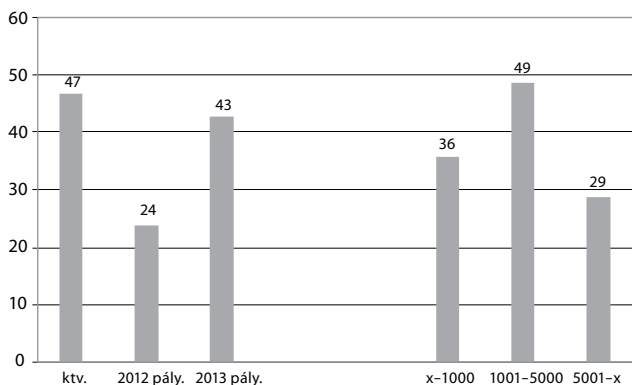
2011–2012-ben vált szükségessé az uniós pályázati forrásokból létrehozott és működtetett Biztos Kezdet szolgáltatások további fenntartásához a központi, költségvetési támogatás kereteinek megteremtése. A keret a 2012-es költségvetési törvényben rendelkezésre állt, a támogatás lehívásához szükséges rendeletek és szabályozás részletei azonban csak késéssel készültek el. Ez több szolgáltatás esetében – attól függően, hogy hol, mikor zárták a pályázati időszakot – rövidebb-hosszabb finanszírozatlan időszak „átvételését” jelentette, sokszor önkéntes munkában végzett működtetést tett szükségessé. 2012 utolsó hónapjai óta a pályázati időszakot követően a költségvetési törvényben elkülönített központi pályázati forrás biztosítja a szolgáltatások fenntartási költségeit.

„2012-től hazai működési támogatás biztosítható az uniós projektet befejező Gyerekházaknak: 2012-ben 41, 2013-ban 43 Gyerekház kapott támogatást. A támogatási keret 293 millió Ft volt. 2013. január 1-jétől hatályos a Gyerekházak beillesztése a gyermekek védelméről és gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvénybe (Gyvt.), a gyermekjóléti alapellátások közé. 2014-től a Gyvt.-ben adott felhatalmazás alapján három évre szóló támogatással biztosítható forrás a Gyerekházak biztonságos működéséhez: a Biztos Kezdet Gyerekház szolgáltatást a támogató szolgáltatás és a közösségi ellátások finanszírozásának rendjéről szóló 191/2008. (VII. 30.) Korm. rendelet (továbbiakban: Tkr.) 2013. augusztus 31. napján hatályba lépett módosítása beemelte a központi finanszírozású szolgáltatások közé.” (NRP, 138. o.)

¹⁷ „A magyarországi Biztos Kezdet programokat – a Brit Nagykövetség kezdeti közreműködésével – az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium indította útjára 2004-ben kísérleti jelleggel 5 településen (Ózd, Vásárosnamény és 6 falu, Budapest Józsefváros, Győr, valamint Csurgó, Órtilos). A kísérleti programok jellemzően olyan hátrányos helyzetű településeken, településrészekben valósultak meg, ahol a rendszerváltás előtti iparágak, megélhetési formák megszűntek és nagymértékű a munkanélküliség, a kisgyerekes családoknak szóló szolgáltatásokat pedig a helyi önkormányzatok egyáltalán nem, vagy csak minimális szinten tudják működtetni” (Biztos Kezdet Gyerekházak).

2014 nyarán 47 kistérségben, összesen 114 Biztos Kezdet gyerekház működik. Többségük még pályázati forrásokból, de meghatározó részük egy-két éve központi költségvetési támogatásból. Ez utóbbiak körében az önkormányzati fenntartás a jellemző, csak minden 5. szolgáltatás egyházi vagy civil fenntartású. A gyerekházak megközelítőleg harmada 1000 főnél kevesebb lakosú, szolgáltatáshiányos kistélepülésen működik, a kora gyerekkori szolgáltatások (pl. bölcsőde) a legnépesebb csoportban (1001-5000 lakos) is legfeljebb csak minimális férőhellyel jelennek meg.

5. ábra: Biztos Kezdet Gyerekházak száma 2014 nyarán a működés forrása és a település nagysága (lakosságszám, fő) szerint



Forrás: A www.gyerekesely.eu honlap gyerekház listáján alapuló számítások.

A gyerekházak fenntartási lehetőségei tehát megszülettek. Ez valóban rendhagyó gyakorlat, az elmúlt évek során az első alkalom, amikor egy uniós fejlesztésekből elindított szolgáltatás költségvetési támogatás és jogszabályi rendezettség mellett folytathatja működését a projekt támogatási időszak lezárulása után. 2010–2011-ben még szó volt további szolgáltatások esetében is hasonló megoldásról (tanodák, közösségi házak), de ez a kezdeményezés a kezdeti döntéshozói támogatást követően elhalt.

A korai éveket célzó Biztos Kezdet szolgáltatások esetében is kérdés, hogy a szakmai-módszertani támogató háttér mennyiben biztosított a még nagyon sokféle helyi politikai, társadalmi és intézményi érdeknek kitett gyerekházak számára. Az ún. kiemelt program (TÁMOP 5.2.1) keretében működő mentorhálózat működése a projektidőszakra korlátozódik. A – remélhetően a továbbiakban is – folyamatosan bővülő hálózat szolgáltatásainak megfelelő, a szakmai elvárásokhoz illeszkedő működést támogató módszertani háttér nem biztosított.

Kistérségi gyerekesély projektek

A kistérségi gyerekesély projektek eredetileg a „Legyen jobb a gyermekeknek!” stratégia helyi, lokális megvalósítását célozták. A stratégia alapelveihez illeszkedő és az adott kistérség jellegzetességeivel összhangban álló szolgáltatáscsomag biztosítását, a gyerekesélyek növelését segítő szemléletváltozást célozták a fejlesztések, amelyek 2008 óta három pályázati körben valósulnak/valósultak meg. Az első körben öt, a következőben hat, majd a harmadik körben tizenkét leghátrányosabb helyzetű kistérségben kezdődött el az eredetileg a Legyen jobb a gyermekeknek! Nemzeti Stratégia lokális megvalósításának támogatását célul kitűző projekt.

1. táblázat: A TÁMOP 5.2.3 három pályázata (2009, 2011, 2012) keretében megvalósuló kistérségi programok

Pályázati konstrukció – TÁMOP	A programot megvalósító kistérségek		A megvalósítás időszaka	A támogatás összege (kistérségenként eltérő), millió Ft
	száma	megnevezése		
5.2.3-09/1	5	Baktalórántházai, Bátorfyerenyei, Hevei, Kisteleki és Sásdi kistérségek	36 hónap (2010. téli, illetve 2011. tavaszi kezdéssel)	423–571
5.2.3-A-11/1	6	Csengeri, Jánoshalmi, Mezőcsáti, Ózdi, Sarkadi és Szigetvári kistérségek	36 hónap (2012. nyári és őszi kezdéssel)	428–561
5.2.3-A-12/1	12	Abaúj-Hegyközi, Beregi, Berettyóújfalui, Bodroghközi, Edelényi, Encsi, Fehérgyarmati, Kadarkúti, Mátészalkai, Nyírbátori, Szerencsi és Szikszói kistérség	24 hónap (2013. első félévi kezdéssel)	509–600

Forrás: <https://sites.google.com/site/523help/kistersegek-tamogatasa/kistersegi-nyertesek> (utolsó letöltés: 2014. 08. 11.)

A 2013 júniusában született Nyomonkövetési jelentés következőkben idézett bekezdése 5 kistérségi programról szól, miközben 2012-ben további hat kistérség kezdte el a munkát, és az ún. harmadik körös 12 kistérség közül is több megkezdte 2013 első hónapjaiban a projekt megvalósítását.¹⁸

„A program legfontosabb eredményeként a Kormány olyan 10 évre szóló kistérségi szintű gyerek- és ifjúsági stratégiát, valamint annak végrehajtására

¹⁸ Lásd a Máltai Szeretetszolgálat Kistérségi Gyerekesély honlapját. <https://sites.google.com/site/523help/kistersegek-tamogatasa/kistersegi-nyertesek> (utolsó letöltés: 2014. 05. 10.)

rövidebb távú cselekvési tervet alakít ki, amelyek alapján a gyerekek felzárkózási esélyeinek növelése tudatosan, a közösség tagjai és a helyi szereplők bevonásával tervezhető. A helyi/térségi programok, valamint a Biztos Kezdet Gyerekházak előkészítését és szakmai, módszertani folyamattámogatását kiemelt projekt segíti (TÁMOP 5.2.1.). Az intézkedés eredményeképp továbbá a mostani 5-ről várhatóan 23-ra nő a működő integrált kistérségi gyerekesély programok száma.” (Nyomonkövetési..., 13. o.)

A program legfontosabb eredményeként megfogalmazott helyi gyerekstratégiákat természetesen nem a kormány, hanem a kistérségek alakítják ki. Az eredeti tervek alapján az országos stratégiához illeszkedve, a helyi sajátosságok figyelembevételével.

„Bármilyen erőfeszítések történjenek is kormányzati szinten források és jogok biztosítására, a tágabb társadalmi közeg olyan alakítására, amely a gyermekek közeli és távlati érdekeit szolgálja, a változások jelentős részének a helyi környezetben, lokális szinten kell elindulnia. A gyermekeket és családokat közvetlenül szolgáló intézmények helyben működnek, a polgárok helyi szinten tapasztalják meg először a hatalmi viszonyok működési módját. Szintre csak a települések alkalmasak arra, hogy az egyes intézmények működését gyerek- és családbarátabbá tegyék, hogy a gyakorlatban megvalósítsák a szegregáció enyhítését, majd felszámolását, hogy megfelelő információt juttassanak el mindenkihez, hogy feltérképezzék, milyen szolgáltatási szükségletei vannak egyes csoportoknak, családoknak, egyéneknek. A program helyi befogadásának számtalan feltétele van. A program megvalósítása (sok esetben) a meglévő intézményi működés, rutinok és szemlélet megváltoztatását igényli. Alapkérdés, hogy megtörténhet-e ez külső erőforrások nélkül, értve ezen anyagi és szellemi, szimbolikus forrásokat. Általános nemzetközi tapasztalat, hogy jelentős lokális változások elindításához kell a külső ösztönzés, az anyagi segítség épp úgy, mint a szemléletek és gyakorlatok megújítását szolgáló tudás- és információ átadás. Önmagától, csak helyi indíttatásra, ritkán alakul ki a változtatás helyi igénye. Ezt nem csak a meglévőhöz való ragaszkodás magyarázhatja, hanem a változtatás reményének hiánya is. (...) Lokális szinten dől el tehát, hogy mi valósul meg jól, mi valósul meg rosszul vagy sehogy egy elvi alapokon nyugvó országos programból.” (Darvas, Ferge 2013, 13–14. o.)

A nyomonkövetési dokumentumban említett, az első pályázati körben nyertes öt kistérség projektje 2013 végén, 2014 elején zárult (többségük esetében lehetőség nyílt a támogatási időszak néhány hónappal történő meghosszabbítására). A kormányzati dokumentum ezeknek a projekteknek a folytatásáról, további fenntartásuk lehetőségeiről nem szól.

Az eddigi tapasztalatok egyértelműen bizonyítják, hogy az ilyen jellegű fejlesztések megvalósításához nem elegendő a jelenleg jellemző 2-3 éves projektidőszak.¹⁹ Valódi változásokat hozó, fenntartható fejlesztések alapfeltétele a hosszabb felkészülési és pályázati futamidő. A lokális projektet megvalósító első öt kistérségben ez azonnali intézkedést kívánt volna 2013-ban az újabb finanszírozási időszakig tartó kormányzati támogatás megteremtésével.²⁰ Ugyancsak kérdés, hogy a programba utoljára bevont 12 kistérség esetében milyen fejlesztéseket tesz lehetővé a korábbinál sokkal rövidebb megvalósítási időszak, amelyet nem előzött meg olyan felkészülési periódus sem, ami az ún. első körös kistérségek esetében 1–1,5 éves intenzív előkészítési munkát jelentett. A támogatási időszak csökkenésével pedig, az előző 11 kistérség esetében rendelkezésre álló három év helyett, szűk két év van a megvalósításra.

Két-három éves projektidőszakok alatt nem tehető belsővé a program.

„Alapkérdés, hogy a szereplők mennyire fogadják el a modern gyermekjogi szemléletet, amely a »gyermek mindenképp fölé álló érdekét« kívánja vezérlő elvvé tenni. E nézet elfogadása egyben a közösségi felelősség elfogadása is. A másik hasonló fontosságú kérdés az, hogy mennyire toleráns, vagy mennyire előítéletes a helyi közösség.” (Darvas, Ferge 2013, 31. o.)

Amennyiben felismeri is a szolgáltatások fontosságát a helyi közösség, azok fenntartásához hiányoznak a források. Előfordul, hogy egy-egy település önkormányzata a pályázat lezárása után egy-egy intézmény vagy szolgáltatás tartós fenntartását vállalja. Ezt mutatja a gyerekházak példája is néhány helyen. Az viszont kizárt, hogy ezekben a hátrányos helyzetű kistérségekben elégséges helyi források legyenek a komplex program folytatására, legfontosabb elemeinek, szolgáltatásainak fenntartására.

Ennél is súlyosabb probléma, hogy „az ágazati politikák és a gyerekszegénység elleni stratégia közötti összhang hiánya ellehetetlenítheti a lokális próbálkozásokat. Az egyenlőtlenségek, a szegénység, a kirekesztés csökkentését – a célokban és alapelvekben megegyező szakpolitikák hiánya esetén – nem lehet lokális projekkel elérni” (uo., 68. o.).

A szegénység felszámolását célzó politikai akarat ma Magyarországon látszólagos. A gyerekes családok jövedelmi ellehetetlenülése megállíthatatlannak látszó tendencia, a jogszabályi-igazgatási környezet nincs összhangban mindazokkal a célokkal, melyek a gyerekszegénység csökkentését célzó összehangolt beavatkozásokhoz kapcsolódnak. A minőségi szolgáltatásokhoz való hozzáférés egyenlőtlenségeinek felszámolása, esélyeinek javítása nem kiemelt prioritás. A tervek-

¹⁹ Lásd például: *A tervezésben résztvevő...*; Darvas, Ferge 2013; Bass 2012.

²⁰ A projektidőszakhoz kapcsolódó megvalósítás nehézségei, a program finanszírozásával összefüggő megszakítások következményei jól ismertek, a gyerekesély projektek esetében a Szécsényi Kísérlet története – sajnos – ebben is konkrét tapasztalatokat kínál. Lásd erről Bass 2012.

ben, stratégiákban, nyomonkövetési jelentésekben szereplő szolgáltatásfejlesztések sokszor késedelmesen valósulnak meg, néha magyarázat nélkül elmaradnak. A gyerekesélyek növelését, a gyerekszegénység csökkentését célzó 2007-ben elfogadott stratégia az évek folyamán előbb lassan, majd az utolsó években felgyorsult ütemben lényegében elvesztette a 25 éves generációs program (2007–2032) hatékony megvalósításához szükséges alapvető feltételeket.

Az Európai Bizottságnak a gyerekek helyzetéről szóló 2014-es, az egyes országok szakpolitikáját nem-kormányzati szakértők bevonásával vizsgáló és értékelő ún. szintézis-jelentése a következőkre hívja fel a figyelmet:

„A magyar Nemzeti Reform Program elismeri a társadalmi kirekesztés és a szegénység területén tapasztalható kedvezőtlen, romló tendenciákat és a gyerekeket az egyik legveszélyeztetettebb csoportként említi a romák és a hátrányos helyzetű térségekben lakók mellett. Ezen túlmenően számos gyereket célzó intézkedést is megfogalmaz. Mindez persze kedvező, de nem lehet képes a kormányzat negatív hatásokkal járó intézkedéseinek kompenzálására (például: jövedelmek, oktatás).” (Frazer, Marlier 2014, 82–83. o.)

SZOCIÁLIS MUNKA SZEGÉNY KÖZÖSSÉGEKBEN*

A TÁMOP 5.1.3-as program tapasztalatai¹

MIÉRT ÉRDEKES?

A „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégiában és a Gyermekszegénység Elleni Nemzeti Programban (Ferge et. al. 2006) leírt „diagnózis” – értelemszerűen a gyerekekre fókuszálva – számos egyezést mutat a TÁMOP 5.1.3-as „Közösségi felzárkóztatás a mélyszegénységben élők integrációjáért” elnevezésű program és az annak keretében megvalósított projektek kiindulópontjaival. A legfontosabbak ezek közül a mélyszegénységben élők, köztük a romák sokszoros társadalmi kirekesztődése, a települési egyenlőtlenségekből fakadó hátrányok, a nagy ellátórendszerek, ezen belül a szociális ellátások és szolgáltatások hiányosságai és diszfunkciói, valamint a szakmák, ágazatok és intézmények párhuzamos (és nem együttműködő) jelenléte. Az adott válaszokban is van azonosság, bár azt mindenképpen figyelembe kell vennünk, hogy míg a Nemzeti Stratégia és a Gyerekprogram alapvetően a szabályozásra és az ellátórendszerekre vonatkozóan fogalmazott meg javaslatokat, lépéseket, a TÁMOP-os projektek megvalósítói „csak” helyi akciókban és fejlesztésekben gondolkodhattak. Mégis, a szakmaközi együttműködések megerősítése, a kirekesztődés komplex, sokelemű kezelése, a helyi ellátórendszerek megtámogatása, az alternatív szolgáltatások bevezetése, a közösségek fejlesztése mind olyan lépések, amelyek megtalálhatóak voltak a Gyerekprogram alkalmazási kísérletében (a Szécsényi Gyerekesély Programban), majd – az ennek tapasztalataira épülő – uniós finanszírozású kistérségi gyerekesély programokban (Bass 2012; Darvas, Ferge 2013). Mindezen egyezések, hasonlóságok miatt lehetnek tanulságosak a TÁMOP 5.1.3-as program szociális szolgáltatások fejlesztésére vonatkozó tapasztalatai, még akkor is, ha a fókuszban nem a gyerekek, hanem általában a mélyszegénységben élők álltak.

Tanulmányunk középpontjában az alkalmazott célzási módszerek és elvek, valamint a beavatkozások keretében nyújtott szolgáltatások állnak. Előbbiek mögöttes megfontolásai és a célzással elérni kívánt csoportok terén vannak különbségek a Gyerekprogram és a TÁMOP 5.1.3-as program között. (Ezekre külön is kitérünk.) A TÁMOP-os projektek keretében nyújtott helyi szintű szolgáltatások sokrétűek, és bizonyos irányok a Gyerekprogramban is megtalálhatóak. Ezért is lehet tanulságos az összevetés...

* A tanulmány Farkas Zsombor és Kósa Eszter munkája.

¹ A szerzők a tanulmányhoz felhasználták a Kósa Eszter (szerk.): *Áttekintés a TÁMOP 5.1.3 projektek társadalmi befogadást célzó fejlesztéseiről* c. módszertani útmutatójukat (Kósa 2014). Az esettanulmányok készítői: Farkas Zsombor, Kóródi Miklós, Molnár Aranka, Peták Péter, Sain Mátyás.

A TÁMOP 5.1.3-AS PROGRAM² JELLEMZŐI

A mélyszegénység többdimenziós jelenség, amely megmutatkozik többek között a nagyon alacsony képzettségben és foglalkoztatottságban, az ebből következő súlyos megélhetési zavarokban, kihat az elemi lakhatási, táplálkozási körülményekre, az érintettek egészségi állapotára, stigmatizál, és kirekesztéshez vezet. Mindezek együtt szükségszerűen előidézék a szegénység és kirekesztődés újratermelődését, generáció közötti átörökítését.

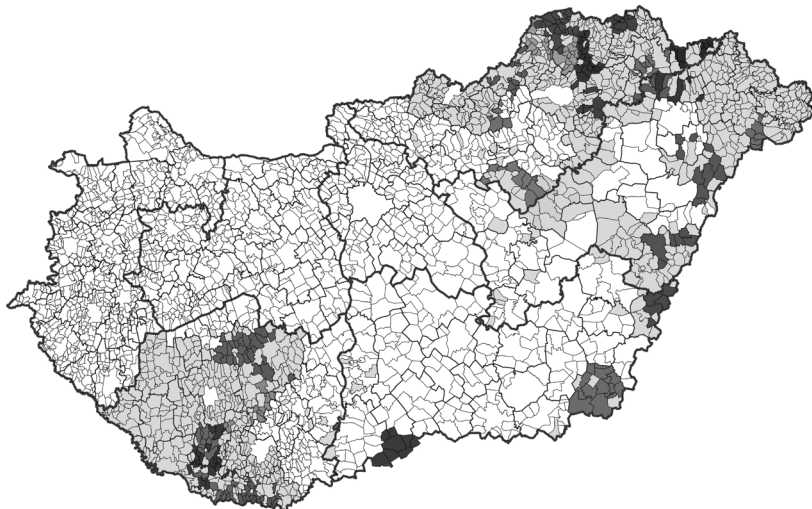
Ezzel a megállapítással kezdődik a *„Közösségi felzárkóztatás a mélyszegénységben élők integrációjáért”* program pályázati útmutatója. A támogatási program azzal a céllal indult, hogy a szociális munka, a közösségfejlesztés, valamint a település- és vidékfejlesztési szakmák eszközrendszerével és együttműködésével segítse a mélyszegénységben élők társadalmi integrációját, mérsékelje a *szegénység mélyülését, újratermelődését és területi terjedését*. A közösségi kapcsolatok fejlesztését, egyes közszolgáltatások helyi szükségletekhez igazítását és az érintett települések lakosságának aktivizálását a fenti célok elérésének eszközeiként jelölte meg a kiírás.

Területi lefedettség és célzás

A támogatási program keretében 2011 és 2014 között 25 helyi projekt valósult meg az ország hátrányos helyzetű térségeiben, **több településből álló helyszínen**, úgynevezett **akcióterületeken**. Ahogy az *1. térképen* látható, a projektek Magyarország négy hátrányos helyzetű régiójában, azokon belül is főként a dél-dunántúli, az észak-magyarországi és az észak-alföldi régióban működtek. A 25 akcióterület 35 kistérséget érint, és 299 települést fed le, ahol összesen mintegy 355 ezer ember él. A legnépesebb akcióterület 37 ezer, a legkisebb lélekszámú 5400 fős. Az érintett települések közel fele legfeljebb 500 fős aprófalú, kétharmaduk legfeljebb 1000 lakosú kistelepülés. Az akcióterületekbe mindössze 20 (jellemzően néhány ezer fős) város került be. A pályázati konstrukció (részletesen kidolgozott módszertan alapján) a leszakadó, elsősorban kistelepüléseket célozta meg. A bevont települések háromnegyede (73%) a 33 leghátrányosabb helyzetű kistérségben, további tizedük (11%) a 34–47. leghátrányosabb helyzetű kistérségben található (Farkas, Kóródi 2012, *A tervezésben résztvevő...* 2013).

² TÁMOP 5.1.3-09/1-2009-0002 – Közösségi felzárkóztatás a mélyszegénységben élők integrációjáért program szakmai koordinációja. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg. A támogatási konstrukció két komponensből áll. Az 1-es komponens konzorciumát az Autonómia Alapítvány, a Közösségfejlesztők Egyesülete, a Lechner Lajos Tudásközpont és a Szociális Szakmai Szövetség alkotta. A 25 lokális program a 2-es komponens keretében valósult meg.

1. térkép: Az akcióterületek elhelyezkedése



Forrás: www.melyszegenyseg.hu (Készítette: Sain Mátyás, LLTK)

A TÁMOP 5.1.3-as program többlépcsős területi célzása – a leszakadás, a hátrányok mértéke alapján – meghatározta azoknak a kistérségeknek és településeknek a körét, amelyek potenciálisan bekerülhetnek a helyi projektek akcióterületeibe.³ A Gyerekprogram 2006-ban javasolta a „fokozatos univerzalizmus” érvényesítését, vagyis azt, hogy a legrosszabb helyzetű településeken vagy kistérségekben kerüljön sor az egyes ellátások, szolgáltatások bevezetésére, kiterjesztésére, fejlesztésére” (Ferge et al. 2006). Ez egyben azt is jelenti, hogy „a szegénységet és kirekesztést nemcsak a 33 LHH kistérségben, hanem előbb-utóbb mindenütt (így a nagyobb városokban, Budapesten is) valahogyan kezelni kell. (...) A fokozatos univerzalizmus mindig csoportos célzást jelent. Ez – a kritériumtól függően ugyan, de – semlegesebb hatású lehet, mint az egyének szelektálása” (Darvas, Ferge 2013, 24–25. o.) A kistérségi gyerekesély projektek a kormányrendeletben⁴ meghatározott leg-

³ „A célterület bázisát a 311/2007. (IX. 17.) sz. Kormányrendeletben meghatározott 47 leghátrányosabb helyzetű és a velük szomszédos kistérségek azon települései jelentik, amelyekben a mélyszegénységben élők nagyarányú jelenléte valószínűsíthető három mutató alapján. 1. A rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülők korosztályos aránya a Budapest nélküli (vidéki) átlag százalékában, 2007. 2. A rendszeres szociális segély egy lakosra jutó összege a Budapest nélküli (vidéki) átlag százalékában, 2007. 3. A regisztrált álláskereső rátája a Budapest nélküli (vidéki) átlag százalékában, 2007. Azok a települések kerültek a jogosult települések listájára, amelyek esetében legalább két mutató értéke elérte vagy meghaladta a Budapest nélküli vidéki átlag kétszeresét. A szociális és területi szempontok együttes mérlegelése alapján a 47 leghátrányosabb helyzetű és a velük szomszédos kistérségekből csak azok kerültek a célterület bázisát képező kistérségek közé, amelyekben legalább öt, a fentiekben ismertetett kiválasztási szempontok szerint halmozott szociális hátránnyal jellemezhető település volt.” (Pályázati útmutató a Társadalmi Megújulás Operatív Program Közösségi felzárkóztatás a mélyszegénységben élők integrációjáért c. Pályázati felhíváshoz.)

⁴ 311/2007. (XI. 17.) Korm. rendelet a kedvezményezett térségek besorolásáról

hátrányosabb helyzetű kistérségek egy részében indultak el. Ez a lehatárolás volt a kiindulópontja a TÁMOP 5.1.3-as program területi célzásának is. Azzal a különbséggel, hogy – a konstrukciók jellegének eltéréséből adódóan – nem a 33 leghátrányosabb helyzetű, hanem a 47 hátrányos helyzetű kistérségre, illetve az ezek településeiből összeálló, a kistérségi határokhoz nem feltétlenül igazodó akcióterületekre célzott.

Az eltérő mértékű és mélységű szegénység és kirekesztettség minden akcióterületen megjelenik. A problémák gyökerei és kiterjedtsége azonban – számos esetben még településbokrok, akár szomszédos települések között is – különbözőek. A Cserehát és az Ormánság hasonló gondokkal küzd, a településszerkezet elaprózott, a cigány népesség aránya magas, munkaerőpiac, gazdaság szinte nem létezik. A falvak jelentős része a gettósodási folyamat végére ért, vagy ahhoz nagyon közelít. A Dél-Alföldön nem jellemző a magas roma arány, a települések többségében alig ismert probléma az elszigetelt cigány/szegény telep. Ezzel együtt a lakosság nagy része szegény. Az akcióterületek településszerkezete és földrajzi elhelyezkedésük különbségei nagymértékben kijelölik tehát a főbb problémákat (kistelepülések szegénysége, gettósodása, elszigeteltsége, a szolgáltatások hiánya stb.), a célcsoportok jellemzőit és a projektek válaszait.

A célcsoport meghatározása és jellemzői

A TÁMOP 5.1.3-as helyi projekteknek a pályázati kiírás szerint kettős **célcsoportot** kellett elérniük. Az elsődleges cél a legrosszabb helyzetben élők elérése volt, de minden projektbe be kellett vonni a helyi szakembereket és döntéshozókat is. A pályázati útmutató meghatározása alapján a támogatás közvetlen célcsoportját a „halmozott szociális hátránnyal jellemezhető településeken mélyszegénységben élők köre” jelentette, vagyis azok, akik a következő négy kritérium közül legalább kettőnek megfeleltek. (1) legalább három éve munkanélküliek, illetve ezen idő alatt legfeljebb közfoglalkoztatásban vettek részt; (2) legfeljebb az iskola 9–10. osztályát végezték el, ami mellett esetleg nem piacképes szakképzettséget vagy OKJ-s szakképesítést szereztek; (3) aktív korú inaktívak; (4) kettőnél több gyermeket nevelnek (*Pályázati útmutató...*).

Az útmutató nem nevesíti közvetlen célcsoportként azt a helyi társadalmat (a „nem szegényeket”), amelyhez a mélyszegénységben élőket „integrálni kellene”. Utal viszont arra, hogy a célokat „az érintett települési kör, lakosság kistérségi fejlesztési folyamatba való bekapcsolásával kívánja elérni” (uo., 4. o.). A konstrukció előírt tevékenységei közül egy érinti közvetlenül a „teljes” helyi társadalmat („a társadalmi kapcsolódások, civil kezdeményezések megerősítése, a társadalmi szereplők/szervezetek közötti együttműködések ösztönzése” u.o., 11. o.). (Több tevékenység célozza az intézményeket, a humán szolgáltatásokat, az önkormányzatokat és a civil szervezeteket.) Összevetésként: a Nemzeti Stratégia és a leghátrányosabb helyzetű kistérségekben megvalósuló gyerekesély programok a „kifejezett, de nem

kizárólagos” („explicit but not exclusive”) célzás elvét képviselték. Abból a megfontolásból, hogy a szegénységben élő gyerekes családok és gyerekek társadalmi integrációjának elindítása, vagy legalább leszakadásának megállítása nem független a középosztályt, a „nem szegényeket” (is) célzó beavatkozásoktól:

„...a program által érintett településeken a legtöbb program-részt érdemes helyileg univerzálissá tenni. Számos helyi vezető, polgármester, iskolaigazgató érzékeli ezeket a feszültségeket. Ezért gyakran igyekeznek elkerülni a megkülönböztetést, és minden gyereknek biztosítják az ingyenes iskolai étkeztést, vagy az utazást az iskolába, vagy szaporítják azokat az eseményeket, amelyekben mindenki részt vehet, vagy biztosítják azokat a közösségi tereket, amelyeket mindenki használhat. A gyerekszegénység elleni program szempontjából előnyösek ezek a helyi közösséget erősítő megoldások. Így is vannak olyan szükségletek – pl. az elkölthető pénzjövedelem – amelyeket ma (a mai források és mai szemlélet mellett) nem tudunk univerzális megoldásokkal kiváltani, azaz egyénekre vagy családokra kell »célozni«.” (Darvas, Ferge 2013)

A TÁMOP 5.1.3-as helyi projektek célcsoportjának főbb jellemzőit a projektünk keretében készült első adatfelvétel⁵ eredményei alapján vázoljuk fel röviden. A kérdőíves kutatás 2012 első felében, a projektek kezdeti szakaszában készült az akcióterületek településein. Az adatok előtt azonban röviden szólnunk kell az adatfelvétel háttéréről, amely valamelyest korlátozza az eredmények használhatóságát. A pályázati útmutató meghatározta, hogy a „közvetlenül kedvezményezettek”, azaz a projektbe bevont, definíció szerint „mélyszegénységben élők” mintája mellett ellenőrző mintának is kell készülnie. Utóbbi esetében olyan „mélyszegénységben élőket” kell megkérdezni, akik nem valamelyik akcióterülethez tartozó településen, hanem máshol élnek. Kikötés volt az is, hogy a mintavételnek reprezentálnia kell a teljes célterületet, és nem csak a projektek helyszíneit.⁶ A minta a gyakorlatban egyrészt a helyi projektek megvalósítótól kapott résztvevői névsorokból („mélyszegénységben élők”), másrészt – a kontrollcsoport esetében – a helyben dolgozó szociális szakemberek tapasztalatai alapján állt össze. A kutatási beszámolót idézve:

⁵ Projektünk keretében két adatfelvétel készült a bevont célcsoport helyzetéről, arról, hogy milyen hatást gyakorolt az életükre, körülményeikre a projektben való részvétel. Két ütemben került sor adatfelvételle: az első kör a helyi projektek kezdetekor (2012 első felében), a második kör 2013 második felében történt meg. Az első adatfelvételtől itt felhasznált adatok egy részét korrigáltuk. Az adatfelvételek eredményeiről lásd Autonómia Alapítvány 2013, 2014.

⁶ Pályázati útmutató (1-es komponens). http://palyazat.gov.hu/download/22771/TAMOP_513_1%20%20komponens%20utmutat%C3%B3_m%C3%B3d.pdf. (utolsó letöltés ideje: 2014. 04. 20.)

„A program kiírása szerint a helyi projektekben eleve egy megadott definíciónak megfelelő, mélyszegénységben élő családok vehetnek részt. Mi ezt külön nem vizsgáltuk, elfogadtuk azt, mint hipotézist, hogy a projektgazdák a kiírásoknak megfelelően toborozták és válogatták a helyi résztvevőket – vagyis mindegyikük megfelel a program előírásainak.”⁷

A mintavétel, jellegéből adódóan, nem alkalmas arra, hogy az akcióterületeken, azok összességében vagy a teljes „célterületen” élő népességet reprezentálja, mivel – igen bizonytalan lehatárolás alapján – elvben csak a „szegények” kerültek a mintába. Nem tudjuk így megbecsülni például azt, hogy mekkora a jövedelmi szegénységben vagy a „mélyszegénységben” élők aránya a teljes népességen belül; milyen a helyi társadalmak struktúrája; hogy néz ki a szegények és nem szegények közösségi integráltsága. Másrészt pedig, a kutatási beszámolót idézve:

„Feltevésünk, hogy (...) némileg „felfelé húz” a minta, vagyis a nagyon marginalizálódott, a szociális ellátórendszer szempontjából igazán problémásnak ítélt családok kisebb eséllyel kerültek egy helyi projektbe, ezáltal a mi mintánkba is.”⁸

Mindezekkel a korlátokkal együtt összefoglaljuk az első adatfelvétel (azóta néhol korrigált) eredményeit annak érdekében, hogy legalább közelítő információink legyenek a TÁMOP 5.1.3-as program „mélyszegénységben” élő célcsoportjának jellemzőiről. (A résztvevők és a kontrollszemélyek csoportját – ahogy a kutatási beszámoló – mi is összevontan mutatjuk be.) A mintába összesen 1326 olyan 18 éven felüli személy (és ugyanennyi háztartás)⁹ került, akikről a projektmegvalósítók és/vagy a helyi szakemberek azt mondták, hogy tényleges vagy potenciális résztvevői a projektnek, azaz a pályázati kritériumok szerint „mélyszegénységben élnek”. A személyekre vonatkozó információk a 18–64 éves korcsoportról (1298 fő) szólnak, mert a pályázati kiírás szerint a célcsoportba a 15–64 évesek tartoznak (a 18 éven aluli gyerekekről viszont nincsenek adataink). A válaszadók az akcióterületekhez tartozó 299 település közel feléből (45%) kerültek be a mintába; 40 százalékuk legfeljebb ezerfős kistépülésen él. A községben élők aránya több mint 80 százalék. A megkérdezettek kevesebb mint fele (48%) cigány, ami azt is jelenti, hogy a projektek által megszólított/elért mélyszegénységben élők többsége nem cigány.

Az adatfelvétel nem alkalmas arra, hogy pontosan vizsgálni tudjuk a „mélyszegénység” definíció elemeinek teljesülését, de megpróbáltuk rekonstruálni azo-

⁷ Kutatási beszámoló (1. kör), 4. o.

⁸ Kutatási beszámoló (1. kör), 4. o.

⁹ Egy háztartásban egy személytől kellett lekérdezni a kérdőívet, amely személyre és a háztartásra vonatkozó kérdéseket is tartalmazott.

kat.¹⁰ A módosított mutatók alapján a négy feltétel közül a gazdaságilag aktív korú (esetükben 18–64 éves) válaszadók majdnem fele (45%) kettőnek, egyaránt közel negyede háromnak (26%), illetve egynek (24%) „felel meg” (1. táblázat). Vagyis: munkanélküli, közfoglalkoztatott és/vagy legfeljebb nyolc osztályt végzett és/vagy inaktív, illetve kettőnél több gyereket nevel. A meghatározás szerint legalább két kritérium teljesülése szükséges, így az adatfelvételbe kerülők 71 százaléka tekinthető mélyszegénységben élőknek (2. táblázat). (A cigányok körében 81, a nem cigányok között 61 százalék az arányuk.)

1. táblázat: A „mélyszegénység” mutatóinak előfordulása a 18–64 évesek körében (%)

„Teljesült feltételek” száma	Megoszlás, %
Egy sem	5,5
Egy	23,6
Kettő	45,2
Három	25,7
Összesen	100,0
N =	1298

2. táblázat: „Mélyszegénységben” és „nem mélyszegénységben élők” aránya a 18–64 évesek körében (%)

Háztartás	„Mélyszegénységben”	„Nem mélyszegénységben”	Összesen
	élő személyek aránya, %		
Roma	81,3	18,7	100,0
Nem roma	61,2	38,8	100,0
Együtt, %	71	29	100,0
N =	921	377	1298

A szubjektív szegénység megítélése valamelyest összefügg a „mélyszegénységgel” járó élethelyzetekkel. A családjukat „teljes mértékben szegénynek” tartó válaszadók 82 százaléka a definíció szerint is mélyszegénységben él, ugyanakkor a családjukat „nem szegénynek” tekintők között is 41 százalék az arányuk. Az összes megkérdezett alig több mint harmada (38%) ítélte családját „teljes mértékben”, több mint felük (57%) „bizonyos értelemben” szegénynek (3. táblázat).

¹⁰ A következő négy mutatót használtuk: 1. a kérdés idején munkanélküli/közfoglalkoztatott (49%); 2. legfeljebb nyolc osztály (és OKJ) (69%); 3. inaktív (38%); 4. kettőnél több gyereket nevel (36%). Csak a gazdaságilag aktív népességet (esetünkben 18–64 évesek) vizsgáltuk, az 1326 fős mintába bekerült 64 éven felülieket (28 fő) itt nem vesszük figyelembe.

3. táblázat: „Mélyszegénységben és „nem mélyszegénységben élők” aránya szubjektív szegénység megítélése szerint (%)

Ön mit mondana? Jelenleg önök...	„Mélyszegénységben”	„Nem mélyszegénységben”	Összesen %
	élő személyek aránya, %		
teljes mértékben szegények	81,9	18,1	100,0
bizonyos értelemben szegények	65,5	34,5	100,0
nem szegények	41,2	58,8	100,0

A válaszadók között szinte mindenki (98%) gazdaságilag aktív korú (18–64 éves), legmagasabb a 30–40 év közötti korcsoport aránya (38%). (Eszerint a projektek elsősorban a fiatal felnőtteket, a középkorúakat tudták, akarták bevonni.) A mintavételből eredő torzítás lehet a mögött, hogy az összes háztartás (1326 db) háromnegyedében (74,4%) nevelnek (0–17 év közötti) gyereket. (Az országos arány – az Eurostat adatai alapján – 2013-ban 39%.)¹¹ A minta összetételével magyarázható az is, hogy a gyerekes háztartások közel fele (49%) három- és többgyerekes (4. táblázat). [Körükben a szegénységi ráta (34%) országos szinten másfélszer magasabb a gyerekesek átlagánál (19%)]. A kistérségi gyerekesély programok keretében készült, az adott kistérségben élő gyerekes háztartásokat reprezentáló adatfelvételek alapján 15–30 százalék közötti a sokgyerekesek aránya. (Országosan 2013-ban a gyerekes háztartások 14 százalékában van három vagy több gyerek.)¹²

4. táblázat: A háztartások megoszlása gyerekszám szerint (%)

A háztartás típusa	„Mélyszegénységben élő” háztartások („saját minta”)	Országos, 2013
Gyerek nélküli	25,6	65,8
Gyerekes (0–17 éves gyerekkel)	74,4	34,2
Összesen	100,0	100,0
Gyerekesek közül		
1 gyerekes	22,4	53,8
2 gyerekes	29,0	32,5
3 gyerekes	48,6	13,7
Összesen (987 háztartás)	100,0	100,0

¹¹ Income and living conditions. Private Households. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/income_social_inclusion_living_conditions/data/database (utolsó letöltés: 20014. 08. 24.)

¹² http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/income_social_inclusion_living_conditions/data/database (utolsó letöltés: 20014. 08. 24.)

Az aktív korú (18–64 éves) válaszadók túlnyomó többsége – az egyik definíciós feltétel miatt nem meglepő módon – alacsony végzettségű. Több mint kétharmaduk (69%) legfeljebb nyolc osztályos (esetleg OKJ-s), ötödük (22%) szakmunkás végzettségű (5. táblázat). A fiatalabb (18–30 év közötti) korcsoportban nem sokkal kedvezőbb a helyzet: a csak általános iskolát elvégzők aránya (64%) nem sokkal alacsonyabb, mint a 18–64 évesek között (uo.). A szakmunkás végzettségűek, illetve az érettségizettek aránya alig, a diplomások aránya kétszer magasabb, mint a teljes korcsoportban. (A felsőfokú végzettségű fiatalok aránya így is mindössze 2%.)

5. táblázat: A 18–64 évesek és a 18–30 évesek megoszlása iskolai végzettség szerint (%)

Iskolai végzettség	18–64 évesek (N = 1285 fő)	18–30 évesek (N = 318 fő)
Legfeljebb 8 osztály (és OKJ)	69,2	63,9
Szakmunkás	21,9	22,5
Érettségi	8,1	11,7
Diploma	0,9	1,9
Összesen	100	100

A 18–64 évesek gazdasági aktivitása szintén jelzi, hogy a projektek és az adatfelvétel a mélyszegénységben élőket célozták. A válaszadók mindössze tizede (11%) foglalkoztatott¹³, több mint negyedük munkanélküli (27%), és további egynegyedük (24%) közfoglalkoztatott. (A 15–64 évesek foglalkoztatási rátája országosan 58%, aktivitási arányuk 65% volt 2013-ban.¹⁴) Az inaktívak aránya 36 százalék, ami mögött elsősorban a gyesen lévők, legkevésbé a tanulók állnak.

Az alacsony foglalkoztatottság, a munkajövedelmek hiánya kijelöli a jövedelmi viszonyokat: a háztartások havi nettó jövedelme – saját bevallásuk alapján – átlagosan 116 ezer forint volt a kérdés előtti hónapban (2012-ben). Ennek alapján az egy főre jutó jövedelem 34 ezer forint. Országos adattal összevetve: ez az összeg a két legalsó jövedelmi tizedbe tartozók átlagos jövedelme (24 800 Ft és 39 900 Ft) között van, illetve jóval a szegénységi küszöb és a létminimum alatt marad. (A magyarországi háztartásokban az egy főre jutó átlagos havi jövedelem 82 900 forint volt 2012-ben.¹⁵)

¹³ Foglalkoztatottként vettük számításba azokat, akik teljes munkaidős, részmunkaidős alkalmazottak vagy önálló vállalkozók voltak a kérdés idején. Az alkalmi munkát végzőket külön kategóriaként értelmeztük, sem nem ide, sem a munkanélküliekhez nem soroltuk őket.

¹⁴ KSH STADAT. 2.1.2. táblázat http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qlf002.html

¹⁵ KSH STADAT 2.2.6. táblázat http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_zhc006b.html (ennek alapján saját számítás) (utolsó letöltések: 2014. 08. 24.)

Szolgáltatások, szakemberek elérése

A célcsoport általános gazdasági-társadalmi helyzetének bemutatásán túl fontos felvázolnunk a **szociális szolgáltatásokhoz való hozzáférésüket**, ami jól tükrözi az ország és a hasonlóan hátrányos helyzetű térségek tendenciáit ugyanezen a téren.

A *gyermekjóléti szolgálatok* és a szolgálatot működtető települések száma 2006 óta csökken. A KSH adatai¹⁶ szerint 2011-ben 782, 2012-ben 686, 2013-ban már csak 657 gyermekjóléti szolgálat működött az országban. A szolgáltatásba bevont települések száma ugyanakkor emelkedik, vagyis egyre több az olyan kistépülés, ahol a hiányzó helyi ellátást más településről „oldják meg”. A szolgáltatást igénybe vevő gyerekek száma 2006 és 2011 között folyamatosan (a két adatév között 23%-kal) emelkedett, majd 2011–2012 között 151 ezerről 145 ezerre csökkent. Az észak-alföldi és az észak-magyarországi régióban a 0–17 éves gyerekek több mint tizede, a nyugat-dunántúli régióban 6 százaléka került kapcsolatba a gyermekjóléti szolgáltatással (2011-ben) (KSH 2012). A *családsegítő szolgáltatás* terén hasonlóak a tendenciák: a szolgálatok száma 2006 és 2012 között 11 százalékkal, a szolgáltatást működtető települések száma 13 százalékkal csökkent. (2011-ben 704, 2012-ben ötvennel kevesebb családsegítő szolgálat működött az országban.) A bevont települések száma ezzel szemben emelkedett: 2011-ben a szolgáltatást biztosító települések aránya országosan 93 százalék volt. (Az észak-alföldi régióban 88%, az észak-magyarországban 93%, a dél-alföldiben 89%.) A gyakorlatban súlyos gondot jelentenek az „egyszemélyes” családsegítők, akiknek nincsenek eszközeik és kapacitásuk a problémák tényleges kezelésére. A leszakadó térségekben és a kistépüléseken, ahol a problémák koncentrálnak és halmozódnak, általános, hogy heti néhány órában biztosítják a szolgáltatást. (A szakemberek munkaidejének jelentős részét egyébként is az utazás és az adminisztráció tölti ki.)

Az ellátásokból való kiszorulást – az ismertetett országos trendekkel összhangban – illusztrálják az adatfelvétel eredményei is (6. táblázat). A megkérdezett célcsoport tagjainak többsége mélyszegénységben él, tehát egyértelműen szükségük lenne az alábbi szolgáltatásokra. Információjuk jellemzően van ezekről (különösen a családsegítőről és a védőnői szolgálatról), de meglehetősen alacsony arányban veszik igénybe a szakemberek szolgáltatásait.

Hasonló képet mutat a különböző szolgáltatások, ellátások szakembereivel, alkalmazottaival való találkozás gyakorisága is (7. táblázat). Megdöbbentő módon: az önkormányzati dolgozót kivéve a másik három kategóriában (családsegítő szolgálat, szociális munkás, védőnő) a legnépesebb tábor azoké, akik úgy nyilatkoztak, hogy soha nem találkoznak ezekkel a szolgáltatásokkal/személyekkel (vagyis a megkérdezett szegénységben élők 30–45 százaléka soha nem vette igénybe ezeknek a szakembereknek a szolgáltatásait).

¹⁶ KSH STADAT 2.4.1.4 táblázat http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_fsg003.html (utolsó letöltés: 2014. 08. 24.)

6. táblázat: *Szociális szolgáltatások ismertsége és igénybevétele a teljes mintában (%) (N = 1326 fő)*

Szolgáltatás/szakember	Ismeri	Igénybe vette
Családsegítő szolgálat	85,3	31,6
Gyerekjóléti szolgálat	57,4	11,2
Védőnői szolgálat	88,6	33,2
Falugondnoki szolgálat	38,2	8,3

7. táblázat: *Milyen gyakran találkozik a következőkkel? (%*)*

Találkozás gyakorisága	Önkormányzati dolgozóval (N = 1298 fő)	Családsegítő szolgálattal (N = 1297 fő)	Szociális munkással (N = 1290 fő)	Védőnővel (N = 1295 fő)
Naponta	23,1	4,1	7,9	1,9
Hetente	21,3	16,7	12,7	14,7
Havonta	26,3	25,8	14,7	29,7
Ritkábban	23,5	23,6	19,3	26,1
Soha	5,8	29,8	45,4	27,6
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0

* A „naponta többször” és a „minden nap” válaszokat összevontuk („naponta”), illetve az „évente” és a „ritkábban” kategóriákat szintén összeadtuk („ritkábban”).

A TÁMOP 5.1.3-as konstrukció számos új elemet tartalmazott a korábbi, társadalmi befogadást célzó programokhoz képest. A program talán a legfontosabb újító szempontja a **közösségi elemek középpontba helyezése** volt a társadalmi integrációban. Egy másik fontos elem a **különböző szakmák szoros együttműködésére**¹⁷ irányuló elvárás: a szociális, közösségfejlesztő és vidékfejlesztő szakemberek együttes jelenléte és közös munkája kötelező elem volt. Újdonság volt az is, hogy a pályázati kiírás nem határozta meg pontosan mindazon tevékenységeket, amelyeket a pályázat megvalósítása során végre kell hajtani, mindössze a tevékenységek típusát, jellegét írta körül. **Ebben az írásban kimondottan a szociális munkához, a szociális szolgáltatásokhoz kapcsolódó tapasztalatainkat adjuk közre.**

¹⁷ A szakmaközi együttműködés nem új elem, így valósult meg az MTA Gyerekszegénység Elleni Program keretében a Szécsényi Gyerekesély Program is. Erről részletesen: Bass 2012.

A SZOCIÁLIS SZOLGÁLTATÁSOK MEGERŐSÍTÉSE A TÁMOP 5.1.3-AS PROGRAMBAN

A pályázati felhívás rámutatott arra, hogy az „egymásba fonódó” területi és társadalmi hátrányok, a mélyszegénység területileg is koncentrált újratermelődése ellen **komplex beavatkozásokra**¹⁸ van szükség. Ennek egyik eleme a különböző (szociális, egészségügyi és más humán) szolgáltatások „helyi szükségletekhez igazítása”. Nem egyszerű feladat ez, és talán nem véletlen, hogy a „fejlesztések” a gyakorlatban többnyire kiegészítést, pótlást, tehermentesítést, a hiányok ellensúlyozását, esetleg a helyi (szociális) alapszolgáltatásoktól független, nem azokra épülő, elkülönült eszközöket jelentették.

Ahogy az előbbieken bemutattuk, a szociális szolgáltatások a TÁMOP 5.1.3-as projektek megvalósulásának helyszínein (is) komoly kapacitáshiánnyal küzdenek, **nehézséget okoz, hogy elérjék a leginkább rászoruló családokat, és őket valóban hasznos és hatékony támogatásban részesítsék.** Jól illusztrálja a helyzetet a helyi programok munkatársaival készített interjúk néhány részlete:

„[A projekt] kiegészítheti {a szociális szolgáltatásokat}, egyrészt a kapacitásbeli problémákon segíteni tud, másrészt minél több szakember dolgozik egy család problémáján, elképzelhető, hogy annál inkább sikerül azt hatékonyabban és gyorsabban megoldani (...) Kiegészíthetné, de valóban van egy ilyen elzárkózás.” (Szabó Andrienne szociális vezető, „Mélyszegények közösségi integrálása Sajóhidvég és környékén” projekt)

„A helyi szociális szolgáltatók tevékenységében nem szerepel a »képessé tevés« mint cél. A mélyszegénység programban vannak olyan elemek, amelyek éppen ezt célozzák meg.” (Czikrai Adrienne közösségfejlesztő, uo.)

„Például {X településen} olyan megállapodás van, hogy csak akkor mennek ki a kistérségi gyermekjólétiből, hogyha telefonál a polgármester, hogy baj van valamelyik családdal. (...) A kimaradás fő oka tehát a minimális szintűre redukált szolgáltatás. A családsegítők egy-két órára mennek ki a településekre (még működnek, mert települési társulási körben működtetik a szolgáltatót).” (Farkas Zsuzsanna szakmai vezető, „Hét falu – egy hálózat” Peremhelyzetű falvak összefogása három kistérség határán)

¹⁸ Önmagában az, hogy több szakma egyszerre vesz részt a fejlesztésben, nem eredményez komplexitást, az csupán meghatározó, nélkülözhetetlen előfeltétel. Amennyiben ezek a szakmák és az általuk képviselt szakterületek nem együtt, hanem csak egyszerre vesznek részt a fejlesztésben, a komplexitásnak csak az alapfokáról beszélhetünk. Az is elengedhetetlen, hogy legalább a célokban és a fejlesztés során alkalmazott alapelvekben egyetértés legyen a szereplők között. Mindez megvalósult a TÁMOP 5.1.3-as program keretében végrehajtott projektek jelentős részénél.

Azt tapasztaljuk tehát, hogy gyakran a legrosszabb helyzetű családokhoz jutnak el legkevésbé a szolgáltatások. A kapacitáshiány mellett ennek a másik oka az ellátást nyújtók és ellátottak (ellátandók) között kialakult kölcsönös bizalmatlanság. Mivel a helyi szociális munkásnak sok esetben nem jut ideje az érdemi esetkezelésre (a már leírt túlterheltség miatt), „hatósági” szereplőként jelenik meg a rászorulóknak előtt, hiszen alapvetően adminisztratív és egyre inkább ellenőrzési feladatokat lát el. Így ezek a családok, emberek nem jó szívvel fordulnak a szociális alapszolgáltatást nyújtó intézményekhez, illetve az ellátandók oldalán jelentkező (félelemből és bizalmatlanságból adódó) ellenséges hozzáállás a szociális szolgáltatásokban dolgozókat sem igazán motiválja arra, hogy súlyos leterheltségük mellett a „nehéz esetekkel” foglalkozzanak. Ez természetesen nem általánosítható, hiszen számos szakember heroikus küzdelmet folytat a terepen és erőn túl foglalkozik a legnehezebb helyzetű családokkal, de bizonyosan létező jelenségről van szó. Egy sokkal kézenfekvőbb oka a legsúlyosabb kirekesztettségben élők szolgáltatásokból való kiszorulásának az információ és érdekérvényesítő képesség hiánya. Éppen a legszegényebb településeken, kistérségekben lenne szükség a legmagasabb színvonalú és egyenlő eséllyel hozzáférhető szociális szolgáltatásokra, a valóság azonban ezzel éppen ellentétes. A szűkös (ellátási) forrásokért való versenyben jellemzően nyilván a legrosszabb helyzetűek maradnak alul.

A TÁMOP 5.1.3-as program keretében megvalósult projektek leggyakrabban éppen e két problémára; a **kapacitáshiányra, illetve a szolgáltatások és a rászorulóknak közötti távolságra, szakadékokra reagáltak**. Számos fejlesztés keretében több szakembert és laikust alkalmaztak a mélyszegénységben élőkkel folytatott segítő munkára, illetve igyekeztek olyan „közvetítőket” bekapcsolni az ellátás folyamataiba, akiket a mélyszegénységben élők elfogadnak.

A projektek gazdáinak egyúttal lehetőségük nyílt módszertani fejlesztő munkára, a szolgáltatási paletta bővítésére: új szolgáltatások, módszerek kipróbálására és alkalmazására. Mindez azt a célt szolgálta, hogy a legrosszabb helyzetű települések legnehezebb, sokszor reménytelen körülmények között élő lakói is megkapják azt a szociális és mentális támogatást, ami segíti őket abban, hogy jobb, elviselhetőbb életet élhessenek. A deprivált helyzet nem „csupán” a szegénységet, az anyagi javaktól való megfosztottságot, hanem sokszor az emberi méltóságtól való megfosztottságot is jelenti. A szociális szolgáltatások fejlesztése a közösségfejlesztéssel és a vidékfejlesztéssel karöltve új, a szakmák módszereinek integrálásával és a mélyszegénységgel járó speciális problémák középpontba helyezésével lehetővé teszi, hogy a legreménytelenebb helyzetben élő emberek életminősége változzon. Annak a lehetőségnek a megteremtése, hogy **a mélyszegénységben élők maguk is aktívan, partneri viszonyban, a közösség más tagjaival együtt telessenek a helyzetük (de nem csak saját helyzetük) jobbításáért**, egészen megváltoztatja a „kliens” szerepet. Nem passzív segítetttről van szó innentől kezdve, hanem a közösség aktív, másokért is felelősséget vállaló tagjáról. Ahogy korábban is írtuk, az ellátottak vagy ellátásra szorulóknak a „hagyományos” szociális szolgáltatásokban

gyakran a „Hivatalt” látják. Így sok helyen a kapcsolatok oldása, a közösségi szereplők (pl. falugondnokok, mentorok, közösségi munkások) közbeiktatása adódott megoldásként annak érdekében, hogy a segítségre szoruló és a szolgáltatások „egymásra találjanak”.

Kapacitásfejlesztés és helyi beágyazottság

Mentorok, családmentorok, falugondnokok felkészítése és alkalmazása

Ahogy azt korábban ismertettük, a legtöbb projekt a szociális ellátások kapacitáshiányaira reagált, elsősorban **laikus helyi segítők bevonásával**, akiket mentorrá, családmentorrá képeztek ki, illetve erre a szerepre készítettek fel. Az új szereplők nemcsak megsokszorozták a szolgáltatás erőforrásait, de sok esetben elfogadottabbak a célcsoport tagok között, mint a hivatásos szociális munkások.

Így volt ez a farkaslyuki akcióterületen megvalósuló „Sáfárcodj okosan” projektben is.

Nem szociális végzettségű szakemberek, hanem szakképzettséggel nem rendelkező, roma származású emberek dolgoznak mentorként a projektben. „Közülük valóak vagyunk”, mondják a mentorok, ezért úgy érzik, hogy a rászoruló családok jobban elfogadják őket. A szociális munkához is bizalommal fordulnak a projektbe bevont családok, de ahogy a mentor fogalmaz, „érzi a falat, ami közte és a családok között van”. Ennek oka egyrészt, hogy a szociális munkás leterheltsége miatt nem találkozik olyan gyakran a családokkal, ezért nincs közvetlen kapcsolat közöttük, másrészt, amikor meghallják, hogy ő jött a családsegítőtől, azonosítják egy intézménnyel és ez meghatározza a viszonyukat is.

A projektben a legfontosabb szerepe a mentoroknak van, mert az összes információ rajtuk keresztül jut el a projektvezetéstől, valamint a konzorciumi partnerektől a célcsoportig és vissza. Ők azok, akik a célcsoportba bevont családokkal rendszeresen találkoznak és kapcsolatot tartanak velük. A projektben alkalmazott szociális munkás a mentorok vezetője és egyben segítője is a munkájuk végzése során.

Hasonló módszert alkalmaztak az *edelényi kistérségben* megvalósult projektben is.

Összesen négy mentor dolgozik a projektben, egy fő Rudabányán és három fő Edelényben. Közülük nem mindenki rendelkezik szociális szakmai végzettséggel. Egy mentor 13-14 családdal tart kapcsolatot. Feladatuk a kapcsolat-tartás mellett a családok problémáinak, ügyeinek intézésében való segítség, és a projektben való megtartás. A szociális munkás feladata a mentorok írá-

nyítása, összefogása, munkájuk segítése. A szociális munkás közvetlenül a családokkal csak időnként dolgozik, amikor a mentoroknak szükségük van a megerősítésre.

Már a kezdetekkor előkerültek olyan jogi alapkérdések, amelyekre a mentorok nem tudtak válaszolni. Ezért a szociális munkás készített egy 30 oldalas „kisokost”, amely a legfontosabb jogszabályokat és az ügyek intézésének lépéseit tartalmazza. Elkezdtek a szociális munkát mint szakmát is tanulni. Hogyan viselkedjenek, ha nem akarják őket beengedni, hogyan kezeljék a problémás helyzeteket, hogyan lehet a projektben benntartani a családokat. A mentorok kaptak még különböző irodalmakat is, amelyeket elolvastak, majd megbeszélték a közös összefüggéseken. A cél az volt, hogy a mentorok megismerkedjenek a szociális szakmával, lássák, hogy mi a célja és milyen eszközökkel dolgozik. Nyilván ettől nem váltak szakemberekké, de lett egy általános képük a szociális munkáról.

Bizalmi légkör alakult ki a csoportban, minden mentor tudatosan végzi a munkáját. Lelkesek, meg akarnak felelni a szakmai kihívásoknak. A mentorok munkájának köszönhetően olyan bizalmi kapcsolat alakult ki a családokkal, amire a szociális intézmény is tud építeni.

A sellyei és szigetvári kistérségben megvalósuló „Boldogulj helyben!” projektben két, már létező ellátás (családsegítés és falugondnoki szolgáltatás) összekapcsolásával igyekeztek a rászoruló családok jobb elérését, bevonását és segítségét megvalósítani.

A program alapvető megközelítése volt, hogy a meglévő kapacitásokat vegye figyelembe és azokra építsen. A projekt tervezői számára kézenfekvő volt, hogy a falugondnokokat és a szociális alapellátásban közreműködőket közösen kell bevonni a „mélyszegénységes” projektbe. Egy ügyfélközpontú, nem pedig problémaközpontú ellátás kialakítása volt a cél, amelyben az ügyfelek és az ellátó személyek között egy, a korábbinál jóval intenzívebb kapcsolat jön létre.

A falugondnokok komoly bizalmi tőkéjük révén többet tudnak a családokról, mint a szociális ellátórendszer bármely más tagja. Mivel a falugondnok a napi gyakorlatban maga intézi az ügyeket, fontos volt, hogy ez megváltozzon, hogy fejlődjön az ügyfelekkel való kommunikáció, kialakuljon a szolgáltatói attitűd, hogy nem az ellátott helyett, hanem vele együtt kell a problémákat megoldani. A falugondnokok számára tartott képzési programnak az volt a célja, hogy ők ezekkel a tudásokkal és készségekkel felvértezve tudjanak működni, szolgáltatni, konfliktust kezelni, a felmerülő igényeket felismerni, ellátni.

A falugondnokok és családgondozók együttműködése a program folyamatába beépített közös tevékenységek és közös felelősségvállalás mentén valósult meg. A program központi eleme, a háztartásfejlesztés érdekében

kezdetektől közösen vettek részt a munkában: a családok megkeresése, föltérképezése, kiválasztása, interjúzás, háztartásfelmérés – természetesen a projekt más szakembereinek vezetésével. Az egyes kiválasztott háztartásokra kidolgozott fejlesztési tervek elkészítésében is a falugondnokok – tapasztalati szakértőként – biztosították a realitáskontrollt.

A háztartásfejlesztési programelem 12 hónapjában a falugondnokok hente kétszer, a családgondozók havonta kétszer (ilyenkor együtt mentek) látogatták a családokat. A családokkal kötött megállapodások megvalósulását a falugondnokok kísérték figyelemmel, jelenlétükkel, apró segítségekkel támogatták a fejlesztési lépéseket, folyamatokat.

A konkrét családok kapcsán együttműködő falugondnokok és a családgondozók közösen vettek részt havi esetmegbeszélő csoporton, valamint egy havi értékelésen, amelyen az előrelépéseket és következő hónapra vonatkozó további lépéseket vették sorra a projekt szociális munkásának vezetésével.

A sásdi kistérségben megvalósított „KÖZ-TÉR-HÁLÓ a családokért” elnevezésű projektben a helyben élő családmentorok felkészítése, alkalmazása és folyamatos támogatása volt az egyik meghatározó program elem annak érdekében, hogy a mélyszegénységben élő családokat sikeresen elérjék és szükségleteiknek megfelelő szolgáltatásokat nyújtsanak.

A családmentorokkal kapcsolatos alapvető célkitűzés volt már a tervezés során, hogy a mélyszegénységből eredő problémákat a családok bevonásával kezeljék. A másik megfontolás az volt, hogy a közvetlen és folyamatos kapcsolattartáshoz olyan helyi embereket alkalmazzanak, akik ismertek és elfogadottak.

Határozott cél volt a családmentorok felkészítésénél, hogy nem a felvértezett szociális szakember státuszába kell eljuttatni őket, hanem éppen a helyi beágyazottságuk miatt is adott eltérő helyzetükből előnyt kovácsolva nyitott, a családokkal érzékeny kapcsolatot ápoló segítővé kellene válniuk, akik a közösségi kapcsolatok felé is megtalálják az utakat.

A szakmai stáb szociális munkása a családmentorokkal elméleti alapozást követően egy intenzív belső képzésbe kezdett. Ez a belső képzés beszélgetésekből és szerepgyakorlatokból állt. A fő cél a családmentorok inspirálása és érzékenyítése volt. A laikus segítők felkészítése a belső képzéssel sem ért véget, a szakmai vezetésüket végző szociális munkás rendszeresen ment velük családokhoz is, és folyamatos személyes támogatást biztosított a munkájuk során. Emellett rendszeres esetmegbeszéléseken is kaptak visszajelzést és szakmai segítséget.

„A mélyszegények közösségi integrálása Sajóhídvég és környékén” elnevezésű projekt keretében párhuzamosan képezték a helyi szociális alapszolgáltatás már meglévő munkatársait és (a kapacitáshiányokat enyhítendő) foglalkoztattak új települési mentorokat is.

A projekt szociális vezetője a program egyik legfontosabb tevékenységének tartja, hogy „olyan területeken, olyan településeken dolgozunk, ahol igazából nem megszokott, hogy ennyire aktívan foglalkozzanak ezekkel az emberekkel, konkrétan a mélyszegényekkel”. Ennek hátterét az adja, hogy a helyi szociális ellátórendszer leterhelt, a családgondozók száma kevés, általában 2-3 települést látnak el, az esetszám magas. Az akcióterület településein működik családsegítő és gyermekjóléti szolgálat, a gyakorlatban viszont nem képesek lefedni ellátási területüket. A projektnek nem volt deklarált (pályázatban megfogalmazott) célja a szociális alapszolgáltatás megerősítése, az azonban igen, hogy alternatív eszközökkel megszólítsák és fejlesszék a helyi szociális és gyermekjóléti szolgáltatásokat. Ezt a célt elsősorban a szociális szakembereknek nyújtott képzéssel és az erre épülő folyamatos szupervízióval, valamint helyi, települési mentorok foglalkoztatásával igyekeznek elérni, ami egyúttal az alapszolgáltatások megerősítését, kapacitásfejlesztését is eredményezi. Ezek a projekttevékenységek többnyire valós segítséget jelentenek az ellátórendszerben dolgozó szakemberek számára. A települési mentorok munkájának további célja, hogy közösséget formáljanak a családokból, azzal a szándékkal, hogy később is lehessen velük dolgozni (önsegítő csoportok létrehozása, közösségfejlesztési folyamatok megalapozása).

A projekt tíz mentorának kiválasztásánál szempont volt az, hogy helyben, az adott településen éljenek, illetve az is, hogy érettségizettek és cigányok legyenek. (A mentorok többsége roma, három mentor kivételével: két településen a helyi családgondozó, egy faluban egy gyesen lévő pedagógus a mentor.) „Megtalálásukban” a projekt támaszkodott a családgondozók, az önkormányzatok (polgármesterek, jegyzők), a cigány kisebbségi önkormányzatok javaslataira, de a végső döntést a stáb hozta meg. Később jellemzően a mentorok javaslatára kerültek be családok, résztvevők a projektbe. A mentorokat egyhetes képzésen készítették fel a munkára; ezt a stáb (alapvetően a szociális vezető és a projekt közösségfejlesztője, aki egyben vezető mentor) tartotta. A hét első felében az önismereti tréningen és a csapatépítésen volt a hangsúly. A képzés második részében esettanulmányokat, a dokumentáció készítését beszéltek át, illetve voltak közösségfejlesztő elemek is. A mentorok munkáját a szociális vezető, a vezető mentor és a projekt szociális munkása fogják össze, segítik. Ők napi kapcsolatban vannak egymással, mentortalálkozókat pedig havonta egyszer szerveznek. Ezeken a találkozókon megbeszéljük a felmerülő eseteket és konfliktusokat, valamint különböző pályázati lehetőségeket néznek meg közösen. A mentorok feladata a családokkal való

kapcsolattartás, ügyintézésük segítése, felmerülő problémáik kezelése vagy továbbírányítása. A családok többsége rendszeresen keresi, várja a mentorokat, így a havi egy alkalom gyakran további találkozásokkal bővül. A mentorok feladata az is, hogy a családokat bevonják a közösségi beszélgetésekbe, amelyek segítségével igyekeznek működő helyi közösségeket megalapozni. A különböző rendezvényeket, programokat a mentorok és a családok közösen találják ki, és a stáb segítségével, koordinálásával valósítják meg (pl. far-sang, nőnap stb.).

„Ha nem is veszik át teljes egészében a mentorok a segítségnyújtással az ő {a helyi családgondozók} feladatukat, de én azt gondolom, hogy nagymértékben segítjük az ő munkájukat. Tehát már vannak olyan feladatok, amiket a mentorok nagyon jól, nagyon profin meg tudnak oldani, és adott esetben {a családok} nem is keresik fel a családsegítő szolgáltatást vagy a gyermekjóléti szolgálatot, mert, hogy ez rendeződik a mentor segítségével. Ez szerintem mindenféleképpen egyfajta hiányt pótol ezeken a településeken.” (Szabó Adrienne, szociális vezető)

„Az biztos, hogy az, hogy helyi segítő van a helyi közösségben, az mindenféleképpen megalapozza azt a segítő munkát, amit egy kívülről jövő embernek ki kellene építeni. Gondolok itt a bizalom kérdésére, ami ugye alapja minden segítő tevékenységnek. Általában azzal, hogy helyi lakost, köztük élő embert vettünk fel a programba, ez már megalapozottnak tűnt, tehát volt egy bizalmi kapcsolat a családokkal. (...) Vannak ennek hátrányai is, hogy nehéz a határokat megszabni, hogy én most dolgozom... Ezeket meg kell tanulni kezelni.” (Szabó Adrienne, szociális vezető)

A szociális alapszolgáltatás eszközrendszerének megerősítése,
bővítése új szolgáltatási elemekkel

A program során több projekt bővítette szolgáltatási palettáját a törvényben megszabott szociális alapszolgáltatások körének kiegészítése érdekében. Ezek jellemzően két kört öleltek fel. Az első ilyen kör a **háztartásgazdálkodást és adósságkezelést segítő tanácsadás, képzés, mentorálás**. A célcsoport mélyszegénységben élő tagjai (ahogy az a bevezetőben ismertetett adatfelvételből is egyértelműen kitűnik), nem rendelkeznek a megélhetés minimumához elegendő forrásokkal, így gyakran a kilátástalan eladósodás, az uzsora áldozatává válnak. A projektek jelentős részében igyekeztek valamiképpen reagálni erre a helyzetre, bár az mindenki számára egyértelmű, hogy csak időleges és látszólagos megoldásokról van szó, hiszen a tartós munkanélküliségből és a szociális transzferek alacsony szintjéből eredő szegénység nem kezelhető kizárólag helyi megoldásokkal. Mégis, ebben az

áldatlan helyzetben is segíteni kell a mindennapi megélhetést, túlélést az adott körülmények között.¹⁹ Az adósságkezelési, háztartásgazdálkodási szolgáltatások elsősorban a pénzügyi tudatosság, tervezés fejlesztését, a személyes tanácsadást, a gazdaságos megoldások beazonosítását célozzák. A második szolgáltatási kör **a különböző klubok, körök, összejövetelek megszervezése, megtartása** volt, ami már átvezet a közösségi megközelítés témaköréhez is. A mélyszegénységben élő emberek, családok szabadidős és hobbikörei értelmesebbé, elviselhetőbbé teszik a mindennapokat, lehetőséget teremtve a tartalmas emberi és közösségi kapcsolatok kialakítására. Ahogy a sávjárási program vezetője megfogalmazta: *„A célunk az lenne, hogy javítsunk egy kicsit Hídvégen, hogy egy kicsit vidámabb legyen, mert most nagyon morcos.”* (Jakab Zsolt, projektvezető)

A már említett *farkaslyuki projektben* új szolgáltatási elemekkel is bővült a szociális alapszolgáltatás a célcsoport részéről felmerült igényekre, szükségletekre reagálva.

Hangsúlyos a programban a „Sáfárság” elnevezésű projektelem, ami a pénzügyi tudatosság erősítését célozza, hosszú távon pedig a bevont családok uzsoracsapdából való kiszabadítását. Ezen felül a rendszeres műhelymunkák során a programba bevont résztvevők által felhozott problémákra próbálnak reagálni, kiemelve a foglalkoztathatóságot. A projekt további elemei a gazdaprogram, baba-mama és női klub, informatikai klubfoglalkozás, gyerekeknek képességfejlesztés, fiataloknak kortárssegítés, a családokat és a közösséget összetartó rendezvények, valamint adósságkezelés.

A *hevesi kistérségben* megvalósított fejlesztés („*Helyi érték, közös nevező*”) az alapszolgáltatásból egyértelműen hiányzó kapacitások pótlására, megerősítésére összpontosított, valamint új szolgáltatások bevezetését tűzte ki célul, különös hangsúlyt fektetve az adósságkezelési tanácsadásra.

Az **alapszolgáltatás megerősítését** a projekt több tevékenysége szolgálja. Ezek olyan szakmai tevékenységek, amelyeket „elvben” a családsegítő központnak, a gyermekjóléti szolgálatnak kellene nyújtania. Ilyenekre azonban nem, vagy csak nagyon korlátozottan futja a Dél-Hevesi Gyermekjóléti és Szociális Intézmény erejéből, kapacitásából. Az alapszolgáltató és a projekt elért célcsoportja között vannak átfedések, de – a szakmai vezető szerint – nem jellemző, hogy a célcsoportok megegyeznének. Az alprogram keretében a projektben dolgozók segítik a hivatali ügyintézkést, az álláskereső tanácsadást és csoportos foglalkozásokat, adósságkezelési tanácsadást tartanak, szakmai műhelyeket szerveznek. Ezekbe – különböző módokon és intenzi-

¹⁹ Az adósságsapda és a mélyszegénység című 60 órás képzést a TÁMOP 5.1.3-as konstrukció részeként dolgoztuk ki és vált elérhetővé a helyi projekteket megvalósító szakemberek számára.

tással – bevonják az alapszolgáltató munkatársait. A napi gyakorlatban a projekt szociális munkása és a helyi családgondozó több településen egyszerre (megkétszerezett kapacitással) tartanak ügyfélfogadást. Az álláskeresés segítése is vállalt feladat volt, (újságok beszerzése, internetes keresés, önéletrajz írása, állásinterjú modellezése, tanfolyamok keresése), de nem tartozik a leg-sikeresebb szolgáltatások közé. A Tarnabodon dolgozó szociális munkás szerint irreális ezekben a falvakban ilyen típusú szolgáltatásokat nyújtani; egyrészt, mert nincs munka, másrészt a minimális mobilitás is nagyon nehézkes. (Igaz, Erken és Tarnazsadányban már sikerült összehozni számítógép-kezelői tanfolyamot.) A csoportfoglalkozásokon kialakult közösségekre alapozzák a projekt tematikus klubjait, amelyeket később is a munkatársak vezetnek. Az egyik ilyen a „Mindent tudó háztartás” klub, amely kapcsolódva az adósságkezelési irányhoz, a kiadáscsökkentési technikákról, a spórolásról szól. A települési szakmai műhelyek szervezését a projekt segíti vagy teljes egészében magára vállalja a pályázati program részeként. Ezeket kéthavonta, illetve aktuális ügyekhez igazodva tartják meg, általában úgy, hogy kiváltják velük a Gyermekvédelmi tv. szerinti, kötelező jelzőrendszeres megbeszéléseket. A „baba-mama” klub közvetetten szintén kapcsolódik az alapszolgáltatás megerősítéséhez, mivel a projekt munkatársai kimennek a családokhoz, felveszik és tartják a szülőkkel a kapcsolatot, bevonják őket közös tevékenységekbe. (Emellett a helyi családgondozó jelen van a településen.)

Az adósságkezelési szolgáltatásnak – az önkormányzati háttér, helyi rendelet és központi adósságcsökkentési támogatás híján – csak egyes elemeit tudja nyújtani a projekt két munkatársa. (Az ő és a szociális intézmény további két munkatársa képzését a kistérségi gyerekesély program finanszírozta; kb. 150 000 Ft/fő.) Ezek a védendő fogyasztóvá válással, a részletfizetéssel kapcsolatos ügyintéзések segítését, a tájékoztatást, valamint a kapcsolódó csoportfoglalkozásokat, klubokat jelentik. Az ügyfelek problémáit jellemzően egyéni kijáráások, ügyintéзések mentén próbálják rendezni a szolgáltatókkal és segítenek nekik megszerezni önkormányzati segélyeket. Ennek hatásai nem túl nagyok, mert hiányoznak a kialakult gyakorlatok, eljárások. A kimenet nagymértékben az ügyintéзőtől függ. Tárgyalópozíciójuk jobb lenne, ha lenne mögöttük önkormányzati háttér. Azt a program megvalósítói is elismerik, hogy a megvalósuló adósságkezelési szolgáltatás alapvetően a „jobb helyzetű” csoportnak, a „lecsúszó középosztálynak” szól, hiszen számos komoly feltételnek meg kell felelni a szolgáltatásba való bekerüléshez.

A már szintén említett, a *sellyei kistérségben* megvalósított *„Boldogulj helyben!”* elnevezésű projekt keretein belül a háztartásfejlesztés komplex szolgáltatásait dolgozták ki és nyújtották az érintett családoknak.

A háztartásfejlesztési programelem kapcsán fontos célként jelent meg a programban, hogy nem egyes emberekkel kívánnak foglalkozni, hanem a családokkal. Azért használták a „háztartás” kifejezést, mert a család fogalma relatív, zavart keltett volna annak tisztázása, hogy az egy háztartásban élők valóban egy család tagjai-e. Az volt a terv, hogy a háztartásokra vonatkozóan fogalmazzanak meg átfogó célokat, amelyekben a részcélok az egyes emberekre vonatkoznak: kinek miben szükséges előbbre lépnie.

Öt olyan előre meghatározott nagy terület volt, ami minden háztartásnál értelmezhetőnek bizonyult: (1) munkaerő-piaci kompetenciák fejlesztése, a háztartás munkaerő-piaci lehetőségeinek bővítése; (2) a család pénzügyi kultúrájának fejlesztése; (3) a család testi-lelki egészségének javítása; (4) a család önfenntartó képességének fejlesztése; (5) családon belüli szerepek, feladatok tisztázása, munkamegosztás hatékonyabbá tétele.

A háztartási állapotfelmérést követően egyedi, háztartásra vonatkozó helyzetkép alapján speciális beavatkozási tervek születtek. A háztartásfejlesztési tervek a családsegítők és a falugondnokok együttműködésével valósultak meg. Mindkét segítő támogatás a személyes kapcsolatra épült, a partneri együttműködést helyezte előtérbe, és a folyamatos jelenlét mellett a családok elköteleződését erősítette. A háztartási állapotfelmérések és a fejlesztési tervek eredményeként önálló életvezetésre felkészítő klubok indultak az alábbi témákban: adósságkezelési tanácsadás, egészségfejlesztés, életvezetési tanácsadás, háztáji gazdálkodás, háztartásgazdálkodás, kézműves klub, kamaszklub, tanulássegítés és korrepetálás.

TANULSÁGOK, DILEMMÁK

A TÁMOP 5.1.3-as program keretében megvalósított projektek szociális szolgáltatások fejlesztésére vonatkozó erőfeszítései és eredményei számos tanulsággal szolgálnak, és több kérdést vetnek fel.

A nagy rendszerek hibái, hiányosságai és a projektek lehetőségei

Mindenekelőtt egyértelmű, hogy a projektelemek az általános – elsősorban szociális – alapszolgáltatások rendszerhibáit igyekeznek ellensúlyozni, a nyilvánvaló hiányosságokat, lyukakat toldozni-foldozni helyi szinten. Ez teljes mértékben helyénvaló, hiszen a mélyszegénységben élők társadalmi befogadása, támogatása a program célja, és ordító szükségletekre adnak válaszokat, amikor mentorok képzésével és alkalmazásával, vagy új szolgáltatási elemek bevezetésével igyekeznek jobbitani a rászorultak helyzetén. Nagy kérdés azonban, hogy a nem elégséges (sőt, szegyenletesen szűkös) szociális alapszolgáltatási kapacitásokat lehet-e projekt-alapon fenntarthatóan pótolni? Mi történik a projekt végeztével? Az a tény, hogy

a legnagyobb nyomorban élők nagy része vagy nem is ismeri, vagy soha nem vette igénybe a nekik (különösen) járó családsegítés szolgáltatásait, vajon kiküszöbölhető-e helyi közvetítők ideiglenes beállításával? Vajon az a szomorú állapot, hogy a helyben illetékes szociális munkás túlterheltsége miatt csupán heti egy-két órát tölt egy településen, hatásos módon orvosolható-e laikusok bevonásával?

Véleményünk szerint a bemutatott esettanulmány-részletek, módszertani elemek arra jó példák, hogy miként lehetne fejleszteni az alapszolgáltatásokat, legalább a leghátrányosabb helyzetű térségekben, településeken. **Önmagukban, 2-3 éves projektidőszakokban nem hozhatnak fenntartható javulást.** A kipróbálást, a tesztelést szolgálják, és ebben az értelemben nagyon sikeresnek mondhatóak. Fontos tapasztalat, hogy a helyiek bevonása, laikusok „közvetítő” szerepbe állítása (kellő felkészítés, jól definiált feladatok és kísérő támogatás mellett) sokat segíthet a Hivataltól ódzkodó, kirekesztettségben élő családok elérésében, szolgáltatásokba való bevonásában. Az is egyértelmű tapasztalat, hogy a legrosszabb helyzetű településeken, kistérségekben elengedhetetlen lenne az alapszolgáltatások megerősítése (miként arra javaslatot is tettünk szakmapolitikai ajánlásainkban) *(A tervezésben résztvevő..., 2013)*. Ugyanakkor azt is világosan ki kell mondanunk, hogy **a rosszul, elégtelenül működő „nagy rendszerek”** (a mi esetünkben a szociális alapszolgáltatások a legrosszabb helyzetű településeken, közösségekben) **nem pótolhatóak projekt-szerű beavatkozásokkal.** A projektek ideiglenes enyhítő, jobbító hatása nem adhat felmentést a nagy rendszerek elkerülhetetlen megreformálása, javítása alól, ahogy az innovatív módszereket alkalmazó, a nagy rendszerekből kihullókat ellátó civil szervezetekre is folyamatosan szükség van a legjobb feltételek mellett is.

Ahogy a *hevesi kistérségről* szóló esettanulmány fogalmaz:

A szociális alapszolgáltatás megerősítésének eredményeként az ügyfelek száma nőtt, az ellátotti statisztika javult, a tevékenységi kör szélesedett. Azokat az embereket is el tudják érni, akiket korábban nem, vagy akikkel nem volt elég rendszeres a kapcsolatuk. Az alapellátásban dolgozóknak a projekt valódi segítséget nyújt, jelentős terhet vesz le vállukról. A szakmai vezető bízik abban, hogy egy-két „mintatelepülést” sikerül rávenniük az adósságkezelési szolgáltatás bevezetésére, ami példa lehet további önkormányzatok számára is. A fenntarthatóság mindkét esetben probléma, az interjúalanyok szerint csak akkor lehet ebben bízni, ha lesz önkormányzati szándék (adósságkezelési szolgáltatás indításához elég lenne 100 ezer Ft), ha lesz pénz legalább egy-két szakember foglalkoztatására, illetve ha lesz valamilyen pályázati lehetőség a projekt elemeinek továbbvitelére. Ahogy a szociális intézmény korábbi és jelenlegi (projekt nélküli) helyzete mutatja, az alapszolgáltatás megerősítése, fejlesztése nem nagyon látszik fenntartható folyamatnak.

Szakemberek és laikus segítők

A szociális szakemberek túlterheltségét, szűkös kapacitásait számos helyen laikus segítők bevonásával pótolták. Ennek egyértelműen meg volt az az előnye, hogy a helyiek körében elfogadott, helyben elérhető, ismert személyekről volt szó, akik könnyen építettek bizalmi kapcsolatot a célcsoport tagjaival. Ugyanakkor nagyon fontosnak tartjuk hangsúlyozni, hogy a **nem szakképzett segítők alkalmazásának meg vannak a maga korlátai**. A mentor hálózat elterjesztését megelőzően alapvető lenne pontosan tisztázni, milyen feladatkörökben alkalmazhatóak, milyen felkészítésre és folyamatos kísérő támogatásra van szükségük ahhoz, hogy képességeik és tudásuk szerint a legjobbat nyújtsák a mélyszegénységben élők segítése során. Van olyan esettanulmány, amely arról számol be, hogy a családokkal, a „kliensekkel” gyakorlatilag csak a gyorstalpalón kiképzett családmentor találkozik, a szociális munkás a mentorok szupervízióját végzi. Ezt semmiképpen sem tartjuk jó megoldásnak. A laikus segítők kulcs szerepet játszanak az elérésben, a bevonásban, a napi kapcsolattartásban, a közösségi alkalmak szervezésében, helyi jelenlétben, teljes esetkezeléseket azonban bizonyosan nem célravezető és helyes rájuk bízni.

Ahogy az egyik interjúalany fogalmazott a mentorok szerepe kapcsán:

„Ezekkel az emberekkel {a mélyszegénységben élőkkel} nem igazán szoktak dolgok történni (...) Azzal, hogy személyes megszólításban van részük, tehát ezeket a családokat gyakran látogatják a mentorok, valamilyen módon kapcsolatban vannak a stábbal is, ha más nem, akkor a közösségi beszélgetések alkalmával, havonta többször. És én azt gondolom, hogy ez a mentális állapotukhoz, az általános jól-létükhöz mindenféleképpen... pozitív irányba mozdul el.” (Szabó Adrienne, szociális vezető)

Új szolgáltatások szükségszerűsége

Az esettanulmányok, műhelybeszélgetések, helyszíni látogatások és legfőképp a projektek tevékenységei egyértelművé tették, hogy **óriási szükség lenne az alap-szolgáltatások közé beemelni (vagy más módon, megbízhatóan, hosszú távon működtetni) az adósságkezeléssel, háztartásgazdálkodással, tervezéssel kapcsolatos szolgáltatásokat a mélyszegénységben élő közösségekben**. A jelenlegi, törvény által adott keretek²⁰ elsősorban a nagyobb településeken élő, egzisztenciális veszélybe került, rendszeres és megfelelő szintű jövedelemmel rendelkező (alsó)középosztály tagjainak nyújtanak segítséget – ami egyébként szintén nagyon

²⁰ A Szociális törvény (1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról) értelmében adósságkezelési szolgáltatást csak a 40 ezer főnél népesebb városokban kötelező biztosítani. A szolgáltatásba bekerülésnek, így az adósságcsökkentési támogatásra való jogosultságnak számos, nem könnyen teljesíthető feltétele van.

fontos célkitűzés. „Adósságcsökkentő támogatáshoz lehet jutni a Szociális törvényben szabályozottak szerint, a törvény azonban – az adósság mértékétől és idejétől függően – jelentős lélekszámú csoportokat kizár a hozzájutásból. A támogatással szorosan összekapcsolt adósságkezelési tanácsadás működtetésének a jelenlegi feltételei lényegében az összes kistélepülésen élőt kizárja mind a szolgáltatásból, mind a pénzbeli támogatásból.” (Darvas et al. 2013, 68. o.).

Ugyanakkor a mélyszegénységben élők legnagyobb problémája (elégé magától értetődő módon) a források hiánya, a napról-napra való megélhetés, túlélés biztosítása, amire válaszokat kell megfogalmazni. Itt sem lehet elégé hangsúlyozni, hogy elsősorban a nagy rendszerek (szociális pénzügyi ellátások) javítása, reformja szükséges **a munkaerőpiacról strukturális okokból tartósan kiszorult és generációkon átörökölt módon a társadalom peremére, nyomorba sodródott emberek, családok méltó megélhetésének biztosítására.** Ezzel párhuzamosan a **magas színvonalú és egyenlő eséllyel hozzáférhető szolgáltatások** is elengedhetetlenek: a nagyon szűkös (és talán, az ellátások javításával majd kevésbé szűkös) források beosztása, a költségek tervezése, hatékony felhasználása, az uzsoracsapda elkerülése, a munkaerőpiacra való visszailleszkedés, illetve az alternatív munkalehetőségek feltérképezése és megszervezése, a kirekesztődés oldása nagyon fontos területek, amelyekhez nem elegendő a pénzbeli ellátások biztosítása. A projektek több módszert próbáltak ki, a közvetlenül átadható anyagi források híján tudást, készségeket, ötleteket és megoldásokat megosztva, illetve eseteket kísérvé, ügyeket kijárva a célcsoport tagjaival. Ilyenek a háztartási napló vezetése, a spórolás különböző módjainak megismerése, az energiatakarékos fűtési megoldások (biobrikett) alkalmazása, a kártyás mérőórák használata, az esély kasszák²¹ működtetése, a közösségi fellépés és érdekvédelem megvalósítása a szolgáltatókkal való tárgyalásokban. Véleményünk szerint mindezek a (a projektektől elvárható egyébként maximális) megoldások a jelen helyzetben szépségtapaszkok csupán, hiszen az alapvető problémát nem oldják meg (nincs akkora jövedelem, amiből meg lehet élni). De az áldatlan állapotok enyhítését segítik legalább, és megint csak utat mutatnak: milyen szolgáltatásokat kellene fenntarthatóan finanszírozni és működtetni a mélyszegénységben élő közösségekben még akkor is, ha a minimális anyagi biztonság idővel megteremthető.

Integritás, méltóság

A háztartásgazdálkodási tanácsadás mindenképpen nagyon fontos szolgáltatás a mélyszegény közösségekben – bár azzal az abszurd kihívással kell megküzdeni, hogy a rendelkezésre álló források bizonyosan nem elegendők a minimális megélhetés biztosítására. Azaz a család havi anyagi forrásai messze elmaradnak

²¹ Az esélykasszákról lásd például: <http://www.autonomia.hu/hu/programok/eselykassza-kutatasi-program>

a hivatalos létminimum-számítások alapján szükségestől. Az ilyen helyzetekben beavatkozó, segítő szakemberek mégis igyekeznek valamiképpen szűkíteni ezt a szakadékot, pontos tervet készíteni a családokkal együtt: mit, mire költhetnek, hogyan tehetnek szert esetleg több bevételre, vagy miként spórolhatnak. A mélyszegénységben élőkkel foglalkozó segítőknak tartott adósságkezelési képzésünkön, és más alkalmakkor is tapasztaltuk, hogy ezekben a konzultációs, tanácsadó folyamatokban gyakran sérül a **kliensek, ellátottak méltósághoz való joga**. Elhangoztak olyan kijelentések, hogy „amint megkapták a családot, az asszony vett egy kuglófot a gyerekeknek, pedig a kenyér jóval olcsóbb”, vagy „rágót, kólát vásárolnak, ha épp van pénzük”. Miközben teljesen érthető, hogy a segítő – épp a kihívás lehetetlensége miatt – „minden forintot megfognának” a segített családnál, azt is be kell látnunk, hogy a nélkülözésben élőknek is meg van a joguk az öröme, a „felelőtlen költekezésre”, az esetenkénti irracionális választásra. Azt is hozzá kell tennünk, hogy a terepen dolgozók beszámolóiból az tűnt ki, hogy a „segélyt elisszák” sztereotípiát ők sem tartják megalapozottnak, vagy tipikusnak, leggyakrabban arról van szó, hogy a mélyszegénységben élők a gyerekeknek vásárolnak olyasmit, ami igazából „nem férne bele a költségvetésbe”. (Azt is hozzá kell tennünk, hogy az így elköltött felesleg is oly csekély, hogy annak megspórolása semmin sem változtatna érdemben.) Azt a mélységesen emberi vágyat pedig, hogy néha erőnkön és lehetőségeinken túllépve szeretnénk magunknak, vagy főképp a gyerekeinknek örömet szerezni, el kell fogadnunk akkor is, ha nélkülöző családokat segítünk.

Fenntarthatóság

És végül meg kell említenünk a **fenntarthatóság** kérdését, ami szinte minden uniós finanszírozású program végén felvetődik. Egyértelmű, hogy a 25 akcióterületen – hol több, hol kevesebb sikerrel – elindult a mélyszegénységben élők befogadásának folyamata, azonban a „projektvilág” adottságai miatt ezek nagy része most félbeszakad. Őszintén reméljük, hogy nem ér véget véglegesen. Sokan, sokszor elmondták és leírták, hogy esetenként nagyobb kárt lehet okozni azzal, ha megkezdünk egy beavatkozást, elindítunk bizonyos folyamatokat, majd cserbenhagyjuk az abban résztvevőket. Nincs ez másképp a TÁMOP 5.1.3-as program esetében sem. A mélyszegénységben élő emberek társadalmi befogadása bizonyosan nem oldható meg 3-4 év alatt, legfeljebb elkezdhető. Az elindított folyamatok fenntartása, érdemi folytatása elengedhetetlenül fontos.

FÜGGELÉK – KÖLTSÉGVETÉS, NORMATÍVÁK VÁLTOZÁSA*

F1. FÜGGELÉK: AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS KONSZOLIDÁLT FUNKCIONÁLIS KIADÁSAI, TOVÁBBÁ A JÓLÉTI KIADÁSOK RÉSZLETES ALAKULÁSA, 2010–2014¹

Az államháztartás konszolidált funkcionális kiadásairól 2010–2012 között az évi teljesítésekről, 2013–2014-re az évi előirányzatokról vannak elérhető információk. Ezek szerint a jóléti kiadások GDP-n belüli aránya 2010–2014 között (30,7%-ról 29,5%-ra) csökkent, 2013 és 2014 között valamelyest (0,5%-kal) emelkedett (*F.1.1. ábra*). Az államháztartás összes funkcionális kiadásain belül a jóléti kiadások aránya a 2010-es 61,5 százalékról némi ingadozás után 2014-re 58,5 százalékra csökkent (*F.1.2. ábra*). Az adatok értelmezéséhez szükséges hozzátennünk, hogy a GDP nominális értéke 2010 és 2014 között néhány százalékkal nőtt, volumene (reálértéke) azonban egyes években csökkent, egészében stagnált.²

Az államháztartás konszolidált jóléti, továbbá oktatási, egészségügyi, társadalombiztosítási-jóléti és lakásügyi-települési-közösségi kiadásait jóléti funkciók és a funkcionális kiadásokon belüli megoszlás szerint az *F.1.1.* és *F.1.2. táblázatban* láthatók.

A gyerekes családokat és a gyerekeket közvetlenül érintő néhány kiadás sajátos alakulását érdemes kiemelni.

Az **„Oktatási tevékenységekre és szolgáltatásokra”** fordított kiadások 2010 és 2014 között a GDP 5,8 százalékaról annak 5,5 százalékára csökkentek. Az egyes oktatási tételek esetében valószínűleg tényleges forráskivonások és ártértelemezések vagy átcsoportosítások is történtek. Másként ugyanis nehezen értelmezhető, hogy 2012 és 2014 között miért csökkent le kevesebb mint felére, 300 milliárd forinttal az

* A Függelékét Farkas Zsombor állította össze.

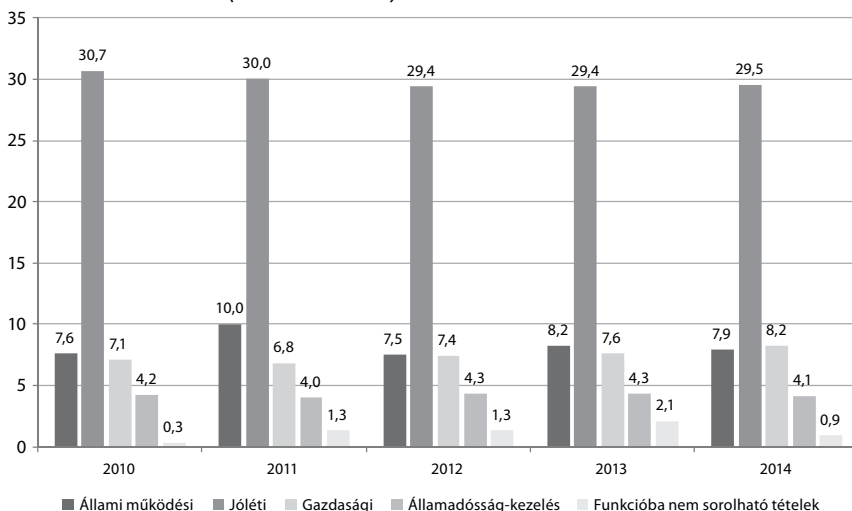
¹ Az adatok forrásai: **2010:** http://www.parlament.hu/irom39/04365/adatok/fejezetek/fu__gdp.pdf; http://www.parlament.hu/irom39/04365/adatok/fejezetek/fu__meg.pdf; http://www.parlament.hu/irom39/04365/adatok/fejezetek/fu__kon.pdf, **2011:** http://www.parlament.hu/irom39/12002/adatok/altindmell/fu__gdp.pdf; http://www.parlament.hu/irom39/12002/adatok/altindmell/fu__meg.pdf; http://www.parlament.hu/irom39/12002/adatok/altindmell/fu__kon.pdf, **2012, 2013, 2014:** <http://www.parlament.hu/irom39/12415/12415.pdf> (utolsó letöltések: 2014. 05. 10., ill. 08. 17.)

² Az adatok forrásai: **2010–2013:** KSH STADAT 3.1.1. táblázat. http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_hosszu/h_qpt001.html; **2014-re** a GKI (2013) becslése: *Amagyar gazdaság 2013–2014. évi makrogazdasági pályája*. 2013. szeptember. http://www.parlament.hu/kt/dok/kt_tanulmany_130916.pdf (utolsó letöltések: 2014. 08. 22.)

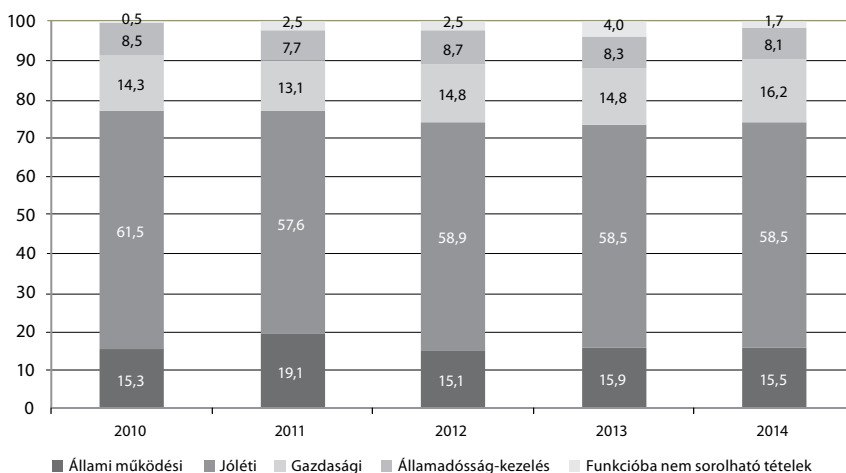
„előkészítő és alapfokú oktatásra” szánt összeg, és – a többi tétel kisebb csökkenése mellett – miért nőtt meg rendkívüli mértékben, 500 milliárd forinttal, a GDP közel 2 százalékaival a nem részletezett tartalmú „egyéb oktatás”. A fenti szokatlan változásokra egyrészt nem találtunk magyarázatot a vonatkozó költségvetési törvényekben és törvényjavaslatokban, másrészt a jelentős átalakítások miatt az adatok csak korlátozottan vethetők össze a korábbi (2012-es és az előtti) információkkal.

A „Társadalombiztosítási és jóléti szolgáltatásokra” fordított költségvetési összeg 2010 és 2014 között – ugyancsak némi ingadozással – a GDP-n belül némileg (fél százalékkal) csökkent. E funkción belül hét tételt különböztet meg a költségvetés. Ebből ötnél volt kisebb-nagyobb csökkenés a GDP-n belüli arányban, reálértékben pedig minden tétel csökkent. A visszametszést legnagyobb mértékben a munkanélküli-ellátások szenvedték meg, melyek összege 100 milliárddal, arányuk pedig a GDP-n belül közel a felére csökkent. További nagy vesztes az „egyéb társadalombiztosítási ellátások”, de a gyerekekre szánt összegek, a „családi pótlék és gyermekeknek járó juttatások” is csökkentek.

F1.1. ábra: Az államháztartás konszolidált funkcionális kiadásai funkciók szerint, 2010–2010 (a GDP %-ában)



F1.2. ábra: Az államháztartás konszolidált funkcionális kiadásainak megoszlása funkciók szerint, 2010–2014 (% , 100% = összes állami funkcionális kiadás)



F1.1. táblázat: Az államháztartás konszolidált jóléti kiadásai jóléti funkciók szerint (a GDP %-ában, millió Ft-ban) és a funkcionális kiadásokon belüli megoszlás szerint, 2010–2014 (%)

Jóléti funkciók		2010	2011*	2012	2013	2014
		évi teljesítés			évi előirányzat	
		a GDP %-ában				
F04	Oktatási tevékenységek és szolgáltatások	5,8	5,7	5,2	5,2	5,5
F05	Egészségügy	4,5	4,6	4,3	3,9	4,4
F06	Társadalombiztosítási és jóléti szolgáltatások	17,3	16,8	16,9	17,2	16,7
F07	Lakásügyek, települési és közösségi tevékenységek és szolgáltatások	1,7	1,5	1,6	1,6	1,5
F08	Szórakoztató, kulturális, vallási tevékenységek és szolgáltatások	1,4	1,5	1,4	1,5	1,5
	Jóléti funkciók összesen	30,7	30,0	29,4	29,4	29,5
millió Ft						
F04	Oktatási tevékenységek és szolgáltatások	1 571,7	1 576,0	1 447,5	1 525,1	1 686,5
F05	Egészségügy	1 228,0	1 285,1	1 204,9	1 141,5	1 347,6
F06	Társadalombiztosítási és jóléti szolgáltatások	4 683,9	4 697,7	4 748,2	5 013,4	5 098,8

folytatódik

Jóléti funkciók		2010	2011*	2012	2013	2014
		évi teljesítés			évi előirányzat	
		a GDP %-ában				
F07	Lakásügyek, települési és közösségi tevékenységek és szolgáltatások	451,6	414,7	442,7	478,3	448,8
F08	Szórakoztató, kulturális, vallási tevékenységek és szolgáltatások	386,7	404, 9	393,4	422,1	467,3
Jóléti funkciók összesen		8 322,0	8 378,5	8 236,8	8 580,5	9 049,0
Megoszlás, % (100% = összes állami funkcionális kiadás)						
F04	Oktatási tevékenységek és szolgáltatások	11,6	10,8	10,3	10,1	10,9
F05	Egészségügy	9,1	8,8	8,6	7,6	8,7
F06	Társadalombiztosítási és jóléti szolgáltatások	34,6	32,3	33,9	33,3	32,9
F07	Lakásügyek, települési és közösségi tevékenységek és szolgáltatások	3,3	2,9	3,2	3,2	2,9
F08	Szórakoztató, kulturális, vallási tevékenységek és szolgáltatások	2,9	2,8	2,8	2,8	3,0
Jóléti funkciók összesen		61,5	57,6	58,9	57,0	58,5

F1.2. táblázat: Az államháztartás konszolidált oktatási, egészségügyi, társadalombiztosítási- jóléti és lakásügyi-települési-közösségi kiadásai (a GDP %-ában, millió Ft-ban) és a funkcionális kiadásokon belüli megoszlás szerint, 2010–2014 (%)

Funkciók		2010	2011*	2012	2013	2014
		évi teljesítés			évi előirányzat	
		a GDP %-ában				
F04	Oktatási tevékenységek és szolgáltatások	5,8	5,7	5,2	5,2	5,5
F04.a	Iskolai előkészítés és alapfokú oktatás	1,9	1,7	1,6	0,8	0,7
F04.b	Középfokú oktatás	1,2	1,2	1,0	0,9	0,9
F04.c	Felsőfokú oktatás	1,8	1,8	1,8	1,5	1,5
F04.c	Egyéb oktatás	0,9	0,9	0,8	2,1	2,4
F05	Egészségügy	4,5	4,6	4,3	3,9	4,4
F05.a	Kórházi tevékenységek és szolgáltatások	1,9	1,8	2,1	1,8	2,2

folytatódik

Funkciók		2010	2011*	2012	2013	2014
		évi teljesítés			évi előirányzat	
		a GDP %-ában				
F05.b	Háziorvosi és gyermekorvosi szolgálat	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4
F05.c	Rendelői, orvosi, fogorvosi ellátás	0,5	0,5	0,3	0,4	0,4
F05.d	Közegészségügyi tevékenységek és szolgáltatások	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
F05.e	Egyéb egészségügy	1,7	1,8	1,6	1,4	1,4
F06	Társadalombiztosítási és jóléti szolgáltatások	17,3	16,8	16,9	17,2	16,7
F06,a	Táppénz, anyasági vagy ideiglenes rokkantsági juttatások	1,6	1,4	1,6	1,6	1,5
F06.b	Nyugellátások	10,1	10,1	9,4	9,7	9,6
F06.c	Egyéb társadalombiztosítási ellátások	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
F06.d	Munkanélküli ellátások	1,1	0,9	0,8	0,7	0,6
F06.e	Családi pótlék és gyermekeknek járó juttatások	2,0	1,9	1,9	1,9	1,8
F06.f	Egyéb szociális támogatások	0,9	1,0	1,9	1,9	1,5
F06.g	Szociális és jóléti intézményi szolgáltatások	1,3	1,2	1,1	1,3	1,4
F07	Lakásügyek, települési és közösségi tevékenységek és szolgáltatások	1,7	1,5	1,6	1,6	1,5
millió Ft						
F04	Oktatási tevékenységek és szolgáltatások	1 571,7	1 576,0	1 447,5	1 525,1	1 686,15
F04.a	Iskolai előkészítés és alapfokú oktatás	509,1	463,9	435,2	227,1	216,6
F04.b	Középfokú oktatás	332,0	334,8	285,0	250,6	277,3
F04.c	Felsőfokú oktatás	487,3	512,7	490,9	444,7	457,5
F04.c	Egyéb oktatás	243,2	264,7	236,3	602,8	735,2
F05	Egészségügy	1 228,0	1 285,1	1 204,9	1 141,5	1 347,6
F05.a	Kórházi tevékenységek és szolgáltatások	511,7	512,8	578,6	517,0	668,0
F05.b	Háziorvosi és gyermekorvosi szolgálat	86,0	90,3	88,6	94,1	107,4
F05.c	Rendelői, orvosi, fogorvosi ellátás	134,6	136,1	75,1	103,3	106,3

folytatódik

Funkciók		2010	2011*	2012	2013	2014
		évi teljesítés			évi előirányzat	
		a GDP %-ában				
F05.d	Közegészségügyi tevékenységek és szolgáltatások	40,3	32,4	27,3	26,5	28,3
F05.e	Egyéb egészségügy	455,4	513,3	435,3	400,6	437,7
F06	Társadalombiztosítási és jóléti szolgáltatások	4 683,9	4 697,7	4 748,2	5 013,4	5 098,8
F06.a	Táppénz, anyasági vagy ideiglenes rokkantsági juttatások	420,4	385,2	458,6	456,2	450,9
F06.b	Nyugellátások	2 740,6	2 827,8	2 644,8	2 833,2	2 950,4
F06.c	Egyéb társadalombiztosítási ellátások	85,3	65,5	62,4	58,6	58,7
F06.d	Munkanélküli ellátások	298,0	252,8	224,6	189,7	197,0
F06.e	Családi pótlék és gyermekeknek járó juttatások	549,2	535,7	524,6	540,4	545,5
F06.f	Egyéb szociális támogatások	244,8	289,8	532,8	557,2	466,0
F06.g	Szociális és jóléti intézményi szolgáltatások	345,7	340,9	300,5	378,2	430,3
F07	Lakásügyek, települési és közösségi tevékenységek és szolgáltatások	451,6	414,7	442,7	478,3	448,8
Megoszlás, % (100% = összes állami funkcionális kiadás)						
F04	Oktatási tevékenységek és szolgáltatások	11,6	10,8	10,3	10,1	10,9
F04.a	Iskolai előkészítés és alapfokú oktatás	3,8	3,2	3,1	1,5	1,4
F04.b	Középfokú oktatás	2,5	2,3	2,0	1,7	1,8
F04.c	Felsőfokú oktatás	3,6	3,5	3,5	3,0	3,0
F04.c	Egyéb oktatás	1,8	1,8	1,7	4,0	4,7
F05	Egészségügy	9,1	8,8	8,6	7,6	8,7
F05.a	Kórházi tevékenységek és szolgáltatások	3,8	3,5	4,1	3,4	4,3
F05.b	Háziorvosi és gyermekorvosi szolgálat	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7
F05.c	Rendelői, orvosi, fogorvosi ellátás	1,0	0,9	0,5	0,7	0,7
F05.d	Közegészségügyi tevékenységek és szolgáltatások	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2

folytatódik

Funkciók		2010	2011*	2012	2013	2014
		évi teljesítés			évi előirányzat	
		a GDP %-ában				
F05.e	Egyéb egészségügy	3,4	3,5	3,1	2,7	2,8
F06	Társadalombiztosítási és jóléti szolgáltatások	34,6	32,3	33,9	33,3	32,9
F06.a	Táppénz, anyasági vagy ideiglenes rokkantsági juttatások	3,1	2,6	3,3	3,0	2,9
F06.b	Nyugellátások	20,2	19,5	18,9	18,8	19,1
F06.c	Egyéb társadalombiztosítási ellátások	0,6	0,5	0,4	0,4	0,4
F06.d	Munkanélküli ellátások	2,2	1,7	1,6	1,3	1,3
F06.e	Családi pótlék és gyermekeknek járó juttatások	4,1	3,7	3,7	3,6	3,5
F06.f	Egyéb szociális támogatások	1,8	2,0	3,8	3,7	3,0
F06.g	Szociális és jóléti intézményi szolgáltatások	2,6	2,3	2,1	2,5	2,8
F07	Lakásügyek, települési és közösségi tevékenységek és szolgáltatások	3,3	2,9	3,2	3,2	2,9

F2. FÜGGELÉK: A KÖLTSÉGVETÉSI TÖRVÉNYBEN MEGHATÁROZOTT KÖZPONTI, ÚN. ALAPNORMATÍVÁK FONTOSABB GYERMEKELLÁTÁSOK ESETÉBEN³

A gyermekellátásokra fordított költségvetési kiadások, azok központi normatívái, illetve fajlagos összegei 2012–2013-ig jól követhetők. 2013–2014-től viszont – számos jelentős átalakítás, különböző intézmények állami fenntartásban vétele, esetenként a feladatalapú finanszírozás miatt – nehézkes az összegek és reálértékük változásának nyomon követése. Ennek ellenére a Gyerekesély Egyesület korábbi jelentésében (2012) közreadott táblázatot egészítettük ki a 2013-as és 2014-es költségvetési adatokkal (F2.1. táblázat). A táblázat a fenti okok miatt néhol hiányos, több esetben magyarázó megjegyzésekkel láttuk el a hiányzó tételeket, illetve – a táblázat alapján – a következő három pontban foglaljuk össze a főbb megállapításokat.

(1) Gyermekellátások. A *nevelőszülői és hivatásos nevelőszülői díj* normatívája utoljára 2009-ben emelkedett (13 ezerről 15 ezer forintra, illetve 112 ezer forintról 135 ezer forintra). 2014. január 1-jétől a nevelőszülői és hivatásos nevelőszülői viszony egységes foglalkoztatási jogviszony lett, amelynek alapdíja a minimálbér 30 százaléka (2014-ben 30 450 Ft/hó), így a 2014-es költségvetési törvényben már nincs külön normatívája.

A *rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény* összege utoljára 2009-ben emelkedett (300 forinttal), azóta összege 5800 forint (évente kétszer). Így a segély típusú, passzport jellegű ellátás 2008–2013 között 22százalékot veszített reálértékéből, mai értéke 4700 forint. Hasonlóan alakul a *kiegészítő gyermekvédelmi támogatás*, amelynek összege 2009 óta 8400 forint; reálértéke szintén 22 százalékot csökkent 2008 és 2013 között.

Az általunk áttekintett főbb normatívák túlnyomó többsége 2008–2013 között veszített reálértékéből. Kivétel ez alól az *„Ingyenes és kedvezményes gyermekétkeztetés támogatása”*, amelynek központi normatívája 2008-ban 55 ezer, 2012-ben 68 ezer forint volt. A kormány ezt 2013-ban jelentősen, 102 ezer forintra emelte, ami 2008-hoz képest 52 százalékos reálérték-növekedést jelent. (Ugyanakkor a feladatalapú finanszírozásra történő áttérés miatt a 2014-es törvényben nem szerepel a 102 ezer forint/fő fajlagos összeg.)

A *fogyatékos kiskorú korai fejlesztésének*, illetve *fejlesztő előkészítésének* a 2013-as és 2014-es költségvetési törvényekben nincs külön normatívája, mivel a Köznevelé-

³ Forrás: Ferge, Darvas 2012., valamint a vonatkozó költségvetési törvények és törvényjavaslatok (2013, 2014): http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1200204.TV, http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1300230.TV, <http://www.parlament.hu/irom39/07655/07655.htm>, http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_irom.irom_adat?p_ckl=39&p_izon=12415 (utolsó letöltések: 2014. 08. 22.)

si törvény 2013. január 1-jétől az állami fenntartású (a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ-hoz tartozó) pedagógiai szakszolgálatokhoz delegálta a feladatot.

(2) Gyermekjóléti alapellátások. A 2000 fő alatti *kistelepülések gyermekjóléti feladatainak kiegészítő támogatása* 2008-ban 500 Ft/fő volt, majd 2009-ben ennek felére (250 Ft/fő) csökkent, és az összeg 2013-ig változatlan. (Reálértéke így 2008–2013 között 57 százalékkal csökkent.) A 2014-es év költségvetési törvényében a normatíva már nem szerepel, a költségvetés 1000 Ft/fős támogatást nyújt „azon települési önkormányzatok pénzbeli szociális ellátásaihoz, szociális és gyermekjóléti, valamint gyermekétkeztetési feladatainak ellátásához járul hozzá, amelyek lakosság száma a 2000 főt nem haladja meg, és az egy lakosra jutó adóerő-képessége nem éri el a 20 000 forintot”.

A gyermekjóléti alapellátások, illetve a gyermekek napközbeni ellátásának normatívái kapcsán két dolgot emelünk ki: 2009 és 2010 között a gyermekjóléti központ, a családok és gyermekek átmeneti otthonának és a bölcsődei ellátásnak jelentősen csökkent a központi normatívája, és az összegek 2010 óta változatlanok, így reálértékük 26-27 százalékkal csökkent 2008–2013 között. Egyedül a családi napközi központi hozzájárulása emelkedett 2010-ben, de a normatíva összege azóta változatlan; a reálérték-csökkenés 12 százalékos (2008–2013 között).

(3) Gyermekvédelmi szakellátások. Az itt áttekintett vonatkozó normatívák, illetve fajlagos költségek nem szerepelnek a 2014-es és 2013-as költségvetési törvényben és a törvényjavaslatokban sem. Ennek oka az lehet, hogy 2013. január 1-jétől a gyermekvédelmi szakellátások intézményei állami fenntartásba kerültek.

F2.1. táblázat: A normatívák összege (2008–2014) és reálértékük változása
2008-hoz képest (2008–2013)

Normatíva	Normatívák összege (Ft)		
	2008	2009	2010
Gyermekellátások			
Nevelőszülői díj (Ft/hó/gyermek)	13 000	15 000	15 000
Hivatásos nevelőszülői díj (Ft/hó)	112 000	135 000	135 000
Gyermekvédelmi kedvezményhez járó egyszeri pénzbeli ellátás (Ft/alkalom/gyermek)	5 500	5 800	5 800
Kiegészítő gyermekvédelmi támogatás (Ft/gyermek)	8 000	8 400	8 400
Fiatalok életkezdési támogatása születéskor (Ft/alkalom)	42 500	42 500	42 500
Gyermekvédelmi kedvezményben és átmeneti/tartós nevelésbe vett gyermeknél 2. utalás (Ft/alkalom)	44 600	44 600	44 600
Gyermekvédelmi kedvezményben és átmeneti/tartós nevelésbe vett gyermeknél 3. utalás (Ft/alkalom)	44 600	44 600	44 600
Kedvezményes étkeztetés óvodában, iskolában, kollégiumban (Ft/fő/év), ill. Ingyenes és kedvezményes gyermekétkeztetés támogatása**	55 000	65 000	65 000
5–6. évfolyamos tanulók kedvezményes étkeztetése kiegészítő hozzájárulás (Ft/fő/év) (2010-ben 5–7. évf.)	16 000	20 000	20 000
Ingyenes tankönyvtámogatás (Ft/fő/év)	10 000	10 000	10 000
Általános hozzájárulás tankönyvellátáshoz (Ft/fő/év)	1 000	–	1 000
Fogyatékos kiskorú korai fejlesztése (Ft/fő/év)	240 000	239 000	240 000
Fogyatékos kiskorú fejlesztő felkészítése (Ft/fő/év)	325 000	320 000	305 000
Gyermekellátások			
2000 fő alatti kistélepülések (Ft/fő)	500	250	250
Gyermekjóléti központ (Ft/központ/év)	2 340 000	2 303 300	2 099 400
Fogyatékos személyek nappali intézményében elhelyezett gyermekek kedvezményes étkeztetése (Ft/fő/év)	55 000	65 000	65 000
Ingyenes intézményi étkeztetés (Ft/fő/év)	50 000	65 000	65 000
Családok átmeneti otthona, gyermekek átmeneti otthona, helyettes szülő (Ft/fő/év)	700 000	689 000	635 650
Bölcsődei ellátás (Ft/fő/év)	547 000	540 150	494 100
Családi napközi (Ft/fő/év)	250 000	246 100	268 200
Gyermekvédelmi szakellátások*****			
Területi gyermekvédelmi szakszolgáltatás (Ft/0–17éves lakosság)	700	689	650
Gyermekvédelmi különleges és speciális ellátás (Ft/fő)	950 000	935 300	842 750
Gyermekotthoni ellátás normál elhelyezési körülmények (Ft/fő)	820 000	807 150	739 000
Utógondozói ellátás (Ft/fő)	680 000	669 350	667 450

Normatívák összege (Ft)				Normatíva reálértékének változása (2008 = 100%)			
2011	2012	2013	2014	2008	2010	2012	2013
Gyermekellátások							
15 000	15 000	15 000	*	100	106	96	95
135 000	135 000	135 000	*	100	110	100	99
5 800	5800	5 800	5 800	100	96	88	86
8 400	8400	8 400	8 400	100	96	88	86
42 500	42 500	42 500	42 500	100	91	83	82
44 600	44 600	44 600	44 600	100	91	83	82
44 600	44 600	44 600	44 600	100	91	83	82
68 000	68 000	102 000	**	100	108	103	152
–	–	–	–	100	114	–	–
12 000	12 000	12 000	12 000	100	91	100	98
–	–	–	–	100	91	–	–
240 000	240 000	***	***	100	91	83	–
305 000	305 000			100	86	78	–
Gyermekjóléti alapellátások							
250	250	250	****	100	46	42	41
2 099 400	2 099 400	2 099 400	2 099 400	100	82	75	73
68 000	68 000	102 000	**	100	108	103	152
68 000	68 000	102 000	**	100	119	113	167
635 650	635 650	635 650	635 650	100	83	76	74
494 100	494 100	494 100	494 100	100	83	75	74
268 200	268 200	268 200	268 200	100	98	89	88
Gyermekvédelmi szakellátások*****							
650	650	–	–	100	85	77	–
842 750	842 750	–	–	100	81	74	–
739 000	739 000	–	–	100	82	75	87
667 450	667 450	–	–	100	90	82	86

Felhasznált árindex (2008 = 100%)					
Év	Árindex	Év	Árindex	Év	Árindex
2008	100,0	2010	109,3	2012	120,0
2009	104,2	2011	113,6	2013	122,1

Forrás: KSH

- * 2014. január 1-jétől „a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszony alapján történő díjazás három elemből tevődik össze. A nevelőszülő – függetlenül attól, hogy helyeztek-e el nála gyermeket, fiatal felnőttet – alapidjént havonta legalább a minimálbér 30%-a, az alapidjon felül minden egyes nála elhelyezett gyermek, fiatal felnőtt után kiegészítő díjként havonta legalább a minimálbér 20%-a, mindezek felül pedig felül minden egyes nála elhelyezett speciális vagy különleges ellátási szükségletű gyermek után többletdíjként havonta legalább a minimálbér 5%-a illeti meg.” (EMMI, <http://emmiugyfelszolgalat.gov.hu/aktualitasok/intezkedesek-140101/aktualitasok-140107>, utolsó letöltések: 2014. 08. 22.)
- ** A költségvetési törvényjavaslat szerint a Gyermekétkeztetés támogatásának előirányzata 2014-re 51 521,6 millió Ft, az ingyenes és kedvezményes gyermekétkeztetés támogatásának fajlagos összege 102 000 Ft. (A korábbi költségvetési törvényekben a fajlagos összeg a „Kedvezményes étkeztetés óvodában, iskolában, kollégiumban” cím alatt szerepelt.) Ez a fajlagos összeg a 2014-es költségvetési törvényben már nem szerepel, az előirányzat 52 639,6 millió Ft. Ennek oka, hogy „módosul a gyermekétkeztetésre fordítandó költségvetési támogatás elosztásának elve, így megvalósítva az étkeztetés területén a **feladat alapú bér- és üzemeltetési támogatást**” (EMMI, uo.). „A települési önkormányzatokat kötött felhasználású támogatás illeti meg az általuk a bölcsődében, a fogyatékos személyek nappali intézményében elhelyezett gyermekek számára biztosított, továbbá az óvodai, iskolai, kollégiumi gyermekétkeztetés egyes kiadásaihoz.” (http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1300230.TV) A 2014-re vonatkozó költségvetési törvényjavaslatban szerepel a Gyermekétkeztetés kiegészítő támogatása is, amely „azon települési önkormányzatok gyermekétkeztetési feladatainak ellátásához járul hozzá, amelyek egy lakosra jutó adóerő-képessége nem éri el a 20 000 forintot”. (<http://www.parlament.hu/irom39/12415/12415.pdf>) A költségvetési törvényben ez már nincs benne.
- *** A korai fejlesztésnek 2013-tól nincs külön normatívája. A Köznevelési törvény 2013. január 1-jétől a korai fejlesztés feladatait a pedagógiai szakszolgálatokhoz (a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ) helyezte át. (http://klik.gov.hu/download/5/ae/80000/KLIK%20alap%C3%ADt%C3%B3%20okirat%20HE_13_047.pdf)
- **** A 2013-ra vonatkozó és a korábbi költségvetési törvényekben az „Egyes szociális és gyermekjóléti feladatok támogatása” cím alatt szerepel az a 250 Ft/fős támogatás, amely „a 2000 főnél kisebb lakosságszámú települési önkormányzatot illeti meg a település lakosságszáma szerint. A támogatás családsegítésre és gyermekjóléti szolgáltatásra szolgáltatásonként igényelhető.” Ez ebben a formában a 2014-es költségvetésben nem szerepel (sem a törvényjavaslatban, sem a költségvetési törvényben). Az EMMI tájékoztatása szerint: a „**támogatásának megteremtése** – A támogatás fajlagos összege **1000 Ft/fő, de településenként legalább 600 000 Ft.** A támogatás azon települési önkormányzatok **pénzbeli szociális ellátásaihoz, szociális és gyermekjóléti, valamint gyermekétkeztetési feladatainak ellátásához járul hozzá**, amelyek lakosságszáma a 2000 főt nem haladja meg és az egy lakosra jutó adóerő-képessége nem éri el a 20 000 forintot.” (EMMI, <http://emmiugyfelszolgalat.gov.hu/aktualitasok/intezkedesek-140101/aktualitasok-140107>)
- ***** „Az egyes szakosított szociális és gyermekvédelmi szakellátási intézmények állami átvételéről és egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi CXCI. törvény (a továbbiakban: Törvény) alapján a települési önkormányzatok fenntartásában lévő fogyatékos, pszichiátriai beteg, továbbá szenvedélybeteg személyek szakosított szociális ellátását nyújtó intézmények, valamint a gyermekvédelmi szakellátást biztosító intézmények 2013. január 1-jével állami fenntartásba kerültek.” (EMMI, <http://emmiugyfelszolgalat.gov.hu/aktualitasok/intezkedesek-140101/aktualitasok-140107>)

NEGYEDIK RÉSZ:
Iskolák (a határon)

„RENDŐRÖK AZ ISKOLÁBAN” – ISKOLARENDŐR, BŰNMEGELŐZÉSI TANÁCSADÓ

Mi a szerepe a szociális munkásnak vagy a pszichológusnak?
GYERE Beszélgetések a Kirakat Bisztróban, 2014. január 20.*

A beszélgetés résztvevői:

Németh Margit pszichológus (Eszter Alapítvány)

Simon Mihály jogász (TASZ)

Uray Gergely szociális munkás (TEGYESZ)

A beszélgetés moderátora:

Szűgyi Jerne pszichológus (GYERE)

SZÜGYI JERNE: Az úgynevezett „bűnmegelőzési tanácsadók” – az idei tanév szeptemberében jelentek meg az iskolákban. Bár deklaráltan hálózatként képzelik el működésüket, pillanatnyilag csak a középiskolák mintegy 10 százalékát érik el, amely mindössze 100 bűnmegelőzési tanácsadót jelent, 200 iskolában. A mai beszélgetés elsősorban arról fog szólni, hogy milyen szakmai válaszaink lehetnek erre a fejleményre, a szociális munka, a pszichológia és a jog hogyan reagálhat és milyen válaszokat adhat a jelenleg kialakult helyzetre.

SIMON MIHÁLY: Én úgy érzem, hogy a rendészeti szemlélet megerősödésének vagyunk a tanúi. Azt próbáltam egy csokorba összegyűjteni, hogy mi történt a fiatalokkal, a gyermekekkel kapcsolatban a büntetőjog, a büntetőeljárás, szabálysértés területén. Milyen intézkedések, szigorítások voltak, amelyek egyértelműen arra a hiedelemre vagy valós tendenciára reagálnak, reagáltak, amely szerint a gyerekek, fiatalok által elkövetett jogellenes cselekmények, jogsértő cselekmények száma növekszik, és ezt valamiképpen vissza kell szorítani. Ami történt: például megszűnt a fiatalok ügyeit tárgyaló speciális bíróság. 1908-ban a magyar jogrendszer egy akkori büntetőnovellának¹ köszönhetően bevezette, hogy külön bíróságok tárgyalják a fiatalok ügyeit – ezt a magyar jogból kivették 2011 szeptemberétől. A büntetethetőségi korhatárt 14 évről leszállították 12 évre bizonyos bűncselekmények esetében: az emberölésnél, a testi sértésnél, a rablásnál és a ki-

* Az elhangzott beszélgetés írásos formáját – az élőbeszéd sajátosságait megőrizve – Darvas Ágnes szerkesztette.

¹ A büntetőnovella olyan büntetőtörvény, amely a Btk. egy-egy meghatározó anyagrészét módosítja. Az 1908. évi XXXVI. törvénycikkről: „A fiatalok bűnözés alakulása és a gyermekvédelem helyzete közötti összefüggést felismerve a megalkotott I. büntetőnovella koncepciójának egyik legfontosabb újítása volt, hogy törekedett a büntetőjogi intézményrendszer és a szociálpolitikai, gyermekvédelmi intézményrendszer összekapcsolására” – Márkus Dezső (1909): *Corpus Iuris Hungarici*. Budapest: Franklin társulat. (A szerk.)

fosztásnál. A szabálysértési törvényt is módosították, illetőleg később egy új szabálysértési törvényt vezettek be, amelyben az a módosítás már benne szerepelt, hogy a fiatalkorúaknál 14 éves korra szállították le az elzárás alkalmazhatóságát úgy, hogy a közérdekű munka, ugye, 16 évesnél fiatalabb korban nem szabható ki szabálysértési intézkedésként, szankcióként. Ez a három dolog, amit összegyűjtöttem. Ami történik a jog berkein belül, az nagyjából két tendencia: egyrészt ez az uralkodó rendészeti szemlélet, ami átút a büntetőeljárás, a büntetőtörvénykönyv és a szabálysértési könyv rendelkezésein keresztül a fiatalkorúakkal, gyerekekkel szemben, ez az egyik vonal; másrészt a másik vonal egy erőteljes ombudsmani beavatkozás vagy beavatkozássorozat, amelynek keretében az alapjogi biztos gyakorlatilag minden egyes ilyen jogszabály-módosításnál fellépett: közleményekben, kommunikációban, Alkotmánybírósághoz való fordulással és a maga jogi kelléktárával. Viszont az Alkotmánybíróság a szabálysértési elzárás kiterjesztését nem találta alkotmányellenesnek. Itt is megfigyelhető a kettősség, hogy (név szerint fogom felsorolni) Révai, Ragyova, Kiss és Kovács alkotmánybírók különvéleménye egyértelműen elítéli ennek a jogi intézménynek a bevezetését és kiterjesztését. Tulajdonképpen az Alkotmánybíróságon belül is ez a lassan már jól ismert, szokványos ideológiai kettősség ebben az alkotmánybíróági határozatban is tetten érhető. 2012-ben adta ki a kormány a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium égisze alatt a gyermekek jogairól az időszakos jelentést, amivel eleget tett az ország kötelezettségének. Nagyon nem emlékszik meg egyetlen intézkedésről sem. 2012 nyarán, amikor megszületett ez a jelentés, már tudvalevők voltak az új Btk.-nak a szigorító intézkedései. Amikor megemlítik, hiszen a szabálysértési elzárásról van néhány mondat, akkor gyakorlatilag visszaidézik a normaszöveget, és semmilyenfajta értékelő leírást nem adnak. Tehát a jelentés ignorálja azt, hogy időközben az ombudsman és a mindenféle civil szervezetek tiltakoznak, és felhívják a figyelmet arra, hogy ezek az új intézkedések és jogszabály-módosítások, szigorítások szembemennek a magyar állam nemzetközi kötelezettségeivel, jelesül a '89-es Gyerekjogi Egyezményrel és nem utolsósorban az Alaptörvénnyel is.

NÉMETH MARGIT: Igen, tulajdonképpen az egy sajnálatos dolog, hogy nem lehet pontosan tudni, hogy ők mit gondolnak a saját szerepükről az iskolákban, és rendőrségi képviselők most sincsenek jelen. A döntéshozók álláspontját is jó lenne ismerni, hogy mi az a szerepkör és mi az a kompetenciakör, amit azoknak a rendőröknek szántak, akik most az iskolákban dolgoznak. Én 2008-tól 2011–2012 első feléig egy olyan projektet vezettem, amely „Az iskolai erőszak kezelése, megelőzése” címet viselte, illetve ez volt a tartalma. Ez egy fővárosi projekt volt, és valamennyi fővárosi fenntartású nevelési-oktatási intézmény részt vett benne, összesen 168 intézmény, zömében középiskolák, de gyermekvédelmi intézmények, néhány általános iskola, speciális iskola is volt ebben a körben. Ez egy rendkívül összetett programot jelentett. Kezdve a pedagógusok készségfejlesztő tréningjeitől, amiben gyakorlatilag különböző alternatív konfliktuskezelési technikákat oktattunk, és sok más egyéb

olyan készséget igyekeztünk fejleszteni, ami az iskolai erőszak megelőzésében, kezelésében adekvátnak tűnt, egészen odáig, hogy gyerekmentorokat, kortárs segítőket képeztünk, színházi programokat csináltunk. Tehát ez egy nagyon összetett program volt, és azt láttuk, tapasztaltuk, hogy elindult egy nagyon biztató folyamat. A pedagógusok szemléletformálása különösen fontos célkitűzésünk volt, és azt láttuk, hogy ezekben a személyes típusú munkákban, mint ami például egy tréning pedagógusokkal meg gyerekekkel, vagy egy most divatos szóval élve, coaching jellegű kapcsolatokra épülő módszer, tehát mentorálás, tanácsadós jellegű, elindít egy szemléletformálást. Megkezdődött egy folyamat, melynek során egyre nyitottabbá váltak ezek az intézmények a különböző alternatív konfliktuskezelési módszerek, technikák iránt. A resztoratív módszerekre gondolok: mediációra, különböző közösségépítő eljárásokra. Nagyon biztató volt ez a folyamat, és azt gondoltuk, hogy akkor biztos, hogy ezek a dolgok előbb-utóbb gyökeret vernek, és valamifajta multiplikáció effektusára és hatásaira is számítva egyre inkább változás lesz ezen a területen, és hogy ebből az egész hagyományos reprodukzív megközelítésből lassan, de biztosan elindul egy másfajta megközelítés. Ezzel a tapasztalattal a hátunk mögött, illetve előttünk is, mert ugye azt gondoltuk, hogy ennek abszolút van jövője, nagyon megrázó volt az a helyzet, amikor kiderült, hogy a köznevelési törvényben gyakorlatilag megszűnt a gyermekvédelmi felelősök szerepe. Azoknak a gyermekvédelmi felelősöknek a szerepéről beszélünk, akiket éppen igyekeztünk olyan készségekkel, olyan tudással felruházni, amely választ kínált volna arra a szükségletre, ami a közintézmények felől, közoktatási intézmények felől jött. Volt egy olyan hang, hogy a gyermekvédelmi felelősök eltűnése nem jár majd azzal, hogy a gyermekvédelem mint szakma eltűnik az intézményekből, hanem hogy az iskolai szociális munka és az iskolapszichológusi munka fog felerősödni. Ehhez képest iskolai szociális munka ugyanúgy nincs. Nemhogy felerősödött volna, hanem még az sincs, ami volt, legalábbis nem tudok róla, hogy lenne. Másrésről az iskolapszichológusoknak a tevékenysége gyakorlatilag úgy néz ki, bizonyára tudjátok, hogy 500 főtől egy fél állás van, és 1000 fő fölött lehet egy teljes állású pszichológust alkalmazni, aki egyáltalán nem képes kiszolgálni azokat az igényeket, amiket tapasztalunk az intézményekben. Az iskolapszichológusok tevékenysége igazából a gyerekekre irányuló tanácsadás körét meríti ki gyakorlatilag, ahogy én látom. Tehát a pszichológusoknak igazából prevenciós munkára, közösségépítő eljárásokra, resztoratív módszerek alkalmazására vagy közvetítésére nem nagyon van idejük, energiájuk. Különösen akkor, ha több intézmény között mozognak egy héten belül. Ezzel együtt én azt gondolom, hogy ha a bűnmegelőzési tanácsadó rendőrök kompetenciája, szerepköre úgy lenne meghatározva, hogy ne legyen ennek egy téves beazonosítása, miszerint a bűnmegelőzési tanácsadó egy olyan tanácsadó, aki egyébként kicsit iskolai pszichológus, meg kicsit iskolai szociális munkás, meg kicsit gyermekvédelmi felelős, akkor akár meg is találhatnánk azt a szerepkört, amit betölthetne egy bűnmegelőzési tanácsadó az oktatási intézményekben. De azt gondolom, hogy összemosni ezekkel a segítői kompetenciákkal és szerepekkel, hát

az finoman szólva szakmaiatlan, és én a magam részéről nem is nagyon látom, hova fog vezetni.

URAY GERGELY: Én egy kicsit oda kapcsolódnék vissza, amit Mihály mondott. Amit a legnagyobb problémának látok, az a rendészeti megközelítés, hogy a gyermekvédelmi probléma elsősorban rendészeti kérdés. Amikor tavaly szóba került, hogy 2013 szeptemberétől működnek bűnmegelőzési tanácsadók az iskolában, akkor felerősödtek azok a félelmek, hogy majd a gyerekeket a rendőrök följelentik, és erősen kriminalizálva lesz minden ilyen gyermek. Én elsősorban nem ezt gondolom a legnagyobb problémának, mert azért ez nem így következett be, hanem azt, amiről Margit is beszélt, a hiányokat. Augusztusban becsöppentem a bűnmegelőzési tanácsadók képzésére, hát elég érdekes volt. Leginkább azért, mert az derült ki, hogy gyakorlatilag fogalmuk sincs arról, mit fognak ők csinálni, mi lesz az ő feladatuk. Borzasztóan féltek (teszem hozzá: teljes joggal) attól, hogy egyfajta mumusok lesznek ők az iskolában, és mivel a bűnmegelőzési tanácsadók is rendőrök, és bűncselekmény gyanúja esetén kötelesek intézkedni, tehát ők sem akartak azonosulni ezzel a szereppel, hogy majd ők lesznek azok, akik fölnyomják a gyerekeket. A mi csoportunkban például a 16-17 emberből, azt hiszem, egy hallott gyermekjóléti szolgálatról. Ez nem az ő hibájuk, azt gondolom, hogy ki lett találva valami, amit még az oktatási tárca sem támogatott – ez a Pintér-féle vonal megerősödése, hogy mindenképpen ilyen módon kell kezelni a problémát. Ehhez hozzátenném azt, hogy 2011-ben az akkori államtitkár, Nyitrai Imre mondta azt, hogy létrehozzák az iskolai szociálismunkás-hálózatot, bekerül jogszabályba, az azóta különben méltatlanul elvérzett Nemzeti Szociálpolitikai Konceptióban lesz nevesítve az iskolai szociális munka. Nemcsak az iskolai szociális munka, hanem az egész Nemzeti Szociálpolitikai Konceptió úgy, ahogy van, gyakorlatilag kivérzett. De sajnos nemcsak ez, hanem a még működő iskolai szociálismunkás-hálózat is eltűnt. Például a pécsi INDIT közalapítvány iskolai szociálismunkás-hálózata is gyakorlatilag megszűnt, nem kaptak támogatást. Én azt látom a legnagyobb problémának, hogy az, ami a szociális munkás, az iskolai szociális munka kompetenciája lenne, az gyakorlatilag bármilyen jóindulatú, de képzetlen rendőrök feladata lett. Az ő feladatuk lett az, hogy drogrevenzióról tartsanak képzést, vagy legalábbis előadásokat, vagy bármilyen más, iskolában előforduló olyan probléma kezelése, ami alapvetően nem rendészeti kérdés lenne. Itt tartom fontosnak megjegyezni: az Egyesült Államokban a '90-es évek közepére tehető az, amikor rendőrök jelentek meg az iskolákban, nyilván ott is olyan problémák kapcsán, mint az iskolai lövöldözés vagy erőszak. Mára nagyjából beigazolódott, hogy nem érte el a célját a rendőri jelenlét, hiszen az egy iskolai szociális munkás kompetenciája. Egy évvel ezelőttig egy belvárosi gyermekjóléti központnak voltam a vezetője, és nálunk egy ideig működött iskolai szociálismunkás-hálózat, a kerület minden önkormányzati fenntartású általános iskolájában jelen voltunk. Az már csak egy szomorú tény, hogy azt az iskolát, konkrétan a Janikovszky-iskolát, ahol legjobban működött a hálózat, bezárták azóta...

az se volt szép. Úgyhogy van saját élményem, tapasztalatom erről az egészről, és azt tudom mondani, hogy borzasztóan elszomorító, ahogyan az iskolai szociális munka teljes mértékben ki lett hagyva ebből az egész történetből. Ellenben 2008 óta van iskolarendőr (nem tudom pontosan megfogalmazni, mi az iskola rendőre) és 2013 szeptemberétől bűnmegelőzési tanácsadó, és semmilyen pozitív hangot nem lehet hallani afelől, hogy esetlegesen majd valamikor az iskolai szociális munka mégiscsak polgárjogot nyerne Magyarországon.

SZÜGYI JERNE: *A bűnmegelőzési tanácsadók budapesti koordinátora egyik írásában azt fogalmazta meg, hogy a bűnmegelőzési tanácsadót valamiféle alternatív megoldásnak képzei, miután sem iskolapszichológus, sem iskolai szociális munkás nincs már az iskolák jelentős részében. A tanácsadók feladatkörét a következőkben határozta meg: Gyermek és ifjúságvédelmi feladatok ellátása, Állampolgári ismeretek oktatása, A biztonságos jövőképek kialakítása, továbbá jelenlét és kapcsolattartás valamilyen formában a tanulókkal – a közösségi oldalakon. Kérdés: A bűnmegelőzési tanácsadók lennének az alternatív megoldás?*

NÉMETH MARGIT: Én azt kérdezném, hogy mire alternatív megoldás? Aronson *Columbine után* című könyvében,² azt gondolom, már megválaszolta ezt a dolgot. Sok mindent megtanítunk a gyerekeknek (nem pontosan idézem): megtanítjuk a gyereket a matematikára, az algebrára, zongorázni stb., de arra nem tanítjuk meg, hogy hogyan kell toleránsan viselkedni, hogyan kell együttműködni, hogyan kell konfliktusokat rendezni stb. Tehát ha a rendőrnek az a feladata, hogy ezeket a dolgokat oktassa a gyerekeknek, akkor azt gondolom, hogy erre a rendőr alkalmatlan. Ha az a feladata, amit te felolvastál, én a magam részéről ennek alapján sem látom, meg annak alapján sem látom, amit az iskolákban tapasztalunk. Bár van olyan pedagógus, aki azt mondja, hogy azóta nyugodtabb. Mert a gyerekek kevésbé rosszak az órán, kevesebbet rosszkalkodnak, mert tudják, hogy kint van a rendőr bácsi, és ha nagyon rosszat tesznek, akkor oda lesznek irányítva, de az alternatív pedagógiában, az alternatív konfliktuskezelésben és egyáltalán, ha azzal a szóval élnék, hogy alternatív, akkor visszadobnám a labdát annak, aki most nincs itt, hogy mire alternatíva: az ifjúságvédelemre, vagy a segítségre, vagy a konfliktuskezelésre, vagy mire kell, hogy gondoljunk?

SIMON MIHÁLY: Ha megengedik, a rendőrökkel szemben legalább egy rendőrt hadd kritizáljak, a belügyminisztert, akinek nem az első próbálkozása, hogy az oktatáspolitikát alakíttassa. Nincs egy éve, amikor a parlament az ő javaslatára három nap alatt megszavazta az iskolai hiányzások csökkentésének a bombasztikus ötletét. Ez szintén a belügyminiszteri szerv tanácsadóinak fejéből pattant ki. Az iskolai hiányzások csökkentésére azt találták a legcélravezetőbb megoldásnak, hogy a közmun-

² Aronson, Elliot (2009): *Columbine után – Az iskolai erőszak szociálpszichológiája*. Budapest: Ab Ovo.

kából is már essék ki automatikusan a szülő. Ráadásul sikerült olyan szabályozással megoldani, hogy elég egy szabálysértési feljelentés, tehát elég, hogy elinduljon a szülővel szemben a gyermeke iskolai mulasztásainak a szabálysértési eljárása, és már elveszíti azt a nyomorúságos és sokat idézett 47 ezer, most már 49 ezer forintot. Ha ügyes az önkormányzat, akkor meg tud fogalmazni egy olyan sajátos rendeleti tényállást, amely alapján még tovább bírságozható a szülő. Ez a belügyminisztérium receptje az iskolai hiányzások csökkentésére, visszaszorítására.

Azt hiszem, és nyilván nem is erre a 100 beosztott rendőrré gondolok, hanem erre az elképesztő militarizmusra, mert ez a leglényegesebb baj. És a 100 bűnmegelőzési tanácsadó. Alapvetően ők rendőrökként vannak bent az intézményben. A rendőrségi törvény a rendőrség feladatai között szerepelteti az iskola falain belüli rendfenntartást. Ezen kívül nem ismerünk semmilyen jogszabályt, amelyik speciális jogállást adna ezeknek a rendőröknek. Akiknek pedig, és ezt mindenki érzi, mégiscsak valami speciális fellépés, szerepkör, identitás szükségeltetne az iskola falain belül, és ezt a koordinátorok is valamiképpen megpróbálják megfogalmazni, de hát a rendőr az rendőr bent az iskolában is.

NÉMETH MARGIT: Ahogy hallgattalak, az jutott eszembe, hogy valójában amiről nem beszélünk és egyáltalán nem szerepel ebben a koncepcióban az az, hogy mi a gyerekek szükséglete és mi a pedagógus szükséglete. Márpedig azt gondolom, hogy ezt a kettőt nem lehet megkerülni, amikor erről a témáról beszélgetünk. És hogy kinek a szükséglete, hogy a rendőr ott legyen az iskolában.

URAY GERGELY: És akkor még valamiről nem beszéltünk, és ez pedig egy másik aspektusa ennek. Mit üzen ez az intézkedés, és kinek üzen? Mert valamiért olyan nagy divatja van az erőt megmutatni! Lehet üzenni a választói csoportoknak. Ez az egész úgy alakult ki, ha jól emlékszem, de lehet, hogy tévedek, hogy az ilyen elég-gé hangos ügyek kapcsán fogalmazódott meg, hogy most már valamit tenni kell. Erre nyilván a legmegfelelőbb a rendőrség mozgósítása és az erődemonstráció. És nyilván hol van ez a probléma? Azt gondolom, hogy nem túlzok, hiszen tudjuk, hol van probléma. A problémás iskolákban, ott, ahol sok a roma, tehát azt gondolom, hogy ez egy üzenet a romáknak is, és hogy alapvetően így próbálunk mindenféle problémát orvosolni.

SZÜGYI JERNE: *A jogi háttérre visszatérve: három jogi anyag van, amely szabályozza a bűnmegelőzési tanácsadók munkáját. Az egyik a Bűnmegelőzési Stratégia, a másik az ORFK intézkedési terve, és persze a rendőrségi törvény, amelynek azonban mindössze egyetlen paragrafusa foglalkozik az iskolával. Ez utóbbi viszont nemrég került a törvénybe, gyakorlatilag egy éve. Maguk a bűnmegelőzési tanácsadók is úgy gondolják, hogy feladataik pontos keretei, annak irányai nincsenek kijelölve, és jelenleg így mennek a gyerekek közé. Mindeközben a pszichológusok, iskolapszichológusok, szociális munkások úgy dolgoznak, hogy tevékenységüket nagyon komoly szakmai protokoll és*

etikai kódex szabályozza. Jogilag milyen lépések szükségesek ahhoz, hogy a bűnmegelőzési tanácsadók jogszerűen és korrekt módon végezhesék munkájukat?

SIMON MIHÁLY: Nehéz kérdés azért, mert egy fogalmi zavart látok, tehát egyszerűen a szerepek olyan szintű összetévesztéséről van szó, hogy nehéz most a jogot segítségül hívni. Ha az egészret technokrata szemmel nézem, akkor nyilván garanciák kellene. A gyerekekkel, fiatalokkal kapcsolatban mindenfajta hatósági eljárás ugyanis úgy szerepel a törvényekben, hogy valamifajta többletvédelmet, eljárási garanciákat, kedvezményeket, enyhített bánásmódot, ilyeneket tartalmaz. A rendőrségi törvénynek nemcsak egyetlenegy passzusát kellene módosítani és a rendőrség feladatkörét bővíteni, hanem valamifajta garanciákat kellene adni arra vonatkozóan, hogy mit csináljon a rendőr, ha szabálysértés vagy bűncselekmény gyanúját észleli, hogy ne tegyen feljelentést stb. Az iskolai rendőr rendőr marad, és éppen ez az egésznek a hátulütője.

NÉMETH MARGIT: Én ehhez csak annyit szeretnék hozzáfűzni, hogy ha föltesszük magunknak azt a nagyon egyszerű kérdést, hogy mi lehet a hatékony bűnmegelőzés, és megnézzük a hazai és a nemzetközi gyakorlatot, akkor olyan válaszokat találhatunk magunknak, hogy toleranciafejlesztés, együttműködés-fejlesztés, alternatív konfliktuskezelési technikák, módszerek, resztoratív módszerek. Tehát a háromszintű prevencióban az első két szintet biztos, hogy ezek fedik le. Azt gondolom, hogy még egy harmadik szintű prevencióban sem rendőri feladat mindez, hanem már az iskola falain kívül ugyan, de még mindig a segítő szakemberek, a szociális munkás, a pszichológus feladata. Tudjuk, hogy igazából a pozitív iskolai klíma a legnagyobb visszatartó erő bármifajta deviancia visszatartó erejeként, ez az, amit leginkább nevesíteni lehet, és hogyha a gyerekek jól érzik magukat az iskolában, szívesen mennek oda, és ott jó dolgok történnek velük, és megtanulják egymást tisztelni stb., stb., nem akarom magam ismételni: akkor miért van ott a rendőr? Ezt szerettem volna melléteni ahhoz, amit te mondtál.

SZÜGYI JERNE: *A rendőrök iskolában való megjelenését az iskolai erőszak ugrásszerű növekedésével magyarázzák. Valóban ilyen mértékben növekedett az iskolai erőszak? És milyen típusú iskolai erőszak az, amelynek növekedésével találkozunk?*

NÉMETH MARGIT: Ugye, nincs reprezentatív kutatás arra vonatkozóan, hogy ténylegesen hogy néz ki az iskolai erőszak növekedése Magyarországon. Egy 2008-as nemzetközi vizsgálatot lehet idézni, ami arra hívja föl a figyelmet, hogy Magyarország nem áll túl jól. Az OECD-tagállamok vettek részt ebben a vizsgálatban, és azt hiszem, 96 ezer pedagógus válaszolt kérdésekre az iskolai agresszióval, helyesebben a tanórai rendzavarással kapcsolatban. Nem hoztam el ezeket az adatokat, és így nem tudom a százalékot mondani, az biztos, hogy a vulgáris, trágár beszéd gyakorisága egy olyan mutató, amivel Magyarország biztosan előkelő helyet foglal el, de

például több más ország megelőzi a fizikai erőszak területén. Ez egy nemzetközi jelenség, és tudjuk, hogy olyan országokban is, ahol nagyon komoly prevenció programokat vezettek be megelőzésként, ott sem sikerült jelentős áttörést elérni. Például Finnországban tantárgyi szinten építették be az iskolai erőszak megelőzését, és egészen kicsi gyerekekre szabott kis munkafüzetek, számítógépes játékok, feladatok vannak. A serdülőknek megint másfajta anyagok, ami életkoruknak megfelelő. Ennek ellenére magas az erőszak a gyerekek között. Az szintén számos szakirodalmi adattal bizonyítható – ahogy előbb Gergely, aztán te is mondtad –, hogy ott, ahol a rendőri jelenléttel próbálnak megoldást találni, az egyáltalán nem vezet a problémák csökkenéséhez, sőt! Inkább rosszabbodik a helyzet. Hiszen tudjuk, hogy elsősorban a kamaszréteget érintő viselkedésben a nyomásgyakorlás sokkal inkább ellenállást vált ki a gyerekekből. Lehet, hogy addig működik valamilyen visszatartó erőként a rendőr, amíg éppen lehet tudni, hogy nagyon szem előtt van valami, de egyébként meg nem azt szeretnénk, hogy csak a büntetés kilátásba tételére viselkedjenek a gyerekek kvázi rendesen. És nem azt szeretnénk, hogy az legyen a fő szocializációs tényező, hogy majd büntetést kap, hogyha nem viselkedik megfelelően és nem tartja be a szabályokat, hanem belső kontrolllos, belülről vezérelt gyerekeket szeretnénk, akik meggyőződésből viselkednek szocializáltan és toleránsan.

URAY GERGELY: Nem tudom, hogy mennyivel van több ilyen probléma, de az biztos, hogy az utóbbi években jó pár eset volt, ami elég pregnánsan, erősen megjelent a médiában, és erre nyilván jó, hogyha látványos lépéseket tesz a hatalom. Én nem gondolom, hogy olyan borzalmasan megugrott volna az iskolai erőszak, biztosan sokkal jobban előtérbe kerültek az ilyen esetek, de hát, ha annyira megugrott volna, akkor sem ez a válasz rá, akkor sem ez a megoldás.

NÉMETH MARGIT: Fontos, hogy ne hogy belecsúszunk abba a hibába, hogy azért, mert nem tetszik nekünk, hogy ott vannak a rendőrök, arra a következtetésre jussunk, hogy az egész egy nem létező probléma. Azt gondolom, hogy ez bizony egy létező probléma. Aki mozog a gyerekek között, vagy ha utazik a 6-os villamoson, vagy beszél pedagógusokkal, vagy együtt dolgozik pedagógusokkal, vagy maga is oktat, akkor azért azt látja, hogy abszolút van probléma. Tehát nagyon nehéz tanítani, különösen a szakiskolákban, szakközépiskolákban vagy olyan középiskolákban, ahol gimnázium, szakiskola és szakközépiskola együtt működik. Valóban nagyon nehéz tanítani bizonyos intézményekben. Durvák a gyerekek egymással, nagyon csúnyán beszélnek, elveszik, tönkreteszik egymás holmiját stb. De azt is látnunk kell, és nyilván látjuk is, és nemcsak mi, hanem mindenki látja, hogy a gyerekek sokszor éhesen mennek be az iskolába, hogy otthon folyamatosan a szüleiknek a frusztrációjával szembesülnek, vagy saját maguk frusztráltak. A kamaszkorra jellemző dolgokat nem tudják megcsinálni, nem tudnak elmenni szórakozni, nem tudnak úgy öltözködni, ahogy szeretnék, esnek szét a családok. Nem is érdemes belemenni, mert

olyan dolgokat lehetne még ide citálni, amik tudhatóak, és ebben élünk, tehát ne csináljunk úgy, mintha nem volna mit megoldani. De azt gondolom, hogy ezeket a dolgokat az iskola valamelyest tudná kompenzálni akkor, ha a gyerek ott, ahol a napjának egy jelentős részét eltölti, inkább több figyelmet kapna, több megértést, esetleg egy kis meleg ételt, odafigyelést, netán valami olyan délutáni programot, amiért nem kell fizetni. Tehát biztos, hogy sok mindent lehetne tenni, csak ez valószínűleg sokkal többbe kerülne, és nem egy szakembert igényelne az intézményekben, hanem, mondjuk, fejlesztőpedagógust, iskolapszichológust, szociális munkást. Minimum ez a három kellene, és egyébként a pedagógusnak egy olyanfajta leterheltség, hogy oda is figyeljen a gyerekekre, hogy a szünetben megálljon vele egy kicsit beszélgetni, és akkor valószínűleg ez így prevenciónak tényleg tök jó lenne, hogyha működne. A közösségépítő programokat nem győzőm itt is hangsúlyozni, meg mindenhol. A gyerekek alapvetően egyébként szeretik magukat biztonságban érezni. Én azt látom, hogy mikor resztoratív módszerekkel megyünk be a nagyon konfliktuózus intézményekbe, osztályokba, hogy amikor komolyan veszik a gyereket, vállalhat felelősséget, kontrollt, döntést a saját dolgaival kapcsolatban, akkor érdekes módon nagyon együttműködőek tudnak a gyerekek lenni. Abszolút szeretik a gyerekek azt, hogyha nyugalom van, és lehet, hogy nagyon sarkítottnak és kategorikusnak tűnik, de mindenki szereti magát biztonságban meg nyugalomban érezni, szerintem ez egy alapvető szükséglet. Az egy téves beazonosítás, hogy ők akkor érzik jól magukat, hogyha balhé van, meg zűr van. Nincsenek eszközeik, agyon vannak frusztrálva, és az tudható, hogy a frusztráció és az agresszió milyen kapcsolatban vannak egymással, régóta tudható.

SIMON MIHÁLY: Nem tudom a kérdésre a választ, hogy nő-e, stagnál-e vagy csökken az iskolai agresszió, de az biztos, hogy a bűnügyi statisztikákat ismerve évről évre nagyjából ugyanannyi a fiatalkorú bűnelkövetők száma. A tulajdon elleni szabálysértések enyhe növekedési tendenciája egyébként érezhető, ez nemcsak az iskolákra vonatkozó adat, de az erőszak növekedését – mivel a hivatalos statisztikán kívül nem áll rendelkezésre más adat, és ezért kénytelenek vagyunk ahhoz viszonyulni – a statisztikák nem igazolják vissza.

SZÜGYI JERNE: *Iskolai tapasztalataim alapján valóban nagyon nagy a gyerekeknek az igénye arra, hogy legyen egy vagy több olyan felnőtt, aki odafigyel rájuk, akivel beszélgetni lehet akár szünetben, akár a tanítás után.*

NÉMETH MARGIT: Hogy mire van szükségük a gyerekeknek meg a pedagógusoknak? Nagyon igényelnék a pedagógusok például, hogy legyen kivel megbeszélni a napi szintű problémáikat, tehát gyakorlatilag az esetmegbeszélés, kvázi szupervízió az ugyanúgy kijárna nekik, hiszen gondoljuk el megint életszerűen a helyzetét: becsukja kicsit magára az ajtót a tanárban szünetekben, de annyira magányosak a pedagógusok, hogy tényleg szívszorító. Nem is nagyon merik kivinni a problémá-

ikat az osztály falain kívülre, hiszen akkor az alakul ki az ő személyéről, hogy nem jó pedagógus, nem tudja megoldani a helyzetet, tehát nagyon el vannak magányosodva. Gyermekvédelmi esetekben rémtörténeteket lehetne hetekig mesélni akár szupervíziós helyzetekből, akár más gyerekterápiás vagy felnőtt terápiás helyzetekből, hogy hogyan bicsaklik meg adott esetben a pedagógus próbálkozása, amikor segítséget kér. Például az igazgató kifejezetten megtiltja, hogy egy incidens kikerüljön az iskola falain kívülre. Én azt gondolom, hogy itt nagyon nagy a látencia egyébként. Amit én tudok, és ami az én fő területem, az a szexuális bántalmazás, és tudjuk, hogy ott is minimum tízszeres látencia van. Azt gondolom, hogy az iskolai erőszak is nagyon hasonló lehet. Tehát nem jut a tudomásunkra, sokszor a pedagógus tudomására sem jut az, hogy mi zajlik a gyerekek között. Vagy nem veszi észre a pedagógus, vagy nem meri észrevenni, aztán nem jut ki az osztály falai közül, hogyha történetesen az osztályfőnök tudja, vagy egy szaktanár, és ha az igazgató tudomására jut, akkor végkép bezár a rendszer, és nem mehet ki a falak közül a történet. Legalább a pedagógus mentálhigiénéjét érdemes lenne a fókuszba állítani, mert minél egészségesebb és kiegyensúlyozottabb a pedagógus, annál jobban fogja tudni mozgósítani a problémamegoldói készségeit, és annál több megküzdési stratégiája és kreativitása lesz. Nagyon nagy szükség lenne rengeteg prevenciós programra, mert tényleg nagyon sok jó dolgot lehet csinálni, például a színház és művészeti nevelés területén. Mi, amikor vittük a „Kisded játékok” című darabot – itt ülnek közöttünk, úgy látom, ketten biztosan, akikkel dolgoztunk együtt ebben a projektben szakközépiskolákba, szakiskolákba is. A gyerekek néma csöndben végignézték a darabot, ugye a színészek gyakorlatilag az ő korosztályuk színté, és úgy is néznek ki, közöttük játszottak, néma csöndben végighallgatták, állt a levegő, utána pszichológus és a színészek beszélgettek a gyerekekkel. Fantasztikus beszélgetések voltak. Egy ilyen darab kapcsán nemcsak arról lehetett beszélgetni, hogy ők mit éreztek, mit láttak a darabban, hanem ezen keresztül megnyíltak, és a saját problémáikat el tudták mondani, például a párkapcsolattal, a szexszel meg az erőszakkal kapcsolatban, és itt lehet igazán üzeneteket átadni. És utána a pedagógusok mesélték, hogy még hetek múlva is a folyosón megütötte a fülüket az, hogy a gyerekek erről beszélgetnek. És bőven voltak roma gyerekek is, akik egyébként a bűdös életben nem jártak színházban, kőszínházban, merthogy próbáltuk azt is, de komoly problémát okozott, hogy úgy rendesen eljuttassuk a gyerekeket színházba, de amikor a színház kimegy az iskolába, úgy annyi mindent lehet csinálni, amire van a gyerekeknek nyitottsága.

SIMON MIHÁLY: Úgy tűnik, hogy ez nagyon nehezen érő gyümölcs. Inkább a poroszos módszer, hogy rengeteg az osztály, rengeteg az iskola, határ lebeg a szem előtt, és teljesen tökéletesen egyetértek Gergellyel, kellene hogy a szakmák beszéljenek, de valójában ez a kommunikációs fogások egyike, és nyilván egyre kevesebb energia, egyre kevesebb kapacitás, pénz marad, hogy ezeknek a szakmáknak az egymást segítő, kiegészítő és valamilyen komplex megközelítést igénylő szövete, hálója ki-

alakuljon. Az, hogy a pedagógus magányos, az a pszichológusnak egyből lejön, ha az iskolában dolgozik, hiszen az, ugye, arról szól, hogy nincsenek társszakmái, tehát nem csak szupervíziói nincsenek, vagy terapeutája nincsen, nem tud kivel leülni, nincsenek esetmegbeszélések. Ezeket nagyon nehéz elindítani és természetes módon a szakmai kultúra részévé tenni, merthogy alapvetően a segítő humán ágazatok mindenféle gondokkal küszködnek. Az érdemben egymást segítő szakmai hálózatokat ezért indukálni kell, nem tudnak létrejönni maguktól. A jogvédő munka során, amikor egy gyerekprogramban dolgoztunk, több kistélepülésen tanúja voltam, hogy jó szakember vezetésével ezek egész intenzív alkalmak, és kisebb szakmai fórumok jöttek létre, kisebb megbeszélések, és mindez egészen addig működött, amíg valami belülről generálta – nekünk se sikerült valamiféle fenntartható struktúrát elérni...

NÉMETH MARGIT: Én nem vagyok annyira optimista egyébként, mert (...) az emberek fáradnak, egyre több közteher van rátéve például a pedagógusra is, tehát gyakorlatilag nem marad szabad kapacitásuk, lassan már gondolkodni sem lesz szerintem erejük, nemhogy tenni. Ahogy említettem, én tíz éve dolgozom egy civil szervezetnél, és azt látom, de nem az én egyedüli élményem, hanem nyilván ti is ugyanezt látjátok vagy érzitek, hogy a civil szektor, amiben még úgy lehetne bízni, az is nagyon komoly gondokkal küzd, és sorra szűnnek meg a civil szervezetek, vagy épphogy csak léteznek. Ott van a mi alapítványunk, az Eszter Alapítvány. Abszolút használ minket a rendszer, használ a gyermekvédelem, használ a bíróság, a rendőrség, és mindenki használ, a teljes jelzőrendszert és hatósági rendszert föl lehet sorolni – és persze nem értük vagyunk, hanem az áldozatokért, de azzal együtt, hogy használnak, arról inkább nem beszélnék, hogy miből tartjuk fenn magunkat. Az lenne erre az ésszerű válasz, hogy a civil szervezetek fogjanak össze, gondoljuk meg, csináljuk meg, kik hol vannak. De mitől lesznek ebben a kontextusban, társadalmi-szociális és gazdasági közegben, amiben vagyunk... de persze próbáljuk meg, próbálkozzunk.

URAY GERGELY: Én nem tudom, mire alapozom, de reménykedem, hogy lesz még iskolai szociálismunkás-hálózat. Annyit mondanék, hogy vannak reménykeltő pillanatok, például hogy a köznevelési törvénybe bekerült az esetmegbeszélés mint munkamódszer, ez olyan jó. Aztán sokkal több jót nem tudnék mondani. Lehet, hogy minden választás után az első években történnek valós dolgok, az utolsó egy-két évben meg hangulatjavító intézkedések, amelyek a választóknak szólnak. Talán valamikor elő lehet majd kaparni a szociálpolitikai koncepciót, meg lehet jó dolgokat kitalálni. Szerintem lesz majd változás, csak odébb van.

SIMON MIHÁLY: Nem vagyok ennek szakembere, pontosan nem tudom, hogy állami-önkormányzati fenntartású struktúrákat hogy lehet kívülről minőségileg javítani, de nekem is kicsit az az érzésem, hogy idővel a társadalom fog érezni egy kulturá-

lis elköteleződést meg szakmai elhivatottságot. Abban teljesen egyetértek, hogy a civil potenciált kellene használni bizonyos folyamatok generálására és a módszertani tudás elmélyítésére. Az állami szektorral együttműködést kellene kialakítani, netán szolgáltatási feladatok elvállalása révén. Jó megoldás, és bonthatja azokat a paternalista beidegződéseket, hogy mit lehet az államtól meg az állami szervektől várni. Az biztos, hogy nagyságrendekkel nagyobb forrást meg szakmai tudást kell biztosítani, azzal kezdeném.

Kérdés a hallgatóság köréből: Szeretném megkérdezni, hogy mégis mit tanácsoltok a bűnmegelőzési tanácsadóknak, ha feltételezzük, hogy ott vannak, jóindulatúak, kicsit kiképzettek, hogy csinálják?

NÉMETH MARGIT: Én nagyon veszélyesnek tartom, ha bármilyen szinten kidolgozódik az ő szerepük, tehát menjenek ki az iskolákból szerintem. Szerintem azt kellene képviselni – mindenkinek, akinek van szólási lehetősége –, hogy ez egy elvétett történet, és hogy nem jó nekik se, szerintem. Kaptunk szülőként (én egy ilyen szülőtanács vezetője vagyok egy gimnáziumban) egy kérdőívet, amiben a szülők véleményét kérdezik, hogy szerintünk mit kellene ott egy rendőrnek csinálni. Ennyire nem tudják. Szerintem ne adjunk tippeket, hogy mit csináljanak az iskolán belül, hanem inkább iskolán kívülről, mint külső kompetencia, vagy ha szükség van rá, speciálisan felkészített rendőr érkezzen a helyszínre, ha valami zűr van az iskolában. Ennek abszolút van létjogosultsága, hogy gyerekekre szabottan, gyerekekhez értő rendőrök legyenek, akik ezt jobban tudják, mint mások. Hogy ne legyen *ad hoc* jellege, amikor, mit tudom én, ki megy ki, akinek fogalma sincs a gyerekjóléti szolgálatról vagy az iskolai agresszióról, hanem ehhez értő rendőr. Például azt el tudom képzelni, hogy egy teammel, ha van egy incidens, akkor lenne pszichológus, egy jogász, egy resztoratív szakember, egy rendőr meg egy olyan, aki megoldja a krízishelyzetet, az incidenst is, és mindenféle szükséglet kielégítése, ami ott fölmerül, gyerekekre szabott módon teljesül. De ez a gyerekek érdekeit szolgálná, ezt el tudom képzelni.

KAMASZOK MONDJÁK...*

Szociográfiai riport

*„Fél négykor kelek.
A négy óra negyvenessel megyünk,
és akkor úgy öt óra előtt bent vagyunk.
Hatra kipakolok, vagy még előbb.”*

Osztályfőnöke vagyok egy szakközépiskolás tizedik osztálynak, Budapesten. Az osztályba hivatalosan 21 tanuló jár, ebből négy azonban sosem jön iskolába, így a tényleges létszám 17 fő. „Bejáróknak” hívják magukat. Második éve vágyunk, a „bejárók” meg én, egy igazi, „ottalvós”, többnapos osztálykirándulásra, ám iskolánk pedagógiai elvei szerint ennek célja a közösségépítés, így csak azok az osztályok kaphatnak tanítási szünetet erre, ahol a bejárók kilencven százaléka elmegy a kirándulásra.

Diákjaim talán helyeslik is ezt az elvet, ám azt is tudják, hogy nem sok esélye van annak, hogy mindenki befizesse a szükséges összeget. Keveset ugyan, de valamit mégiscsak sejtene egymás helyzetéről, egymás családjának anyagi lehetőségeiről, bár a szegénység titkolandó, szégyellni való dolog, amelyről nem is szoktak beszélgetni egymás között. Így hát, hogy az „esetleges” anyagi nehézségek ne tegyék lehetetlenné bármelyikük számára a részvételt, elhatároztuk, hogy közösen fogjuk előteremteni a kirándulás anyagi fedezetét. Úgy döntöttünk, hogy ők (szüleik beleegezésével) mesélnek az életükről, én pedig megírom mindazt, amit tőlük hallottam. Tizennégy hosszú, nehéz beszélgetés készült. Kíméletlenül őszinték voltak. Ezt igyekszem továbbadni még akkor is, ha a szerkesztői feladatok rám kényszerítik, hogy ne egyenként mutassam be osztályom tagjait, hanem tematikusan csoportosítsam mindazt, amit elmondtak.

Az itt következők nem (csak) az osztályomról szólnak, annak ellenére, hogy az általánosításhoz szükséges reprezentatív mintáról szó sincs, és a műfaj alkalmatlan az általa szerzett információk statisztikai elemzésére. Céлом a figyelem felkeltése, jelzés, jajkiáltás, hogy a magyar társadalom egyik, egyre növekvő létszámú rétege zsákutcába kanyarodott, perspektíváikat tekintve olyan lefele tartó spirálba, amelyből a kitörés jelenleg csaknem lehetetlen.

* * *

* A szociográfiai riportot Szűgyi Jerne készítette.

A 10/c egy hangos, öntudatos, sokféle etnikumú (mongol, vietnami, roma és még ki tudja milyen nációjű), többségében lányokból álló osztály. Olyan kis csapat, ahol gyakori a nevetés, ritkább a sírás, ahol időnként bántják egymást, és ahol meg is tudnak békélni a másikkal. Sok szempontból toleráns közösség. Nem jellemzi őket rasszizmus, nem számít a bőrszín, a származás. Elfogadják a másságot, legalábbis azoktól, akiket szeretnek. Indulatosak és jóindulatúak. Álmaik szerények, és kijózanítóan reális a jövőképük. Mindannyian érettségizni szeretnének, de az ahhoz vezető út hosszú, az akadály sok. Irgalmatlanul nehéz életet élnek, bár nem tudnak róla, így saját sorsukat nem tartják különlegesnek, mint ahogy – s éppen ez az ijesztő – valóban nem az. A szakközépiskolások többsége így él ma Magyarországon, hasonló múlttal, hasonló gondok között – hasonló jövőtlenséggel.

MUNKA, PÉNZ

A szakközépiskolások sokat hiányoznak, és keveset tanulnak. Csak ha már nyakukon a félév vagy az év vége, akkor vesznek erőt magukon, tanulnak és igyekeznek javítani. Kampányszerűen. Többre nincs idejük, erejük.

A szakközépiskolások jó része ugyanis dolgozik. Vannak, akik csak egy-egy nap, mások minden hétvégén, de akadnak olyanok is, akik minden nap, tanítás után, tehát rendszeresen dolgoznak. Mára megjelentek a közoktatásban azok is, akik iskola helyett dolgoznak. Ők egyáltalán nem járnak iskolába. Tanulói jogviszonyuk révén, egy diákszövetkezeten keresztül igyekeznek némi pénzhez jutni, legalább addig, amíg jogilag az intézményhez tartozva ezt megtehetik. Milyen lehetőségeik lesznek ezt követően? Segédmunka? Idénymunka? Vagy csak a közmunka marad? Hosszú távú terveik nincsenek, családjuk vagy önfenntartásuk mostani, ideiglenes lehetőségének is örülnek.

„Bejáróim” közül tízen dolgoznak, rendszeresen vagy alkalmanként. Öt éve, 2009-ben, amikor az iskolánkban elkezdtem dolgozni, még csak elvétve, a felsőbb évfolyamokon volt jellemző a munka, általában idényjelleggel. Az idei tanévben már az alsóbb évfolyamokon is általánossá vált a munkavállalás.

„Dolgoztam nyáron, és amikor elkezdődött a sulis, szeptemberben–októberben még jártam. De novembertől nem. Diákszövetkezet által dolgoztam a Tescónál árufeltöltőként, és hát természetesen a pénz miatt. Hogy tudjak segíteni a barátomnak meg a nagyszüleimnek. Nem sokat lehet vele keresni. Naponta nyolc órában kellett dolgozni, és 565 forintos órabérünk volt. Benn voltam 11 napot augusztusban, és arra kaptam 24 ezer forintot. Szeptemberben már kevesebbet voltam benn a sulis miatt, hat napot voltam bent, és kaptam 12 ezret.”

Az én tizedikeseim nem láznak a munka ellen, természetesnek veszik. Néhányuknak ugyanakkor ez ad tartást, önbecsülést még akkor is, ha nagyon nehezek a mindennapok.

„Nyolc hónapja dolgozom, hogy a szüleim válláról levegyem azt a gondot, hogy rólam kelljen gondoskodni. Meg, én olyan ember vagyok, hogy szeretem saját magamnak megkeresni a pénzt. Azt szeretem elkölteni, amit én keresek. Mert tudom, hogy az enyém, és jobban megbecsülöm a pénzt. Nem tékozlom el úgy, mintha csak kapnám, hanem inkább megfontolom, hogy mire költöm. Hasznos dolgokra próbálok elkölteni. De sajnos annyit nem keresek, hogy tudnék otthon segíteni a szüleimnek.”

Keményen dolgoznak, és ennek hatására becsülik a munkát végző embert. Szolidárisak. A munkahelyen többen tanulnak a felnőttek világáról, mint amennyi ilyen jellegű ismeretet történelem, irodalom vagy bármely más tantárgy keretében egy iskola valaha is adhat.

„Árufeltöltéskor minden tárgyat meg kell fogni egy polcon. És amikor csak úgy bemegyek vásárolni egy Tescóba, és látom, hogy egy vásárló összevissza dobálja az árut, és tudom, hogy milyen érzés, amikor ezt este meg kell valakinek csinálnia, úgy rászólnék legszívesebben. De nem szólok, mert félek a reakciótól, hogy mi közöm van hozzá. De közben bennem van, hogy valakinek ezt este meg kell csinálnia, és elég necces lesz, ha elvesz innen egy csokit, és csak úgy oda bedobja, vagy egy üdítőt csak úgy letesz valahova. Nagyon rossz. Árufeltöltőnek már csak akkor megyünk, ha nagyon rá vagyunk szorulva. Most is voltunk kétszer, a karácsony miatt. Muszáj voltunk elmenni két éjszakára, de brutális volt. Lenézők, lekezelők voltak a csoportvezetők.”

Tudnak a magyar társadalom rákfenéjeként terjedő és erősödő rasszizmusról, cigányellenességről. Az osztályon belül ez egyáltalán nem, az iskolában már némileg jobban érzékelhető, a munkahelyeken pedig legtöbbször erőteljesen, különösen azok számára, akik személyükben érintettek.

„Igazság szerint én azt is szoktam látni, hogy ha zavarja őket, hogy cigány vagyok. Mintha azt látnám rajta, hogy hozzák a péksütit, fú, most megfogta. Meg ilyenek. De vannak ilyen pénzesebbek, pénzes emberek, akik nagyon jól veszik, sőt. Meg kérdezzetik is, hogy mióta dolgozok itt, meg járok-e iskolába, meg ilyenek.”

Kérdésemre, hogy miképpen viszonyul riportalanyom saját cigányságához, mértéktartó, de öntudatos választ kapok, amelyben egy elharapott mondat utal a tudott társadalmi problémára.

„Én jól. Én megmondom a frankót a tanárnőnek, most nem ilyen cigányosan akarom mondani, de én tényleg büszke vagyok rá, hogy az vagyok, és arra is, hogy ilyen vagyok. Inkább arra, hogy ilyen vagyok, nem az a... Tudjuk, hogy milyenek.”

Nem álltam meg, és megkérdeztem: *Rossz véleményed van a cigányokról?*

„Hát persze! Tanárnő, ez most nem úgy működik, hogy én cigány vagyok, te cigány vagy, és akkor mi most barátok leszünk. Én cigány vagyok, én ilyen vagyok, te is cigány, te olyan vagy, én téged utállak. Én ugyanúgy tudom utálni azt a cigányt, mint például egy rasszista ember. Én ugyanúgy tudom utálni, sőt, talán még jobban, mert miatta lenéznek engem. Sőt, még jobban.”

Tovább kérdeztem, mert egész biztosan szerettem volna tudni, hogy jól érttem-e az előző mondatokat: *Cigány feleséget szeretnél?* A válasz megnyugtató volt. Jó helyen vagyok osztályfőnök.

„Nem, egyáltalán nem. A származás, a bőrszín engem nem érdekel, egyáltalán nem, ennyire se!”

A bejárók többsége fáradt. Kevésbé szigorú tanár mellett a padra hajtják a fejüket, és bóbiskolnak vagy rendetlenkednek.

„Pénteken itt vagyok a suliban. 21.30-ra ki kellett mennem aznap, másnap reggel fél hétig. Aludtam délután. Ismét 21.30-ra mentem, másnap reggel fél hétig. Vasárnap fél hétkor értem haza, alszok, kelek, jövök iskolába.”

Nem egy gyereknek a munka és az iskola mellett nincs egyetlen szabadnapja sem, nincs hétvégeje, vagyis szinte sohasem aludhatja ki magát. Nem meglepő, hogy úgy érzik, a kötelező hajnali kelés, a munkahelyi robot nehezebb, mint az iskolába járás. Illusztrációként hat, hogy akivel erről beszélgettem, ásitóztatva mondta:

„Azért vagyok néha ilyen bágyadt, fáradt, mert hétvégén se alszok. Hatkor kell kelnem mindig, hétvégén is. Amikor suliba jövök, akkor meg hat ötvenkor kelek. Szóval, jobban járok, ha iskolába jövök, mint ha oda megyek.”

Azokon a hétvégéken, amikor az igazi munka helyett kénytelenek az érettségi feltételeként kötelezővé tett ún. „önkéntes közösségi munkát” végezni, úgy, hogy a megszabott ötven órából mindössze hármat számolhatnak csak el alkalmanként, az oktatáspolitikusok helyett szégyellem magam. A „kötelező-önkéntes” munka ötletével lehetetlen erkölcsileg azonosulni egy olyan iskola tanáraként, ahol a valódi, kényszerűségből vállalt munka és az abból fakadó kimerültség mára mindenna-

posszá vált. Emiatt kísérem el a 10/c-t. Nem tehetek értük többet, minthogy minden ilyen alkalommal velük megyek, és dolgozom én is, akármi legyen is a feladat. Örömmel dolgoznak másokért, szeretik átélni, hogy jót tettek, de e hétvégi munkaakciók számukra erőn felüli teljesítmények, és nem mindig konfliktusmentesek. Azokban a családokban ugyanis, ahol a gyerekek munkájára is szükség van, nehéz elfogadtatni a szülőkkel, nagyszülőkkel, hogy ehelyett valamilyen kötelező munka-programban kell részt vennie a gyerekeknek.

„Vasárnap mama hívott ki a piacra, hogy menjek ki és segítsék. Mondtam neki, hogy nem lehet, mert dolgozom. Közmunka. Nem hitte. Apát felhívtam, hogy mégis mi van?! Beszéljen mamával. Apáéknál szoktam dolgozni hétvégén. Kimegyek tízkor, és hazajövök, mondjuk, kettőkor. Akkor megyek, amikor hívnak.”

A családi vállalkozásokban könnyebb dolgozni, mint a diákszövetkezetek közvetítettjeként. Kevésbé tűnik fárasztónak a munka, ha a légkör jobb, s emiatt talán könnyebb elevekélteni egyik ünneptől a másikig, amikor végre pihenni lehet. Riport-alanyom nem igazán tekinti munkának, amit önként, örömmel csinál. A munka jellemzőjének az ellenkezőjét gondolja. Munka az, ami kötelező, unalmas és fárasztó, ami (nemritkán) megalázó. Persze a szívesen vállalt munka is megterhelő, mellette nehezebben megy a tanulás, ki-ki marad egy-egy iskolai nap, szaporodnak az igazolatlan mulasztások.

„Ha nem jövök be, akkor a nővéremnél vagyok. Dolgozik, de én tudok neki segíteni. Én kiszolgálók, miközben ő átveszi az árut. Reggel, most ezen a héten kezdtük el azt, hogy megyek vele, és akkor onnan jövök suliba. És akkor én pakolok ki. Ha jön valaki kávéért, őt már én tudom kiszolgálni. Tulajdonképpen dolgozom, amikor nem jövök be suliba. De nincs rá szükség. Ez az én saját egyéni döntésem. Fél négykor kelek. A négy óra negyvenessel megyünk, és akkor úgy öt óra előtt bent vagyunk. Hatra kipakolok, vagy még előbb. Ezt nem tekintem úgy munkának, hanem... már kiskorom óta ezt csinálom.”

Vannak olyanok, akik csak alkalmanként, szülők, családtagok mellett dolgoznak. A gyerekek ilyenkor észre sem veszik, hogy valójában munkát végeznek, legtöbbször fizikailag megterhelőt. Minden bizonnyal azért, mert *elvárható segítségként* könyveli el a család. Az ilyen munkának nincs világos rendje, előre tervezhető kezdete, vége. Általa a napok kiszámíthatatlanná, tervezhetetlenné válnak. Ezt tükrözi a válasza annak a törékeny kislánynak is, akit arról faggattam, hogy dolgozik-e valahol:

„Nem. Jó, hát hétvégén takarítok. Meg járok költöztetni, lomtalanítani, de amúgy nem.”

Többet szerettem volna megtudni, így tovább kérdeztem: *Mi a te feladatod a költöztetésekénél, mit kell csinálnod?*

„Ugyanaz, mint bárki másnak. Lehordani a cuccokat, az ilyen falapokat, dobozokat, fölvinni a kocsira, fölrakni. Ilyesmi. De ezt néha szeretem is. Úgy elvagyok. Azután kapok egy kis pénzt, hát ennyi.”

Akad olyan is a 10/c-ben, aki a munka miatt betegeskedik gyakran. Pizzafutár. Ha hidegebb van, vagy esik az eső, rendszeressé válik az arcüreggyulladás, a torokgyulladás. Mégis csinálja. Fizetni kell az albérletet. Iskola után vagy hétvégén mopeddel járja a várost. Próbáltam megtudni tőle, hogy télen hogy bírja a motorozást, a hideget: *Elviselhetetlen? Nehéz?*

„Két nadrág, három pulóver, símaszk. Ki lehet bírni... Négy-, ötezer forintot is meg lehet keresni naponta, plusz a jutt. Néha hétezer is kijön hétvégén, ha tíz-, tizenkét órát dolgozok. Így tudok adni anyának is.”

Munka mellett könnyen romlanak a jegyek, és javítani nehéz, ha nem lehetetlen. Ugyanakkor azok a diákok, akik rendszeresen vagy akár csak időszakonként dolgoznak, mintha céltudatosabbak, kitartóbbak lennének, jobban küzdenének az iskolában. Pedig a 10/c-ben, néha úgy érzem, már-már illendő megbukni egy vagy több tantárgyból, legalább félévkor. Elgondolkodtató, hogy a decemberig rendelkezésemre álló adatok alapján, azok, akik nem szoktak dolgozni, a januári bizonyítványosztáskor várhatóan átlagosan 3,1 tantárgyból fognak bukni, míg a munkát vállalók csak 2,3 tantárgyból. A különbség nem nagy, és talán egy nagymintás vizsgálat nem mutatna ki szignifikáns különbséget a két csoport között, de tanulási motivációjukban, iskolával kapcsolatos attitűdjükben én érzékelem a különbséget.

A munkaerőpiac kegyetlen a képzetlenekkel, s ezt szinte minden szakközépiskolás korán megtanulja. Legalább érettségit szeretnének, hogy az iskolából kikerülve több lehetőségük legyen. Azok, akik már rendszeresen dolgoztak, tudatosabbak, érettebbek, OKJ-s képzést terveznek, szakmát szeretnének tanulni. A felsőoktatásba való bejutásról nem ábrándoznak. Aki mégis elgondolkodik a lehetőségen, ellenzi a tandíj rendszerét.

„Nem fizettetném az egyetemistákkal a pénzt, mert végül is Magyarországon ez szinte lehetetlen, mert olyan magas árak vannak... Szóval, a tandíjat nem mindenki tudja kifizetni, és lehet, hogy van egy tök okos csaj, jók a képességei, de mondjuk, a szülei nem tudják finanszírozni.”

Beszélgetőpartnerem okos, érett lány. Nagyon szurkolok neki, hogy eljusson a felsőoktatásba, diplomát szerezzen. Kérdésemre, hogy szülei ki tudnák-e fizetni a tandíjat, bizonytalanul válaszolt. Az arcára volt írva, hogy tudja a választ, csak

nagyon nehéz szembenézni vele. Mondatai mögött indulat és sértődöttség lapangott. És a havi 90 ezer forintos jövedelem tudata.

„Hát, hogyha nagyon-nagyon összekaparnák a pénzt, akkor talán. Mert most is a legtöbb pénz a cigire megy el, és egy csomó pénz elúszik, pedig azt másra is költhetnénk, és talán több pénzünk lenne, ha nem kéne cigit venni...”

Tizedikeseim közül azok, akik rendszeresen dolgoznak, általában képesek gyűjteni, és inkább értelmes dolgokra költik el a pénzüket. Akik csak időnként jutnak pénzhez, és főleg azok, akik zsebpénzt kapnak, hajlamosabbak megfontolás nélkül elszórni azt.

„Nincs zsebpénzem. Soha nem volt, vagyis volt, amikor kaptunk, még általánosban, de most nincs... Anya azt mondta, hogyha majd apa jobban fog dolgozni, akkor majd adni fog, mert azt mondta, hogy szeretne nekünk adni, csakhogy nem állunk úgy anyagilag, hogy ezt megtehesse.”

„Van zsebpénzem. Anyutól kapok havonta ezer forintot, mamától pedig havonta kétezret. Ruhát veszek belőle. Telefontokot. Vagy elmegyünk mekizni. Mikor mi.”

„Nem szokott lenni pénzem. Szülinapomkor kaptam tízezer forint, de azt meg elpiáltuk.”

Első töredék, a pénzről

Kérdés: *Ha van pénzed, mire költöd?*

„Hát cigire, meg itt a suliban büfére, üdítőre. Vagy ha elmegyünk valahová, akkor eszek valamit. Vagy a barátnőmmel veszünk bort, vagy valamit. Vagy beülünk valahova, és akkor kifizetjük, amit vettünk.”

A kijelentő mondat néha lehet kérdés: *Tehát tulajdonképpen elvered.*

„Ühüm. Semmi hasznosra nem költöm. Jó, hát kajára, meg cigire, meg üdítőre, meg bulira. De az, hogy vegyek egy ruhát, ami majd jó lesz egy fél év múlva, olyat nem.”

Megkérdeztem, bár sejtettem a választ: *Miért nem gyűjtesz?*

„Minek? Nincs értelme. Ha kapok ezer forintot, azt úgyis elköltöm, ha kapok tízezer forintot, azt tudom gyűjteni. De most az öt- meg háromszáz forintot hova gyűjtsem?”

LAKÁS, RUHÁZAT, ÉTKEZÉS, EGÉSZSÉG

A családok jó része anyagi gondokkal küzd. Előfordul, hogy nem tudják megoldani télen a fűtést, kénytelenek elviselni a gáz, a villany kikapcsolását, esetleg nincs meleg víz, nehezzé válik a tisztálkodás, a mosás, gondokat okoz az ennyivaló megvétele, a gyógyszerek kiváltása.

„Nem a fűtéssel van gond, hanem az árammal. Lekapcsolták, mert volt tarozásunk. Havi ötvenezret vontak anyám számlájáról. Úgy volt, hogy egy hétig nem volt áram. Most meg kódos az áram, ötezerrel van feltöltve.”

Az albérletben élő családok helyzete látszólag jobb, mert esetükben a lakbérre és a rezsiköltségekre mindig jut pénz. Pedig nincs másról szó, mint hogy a bérbeadó tulajdonosok még a késedelmes fizetést sem tűrik el, a bérlők pedig el akarják kerülni az utcára kerülést, így hátralék felhalmozását nem kockáztatják. Esetükben, a mérleg másik serpenyőjében, más szükségletek drasztikus visszafogása vagy erőn felüli munka van.

A családi házaknak a városi lakásokhoz képest nagyobb fenntartási költségei vannak, ezért nagyobb valószínűséggel okoznak gondokat a család költségvetésében. Eladása lehetetlen, a nyomott piaci árak miatt városi lakás nem telne ki belőle, albérletet és annak rezsiköltségeit pedig nem tudná fizetni a család. Ezért a saját tulajdonú ház a hajléktalanság elkerülésének biztosítója, és megtartására törekednek még azon az áron is, hogy közműtartozást halmoznak fel, fűtés, villany, gáz nélkül maradnak.

Második töredék, a lakásról

Kérdés: *Van fűtés a szobádban?*

„Ja, már leköltöttem. Nincs. Ó, azért tudom esténként végighallgatni a dolgokat.”

Tovább érdeklődtem: *Kivel alszol egy szobában?*

„Hát, a nappaliban alszunk a Petike, az Anna meg én, anya még fönt alszik.”

Ismét kérdezni kellett: *Hidegben?*

„Igen. De ő nyilván mindjárt költözik el. És János meg apa alszanak a kis szobában.”

Harmadik töredék, a lakásról

Megkérdeztem: *Hárman vagytok a családi házban? Hogy tudjátok fenntartani?*

„Most úgy vagyunk, hogy nincs gáz. Aztán, hát rezsón főzünk, hát, így ennyi.”

Egyszavas kérdés: *Fűtés?*

„Nincs. Mert hát a víz is gázzal ment, mert olyan régi típusú bojler van.”

Nehéz nekem is: *Semmilyen fűtés nincs?*

„Vett anyu most ilyen sziesztát, ami gázipalackkal működik, de az csak a napalít fűti be, de jobb, mint a semmi.”

Kérdés ismét: *Hol alszotok?*

„Hát, én meg a barátom kinn a nappaliban, az anyu meg a szobájában.”

Muszáj volt tovább kérdezni: *A hidegben?*

„Hát, én mondtam neki, hogy vigye be, vagy, hogy aludjon kinn, de azt mondja, hogy még nincs annyira hideg, nem fázik még.”

Negyedik töredék, a ruházkodásról

„El akarok menni pulóvert venni. Az se baj, ha egész télen meg egész évben ezt a nadrágot kell hordjam, meg ezt a harisnyát, csak pulóver legyen, mert ugye ez a kabátom van, ez a dzseki, és ennek direkt ilyen lyukas az ujjja, mert ez tavaszi kabát, és ha fúj a szél, most is kettő pulóver van rajtam, és ez hajnalban jó. Csak hát tegnap is, meg tegnapelőtt is a suliba pont ugyanígy voltam öltözve, és semmi nem változott.”

Kérdés: *Hol veszed a ruháidat?*

„Tavaly volt pénzünk, akkor szinte bárhol, lementünk a Hádába. A Háda az azért jó, mert tényleg elfogadható árak vannak, és mindenféle stílusba és mindenféle méretbe...”

„Háda”, tehát használtruha: És idén?

„Idén még nem voltam ruhát venni. A tesóm, amit csencsel, azt hordom, mert jár egy cigányasszony, az hozza a ruhákat, és a tesóm, hogyha van valami, ami tényleg jó, akkor azt megveszi. Például ezt a harisnyát is tőle vette.”

Ötödik töredék, a ruházkodásról

Kérdés: Honnan vannak a ruháid?

„Ez? A barátom vette. Vagyis vettem a pénzből. Meg a nadrágot is. A sálát a nővéreméktől örököltem, a kabátot Juli lomolta, ezt a cuccot a piacon vettem, gondolom használt volt, mindegyiket vagy lomizzuk, vagy veszem olcsó pénzért, vagy veszi a barátom drágábban.”

Hatodik töredék, a ruházkodásról

„Hát, nekem a cipőm az a barátnőmtől van. A gatyám az már öt éve megvan, de gondolom, látszik is. Ez a pulcsi, ez a másik, az meg anyutól. A sapkám a haveromtól, sálam az aluljáróból, a kabát az meg piacról.”

A 10/c-be járó gyerekek talán nem éheznek a szó eredeti értelmében, de azt sem állíthatjuk, hogy nincsenek gondjaik az étkezéssel kapcsolatban.

Hetedik töredék, az étkezésről

„Volt egy kis balhé, még év elején. Mondtam anyának, hogy nem jó, hogy minden nap szendvicset eszünk, meg ilyenek. Aztán, gondolom, ő is rájött, mert most már nem mindig csak szendvics van.”

Kérdés: Mi van a szendvicsben?

„Vaj, meg fölvágott.”

Kérdés: Ez volt a reggeli, ebéd és vacsora is?

„Igen.”

Kérdés: *Mennyi ideig?*

„Hát, sokáig.”

Jaj, de nehéz...: *Nem volt pénz másra, vagy az anyu nem akart főzni?*

„Mindkettő. De mostanában már a barátom is segít, meg a mama is szokott küldeni pénzt nekünk. Nahát így valamiből mindig összehozzuk. A mama azt csinálja, hogy havonta vagy kéthavonta jön, és egy nagy bevásárlókocsival jön mindig.”

Oldódtunk: *Mi a kedvenc kajád?*

„Sok mindent szeretek. Hát, a milánói. Meg a carbonara.”

Azt hittem, túl vagyunk a nehezén, úgy kérdeztem: *Mit szeretnél kapni karácsonyra?*

„Semmit. Nem erről szól a karácsony.”

Gyógyszerre vagy egészségügyi segédeszközökre sem telik minden családnak. A gyerekek munkájából származó jövedelem jelent csak esetenként megoldást.

Nyolcadik töredék, az egészségről

„A szemüveget is most már ki kell fizessem, mert megrendeltem. Szemüveges leszek januártól. Még soha nem volt szemüvegem. Három éve írta fel az orvos, az itteni orvos.”

Érdeklődtem: *Miért nem csináltattál korábban?*

„Igazság szerint nem is törődtem vele, hanem úgy voltam vele, hogy jó, majd. Aztán a rákövetkező évre megint mondta az orvos, felismert egyből. Most tavaly, amikor legutoljára voltunk, akkor is mondta. Akkor se érdekelt nagyon, de akkor már elkezdtem otthon a cirkuszt, mondani nagyon a szüleimnek, de igazság szerint pénz sem volt rá. Most mondta megint az orvos, hogy kéne szemüveg. Azt mondta, ha most nem megyek el, biztos, hogy romlani fog. És romlott is. Mert elmentem a szemészetre egy hónapja. Kiváltottam a receptet, és mondta, hogy romlott.”

Kilencedik töredék, az egészségről

Kérdés: *Miért szoktál késni?*

„Sokszor elalszok reggel. Nem érek be az iskolába időben. Azt mondják, hogy a vashiányom miatt, nagyon sokat tudok aludni. Van, hogy 17 órát.”

Kérdés: *Szedsz rá gyógyszert?*

„Kéne, de nem.”

Kérdés: *Miért?*

„Mert nem váltja ki anyu.”

A számomra (is) nehéz kérdés: *Nincs rá pénz?*

„Nincs.”

Kérdés: *Mennyibe kerül a gyógyszer?*

„2500.”

Kérdés: *Egy hónapra?*

„Igen.”

Csönd telepszik közénk.

SZERELEM, PÁRKAPCSOLAT

A 10/c gyakorlatilag lányosztálynak mondható. Alig akad olyan köztük, akinek ne lett volna már párkapcsolata. Tartós, érzelmi, de nemritkán anyagi biztonságot is nyújtó kapcsolatra vágnak, és nem szívesen váltanak partnert. Általában erősen kötődnek. A nagy korkülönbség sem ritka a kapcsolatokban.

Tizedik töredék, a párkapcsolatról

„Öt éve ismerem. Akkor találkoztam vele először, amikor téglát pakoltunk otthon. Úgy volt, hogy volt egy barátunk, és annak a spanja volt. Ez úgy működött, hogy álltunk a kamionon, és dobáltuk a téglákat, de akkor még együtt volt az akkori

párjával, és attól vannak a gyerekei. Néha átjárt hozzánk, dolgozott. Aztán szétment azzal a csajjal, és akkor jött hozzánk lakni. Ott lakott az én régi szobámban. Szimpatikus volt, mert az idióta humorával meg tudja fogni az embert. Aztán egyszer csak elkezdtem bejárogatni a szobájába, beszélgettünk, aztán, egyszer csak, mielőtt kiment az anyámmal Romániába egy hétre, csókolóztunk egyet, utána nem bírtam ránézni, aztán ennyi. Elmentek, visszajöttek, zavarba voltam egy-két napig, aztán elkezdődött a kapcsolatunk."

Kérdés: *Hány éves voltál?*

"Hát, tegnap voltunk másfél évesek, szóval másfél éve, és most vagyok tizenhét."

Kérdés: *Ez az első kapcsolatod?*

"Nem tudom hányadik. Voltak két-három hetes kapcsolataim, de ez komoly."

Kérdés: *Ő hány éves?*

"A barátom? Harminchárom."

Kérdés: *Hány év is van közöttetek?*

"Tizenhat."

Kérdés: *Miért őt választottad?*

"Nem tudom, fogalmam nincs. Ő azt mondta nekem, hogy max. lett volna be-lőle egy jó szex, ha nem jövünk össze. Na mindegy, akkor ezen jól röhögtünk Csak kalandnak tűnt, föl se fogtam, mi van. Aztán jó volt, hogy így rejtőzködtünk, senki nem tudta, így buli volt az egész. Nem tudom, hogy miért őt választottam."

Kérdés: *Vele képzeled el a jövőt, az életet?*

"Hát igen. Igazából igen."

A szakközépiskolás lányok közül nem kevesen vannak olyanok, akik nem otthon, nem családjukkal élnek, hanem élettársukkal. Felnőtt életet élni, felelősszerepet vállalni persze nem könnyű. Szinte lehetetlen megfelelni a szereppel járó elvárásoknak, esetenként előre látható a kudarc.

Tizenegyedik töredék, a párkapcsolatról

„Hát, így az utóbbi fél évben már nem laktam otthon.”

Kérdés: *Hol laktál?*

„Hát, a barátomnál.”

Kérdés: *Aki hány éves?*

„Harminckilenc.”

Kérdés: *Hogy ismerkedtetek meg?*

„Anyu által. Mert anyunak egy régi ismerőse. Egy karácsonyi bulin ismerkedtünk meg. Tavaly, decemberben. Márciusban jöttünk össze, áprilisban költöztünk össze, és egy hónapja nincs, hogy összevesztünk.”

Kérdés: *Miért?*

„Mert elkezdett inni. Mert ivott. Ismét alkoholista lett. És olyan dolgokat vágott a fejemhez, amelyekre később nem emlékezett, és nem tudta, hogy mennyire sértő dolgok.”

Kérdés: *Például?*

„Hát, hogy mire hazaér a munkából, nem főztem, mostam, nem takarítottam, nem tanultam rendesen, nem foglalkoztam vele eleget, meg ilyenek.”

Kérdés: *Megütött?*

„Nem. És szerintem nem is lenne rá képes. Minden nap megkeres, hogy béküljünk ki, meg bocsássak meg neki, de nem. Segített az elején a háztartásban, de az utóbbi két hónapban semmit.”

Kérdés: *Most hol laksz?*

„Anyáéknál.”

Riportalanyom tizenegy éves volt, amikor megismerkedett jelenlegi barátjával, és tizenkét éves, amikor elkezdődött kapcsolatuk.

Tizenkettedik töredék, a párkapcsolatról

A kezdet érdekelt: *Hogy ismerkedtetek meg?*

„Úgy, hogy apukámnak a nővérét, meg annak a családját hozta le mihozzánk látogatóba. Nemcsak mi voltunk nekik rokonok, hanem rajtunk kívül még négy család. És mindig hozta le őket. Volt úgy, hogy napokra, volt úgy, hogy csak órákra, és akkor így minél többször találkoztunk, annál többször melegedtünk össze. Beszélgettünk egy csomót. Eleinte nem jött be a lakásunkba, mindig csak kint volt a kocsiban. Utána már mondta anyu, hogy nyugodtan gyere be, igyál egy kávé. Nem kávézom. Akkor egy üdítőt ivott. Volt úgy, hogy születnapoztunk, akkor a tesóm tortájából is evett, arra emlékszem Szóval így, minél többször jött, annál többször láttam, éreztem, hogy akar tőlem valamit, és hogy fejezzem ki, hogy nemcsak egyszeri alkalomra keltem neki és kellek, hanem sejtettem, hogy hosszú távon gondolkodik. És akkor így összemelegedtünk, de nem akkor, hanem a tizenkettedik születésnapom után jöttünk össze így konkrétan. Arra emlékszem, hogy kaptam ezt a fülbevalót, és akkor utána pár hónappal volt az, hogy jó, akkor jöjjünk össze. Nem tudom sajnos szavakkal elmondani, de így viszsza gondolva csodálatos volt. Igaz, rengeteg dolgon mentünk keresztül, rossz és jó dolgokon.”

Meg kellett kérdeznem: *Hány év van közöttetek?*

„Ah..., harminc év! Harminc év van köztünk.”

Rezenéstelen arccal kérdeztem tovább: *Mit szólt az anyu?*

„Hát anyukám borzalmasan tiltott, ellenezte, tehát nem engedte ezt az egészet. Éveken keresztül tiltott, nemcsak tőle, hanem barátoktól is, nem engedett sulin kívül sehová abszolút. Volt úgy, hogy kaptam postán egy telefont, hogy tudjunk valamin beszélni. Aztán egy darabig tudtam titkolni, hogy nekem van tényleg csak telefonálásra való kis telefonom, aztán volt nekünk kint is kerti vécénk, és mindig oda mentem telefonálni, meg volt lovunk is, és bementem az istállóba telefonálni, és egyszer csak rajtakapott, hogy milyen telefonon kívül telefonálok. És elkobozta tőlem, és visszaadta neki, amikor újból találkozott vele. Hát nagyon rossz volt, hogy nem bírtam vele találkozni. Aztán rájött arra, hogy mi igenis akarjuk egymást. De rengeteg idő eltelt eközött. És rájött, hogy mi szeretnénk egymást, akarjuk egymást, és mi együtt akarunk lenni. És megenyhült a szíve. Lassan, fokozatosan megengedte, hogy együtt legyünk, most meg már tényleg családtag, és ő is sírt velem együtt, amikor Laci börtönbe került.”

A fordulat megdöbbenett: *Hogy került börtönbe?*

„Őszintén szólva nem nagyon tudom, de amit tudok, azt elmesélem. Még szerintem ő se tudja. Azt mondom, amit ő írt le nekem levélbe, meg amit most is mond nekem, hogy van egy kedves barátja, idézőjelbe, aki az irodájába belekeverte a magánügyeit, és a Laci is részese ennek az egésznek, úgyhogy ő is ment a kalap alá. Egy kalap alá vették őt is. Az a baj, hogy nem tudok róla mesélni sok mindent. Ő se tudna. Nem csinált semmit. Most kint van, és februárban lesz még tárgyalás, talán az már a végleges lesz. Nem találtak semmit ellene.”

Megkérdeztem: *Együtt éltek?*

„Nem, sajnos nem. De igyekszünk. Én most kollégiumba vagyok. Nem élünk együtt még, de minden erőnkkel azon vagyunk, hogy végre együtt élhessünk.”

Az együttélés hátterében kényszer is lehet, valamelyik fél rossz anyagi helyzete, rendezetlen családi háttere, családjával megromlott viszonya. Annyit tudtam, hogy beszélgetőtársam együtt él a barátjával.

Tizenharmadik töredék, a párkapcsolatról

Kérdés: *A barátoddal mióta vagytok együtt?*

„Már több mint egy éve.”

Kérdés: *És mióta laktok együtt?*

„Egy éve. De ismerem már nagyon régóta. Úgy három éve.”

Kérdés: *Mit szólt az anyu az összeköltözéshez?*

„Hát, ő szereti nagyon. Jóba vannak.”

Az összeköltözés indokait igyekeztem megtudni: *Miért költöztetek össze?*

„Hát, mert a nagynénjéknél lakott, és hát kibaszták. Vagy hát... bocsánat... újságba megy... Szóval mondták neki, hogy költözzön el, ő meg az anyjáiékhöz akart menni, de a mostohaapjával nem volt nagyon jóba, aztán mondtam, hogy akkor inkább hozzánk.

Megértettem. Tehát nem külön lakásba, hanem tizedikesem családjához: *Ő hány éves?*

„Húsz.”

Kérdés: *Mit végzett?*

„Nyolc általánost. Mert egy félév kellett volna még, hogy a szakközepet befejezze. Csak ő is elment dolgozni. Muszáj volt. Neki se túl jó a családi körülménye.”

* * *

Tizedikeseim életrajza alig fél oldal. Családjuk, sorsuk története mindegyiküknek sokoldalnyi lenne. Nehéz életüknek része az alkohol, a cigi, s nem ritkán a drog. Írásom második részében ezekről vallanak.

SORS, CSALÁD

Tizedikeseim, amikor családjukról mesélnek, a valóságot mondják. A gyenge osztályzatok, a tanulás teljes elhanyagolása, a munkavállalás mögött nem csak nehéz gyereksorsok állnak, de kemény felnőttorsok is. A történeteket hallgatva ébredtem rá, hogy szinte minden család életében volt valamilyen súlyos trauma, amelynek következményeivel a szülők képtelenek voltak megbirkózni.

A szülők helyzete, munkája, a család valódi anyagi lehetőségei, a pénztelenség, a szegénység mind-mind titkolandó, szégyellnivaló dolog az osztályban. A 10/c-ben senki nem szeretne szegénynek látszani. A szülők is mindent megtesznek ezért. Erejükön felül teljesítenek, és azon igyekeznek, hogy legyen pénze a gyereknek telefonra, ruhára, büfére, cigire. Osztályfőnökként rég tudom, hogy valójában szinte mindenkinek nehéz az élete. A családok többsége mindennapi gondokkal küzd. A szülők testileg, lelkileg egyaránt fáradtak, szörnyűségeken fáradtak. A gyerekek tudják, hogy nem tudnak változtatni szüleik életén, sorsán, és azt, mint saját életük változtathatatlan adottságát, természetes hátterét a világ rendjeként fogadják el.

Vannak egymás előtt vállalhatatlan dolgok is, amelyek megírására nem kaptam engedélyt. Ígéretet tettem, hogy még osztályon belül sem fogják tudni majd azonosítani, hogy pontosan ki és mit mondott a családjáról.

Tizennegyedik töredék, a családról

Talán az egyik legnehezebb dolog gyerekkorban, ha meg kell birkózni valakinek az elvesztésével. A gyász még akkor is súlyos teher, ha nem valamelyik szülőről van szó. Nem egy esetben a nagyszülőkhöz való kötődés legalább annyira erős és stabil, mint a szülőkhöz köthető érzelmek.

„...Anyuék dolgoztak, és én mindig a mamával voltam. Volt olyan, hogy nem volt pénz, és a mamával elmentünk valahova, és megálltam, hogy mama, tu-

dod... Szerettem volna, hogy valamit vegyen. Csipszet, vagy akármit, és ami szem-szám ingere, az biztos, hogy mindig ott volt. Az tuti. Tisztára emlékszem rá. Nagyon kicsi voltam. Ötéves. Nagyon jó kapcsolatot tartottam mamával. Én nem is mamának hívtam, most is fura, hogy mamának hívom. Anyu úgy szólította, hogy Anyu, és én mai napig úgy szólítom, hogy Anyu. Anyát anyának, mamát meg Anyunak."

Miközben hallgattam őt, arra gondoltam, hogy talán éppen most, miközben nekem mesél, oldódik benne a sokéves görcs, elfojtás. Tovább mondta:

"Itt laktunk Pesten, aztán eladtuk a lakást, elköltöztünk B.-be. Vettünk egy kertes házat. Aztán kénytelenek voltunk visszaköltözni egy-két év múlva, mert ott nem volt munkalehetőség a szüleimnek. Elköltöztünk. A mama meg ott maradt egyedül. Rá egy hónapra öngyilkos lett. Nem bírta a magányt. Az akkori fejemmel nem tudtam még felfogni. Kb. úgy három éve tudom felfogni, hogy mi is történt valójában. Amikor a temetésen voltunk, sírni sem tudtam. Nem tudtam belegondolni. Most halottak napján voltunk kint, akkor tudtam volna. Sőt. Talán sírtam is."

A halállal többen is találkoztak már a tizedikeseim közül, és ez kihagyhatatlan eseményekként jelenik meg elbeszéléseikben. Egy másik tizedikesem mesélte:

"Apu? Beteg volt. Igazából sokat ivott, és az volt, hogy egy hétig eszméletlenül feküdt otthon, mert a testvére nem vette észre, hogy nem látja. Egy hét után anyu megtalálta, azután intenzíven volt egy hétig eszméletlenül, és azt mondták, hogy a szívével is baj volt, meg tüdőgyulladást kapott. Nyár volt. Augusztus. A halála előtt egy évig nem találkozhattam vele. És megálmodtam, hogy meg fog halni. Két héttel a halála előtt. Csak annyi volt: egy kép, hogy apu rosszul van, és összeesik. Mondtam anyunak. Táborban voltam, és telefonon hívtam föl."

Ugyanő egy másik, hozzá közelálló ember haláláról is beszámolt:

"Édesanyámnak volt barátja, de meghalt. Nagyon aranyos volt. Nem volt gyereke, de nagyon szerette a gyerekeket. Idősebb volt anyunál sokkal, hatvanéves lehetett, de fiatalos volt. Mestercukrász volt, és nagyon finomakat csinált."

Ő is beteg lett? – kérdeztem, és a válasz alig volt hallható:

"Fagyállót ivott."

Talán percek is eltelnek, mire meg mertem kérdezni: *Mit gondolsz, miért?*

„Nagyon sok volt a tartozása. Meg hát, nem tudta már fenntartani a cukrászdát. Nagy háza volt, egyedül lakott ott, mert az öccséékkel volt ott, nekik volt két gyerekük, de a felsége mindig meglopta őt, meg mindig ő fizetett nekik mindent. Helyettük. Aztán otthagyták. A tartozást is ő fizette ki, a cukrászdnak is. Szerintem ezért. Besokallt. De biztos, hogy ő volt a világ legrendesebb embere, az száz százalék.”

Az erőszakos halál sem ritka tanítványaim családjában. Ha visszagondolok az elmúlt évekre, minden egyes tanévre jutott egy ilyen gyilkosság. Mesélik az iskolában. Esetleg órai munka keretében fogalmazásképpen megírják. Torokszorító, hogy egy szülőnek írt búcsúlevelét dolgozatként kerül hozzám.

Tizenötödik töredék, a családról

„Nyolcéves voltam, amikor apukám meghalt. Nagy munkásember volt, jól keresett, irigyek voltak a falubeliek ránk, vagyis hát anyura meg apura. És a rendes munkája után még elment maszek munkába is, egy öreg néninek lekaszálni a fűvet. Esett az eső, és eléggé megázott. Hazajött, lepihent, evett, ivott. Emlékszem, hogy együtt feküdtünk, egy ágyon. Tehát akkor még nyolc óra tájékában lehetett. Megcsörrent apukámnak a mobiltelefonja, hogy menjen a kocsmába, mert az apukája ott van, és részeg, vigye el a kocsmából. Azt mondta, hogy »nem, most értem haza, a családommal szeretnék lenni, mindenki menjen szépen haza«. Nem ment el. Megcsörrent a házi telefon. Még egyszer ugyanaz a személy. És megint nem ment el. Egyszer csak ketten, az egyik a polgármester, odaállított a kapunkhoz, eléggé későn, hogy tényleg jöjjön, mert nagy baj van. Ja, akkor meg már meg is akarták verni az apukáját valakik. Jó, akkor lement. Azt mondta anyunak, hogy mindjárt jövök, hozom haza aput. Így. Elment, várta anyu haza, emlékszem, én is fenn voltam még. Aztán egyszer csak anyunak betelt a pohár, és azt mondta, hogy elmegyek apu után. És ha hiszi, ha nem a tanárnő, papucsban, magára vette a kabátját, és ment széllel szembe, és azt mondta, hogy vigyázz a testvéredre. Aztán látták a szomszédok, hogy anyu fut, mint az örült. Mert anyu látta, hogy villog a kocsmá előtt a rendőrségi autó, meg a mentős. Aztán anyu nagyon-nagyon rosszra gondolt, és kiabálták neki, hogy gyere Gizus, mert meghalt a Feri. És akkor ment. Meg szerette volna nézni aput, de nem engedték. Az történt, hogy a kocsmában volt egy fiatal katona, aki, teszem hozzá, jó barátja volt apukámnak. De volt egy nő az ügyben. Elvileg a Karesz barátnője volt, aki kavart apukámmal. Kicsit sántít az ügy, de mástól is hallottam már, szóval nem biztos, hogy füllentés. És kb. ennyit tudunk, hogy mért volt ez a dolog. Bömbölt a kocsmában a zene az éjszakán, és a polgármester kiküldte őket, hogy tessék ott kint megbeszélni ezt az ügyet. Aztán végül is úgy fejeződött be, hogy ez a Karesz befutott a pulthoz, és eltörött egy sörösüveget. Aztán végül is úgy megvágta apukámnak

a torkát, a nyakát hogy utána próbálta megfogni, de nem sikerült neki. A legborzalmasabb az egészben, hogy nem segített senki, akik ott voltak. Sőt. Elmentek haza.”

A gyerekek életében a szülők döntései is jelentős változásokat, nagy töréseket hoznak. A szülői sorsok cikkcakkjainak hátterében megromlott emberi, házastársi kapcsolatokat is találunk, de a valódi okoknak sokkal inkább egzisztenciális problémákat, anyagi nehézségeket, nemritkán a teljes ellehetetlenülést kell tartanunk. Egy sors a nekem meséltek közül, amelyet tanítványom először hét mondatban mondott el.

Tizenhatodik töredék, a családról

„Hét-nyolc éves voltam, amikor otthagytuk apámat. Az úgy történt, hogy éltünk egy lakásban, és anyám reggel azt mondta, hogy elköltözünk, és mire apám este hazajött, már nem voltunk ott. El akartunk költözni egy családi házba, de onnan ellopták a cuccainkat, így kerültünk a nevelőanyámhoz. Anyámmal együtt, bátyámmal és a nagypapámmal. Onnan kezdődött az egész. Utána a második az volt, hogy anyám elhagyott minket, úgy kerültünk Boglárkához, a nevelőanyámhoz.”

Mint Móricz Boldog embere, riportalanyom is úgy érezte, hogy minden lényegeset elmondott életéről, én azonban tovább kérdeztem: *Hogy történt?*

„Anyám azt mondta, hogy küzdött értem a bíróságon, Boglárka meg azt mondta, hogy hagyta... Nem sokkal rá volt, hogy otthagytuk apát. Olyan nyolc-éves lehettem. Nem tudom pontosan, de úgy történt, hogy volt ez a panzió, előtte Boglárka meg anyám veszekedtek, és akkor jött a Klára, Boglárkának a lánya, és mondta Boglárka, hogy menjünk át a másik házba, ahol ők laktak, és akkor átvittek minket. És onnantól szakadék van. Fogalmam sincs. Áthordták a cuccunkat valahogy. Arra nem is emlékszem igazából, hogy ott hogy éltünk, vagy mit ettünk, nem tudom, nem emlékszem. Csak azt tudom, hogy én második voltam, amikor Boglárkához kerültem.”

Tehát sem anya, sem apa, hanem Boglárka... *Milyen Boglárkánál az élet?*

„Mikor hogy. Régen szörnyű volt, szar volt nagyon. Az, ahogy elvert, ahogy viselkedett velem. Volt egy olyan sztori, hogy otthon voltam, én meg a két nővérem, és meg volt beszélve, hogy elmosogatunk, és ők kitalálták, én meg nem akartam, aztán bezártak a kisházba, és elverték a lányok. Én kiabáltam, segítség, segítség, és az egész kertszomszédság, mindenki odajött, aztán elmentek, és aztán kaptam tőle is. Megvert övvel, meg ahogyan éppen talált. Az utolsó is

nyoma volt. Három-négy hónapja. Ha most itthon lesz barátom, nem is tudom, nem hiszem, hogy merné. Mert barátom biztos visszaütne neki. Valószínűleg."

Muszáj volt megkérdezni: *Mikor találkozta anyával újra?*

"Én mai napig tartom vele a kapcsolatot. Most már egyre inkább keres, mert régen volt olyan idő, hogy föl se hívott, meg semmi, aztán most már fölhívott, most már sűrűbben hív. Ő a párjával él, és annak a gyerekével. Amikor vissza akart minket ráncigálni, hogy én maradjak vele, és hogy ne menjek el, meg hogy szeret, meg hogy ízé... És ott sírt, meg minden. Hát ennyi. A bírósági papírokat akarom elolvasni majd, mert nem tudom, mi áll benne. Nem tudom egyiknek se elhinni, amit mondott."

Azon gondolkodtam, miközben hallgattam a történet folytatását, hogy az egyik lehetséges szereplőről nem történt említés. Megkérdeztem hát: *És mi van apával?*

"Apa hajléktalanszállón él. Tízezer forint, és hárman vannak a szobában. Ő elvan igazából, mert nézi a tévét, cigizik, eszik, mindenféle, csak hogy kirándulni szeretne, mert mindig bent van. Akkor megy ki, amikor megkapja a fizetését vagy a nyugdíját. Elmegy bevásárolni, és ennyi. Meg néha kimegy a kisboltba. De hogy kirándulna, vagy menne mindenfelé, azt nem. Nincs akivel elmenjen. Amikor otthagytuk, akkor kénytelen volt elköltözni. Az utcán élt valameddig, aztán, nem tudom. Hát ő is alkoholista volt, ivott, aztán valahogy odakerült. Ott is már jó régóta van... Minket szeretett, meg nem is bántott. Már csak az albérletre emlékszem. Most nem megy albérletbe. Nincs pénze rá. 55 ezer forint a nyugdíja. Mondta, hogy már ott marad. Onnan fogják elvinni az ágyikóját."

Érdekelt a beszélgetőpartnerem mindennapjait meghatározó, vele együtt élő személyek: *Kivel laksz most együtt?*

"Boglárkával, a három gyerekével, Tibikével, az már családtag, van két lakónk, és a bátyám. Tibike már nagyon régről, amikor mi odakerültünk, akkor már ott volt. Ő egy alkoholista ember, akit kidobtak. A felesége, vagy én nem tudom kicsoda, és ő tizeniksz éve Boglárkával él. És ő ilyen csicska nálunk otthon igazából."

Tovább faggattam: *Mesélsz a bátyádról?*

"Ő harmincegy éves. És úgy van, hogy az ő szobáján keresztül megyek az én szobámba. Régen mesélte, hogy próbálkozott egy lánnyal, de faképnél hagyták, és nem is próbálkozik. Meg nem is szoktam hallani, hogy neki ilyen nős dolga lenne. Múltkor beszélgettünk róla, kérdeztem a gyerekről is, de azt mondta, hogy

majd akkor, ha mindent elő tud neki teremteni. Ő nem jár el se bulizni, meg semmi. Jó, néha elmegy a haverjaival, de nagyon munkaizés. Állandóan a munka, a munka, a munka."

Tehát a báty dolgozik, és a lehetőségekhez képest rendezett életet él: *Mit végzett?*

„Foglalmam sincs. Szakmunkást, azt hiszem. Hogy milyen szakmát, nem tudom. Jé, ilyen apróságok kimaradtak! Én már elfelejtettem a fél életemet igazából. A múlttal annyira nem foglalkozom. Jobb, ha nem. Nekem csak a jövő van."

Könnyes lett a szeme, és elhallgatott. Eddig lehetett kérdezni. Nem csak az emlékei fájtak, hanem azok a dolgok is, amelyekre nem tud vagy nem akart emlékezni.

Szerencsés esetben a gyerekek a nagyszülőkhez kerülnek, ha a szülők nem képesek gondoskodni róluk. Talán életkori okok miatt, talán a nagyobb élettapasztalatuknak köszönhetően, a nagyszülők általában nagyon felelősségteljesek. Minden bizonnyal nagyobb gonddal nevelik unokáikat, mint ahogy a gyerekeiket nevelték.

Tizenhetedik töredék, a családról

„Amire nem nagyon emlékszem, csak mesélték, az kiskoromban [volt], amikor a nagyszüleim kezdtek el nevelni. Amire legelőször emlékszem az öt éves koromban volt, amikor a rendőrséget hívták, amikor anyám meg apám el akart vinni. És öt órán keresztül kint voltak, hogy kihez kerüljek. Mert édesanyámék hallották a tévében, hogy visszamenőleg minden gyermekre jár valamennyi pénz, és anyukám éppen anyagi helyzettel küzdött, és ő kért. Csak akkor már el volt intézve, hogy gyámság alá fogok kerülni, és a nagymamám kezében volt egy olyan papír, hogy a szülői láthatóság szünetel. Anya 17 volt, amikor megszülettem, és nem akart foglalkozni velem. Egyszer hozzám vágta, hogy nem akartak, de mondta, hogy megbánta, hogy ezt mondta."

Ha nagyszülők kerülnek a szülők helyére, a gyerekek hozzájuk kötődnek úgy, mint mások a szüleikhez. Tulajdonképpen formálisnak érzem az érdeklődést, aztán rájövök, hogy mégsem az, sőt elvezet a gyerekeim számára legfontosabbhoz: *Milyen nagyinál az élet?*

„Jó. Elég engedékenyek. Most már. Régen szigorúan fogtak, de mindent megkaptam tőlük, amire egy gyerek vágyhat."

Vajon mire vágyott az én tizedikesem: *Mire vágyik egy gyerek?*

„Hát, hogy foglalkozzanak vele, meg hogy szeressék. Érzem azt, hogy ott vannak mellettem, támogassanak. Leült tanulni velem, mondtam neki, hogy szeretnék elmenni valahova, és nem akartam egyedül menni, elkísért, figyelt rám, nem hagyta, hogy hülyeséget csináljak. Néha haragudtam rá, de megértettem.”

A családok szétszakadása, a válások is sok esetben vezetnek ahhoz, hogy a gyerekek elveszítik valamelyik szülőt, leginkább az apát.

Tizenennyolcadik töredék, a családról

„Apa is sokat tehet arról, hogy anya megbetegedett, mert sokat idegeskedett miatta. Az apa miatt, mert alkoholista. De nem váltak el, csak különköltöztek. Amikor anya hazajött a kórházból, akkor egyik napról a másikra kitették apát, de apa a jég hátán is megél, szóval talált lakást, meg minden. Eleinte aggódtam érte, mert szerencsétlen, komolyan mondom. Anya meg a mama összecuccoltak neki, és kitették. És utána jött a Tibi.”

Tovább kérdeztem: *Milyen volt elfogadni, hogy anyának új társa van?*

„Hát nem tudom. Erre már nem emlékszem. Nem tudom, hogy engem megrázott-e. Végül is nem zavart annyira, hisz eddig se foglalkozott úgy velünk az apa. Mert apa hazajött, aztán aludt, aztán ment dolgozni, ennyi volt. Alig beszélgettünk. Szóval, nem sírtam, és nem izgatott úgy, csak az, hogy találjon munkát, mert nem akartam, hogy hajléktalan legyen.”

Nem kellett kérdeznem, tovább mesélt:

„Albérletben lakik. Most halt meg az anyukája, és ő hitelt vett fel, vagy nem is tudom, és azt is törleszteni kell, meg az albérletet, meg a kajára is kéne neki, szóval minden hónapban így elmegy a pénze. De ott dolgozik nálunk a panelban, takarít, meg a kukákat rendezi, az öregeknek is elmegy, bevásárol, aztán gondolom, ők adnak neki pénzt, és abból tud így piát venni, mert még most se szokott le.”

Megkockáztattam a kérdést: *Haragszol rá?*

„Nem.”

A 10/c diákjainak többsége magától értetődő természetességgel gondol saját sorsára, s fogadja el olyannak, amilyen. Nem ábrándozik, és nem is vágyakozik arra, hogy múltja más legyen, mint ami volt.

Tizenkilencedik töredék, a családról

„Az apu? Nem tudok róla semmit. A nevét se tudom. Nem mesélt róla anya. Hat-évesen láttam utoljára, vagy hétévesen. Meg párszor, tavaly valamikor beállított hozzám, hozzánk, hogy beszélni akar velem. De anyu nem akarja, nem tartja fontosnak, hogy beszéljek vele, és én se akartam igazából beszélgetni vele. Ránézésre azt tudom, hogy milyen ember. Élettelen ember, élete nincs neki.

Nem értettem: Mit jelent az, hogy élettelen ember?

„Hát, hogy ránézel, és látod, hogy nem valami üzletember. Hogy ránézek egy emberre, és látom, hogy megvan az időbeosztása, hogy valamikor felkel, felöltözik, elmegy dolgozni, hazajön, kávézik, megcsinálja a dolgait... Nem. Rá ránézel, és így, reggel felkel, talán lefürdik, ha olyanja van, talán nem. Szóval ilyen.”

Vannak családok, ahol komoly indulatok vannak szülő és gyerek között. A gyerek lázad, minden és mindenki ellen. Néha még a saját érdekei ellen is. Ha nő a feszültség a családon belül, csökken a tanulási motiváció, romlanak a jegyek, és rendszeressé válik a lógás.

Husadik töredék, a családról

„Apa napközben csak alszik, azután elmegy. Este hazajön, iszik három üveg bort, és amikor azt hiszi, hogy már mindenki alszik, akkor nekiáll káromkodni. Mostanában apa már nemcsak este káromkodik, hanem napközben is. Szóval, úgy megy le Petihez a pincébe, Peti négykor végez az iskolában, Gyulával hazajönnek, és akkor Peti azonnal lemegy fűteni, és nemrég apa lement a pincébe, és akkor azt mondta, hogy »Ó, baszd meg, még nem fűtöttél? Még nem gyújtottál be?« Szóval egész nap nem csinál semmit, de azért a fiát ki tudja osztani, hogy nem gyújtott be fél óra alatt. Ami lehetséges, be lehet gyújtani fél óra alatt, de akkor is... Biztos tudja, hogy kapok pénzt a testvéremtől. Mert hazamegyünk úgy, hogy van nálunk energiatál, és otthagyjuk az asztalon, és akkor apa meg nekiáll, hogy »Baszd meg, estére igyatok energiatált, ne tudjatok lefeküdni, meg hogy ettől nem tudtok fölkelni reggel«. Csak az a baj, hogy ilyenkor nem tudom neki megmondani, hogy lehet, hogy gyorsabban el tudnánk aludni, hogyha nem káromkodná szét az egész házat.”

Riportalanyomat jól ismerve, egyáltalán nem volt formális az érdeklődésem: Tanulsz?

„Nem, mert nem érdekel. Semmi nem tud érdekelni, ami ilyen tanulással meg egyebekkel kapcsolatos.”

A választ kevésnek, rejtőzködőnek, üresnek éreztem, kérdeztem hát tovább:
Miért?

„Nem tudom. A pénteket volt a legjobb ellőgni, és nem tudom, miért. Pedig a péntek az egyetlen, amikor hat óránk van, meg gyorsan elmegy, lightos órák vannak, de az volt a legjobb. És holnap a Brigi menni akart korcsolyázni, de most már nem. Már egy hete készültem rá, hogy hétfőn ingyenes lesz itt az Arénában a jégterasz, és mondtam a nővéremnek, hogy akkor elmegyünk, ugye, és mondta, hogy igen. Vasárnap kérdeztem, hogy megyünk? Azt mondja, hogy nem, mert holnap lesz vásár. És kérdeztem, hogy nem lehetne, hogy a következőn, de azt mondja, nem, mert egy hónapban csak egyszer van. Hát mondom, ez is egy hónapban csak egyszer van. És utána mondtam apának is, hogy nem lehetne, hogy holnap a nővéremmel... Nem, mert holnap lesz vásár, és mert az ingyenes korcsolyázás több ezer forintba kerül. És amikor apa még tovább is beszél, ott szoktam hagyni, ilyenkor nem érdekel, ha üvöltözik, hogy menjek vissza, figyeljek, hogyha hozzám beszél. Ilyenkor nem tud izgatni. Ilyenkor a baltát keresem. Csak az lent van a pincében.”

Nagy szerencse! – jegyeztem meg, és nevettünk.

A szülő-gyerek kapcsolatot jelentősen befolyásolhatja az is, ha valamelyik szülő külföldi munkavállalásra kényszerül, s bizony, ha lehetőség adódik rá, sok család indul el ezen az úton, tekintet nélkül a következményekre.

Huszonegyedik töredék, a családról

„Apa kint van T.-ben, de amúgy együtt élnek. Egy éve lesz lassan, hogy kint van. Az év elején ment ki, a’sszem, és leginkább ünnepekkor szokott jönni. Mivel már nem volt nagyon itt munka, és akkor gondolom, anyával beszéltek róla, és akkor talált az Interneten egy ilyen hirdetést, fölhívta őket, és akkor kiment. Vagy kivitték, a’sszem.”

Mi a szakmája? – kérdeztem.

„Kőműves. Volt vállalkozó is, de az befulladt, és akkor utána ment ki.”

T.-ben mit dolgozik? – kérdeztem tovább.

„Ugyanúgy kőműves. Tetszik neki. Hát elmeséli, hogy hétvége sűrűn szülinapokat tartanak, és akkor buliznak, meg minden. Meg volt egyszer, hogy volt náluk is ilyen majálisszerű, és akkor fölvette videóra, hogy milyen játékok vannak ott, amikre föl lehet ülni. Anyával minden nap szoktak beszélni skype-on. De velünk nem nagyon szoktak, vagyis hát szokott, mert szoktunk neki köszönni, meg ott vagyunk, de velünk ritkábban, mint anyával, mert mi hazamegyünk, tanulunk, és utána fent vagyunk a szobánkban. És akkor szoktunk vele beszélni, de inkább akkor, amikor itthon van. Az könnyebb. Eleinte rossz volt, hogy nem volt otthon, de most meg viszont az a fura, amikor itthon van. És utána mindig azt mondják, hogy egy hetet lesz itthon, de aztán mégis elhúzódik két vagy három hétig, és utána meg elmegy, és akkor az nagyon rossz érzés. Mert hogyha egy hétre jön haza, azt lehet, hogy könnyebben viselném. Nem tudom, az Anna hogy viseli, de én, mondjuk, lehet, hogy könnyebben viselném, mint ezt. Hogy így megszokom, hogy hazamegyek, és tudom, hogy ott van, hogy beszélni tudunk vele, meg minden, utána meg elmegy. Na, fura nagyon.”

Mit éreznek az otthon maradó gyerekek, hogy viselik az egyik szülő tartós távollétét: Sírsz ilyenkor?

„Hát nem. Én nem adom ki magamból, az a baj. Vagyis hát néha igen, de nagyon ritkán.”

ALKOHOL, CIGARETTA, DROG

Hogy tizedikeseim isznak-e? Igen. Dohányoznak? Igen. Sokan. Füveznek? Néha, és csak kevesen. Nincs rá pénz. Általánosságban elmondható, hogy minél nehezebb körülmények között él egy gyerek, minél magányosabb, annál nagyobb a valószínűsége annak, hogy dohányzik, hogy rendszeresen fogyaszt alkoholt, és ha lehetősége adódik rá, elszív egy füves cigit. Mást nem. Mert fél, és mert komolyabb drogra végképp nincs pénze. Egyikük sem fog masszívan füvezni, és az osztály fele vagy kétharmada sem vállalt többet az egyszeri kipróbálásnál. Ennek ellenére, a jogi következmények ismerete miatt nagyon szűkszavúan beszélnek a droggal kapcsolatos élményeikről.

„Ha egyszer kipróbálsz, azt mondják, lehet, hogy rászoksz. Meg, amíg nem vagy eszednél, ki tudja, mit csinálnak veled. Nem szeretek így elmenni bulizni, és akkor gyere, próbáld ki, jaj de jó lesz. Nem. Nem vagyok én bolond!

Huszonötödik töredék, a drogról

„Én még soha nem fűveztem. Akartam, de megvettem kétezer forintért egy gramm petrezselymet.”

Mosolyogtam: *Hogy derült ki, hogy petrezselyem?*

„Úgy, hogy elszívtam. Az egészet. Isteni volt. Nem lehetett érezni rajta semmit. Nem értek hozzá, mert még általános hetedikben volt, és haveromnak mondtam, hogy akkor szerezzen. Kétezer forintért tudott biót szerezni. Na, mondom, akkor jó, tessék. Akkor hozta, be is csavarta nekem, adtam hozzá csigát, a cp-t is megvettem hozzá. Cigipapírt. Akkor így becsavarta nekem, odaadta, ekkora joint kijött belőle. Elszívtam az egészet, és másnap mondtam, hogy ne haragudj, te mit adtál nekem, és akkor a másik haver mondta, hogy figyelj, petrezselymet kaptál, nem mást, úgyhogy szoszi van.”

Megkérdeztem: *Ki akarod próbálni?*

„Nem, már nem látom értelmét. Tök fölösleges.”

Huszonhatodik töredék, cigarettáról, alkoholról, drogról

„Kocadohányos vagyok. De arra most nagyon büszke vagyok, hogy szeptember óta két szál cigit szívtam el, akkor, amikor nagyon ideges voltam. Az helyett inkább csokizok. Az megnyugtat. Tudom, hogy az kövérít, de viszont lelkileg megnyugtat. És erre tök büszke vagyok.”

Feltettem a kérdést: *Kipróbáltál valaha drogot?*

„Ö..., igen.”

Tovább kérdeztem: *Mit?*

„Füves cigit.”

Nehéz téma ez, szűkszavúak a válaszok: *Hány évesen?*

„Igaziból tizenöt évesen volt az első, de nem igaziból, akkor még nem is tudtam úgy cigizni se, meg semmi. Tehát ha úgy egy két percet voltam úgymond beállva, akkor sokat mondok, mert akkor nem tudtam letüdőzni.”

Óvatosak a válaszok: *Mikor szívtál utoljára?*

„Azt hiszem, két hónappal ezelőtt, amikor voltunk bulizni. Csak akkor, ha ilyen nagyon nagyon nagy buli van, akkor egy kicsit...”

Vajon milyen egy „nagyon nagy” és milyen a „kis” buli: *Milyen gyakran van nagyon nagy buli?*

„Négy-öt hónaponta, nem olyan gyakran. De kisebb bulik azok vannak, azok kéthetente szoktak lenni.”

Következtettem: *És akkor nem füvezel.*

„Nem. Akkor viszont próbálok.”

Tovább faggatom: *Miért füvezel a nagyon nagy bulikon?*

„Azért, mert az úgy szokott lenni, hogy előtte elmegyünk egy házibuliba, és akkor ott már készülünk a nagyobb bulira, és ott szoktunk inni, meg minden, és igazából ott szoktunk egy kicsit füves cigit szívni, de amúgy megvagyunk. Ha nem tudunk szerezni, nincs éppen pénzünk vagy valami, akkor is elvagyunk”.

A fű jó? – érdeklődtem.

„Nem, igazából nem, mert azt se tudod, hogy hol vagy, meg mindenről hösz.”

Érdekelt a motiváció: *Akkor miért csinálod?*

„Nem tudom. Ezen már én is gondolkoztam, hogy nem kéne. Szilveszterkor lesz nagy buli, de erre nem szeretnék se cigit, se füvet és a piát is úgy, hogy korábban tartani.”

Huszonhetedik töredék, a drogról

Kérdés: *Mikor füveztél utoljára?*

„Nyáron, a születésnapomkor.”

Kérdés: *És mikor füveztél először?*

„Két éve, vagy két és fél?”

Ismét a motiváció, vagy annak hiánya érdekelt: *Miért?*

„Mert a barátom fölhevítte, elmentünk barátnőimhez, elmentünk venni cuccot. Mér' ne próbáljam ki, mert még sose próbáltam ki? Aztán ennyi.”

Kérdés: *És miért füveztél újra?*

„Azért, mert az tök jó volt hétvégén.”

A motiváció elég gyöngének tűnik, és mégis...: *Milyen gyakran füvezel?*

„Én? Most is lehetne, de nem izgat. Még a nyáron vettünk. Öten fölmentünk az erkélyemre, elszívtunk egy cigit. Bármikor tudnék szerezni. De úgy igazából nem vonz a dolog. Néha. Úgy tök jó. Hogy akkor lesz egy ilyen estém, és akkor nem úgy gondolok mindent, mint a többibe. És ennyi. De nem vonz a dolog. Drága. Minek? Az a baj, hogy hiába, most elszívom, nem lesz jobb semmi. Tök jó kedvem lesz, röhgöcsélek... De ehhez elég egy jó társaság is, hogy így rihi-röhi, meg minden. Nem kell ahhoz füvezni. Tanárnő nem próbálta, ugye?”

Mosolyogtam: *Nem.*

„Ne is! Nem is cigizik, ugye?”

Megfordult a helyzet: *Nem.*

„Én nem is tudom, mért dohányzom. Olyan megszokás, hogy kaja után elszívsz egy cigit.”

Ismét én kérdeztem: *Töltöttet szívsz?*

„Ja, töltöttet. Hát, most épp nincs cigim. A múlt héten volt pénzem, dobozosat vettem. Régebben mindig dobozosat szívtam. Rendeset. De ha egyáltalán nincs pénzem, akkor a töltöttre sincs pénzem. Ha töltöttre van pénzem, akkor van pénzem dobozosra is, csak a töltöttet választom, mert az tovább elég.”

Huszonnyolcadik töredék, cigarettáról, alkoholról, drogról

Kérdés: *Milyen cigit szívsz?*

„Töltöttet.”

Kérdés: *Hol szerzed a dohányt?*

„Anyu veszi.”

Megálltam, és nem kérdeztem, meg, hogy miért. Inkább mást: *Olcsóbb így?*

„Sokkal. Árba ugyanannyi, csak tovább elég. Egy doboz cigi is ezer forint, az egy nap alatt elmegy, a dohány meg két-három napig elég.”

Váltottam: *Füveztél valaha?*

„Igen.”

Kérdés: *Mikor?*

„Tizennégy éves koromban.”

Kérdés: *Tartósan vagy csak kipróbáltad?*

„Két hónapig.”

Motiváció...: *Miért?*

„Mert akkor rossz korszakom volt. Depressziós voltam.”

Tovább kérdeztem: *Hogy múlt el?*

„Hát először azért, mert füveztem, meg piáltam, meg haverokkal voltam. Utána meg csak haverok, aztán lett egy barátom, aztán így, nem tudom. Hely-rejött.”

Kérdés: *Mikor füveztél utoljára?*

„Egy hónapja.”

Ismét csak a motiváció, az okok érdekeltek: *Akkor miért?*

„Mert jó.”

Kérdés: *Milyen gyakran szívsz?*

„Hát, ahogy van.”

Kimondtam, amire következtettem: *Tehát ha lenne, akkor füveznél?*

„Ja. De ezt a tanárnő úgyse értené. A pia sokkal, ézerszer károsabb. Ugyanolyan, mint a pia, vagy nem ugyanolyan, csak annyi, hogy jókedved van tőle. Boldog vagy, és így semmi rossz nem jut eszedbe, csak jól érzed magad.”

Kérdés: *Ha nem füvezel, rossz dolgok jutnak eszedbe?*

„Hát igen, akkor nem vagyok olyan boldog.”

Kérdés: *Mik jutnak eszedbe?*

„Hát az élet. A rossz helyzetek. A családé.”

Faggattam: *Ha nem lenne rossz anyagi helyzetben a család?*

„Akkor biztos, hogy nem nyúltam volna hozzá.”

Kérdés: *Honnan van rá pénz?*

„Hát, néha valahogy összekaparjuk. Két-három óra jókedv, és utána meg alszok egy jót.”

Halkan kérdeztem: *Anya tudja?*

„Szerintem sejti.”

Állítottam, nem kérdeztem: *De nem szól.*

„Hát, hogyha neki is... Na mindegy!”

Ha neki is? Elharaptad a végét – jeleztem.

„Hát, hogyha ő ihat.”

Értettem: *Nagyon iszik?*

„Hát, minden nap. De dolgozik. Hajnali háromkor kel minden nap. Szóval azt rendesen csinálja. Meg amúgy tényleg jó anya, meg minden, csak ez az egy...”

ÉPILÓGUS HELYETT

Tanítványaim életéről, mindennapjaikról, gondjaikról, a számukra fontos dolgokról kevesen tudnak. Sokszor még a szülők sem. Sokan érzik magukat magányosnak, vagy kevésnek érzik azt a felnőtt támogatást, amire támaszkodhatnának. A kortárs-csoport tagjai is bizonytalanok, sokszor szerepet játszanak, így egymás felé sem mernek teljes őszinteséggel nyitni a gyerekek. Ezért olyan fontos, hogy ne maradjanak magukra, hogy legyen a környezetükben nyitott, számukra megbízható, értékrendet, etikát kínáló, orientáló, hiteles felnőtt. Karizmatikus tanár, vagy az iskola (nemrég megszüntetett) ifjúságvédelmi felelőse, vagy egy edző, vagy az iskolapszichológus, vagy az osztályfőnök, mindegy – csak legyen valaki.

Ha nincs más, és általában nincs, nagyon korán, nagyon-nagyon fiatalon, a párkapcsolat, a nemritkán szülői szerepeket vállaló társ válik életük egyetlen tájékozási pontjává, egyedüli értelmévé.

„Tanulni? Nem. Minek? Hiába tanulok, akkor se lesz jobb. Lehet, hogy ideig jól érzem magamat egy ötöstől, két óráig, aztán elmúlik, kész. Talán most, ha itthon lesz a barátom. Ha itthon lenne, akkor tudom, hogy ha hazamegyek, akkor vár otthon valaki, akinek elmesélhetem, aki együtt tud velem örülni, aki tud segíteni tanulni. Meg amíg én tanulok, addig otthon van, csinál mást, és akkor, jaj de jó! gyorsan megtanulok, és akkor neki föl tudom mondani, vagy ha nincs épp otthon, tudom, hogy jön vissza, és hoz egy csokit, hogy tök ügyes vagyok, és várna, vagy mit tudom én. Hogy érezzem azt, hogy nekem is van miért hajtani. Mert eddig csak úgy voltam. Semmi boldogság nem volt az életemben. Hogy legyen valaki, aki megölel, hogy elfelejtsem minden bajomat.”

IRODALOM¹

- A pedagógiai szakszolgálatok fejlesztésének támogatása uniós források felhasználásával. *Educatio*. http://www.educatio.hu/pub_bin/download/tamop342b/Szakszolg_bemutato_anyag.pdf
- A tervezésben résztvevő döntéshozóknak szóló ajánlások a TÁMOP 5.1.3-as program tapasztalatai alapján. 2013. http://www.melyszegenyseg.hu/dokumentumok/dokumentumtar_tartalma/SZAKMAPOLITIKAI%20AJANLASOK/szakmapol_ajanlasok_tamop513.pdf
- ÁJB (2013a): Az alapvető jogok biztosának Jelentése az ÁJB-1356/2013. számú ügyben (2013. július). <http://www.ÁJBh.hu/documents/10180/111959/201301356.pdf>
- ÁJB (2013b): Az alapvető jogok biztosának Jelentése az ÁJB-6579/2013. számú ügyben. http://www.ÁJBh.hu/documents/10180/1117870/Jelent%C3%A9s+a+gyermekv%C3%A9delmi+szakell%C3%A1t%C3%A1sr%C3%B3l+6579_2013/c99ca826-e273-4c12-9702-d9a7e48f28dd;jsessionid=AC7C6F1F4D0CEE2ECC493D2C1A00361E?version=1.0
- Antal Gábor, Telegdy Álmós (2013): A foglalkoztatási szerkezet előrejelzése foglalkozási csoportok, nem és iskolai végzettség szerint. In Fazekas Károly, Varga Júlia (szerk.): *Trendek és előrejelzések*. Munkaerő-piaci prognózisok készítése, szerkezetváltás a munkaerőpiacon. MTA KRTK KTI, 133–148. <http://elorejelzes.mtakti.hu/downloaddoc.php%3Fdocid%3D81%26mode%3D1>
- Aronson, Elliot (2009): *Columbine után – Az iskolai erőszak szociálpszichológiája*. Ab Ovo.
- ÁSZ (2013): *Jelentés a közfoglalkoztatás és a hozzá kapcsolódó képzési programok támogatási rendszere hatékonyságának, eredményességének ellenőrzéséről*. 2013. szeptember. <http://infoszab.budapest.hu:8080/GetSpFile.aspx>
- Autonómia Alapítvány (2013): *A mélyszegénységben élők helyzete Magyarország legszegényebb kistérségeiben*. Kutatási beszámoló. http://www.melyszegenyseg.hu/dokumentumok/dokumentumtar_tartalma/TAMOP%20513%20kutatas_1kor_Zarotanutmany.pdf

¹ Kötetünk irodalomjegyzéke minden fejezet összes fontos hivatkozását magában foglalja, mert az egyes fejezetekben a szerzők – érthetően – nagyon sokszor azonos forrást adtak meg. Az interneten hozzáférhető kötetek, tanulmányok, cikkek elérhetőségét megadjuk, ezek utolsó letöltésének időpontja a kézirat lezárásának dátuma, esetünkben: 2014. 08. 15. A hivatkozott törvények, rendeletek a <http://net.jogtar.hu/> weboldalon megtekinthetők és letölthetők. (A szerk.)

- Autonómia Alapítvány (2014): *A TÁMOP 5.1.3 „Közösségi felzárkóztatás a mély-szegénységben élők integrációjáért” program hatástanulmánya*. http://www.melyszegenyseg.hu/dokumentumok/dokumentumtar_tartalma/TAMOP%20513%20kutatas_2kor_201403.pdf
- Az Európa 2020 stratégia célkitűzései. http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/targets_hu.pdf
- Az Európa 2020 stratégia végrehajtását megalapozó előzetes nemzeti intézkedési terv. 2010. november. http://www.terport.hu/webfm_send/1432
- Bálint Mónika, Köllő János (2008): A gyermeknevelési támogatások munkaerőpiaci hatásai. *Esély*, 2008/1. http://www.esely.org/kiadvanyok/2008_1/BALINT.pdf
- Bass László (2010): Az „Út a munkához program” hatása – egy kérdőíves felmérés tapasztalatai. *Esély*, 2010/1., 48–67. http://www.esely.org/kiadvanyok/2010_1/03bass.indd.pdf
- Bass László (szerk.) (2012): *Az ötödik év után*. Egy félbeszakadt akciókutatás története 2006–2011. GYERE Egyesület. http://gyere.net/downloads/otodik_ev.pdf
- Bass László, Darvas Ágnes (2012): Gyermekes családok Magyarország válságövezeteiben, 2009–2011. In Ferge Zsuzsa, Darvas Ágnes (vál., szerk.): *Civil jelentés a gyerekesélyekről, 2011*. GYERE Egyesület, 103–130. http://gyere.net/downloads/Civil_jelentes_2011.pdf (utolsó letöltés: 2014. 08. 18.)
- Berde Éva (2013): A felsőoktatás lehetséges létszámpályái Magyarországon. *Statistikai Szemle*, 91, 1. http://www.ksh.hu/statszemle_archive/2013/2013_01/2013_01_057.pdf
- Biztos Kezdet Gyerekházak. <http://www.biztoskezdet.eu/site/article/section/85/id/25>
- BP KONCEPCIÓ (2013): Budapest főváros és Pest megye szakképzés-fejlesztési koncepciója. Budapest és Pest Megyei Fejlesztési és Képzési Bizottság. www.bkik.hu/.../title:Budapest%20f%20f%20v%20a%20r%20s%20%20Pest%20megye%20
- Bükki Eszter, Domján Krisztina, Mártonfi György és Vinczéné Fekete Lídia (2012): A szakképzés Magyarországon. ReferNet országjelentés. Oktatásfejlesztő Observatory Központ. http://www.observatory.org.hu/wp-content/uploads/2013/04/CR_2012_hun_final.pdf
- CSAGYI (2014a): *A gyerekekkel szembeni rossz bánásmódról szóló jelzések zárt adatként való kezeléséről*. <http://www.csagy.hu/hirek/item/991-a-gyerekekkel-szembeni-rossz-banasmodrol-szolo-jelzesek-zart-adatkent-valo-kezelesrol>
- CSAGYI (2014b): *Intézménykiváltás: kérdések és válaszok*. <http://www.csagy.hu/projektek/aktualis/kulcs-a-jovohoz-kampany/item/1020-intezmenykivaltas-kerdesek-es-valaszok>
- CSAGYI (é. n.): *I. Herczog...*
- Darvas Ágnes et al. (2013): A szociálpolitika egyes területeire vonatkozó szakpolitikai javaslatok. *Esély*, 2013/6, 3–137. http://www.esely.org/kiadvanyok/2013_6/esely201306.pdf

- Darvas Ágnes, Farkas Zsombor (2012): A gyermekek helyzetének változása Magyarországon a válság éveiben: kormányzati szándékok a jogszabályok tükrében. In Ferge Zsuzsa, Darvas Ágnes (vál., szerk): *Civil jelentés a gyerekesélyekről*, 2011. GYERE Egyesület, 39–57. http://gyere.net/downloads/Civil_jelentes_2011.pdf
- Darvas Ágnes, Ferge Zsuzsa (2013): *Gyerekesély programok kistérségi alkalmazása – a gyakorlat dilemmái és tapasztalatai*. GYERE Egyesület. <http://www.gyere.net/downloads/gyerekes%C3%A9ly.pdf>
- Éltető Ödön, Havasi Éva (2002): Az elemzési egység és az ekvivalenciaskála megválasztásának hatása a jövedelmi egyenlőtlenségre és szegénységre. *Szociológiai Szemle*, 4, 157–170.
- EMET (2014): Óvodafejlesztés felhívás. 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet. <http://www.emet.gov.hu/felhivasok/ovodafejlesztes/>
- EMMI (2012): *Tájékoztató a nevelési-oktatási intézménybe járó gyermekek étkeztetéséről*. <http://2010-2014.kormany.hu/download/5/40/01000/t%C3%A1j%C3%A9koztat%C3%B3-gyermek%C3%A9tkeztet%C3%A9s.pdf>
- EMMI (2013): *Statisztikai tájékoztató. Oktatási Évkönyv 2012/2013*. http://2010-2014.kormany.hu/download/c/93/21000/Oktat%C3%A1si_%C3%89vk%C3%B6nyv_2012.pdf
- EMMI (2014a): *A 2014. évi legfontosabb jogszabályi változások a szociális és gyermek-jóléti szolgáltatások területén*. <http://emmiugyfelszolgalat.gov.hu/aktualitasok/intezkedesek-140101/aktualitasok-140107>
- EMMI (2014b): *A gyermekvédelmi és gyermekjóléti igazgatás területét érintő változások*. <http://emmiugyfelszolgalat.gov.hu/aktualitasok/intezkedesek-140101/aktualitasok-140107>
- EMMI (2014c): Miniszteri rendelet a szociális gyermekétkeztetés 2014. évi támogatásáról. <http://www.mjvsz.hu/resourcea/5/j1a3Npn7blR6jwbuzkjTSMZUF.pdf>
- EMMI (2014d): *Módszertani útmutató. A gyermekvédelmi észlelő- és jelzőrendszer működtetése kapcsán a gyermek bántalmazásának felismerése és megszüntetésére irányuló szektorsemleges egységes elvek és módszertan*. <http://www.kormany.hu/download/b/52/00000/gyermekek%20b%C3%A1ntalmaz%C3%A1s%C3%A1nak%20felismer%C3%A9s%C3%A9re%20%C3%A9s%20megsz%C3%BCntet%C3%A9s%C3%A9re%20ir%C3%A1nyul%C3%B3%20egys%C3%A9ges%20elvek%20%C3%A9s%20m%C3%B3dszertan.pdf>
- Farkas Zsombor, Kóródi Miklós (2012): „Sajnos a hátrányos helyzetű települések között vagyunk”. Pillanatkép a mélyszegénység kezelését célzó lokális programokról. *Falu Város Régió*, 1–2, 63–73. http://www.nth.gov.hu/files/download_files/496/FVR201212final.pdf
- Fazekas Károly, Köllő János, Varga Júlia (szerk.) (2008): *Zöld könyv a magyar közoktatás megújításáért*. Oktatás és Gyermekesély Kerekasztal. ECOSTAT. <http://mek.oszk.hu/08200/08222/08222.pdf>

- Fehér könyv (2013): *A foglalkoztathatóságot, a méltányosságot és az alkalmazkodóképességet szolgáló oktatás*. Fehér könyv az oktatásról. Haza és Haladás Közpolitikai Alapítvány. http://www.hazaeshaladas.hu/ftp/20130512_oktatas_feher_konyv_final_v4.pdf
- Fehérvári Anikó (2013): Szakiskolások rekrutációja. *Educatio*, 4, 516–528. http://epa.oszk.hu/01500/01551/00066/pdf/EPA01551_educatio_13_04_516-528.pdf
- Ferge Zsuzsa et al. (2006): Gyermekszegénység elleni Nemzeti Program. *Esély*, 2006/2, 71–108. http://www.esely.org/kiadvanyok/2006_2/GYERMEK.pdf
- Ferge Zsuzsa (2014): A büntető államtól a jóléti államon át a bosszúálló államig. In Borbíró András et al. (szerk.): *A büntető hatalom korlátainak megtartása: A büntetés mint végső eszköz*. Tanulmányok Gönczöl Katalin tiszteletére. ELTE Eötvös Kiadó. http://www.eltereader.hu/media/2014/05/Gonczol_READER.pdf
- Ferge Zsuzsa, Darvas Ágnes (vál., szerk.) (2012): *Civil jelentés a gyerekesélyekről 2011*. GYERE Egyesület. http://gyere.net/downloads/Civil_jelentes_2011.pdf
- Fleck Zoltán (2013): A maffiállam joga. In Magyar Bálint (szerk.): *Magyar Polip – A posztkommunista maffiállam*. Noran Libro, 143–154.
- Forgács András (2009): ISCED – Az oktatás nemzetközi osztályozási rendszere. Oktatókutató és Fejlesztő Intézet. <http://www.ofi.hu/tudastar/iskolarendszerek/isced-oktatas-egyseg>
- Frazer, Hugh and Eric Marlier (2014): *Investing in children: Breaking the cycle of disadvantage*. A study of national policies. Assessment of what Member States would need to do to implement the European Commission Recommendation. European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Manuscript completed in April 2014, 82–83. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1025&newsId=2061&furtherNews=yes>
- GKI (2013). *A magyar gazdaság 2013–2014. évi makrogazdasági pályája*. 2013. szeptember. http://www.parlament.hu/kt/dok/kt_tanulmany_130916.pdf
- Goldmann Róbert (2013): A bölcsődében és a családi napköziben ellátott hátrányos, halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek, *Kapocs*, XII, 4 (59), 40–49. <http://www.ncsszi.hu/kiadvanyok/kapocs-letoltheto--lapszamai/kapocs-2013/124/news>
- Goldmann Róbert, Mester Dániel, Mód Péter (2013): *A szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatások igénybevevői – 2012*. NSZRH, 2013. február. /Szociális Füzetek./ <http://www.szocialisportal.hu/documents/10504/36116/Szoci%C3%A1lis+F%C3%BCzet+5.+kicsiny%C3%ADtett.pdf>
- Gregor Anikó (2013): Vissza, de hova? Kisgyermekes nők visszatérési esélyei a magyar munkaerőpiacra. In Szívós Péter, Tóth István György. (szerk.): *Egyenlőtlenségek és polarizálódás a magyar társadalomban*. TÁRKI Monitor Jelentések 2012. http://www.tarki.hu/hu/research/hm/monitor2012_teljes.pdf
- Gulyásné dr. Kovács Erzsébet, dr. Rostás Rita (2013): Változások a gyermekvédelemben. *SZGYF INFO*, 1 (2), 17–24. <http://intranet.szgyf.gov.hu/szgyfinfo/SZGYFinfo2sz.pdf>

- GYMS Konceptió (2013): *Győr-Moson-Sopron Megyei Szakképzés-Fejlesztési Konceptió 2013–2020*. Végleges változat. www.gymskik.hu/hu/letoltes/7741/8445b
- Halmi Péter (2006): Európa esélye, a Lisszaboni Stratégia. *Magyar Tudomány*, 9, 1057–1071. <http://www.matud.iif.hu/06sze/04.html>
- Hegedűs József, Horváth Vera. (2013): *Éves jelentés a lakhatási szegénységről 2012*. Habitat for Humanity. http://www.habitat.hu/files/jelentes_vegliszoveg_web.pdf
- Herczog Mária (szerk.) (é. n.): *Figyeljetez ráánk! A gyermekjogok helyzete Magyarországon 2006–2012*. (A gyermekjogok helyzete Magyarországon 2006–2012 című civil (alternatív) jelentés kiegészítő kötete. CSAGYI. http://www.csagyi.hu/images/stories/kutatas/Figyeljetez_rank.pdf
- Hermann Zoltán, Varga Júlia (2012): *A népesség iskolázottságának előrejelzése 2020-ig*. Iskolázási mikroszimulációs modell (ISMIK). Budapesti Corvinus Egyetem – MTA KTI. /Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek. BWP – 2012/4./ <http://www.econ.core.hu/file/download/bwp/bwp1204.pdf>
- Ignits Györgyi, Nagy Ágnes, Zsámboki Katalin (2013): *Munkaerő-piaci helyzetkép a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat adatai alapján 2012*. A Nemzeti Munkaügyi Hivatal Kutatási és Elemzési Főosztálya. http://www.afsz.hu/resource.aspx?ResourceID=full_afsz_eves_2013
- Istenes Mónika (2011): A pedagógusok tapasztalata a 18 éves korra emelt tankötelezettségről. In Mártonfi György (szerk.): *A 18 éves korra emelt tankötelezettség teljesülése és (mellék)hatásai*. OFI, 29–34. <http://mek.oszk.hu/12900/12982/12982.pdf>
- Istenes Mónika, Péceli Melinda (2011): Tankötelezettségi korhatárok nemzetközi összehasonlításban. In Mártonfi György (szerk.): *A 18 éves korra emelt tankötelezettség teljesülése és (mellék)hatásai*. OFI, 9–12. <http://mek.oszk.hu/12900/12982/12982.pdf>
- Jelentés a „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégia Értékelő Bizottság 2011. évi feladatainak végrehajtásáról*. <http://romagov.kormany.hu/jelentes-a-legyen-jobb-a-gyermekeknek-nemzeti-strategia-ertekelo-bizottsag-2011-evi-feladatainak-vegrehajtasarol>
- Kádárné Fülöp Judit (2012): Országos előrejelzés a fiatal népesség várható iskolai végzettségére vonatkozóan 2020-ig. Hermann Zoltán, Varga Júlia műhelytanulmányának oktatáspolitikusok számára készített vezetői összefoglalója. <http://www.econ.core.hu/file/download/bwp/bwp1204.pdf>
- Kertesi Gábor, Kézdi Gábor (2008): A roma és nem roma fiatalok középiskolai továbbtanulása. Első eredmények a TÁRKI–Educatio Életpálya-felmérése alapján. In Kolosi Tamás, Tóth István György (szerk.): *Társadalmi Riport 2008*. TÁRKI, 344–362. http://www.tarsadalomkutatas.hu/kkk.php?TPUBL-A-821/publikaciok/tpubl_a_821.pdf

- Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe*. 2014 Edition. Eurydice and Eurostat Report. http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/key_data_series/166EN.pdf
- Koltai Luca (szerk.) (2014): *Éves jelentés a lakásszegénységről – 2013*. Habitat for Humanity Magyarország. http://www.habitat.hu/files/Lakhatasi_Jelentes_2013_hosszu.pdf
- Koncepció (2011): *Koncepció a szakképzési rendszer átalakítására, a gazdasági igényekkel való összehangolására*. NGM Foglalkoztatáspolitikáért Felelős Államtitkárság Szakképzési és Felnőttképzési Főosztály. http://www.fvsz.hu/files/tartalom/szakkepzesi_koncepcio-20110914.pdf
- Kósa Eszter (szerk.) (2014): *Áttekintés a TÁMOP 5.1.3 projektek társadalmi befogadást célzó fejlesztéseiről*. http://www.melyszegenysegyseg.hu/dokumentumok/dokumentumtar_tartalma/TAMOP513_szoc_modszertani_edok.pdf
- Kósa Eszter, Zolnay János (szerk.) (2013): A szociálpolitika egyes területeire vonatkozó szakpolitikai javaslatok. *Esély*, 2013/6, 3–137. http://www.esely.org/kiadvanyok/2013_6/esely201306.pdf
- Köllő János (szerk.) (2013): Foglalkoztatási csodák Európában. Tanulságok a munkaerő-piaci előrejelzés számára. *Közgazdasági szemle*, IX. (február), 164–188. http://epa.oszk.hu/00000/00017/00200/pdf/EPA00017_kozgazdasagi_szemle_2013_02_164-188.pdf
- Krémer Ferenc (2014): A Fidesz négyéves országlása: Súlytalanul, avagy hová jutott és hova tart a magyar társadalom? – 2. *Galamus-csoport*, 2014. március 14. http://www.galamuscsoport.hu/tartalom/cikk/365548_a_fidesz_negyeves_orszaglása_sulytalanul_avagy_es
- KSH (2012): *Szociális Statisztikai Évkönyv 2011*. https://www.teir.hu/szoc_agazat/ksh_evkonyvek/a2011/html/tablak.html
- KSH (2014): *Népszámlálás, 2011*. <http://www.ksh.hu/nepszamlalas/>
- KSH Gyorstájékoztató*, 2014. július 18. Sorszám: 95. <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/gyor/let/let21405.pdf>
- Lannert Judit (2010): A magyar pedagógusok munkaterhelése. In Kolosi Tamás, Tóth István György (szerk.): *Társadalmi Riport 2010*. TÁRKI, 451–474. http://www.tarsadalomkutatas.hu/kkk.php?TPUBL-A-929/publikaciok/tpubl_a_929.pdf
- „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégiáról 2007–2032 szóló 47/2007. (V. 31.) OGY határozat. <http://www.complex.hu/kzldat/o07h0047.htm/o07h0047.htm>
- Liskó Ilona (2008): Szakképzés és lemorzsolódás. In Fazekas Károly, Köllő János, Varga Júlia (szerk.): *Zöld könyv a magyar közoktatás megújításáért*. EcoSTAT, 95–121. <http://mek.oszk.hu/08200/08222/08222.pdf>
- Magyar Szegénységellenes Hálózat (2014): *Közfoglalkoztatási csapda*. Kézirat. *Magyarország 2014. évi Nemzeti Fejlesztési Programja*. http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/nrp2014_hungary_hu.pdf
- Márkus Dezső (1909): *Corpus Iuris Hungarici*. Franklin társulat.

- Mártonfi György (2007): *A TISZK rendszer kiépítésének első szakasza*. OFI–KKEK.
http://www.oktatasikerekasztal.hu/hattertanulmanyok/04/martonfi_tiszk.pdf
- Mártonfi György (2011): Az igazgatók és diákok véleménye a tankötelezettségről.
In uő (szerk.): *A 18 éves korra emelet tankötelezettség teljesülése és (mellék)hatásai*. OFI, 13–21. <http://mek.oszk.hu/12900/12982/12982.pdf>
- Mártonfi György (2012): *A szakképzés Magyarországon 2012*. ReferNet országjelentés. Oktatásfejlesztési Observatory. http://www.observatory.org.hu/wp-content/uploads/2013/04/CR_2012_hun_final.pdf
- Mártonfi György (2014): Kori iskolaelhagyás – hullámmó trendek. Mérleg, 2010–214. *Educatio*, XXIII., (1). 36–49. http://epa.oszk.hu/01500/01551/00067/pdf/EPA01551_educatio_14_01_036-049.pdf
- MNRP (2011): *Magyarország Nemzeti Reform Programja*. A Széll Kálmán Terv alapján. 2011. április. http://www.liganet.hu/news/6016/Nemzeti_Reform_Program_2011_aprilis.pdf
- MNRP (2013): *Magyarország 2013. évi Nemzeti Reform Programja*. http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/nrp2013_hungary_hu.pdf
- MNRP (2014): *Magyarország 2014. évi Nemzeti Reform Programja*. http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/nrp2014_hungary_hu.pdf
- NCSSZI (2011): *Gyermekjóléti szolgáltatás – A jelzőrendszer működtetése*. TÁMOP 5.4.1. (2011. szeptember). <http://modernizacio.hu/old/data/9/02%20Gyermekj%F3l%E9ti%20szolg%E1ltat%E1s%20-%20a%20jelzorendszer%20muk%F6dtet%E9se%2045o.pdf>
- Nemzeti Szociális Jelentés 2012*. Magyarország. <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7674&langId=hu>
- Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia – Mélyszegénység, gyermekszegénység, romák (2011–2020)*. KIM Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkárság, 2011. november. <http://romagov.kormany.hu/download/8/e3/20000/Strat%C3%A9gia.pdf>
- Nemzeti Társadalmi Felzárkózási és Roma Stratégia tervezetének rövidített összefoglalója*. KIM Társadalmi Felzárkóztatásért Felelős Államtitkárság, 2011. szeptember. http://romagov.kormany.hu/download/0/cc/10000/Strat%C3%A9gia_r%C3%B6vid_%C3%B6sszefoglal%C3%B3.pdf
- Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia*. Nyomonkövetési jelentés, 2013. június. http://romagov.kormany.hu/download/b/54/80000/NTFS_eves_besz.pdf
- Nevelőszülői foglalkoztatási jogviszony megítélése a Tbj. 31. § (4) bekezdésének alkalmazása során*. NAV. http://www.nav.gov.hu/nav/ado/jarulek/neveloszulo_20140619.html
- NFSZ (2006–2012): *A foglalkoztatáspolitikai eszközök működése*. http://nfsz.munka.hu/engine.aspx?page=full_AFSZ_A_foglalkoztatapolitikai_eszkozok_mukod

- NFSZ (2011): *Tájékoztató a Foglalkoztatási és Közfoglalkoztatási Adatbázis bevezetéséről*. 2011. augusztus. http://www.afsz.hu/engine.aspx?page=nfsz_kozfoglalkoztatasi&switch-content=nfsz_kozfoglalkoztatasi_tajekoztato_20110825&switch-zone=Zone1&switch-render-mode=full.
- NFSZ (2014a): *Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat fontosabb adatai*. 2014. február. http://www.afsz.hu/resource.aspx?ResourceID=afsz_havi_reszletes_adatok_201402
- NFSZ (2014b): *Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat fontosabb adatai*. 2014. április. http://www.afsz.hu/resource.aspx?ResourceID=afsz_havi_reszletes_adatok_201404.
- NFSZ (2014c): *Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat fontosabb adatai*. 2014. június. http://www.afsz.hu/resource.aspx?ResourceID=afsz_havi_reszletes_adatok_201406
- NFSZ (2014d): *Tájékoztató a közfoglalkoztatás rendszeréről*. 2014. február. http://www.afsz.hu/resource.aspx?ResourceID=nfsz_kozfoglalkoztatasi_tudnikell
- NMH (2014): *Munkaerő-piaci helyzetkép a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat adatai alapján*. 2013. http://www.afsz.hu/resource.aspx?ResourceID=full_afsz_eves_2013
- NSZJ: *I. Nemzeti Szociális Jelentés 2012*.
- NFTS: *I. Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia*
- Nyomonkövetési...: *I. Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia*. Nyomonkövetési jelentés.
- OECD (2014): *Society at a Glance 2014*. OECD Social Indicators, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/soc_glance-2014-en (utolsó letöltés: 2014. 08. 18.)
- Oktatási Évkönyv 2001/2002. http://www.nefmi.gov.hu/letolt/okt_evkonyv_2001_2002.pdf
- Oktatási Hivatal (2013): *Megújul a szakszolgálati rendszer*. http://www.oktatas.hu/koznevelas/projektek/tamop3110_oktatasiranyitas/projekthirek/megujul_szakszolgálati_rendszer
- Oktatás-Statisztikai Évkönyv 2002/2003. http://www.nefmi.gov.hu/letolt/oevk03_11_12_ht.pdf
- Oktatás-Statisztikai Évkönyv 2003/2004. http://www.nefmi.gov.hu/letolt/felsoo_stat_felsoo_2003_2004.pdf
- Oktatás-Statisztikai Évkönyv 2004/2005. <http://www.nefmi.gov.hu/miniszterium/statisztika/oktatasi-statisztikak?&page1=2>
- Oktatás-Statisztikai Évkönyv 2006/2007. http://www.nefmi.gov.hu/letolt/statisztika_okt_evkonyv_2006_2007_080718.pdf
- Oktatás-Statisztikai Évkönyv 2007/2008. http://www.nefmi.gov.hu/letolt/statisztika_okt_evkonyv_2007_2008_080804.pdf
- Oktatás-Statisztikai Évkönyv 2008/2009. http://www.nefmi.gov.hu/letolt/statisztika_okt_evkonyv_2008_2009_091207.pdf

- Oktatás-Statistikai Évkönyv 2009/2010. http://www.nefmi.gov.hu/letolt/statisztika/okt_evkonyv_2009_2010_100907.pdf
- Pályázati útmutató a Társadalmi Megújulás Operatív Program Közösségi felzárkóztatás a mélyszegénységben élők integrációjáért c. Pályázati felhíváshoz.* http://palyazat.gov.hu/download/30489/TAMOP_513_2%20komponens%20%C3%BATmutat%C3%B3_100929_IH%5B1%5D.pdf
- Piketty, Thomas: *Capital in the Twenty-First Century*. Belknap Press/Harvard University Press.
- PTR – Pénzbeli és Természetbeni ellátások Rendszere.* Felhasználói Kézikönyv. 2014. 03. 18. http://www.szocialisportal.hu/documents/10504/528995/PTR_Felhaszn%C3%A1l%C3%B3i_k%C3%A9zik%C3%B6nyv.pdf
- RB (Regionális Bizottság) 4. nyomonkövetési jelentése az Európa 2020 stratégiáról.* 2013. október – Összefoglaló. EU Committee of the Regions. https://portal.cor.europa.eu/europe2020/news/Documents/4th-Monitoring-Report--Executive-Summary/CDR5779-2013_12_00_TRA_NB_HU.pdf
- Resperger Richárd (2012): A gyermekvédelmi szakellátás Magyarországon: a családközei elhelyezés helyzete. *E-CONOM*, I, (2), 130–142. https://bismarck.nyme.hu/fileadmin/dokumentumok/ktk/econom/2012_2/10_RespergerR_econom_12.pdf
- Rudnai Péter, dr. (szerk.) (2007): *Lakás és egészség*, OKI. http://oki.wesper.hu/files/dokumentumtar/RP_kezirat_final-1-lakasesegeszseg_pt.pdf; <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/laekindikator/laekindikator12.pdf>
- Statistikai Tájékoztató Oktatási Évkönyv 2010/2011. <http://2010-2014.kormany.hu/download/4/45/50000/Oktat%C3%A1si%20%C3%89vk%C3%B6nyv-2010.pdf>
- Statistikai Tájékoztató Oktatási Évkönyv 2011/2012. http://2010-2014.kormany.hu/download/8/f9/b0000/Oktat%C3%A1si_%C3%89vk%C3%B6nyv_2011_2012.pdf
- Statistikai Tájékoztató Oktatási Évkönyv 2012/2013. http://2010-2014.kormany.hu/download/c/93/21000/Oktat%C3%A1si_%C3%89vk%C3%B6nyv_2012.pdf
- Statistikai Tükör* 2011/42: Gyermekvédelmi jelzőrendszer, 2010. KSH, 2011. június 22. <https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/gyermekvedelem10.pdf>
- Statistikai Tükör*, 2012/72: A társadalmi kirekesztődés nemzetközi összehasonlítására szolgáló indikátorok, 2011. KSH, 2012. szeptember 21. <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/laekindikator/laekindikator11.pdf>
- Statistikai Tükör*, 2012/108: A háztartások fogyasztásának színvonala és szerkezete, 2011. KSH, 2012. december 20. <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/haztfogy/haztfogy11.pdf>
- Statistikai tükör* 2013/29: A háztartások havi fogyasztása, 2012 (előzetes adatok alapján). KSH, 2013. április 24. <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/haztfogy/haztfogyhavi1212.pdf> (utolsó letöltés: 2014. 08. 18.)
- Statistika Tükör*, 2013/66: A relatív jövedelmi szegénység és a társadalmi kirekesztődés (Laeken-i indikátorok), 2012. KSH, 2013. szeptember 20.

- Statisztikai Tükör*, 2013/100: A háztartások fogyasztása, 2012. KSH, 2014. január 10. <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/haztfogy/haztfogy12.pdf>
- Statisztikai Tükör* 2014/19: Munkaerő-piaci folyamatok, 2013. KSH, 2014. március 5. <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/mpf/mpf1312.pdf>
- Statisztikai tükör* 2014/32: A háztartások havi fogyasztása, 2013 (előzetes adatok alapján). KSH, 2014. március 28. <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/haztfogy/haztfogyhavi1312.pdf>
- Statisztikai Tükör* 2014/39: Oktatási adatok 2013/14. KSH, 2014. április 25. <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/oktat/oktatas1314.pdf>
- Statisztikai Tükör*, 2014/53: Létminimum, 2013. KSH, 2014. június 6. <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/letmin/letmin13.pdf>
- Statisztikai Tükör*, 2014/82: Helyzetkép a kisgyermekek napközbeni ellátásáról, 2013 – Kötelezettségek, lehetőségek, tények. KSH, 2014. augusztus 1. <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/kisgyermnapkozbeni/kisgyermnapkozbeni13.pdf>
- Széll Kálmán Terv – Magyar Munkaterv. 2011. május. (Tervezet 6. változat). http://www.euroastra.info/files/Nemzeti_munkaterv.pdf
- Széll Kálmán Terv 2.0. <http://www.nih.gov.hu/strategiaalkotas/szell-kalman-terv/szell-kalman-terv-2-0>
- Szivós Péter, Tóth István György (szerk.) (2013): *Egyenlőtlenség és polarizálódás a magyar társadalomban*. TÁRKI Monitor Jelentések 2012. http://www.tarki.hu/hu/research/hm/monitor2012_teljes.pdf
- Szociális Jelentés. Magyarország 2014*. <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=11712&langId=hu>
- Szüdi János (2012): Az oktatás szerepe a gazdasági növekedésben. *Galamuscsoport*. <http://www.galamuscsoport.hu/tartalom/cikk/171237>
- Tajti József (2011): Az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök fontosabb létszámadatai 2011-ben. NMH. http://www.afsz.hu/engine.aspx?page=full_AFSZ_A_foglalkoztataspolitikai_eszkozok_mukod
- Tajti József (2012): Az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök fontosabb létszámadatai 2012-ben. NMH. http://www.afsz.hu/engine.aspx?page=full_AFSZ_A_foglalkoztataspolitikai_eszkozok_mukod
- Távolodóban Európától* – oktatási árnyékjelentés. A Hálózat a Tanszabadságért, az Oktatói Hálózat és a Hallgatói Hálózat közös helyzetértékelése a magyar oktatási rendszer átalakításáról és az EU2020 vállalások teljesüléséről. 2012. június. <http://www.tanszabadsag.hu/blog/tavolodoban-europatol-oktatasi-arnyekjelentes/>
- Tóth G. Csaba, Virovác Péter (2013): Nyertesek és vesztesek. A magyar egykulcsos adóreform vizsgálata mikroszimulációs módszerrel. *Pénzügyi Szemle* 2013/4. 385–400. <http://www.asz.hu/penzugyi-szemle-cikkek/2013/nyertesek-es-vesztesek-a-magyar-egykulcsos-adoreform-vizsgalata-mikroszimulacios-modszerrel/toth-virvacz-2013-4.pdf>

Tölgyessy Péter (2014): A 2014-es választások lehetséges következményei. *HVG*, március 29.). http://hvg.hu/velemeney/20140331_A_2014es_valasztasok_lehetseges_kovetkez

Új Széchenyi Terv akciótervei 20110–2013. 2011. január. <http://www.terport.hu/teruletfejlesztes/orszagosszint/fejlesztési-dokumentumok/akciótervek/új-szechenyi-terv-akciótervei>

World Economic Forum. The Global Competitiveness Report 2011–2012. <http://www3.weforum.org/docs/GCR2011-12/CountryProfiles/Hungary.pdf>

Zöld könyv a magyar közoktatás megújításáért. L. Fazekas, Köllő, Varga (2008).

CONTENTS

Executive summary.....	9
PART ONE: Combating child poverty – Hungary and the European Union	17
The National Social Inclusion Strategy (NTFS): Government commitments, monitoring, implementation	19
Hungary is performing better...	
How are we performing compared to our past and to other EU member states	45
PART TWO: An Overview Of The Situation Of Families With Children	69
Living conditions of families with children	71
Families with children in Hungary's crisis zones, 2011–2013	97
PART THREE: Government efforts – legislation and instruments of making people catch up	117
Government intentions as reflected by social/welfare legislation	119
Trends and impact of the past two years.	
An overview of the legislation related to the “Making Things Better for Our Children!” National Strategy. (September 2012 – August 2014)	139
Education in the service of the state	177
Epsilon policy. The outcome of revamping vocational training	203
Employment and public work. Employment commitments and their sustainability	229
Services to improve chances for children	241
Social work in poor communities.	
Findings of the SROP (Social Renewal Operative Program) 5.2.1 project	257
Appendix – Government Budget: data on social expenditures	283
PART FOUR: Schools (at the limits)	295
“Police in the schools” – school police or crime prevention advisor.	
What roles do school social workers and/or psychologists play? Digest of a public discussion organized by the Chances for Children Association, January 2014.....	297
What teenagers say...	
A report of individual stories.....	309
Bibliography.....	341

EXECUTIVE SUMMARY¹

The first volume of our *Alternative Report on Chances for Children*, covering 2011, was published in 2012. In that volume we wrote that the *Chances for Children Public Association* (GYERE) would do its best to issue subsequent volumes every two years, in what we hope will be a series.² This is the second volume. We were late with its publication so in addition to happenings in 2012 and 2013 we have included some events from 2014.

This volume, much like many other NGO reports on professional issues³, is a “shadow” report as well as an alternative one. The goal is to supplement government reports on child poverty and to provide oversight of them.⁴ We have at least two reasons for this. One is that many of the government reports issued to date tend to be “project reports” which are actually mosaic-like snippets of information that cannot really be evaluated on their own. Another is that, if and when more comprehensive government reports are compiled, experience to date strongly suggests that it is highly unlikely they will face up to the exceedingly brutal facts and to government’s responsibility for the sequence of events.

This introduction is intended to offer a concise summary of some important aspects of the studies the volume contains. **Part One** of the volume looks at efforts to combat child poverty, in part within the context of commitments to the EU, and in part in comparison with the performance of other EU members. **Part two** presents a description of the way families with children live, with particular emphasis on families living in crisis zones on the far side of the widening economic gap. **Part three** is a critical review of significant government actions impacting on children and child poverty. It endeavors to present the full scope of legislation affecting children and families in a manner that facilitates public understanding of them. It also

¹ The English translation of the Hungarian text incorporates some information for the foreign reader.

² Most of the authors are members of the Chances for Children Association. Special thanks go to two outside experts – Erzsébet Kovárik and János Szüdi – for accepting our invitation to contribute and thus enabling us to offer a well-rounded picture of the situation of children.

³ See, e.g. *Civil társadalmi jelentés a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia megvalósításáról Magyarországon 2012-ben* [Alternative social report on implementation of the National Social Inclusion Strategy in Hungary in 2012]; *Éves jelentés a lakhatási szegénységről 2012* [Annual report on housing poverty 2012] (Hegedűs, Horváth 2013); *Távolodóban Európától* [Dropping further behind Europe] – educational shadow report.

⁴ Sadly, the GYERE Society was unable to conduct in-depth research. The only original survey research presented in this volume covered four disadvantaged micro-regions. The data was collected by social work students at Eötvös Loránd University’s Social Sciences Faculty with funding coming from the Chances for Children Research Group of the Hungarian Academy of Sciences’ Social Science Center, as part of the TÁMOP (Social Renewal Operative Programme) 5.2.1 project. The Hungarian Central Statistical Office (KSH), Eurostat, and various public administration documents are the sources of most information and data presented or used in the volume.

delves into some of the tools designed to help disadvantaged groups ‘catch up’ such as communal work projects, services for children, certain aspects of the public education reform, and some local-level ‘catch-up’ projects. **Part four** includes two essays on student experiences with new school practices. The “Executive Summary” merely underlines a few of the most important features (ones that transcend the chapters) and conclusions.

HUNGARY AND THE EU

National Social Inclusion Strategy (NTFS)⁵

The NTFS is an endeavor to treat three deep-reaching and increasingly acute problems related to growing inequalities: child poverty, the Roma issue, and the widening of the regional gap. It includes the “Making Things Better for our Children!” national strategy, initially an autonomous programme centered on mitigating the reproduction of poverty using quite a number of longer term tools. The NTFS has accepted and incorporated the main principles and commitments of the EU 2020 strategy.

The analysis of NTFS presented in this volume points out a number of problems.

- The changes envisaged require time. Long term goals in turn require flexible policies, ones able to adjust to changing circumstances, and also need significant government funding. This was the reason behind the 25-year – generational – timeframe for the strategy, “Making Things Better for Our Children!” The NTFS covers only 10 years, running to 2020. There is no publicly available information on what is supposed to happen afterwards or what is expected of the first 3-year program running to 2014, or what the action plan due in January 2015 is supposed to produce.
- The theoretical foundation of the NTFS is deficient. It relies on the EU principle of “explicit but not exclusive” targeting without mentioning that “targeting” may imply very different methods – in case of a national strategy, a large-scale program or a minor project. In the NTFS the emphasis at all these levels is on the most exactly possible targeting, limiting the intervention to the most needy individuals and groups. Correct interpretation of the principle would require the recognition that poverty, integration, and inequality are closely related. For one thing, the only way that the poor can receive more resources is to change the system of redistribution, a change that may negatively affect better-off groups. For another, limiting support to only the poorest can trigger strains on all levels

⁵ The official translation of the Strategy slightly mis-represents the Hungarian title. In Hungarian the word used is not ‘Inclusion’ but ‘Catching up’, using a form of the word implying that the disadvantaged groups themselves have a great responsibility in the catching-up process.

of society. This can be quite personal on the micro-level, such as: why does one person receive help while another, who needs it just as badly, does not, or even, why does a person receive assistance when local level opinion is that the person is undeserving? On the macro-level there may be opposing views about racism that may be justified by some as “Gypsy criminality”, or about the principle that no rights should be granted without duties. The outcome can easily lead to nationwide and local level tension. Integration cannot take place without “integrators”, people in the majority who accept integration of excluded minorities, while exclusion cannot happen unless people take part in excluding others. We found no references in the NTFS to matters of interpretation or to tensions surfacing when the principle of targeting is applied.

- NTFS fails to fully interpret the concept of poverty. Poverty involves multiple shortages, but the lack of money is always present as the cause, concomitant, or impact of poverty. In a monetary economy a minimum amount of money is needed for subsistence. And although there is a reference to the intention to raise incomes at the beginning of the NTFS, the objective gets lost in the implementation phase. The reforms referring to social assistance in the projects mean, for the most part, cuts in the amounts, increasingly tight conditions or a shift from cash benefits to ones in kind. These cast serious doubts on whether the basic goal set for 2020, a reduction in income poverty, can be achieved.
- Despite the ambitious presentation of general goals the projects themselves are very low-key. As the nationwide plan is broken down for practical implementation at local level, the details increasingly fail to live up to the strategy, with concrete targets becoming more and more limited. The entire scope of the NTFS targets, for the first 3 years at least, calls for implementation of 60 projects adopted through the government action plan. Most of these projects are underfunded and are more or less like individual Lego pieces that do not add up to a whole.
- The NTFS has strongly emphasized measurements and monitoring. It recommends use of three tools for doing this job. One is large-sample survey research, which to date has not made it off the planning board. The second is the continuous monitoring of the projects. This tool is implemented but the measurement relates more to the formal criteria than the real content. So far most of the money and energy has gone into the third tool, the full-scale administrative records. Three of them have already been developed and implemented. They follow various groups of poor people and the services they use. Up to now these records have only been used for controlling abuses of the benefit systems.
- Real implementation of the comprehensive system of the NTFS targets would require macro and micro-level interventions, measures, and mechanisms. Macro-level government intervention would be needed to provide a minimum income; to create a modern system of public education and professional training accepting the needs of the new times; up-to-date health and welfare services

that include pediatric care; homes that do not jeopardize children's development, and so on and on. Our entire report including the section concerned with legislation and the revamping of institutions demonstrates that most nationwide measures do the exact opposite of what is needed and what the government said it would do.

Our place in the EU

Since 2010, European Union funding has played a vital role in Hungary. It is generally known that these monies covered essentially all investments, but it is far less well known that they made up most of the funds used to combat poverty and to promote Roma inclusion and the integration of all poor people. This is more or less why published government plans and strategies held to the norms demanded by the EU – or at least they held to them until July 2014. Documents on child poverty, of which the NTFS is the most important, are nearly bursting with slogans on reducing social inequalities. On paper an adamant battle is underway against child poverty, Roma exclusion, and the widening of the gap between urban and rural regions. Hungary embraced the principles of the EU 2020 strategy and joined the targets set by it for the country. The ubiquitous ads and giant posters with the slogan “Hungary is performing better” broadcast a message that we are galloping towards success with these commitments, too.

The data in our report tells a different story. Hungary's performance has been worse than other countries and worse even than our former selves in too many areas. Granted that within the EU we are well known to be among the poorer countries, but that does not define the direction we are moving in. We have devoted an entire chapter to showing where we stand in the European arena insofar as overcoming child poverty is concerned. The picture is exceedingly disappointing. We investigated twenty indices that included poverty indicators as well as GDP and employment data. All poverty indices deteriorated between 2010 and 2013: these included the years of the economic downturn as well as the ones where improvements were apparent in other countries. Since Hungary's responses to the crisis were worse than most other countries and since 2010 the issue of reducing poverty has been swept under the table, the deterioration has been pushing Hungary downward on the list of European rankings. Although not justified by GDP figures, most of our EU indices describing poverty and child poverty have gone downhill. This has been particularly apparent in comparison to the 12 countries that joined the EU in 2004 or since, and has been especially true for 2010 and afterwards. Since then only 2 of our 20 indices have improved while 12 have deteriorated. In many cases the poor performance appears permanent. With 10 of the 20 indices Hungary is in 25th to 27th place among the 27 countries.

In most cases Hungary has won the race to the bottom because of its policy towards children. Several countries have made an effort to compensate families for

the additional costs of raising children. Between 2006 and 2012 five of the EU 27 countries offered regular compensation for the additional costs of raising children, and the outcome was that their rates of poverty among families with children was less than average. Hungary was among the countries that did the least to support children. No doubt, we seem to be in a rather good position because of some cash benefits to families with children, in particular, the wage-related child care payment, and to some extent the low and flat-rate but universal child care allowance, both offered to mothers of small children. However, we have problems in other areas. This is why the negative gap between child poverty and overall poverty was the fifth largest of the 27 EU members in all the years investigated. In many countries the trends relating to the difference – whether positive or negative – between child poverty and overall poverty are persistent. Romania was the only country to perform worse than Hungary as far as both the persistence and the width of the negative gap was concerned.

LIVING CONDITIONS IN HUNGARY

The various indices for child poverty rose by 0-10 percent between 2007 and 2010 and by 10-20 percent between 2010 and 2013. In every single case the situation of children and of families with children was worse than the national average. And in almost every single case the deterioration was worse between 2010 and 2013 than in the years immediately following the crisis when no measures were taken to protect the poor. True, no measures were taken in those years to make life explicitly worse for them either.

The deterioration in the situation of the poor and the widening of inequalities took place as the rich grew richer. There are a number of reasons behind the worsening of the situation. Many are linked to government measures and new legislation. The rise in inequalities is connected to distortions in government redistribution, one example of which is an across-the-board flat rate income tax which has been extended so that people with the lowest incomes are also required to pay it. Another is the family tax credit for children, which low income families cannot take full or even partial advantage of, given their tax due is lower than the credit. (The credit is not refundable.) The problem is only partly solved from 2014 onwards when the tax credit may also be deducted from the social security contribution. One reason for the low and declining income level is that Hungary still has one of the lowest employment rates in Europe. Admittedly, the employment rate has improved somewhat over the past few years. Sadly, however, that was due almost exclusively to the expansion of public community work projects which have become institutionalized and weakened other active labor market policies. Since wages for community work are well below the minimum wage and since community work jobs are for less than 12 months/year, the program has only noticeably improved

conditions for some families, and in general it has not helped families with children escape poverty. In the meantime, the situation of the working poor has also deteriorated as the number of people in low-wage jobs has increased. Another factor contributing to the deterioration in the income situation is that most benefits targeting families with children are not indexed to prices (family allowances, child-care assistance) or have been reduced (job-substitution support, regular aid), or the conditions for accessing them have been tightened up to exclude many families from eligibility. In fact, even the conditions under which a person is eligible for a community work job are increasingly limited.

Along with the declines in incomes have come a series of measures that violate the rights of the poor and deprive them of their dignity. These include multiple and differing restrictive measures taken by local governments, often setting harsh and authoritarian conditions for receiving assistance such as the cleanliness of the home, as well as administrative decisions on the right to receive aid or to get a community work job that cannot be appealed. In addition, there has been a shift to in-kind assistance as opposed to cash. Poor families used to receive 20 Euros twice a year to cover some expenses. This benefit was replaced by the “Erzsebet Card”, a specialized debit card provided exclusively by the state. This puts tight limits on what can be purchased and where, severely restricting freedom of choice in meeting needs. The role of the state as a sanctioning agency has come to the fore, often setting heavy fines, imprisonment, or mandatory community service in response to misdemeanors or petty offences. About half of unemployed people are now excluded from all benefits, and evictions, which break up families, are increasing in number.

Growing income inequalities have a serious impact on families with children. This volume offers new data on multiple aspects of the phenomenon. It shows income distribution for the overall population as well as for younger and older children. It underlines the fact that the often mentioned growth in regional inequalities means among other things, that poverty, and in particular child poverty, has moved to the countryside. Low incomes “naturally” result in lower quality and often unhealthy food, and poor housing conditions that impede child development. These conditions are particularly acute in the poorest villages, and within them Gypsy families are exceedingly hard hit.

According to recent data⁶ the proportion of income child-poverty in the poorest micro-regions (where about 1 million people live) amounted to 50-70 percent of the total compared to the national average of 23 percent. Where comparative data was available, it showed a deterioration compared with 2-3 years ago. Details on

⁶ This information is based on research conducted by the Chances for Children Research Group of the Hungarian Academy of Sciences Social Science Research Group (up until August 2011 by the Hungarian Academy of Sciences Social Science Program Office to Combat Child Poverty). To date the group has published surveys on the situation and needs of children adolescents, and families living in 26 micro-regions.

the families and children living in poverty in the worst-off small villages are given in the chapter “Families with children in Hungary’s crisis zones, 2011-2013” (see Part 2 of this volume).

GOVERNMENT EFFORTS – LEGISLATION, CHANGING INSTITUTIONS

We will spotlight government action through a general and item-by-item analysis of the legislation it has passed as well as through the changes in the operations of several institutions. Analyzing the legislation makes it clear that most government measures – despite often heard rhetoric claiming the opposite – in nearly all cases prevent the reduction of social inequalities, poverty and exclusion, and keep individual rights from being exercised. Details in the regulations (such as changes in entitlement conditions) or deep-reaching transformations in the contents and organization of institutional systems (such as the education system or the community work system) make it difficult if not impossible to attain the goals set down in the NTFS.

The inordinately proactive Hungarian state implemented the most radical changes in the public education system, with a transformation since labeled “il-liberal.” The most important characteristic of the change has been the legalization of the government’s opportunity to unlimited intervention in the entire system of education.⁷ The nationalization – and, more specifically, the changes that allow the state (government) to control every minute detail – have limited freedom to teach and learn, and the rights of teachers, parents, and children. It becomes impossible for the less well-off majority to obtain quality education. To mention only the most important changes: the compulsory school age was lowered from 18 to 16 years without a requirement to have completed at least eight grades of schooling; with nationalization all rights of nominating headmasters and all teaching personnel were devolved to a new central national agency; teachers have to conform in all details to the directives of the Basic National Curriculum except for the ten percent of teaching time that they may use as they wish; vocational schools (3 years after primary) do not give access to secondary or higher education; the introduction of school social work programs has been scrapped from the NTFS implementation plan, and so forth. The breaking of the cycle of the reproduction of poverty has become practically impossible.

Instead of the one million jobs that were to be created in the private sector as the result of often emphasized government action the interventions in the labor market have been limited almost exclusively to public community work. This intervention has provided a strange variety of employment to 200,000 to 300,000 (lat-

⁷ The relative autonomy of higher education was abolished after the completion of the present volume by placing government-nominated “chancellors” above the current elected university heads, the “rectors”.

est plans call for 400,000) workers. The jobs are mainly “low” manual work (street sweeping, garbage collection, etc.). Its acceptance is compulsory, disregarding any relation to the unemployed person’s educational or skill level or the distance from home. It may be full-or part time, rarely covering the whole year. Wages for community service workers are set at about three quarters of the minimum wage, most worker-rights do not apply, there is essentially no protection for workers, and their chances of employment on the open market are few (less than ten percent achieve this). Community service workers have accepted the situation in lieu of anything better. In many places they consider it to be a positive measure and ruthlessly compete for the favor of taking up one of the openings always in short supply. Most are so afraid of losing even this work that they don’t want to reflect on their real situation, as that feels like giving up any hope that their lives, or at least the lives of their children, will improve.

Quantitative demands for services that directly help with children – crèches and pre-schools – are but partly satisfied, while conditions for quality professional work in these areas that might actually improve chances for children are deteriorating. Programs, mostly financed by the EU, to improve chances for the poorest children and among them Roma children, exist as micro-regional programs. These Chances for Children programs were started in 2010 and in principle were supposed to run for 3 years, though they often ran for less. With satisfactory conditions and joint efforts by many players, these local programs have been partly successful. If however, the process comes to a halt on the conclusion of the project, leaving the children in the lurch can cause more damage than whatever benefit was gained with the original program. Sustaining and substantially continuing the programs already begun is vital. However, experience to date shows that local projects cannot reduce poverty and exclusion in the long term while government policies supporting these objectives are missing.

In addition to the well-known at-risk groups – the jobless, the Roma, families with large numbers of children – our report has devoted several chapters to the tough and often hopeless situation of adolescents born into “bad” families. Without family support, beginning secondary school is not sufficient for a chance to move upward. This is particularly true for vocational schools which practically guarantee that the knowledge imparted is obsolete and which dump masses of barely marketable “skilled workers” on the labor market while digging deeper chasms between themselves and other schools – thus weakening the links of social cohesion even more.

The main conclusion of this report is that the process described by the National Social Development Strategy as its objective is in reality alien to the politics of the contemporary Hungarian government. The political will to alleviate poverty, integrate the Roma, and reduce regional inequalities exists only on paper and in slogan form. The government has only formally identified with the objectives of reducing child poverty and preventing its reproduction. Whatever tools it has em-

ployed have been weak or counterproductive and the outcomes are discouraging. If present trends continue, the Hungarian government will not be able to fulfil its own EU 2020 goals even if the targets have been slightly alleviated by the EU because of the economic crisis. The disintegration of the country and the deepening of the social and ethnic abyss appear inescapable.

Zsuzsa Ferge

Kiadja a Gyerekesély Közhasznú Egyesületet, 2014
A kiadásért felel *Darvas Ágnes*, a GYERE elnöke

A borítókép *Fodor Kata* felvétele
A borító *Bátri József* munkája

A szöveget gondozta *Sík Júlia*

Nyomdai előkészítés: SL és Társa Bt.
Nyomás: HI-PRESS Bt.
Felelős vezető: *Horváth István* ügyvezető