

esély

2006/2

Társadalom- és szociálpolitikai folyóirat

TARTALOM

TANULMÁNYOK

- 4 Laki László: A generációs reprodukció néhány jellegzetessége a lemaradó térségekben
- 29 Gyulavári Tamás – Krémer Balázs: Miért áttekinthetetlen a pénzübeli szociális ellátások rendszere?
- 49 Budai István – Csoba Judit – Goldmann Róbert: A szociális képzetek magyarországi fejlődésének főbb állomásai

DOKUMENTUM

- 71 Gyermekszegénység elleni Nemzeti Program. Rövid Program

INTERJÚ, RIPORT

- 109 Polai Bernadett: Önkényesen elfoglalt lakás kiürítése gyámhivatali eljárás keretén belül

BÚCSÚ

- 114 Győri Péter: Elment Mezei György

KÖNYVEKRŐL ÉS FOLYÓIRATOKRŐL

- 116 Póti Viktória: Program a jóléti állam átalakítására
- 121 Szoboszlai Katalin: Bizalmas kapcsolatok és szolidaritás

HÍREK, INFORMÁCIÓK

Ferge Zsuzsa 75 éves

Nehéz műfaj a születésnap köszöntő. Főleg akkor, ha valaki olyan-
nak szól, aki nagyon fontos nekünk. Hiába sorolnánk mindazt, amit
ebben a szakmában és ezért a szakmáért évtizedek óta teszel, a fel-
sorolás nem fejezné ki a lényegét, azokat a szellemi és emberi érté-
keket, amiket tőled kapunk, az Esély munkatársai, szerzői és olvasói
egyaránt.



Kedves Zsuzsa!

Boldog születésnapot kívánunk!

LAKI LÁSZLÓ

A generációs reprodukció néhány jellegzetessége a lemaradó térségekben

A „generációs reprodukció” kifejezés azokra a modern társadalmakban – és hazánkat ide tartozónak tekintjük – kialakult állapotokra utal, melyek szerint ezekben a mindenkori fiatal nemzedékek társadalmi felkészítését és beillesztését sok és sokféle intézmény és szervezet egyidejű működése hivatott biztosítani. Ennek csak az egyik eleme a család, amelynek fontossága vitathatatlan, ám amely mellett az oktatási-képzési rendszer, az önkormányzatok, az ifjúsági és civil szervezetek, az egyházak, a kortárs csoportok, a média vagy az állam is integráns részeket jelentenek a rendszerben. Egyáltalán nem mindegy tehát, hogy a jelzett intézmények hogyan vannak ellátva erőforrásokkal, miként felelnek meg a funkcióiknak, milyenek a kölcsönkapcsolataik és milyen hatékonysággal működnek együtt a fiatalok sikeres társadalmi felkészítésében.

Megfontolások és a kutatás¹

A cím kapcsán több összefüggés is tisztázandó. Egyfelől az, hogy az ifjúság helyett miért beszélünk „generációs reprodukcióról”. Másfelől – ennek részleteként – az, hogy a generációs reprodukció miként kapcsolódik a társadalmi-gazdasági újratermelődés kérdéséhez, továbbá hogy mindezeket itt miért a „lemaradó” kistérségek problémáival összefüggésben vizsgáljuk.

Könnyű belátni, hogy a szegény lakosság, a kis költségvetéssel rendelkező önkormányzat és a rosszul ellátott iskola együtteseivel mennyivel kevésbé hatékonyan képesek ellátni felkészítési feladataikat, mint a gazdag önkormányzat által fenntartott és magas színvonalú szolgáltatásokat nyújtó iskola, amely az itt élő jómódú középosztály gyerekeinek oktatását-képzését hivatott ellátni.

Röviden: úgy gondoljuk, hogy a fiatalok problémái nem választhatók le azon intézmények finanszírozási, érdekeltségi, munkamegosztási, mű-

¹ A vizsgálat az Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium támogatásával készült 2005-ben az MTA Politikai Tudományok Intézetében. A kutatást Gazsó Ferencsel közösen végeztük.

ködési stb. problémáiról, amelyek az ő társadalmi felkészítésükről és beilleszkedésükről gondoskodnak.²

A vázoltakból következik, hogy amikor az ifjúság helyzetéről és a generációs intézményrendszer állapotáról-működéséről beszélünk, akkor mindig a társadalomról szólunk: ebben az esetben az elmúlt másfél évtizedben kialakult-kialakított magyar újkapitalizmus makrogazdasági és -társadalmi, politikai, intézményi, tulajdoni, jövedelmi, megélhetési, szocializációs stb. viszonyairól. Másként fogalmazva a rendszerváltás után kiépült újratermelői modell viszonyai által teremtett generációs reprodukció körülményeit, jellegzetességeit, hatékonyságát és minőségét firtatjuk.

Nos, ennek kapcsán három, általunk fontosnak tekintett összefüggésre utalnánk, ezúttal csak vázlatosan.

Egyrészt arra, hogy a rendszerváltás sokkal ellentmondásosabb gazdasági és társadalmi körülmények között ment végbe, mint azt a politikai elitiek jelezték, és mint azt a lakosság várta és remélte. Mindenekelőtt azt hangsúlyoznánk, hogy a rendszerváltás súlyos gazdasági válsággal párosult, melynek nyomán néhány év alatt a GDP mintegy az egyötödével esett vissza, a vállalatok sokasága ment csődbe és zárt be, közel másfél millió munkahely szűnt meg, kétszámjegyű infláció alakult ki, a bérek és fizetések jelentősen csökkentek, az életszínvonal pedig jelentős mértékben visszaesett. Mindezek következtében tömeges és tartós munkanélküliség alakult ki, az elszegényedés és a lecsúszás szintén sokakat érintett, továbbá viszonylag rövid idő alatt megjelentek a marginalizálódottak különféle csoportjai, és ez – a témánk szempontjából fontos jelenségként – szinte azonnal generációs dinamikát kapott. S bár a gazdaság gyors növekedést is produkált, a GDP az ezredfordulóra ismét elérte a rendszerváltás előtti szintet, a bérek és a fizetések is emelkedtek, és az infláció is jelentősen csökkent stb., a magyar gazdaság és társadalom mindezek ellenére egyfelől „más” lett, mint ahogyan azt a rendszerváltó politikai elitiek ígérték: elég itt a „jóléti kapitalizmus” megghiúsult víziójára utalnunk. Másfelől ez a gazdaság ma is komoly gondokkal küszködik: gondoljunk az állandósult egyensúlyi és szerkezeti problémákra, az eladósodottságra, a tőkehiányra, a változatlanul alacsony jövedelmekre, és persze a foglalkoztatottság európai mércével rendkívül alacsony szintjére.

A politikai víziók és a reálfolyamatok jelentős eltérése mögött döntően a hetvenes-nyolcvanas évektől kialakult új világgazdasági irányzatok állnak, melyek a kapitalizmus addigi működés módját számottevően megváltoztatták, de amelyeket a rendszerváltó magyar politikai elitiek figyelmen kívül hagytak, így sem a korabeli válságot, sem a teendőket nem a reálfolyamatoknak megfelelően definiálták.³

Ők – kissé leegyszerűsítve, de nem torzítva a valóságot – szimpla „szocializmus-kapitalizmus” cserében gondolkodtak, melynek során

² Lásd például: Gázsó Ferenc – Laki László (2004): *Fiatalok az újkapitalizmusban*. Napvilág Kiadó, Budapest; Somlai Péter (1997): *Szocializáció. A kulturális átörökítés és a társadalmi beilleszkedés folyamata*. Corvina Kiadó, Budapest.

³ Lásd bővebben: Gázsó Ferenc – Laki László (2004): i. m. 13–20. o.

elégésnek vélték, ha például az állami tulajdont magántulajdonra, a redisztribúciót piacra, az egypárti berendezkedést többpártira cserélik, mely lépésektől nem csupán gazdasági fellendülést, a „fejlett”, vagyis a „jóléti kapitalizmus” gyors kialakulását remélték egy ennek megfelelő demokráciával, de egyúttal minden korábbi gond és elmaradottság rapid megoldását is. Csakhogy a rendszerváltás időszakában a világgazdaság mozgásirányát és dinamikáját meghatározó trendeket már nem a joviális, az egyenlősítő és a demokratikus „jóléti kapitalizmus”, hanem a profit-maximalizáló, a polarizáló és a válságokkal terhes globalizáció folyamati uralták, következésképpen hazánkat már a globálkapitalizmus kilencvenes évekbeli új irányzatai tagolták be a nemzetközi gazdasági rendszerbe. Márpedig ezek a folyamatok az ország helyét a világgazdaság „fél-perifériáján” jelölték ki, ami aligha meglepő, ha figyelembe vesszük, hogy hazánk – függetlenül az államszocialista berendezkedéstől – korábban is közepesen fejlett ország volt, s hogy ezen a pozíción a rendszerváltás önmagában mit sem változtatott.

Nézzük meg nagyon röviden – és ez a „másrészt” –, hogy vajon mit is jelent a globálkapitalista betagolódás és a „félperifériás” helyzet az ország gazdasági és társadalmi állapotára nézve.

A magyar gazdaságot a szakemberek változatlanul „duális”, vagyis dezintegrált gazdaságként írják le. Az elemzések szerint a magyar gazdaságnak van egy dinamikus fejlődő és nemzetközileg versenyképes része, melynek kizárólag külföldiek a tulajdonosai, és van egy vegyes, hazai és külföldi kézben lévő része, amely ehhez képest kevésbé versenyképes, és csak minimális növekedést mutat. Problémát okoz az is, hogy a két rész között az elmúlt másfél évtizedben nem alakult ki szerves gazdasági kapcsolat, vagyis a dinamikus és versenyképes rész megfelelő piaci kapcsolatok hiányában nem fejt ki „szívó hatást” a minimális növekedést mutató gazdasági szektorra.⁴ A piaci szektor ezen dualitásán túl a jelentős „szürke” vagy „fekete” gazdasággal is számolnunk kell, továbbá azzal is, hogy a tömeges munkanélküliség, az alacsony foglalkoztatottság, illetve az alacsony bérek és keresetek miatt a lakosság nagy tömegei – főként vidéken és a falvakban – rászorulnak-rákényszerülnek arra, hogy kiterjedt „naturálgazdálkodást” (önellátást) folytassanak. Ebben az értelemben tehát nem beszélhetünk egy akár csak viszonylag is egységes gazdaságról, amely képes lenne valamiféle egységes keretbe foglalni (integrálni) ezt a szférát.

Az ország területileg is egyfajta „megkettőzöttséget”, sőt, fragmentált állapotokat mutat, amelyek részben a külföldi beruházások sajátosságaihoz hozhatók összefüggésbe. A legfejlettebb országok ugyanis hazánk esetében is a fejlődő országokban szokásos beruházási gyakorlatot alkalmazták, amikor is a multinacionális vállalatok kizárólag az adott ország infrastruktúráisan legfejlettebb és a legjobb adózási feltételeket biztosító városaiban és körzeteiben telepedtek le. Ez szigetszerű beruházási gyakorlatot jelent, hiszen kizárólag az úgynevezett „kapuvárosokban” kerül sor beruházásokra, és ebből az ország más régiói és vidékei kimaradnak.

⁴ Lóránt Károly (2000): Tíz év túlzott áldozataiból tanulunk-e végre? Üzleti 7, 2000. június 3.

Így, miközben a beruházásokat hasznosító városokban és községeikben gazdasági fellendülés következik be, addig a beruházásokat nélkülöző megyékben, térségekben és településeken a gazdaság stagnálása, rosszabb esetben a leépülés állandósulása figyelhető meg. E folyamatok következményei jól lemérhetőek a megyék fejlettsége közti különbségekben: a fővárosban az egy főre jutó GDP az ezredfordulón durván 20 ezer dollár volt, a vele egy régiót alkotó Pest megyében már csak 9 ezer dollár, a közeli Nógrád megyében pedig csupán 6 ezer dollár, ami megegyezik a távoli Szabolcs-Szatmár-Bereg megye teljesítményével.⁵ Az ország területi szegmentáltságáról adnak hírt azok az adatok is, melyek szerint az ország területének alig több mint egytizede (13%) tartozik a „kiugróan fejlődő” térségek közé, és itt él a lakosság hatoda (17%), míg az ország területének kétötöde (38%), ahol a népesség közel egynegyede (23%) él, krízishelyzetben van. Ez utóbbi kistérségek válságáról beszélnek a szakemberek, amennyiben itt késik a gazdaság regenerálódása és új fejlődési pályára állása. A kutatások szerint a falusi területek egytizede sorolható a dinamikus fejlődők közé, ahol a falusi lakosság egyötöde él, míg a községi területek több mint egyharmada (36%) krízishelyzetűnek minősíthető az ott élő szintén egyharmadnyi (32%) népességgel együtt. Ez utóbbian belül elkülöníthető egy közel 600 ezernyi népesség, amely már napjainkban is gettósodó falusi településeken él. A fentiek alapján nyilvánvaló, hogy az ország területi értelemben is jelentősen differenciált, fragmentált és persze polarizált képet mutat.⁶

Viszonylag egységes munkaerőpiacról szintén nem beszélhetünk, hiszen az államszocialista rendszer „első” gazdaság munkaerőpiaca – már amennyire az egységesnek volt tekinthető – a rendszerváltást követően szétesett, és számottevően eltérő állapotú és működési logikájú részpiacokra tagolódott. Az ún. kapuvárosokban és ezek körzetében a fellendülő piaczgazdaság kereslete, az igényessé váló képzettségi és munkakultúrabeli követelményei, növekvő bérei stb. szervezik a munkaerőpiacokat. A stagnáló körzetekben a minimális dinamikát mutató gazdaság már kevésbé közvetít kihívásokat, a krízishelyzetben lévő térségekben pedig sokak számára már munka sincs. Emiatt a munkaerőpiac egyfajta hivatalos megkettőzöttségével is számolnunk kell. Ezen azt értjük, hogy miután a tartós munkanélküliek jelentős részére nem lehet ráfogni, hogy nem akar dolgozni – hiszen elhelyezkedésében csupán a munkahelyek hiánya akadályozza –, addig a helyi munkaügyi hivatalok kénytelenek számukra egy új munkaerőpiacot nyitni (pl. közmunka, közhasznú munka formájában), ahol a két segély-jogosultság közti időre a foglalkoztatottságukról gondoskodnak. Ezt a szakemberek – némileg szépítve – másodlagos munkaerőpiacnak hívják, mi – kissé nyersebben – kényszerfoglalkoztatottságnak nevezzük. Ezt a munkaerő-piaci szegmenseket ugyanis magának az újkapitalista berendezkedésnek a működésmódja hozta létre a hiva-

5 Fóti Klára (szerk.) (2003): A szegénység enyhítéséért – helyzetkép és javaslatok. Országjelentés a „humán-fejlettségről”, 2000–2002. MTA Világgazdasági Kutatóintézet – United Nations Development Programme, Budapest, 25. o.

6 Kovács Katalin (2005): Polarizálódás és falutípusok a vidéki Magyarországon. In: (Bognár László – Csizmadya Adrienne – Tamás Pál – Tibori Tímea szerk.): Falupolitikák. Ú.M.K. – MTA SZTAKI, Budapest, 141–152. o.

talos mellett, ilyenformán (jobb híján) sokkal inkább kényszerből funkcionál, mint a hivatalos munkaerőpiacra történő visszavezetés vagy felkészítés előszobájaként.⁷

Az elmondottak ismeretében aligha meglepő, ha a magyar társadalmat mint egy polarizált és fragmentált társadalmat írjuk le. A szociológusok abban egyetértenek,⁸ hogy a társadalmi hierarchia tetején egy vékony, mindössze 5–7 százaléknyi csoport található, amely a hazai erőforrások jelentős súlya felett rendelkezik, és erre alapozva sikeresen tudott integrálódni a globalizációs folyamatokba. Ezt kiegészíti egy 10–15 százaléknyi „felső középosztálybeli”, ők együttesen jelenítik meg a rendszerváltás nyerteseit. Alattuk egy 30–40 százaléknyi népesség található, melynek a helyzete részben javult, részben romlott, alapjaiban azonban nem változott. Legalul pedig a lakosság jelentős hányadát magában foglaló depriváltak és szegények szintén differenciált – „nyomorban élők”, „átmenetileg szegények”, „lecsúszással fenyegetett szűkölködők” stb. – csoportjai helyezkednek el. Ez utóbbi népes társadalmi rétegekkel és csoportokkal nem csupán az a gond, hogy hiányoznak számukra a szükséges erőforrások, hanem az is, hogy alig, vagy egyáltalán nem integrálódnak a gazdaságba és a társadalomba. Legszembeötlőbb csoportjaikat a marginalizálódtak jelenítik meg, azok, akik tartósan kiszorultak a munkaerőpiacról, oda nem képesek visszakerülni, vagy nem tudnak megkapaszkodni, alacsony iskolázottságúak és munkakultúrájúak, és átmeneti vagy eseti foglalkoztatottságukról jó esetben a másodlagos munkaerőpiac gondoskodik. Ők azok, akiket a társadalom „alján”, „kívül” vagy „alatt” helyeznek el a szociológusok, és egyes csoportjaik esetében „gettósodásról”, „kizártságról”, „mélyszegénységről”, illetve a cigányság kapcsán „etnikai” problémákról is szó esik.⁹

Az elmondottak ismeretében – végül – azt is hangsúlyoznánk, hogy a magyar társadalomról, mint viszonylag is egységes, nagyjából egy irányba mozgó és az integráció irányzatát mutató entitásról pillanatnyilag nem beszélhetünk. Az ország bizonyos térségeiben és településeiben a megkettőződött (többszöröződött) gazdaság, foglalkoztatottság és társadalom előnyei kapcsolódnak össze, máshol mindezek hátrányai halmozódnak, megint máshol az előnyök és a hátrányok valamiféle kiegyenlí-

7 Lásd például: Laky Teréz (2004): A magyarországi munkaerőpiac 2004. OFA, Budapest.

8 Lásd például: Bogár László (2000): A gazdaságpolitika és a magyar XXI. század. Üzleti 7, Budapest, 2000. március 13; Ferge Zsuzsa (2002): Struktúra és egyenlőtlenségek a régi államszocializmusban és az újkapitalizmusban. Szociológiai Szemle, 2002/4; Gázsó Ferenc (2001): a társadalmi szerkezetváltás trendjei. In: (Földes György – Inotai András szerk.): A globalizáció kihívásai és Magyarország. Napvilág Kiadó, Budapest; Kolosi Tamás (2000): A terhes babapiskóta. Osiris Kiadó, Budapest.

9 Lásd például: Darvas Ágnes – Tausz Katalin (2004): Szegénység és kirekesztés gyermekkorban. In: A szegénység és a társadalmi kirekesztődés folyamata. KSH, Budapest; Ferge Zsuzsa (2000): Elszabaduló egyenlőtlenségek. Szociális Szakképzés Könyvtára, Budapest; Ferge Zsuzsa (2001): A magyarországi szegénységről. Info-Társadalomtudomány, 54. sz.; Havas Gábor – Kemény István (1995): A magyarországi romákról. Szociológiai Szemle, Budapest, 1995/3; Ladányi János – Szelényi Iván (2003): A kirekesztettség változó formái. Napvilág Kiadó, Budapest; Laki László (1997): A munkaerőpiacról tartósan kiszorult falusi munkanélküliek helyzete. Struktúra-Munkaügyi Kiadó, Budapest; Spéder Zsolt (2001): Gyerekek és gyerekes családok szegénysége Magyarországon. Info-Társadalomtudomány, 54. sz.

tődése érzékelhető, amely azonban csupán az állapotok dinamikus változatlanóságát biztosítja.

A vázoltak tehát egyértelműen arra utalnak, hogy hazánkban különféle gazdaság- és társadalomszerveződési formák egymás mellett élésével kell számolnunk, és ezek az ott élő népesség – ide értve a fiatalokat is – és generációs intézményrendszer számára olykor nagyon is eltérő feltételeket és körülményeket biztosít a megélhetés, a társadalmi felkészítés és beilleszkedés szempontjából. Kissé nyersen fogalmazva: a főváros elit kerületeire jellemző generációs reprodukció már a slemesedő budapesti kerületekben sem igazán „érvényes”, a „krízishelyzetben” lévő baranyai, borsodi, somogyi vagy szabolcsi kistérségek településein pedig teljességgel hasznavehetetlen. Így, ha valamennyire megbízható és használható képet szeretnénk kapni egy-egy térségről – és működésében – is elkülönülő gazdasági-társadalmi szerveződésformáról, akkor ott vizsgálatokat szükséges végezni.

Nos, mi arra vállalkoztunk, hogy kutatást végzünk több lemaradó (krízishelyzetben lévő) kistérségben, feltérképezendő az ott élő 14–17 éves fiatalok iskolai teljesítményét, továbbtanulási törekvéseit, családi hátterét, az őket nevelő háztartások összetételét, anyagi helyzetét, iskoláztatási gondjait, és a gyerekek jövőjével kapcsolatos szülői elképzeléseket és várakozásokat. Az itt közölték egy Szabolcs-Szatmár-Bereg megye két kistérségében – összesen 18 községben és két kisvárosban 1100 fős mintán – lebonyolított vizsgálat eredményeit igyekeznek összefoglalni, természetesen a teljesség igénye nélkül. Egészen pontosan itt a generációs intézményrendszer egyetlen elemére, a családra összpontosítottunk, és a jelzett 14–17 éves fiatalokat felnevelő család-háztartások helyzetének néhány jellemzőjét kívánjuk bemutatni.

A szülői nemzedék munkaerő-piaci helyzete

Adataink szerint a vizsgált kistérségekben élő fiatalok szülői nemzedékének a legfőbb jellemzője a társadalmilag szervezett munkaerőpiacról kiszorultak magas aránya, és ellenkezőleg, a hivatalos munkaerőpiacon foglalkoztatottak alacsony szintje.

Kezdjük az utóbbiakkal. Mint a következő táblázat is mutatja az apák 53 százaléka volt állásban, vagyis dolgozott teljes munkaidőben (52%), részmunkaidőben (1%), illetve segítő családtagként a vizsgálat idején. Tehát ők jelenítették meg a munkaerőpiacon hivatalosan és valamennyire is tartósan jelen lévő foglalkoztatottakat a térségben. Rajtuk kívül még az apák 3 százaléka jelezte, hogy alkalmi munkából él. Bár őket nem tekintjük a hivatalos munkaerőpiac részeseinek, a foglalkoztatottak aránya velük együtt sem éri el a háromötödöt (56%).

Az anyák esetében még a fentieknél is alacsonyabb foglalkoztatottságot regisztrálhatunk: teljes munkaidőben dolgozik 45 százalékuk, részmunkaidőben 2, segítő családtagként pedig 1,5 százalékuk. A hivatalos munkaerőpiacon így az érintettek fele sincs jelen (48%), és ha a magukat alkalmi munkásnak minősítőket is ide soroljuk, a foglalkoztatottak aránya épp hogy súrolja az 50 százalékot.

TANULMÁNYOK

A szülői nemzedék foglalkoztatottsági szintje tehát alacsonynak mondható, főként, ha számításba vesszük, hogy a zömében a foglalkoztatás szempontjából „legjobb korban” lévő, 35–55 éves korosztályokról van szó.

Másfelől tény, hogy meglehetősen magas a munkaerőpiacról részlegesen vagy tartósan kiszorultak súlya a szülői nemzedékekben. Őket a lehető legnagyobb differenciáltsággal igyekeztünk regisztrálni: a „munkanélküli járadékostól” a „járadék nélküli munkanélkülig”, a „háztartásbelitől” a „rokkantnyugdíjasig” stb. tart a skála. Arányuk az apák esetében eléri a 40, az anyák esetében pedig az 50 százalékot.

1. táblázat Az apák megoszlása jelenlegi társadalmi státusuk szerint, a lakóhely nagysága szerinti bontásban (százalékban)

Társadalmi státus	1000 fő alatti település	1001–2000 fős település	2001–5000 fős település	Város	Összesen
ismeretlen	4,9	4,8	4,1	9,0	5,4
teljes munkaidőben dolgozik	43,6	47,2	51,6	64,7	51,5
részmunkaidőben dolgozik	2,2	1,8	0,8	0,5	1,3
segítő családtag	–	–	1,1	–	0,4
alkalmi munkás	1,8	4,1	3,5	1,8	2,9
munkanélküli járadékos	3,6	3,7	3,2	5,0	3,8
közhasznú foglalkoztatott	4,9	1,5	3,0	0,5	2,5
képzésben vesz részt (munkaügyi központ szervezésében)	–	0,4	0,6	–	0,3
háztartásbeli, otthon van	–	0,8	0,6	–	0,3
gyesen, gyeden, gyeten van	0,9	0,8	0,6	–	0,6
rokkant nyugdíjas, nyugdíjas	16,9	16,2	12,3	12,6	14,3
szociális segélyezett	13,8	10,3	10,3	1,8	9,3
járadék nélküli munkanélküli	3,1	–	1,6	–	1,2
egyéb	0,3	0,3	0,8	–	0,5
meghalt	4,0	8,1	5,9	4,1	5,7
Összesen	100	100	100	100	100

Az adatok tanúsága szerint a munkaerőpiacról kiszorult apák állapotukat tekintve három jellegzetes státus-csoport köré szerveződnek. Egyfelől a hivatalos munkanélküliek valamelyik csoportjába tartoznak, „járadékosok”, „közhasznú foglalkoztatottak” és néhányan a munkaügyi központ által szervezett átképzésben vesznek részt. Egy kisebb részük nem hivatalos munkanélkülinek tekinti magát (1%), összességében 8 százalékos súlyt képviselnek.

Másfelől a „szociális segélyezett” 9 százalékos aránya érdemel figyelmet. Jelentős részük szintén a hivatalos munkanélküliek közé sorolódik, hiszen e segélyezési formára elsősorban azok jogosultak, akik önhibájukon kívül nem dolgoznak. A munkaügyi szervezettel tartják a kapcsolatot, készek munkába állni, azonban különféle okok miatt – munkahelyek hiánya, a tömeges közhasznú foglalkoztatás szüneteltetése, alacsony iskolázottság stb. – nem tudnak elhelyezkedni. És persze vannak köztük „elesettek” is, akik a hivatalos munkaerőpiacon, annak egy kicsit

is igényesebb szegmensében már nem állják meg a helyüket, maguk is segítségre szorulnak a megélhetésüket biztosítandó, miközben iskolás korú gyerekeikről is gondoskodniuk kéne.

A harmadik státus-csoportot az inaktív keresők alkotják: döntően a rokkant nyugdíjasok (13%), néhány nyugdíjossal (1%) kiegészülve. Annak, hogy a térségben ilyen magas a rokkantossítottak aránya, nyilván nyomós okai lehetnek, mivel a környéken olyan veszélyes üzem vagy gyár, amely a leszázalékoltakat ilyen arányban termelné ki, ismereteink szerint nincs. Jóllehet más kutatásokból tudjuk, hogy az orvosok szerint a falusi lakosság évtizedes önkizsákmányoló és egészségtelen életvitele oly mérvű fizikai-idegi-szellemi elhasználódással jár, hogy 50–55 éves kor körüli leszázalékolásuk igazán nem túlzás, ennek a térségben kimutatható, tömeges előfordulása mégis elgondolkodtató. Nyilván ebben az esetben is a munkaerő-piaci nyomás mérsékléséről van szó. Vagyis arról, hogy a pangó-leépülő helyi munkaerőpiacokon a kínálatot a leszázalékolás útján is igyekeznek csökkenteni. Azt persze minden érintett tudja – a leszázalékolt is, a törvényhozók is, a helyi önkormányzat, a munkaügyi központ és az orvos is –, hogy a probléma ezzel sem oldódott meg, csak más dimenzióba került, hiszen a rokkantnyugdíjból megélni sem nagyon lehet, nem egy családot eltartani, és a gyerekeket versenyképes felkészítést biztosító oktatásban-képzésben részesíteni. Ily módon a leszázalékoltak szinte automatikusan visszakényszerülnek a munkaerőpiacra, miután azonban annak a helyi szürke vagy fekete szegmensében jelennek meg és jelentenek kínálatot, hivatalosan nem foglalkoznak velük.

És végül az adatok arra is felhívják a figyelmet, hogy az apák nemzedékének egy része (6%) azért hiányzik a munkaerőpiacról, mert meghalt. Hangsúlyoznánk, nem idős, a nyugdíjkorhatárt betöltött férfiakról van szó, hanem arról a fiatal középnemzedékről, amelynek zömében 10 és 20 év közötti gyerekeiről kéne gondoskodnia.

A munkaerőpiacról kiszorult vagy oda bekerülni sem tudó anyák négy jelentősebb státus-csoportba sorolhatók. Egy kisebb csoportjuk hivatalosan munkanélküli (6%), további egy százalékuk pedig „járadék nélküli munkanélkülinek” tartja magát. A munkanélküliek aránya így összességében 7 százalékra tehető. Egytizedük rokkantnyugdíjasként a férfiakhoz hasonlóan elhagyta a hivatalos munkaerőpiacot, további egytizedük (11%) szociális segélyben részesül. A negyedik státus-csoportot a háztartásbeliek alkotják, arányuk eléri a 10 százalékot. A felsoroltakon kívül az anyák több mint egytizede (11%) gyesen, gyeden vagy gyeten van, és bár őket nem soroltuk a munkaerőpiacot önként vagy kényszerből elhagyók közé, közülük számosan munkát vállalnának, ha erre lenne módjuk.

Fontos tény, hogy a szülői nemzedék munkaerő-piaci helyzete a lakóhely nagysága szerint jelentős differenciáltságot mutat. Meglehetősen karakterisztikus különbségekről van szó, amelyek nem csupán a városok – a városnak minősített települések – és a községek közt húzódnak, hanem az aprófalvak és a népesebb községek közt is kimutathatók.

Ugyanis amíg a kistérségek városaiban az apák mintegy kétharmada (65%) dolgozott teljes munkaidőben, addig a 2001–5000 fős községekben

TANULMÁNYOK

alig több mint a fele (52%), az 1001–2000 fős falvakban már csak 47 százaléka, az aprófalvakban pedig még ennél is kevesebben (44%).

Az adatok mindenesetre arról árulkodnak, hogy még a lemaradó kistérségekben is léptékekkel jobb elhelyezkedési lehetőségeket nyújtanak a városi települések (65%), mint a községek (44–52%) a hivatalos munkaerőpiacra való bejutás és a teljes munkaidős állások megszerzését illetően. És arról is árulkodnak, hogy a 2000 fő alatti kis- és aprófalvakban a munkaerő-kereslet olyan alacsony (44–47%), hogy az érintett férfiak felének sem kínálnak viszonylagos biztonságot adó álláslehetőségeket.

Jól látható az is, hogy a kisvárosok relatíve magas foglalkoztatottsági szintje merőben más eszköztár mozgósítását kívánja meg a munkaügyi szervezettől és a helyi önkormányzattól, mint az ennél jóval alacsonyabb foglalkoztatottságot mutató falusi településeken. Úgy tűnik, hogy bár a rokkantosság intézményével e kisvárosokban is hasonló mértékben élnek (13%), mint a községekben (12–17%), a szociális segélyezésre kevésbé van szükség (2%), és mintha a hivatalos és nem hivatalos munkanélküliség is némileg alacsonyabb (7%) lenne. Ezzel szemben a községekben az alacsony foglalkoztatottságot ellensúlyozásaképpen a leszázalékoltak magas aránya (12–17%) mellett sokan szorúlnak szociális segélyekre (10–14%), továbbá a tényleges munkanélküliek – ide értve a hivatalos munkanélkülieken túl a járadék nélkülieket és az alkalmi munkásokat is – súlya eléri a 10–13 százalékot.

Az anyák nemzedéke esetében a lakóhely nagysága az apákéhoz hasonlóan karakteres különbségeket mutat a foglalkoztatottságot illetően. Az alábbi táblázat arról tanúskodik, hogy míg a lemaradó kistérségek városaiban az anyáknak több mint a fele (53%) rendelkezik teljes munkaidős állással, és további 4 százaléka talán ennek megfelelő segítő családtagi státussal, addig az 1001–2000 fős kisközségekben már csupán kétötöde (41%), az aprófalvakban pedig mindössze alig több mint a harmada (36%). Ez utóbbi településeken kialakult állapotok tragikusságát jelzi, hogy a vizsgált 14–17 évesek szülői közül az anyák nemzedékének csak harmada (34%) dolgozik teljes munkaidős állásban, és ha a részmunkaidőben dolgozókat (2%), valamint a segítő családtagokat (2%) is hozzájuk vesszük, az aprófalvakban akkor sem éri el a kétötödöt (38%) a foglalkoztatottak aránya. Ilyen körülmények között aligha csodálkozhatunk azon, hogy a szociális segélyezettek (14%), a rokkant nyugdíjasok (13%) és a ténylegesen munkanélküliek (11%) együttes aránya eléri a foglalkoztatottakét, a háztartásbeliekkel (13%) kiegészülve pedig eléri az érintett női népesség felét. Röviden: az aprófalvakban – és az 1001–2000 fős településeken – az anyák nemzedékének többsége a munkaerőpiacról részlegesen vagy tartósan kiszorultak közé tartozik, vagyis az itt élő 14–17 éves fiatalok zöme olyan családban nő fel, ahol az számít kivételes állapotnak, ha az anya állásban van.

2. táblázat Az anyák megoszlása jelenlegi társadalmi státusuk szerint, a település nagysága szerinti bontásban (százalékban)

Társadalmi státus	1000 fő alatti település	1001–2000 fős település	2001–5000 fős település	Város	Össze- sen
ismeretlen	1,4	1,2	0,3	–	0,6
teljes munkaidőben dolgozik	34,3	41,3	49,2	53,4	45,0
részmunkaidőben dolgozik	2,2	1,1	1,9	1,4	1,7
segítő családtag	1,8	0,7	0,5	3,6	1,5
alkalmi munkás	–	1,5	1,6	0,9	1,1
munkanélküli járadékos	4,4	1,8	2,7	5,0	3,3
közhasznú foglalkoztatott	4,4	2,6	2,7	05,	2,6
képzésben vesz részt (munkaügyi központ szervezésében)	–	–	0,3	–	0,1
háztartásbeli, otthon van	13,3	8,1	9,7	7,7	9,7
gyesen, gyeden, gyeten van	8,9	15,9	10,0	10,4	11,3
rokkantnyugdíjas, nyugdíjas	12,9	11,0	7,0	10,1	9,8
szociális segélyezett	13,8	12,2	9,5	7,1	10,6
járadék nélküli munkanélküli	2,2	0,4	2,4	–	1,4
egyéb	0,4	–	0,8	–	0,3
meghalt	–	2,2	1,4	–	1,0
Összesen	100	100	100	100	100

A szülők iskolázottsága

A vizsgált 14–17 éves fiatalok szülői nemzedékét az alacsony iskolázottság jellemzi. Megállapításunkat kettős értelemben használjuk. Egyrészt hagyományosan, vagyis azokat soroljuk ide, akik csupán alapiskolai végzettséggel rendelkeznek, vagy azzal sem. E besorolás szerint – lásd a következő táblázatokat – az apák több mint egyötöde (22%) tekinthető alacsony iskolázottságúnak, míg az anyák több mint egyharmada (36%). Tekintettel arra, hogy ehhez az iskolázottsághoz semmiféle szakismeret sem társul – sőt, többnyire az írni és olvasni tudásnak is csak a minimuma, ami kizárja a valamennyire is igényes átképzésbe való bevonásukat – munkaerő-piaci alkuhelyzetük rendkívül rossz. A helyi munkaerőpiacon ismeretében joggal állítható, hogy ilyen létszámú iskolázatlan és szakképzetlen munkaerő iránt nincs kereslet, még a mezőgazdaságban is döntően csak a csúcsmunkák idején (pl.: gyümölcsszedés), néhány hétig.

TANULMÁNYOK

3. táblázat *Az apák megoszlása legmagasabb iskolai végzettségük szerint, a település nagysága szerinti bontásban (százalékban)*

A település nagysága	Ismeretlen	Befejezetlen általános	Befejezett általános	Szakképző iskolák	Gimnázium	Szakközépiskola, technikum	Főiskola	Összesen
1000 fő alatti	8,4	3,1	22,2	47,1	3,6	9,3	5,3	100
1001–2000 fős	11,8	3,0	21,1	50,9	5,5	6,2	1,5	100
2001–5000 fős	9,1	1,6	18,4	51,4	4,6	10,3	4,6	100
Város	10,9	2,7	15,4	30,8	10,9	14,5	14,8	100
Összesen	10,0	2,5	19,2	46,2	5,9	10,1	6,1	100

Másrészt ma már a szakképzőt végzettek egy része is alacsony iskolázottságúnak számít, tekintettel arra, hogy a rendszerváltást követően az ebben az iskolatípusban korábban szerzett ismeretek és/vagy bizonyítványok leértékelődtek. Ennek az az oka, hogy a kilencvenes években rengeteg olyan üzemet zártak be vagy építettek le a környéken is, melyek a hetvenes-nyolcvanas években végzett szakképzőket nagy létszámban alkalmazták. A bezárásokkal és felszámolásokkal egyúttal megszűnt az a technika-technológia is, amely az adott ismeretekkel rendelkező szakképzőket igényelte, így tudásuk is elavultnak számít a munkaerőpiacon. Az érintettek helyzetét rontja, hogy ez az iskolázottság néhány évtizeddel korábban mobilitást biztosított tulajdonosaiknak, és az ezzel betölthető szakképző munkakörök pedig társadalmi presztízszt, így munkahelyük elvesztését, bizonyítványuk leértékelődését és használhatatlanná válását, alkupozícióik jelentős beszűkülését stb. sokan lecsúszásként élték át. A vázolt folyamatok láthatóan tömegeket érintettek, mivel az apák nemzedékében a szakképzőt végzettek aránya messze a legmagasabb (46%), de az anyák körében is jelentős súlyt képviselnek (24%).

4. táblázat *Az anyák megoszlása legmagasabb iskolai végzettségük szerint, a település nagysága szerinti bontásban (százalékban)*

A település nagysága	Ismeretlen	Befejezetlen általános	Befejezett általános	Szakképző iskolák	Gimnázium	Szakközépiskola, technikum	Főiskola	Összesen
1000 fő alatti	2,7	6,2	39,1	18,7	12,9	14,2	6,2	100
1001–2000 fős	4,1	2,6	35,8	27,7	16,2	8,5	5,2	100
2001–5000 fős	2,2	4,1	31,6	27,8	12,2	12,1	10,0	100
Város	0,9	2,7	20,8	20,4	24,9	12,2	18,1	100
Összesen	2,5	3,9	32,0	24,4	15,9	11,7	9,6	100

Az apák és az anyák nemzedékének iskolázottsága számottevő szerkezeti eltérést mutat. Az apák csaknem fele – mint jeleztük – szakmunkásképzőt végzett, és az ennél alacsonyabb (21%), illetve magasabb iskolázottságúak (22%) aránya nagyjából azonos. Ettől eltérően az anyák körében feltűnően magas az általános iskolát végzettek vagy az azt sem befejezők aránya (36%), ugyanakkor ugyanennyien érettségiztek (27%), illetve szereztek felsőfokú (10%), elsősorban főiskolai végzettséget.

Az iskolázási szokások – kihívások, ösztönzések és kényszerek – másként alakultak a kistérségek falvaiban, és másként a városias településeken. Az apák nemzedéke esetében a karakteres különbségek a városok és a községek között rajzolódnak ki. Nem elsősorban az alapiskolát vagy azt sem végzettek és az ennél magasabban iskolázottak között húzódik a lényeges törés, hanem a szakmunkás bizonyítvánnyal rendelkezők, illetve az érettségizettek és diplomások között. Vagyis míg a városokban az érettségizett és a diplomás apák dominálnak (40%), már a szakmunkásképzőt végzettekhez képest (31%) is – persze nem jelentéktelen arányú alacsony iskolázottságúval (18%) kiegészülve –, addig a községekben még a szakmunkás bizonyítvánnyal rendelkezők súlya a legmagasabb (47–51%), a városokhoz viszonyítva fele annyi (18–20%) érettségizettel és diplomással, és némileg magasabb alacsony iskolázottal (24–25%) kiegészülve.

Az anyák körében szintén a városok és a községek között húzódik a törés az iskolázottságot illetően. Az előbbi településtípuson az érettségizettek és diplomások aránya megközelíti a háromötödöt (55%), ami azonban nem a szakmunkás bizonyítványt szerzettek magas arányával párosul, hanem legalább ilyen arányban az alapiskolát vagy azt sem végzettek (23%) súlyával. Másként fogalmazva: a kistérségek városaiban is nagyon magasnak mondható az alacsony iskolázottsággal bíró anyák aránya.

A községekben az érettségizettek és diplomások súlya (30–33%) léptékekkel alacsonyabb mint a városokban (55%), igaz, ez a szakmunkásképzőt végzettek városokban észlelt magasabb arányával párosul (19–28%), a képet azonban lerontja az alapiskolát és azt sem befejezettek rendkívül magas (36–45%) aránya. Úgy tűnik, hogy az aprófalvakat még napjainkban is ez utóbbiak, vagyis az iskolázatlan és képzetlen anyák nemzedéke dominálja, amennyiben a 45 százalékos arányukat meghatározónak tekintjük.

A szülői nemzedék kapcsán nem érdektelen az iskolai végzettség és a munkaerő-piaci alkupozíciók közti összefüggésre is kitérni. A jobb áttekinthetőség okán mind a státus-csoportok, mind az iskolázottság tekintetében összevonásokkal éltünk. A „hivatalosan dolgozik” csoport a „teljes- és részmunkaidőben dolgozókból” és a „segítő családtagokból” áll. A „ténylegesen munkanélküliek” csoportjába a hivatalosan számon tartott munkanélkülieken túl az „alkalmi munkából élők” és a „járadék nélküli munkanélküliek” is beletartoznak. A rokkant nyugdíjasok közé soroltuk a nyugdíjasokat. Az elemszámok okán összevontuk a „befejezett és befejezetlen” alapiskolai végzettséggel rendelkezőket, a férfiak esetében pedig a gimnáziumot, szakközépiskolát és technikumot végzetteket „érettségizett” néven összesítettük.

Mint az alábbi táblázat is mutatja, a hivatalos munkaerőpiacon bent

TANULMÁNYOK

lévő apák iskolázottsági szerkezete jelentősen eltér az onnan önként kilépett vagy kényszerűen kiszorult státusban lévőkétől.

5. táblázat A különböző státusú apák megoszlása, legmagasabb iskolai végzettségük szerint (százalékban)

Társadalmi státus	Ismeretlen	Befejezett és befejezetlen általános	Szakmunkásképző, szakiskola	Érettségig adó középiskola	Főiskola, egyetem,	Összesen
hivatalosan dolgozik	0,2	10,0	55,3	23,9	10,5	100
ténylegesen munkanélküli	–	45,7	45,7	8,6	–	100
rokkantnyugdíjas	0,6	40,6	42,6	13,6	2,6	100
szociális segélyezett	3,0	49,5	44,5	3,0	–	100

A hivatalos munkaerőpiacon szereplők harmada (34%) érettségizett és diplomás, több mint fele (55%) szakmunkás bizonyítvánnyal rendelkezik, míg az alapiskolát vagy azt sem végzettek aránya mindössze 10 százalék. Ettől eltérően a tényleges munkanélküliek és a szociális segélyezettek nagyjából egyenlő arányban oszlanak meg a befejezett és befejezetlen általánost (46–50%) és a szakmunkásképzőt végzettek (45–46%) között, míg köztük a magasabban iskolázottak súlya 10 százalék alatti. Bár a rokkantnyugdíjasok megoszlása is ez utóbbiakéhoz hasonló, körükben az érettségizettek és diplomások aránya némileg magasabb: megközelíti az egyhatedet (15%).

A hivatalos munkaerőpiacra bekerült anyák iskolázottsága szintén jóval kedvezőbb szerkezetet mutat, mint az oda bekerülni nem tudóké és a kiszorultaké. Számszerűen: amíg az előbbieket kétötöd (40%) érettségizett, közel egyötöd diplomát szerzett, további negyede (27%) szakmunkás bizonyítvánnyal rendelkezik és az alacsony iskolázottságúak aránya körükben mindössze 15 százalék, addig a rokkant nyugdíjasok, a háztartásbeliek a gyesen és gyeden lévők csoportjaiban vagy a szociális segélyezettekében éppen az alapiskolát vagy azt sem végzett alacsony iskolázottságúak dominálnak a maguk 53–66 százalékos arányukkal. Az adatok arra is utalnak, hogy bár a ténylegesen munkanélküliek közt sem kevés az alacsony iskolázottságú – arányuk eléri a kétötödöt –, a munkaerőpiacra való visszakerülést láthatóan az iskolázottabbak és szakképzettek ambicionálják, hiszen az érettségizettek és diplomások aránya meghaladja az egynegyed (27%), a szakmunkásképzőt végzetteké pedig megközelíti az egyharmadot (32%). (Az adatok arra is felhívják a figyelmet, hogy a gyesen-gyeden lévő anyák körében feltűnően magas az alapiskolát vagy azt sem végzettek súlya – az érintettek kétharmada (66%) sorolódik ide – többek közt jelezve munkaerő-piaci alkupozícióik gyengeségeit és alternatíváik korlátozottságát.)

6. táblázat A különböző státusú anyák megoszlása, legmagasabb iskolai végzettségük szerint (százalékban)

Társadalmi státus	Ismeretlen	Befejezett és befejezetlen általános	Szakképző, szakiskola	Gimnázium	Szak-középiskola, technikum	Főiskola, egyetem,	Összesen
hivatalosan dolgozik	0,2	14,7	26,9	21,8	18,0	18,4	100
ténylegesen munkanélküli	1,1	40,2	31,5	15,2	8,7	3,3	100
rokkant-nyugdíjas	1,9	60,7	16,8	11,3	6,5	2,8	100
szociális segélyezett	1,7	53,1	27,8	10,4	7,0	–	100
háztartásbeli	1,9	62,9	20,0	7,6	6,6	1,0	100
gyes, gyed, gyet	1,7	65,8	17,9	10,6	2,4	1,6	100

Mindent egybevéve megállapítható, hogy a vizsgált kistérségben kialakult munkaerő-piaci helyzet nem csupán az alapiskolát vagy az azt sem végzeteket minősíti alacsony iskolázottságúaknak, hanem a szakmunkásképzőt végzetek jó részét is, tekintettel arra, hogy a munkaerőpiacról kiszorult csoportoknál mind az apák (42–46%), mind az anyák (18–33%) körében magas az ebben az iskolatípusban végzetek aránya.

Bérek, keresetek és a család-háztartások bevételei

A vizsgálat során számos módon próbáltunk adatokat gyűjteni a család-háztartások anyagi helyzetéről, jövedelemforrásairól, a keresők számáról, a bérek és keresetek nagyságáról, a megélhetéssel kapcsolatos gondokról vagy e gondok megítéléséről. Tekintettel arra, hogy általában sem a dolgozók, sem a háztartásvezetők nem szívesen beszélnek béreikről vagy a családi bevételekről, nem is erőltettük, hogy a mindenképpen válaszoljanak a kényes vagy annak tekintett kérdésekre. Továbbá azt is rábíztuk a válaszadókra, hogy adott esetben pontosan megnevezik-e bevételeiket, avagy élnek az általunk felkínált lehetőséggel, amely megelégedett a bizonyos – 100 ezer forintig 10 ezer, e felett pedig 20–25 ezer forintoként növekvő – összeghatárok közti jelöléssel. Eljárásunkból látható, hogy elsősorban a kistérségekben vizsgált népesség béreinek és jövedelmeinek szerkezetére és szerveződésére voltunk kíváncsiak, melyek véleményünk szerint ebben a formában is megbízható képet nyújtanak a helyi munkaerőpiacokon kialakult állapotokról és a lakosság megélhetési viszonyairól.

Az adatok tanúsága szerint a család-háztartások feltérképezése során kérdést tettünk fel az állásban lévő családtagok havi kereseteire nézve, azt tudakolva, hogy fizetéskor mennyi pénzt visznek haza. A néhány százaléknyi (4%) válaszmegtadón túl a bérezési szerkezet az alacsony-

TANULMÁNYOK

keresetűek dominanciáját mutatja. Azt, hogy a hivatalos munkaerőpiacon foglalkoztatottak negyedének (26%) a havi nettó bére 50, további ötödének (19%) pedig 60 ezer forint körül (51–60 ezer között) alakult; vagyis a keresőknek csaknem a fele (45%) havonta 60 ezer forintot vagy ennél kevesebbet visz haza. A 61–70 ezer forint közt keresők súlya hetednyi (14%), összességében tehát havi 70 ezer forintot meg nem haladó összeget kap kézhez a dolgozók mintegy háromötöde (59%). A bérezési szerkezetre jellemző, hogy a fentieknél jobban keresők tizede (11%) 71 és 80 ezer, további hetede (14%) pedig 81 és 100 ezer forint közötti összeg felett rendelkezik, következésképpen a „jól”, vagyis a 100 ezer forintnál többet keresők aránya alig haladja meg az egytizedet (11%). (Összehasonlításként: a 2003. évi magyar nettó kereset 88 700 Ft/fő/hó volt.)

A válaszok alapján kirajzolódó kép alátámasztja a munkaügyi szakemberek és korábbi kutatásaink azon tapasztalatait, melyek szerint a hazai munkaerőpiac jelentősen szegmentált, és a magas munkanélküliség sújtotta, viszonylag zárt helyi piacokon a bérek és keresetek a minimálbér körül szerveződnek. Nincs tehát mit csodálkozni azon, hogy a vizsgált kistérségekben a hivatalos munkaerőpiacon megszerezhető havi jövedelmek a többség számára a minimálbér körüli, vagy az azt mindössze 10–20 ezer forinttal meghaladó összeget jelentik csupán. Mindezek előrevetítik azt a problémát, hogy nem is olyan kézenfekvő azt feltételezni a hivatalos munkaerőpiacon való jelenlétről és munkavállalásról, hogy az a család-háztartások jövedelmi helyzetében és megélhetésében minőségi ugrást jelentene, a korunk modernizációs kihívásaival történő lépéstartást illetően.

A család-háztartások bevételi forrásai elsősorban a bérek és fizetések köré szerveződnek, hiszen a háztartásvezetők több mint háromötödének (63%) az állítása szerint családja legfőbb bevételei innen származtak. A térség foglalkoztatottsági adatai ismeretében aligha meglepő, hogy jelentős azoknak a családoknak az aránya is, melyekben valamilyen állami járadék tölti be a legfontosabb jövedelemforrás szerepét: a rokkantsági nyugdíj (7%), a családi pótlék (7%), a rendszeres szociális segély (5%), a gyás, gyed, gyet (4%), a munkanélküli járadék (3%), vagy az árvaellátás (1%). És végül jelezzük, hogy a háztartások 6 százaléka a bevételeit tekintve döntően a maga által működtetett vállalkozás hozadékára támaszkodik.

A második legfontosabb bevételi forrás szerepét alapvetően a különféle jogcímenek megszerezhető állami járadékok jelentik: a családi pótlék (59%), a rokkantnyugdíj (9%), a rendszeres szociális segély (6%), a gyás stb. (3%), az árvaellátás (3%), vagy a nyugdíj (3%), illetve egy kisebbségnél az alakalmi munka (4%), a mezőgazdasági kistermelés (2%), vagy a vállalkozás (4%).

A háztartások fele havonta 100 ezer forint alatti összeg felett rendelkezik – többségük (30%) bevételei 80 ezer forint alatt maradnak –, míg a családok másik fele 100 ezer forint feletti összegből gazdálkodhat, zömük (29%) 101 és 150 ezer forint közti összegből. (Lásd a következő táblázatot)

A keresők száma és a háztartások bevételeinek nagysága közti össze-

függést nem szükséges bővebben bizonygatni. (A „kereső” itt a hivatalos munkaerőpiacon foglalkoztatott családtagot jelenti.)

Adataink szerint – és ez az eddig vázoltak ismeretében ugyan nem meglepő, de a vizsgált kistérségek lakosságának állapotát hazai és európai összehasonlításban minősítve lesújtó – a 14–17 éves fiatalok egynegyede (25%) olyan háztartásban él, ahol nincs a hivatalos munkaerőpiacon dolgozó családtag, és további mintegy kétötöde (38%) is olyanban, ahol csupán egyetlen kereső van. Ha korunk modernizációs folyamataira gondolunk és ezt összevetjük a magyar bérekkel és keresetekkel, akkor könnyű belátni, hogy a fenti minősítésünkben nincs semmi túlzó, hiszen a kereső nélküli és az egykeresős családok súlyos deficittel küszködnek a társadalommal való lépéstartást és a versenyképességet illetően. Márpedig az érintett kistérségek fiataljainak közel kétharmada (63%) ilyen családban nevelkedik. Az elmondottakból következik, hogy az ideálisnak tekinthető kétkeresős családok kisebbségben vannak a térségben: ezek aránya 32 százalék, míg a háromkeresőseké elenyésző, mindössze 4 százalék. (Jeleznénk, hogy a különböző iskolatípusokban tanuló fiatalok között e tekintetben is számottevő különbségek mutathatók ki. Például a szakmunkásképzőbe járók kétötöde (42%) él olyan háztartásban, amelyben nincs kereső, és ez az állapot nem csupán a gimnazistákéhoz képest nagyon kedvezőtlen, hanem a szakközépiskolásokhoz és az általános iskolában tanuló nyolcadikosokhoz viszonyítva is. Ugyanis a gimnazistáknak „csupán” alig több mint egytizede (12%) nevelkedik kereső nélküli családban, míg a szakközépiskolások körében ez az arány 20, a nyolcadikosok közt pedig 30 százalék.)

Kérdés most már, hogy a háztartások jelzett bevételei mire elégségesek, és a családtagok számára milyen megélhetést tesznek lehetővé. A problémát közelítsük meg a létminimumérték oldaláról. A Központi Statisztikai Hivatal számításai szerint 2003-ban egy aktív korú felnőttből álló háztartás létminimum-értéke 50 015 Ft, egy aktív korú felnőttből és egy gyerekből állóé 82 525 Ft, egy aktív korú felnőttből és két gyerekből állóé pedig 107 532 Ft volt. A tipikusnak tekintett két felnőttből és két gyerekből álló család létminimum-értékét a szakemberek 145 044 Ft-ra becsülték, míg a népesebb a két felnőttből és három gyerekből állóé 165 050 Ft-ra, a két felnőttből és négy gyerekből álló háztartását pedig 185 056 forintra.¹⁰

A lakosság véleménye összezseng e számításokkal, amennyiben a kérdezettek 2002-ben a legalacsonyabb színvonalú önfenntartáshoz havi 30 ezer, a szűkös életkörülmények biztosításához havi 40 ezer forintot találtak elegendőnek.

Úgy gondoljuk, hogy mi sem követünk el nagyobb hibát, ha egy családtagra – függetlenül attól, hogy 15 év alatti, aktív felnőtt korú vagy nyugdíjas – egységesen havi 30 ezer forintot számítunk létminimum-értékként.

¹⁰ Bukodi Erzsébet (szerk.) (2004): Társadalmi helyzetkép 2003. KSH, Budapest, 88. o.

TANULMÁNYOK

7. táblázat A fiatalok megoszlása az őket eltartó háztartások havi összes (nettó) bevétele szerint, a családban élők száma szerinti bontásban (százalékban)

A háztartás havi összjövedelme	Három	Négy	Öt fő él a családban	Hat	Hét vagy több	Összesen
ismeretlen	0,6	1,9	2,1	3,0	2,9	1,9
60 ezer forint alatti	20,6	9,3	11,8	15,0	11,8	12,9
61–70 ezer forint között	10,6	3,8	7,6	7,0	7,4	6,3
71–80 ezer forint között	13,1	10,5	10,1	7,0	7,4	10,3
81–90 ezer forint között	9,4	8,7	11,0	9,0	2,9	9,1
91–100 ezer forint között	8,8	10,3	12,2	17,0	17,6	11,7
101–120 ezer forint között	15,6	15,3	13,5	12,0	19,1	14,7
121–150 ezer forint között	10,0	17,9	12,7	15,0	14,7	14,7
151–175 ezer forint között	6,9	14,7	11,8	13,0	7,4	12,0
176 ezer forint felett	4,4	7,6	7,2	2,0	8,8	6,4
Összesen	100	100	100	100	100	100

E durva – ám lényegesen nem torzító – megközelítésben a háromfős családok esetében 90 ezer, a négyfőseknél 120 ezer, az ötfősöknél 150 ezer, a hat fős vagy népesebb háztartásoknál pedig 175 ezer forintnál húzzuk meg a létminimum felső határát. Az adatok szerint így a háromfős háztartások több mint fele (54%), a négyfősök közel háromötöde (58%), az ötfősök mintegy nyolctizede (79%) él a létminimumon vagy alatta, míg a hat vagy még több tagból álló családok csaknem mindegyike ide sorolható.

Mindent egybevéve: a fenti összeggel számolva a 14–17 éves fiatalok kétharmada (66%) nevelkedik olyan családban, ahol a háztartás havi bevételei – egy családtagra számolva – éppen elérik a létminimumot, vagy annak alatta maradnak.

Persze a létminimumértéket meghaladó bevétellel rendelkező egyharmadnyi (32%) család mindegyikének a megélhetése sem tekinthető minden szempontból optimálisnak, főként nem gondtalannak. HA ugyanis elfogadjuk azt a lakossági vélekedést, mely szerint havi 40 ezer forint csak a szűkös életkörülmények biztosításához elegendő, akkor ilyen körülmények közt élőknek minősíthetjük a háromfős családok további közel negyedét (24%), a négyfősök csaknem ötödét (17%) és az ötfősök némileg több mint a tizedét (12%). Röviden: a vizsgált fiatalokat nevelő háztartások további 14 százaléka ugyan a létminimumérték feletti jövedelmekkel rendelkezik, de ezzel is csak szűkös életkörülményeket képes biztosítani tagjainak. Összességében tehát a 14–17 évesek nyolctizede él

a létminimum körüli-közeli állapotok szintjén: a többség inkább alatta, mint az azt éppen meghaladó körülmények között.

8. táblázat A különböző iskolatípusokban tanulók megoszlása az őket eltartó háztartások havi összes (nettó) bevételei szerint (százalékban)

A háztartás havi összjövedelme	Általános iskolai tanuló	Szaktanulmányos tanuló	Gimnáziumba jár	Szakközépiskolába jár	Összesen
ismeretlen	2,1	0,9	2,1	2,7	2,0
60 ezer forint vagy alatta	14,4	19,4	4,6	11,9	12,0
61–70 ezer forint	6,3	9,2	3,6	5,4	5,9
71–80 ezer forint	10,7	14,7	5,3	12,3	10,5
81–90 ezer forint	9,2	9,7	8,6	8,1	8,8
91–100 ezer forint	11,1	13,4	8,9	15,0	11,9
101–120 ezer forint	15,9	12,4	16,6	13,5	14,7
121–150 ezer forint	10,7	12,4	22,5	13,1	15,0
151–175 ezer forint	13,7	6,5	14,6	13,8	12,5
176 ezer forint vagy felette	5,9	1,4	13,2	4,2	6,7
Összesen	100	100	100	100	100

A különböző iskolatípusokba járó fiatalokat nevelő háztartások jövedelmei között karakterisztikus eltérések vannak. Láthatóan a szaktanulmányos tanulók családjainak a havi bevételei mutatják a legkedvezőtlenebb szerkezetet: a háztartások kétötödében (43%) az összeg 80 ezer forint alatt marad, és ha 100 ezer forintnál húzzuk meg a felső határt, akkor már a családok kétharmada (66%) sorolódik ide. Összehasonlításként a gimnáziumot végzők adatait körükben a háztartások mindössze 14 százalékának a havi jövedelmei esnek a 80 ezer, illetve harmadának (32%) a 100 ezer forintos nagyságrend alá. Az általános- és a szakközépiskolások családjainak jövedelmi helyzete a vázoltak közt helyezkedik el: a 80 ezer forint alatti összeggel gazdálkodni kénytelenek súlya 30–31, a 81–100 ezer forint közötti összeggel bíróké pedig 20–23 százalék között alakul. Összességében tehát e háztartások felének a havi bevételei is 100 ezer forint alatt maradnak.

A vázoltak ismeretében könnyen megjósolható, hogy a szaktanulmányos képzők diákjai körében a legmagasabb azon családok súlya, amelyeknek havi bevételei nem, illetve éppen elérik a létminimumot. Az adatok mindenestre azt mutatják, hogy a havi 30 ezer forintos egy családtagra eső létminimumértékkel számolva a szaktanulmányos képzőkben tanulók családjainak közel kilencetizede (88%) él ezen kritikusan alacsony jövedelem-szint alatt. Ha az adatok alapján ilyen egyáltalán ki lehet jelteni, a középfokú tanulmányokat folytatók közül lényegesen kedvezőbb a helyzet a szakközépiskolásokot és főként a gimnazistákat nevelő háztartásokban. Az előbbieken „csak” a fiatalok kétharmada (65%), a gimnáziumokba járóknak pedig „mindössze” fele (50%) sorolódik a létminimummal jelölt határérték alá. Az utánpótlás biztosítottak látszik, hiszen az általános iskola nyolcadik osztályát végzők között megközelíti a háromnegyedet

TANULMÁNYOK

(72%) a létminimumértéket meg nem haladó havi jövedelemmel bíró háztartások aránya.

Megélhetési viszonyok

A háztartásvezetőket megkértük arra, hogy értékeljék a család megélhetését anyagi viszonyaik tükrében. Az értékeléshez kijelentéseket kínáltunk fel, melyek bizonyos anyagi-jövedelmi-fogyasztói-megélhetési állapotokat viszonylag szemléletesen és jól beazonosíthatóan leírnak és megkülönböztetnek, mintegy modellezve a társadalom ebbéli realitásait. Ilyen kijelentés volt az, hogy vannak, akik „gond nélkül élnek”, mások – ha nem is kedvező körülmények közt élnek, de – „beosztással jól kijönnek jövedelmükből”. Megint mások „éppen hogy kijönnek jövedelmükből”, és persze olyanok is vannak, akik „hónapról hónapra anyagi gondokkal küszködnek” vagy éppen „nélkülözések közt élnek”.

Arra kértük tehát a háztartásvezetőket, hogy a fenti kijelentések közül válasszák ki azt, amelyik megítélésük szerint leginkább ráillik családjuk tényleges anyagi állapotára, amelyik legjobban megfelel valóságos helyzetüknek.

Az adatok szerint nagyon kevesen vannak, akik úgy gondolják, hogy „gond nélkül élnek” (4%). Ennél lényegesen többen vannak olyanok, akik családjuk anyagi állapotára a „beosztással jól kijövünk jövedelmünkéből” kijelentést tartották jellemzőnek (41%).

9. táblázat A fiatalok megoszlása családjuk anyagi helyzetének megítélése szerint, lakóhelyük nagysága szerinti bontásban (százalékban)

A település nagysága	Ismeretlen	Gond nélkül élnek	Beosztással jól kijönnek jövedelmükből	Éppen hogy kijönnek jövedelmükből	Hónapról hónapra anyagi gondjaik vannak	Nélkülözések közt élnek	Összesen
1000 fő alatt	–	2,7	33,3	41,3	18,3	4,4	100
1001–2000 fő	–	4,8	45,4	37,6	10,7	1,5	100
2001–5000 fő	0,7	5,0	40,1	38,2	14,1	1,9	100
Város	–	4,5	46,1	37,6	10,9	0,9	100
Összesen	0,3	4,4	41,2	38,6	13,4	2,1	100

Mellettük a másik légnépesebb csoportot azok alkotják, akik „éppen hogy kijönnek a jövedelmükből”, hiszen arányuk megközelíti a kétötödöt (39%). Figyelmet érdemel, hogy az ennél rosszabb anyagi helyzetben élő családok súlya – vagyis a „hónapról hónapra anyagi gondokkal” küszködőké (13%) és a „nélkülözések közt élőké” (2%) – megközelíti az egyhatodot, így többszörösen meghaladja a legkedvezőbb állapotokról hírt adókéét, a „gond nélkül élőkét”.

Mindent egybevéve egyfelől az látható, hogy a háztartások anyagi helyzetük megítélését illetően két nagy csoportra oszlanak. A kisebb felük (45%) úgy látja, hogy a család a jövedelméből nagyobb erőfeszítések nélkül, „beosztással jól kijön”, vagy még ennél is kedvezőbb helyzetben van, amennyiben életük „gondtalannak mondható”. A másik, a háztartások nagyobbik fele (55%) viszont úgy ítéli meg, hogy a rendelkezésükre álló jövedelmekből „éppen hogy” az általuk megszokott és „normálisnak” elfogadott egyensúly határán billegnek, vagy már át is billentek az állandósult anyagi gondokkal küszködők világába.

Másfelől az adatok arra is utalnak, hogy a családjuk anyagi helyzetére és megélhetésére vonatkozó kijelentés kiválasztásánál az érintettek különféle megfontolásokból úgy igyekeztek eljárni, hogy az lehetőleg ne tüntesse fel őket túl „jó”, vagy túl „rossz” színben. Feltehetően ennek tudható be, hogy nem csupán a „gond nélkül élők”, és a másik póluson a „nélkülözések közt élők” aránya ilyen alacsony (2%), hanem hogy a „hónapos anyagi gondokkal küszködőké” is (13%). És ez lehet amögött is, hogy bár a családok többségének a magáról kialakított képéből egyértelműen kiderül, hogy a jövedelmeik és kiadásaik, a szükségleteik és az ezek kielégítéséhez nélkülözhetetlen pénzügyi forrásaik nincsenek egyensúlyban, ezt döntően a jövedelmükből „éppen hogy kijövünk” kijelentéssel látták jól érzékeltetni, és kevésbé a „havi anyagi gondok” állandósulásával, illetve még kevésbé a „nélkülözés” megjelölésével.

A településtípus szerinti bontás láthatóvá teszi a városias települések, a népesebb községek és az aprófalvak közti különbségeket. Nevezetesen: az aprófalvakban a többiekhez képest jóval kevesebben állítják, hogy „beosztással jól kijönnek jövedelmeikből” (33%), és lényegesen többen gondolják úgy, hogy állandósult anyagi gondok, sőt „nélkülözések közt élnek” (23%). Más településeken – karakteresen a városokban – lakók körében viszont határozottan megnő a jövedelmeikből „beosztással jól kijövők” (40–46%) és a „gond nélkül élők” (5%) súlya. A fentiekből következően az aprófalvakban élő családok jelentősen nagyobb arányban gondolják úgy, hogy bevételeikből alig („éppen hogy”), vagy egyáltalán nem képesek szükségleteiket fedezni (64%), mint a nagyobb községekben és városias településeken (49–54%).

Érdeemes egy pillantást vetni a különböző iskolatípusokban tanuló fiatalok anyagi helyzetének a megítélésére, még akkor is, ha az eddig elmondottakból tudhatók a főbb törésvonalak.

TANULMÁNYOK

10. táblázat A különböző iskolatípusokban tanuló fiatalok megoszlása, családjuk anyagi helyzetének megítélése szerint (százalékban)

Iskolatípus	Ismeretlen	Gond nélkül élnek	Beosztással jól kijönnék jövedelmükből	Éppen hogy kijönnék jövedelmükből	Hónapról hónapra anyagi gondjaik vannak	Nélkülözések közt élnek	Összesen
Általános iskola	–	8,5	41,0	38,4	10,3	1,8	100
Szaktanácsképző	0,5	0,9	28,6	44,7	21,2	4,1	100
Gimnázium	0,2	5,0	52,3	34,8	7,0	0,7	100
Szakközépiskola	0,4	3,1	42,7	38,1	13,8	1,9	100
Összesen	0,3	4,6	42,0	38,5	12,6	2,0	100

Nos, a gimnazisták relatíve kedvezőbb helyzete itt is jól kirajzolódik, hiszen családjaik között a jövedelmükből „beosztással jól kijönnék” és a „gond nélkül élők” dominálnak (57%), míg az elesettek súlya alacsony értéket mutat (8%). Ezzel szemben a szaktanácsképzőbe járó fiatalok családjai körében még az egyharmadot sem éri el (30%) azok aránya, ahol azt gondolnák, hogy „beosztással jól kijönnék jövedelmükből”, netán „gond nélkül élnének”. Viszont egynegyednyire (25%) nő az állandósult anyagi gondokkal szembe nézni kénytelen háztartások súlya.

Tartalmilag vizsgálva a háztartásvezetők családjuk anyagi helyzetére vonatkozó kijelentéseit mindenekelőtt azt érdemes megnézni, hogy rendelkeznek-e a folyamatos életvitel biztosításához szükséges (nélkülözhetetlen) kiadások fedezetével. Például a háztartás bevételeiből meg tudják-e venni a napi fogyasztási cikkeket: kenyeret, lisztet, cukrot stb. A háztartásvezetők döntő többségének (83%) állítása szerint a napi fogyasztási cikkek megvétele nem okozott gondot az elmúlt 12 hónapban. A „gond nélkül élők” és a jövedelmükből „beosztással jól kijönnék” körében ez a probléma igazán fel sem merült, és a jövedelmükből „éppen hogy” kijönnék közt is „csak” egyhatodnyian (16%) adtak hírt ilyen esetekről. A legelesettebbek nagyobb része azonban már szembe találta magát ezzel a gonddal a kérdezést megelőző évben: a „havi anyagi gondokkal” küszködők és a „nélkülözések közt élők” közel kétharmada (64%) jelezte, hogy előfordult olyan eset, amikor nem futotta kenyérre, cukorra vagy lisztre.

A család tagjainak az őszi-téli ruhaneműkkel való ellátása már láthatóan nagyobb gondot okoz a háztartásvezetőknek az eddigieknél, hiszen ennek előfordulásáról kétötödük (41%) adott hírt. Ez természetesen nem azt jelenti, hogy az étkezés nagyjában-egészében megoldottnak tekinthető, hanem azt, hogy az étkeztetés adott szintje részben a ruházkodás visszafogásával volt biztosítható.

Adataink szerint a közüzemi számlák kifizetése szintén a háztartások kétötödének okoz gondot. Fizetési probléma már a jövedelmükből „beosztással jól kijönnék” mintegy ötödénél (18%) is jelentkezik, ami aztán a

bevételeikből „éppen hogy kijövő” családok esetében 50 százalékra ugrik. A legelesettebbek közt aztán már azok vannak kisebbségben (14%), akiknek a számla kiegyenlítése nem okoz fejfájást.

Az elmondottak ismeretében aligha meglepetés az a tény, hogy a háztartásvezetők háromötödének (59%) állítása szerint a kérdezést megelőző 12 hónapban előfordult családjukban az a felettebb kínos eset, hogy a következő bevételek megérkezése előtt elfogyott a pénzüik.

Figyelemre méltónak tartjuk, hogy a vizsgált kistérségekben ez a jelenség tömegesnek, szinte általánosnak mondható, hiszen még azon háztartások több mint egyharmada (36%) is beszámolt ilyen eseményről, ahol állításuk szerint bevételeikből „beosztással jól kijönnek”. Véleményünk szerint katasztrofális állapotokról ad hírt az, hogy a jövedelmeikből „éppen hogy” megélőknek már csak egy 20 százaléknyi „kisebbsége” állította: a családban az előző évben (2004-ben) egyszer sem fordult elő, hogy a hónap vége előtt elfogyott a pénzüik. Katasztrófális, tekintettel arra, hogy e családokban a háztartás „folyamatos” üzemeltetése, az igények visszafogása és a szükségletek lefaragása ellenére sem biztosított. (A náluk is rosszabb körülmények közt élőknel szinte nincs is olyan család, ahol ez a gond ne fordult volna elő.)

11. táblázat A különböző iskolatípusokban tanuló fiatalok megoszlása aszerint, hogy az előző 12 hónapban milyen gyakran fordult elő, hogy a hónap végére elfogyott a pénzüik (százalékban)

Iskolatípus	Nem fordult elő	Havonta	Két-havonta	Három-havonta	Félévente	Egy évben csak egyszer	Összesen
Általános iskola	45,4	26,2	6,3	8,1	5,9	8,1	100
Szaktanulmányi képző	28,6	38,7	6,0	14,3	8,7	3,7	100
Gimnázium	43,7	21,5	7,0	11,3	11,2	5,3	100
Szakközépiskola	38,8	28,1	10,0	13,1	6,2	3,8	100
Összesen	39,7	27,9	7,4	11,5	8,2	5,3	100

Mint a táblázat is tanúsítja, a szaktanulmányi képzőkben tanulók családjai között szinte azok számítanak kivételnek, amelyekben a havi jövedelmük kitarthatnak a következő „fizetésig”; arányuk nem éri el az egyharmadot (29%) sem. Ugyanakkor e háztartások gazdálkodási gondjainak az állandósulására utaló jel, hogy mintegy kétötödüknel (39%) havonta, további 6 százalékuknál pedig kéthavonta ismétlődő jelenségről van szó. Kissé sarkítottan: a szaktanulmányi képzőkben tanulók közel fele olyan családban nevelkedik, melyeknél nem biztosítottak a háztartás folyamatos viteléhez szükséges jövedelmek, így havi-kéthavi gyakorisággal napokat-heteket kell átvészelniük pénz nélkül, netán kölcsönök felvételére kényszerülnek, persze, ha a családban a szomszédsági és az ismeretségi körben van kitől kérni.

Ha nem is ennyire kedvezőtlenek a más iskolatípusban tanulók családjainak gazdálkodási-megélhetési körülményei, „örömré” nincs okunk.

Ugyanis még a legkedvezőbb helyzetben lévő gimnazisták és általános iskolások családjai közt sem éri el az 50 százalékot (44–45%) azoknak az aránya, kiknél a vizsgálatot megelőző egy évben ne fordult volna elő, hogy a hó vége előtt elfogyott a pénz. Ezzel szemben az e problémával folyamatosan szembenézni kénytelen háztartások súlya – vagyis ahol havonta-kéthavonta ismét és ismét elfogy a pénz a hó vége előtt – a gimnazisták körében is meghaladja az egynegyedét (28%), a nyolcadikosok közt pedig megközelíti az egyharmadot (32%).

Figyelmet érdemel, hogy bár a szakközépiskolások családjainak mintegy kétötöde (39%) arról számolt be, hogy a havi bevételeik kitartanak a következő „fizetésig”, körülbelül ugyanennyien (38%) viszont arról adtak hírt, hogy folyamatosan számolniuk kell havi jövedelmeik idő előtti „kimerülésével”.

Mindent egybevéve aligha vitatható, hogy e probléma kimondva-kimondatlanul rányomja bélyegét az e fiatalokat oktató-nevelő-képző intézmények hangulatára és működésére.

A vizsgált háztartások anyagi-vagyoni állapotáról, megélhetési körülményeiről és reprodukciójuk minőségéről képet kaphatunk azáltal is, ha megvizsgáljuk, hogy azok a jövedelmeikből képesek-e tartalékolni és felhalmozni. A tartalékolás szükségességét talán nem kell részletesen indokolni, hiszen a gyakori elbocsátások előfordulása, az állandó munkahely hiánya, a jövedelmek és a megélhetés bizonytalansága, a gyerekek taníttatása stb. mindenképpen indokolja valamilyen tartalékok képzését, áthidalandó az „átlagosnál” is kedvezőtlenebb helyzeteket.

A felhalmozás „polgári” erényének gyakorlását pedig elkerülhetetlené teszik a generációs reprodukció elemi szintű biztosításának társadalmi hagyományai: az az igény és a törekvés, mely szerint a gyerekek önálló életkezdésének anyagi megalapozásában a szülői generációnak akár erején felül is részt kell vállalnia. Ez pedig a szülői családokat folyamatos erőfeszítésre készíti és kényszeríti, csaknem függetlenül a valós anyagi-jövedelmi helyzetüktől.

Nos, a háztartásvezetők mintegy háromötöde (58%) számolt be arról, hogy „esetenként” vagy „rendszeresen” tartalékolnak.

A szülői generáció körében általánosan elterjedt spórolási törekvéseket és gyakorlatot ez az adat alátámasztja ugyan, azonban a „részletek” arra is felhívják a figyelmet, hogy az adott jövedelmi viszonyok között csupán a háztartások egytizede (12%) tud „rendszeresen” tartalékolni. Ez rendkívül alacsony léptékű és mértékű felhalmozási lehetőségre és képességre utal, jól láthatóvá téve, hogy a havi bevételeikből azoknak is mindössze ötöde tud „rendszeresen” félretenni pénzt, akik arról számoltak be, hogy „beosztással jól kijönnek a jövedelmükből”. Ez azt jelenti, hogy a kistérségben a napi megélhetési gondoktól mentes életvitelbe – melyet a „beosztással jól kijövünk” bevételeinkből kijelentés ír le – már nem feltétlenül tartozik bele a „rendszeres” tartalékolás, hiszen a magukat ide soroló háztartásvezetőknek be kell érniük ennek „eseti” gyakorlásával (65%). Következésképpen – és ez megfelel a jövedelmi helyzetből adódó reálfolyamatoknak – a kistérségek családjainak döntő többségében „egyszerű” újratermelődésként folyik, ahol még a magukat „beosztással jól

élőknek” minősítő háztartások zöme sem rendelkezik olyan jövedelmekkel, melyből biztosítani tudnák a kor követelményeivel való lépéstartást.

Összegzés helyett

Nem kívánjuk összefoglalni az elmondottakat, és csupán a bevezetőben jelzett megfontolások egyetlen összefüggésére utalnánk, röviden. Nevezetesen: reméljük, hogy sikerült érzékeltetnünk az ún. lemaradó kistérségekben uralkodó viszonyokat, közelebbről az ezekre jellemző gazdaság- és társadalomszerveződés néhány sajátosságát és egyben „máságát”. Gondoljunk például a gazdaság állapotára, amely miatt az itt élő munkaképes-korú népesség csupán egy része számára képesek a cégek munkahelyet kínálni, következésképpen az ún. másodlagos munkaerőpiac (kényszerfoglalkoztatás) állandó, kiterjedt és mással nem helyettesíthető, vagyis integráns része a helyi társadalom működésének. Hasonlóan fontos szerepet kapnak e társadalmak szerveződésében az elsődleges munkaerőpiac tehermentesítését szolgáló intézmények (pl.: leszázalékolás), mint ahogy a másodlagos munkaerőpiac tehermentesítése is folytonos teendőket generál (pl.: szociális segély), jelezve, hogy az inaktívak népes csoportjai nem feltétlenül az önhibájukból kerültek kívül a hivatalos munkaerőpiacon. Amikor tehát arra utalunk, hogy a vizsgált 14–17 éves fiatalok negyede olyan család-háztartásban nevelkedik, amelyben nincs a hivatalos munkaerőpiacon foglalkoztatott személy, illetve a családok további közel kétötödében is csupán egy fő, akkor nem valamely extrém, és emiatt sajnálatra méltó állapotokról adtunk képet, hanem az ország jelentős térségeiben domináns társadalmi újratermelődés jellegzetes működésmódját írtuk le. Ennek a működésmódnak további jellemzője, hogy a hivatalos munkaerőpiac bérei a minimálbér köré szerveződnek, így nem csupán a munkaerőpiacról kiszorultak, a közhasznú foglalkoztatottak, a járadékosok vagy a szociális segélyezettnek kénytelenek rendkívül alacsony bevételekből megélni és családjukat eltartani, hanem az „állásban lévők” zöme is. Innen tekintve a létminimum körüli összegből élő család-háztartások dominanciája szintén nem tekinthető egyedi és eseti állapotnak, ez is a „lemaradó térségek” társadalmára jellemző működésmód.

Röviden: a fentiekből egyértelműen következik, hogy az ország „lemaradó térségeiben” olyan gazdaság- és társadalomszerveződési viszonyok alakultak ki és uralkodnak, melyek nem azonosak sem a fejlett kapitalista országok piacgazdaságaival, sem hazánk külföldi tőkeberuházások által elért és dinamikusan fejlődő „kapu-városainak” és térségeinek piaci működésmódjával.

Úgy gondoljuk tehát, hogy a mai Magyarországot egyetemlegesen és differenciálatlanul modern piacgazdaságként leírni és jellemezni nem csupán túlzás, de felettébb félrevezető is, hiszen ezzel olyan benyomást keltenek az ezt hangoztatók, mintha a lemaradó kistérségekben élők nem akarnának, vagy kizárólag „személyes tulajdonságaik” okán képtelenek lennének alkalmazkodni korunk modernizációs kihívásaihoz. És ez a kép azt is sugallja, mintha azonos felépítésű, szerkezetű, mozgásirányú és

TANULMÁNYOK

minőségű, azonos kihívásokat és követelményeket közvetítő, azonos közérzetű és hangulatú, és – témánknál maradva – azonos generációs reprodukciót produkálni képes társadalmakról lenne szó. Nyilvánvaló például, hogy a vizsgált kistérségekben pusztán fikció az a rendszerváltó politikai elitek által általánosan használt idealizált politikai-ideológiai családkép, amely a társadalom „alapjaként egy széles és jómódú polgári középosztályt” tételez. Vagyis olyan társadalmi rétegeket jelölnek meg a generációs újratermelés „alapjául”, amelyek döntően vagy kizárólag családi erőforrásaikra építve képesek gyermekeik európai mércével is versenyképes társadalmi felkészítéséről gondoskodni. Márpedig ez a feltételezés nem állja meg a helyét, és miután a család intézményén túl a generációs reprodukciót biztosítani hivatott rendszer további intézményei is erőforráshiánnyal küszködnek, aligha meglepő, hogy a vizsgált térségekben a fejlődő országokra jellemző nyers és fragmentált újratermelés vált meghatározóvá. Ebből a nézőpontból talán érthető az az általunk is képviselt álláspont, amely ezen állapotok kezelése és meghaladása érdekében szorgalmazza más generációs intézmények erőforrásokkal történő ellátását is, kivédendő és ellensúlyozandó a családok ezen „hiányosságaiból” következő társadalmi hátrányok halmozódását.

GYULAVÁRI TAMÁS – KRÉMER BALÁZS

Miért áttekinthetetlen a pénzbeli szociális ellátások rendszere?

Tanulmányunk¹ a pénzbeli szociális ellátásokat vizsgálja, amelyek a szociális ellátórendszer alapvető elemét jelentik. Írásunk első felében arra keressük a választ, hogy a pénzbeli szociális ellátások jelenlegi rendszere, jogi szabályozása megfelel-e azoknak a követelményeknek, melyeket egy áttekinthető, hatékony ellátórendszerrel szemben támaszthatunk. A második részben betekintünk a mai, áttekinthetetlen rendszer „függőnye” mögé, és megkíséreljük bemutatni kialakulásának történeti háttérét, filozófiáját. Bár ebben az írásban nem vállalkozhatunk egy új ellátórendszer felvázolására, mégis igyekszünk – a múltból és a jelenből egyaránt – leszűrni néhány megszívlelendő tanulságot.

1. A pénzbeli szociális ellátások rendszere

Azok az ellátások minősülnek pénzbeli ellátásnak, amelyeket a jogosult pénzbeli formában kap meg és – részben vagy teljesen – amelyek felhasználásáról maga rendelkezhet. Ha a jogosult egyáltalán nem rendelkezhet a pénz felhasználásáról, akkor az nem pénzbeli ellátás, hanem ténylegesen a pénzzel kifizetett szolgáltatás vagy tárgy jelenti az ellátást (pl. közüzemi díj, étkezési térítési díj).² A hatályos joganyagban feltűnően nagy számú, összesen 44 féle pénzbeli szociális ellátást találtunk. A pénzbeli ellátások legalapvetőbb szabályait az alábbi 11 jogszabály tartalmazza:

a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény,

a foglalkoztatás elősegítését és a munkanélküliek ellátását szolgáló alábbi pénzbeli ellátásokat az 1991. évi IV. törvény (a továbbiakban: Flt.),

a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény,

a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény,

a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény,

1 A tanulmány a „Magyarország 2015” program támogatásával készült.

2 Szöllősi Gábor: A szociális jogok érvényesülésének egyéni és kollektív jogi garanciái. *Esély*, 2005/1. 74. o.

TANULMÁNYOK

az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásait a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény,
a hadigondozásról szóló 1994. évi XLV. törvény és a nemzeti helytállásért elnevezésű pótlékról szóló 173/1995. (XII. 27.) korm. rendelet,
a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény,
a rokkantsági járadékról szóló 83/1987. (XII. 27.) MT rendelet,
a megváltozott munkaképességű dolgozók foglalkoztatásáról és szociális ellátásáról szóló 8/1983. (VI. 29.) EÜM-PM együttes rendelet.

A pénzbeli szociális ellátások egyik legfontosabb forrása a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szt.). A jogosult részére jövedelme kiegészítésére, pótlására pénzbeli szociális ellátás nyújtható. A szociális törvény II. fejezete alapján az alábbi pénzbeli ellátások vehetők igénybe:

- időskorúak járadéka,
- rendszeres szociális segély,
- ápolási díj,
- lakásfenntartási támogatás,
- átmeneti segély.

A helyzetet bonyolítja, hogy a szociális törvényben biztosított rendeltetési jogkörük alapján a helyi önkormányzatok eltérően szabályozzák az egyes pénzbeli ellátásokat, így a lakásfenntartási támogatást, az ápolási díjat, az átmeneti segélyt és a temetési segélyt.

A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény az alábbi pénzbeli ellátásokat tartalmazza:

- képzési támogatás,
- munkanélküli járadék,
- vállalkozóvá válás elősegítése,
- nyugdíj előtti munkanélküli segély,
- álláskeresést ösztönző juttatás.

A családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény az alábbi pénzbeli ellátásokat tartalmazza:

- családi pótlék,
- gyermekgondozási segély,
- gyermeknevelési támogatás,
- anyasági támogatás.

A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény az alábbi pénzbeli támogatásokat biztosítja:

- rendszeres gyermekvédelmi támogatás,
- rendkívüli gyermekvédelmi támogatás,
- otthonteremtési támogatás.

A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény a következő pénzbeli ellátásokat állapítja meg:

- öregségi nyugdíj,

- karkedvezményes nyugdíj,
- előrehozott öregségi nyugdíj,
- rokkantsági nyugdíj,
- baleseti rokkantsági nyugdíj,
- özvegyi nyugdíj,
- árvaellátás,
- szülői nyugdíj,
- baleseti hozzátartozói nyugellátások.

A kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény a következő pénzbeli ellátásokat biztosítja:

- terhességi-gyermekágyi segély,
- gyermekgondozási díj,
- táppénz,
- méltányosságból igénybe vehető pénzbeli ellátások,
- baleseti táppénz,
- baleseti járadék.

A fogyatékosággal élő személyek az alábbi pénzbeli szociális ellátásokra lehetnek jogosultak:

- a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény szerinti fogyatékosági támogatás,
- a 83/1987. (XII. 27.) MT rendelet szerinti rokkantsági járadék,
- a megváltozott munkaképességű dolgozók foglalkoztatásáról és szociális ellátásáról szóló 8/1983. (VI. 29.) EÜM-PM együttes rendelet szerinti átmeneti járadék,
- a megváltozott munkaképességű dolgozók foglalkoztatásáról és szociális ellátásáról szóló 8/1983. (VI. 29.) EÜM-PM együttes rendelet szerinti rendszeres szociális járadék,
- a megváltozott munkaképességű dolgozók foglalkoztatásáról és szociális ellátásáról szóló 8/1983. (VI. 29.) EÜM-PM együttes rendelet szerinti bányász dolgozók egészségkárosodási járadéka.

A hadigondozásról szóló 1994. évi XLV. törvény alapján a hadigondozásra jogosultakat az alábbi pénzbeli ellátások illetik meg:

- összegű térítés,
- hadirokkant-járadék,
- ápolási pótlék,
- hadiözvegyi járadék,
- hadiárva járadék,
- hadigondozott családtag járadéka.

A nemzeti helytállásért elnevezésű pótlékot a 173/1995. (XII. 27.) korm. rendelet vezette be.

A fenti struktúrából kitűnik, hogy a pénzbeli ellátások szabályozása lépésről lépésre, egységes koncepció nélkül jött létre. A jelenlegi szabályrendszer elkülönült alrendszerekre bomlik. Stabil és önállóan működő alrendszernek tekinthetők a kötelező egészségbiztosítási ellátások (1997. évi LXXXIII. törvény), a társadalombiztosítási nyugellátások (1997. évi

TANULMÁNYOK

LXXXI. törvény), valamint a munkanélküliek ellátórendszere (1991. évi IV. törvény). Ezeknek a járulékfizetésen alapuló alrendszereknek az önálló működtetése indokolt a jövőben is.

A rendszer bonyolultságát az okozza, hogy a járulékfizetéstől független pénzbeli ellátások legalapvetőbb szabályait további 8 jogszabályba „szórták szét”. A szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény elfogadásával kísérletet tettek ugyan egy szociális alaptörvény megalkotására, ám sajnos sikertelenül. Az Szt. ugyanis kizárólag az önkormányzati hatáskörbe utalt pénzbeli ellátásokat tartalmazza. További 7 jogszabályban³ szerepelnek még pénzbeli ellátások, ami áttekinthetlenné teszi a rendszert. A családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény tartalmazza a családi pótlék, a gyermekgondozási segély, a gyermeknevelési támogatás és az anyasági támogatás szabályait. A gyermekek támogatásait – a rendszeres gyermekvédelmi támogatást, a rendkívüli gyermekvédelmi támogatást és az otthonteremtési támogatást – egy újabb jogszabály, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény biztosítja.

A szabályozás a fogyatékosokkal élők támogatásai tekintetében a legzavarosabb, hiszen három jogszabályban is szerepelnek ilyen pénzbeli ellátások. A fogyatékos támogatást a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény, a rokkantsági járadékot a 83/1987. (XII. 27.) MT rendelet, míg az átmeneti járadékot, a rendszeres szociális járadékot és a bányász dolgozók egészségkárosodási járadékát a megváltozott munkaképességű dolgozók foglalkoztatásáról és szociális ellátásáról szóló 8/1983. (VI. 29.) EÜM-PM együttes rendelet biztosítja.

És ezzel mindig nem ért véget a jogszabályok sora, hiszen a hadigondozásra jogosultak hatféle pénzbeli ellátását – az egyösszegű térítést, a hadirokkant-járadékot, az ápolási pótlékot, a hadiözvegyi járadékot, a hadiárva járadékot, illetve a hadigondozott családtag járadékát – egy újabb törvény, a hadigondozásról szóló 1994. évi XLV. törvény szabályozza. A jogforrási „sokszínűséget” garantálja a nemzeti helytállásért elnevezésű pótlék bevezetéséről szóló 173/1995. (XII. 27.) korm. rendelet.

Az ellátórendszer fokozatos, egymástól elkülönülő lépésekből álló szabályozása oda vezetett, hogy a járulékfizetéstől független pénzbeli ellátások szabályai a jogosultak csoportjai – családok, gyermekek, fogyatékosokkal élők, hadigondozottak – szerint tagozódnak. A hatályos szabályozás egyetlen elfogadható tagolási elve az, hogy az önkormányzatok által folyósított ellátások egyetlen törvényben (Szt.) találhatók. A többi pénzbeli ellátás külön elvégzett szabályozására nehéz logikus magyarázatot találni. Aggályos az is, hogy a pénzbeli ellátások több jogszabály-

³ Pénzbeli ellátásokat tartalmaznak még a fentiekén túl a következő jogszabályok: a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény, a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény, a hadigondozásról szóló 1994. évi XLV. törvény, a rokkantsági járadékról szóló 83/1987. (XII. 27.) MT rendelet, a megváltozott munkaképességű dolgozók foglalkoztatásáról és szociális ellátásáról szóló 8/1983. (VI. 29.) EÜM-PM együttes rendelet, valamint a nemzeti helytállásért elnevezésű pótlékról szóló 173/1995. (XII. 27.) korm. rendelet.

ban más jellegű szabályokkal keverednek. Erre a legjobb példa a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény, amelyben a fogyatékosági támogatás mellett akadálymentesítéssel, egyenlő bánásmóddal és esélyegyenlőségi programmal kapcsolatos rendelkezéseket egyaránt találunk.

A fentiekben már utaltunk arra, hogy a vizsgált jogforrások is meglehetősen sokfélék. Dominál ugyan a törvényi szintű szabályozás, ami különösen érvényes a járulékfizetésen alapuló ellátásokra. Emellett törvényi szintű szabályozás biztosítja a családi támogatásokat, a gyermekek és a hadigondozottak ellátásait. Ebből a szempontból is problematikus a fogyatékosokkal élők ellátásainak szabályozása. Az 1998. évi XXVI. törvény (fogyatékosági támogatás) mellett találunk 1987-ben elfogadott MT rendeletet (rokkantsági járadék) és 1983-as (!) EÜM-PM együttes rendeletet is (átmeneti járadék, rendszeres szociális járadék, bányász dolgozók egészségkárosodási járadéka).

A pénzbeli ellátások szabályrendszeréről összességében elmondható, hogy ez nem alkot egységes, könnyen áttekinthető, logikus rendszert. Sokkal inkább annak a folyamatnak a problémáit tükrözi, amely során eljutottunk a mai állapothoz.

2. A pénzbeli ellátások inflálódása

A fentiekből kitűnik, hogy a pénzbeli ellátások száma rendkívül magas, és számuk a rendszerváltás óta folyamatosan növekszik. A 44 féle pénzbeli ellátás párhuzamos szabályozása, nyilvántartása, folyósítása áttekinthetlenné teszi a rendszert, mind az ellátásokat igénybe vevők, mind pedig az adminisztrációban dolgozók számára. De nemcsak az ellátások magas száma miatt nem tartható a jelenlegi szabályozás, hanem a jogi szabályozás széttöredezettsége is alapvető problémát jelent. A fentiekben felsorolt 11 jogszabály csupán a „jéghegy csúcsa”, hiszen azokat számtalan rendeleti szintű szabály teszi teljesen kiismerhetlenné. Alapvető fontosságú feladat tehát a szabályozás egyszerűsítése.

A 44 féle pénzbeli ellátás ráadásul jelentősen növeli annak a lehetőségét, hogy valaki párhuzamosan több ellátásban részesüljön. Ennek a lehetőségét persze igyekszik csökkenteni a jogalkotó, de egy egységes nyilvántartás hiányában ez meglehetősen nehéz vállalkozás. Egyes ellátásoknál vannak olyan szabályok, amelyek kimondják, hogy az érintett ellátás igénybe vételét mely más ellátásokra való jogosultság zárja ki. Az álláskeresőt ösztönző juttatásra például nem jogosult az, aki rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjban, vagy táppénzben részesül. Munkánélküli járadékot nem kaphat az, aki rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjra, vagy táppénzre jogosult stb. A juttatások átfedésének megakadályozását szolgálják továbbá azok a rendelkezések, amelyek egy ellátást csak abban az esetben biztosítanak, amennyiben az érintett személy nem rendelkezik a megélhetést biztosító jövedelemmel. A megélhetést biztosító jövedelemmel nem rendelkező személyek minimális pénzbeli

TANULMÁNYOK

ellátását szolgálja az időskorúak járadéka⁴, a rendszeres szociális segély⁵, illetve az átmeneti segély⁶. Ezeknek az ellátásoknak az összegét az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének százalékában határozzák meg. Ez az arány ellátásonként különbözik, de általános szabályként alsó határa az öregségi nyugdíj-minimum 80 százaléka. Az ilyen típusú minimális ellátásra való jogosultság és az összeg megállapításánál figyelembe kell venni minden egyéb pénzbeli szociális ellátást. Ugyanakkor a legtöbb ellátás szabályozásában nincs ilyen jellegű kizáró szabály. Ez a helyzet csak úgy változtatható meg, ha csökkentjük az ellátások számát és megteremtjük az ellátások közötti összhangot: pontosan meg kell határozni, hogy mely ellátások vehetők igénybe párhuzamosan és melyek nem.

A pénzbeli szociális ellátások általános jellemzője a normativitás. A pénzbeli ellátórendszer tehát meglehetősen kötött, a jogszabályban szereplő kritériumok vizsgálatán túl a rászorultság vizsgálata néhány ellátás terén érvényesül csupán. A rászorultság vizsgálatán alapul az ellátás folyósítása az Szt. szerint az ápolási díj⁷, a lakásfenntartási támogatás⁸, az átmeneti segély és a temetési segély esetében. Relatív normativitás érvényesül viszont a rendszeres gyermekvédelmi támogatásnál.⁹ A települési önkormányzat képviselő-testülete ugyanis a gyermeket csak akkor részesítheti rendszeres támogatásban, ha az egyéb normatív feltételek megléte mellett a települési önkormányzat rendelete alapján elrendelt vagyoni helyzet vizsgálata során az egy főre jutó vagyon értéke nem haladja meg a meghatározott értéket¹⁰. A rászorultság elvét alkalmazzák még a rendkívüli gyermekvédelmi támogatásnál is. A települési önkormányzat képviselő-testülete a gyermeket a rendeletében meghatározott mértékű rendkívüli gyermekvédelmi támogatásban részesíti, ha a gyermeket gondozó család időszakosan létfenntartási gondokkal küzd, vagy a létfenntartást veszélyeztető rendkívüli élethelyzetbe került.¹¹ Elsősorban azokat a gyermekeket, illetve családokat kell alkalmanként rendkívüli támogatásban részesíteni, akiknek az ellátásáról más módon nem lehet gondoskodni, illetve akik az alkalmanként jelentkező többletkiadások – különösen a szociális válsághelyzetben lévő várandós anya gyermekének megtartása, a gyermek fogadásának előkészítéséhez kapcsolódó kiadások, a nevelésbe vett gyermek családjával való kapcsolattartásának, illetve a gyermek

4 Szt. 32/B–E §.

5 Szt. 37/A §.

6 Szt. 45. §.

7 Kivéve az úgynevezett alanyi jogon járó ápolási díjat.

8 A lakásfenntartási támogatás csak részben tartozik az önkormányzati szabályozás alá.

9 Lásd a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 19. §-át.

10 A vagyon egy főre jutó értéke a gyermeket gondozó családban

a) külön-külön számítva az öregségi nyugdíj legkisebb összegének huszonötszörösét, vagy
b) együtt számítva az öregségi nyugdíj legkisebb összegének hetvenötszörösét meghaladja, és amelynek hasznosítása nem veszélyezteti a vagyonnal rendelkező megélhetésének feltételeit. Nem tekinthető vagyonnak az az ingatlan, amelyben a szülő vagy a tartásra köteles más törvényes képviselő életvitelszerűen lakik, továbbá a mozgáskorlátozottságra tekintettel fenntartott gépjármű.

11 21. § (1).

családba való visszakerülésének elősegítése, betegség vagy iskoláztatás – miatt anyagi segítségre szorulnak.

Méltányosságból igénybe vehető ellátást találunk még a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvényben is. Az OEP főigazgatója – az Egészségügyi Alap éves költségvetésében meghatározott keretek között – méltányossági jogkörében a biztosított részére akkor engedélyezheti a terhességi-gyermekágyi segély, a gyermekgondozási díj és a táppénz folyósítását, ha a biztosított az ahhoz szükséges biztosítási idővel nem rendelkezik. Az OEP főigazgatója a biztosítási jogviszony megszűnését követő 90 napon át járó táppénz folyósítását méltányosságból meghosszabbíthatja, legfeljebb 90 nappal. A méltányossági jogkör gyakorlása során az OEP főigazgatója a biztosítottat indokolt esetben segélyben részesítheti.¹²

A fenti ellátásokon kívül minden pénzbeli ellátásra vonatkozóan a normativitás érvényesül. Ez egyben a rendszer meghatározó sajátossága is, hiszen a rendkívül terjedelmes joganyag döntő hányadát pontosan az ellátásra való jogosultság rendkívül részletes, aprólékos szabályozása teszi ki. Ha viszont a pénzbeli ellátások rendszere alapvetően normatív, akkor indokolatlan és kontraproduktív az adminisztráció széttagolása. Míg egyes ellátásokat az önkormányzatok, másokat a munkaügyi szervezet, illetve a társadalombiztosítás szervezete folyósít. Sokkal egyszerűbb volna egyetlen adatbázist létrehozni, és egy kifizető helyről intézni a ma még különböző intézményekhez kötődő ellátások nagy részét. Ebben a tekintetben is érvényes az a korábbi megállapítás, hogy a kötelező egészségbiztosítás ellátásait (1997. évi LXXXIII. törvény), a társadalombiztosítási nyugellátásokat (1997. évi LXXXI. törvény), valamint a munkanélküliek ellátórendszerét (1991. évi IV. törvény) indokolt meghagyni a jelenlegi elkülönült alrendszerekben. Az egységesítés a járulékfizetéstől független, normatív pénzbeli ellátásokat érinthetné.

A fentiekben ismertetett ellátórendszert tovább bonyolítják azok a szociális ellátások, amelyeket a jogosult nem pénzben kap. Amint arra a bevezetőben utaltunk, vizsgálatunk kizárólag a pénzbeli szociális ellátásokat érinti. A teljes szociális ellátórendszer felvázolása érdekében azonban itt felsoroljuk azokat a juttatásokat, kedvezményeket, amelyeket figyelembe kell venni a szociális ellátórendszer átalakítása során:

1. Kötött, csak bizonyos célokra, szükségletek kielégítésére fordítható támogatások:

- közgyógyellátás¹³,
- temetési segély¹⁴,
- fogyatékosok gépjármű-vásárlási, –fenntartási és lakás átalakítási támogatása,
- lakhatási és adósságkezelési támogatások¹⁵,
- szociális diszkontokban beváltható és más utalványok,

12 Ebtv. 50. § (1).

13 Lásd Szt. 49–53. §.

14 Lásd Szt. 46. §.

15 Lásd például az adósságkezelési szolgáltatást az Szt. 55. §-ában.

TANULMÁNYOK

- üdülési csekk¹⁶,
- lakásvásárlási, -építési, -felújítási támogatás¹⁷,
- ösztöndíjak, kollégiumi és más diákjóléti támogatások.

2. Természetben nyújtott támogatások:

- köztemetés,¹⁸
- gyógyászati segédeszközök, és azok javítása¹⁹,
- térítésmentes gyermekétkeztetés, gyermekintézményi elhelyezés²⁰,
- ingyenes tankönyv és tanszer²¹,
- fogyatékosokat szállító szolgálatok,
- célzott népegészségügyi, egészség-megőrzési, prevenciós programok,
 - szociális földprogramok,
 - a szociális és gyermekvédelmi szolgáltatások teljes köre – alapellátások és szakellátások.²²

3. Hatósági árakban megjelenő ártámogatások:

- tömegközlekedés, ezen belül tanuló és nyugdíjas tarifák,
- gázár és egyéb energiaárak,
- kedvezményes múzeumi és egyéb kulturális rendezvényi belépők,
- tb gyógyszerár-támogatás.

4. Speciális adó- és kamatkedvezmények:

- lakáscélú hiteltámogatások, kedvezményes hitelek,
- lakás előtakarékosági adókedvezmény,
- „Sulinet” – informatikai vásárlások utáni adóleírás,
- családi adókedvezmény²³,
- önkéntes nyugdíj- és egészségbiztosítások adókedvezményei²⁴,
- más (jellemzően tartós lekötésű) megtakarítások és biztosítások adókedvezményei,
 - munkaadók részére, bizonyos béren felüli juttatások után leírható adók (étkezési csekk stb.).

5. Foglalkoztatási támogatások, adó- és járulékkedvezmények:

- megváltozott munkaképességűek foglalkoztatása után járó dotációk (pl. célszervezet),
 - EHO elengedése és járulék-felezés munkába visszatérő kismamák,

16 Lásd a természetbeni juttatások között a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 69. §-ában.

17 Pl. Panel, Panel+ programok.

18 Lásd az Szt. 48. §-ában.

19 Lásd az 1997. évi LXXXIII. törvény végrehajtását szolgáló 217/1997. (XII. 1.) korm. rendelet 7/A §-át.

20 Lásd a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 148. §-ában.

21 Lásd az Szt. 47. §-át.

22 Lásd a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvényt.

23 Lásd a 1995. évi CXVII. törvény 40. §-át.

24 Lásd az önkéntes kölcsönös biztosító pénztárakról szóló 1993. évi XCVI. törvényt.

tartósan munkanélküli idősebb munkavállalók és pályakezdők alkalmazásánál,

- speciális foglalkoztatási formák (pl. távmunka) kedvezményei,
- hátrányos helyzetű térségek, csoportok gazdasági felzárkóztató, kisvállalkozás-fejlesztési programjai, hitelkedvezményei,
- az aktív foglalkoztatáspolitikai programok teljes köre, beleértve a munkahely-teremtési és megtartási programokat, a képzési támogatásokat, illetve a közhasznú, közcélú, és közmunkaprogramokat.²⁵

6. Speciális közalapítványi és más pályázati programok:

- fogyatékossgal élő felnőttek és gyermekek képzési, foglalkoztatási, kommunikációs, szabadidős stb. támogatásai,
- roma ösztöndíjak,
- hajléktalanok, szerfüggők speciális re-integrációs programjai,
- hátrányos helyzetű gyerekek és fiatalok nyári táborozási, szabadidős programjai,
- tehetséggondozó programok,
- hátrányos helyzetű sportolók, művészek támogatásai,
- NCA szociális jellegű támogatások.

A fentiekből jól látható, hogy a 44 fajta pénzbeli szociális ellátás mellett az állam még több tucat egyéb ellátási, támogatási módszert, illetve kedvezményt alkalmaz. Ezek a támogatások, kedvezmények számos, alapvetően eltérő jogterületet érintenek, így szabályozásuk messze túlterjeszkedik a szociális jog keretein. A pénzbeli szociális ellátások rendszerének átalakítása során tehát figyelembe kell venni ezeket az elszórtan található kedvezményeket, ellátásokat is, ami tovább nehezíti a feladatot...

3. Ki legyen jogosult pénzbeli ellátásra?

Az eddigiekben alapvetően a jogszabályok helye és a szabályozás tartama szerint próbáltuk meg csoportosítani a pénzbeli támogatásokat. Az alábbiakban más szempontok szerint próbáljuk meg áttekinteni a sokféle pénzbeli támogatást, szociális jövedelmet, segélyt. Sokan azt gondolják, hogy a fenti címben feltett kérdésre könnyű egyszerű és világos választ adni: támogatást annak kell adni, akinek nincs, vagy kevés a pénze. Ezzel a válasszal két baj van. Egyrészt ma Magyarországon, de Európában sehol sem az a támogatási jogcím, hogy valakinek kevés pénze van, mert ez legfeljebb krízis-jellegű, átmeneti segélyre jogosít. Másrészt nem lehet rögzíteni sem egységes jövedelemhatárt, sem egységes szociális jövedelmi szintet. Éppen ezért ebben az alfejezetben azt vizsgáljuk, hogy kinek, milyen okok miatt szokás pénzt, szociális jövedelmet folyósítani.

²⁵ Lásd az FtL-ben.

3.1. *Akik járulékfizetéssel jogot szereztek rá*

Amint azt a pénzbeli ellátásokat bemutató fejezetben láthattuk, számos támogatási formának az az alapja, hogy a támogatott munkajövedelméből történő járulékbefizetéssel szerzett jogosultságot a támogatásra. Ide tartoznak a társadalombiztosítási ellátások, amelyekre járulékfizetéssel lehet jogot szerezni, és tiszta formája az öregségi nyugdíj. A jogszerzés kérdése azonban ebben a körben sem ennyire egyszerű. Vannak ugyanis olyan élethelyzetek, amelyekben az ember ténylegesen nem végez munkát, a jogszabály mégis úgy tekinti, mintha dolgozna. Szolgálati időnek számítanak a szabadság és táppénz (amikor van járulékfizetés), az egyetemi évek időszakai (amikor nincs járulékfizetés), a munkanélküli, álláskeresési támogatás időszaka (amikor van járulékfizetés), az anyasági ellátások (gyes, gyed, gyet) időszakai. Az elvileg munkával és járulékfizetéssel megszerezhető jogot tehát nem csak munkával és járulékkal lehet megszerezni, hanem, bármily abszurd is, olykor éppen a nem-dolgozás idején kapott támogatás képezi a munkaviszonyként elismert jogszerzés alapját. Más esetekben nem az kapja a támogatást, aki maga munkával és járulékfizetéssel jogot szerzett erre, hanem az ő korábbi munkája és befizetései képezik egy családtag támogatásának jogalapját. Ilyen ellátások a túlélő családtagok, az özvegyek és az árvák nyugdíjellátásai. Ismét más eset az, amikor a munkavégzés valamilyen sajátossága, különös veszélyessége, egészségre ártalmas volta olyan különleges elbánást vonzz maga után, hogy az érintett körbe tartozóknak a szokásostól bőkezűbben számolják el a munkával szerzett jogait. Ilyen extra-elbánásban részesülhetnek a fegyveres testületeknél és más közhatalmi ágakban dolgozók, de sajátos számítási kalkulus vonatkozhat a bányászok bizonyos csoportjára is. Az előző csoporthoz hasonló extra-elbírálásnak tekinthetjük a különféle korai nyugdíjazási formákat is, nem csupán a korengedményes, korkedvezményes nyugdíjazásokat, hanem a rokkantsági és baleseti nyugdíjazásokat is beleértve.

3.2. *Akik igazoltan vannak távol a munkaerőpiactól*

Számos vonatkozásban ebbe a körbe sorolhatók a már fentebb említett, különböző okokból nyugdíjazottak is. Azt lehet mondani, hogy ők azért kapnak nyugdíjat, mert túl öregek vagy túl betegek ahhoz, hogy dolgozzanak. Ez az a logika, amiért hozzájuk hasonló „nyugdíjszerű” ellátásban részesülnek a hozzájuk hasonló helyzetű, de munkaviszonnyal és járulékfizetéssel társadalombiztosítási ellátásra jogot nem szerzettek is. Így azután rendszeres jövedelmet kaphat az, aki túl öreg, túl beteg ahhoz, hogy dolgozzon.

Igazolt távollétnek minősül továbbá az anyák távolléte a gyermek születése utáni időszakban. Valamennyi anyasági ellátásra igaz az, hogy a támogatás oka és jogcíme az anya keresőképtelensége. Ugyanakkor az anyasági ellátások összegének különbözősége arra mutat, hogy a jogcímek oka az általunk alkalmazott tipizálásnál sokkal bonyolultabb. Ez az igazolt távollét nemcsak a kisgyerekes anyákra vonatkozhat, hanem a

sok gyereket nevelőkre (gyet), vagy a tartós ápolásra-gondozásra szoruló családtagja mellett otthon maradókra (ápolási díj), akár hosszabb ideig is.

Igazolt távollétnek minősül az is, ha valaki aktívan munkát keres, miközben az állam illetékes intézményeivel együttműködve nem dolgozik – ekkor munkanélküli ellátásban, illetve rendszeres szociális segélyben részesülhet.

Általában „igazolt távollétnek” minősül az orvosilag igazolt betegség és egészségkárosodás időszaka. Rövidebb ideig tartó igazolt távollétekre vonatkozik a táppénz, hosszabb, tartósabb távollétekre vonatkoznak a rokkantsági és baleseti nyugdíjak, járulékok, vagy ennél sokkal átfogóbban: a különféle betegségek és fogyatékoságok esetére járó támogatások.

3.3. Akiknek méltányolandóan magasabbak a költségeik

Ebbe a körbe a támogatások két nagy csoportja tartozik. Az egyik csoport a gyerekes szülőknél juttatott támogatások csoportja. A logika világos: az azonos jövedelmi helyzetű emberek közül drágább az önfenntartása annak, aki a jövedelméből gyereket, gyerekeket nevel, tehát jogos hozzájárulni ezekhez a többletköltségekhez. Itt is elbizonytalanító persze, hogy konkrétan kinek és mennyivel.

A másik csoportba a fogyatékosággal élőknek nyújtott támogatások tartoznak. A fentihez hasonló logika támasztja alá a fogyatékos embereknek nyújtott támogatásokat, de mindazon támogatási formákat, amelyek a fogyatékosággal élő emberek valamiféle sajátos szükséglet-kielégítése kapcsán (utazás, lakhatás stb.) próbálja meg a felmerülő többletköltségek egy részét átvállalni.

3.4. Prevenció

A prevenció azt a támogatást jelenti, amit egy válsághelyzetben lévő kap, mert a támogatás elmulasztása tartósabb, több költséggel járó szociális problémákhoz vezethet. Ezt az elvet követi valamennyi átmeneti, rendkívüli segély. Ha valaki megbetegszik vagy meghal, akkor neki, illetve hozzátartozójának rendkívüli kiadásai keletkeznek vagy jövedelemtől esik el. Ekkor bölcs dolog inkább áthidalni a rendkívüli helyzet nehézségeit, mintsem hagyni „csődbe menni” az érintett embereket, családokat. Ebbe a körbe sorolhatók az igénylő és családtagjai betegsége, balesete, halála esetén nyújtható segélyek (ide értve a temetési segélyt is); az év bizonyos időszakához, eseményéhez köthető rendkívüli, átmeneti segélyek (pl. téli fűtési szezon, iskolakezdés stb.), valamint a lakhatási támogatások, teljes egészükben, ide véve az adósság-kezelés során nyújtott támogatásokat is. A lakástámogatások logikája ugyanis egyértelműen preventív: az önálló lakás elvesztése a családok szétzilálódása és a várható intézményi elhelyezés miatt sokkal jelentősebb károkkal jár, mint a lakhatás, a lakásban maradás támogatásának költsége.

3.5. Prémiumok

A szociális támogatásokba bele szokás érteni azokat a költségvetési, „jóléti” transzfereket is, amelyek nem valamilyen szociális problémára, hanem mintegy jutalomként különféle magatartásformákat premizálnak, ismernek el pénzben. A leggyakoribb ilyen típusú prémiumok a pénzkezeléshez kapcsolódnak, és állami eszközökkel szubvencionálják a lakáscélú tartós megtakarításokat. Olykor ellenkezőleg, a lakáscélú eladósdásokat, a különféle magán-jóléti rendszerekben (nyugdíj-, élet- és egészségügyi biztosításokban, egyéb tartós lekötésű takarékosági formákban stb.) való önkéntes részvételt. Hasonlóan premizált magatartás a gyermekvállalás, ezért a gyermek vállalásáért nyújtandó prémiumnak tekintik a „szociálpolitikainak” nevezett, a megszületendő gyermekek után járó lakástámogatást. Ugyanilyen logikát követnek a prémiumok, amelyek hátrányos helyzetű csoportok körében nem megszokott, nem általános magatartásformákat próbálnak meg jutalmazni. Ilyenre példa a roma egyetemi hallgatóknak nyújtott ösztöndíj. De ebbe a körbe tartoznak a hadigondozotti ellátások és a különböző politikai rehabilitációhoz kapcsolódó juttatások is.

3.6. A munkára ösztönző támogatások

A támogatások egyre nagyobb jelentőséggel bíró köre azt a filozófiát követi, hogy a támogatások révén a támogatottak „kerüljenek helyzetbe”, s ezek adjanak nekik teret és lehetőséget arra, hogy kedvező irányba mozdítsák elő sorsukat. A legfontosabb ilyen jellegű támogatások az álláskeresési, munkavállalást ösztönző támogatások, illetve a hétköznapi életbe való beilleszkedést, reintegrációt segítő támogatások. Eredetileg ezt a logikát követte a munkanélküli segély, amely esélyt adott a munkanélkülivé vált embernek arra, hogy ne legyen rákényszerítve az első adandó pénzkereseti lehetőség elfogadására, hanem legyen módja olyan munkát keresni, amely megfelel az elvárásainak. Ezek a módszerek jól működtek addig, ameddig folyamatosan bővült a foglalkoztatás. A munkaerőpiac beszűkülésével azonban bonyolultabb támogatási konstrukciók alkalmazására lett szükség. Az OECD és az Európai Unió „érje meg dolgozni!” (making work pay) programja nem csupán filozófiai áttörést eredményezett. Eddig a hagyományos rendszerekből csak az kapott pénzt, akinek nem volt munkája, és csak addig, ameddig nem volt munkája. Mostantól viszont magát a munkába állást is érdemesnek tűnik támogatni. Olyan, az eddig nem dolgozók munkába állását ösztönző támogatási technikák jelentek meg, amelyek olcsóbbá teszik a tartósan munkanélküliek foglalkoztatását, illetve támogatást adnak a munkába állással járó költségekhez. Ezek a támogatások – például a korábban nem dolgozó kismamák, tartósan munkanélküli idősebb munkavállalók és pályakezdők munkába állásakor igényelhető járulék-kedvezmények – az elmúlt években Magyarországon is megjelentek, de hatásukat (úgy a szociálpolitikai közgondolkodás, mint a foglalkoztatás bővítése területén) egyelőre nehéz kimutatni.

3.7. A jogosultsági kritériumok sokfélesége

A támogatások tehát sokfélék, sokféle célt követnek és sokféle embert, problémát céloznak meg:

– Olykor múltbéli eseményekre alapozva, máskor jövőbeni események bekövetkeztenek reményében ítélik meg. Olykor az emberek azért kapnak szociális jövedelmet, mert volt munkájuk, máskor meg azért, mert nincs, és régóta nem is volt.

– Olykor egyszerűen a jövedelem hiánya teremt okot a támogatásra, máskor valamilyen speciális szükséglet kielégítését remélik a támogatástól.

– Olykor a „jó” kapnak támogatást az érdemeik elismeréseként, máskor a „rosszak”, hogy ne legyen nagyobb a baj.

– Olykor a támogatások kiegészítik az alacsony jövedelmeket, hogy az elismerten és méltánylandóan drágább élet is fenntartható legyen; máskor pedig helyettesítik a teljességgel hiányzó munkajövedelmeket.

4. A hatályos szabályozás előzményei

A szociális támogatások rendszerének áttekinthetőségét tovább bonyolítja az idő kérdése. A támogatásokról különböző időszakokban születtek jogszabályok, különféle politikai és jogalkotói szándékokat intézményesítve az adott jogszabályban. A jogszabályok céljait alapul véve a hatályos szabályozás kialakulása három időszakra bontható.

4.1. Megkövesedett emlékek a szocializmusból...

Az első a szocializmus időszaka, amelyben nem volt szó a mai értelemben vett szociális ellátórendszeréről. A támogatások csak azon keresztül lehettek szociálisak, ha a rendszer egészének működését szolgálták. Értelemszerűen a szociális támogatások legerőteljesebben a teljes foglalkoztatáshoz, mint a szocializmus egyik rendszer-fundamentumához kötődtek. A szocialista rendszer kezdeti időszakában (a '60-as évek közepéig) a szociális támogatások bér-korrigáló szerepe volt a legmeghatározóbb. Ne feledjük, ebben az időszakban „közveszélyes munkakerülésként” kriminológiai jelenség volt a munkanélküliség. Csaknem minden szociális támogatásnak – például a családi pótléknek – feltétele volt a foglalkoztatotti jogviszony. A szociális támogatások tehát a munkára ösztökélés segédeszközei voltak, amelyek a munkajövedelmeket a termelésben elfoglalt szerepekhez képest külsőleges, de méltányolható szempontok mentén korrigálták. Olyannyira ez volt a jellemző, hogy a szociális támogatások végrehajtásának eszközrendszere gyakran nem vált el a többi politika végrehajtási eszközeitől. Így egyebek közt szociális elvek és célok is befolyásolták a bérszabályozást, a munkaadói javadalmazásokat. Sőt, számos ma jólétinek tekintett támogatás (gyermekintézmények, üdülés, sportolás) a vállalatokon keresztül jutott el a politikák által kijelölt célcsoportokhoz.

Ma már akár abszurdnak is tarthatnánk azt, hogy a munka, a „szocialista munka” hőseit a rendszer leginkább azzal honorálta, hogy kedvezményes feltételekkel adott felmentést a munka alól. Így hamarabb vonulhattak nyugdíjba a katonák, a rendőrök, valamint a szocialista nehéziparban dolgozó – kétségkívül egészségükben túlhasznált – bányászok, kohászok stb. A gazdasági reformok beindulásával, a hatvanas évek közepétől új kontextusba került az az abszurdum, hogy a szocialista munka legértékesebb harcosai felmentést kaphatnak a munka alól. A politikai hatalom komolyan aggódott amiatt, hogy a gazdasági reformok, a piaci hatékonyság elvének érvényesülése, és az ennek nyomán erősödő hatékonysági nyomás világossá teszi azt, hogy jelentős tömegeket foglalkoztatnak feleslegesen a szocialista gazdaságban. Meg kellett előzni a bajt, már előre csökkenteni kellett a foglalkoztatási feszültségeket – leginkább azzal, hogy ki kellett vonni embereket a munkaerőpiacról. Ez volt a szándék a gyés és a gyed bevezetésével, a tanulási lehetőségek bővítésével, de különösen a korai nyugdíjaztatás kiterjesztésével. Ebben az időszakban a szociális rendszerek elsődleges funkciója a munkaerő-piaci kínálat csökkentése volt, természetesen a munkaerőpiacon kialakuló jövedelmi egyenlőtlenségek csökkentésére irányuló, korábbi cél mellett. Mivel ezt így nem lehetett bevállalni, ezért progresszív funkciókat kellett kitalálni a munkaerő-piaci kivonulás megideologizálására. Ez nem volt furcsa, hiszen korábban is a hősi érdemek jutalma volt a korai kivonulás a munkaerőpiacról. Ilyen ideologikus funkciói voltak a meghirdetett pronatalista politikának, amely úgy tett, mintha nem a munkaerő-piaci feszültségeket akarta volna levezetni a nők kivonásával a munkaerőpiacról, hanem a születési arányok javítása lett volna a szándéka. 50 éves visszatekintésben már látjuk, hogy folyamatosan csökkent a gyermekszületések száma, ugyanakkor folyamatosan nőttek az anyasági és a gyermekek után járó támogatások. Különösen erőteljesen nőttek az egy gyermek után járó átlagos támogatások – gyakorlatilag minden érzékelhető demográfiai hatás nélkül.

4.2. A rendszerváltás szociálpolitikája: a szociálpolitikai rendszer váltása

A rendszerváltás annak a rendszernek a váltását is jelentette, amelyben a szociális támogatások rendszere a teljes foglalkoztatás céljainak alárendelt eszköz volt. A rendszerváltás teremtette meg azt a szociálpolitikai rendszert, amely önálló kormányzati-bürokratikus struktúrában próbálta megszervezni a szociális támogatásokat. Nem szabad azt hinnünk, hogy ez a „rendszerépítés” tudatos, stratégiaileg vezérelt folyamat lett volna. Sokkal inkább egy kapkodó, hisztérikus időszak termékekeként jellemezhetjük a rendszerváltás szociálpolitikáját, másként a szociálpolitikai rendszer váltását. A kapkodás egyik tényezője az a pánik volt, hogy a szociális feszültségek, mindenekelőtt a foglalkoztatás rohamos csökkenése az új, demokratikus politikai rendszer minimális stabilitását is veszélyezteti. Ne szépítsuk: akkoriban többen a nyílt éhséglázadások kitörésétől tartottak, és nem minden alap nélkül. A tömegesen munka- és jövedelemnél-

külivé váló emberek számára adni kellett valamit, ezért a támogatások bővülése igencsak fejetlenül, gyakran igen nagy károkat okozva zajlott. Nem volt idő komoly intézményi és szervezeti változtatásokra, ezért a korábbi ellátásokra kellett újabb és újabb funkciókat, ellátotti célcsoportokat „ráakasztani”, olykor teljesen szétzilálva a rendszerek korábban még létezett belső logikáját is (pl. nyugdíj, rokkant-nyugdíj stb.). Ennek eredményeként a rendszerek elveinek tisztázása nélkül „jóléti bazárok” épültek ki, olykor országos lefedettséggel, több ezer embert foglalkoztatva. Így például a foglalkoztatáspolitikai területén néhány év alatt közel ötezer főt foglalkoztató szervezet épült ki, amelyben némi túlzással Európa akkor létező valamennyi munkaügyi programjának valamilyen kezdeményezése megtalálható volt, a programok egymáshoz való kapcsolódásai nélkül.

A szociális ellátórendszer robbanásszerű felfutását a politikai és szakmai közbeszédben némiképp háttérbe szorította egy másik markáns folyamat, a decentralizáció. Ez két, egymást erősítő politikai racionalitás mentén zajlott. A felszínen megjelenő program a rendszerváltás egyik legfontosabb tényezőjévé tette a központi hatalom gyengítését, s üdvtörténeté emelte a központi hatalmat ellensúlyozó helyi hatalmak létrejöttét és megerősödését. Nem vitatható, hogy a demokratikus politikai struktúrák megerősödésében döntő jelentőségű volt a helyi demokráciák komollyá tétele és az ottani demokratikus tapasztalatok általánossá válása. Ám akkor is, azóta is kevesebb szó esett viszont a decentralizáció burkolt programjáról, krízis-kezelő funkciójáról. Mivel központi szinten nem volt sem ismeret, sem eszköz a szociális válsághelyzetek kezelésére, ezért az önkormányzatok némi forrást és elég komoly rendeletalkotási hatáskört kaptak a szociális problémák csökkentéséhez. A folyamat kétségkívül sikeres volt a legfőbb cél, a krízisek kivédése szempontjából. Az volt azonban a mellékhatása, hogy a kríziskezelés természete szerint áttekinthetlenné tette a szociális támogatások rendszerét. Némi túlzással három ezer helyi szociális rezsím jött létre.

4.3. Ellentmondó folyamatok

A kilencvenes évek közepe óta további ellentmondó folyamatok tették még áttekinthetlenebbé a szociális ellátások rendszerét. A kialakuló helyi szociális rendszerek továbbformálódtak, és számos ellátási forma önálló életre kelt, saját hagyományai keletkeztek. Egyes ellátások megszokottá, evidenssé váltak, túlküzdve magukat ezzel az értelmükre rákérdezés bizonytalanságot gerjesztő veszélyeitől, sőt, önmagukon túlmutató funkciókat tulajdonítva önmaguknak.

Ezzel a csendben zajló megkövesedési folyamattal szemben a Bokros-csomag óta rendszeresen megjelenik a restriktív mentalitás, amely a szociális ellátásokra mint az állami kiadások csökkentésének terepére tekint. A költségfelfaragás logikájában döntő mozzanat a korábbi „válság-hisztéria”, amely a politikai válság rémére hivatkozva tette átláthatatlanná az ellátásokat. Ez a nézetrendszer ma is él, miközben nincs válság, hiszen a szociális kiadások GDP arányos hazai mértéke az Unió ESSPROSS adat-

bázisa szerint már jó 10 százalékkal alatta marad az Unió tagországainak átlagánál. Nagyjából ezzel a radikalizmussal szállt szembe az Alkotmánybíróság, a szociális jogosultságok védelmezőjeként.

5. Új célok és technikák

Tanulmányunk nem vállalkozik arra, hogy a korábban ismertetett, meglehetősen áttekinthetetlen támogatási rendszer helyett egy jobb, célszerűbb, ugyanakkor egyszerű támogatási szerkezetre tegyen javaslatot. Ehelyett csupán szempontokat szeretnénk adni egy ilyen támogatási rendszer kialakításához. Ennek érdekében leginkább a támogatási rendszer céljait érdemes tisztázni. A pénzügyi szociális ellátások egyszersre több célt igyekeznek szolgálni, amelyek közül az alábbiakban – jelentősége miatt – az ellátásoknak a munkavállaláshoz való viszonyára koncentrálnunk.

5.1. Munkára ösztönzés: a szociálpolitika mint „produktív faktor”

Az elkövetkező évek legfontosabb tartalmi kérdései – nemcsak Magyarországon, hanem az egész Európai Unióban – Lisszabon körül fognak felmerülni, nem elsősorban szociálpolitikai, hanem gazdaságpolitikai, illetve az Európai Szociális Modell egészét érintő politikai megfontolásokból. Ha ugyanis Európa a világ legdinamikusabban fejlődő térsége kíván lenni, akkor a legfontosabb feladat a foglalkoztatottsági szint növelése. Ma ezen a területen mutatkozik leginkább Európa gazdasági hátránya az USA-val szemben, és szomorúan kell regisztrálnunk, hogy a magyar foglalkoztatási és aktivitási szint még az uniós átlaghoz képest is sokkal kedvezőtlenebb.

A foglalkoztatási adatok több szempontból is drámaiak. Egyfelől azért, mert ha kevés ember termel, akkor még magas termelékenységű foglalkoztatás mellett is lemaradás mutatkozik a GDP alakulásában. Másrészt, ha kevesen dolgoznak, akkor kevés ember fizet adót és járulékot, ugyanakkor a nem dolgozók társadalmi költséggel, kiadással járnak, így az alacsony foglalkoztatási szint felborítja az államháztartás egyensúlyát. Harmadrészt, a tartós munkanélküliség kezelhetetlen a hagyományos szociálpolitikai rendszerek számára. A szociális támogatásokat olyan célokra is megpróbálják használni, amelyeket nem vettek figyelembe a rendszerek kialakításakor. Még a jóléti rendszerek „túlterhelése” sem képes megakadályozni azt, hogy a társadalom legszegényebb szegmenseiben elvileg munkaképes, aktív korú, tartósan munkanélküli embereket találjunk. Ebben a rétegben az átlagosnál több a gyermek, így aggasztóan nő a gyermekek aránya a legszegényebbek körében.

A foglalkoztatás bővítése összetett, komplex, egymással összhangban álló politikai intézkedéseket követel. Ma már nem a hagyományos foglalkoztatáspolitikai ügyéről van szó, hanem regionális- és infrastruktúrafejlesztésről, oktatáspolitikáról, a foglalkoztatást elősegítő fiskális környezet megteremtéséről. Azok az emberek, akik elvileg dolgozhatnának, de

mégszem dolgoznak, ők ma jellemzően a szociálpolitika ügyfelei, a szociális támogatások felhasználói. Nem szabad úgy tenni, mintha a szociálpolitikának csak ölbe tett kézzel kellene várnia arra, hogy a jóléti politikák más területei végre tehermentesítsék a szociális ellátásokat. Magukat a szociális támogatásokat is úgy kell átalakítani, hogy azok járuljanak hozzá a foglalkoztatás bővítéséhez, ösztönözzék, bátorítsák és segítsék azok munkába állását, akik képesek lennének dolgozni, most mégis munkájuk, jövedelmük. Ha ilyen irányba sikerülne elmozdítani a szociális támogatásokat, akkor a szociálpolitika valóban a nemzetek jólétéhez hozzáadott értéket generáló, produktív tényezővé válhatna – hiszen hozzájárulna ahhoz, hogy több ember dolgozzon. Mindez igen komoly fordulatot jelentene a szociálpolitika, a szociális támogatások pozícióiban is, hiszen nem csupán a mások által megtermelt jövedelmet költené, hanem maga is hozzájárulna a nemzeti jövedelem gyarapításához.

Ne legyenek ábrándjaink, nem könnyű egy ilyen fordulatot menedzselni, még a nálunk kedvezőbb társadalmi helyzetű országokban sem. Nálunk azonban kifejezetten hátrány, hogy a korábbi szociálpolitikák máig fellelhető maradványai jellemzően ennek a célnak az ellenkezőjét akarták-akarják intézményesíteni. Jól körülírható célcsoportoknak érdemként kínálják fel a munkából való könnyű és jó kondíciók melletti kivonulás lehetőségét. Másoknak kimondottan vonzóvá és hosszú idejűvé kívánják tenni a munkaerőpiac elhagyását, abban a reményben, hogy ez csökkenti a foglalkoztatás feszültségeit. Ezek a megörökölt technikák a foglalkoztatás bővítése ellen hatnak.

A másik súlyos probléma az, hogy a foglalkoztatás bővítésével kapcsolatos politikák célja csak a rossz, alacsony keresetű munkavállalás ösztönzése lehet. A magas jövedelmű munkák ügyében nincs túl sok dolga a jóléti politikának, hiszen az ilyen álláshelyekre megüresedés esetén mindig lesz jelentkező, a rossz, alacsony keresetű munkák pedig gyakran nem elég vonzóak ahhoz, hogy bárki be akarja tölteni ezeket. Foglalkoztatást bővíteni azon emberek köréből lehetséges, akik képesek lennének dolgozni, de akiknek jellemzően már régóta nincs munkájuk, mert rosszak a munkavégző képességeik, egészségi, családi, lakóhelyi problémák hátráltatják őket, rossz helyen laknak, etnikai és más diszkrimináció sújtja őket stb.; sőt, még a korábban létező munkavégző kapacitásaik is megkoptak, leépültek a munkatapasztalatok tartós hiánya alatt és miatt. Bármennyire is kényelmetlen ezt kimondani, számukra döntően az alacsony bérű, nem túl kényelmes és nem túl jó munkák megszerzésének van realitása. Tehát ezt kell és lehet bátorítani, támogatni, ösztönözni – mert ha nem ezt tesszük, akkor inkább álmokat kergetünk, és erre készítjük őket magukat is, ahelyett hogy valódi, elérhető munkához segíténénk őket, és így hozzájárulnánk a foglalkoztatás bővítéséhez.

A kusza és áttekinthetetlen támogatási rendszer átalakításának legfontosabb előfeltétele tehát a célok tisztázása. Korábban ki nem mondott célokat kell kimondani annak érdekében, hogy tudatosan meg lehessen szabadulni a korábbi szociális intézkedések „üledékétől”. A célok kérdése vaskos politikai kérdés, aminek tárgyalásába itt nem azért nem merültünk bele mélyebben, mert a politikai kérdésekben való megnyilatko-

zást méltatlannak találnánk, hanem azért, mert ez egy más műfajú írás. Őszintén megvallva nagyon is örülnénk, ha a politika nem az üledékesporos ígéretekbe ragadna bele szociális ügyekben, hanem a fentebb jelzett kérdésekben vetekednének egymással a politikai programok. Azt viszont kötelességünk jelezni, hogy az általunk szükségesnek tartott fordulatnak megkerülhetetlenül együtt kell járnia az alkalmazott technikák, eljárások, eszközök váltásával is.

5.2. *Eszközök: jogcímek újrakalibrálása, egymást kizáró támogatások bevezetése és a támogatások adóztatása*

A legfontosabb technikai váltást már korábban jeleztük: nem képesek előmozdítani a munkavállalást azok a hagyományos rendszerek, amelyek csak addig és azért adnak pénzt, ameddig valakinek nincs munkája. Ezek a rendszerek leginkább csak ártani tudnak a munkavállalásnak. Akkor is ellenősztönzők, ha túl magasak a behelyettesítési ráták, azaz a megszereshető piaci jövedelmekkel összevetve túl magasak, vonzóak a szociális támogatásként realizálható jövedelmek. Ezeket a hatásokat szokás „csapda-effektusoknak” nevezni a szociálpolitikai irodalomban: túl vonzó és könnyű választani őket, azután nehéz „kimászni” az ilyen helyzetekből. Ennek az ellentéte is a munkavállalás ellen hat: ha a segélyek szintje túl alacsony, akkor az alacsony jövedelem olyan leszakadást eredményez (megjelenésben, életformában, informáltságban-tájékozottságban stb.), hogy az ilyen körülmények között élő emberek nem lesznek képesek kielégíteni semmilyen munkaadói elvárást.

A megoldás tehát az, hogy magát a munkába állást kell támogatni. A munkaadó produktivitási kockázatait legalább részben át kell vállalni azzal, hogy a magas produktivitási kockázatú csoportok (alacsony bérű) foglalkoztatását olcsóbbá kell tenni, döntően járulék- és adókedvezményekkel, legalább a munkába állás első időszakára. Ugyancsak intézményesítendő azok a segélyezési technikák, amelyek a munkanélküli időszakban sem büntetik az alkalmi, alacsony jövedelmű munkavállalást, sőt, a munkába állással járó életformaváltás rendkívüli kiadásaira tekintettel fenntartanak bizonyos támogatásokat a munkába állás első hónapjaira is. Ilyen megoldások megjelentek a rendszeres szociális segélyezés 2006-tól bevezetett szabályozásában.

Komoly gondot jelent, hogy a támogatások halmozódása nem követhető, ellenőrizhető, és még szükséges esetben sem korlátozható. A több tucatnyi ellátási forma közül önmagában egy sem munka-ellenősztönző hatású. Mégis lehetséges, hogy valaki akár tucatnyi ellátást is megkapjon, amelyek elvesztése munkavállalás esetén már komoly anyagi veszteséget jelent. A helyzet még súlyosabb, hiszen a kumulálódások során előállhat az is, hogy valaki egyszerre két, egymásnak ellentmondó támogatáshoz is hozzáférhet.

Mindezeket a problémákat jelentősen felnagyítanánk azzal, ha az alacsony keresetű munkák elvállalására is ösztönözni akarnánk a jelenleg szociális támogatásból élő, elvileg dolgozni képes embereket. Ekkor már nem csupán a szociális támogatások halmozódását kellene követhetővé

tenni és szabályozni, hanem számolni kellene azzal is, hogy alacsony bérek, részmunkaidőre jutó részkeresetek mellett fennmaradhatnak szociális támogatásokra vonatkozó (rész)jogosultságok is. Ekkor követhetővé kellene tenni a részmunkabér, rész-szociális támogatás halmozódását is.

A pénzübeli szociális ellátórendszer ellenőrzésének fontos akadályja tehát az, hogy hiányzik az ellenőrzésre alkalmas – információs vagy egyéb típusú – rendszer. Az egyik ilyen lehetőség egy információs rendszer kiépítése. Az adatvédelemmel kapcsolatos alkotmányos elvek és szabályok betartásával elvileg összekapcsolhatók a szociális ellátások adatai, tehát ezen az úton, a jelenlegi jogi szabályozást figyelembe véve megvalósítható az ellátások kumulációjának kontrollja és korlátozása. Az alkotmányos elvek és szabályok nem teszik tehát lehetetlenné, hogy meghatározott céllal kapcsolják össze az érintett adatbázisokat, csak jelentősen megnehezítik azt, mondhatnánk, gyakorlatilag kivitelezhetetlenné teszik, mivel – az adatkezelő különleges felelőssége miatt – igen költségessé válik egy megfelelő biztonsággal működő információs hálózat kiépítése. Ez a tetemes költség exponenciálisan nő, ha a különféle (sokféle...) támogatás adatállományainak együttes összekapcsolását kellene technikailag megoldani. Az információ-áramlás hiányosságainak felszámolása valójában nem az alkotmányos szabályozás elvi deklarációin múlik, hanem azon, hogy az alkotmányos elveknek megfelelő kumulált adatkezelés gyakorlatilag megvalósíthatatlan és finanszírozhatatlan.

Van azonban még egy lehetőség a különféle jövedelmek kumulálódásának kontrolljára. A pénzübeli juttatások féktelen és korlátlan átfedéseit úgy is meg lehet akadályozni, ha valamennyi szociális jövedelmet adóalapot növelő tényezőként vesznek figyelembe. Ez a megoldás technikailag egyszerűvé válna az APEH által kivetett speciális adórendszer bevezetésével, hiszen csak azzal kellene a már előkészített rendszert kiegészíteni, hogy az állam segélyezési hatóságai is kötelesek az évközi jövedelmeket bejelenteni az adóhatósághoz. De számos vonatkozásban a támogatási rendszer átalakítását is megkönnyítené ez a megoldás, hiszen nem lenne szükség erős adminisztratív korlátozásokra. Meg lehetne elégedni azzal is, hogy a többféle forrásból magasabb jövedelemre szert tevők jövedelméből többet vesz vissza a (progresszív) jövedelemadó, akinek meg kevés jövedelme van, attól kisebb összeget von el a költségvetés. Ez a technika különösen jó hatást érne el ott, ahol a méltánylandó körülmények okán elismert többletköltségek jelentik a támogatás alapját (családi és fogyatékosági támogatások zöme). Hiszen így érvényesülhet az a „kettős méltányossági elv”, amely szerint minden jövedelmi csoportban több jövedelemre tesz szert az adott helyzetben élő jogosult; de két azonos élethelyzetben élő személy közül több támogatást élvez az, akinek kisebb, míg kevesebbet az, akinek nagyobb a jövedelme. Az, hogy szociális támogatásokat adóalapot növelő tényezővé tegyék, nem teljesen eredeti gondolat, hiszen Dánia például végigjárta ezt az utat az elmúlt 15 évben, és Svédország is a folyamat vége felé tart. Természetesen ennek a technikának a bevezetését is gondos tervezésnek, benne költség-haszon

elemzésnek kellene megelőznie, és az alkotmányos „aknák” sem hagyhatók figyelmen kívül.²⁶

A szociális támogatások megadóztatása kedvezően hatna az adórendszerre is. Ilyen megoldások akkor alkalmazhatók, ha az induló adóztatási mérték igen alacsony, 2–5 százalék közötti. Költségvetési hatásában ez a megoldás nem különbözik jelentősen az adójóváírástól, de attól eltérően nem teremt ellenérdekeltséget a minimálbér átlépésével szemben. Ugyanakkor az alacsony adóztatási arány olcsóvá teszi az alacsony béren, rossz munkakörökben alkalmazott emberek foglalkoztatását. Az alacsony bérek túladóztatásának enyhítése, vagy az alacsony bérű legális foglalkoztatás adóterheinek a fekete foglalkoztatás elvonási arányához (a 0-hoz) való közelítése a foglalkoztatás bővítésének leghatékonyabb eszköze. Előnye az ideiglenes hatályú, célzott kedvezményekkel szemben az, hogy mindenkire vonatkozik, és könnyen igénybe vehető, valamint fenntartható foglalkoztatást teremt. Általános tapasztalat szerint ugyanis a célzott foglalkoztatási szubvenciók alkalmasak a merev munkaerőpiac felrázására, a tartósan munkanélküliek munkába állására, de nem alkalmasak a fenntartható munkahelyteremtésre. A munkaadók ugyanis a kedvezmények határidejének lejárta után gyakran elküldik a dotált munkavállalókat.

6. Az egyszerűsítés korlátai

Az igen bonyolult, nehezen áttekinthető, és az áttekinthetlenségükben zavaros elveket és célokat követő támogatási rendszerről könnyű kimondani azt a követelményt, hogy azt egyszerűbbé kellene tenni. Egyszerűbbé azonban csak akkor érdemes alakítani a pénzügyi ellátások rendszerét, ha pontosan tudjuk, hogy milyen célokat akarunk ezzel megvalósítani, hova akarunk eljutni az egyszerűbb megoldások révén. A hazai szociális támogatások rendszere valóban igen bonyolult és áttekinthetetlen. De nem ez a legnagyobb baj vele, hanem az, hogy nem világos a támogatások célja, értelme. Ez az írás az ellentmondások olykor abszurd és morbid bemutatásával leginkább erre, a koncepciótlan zavarosságra és tisztázatlanságra kívánta felhívni a figyelmet. Bár mentséget nem tudunk adni érte, de legalább megpróbáltunk némi magyarázattal szolgálni e zavarosság elvi és történeti okait illetően, és vázoltunk egy gondolkodási irányt, amely segíthet a célok újrafogalmazásában. Arra törekedtünk, hogy e megváltozott célrendszerhez olyan eszközöket is felvillantsunk, amelyekkel megvalósíthatóak, elérhetőek e célok: annyira egyszerűen, amennyire csak lehet. Túl egyszerűen úgysem lehet...

²⁶ Juhász Gábor szóbeli közlése.

BUDAI ISTVÁN – CSOBA JUDIT –
GOLDMANN RÓBERT

A szociális képzések magyarországi fejlődésének főbb állomásai

Az államszocializmusban a képzésétől majdnem teljesen megfosztott szakma mára – kiteljesedett feladatkörrel, közel 40 000 szociális szakképzettséggel rendelkező szakemberrel – az európai normáknak megfelelő szociális ágazattá fejlődött, amiben nagy szerepe volt a számos felsőfokú és középfokú intézményben folyó iskolarendszerű és a – gyakran non-profit szervezetek által működtetett – iskolarendszeren kívüli szociális képzéseknek.

A tanulmány kísérletet tesz a szociális képzések magyarországi fejlődésének rövid áttekintésére, de nem vállalkozik az út teljes körű – történeti – bemutatására, csak az eddigi folyamatok és néhány fontos állomás tapasztalatainak figyelembe vételével kíván szempontokat adni a mai képzésben dolgozó és a közeljövő képzési feladatait iniciáló és elvégző szakemberek számára. A Bologna-folyamat kellős közepén.

1. A szociális képzések gyökerei

Magyarországon a szociális képzések intézményesülése a két világháború közötti időszakra tehető, de a gyökerek, a képzés első lépései, a szakmává szerveződés első elemei már a 20. század első évtizedeiben megjelennek. A Népművelő Társaság irányítja ekkor a hivatalnokok figyelmét a szociális problémákra, a képzés szükségességére. A szociális terület tehát először a nevelési, népművelési aspektusból került a figyelem előterébe, ami meghatározta későbbi közösségi jellegét is.

A szakmatörténet az *első magyar szociálpolitikai tanfolyam*ként a Népművelő Társaság 1911/12 telére a fővárosba szervezett kurzusát tartja nyilván. Ez a tanfolyam a „közigazgatási tisztviselők és tanszemélyzet szociális művelését” célozta. Az 1912. január 22-én a Székesfővárosi Pedagógiai Szeminárium dísztermében induló tanfolyamot maga a főváros polgármestere, Bárczy István nyitotta meg. A heti háromszor 1 órában 453 hallgató részvételével szervezett, a szociálpolitika majdnem egész rendszerét felölelő tanfolyam célja volt, hogy elérjék: a székesfőváros

tisztviselőit „munkájuk során minden intézkedésnél a szociális belátás” vezesse (Budapest 1931). A tanfolyam programja a szociálpolitikai újszerű megközelítési módjával, szemléletével, a problémák akkori szakszerű megközelítésével a korabeli Európa szakmai színvonalát képviselte (Balipap 1990).

A század első felének jeles szociálpolitikus gondolkodói, Hilscher Rezső, Esztergár Lajos, Földes Béla, Magyary Zoltán folytatták a szociális képzés terén megkezdett utat, s szakmai, képzési programjaikkal kijelölték napjaink szociális és szociálpolitikai képzéseinek irányait (Hilscher 1935, Esztergár 1934).

1912-ben az Újpesti Főiskolai Szociális Telep a korábban főként egyházi jótékonyossági keretek között működő szociális tevékenységet *Hilscher Rezső vezetésével settlement mozgalommá szélesítette, s az összegyűjtött tapasztalatokat változatos képzési formákban terjesztette*. 1920-ban a Közgazdasági Egyetem létesítésekor a Főiskolai Szociális Telep igazgatótanácsa az addig végzett munkát felajánlotta az egyetemnek, amelyet az el is fogadta, és létrehozta az Egyetemi Szociálpolitikai Intézetet. Hilscher Rezső az Intézet célját a következő módon határozta meg: „Szociális gondozó-, oktató-, kutató- és nevelőmunkával a magyar »settlement« megalapozása, hogy ezen keresztül a nemzet szociális és egészségügyi helyzetét emelje, a megelőzés leghatékonyabb eszköze: a nevelés által” (Hilscher 1929). A Szociálpolitikai Tanszék gyakorlati intézeteként a szociálpolitikai kollégium és a szeminárium hallgatóinak a szociális munka gyakorlatát szervezte. A hallgatók így nagyobb számban kapcsolódhattak be a settlement munkába, amely a gyakorlatorientált szociális képzések egyik – a saját élmény által történő, tapasztalat alapú tanulás – lényegét vetíti elénk (vö.: Müller 1992).

A főváros mellett Pécsen is formálódott egy szellemi műhely Esztergár Lajos vezetésével. Ez a *szociális igazgatás kialakítását, fejlesztését helyezte az előtérbe*. A pécsi Erzsébet Tudományegyetem Jog és Államtudományi Karán 1934-ben megszervezett – Hilscher Rezső által is támogatott – tanfolyamok célja, hogy „hallgatóit a preventív szociális védelemre” tanítsa (Esztergár 1934). E tanfolyam megszakítás nélkül folyt a negyvenes évek közepéig (Hilscher 1935). A képzések szakmai és politikai elismerését jelzi, hogy az Országos Nép- és Családvédelmi Alap létesítéséről szóló 1940. évi XXIII. tv. 5. § /1/ bekezdés c) pontja kimondja: „A minisztérium felhatalmaztatik, hogy a hazai egyetemek mellett és azokkal kapcsolatban szociális tanfolyamokat szervezhessen, azok sikeres elvégzését a közszolgálat egyes ágazataiban az alkalmazás előfeltételeként – az egyes jogszabályokban előírt előfeltételeken túlmenően is – rendelettel megszabhassa, és a tanfolyamokon való részvételt a már közszolgálatban állók vagy azok egyes csoportjai részére is kötelezővé tehesse” (Cser 1942). Mindez a képzettség és a munkaköri alkalmazás összefüggéseinek fontosságára hívja fel az utódok figyelmét (vö. 1/2000. (I. 7.) sz. SZCSM és 15/1998. (IV. 30.) sz. NM rendeletek és későbbi módosításai).

A törvény végrehajtására született, az egyetemi szociális tanfolyamokról szóló 4150/1942. M.E. sz. rendelet az egyetemi szociális tanfolyamokról lehetővé tette, hogy a debreceni Tisza István Tudományegyetem, a pécsi Erzsébet Tudományegyetem Jog és Államtudományi Kara,

a József Nádor Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem és a kolozsvári Ferenc József Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kara szociális tanfolyamokat szervezzen a közigazgatási és közgazdasági pályákon elhelyezkedni kívánóknak. Mindennek kiemelése azért fontos, mert a magyarországi szociális felsőoktatás 16–17 évének egyik problémája az is, hogy eddig nem tudott befolyást gyakorolni más szakmák képzéseire a szociális szempontoknak – tartalmaknak – ottani bevitele és érvényesítése érdekében.

Az egyházak, az állam a különböző társadalmi szervezetek meglévő szociális szolgálatait, s az egyetemeken kialakult szociális tanfolyamrendszer a második világháború után összeomlott. Az ígéretes kezdetet követően 1948-ban, a fordulat évében, a polgári korszak lezárulásával és a szocialista rendszer kezdetével a szociális szakmában is véget ért egy fejezet. Igaz, a belügyminiszter 1946. január 1-től (a szakmagyakorlás törvényében először) egyes közigazgatási munkakörök betöltéséhez még kötelezővé tette a társadalmpolitikai szakvizsga letételét. A szakvizsgát a fenti szociális tanfolyamok készítették elő, melyek a köztisztviselők képzését, hivatástudatának fejlesztését szolgálták. 1948 után azonban az akkori döntéshozók szerint erre már nem volt szükség (Balipap 1990). 1949. január 1-jén az Újpesti Főiskolai Szociális Telepet is megszüntették, majd 1951. június 1-jén felszámolták a nagy hagyománnyal rendelkező egyházi szociális rendeket is.

A szocialista állam vezetése tagadta a szakma szükségességét. Ez idő alatt a segítő hivatás csupán nyomokban fedezhető fel, más ágazati minisztériumok felügyelete alatt, sokszor más ellátási rendszerekbe ágyazottan, pl. a védőnő feladatkörébe sorolt nő- és családvédelem, vagy az iskolai ifjúságfelelősi, patronáló tanári rendszer formájában működő gyermekvédelem területén.

2. A magyarországi szociális képzés újrakezdése

Az államszocialista berendezkedés gyengülésével, de a hatalom képviselőinek a szociális szakmákkal szembeni ellenérzése, tiltakozása ellenére a felsőoktatási intézményekben már a hetvenes években megjelentek szociális képzések, amelyek a kibontakozó szociális képzési rendszer első elemei voltak. A Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Tanárképző Főiskolán megfogalmazódott az igény a nehezen nevelhető gyerekekkel foglalkozó szakemberek képzésére. Illyés Gyuláné koordinálta azt a programot, melyben olyan tanárok, nevelők képzése folyt, akik a közösségbe – érzelmi sérüléseik miatt – nehezen beilleszthető gyerekek nevelésével foglalkoztak. A kezdeményezés eredményeként 1973-ban a főiskolán már nappali képzésű *felsőfokú pszichopedagógus szak* indult. Ennek a szaknak kellett felvállalni a gyermekvédelem különböző területeinek szakemberképzését (B. Aczél és társai 1992).

A gyermekek ellátásának szükséglete mellett a hetvenes évek második felében megjelent a felnőtt, fogyatékkal élők célcsoportja is az újjászülető szociális szakma látókörében. Elfogadottá vált, hogy a felnőtt, fogyatékkal élő személyek fizikai szükségleteinek kielégítése mellett a fejlesztés,

a rehabilitáció, a lelki gondozás hasonló jelentőségű. A levelező képzési formában indított *szociális szervező képzés* a felnőtt, fogyatékkal élőkkel, és az idősekkel való foglalkozásra *készített fel*. 1975 és 1994 között közel 800 szociális szervező oklevelet adtak ki.

1979-ben Ferge Zsuzsa az Országos Családgondozási Konferencián megjegyezte: „e szakmának társadalmi megbecsüléséről beszélni is nehéz, hiszen az e munkákat végzők jó részének elfogadott, egyértelmű és kifejező szakmai neve sincs” (Győri 1996, 59. old., Czente 1979).

A hetvenes évek végén a figyelem egy nagyszabású központi kutatási program – a Társadalmi Beilleszkedési Zavarok – kapcsán a szociális szakmára irányult, de a zárójelentésében foglalt javaslatok megvalósítása számos akadályba ütközött. A kutatás igen súlyos problémának tekintette a szakemberhiányt. A javaslatok között szerepelt többek között a „családgondozói állomások” felállítása és működtetése is. 1985 elején kísérleti céllal létre is hoztak 12 családsegítő központot, de még hiányoztak a képzett szociális szakemberek a központok szakszerű működtetéséhez: „családgondozói képzés ma Magyarországon nem létezik. Akik ezen a pályán dolgoznak, azok pedagógus képzéssel rendelkeznek, vagy a Gyógypedagógiai Főiskola szociális szervezői vagy pszichopedagógiai szakán végeztek” (Bányai 1986).

A képzések iránti szükségletek újra és újra definiálása következtében 1985-ben az *Eötvös Loránd Tudományegyetemen* (ELTE) a posztgraduális, levelező tagozatos szociológus képzésén belül megszervezték a *szociálpolitikus képzést*. A 3 éves kurzuson végzett szakemberek még szociológus-szociálpolitikus diplomát kaptak. Mivel a szakalapítási kérelmet a szociálpolitikus szakra vonatkozóan csak 1990-ben hagyták jóvá, ezért csak ezt követően volt mód graduális, nappali tagozatos képzés beindítására. Ugyancsak 1985-ben a Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Tanárképző Főiskolán mentálhigiéniai kiegészítő szakképzés indult posztgraduális, levelező formában a már szociális szakterületen dolgozók számára.

A képzések iránti szakmai szükségletek és az ezekre adandó képzés- és szakmapolitikai – ma gyakran nélkülözött – válaszok összhangjának megteremtése, a szociális képzések mibenlétének meghatározása tehát áthatotta ezt az időszakot. „A képzés kérdése összefügg a szociális munkás ...foglalkozás arcával ...újra kell fogalmazni a munkakörök tartalmát, feltételeit, lehetőségeit”, de „...a képzés nem oldja meg a problémákat önmagában” (Gayerné 1986, Győri 1996).

Az oktatásról szóló 1985. évi I. törvény tette lehetővé, hogy a művelődési és közoktatási miniszter szakértői testületet hozhatott létre az ágazati képzések létrehozása és fejlesztése érdekében. E felhatalmazással jött létre a szociális képzések kialakítására az ún. Gesztori Bizottság, melyben a középfokú, főiskolai és egyetemi szinten tervezett szociális képzések tartalmi és szervezeti kérdéseivel foglalkoztak a szociális kérdések iránt elkötelezett szakemberek.

1986 szeptemberében a Magyar Tudományos Akadémia Szociológiai Kutató Intézete Társadalompolitikai Osztálya a Szociálpolitikai Értesítő 1. számában mint összefoglaló kötetben bemutatja a szociális munkás pályát és képzést Európában, s válaszolja a hazai helyzetet. Ebben fogalmazódott meg egy átfogó javaslat a hazai szociális munkás-képzés meg-

indítására. „A képzés célja olyan szociális szakemberek képzése, akik egy megreformált szociálpolitikai rendszer különböző pontjain, megfelelő szaktudással, tudatosult értékekkel és érett személyiséggel képesek arra, hogy hozzásegítsék a hozzájuk fordulókat adott problémáik megoldásához, enyhítéséhez” (Hegyesi – Talyigás 1986, 176. old.).

Nemcsak a szakma, hanem a rendszerváltás előtti egész társadalom is a „reform-korszakát” élte ekkor. A politikai, társadalmi, gazdasági változások hatására 1987-ben létrejött a Szociális és Egészségügyi Minisztérium (tovább SZEM), amely a társadalmi problémák kezelésére vonatkozóan új szemléletet hozott, s nevében kormányzati szinten elsőként vállalta a szociális szakma támogatását. A minisztérium létrejöttével párhuzamosan a Gesztori Bizottság jogutódként megalakult a miniszter szakértői testülete, a *Szociális Képzési Bizottság* (tovább SZKB), amelynek feladata a magyarországi szociális képzések felállítása és beindítása volt (Hegyesi 1997).

A felsőfokú képzéssel párhuzamosan a középfokú szociális szakemberképzés kezdetei is a nyolcvanas évek közepéig vezetnek vissza. 1985-ben a pécsi Apáczai Nevelési Központban egy a szakmai képzést előkészítő szakmai alapozó, szemléletformáló, de szakmai végzettséget még nem adó programot (egy induló gimnázium induló programja) indítottak el, melyet azután 1987-ben Kiskőrösön a Petőfi Sándor Gimnáziumban is bevezettek. A nyolcvanas évek második felében főként kisvárosok gimnáziumai mutattak egyre nagyobb érdeklődést az új képzés iránt. A középfokú képzésben fontos esemény volt, hogy az egri Egészségügyi Szakközépiskola 1988 szeptemberében elindította a középfokú szociális munkás-képzés első évfolyamát. A képzésre érettségivel és legalább kétéves szakirányú szakmai gyakorlattal lehetett bekerülni.

A középfokú képzésben az áttörést az SZEM-nek az Országos Pedagógiai Intézettel (OPI) kötött szerződése hozta. Az OPI kutatócsoportja összefogta a középfokú szociális képzés kezdeményezőit, kidolgozta a szociális asszisztens-képzés tantervét, és gondoskodott a négyéves kísérleti folyamat menedzseléséről, mely lehetővé tette a szakképzés hivatalos beillesztését a középfokú képzési rendszerbe.

Az 1989/90-es tanév a szociális szakemberképzés szempontjából fordulópontnak számít. Ebben az évben két helyen indult kísérleti képzés: Szekszárdon általános szociális munkás-, Esztergomban pedig szociálpedagógus-képzés.

A képzés kialakulásával párhuzamosan elindult a szakma „önszerveződése” is. 1987-ben a Terézvárosi Családsegítő Központban Szociális Munkás Klubot szerveztek, amely alapja lett az egy évvel később megalakuló Szociális Munkások Magyarországi Egyesületének (Tordainé 1996). 1987-ben a Tudományos Ismeretterjesztő Társulat és az ELTE BTK közös szervezésében elindítottak egy Szociálpedagógiai Műhelyt. 1988-ban az ELTE BTK oktatói és hallgatói létrehozták a Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesületet (Győri 1996).

A kialakult szakmai műhelyek lehetőséget biztosítottak arra, hogy állandóan napirenden legyenek a formálódó képzések legfontosabb kérdései. A viták a szakma születésének természetéből adódtak, hiszen az egyik képzést alakító csoport a pedagógiához, gyógypedagógiához, re-

habilitációhoz való kötődése miatt a szakmát teljesen másként képzelte, mint a másik helyen formálódó képzésben résztvevők, akik elsősorban a társadalomkritikára, a közösségi szociális munkára helyezték a hangsúlyt. A születőben lévő három szak – szociálpolitika, szociális munka, szociálpedagógia – keretei is rendre tisztázatlanok maradtak, s ez esetenként komoly konfliktusokhoz vezetett. A helyzetet érzékelve a SZKB 1989 és 1990-ben áttekintette a szociális képzések indításának szakmai, pénzügyi, jogi feltételeit, és az állami garanciavállalás lehetőségét. A Bizottság tagjai a formális keretek kialakításán túl nagy jelentőséget tulajdonítottak a tartalmi kérdések terén születő konszenzusoknak is, ezért a szakmában tanító tanárokat kérték meg, hogy vegyenek részt a képzés egységes tartalmának a kialakításában. A tantervfejlesztésre és az egyes iskolák közötti egyeztetésre a diplomák összehasonlíthatóságának és a nemzetközi standardokhoz való közelítése miatt volt szükség.

Így került sor 1990. február 2–6 között a *Soproni Konferenciára*, amely minden képző szakember számára *mérföldkő a szociális képzések történetében*. A konferencia eredményeit már sokan, sokféleképpen értékelték: „...alapvető értéke a különböző szakmai háttérrel, képzettséggel, tapasztalatokkal bíró szakembereknek egy közös érdek felismerése alapján történő, jelentős produktumot létrehozó együtt dolgozásában határozható meg” (Budai 2005, 7. old.). Ennek vitathatatlanul kiemelkedő jelentősége az volt, hogy *definiálta a 4 éves általános szociális munkás-képzés tantervi irányelveit*, s hogy a szakmai, szemléletbeli különbségek tisztázása mellett lehetőség nyílt a hasonlóságok kiemelésére, rögzítésére, a szakmai képzési profilok körvonalazására is. Enélkül nem sikerült volna elhatárolni a születőben lévő új szakmákat a már meglévő társszakmáktól – pl. a védőnői, ápolói, gondozói foglalkozástól. Emellett lehetőség nyílt elhatárolódni az olyan elképzelésektől is, amelyek a szociális munkát úgy képzelték el, mint amely arra hivatott, hogy az egészségügyben a felnőtt-ápoló hiányt pótolja. „A Sopronban kibontakozó képzési program egyik lényeges vonásaként emelhető ki, hogy ez egy olyan angolszász gyökerű modellen alapult, amely „a szociális munkát árnyalt, kvalifikált mesterségként fogta fel, amelynek megalapozásához komplex ismereti háttérre és igényes gyakorlati felkészítésre van szükség, miközben komoly figyelmet szentelnek a szakmai személyiség alakítására is” (Szabó 2005, 2. old.). Körvonalazódott tehát a magyarországi szociális képzés sajátossága, azaz a felsőfokú alapképzés viszonylagos általánossága, ez európai, ill. nemzetközi gyakorlatba helyezte a képzést (Hegyesi 1997).

A konferencia résztvevői amellet foglaltak állást, hogy az általános képzés mellett bizonyos fokú „elő-szakosodásra” is nyíljon lehetőség, mert a szélesebb alapképzettségű, többféle készséggel rendelkező, a munkahelyek széles körében felhasználható tudással, ismerettel rendelkező szakemberek iránt a piac is nyitottabb. A két záró félévben a gyermek- és ifjúságvédelem, a mentálhigiéné, a rehabilitáció, a szociális gerontológia területein vehettek részt a hallgatók, bővített óraszámú képzéseken. A speciális képzettséget az oklevélben egy betétlap igazolta. A képzés kereteként 3540 órát határoztak meg, amelyből 1420 órát a gyakorlati képzésre kellett fordítani. 5–10 százalékban a képzés intézményenkénti egyéni arculata építhető. Ezek a paraméterek lényegében a 6/1996 (I. 18.)

sz. kormányrendelet megjelenéséig voltak érvényben (Talyigás – Hegyesi 1990).

A szegedi képző stáb kidolgozásában elkészült az általános szociális munkás szak alapítási dokumentuma, amelynek következtében a szociális és egészségügyi miniszter 1989-ben hozott határozatával megalapította az általános szociális munkás szakot, ezt követően a művelődési és közoktatási miniszter pedig 1990-ben a szociálpolitikus szakot. A SZKB 1990. áprilisi ülésén tárgyalta a szociálpedagógus képzés helyzetét, a szociális képzési rendszerhez való igazodását (Nemes 1996). A esztergomi főiskolán folyó szociálpedagógus képzést sikeresnek nyilvánította. Ennek eredményeként a képző stáb elkészítette a szak képesítési feltételeit, amely úgyszintén zöld utat kapott.

1990-ben az ELTE, Esztergom és Szekszárd mellett a Bárczi Főiskolán, a SZOTE-n (Szeged), a DOTE-n (Nyíregyháza) és a POTE-n (Szombathely) elkezdődött a főiskolai általános szociális munkás és szociálpedagógus – valamint az egyetemi szociálpolitikus képzés – és 13 középiskolában folyt iskolarendszerű szociális képzés. 1992-ben megalapították az egyetemi szintű szociális munkás szakot is, elsősorban azért, hogy utat nyisson a szociális munkások számára a doktori képzés irányába, ami a szakma tudományos művelésének előfeltétele, és ezzel teljes körűvé vált a felsőoktatásban a szociális képzések jelenleg működő rendszere.

Sopron hatást gyakorolt a középfokú szakképzésekre is: az Országos Közoktatási Intézet szakmai műhelyében elkészült a szociális asszisztensszakképzés állami szabályozása és vizsgakövetelményeinek meghatározása is. A konferencia további eredménye volt, hogy 1990-ben megalakult a szociális képzések kialakítására, fejlesztésére és minőségének biztosítására szerveződő *Iskolaszövetség* (akkori nevén a Szociális Munkást és Asszisztent Képző Iskolák Egyesülete, tovább ld.: ISZ).

A hosszasan útkereső, egyeztető, olykor konfliktusokkal terhes folyamat kiforratlanságát jelzi, hogy az 1993-ban Magyarországon kiadott, első *szociális törvény* (1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról) az ellátási formákat, szinteket, szolgáltatásokat szabályozta, a kliensekkel kapcsolatban számos jogot és kötelezettséget írt elő, de a szociális szakemberekről, akikre az ágazat épít, nem alkotott egyértelmű szabályokat. 1994-ben készült el a törvény végrehajtását támogató népjóléti minisztériumi rendelet (2/1994. (I. 30.)), melynek 1. sz. melléklete tartalmazta a szakmai létszám irányszámokat, és kötelezővé tette meghatározott funkciók, szakmák betöltésénél a szakirányú végzettséget, s az intézmények részére erre vonatkozóan szabályokat írt elő. Ezek szerint a szociális álláshelyek 25 százaléká ennek megfelelően felsőfokú végzettséggel, 75 százaléká viszont középfokú vagy alacsonyfokú végzettséggel tölthető be.

Ennek ellenére szociális munkakörökben a szociális végzettségű szakember alkalmazása nem vált igazán és következetesen követelménnyé, sőt, ez a mai napig sem követelmény, aminek negatív hatása súlyos és ellentmondásos helyzeteket teremtett és teremt. *Itt kezdődött el tehát a szaktarca, a szociális szakembereket alkalmazók és a szociális képzések egymástól való eltávolodása:* „bármilyen humán diplomával rendelkező személy betölthet

TANULMÁNYOK

szociális munkás munkakört, és nem szükséges szakirányú ismereteket szereznie ahhoz, hogy szociális munkás legyen” (Kozma 1994, 64–65. old., Szabó 2005).

1995 viszont ismét jelentős mérföldkő volt a szakma önszerveződését illetően. Az ágazati szakmai érdekérvényesítő szervezetek létrehozták országos ernyőszervezetüket, a Szociális Szakmai Szövetséget. Alapító tagjai a Szociális Munkások Magyarországi Egyesülete (1988), a Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület (1988), a Magyarországi Szociális Szakembert Képző Iskolák és Oktatók Egyesülete (Iskolaszövetség, 1990) és a Családsegítők Országos Kamarája (1990).

Összességében az újrakezdés „úttörő” időszaka tehát igen sok eredményhez, de egy sor sajátos, és gyakran ellentmondásos helyzethez is vezetett:

- A szociális képzést a magyar rendszerváltozás időszakában alapvetően társadalmi és szakmai szükségletek hozták életre, ugyanakkor rövid idő után a képzés maga is olyan jelentős szakmapolitikát befolyásoló tényezővé vált, amelyet túlnyomórészt ma is a képzési szakemberek „csinálnak”.

- A tantervek kialakítása, a folyamatos képző tevékenység eredményeképpen felépült a szociális munka kvázi tudás rendszere, de nem sikerült a szakma és a képzés biztos tudományos háttérét megalapozni.

- Az erősen poroszos hagyományú, rendszerű és szemléletű magyar közép- és felsőoktatásban kellett a nemzetközi tapasztalatokra építve egyszerre új és eddig idegen, a kor elvárásainak megfelelő modern képzési programokat kialakítani és megvalósítani. Mindezeket egyaránt el kellett fogadtatni a szociális szakmában, oktatásban és képzésben.

- A magyar képzés szinte „készen kapta” a világ különböző országaiban már megvalósított, a jelenkori, átalakulófélben lévő szociális képzések különböző tapasztalatait, irányzatait, modelljeit, és nem kellett bejárnia az elődök kanyargós és küzdelmes útját, nem kellett „megkövesedett” tradíciókat áttörni. Az előnyök jótékony következményei a magyar képzés dinamizmusával, viszonylag gyors fejlődésével érzékelhetőek. Ezzel együtt a szakmai képzésnek saját magának kellett kifejlesztenie a hazai szükségleteknek, változó szociális problémáknak adekvát formákat.

- A felsőfokú képzések természetszerűen magukban hordozták az elfogadottságra, a stabilitásra és a biztonságra törekvést, a tudományos szempontoknak való megfelelést. A szociális képzések egyrészt helyet akartak kapni a diszciplínák rendszerében, de ennek egyoldalú kezelésével távol kerülhetnek a szakmai gyakorlattól, így elveszthetik „kettős legitimitációjukat”.

- A szociális képzések meghatározó hátránya, hogy a szakmát alapvetően reprezentáló szociális munkások nincsenek tömegesen jelen a képzés mindennapi gyakorlatában, hiszen a kilencvenes évekig a kvázi szociális munkát végzőknek nem volt szociális képzettségük, s később, a szakemberek képzésbe kerülése – elsősorban a tudományos háttér egyre keményedő követelményei következtében – vált/válik nehézkessé (Budai 2004/a).

3. A szociális képzések kvázi rendszerré fejlődése az ezredforduló éveiben

A szociális képzéseknek az ezredfordulóra az alábbi öt formája alakult ki:

1. felsőfokú alapképzések
2. szakképzések
3. adott szociális feladatkör ellátására felkészítő tanfolyami képzések
4. továbbképzések
5. szakvizsgák

3.1. Felsőfokú alapképzések

A felsőfokú alapképzések a meglévő főiskolákon és egyetemeken, alapvetően az alábbi képzési szerkezetbe – a *pedagógiai, a tudományegyetemi, az egészségügyi és az egyházi keretek* közé – illeszkedve indultak el: A befogadó intézmény sajátossága, az ott meglévő tanárok szemlélete, szakmai szerkezete nagymértékben meghatározta a születő képzések arculatát. A tudományegyetemi keretekben az ötéves képzési ciklusú, egyetemi kimenetet adó szociálpolitikus- és szociális munkás-, a pedagógusképző intézményekben a főiskolai kimeneteket biztosító, négyéves szociális munkás- és szociálpedagógus-, az egészségügyi intézményekben pedig főleg az ugyancsak a szociális munkás-képzés lelt otthonra.

A kilencvenes évek közepétől kezdődően újabb és újabb felsőfokú intézmények indítottak el szociális alapképzéseket, az országban a 2005/2006. tanévben 21 képző helyen folyik felsőfokú alapképzés. Ez a folyamat idővel a rendelkezésre álló *források és erők viszonylagos szétforgácsolódásához* vezetett, a különböző képző stábok csak csekély erőt és érdekérvényesítő képességet tudnak felmutatni saját intézményben és a felsőoktatás egészében (Budai 2005). Az évek folyamán ugrásszerűen emelkedett a szociális alapképzésekben tanuló hallgatók létszáma is. Míg például a 1996/1997. tanévben nappali tagozaton pl. kb. 4100, addig a 2002/2003. tanévben már kb. 11 000 diák tanult a felsőfokú szociális alapképzésekben. Az évente kb. 1500–1800 fő új diplomás létszám voltaképpen elegendő lenne a felsőfokú végzettségű szakemberek iránt támasztott kereslet kielégítéséhez. Problémát okoz a végzett hallgatók szakok szerinti összetétele. Ennek egyik oka, hogy idővel a szociálpedagógus szakokon ugrásszerűen és aránytalanul – különösen levelező tagozaton – megnőtt a hallgatói létszám, amelynek háttérében kemény pedagógusképzési és intézményi érdekek álltak (ld. 1. és 2. táblázat).

TANULMÁNYOK

1. táblázat A felsőfokú szociális alapképzés szakjaira felvett hallgatók száma (2005)

Tagozat	Szociál-politikus		Szociális munkás		Általános szociális munkás		Szociál-pedagógus		Össze-sen fő
	fő	%	fő	%	fő	%	fő	%	
Nappali	84	6,3	63	4,7	558	42,0	624	47,0	1329
Levelező	89	3,5	76	3,0	1092	43,1	1279	50,4	2536
Esti	0	0,0	0	0,0	61	59,2	42	40,8	103
Összesen	173	4,4	139	3,5	1711	43,1	1945	49,0	3968

Forrás: www.felvi.hu adatai alapján

2. táblázat Szociális felsőfokú alapvégzettséggel rendelkezők száma (2004-ig)

Alapszakok	Végzettek száma (fő)
Szociális szervező	347
Főiskolai szintű szociális munkás*	4025
Egyetemi szintű szociális munkás	893
Szociálpedagógus	6180
Szociálpolitikus	1191
Összesen	12289

Forrás: Mányai Judit által vezetett ISZ-ICSSZEM kutatás előzetes adatai

* Wesley János Lelkészképző Főiskola adatai nélkül

A 6/1996. (I. 18.) sz. kormányrendelet megjelenése óta hivatalosan is önálló felsőfokú képzési ágazatnak számít a szociális képzés (Budai 1999). A felsőfokú szociális *alapképzéseket* a 6/1996. (I. 18.), a 77/2002. (IV. 13.) és 2006-tól a 289/2005. (XII. 22.) sz. kormányrendeletek szabályozzák. A 2005/2006. tanévig az alábbi szakokon folyt felsőfokú szociális alapképzés:

A *szociálpolitikus egyetemi szintű képzés* a hazai és nemzetközi szociálpolitika működési elvének, módjának intézményrendszerének tudását, magas szintű jogi, szociológiai, közgazdasági politológiai és kisebb mértékben szociális ismereteket tartalmaz, amely képzés elsősorban a szociális rendszerek fejlesztésére, működtetésére készít fel.

A *szociális munkás főiskolai szintű képzés célja* olyan ismeretek nyújtása és olyan készségek kialakítása, amelyek képessé teszik a szociális szakembert az ember és komplex módon értelmezett környezete viszonyának módosítására, javítására. Itt tehát a szociális problémák komplexitása, a szociális munka minden korosztályra (egyénnre, családra, csoportra és közösségre) és társadalmi problémára kiterjedő tevékenysége a jellemző. A szakma oktatási, kutatási, szakmapolitikai, menedzsment feladataira elsősorban az *egyetemi szintű képzés* készít fel.

A *szociálpedagógus főiskolai szintű képzés* a gyermekjóléti, nevelési, oktatási intézmények számára képez olyan szakembereket, akik a gyermek

és ifjú korosztály kapcsolati, tanulási, szociális problémáinak megoldásában nyújtanak segítséget (Nemes 1995).

A képzések – a szakok sajátosságait figyelembe véve – az alábbi tantárgycsoportokban folytak: szociális munka, társadalom és szociálpolitika, társadalomismeret, közgazdaságtan, pszichológia, jog-politikatudomány, statisztika, kutatómódszertan, egészségügyi ismeretek, pedagógia. Kezdetektől kiemelt jelentőségű a különböző jellegű, szintű és formájú gyakorlatok, különösen ilyen a terepen (szociális intézményekben, szervezetekben) folyó képzés. Woods (1990) a gyakorlatokról, azok elvi, módszertani és szervezési kérdéseiről és a gyakorlati képzés rendszerének kialakításához egy, a nemzetközi megközelítéseket alapul vevő és ma is használható több szempontú, kitérő és általános keretet vázolt fel, de sajnálatos módon e koncepció idővel a feledésbe merült (vö. még: Ohly, 1992).

A vonatkozó szakirodalmat áttekintve és elemezve megállapítható, hogy Magyarországon a szociális képzés területén két, a szakma és a képzés alapösszefüggéseit átfogóan érintő és feltáró doktori értekezés, továbbá egy, kifejezetten a felsőfokú szociális képzés témakörével foglalkozó tanulmánykötet született idáig. (Budai 1996, Budai 2004/a, Hegyesi 1997). A szociális munkás-képzést elemző tanulmányok szerzői döntően képzési szakemberek. Az időszak szakirodalmát tematikusan kezelve megállapítható: bővebb terjedelemben jelentek meg tájékoztató anyagok, tanulmányok a szociális képzés országos konferenciáiról, amelyek érthető módon a képzés szinte minden területét érintették, leginkább az ezen konferenciák résztvevőinek képzéssel szemben támasztott leg-
alapvetőbb elvárásait (képzési szintek, követelmények, tanítandó tartalmak, tantárgyak, terepgyakorlatok stb.) fogalmazták meg.

A szociális munkás-képzés beindulásával egyidőben az *Esély* című folyóirat 1990-ben bő terjedelmet adott a Soproni Konferencia dokumentumainak, tanulmányainak. Az 1996. évi, hasonló, Nyíregyházi Országos Konferencia dokumentációja már önálló kötetben jelent meg. Számos tanulmány jelent meg a „milyen szociális munkásra” és a „milyen szociális munkás-képzésre van szükség” kérdéskörben is (Somorjai 1996, Szöllősi, 1997, Talyigás – Hegyesi 1990).

A felsőfokú szociális alapképzésben etalonnak lényegében az általános szociális munkás-szak (képzés) számított. Egy több éven át folytatott multi-metodikájú kutatás e képzések fejlődésének néhány kérdését vizsgálta meg. A mintára vonatkozóan a szociális munkás-képzés vonatkozásában az alábbiakat állapította meg. *Törésvonalak vannak:*

- „a szociális munkás-képzés, a szociális szolgáltatások és a szolgáltatásokat használók szükségletei
- az egyes képző iskolák és a környezetükben lévő szolgáltatások (gyakornokok terepei)
- a különböző képző iskolák (kurzusok),
- a képzést alkotó társdiszciplínák és a „Szociális munka” tanulmányi terület (diszciplína)
- a szociális munkás-képzés szükségletei és az egyes képző iskolák feltételei

TANULMÁNYOK

- a szociális munkás-képzés és más humán képzések stb. között” (Budai 2004/b, 71–72. old.).

A posztgraduális képzések két típusa alakult ki. Öt szakirányú továbbképzés szervezésére van ma lehetőség: szociális menedzser, gyermek- és ifjúságvédelmi tanácsadó, addiktológiai konzulens, szupervizor és tereptanár. Az egyetemi szintű szakokat a *doktori fokozat* (PhD) elérését szolgáló tanulmányok követhetik, amelyre szociálpolitika tárgykörében jelenleg az ELTE-n van lehetőség. Sajnálatos módon a szakirányú továbbképzések mind ez idáig nem kapták meg a jelentőségüknek megfelelő helyet a képzési rendszeren belül, ill. nem történtek lépések a szociális munka doktori iskola létrehozása érdekében.

3.2. Szakképzések

A középfokú képzés már a kilencvenes években sokszektorúvá vált. Állami, egyházi, egyesületi, vállalkozói szervezésben, iskolarendszerű és iskolarendszeren kívüli, munka melletti alternatív képzési programok indultak. A szociális asszisztens-képzés után sorra jelentek meg újabb és újabb középfokú szakképzések. Az 1993. évi LXXVI. törvény a szakképzésről előírta, hogy az állam által elismert szakképesítéseket Országos Képzési Jegyzék (OKJ) tartalmazza. A 3/1995./V. 4./ MüM rendeletben megjelent OKJ a következő szociális szakképzéseket nevezte meg: mentálhigiénés asszisztens, szociális asszisztens, szociális gondozó, szociális ápoló és gondozó, hivatásos nevelőszülő, egyéb szociális foglalkozások, munkaerő-piaci szolgáltatási foglalkozások, szociális szolgáltatási foglalkozások (pl. falugondnok, házi gondozónő).

Jelenleg hozzávetőleg 120–140 képzőhelyen folyik szociális szakképzés az országban. A beiskolázott tanulók száma meghaladja az öt ezer főt. Legtöbbször – a tanulók 65 százaléka – szociális gondozó és ápoló képzésben vesznek részt. A szakképzések 75 százaléka iskolarendszeren kívüli, amelynek a 60 százaléka munka melletti képzés, vagyis a pályán való elhelyezkedést követően kerül sor a munkakör betöltéséhez szükséges képesítés megszerzésére. Az OKJ-ben ma már 11 szociális szakképzés szerepel, amelyből kettőt – a jelnyelvi tolmácsot és a gerontológiai gondozót – 2003-ban jegyezték be. 2004-ben indult el első alkalommal az akkreditált felsőfokú szakképzésnek minősülő csecsemő- és kisgyermeknevelő-gondozó akkreditált felsőfokú szakképzés, amely idővel lehetővé teszi e tanulmányoknak a felsőfokú szociális képzési ágazat alapszakjaiba való kredit beszámítását (ld. 3. táblázat).

3. táblázat A szociális szakképzésben végzettek megoszlása szakképzésenként (1991–2005 első félévéig)

Szakképzés neve	Végzettek száma (fő)
Szociális asszisztens	2789
Szociális gondozó és szervező	1303
Szociális gyermek- és ifjúságvédelmi ügyintéző	583
Szociális gondozó és ápoló	12 391
Mentálhigiénés asszisztens	711
Csecsemő- és kisgyermekgondozó	881
Bölcsődei szakgondozó	105
Nevelőszülő	394
Összesen	19 157

Forrás: Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet (NCSSZI), 2005. november 15.

A szociális szakképzésbe a bemeneti szintet a legtöbb képzés esetében érettségihez kötik, s a felvételi során előnyt jelent a szociális területen eltöltött egyéves munkaviszony. A képzések szerkezetében markánsan kirajzolódik négy tantárgyblokk, mely speciális tartalmakkal egészül ki:

- képességfejlesztés (kommunikációelmélet és készségfejlesztés, mentálhigiéné, tanulástechnika, esetmegbeszélés),
- szakmai előkészítő tantárgyblokk (társadalomismeret, pszichológia, szociálpszichológia, egészségügyi alapismeretek, jogi ismeretek),
- szakmai tantárgyblokk (szociálpolitika, szociális munka elmélete és gyakorlata),
- szakmai gyakorlati tantárgyblokk (önismereti csoportban való részvétel, a társadalom megismerésének módszerei, szociális ellátórendszer, szociális munka gyakorlata stb.).

A szakképzések képesítési követelményeit 1996-ot követően 2001-ben újították meg. Érdemi változás a képzések vizsgarészénél, ezen belül is a gyakorlati vizsgánál történt. Bevezetésre került a terepen folyó gyakorlati vizsga.

A szakképzések fejlődésében jelentős tényező volt, hogy idővel sok jegyzet, tankönyv és módszertani segédanyag készült el. A másik nagy képzésszervezési eredmény a modulrendszerre való átállás, a képzések közötti átjárhatóság, az egymásra épülés biztosítása volt. E munkálatokat az Oktatási Minisztérium koordinálja az EU-elvárások figyelembevételével. Az átállás lehetővé teszi majd a továbbtanulást, illetve egy új szakma megszerzését anélkül, hogy már ismert tananyag-tartalmakat ismételní kellene.

Összességében tehát a szociális szakképzésekben elindult – a máig is tartó – a különböző szakok igen gyors definiálása, beindítása, amely hozzájárult a szakképzések szétaprózódásához, így az a reális szükségletek felmérése és elemzése, továbbá a minőség megfelelő kontrollja híján idővel képzési szabadpiaccá vált. Kérdés, hogy valóban ez volna-e a szakma képzési igénye (vö. 2. és 3. táblázat).

TANULMÁNYOK

3.3. Adott szociális feladatkör ellátására felkészítő tanfolyami képzések

Azáltal, hogy a szolgáltatások köre fokozatosan bővül, és egyre jobban igazodik egy-egy speciális helyzetű lakossági csoport igényeihez, az alap és szakképzettség mellett szükségessé vált az adott tevékenység végzéséhez nélkülözhetetlen ismeretek és készségek megszerzése. Az utóbbi években egyre több olyan ellátási formát, szolgáltatási típust vezettek be, amelyekhez a szakmai jogszabályok speciális ismereteket nyújtó tanfolyam elvégzését írták elő. Így elindultak a szociális valamint a gyermekjóléti- és védelmi területen egy-egy munkakör ellátásához kötődő tanfolyamok, melyek képzési programjait központilag hagyták jóvá. A tanfolyamok többségének koordinációs, szervezési feladatait, valamint a kidott tanúsítványok nyilvántartását a NCSSZI Képzési Központja végzi. A 4. táblázatból látható, hogy egy-egy tanfolyam kidolgozása, bevezetése és működtetése pillanatnyi szempontok szerint, szinte ötletszerűen történik.

4. táblázat Tanfolyami képzések

Szociális területen működők	Gyermek és ifjúságvédelmi területen működők
Falugondnok	Örökbefogadói
Támogató szolgálat vezető	Nevelőszülői
Támogató szolgálat személyi segítő	Helyettes szülői
Támogató szolgálat személyszállító	Döntés előkészítő program nevelőszülők és helyettes szülők számára
Adósságkezelési tanácsadó	Családi napközit működtető
Közösségi pszichiátriai koordinátor	Speciális nevelőszülői
Közösségi pszichiátriai gondozó	Házi gyermekfelügyeletet biztosító
Jogvédelmi ismeretek (betegjogi)	Jogvédelmi ismeretek (gyermekjogi)
Jogvédelmi ismeretek (ellátott jogi)	
Utcai szociális munkás koordinátor	
Utcai szociális munkás gondozó	
	Hivatásos gondnoki képzés
	Hivatásos gondnoki továbbképzés

Forrás: NCSSZI 2006

3.4. Továbbképzések

Az alapképesítés megszerzése mellett legalább ennyire fontos az ismeretek szinten tartása, a szakmai tudás folyamatos bővítése és mélyítése. Ennek szolgálatára állították fel és vezették be 2001. január 1-től a továbbképzési rendszert (8/2000. (VIII. 4.) SZCSM rendelet és későbbi módosításai). A továbbképzésre valamennyi személyes gondoskodást végző, vagyis szakmai munkakörben dolgozó munkavállaló kötelezett, de ezen kötelezettség mértékét, formáját a végzettségtől függően differenci-

által határozták meg. A továbbképzési ciklus alatt (7 év) a felsőfokú végzettség esetén 80, alacsonyabb szintű szakképesítés esetén 60 továbbképzési pontot kell szerezni. Továbbképzési pont az Országos Szociális és Gyermekvédelmi Továbbképzési és Szakvizsga Bizottság által minősített (akkreditált) továbbképzéseken való részvétellel szerezhető.

2001–2003 között a továbbképzést szervezők közel 1800 pályázatot nyújtottak be továbbképzési program akkreditációjára, s ezekből 1090-et fogadtak el. A továbbképzéseknek jelenleg öt típusa van, ezekből egy tanfolyamon való részvétel a kötelező, a többi szabadon választható. A legtöbb program a személyiségfejlesztés körében működik, míg a legkevésbé elterjedt a tanulmányút.

5. táblázat A minősített továbbképzési programok, valamint a résztvevők száma* képzési típusok szerint

Továbbképzés típusa	Továbbképzési programok száma 2000–2005* (db)	Résztvevők száma 2004**
Továbbképzés céljából szervezett tanfolyam	490	6143
Szakmai személyiségfejlesztés	471	3695
Szakmai tanácskozás	432	6078
Tanulmányút	58	62
Szakmai műhely	300	1763
<i>Összesen</i>	<i>1751</i>	<i>17741</i>

Forrás: NCSSZI, 2006.

* 2000–2005 között akkreditált programok.

** A 2004. évi beszámolók alapján (a korábbi évekről nem áll rendelkezésre adat).

Az ágazatban dolgozók szakmai fejlődése szempontjából igen fontos, hogy minden érintett számára kellő választási lehetőség legyen a továbbképzési programokat illetően. A továbbképzési programok mind földrajzi, mind szakmai területek szerint máig egyenlőtlenül oszlanak meg. A továbbképzésre kötelezettek számára viszonyítva a legkevesebb program Borsod-Abaúj-Zemplén, Pest, Békés, valamint Somogy megyékből érkezett. Szakmai szempontból pedig hiány mutatkozik a szenvedélybetegséggel, a kisebbségi kérdésekkel valamint a hajléktalansággal foglalkozó programokból.

A résztvevők száma jelzi, hogy igen nagy az igény a továbbképzésekre, a szakmai tudás bővítésére és a szakmai készségek fejlesztésére. A jelenleg érvényes hétéves továbbképzési ciklus alatt az első 3 évben az érintettek közel fele megszerezte a kötelezettség teljesítéséhez szükséges kreditpontokat. A gyakorlati tapasztalatok arra hívták fel a figyelmet, hogy a továbbképzési időszakot indokolt 7-ről 5 évre csökkenteni.

A továbbképzésnél problémát okoz a különböző ágazati továbbképzéseken való részvétel kölcsönös elismerése. Megoldásra vár például az egészségügyi és szociális ágazat továbbképzési rendszerének összehangolása. Azon személyek, akik a szakképesítésüknek megfelelő munkakörben, de

TANULMÁNYOK

más ágazatban dolgoznak, hátrányos helyzetbe kerülnek azáltal, hogy „kiesnek” a továbbképzési rendszerből, vagy mert duplán kötelezettek a továbbképzésre. Az egészségügyi és szociális területen ez a probléma két szakembercsoportot érint:

- a szociális intézményekben ápolási tevékenységet végző egészségügyi szakdolgozókat,
- az egészségügyi intézményben dolgozó szociális munkásokat.

Létszámukat tekintve az első csoportba tartozók vannak többen. Az esetükben a szociális továbbképzésre vonatkozó jogszabály lehetőséget ad az egészségügyi továbbképzésben szerzett kreditpontok elismerésére, 50 százalékos mértékben. Ugyanakkor a szociális intézményben egészségügyi feladatokat ellátó szakdolgozók amiatt, hogy nem nyernek felvételt az egészségügyi szakdolgozók működési nyilvántartásába, még abban az esetben sem szereznek pontot az egészségügyi továbbképzésben, ha az ott akkreditált programon vesznek részt.

3.5. Szociális szakvizsgák

A szakvizsgával kapcsolatos rendelet bevezetését hosszas szakmai vita előzte meg, amelynek középpontjában két kérdéskör állt. Az egyik, hogy csak a szociális alapvégzettséggel rendelkezők tehesse-e a szakvizsgát, vagy a területen más felsőfokú végzettséggel dolgozók részére is adott legyen a lehetőség a szociális szakvizsga megszerzésére. Az utóbbi javaslat elfogadása mellett szólt, hogy jelentős azon szakemberek száma, akik más végzettséggel (pedagógus, gyógypedagógus, védőnő stb.) dolgoznak az ágazatban. Így megfelelő időtartalmú szakmai gyakorlat, valamint a szociális alapismereteket nyújtó tanfolyam elvégzését követően számukra is lehetővé teszi a jogszabály a szakvizsga megszerzését. E döntés jogosan máig heves vitákat vált ki a képző és a szociális szakemberek körében.

A másik vitatott kérdés az volt, hogy alapvizsga letételét kövesse-e a szakvizsga, mint pl. köztisztviselők esetében, vagy a szakvizsga két részből álljon: egy általános és egy speciális részből. A gyakorlat mára egyértelműen bebizonyította, hogy az eltérő funkciójú vizsgarészek együttes kezelése szakmai szempontból nem célszerű.

A szakvizsga követelményeit, értékelési szempontjait 2002-ben tették közzé. Ezt követően kezdődött meg a vizsgacentrumok felkészülése a szakvizsga lebonyolítására. 2005 első félévéig 1988-an tették le a szakvizsgát. A vizsgázók 70 százaléka olyan munkakörben dolgozott, melynek alapján szakvizsgára kötelezték. Legtöbben az idősek szociális ellátása témacsoportot választották, míg a legkevesebb szakvizsgázó jelölt a pszichiátriai és szenvedélybeteg szociális ellátása területéről volt.

A továbbképzések és szakvizsgák eredményeit vizsgáló, elemző kutatás még várát magára.

6. táblázat A szociális szakvizsgát és alapvizsgát tettek létszámának alakulása témacsoportok szerint (2005-ig)

Témacsoport	Szakvizsgázók száma (fő)				Össze- sen	Közülük szak- vizsgára kötelezett
	2002	2003	2004	2005*		
Általános szociális, illetve gyermekjóléti és gyermek- védelmi alapismeretek	15	42	144	69	270	212
Családvédelem, családgondozás	52	73	41	24	190	135
Gyermekjóléti alapellátás	49	137	72	51	309	208
Gyermekvédelmi szakellátás	132	155	106	52	445	306
Idősek szociális ellátása	252	295	111	78	736	561
Fogyatékosok szociális ellátása, rehabilitációja	58	80	29	16	183	110
Pszichiátriai és szenvedély- betegek szociális ellátása	20	25	5	5	55	32
Hajléktalan ellátás	15	32	18	5	70	42
<i>Szakvizsgát tettek összesen</i>	<i>578</i>	<i>797</i>	<i>382</i>	<i>231</i>	<i>1988</i>	<i>1394</i>

Forrás: NCSSZI, 2006.

* Csak első félévi adat

Az eredmények ellenére *összességében* „a szociális ágazatban *ma még nem beszélhetünk a képzés egészének koherens és jól működő rendszeréről, ill. a rendszerszerű fejlesztéséről... nem mindig egyértelmű az egyes alrendszerek... funkciója, az egyes elemek egymáshoz való viszonya... számtalan működési konfliktussal szembesülünk és a legfőbb probléma, hogy a képzést... igénybe vevők sem tudják jól használni a képző rendszert saját egyéni karrierútjuk tekintetében*” (Budai 2005).

4. A képzés irányításának néhány kérdése

A szaktárcát irányító Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium (és korábbi jogelődjei) kiemelt feladatának tekinti az ágazat szakembereinek fejlesztését, és a rendelkezésre álló eszközökkel támogatja a szociális képzéseket. Ez egyrészt a képzések minőségének fejlesztése érdekében történő jogi szabályozást jelenti – képesítési előírások meghatározása, az oktatási programok fejlesztése, a továbbképzés és szakvizsga szabályozása –, másrészt forrást biztosít ezen feladatok végrehajtásához. Az elmúlt tíz évben folyamatosan támogatásban részesültek a munka melletti képzések, csökkentve ezáltal a munkaadók és munkavállalók anyagi terheit. Évente kb. 10–20 millió Ft-ot fordítanak erre a célra.

A munka melletti képzések támogatásán túl jelentős összegű kiadást köt le a tankönyvellátás, a tanfolyami képzések támogatása, a képzési feladatokhoz kapcsolódó bizottságok működtetése stb. A szociális ágazat

TANULMÁNYOK

költségvetésből például 2003-ban közel 80 millió Ft-ot használtak fel szociális képzésekre.

A felsőfokú alap- és továbbképzés szervezése, ezen belül a szakirányú továbbképzés szabályainak kialakítása és betartatása, továbbá a középfokú szakképzés általános irányítása az Oktatási Minisztérium feladata. A tárcaközi egyeztetések nehézségei, a minisztériumok főosztályi szintű összehangolatlanságából eredő információhiány korábban és ma is számos probléma forrása volt a szociális képzések terén (S. Faragó 1992).

A szociális képzések gyakorlat orientáltsága tükröződik abban, hogy mind a felsőfokú képzések, mind a szakképzések óraszámának közel fele gyakorlatokra fordítandó. A szakma elsajátítása szempontjából nem elhanyagolható tényező, hogy az erre fordítandó idő hogyan hasznosul, s hogy mely terep intézményeiben végzik el a gyakorlatukat a hallgatók és a tanulók. A gyakorlati képzés erősítése, szakmai presztízsének emelése érdekében a szaktárca 2003-ban terepintézményi projektet indított, amelynek célja egyrészt a gyakorlati képzés követelményeinek, protokolljának, másrészt a terepintézmények minősítési szempontjainak a kidolgozása volt.

A fentiek ellenére komoly problémát okoz, hogy „...nagy úr van a szakma és a képzés között... a képzés nagy problémája, hogy nincs integráció az elmélet és a gyakorlat között... jobban figyelembe kell venni a mai magyar társadalom változásait, és ezt nem lehet katedratudomány oktatásával elérni...” (Budai 2001, 64. old.). A probléma gyökerei abban az alapvető dilemmában rejlenek, hogy a szociális képzésekben a döntéshozók és finanszírozók sok esetben megpróbálják az elméletet a hagyományos képzésekbe integrálni, s nem vesznek tudomást arról, hogy a szociális szakmák alapvetően a gyakorlatra épülő képzést igényelnek, s az ismeretek közvetítése mellett legalább olyan mértékben készségek és képességek fejlesztését és értékek alakítását követelik a képzési idő alatt. Különösen nagy gondot jelent ez az átalakulóban lévő felsőoktatási képzés esetében.

5. Összefoglalás, fejlesztési irányok

Az elmúlt 15–17 év lehetőséget adott egy új, számos eredménnyel bíró képzés megszületésére. A képzőhelyek évente több ezer szociális szakembert bocsátanak ki a folyamatosan átalakuló szociális szolgáltatási és intézményi rendszerbe. A fejlődési folyamat azonban nem zárult le.

Az eredmények mellett komoly probléma, hogy a szociális képzés túlzottan is szétaprózódott Magyarországon: viszonylag sok helyen képezünk kis létszámú csoportot, s adott esetben kevésbé felkészült és kevésbé átütő erejű képző stábok működnek. A hatékonyság biztosítása és a *minőség garantálása komoly kihívást jelent*. A meglévő képzések ellenére, továbbá mert az utóbbi tíz évben a szakképzettségi arány az ágazatban jelentős mértékben javult, a dolgozók végzettség szerinti összetétele jelenleg mégis kedvezőtlen. A képzőrendszer fejlődésének viszonylagos megkésettisége, a pályaelhagyók magas aránya miatt a szociális szakmában adekvát szakképzettséggel rendelkezők száma elmarad a

társágzatok mögött (egészségügy, oktatás). A szakmai képesítéshez kötött munkakörben foglalkoztatottak csak 21 százalékának van felsőfokú, 54 százalékának középfokú és 25 százalékának alacsony fokú iskolai végzettsége. A felsőfokú végzettségűekből viszont csak 8,9 % rendelkezik szakirányú felsőfokú végzettséggel. Valamivel kedvezőbb az arány a szociális ágazaton belül a gyermekjóléti és védelmi területen, ahol a felsőfokú végzettséggel rendelkezők aránya 28 százalék, ezzel szemben más szociális intézményekben csak 17 százalék. A középfokú végzettségűek részese-e a két területen közel azonos.

További problémát jelent, hogy a képzés indításakor az egyes képzőhelyek közötti együttműködés helyett *ma egyértelműen verseny tapasztalható a képzés piacán*. Verseny a hallgatókért, a normatívákért, a képzések forrásaiért, verseny a szakok között, verseny a közép és felsőfok között (Budai 1999). A verseny körülményei között pedig a képzési rendszerben elsősorban *nem a minőségi, hanem a mennyiségi mutatók kerülnek előtérbe*. A képzések akkreditációja, minőségének ellenőrzése, szakmaiságának biztosítása így egyre nagyobb kihívást jelent a szakma számára. A szociális munkaköröknek még mindig csak egy részéhez tartozik képesítési előírás. A munkakörök többségénél továbbá sokféle diploma, végzettség minősül elfogadhatónak, túl tágran vannak meghatározva a munkakörök képesítési követelményei (vö. Szöllösi 1996, 1/2000. (I. 7.) sz. SZCSM és 15/1998. (IV. 30.) sz. NM rendeletek és későbbi módosításai).

A képzés központi elemeinek konszenzuson alapuló rögzítése mellett azonban a képzések elindítása, jogi, szervezeti finanszírozási háttere, rendszerszerű működése még sok kívánnivalót hagy maga után. Magyarország csatlakozása az Európai Felsőoktatási Térséghez, a Bolognai Nyilatkozat elvárásainak, elveinek érvényesítése szükségessé teszi az egész felsőoktatás reformját. Ez magába foglalja a képzési területek és ágak, a képzési ciklusok és időtartamok újbóli meghatározását. A szociális képzések a jövőben egyrészt a nemzetközi gyakorlat, másrészt a szakma jellegéből adódóan is a társadalomtudományok közé tartoznak, így a képzési területi besorolás is ezt követi. A jövőben a szociális képzési ágban két BA-szak fog működni: a szociális munka és a szociálpedagógia.

A „Bologna-folyamat” előnye lehet Magyarországon, hogy a jelenlegi duális képzést az egymásra épülő ciklusokból álló lineáris képzési struktúra váltja fel. Hosszú viták és egyeztetések eredményeképp mindkét (BA) alapszak 180 + 30 kredit értékű lesz, amelyből a 30-at a külső terephelyen kell a gyakornokoknak teljesíteni. Ugyanakkor a BA-képzések esetében kifejezetten ellentmondásos helyzetek alakulhatnak ki: csökkenő normatíváival kell megoldani a költséges gyakorlatorientált képzést. Egyfelől a készség-, kommunikáció- és szakmai személyiségfejlesztés, a kiscsoportos foglalkozások magas aránya, a szakmai kompetenciák kialakítása mint elvárás jelentkezik, másfelől pedig egy anyagi szempontból mindenképpen szegényedő felsőoktatási rendszer mutatkozik, amely rövid ciklusú alapképzéseket és magas hallgatói létszámokat jelent. Az oktatáspolitikai feltételek tehát nem minden tekintetben biztatóak a szociális képzések jövőjét illetően. Abban is ellentmondás feszül, hogy míg a BA szintű képzés gyakorlat-orientáltságot igényel, addig az egyes képzések szakmai akkreditációjában szinte kizárólag akadémiai szempontok

érvényesülnek, különösen nehéz feladat tehát az „akadémiai” és a „szakmai” követelmények közötti egyensúly megteremtése a felsőoktatás rendszerében (Ágoston 2006, Budai 1999, 2005, Pataki 2005, Szabó 2005).

Az egyetemi MA szint jelenleg formálódóban van. A szociális képzések képviselői abban már megegyeztek, hogy a már meglévő két egyetemi szintű szakot (szociális munka, szociálpolitika) mindenképpen megtartják, és MA szinten akkreditáltatják. A további MA szakokra vonatkozóan pedig még folynak a szakmai viták.

Hasonló kettősséget tapasztalunk a szakképzések és továbbképzések esetében is. A képzés „piacosítása” egy, a piactól legtávolabb eső ágazat esetében – melyet főként azért hoztak létre, hogy éppen a piac okozta diszfunkciókat korrigálja – nem szolgálja a szociális szakma szempontjainak érvényesülését, a szakmai gyakorlat magas színvonalú teljesítését. A szakképzések terén számos probléma vár megoldásra. Például: milyen viszony legyen (lehet) a szakképzés és a most formálódó felsőfokú alapképzések között, a tanfolyami – a szakmai továbbképzések – felsőfokú szakirányú továbbképzések között, hogyan illeszthető az új (módosuló) rendszerbe a szakvizsga stb. Egyáltalán miképpen lehet belátható időn belül a szociális képzést koherens rendszerré formálni Magyarországon. Nincs még válasz arra a kérdésre, hogy a szociális törvény módosítása után – amelyben a kistérségi, közösségi ellátások vélhetően a középpontba kerülnek – hogyan készíti fel a jelenlegi képzési rendszer a szolgáltatásokban bekövetkező változásokra. Továbbá: vajon hogyan javítható a szociális szakma és a társszakmák közötti együttműködés, hogyan erősíthető a képző szintek és stábok közötti kooperáció? Hogyan erősíthető a szakmai képzések során az interdiszciplináris és interprofesszionális szemlélet úgy, hogy közben a szakmai határai világosak, a szakmához tartozó kompetenciák jól körülírhatók maradjanak? A válaszok kidolgozásán azonban már képző stábokkal, a képzett szociális szakemberekkel, a szakmai egyesületek és szövetségek képviselőivel, a tereptanárok közösségeivel, az elméleti modulokat és a gyakorlati ismeretek közvetítő szakemberekkel közösen, a szakma intézményesített keretei között lehet együtt gondolkodni.

Felhasznált irodalom

- Ágoston Magdolna (2006): Szabó Lajos cikkéhez II. Háló, január, 4–6. o.
Az általános szociális munkás képzés tantervi irányelvei (1990). Esély, 4. sz. 62–75. o.
Az oktatásról szóló 1985. évi I. törvény.
B. Aczél Anna–Darvas Ágnes–Mányai Judit (1992): A szociális munkás képzés a Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Tanárképző Főiskolán. Esély, 5. sz. 71–75. o.
Balipap Ferenc (1990): Fejezetek a szociális és szociálpolitikai képzés történetéből. Esély, 5–6. sz. 32–43. 56–66. o.
Bányai Emőke (1986): A nevelési tanácsadóknál folyó család gondozás szociológiai vonatkozásai.
Budai István (1996): A szociális képzés tanterve. In: Szociális képzés európai szinten hazai viszonyok között. Szerk: Budai István–Somorjai Ildikó–Tordainé Vida Katalin. Vitéz János Római Katolikus Tanítóképző Főiskola (Esztergom) és Széchenyi István Főiskola (Győr) kiadványa, Esztergom, 62–102. o.

Budai – Csoba – Goldmann: A szociális képzések magyarországi fejlődésének főbb állomásai

- Budai István (1995): Lépések az európai szellemiségű szociális képzés irányába. *Esély*, 3. sz. 74–88. o.
- Budai István (1999): No, hol is tartunk?... *Esély*, 2–3. sz. 94–103. o.
- Budai István (2001): A szociális munkás-képzés dilemmái a tanterv- és képzésfejlesztés tükrében. *Esély* 2. sz. 51–71. o., 4. sz. 69–104. o., 5. sz. 40–68. o.
- Budai István (2004/a): A magyarországi szociális képzés fejlődésének néhány dilemmája. PhD értekezés tézisei. Bournemouth University, Egyesült Királyság.
- Budai István (2004/b): „...szakmai identitásában megerősödve lépjen ki a gyakorlatba...” *Esély*, 1. sz. 61–79. o.
- Budai István (2005): A továbblépés elé... Soprontól távol és még Bolognához sem közel! *Háló, augusztus–szeptember*, 6–12. o.
- Budapest székesfőváros szociálpolitikai, közjótékonyági és közművelődési közigazgatásának kézikönyve. Budapest, 1931.
- Czente Gyula (szerk.) (1979): Családgondozási Konferencia. Családgondozási Füzetek. Pécs.
- Cser János (1942): Felsőoktatásunk és a szociális irányú szakképzés. *Magyar Pedagógia*. LII.
- Esztergár Lajos (1934): A szociális képzés kérdése. Pécs.
- Ferge Zsuzsa (1986): Vitaindító gondolatok a szociálpolitikai szakemberképzésről. In: *Szociális munkás-pálya és képzés*. MTA Szociológiai Kutató Intézet, Szociálpolitikai Értesítő, 1. sz.
- Gayer Gyuláné (1986): Szociális munkások tevékenységét igénylő munkaterületek és ezek főbb képzési vonzatai. In: *Szociálpolitikai Értesítő*. 1. sz. MTA Szociológiai Kutató Intézete.
- Győri Péter (1996): Egy szakma születése. *Esély*, 6. sz. 57–75. o.
- Hardi Emilia (1992): Mit tanuljon a szociális munkás? *Esély*, 5. sz. 95–97. o.
- Hegyesi Gábor (1993): Szociálpedagógia és szociális munka. *Iskolakultúra*, 10. sz. 59–62. o.
- Hegyesi Gábor (1997): Az „általános szociális munka” modelljei: a magyar képzés születése és elméleti forrásai. Kandidátusi értekezés tézisei Budapest, Magyar Tudományos Akadémia.
- Hegyesi Gábor–Talyigás Katalin (1986): Javaslat a szociális munkások képzésének megindítására. In: *Szociális munkás-pálya és képzés*. MTA Szociológiai Kutató Intézet, Szociálpolitikai Értesítő, 1. sz.
- Hilscher Rezső (1929): A Főiskolai Szociális Telep tevékenysége és a settlement munka módszere. Szerk.: Buday György. Szeged, Az Egyetemi Bethlen Gábor Kör Kiadványa.
- Hilscher Rezső (1935): A szociális képzés kérdése. *A jövő útjain*, 3–4. szám.
- Kozma Judit (1994): Milyen a jó szociális munkás, avagy ki tud démont űzni? *Esély*, 4. szám.
- Müller, C. Wolfgang (1992): Hogyan vált a segítségnyújtás hivatássá? ELTE Szociológiai Intézete, T–Twins Kiadó.
- Nemes Judit (1995): A szociális képzés. *Háló*, november, 6. o.
- Nemes Judit (1996): Szociális képzés ma Magyarországon. In: *Szociális képzés európai szinten hazai viszonyok között*. Szerk.: Budai István–Somorjai Ildikó–Tordainé Vida Katalin. A Vitéz János Római Katolikus Tanítóképző Főiskola (Esztergom) és a Széchenyi István Főiskola (Győr) kiadványa. Esztergom, 11–24. o.
- Ohly Éva (1992): Vezérfonal az ELTE szociális munkás képzés 1992. évi őszi terepgyakorlatához. *Esély*, 3. sz. 76–94. o.
- Pataki Éva (2005): Szabó Lajos cikkéhez. *Háló*, november, 15–17. o.
- Pik Katalin (2001): A szociális munka története Magyarországon (1817–1990). Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület.

TANULMÁNYOK

- Pöcze Gábor (1990): Szociális asszisztensképzés: tények, dilemmák, perspektívák. *Esély*, 2. sz. 75–81. o.
- Robert L. Baker – Almássy Judit (1996): Mérföldkövek a szociális munkában. Budapesti Szociális Forrásközpont. Budapest.
- S. Faragó Magdolna (1992): A szociális képzésekről-oktatáspolitikai megközelítésben. *Esély*, 5. sz. 63–70. o.
- S. Faragó Magdolna (1993): A szociálpedagógiai tudás az oktatáspolitikai intézményrendszerében. *Iskolakultúra*, 10. sz. 49–54. o.
- Somorjai Ildikó (1996): Az elmélet és a gyakorlat integrációjának problémái a szociális képzésben. In: Szociális képzés európai szinten hazai viszonyok között. Szerk.: Budai István–Somorjai Ildikó–Tordainé Vida Katalin. Vitéz János Római Katolikus Tanítóképző Főiskola (Esztergom) és Széchenyi István Főiskola (Győr) kiadványa, Esztergom. 102–116. o.
- Szabó Lajos (2005): Közel Bolognához – Soprontól távol. *Háló*, július, 2–6. o.
- Szöllősi Gábor (1990): Tükör a Szekszárdon induló szociális munkás képzésről. *Esély*, 6. sz. 65–77. o.
- Szöllősi Gábor (1996): Hogyan készül a hivatás? *Háló*, június, 3. o.
- Szöllősi Gábor szerk. (1997): A Nyíregyházi mérföldkő – Jelentés az iskolaszövetség konferenciájának eredményeiről és javaslatokról. Budapest.
- Talyigás Katalin–Hegyesi Gábor (1990): Alapkő-letétel. Az 1990-es soproni konferencia. *Esély*, 4. sz.
- Tordainé Vida Katalin (1996): Az esztergomi szociális képzés háttere (bevezetés helyett) In: Szociális képzés európai szinten hazai viszonyok között. Szerk.: Budai István–Somorjai Ildikó–Tordainé Vida Katalin. A Vitéz János Római Katolikus Tanítóképző Főiskola (Esztergom) és a Széchenyi István Főiskola (Győr) kiadványa. Esztergom, 5–11. o.
- Woods, Ronald (1990): A szociális munka gyakorlatának oktatása. *Esély*, május, 44–52. o.

Gyermekszegénység elleni Nemzeti Program

Gyurcsány Ferenc miniszterelnök a 2005. október 15-én meghirdetett Nemzeti Szegénységellenes Programja keretében, annak első elemeként a Gyermekszegénység elleni Nemzeti Program kidolgozására kérte fel Ferge Zsuzsát. A program készítése 2005 novemberében indult. 2006. január végéig közel kétszáz szakember és érintett civil segített a helyzet feltérképezésében, a javaslatok kidolgozásában: pedagógus, orvos, szociális munkás, jogász, gyermekvédő, kutató, közigazgatási szakember, gyermekekért és szegényekért dolgozó civil szervezet, gyermekek kisebb-nagyobb csoportjai.

Március 1-jén készült el a 25 éves Generációs Program első szakaszának feladatait bemutató Rövid Program.

A program dokumentumai és háttéranyagai a www.gyerekszegenyseg.hu weboldalon található meg.

Rövid Program

1. A gyermekszegénység csökkentése a társadalom közös ügye és felelőssége

1.1. Kiinduló megfontolások

(1) *A társadalom alapvető érdeke*, hogy csökkenjen a szegénység, az ezzel összefüggő esélytelenség, nyomor és szenvedés. A kormányzat szegénységet és társadalmi kirekesztést csökkentő törekvésein belül – az EU-ajánlásokkal is összhangban – különös hangsúlyt kell kapnia a gyermekszegénység csökkentésének. Ez a társadalom erkölcsi adóssága, egyben távlati emberi és gazdasági érdeke is.

(2) *A szegénység a társadalmi struktúra és egyenlőtlenség eleme*. Önmagában, csak tüneti kezeléssel nem érhető el lényegi eredmény. A szegénység akkor csökkenhet, ha a gazdaság erősödik, a foglalkoztatás és a jövedelmek nőnek, és ezzel egyidejűleg csökkennek a társadalmi és gazdasági egyenlőtlenségek. A szegénység csökkentése nem áll szemben a gazdasági növekedési és versenyképességi célokkal, de a csökkenés nem következik be automatikusan a gazdasági helyzet javulásával. Ehhez a jövedelmek, tudás, információk igazságosabb elosztása, az intézményes és személyes szociális szolgálatok javítása, a jogok erősítése szükséges.

(3) A gyermekszegénység csökkentésére vonatkozó program – amelynek

stratégiai jellegű dokumentumát az Országgyűlésnek kell elfogadnia – *kiemelt fontosságú*. Rövid távon enyhíti a legvédtelenebb csoport, a gyermekek szűkölködés okozta hátrányait. Közép-és hosszú távon csak a szegénység és leszakadás folytonos újratermelődésének megelőzésével lehet biztosítani a társadalom és a gazdaság fenntartható fejlődését. A gyermekszegénység csökkentése jobban átlátható cél, mint a szegénység és kirekesztés csökkentése általában, de a beavatkozások hatása mégis össztársadalmi.

(4) *A szegénység csökkentéséhez jelentős források szükségesek.* A forrásnövelés alapvető eszköze a szülők munkavállalásának elősegítése és a munkajövedelmek növekedése, hosszabb távon a gyerekek által képviselt humántőke fejlesztése. A távlati megoldásig azonban el kell jutni. A belátható jövőben szükség van központi forrásokra a jövedelmi szegénység csökkentéséhez és a leszakadó családok „helyzetbe hozásához”. Rövid és hosszú távon közös forrásokat is igénylő közös felelősség minden olyan intézmény és szolgáltatás fejlesztése, amely a szülők munkavállalását és szülői szerepre való felkészülését, a gyerekek egészségét, képességeik kibontakoztatását, biztonságos fejlődésüket, *hátrányaik csökkentését, esélyeik javítását segíti*. Más szavakkal: a családi ellátások, a közoktatási intézmények, az egészségügyi ellátás, a személyes szolgáltatások szinte mindegyike jelentős színvonaljavításra szorul. Forrásigényesek a szükséges újítások és reformok is. A források tervezésekor és felhasználásakor mind a társadalmi, mind a gazdasági *hatékonysági következményeket* figyelembe kell venni. Jelentős hatékonyságnövelő és költségkímélő szerepe lehet a belső jogharmonizációnak, a jogalkalmazásra rászorító intézkedéseknek.

(5) A szegénység, ezen belül a gyermekszegénység *összetett jelenség*. A szűkös és bizonytalan jövedelmek létbizonytalanságot, tehát elégtelen és egészségtelen táplálkozást, rossz lakásviszonyokat, fázást, sok kielégítetlen alapszükségletet és szorongást jelentenek. A szegénység okai és következményei közé tartozik mindemellett a szülők munkahiánya; a területi, intézményi szegregáció, amely egyre jobban elválasztja a szegényeket a társadalom többi részétől; a gyerekek képességeit rosszul fejlesztő, esélyeiket gyakran inkább rontó, mint javító nevelő-, képzőintézmények; *a humán szolgáltatásokhoz, az információkhoz való egyenlőtlen hozzáférés; a megbecsülés hiánya; a jogok sérelme, legyen szó faji, etnikai megkülönböztetésről, gyermeki, emberi vagy szociális jogokról.* A cigányság jelentős részét a felsorolt társadalmi hátrányok súlyosan érintik, de helyzetüket a diszkrimináció számtalan formája tovább rontja.

(6) A gyermekszegénység legfájdalmasabb jelenségei sürgős beavatkozást igényelnek. Társadalmi léptékű eredmények folyamatos erőfeszítések esetén is csak hosszú távon várhatók. Ezért javasolunk egy *hosszú távú, 25 évre szóló generációs programot*, és ennek bevezető időszakában egy azonnal induló 3 éves *rövid távú programot*. A középtávú programokat a nemzeti fejlesztési tervek időtávjai szerint célszerű elkészíteni.

(7) A gyermekszegénység csökkentése akkor sikerülhet, ha minden érintett intézmény, szakma és gyermekekkel foglalkozó felnőtt képes *az együttműködésre*, ha egyetértés tud kialakulni a gyermekek jelenét és jövőjét érintő közös értékekben, ha az érintettek képesek összeegyeztetni részérdekeiket a gyerekek közös érdekeivel.

(8) A Program sikerének feltétele, hogy minden *helyi közösség* felismerje

ennek a jelent és a jövőt meghatározó fontosságát, a nemzeti program széles keretein belül kijelölje a maga feladatait, kidolgozza a helyi prioritásokat, átláthatóvá, közös ügyé tegye e célok megvalósítását. Az államilag biztosított jogok és források hatékony felhasználásának legfontosabb terepei a helyi közösségek. A civil szerveződéseknek, ideértve az egyházakat is, ezen a szinten kiemelt jelentőségük van.

(9) A Gyermekszegénység elleni Nemzeti Program megvalósulása államszervezeti kérdés is. Ezért a fékek és ellensúlyok rendszerében biztosítékokra van szükség. Három javaslatot teszünk. (i) Javasoljuk (célszerűen a Miniszterelnöki Hivatalon belül) egy kis szervezeti egység létrehozását. Ennek az egységnek a feladata annak biztosítása, hogy kormányzati döntéseknél a gyermekek helyzetének javítása megkerülhetetlen, keresztmetszeti mérlegelési szempont legyen. Ez a szervezeti egység vizsgálná, hogy a kormányzati intézkedések és a gyermekek helyzetét érintő jogszabályok megfelelnek-e a Program célkitűzéseinek, illetve, hogy hogyan oldható fel az esetleges ellentmondás. A keresztmetszeti mérlegelést az teszi fontossá, hogy a gyermekszegénység csökkentése nem csak szociálpolitikai kérdés. (Hasonló keresztmetszeti mérlegelésre minden dekoncentrált szervnél, így a települési önkormányzatokon belül is szükség lenne.) Az egység további mandátuma lenne a Nemzeti Fejlesztési Terv (NFT) operatív programjaiban a Gyerekprogram érdekeinek érvényesítése, azaz a tervezői csoportokban való személyes részvétel. Az ide tartozó első kötelezettség a (még 2006-ban megalakuló) pályázat-előkészítő munkacsoportokban (PEMCS) való részvétel. További tevékenysége az általános monitorozási kötelezettségekkel, a feltételek és végrehajtás kontrolljával kapcsolatos. (ii) Erősítené a Program helyzetét egy közvetlenül a kormányfő alá tartozó kis szakértői egység, amely az ország különböző pontjain vizsgálná a Program különösen nehéz vagy kényes kérdéseket érintő összetevőinek megvalósulását, továbbá szükség esetén javaslatot tenne korrekciós vagy egyéb lépésekre. (iii) Végül, de nem utolsósorban, javasoljuk a gyermekombudsman, a Gyermeki Jogok Országgyűlési Biztosa intézményének létrehozását.

1.2. A célrendszerről – röviden

- (10) A Program célja az, hogy
- egy generáció alatt jelentősen, a jelenleginek töredékére csökkentse a gyermekek és családjaik szegénységének arányát;
 - felszámolja a gyermeki kirekesztés és mély szegénység szélsőséges formáit;
 - átalakítsa azokat a mechanizmusokat és intézményeket, amelyek ma újratermelik a szegénységet és kirekesztést, azaz
 - biztosítson egészséges életfeltételeket kora gyermekkortól kezdve,
 - biztosítsa a korai életkorban kezdődő fejlesztéssel a képességek jobb kibontakozását,
 - jelentősen csökkentse a ma sorsdöntő regionális és etnikai egyenlőtlenségeket,
 - segítse elő, hogy a gyermekek biztonságos környezetben nevelődjenek, hogy az életesélyeket romboló devianciák előfordulása csökkenjen.

– Az első három év, a Rövid Program alapvető célja ezen belül az, hogy érzékelhetően csökkentse a szegénységben élő gyermekek számát és arányát, hogy jelentősen javítsa a mély szegénységben élő, végzetesen kirekesztett gyermekek életkörülményeit, és hogy előkészítse a hosszabb időt igénylő változásokat.

(11) A Program céljának értelmezéséhez néhány meghatározás szükséges.

– *Gyermekek ebben a programban a 18 év alatti eltartott gyermeket tekintjük.*

– A szegénységet több közelítésben mérjük. Minthogy az egyenlőtlenségek jelentik az egyik alapproblémát, kiemelt jelentősége a jövedelmi egyenlőtlenséget jellemző relatív mérőszámok jelentősége, például annak, hogy hányan élnek a jövedelem átlagának fele vagy kétharmada alatt. A Programban kiemelt legfontosabb *relatív* mérőszám – az Európai Unió javaslataival összhangban – az összes gyermek közül azok aránya, akik a család nagyságát is figyelembevevő, azaz fogyasztási egységre számított jövedelem középső értékének 60 százaléka alatt élnek. (Szaknyelven ezt a középső értéket hívják az ekvivalens jövedelem medián értékének. A családnagyság fogyasztási egységre átszámításának is több módszere van. Ebben a programban az OECD1 skálát javasoljuk alkalmazni.)

– A gyermekszegénység csökkenéséhez a szegénységben élő gyerekek, illetve családjuk életszínvonalának (az egyenlőtlenség mértékétől függetlenül) javulnia kell. A szegénység *abszolút* változását a vásárlóerő változásával mérjük. Ennek mérőszáma az, hogy hányan élnek egy meghatározott, reálértékben azonos szint alatt. Az abszolút változás mérésének eszköze például 2005-höz viszonyítva az lehet, hogy a 2005-öt követő években a gyermekek közül mekkora azok aránya, akik a 2005. évi medián jövedelem 60 százalékának árindexelt értéke alatt élnek. A konkrét indikátorról a szakértőknek meg kell állapodniuk.

– A szegénységnek egy sor további jellemzője van a munkanélküliségtől az iskolázatlanságig. Számos olyan életfeltétel, tárgy, gyakorlat van, amelyeket a szegénységben élők a család vagy a gyerekek számára pénz hiányában nem tudnak biztosítani, legyen szó tápláló és ízletes ételről, valamilyen gyógyszerrel vagy gyógyászati segédeszközzel, állatkerti látogatásról, gyerekbicikliről, nyaralásról, nyelvóráról, számítógépről. Országos szinten jellemezheti a szegénység mértékét az óvodába járók aránya, az általános iskolát 15 éves korig el nem végzők aránya, a középiskolából lemorzsolódók aránya. A program kidolgozásának további szakaszában a szakemberek és a szegénységben élők – felnőttek és gyermekek – bevonásával dolgozzák ki azt a mutatószám (indikátor) rendszert, amely alkalmas a szegénység jellemzésére. Ebben a folyamatban is jelentős a szerepe a civil szervezeteknek, köztük a Magyar Szegénységellenes Hálózatnak.

– A szegénységnek számtalan fokozata van. A szélsőségesen rossz helyzeteket, a kirekesztettség legkivívóbb formáit mély szegénységnek tekintjük. Az ilyen helyzetekből különösen nehéz a kitörés. A mély szegénység fontos jelzése például, hogy van-e legalább az egyik szülőnek munkája, hogy van-e folyóvíz a lakásban, hogy mekkora a szegregált iskolában tanuló gyerekek vagy a szegénytelepeken élő családok száma. Az előző bekezdésben mondtakhoz hasonlóan a Program kidolgozásának következő szakaszában a

szakértők és az érintettek együttműködésével kerülnek kidolgozásra a mély szegénység indikátorai is.

(12) A Program teljesítésének ellenőrzéséhez

- meg kell határozni, hogyan, milyen módszerekkel és eszközökkel szükséges figyelemmel kísérni (monitorozni és értékelni) azokat a folyamatokat, amelyek hozzájárulnak a szegénység csökkentéséhez;
- biztosítani kell a kiválasztott indikátorok rendszeres mérését;
- mindehhez biztosítani kell a forrásokat és a nyilvánosságot.

(13) Megállapodásra kell jutni abban, hogy melyik cél mely esetben tekinthető megvalósultnak. Javaslatunk szerint:

- A gyermekek szegénységének arányát csökkentő cél akkor valósul meg, ha az abszolút és a relatív szegénység is csökken. Azaz mind a relatív mérőszámnak (medián 60 százaléka alatt élő gyermekek aránya), mind az abszolút mérőszámnak (időben rögzített, reálértékben mért szint alatt élő gyermekek aránya) érzékelhetően, statisztikailag szignifikáns mértékben kell csökkennie. Ez a változás évente mérhető, de érvényes következtetést csak több év folyamatos tendenciája alapján lehet levonni.
- A mély szegénység csökkentésére irányuló cél akkor tekinthető megvalósultnak, ha több éves (3–5 éves) perspektívában a közösen elfogadott mérőszámok többsége javulást mutat.

(14) A célokat három nagy csoportba soroltuk. *Általános cél* a gyermekek és családjaik szegénységének és kirekesztettségének csökkentése. *Vertikális, funkcionálisan értelmezhető, a mai közigazgatási felelősségi rendszerhez kapcsolható célok* a gyermekek nevelési, oktatási, képzési lehetőségeinek, egészségügyi ellátásának, lakásfeltételeinek, a családok és gyerekek részére nyújtott szolgáltatásoknak a javítása. *Horizontális, minden funkcionális területet átmenesztő cél* az etnikai, területi egyenlőtlenségek csökkentése, a fogyatékkal élő gyerekek helyzetének javítása, a jogok erősítése, az informáltság javítása. A vertikális és horizontális célok közötti megkülönböztetés esetenként önkényes, de a probléma komplexitását, belső összefüggéseit érzékelteti.

1.3. Időtávok

(15) A gyermekszegénység jelentős csökkentése vagy megszüntetése, újratermelődésének megakadályozása több évtizedes erőfeszítéseket igényel. A súlyos bajok enyhítése azonban sürgető. Ezért a programnak több, egymásra épülő összetevője van. A *hosszú távú vagy „generációs program”* a ma felnövekvő generációk életét kívánja javítani. Ezt jelzi a 25 éves időtáv, amely 2006-tól 2030-ig szól. Ezen belül az első szakasz a *rövid távú program*, amely hároméves (2006–2008). Feladata – hangsúlyosan már az első évtől – a leg-szorítóbb problémák megoldása, és számos hosszabb távon ható intézkedés előkészítése. A két programon átível az Európai Unió jelentős forrásait felhasználó, 2007–2013 között megvalósuló *2. Nemzeti Fejlesztési Terv*. A gyermekszegénységet csökkentő politikákat hangsúlyosan kell ebben megjeleníteni és meg kell tervezni a beáramló források e cél érdekében történő fel-

DOKUMENTUM

használását ebben hangsúlyosan kell megjeleníteni és meg kell tervezni a beáramló források e célra történő felhasználását. Az időtávok nem határolódnak el. A sürgős feladatok meghatározása mellett már 2006-ban elkezdődik a hosszú távú, Generációs Program előkészítése, és fokozatosan el kell indítani hosszabb távon is ható folyamatokat. Ezt mutatja be az 1. ábra.

1. ábra Programok és időtávok

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2030
Rövidtávú Program	Azonnali feladatok. Rövid programok. Hosszú távú programok előkészítése.								
2. NFT	Ennek keretében ESZA, ROP stb. lehetőségek felhasználása.								
Generációs Program	Hosszú távú programok bevezetése, hosszú folyamatok befolyásolása, folyamatos nyomon követés, visszacsatolások								

1.4. Célok

(16) Általános célok

- A gyermekszegénység kiterjedtségének csökkentése.
- A gyermekszegénység mélységének, súlyosságának csökkentése.

(17) Vertikális – funkcionálisan értelmezhető célok

- A szülők foglalkoztatásának javítása.
- Jobb, egyenlőbb feltételek a készségek és képességek kibontására, a szegregáció csökkentése.
- A gyerekek és családjaik számára nyújtott személyes szociális szolgálatok és ellátások színvonalának javítása.
- Az egészségesebb gyermekkor biztosítása.
- A lakáskörülmények javítása.

(18) Horizontális – a funkcionális célokat átmetsző, minden célnál érvényesítendő célkitűzések

A mély szegénységre közvetlenül is ható célkitűzések

- A roma kisebbség helyzetének érzékelhető javítása, szegregáltságuk, kirekesztettségük enyhítése.
- A fogyatékkal élő gyerekek és családjuk helyzetének javítása, szükségleteik érzékenyebb figyelembevételre, jobb kielégítésre.
- A rossz helyzetű települések, térségek hátrányainak, kirekesztésének csökkentése.
- A gyermekeket is szolgáló „nagy” ellátó rendszerek javítása.

A jogok érvényesítése és a demokratikusabb részvétel révén a szegénységre ható célkitűzések:

- A jogok, jogi szemlélet erősítése, a gyermeki jogok javuló érvényesítése.
- A szakmák, intézmények, szektorok, továbbá az állami és önkormányzati szervek, a civil szerveződések, az egyházi és non-profit intézmények javuló együttműködése.
- Az állampolgárok, különösen az érintettek – a szegények és a gyerekek – aktívabb részvétele minden őket érintő ügyben.
- A tájékoztatás javítása, az információk sokkal jobb eljuttatása mindenkinek, az informatika lehetőségeinek felhasználása olyan e-szolgáltatás nyújtásával, amely alkalmas a szegénység enyhítésére.

(19) A célok összefoglalása

A 2. ábra azt érzékelteti, hogy a keresztbe metsző, horizontális célok minden átfogó és minden vertikális, funkcionális cél esetében értelmezhetők és érvényesek. Azt is jelzi, hogy mely horizontális céloknak van közvetlenebb hatásuk a mély szegénységre, a kirekesztés legsúlyosabb jelenségeire.

2. ábra A célok összefoglalása

Szülők munkája	Gyerekek fejlesztése, képzése	Szociális ellátások és szolgáltatások	Gyerekek jobb egészsége	Lakhatás javítása
Roma gyerekek prioritása				
Fogyatékos-sággal élő gyerekek prioritása				
Települési lejtő csökkentése	Szegénység arányának és mélységének csökkentése			
Működő nagy ellátórendszerek fejlesztése				
Gyermeki jogok érvényesítése				
Együttműködés szektorok, intézmények, ágazatok között				
Állampolgárok, gyerekek részvétele				
Információterjesztés, hozzáférés				
		Szegénység arányának csökkentése, jogok és részvétel erősítése		

1.5. A horizontális prioritások értelmezése

(20) A vertikális vagy funkcionális prioritások (szülők munkája, készségek fejlesztése stb.) tartalmát, a prioritás érvényesítéséhez szükséges megfontolásokat és intézkedéseket a program 2. fejezete részletezi. Itt a horizontális prioritások tartalmát, lényegét, indokait ismertetjük.

1.5.1. MIÉRT PRIORITÁS A ROMA GYEREKEK HELYZETÉNEK KIEMELT JAVÍTÁSA?

(21) A roma gyerekek esélyegyenlőségének biztosítása szerves része a szegénység átörökítése elleni programnak. Ezt az alábbi szempontok miatt érdemes a program valamennyi javaslatánál figyelembe venni:

– A roma gyerekek esélyegyenlőségének biztosítása a roma felnőttek alacsony iskolázottsága és a legális munkapiacról való tartós kiszorulása miatt elsősorban *szociális probléma*. A roma szülők körében az átlagnál lényegesen magasabb az alacsony iskolázottságúak, a tartós munkanélküliek, a legalacsonyabb jövedelmi kategóriába tartozók és a hátrányos helyzetű régiók kistélepüléseiben élők aránya. Vagyis a roma gyerekek az átlagnál jóval nagyobb arányban élnek halmozottan hátrányos helyzetű, szegény családokban és egészen kis településeken, gyakran nehezen elérhető telepeken. Ezért különös körültekintéssel kell biztosítani, hogy a roma gyerekek minden olyan szociális juttatásból arányuknak megfelelően részesüljenek, amelyeket a kormány a szegény családok gyerekeinek szán.

– Mivel a hátrányos helyzet átörökítésének megakadályozásában az iskolázatásnak döntő szerepe van, a roma tanulóknak társadalmi felemelkedésük érdekében az iskolázatás valamennyi szintjén *jó minőségű* oktatási szolgáltatást kell nyújtani. Hozzá kell férniük valamennyi olyan óvodai és iskolai szolgáltatáshoz (felzárkóztató programok, ingyenes nyelvoktatás, kollégium, ösztöndíjak stb.), amely a családból hozott hátrányok és kulturális deficitek kompenzálásában segítheti őket. Különösen hangsúlyozandó ez annak a tapasztalatnak a birtokában, hogy a hátrányos helyzetű roma szülők tájékozatlanságuk és információhiányuk miatt nincsenek tudatában a jó minőségű iskolázatás jelentőségének, és gyakran még azokat a lehetőségeket is elmulasztják kihasználni, amelyek elérhetőek lennének gyerekeik számára/megilletnék gyerekeiket.

– Az eddigi érvek *minden* szegénységben élő gyermekre igazak. A roma gyerekek segítésére azért helyezünk különös hangsúlyt, mert *számuk és arányuk a gyermekek körében nő*, mert szegénységük mindig egy árnyalattal súlyosabb, mint nem-roma társaiké, és mert helyzetüket mindenki máshoz képest nehezítik, olykor ellehetetlenítik a magyar társadalomban még mindig élő etnikai alapú *előítéletek*. Ezek következtében szüleiket gyakrabban utasítja el a munkaerőpiac, gyakran rekesztődnek ki intézményekből, szolgáltatásokból. A legsúlyosabb, hosszú távra ható következmény azonban az, hogy az oktatási intézmények a roma tanulók elkülönítésével illetve megalázó selekciós és szegregációs eljárásokkal nehezítik, sőt gátolják a sikeres iskolázatást és ezáltal a társadalmi integrációt. A szegregáció gyengítése adminisztratív szabályozás mellett a közfelfogás változtatását igényli: a kormánynak határozott kohéziós és integrációs politikát kell képviselnie a kisebbségek

védelmében, vagyis az állam képviselőitől és alkalmazottaitól (önkormányzatok, iskolavezetők és pedagógusok) szigorúan meg kell követelni a szegregációs törekvésekkel szembeni kiállást, és a hátrányos helyzetű kisebbségek jogainak képviseletét. Jogszabályokkal és anyagi forrásokkal támogatni kell minden olyan állami és civil kezdeményezést, amely a roma gyerekek intézményi (óvodai, iskolai, szakképzési stb.) integrációját hivatott elősegíteni. Továbbá jelentős forrásbővítéssel el kell érni, hogy a legszegényebb, legnagyobb roma többségű iskolák anyagi és pedagógiai feltételei elérjék, ha lehet, haladják meg az átlagos szintet, azaz legyenek elfogadhatóak és vonzóak mindenki számára.

– A roma családok többségére jellemző szegénység, és a társadalmi előítéletek intézményi érvényesülésének együttes hatása okozza, hogy a roma tanulók *iskoláztatásának eredményei* az elmúlt évek kormányzati erőfeszítései ellenére sem kielégítőek. Továbbra is jelentős a lemorzsolódás a középiskola befejezése előtt, noha e tekintetben van javulás. A roma tanulók hatalmas erőfeszítésekkel, tömegesen megtették az első lépéseket a szakképzés megszerzése felé, közben azonban az érettségi bizonyítvány nélküli szaktudás a munkapiacra leértékelődött. Vagyis a jól fizető, biztos állást kínáló munkaadók már érettségi bizonyítványt is kérnek a szaktudás mellé, amit a romák és szegények többsége nem ér el. A roma tanulók munkaerő-piaci esélyei, ahol az iskolázási kudarcokat az előítéletek súlyosbítják, különös figyelmet érdemelnek.

1.5.2. MIÉRT KELL PRIORITÁST BIZTOSÍTANI A FOGYATÉKOSSÁGGAL ÉLŐ GYERMEKNEK?

(22)

– A szegénységben vagy szegénység kockázatával élő gyermekek sajátos csoportját alkotják a fogyatékos gyermekek. Számuk – részben a definíciók képlékenysége miatt is – bizonytalan. A népszámlálás szerint 30 000-nél kevesebb, azaz az összes gyermek alig több mint 1 százaléka fogyatékos. A védőnői jelentések az egy és a három éveseknél még kevés esetben regisztrálnak fogyatékossgot, ami gyakran valóban nehezen ismerhető fel (6 ezrelék körüli az arány). 5 éves korban körülbelül tízszer ennyi, 5-6 százalék körüli azoknak a kisgyerekeknek az aránya, akiknél a védőnők valamilyen elmaradást észlelnek. Az iskolai statisztikák ismét magasabb számokat mutatnak, ugyancsak sok bizonytalansággal. Egy külön vizsgálat szerint mintegy 12 000 a *halmozottan* fogyatékos gyermekek száma.

– A fogyatékos gyermeket nevelő családok helyzete az átlagosnál sokkal nehezebb. Egy főre jutó jövedelmük mintegy 20 százalékkal alacsonyabb az átlagosnál,¹ miközben szükségleteik – orvos, gyógyszer, segédeszköz, közlekedés stb. – egyértelműen nagyobbak. Ezeket a rendelkezésükre álló differenciált juttatások (magasabb családi pótlék stb.) csak részben kompenzálják. Különösen a halmozottan fogyatékos gyermeket nevelő családok hely-

¹ Központi Statisztikai Hivatal (2003) Fogyatékossg, a fogyatékos gyermekek helyzete. (Készítette Mészáros Zoltán.) 40. o.

zete aggasztó: háromnegyedük a létminimum alatt él.² A szegénység okai elég világosak.

– A szegénység oka (a külön költségek mellett), hogy az egyik szülő kénytelen kilépni a munkaerőpiacról, hogy a gyermeket elláthassa. Az ápolási díj valamit segít, de színvonala – több emelés ellenére – alacsony.

– A program külön nem foglalkozik a nagyon súlyos helyzettel, amikor *fogyatékossgal élő szülő* nevel gyermeket. Erre a helyzetre az ellátórendszer szinte egyáltalán nincs felkészülve. A gyermekek érdeke ezen helyzetek jobb kezelését is megköveteli.

– A fogyatékos gyermeket nevelő háztartások körülményeinek javítása a pénzbeni ellátások esetében is fontos lenne. Talán ennél is sürgetőbb a nekik nyújtott szolgáltatások bővítése. Ezek egy része – például a házi gyermekfelügyelet és segítségnyújtás – (esetleg csak a gyermek néhány órás felügyelete) időleges, de annál fontosabb könnyítést jelentene a mindennapi életvitelben. A napközbeni gondozást biztosító intézményhálózat bővítése – megfelelő közlekedési segítséggel – lehetővé tenné a szülő munkavállalását. A bentlakásos intézetek is segítenének e tekintetben. Jelenleg azonban nem csak a befogadói kapacitás kevés, hanem az ott nyújtott szolgáltatások, a gondozó és fejlesztő munka színvonala is egyenetlen, gyakran szomorúan rossz. Ezért indokolt esetben sem meri a szülő intézményre bízni a gyermeket. Az ideiglenes elhelyezést biztosító intézmények – amelyek ma csak igen korlátozott számúak – is jelentős segítséget jelentenének a családok számára.

– A gyermekek jövője szempontjából aggasztó, hogy többségük nem jut olyan megfelelő képzéshez, amely valamilyen munkalehetőséget biztosítana számukra felnőtt korukban. Iskolai integrált képzésük (amelyet a törvény már előír) részben lassan halad, részben (szemléleti okokból vagy forráshiány miatt) nem megfelelő pedagógiai feltételek mellett történik. Ezért sok esetben a gyermek fogyatékossga a szegénység újratermelődésének alapja.

– A mai megoldatlan kérdések, és a szegénység újratermelődésének veszélye a probléma kiemelt kezelését indokolják mindazon esetekben, amikor vagy a gyermek, vagy a gyermeket nevelő szülő fogyatékossgal él.

1.5.3. MIÉRT PRIORITÁS A TELEPÜLÉSI EGYENLŐTLENSÉGEK CSÖKKENTÉSE?

(23)

– Az egyenlőtlenségek és a szegénység települési és területi meghatározottsága egyaránt indokolják ezt a prioritást. A leszakadó települések, illetve kistérségek általában az országos átlagot jelentősen meghaladó és tartósan magas munkanélküliséggel, igen alacsony szintű foglalkoztatással, igen alacsony háztartási jövedelmekkel és fogyasztással jellemezhetők. A leszakadó térségek az északkeleti országrészben és Dél-Dunántúlon koncentrálnak. Minthogy e kistérségek az ország területén gyakran fűrészüzem, tömbökben helyezkednek el, ez a kirekesztettség egészen új formáját hozza létre. A környező falvak nem kínálnak kitörési lehetőséget, hiszen gazdasági és szociális jellemzőik hasonlóak. A közlekedési infrastruktúra fejletlensége tovább

² Bass László: A súlyosan-halmazottan fogyatékos gyermekek helyzete (Kézirat, 2005. november)

növeli az ezeken a településeken élők elzártságát. Kistelepüléseken, valamint hátrányos helyzetű kistérségekben a lakosság mintegy 20 százaléka él.

– A szociális és gyermekvédelmi intézményrendszer mind az intézmények, mind a szolgáltatások tekintetében területileg egyenlőtlenül oszlik meg. A leszakadó kistérségekben, illetve a legrosszabb helyzetű településeken a képzett szakemberek hiánya, valamint az önkormányzatok korlátozott teherviselő képessége meghatározó szerepet játszik abban, hogy az itt élők számára sokszor még az alapellátásokhoz való hozzáférés sem biztosított. Az egészségügyi szolgáltatások ugyanilyen hiányosak, az itt élő gyermekek számára például a szakorvosi ellátás elérésének lehetősége korlátozott. Az oktatási intézményekre vonatkozó adatok is a települési egyenlőtlenségek hatásának súlyosságára hívják fel a figyelmet. Óvodák elsősorban kistelepüléseken nem működnek, 2002-ben az aprófalvas térségekben a 3-5 évesekre jutó óvodák száma az országos átlag felét sem érte el. A hátrányos helyzetű településeken élő gyerekek jelentős hányadának csupán öt éves korában nyílik lehetősége arra, hogy (sokszor nem a saját lakóhelyén) óvodába járjon. A rendszeresen folyó PISA felmérések arra is felhívják a figyelmet, hogy a falvakban élő gyerekeknek jóval kisebb az esélyük arra, hogy jó minőségű általános és középiskolákban tanuljanak, teljesítményük jelentősen elmarad a városokban tanuló gyerekekétől.

– A program célkitűzése az, 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. Ennek érdekében a program *konkrét intézkedéseket* javasol a települési hátrányok csökkentésére. Egyidejűleg javasoljuk a program megvalósítása során – számos intézkedés esetében – a fokozatos *univerzalizmus* érvényesítését, vagyis azt, hogy a legrosszabb helyzetű településeken vagy kistérségekben kerüljön sor az egyes ellátások, szolgáltatások bevezetésére, kiterjesztésére, fejlesztésére. Ez egyszerre szolgálja az egyenlőtlenségek csökkentését és azt, hogy a szűkös források viszonylag pontosan a leghátrányosabb helyzetben élő gyerekekre irányulnak. *A prioritáson belüli prioritás a közösségi és személyes segítő szolgáltatások kiemelt fejlesztése.*

1.5.4. MIÉRT KELL PRIORITÁST BIZTOSÍTANI A GYERMEKEKET SZOLGÁLÓ KÖZÖS SZOLGÁLTATÁSOKNAK (A „NAGY RENDSZEREKNEK”)?

(24)

– A jóléti állam fejlődése során mind jobban terjedtek és erősödtek azok a nagy elosztó és szolgáltató rendszerek, amelyek nem a piacon, hanem közös pénzből, közösségi intézményekben elégítenek ki fontos szükségleteket. A modern európai társadalmak fokozatosan elfogadták, hogy egy sor társadalmi problémára az állam közbeiktatásával adható igazságos és hatékony válasz.

– A közös felelősségűnek tekintett szükségletek között a kezdetektől központi és egyre növekvő helyet kaptak a gyerekek, és olykor az anyák szükségletei. Korai állami prioritássá vált a gyerekek sokféle védelme; az anyák védelme; a gyerekek képzése, oktatása; a gyerekek egészsége; a gyerekek

neveléséhez, eltartásához való közös hozzájárulás és a sor folytatható. Kimutatható, hogy mindig sok ellentétes érdek mozgott a növekvő állami vállalások mögött. Volt, hogy egészséges munkaerő vagy katona kellett. A gyermekek számát olykor hatalmi okokból akarták növelni, olykor a demográfiai egyensúly érdekében. Az iskolát nem csak arra használta az állam, hogy oktatást és képzést biztosítson, hanem arra is, hogy a hatalmat (olykor az elnyomást) elfogadó állampolgárokat faragjon a gyerekekből, vagy hogy a közrendre veszélyes csavargás helyett kordában tartsa őket. Az írástudás az állam működtetésének, például az adószedésnek, szükséges feltételévé vált. Mégis, a sok ellentmondásos és homályos szándék mellett egyre világosabban ott volt a gyermeknek mint gyermeknek az érdeke. A huszadik század annyiban volt „a gyermekek évszázada”, hogy mind szélesebb körben elismerte a gyermekek önálló, nem „kicsiny felnőttként” való létét, elismerte jogukat a gyermekséghez, a védett gyermekkorhoz, és végül nemzetközi szinten elismerte, alkotmányos vagy törvényi szintre emelte a gyermekek jogait.

– A szocializációs folyamatban vállalt közfelelősség eközben azt a célt is szolgálta, hogy a gyerekekből egy demokratikus és összetartozó társadalom teljes értékű, mindenben részt venni képes polgárai váljanak. Ehhez jöttek létre, előbb-utóbb az állam szerepvállalásával, a közös civilizációra felkészítő intézmények. Az európai országokban a huszadik század második felében előbb a közös, lehetőleg minden gyereket integráló intézmények váltak általánossá. Ezt segítik elő például a kötelező beiskolázási körzetek. Fokozatosan világossá vált, hogy a különböző környezetből érkező, különböző képességű gyerekeket akkor lehet felkészíteni a teljes-értékű állampolgári létre, ha a nevelési rendszer maximálisan az egyénre szabott. A közös nevelő intézményeken belül az egyénhez igazodó figyelem az utolsó évtizedek erősödő tendenciája.

– Európában gazdaságilag és társadalmilag a skandináv országok a leginkább sikeresek. Ezekre az országokra az erős és őszinte gyermekközpontúság jellemző. Ebbe beletartoznak a kellemes, korszerű körülmények, a szép, kultúrált óvoda, iskola, játszóhely, közös ebédlő, gyermekrendelő. A másik feltétel az, hogy a gyerekekkel magasan képzett, társadalmilag és anyagilag megbecsült, felelős szakemberek foglalkoznak, legyen szó tanárokról, szociális szakemberekről, pszichológusokról, védőnőkről. A harmadik feltétel a gyerekszeretet – minden szintén. Az integráló nevelés lényege azonban mindemellett a törekvés az esélyek kiegyenlítésére, és mindenfajta szegregáció elutasítása. E közös célokat jelentős közös források szolgálják, hogy jó legyen gyerekeknek lenni, és hogy minden gyerek jól készüljön föl a felnőttiségre. Ezért általános a „nagy rendszerek” állami forrásokból való fenntartása és fejlesztése.

– Magyarországon világviszonylatban kiemelkedően erős a szegregáció a közös intézmények esetében is. A közös forrásokból fenntartott intézmények színvonala rendkívül egyenetlen, és ez összefügg azzal, hogy melyik társadalmi csoport gyerekeit szolgálják elsősorban. A szegregáló gyakorlatoknak számtalan oka és sok káros következménye van. Kiugró, és a jelek szerint növekvő az esélyek egyenlőtlensége, kivált lakóhely, társadalmi származás és etnikum szerint. Mindez jelentős szerepet játszik a gyermekszegénység tartósításában.

– A közkiadások korlátozásának szándéka eddig is sokat rontott a gyermekintézmények színvonalán, a gyerekekkel foglalkozó szakemberek megbecsültségén. A tehetősebb rétegek megtalálták a kiutat a romló közintézményekből: saját forrásaikból saját gyermekeiknek jobb feltételeket teremtenek. Ez tovább élezi a társadalmi elkülönülést.

– Mindezért meggyőződésünk, hogy a jelenlegi helyzetből a közös felelősség erősítése és a közös források bővítése hozhat kiutat. A cél a közös nagy rendszerek erősítése az egészségügyi ellátásban, a nevelés, oktatás és képzés intézményeiben, a gyermekeket és családokat segítő alapszolgáltatások és szakszolgáltatások rendszereiben. *A szegregáció csak akkor enyhíthető, ha minden intézmény és minden szolgálat elég vonzó ahhoz, hogy azt mindenki igénybe vegye.*

1.5.5. A GYERMEKI JOGOK ÉRVÉNYESÍTÉSE MINT HORIZONTÁLIS PRIORITÁS

(25)

– A gyermekszegénység elleni program kidolgozása és megvalósítása során a nemzetközi és hazai jogszabályokban rögzített értékek és alapelvek érvényesítése kiemelt fontosságú. A gyermeki jogokkal összhangban álló, azokat középpontba helyező megközelítés minden szinten – döntéshozás, jogszabályalkotás, szolgáltatás-tervezés, szolgáltatás-nyújtás – érvényesítendő.

– Magyarországon a gyermeki jogok törvénybefoglalása, jogi szabályozása alapvető kérdésekben lezártnak tekinthető. A jogharmonizációs feladatokon és a körülmények változására reagáló törvénymódosításokon túl a Program készítése során eddig nem merült föl új törvény megalkotásának szükségessége. A törvények és más jogszabályok megvalósítása azonban rendkívül hiányos, késedelmes, gyakran inkább formális, mint lényegi. *A legfontosabb feladat e jogok érvényesítésének, érvényesülésének előmozdítása.* A jogérvényesítés eszköze – a szükséges források biztosításán túl – a jogok biztosítására kötelezettek folyamatos ellenőrzése, továbbá a jogok alanyainak (gyermekek és családjuk) nyújtott segítség a jogérvényesítésben. A jogszabályokban foglaltak érvényesítése az alapvető feltétele annak, hogy működőképes és hatékony legyen a gyermekek érdekeinek és szükségleteinek megfelelő korszerű ellátórendszer.

– A Program során megvalósuló intézkedéseknek elő kell segíteniük, hogy

- érvényt szerezzenek a hazai jogszabályokban megfogalmazódó, a gyermeki jogokat védő szabályozásnak (pl. Gyvt. 11. § (1): „A gyermeki jogok védelme minden olyan természetes és jogi személy kötelessége, aki a gyermek nevelésével, oktatásával, ellátásával, ügyeinek intézésével foglalkozik.”);
- megelőzhetőek legyenek a gyermek sérelmére elkövetett cselekmények (ENSZ Egyezmény 19, 20, 36);
- biztosított legyen a gyermekek szociális biztonságához való alapvető joga és a megfelelő szintű megélhetés (ENSZ Egyezmény 26, 27);
- csökkenjenek az egyenlőtlenségek a képességek kibontakoztatásának lehetőségeiben és feltételeiben (ENSZ Egyezmény 3, 6, 18, 24, 26, 27, 28, 29, 31, 36);

DOKUMENTUM

- növekedjen a gyermekek részvétele az őket érintő kérdésekben, döntésekben (ENSZ Egyezmény 12, 13);
- biztosított legyen a megfelelő színvonalú egészségügyi-oktatási-szociális-gyermekevédelmi szolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáférés (ENSZ Egyezmény 2, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31).

– A gyermekek jogi képviselőjében, védelmében, a gyermeki jogok érvényesítésének elősegítésében kiemelkedő szerepe lehet a Programban javasolt új intézménynek, a gyermeki jogok parlamenti biztosának.

1.5.6. AZ EGYÜTTMŰKÖDÉS MINT PRIORITÁS

(26)

A program megvalósításának kulcsa az *együttműködés*. Az elkülönülő és sokszor ellentétes érdekek mellett túl gyakran elsikkadnak olyan fontos közös ügyek, mint épp a gyermekek érdekei. A Program végrehajtásában jelentős az állam, a mindenkori kormányzat szerepe. A Program komplexitása miatt a végrehajtás sikeréhez szükség van a tárcák, a funkcionálisan és közigazgatásilag elkülönülő területek – jog, munkaügy, jövedelempolitika, oktatás és képzés, lakásügy, egészségügyi és szociális szolgáltatások – együttműködésére szervezeti, szakmai és pénzügyi kérdésekben. Hasonlóan fontos – és ma gyakran ellentmondásokkal terhes – az együttműködés a kormányzat, a helyi önkormányzatok, a központi és helyi hatóságok és intézmények között. A Program szempontjából alapvető mindezen intézmények együttműködése a civil szervezetekkel, az egyházakkal, az üzleti és gazdasági élet szereplőivel és az állampolgárok kisközösségeivel. Kiemelendő, egyelőre alig megoldott probléma a gyermekekkel (és családokkal) közvetlenül foglalkozó szakemberek és segítők szakmaközi együttműködése. Az egyes gyerekeknek vagy egyes közösségeiknek többféle szolgáltatásra lehet szükségük, és ténylegesen több szakma képviselőitől kaphatnak segítséget. A segítők, az első vonalban dolgozók azonban többnyire nincsenek egymással kapcsolatban. Súlyos hatékonysági veszteségeket okoz a koordináció hiánya, az információk megosztásának elmaradása, a felelőségek rendezetlensége. Ezért a tényleges hiányok rossz hatása megsokszorozódik.

Az együttműködés kultúrája Magyarországon minden szinten gyönge. Meg kell találni azokat az ösztönzőket és jogi eszközöket, amelyek az együttműködési készséget erősíthetik.

1.5.7. MIÉRT HORIZONTÁLIS PRIORITÁS AZ ÁLLAMPOLGÁROK, GYEREKEK, SZÜLŐK RÉSZVÉTELE?

(27)

– A gyermekszegénység csökkentését célzó programok legfontosabb partnerei maguk a szülők. Az érintett szülők és a szülők általában. A gyakorló szülők, a leendő szülők és azok a felnőttek is, akik bár nem nevelnek gyereket, de megtapasztalták a szüleikkel való kapcsolat erejét.

– A gyermekszegénység csökkentésére irányuló program sikerének egyik

fontos feltétele a szülőkkel való partneri együttműködés. A gyerek fejlődésének motorja a szülő. Ez minden életkorra igaz, de minél kisebb a gyerek, annál sorsdöntőbb a szülő szerepe. Csak az a gyerek érezheti magát biztonságban, akinek a szülei aktív szereplői sorsuk alakításának. A szülők partnerségének, a szülőkkel való együttműködésnek sok színtere és lehetősége van.

– Különlegesen a lehetőségei a személyes szolgáltatásokat nyújtó, a gyerekek szükségleteit szolgáló szakembereknek, védőnőknek, gyermekjóléti szakembereknek, gyermekvédelemben dolgozóknak, a családot segítő szociális munkásoknak, a sajátos nevelési igényű gyerekekkel foglalkozó szakembereknek. A szülőkkel való kapcsolat, a jobb információáramlás mindkét fél számára termékeny lehet. A gyerekek nevelésével foglalkozó szakemberek sokat tehetnek azért, hogy a szülőkből tudatosabbá váljon a gyerek életében betöltött szerepük.

– A gyerekek nevelésével foglalkozó valamennyi intézmény (bölcsőde, óvoda, iskola) fontos feladata a szülőkkel való együttműködés kialakítása. Különös a jelentősége ennek a kapcsolatnak a kedvezőtlen körülmények között élő családok esetében, ahol a szülők ma gyakran élnek meg kiszolgáltatottságukat.

– Számos civil szervezet érdekelt a családok és gyermekek helyzetének javításában. A Programba való aktív bekapcsolódásuk előreviheti a szegénység elleni küzdelem megvalósulását.

– A szociális érzékenység és a társadalmi részvétel mintáinak kialakulása gyermekkorban kezdődik. Ez a spontánul is kialakuló érzékenység fokozható azzal, ha a gyerekeket is bevonjuk a társadalmi egyenlőtlenségek, a szegénység kérdésével foglalkozó beszélgetésekbe és programokba. Az osztályokon belüli integráció minden formája előre viszi ezt a folyamatot.

– Összefoglalva: a program szinte minden eleménél fontos a részvétel és az együttműködés, szülőkkel, gyermekekkel, szakemberekkel, a civil társadalom szervezeteivel – mindenkivel, aki számára fontos a gyerekek érdeke.

1.5.8. AZ INFORMÁCIÓ MINT HORIZONTÁLIS PRIORITÁS

(28)

– Az információk korát éljük, sőt vannak, akik az információ társadalmáról, információs társadalomról beszélnek. A Gyermekszegénység Elleni Nemzeti Program sikere nem kis mértékben azon múlik, hogyan sikerül ezt a változást kezelni, és a gyermekek érdekében kihasználni. Az információ hiánya fontos szerepet játszik a gyermekszegénység kialakulásában még akkor is, ha nem ez a szegénység kialakulásának oka. A szegénységben élő gyermekeknek, gyermekes családoknak a helyzetét alapvetően befolyásolja, hogy mennyire rendelkeznek azokkal az információkkal, amelyek rájuk vonatkoznak. Információ kérdése is, hogy ismerik-e jogaikat és a jogérvényesítés módjait, hogy tudnak-e élni azokkal a lehetőségekkel, amelyeket a társadalom, a jogszabályok, illetve a különböző programok és pályázatok felkínálnak. Ezért a Program horizontális prioritásként kezeli az információt, az információk előállítását, feldolgozását, befogadhatóvá és elérhetővé tételét.

– A horizontális prioritás keretében kialakítandó információs rendszer

hármast szolgált. (1) A gyermekszegénység által érintett családoknak, a gyermekekkel foglalkozó szervezeteknek és intézményeknek meg kell kapniuk minden információt az őket (is) szolgáló, vagy számukra fontos és hasznos döntésekről, intézkedésekről. Meg kell ismerniük a nekik szóló, igénybe vehető lehetőségeket, és a lehetőségek kihasználásának eszközeit. (2) A kommunikációnak két-, sőt többirányúnak kell lennie. Az információk eljuttatása az érintettekhez ugyanolyan fontos, mint az, hogy ők részt vehessenek a róluk vagy nekik szóló döntések, az őket (is) segítő eszközök alakításában, illetve, hogy további információkat, segítséget kérhessenek. Hasonlóan fontos, hogy az érintettek megismerjék egymás tapasztalatait, hogy kialakuljanak a nyilvánosság civil fórumai. (3) Az információs rendszer harmadik célja a Program „átláthatóságának” biztosítása. A Program minden eleméről, a meghozott intézkedések eredményeiről és hatásairól, a felhasznált erőforrások hatékonyságáról pontos és folyamatos információk kellenek. Más szavakkal az információs rendszernek hatékonyan kell szolgálnia a Program működtetését és működésének követését. A teljes folyamatról szóló információkat a nyilvánosság számára folyamatosan hozzáférhetővé kell tenni.

– A fenti információs rendszer többféle módon kiépíthető, többféle technológia választható, illetve használható egyidejűleg. A hagyományos csatornák, mint amilyen például a személyes kapcsolat, illetve a hagyományos média (könyv, sajtó) meglehetősen költségesek és időigényesek. A tömegkommunikáció a magas „zajsztint” miatt nem elég hatékony. Az új infokommunikációs megoldások (email, chat, fórum, honlap, portál stb.) az információk kezelésének, rendszerezésének, továbbításának pénzben is rendkívül hatékony módját jelentik.

– Ezért indokolt, hogy az információ mindhárom fenti célt szolgáló biztosítása mellett a horizontális prioritást – legalább hosszú távon – kiterjesszük az információs és kommunikációs technológiák intenzív alkalmazására is. Az infrastruktúra létrehozása, az eszközök biztosítása, és az infokommunikációs tanárok, mentorok képzése és munkája természetesen forrásokat igényel, amelyek azonban várhatóan nagyon hatékonyan hasznosulhatnak.

– Az infokommunikáció alkalmazása közép- és hosszabb távon a fent említetteknel komplexebb előnyökkel is jár a szegénység ellenes erőfeszítések szempontjából is. Az információs és kommunikációs technológia (IKT) alkalmazásának egyik legfontosabb „mellékhatása” a termékek és szolgáltatások anyagmentessé (az információs társadalom szakzsargonjában: „információvá”) válása. Az egyik következmény a szolgáltatásokhoz történő hozzáférés módjának megváltozása. A korábban egyedül ismert fizikai hozzáférés mellett mára (vagy holnapra) a virtuális hozzáférés ezzel közel egyenértékűvé, egyes szolgáltatások esetében teljes értékűvé válik. A költségcsökkentő hatások nyilvánvalóak. A Program horizontális prioritásainak szempontjából – első rendben a települési hátrányok csökkentése szempontjából – az IKT hozadéka különösen jelentős. A folyamatosan helyben biztosított szolgáltatások, vagy/és a folyamatosan biztosított zavartalan közlekedés a kis települések esetében nagyságrendekkel több időt és erőforrást igényelnek, mint ugyanezeknek a szolgáltatásoknak (a megfelelő infrastruktúra és know-how biztosítása mellett) elektronikus formában történő elérhetővé tétele.

– Ugyanennek a változásnak a másik oldala az, ami a termékek és szolgáltatások előállítására terén történik. A munkavégzés eszköze és terepe is

mind több esetben a számítógép és a számítógép hálózat. Vagyis a munkavégzés eszközei és módjai is megváltoznak. Ma talán szokatlanoknak tűnik, de várhatóan hamarosan természetes lesz, hogy a legszegényebb családok munkalehetőségét – akár mint a munka tárgya, akár mint a megtermelt javak piaca – az *e*-munka, illetve az *e*-kereskedelem jelentheti.

– Végül még egy, a prioritást indokoló új aspektusról teszünk említést. A termékek és szolgáltatások „információvá válásának” rendkívül fontos következménye az, hogy az elektronikus javak (termékek és szolgáltatások) – szemben hagyományos változatukkal – időben, térben, mennyiségben gyakorlatilag korlátlanul rendelkezésre állnak. Ez a szegénység csökkentése szempontjából azt jelenti, hogy az egyszer előállított javak a felhasználók számától függetlenül mindenki számára biztosíthatók. Ez a változás különös jelentőségű akár csak a gyermekszegénység, akár a tágabb értelemben vett szegénység szempontjából. A mai társadalmakban domináns piaci modellben a legtöbb „dolog” áruvá válik. Az árúk sajátossága a versengés mellett a kirekesztés, a fizetésképtelenek fogyasztásból kizárása. A korlátlanul rendelkezésre álló javak világában – az *e*-játékok, *e*-könyvek, *e*-kultúra, *e*-képzés világában – a kirekesztés, és ezzel a gyermekszegénység egyes következményei/elemei is csökkenthetők.

2. Célrendszer, a vertikális célok rövid értelmezése és a legfontosabb teendők

2.1. A jövedelmi szegénység arányának csökkentése

(29) A szegénység mértéke és mélysége nem kizárólag a jövedelmek függvénye, de az is. 2005-ben az országos szegénységi arány (az EU-ban elfogadott mértékkel mérve) 14 százalék, a 60 éven aluli gyermektelen családoké 11 százalék. Az összes gyermekes család szegénységi aránya az átlag közel másfélszerese (19 százalék), a három és több gyermekes családoké közel háromszorosa, 36 százalék volt. A Központi Statisztikai Hivatal által számított létminimum alatt 2004-ben az egész lakosság 28, a gyermekek 40 százaléka élt. A szegénységben élő gyermekek arányát csökkenteni kell. A jövedelmi szegénység csökkentése e célkitűzés fontos eszköze, és egyben ez a Program egyik legjobban követhető és mérhető összetevője. Ezért az első két általános cél részletezésekor csak a gyermekek részére, illetve a gyermekekre tekintettel folyósított pénzügyi ellátásokkal foglalkozunk.

(30) Minden eddigi – hazai és nemzetközi – elemzés világossá teszi, hogy a pénzügyi és természetbeni gyermekellátások közül a gyermekszegénység csökkentésének leghatékonyabb eszköze az univerzális családi pótlék. Magyarországon a családi pótlék rendszere általánosan elfogadott, adminisztrációja korrekt és átlátható, a hozzáférés teljesnek tekinthető. A 2006-tól bevezetett családtámogatási rendszer megfelelő keretet ad az igazságos elosztásnak. A két legnagyobb probléma az ellátások továbbra is alacsony szintje, és a kötelező indexálás hiánya miatti folyamatos értékvesztés. Az alacsony szintet jellemzi, hogy 2006-ban az átlagos családi pótlék (havi kb. 12 000 Ft) kevesebb, mint negyede a nettó minimálbérnek, alig több mint harmada a számított létminimumnak. (E két utóbbi összeg 50 000 Ft, illetve 43 000 Ft

körül van.) Ezt a nemzetközileg is igen alacsony szintet a lehetőséghez mérten emelni kell. Az indexálás sokféle módon történhet (az árakhoz, a bérekhez, a két változás átlagához). Az átlagos bérrhez kötött indexálás fokozatosan csökkentené a minimumbér és a családi pótlék közötti rést, de esetenként jelentős forrást igényelne. Javasoljuk a Magyarországon meghonosított „svájci indexálás” alkalmazását. Ez a bérek növekedése esetén nem szakad el annyira az életszínvonaltól, mint ha csupán az árindexhez kapcsolódik az indexálás.

Javaslat:

(31) Készüljön törvény a családi pótlék évi minimum egyszeri indexálásáról, a svájci indexálás formulája (azaz az árak és bérek együttes átlagos növekedése) szerint. Ennek költségvetési kihatása: minden egy százalékos emelés hozzávetőlegesen 3 Mrd Ft.

2.2. A jövedelmi szegénység mélységének csökkentése

(32) A mély szegénység egyik oka a nagyon alacsony, a létminimum töredékét sem biztosító jövedelem. Néhány csoportban – sokgyerekeseknél, gyermeküket egyedül nevelőknél, munkanélkülieknél, szakképzetleneknél – különösen gyakran következik be ilyen helyzet. Mindezen csoportokban jelentős a romák aránya. A mély szegénység pénzbeli ellátások révén történő enyhítésének több eszköze van, jóllehet más típusú, természetbeni ellátások, vagy személyes szolgáltatások nyújtása is kiemelten fontos.

(33) Célszerű a családi pótlékot az átlagosnál jóval nagyobb arányban emelni azoknál a csoportoknál, amelyek pontos meghatározása egyszerű, és amelyekben az országosnál szignifikánsan nagyobb a szegények aránya. Ilyenek a három és többgyerekes családok, vagy a gyermeküket egyedül nevelők. Az emelés mértéke évente rögzíthető a szegénységi arányok alakulásának függvényében. 2006–2007-ben, első lépésként olyan emelés javasolható, amely ezekben a csoportokban a családi pótlékot az átlagos indexálásnál 10 százalékkal nagyobb mértékben növeli. A mikroszimulációs számítások szerint a javasolt emelés az alsó jövedelmi decilisben 6 százalékkal, a következő kettőben 4, illetve 3 százalékkal, a többi hét decilisben csak 1–2 százalékkal emelné a családi összes jövedelmet – azaz jól szolgálja a mély szegénység csökkentését. A javasolt emelések 2–3 éven belül kiváltják a még meglévő adókedvezményt. A Program második évétől javasoljuk a családi pótlék további differenciálását a negyedik gyermektől.

(34) A 2006-ban bevezetésre kerülő, a család nagyságát is figyelembe vevő új típusú rendszeres szociális segély meghatározott összegig kiegészíti a család jövedelmét a legszegényebb csoportokban. Ez a rendelkezés a mély szegénység egyes formáit enyhíti, de a kérdést nem oldja meg. Szükséges – a hatás folyamatos monitorozása, értékelése mellett – a családi jövedelmi küszöb szintjének emelése (távlatilag a létminimumhoz közelítése), továbbá a kör valamelyes kiszélesítése, különös tekintettel azokra a gyermekes családokra, amelyekben nagyon alacsony a bérjellegű jövedelem, vagy amelyek a jelenlegi feltételrendszer mellett nem jutnak segítyhez. A rendszeres szo-

ciális segély konstrukciója további korrekciót igényel a lakásrezsi árnyaltabb kezelése érdekében.

(35) A munkanélküliség (különösen a háztartásfő tartós munkanélkülisége) miatt nagyon szegény családok esetében célszerű az álláskeresői ellátások gyerekszámhoz igazítása. (E lehetőségre a 2.3 fejezetben visszatérünk.)

(36) Szélsőségesen rossz helyzetekben vagy családi krízisek esetén segélyezésre (mint pl. a rendkívüli gyermekvédelmi támogatás, az átmeneti segély) továbbra is szükség van. Ezek megítélése nem tehető teljesen normatívá. Az önkormányzatok helyi rendeleteinek jelentős szerepük lehet az esti segélyezésnél, ha azok rugalmasak és megfelelő szolgáltatásokkal párosulnak.

Javaslatok:

(37)

– Kerüljön bevezetésre az átlagos bérnövekedésnél 10 százalékkal magasabb családi pótlék emelés a 3 és több gyermekeseknél, valamint a gyermeküket egyedül nevelőknél. *Az emelés első lépcsőjére 2006-ban, legkésőbb 2007-ben lenne szükség.* A költségvetési kihatás e két csoportnál – minden egy százalékos emelésnél – hozzávetőlegesen 1,5 Mrd Ft.

– Legkésőbb a Program második évétől kezdve jelentősen megemelendő a *negyedik és annál több* gyermek után járó családi pótlék. Az ő részükre fizetett családi pótlék egy százalékos emelésének éves kihatása 500 M Ft.

– A rendszeres szociális segély rendszerének 2006. évi átalakítása után ennek folyamatos monitorozása, alkalmasint korrigálása szükséges.

2.3. A szülők foglalkoztatása

(38) Magyarországon európai összehasonlításban is alacsony a foglalkoztatás szintje, s ennek elsődleges oka a magas inaktivitás. (A 15–64 éves népesség foglalkoztatási aránya 2004-ben az EU-25-ben 63 százalék volt, Magyarországon 57 százalék.) A munka világából elsősorban az alacsony iskolai végzettségűek, a romák, a rossz helyen élők, és a megváltozott munkaképességű (fogyatékos, pszichiátriai beteg stb.) emberek rekesztődnek ki. Az alacsony foglalkoztatottság erős területi koncentrációban jelenik meg. A gyermekszegénység egyik fő oka a szülők munkahiánya, kivált, ha egyik szülő sem dolgozik. A mély szegénységben élők körében viszonylag sokan vannak a *reményvesztett állástalanok*, akik szinte belevölnek a kilátástalan tehetetlenségbe; a fekete-szürke gazdaságba beszorult *nem bejelentett foglalkoztatottak*, és a *romák*, akiknél az alacsony iskolázottság, szakképzetlenség, tartós munkanélküliség hatását súlyosbítják a nyílt vagy rejtett diszkrimináció és az újabban erősödő szegregálási, gettósodási folyamatok.

(39) A foglalkoztatás hosszabb távú javítására a Nemzeti Foglalkoztatási Akcióterv, a 2. Nemzeti Fejlesztési Terv és számos humán erőforrás fejlesztési terv részletes programokat tartalmaz. Ezek között a jelenlegi program szempontjából is fontos az állami foglalkoztatási szolgálat átalakítása nem kis mértékben az angol „jobcentre plus” program mintáját követve. Ez a minta a mainál sokkal komplexebb szolgáltatásrendszert jelent. A szolgálatnak még a mai profil mellett is alkalmassá kell válnia mind a versenygaz-

daság munkaerő-szükségletének gyors kielégítésére, mind a különböző problémákkal küzdő csoportokhoz tartozók egyénre szabott kiszolgálására. Az egyéneknek is, a munkáltatóknak is a saját adottságaikhoz és elvárásaikhoz igazodó, többlépcsős kiszolgálásra van szükségük. Világos célokat meghatározó irányítási rendszert kell bevezetni a szervezetben és a célok megvalósulását folyamatosan nyomon kell követni. A munkaerő-piaci eszközöket és programokat rendszeres monitorozásnak és rutinszerű hatásvizsgálatoknak kell alávetni.

(40) A 100 lépés program számos eleme, a szociális törvény 2005. és 2006. évi módosításai, az alkalmi munkavállalás jobb szabályozása, a hátrányos helyzetű települések munkáltatóinak nyújtott adó- és járulék-kedvezmények, a munkaerőpiac fehéritésére irányuló erőfeszítések és hasonló lépések jól szolgálhatják rövid távon a munkát keresők, köztük a szakképzetlenek érdekeit.

(41) A fentiekben említett hosszabb távú tervek és rövidebb távra vonatkozó döntések kedvező hatással lehetnek a gyermekes családok (gyermekes és szülők) helyzetére is. Itt csak néhány olyan rövid távú lépést emelünk ki, amelyek a gyermekes családokat közvetlenül érintik, és egyenes összefüggésben vannak szegénységükkel. Többségük valamilyen formában szerepelhet az említett programokban, de hangsúlyuk más.

A rövidtávon javasolt lépések, illetve kívánatos irányok a következők:

(42) Munkanélküli családok helyzetének javítása

– Az eltartott gyermekkel rendelkező szülők számára *differenciáltan kell megállapítani* az álláskeresési támogatást. (Ezt a megoldást sok ország munkanélküli biztosítási rendszerében alkalmazzák.)

– Az átlagos munkanélküliségi rátát legalább *kétszeresen* meghaladó településeken célszerű meghosszabbítani az álláskeresési támogatás folyósításának időtartamát.

(43) Munkába lépésre/visszatérésre felkészítés

Nem elégséges a munkahelyteremtésre koncentrálni. A leendő munkavállalókat alkalmassá is kell tenni a munkavállalásra. Ennek többféle eszköze lehet.

– Komplex „pszicho-szociális” megerősítés szükséges, különösen a tartós munkanélküliek, vagy a munkaerőpiacra soha be nem került fiatalok számára. Ezt az egyénre szabott segítséget csak a munkaügyi és szociális szakemberek együttműködésével, továbbá a civil szektor aktív szerepvállalásával lehet megoldani. Az együttműködés néhány helyen elkezdődött, de az intézményközi feszültségek és a felkészült szakemberek hiánya gátolják a hatékony munkát. A következő 1–2 évben a mai kísérletek jó gyakorlatainak elemzésére, korrekciójára, a tanulságok levonására, ezek alapján képzések végiggondolására és új típusú együttműködések modelljeinek kidolgozására lehet mód.

– A valódi munkaerő-piaci igényekre alapozva betanító vagy OKJ-s szakmai végzettséghez kell juttatni a szakképzetlen vagy elavult szakmával rendelkező pályakezdőket és munkanélkülieket, így a hosszabb ideje inaktivitásban élőket is.

– A munkaerő-piaci visszailleszkedést segítő programok idejére valamilyen formában biztosítani kell a kisgyermekesek (főleg a 3 évesnél fiatalabbak)

napközbeni ellátását. Külföldi tapasztalatok is alátámasztják, hogy sokszor ennek hiánya hiúsítja meg, hogy a szülő valamilyen tanfolyamon vagy képzésen/átképzésen részt vegyen.

(44) Munkahelyek, munkafeltételek biztosítása

Mindenekelőtt a hátrányos helyzetű kistérségekben kell megtalálni a támogatott munkahelybővítés lehetőségeit. A közmunka programok, még ha szükség lehet rövidtávon a bővítésükre is, nem jelentenek hosszú távú megoldást: igaz, hogy többlet jövedelemhez juttatják a háztartásokat, de konzerválják is a szakképzettség hiányát és a motivátlanságot. Az olyan munkahelyek bizonyos feltételeiről, amelyek igazodnak a gyermekes családok szükségleteihez, továbbá a gyermekek napközbeni elhelyezéséről, a jobb közlekedés fontosságáról, a lakásmobilitás elősegítéséről más összefüggésekben említést teszünk.

– Munkahelybővülést eredményezhetne a szociális gazdasághoz tartozó kezdeményezések intenzív támogatása. A koncepció nálunk alig ismert, nehezen terjed. Ösztönözni kell szövetkezetek, MRP társaságok (Munkavállalói Résztulajdonosi Program), egyesületek, szövetségek, alapítványok keretében a hiányzó humán, személyi és pénzügyi szolgáltatások létrehozását és működtetését, illetve egyéb, térségi szinten kielégítetlen lakossági, közösségi szükségletekre válaszoló tevékenységek megszerveződését. A szociális gazdaság keretében megvalósulhat a háztartások és egyének által igénybe vehető helyi szolgáltatásoknak piaccá szervezése és ennek keretében az alkalmazotti vagy önfoglalkoztatói státusban történő foglalkoztatás bővítése. A tradicionális „háztáji gazdaságok” újraélesztése is történhetne ebben a keretben. Minthogy többségében helyi és kis léptékű szerveződésekéről van szó, amelyek a tagok érdekeit szem előtt tudják tartani, különösen alkalmasak szülők foglalkoztatására.

– A foglalkoztatás bővítésének lehetőségeit különböző szinteken kell felmérni. Rugalmas és hatékony megoldás, ha településenként, kistérségenként, megyénként megalakulnak azok a csoportok, amelyek a lehetőségeket felméri, megoldási javaslatokat dolgoznak ki, s érdekeltek azok megvalósításában. Ebben a munkában a kamarák, önkormányzatok, munkaügyi szervezetek mellett rendkívül nagy szerepe lehet a civil szerveződéseknek.

– Az alkalmi munkavállalási (AM) könyvvel történő munkavállalást, amelynek 2005 közepétől érzékelhető sikere van (havi 20–30 000 könyvet váltanak ki) még szélesebb körűvé lehetne tenni, ha ezt a sajátos piacot egy új, alkalmasint non-profit szereplő megszervezné, a keresletet és kínálatot találkoztatná. Megfelelő támogatással egy ilyen intézményes megoldás is a szociális gazdaság szerves része lehetne.

– A gyermekszegénység csökkentésének különösen hatékony módja a két szülő munkavállalása. Ezért növelendő azon munkahelyek száma, amelyek összeegyeztethetők a gyermekek nevelésével. Magyarországon közismerten alacsony a *részmunkaidőben* dolgozók aránya a foglalkoztatottak körében. A részmunkaidő bővíthetné a foglalkoztatást még akkor is, ha az nagy valószínűséggel nem a meglévő állások felbontásával bővülne. Empirikus kutatások sora bizonyítja, hogy a kisgyermekes szülők között nagy az igény erre a foglalkoztatási formára. Eddig mégis csak annyi történt, hogy megszüntették a részmunkaidős foglalkoztatást diszkrimináló jogi, adó- és tb-szabá-

lyokat. A kisgyermekes szülők számára (6 vagy 9 éven aluli gyermek) biztosítani kell, hogy (volt munkahelyükön) alanyi jogon dolgozhassanak rész-munkaidőben, ha akarnak, s legyen lehetőségük visszatérni teljes munkaidőre, amikor családi helyzetük ezt megengedi. Egy sor országban bevezették ezt az intézkedést az elmúlt években. Ezt a garanciát a Munka Törvénykönyve módosításával (továbbá a közalkalmazotti törvény és a köztisztviselőkről szóló törvény módosításával) lehet megteremteni.

– A gyermeknevelés melletti munkavállalást segíthetné a *táv munka*, illetve az infokommunikációs lehetőségek kihasználása. Az új infokommunikációs technológiák használata nem igényel magas iskolai végzettséget. Előfeltétele az infrastruktúra megteremtése és a mentori támogatás.

2.4. Jobb, egyenlőbb feltételek a készségek és képességek kibontására; a szegregáció csökkentése

Hosszabb távra szóló fejlesztési irányok:

(45) Magyarország jól kiépített gyermekekkel foglalkozó intézményrendszerrel rendelkezik: védőnői, bölcsődei, óvodai hálózat működik, amely *lehetővé tenné* a szegénységben élő gyerekek hátrányainak ellensúlyozását. Tudjuk azonban, hogy éppen a legkedvezőtlenebb helyzetű családok és gyerekek szorulnak ki az ellátásból, illetve szorulnak be a legkevésbé igényes és eredményes ellátásokba.

(46) A közoktatás minősége igen alacsony; sok tekintetben nem felel meg azoknak a standardoknak, amelyeket a modern társadalom és gazdaság az oktatási rendszertől megkövetel. Sokféle társadalmi nyomás és a közoktatás gyenge minősége együttesen olyan helyzetet idéztek elő, amelyben felerősödött az iskolákon belüli és különösen az iskolák közötti szegregáció. Ez elsősorban a hátrányos helyzetű tanulókat – a szegény, iskolázatlan, állástalan, sokszor roma szülők gyermekeit – sújtja. A rossz helyzetű gyerekek rosszabb infrastrukturális feltételek mellett tanulnak, és nem jutnak hozzá azokhoz a minőségi pedagógiai szolgáltatásokhoz, melyek révén csökkenteni lehetne hátrányaikat.

(47) Régóta ismert és az utóbbi években ismét előtérbe kerülő tény, hogy a korai életéveknek meghatározó szerepük van a későbbi életút szempontjából. Számos hazai és külföldi vizsgálat bizonyítja, hogy az iskolai pályafutás későbbi (középiskolai) szakaszaiban tapasztalható elmaradás elsősorban a kora gyermekkori feltételekkel, életkörülményekkel magyarázható. A korai életkorban történő befektetések megtérüléséhez képest a későbbi, illetve kiegyenlítő célzatú beavatkozások jóval kevésbé hatékonyak. A programoknak nem csupán a gyerekeket kell megcélozniuk, a szülők bevonása és aktív részvétele nélkül nem biztosíthatóak az elvárt/megfelelő eredmények.

(48) Az iskolarendszer fejlesztését gátolja, hogy kevés és hiányos a tervek megalapozó információ. A hátrányos helyzetű tanulók helyzetének javítása igen nehéz, ha a közoktatás statisztikai rendszeréből hiányoznak vagy félrevezető a rájuk vonatkozó adatok. A személyiségi jogok védelme miatt nem nyilván tartható az etnikai hovatartozás. A közoktatási rendszernek nincs semmilyen objektív támpontja arra, hogy nyomon kövesse, mennyire sikeresek a roma gyerekekre is irányuló programok, hogy az iskolák milyen

mértékben jogosultak integrációs normatíva igénybevételére, vagy, hogy amennyiben jogosultak lennének arra, igénybe veszik-e az ezen a címen rendelkezésre álló forrásokat.

(49) A szolgáltatásokhoz történő hozzáférés egyenlő esélyeinek biztosításához elengedhetetlen a fejlesztés, a szolgáltatások színvonalának jelentős emelése, a szegregáció minden formájának megszüntetését lehetővé tevő szabályozás, valamint az intézmények és szolgáltatások feladatkörének, illetve finanszírozási, adminisztrációs és ellenőrzési rendszerének átalakítása. A hosszú távú fejlesztés elveiből érdemes néhányat kiemelni.

(50) Hosszabb távlatban már a kisgyermekkoról egészen a közoktatási rendszerből történő kilépésig egységes rendszerként kellene kezelni a gyermekek napközbeni ellátását. Megfontolásra érdemes egy egységes, integrált szemléletű napközbeni ellátó-rendszer kialakítása. Más, hasonló térszerkezetű európai országok gyakorlatából kiindulva érdemes átgondolni, hogy a főleg mérethatékonyasági problémákkal küzdő kisebb településeken, ahol külön-külön intézmények fenntartása rendkívül költséges lenne, intézményi integrációval nem volna-e megoldható a legkisebbek napközbeni gondozása. Az intézményi integráció kiterjedhet a bölcsődés, óvodás és általános iskoláskorú gyermekekre, de az észak-európai országok tapasztalataira alapozva akár az egészségügyi, szociális és oktatási-nevelési szolgáltatások integrált együttműködése is megvalósítható lenne.

(51) Ösztönözni kell a gyermekközpontú közelítést, az intézmények nyitottabbá tételét, a legkisebbeknél a túlsúlyos egészségügyi szemlélet komplexebbé tételét és a szolgáltatások hatékonyabb összehangolását a gyermeki és szülői igényekkel.

(52) Sokkal nagyobb hangsúlyt kell helyezni az iskola minden szakaszában a gyermekek egyéni helyzetére, problémáira. Ehhez szükség van iskolai szociális munkásra, gyermekvédelmi szakemberre, szociálpedagógusra, iskolapszichológusra, védőnőre, olyan munkacsoportokra, amelyekben ezek a szakemberek a pedagógusokkal, fejlesztő pedagógusokkal, alkalmanként szülők és kortársak bevonásával együtt értékelik a gyerekek helyzetét, végiggondolják a segítség lehetséges módjait. E szakember-csoportok a gyerekek rossz táplálkozásától vagy otthoni bántalmazásától kezdve viselkedési zavarokig, pályaválasztási kérdésekig foglalkoznak a gyerekekkel. Külön figyelmet kell szentelni a családjukból kiemelt, állami gondoskodásban részesülő gyermekek helyzetének javítására.

(53) Mindezek jelentős változtatásokat igényelnek a különböző szintű képzésekben. A pedagógusok és képzési szakemberek alapképzésének modernizálása mellett sokféle továbbképzésre, új készségek megszerzésére, az előítéletek csökkentését szolgáló tréningekre van szükség.

(54) Számos országos terv és program foglalkozik már kiemelten vagy koncentráltan a gyermekekkel és a fiatal korosztályokkal. A Nemzeti Fejlesztési Tervben, valamint a Nemzeti Cselekvési Terv a Társadalmi Összetartozásért a fentiek jelentős részét tartalmazza. Fontos szerepet játszik a gyermeki lét biztonságának növelésében a Társadalmi Bűnmegelőzés Nemzeti Stratégiája. Számos program indult már el, vagy van előkészítés alatt, amelyek a nevelés, képzés, fejlesztés egy-egy összetevőjére vonatkoznak.

Mi itt a máshol nem elég hangsúlyos, esetleg hiányzó tennivalókat foglaltunk össze egy átfogó rendszer keretében.

A rövidtávon szükséges intézkedések, elindítandó fejlesztési irányok:

(55) A gyermekintézmények és szolgáltatások fejlesztése általában olyan forrásigényes, hogy egy-egy javaslat egyszerre nem bevezethető. A pályázatok nem kedveznek a rossz helyzetű csoportoknak. Ezért minden esetben, amikor az adott prioritás értelmezhető, javasoljuk a következő prioritások alkalmazását: halmozottan hátrányos helyzetű települések; halmozottan hátrányos helyzetű iskolák, például a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő gyermekek aránya alapján; három és többgyermekes családok; fogyatékkal élő gyermeket nevelő családok.

0–6 éves kor: korai képességfejlesztés, kisgyermekkori nevelés

a) Szolgáltatások

(56)

– Kiemelt feladat a korai képesség felismeréshez és képességfejlesztéshez való hozzáférési esélyek javítása a szegénységben élő, a roma, a fogyatékos kisgyermekes esetében. Az ilyen jellegű bölcsődei, óvodai kezdeményezéseket erősíteni kell.

– A *Biztos Kezdet* programot szélesíteni kell. Az esélyteremtő program az adott településen vagy városrészben a 0–6 éves korú gyermekeket és családjaikat támogatja, de a 0–3 éves korosztályra fókuszál elsősorban. A deprivációs ciklus megszakítása érdekében a program a jelenleginél hatékonyabb beavatkozásokkal segíti a gyermekek fejlődését életük legkorábbi időszakában. A *Biztos kezdet* települések, településrészek programja, amely a helyi ellátások új típusú összekapcsolódásával, a családok bevonásával valósítja meg szakmai céljait. A *Biztos Kezdet* program szolgáltatásai: korai felismerés, indirekt értékközvetítés, spontán játékos tapasztalatszerzés, együttjátékozás, családok és szülők támogatása, szülők munkába-állásának elősegítése, egészségkultúra fejlesztése, a sajátos nevelési igényű gyermekek és családjuk támogatása, beleértve a szakosított szolgáltatásokhoz való hozzáférést.

– A *Biztos Kezdet* a jelentős erőforrásigény miatt csak lassan terjedhet. A bővülés jelenleg meghívásos pályázatokkal történik. Ellenőrizendő, hogy a legrosszabb helyzetű települések eleget tudnak-e tenni akár a meghívásos pályázat feltételeinek. Továbbá szükség van egy egyszerűsített változat kidolgozására, amely legalább néhány, e körbe tartozó feladatot megold a helyi igényeknek megfelelően.

– A korai segítség egyik eleme a fogyatékossgal élő gyermekek szüleinek hatékonyabb tájékoztatása, a korai fejlesztéshez való jobb hozzáférésük biztosítása, az önkormányzatok ilyen irányú kötelezettségeinek teljesítése.

– A korai szűrés és fejlesztés érdekében a szolgáltatásokkal nem rendelkező településeken utazó/mobil szolgáltatásokat kell biztosítani. A szakemberek ösztönzése érdekében kereseti pótlék kívánatos.

– A védőnői szolgálatot sokirányúan célszerű fejleszteni. Biztosítani kell a megfelelő létszámot, a tanácsadások feltételeinek javítását a jobb személyes kapcsolat érdekében, szükség esetén a mélyebb és tartósabb kapcsolathoz szükséges időt.

– A *Biztos Kezdet* egyszerűsített kiterjesztésének első lépése lehet a gyermekjóléti szolgálat és védőnő együttműködése a tanácsadásban és a problémák kezelésében.

- Az ellátatlan (védőnői ellátásban nem részesülő) anyák és gyermekek számát csökkenteni kell.
- Az óvoda és a család közötti kommunikációban kulcsszerepet kell vállalniuk a védőnőknek.

b) Intézmények

(57)

– Érvényt kell szerezni azoknak a jogszabályoknak, amelyek értelmében a hátrányos helyzetű (rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre jogosult) gyermeket a bölcsődében előnyben kell részesíteni, az óvodába kötelezően fel kell venni. Jelenleg az intézkedés egyik korlátja az intézményhiány.

– Felül kell vizsgálni a bölcsődei standardokat, különös tekintettel a kis intézmények lehetőségeire.

– Módosítani kell a bölcsődei finanszírozási gyakorlatot: a finanszírozásnak nem a jelenlétet, hanem a férőhelyeket kell figyelembe vennie.

– Kis településeken a családias ellátási formák (családi napközi, gyermekfelügyelet, esetleg mini-csoportok) terjesztendők. Vizsgálni kell ezen formák elterjedésének kudarcát, az ellenőszköz, a szabályozásban rejlő tényezőket. Meg kell szüntetni azt a gyakorlatot, hogy jelenleg csak az önkormányzati fenntartású családi napközik igényelhetnek teljes normatívát. A jelenlegi szabályozáshoz képest kevésbé támogatandók a piaci jellegű, jobban támogathatók a szociális gazdaságnak számító formák.

– A közoktatási és önkormányzati törvény módosításával el kell érni, hogy azokon a településeken, ahol minimum 20 óvodáskorú (4–6 éves) gyermek van, 3 (5) éven belül kötelező legyen a szolgáltatást helyben biztosítani.

– Az óvodafejlesztést igénylő településeket kiemelten kell támogatni a település hátrányos helyzetének megfelelő sorrendben. Három éven belül megközelítőleg 150 településen kell létrehozni vagy fejleszteni az óvoda intézményét.

– A napközbeni ellátások férőhelyeinek folyamatos növelésével párhuzamosan a sem bölcsődével, sem óvodával nem rendelkező kis településeken legalább rendszeres időközönként játszóházat kell működtetni.

– Az óvodai csoportok létszáma fokozatosan csökkentendő. Három éven belül el kell érni, hogy ne működjön 25 főnél nagyobb óvodai csoport. A távlati cél: átlagléttség 15 fő, maximális létszám 20 fő. A jelenlegi szabályozás 33 fős csoportokat is megenged.

– Az óvodába járás kötelezettségét fokozatosan a mai ötéves kor helyett négyéves kortól kell meghatározni. Első lépésben a legrosszabb helyzetű 100–120 településen biztosítani kell, hogy a gyerekek 4 éves kortól részesülhessenek óvodai ellátásban.

– Az óvodai felvételi kérelmek elutasítási gyakorlatát felül kell vizsgálni, a közoktatási törvényben megfogalmazott felvételi prioritások (hátrányos helyzetű gyerekek előnyben részesítése) betartását nyomon kell követni.

– Az integrációs normatíva igénybe vételének lehetőségét ki kell terjeszteni az óvodákra is.

– A gyermekintézmények nyitvatartási idejét (pl. egy hajnali és egy esti részmunkaidős foglalkoztatott beállításával) úgy kell szabályozni, hogy a korán kezdő és későn végző, dolgozó szülők is igénybe tudják venni munkájuk

DOKUMENTUM

mellett azok szolgáltatásait. A hétfélig nyitva tartás is indokolt lehet, az atipikus foglalkoztatási formák terjedése miatt.

– A bölcsődei, óvodai étkeztetést fokozatosan mindenki számára ingyenessé kell tenni. A jelenlegi, igazolt szegénységhez, azaz a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményhez kötött rendszer rendkívül megosztó és feszült-ségkeltő. A fokozatosság a minden gyermek számára ingyenesen biztosított étkeztetés felé – az ismert prioritások figyelembe vételével – több közelítéssel történhet (gyerekszám, területi lejtő, iskolai lejtő, egyedülálló szülő). Az ingyenesség e csoportok számára mind a bölcsődében, mind az óvodában a lehető leggyorsabban bevezetendő.

– A területi hátrányok csökkentése, valamint a szolgáltatásokhoz való hozzáférés esélyének növelése érdekében, ingyenes vagy 90 százalékos utazási kedvezményt kell biztosítani a helyi és helyközi tömegközlekedési eszközön a gyersen, gyeden, és gyeten lévők, a három- és többgyerekes, illetve a fogyatékkal élő gyermeket nevelő családok számára. A nagyvárosokban ismételten szükséges lenne bevezetni a gyermekjegyet, mivel ennek hiánya jelentősen drágítja a helyi bérlettel nem rendelkező tanulók utazását. E mellett – a leghátrányosabb településekkel kezdve – fejleszteni kell az óvoda, iskola- és falubusz rendszert (melyhez a Támogató Szolgálatok infrastruktúrája a települések egy részén igénybe vehető).

6–14 éves kor

(58)

– A közoktatási és önkormányzati törvény módosításával kötelezővé kell tenni, hogy amelyik településen minimum 40 alsó tagozatos gyermek él, ott számukra helyben kell legyen biztosított az oktatás és az ahhoz kapcsolódó szolgáltatások igénybe vételének lehetősége. Ki kell alakítani azt az ösztönző-rendszert, amely elősegíti, hogy ezeken a kistelepüléseken jól képzett pedagógusok dolgozzanak (pl. bérpótlék, diákhitel-törlesztés átvállalása, meghatározott évenként alkotói szabadság biztosítása, szolgálati lakás, személygépkocsi stb.).

– Ugyanakkor azokon a településeken, ahol a felső tagozatos gyermekek száma nem éri el a 40-et, felső tagozatot ne lehessen működtetni. (A jelenlegi tapasztalatok szerint ezek a tagozatok a törvényi előírásokat meghaladó számú osztályfokot vonnak össze, és igen alacsony színvonalú oktatást biztosítanak.)

– Az ingyenes tankönyvellátást ki kell terjeszteni, és ebben az esetben is célszerű visszaszorítani az iskolán belüli, jövedelem szerinti szelekciót. Első lépcsőben a leghátrányosabb helyzetű iskolák minden alsó tagozatos tanulójának kell ingyen nyújtani a tankönyveket és a legfontosabb tanszereket.

– A sajátos nevelési igényű – fogyatékos, részkepeség-zavarral küzdő, magatartás-zavaros – tanulók integrált oktatását (a már meglévő jogszabályok alapján) fokozatosan kötelezővé kell tenni. Ennek számos, ma csak részben teljesülő feltétele van. A jelenleginél sokkal alaposabb előkészítés szükséges gyerekek, szülők és pedagógusok körében egyaránt. A sajátos nevelési igényű tanulók számára szervezett felzárkóztató kurzusokat – az alap tanulócsoportok megtartása, illetve a sajátos nevelési igényű tanulók alap tanulócsoportokban tartása mellett – külön órakeret terhére kell megszervezni. A jelenleginél sokkal jobban kell biztosítani, hogy az integrált gyermekek

sajátos igényeihez igazodjon a fejlesztő pedagógusok, gyógypedagógusok, konduktorok, pedagógiai asszisztensek száma és képzettsége. A sajátos nevelési igényű tanulók számára szükséges feltételeket (pl. akadálymentesítés) az integrálás előtt meg kell oldani.

– A halmozottan hátrányos helyzetű tanulókat nagy arányban oktató, rossz helyzetben levő általános iskolák feljavítását szolgáló általános iskolai rehabilitációs programot ki kell terjeszteni.

– Az iskolai szegregáció csökkentése érdekében egyszerre szükségesek adminisztratív és infrastruktúrafejlesztő intézkedések. Az adminisztratív szabályozásnál ki kell dolgozni az etnikai „színesítés” modelljeit.

– Az Országos Oktatási Integrációs Hálózat működését költségvetési eszközökkel meg kell erősíteni, és a programot tovább kell folytatni; ennek során biztosítani kell, hogy az integrációs normatíva kiegészítő forrásként valóban az iskolák rendelkezésére álljon (kötött felhasználású normatívává alakítás), ki kell alakítani a programok szakmai monitorozásának rendszerét, biztosítani kell a programokat támogató szakmai hálózat folyamatos működését, valamint szervezett lehetőséget kell teremteni a programok közötti információáramláshoz és tapasztalatcseréhez. A program eredményesebb folytatása érdekében felül kell vizsgálni a normatíva igénybe vételének feltételeit jelenleg a szülők iskolai végzettségére vonatkozó kritérium (legfeljebb általános iskolai végzettség) számos halmozottan hátrányos helyzetű gyermeket kizár a támogatásból; a nagyobb településeken működő iskolák eleve kimeradnak a normatíva igénylésének lehetőségéből, amennyiben településükön működik szegregált oktatási intézmény; a normatíva nem vehető igénybe, ha a tanulók többsége hátrányos helyzetű.

– Folytatni és fejleszteni kell a 2005/2006-os tanévben elindított, középiskola felé vezető *Utravaló* programot. (*Út a középiskolába: A hátrányos helyzetű, az általános iskola 7. vagy 8. évfolyamát végző tanulók felkészítése érettségit adó középiskolában való továbbtanulásra mentor támogatásával.*)

– Felül kell vizsgálni a magántanulói státusban lévő gyermekek helyzetét, akikkel az iskolák magatartási vagy egyéb zavarok miatt nem szívesen foglalkoznak.

– A pedagógiai szakszolgálatok bővítése, illetve mobil szolgálatok biztosítása szükséges annak érdekében, hogy a gyermekek időben tudják e szolgáltatásokat, korrekciós lehetőségeket igénybe venni.

– Sportolási, testedzési lehetőségeket minden iskolában biztosítani kell. Meg kell teremteni a mindennapi testmozgás (torna) időbeli és egyéb feltételeit.

– A napköziotthonos csoportokban fokozatosan – a legrosszabb helyzetű településekkel kezdve – ki kell alakítani azokat a feltételeket, amelyeket az egész napos iskola koncepciója megkövetel. Olyan nevelői felkészültség, és olyan tárgyi-dologi feltételek szükségesek, amelyek tartalmassá foglalkozásokat, pihenést, feszültségoldást, sportolási lehetőséget biztosítanak, és jól szolgálják a különböző hátrányok csökkentését.

– Az iskolai étkeztetés ingyenességét az óvodáknál elmondottakhoz hasonló fokozatossággal kell bevezetni, sürgősséggel az 1–4 osztályokban. Az iskolai étkeztetésnél figyelembe kell venni a reggelizés „kultúrájának” hiányát. Anyagi vagy egyéb okokból a gyerekek negyede-harmada éhgyomorral

DOKUMENTUM

kezdi a tanulást. Ezért minden iskolában valamilyen reggeli (legalább tej és kenyér) mindenki számára elérhető kell, hogy legyen.

– Az iskolában különösen fontos az intézményi étkeztetés színvonalának javítása, a megfelelő minőség, tápanyagtartalom, ízletesség, megfelelő étkezési körülmények biztosítása.

– Ugyancsak a leghátrányosabb helyzetű kistérségekkel kezdve biztosítani kell a hétfélig és nyári gyermekétkeztetést. Ehhez számos helyen hiányoznak a feltételek, a pályázati pénzekre támaszkodás problematikus.

14–18 éves kor

(59)

– Alapvető, több helyen említett (rövid és hosszú távú) probléma a korai lemorzsolódás megakadályozása. Ennek eszközei a gyerekek egyéni monitorozásától a tanulási feltételek javításáig, a családok ösztönzéséig terjednek. Különös figyelmet érdemel az ösztöndíjak mai, elég áttekinthetetlen, a normativitást (jogokat) nélkülöző rendszerének felülvizsgálata, valamint a középiskolai-szakiskolai kollégiumi hálózat bővítése és az ott nyújtott szolgáltatások színvonalának jelentős emelése megfelelő igényvizsgálatok alapján.

– Arra kell törekedni, hogy egy-egy korosztály 80 százaléka érettségit nyújtó képzésekben vegyen részt középiskolai évei alatt. Ma ez megközelítőleg 70 százalék.

– Ezt a törekvést is segíti a szakképzés 2006-tól induló megújítása, amely egyrészt jobban válaszol a helyi igényekre, másrészt a tanulókkal intenzívebb foglalkozást tesz lehetővé. Fontos, hogy a szakiskolák felkészüljenek a felzárkóztató, kiscsoportos általános és szakképzésre. A személyre szóló foglalkozás a lemorzsolódást csökkentheti.

– Folytatni és fejleszteni kell a 2005/2006-os tanévben elindított szakképzéshez vezető *Útravaló* programot. (*Út a szakmához*: A hátrányos helyzetű fiatalok szakképzésben való részvételének támogatása ösztöndíjjal és mentori segítséggel.)

– A lemorzsolódást csökkentheti a jobb előkészítés. A pályaismereteket csoportos és egyéni formában bővíteni kell iskolák, nevelési tanácsadók, gyermekjóléti szolgáltatások együttműködésével. Meg kell teremteni a pályaalakmassági vizsgálatok, valamint a kötelező pályatanácsadás személyi és intézményi feltételeit.

– A lemorzsolódás folyamatát a jobb beavatkozás érdekében ismerni kell. Ehhez egyrészt – megfelelő regisztrációs rendszerrel – a mainál sokkal szorosabban kell követni a gyerekek útját az általános iskolából való kikerülés után. Másrészt megfelelő szolgáltatási rendszert kell létrehozni, amely intézményesen segít megoldani e legkiszolgáltatottabb, legperspektívátlanabb helyzetű fiatalok sorsát.

– Az eddigi tapasztalatokat értékelve és a hátrányos helyzetű középiskolába járó fiatalok elsőbbségét hangsúlyosabban biztosítva folytatni és fejleszteni kell a speciális iskolai programokat: NYEK (Nyelvi előkészítő osztályok), Kollégiumi program, Arany János program (az eddigi tapasztalatok alapján ebből a programból 80 százalék felett kerülnek be a fiatalok a felsőoktatásba).

– Folytatni és fejleszteni kell a 2005/2006-os tanévben elindított, érettségire vezető *Útravaló* programot. (*Út az érettségire*: Érettségit adó középis-

kolában tanuló hátrányos helyzetű és halmozottan hátrányos helyzetű tanulók támogatása a középiskola sikeres befejezése érdekében.)

– Az iskolákról leválasztva tanodákat, közösségi házakat kell létrehozni a 14–18 éves korosztály számára (oktatási, szociális, művelődési tárca együttesen).

– A 14–18 éves korosztályt célzó, az ő szükségleteikre válaszoló szociális, szabadidős intézmény- és szolgáltatási rendszert kell kialakítani. Ide tartozó lépések például iskolai sportudvarok megnyitása, klubszoba kialakítása iskolákban, művelődési házakban, gyermekjóléti szolgálatokban, egyéb célcsoportok számára jelenleg nappali szolgáltatásokat nyújtó központok közösségi házakká alakítása.

– A lakókörnyezetben – civil szervezetek segítségével, megfelelő támogatással – alternatív szabadidős programokat kell szervezni e korosztály számára. Több szociális munkást kell a munkába bevonni, több „csellengő programot” kell támogatni.

Intézményes gyermekvédelem

(60)

– A gyermeki jogok érvényesülésének erőteljesebb biztosítása érdekében létre kell hozni a gyermekombudsman, a Gyermeki Jogok Országgyűlési Biztosának intézményét. A gyermekek jogainak alkotmányos védelme kormányon felüli nemzeti érdek. Ezért az Országgyűlésnek felelős ombudsman választását javasoljuk. Az ombudsman biztosítaná a nemzetközi gyermekvédelmi standardok magas szintű képviselését és a gyermekek speciális helyzetéből adódó szükséges védelmeket.

– Jogszabályi módosításra szorul a Gyermekvédelmi törvényben alkalmazott „veszélyeztetettség” fogalma. A törvényi meghatározás több értelmezést tesz lehetővé. (Ezeket a Közoktatási törvény sem teszi egyértelművé.) A módosítást elsősorban az indokolja, hogy ma a törvény nem gátolja meg a gyermek családból kiemelését akkor sem, ha a probléma csupán anyagi természetű. Vizsgálni (monitorozni) kell, hogy a gyermek családból kiemelésének jelenlegi gyakorlata megfelel-e a gyermekvédelmi törvény, illetve a gyermekjogi egyezmény szellemének.

– A gyermekvédelmi intézményrendszer szolgáltatásaihoz való hozzáférés területi egyenlőtlenségeit kistérségi-regionális tervezésen alapuló, többcélú komplex intézmények létrehozásával és a szervezetszerű koordináció erősítésével csökkenteni kell. Jelenleg ott nincs, vagy elégtelen a szolgáltatás, ahol sűrűsödnek a szociális problémák.

– A családjukból kiemelt, gyermekvédelmi gondoskodásban élő gyermekek jogérvényesítését, illetve képviselését együttes joggyakorlással a szülőkre és hivatásos gyámokra kellene ruházni. A szolgáltatóként gyermekeket gondozó nevelőszülők, gyermekotthon vezetők jelenlegi képviselési jogosultsága – a függő, kiszolgáltatott viszony következtében – magában hordozza az érdekellentétet, illetőleg a gyermek jogai sérelmének lehetőségét, a függő, kiszolgáltatott viszony okán.

A gyermekekkel foglalkozó szakemberek képzése

(61)

Egy nyitottabb, több szereplős nevelési-oktatási-képzési rendszer az ott dolgozó szakemberektől új ismereteket és készségeket követel. A jelentős változtatások a hosszabb távú program részei. Néhány rövidebb idő alatt megvalósítható lépés is van azonban.

– *Új képzések akkreditálása.* A jelenleg folyó akkreditációs folyamatban olyan master és szakirányú továbbképzések kidolgozása, mely a különböző területeken dolgozó szakemberek (védőnők, óvodapedagógusok, pedagógusok, szociális szakemberek, informatikai és más mentorok) e területre való felkészítését célozza.

– *Védőnői továbbképzés.* A védőnők kiegészítő képzései feldúsíthatók például olyan korai képességfelismerő blokkal, amely ráirányítja a figyelmet a más szakmákkal és közösségekkel való együttműködésre is (l. Biztos Kezdet). Nagy hangsúlyt kell, hogy kapjon a tanácsadás technikájának tanítása, a szülőkkel való partneri viszony kialakítása.

– *Bölcsődei szakemberek képzése.* Különös társadalmi fontossága miatt nagyobb megbecsültséghez kell juttatni a bölcsődék munkatársait fizetésük és képzésük megváltoztatásával. Ebben a munkakörben olyan komplex pedagógiai, szociális, pszichológiai és gyógypedagógiai ismeretekre és készségekre van szükség, amely újra definiálja a bölcsődei gondozó fogalmát, s a fejlesztő tevékenységre is képessé teszi őket. Ennek megfelelő, a bolognai folyamatban is rögzített képzést kell számukra biztosítani. Jelenleg kimondottan a bölcsődei munkára felkészítő főiskolai képzés ugyanis nincs. Ennek egyik hátrányos következménye, hogy a főiskolai végzettséggel rendelkező bölcsődei gondozót, szakgondozót nem lehet a közalkalmazotti bértáblán magasabb fizetési osztályba sorolni.

– *Pedagógus továbbképzés.* A pedagógus-továbbképzés rendszerének fejlesztésével több, célzottan szervezett programot kell indítani, amelyek rövid programokkal biztosítják a szükséges ismereteket, fejlesztik a készségeket és beállítódásokat.

– *Egészségügyi szakemberképzés.* Az egészségügyben (orvos- és nővér-képzés/továbbképzés, különösen a háziorvosi praxisokban) hangsúlyt kell, hogy kapjanak a szociális kérdések, a kisgyermekkorai életfeltételek egészségügyi következményei, ezek kezelése, megelőzése, a hátrányos helyzetű csoportokkal való kommunikáció készsége.

– *Szociális és gyermekjóléti/gyermekvédelmi szakemberek (tovább)képzése.* A továbbképzés rendszerében hangsúlyosan kell megjeleníteni a szegénység csökkentése érdekében alkalmazható beavatkozási módokat, módszereket; bővíteni kell azokat az ismereteket, amelyek a különböző ágazatokhoz tartozó intézmények közötti együttműködést segítik; az eddiginél sokkal nagyobb teret kell kapnia a közösségi (szociális) munkának.

– *Egyéb képzések, továbbképzések.* Számos további hosszabb-rövidebb képzésre van szükség, például az infotechnológiához szükséges ismeretek és készségek elsajátítást segítő *mentorok*, oktatók számára; olyan *animátorok* számára, akik alkalmasak arra, hogy gyerekekkel, főleg kamaszokkal működjenek együtt, értelmes programokat segítsenek szervezni, akik közvetíteni tudnak a fiatalok problémáinak megoldásában.

2.5. Szociális és gyermekjóléti ellátások és szolgáltatások

(62) A szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatások törvényileg garantált, intézményes keretei elvben adottak. Az 1993-as Szociális törvény és az 1997-es Gyermekvédelmi törvény, valamint azok módosításai folyamatosan bővítik a szolgáltatások körét. Jelenleg azonban még e családi és személyes szolgálatok (az ún. személyes gondoskodást nyújtó szolgáltatások) törvényekben kötelezően előírt formáinak kiépítettsége sem teljes. Sokoldalúan fejleszteni kell a gyerekeknek, családoknak és közösségeiknek nyújtott – pedagógiai, fejlesztő, képző, védő stb. – *szolgálatokat és szolgáltatásokat*. Valószínűleg ez jelenti a legnagyobb kihívást: a gyermekek jólétével kapcsolatos szolgáltatások Magyarországon súlyosan alulfejlettek: szakmák, képzések hiányoznak; a meglévő képzések korszerűtlenek; a működő szolgálatok alulfinanszírozottak, túlterheltek; a területi egyenlőtlenségek elfogadhatatlanul nagyok. A szociális alapellátások számos kistélepedésen nem érhetőek el. Még a nagyobb városokban is gyakran hiányoznak a speciális gondoskodást biztosító nappali és átmeneti intézmények. A Gyermekvédelmi törvényben nevesített ellátások közül a gyermekjóléti szolgálatok kiépítettsége viszonylag jó, noha a törvényi előírásokkal szemben ez sem biztosított minden településen, és színvonala egyenetlen. A napközbeni és átmeneti ellátások igen gyakran hiányoznak, vagy nem elégítik ki a szükségletet. A feladatellátás elmaradásának nincs szankcionálási gyakorlata.

(63) A szociális és gyermekjóléti szolgáltatásokat az önkormányzatok többnyire saját szervezettel, intézmény működtetésével oldják meg. A kisebb településeken azonban gyakran más munkakörben foglalkoztatott, nem mindig megfelelően képzett szakember részidős megbízással látja el a feladatot.

(64) A korszerű és elérhető szolgáltatások kiépítésének egyik fő akadály a közgazgatás két szintje közötti ellentét. A központi kormányzat folyamatosan bővíti az önkormányzatok által nyújtandó szolgáltatások körét. A feladatokhoz rendelt források elégtelenek, illetve kevésbé átláthatóak. Az átláthatóságot nehezíti a finanszírozási struktúra szinte évenkénti változása, illetve az önkormányzatok jelentős választási lehetősége a szabadon felhasználható normatívák elköltésénél. Így nincsenek megbízható adatok arról, hogy a központi támogatások milyen mértékben fedezik az egyes szolgáltatások költségeit. Ebben a helyzetben a szolgáltatások teljes körét vagy egy részét nem biztosító önkormányzat finanszírozási okokra hivatkozva folyamatosan a mulasztásos törvénysértés állapotában lehet. A működő szolgáltatások esetében a hatékony szakmai munka további akadály a szakmai standardok hiánya, az önkormányzattól való egzisztenciális függőség ténye, valamint a szakmai ellenőrzés hiánya.

(65) A szakmai standardok kidolgozása és azok megtartásának folyamatos ellenőrzése az ellátórendszer hatékonyabb működésének alapvető feltétele. A már létező módszertani intézetek mellett a szakmai ellenőrzéshez meg kell erősíteni, egy „szociális felügyelőség” hatásköreivel és szakmai felkészültségével felruházni a megyei szociális- és gyámhivatalokat. Ezek megfelelő működésének (ma hiányzó) alapfeltétele, hogy a feladatot magas szintű szakirányú végzettséggel rendelkező, korszerű szemléletű szakemberek lássák el.

Rövid távú javaslatok, intézkedések:

(66)

– A hozzáférés lehetőségeinek gyors javítása érdekében utazó/mobil szolgáltatások révén kell biztosítani a jelenleg ellátatlan településeken a szociális és gyermekjóléti alapellátást. Ehhez bizonyos összegű nevesített forrást biztosít a 2006-os költségvetési törvény (kistérségi társulások támogatása, közlekedési támogatás stb.), de a megfelelő képzettségű és felkészültségű szakemberek alkalmazása további jelentős forrásokat igényel. A szükségletek pontos meghatározásában segítséget nyújthatnak a már elkészült regionális fejlesztési tervek. A szolgáltatások kiépítésénél kiaknázhatók a már létező közösségfejlesztő műhelyek, teleházak, tanya- és falugondnoki hálózatok, komplex projektek.

– A megfelelő szakképzettség hiánya vagy korszerűtlensége az alap- és szakellátásban is problémát jelent. Ebben a szakképzési követelmények teljesítésére vonatkozó törvényben rögzített határidők ismételt kitolása is szerepet játszik. Ezt a gyakorlatot meg kell szüntetni.

– Elő kell segíteni, hogy a gyermekjóléti szolgálatok meg tudjanak felelni a legfontosabb feladatuknak, a veszélyeztetettséget észlelő és jelző funkcióknak. Bár a kötelezettség megjelenik a jelzőrendszer tagjaiként megnevezett intézményekre vonatkozó jogszabályokban (oktatás, egészségügy, belügy stb.), annak betartását senki nem kéri számon, be nem tartása nem jár a jelzésre kötelezettet tekintve következményekkel.

– E hiányosságok kiküszöbölése érdekében egyfelől meg kell találni azt a módot, ahogyan érvényesíthető a szakemberek felelőssége, szükség esetén megvalósulhat felelősségre vonásuk. Másfelől jobb feltételeket kell teremteni a gyermekjóléti szolgálatok működéséhez. Hatékony segítséget jelentene, ha lenne az iskolán belüli partnerük. A nem különösebben rossz helyzetű iskolákban elég lenne a gyermekvédelmi felelős funkciójának megerősítése (megfelelő normatívával). Azokban az iskolákban, amelyekben nagy a rossz helyzetű gyermekek aránya, iskolai szociális munkásra lenne szükség, lehetőleg *nem* az iskola alkalmazásában. Az iskolai szociális munkát mint alapellátást, fokozatosan be kell vezetni, a hátrányos helyzetű településekkel kezdve.

– Meg kell szüntetni azt a gyakorlatot, hogy az önkormányzatok a megelőzés eszköztrendszerét szinte kizárólagosan a jogszabályban kötelezően előírt pénzügyi ellátások biztosítására korlátozzák, megfelelő szolgáltatásokat nem nyújtanak. Biztosítani kell a szolgáltatások és a segélyezés, illetve egyéb támogatások együttes alkalmazását. A jó gyakorlatok gyűjtése és terjesztése e területen is fontos.

– Erősíteni kell a gyermekjóléti szolgáltatások prevenció és szolgáltató jellegét. Meg kell szüntetni a gyermekjóléti szolgálatok szerepzavarát: a gyermekjóléti szolgálat nem hatóság, hatósági intézkedésre csupán javaslatot tehet, szolgáltatásai során nem érvényesíthet hatósági attitűdöt.

– A csellengő, ellátatlan gyerekek és fiatalok elérése érdekében nagyvárosokban erősíteni és fejleszteni kell az utcai (nem hajléktalan) szolgáltatókat. Meg kell erősíteni a már kiépült ifjúsági tanácsadó szolgálatok működését.

– El kell érni, hogy a szociális és gyermekvédelmi törvényben előírt szolgáltatások elemei a törvényalkotás során érvényesített alapelveknek megfe-

lelően a gyakorlatban is egymásra épüljenek. A jelenlegi gyakorlatban sokszor nincsenek kihasználva a törvényekben nevesített lehetőségek.

– A szociális és gyermekjóléti szolgáltatásokra vonatkozó statisztikai jelentési kötelezettség keretén belül biztosítani kell, hogy megfelelő információk álljanak rendelkezésre az önkormányzatok feladatellátási kötelezettségének teljesítéséről. Meg kell szüntetni azt a gyakorlatot, hogy a statisztikai jelentések adatai ellenőrzés nélkül kerülnek összesítésre.

2.6. Lakáskörülmények javítása

(67) A gyermekszegénység és a lakásszegénység nagyon sok szálon kapcsolódik össze. A szegény, nyomorgó családok lakásvizsgálatai is nyomorúságosak. A szűkös és rossz lakásvizonyok kihatnak az egész család, így a gyerekek mindennapi életére, elmélyítik az esélyek egyenlőtlenségét, megnehezítik a szegénységből való kitörés esélyeit.

(68) A szegénységben élő gyerekes családokat jelentős mértékben sújtja a jelenlegi közigazgatási, önkormányzati és törvényi szabályozási rendszer. A szerény összegű normatív lakásfenntartási támogatás még nem nyújt garanciát a lakhatás megőrzésére, nem nyújt védelmet az eseti helyi döntésekkel szemben. Jelenleg és az elmúlt 15 évben folyamatosan tanúi vagyunk annak az elfogadhatatlan tömeges jelenségnek, hogy olyan családok ellen folytatnak ingatlan-végrehajtási, kilakoltatási eljárást, akik minden normális kritérium szerint súlyosan rászorultak, pénzbeli szociális támogatásban kelleme (kellene volna) részesülniük. A helyi erősebb érdekek miatt még a lakásvesztést megelőzni képes jogszabályok lehetőségei is kiaknázatlanul maradnak. A szegényebbek, romák és nem-romák ebben a helyzetben gyakran kényszerülnek, vagy menekülnek leromlott falvakba, vagy városi slumosodó negyedekbe.

(69) Az elmúlt tizenöt év egyik legnagyobb adóssághalmaza a lakosság egy részének lakáshitel- és rezsizartozása. Az eladósodás közvetlenül veszélyezteti a családok lakhatását. Az adósságok kezelése, illetve az eladósodás felszámolása érdekében az elmúlt években fontos kezdeti lépések történtek, azonban ennek a problémának a terjedelme és természete, egyben kezelési módja messze túlnyúlik a szociális törvény alapján jelenleg biztosított lehetőségeken.

(70) A jelenlegi magyar lakásrendszert számtalan strukturális probléma terheli. Még mindig több százezerre tehető a túlszűfolt, komfort nélküli szűkséglakások száma, az ilyen „lakások” gettósodó falvakban vagy településrészekben való koncentrálódása.

(71) A szegénység és mély szegénység csökkentése elsősorban e problémákat kell, hogy kezelje. Hosszabb távon ennél sokkal nagyobb szabású lépések kellenek a szegregáció megelőzésére, a lakásállomány minőségi javítására, a lakásmobilitás jelentős élénkítésére, nem utolsósorban a lakásbérlet szerepének jelentős növelésével.

A rövidtávon szükséges intézkedések, elindítandó fejlesztési irányok:

(72)

– Programot kell indítani annak érdekében, hogy radikálisan csökkenjen a víz- és/vagy áramszolgáltatás nélküli lakásban élő gyermekes családok száma.

– A jelenleginél nagyságrendekkel nagyobb forrásokkal és felkészültséggel kell folytatni az ún. telep-felszámolási, telep-reintegrálási, telep-rehabilitációs programokat. Többféle kísérletre van szükség. Az elképzelések kialakításában a jelenleginél nagyobb szerepet kell adni a telepen élőknek.

– Meg kell akadályozni gyermekes családok hajléktalanná, illetve fedél nélkülivé válását. Újra meg kell vizsgálni az alkotmánymódosítás lehetőségét a lakhatási joggal kapcsolatban. Erősíteni kell a bíróságok szerepét a potenciálisan a lakhatási lehetőség elvesztéséhez vezető folyamatokban.

– A ma még sokakat érintő fedél nélküliség miatt a jogszabályoknak megfelelő számban, illetve szükséglet szerint fejlesztendő – számban és minőségben – a családok átmeneti otthonai. Többek között több segítség kell a gyermekfelügyeletben, és több lehetőség a gyermekek fejlesztésére.

– A nagyobb városokban, a legrosszabb lakásállománnyal rendelkező területeken ún. slum clearing programokat kell elindítani. A komfort nélküli és szükséglakások korszerűsítése, kiváltása érdekében speciális támogatási formákat kell kidolgozni és bevezetni.

– Olyan jogszabályt kell alkotni, amely megakadályozza az eladósodott családok teljes ellehetetlenülését. A „magáncsőd” megfelelő szabályozásával társadalmilag elfogadható körülmények között kell megoldani az eladósodottak helyzetét. Tovább kell fejleszteni az adósságkezelés szabályozását, megfelelően kezelve (a) az eddig felhalmozódott lakhatással összefüggő adósságok rendezését, (b) az ezt követően keletkező, a lakhatással összefüggő adósságok rendezését, (c) a lakhatással nem összefüggő, egyéb típusú adósságok rendezését.

– A lakástörvény, illetve a végrehajtásról szóló törvény olyan módosítása szükséges, mely szerint az ingatlan-végrehajtási eljárás során hivatalosan meg kell keresni a lakóhely szerinti önkormányzatot, hogy vizsgálja meg, valóban megkapta-e a család azokat a pénzügyi támogatásokat, amelyekre jogosult volt. A jogosultság elbírálásáig az eljárást fel kell függeszteni, jogosultság esetén új eljárást kell lefolytatni.

– Ki kell dolgozni a lakásmobilitási lehetőségeket fokozatosan bővítő konstrukciókat. A lakásmobilitásban – és a gettósodás megelőzésében – jelentős szerepe van a lakásbérletnek. A lakásbérlet terjedéséhez egyrészt úgy kell megerősíteni a lakástámogatási rendszert, hogy lehetővé tegye piaci bérlakások bérlését. Másrészt ösztönözni kell a bérlakásépítést, például a hosszú távra (15–20 évre) biztosított 0 kulcsos adóval. Végül számos jogszabály kidolgozásával nagyobb lakásbérleti biztonságot kell szavatolni. Szabályozandó kérdés a lakbér-megállapítás egésze, a lakbérmódosítás színvonala és gyakorisága; a felmondási idő.

– Sürgősen szükség van a lakás feketepiac fehérítésére. A feketén kiadott lakásokba nem lehet bejelentkezni, és ez a családot sokféle jogtól fosztja meg, de különösen veszélyezteti a gyermekek óvodai-iskolai kedvezményeit.

– Meg kell találni annak a szabályozási lehetőségét, hogy a szegények lakásépítésre igénybevett támogatásai (első renden a szociálpolitikai kedvez-

mények) célszerűbben és rendeltetésszerűen kerüljenek felhasználásra. Többek között arra lenne szükség, hogy e jelentős szociális kedvezmény igénybevételekor helye legyen szociális szakértők mérlegelési szempontjainak. Ilyen szempont a család hitelképessége, a tervezett lakás fenntarthatósága, az építkezési terület minősége (pl. ártér), fejlesztési tervekkel kapcsolata (slumok, gettók kialakulásának megelőzése). Hasonlóképpen fontos lenne a műszaki ellenőrzési kötelezettség érvényesítése.

2.7. Egészségesebb gyermekkor biztosítása

(73) Az egészségügyi egyenlőtlenségek – az ellátásokhoz való hozzáférés, az egészségügyi állapot mutatóinak alakulása stb. – fokozottan érintik a kedvezőtlen szociális helyzetű családokat. Az egészségre ártalmas, valamint az egészséges életmódot nem lehetővé tévő lakáskörülmények és a táplálkozás rossz színvonala mellett, a rossz helyzetű, ill. marginális csoportok az ezen folyamatok ellen ható, már rendelkezésre álló egészségügyi szolgáltatásokhoz sem jutnak hozzá.

(74) A gyermekszegénység csökkentése szempontjából három – alkalmassint eddig más összefüggésben említett – meghatározó elem prioritását kell elérnünk már a rövid távú programban. Az ezekben bekövetkező változások a hosszú távú folyamatok alakulására is közvetlenül hatnak.

– Kidolgozandó egy olyan cselekvési terv, amellyel elérhetjük, hogy minden gyermeces család, de elsősorban a tartós, valamint mély szegénységben élő gyerekek szülei is ismerjék a már létező ellátási rendszereket és szolgáltatásokat és rendelkezzenek az ezekhez való hozzáférés lehetőségeivel. Amennyiben ebben jelentős változást érünk el, megelőzhető lenne az ismert, kedvezőtlen következmények kialakulása. Vizsgálni kell a 2005-ben létrehozott szociális információs szolgálat ilyen irányú kötelezettségének teljesülését.

– A táplálkozás mennyiségi és minőségi javítása szintén rövidtávon megoldandó alapfeladat. Ehhez anyagi erőforrások biztosítása mellett a közétkeztetés színvonalának javítása és annak a feltételrendszernek a kialakítása is szükséges, amely a napközbeni ellátásokból kimaradó gyerekek számára is biztosítaná az egészséges táplálkozást.

– Kiemelt célcsoportként kell kezelni a 0–3 éves korosztályt, az ebben a korban biztosított életminőség és korai fejlesztés alapvető hatással van a gyermek további fejlődésére, egészségi és mentális állapotára, életlehetőségeire.

(75) Rövidtávon ezeknek a prioritásoknak a megvalósulását segítik a 2005 novemberében elkészült „Közös kincsünk a gyermek” Nemzeti Csecsemő- és Gyermek egészségügyi Program intézkedési javaslatai. Az alábbiakban kiemeljük, alkalmanként kiegészítjük a jelen program szempontjából fontos elemeket.

– Felülvizsgálandó a várandós nők jelenlegi gondozási gyakorlata, javítandó a gondozás minősége és hatékonysága. Ezzel csökkentendő az ellátatlan várandós anyák száma.

– Növelni kell a korai fejlesztés és neurohabilitáció (neuroterápia) kapa-

citását, a regionális ellátást. Jogszabályi háttérrel kell biztosítani, hogy egy-éves kor alatt csak erre akkreditált osztály, illetve ambulancia végezhesen neurohabilitációt (neuroterápiát). A korai fejlesztéshez való hozzáférés területi egyenlőtlenségei így csökkenthetők.

– A jelenlegi házi gyermekorvosi hálózat egyenletesebb és szükséglet szerinti hozzáférhetősége érdekében az ellátórendszert felül kell vizsgálni. Ahol a feltételek adottak, új praxisokat, illetve gyermek-ellátási kistérségi együttműködést kell létrehozni. A hátrányos helyzetű kistérségekben, településeken élő és a gyermekvédelmi szakellátásban részesülő gyermekek egészségügyi ellátása kiemelten kezelendő. A Mozgó Szakorvosi Szolgálatot (MSZSZ) szükség szerint fejleszteni kell.

– Egyéves életkoron belül legalább két ízben, 1–6 éves kor között legalább évente minden gyermeket lásson gyermek-szakorvos. A házi orvos igényelje a konzultációt és legyen jelen. A konzultáció terjedjen ki a fejlődés követésére, a fejlődés problémáira és a krónikus betegekre. (A hátrányos helyzetű kistérségekben, településeken élő és a gyermekvédelmi szakellátásban részesülő gyermekek egészségügyi ellátásának kiemelt kezelése.)

– Meg kell vizsgálni annak lehetőségét, hogy a nem kötelező védőoltások esetében – legalább a fokozott kockázati csoportba sorolt betegeknél – a védőoltás térítésmentesen biztosítható legyen.

– Önálló gyermekpszichiátriai osztályokat (20–30 ágy) és járóbeteg szakellátást kell struktúramódosítással kialakítani.

– A gyógyászati segédeszközökhöz folyósított támogatások rendszerét felül kell vizsgálni, és a gyermeki fejlődés sajátosságaihoz igazítani.

– Az újszülöttek és a gyermekek kórházi kezeléséhez kapcsolódó, szülők számára biztosított támogatások (közlekedés, kórházi tartózkodás stb.) feltételeit és rendszerét felül kell vizsgálni.

– A szegénységben élő gyermekek egészséges, megfelelő táplálkozásáról gondoskodni kell a legkisebb kortól az iskola elhagyásáig, lehetőleg az oktatási intézmények keretein belül.

– Az iskolai nevelés keretei között is növelni kell az egészség-tudatosságot.

3. Összefoglaló következtetések

1. A Gyermekszegénység elleni Nemzeti Program elindítása kiáltó *társadalmi szükséglet*. 2005-ben a korábban ismert tendenciák folytatódtak: a gyermekek 20 százaléka élt az EU-ban általánosan elfogadott szegénységi küszöb, 40 százaléka a Magyarországon érvényes létminimum alatt. Mindkét arány nagyobb, mint a teljes népességben belüli arányok. Számos gyermekcsoportot – többek között a nagycsaládban élőket, leszakadó térségekben és településeken lakókat, romákat, munkanélküliek gyerekeit – különösen sújt a szegénység és kirekesztés. A szocializációt alapvetően befolyásoló intézmények, elsősorban az iskolarendszer, nem enyhíti, hanem gyakran súlyosbítja a szegénység újratermelődését. Ebben különös szerepet játszik a lakóhelyi és iskolai szegregáció, amely az eddigi erőfeszítések ellenére erősödik. Az adott feltételek mellett minden belépő korosztály mintegy 20 százaléka (évente mintegy húszezer fiatal) nem szerez annyi képzettséget és tudást, hogy ké-

sőbb tisztos megélhetést tudjon magának biztosítani, és hogy értően részt vegyen a társadalom ügyeiben.

2. A probléma olyan méretű és olyan veszélyekkel jár a társadalmi, gazdasági, sőt politikai fenntartható fejlődésre, hogy a cselekvést *azonnal* meg kell kezdeni. A cselekvés motorja csak a kormányzat és a civil társadalom együttes akarata lehet.

3. A gyermekszegénység komplex és mélyen beágyazott jelenség. Csökkentése – rövid és hosszú távon egyaránt – csak akkor válik lehetőségessé, ha kialakul e cél körül a társadalmi egyetértés, ha van tartós kormányzati elszántság, ha jelentős források mozgósíthatók e célra, ha intézmények, szakmák, szektorok között elindul az együttműködés, ha a helyi közösségek, a helyi társadalom, a civilek, köztük a szülők magukénak tekintik az ügyet.

4. Az összetett problémát csak átfogó és átgondolt, rövid-, közép- és hosszú távú feladatokat egymásra építő stratégia segítségével lehet kezelni. A Gyermekszegénység Elleni Nemzeti Program, ezen belül a Rövid Program és a Generációs Program egy ilyen stratégia kidolgozására vállalkozik. A Program 2006. március 1-ig elkészített változata tartalmazza a Rövid Program törzsanyagát, azaz elveit, céljait, prioritásait, a legfontosabb teendőket funkcionális bontásban és az életkor mentén. Ezt egészítik ki mellékletek, beleértve a Program fontosságát alátámasztó háttérelmézést, a forráselosztás néhány elvi-gyakorlati problémájának elemzését, jogszabály-útmutatót, részletes költségbeclést, valamint egy összefoglalást a Program kapcsolatairól a Nemzeti Fejlesztési Tervvel és más országos programokkal.

5. A program alapvető célkitűzése az, hogy már három év alatt érzékelhetően csökkentse a szegénységben élő gyermekek számát és arányát, és hogy jelentősen javítsa a mély szegénységben élő, végzetesen kirekesztett gyermekek életkörülményeit. A hosszú távú program a szegénység arányának és mélységének további csökkentése mellett át kell, hogy alakítsa azokat a mechanizmusokat és intézményeket, amelyek ma újratermelik a szegénységet és a kirekesztést.

6. E célok közelítéséhez szinte minden részrendszert meg kell mozdítani. A Program meghatározott rendszerben összefoglalja a szükséges intézményi, igazgatási, tartalmi, személyi, szemléleti stb. változtatásokat és intézkedéseket. Noha minden felsorolt – és számtalan kihagyott – lépés fontos, az eddigi elemzések alapján kirajzolódnak bizonyos súlypontok, amelyekre vagy az első, vagy a további időszakokban különös figyelmet kell fordítani. A kijelölt súlypontokat azért tartjuk fontosnak, mert vagy minden továbblépés előfeltételét jelentik, vagy „multiplikációs” hatásúak lehetnek.

7. A Rövid Program súlypontjainak a következőket tartjuk:

- A családi pótlék rendszer javítása, a 3 és több gyermekesek súlyos jövedelmi hátrányának kiigazítása.
- A korai életkortól induló fejlesztések, az ezekhez kapcsolódó intézmények, valamint a Biztos Kezdet rendszer minél gyorsabb terjesztése a megfelelő erőforrások, szakemberek (képzések, együttműködések) biztosításával.
- A legrosszabb lakáskörülmények között élők helyzetének javítása.

8. A Generációs Program súlypontjai, amelyekre azonban már a Rövid Programban fel kell készülni:

DOKUMENTUM

- Az iskolai szegregáció csökkentése szemléletváltotatással, a rossz iskolák feltételeinek javításával, új adminisztratív szabályokkal.
- Abszolút prioritást kell adni a közösségi és személyes segítő szolgáltatások kiemelt fejlesztésének. Több és jobb fejlesztő, nevelő, védő, szociális szakember kell. A fejlesztés szerves részei új képzések, átképzések, a jelenlegi képzések jelentős fejlesztése, a szakmák jobb szabályozása és sokkal nagyobb megbecsülése.

9) A gyökeres, vagy legalább érzékelhető változáshoz szükséges források is szinte beláthatatlanul nagyok. *Voltaképpen egy generáció alatt civilizációs fordulatot kell megvalósítani.* Az általunk végzett költségbeclés csak a kezdés évére vonatkozik, és figyelembe veszi mind az NFT prioritásait és lehetőségeit, mind a hazai források szűkösségét. A forrásszükségletet tehát az első évre minimalizáltuk, számos esetben inkább szimbolikusan, mint valóságos nagyságában jelezve az igényt. A minimalizálásnak azonban korlátai vannak. Meggyőződésünk, hogy noha az érintettek és a társadalom egészének komoly erőfeszítései nélkülözhetetlenek, *források nélkül nem lehet érdemleges előrehaladást elérni.* A szükségletek és a korlátok mérlegelésével az induló év többlet forrásszükséglete mintegy 80 Mrd Ft, melynek mintegy harmada az NFT-ből lehívható. A további években a forrásszükséglet lényegesen nagyobb lesz, ebben – minthogy a családi pótlék emelése relatíve kisebb összeget fog lekötni – arányait tekintve is növekedni fog a szolgáltatások fejlesztésével kapcsolatos költségigény.

A Programot készítették

Ferge Zsuzsa

Darvas Ágnes, Farkas Zsombor,
tausz Katalin, Várnai Györgyi

A Rövid Program készítésében, megvitatásában közel 200 személy,
kutató és testület, illetve civil szervezet képviselője vett részt.
(Részletesen ld. www.gyerekszegenyseg.hu)

POLAI BERNADETT

Önkényesen elfoglalt lakás kiürítése gyámhivatali eljárás keretén belül

K. Aladár (21) és G. Nikoletta (17) másfél éves kislányukkal együtt önkényes lakásfoglalóként 2005 nyarán költöztek a Dzsumbujba. Aladár nem talált munkát vidéken és azért választották Budapestet, mert úgy gondolták, itt könnyebben meg tudnak majd élni. A fiú 14 éves kora óta dolgozik, családjáról mindvégig megfelelően gondoskodott. Nikoletta 2006 májusában várja második babáját. A fiatalok anyja szülei vidéken élnek.

A Ferencvárosi Önkormányzat az ifjúsági, családügyi, szociális és esélyegyenlőségi miniszter, valamint Budapest főpolgármester-helyettese 2005. szeptember 27-én együttműködési szándéknyilatkozatot írt alá a Dzsumbuj helyzetének rendezéséről. A közösen indított szociális városrehabilitációs program egyik fő célkitűzése a Dzsumbujban lakó halmozottan hátrányos helyzetű, többségében roma családok társadalmi reintegrációja, kilépésük segítése az elszigeteltségből, végül sor kerül majd a telep kiürítésére és felszámolására is. Ferencváros polgármestere a Roma Polgárjogi Alapítvány (RPA) képviselőivel megállapodott abban, hogy a rehabilitációs program a Dzsumbujban élő valamennyi család lakáshelyzetének rendezésére ki fog terjedni.

November elején az önkényes lakásfoglalónak minősített személyeket – a korábbi gyakorlatnak megfelelően – felkeresték az önkormányzat által vagyonvédelmi feladatokkal megbízott kft. munkatársai és felszólították őket a távozásra, a gyermekek számára kilátásba helyezték, amennyiben nem költöznek ki a lakásokból, a gyermekeik intézetbe fognak kerülni.

A családok meghatalmazása alapján eljáró, és képviselőket ellátó RPA az Önkormányzatnál tiltakozását fejezte ki a megállapodás megszegése és a tervezett tömeges kilakoltatás miatt, majd jogszerű eljárás lefolytatására „szorította” az Önkormányzatot. Ennek eredményeként Újbuda Önkormányzatának jegyzője előtt közigazgatási eljárás keretén belül eljárás indult az önkényesen elfoglalt lakás kiürítése iránt. A határozat meghozatalát követően az RPA kérelmet nyújtott be arra vonatkozóan, hogy a kilakoltatásokat a téli időszakra tekintettel függesszék fel.

Eközben a fiatal pár folyamatosan kapcsolatban állt a Családsegítő Szolgálattal, ahol a szociális munkások igyekeztek megoldást keresni a lakásprobléma rendezésére. Aladár és Nikoletta a Ferencvárosi Gyámhivatalban elmodták, kérik elhelyezésüket családok átmeneti otthonában. Mivel Ferencváros Önkormányzata nem biztosítja ezt a gyermekvédelmi törvény által kötelezően előírt szolgáltatást, az ellátást a család nem tudta igénybe venni.

INTERJÚ

2005. november 28-án, azt követően, hogy szabályos idézésére K. Aladár apa nem jelent meg a hivatalban, ahol nyilatkoznia kellett volna „a család helyzetéről, lakhatásáról, jövedelmi, vagyoni viszonyáról, a kilakoltatás végrehajtása esetén gyermeke elhelyezéséről, egészséges erkölcsi, érzelmi, értelmi fejlődésének biztosításával kapcsolatos szándékáról”, a Gyámhivatal a másfél éves kislányt és fiatalkorú édesanyját ideiglenes hatállyal gyermekotthonba helyezte. A határozatot a rendőrség segítségének igénybevételével hajtották végre. Egy nappal később Újbuda Önkormányzatának jegyzője a benyújtott kérelem alapján december 30-ig felfüggesztette a kilakoltatások végrehajtását.

A Gyámhivatal határozatának indokolásában ez áll:

„Tekintettel arra, hogy a kiskorú anya törvényes képviselője nem ellátott, valamint a kiskorú anya és kiskorú gyermeke lakhatása megoldatlan, továbbá anyát és gyermekét szétválasztani nem kívántuk, így a hivatalból indult ideiglenes hatályú gyermekotthoni elhelyezés iránti intézkedés szükséges és indokolt.”

A fentiekből kiderül, hogy a határozat rendelkező és indokolás része jelentős ellentmondást tartalmaz. Az indokolásban a Gyámhivatal rögzíti, hogy az ideiglenes hatályú elhelyezésre azért kerül sor, mert az anyát és gyermekét a hatóság nem kívánta egymástól elválasztani. Ehhez képest a rendelkező rész az anya vonatkozásában a Fővárosi Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat Átmeneti Gyermekotthonát (Bp., VIII. Alföldi u. 9–13.), a kislány esetében pedig a Fővárosi Önkormányzat Csecsemőket, Kisgyermekeket és Fogyatékosokat Befogadó Gyermekotthonát (Bp. VI. Kmety Gy. u. 31.) jelöli meg az ideiglenes hatályú elhelyezést megvalósító intézményként.

A határozathozatalt megelőzően a Gyámhivatal sem a Gyermekjóléti Szolgálatot, sem a Családsegítő Szolgálatot nem kereste meg, hogy addig tett intézkedéseiről beszámolhassanak. Nem indított eljárást a 16. életévét betöltött fiatalkorú édesanya esetében a családi otthon elhagyása ügyében. Nem nyilatkoztatta a lány szüleit szülői felügyeleti joguk gyakorlásának mikéntjéről.

A Gyámhivatal drasztikus intézkedése ismét azt a látszatot erősíti, hogy az önkényes lakásfoglalás ténye önmagában elegendő indok a gyermekek családból való kiemelésére. A jogvédők az intézkedést „*embertelenül durva jogsértésnek, a Dzsumbuj közössége elleni provokációnak*” tekintették. Az esetet követően, gyermekeik védelme érdekében több család elmenekült a telepről.

A család helyzetéről, a beszállítás körülményeiről 2006 januárjában az apával beszélgettem.

– *Hogy kerültetek a Dzsumbujba?*

– Nyáron találtam munkát Budapesten, ezért felköltöztünk a IX. kerületbe élettársammal és a kislányunkkal. Előtte anyósoméknál laktunk, Kovácsvágáson. Anyósom, apósom nem dolgoznak, az élettársamnak nyolc testvére van, a többit nem kell mondani. Nem tudtunk rendesen megélni. Hallottam, van egy ilyen lehetőség... be lehetne költözni egy lakásba a Dzsumbujban.

– *Feltörtétek a lakást?*

– Nem, mert előttünk is laktak benne, csak ők elköltöztek. Megcsináltuk szépen, hogy lakható legyen. Két hónap múlva jött az első kilakoltató, hogy hagyjuk el a lakást, mert ha nem, akkor a gyerekeket elviszik, azzal is fenyegettek, hogy börtönt lehet kapni, büntetésre számíthatunk, meg ilyenek. De a lényeg a gyerek volt.

A mai napig vannak itt kilakoltatók, akiket a IX. kerület megbízott azzal, hogy innen mindenkit kirakjanak, akármilyen áron is. Elmondták nekünk, hogy ha nem megyünk el szép szóval, majd elmegyünk csúnyával. Volt egy család, akiknek mindenét kidobálták, hűtőt, szekrényeket mindent. Erőszakkal kirakták őket, az öt gyerekkel együtt.

Minket két hónap múlva találtak meg, mert én dolgoztam, Nikoletta pedig félt itt, főleg az apukáméknál tartózkodott napközben. Egyik nap – éppen mosott – amikor jöttek és mondták, hogy el kell menni.

Nem mentünk el, mert a lakók szerint ha egy önkényes kimegy, mindenkinek menni kell. Ezután jöttek a testőrök. Invázió volt. Fenyegettek bennünket, volt, hogy este berontottak. Mondták, jobban járunk, ha elmegyünk, ha nem akarjuk, hogy a gyerekünk végignézze, ahogy ők ide bejönnek és szétörnek mindent. Terrorizáltak, volt, akit meg is vertek.

– *A IX. kerületi önkormányzat eközben jogi úton is kezdeményezte a lakások kiürítését, az eljárás a XI. kerületi önkormányzatban folyik.*

– Igen. Kellett menni meghallgatásokra. Én dolgoztam. Első volt a munka, mert mindig azt gondoltam, ha bármi gond van, kell hogy legyen pénzünk.

Nikoletta el is ment egyszer-kétszer, csak mindig olyan lenézően beszéltek ott is... Minek kellett akkor a gyerek, ha nincs hol lakni... Lenézték a cigányokat, úgy mondom... Azután a Nikoletta nem ment...

Valahogy arra figyeltek, hogy a Nikoletta fiatalkorú. Egyik reggel elmentem dolgozni, fél tizenegy lehetett, amikor kaptam egy telefont, azonnal jöjjenek haza, mert itt volt a Gyámhatóság hat rendőrrel, és elvitték az élettársamat meg a gyereket.

Hazajöttem, sehol senki. A Roma Polgárjogi Alapítványtól kértem segítséget. Bementünk az Alföldi utcába, ott volt a Nikoletta. A kislányt a Kmetty utcába vitték. Ez már ugye egy hiba, mert a gyereket és az anyukát nem lenne szabad külön elhelyezni. Mégis megtették. Az Alföldi utcában Radoszáv Miklós igazgatóhelyettes rögtön azt mondta – ugyanezekkel a szavakkal – , ha tehetné, bocsánatot kérne tőlünk a IX. kerület nevében, mert egyszerűen semmi okuk nem volt erre a lépésre. Láta az igazgatóhelyettes, hogy dolgozom, látta a gyereket is. Kiegyensúlyozott baba volt. Mit mondjak?... Nekem az volt az első, mióta megszületett, hogy megteremtsek neki mindent, és a Nikoletta is nagyon sokat foglalkozott vele.

Fellebbezést írtunk, jöttek a tv-sek, újságírók, de változás nem történt... Két nap múlva a Nikoletta átmehetett a Kmetty utcába a kislányhoz, ahol még körülbelül három-négy napot voltak, majd anyósoméék feljöttek, és hazavitték a Nikolettát Kovácsvágásra.

Lementem utánuk. Bementem a Sátoraljaújhelyi Gyámhatóságra, ott elkezdtek azt magyarázni, hogy a Nikolettát nem is kellett volna kienvedni. Elmondtam nekik, akkor beszéljenek ilyen stílusban az emberrel, ha van rá okuk. A IX. kerületi Gyámhivatal olyan véleményt írt róluk,

INTERJÚ

hogy a gyerek retkes volt, gázolaj szag volt a lakásban (villannyal fűtünk, látod) meg hogy húszan voltunk a lakásban, amikor kijöttek...

Nem tudtam visszahozni a családomat, nekem vissza kellett jönnöm Pestre, mert dolgozom.

– *Mit dolgozol?*

– Kőműves mellett egy építőipari kft.-nél, de voltam már fakitermelő, vasszerelő, ács. Hála Istennek 14 éves korom óta magamat tartom el.

– *Befejezted a nyolcat?*

– Nem, csak a hetet. A szüleim elváltak, amíg iskolába jártam, anyukám nevelt. Nem volt munkája, mert elég beteges volt, ezért elálltam dolgozni.

– *Mikor váltak el a szüleid?*

– Akkora lehettem, mint most a kislányom, másfél éves. Sokat ingáztam közöttük, mikor volt egy kis gubanc, elmentem apuhoz, aztán vissza anyuhoz.

– *Nikivel hol ismerkedtetek meg?*

– Apukám Sátoraljaújhely mellől való, nála laktam éppen, Nikoletta Kovácsvágáson élt. Körülbelül 30 kilométer van a két település között. Egy szüreti bálon ismertem meg őt. Jártam hozzá körülbelül olyan 3 hónapig, utána én hazaköltöztem édesanyámhoz. Egy ideig minden hétfőig lementem, csak dolgoztam már, és kicsit sűrű volt az utazás. Úgy döntöttünk, összeköltözünk. Nagybátyámékhoz mentünk lakni, mert akkor neki már volt saját háza. Abban laktunk körülbelül egy évig.

Összekerültünk, 8 hónapra rá Nikoletta terhes lett. Dolgoztam, éltünk nyugodtan. Megszületett a kislányom, Renáta.

– *Hány évesek voltatok a kislány születésekor?*

– Én betöltöttem a 18-at, Nikoletta pedig a 16-ot. Volt egy kis konfliktus otthon, hazamentünk Kovácsvágásra. Ott éltünk egy darabig. Ott is dolgoztam.

Édesapukám mondta, hogy jöjjetek fel dolgozni Budapestre, mert meséltem neki, hogy elég rossz itt az élet. Apukámnak van lakása Sátoraljaújhely mellett, azért jöttek fel lakni, mert itt jobban meg tudnak élni öt gyerekkel, ők bérelik a lakást, rendes szerződést kötöttek.

– *Visszatérve a kilakoltatáshoz, úgy tudom, kértetek segítséget a családok átmeneti otthonában való elhelyezéshez.*

– Volt itt egy ember, aki azt mondta, adnak nekünk lakást, csak el kell intézni, a Nikoletta meg bedőlt neki.

– *Milyen lakásról volt szó?*

– Hasonló, mint ez, csak valahol máshol, a VIII. vagy a IX. kerületben. Utána kiderült, hogy ez ilyen családvédelmi-féle lakás. Hogy is mondjam? Van öt-hat szoba, közös a konyha, és ott különféle családok laknak.

Mondtam, hogy álljon meg a menet! Nem vagyok én erre rászorulva. Mi első perctől fogva úgy indultunk, azért jöttünk fel Budapestre, hogy minél előbb összegyűjtsük a pénzt albérletre, mivel legtöbb helyen úgy kérik, hogy három-négy hónapot előre kell fizetni.

– *Ki ajánlotta a családok átmeneti otthonát?*

– Szerintem a gyermekjóléti szolgálat. Voltak itt fent is irogatni, hogy milyen lehetséges dolgokat tudnánk mi megoldani, vagy mit tudnának ők nyújtani. Arról is magyarázkodtak, hogy akár falun is adnak lakást.

De akkor már tudtuk, hogy március 31-ig ezt a lakást használhatjuk. Erre is álltunk rá, hogy addig összegyűjtjük a pénzt, és akkor kiköltözünk. Nem kell minket kirakni. Csak jött a Gyámhatóság és beleköpött a levesünkbe.

– *Ezt hogy érted?*

– Mert emiatt a dolog miatt, mindent, amit eddig összegyűjtöttünk, el kellett adni. Elment az a kis pénzünk, ami volt. Minden értékes dologunk elúszott. Mindig kellett a pénz. Ez a rengeteg utazás, két hétig dolgozni sem tudtam. Ez a pénz most pont elég lenne az albérletre.

Most ha megyek dolgozni, állandóan azon jár a fejem, van-e a gyerekeknek, ami kell, pelenka, kaja.

– *Nem gondoltál arra, hogy visszahozd őket?*

– Megmondom őszintén, nem merem felhozni őket. Nem szeretném, hogy még egyszer elvigyék őket. Ezzel fenyegetőznek ugyanis.

– *Milyen indokkal tehetnék?*

– Azért, mert önkényes lakásfoglalók vagyunk. Holott ők is nagyon jól tudják, hogy amíg nem kapjuk meg a papírt, hogy mikor kell kimenünk, addig maradhatunk.

A Sátoraljaújhelyi Gyámhatóság nem tudja, mi történt itt. Olyan papírokat kaptak rólam, amiről bárki, aki elolvassa azt gondolhatja rólam, hogy drogos vagy alkoholista vagyok. Így is álltak hozzám, amikor lementem. Mondták, hogy házasodjunk össze, amilyen gyorsan csak lehet, ezzel Nikoletta nagykorúvá válik, akkor békén hagynak bennünket, oda mehetünk ahova akarunk. Most, ha minden jól megy, összeházasodunk.

GYÓRI PÉTER

Elment Mezei György

Hosszú, súlyos betegséget követően elment közülünk Mezei György, a hazai szociális segítő szakma meghatározó személyisége. Azok közé tartozott, akik teljes életüket a legelesettebbek segítésének szentelték, értük harcoltak a nagy nyilvánosság előtt, a toll fegyverével éppúgy, mint szociális segítőként, a mindennapokban.

Pályáját több mint húsz évvel ezelőtt kezdte az első hazai családsegítő szervezet (a Terézvárosi Családsegítő Központ) kísérleti kialakításakor, abban az időszakban, amikor a szegénységről még szólni is tabu volt, s amikor még féllegális, megtűrt-tiltott harcát vívta a – Solt Ottilia vezette – Szegényeket Támogató Alap (SZETA). Mezei Gyuri a legális utat választotta, megalapította az Újpesti Családsegítő Központot, a rövid időn belül ismertté és elismertté vált ÚJCSAKÓ-t, s Budapest egyik, szegények által legsűrűbben lakott kerületében elkezdte kialakítani a szociális segítségnyújtás új modelljét. A közvetlen segítségen túl, igen jelentős szervező munkával, szakértők bevonásával kialakította és éveken keresztül működtette az – azóta is egyedülálló – első magyar „alternatív létminimum-számítást”. A nyolcvanas évek végén időről időre megjelenő ÚJCSAKÓ-jelentések a szegénységről botránykőnek számítottak, Mezei pedig „fenegyerek” lett az akkori hatalom szemében. De az maradt a rendszerváltást követően is, amikor nagyon hamar kiderült, hogy az új – azóta is a hatalmat kezükben tartó – helyi vezetők sem tolerálják Gyuri egyéni módszereit, a bürokratikus eljárásokat sokszor semmibe vevő kezdeményezéseit.

Miután a Mezei György vezette ÚJCSAKÓ részt vett a rendszerváltás utáni első civil hajléktalansegítő szervezet, a Menhely Alapítvány megalapításában, majd maga is megszervezte a – szintén hajléktalanokat segítő – Twist Olivér Alapítványt. Ezt követően fájdalmas és botrányos körülmények között meg kellett válnia az általa létrehozott és vezetett ÚJCSAKÓ-tól. Vesszőfutása azonban ezzel sem ért véget. Mert ugyan az elsők között volt, aki addigi munkásságáért a Fővárosi Önkormányzattól megkapta a Budapestért díjat, konfliktusai a kialakuló új rend képviselőivel, az őket kiszolgáló emberekkel és szervezetekkel folyamatosan váltak – maradt „fenegyerek”.

Közben a hajlék nélküli emberek befogadására létrehozta a Léthatáron Alapítványt is, menedékhelyet, utcai szolgálatokat, a „Világ peremén” idős hajléktalanoknak otthont szervezett, több tucat fiatal nyert meg és vezetett be a legszegényebbeket segítő munkába. Elindította a „Terem a nyomor” füzeteket, melyek immár az új kor páriáinak mindennapi küzdelmeiről próbáltak meg hírt adni. Kezdeményezője és a legutóbbi időig aktív résztvevője volt a budapesti hajléktalan emberek helyzetét vizsgáló

Győri: Elment Mezei György

ló-elemző „február harmadika” munkacsoportnak, ahol a rendszeres és közös beszélgetésekkel közös barátai, munkatársai – Bényei Zoltán, Breitner Péter, Gróf András, Gurály Zoltán, Pelle József – megpróbáltuk a lehetetlent, visszatartani őt az életben. Most elment, hátrahagyva szeretteit, gyermekét, az általa teremtett segítő szervezeteket, s nagyon sokakat, akiknek segítséget nyújtott. Nyugodjon békében!

PÓTI VIKTÓRIA

Program a jóléti állam átalakítására

(Esping-Andersen et al. (eds): Why we need a new welfare state. Oxford University Press 2002.)

A szerzők tanulmánykötetükben olyan új, elgondolkodtató, bár vállaltan nem mindenható jóléti reform modellt tárnak az olvasó elé, amely független mind a neokonzervatív, mind a „harmadik út” irányzatoktól. A változás szükségességét azzal igazolják, hogy a felgyorsult gazdasági és technológiai változásoknak, a globalizáció kihívásainak csak olyan társadalom tud megfelelni, amely az egyéni produktivitás maximumát hozza ki tagjaiból. Ennek elérésére azonban sem a piac, sem a jóléti államok jelenleg működő formái nem képesek.

Az elképzelés lényege, hogy a társadalmi problémák akkor oldhatóak meg hatékonyan, ha a jóléti társadalmak a kiigazító szociálpolitikáról áttérnek a preventív stratégiára. Véleményük szerint a jóléti politika célterületeit nem a társadalom pillanatnyi állapotának, hanem az egyéni életpályákban rejlő veszélyhelyzetek feltérképezésével kellene meghatározni. Nem az átmeneti munkanélküli állapot, vagy a pályakezdők rosszul fizetett munkája jelent például problémát, hanem az, ha az egyénnek nincs esélye kimozdulni ebből az élethelyzetből. Éppen ezért a szerzők a szociálpolitikát nem kényszerű pénzügyi allokációnak, hanem hosszú távú befektetésnek tekintik. A koncepció nem a javaslatok újdonsága, hanem a problémák és megoldások közötti összefüggések átértelmezése, a különböző beavatkozási területek hangsúlyos összekapcsolása miatt érdekes.

A szerzők a befektetés célterületeként négy problémakört definiálnak, illetve részletezik a rájuk adható szociálpolitikai válaszokat.

I. Gyermekközpontú szociális befektetési stratégia

A jövő társadalmi problémáit megoldó, termelékenységük maximumát hozó munkavállalók a mai gyerekek lesznek. Ezért elsőrendű feladat az ő jólétük és a lehető legmagasabb szintű képzésük biztosítása lesz. Ha egy gyerek kimarad az iskolából, nem szerez legalább középfokú végzettséget, felnőtt szülőként nagy valószínűséggel csak rosszul fizetett, bizonytalan munkát talál majd magának. Az, hogy egy leendő munkavállaló megszerzi-e a jól fizetett munkához szükséges képességeket, kora gyermekkorban dől el. Ezért arra kellene törekedni, hogy a kisgyermekes családok minél jobb helyzetbe kerüljenek. Viszont a családok demográfiai és gazdasági okokból egyre sérülékenyebbé válnak. Növekszik az egy- szülős családok aránya (egyedül álló anyák), és ennek jelentős a szegénységi kockázata. Másrészt a jólét alapvető feltétele a munkajövedelem,

ugyanakkor azonban a munkához való hozzáférés éppen a fiatalok és az egyedülálló anyák számára nehéz. Ezeket a kockázatokat a hagyományos szociálpolitikai intézmények nem tudják ellensúlyozni, hiszen éppen a munkaviszonytól függő ellátások a dominánsak.

A szegénység elleni védelmet rövid távon a megfelelő szintű ellátások, hosszú távon a preventív beavatkozások biztosíthatják. A preventív stratégia azt jelenti, hogy már gyermekkorban biztosítjuk a felnőttkori szegénység elleni védelmet. Vagyis elősegítjük, hogy a gyerekek időben megszerezzék a munkaerőpiachoz szükséges versenyképességet. Ehhez az kell, hogy gyermekkoruk egészségben, a jövedelmi szegénységtől megkímélten teljen, és biztosítottak legyenek a fejlődésüket támogató mechanizmusok. (Vagyis: a szülők olvassanak kisgyermeküknek, biztosítsák az elegendő szociális stimulációt, és a megfelelő irányítást.) Az első két esetben viszonylag egyszerű az állami feladatok meghatározása, a harmadikban azonban nem lehet közvetlenül beavatkozni a folyamatokba. Elsősorban olyan megoldásokban lehet gondolkodni, mint pl. a magas színvonalú napközbeni gyermekgondozáshoz való hozzáférés, az oktatás színvonalának emelése és magas szinten tartása a deprivált környékeken is, illetve a tanítás utáni programok szervezése.

Összességében a gyermekek deprivációját három elem akadályozhatja meg: a megfelelő jövedelem biztosítása, a szülők hatásának kiigazítása a gyermekek kognitív fejlődése terén, és a dolgozó anyák munkahelyi helyzetének javítása.

II. A nemek közötti egyenlőség előmozdítása

A gazdasági életben zajló, elsősorban a technológiát és az üzleti gyakorlatot érintő, a szolgáltató ágazat kifejlődésével járó változások a nők növekvő foglalkoztatottságához vezettek. A nők munkavállalása a családok számára azt jelenti, hogy azokat a gondozó feladatokat, amelyeket korábban teljes egészében a feleség vagy a lánygyermek látott el, legalábbis részben a piacról kellene megvásárolni. Ezáltal a nők munkavállalása egyszerre teremt többlet-jövedelmet a család számára, és keresletet (vagyis újabb női munkahelyeket) a szolgáltatási piacon.

A vizsgálatok szerint a gyermekvállalási kedvet egyértelműen a családok hosszú távú anyagi biztonsága befolyásolja, amelyben hangsúlyos szerepet játszik az anya által szerzett jövedelem. A skandináv országokban például, ahol fejlett a szociális szolgáltatórendszer és könnyen hozzáférhetőek az olcsó gyermekgondozási szolgáltatások, lényegesen magasabb a születések száma, mint a déli országokban, ahol a nők foglalkoztatása alacsony, és hiányosak a munkavállalást segítő támogatások. A nők foglalkoztatottságának előmozdítása tehát több szempontból is kívánatos. Hatékonyan csökkenti a gyermekszegénység kockázatát, hozzájárul a termékenység növeléséhez, részben ezen keresztül, részben önmagában a járulékfizetők és eltartottak arányának javulásához, és nem elhanyagolható piaci felhajtóerővel bír.

A nők munkavállalási hajlandóságát két tényező befolyásolja: az anyaság és a karrier összeegyeztethetősége, valamint a nemek közötti mun-

kaerő-piaci esélyegyenlőség. A nőbarát politika tehát kiszámítható munkavállalást, az ehhez kapcsolódó, magas színvonalú és olcsó gyermekgondozási szolgáltatások biztosítását, valamint a gyermek után járó támogatás kiépítését célozná. Felemás megoldás azonban a közösségi szociális szolgáltatások bővítésével növelni a nők foglalkoztatottságát, hiszen ez jelentős társadalmi szegregációt okoz. Ezért fontos feladat a valós munkarőpiacon elősegíteni a nők és férfiak esélyegyenlőségét, de mindaddig, amíg a gyermekgondozási feladatok (elsősorban a kiszámíthatatlan betegszabadságok) miatt a munkáltatók számára kockázatot jelent a nők alkalmazása, nem csökkenthető a nemek közötti egyenlőtlenség. A preventív szociálpolitikának tehát ösztönöznie kellene a férfiakat, hogy megosszák a gyermeknevelés kockázatát az anyákkal.

III. A munkavégzés minősége a jóléti stratégiában

A munkahely, munkavégzés minőségét elsősorban a fejlődési képesség és a munkavégzés körülményeibe való beleszólás lehetősége határozza meg. Aki ezekből kizorul, nagy valószínűséggel elégedetlen a munkájával, és kevésbé elégedett a munkán kívüli életével is. További fontos meghatározóvá vált a munkavállalók helyzete szempontjából, hogy a szervezetek és működés módjuk átalakulásának folytán a korábbinál nagyobb nyomás hárul a dolgozókra. E három tényező arra utal, hogy a rosszul képzett és képzetlen dolgozók vannak a leginkább kiszolgáltatott helyzetben. Gyakran kényszerülnek részmunkaidős vagy határozott idejű munkaviszony létesítésére, amelyekben még teljes állásnál is kevésbé nyílik lehetőségük a fejlődésre.

A szaktudást nem igénylő munkát végzők eleve nem rendelkeznek a munkaerőpiacon versenyképes skillekkel, miközben a munkaerő-piaci verseny egyre több és magasabb szintű készséget követel meg. A munkáltatók elsősorban a magasabb képzettségű dolgozóba fektetnek be, így ezek előnyét továbbnövelik. Az alacsony képzettséget igénylő, vagy szaktudást nem igénylő munkakörökben dolgozóknak csak kicsi része vehet részt a szervezeteken belüli képzésekben. Különösen érvényes ez az idősebb munkavállalókra: az ő esetükben a nyugdíjkorhatár közelsége miatt a munkáltatónak már nem éri meg növelni a ráfordításokat, de a dolgozók is idegenkednek a különböző tréningektől, tanfolyamoktól.

Az alacsonyabb képzettségű, illetve képzetlen munkaerő nagyobb eséllyel válik munkanélkülivé. A munkanélküli státuszból nehezebben találnak újra állást, ami sok esetben nemhogy nem haladja meg az előző színvonalát, de el sem éri azt. A rövid távú képzési projektek azonban nem vezetnek sikerre, hiszen itt nem a meglévő ismeretek frissítésére, hanem teljesen új készségek megszerzésére lenne szükség.

Az alacsony képzettséggel rendelkező munkavállalók helyzetének javítása érdekében a szerző az alábbi megoldásokat javasolja.

Hozzanak létre egy olyan egészségügyi akkreditációs rendszert, amely elsősorban azt vizsgálja, hogy az adott munkahelyen milyen egészséget veszélyeztető, megbetegedést okozó tényezők merülnek fel,

és azokat hogyan lehetne ellensúlyozni. Ezáltal felmérhető lenne az alacsony státusú dolgozók munkahelyi helyzete, munkavégzésük minősége.

Állampolgári képzési kredit: Az alacsony státusú dolgozók képzésének hiánya két tényezőre vezethető vissza. Egyrészt a képzés költsége a munkáltató számára nem térül meg. Másrészt a dolgozó számára olyan költségekkel jár, amiket nem tud kifizetni. Ezért javasolt egy olyan központi létrehozott, a munkáltatóktól független képzési rendszer, ahol a munkavállaló a kreditjei erejéig szabadon részt vehet a munkaerőpiacon nélkülözhetetlen készségek elsajátítását biztosító tréningeken. Legyenek olyan központok, melyekben segítenek a megfelelő képzések kiválasztásában.

Ösztönözzék, hogy a kis cégek közösen szervezzenek tréningeket, így a költségek megoszthatóvá válnának.

Az állam szabályozással védje a munkavállalókat az elbocsátásoktól. Elsősorban nem a leépítések tiltásáról, hanem az eljárás szabályozásáról lenne szó. A munkavállaló értesüljön időben az elbocsátás lehetőségéről, és kapjon megfelelő segítséget az új munkahely megtalálásához, a felkészüléshez.

IV. Új szociális szerződés az idősök számára

A hagyományos felosztó-kiróvó nyugdíjrendszerekben a társadalom elöregedése miatt elkerülhetetlenül nőni fognak az idősök ellátásának költségei. Ebből a szempontból az alacsony születési arány mellett az is problémát jelent, hogy a várható élettartam növekszik, így a nyugdíjban töltött időszak jelentősen hosszabbodik. A helyzetet súlyosbítja, hogy nagyon alacsony a frissen nyugdíjba vonulók átlagos életkora, tehát sokan még jó fizikai és szellemi állapotban töltik a nyugdíjas időszak jelentős részét. Emellett ismét megjelenik az a kockázat, hogy a nemek „élettrajzi különbségeiből” (gyermekgondozásra, rászoruló családtag ellátására fordított idő miatt rövidebb szolgálati idő, rosszabb munkaerő-piaci pozíció stb.) fakadóan a nők idős korokra hátrányba kerülnek. Az idősök arányának növekedése azzal a veszéllyel jár, hogy mind az intergenerációs méltányosság, mind az intragenerációs igazságosság körüli megegyezés megbomlik.

A jóléti politikák abban kínálnak választási lehetőséget, hogy kire hárítják a nyugdíjrendszer növekvő költségeit. Ha a járulékokat emelik, az idősök életszínvonala nem romlik ugyan, de éppen azok a fiatal munkavállalói csoportok kerülnek még bizonytalanabb helyzetbe, akik nagyobb gyermekvállalási kedvvel megállíthatnák a társadalom elöregedését. Ha viszont a járulékokat változatlan szinten tartják, csökkenni fog a nyugdíjak értéke, így romlik az idősök életszínvonala. Ez a megoldás elsősorban azokat érintené kedvezőtlenül, akik aktív időszakukban képtelenek jelentős megtakarításra szert tenni.

A megoldási javaslat ebben az esetben is összetett. A költségek növekedéséből fakadó kockázatok megosztására Musgrave ún. rögzített relatív pozíció (fixed relative position) modellje kínál megoldást. Ebben a sémában a hozzájárulások és juttatások, ezen keresztül a munkavállalók

KÖNYVEKRŐL ÉS FOLYÓIRATOKRÓL

egy főre eső keresetének és a nyugdíjasok egy főre jutó nyugdíjának arányát rögzítik egymáshoz. Ezáltal a munkavállalók termelékenységének vagy létszámának növekedésével javulhat a nyugdíjasok életszínvonala, ugyanakkor a gazdasági krízis terheit velük együtt viselik az idősek is. A javaslatcsomag másik része a nyugdíjasok közötti egyenlőtlenség csökkentését célozza. Az idősek szegénységi kockázatát hatékonyan csökkenti a szegénységi küszöb feletti életszínvonalat biztosító garantált minimális jövedelem, amelynek forrása a jobb vagyoni helyzetben lévő nyugdíjasok által fizetett adókból finanszírozható. A reform harmadik eleme a nyugdíjban töltött időszak rövidítése lenne. A nyugdíjkorhatár emelése az érintettek ellenállása miatt nem valósítható meg kizárólag kormányzati intézkedésen keresztül, azt az idős munkavállalók képzését, karrierlehetőségeik bővítését célzó programokkal kellene kiegészíteni.

Esping-Andersen és társai nem kínálnak megoldást minden társadalom minden problémájára. Nem tudjuk meg például, hogy a mélyszegénységben élő családok, a hajléktalanok, vagy a deviáns magatartásuk miatt a társadalomból kiszoruló fiatalok helyzete hogyan javítható. A szerzők gondolatait olvasva a szociálpolitikusnak mégis az az érzése támad, hogy be lehet bizonyítani a közgazdászok számára a jóléti állam szükségességét, és érdekeltté lehet tenni őket annak fenntartásában. De vajon rá lehet-e venni a szociális szférában tevékenykedő szakembereket, hogy összeegyeztessék a szociálpolitika anyagi szükségleteit és a gazdasági szféra sajátos elvárásait?

SZOBOSZLAI KATALIN

Bizalmas kapcsolatok és szolidaritás

(Utasi Ágnes: *A bizalom hálója. Mikrotársadalmi kapcsolatok, szolidaritás. Új Mandátum Kiadó, Budapest, 2002.*)

Utasi Ágnesnek *A bizalom hálója* című könyve a szociológia hálózati struktúrákutatás (network) területéhez tartozik, ám kutatási célját és eredményeit tekintve a szociálpolitika és a szociális munka számára is hasznos. A network-kutatás gyakorlatának hazai kialakításában jelentős szerepe van Angelusz Róbert – Tardos Róbert kapcsolathálózatokkal foglalkozó kutatásainak és elemzéseinek, valamint Utasi Ágnes közel három évtizedre visszanyúló, „életformák és emberi kapcsolatok” kutatásának.

Utasi könyvében a társadalmi integrációt elősegítő szolidaritás kapcsolatok működéséhez szükséges emberi tényezőket, kapcsolatokat vizsgálja, és teszi mindezt azért, hogy megismertesse a különböző viszonyokról és tartalmakról szóló emberi kapcsolatok mint szeretetforrások működését, támogató erejét és integrációs szerepét. A szerző négy fejezetben tárgyalja a társadalmi integrációhoz nélkülözhetetlen bizalmas kapcsolatok szerepét, hatását, jelentőségét.

Az első fejezet a társadalmi integráció és szolidaritás elméleteivel és a kutatás hipotéziseivel ismerteti meg az olvasót. A társadalmi integráció, rendszerintegráció vonatkozásában a szerző kiemeli a társadalmi kohézió, a társadalmi tőke, a társadalmi befogadás és kizárás fogalmakat, valamint tisztázza azok elméleti és empirikus alapjait. Utasi kihangsúlyozza, hogy a „...bizalom nélkülözhetetlen a közösség tagjai között a segítségnyújtó együttműködéshez és reciprocitáshoz”, mivel a közvetlen kapcsolatok hálójának segítségével kisközösségeken keresztül formálódik az integráció. Ugyancsak ebben a fejezetben foglalkozik a szerző a szolidaritás elméletekkel, ahol részletesen bemutatja a szolidaritás tradicionális, a kulturális értékek mentén szerveződő makrotársadalmi jelentőségét, valamint modern működését, amikor a munkamegosztásból eredő kölcsönös függőség és az egyén jogainak tiszteletben tartása egyaránt szerepet játszik a kisközösségi támogató kapcsolatok működésében. A szerző a közösségi támogatás tartalmát és intenzitását az egyének családi, baráti, munkahelyi társas kapcsolatainak keresztül vizsgálja, és a kutatást kiterjeszti az emberek szervezetekhez (pl. civil szervezetek) kötődő kapcsolataira is. A szervezetek jelentősek abból a szempontból, hogy az ott végzett munka integrációs csatornaként működik, illetve a szervezet számára adható és onnan kapható támogatások fontos objektív és szubjektív életminőséget jelző tényezővé válhatnak az egyének életében.

A második fejezet a mikrotársadalmi szolidaritás alapjaiba vezeti be az olvasókat, ahol a bizalmas családi, rokoni, baráti, munkatársi kapcsolatokat elemzi az altruizmus formái és a reciprocitás tekintetében. Az emberi kapcsolatok a modernizáció következtében szélesedtek, a hozzá-

tartozói kapcsolatok mellett a baráti és munkatársi kapcsolatok is jelentőséget kaptak az emberek életében. Az individualizáció negatívan hat az emberi kapcsolatokra, felerősödik a függetlenségvágy, és azok a kapcsolatok maradnak tartósan fenn, amelyek kielégítik az emberek szeretetvágyát, pozitív érzelmeket hordoznak.

A fejezetben alaposan elemzi a szerző az altruizmus forrásait, az ott adható és onnan nyerhető támogatásokat. Kinek nyújtunk segítséget? És kitől várunk támogatást? Mindkét kérdést fel kell tenni, ha az emberek gondolkodását és cselekvéseit szeretnénk megismerni, a szolidaritás kifejezését és átélését illetően. Az önzetlen szolidaritás elsősorban a hagyományos közösségre jellemző, ott is a közvetlen kapcsolati hálóba tartozóknál, s csak ritkán érvényesül ezen kívül, például az esetekkel kapcsolatban. A „miért?”-re a reciprocitás hiánya lehet a válasz, mivel az emberi kapcsolatokban kifejezésre jutó szolidaritás alapvető jellemzője a kölcsönösség. Azok, akik nem rendelkeznek elegendő erőforrással (érzelmi, anyagi, státusbeli) a viszonzáshoz, kevésbé számíthatnak mások önzetlen segítségére. Az ő esetükben a szervezeti támogatás lehet erősebb, amennyiben elérhető, és amennyiben ott a támogatás mellett a viszonzás elemei is kidolgozottak.

A szolidaritást az emberek alapvetően a családtól várhatják, a szülők önzetlen segítése gyermekeiknek, vagy a már felnőtt gyermekek idős szüleinek nyújtott támogatása erős családi kohéziós és társadalmi integrációs alap. *„Az altruizmus többnyire megmarad a szűk családi-rokoni kapcsolatokon belül, mert a társadalom tagjaiban erős a családon kívüliekkel szembeni bizalmatlanság, s a bizalomhiány akadályozza az önzetlenséget”* – írja a szerző. A hozzátartozói támogatás mellett a másik jelentős támogatás az emberek számára a barátok segítségnyújtása, ami nem feltétlenül érzelmi alapú, inkább annak az elvnek az érvényesülése, hogy hasonló helyzetben ő is segítséget nyújt.

A harmadik fejezetben a szerző a szolidaritást elemzi a család változásainak tükrében. A család változása egyben a tradicionális értékektől való eltávolodást jelenti, amit jól kifejez a családi funkciók, a szerepek, az együttélés módjainak változása. Ezzel együtt a családi kapcsolatok működését is érdemes újragondolni akkor, amikor a családon belüli támogató kapcsolatokat akarjuk megismerni. A családon belüli kapcsolatokban jelen lévő empátia, szeretet és szolidaritás kifejezése és erőssége jelzi az emberek szubjektív életminőségét, boldogság érzetét. Az emberi kapcsolatokban megnyilvánuló szolidaritás elsődleges terepe a család, az emberek elsődlegesen innen várják a segítséget a nehéz élethelyzetekben, és más kapcsolataikat kevésbé használják fel a problémák kifejezésére és megoldások keresésére. A család változását figyelembe véve a családi szolidaritást az egyszülős családok, az egyedül élő elváltak-özvegyek és idősek veszítik el, és ők azok, akik a támogató kapcsolat hiányában a krízishelyzetekben egyedül maradnak.

Az utolsó fejezetben a szerző a mikrotársadalmi szolidaritás integráló erejét mutatja be a különféle emberi kapcsolatokon keresztül. A legtöbb támogatást a kistelepüléseken élők a vérszerinti kapcsolataikból kapják, és leginkább azoktól, akikkel egy településen élnek. Az ő esetükben a legerősebb a szolidaritás integráló ereje. Minél inkább távolodunk a vér-

szerinti kapcsolatoktól, és egymástól minél távolabb élő emberekről van szó, annál inkább gyengül a kapcsolatok támogató jellege, és kevésbé tölti be integrációs szerepét.

Utasi Ágnes könyve hasznos olvasmány mindazoknak, akik a közösség és benne az emberi kapcsolatok működésével társadalmi szinten, közösségekben és egyéni élethelyzetekben foglalkoznak. A könyv új ismereteket ad azoknak a szociális szakembereknek is, akik szolgáltatás tervezéssel, fejlesztéssel foglalkoznak, vagy éppen szervezeti keretek között szakmai segítségnyújtással igyekeznek pótolni a hiányzó segítségforrásokat.

SZOCIÁLIS SZAKMAI SZÖVETSÉG
ETIKAI KOLLÉGIUMA

MEGHÍVÓ

A SZOCIÁLIS MUNKA ETIKAI DILEMMÁI
című konferenciára

A program engedélyszáma: K-05-019/2005
Továbbképzési pontérték: 5 pont

Időpont: 2005. május 25. 10.00–16.00 óráig
Helyszín: ICSSZEM Rákospalotai Leánynevelő Intézete,
1151 Budapest, Pozsony u. 36.

PROGRAM

- 10.00–10.30 A szociális munka etikai kódexének alapelvei. A kódex létrejöttének körülményei
Előadó: Pál Tibor szociálpolitikus, az Etikai Kollégium elnöke
- 10.30–11.00 Etikai kérdések a kliensek és a szociális munkások kapcsolatában
Előadók: Ohly Éva szociológus
Bráder Zoltánné szociális munkás
- 11.00–11.30 A szociális munkás és a szakma kapcsolatában felmerülő etikai dilemmák
Előadók: Almásy Judit szociológus
Simon Zsuzsa szociálpolitikus
- 11.30–11.45 Szünet
- 11.45–12.15 Etikai kérdések a munkatársak kapcsolatában
Előadó: Deákné Orosz Zsuzsa szociálpolitikus
- 12.15–12.45 A szociális munkás munkahelyéhez és a társadalomhoz való viszonya
Előadók: Vida Anikó szociológus
Bujdosó Judit szociálpolitikus
- 12.45–13.15 Szünet
- 13.15–15.00 Szekcióülések a fenti öt témában, az előadók vezetésével
- 15.00–15.15 Szünet
- 15.15–16.00 Szekciók beszámolóí



1094 Budapest, Liliom u. 8.
Tel/fax.: 061 216-2866, tel: 061 216-2867
e-mail: 3sz@3sz.hu
web: www.3sz.hu