

# *esély*

## **2010/6**

*Társadalom- és szociálpolitikai folyóirat*

### TARTALOM

#### TANULMÁNYOK

- 4 **Rácz Andrea:** A hazai gyermekvédelem fejlődése a nemzetközi tendenciák tükrében
- 22 **Herpai Balázs:** A lakossági díjhátralékok alakulása egy felmérés tükrében

#### MAGYAR VALÓSÁG

- 41 **Zolnay János:** „Olvashatatlan város”. Közoktatási migráció és migrációs iskolatípusok Pécsen

#### NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

- 66 **Temesváry Zsolt:** A Food Stamp Program története és jelenkori folyamatai az Egyesült Államokban

#### DOKUMENTUM

- 97 **MTA GYEP Iroda:** A Munkaerő-felmérés 15 évének tanulságai a gyermekes családok szempontjából

#### RECENZÍÓ

- 116 **Szabó Gábor:** Elméletek és ideák keresztüzében (Amartya Kumar Sen: The Idea of Justice)

120 Abstracts

122 Contents

RÁCZ ANDREA

## A hazai gyermekvédelem fejlődése a nemzetközi tendenciák tükrében

A tanulmány a hazai és nemzetközi gyermekvédelem érték-háttérét vizsgálja. Első lépésként a gyermekvédelem európai történeti fejlődését vázolja fel, majd angolszász irodalmak alapján áttekintést ad a nemzetközi gyermekvédelem főbb megközelítési módjairól, a szakmai diskurzusból megjelenő tartalmakról, végül pedig a gyermekvédelem hazai sajátosságait vizsgálja. A nyugat-európai trendeket követve, Kelet- és Közép-Európában, így hazánkban is (ugyan megkésve) jelentős változások zajlottak le a gyermekvédelem rendszerében, annak strukturális felépítésében, kiépítettségében, valamint a gyerekek jogainak érvényesítésében, mégis úgy tűnik, hogy az elvek szintjén megfogalmazottak nehezen jelennek meg a hétköznapi gyakorlatban. A gyermekvédelem alapvetően önmaga meghatározásával foglalkozik, helyét keresi a társadalompolitika, szűkebb értelemben a szociálpolitika rendszerében.

Tanulmányomban<sup>1</sup> a hazai és nemzetközi gyermekvédelem érték-háttérét vizsgálom, annak végiggondolására vállalkozom, hogy a mainstream gyermekvédelemhez képest hol tart a hazai gyermekvédelem saját történeti fejlődésében.

*„A gyermekvédelem érték-háttéré azt az értéktételezett tudást és felfogást jelenti, amely alapján az egyes gyermekvédelmi modellek konstruálódnak.”* (Domszky 2009: 4) A gyermekvédelem érték-háttérének vizsgálatát a gyermekvédelem európai történeti fejlődésének, majd a nemzetközi gyermekvédelem főbb megközelítési módjainak, a szakmai diskurzusból megjelenő tartalmaknak, végül pedig a gyermekvédelem hazai sajátosságainak bemutatásán keresztül elemzem.

<sup>1</sup> Jelen tanulmány a szerző *„Barkácsolt életutak, szekvenciális (rendszer)igények”* – Gyermekvédelmi szakellátásban nevelkedett fiatal felnőttek iskolai pályafutásának, munkaerő-piaci részvételének és jövőképeinek vizsgálata c. PhD disszertációja (ELTE Társadalomtudományi Kar – Szociológia Doktori Iskola, Szociálpolitika Program, konzulens: dr. Darvas Ágnes) alapján készült.

## Az európai gyermekvédelem háromszakaszos modellje

Az európai gyermekvédelem háromszakaszos modellje Lighthart nevéhez fűződik. A gyermekvédelem első szakasza, az 1700-as évekig tartó ún. *mitikus szakasz*. Ekkor a gyereket nem önálló személynek, hanem a társadalmi környezet részének tekintették, akinek életésélyeit a külső tényezők határozzák meg. (Volentics 1996: 40) A gyerekek nevelőszülőkhöz való kihelyezése is a mitikus gondolkodásban gyökerezett, mely szerint a viselkedészavaros gyerek az új családhoz könnyen asszimilálódik és viselkedése ennek hatására megváltozik.

A második szakasz az ún. *ontológiai szakasz*. Ebben a nevelés alapvető célja az volt, hogy a gyerek minél hamarabb felnőtté váljon. Lighthart szerint a nevelőotthonokban megjelenő kollektív nevelés arra irányult, hogy a gyerek a társadalom szabályai között képes legyen kiismerni önmagát. A normakövető viselkedésre való nevelést szolgálta a nagy létszámú intézmények társadalomtól elszigetelt telepítése is, „*hogy a gyerekek megóvhatók legyenek a városi környezet és a saját züllött családjaik ártó hatásaitól*”. (Idézi Volentics 1996: 41) Az ontológiai szakasz meghaladására az 1930-as években megjelenő terápiás elméletek terjedése volt nagy hatással, melyek az egyént állították a középpontba, illetve az egyén problémás viselkedését. A nevelőotthoni nevelésre ezek ugyan jelentős befolyással voltak, de számos problématerületet érintetlenül hagytak. Az intézményekben dolgozó szakemberek nem közvetítették az életben hasznosítható, praktikus életismereteket, nem fordítottak kiemelt figyelmet a gyerekek és fiatalok személyiségfejlődésére, tanulmányi előmenetelére, a szakmaszerzésre, de a szabadidő hasznos eltöltésére sem, valamint nem biztosítottak a rendszerből való kiKERÜLést követően további támogatást.

Közép- és Kelet-Európa legtöbb országában a második világháború utáni időszakot a bentlakásos nevelőintézetek kiterjedt hálózatának kifejlődése, és az intézményekre való, túlzott ráutaltság jellemezte. Az egyes korosztályokba tartozó, eltérő problémákkal küzdő gyerekek számára – például fogyatékkal élő, bántalmazott, árva, bűnelkövető vagy viselkedési problémákkal küzdő gyerekek – különböző gondozási rendszereket tartottak fent. „*Azt az elvet, hogy az állam felelős a társadalomban élők jólétéért, kiforgatták, arra ösztönözve a hátrányos helyzetű szülőket, hogy elhagyják gyerekeiket*.” (Unicef 2007: 60) A családból kiKERÜLT gyerekek „a társadalom árvái” néven váltak ismertté. (Mindeközben tudott volt, hogy az egyes országokban az állami gondoskodás alatt álló gyerekeknek csak 4-5 százaléka volt ténylegesen árva.<sup>2</sup>)

Európában az 1970-es évektől a szociál-ökológiai elméletek jelentős hatást gyakoroltak a gyermekvédelmi munkára, a szemléletváltás elvezetett a harmadik, ún. *funkcionális szakasz* kialakulásához. A funkcionista megközelítés a gyermekvédelemben arra irányította a figyelmet, hogy melyek azok a kedvezőtlen hatások, amelyek a problematikus környe-

<sup>2</sup> Hazánkban az összes gyermekvédelmi gondoskodásban részesülő gyerekek kb. 3 százaléka árva. A Gyermekvédelmi törvény életbelépésének évében is arányuk e körül mozgott (2,7%), holott sokat lehet hallani a gyermekvédelem kapcsán az árvák megsegítéséről. (Domszky 1999: 12)

## TANULMÁNYOK

zetből a gyerekre hatnak. A szociál-ökológiai megközelítésben a gyerek egy környezeti rendszernek a része, de saját fejlődési lehetőségekkel bír, önálló személyiség. „Az intézmények szempontjából ez azt jelenti, hogy egy jól funkcionáló környezetrendszerre törekszünk, melyben a problematikus gyerek is pozitívan fejlődik.” (Volentics 1996: 43) A nagy létszámú intézmények átalakítása azt kívánta szolgálni, hogy családszerű légkört biztosítson a gyerekek felnevelkedéséhez. A funkcionális családmodell mesterséges környezetben való megvalósítása a gyereket arra hivatott felkészíteni, hogy képes legyen az önálló életre, be tudjon illeszkedni a közösségbe. Egyre nagyobb hangsúlyt kapott a problémák vérszerinti családon belüli rendezése, és olyan, segítő formák kialakítása, amelyek a gyerek családban való nevelkedését segítették elő. Az 1980-as években a szakemberek azt a határozott álláspontot képviselték, hogy a végleges elhelyezésre való törekvést biztosító szociális munka képes megóvni a gyerekeket a rendszer káros hatásaitól is.

### *A hazai gyermekvédelem fejlődésének európai modellben való vizsgálata*

Amennyiben a Lighthart-féle háromszakaszos modellben vizsgáljuk a magyar gyermekvédelem történeti fejlődését, látjuk, hogy az első, nagyobb lemaradás az 1930-as években terjedő pedagógiai és szociális munka elméleteknél érhető tetten: ezek hazánkban nem voltak meghatározóak, „így nem indult meg a gyermekvédelem valódi professzionalizmusa sem, hanem megmaradt a jó, gyerekszerető, egyszerű emberek karitatív tevékenységének”. (Volentics 1996: 50) Az ontológiai szakaszban való megrekedés jegyeinek nevezhetjük azt, hogy az Európában jelentős hatású terápiás elméletek fáziskéséssel jutottak el, és nem váltak meghatározóvá a hazai gyermekvédelemben. A pedagógiában a szocialista pedagógia kapta a főszerepet, amely a speciális problémák kezelésére nem kívánt választ adni. Az 1970-es évektől megnyílt a lehetőség az európai gyermekvédelemben már rég beépült ismeretek elsajátítására, de ez nem nyitott kaput a jelentős lemaradások lefaragásának vagy az összehangolt fejlesztések kidolgozásának. A pedagógiai munkában egyre hangsúlyosabbá vált a saját érdeklődési kör kielégítése, valamint a gyermeki autonómia kérdése.

A nyugat-európai trendeket követve, Kelet- és Közép-Európában, így hazánkban is (ugyan megkésve) jelentős változások zajlottak a gyermekvédelem rendszerében, a rendszer strukturális felépítésében, általában annak kiépítettségében, valamint a gyerek jogainak érvényesítésében, ám úgy tűnik, hogy az elvek szintjén megfogalmazottak nehezen jelennek meg a hétköznapi gyakorlatban. Domszky szavaival élve: „A 80-as évtized sok változást indított el a gyermekvédelemben. Erre az adott lehetőséget, hogy nyilvánvalóvá vált, a szocialista társadalom sem tudja kiküszöbölni a gyerekek fejlődését megzavaró tényezőket. Így a politika viszonya a gyermekvédelem kérdéseire 'megengedőbbé' vált.” (Domszky 1999: 42) Egyre inkább megfogalmazódott a speciális gyermekvédelem ellenében az általános gyermekvédelem iránti igény, illetve hangsúlyosabbá vált a kliens-centrikus gondolkodás. Az intézmény-centrikusságtól a kliens-centrikusság felé való elmozdulás azt feltételezi, hogy a segítségnyújtás minden formája

egyénre szabott, a gyerek és családja sajátos szükségleteihez igazodik. A gyerekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (továbbiakban: Gyermekvédelmi törvény) alapelveként szögezi le, hogy a hatósági gyermekvédelmet minden esetben meg kell előzniük az önkéntesen igénybe vehető ellátásoknak. Elismeri, hogy a gyermeket a családból kiemelni csak akkor lehet, ha többoldalú támogatás ellenére a veszélyeztető körülmények nem szűntek meg. Mivel a gyermekvédelmi rendszer működtetése állami és önkormányzati feladat, melyet nem állami szervvel kötött ellátási szerződés útján is lehet teljesíteni, a gyermekvédelem a törvénnyel többszektörűvé vált. Alapelve szerint klienscentrikus, a hangsúly a személyes szükségletek kielégítésére helyeződik. (Domszky 1999: 56–57)

Mit jelent a gyermekvédelemben végbement rendszerváltás (gyermekjólét és gyermekvédelem feladatrendszerének egységes szerkezetbe helyezése, szakellátási intézmények átalakítása, gyermekvédelemben dolgozók képesítési követelményeinek jogszabályban való rögzítése, szakmai programok kidolgozásának fontossága stb.)? Jelenti-e azt, hogy valódi professzionalizáció ment végbe, ahol a problémakezelő gyermekvédelem racionalizáltan és célzottan kimunkálta a szakmai tartalmakat, kialakította a gyerekek családban való nevelkedését, a már kiemelt gyerekek esetében a családba való visszahelyezését, ennek kilátástalansága esetén a fiatal felnőtt önálló életre való felkészítését célzó módszereket? S a gyermekvédelemben mennyiben igazodnak a nevelési és támogatási módszerek a speciális élethelyzetekhez?

## **A mainstream gyermekvédelem**

### *Gyermeki szükségletekhez igazodó támogatások*

A nemzetközi (elsősorban nyugat-európai) gyakorlatban az elmúlt időszakban egyértelművé vált, hogy a válságközpontú gyermekvédelem csak azokra összpontosít, akik már eleve kiszolgáltatott helyzetben vannak, ahol már valamilyen beavatkozás történt az állam részéről. Ezzel pedig a hátrányos helyzetben levő családokat arra kényszeríti az állam képviselőiben eljáró gyermekvédelem, hogy maguk oldják meg a problémáikat, különben a család egységét érintő beavatkozásra lesz szükség. A válságkezelő gyermekvédelem valójában gyengíti a szülői felelősségvállalást.

Nyugat-Európában a gyerekek szükségleteiről alkotott, új megközelítés szerint a gyerekek szükségleteit és a nyújtott támogatást együttesen kell vizsgálni. A gyermeki szükséglet szintjét az határozza meg, hogy mennyiben működik a család gyermeki szükséglet-kielégítő funkciója és mindezek mellett milyen támogatások biztosítottak a gyerek és szülei számára olyankor, amikor a gyerek veszélyeztető körülményeknek van kitéve a közvetlen környezetében. (Unicef 2007)

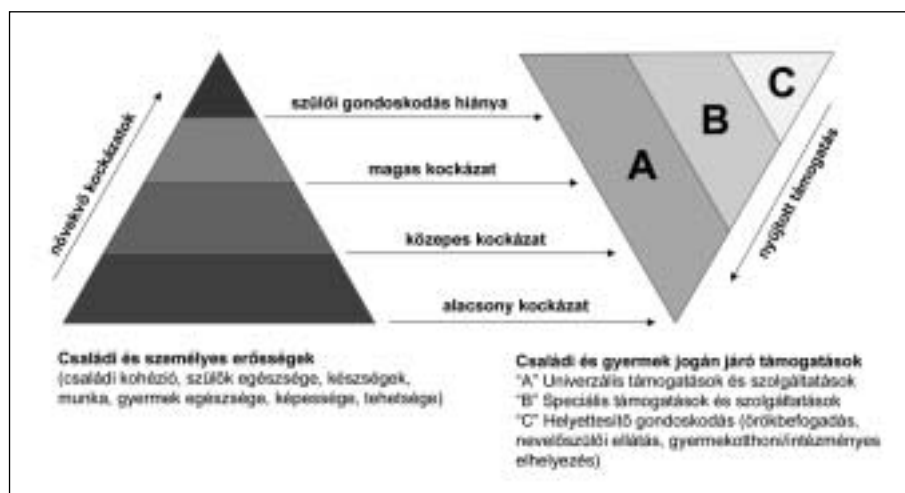
A szükséglet-piramis négy szintjében a körülmények változásához mérten mozoghatnak a gyerekek. A szükségletpiramis csúcsán lévő gyerekek a leginkább veszélyeztetettek, ide sorolhatjuk például a gyermekvédelem rendszerében élő, a halmozottan fogyatékos, vagy a súlyos

## TANULMÁNYOK

viselkedészavaros gyerekeket. A szükségletek piramisával összhangban egy fordított piramisban helyezhetők el a szükséglethez mérten a megkívánt támogatások. A gyerekek a szükséglet-piramis legalsó szintjén csak általános támogatást igényelnek; ide sorolhatjuk például a hazai rendszerben a gyermekjólét prevenciós szolgáltatásait, vagy a különböző alternatív szabadidős programokat. Az ennél magasabb kockázat esetében lépnek be az esetkezelő, intenzív családtámogatásra épülő, veszélyeztetettség megszüntetésére irányuló, valamint a gyermekvédelemben biztosított átmeneti ellátások (helyettes szülő, családok átmeneti otthona, gyerekek átmeneti otthona). A piramis csúcsán levő gyerekek esetében viszont már válságintervenciót kell alkalmazni, amely a családból való kiemelésre irányul, ez a helyettesítő gondoskodás és védelem szintje, ahol a legátfogóbb szolgáltatások nyújtására van szükség. (1. ábra)

Az Unicef (2007) szerint általában jellemző a közép- és kelet-európai gyermekvédelmi politikákra, hogy az általános támogatás rendszere nem eléggé kiépült, hiányos a középszintű támogatások rendszere (esetkezelő, támogató szolgáltatások), ezek hiányában pedig nehezen akadályozható meg, hogy a gyerekek ne mozogjanak felfelé a szükséglet-piramisban.

1. ábra Kettős piramis-modell



Forrás: UNICEF Innocenti Research Center: Children at risk in Central and Eastern Europe: perils and promises. Regional Monitoring Report No. 7. 1997: 20

### *Sérülékeny alapelvok a gyermekjólét- és védelem terén*

A gyerek, a szülők és az állam hármásának viszonyában alapvető kérdés, hogy ha a gyerekek kívánunk segítséget nyújtani, hogyan lehet és kell a családi autonómiába beavatkozni, illetve a gyakorlatban mennyiben sérülnek a gyermekjólét és -védelem egyes alapelvei.

A nemzetközi gyermekvédelemben egyre nagyobb hangsúlyt helyez-

nek arra, hogy a szakmai tartalmak, módszerek kidolgozása mellett végig-gondolják a gyermekvédelmi gondoskodásban (intézményes elhelyezésben, nevelőszülői ellátásban) való nevelkedés hatásait és az egyes ellátási formák kimeneti mutatóiban jelentkező különbségeket, annak ellenére, hogy nehéz olyan kutatást végezni a gyermekjólét és a gyermekvédelem területén, amely a kimenetek hatékonyságát képes mérni. (Trocmé 1999) A kimenetek hatékonysága mérési nehézségeinek egyik jelentős alkotóeleme az, hogy a gyakorlatban számos elv ütközhet. Trocmé (1999) arra hívja fel a figyelmet, hogy az elvek és a gyakorlat ütközését a gyermekjólét és a gyermekvédelem terén használatos fogalmak tisztázatlansága, az egyes jelentéstartalmak eltérő kontextusban való használata eredményezheti. Tanulmányában három olyan elvet vizsgál, amelyek ütköznek a gyakorlat szintjén. A három elv 1. a gyerek legjobb érdekének elve, 2. a családi autonómiát legkevésbé sértő beavatkozás (legkisebb beavatkozás) elve és 3. a védelem elve.

A nemzetközi gyakorlatban a *védelem elve* arra irányul, hogy a szakemberek megakadályozzák a gyerekek bántalmazását és elhanyagolását. A *gyerek legjobb érdekének elve* pedig azt jelenti, hogy meg kell találni a gyerek számára a legmegfelelőbb, állandó biztonságot nyújtó elhelyezést. A *legkisebb beavatkozás elve* olyan támogatások nyújtására irányul, amely a gyerek családban való nevelkedésének biztosítását szolgálja, a családi autonómiát legkevésbé sértő módon.

#### A VÉDELEM ÉS A LEGKISEBB BEAVATKOZÁS ELVÉNEK ÜTKÖZÉSE

A *védelem* és a *legkisebb beavatkozás elve* alapvetően feszültségektől terhes, ugyanis a védelem biztosítása és a beavatkozás mértékének minimalizálása együttesen nem megoldható. „Konfliktus kerekedik minden egyes alkalommal, amikor egy család visszautasítja a gyermekjóléti szolgáltatást nyújtó szakember segítségét. Az intervencióról való döntés hatalma, amely magában foglalja a gyerek családból való kiemelésének jogát, megkívánja a szakemberektől azt, hogy a helyszínen mérlegeljék, hogy a veszély mértéke igényel-e azonnali beavatkozást.” (Trocmé 1999: 36–37) A hatóság dönt ezekben az esetekben, a szakemberek csak javaslatot tesznek, amit a hatóság mérlegel, azonban a szakemberek a család felől nézve mégis egyfajta hatalmi szerepet töltenek be.

A hatalom a gyermekjóléti szakembereket kettős szereppel ruházza fel, ezek a szerepek azonban összeegyeztethetetlenek. Egyszerre várjuk el, hogy *segítő* és *védő szerepet* töltsenek be. Mindkét szerep sikerorientált a maga nemében. Ha a család elfogadja a szakmai segítséget, nyitott az együttműködésre, a segítő szerep sikeres, hiszen a gyerek a családban maradhat. De a védelmi szerep is sikeres, hiszen ha a gyereket kiemelik a családból, elvárható, hogy jobb körülmények közé kerüljön, tehát hogy ebben a megközelítésben is jól végezzék a szakemberek a munkájukat. A hazai gyermekvédelmi szakemberek védelmi szerepének sikerorientáltságát jelzi azon véleményük, hogy bár „*kevés a hazagondozás, ezt azonban nem élhetik meg kudarcként, a sikerélményt máshol kell munkájukban keresni. Már az is sikerélmény, ha családiasabb körülmények közé tudják juttatni a gyerekeket.*” (Rácz 2006: 22) A hazai gyermekvédelem célszerűnek tartja

## TANULMÁNYOK

„a gondozás folytonossága érdekében”, hogy ugyanaz a szakember lássa el a család- és utógondozási feladatokat. (Dr. Filó és dr. Katonáné 1998: 207) A családba való visszahelyezés esetében az a helyzet áll elő, hogy a veszélyeztetettség újbóli megelőzése érdekében segítőként jelennek meg a szakemberek, de védelmi funkciót is ellátnak (segítve védenek, vagy inkább védve segítenek), hiszen a gyerekek már van szakellátási múltja. A család szemszögéből nézve ez azt jelenti, hogy a korábbi beavatkozási aktusban a gyereket vérszerinti családjából kiemelő gyermekvédelmi szakember most úgy nyújt szakmai segítséget, hogy már szakember-szerepében testet öltő kettős funkciójával jelzi, hogy ha szükséges, újból megvédi a családtól a gyereket. Az utógondozásban részesülő gyerek családja számára tehát nincs „tabula rasa”.

A területen dolgozó szakemberek véleménye szerint azonban az sem szerencsés, hogy ugyanazok a családgondozók foglalkoznak tovább az alapellátás keretében a gyerekek családjával, akik a bekerülés előtt. (Rác 2006) A család szemszögéből nem a hatóság, hanem a szakember felelős a gyerek kiemeléséért, ezért kerül szerepkonfliktusba a családgondozó, mivel a kiemelés után neki kell a családot helyzete rendezésében segítenie, hogy a család alkalmas legyen a gyerek fogadására, a gyerek viszatérhessen a családjába. Ebben az esetben az ambivalenciát az okozza, hogy a szakemberek azokat a családokat gondozzák tovább, akinek egyszer a hatalom már megmutatta önmagát, és folyton szembesítik a családot azzal, hogy a gyerek nem ok nélkül került ki a családból. A gyermekjólét kötelező együttműködésre épülő beavatkozásai csak abban az esetben elfogadottak, hogy ha ennél kíméletesebb beavatkozások a gyereket elfogadhatatlan mértékű veszélyhelyzetben hagynák. A gyakorlatban azonban nehéz ezeket az elveket egyensúlyban tartani, hiszen a veszély megjólásának lehetősége korlátozott.

### A VÉDELEM ÉS A LEGJOBB ÉRDEK ELVÉNEK ÜTKÖZÉSE

Nemcsak a legkisebb beavatkozás és a védelem elve ütközhet, hanem a *védelem* és a *legjobb érdek elve* is. A nemzetközi gyakorlatokban általában a legjobb érdek elve azt kívánja meg, hogy a gyereket megvédjék a bántalmazástól vagy az elhanyagolástól. Parton alapvetően úgy tekint a gyermekvédelemre, mint az állam azon eszközére, amely a társadalom tagjainak magatartását szabályozza. Dilemma abból keletkezik, hogy az államnak úgy kell védenie a gyerekek individuális jogait, hogy közben tartózkodjon a családi autonómia korlátozásától. (Idézi Szöllősi 2003: 79) A védelemre fektetett, túlzott hangsúly kizárhatja a gyereket és családját azokból a szolgáltatásokból, amelyek úgy szolgálják a gyerek legjobb érdekét, hogy intenzív családmegtartó tevékenységek mellett családban maradhasson. Problémát okoz az is, hogy sokkal több esetkezelő, reaktív módszer létezik a gyermekjólét tárházában, szemben a megelőzésre építő, proaktív eszközökkel.

A gyermekvédelem alapvető jellemzője a családi autonómiába való beavatkozás, hiszen nemcsak a gyerek szükségleteire kell reagálni, hanem a családi környezetben felmerülő problémák kezelésére is. „A gyermekvédelem sajátos tárgya nem általában véve a támogatás, a nevelés vagy

a segítség (...) A gyermekvédelem nem csak forrásokat, szolgáltatásokat biztosít, hanem védi a gyereket a szülők magatartásával szemben, szankcionálja a család életmódját, módosítja a családtagok egymáshoz fűződő jogait és kötelességeit, továbbá módosítja a gyerek családon belüli és azon kívüli státuszát." (Szöllősi 2003: 88) Egyre gyakoribb az a szemlélet, hogy a gyerekek védelmére épülő intézkedéseket nem a gyermekjóléti szolgáltatóknak kell vállalniuk (hiszen ez a jólét biztosításának természetével ellentétes), hanem inkább a rendőrségnek. (Trocmé 1999: 37) A védelem és a legjobb érdek elve közötti feszültséget a gyermekjóléti rendelkezések hatáskörének lefektetésekor kell feloldani, hiszen a védelem középpontba állítása a jólét és a legjobb érdek elvével alapuló rendszertől teljesen eltérő szolgáltatási rendszer kialakítását igényli.

A családján kívül nevelkedő gyerek legjobb érdekének elvével kapcsolatos kérdések különösen fontosak. S bár a gondozásban elhelyezett gyerekek általában kevésbé vannak kitéve a bántalmazás veszélyének, a nevelőszülői ellátás és az intézményes elhelyezés (gyermekotthon, lakásotthon) sikerességét nemcsak a védelem fényében kell értékelni, azaz nem szabad azt kiemelni, hogy a gyermekvédelem rendszerében nagyobb biztonságban van a gyerek, mint a korábbi elhanyagoló, bántalmazó családi közegben. Egyértelműen nem bizonyított, hogy vajon tényleg használ-e a gyerekeknek a gyermekjóléti és -védelmi ellátások rendszerének kialakítása. Whittaker et al. szerint ha nincsenek is nagyobb veszélyben a gyermekvédelem rendszerében élők, az nem egyértelmű, hogy a rendszerben való nevelkedés javít-e az életükön. (Idézi Trocmé 1999: 38) Az Egyesült Államokban például az etnikai kisebbséghez tartozók nagymértékben veszélyeztetettek, aránytalanul magas a színes bőrű gyerekek száma a nevelőszülői ellátásban, és fehér társaikhoz képest hosszabb időt is töltenek gondoskodásban. Az etnikai kisebbséghez tartozók sebezhetőségét mutatja az is, hogy a nevelőszülői ellátásban lévő fekete gyerekek kevésbé maradnak kapcsolatban a szüleikkel. (Fein és Maluccio 1996: 122)

#### A LEGJOBB ÉRDEK ÉS A LEGKISEBB BEAVATKOZÁS ELVÉNEK ÜTKÖZÉSE

Feszültség állhat fent a *legjobb érdek* és a *legkisebb beavatkozás elve* között is. Goldstein et al. szerint a gyerek legjobb érdekének elve egy idealizált mércét állít fel a családdal szemben. (Idézi Trocmé 1999: 38) Ezt a családdal való szembenállást próbálja a gyermekvédelem a legkevésbé ártalmas beavatkozással ellensúlyozni. A saját, idealizált elvével viszont a gyermekvédelem úgy kerül szembe, hogy örökösen bizonyítania kell (objektív kritériumok hiányában): a gyerek legjobb érdekét úgy szolgálja a rendszer, hogy kezdetben a legkevésbé sértő beavatkozásokat alkalmazza, majd a gyerek érdekében egyre inkább betolakodik a családi autonómiába, míg végül a családi egység szerkezete felbomlik. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy minden esetben dokumentáltan bizonyítani kell tudni: a kötelező jellegű együttműködések csak akkor használja a rendszer, ha az önkéntes igénybevételű lehetőségek nem vezettek eredményre. Sarkítva azt is mondhatjuk, hogy a családi autonómiába való legkisebb beavatkozás elve azt jelenti, hogy (tekintettel a szűkös forrásokra és a leterhelt szakembergárdára) sorozatosan nem adjuk meg a csa-

## TANULMÁNYOK

ládnak a segítséget (hiszen nem akarunk betolakodni). S mivel szakmai segítségnyújtás híján úgysem látni esélyt a javulásra, és a szakemberek máshol is érhetnek el sikereket a munkájukban, ez elég indok arra, hogy a gyereket kiemeljék a családból. Valójában itt kiforgatják az intenzív családmegtartó módszerek szakmai filozófiáját, ami oda vezethet, hogy a családmegtartó támogatások nyújtása helyett – kevésbé betolakodó módon – időt kell adni arra, hogy a kiszolgáltatott helyzetű családok maguk oldják meg a problémáikat. Ha ez nem sikerül, következhet a türelmi idő kijelölése, a kötelező együttműködés keretében.

Milyen viszonyban áll a legjobb érdek elve és a legkisebb beavatkozás elve, amikor a gyerek már hosszabb időt tölt a szakellátás rendszerében, különösen a nevelőszülői ellátásban? Ha a család helyzete rendeződik, de a gyerek érzelmi erősen kötődik a nevelőszülőhöz és a nevelőszülő is a gyerekhez, felmerül a dilemma, hogy bár a gyerek hosszabb távon egy szerető otthonra talált a gyermekvédelmi gondoskodás ideje alatt, a körülmények rendezésében megkapta-e a család a valódi segítséget még a gyerek kiemelése előtt. Mikor ártott a rendszer nagyobbát? Amikor kiemelte a gyereket a családból, vagy amikor visszahelyezte a nevelőszülőktől a családba, ahol hosszú éveket töltött? A nevelőszülőség vállalása mögött meghúzódó motiváció önmagában fontos kérdés, illetve az is, hogy a szakma mely motivációt fogadja el a gyerek családba való visszahelyezése szempontjából. Számos motiváció létezik, mint „*munkanélküliség, pénz, hasznosság-igény, nagy ház kihasználatlanul, érzelmi indítékok, jótétemény, hit*”. (Herczog 1995: 95) Kérdéses, hogyan érvényesül a gyermekvédelemnek azon elve, hogy a gyerek családból való kiemelése egy átmeneti állapot akkor, amikor a hazai gyakorlatban a nevelőszülők köz tudottan hosszabb időre kapják a gyereket nevelésre. Az előre láthatóan hosszú időre jószolt helyettesítő szerep vajon nem eleve elrendelt módon sugallja, hogy a nevelőszülő kizárólagosságot élvez a szülővel szemben a gyerek felnevelésében?

### *Evidencia-alapú megközelítés*

A nemzetközi gyermekvédelemben egyre hangsúlyosabb a bizonyítékon alapuló gyakorlat szükségessége. Tomison (2002) szerint a tudományos módszereken alapuló formális, racionális gyermekvédelmi gyakorlat sokkal hatékonyabb és gazdaságosabb szolgáltatási rendszert képes létrehozni. Alapvető elvárás, hogy a szakmai munka (szolgáltatási folyamat) egésze jól dokumentált legyen, rögzítve a bemeneti és kimeneti mutatókat, a kitűzött és elért célokat, a tervezett és megvalósult feladatokat, azt, hogy a beavatkozás egésze mennyiben szolgálta a gyerek érdekét, milyen változásokat hajtott végre a családi egység megőrzése, a gyerek családi státusának megerősítése érdekében, melyek voltak a beavatkozás sikeres és hatástalan pontjai. Összességében a gyerekre és családjára nézve milyen hatással volt a szakmai munka. O'Connor (2000) szerint a gyerekek jólétének, védelmének biztosítása érdekében nyújtott szolgáltatások, programok, a különböző intervenciók hatékonyságának vizsgálatokor nem hagyhatjuk figyelmen kívül a társadalmi és kulturális kontextust, amelyben ezek megvalósulnak. Mivel számos gyermekjóléti és -védelmi

elv létezik, amelyek eltérő módon értelmezettek, a gyermekvédelem örökösén azzal találja szembe magát, hogy ki kell munkálnia, hogyan teszi egyértelművé, hogy egy-egy beavatkozás miként szolgálja a gyerekek jólétét, a családi egység megőrzését. Az evidencia alapú gyakorlatra azért is van szükség, mert többnyire a gyermekvédelem gyakorlata kollektív bölcsességekre, nem pedig megalapozott tudásra épül, így a gyermekvédelem számos esetben arra kényszerül, hogy önmaga létének szükségességét igazolja (önmagát védelmezze). (Gordon 2000)

### *A költséghatékonyság kérdése*

A nemzetközi gyermekvédelemben a standardok, protokollok kidolgozása iránti igény mellett egyre nagyobb hangsúly helyeződik a gyermekjóléti reform kontextusában a költséghatékonyság szempontjaira (gyermekjólét kontra gyermekvédelem), valamint az egyes ellátások (intézményes kontra nevelőszülői ellátás) közötti költségbeli és kimeneti különbségekre. Az Egyesült Államokban például Courtney (1998) szerint a gyermekvédelem drága vállalkozás, annak ellenére, hogy a gyerekek jólétére irányuló rendszer működési költségei nehezen kalkulálhatók. A számítások szerint a szövetségi kormánynek gyerekenként több mint 11-szer annyiba KERÜL nevelőszülői elhelyezést biztosítani, mint alapvető jövedelemtámogatást nyújtani a családoknak, hogy felnevelhessék gyerekeiket.

Az Egyesült Királyságban kb. 75 ezer gyerek nevelkedik gyermekvédelmi gondozásban, ebből közel 50 ezer gyerek él nevelőszülőknél (az összes gyermekvédelmi gondoskodás alatt álló gyerek 67 százaléka). Az elmúlt években készült kutatások arra mutattak rá, hogy a kimeneti adatok a nevelőszülőknél nevelkedett gyerekeknél jobbak az intézményes gondozásban részesültekhez képest. Az intézményes gondozásban nevelkedettek körében gyakoribbak a viselkedési zavarok, mint azoknál, akik nevelőszülőknél vagy a vérszerinti családjukban nőttek fel. Körükben a magasabb arányú viselkedési zavaroknak az az oka, hogy a nagyobb létszámú intézetekben háttérbe szorul a személyesség a nevelésben, ráadásul a nevelőik is többször váltják egymást a gondozási idő során. (Tapsfield és Collier 2005: 5) Beecham és Sinclair (2007) tanulmánya szerint az Egyesült Királyságban a szociális kiadások több mint 40 százalékát a gyermekvédelmi gondoskodás alatt álló gyerekek elhelyezésére fordítják. A gyerekek és fiatalok gondozására fordított költségek igen változatos képet mutatnak, a kutatók szerint ennek azonban számos oka van. Az egyik ilyen ok a szolgáltatási outputokban keresendő. Nem mindegy például, hogy a gyermekotthonnak van-e belső iskolája, vagy hány telephellyel működik az adott intézmény, mekkora a kihasználtsága, de az ellátás költségeire nézve meghatározó lehet a szolgáltatást igénybe vevők életkora, neme, a gyerek vagy családja problémáinak típusa is. Köztudott, hogy az intézményes gondozás a legdrágább ellátási forma. Az Egyesült Királyságban politikai elvárás, hogy változzon az ellátások egymáshoz viszonyított aránya, s a cél az, hogy többet költsenek a korai beavatkozásokra és a megelőző szolgáltatásokra. Azoknak a gyerekeknek az esetében, akik nem tarthatók a családban, a nevelőszülői elhelyezési forma

## TANULMÁNYOK

a leginkább alkalmas. Jelenleg azonban egyrészt jelentős a hiány a nevelőszülők terén; a Fostering Network becslése szerint kb. 10 ezer nevelőszülőre lenne még szükség. (Tapsfield és Collier 2005) Másrészt a nevelőszülői ellátásban jelentősen nőtt a fizetett nevelőszülők száma, a családon belüli önkéntes nevelőszülőkhöz képest. A nevelőszülői rendszer strukturális átalakulása a nevelőszülők és a nevelőszülői ellátást nyújtó szolgáltatások viszonyában is változást indukált. A nevelőszülői ellátást nyújtó szolgáltatók a nevelőszülőkkel szemben egyre nagyobb elvárásokat támasztanak. Ezzel párhuzamosan a nevelőszülők pedig képzési lehetőségeket, megfelelő szakmai színvonalú támogatást várnak. A politikai törekvésben egyértelmű az is, hogy a családmegtartó, prevenciószintű támogatásokra kell a hangsúlyt helyezni, amitől azt várják, hogy a gyerekek és szülei szolgáltatási karrierjében már a támogatás kezdetén is legalább rövid távú eredményeket lehessen felmutatni. Költséghatékonysági oldalról ez annyit jelent, hogy csökkenne a későbbi beavatkozások költsége. Az Egyesült Királyság gazdasági számításai szerint a „gyerekekről való közgondoskodásnak az a legolcsóbb módja, ha a családok felelősségét növelik, ha házhoz viszik a segítséget, ha a krízisszolgálat munkatársai többet dolgoznak a családon belül, mintha a gyereket kiemelik a családból”. (Somorjai 1996: 28) Beecham és Sinclair nem vitatva a beavatkozási irány helyességét, ebben a kérdésben szkeptikus álláspontot képviselnek, példaként említik, hogy közel 40 év kellett ahhoz, hogy a mentális gondozást nyújtó egészségügyi rendszerben megváltozzon az egyes ellátások aránya, a hosszú távú pszichiátriai intézményes ellátások irányából a hangsúly eltolódjon a pszichiátriai betegek közösségi ellátása felé. (Beecham és Sinclair 2007: 78)

### **Az ontológiai stádiumban megrekedt hazai gyermekvédelem**

Az európai gyermekvédelem ontológiai szakaszára jellemző tartalmi hiátusok ma is élő problémát jelentenek a hazai gyermekvédelemben. A következőkben azt próbálom meg végiggondolni, hogy mit is jelent a hazai gyermekvédelem megrekedése a Lighthart nyomán ún. ontológiaiinak nevezett stádiumban, és hogy nem jutott el a funkcionális szakaszba.<sup>3</sup>

#### *A gyermekvédelmi rendszer strukturális átalakulása*

A gyermekvédelmi intézményrendszer sokrétű, a megoldási lehetőségek köre elvben széles. A Gyermekvédelmi törvény életbe lépését követően sor került a gyermekjóléti alapellátások és gyermekvédelmi szakellátások elkülönítésére, létrejöttek a gyermekjóléti szolgálatok, átalakult a szakellátási intézményi struktúra, a nagy intézmények felszámolása, kiváltása,

<sup>3</sup> A magyar gyermekvédelem XX. századi alakulásának jellemzőivel részletesen Domszky András foglalkozik. Felhívja a figyelmet arra, hogy a magyar gyermekvédelem ontológiai stádiumban való megrekedését egymással összefüggésben gyermekvédelmünk történeti alakulásának egyenletlensége, a proaktív jelleg helyett a gyermekvédelem reaktív jellege, a probléma és feladat értelmezésének külső meghatározottsága, egyes befogadó szakmákhoz való csatlakozása „törvényszerűsíti”. (Domszky 2009)

belső kitagolása családi jellegűvé alakította az intézményeket, nyitottabbá tette a helyi közösségek, a lakókörnyezet iránt.

A nagy létszámú nevelőotthonok lebontása, a lakásotthonok létrehozása az 1990-es évek elején kezdődött, elsősorban vidéken. A lakásotthoni rendszer kialakítása nem volt zökkenőmentes. Az erre a célra alkalmas ingatlanok megvásárlását nem csak az anyagi források szűkössége, hanem a bürokrácia, különböző engedélyek beszerzése is nehezítette (pl.: ANTSZ, tűzoltósági előírások), valamint a gyerekek és a szakemberek sem voltak felkészítve megfelelő módon arra, hogy mivel jár egy kis létszámú intézményben való élet, nem beszélve a helyi közösség kezdeti erőteljes ellenállásáról. (Vidra Szabó 2000) Ezzel párhuzamosan egyre fontosabbá vált a nevelőszülői hálózat fejlesztése, miközben a nevelőszülői ellátás megítélése szélsőséges: egyesek minden gyerek számára alkalmas elhelyezési formának tartják, mások vitatják azt, hogy a laikus segítők meg tudnak felelni a gyermekotthonoktól elvártaknak. (Herczog 2001) A nevelőszülői kihelyezések sikertelenségének hátterében többnyire az áll, hogy a nevelőcsaládok túlterheltek, hogy gyakran csak sokadik gyerekként kerülnek a családba azok a gyerekek, akiket éppen azért helyeznek nevelőszülőhöz, mivel fokozott odafigyelést, törődést igényelnek. A gyermekvédelem felelősségének abban is meg kellene jelennie, hogy felmérje, mennyit bír az adott nevelőszülő. (Vida 2001) Fontos azonban látni, hogy a nevelőszülői és a gyermekotthoni ellátás funkciója és követelményrendszere nem lehet azonos. Józsa (2005) szerint az intézményes életforma azok számára jelenthet megoldást, akiknél a mindennapi törődés kisebb dinamikája nem eredményez érzelmi kielégületlenséget. Egyfelől azoknak a 12–15 éveseknek megfelelő, akiknek a saját családba való visszahelyezésére rövid időn belül van esély, azoknak a 16–17 éves fiataloknak, akiknél a szakmai támogatás elsősorban a társadalmi befogadáshoz szükséges ismeretek, készségek megszerzésére, az önálló életvitel kialakításában való segítségnyújtásra irányul, illetve azoknak a neurotikus, pszichotikus, disszociális tüneteket mutató, illetve deviáns magatartású gyerekeknek, akiknek a fejlesztése és gyógykezelése kizárólag intézményes keretektől lehetséges. Ezen utóbbi célcsoporttal azonban köztudottan nem tud mit kezdeni az intézményrendszer, többnyire egyik intézményből helyezik át őket a másikba, „*abban reménykedve, hogy büntethető korúvá vagy nagykorúvá válnak*”. (Vidra Szabó 2000: 20) B. Aczél (1994) szerint a legrosszabb személyiségállapotban azok a fiatalok vannak, akiket nemcsak egyik intézményből a másikba helyeznek, hanem a nevelőszülőktől is visszakerülnek az intézménybe. A legtöbb esetben a problémák a kamaszkorban kulminálnak, amikor a nevelőszülők „*a kamaszkori tüneteket, konfliktusokat nem a konfliktus tartalma szerint identifikálják, hanem saját magukban és a gyerekekben való csalódottságként, kudarcként élik meg*”. (Vida 2001: 30) A gyermekvédelmi szakellátásban nevelkedő gyerekek esetében az előforduló traumatizáló hatásokat négy csoportba sorolhatjuk. A *nevelésbe vételt megelőző időszak traumái* a családban átélt elhanyagolás, bántalmazás, a gyerekre irányuló agresszió következményeiből fakadnak. A *nevelésbe vétel traumája* az otthonról, megszokott környezetből való elszakadás eredménye, amely együtt jár az önérték elvesztésével, a bizonytalanságérzettel, a kilátástalansággal és a tehetlenséggel. Az *intézeti életből fakadó probléma* a hospitalizáció (testi, értelmi,

## TANULMÁNYOK

érzelmi és magatartásbeli eltérések), az uniformizálódás, az állandó alkalmazkodási kényszer, a rivalizáció, a bűnbakképzés, az ún. „intézetis bélyeg”. A *nevelőszülői elhelyezés nehézségei* közé pedig az átmenetiséget, feltételeességet, a kettős hovatartozás élményét, az én-azonossági problémákat, a másodrendűség érzését sorolhatjuk. (Dr. Kálmánchey 2001)

A gyermekvédelmi struktúra fejlesztése természetesen nem fejeződött be, a jövőben is nagyobb hangsúlyt kell helyezni az alapellátások fejlesztésére, mivel a cél az, hogy a gyerek saját családjában nevelkedjen. A gyermekjóléti alapellátásban minden szolgáltatást fejleszteni kell, különösen a gyermekjóléti szolgálatok és az átmeneti gondozás ellátásait. A gyermekvédelmi szakellátásban pedig elsősorban a speciális szükségletű és a különleges ellátást igénylő gyerekek számára szükséges az intézmények korszerűsítése, további férőhelyek bővítése. (Szikulai 2006a) A gyerek gondozási helyének meghatározásakor számos esetben még ma is előfordul, hogy esetlegesen az elhelyezések, *„ezeken a felülvizsgálatok, a tervezési kötelezettség és a team megbeszélések sem változtattak (...) számtalan szempont és érdek mond ellent annak, hogy a gyerekek elhelyezésekor a gyerek mindenek felett álló érdekét és a lehető legoptimálisabb helyzetet tekintik a döntéshozók meghatározónak”*. (Herczog 2001: 167–168)

### *A szakmai tartalmak alapvető hiányosságai*

A szakmai tartalmak alapvető hiányosságát mutatja, hogy több mint 10 évvel a Gyermekvédelmi törvény megszületése után is elmondhatjuk: nem elegendő a jogszabályok értelmezése, ha számos gyermekvédelmi fogalom nem definiált és az érdemi tartalmak hiányoznak. A szakmai diskurzusok során még mindig téma, hogy a gyermekvédelmi szakellátási formák ne jelentsenek a gyerekek és fiatalok számára végállomást, ahonnan nincs visszaút a saját családba, vagy hogy a gyerekek és fiatalok esetében sajátos igényeik, aktuális szükségleteik határozzák meg azt, hogy milyen ellátási formában részesüljenek.

Herczog (2001) szerint a szakemberek jelentős része nem rendelkezik gyermekvédelmi tárgyú szakmai ismeretekkel, technikákkal, amelyek ahhoz szükségesek, hogy minőségi ellátást nyújtsanak a szakellátásban élők számára. Szikulai a mai gyermekvédelem kapcsán kiemeli, hogy annak egyik legfontosabb feladata az elméleti alapok kialakítása, hiszen *„Az elméleti alapok közös szakmai minimumként TÖRTÉNŐ elfogadása teszi lehetővé egységes szakmai tartalmak, szabályok kialakítását (...)”* (Szikulai 2006a: 4)

Alapvető fontosságú az egységes szakmai fogalmi apparátus kidolgozása, az egyes terminusok (például a gyerek mindenek felett álló érdeke) tisztázása, módszertani protokollok kidolgozása, melyek az egyes területen folyó szakmai munka közös értékhatárát adják. A szakmai-etikai megközelítésen alapuló szabályok lefektetése nélkülözhetetlen a minőségi feladatellátás érdekében, bár elméleti alapok, egységes terminológiák nélkül ez lehetetlennek tűnő célkitűzése a gyermekvédelemnek. A szakmává válás folyamatában szükséges a különböző szintű képzések beindítása, a speciális tudást nyújtó gyermekvédelmi tárgyú továbbképzési rendszer szélesítése, egy egységes, a gyermekvédelem mai rend-

szerét átfogó módon szabályozó etikai kódex létrehozása, valamint egy önálló minőségügyi rendszer kifejlesztése, amelyre a szakmai működés megfelelő színvonalának állandósítása miatt van szükség. (Herczog 1997, 2001, Szikulai 2006a) „Nincs minőségbiztosítás, értékelés, soha nem kell a szakembernek felelnie az általa kezelt ügyekért, nincs eredményesség- vagy hatékonyságmérés. Nincs szankciója a határidőcsúszásoknak, rossz döntéseknek, jogsértő és szakmailag helytelen intézkedéseknek olyankor sem, amikor az a gyerek ismert és súlyos sérelmével, esetleg halálával jár.” (Herczog 2001: 175) Mint ahogyan nem szankcionálhatók a fenntartói mulasztások sem. A Gyermekvédelmi törvény módosítása<sup>4</sup> tartalmazza a gyermekvédelmi igazgatási bírság intézkedését, amely szankciót jelent a gyermeki jogok sérelme esetén, továbbá a munka- és büntetőügyi szankciónak az indítványozását, amennyiben a szakember mulasztása a gyerek sérelmét okozza. Véleményem szerint a szakemberek felelősségre vonása fontos, bár ennek előfeltételének kell lennie a szakemberek megfelelő felkészítésének, szakmai és mentális támogatásának biztosítása, illetve a szakmai tartalmak (elvárásrendszerek) kidolgozása. A szankciórendszer bevezetése a teljesítményértékelés, a minőségbiztosítás hiányát nem oldja meg. A kimenetek mérésekor lehetne szembesülni a legtöbb kudarccal, de úgy tűnik, a gyermekvédelem ezekkel nem kíván szembe nézni. A szakmai keretek kijelölése, a végzett tevékenységek dokumentálása nélkül, valamint az értékelések hiányában „csak elvi, vagy éppen – mint annyiszor – érzelmi alapon lehet véleményt formálni”. (Herczog 2008: 66) A gyermekvédelemben a szakmai, tartalmi változások többnyire csak egyéni kezdeményezéseknek köszönhetők. A szakemberek nem hosszabb távú folyamat eredményeként ítélik meg a szakmai munkát, hanem a napi munkavégzés tükrében. Az állam a minőségi szakmai munkavégzést alacsony anyagi és társadalmi megbecsültséggel rendelkező segítőkötől várja. (Dr. Szalay 2001) Herczog szavaival élve, a szakember ugyanolyan kiszolgáltatott, többnyire kevésbé képzett, rosszul ellátott, mint a kliense. (Herczog 2001: 176)

### *A gyermekvédelemben megfogalmazott elvárások*

A szakemberek gyerekekkel és a szakma gyermekvédelmi szakemberekkel kapcsolatos elvárása egyaránt érdekes képet mutat. A szakemberek többnyire sérelmezik, hogy a döntéshozók csak a gyerekek jogait hangsúlyozzák, és a gyerekek kötelezettségeikről nem esik szó. Negatív szemléletű álláspontjukat idézi Vidra Szabó (2000), mely szerint „az állami gondozott mintha genetikailag predesztinálva lenne arra, hogy neki mindenhez joga van, mindent készen kap”, miközben a nevelőknek nincsenek jogaik. Herczog (2002) felhívja a figyelmet arra, hogy számos oka van annak, ha a gyerek jogai akkor sem érvényesülnek a gyakorlatban, amikor a feltételek adatottak. Ilyen ok például, hogy a szakemberek egy része nem ismeri a gyermeki jogokat, jogszabályokat, vagy hogy a jogszabályok végrehajtását érdemi módon nem ellenőrzik.

A gyermekvédelem szakember-ideáljának ismérvei, hogy legyen stabil

<sup>4</sup> 2009. évi LXXIX. törvény a gyerekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény, valamint egyes szociális tárgyú törvények módosításáról.

## TANULMÁNYOK

és egyben rugalmas értékrendje, ne a gyerekekkel kívánja pótolni saját családját, legyen saját gyereke, „*lehetőleg már nem túl kicsik, hiszen akkor a saját gyerekei nevelése során megszerzett rutint át tudja menekíteni*” (Vidra Szabó 2000: 19–20), nem szakmai alapokon nyugszanak. Domszky (2004) ennél pontosabb képet ad a gyermekvédelmi szakemberekkel kapcsolatos elvárásokról: a szakembereknek olyan emberi tulajdonságokkal kell rendelkezniük, mint például elhivatottság, gyerekszeretet, alkalmazkodó képesség, valamint olyan szakmai alapú készségekkel, mint empátia, együttműködési készség, szakmai tudatosság. A gyermekvédelmi szakellátásban dolgozók szakmai identitásválságról beszélnek, nem tudják magukat elhelyezni a gyermekvédelmi rendszerben, nem tudják meghatározni, hogy pedagógiai, vagy inkább szociális munkát végeznek. Egységes nevelési szemléletről, koherens gondozási célokról nem tudtak beszámolni, mint ahogy a munkájukhoz szükséges készségeket, képességeket sem tudják megnevezni. (Rácz 2006)

### Összegzés

A nemzetközi gyakorlatban, mainstream gyermekvédelemben egyértelművé vált, hogy a válságközpontú gyermekvédelem nem oldja meg a családok és a gyerekek helyzetét, csak arra szolgál, hogy a szülői felelősségvállalást gyengítse. A nemzetközi gyermekjóléti és -védelmi politikában az elmúlt évtizedben hangsúlyossá vált, hogy az általános és középszintű támogatási rendszerekbe kell tudást és anyagi erőforrásokat invesztálni. A nemzetközi szakmai diskurzusok hangsúlyozzák az evidencia alapú gyakorlat szükségességét, s újra és újra megerősítik, hogy a kollektív bölcsességre épülő gyermekvédelmi működés nem szolgálhatja a gyerek legjobb érdekét, erre építve nem lehet szakszerűen beavatkozni a család autonómiájába. Megalapozott tudásra épülő módszertan nélkül a gyerek problémáit sem a családban, sem azon kívül nem tudja megoldani a rendszer (a gyereket valójában nem tudja megvédeni sem a családtól, sem a rendszer ártalmaitól). Ebben a megközelítésben a gyermekvédelem arra kényszerül, hogy önmaga fontosságát igazolja, amelyet a hatalom szavatol a gyerek emancipációja érdekében, így közszolgáltató szerepe helyett a közhatalmi feladatok válhatnak hangsúlyossá (a hatalom sem engedheti meg magának, hogy az általa kiépített és finanszírozott rendszert ne tartsa fontosnak). A nemzetközi szakmai diskurzus arra is felhívja a figyelmet, hogy a gyermekjólét- és gyermekvédelem elvei a gyakorlatban számos esetben ütközhetnek, éppen ezért fontos, hogy az ezen a területen használatos fogalmak egyértelműek legyenek. Mivel a gyermekvédelem beavatkozó típusú tevékenység, a gyerek szükséglet-kielégítésében alapvető fontosságúnak kell lennie, hogy a családi egység megőrzése érdekében olyan elosztási elveket alkalmazzon az állam, amelyek esetében a szülő is legitim módon veheti igénybe az ellátásokat. (Szöllősi 2003) Amennyiben a gyermekvédelem elsősorban nem a családjában kívánja támogatni a gyereket, úgy nyújthat olyan támogatásokat, amelyeket csak a gyerek vesz igénybe. A gyerek családból való kiemelését követő ellátás elsődlegessége, vagy inkább túlzott hangsúlyozása azonban a gyermekvédelem eszmeiségével és a gyermeki jogok

érvényesítésére kivívott szerepével ellenkezne. Számos kritika érte a gyerek ügyében érintett, különböző szakmaterületek együttműködési gyakorlatát. A kompetenciahatárok tisztázatlansága, a partneri viszony, a kommunikáció hiánya lehetetlenné vagy inkább esetlegessé teszi, hogy a gyerek ügyében érintett, legjobb érdekében tevékenykedő szervezetek, szakemberek a közös célt elérjék. Ebben az összefüggésben egyre hangsúlyosabban jelenik meg az is a nemzetközi gyakorlatban, hogy szervezeti és egyéni szinten is legyen felelősségvállalás, a gyermekvédelemben a döntéseknek legyen (szervezeti) arca. Számos kritika éri a gyermekjóléti feladatokat ellátó szakemberek kettős szerepvállalását is, a segítő és védő funkciók együttes megjelenését élesen el kell választani a gyakorlatban, tudni kell, hogy hol húzódik meg az a határ, amíg a család segítése és támogatása önkéntes alapú, és hol jön el az a pont, amikortól kötelező a hatalom képviselőjében eljáró gyermekvédelemmel együttműködni. Ennek a határvonalnak a meghúzásában alapvetően szakmai szempontoknak kell dominálni.

A hazai gyermekvédelem ontológiai létét jelzi az is, hogy alapvetően önmaga meghatározásával foglalkozik, helyét keresi a társadalompolitika, szűkebb értelemben a szociálpolitika rendszerében<sup>5</sup>. Szükséges időről időre annak bizonygatása, hogy a gyermekvédelem nem szociális ellátás. A gyermekvédelem számára a fenti axióma egyértelmű, hiszen nemcsak a két terület (gyermekvédelem és szociális ellátások) szabályozása eltérő, hanem a célcsoport, továbbá az alkalmazott módszerek, eszközök, feladatok is azok. (Szikulai 2006b) Az európai fejlődés is azt mutatja, hogy a gyerekek olyan sajátos célcsoportot képviselnek, melynek jól megfogalmazható, önálló érdekei és szükségletei vannak. A kérdés az önállóságért folyó küzdelemben már csak az, hogy a hazai gyermekvédelem, túl az elvek hangoztatásán, tudja-e, hogy melyek a gyerekek és a gyermekvédelem rendszerében nagykorúvá váltak önálló érdekei és valós szükségletei. Egyetérttek azzal, hogy ma már korszerűtlen egy olyan politika, amelyik csak a család egészében tud gondolkodni, és nem veszi észre a gyerek családban való speciális helyzetét, azzal azonban nem, hogy a hazai gyermekvédelmi politika tudatos lenne. Véleményem szerint az elvi szintű igazolásokhoz való ragaszkodás nem teszi lehetővé az operatív szint megerősödését. A gyermekvédelem által kezelt problémák meghatározásához való visszatérés – minden egyes visszatéréssel – késlelteti a gyerekek és fiatal felnőttek támogatásához szükséges szakmai-módszertani eszköztár kimunkálását.

A gyermekvédelem ontológiai szakaszban való megrekedését mutatja az is, hogy a gyermekvédelmi rendszer átalakulása óta eltelt időszakban készült publikációk (kutatások is) elsősorban a rendszer felépítését, alapvető működését, a gyermekvédelem rendszerének átalakulási tendenciáit mutatják be. A gyermekvédelmi rendszer strukturális átalakulása mára már befejeződött, így fontos lenne olyan témákkal foglalkozni, amelyek

<sup>5</sup> Domszky Andrással értek egyet, aki szerint „Igazi önállóságról tulajdonképpen csak a szűken értelmezett gyermekvédelem saját intézményeinek szintjén szólhatunk. (...) Az önállóság azonban mindig morfológiai maradt, hiszen a gyermekvédelem meghatározó értékei, normái, ideológiai mindíg máshonnan, nagyobb társadalmi alrendszerek és szakmák köréből származtak át, és össze is függték az ideológiákkal.” (Domszky 1999: 13)

## TANULMÁNYOK

nemcsak a gyermekvédelem önreflexiójára, realitásérzékének növelésére irányuló elvi szintű megfogalmazásokra épülnek, hanem a gyermekvédelemben élők és onnan kikerültek helyzetét, problémáit, önálló életkezésének feltételrendszerit elemzik.

## Irodalom

- B. Aczél Anna (1994): A gyermekvédelem dilemmái. *Eszmélet*, 21–22; 66–78.
- Beecham, Jennifer – Sinclair, Ian (2007): *Costs and Outcomes in Children's Social Care – Messages from Research*. London: Jessica Kingsley Publishers
- Courtney, Mark E. (1998): The Costs of Child Protection in the Context of Welfare Reform. *The Future of Children. Protecting Children from Abuse and Neglect*, 8 (1): 88–103.
- Domszky András (1999): *Gyermek- és ifjúságvédelem* (Jegyzet). Budapest: Államigazgatási Főiskola
- Domszky András (2004): A gyermekvédelmi szakellátás értékhátttere, a szakellátás alapértékeinek érvényesülését szolgáló biztosítékok, módszerek, technikák. In Domszky András (szerk.): *Gyermekvédelmi szakellátás – segédanyag szociális szakvizsgálóhoz*. Budapest: NCSSZI, 45–49.
- Domszky András (2009): *A magyar gyermekvédelem XX. századi alakulásának jellemzői*. Budapest: SZMI, kézirat
- Dr. Filó Érika – Dr. Katonáné dr. Pehr Erika (1998): *Gyermekvédelem, gyámügy*. Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó
- Dr. Kálmánchey Márta (2001): Nevelőszülőnél élő gyerekeknel előforduló pszichés problémák. *Család, gyerek, ifjúság*, 2: 24–29.
- Dr. Szalay Dénes (2001): Gondolatok a minőségbiztosítás lehetőségeiről a gyermekvédelemben. *Család, gyerek, ifjúság*, 4: 15–21.
- Fein, Edith – Maluccio, Anthony N. (1996): A gyerekek végleges elhelyezésére törekvés elve – egy újabb kudarc? In Szilvási Léna (szerk.): *Gyerek – család – társadalom*. Budapest: Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület és ELTE Szociológiai Intézet Szociálpolitika Tanszéke, 108–128.
- Gordon, Penny (2000): *Evidence based practice in child protection – the Queensland context*. (Symposium on evidence-based practice in child protection, 28 November 2000, Brisbane) <http://www.childsafety.qld.gov.au/publications/documents/symposiumpapers.pdf>
- Herczog Mária (1995): A nevelőszülő helye és szerepe a gyermekvédelemben. *Esély*, 2: 82–100.
- Herczog Mária (1997): *A gyermekvédelem dilemmái*. Budapest: Pont Kiadó
- Herczog Mária (2001): *Gyermekvédelmi kézikönyv*. Budapest: KJK-Kerszöv
- Herczog Mária (2002): Gyermeki jogok a gyermekvédelemben. *Család, gyerek, ifjúság*, 1: 22–23.
- Herczog Mária (2008): A gyermekvédelem helyzete. In Szollár Zsuzsanna (szerk.): *„Hatékonyabb, együttműködő gyermekvédelmi gyakorlatért és jelzőrendszer kialakításáért”* Nagykovácsi: Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium Rendészeti és Bűnmegelőzési Intézet, 63–75.
- Józsa Viktor (2005): Kinek jó és kinek rossz a gyermekotthon? – A célcsoport meghatározásának koncepcionális kérdései. *Család, gyerek, ifjúság*, 5: 18–27.
- O'Connor, Ian (2000): *Evidence, outcomes and practice in child protection*. (Symposium on evidence-based practice in child protection, 28 November 2000, Brisbane) <http://www.childsafety.qld.gov.au/publications/documents/symposiumpapers.pdf>
- Rác Andrea (2006): Gyermekotthonokban dolgozók véleménye a szakmai munka tartalmáról. In Rác Andrea (szerk.) *A magyar gyermekvédelmi rendszer helyzete, jövőbeli kihívásai*. Budapest: NCSSZI, digitális kiadvány

*Rácz: A hazai gyermekvédelem fejlődése a nemzetközi tendenciák tükrében*

- Somorjai Ildikó (1996): Nevelőszülők Angliában. *Család, gyermek, ifjúság*, 1: 28–29.
- Szikulai István (2006a): A magyar gyermekvédelem fejlődésének kulcskérdései – egy lehetséges szakmai stratégia lépései. In Rácz Andrea (szerk.) *A magyar gyermekvédelmi rendszer helyzete, jövőbeli kihívásai*. Budapest: NCSSZI, digitális kiadvány
- Szikulai István (2006b): *A gyermekjóléti szolgálatok aktuális helyzete*. (Konferencia előadás jegyzete, Zalaegerszeg, 2006. szeptember 13.)
- Szöllősi Gábor (2003): A gyermekvédelmi probléma mint társadalmi konstrukció. *Esély*, 2: 75–95.
- Tapsfield, Robert – Collier, Felicity (2005): *The Cost of Foster Care. Investing in our children's future*. London: British Association for Adoption & Fostering Network
- Tomison, Adam M. (2002): *Evidence-based practice in child protection: What do we know and how do we better inform practice*. (Keynote presentation at 'What Works? Evidence Based Practice in Child and Family Services, Association of Children's Welfare Agencies (ACWA) Biennial Conference, 2–4 September 2002, Bondi Beach, NSW.) [http://www.acwa.au/Conf2002/conf\\_proceedings/03%20Adam%20Tomison%20final.doc](http://www.acwa.au/Conf2002/conf_proceedings/03%20Adam%20Tomison%20final.doc)
- Trocme, Nico (1999): Canadian Child Welfare Multi-Dimensional Outcomes Framework and Incremental Measurement Development Strategy. In Julie Thompson – Barbara Fallon (eds.): *The First Canadian Roundtable on Child Welfare Outcomes – Roundtable Proceedings* Toronto, Ontario: University of Toronto Press, 30–54.
- UNICEF Innocenti Research Center (1997): *Children at risk in Central and Eastern Europe: perils and promises*. Regional Monitoring Report No.7. Florence, Italy: The United Nations Children's Fund <http://www.unicef-irc.org/databases/transmonee>
- UNICEF Innocenti Research Center (2007): *Law Reform and implementation of the Convention on the Rights of the Child*. Florence, Italy: The United Nations Children's Fund (<http://www.unicef-irc.org/databases/transmonee>)
- Vida Zsuzsanna (2001): Sikertelen nevelőszülői kihelyezések. *Család, gyermek, ifjúság*, 3: 29–31.
- Vidra Szabó Ferenc (2000): Lakásotthoni pillanatkép Budapesten. *Család, gyermek, ifjúság*, 5: 14–22.
- Volentics Anna (1996): *Gyermekvédelem és reszocializáció*. Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó

HERPAI BALÁZS

## A lakossági díjhátralékok alakulása egy felmérés tükrében<sup>1</sup>

Az elmúlt években a lakásfenntartással kapcsolatos kiadások jelentősen emelkedtek, miközben a lakosság egyes rétegeinek bevételei csökkentek vagy inflálódtak. E folyamatokat a gazdasági válság tovább erősítette. Egyre magasabb azok száma, akik önerőből nem képesek a számláik kiegyenlítésére. A legutóbbi, 2003-as adatgyűjtés után időszerűvé vált tehát a lakossági díjhátralékok alakulásának országos szintű felmérése. A tanulmány alapjául szolgáló felmérés az áram-, a gáz-, illetve a távhő-hátralékokra terjedt ki; az önkéntes adatszolgáltatásra közvetlenül a szolgáltató vállalatokat kérte fel a minisztérium. Az adatok összegzése, elemzése és a 2003-as kutatás eredményeivel való összevetése alapján megállapítható, hogy a lakossági eladósodottság jelentős mértékben nőtt, és ezt az adósságkezelési szolgáltatás sem tudta fékezni. A cikk kitér arra is, hogy mi lehet az erre szánt szociális ellátások alacsony hatásfokának oka, illetve hogy melyek a továbblépés lehetőségei.

### I. Bevezetés

Az elmúlt évek tendenciája, hogy a háztartások kiadásai között egyre nagyobb arányt képviselnek a közüzemi<sup>2</sup> kiadások: elegendő megemlíteni a földgáz vagy a távhő árának növekedését. Ezzel párosult, hogy a lakosság egyes rétegeinek bevételei ténylegesen csökkentek vagy inflálódtak. Ezen folyamatokat a gazdasági válság – melynek hazai „kezdetét” 2008 szeptemberére datálhatjuk – felerősítette: soha nem látott

<sup>1</sup> A cikk munkaváltozataihoz fűzött értékes megjegyzéseikért ezúton szeretnék köszönetet mondani Kónig Évának.

<sup>2</sup> Tekintettel arra, hogy a gáz- és az áramszolgáltatás terén már végbement az energiapiaci liberalizáció, e szolgáltatásokat illetően a „közüzemi” jelző használata pontatlan, nem indokolt.

mértékű munkanélküliség, a hitelek törlesztőrészleteinek megugrása, a fogyasztói árak emelkedése stb. jellemezte a helyzetet.

Emiatt napjainkban a lakossági díjhátralékok problémája különösen aktuálissá vált, hiszen egyre magasabb azon fogyasztók száma, akik (önerőből) nem képesek a számláik kiegyenlítésére. Időszerűvé vált tehát, hogy – a legutóbbi, 2003-as adatgyűjtés után – átfogó felmérés készüljön e témában, amelyet a Szociális és Munkaügyi Minisztérium (a Nemzeti Erőforrás Minisztérium jogelődje) az Országgyűlés Ifjúsági, Szociális és Családügyi Bizottságának felkérésére, 2010 februárjára készített el.

A felmérés a három legjellemzőbb típusra – az áram, a gáz, illetve a távhő-hátralékokra – terjedt ki, a további két kommunális szolgáltatásból – víz és csatorna, illetve szemétszállítás – eredő tartozások a rendkívüli széttagoltság miatt nem, vagy rendkívül nehezen mérhetőek (a szolgáltatók helyi szinten működnek, településenként eltérő szabályozással és nyilvántartásokkal).

Az adatközlésre – amely egy előzetesen elkészített és egyeztetett táblázaton (adatlapon) alapult – magukat a szolgáltató vállalatokat kértük fel. Fontos kiemelni az adatközlés önkéntességét, amelynek következtében a felmérés teljes körű jellege nem volt garantálható (a tényleges adatközlők számát, illetve listáját az 1. számú melléklet tartalmazza). A felmérés már 2009 novemberében elindult, ebből következően a 2009. június 30-i időállapotot veszi alapul; mivel tehát az adatok e cikk írásának időpontjában már több mint egy évesek, feltételezhető, hogy a helyzet az eltelt időszak alatt tovább romlott.

Mielőtt az adatok elemzésébe, értelmezésébe kezdenénk, tisztázandó, hogy tulajdonképpen *ki is számít hátralékosnak, eladósodottnak?*

A szolgáltató cégek szempontjából az a fogyasztó is hátralékosnak számít, akinek már kiküldték az energiaszámlát, de aki annak összegét még nem egyenlítette ki (ezek a *határidőn belüli hátralékosok*). A *határidőn túli tartozás* kategóriájába mindazon fogyasztók beletartoznak, akik elmulasztották a kiküldött számlán szereplő fizetési határidőt – akár csak egyetlen nappal is.

A szociálpolitika szempontjából csak azokra a hátralékokra kell koncentrálni, amelyek potenciálisan vagy ténylegesen veszélyeztetik a lakhatás biztonságát, ezért a felmérés eleve csak a határidőn túli hátralékosokra terjedt ki. Ezen belül is szükséges azonban további megkülönböztetéseket tenni. Az 1–30 napi sávba sorolódnak ugyanis azon fogyasztók is, akik csak pár napot csúsztak a befizetéssel (pl. elfelejtette befizetni a csekket, vagy „elnézte” a fizetési határidőt). Feltehető, hogy ezen hátralékok jelentős részét rövid időn belül kiegyenlítik, ezért a továbbiakban – a torzítások elkerülése érdekében – *hátralékos fogyasztókon a 31 napnál régebbi tartozással rendelkezőket értjük*. Azért fontos ezt kiemelni, mert a 30 nap alatti sávba tartozik a hátralékos (ki nem kapcsolt) fogyasztók jelentős hányada (összesen 43 százaléka), illetve az adósságállomány számottevő része (összesen 32 százaléka).

A szociálpolitika aspektusait is figyelembe véve – a határidőn túli hátralékokon belül – az alábbi kategóriák alakíthatók ki:

- a) *1 havi alatti tartozás*: még nem hordoz magában veszélyt a lakhatás biztonságára nézve, ezért jelen elemzésben figyelmen kívül hagyható;
- b) *3 hónapon belüli tartozás*: már fennáll a potenciális veszélyeztetett-

## TANULMÁNYOK

ség, az adott család feltehetően pillanatnyi pénzzavarba került, de a gazdálkodás egyensúlya még viszonylag könnyen „helyrebillenthető”;

c) *3 hónapon túli tartozás*: ez már valódi hátralékosság, ezen a ponton már szükséges lehet a külső segítség igénybevétele;

d) *6 hónapon túli tartozás*: a hatályos szabályok szerint a szociális ellátórendszer ezen a ponton avatkozik be, illetve kínál megoldást a hátralékosok részére: az adósságkezelési szolgáltatás egyik alapvető jogosultsági feltétele a legalább 50 ezer Ft összegű tartozás, illetve a tartozások valamelyikének legalább 6 havinak kell lennie (kivéve, ha már kikapcsolták a szolgáltatást); a tapasztalatok azt mutatják, hogy segítség sokszor már késve érkezik;

e) *Egy éven túli tartozás*: ezek a fogyasztók vannak a legnehezebb – sokszor menthetetlen – helyzetben: már hosszú ideje nincs energiaszolgáltatás a háztartásukban (amennyiben a kikapcsolás műszakilag lehetséges volt), nagy összegű tartozásukat pedig külső segítség nélkül biztosan nem képesek rendezni. A hátralék „öregedésével”, illetve az összeg kamatok miatti emelkedésével egyre nagyobb az esélye annak, hogy (jellemzően áram-) ellátásukról szabálytalan vételezés útján gondoskodnak, amely súlyosan veszélyezteti a családban élők testi épségét és életét.

Amennyiben egy fogyasztó több hátralékkal is rendelkezett – az a jellemző, hogy egy-egy fogyasztó több számlával marad el –, az adatszolgáltatásnál csak a legrégebbi tartozásnál kellett feltüntetni (így az egyes időszavok létszámadatainak összege – elméletileg – megegyezik a hátralékos fogyasztók összlétszámával).

## II. A lakosság eladósodottságának mértéke

### 1. Áramszolgáltatás

Az adatszolgáltatásra közvetlenül kértük fel a 3 áramszolgáltató vállalatcsoportot, ennek köszönhetően a lakossági lefedettség 100 százalékos. Az alábbiakban bemutatott adatokat részletesebben a *2a számú melléklet* tartalmazza.

A 2009. június 30-i állapot szerint az adatközlő vállalatok által ellátott lakossági fogyasztók száma összesen 4 963 137 fő,<sup>3</sup> ezen *fogyasztók több mint 11 százaléka* (555 652 fő) rendelkezett *határidőn túli hátralékkal*. A hátralék teljes összege (18 Mrd Ft) elérte a lakossági fogyasztásból származó, 2009. első félévi bruttó díjbevétel 7,6 százalékát (a 2008. évi teljes bevételnek pedig a 4 százalékát). Az egy fogyasztóra jutó hátralék átlagos összege 32 407 Ft volt.

A hátralék időtartam szerinti megoszlását vizsgálva látható, hogy az egyes időszavokban a fogyasztók eloszlása viszonylag egyenletes, hason-

<sup>3</sup> Bizonyos szolgáltatók a hátralékokat vevői folyószámlán – ún. szerződéses folyószámlán – tartják nyilván; egy folyószámlán egy ügyfélhez tartozó, egy vagy több felhasználási hely számláit és ahhoz kapcsolódó befizetéseket kezelik. Mivel azonban általában egy személyhez egy vevői folyószámla tartozik, az adatok összehasonlítása során ez nem jelent lényeges problémát.

lóan csekély volt a szóródás az összegek tekintetében. A *legnagyobb mértékű* – de nem kiugróan magas – az eladósodottság *a 91–180 napi sávban*: itt található a hátralékos fogyasztók 24 százaléka, illetve a hátralék-állomány 23 százaléka. A hatályos szabályozás szerint a tartozás ezen időtartama (3 hónap) esetén kerül sor a szolgáltatás kikapcsolására.

Az egy főre jutó hátralék összege a fél és egy év közötti hátralékkal rendelkezők esetében a legmagasabb (35 704 Ft), a legalacsonyabb a 31–60 nap közötti sávokban (29 734 Ft).

## 2. Gázszolgáltatás

Az adatszolgáltatásra a Magyar Gázipari Egyesülést (MGE) kérte fel a minisztérium, a táblázatot az *1. melléklet* szerinti tagvállalatok töltötték ki és küldték meg, az adatokat részletesebben a *2b számú melléklet* mutatja be.

A 2009. június 30-i állapot szerint a táblázatot kitöltő vállalatok lakossági fogyasztóinak száma összesen 3 264 016 fő (a 3 302 357 db fogyasztási hely közel 99 százaléka), ezen *fogyasztók több mint 14 százaléka* (466 349 fő) *rendelkezett határidőn túli hátralékkal*. A hátralék teljes összege (16 Mrd Ft) elérte a lakossági fogyasztásból származó, 2009. első félévi bruttó díjbevétele 5,7 százalékát (a 2008. évi teljes bevételnek pedig a 3,7 százalékát). Az egy fogyasztóra jutó hátralék átlagos összege 33 996 Ft – ez egy átlagos gázt fogyasztó háztartás havi fogyasztásának közel kétszerese.

Időtartam szerinti megoszlásban *a legnagyobb arányt* – mind az összegek, mind pedig a létszám tekintetében – *az egy éven túli hátralékkal rendelkező fogyasztók* képviselték: itt található a hátralékos fogyasztók közel negyede (24%), illetve a tartozás-állomány 27 százaléka. Az egy főre jutó hátralék összegének eloszlása viszonylag egyenletes, a 361 napon túli hátralékkal rendelkezők esetében a legmagasabb (37 096 Ft).

## 3. Távhőszolgáltatás

Magyarországon 92 településen kb. 220 távfűtő rendszer működik, a távhőszolgáltató társaságok többségükben a települési önkormányzatok tulajdonában vannak, a szolgáltatási díjakat is az önkormányzatok képviselő testülete határozza meg önkormányzati rendeletben. Az adatszolgáltatásra a Magyar Távhőszolgáltatók Szakmai Szövetségét (MATÁSZSZ) kértük fel, amely összesen 63 – az ellátott lakossági kör tekintetében jelentős súlyt képviselő – vállalatot tömörít. A táblázatot az *1. számú melléklet* szerinti 24 társaság töltötte ki és küldte vissza. Az adatok további bontását a *2c számú melléklet* tartalmazza.

A 2009. június 30-i állapot szerint az adatközlő vállalatok által ellátott fogyasztási helyek<sup>4</sup> száma összesen 457 413 db, ez a távhővel fűtött lakások – a 2009. márciusi adatok alapján 649 189 db – kb. 70 százalékát

<sup>4</sup> A távhőszolgáltatás esetében a „lakossági fogyasztó” helyett a „fogyasztási hely” kategória alkalmazandó. Ez azért fontos, mert a létszám (fő) nem esik egybe a fogyasztási hely (db) mennyiséggel (egy lakás – egy fogyasztási hely).

## TANULMÁNYOK

tette ki. Ezen *fogyasztási helyek 23,4 százalékánál* tartottak nyilván *határidőn túli hátralékot*. A hátralék teljes összege (9,5 Mrd Ft) elérte a 2009. első félévi bruttó díjbevételek 10,3 százalékát (a 2008. évi teljes bevételek pedig a 6 százalékát). Az egy fogyasztási helyre jutó hátralék átlagos összege rendkívül magas, 88 503 Ft.

Az idősávok szerinti bontást nem minden távhőszolgáltató tartotta nyilván teljes körűen, így az egyes idősávok adatainak összege nem egyezik meg az összesített adatokkal. Ennek következtében az egyes sávok létszámának összege kevesebb, mint a hátralékos fogyasztási helyek összlétszáma (82 646 fő, 77%). A hátralékok összege azonban némileg magasabb, mint a szumma összeg (9528/9459 M Ft); e tekintetben is hiányosak voltak az adatok (a magasabb összeget magyarázza, hogy egy fogyasztási helyet csak egyszer tüntetnek fel az idősávokban, azonban több hátraléka is lehet, több számlával maradt el).

A rendelkezésre álló adatok alapján a legtöbb fogyasztási hely (20%) a 91–180 napi kategóriában, illetve az egy éven túli sávban (18%) található. Ami a hátralék összegét illeti, az egyes sávokban viszonylag egyenletes a „felfutás”: a hátralékösszeg 40 százaléka egy éven túli tartozásból ered. Az egy főre jutó hátralék összege is egyenletesen növekszik, a legmagasabb a 361 napon túli idősávban (192 813 Ft).

### 4. Az egyes energiatípusok összehasonlítása

Megnevezés	Áram	Gáz	Távhő	Összesen
Fogyasztók száma (ezer fő)	4 963	3 264	457*	8 684
Hátralékos fogyasztók száma (ezer fő)	556	466	107	1 129
Hátralékos fogyasztók aránya (%)	11,2	14,3	23,4	13,0
ebből: a 12 havinál nagyobb tartozással rendelkezők aránya (%)	17,3	24,4	18,3	20,3
Kikapcsolt fogyasztók aránya a hátralékosokhoz viszonyítva (%)	5,0	6,5	–	5,1
Hátralék összege (millió Ft)	18 007	15 854	9 459	43 320
Egy adósra jutó hátralék összege (Ft)	32 407	33 996	88 503	38 370

\* az adatközlő 24 szolgáltató által ellátott fogyasztási helyek száma (a távhővel fűtött lakások teljes száma 649 ezer)

Mint a fenti összefoglaló táblázatból látható, az adósság szerkezetében a három energiatípusnál jelentősek a különbségek. A díjhátralékkal rendelkező lakossági fogyasztók száma több mint 1,1 millió fő, azonban ezek között *jelentős átfedések lehetnek* (életszerű és jellemző, hogy egy-egy család egyszerre több szolgáltatónak is tartozik).

A hátralékos fogyasztók száma nominálisan az áram esetében a legmagasabb, arányaiban azonban nem itt, hanem a távhőnél a leginkább számottevő: itt a lakossági fogyasztók majdnem negyede hátralékos.

A hosszú távú tartozások szintén a távhőnél a leginkább jellemzőek, de mindenhol magasak: a 18,3 százalékos arány indoka, hogy ezen energia-

típusnál a szolgáltatás szankciós megszüntetése (kikapcsolás) rendkívül szűk körben lehetséges (lásd a III.1.3. pontban foglaltakat).

Látható, hogy a kikapcsolt háztartások aránya – a közhiedelemmel ellentétben – viszonylag alacsonynak mondható, alig haladja meg az 5 százalékot. Nominálisan kb. 30 ezer háztartás az, ahol a vizsgált időpontban nem volt áram- vagy gázszolgáltatás (2009. július 1-től egységes a szabályozás: 3 havi tartozás a kikapcsolás feltétele mind az áram, mind pedig a gáz esetében). E témáról bővebben ld. a III.1. pontnál.

Nagyságrendileg nincs lényeges eltérés a gáz és az áram esetében felhalmozott hátralékállományt tekintve (a legmagasabb az áramnál, több mint 18 Mrd Ft), a távhő ezeknél lényegesen alacsonyabb (igaz, a fogyasztói létszám is kisebb).

Hasonlóan kiegyenlített a helyzet a gáznál és az áramnál az egy főre jutó tartozás tekintetében, ezeknél azonban az átlagos távhőtartozás jelentősen magasabb. Ennek magyarázata, hogy – a relatíve magas távhődíjak, illetve a korszerűtlen és még sok esetben nem szabályozható fűtési rendszerek, valamint a jellemzően elégtelen szigetelések miatt – viszonylag könnyű nagy összegű tartozást „összeszedni”, a gyors szankcionálás (kikapcsolás) hiánya miatt pedig lehetőség van a hátralékok „elszaladására” is.

Összességében megállapítható, hogy a legkedvezőtlenebb képet a távhőszolgáltatás adatai mutatták: itt a legmagasabb a hátralékosok aránya, illetve az egy főre jutó tartozás összege, ezen felül magas (bár nem a legmagasabb) a hosszú távú tartozások aránya is.

#### 4.1. IDŐSÁVOK SZERINTI ÖSSZEHOSONLÍTÁS

*A határidőn túli fogyasztók létszáma (ezer fő)*

	<i>1–30 nap</i>	<i>31–90 nap</i>	<i>91–180 nap</i>	<i>181–360 nap</i>	<i>361 naptól</i>	<i>Összesen</i>
Áram	432	222	135	103	96	988
Gáz	387	165	106	82	114	853
Távhő	35	32	21	8	20	142
<i>Összesen</i>	<i>854</i>	<i>419</i>	<i>262</i>	<i>193</i>	<i>230</i>	<i>1983*</i>

*A határidőn túli hátralék összege (millió Ft)*

	<i>1–30 nap</i>	<i>31–90 nap</i>	<i>91–180 nap</i>	<i>181–360 nap</i>	<i>361 naptól</i>	<i>Összesen</i>
Áram	12 082	6 931	4 089	3 679	3 308	30 088
Gáz	7 132	5 400	3 678	2 553	4 224	22 986
Távhő	925	1 922	2 479	1 350	<b>3 776</b>	10 384
<i>Összesen</i>	<i>20 139</i>	<i>14 253</i>	<i>10 246</i>	<i>7 582</i>	<i>11 308</i>	<i>63 458*</i>

\*A szolgáltatók nyilvántartásai csak az áram és a gáz esetében tették lehetővé az idősoros adatok teljes körű megadását, emiatt a vízszintes és függőleges összesített adatok összege nem egyezik meg (vízszintesen összesített létszám: 1958 ezer fő/hátralék: 63 528 millió Ft).

A táblázat – az összehasonlíthatóság és a teljesség érdekében – tartal-

## TANULMÁNYOK

mazza az egyébként figyelmen kívül hagyott, 1–30 napi kategória adatait is (látható, hogy mind az összegek, mind pedig a létszám tekintetében ez a sáv a legjelentősebb).

A hátralékos fogyasztók létszámát vizsgálva – valamennyi energia-típus esetében – megállapítható, hogy a legtöbb fogyasztó a 31–90 nap közötti sávban van (három hónapon belüli tartozás). Ugyanez a tendencia figyelhető meg a tartozás összegénél is, azzal a szignifikáns különbséggel, hogy a távhő esetében a hosszú távú – egy éven túli – hátralékok képviselik a legnagyobb arányt. Ennek fő oka a „kikapcsolhatatlanság”, amely miatt a hátralékok összege korlát nélkül növekedhet.

### III. Mi fenyegeti leginkább az eladósodott családokat?

A szolgáltatási („közüzemi”) szerződés keretében a fogyasztók energiát vásárolnak a szolgáltató vállalattól, amelynek ellenértékét – jellemzően utólagosan – kötelesek kiegyenlíteni (Ptk. 387. §). Amennyiben ez nem történik meg a rendelkezésre álló határidőben – azaz a fogyasztó szerződést szept –, többféle szankció alkalmazására is lehetőség nyílik.

#### 1. A tájékoztató jellegű eszközöktől a kikapcsolásig

Elsőként a szolgáltató – a hatályos jogszabályi előírásoknak eleget téve – felhívja a fogyasztó figyelmét a fizetési késedelem (tartozás) tényére, illetve egyeztetést kezdeményez a fizetési haladék adásáról vagy részletfizetési lehetőségről.

A fogyasztóvédelem szempontjai alapján az értesítésnek legalább három ízben, írásban kell megtörténnie, és az értesítésben a fogyasztó figyelmét fel kell hívni a szociálisan rászoruló fogyasztókat megillető kedvezményekre, valamint az előrefizető mérőfelszerelésének a lehetőségére (ez utóbbiakról bővebben lásd a IV.3. pontban írtakat).

Amennyiben a fenti eszközök nem vezetnek eredményre, következhet a szerződésszegés tipikus szankciója: a szolgáltatásból való *kizárás (kikapcsolás)*, amely a szerződés felbontását is maga után vonja (ettől a ponttól jogi értelemben az adós már nem tekinthető fogyasztónak, hiszen ilyen jellegű jogviszonya megszűnt).

A kikapcsolásra csak az ágazati energiatörvényekben meghatározott feltételek együttes teljesülése esetén kerülhet sor. A kikapcsolás a hatályos szabályok szerint mind az áram, mind a gáz esetében legalább három havi számlatartozás felhalmozása után következhet be (az adatszolgáltatásban vizsgált időpont 2009. június 30-a, ekkor még a gáz esetében rövidebb, 2 havi [60 napos] számlatartozás is elegendő volt a kizáráshoz).

Amennyiben a lakossági fogyasztó rendezzi a felhalmozott tartozását, a kereskedő 24 órán belül köteles kezdeményezni a lakossági fogyasztó visszakapcsolását az ellátásba.

### 1.1. ÁRAMSZOLGÁLTATÁS

A vizsgált időpontban a hátralékkal rendelkező fogyasztók kb. 5 százalékánál, 27 579 háztartás esetében történt már meg a szolgáltatás szankciós megszüntetése, ez a teljes fogyasztói létszám kb. 0,6 százalékát jelenti. Ennek megfelelően ezen fogyasztók tartozása (3,4 Mrd Ft) a lakossági fogyasztásból származó bruttó díjbevételekhez viszonyítva is alacsony hányadot képvisel. Az egy kikapcsolt fogyasztóra jutó hátralék átlagos összege viszont lényegesen magasabb, mint a teljes adós-állomány esetében: 122 237 Ft.

Ellentétben a hátralékos fogyasztók össz-adataival, a kikapcsoltak esetében a létszám növekvő tendenciát mutat, a kikapcsolt fogyasztók 44 százaléka egy éven túli hátralékkal rendelkezik, és itt található a tartozás-összeg 39 százaléka. Az egy főre jutó hátralék összege a 3-6 havi kategóriában a legmagasabb (149 162 Ft).

### 1.2. GÁZSZOLGÁLTATÁS

A kérdéses időpillanatban a hátralékkal rendelkező fogyasztók 6,5 százalékánál, 30 278 háztartásban kapcsolták ki a gázt; ez a teljes fogyasztói létszám 1 százalékát sem éri el. Ezen fogyasztók tartozása (3,6 Mrd Ft) a lakossági fogyasztásból származó bruttó díjbevételekhez viszonyítva szinte elenyésző mértékű. Az egy kikapcsolt fogyasztóra jutó hátralék átlagos összege azonban lényegesen magasabb, mint az összesített adatok esetében: 119 462 Ft (a havi átlagfogyasztás több mint hétszerese).

A kikapcsolt fogyasztók több mint fele (52%) 361 napon túli hátralékkal rendelkezik. A tartozás összege a 3-6 havi sávban a legmagasabb, az összes kikapcsolt-hátralék 37 százaléka. A második legnagyobb arányt az egy éven túli hátralékkal rendelkezők képviselik (27%). Az egy főre jutó hátralék összege a szintén a 91-180 nap közötti sávban a legmagasabb (253 136 Ft).

A gáz és az áramszolgáltatás esetében magyarázatot igényelhet az, hogy hogyan szerepelhetnek adatok a kikapcsolt oszlopban, a kikapcsolási időhatárnál (a gáznál 60 nap, az áramnál 90 nap) korábbi időszakokban. A kikapcsolt fogyasztóknak ugyanis biztosan van olyan elmaradásuk (is), amely meghaladja a 60/90 napot – hiszen emiatt kapcsolták ki; a táblázat kitöltési útmutatója szerint azonban a több hátralékkal rendelkező fogyasztók csak egy helyen, a legrégebbi hátraléknál szerepelhetnek.

A feltüntetett tartozás összege azonban nem a kikapcsolás időpontjáig leszámolt tartozást mutatja, hanem az ügyfél folyósámláján 2009. június 30-án fennálló tartozást. A kikapcsolást követően a leolvasott óráállásról elszámoló számla készül, amit szintén kiszámláznak a fogyasztó részére. A visszakapcsolás feltétele, hogy az ügyfél valamennyi tartozását (és a visszakapcsolási díjat is) kiegyenlítse; általában azonban az egy összegű visszafizetést nem tudják teljesíteni a fogyasztók. Így fordulhat elő, hogy a régebbi tartozásokat – amelyekre elindult a kikapcsolás – kiegyenlítették, de a kikapcsolást követő elszámoló számlák vagy más tartozások, illetve azok egy részét még nem. A Ptk. vonatkozó szabályai alapján pedig azon fogyasztói befizetéseket, amelyek nem fedezték a teljes tartozást, a legrégebbi tartozások kiegyenlítésére kell fordí-

## TANULMÁNYOK

tani. Ennek következtében az adósságcsapdába került hátralékosok nem tudják magukat utolérni, hiszen ha faragnak is le a tartozásukból, teljesen megszabadulni attól nem tudnak.

### 1.3. TÁVHŐSZOLGÁLTATÁS

A távhőszolgáltatásról szóló törvény szerint a távhőszolgáltató a közüzemi szerződést felmondhatja, ha a díjfizetés kötelezettje a szolgáltató írásbeli felszólítása ellenére a távhőszolgáltatás díját az esedékesség lejártát követő 60 napon belül nem fizeti meg. *Ezt a jogkövetkezményt azonban csak oly módon alkalmazhatja, hogy az ne érintse a teljesítő díjfizetőt vagy felhasználót* (2005. évi XVIII. törvény, 51. §).

Ebből következik, hogy *a távhőszolgáltatás díjhátralékon alapuló megszüntetése nem jellemző*: a távhővel fűtött lakások többsége társasházi (panel) lakás, ahol az egy lakások kizárása nem lehetséges a többi lakó ellátottságának sérelme nélkül. Ahol a műszaki feltételek ezt lehetővé teszik, a szolgáltatók élnek a használati melegvíz szolgáltatásból való, szankciós kizárás lehetőségével, ezen eseteket azonban a táblázat nem tartalmazza (a lakhatás biztonságát a fűtés megvonása nagyobb mértékben veszélyezteti).

A fűtésből kikapcsolt 56 fogyasztási hely abból adódik, hogy az egytárfás fűtési hődíj elszámolású (egyedi mérővel rendelkező) fogyasztóknál a fűtés kikapcsolása lehetséges a teljesítő fogyasztók érintettsége nélkül. Az ezen fogyasztási helyeket terhelő hátralék teljes összege 15,5 millió Ft, az egy főre jutó tartozás összege pedig közel 277 E Ft (ezen adatok korosítása a szolgáltatók adatbázisa alapján nem volt lehetséges).

### 2. A követelés behajtása érdekében alkalmazott eszközök

A kikapcsolás – az esetek többségében, a szabálytalan vételezés esetét nem számítva – megakadályozza, hogy az érintett adós további hátralékokat halmozzon fel, azonban a szolgáltató cégnek jellemzően marad kintlévősége (behajthatlan követelése).

A pénzkövetelés behajtásának első fokozata tipikusan – az új szabályok szerint közjegyző előtt zajló – fizetési meghagyásos eljárás. Amennyiben ezt a kötelezett nem támadja meg (nem mond ellent), a jogerős fizetési meghagyásnak ugyanolyan hatálya van, mint a jogerős ítéletnek. Ellentmondás esetén az ügy perré alakul át, azaz bírósági útra terelődik.

A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (Vht.) kimondja a végrehajtási kényszer arányos, illetőleg fokozatos alkalmazását. Ennek értelmében a kényszercselekményeknek arányban kell állniuk a hitelező által követelt összeg nagyságával. Másrészt a Vht. – a fokozatosság érdekében – meghatározza a végrehajtási sorrendet is: a pénzkövetelést első sorban a pénzforgalmi szolgáltatónál kezelt, az adós rendelkezése alatt álló összegből, illetőleg az adós munkabéréből és egyéb járandóságából kell behajtani. Ezek sikertelensége esetén kerülhet sor az ingóvégrehajtásra, és csak legvégső esetben – szigorú jogszabályi feltételek mellett – az ingatlan végrehajtásra (árverezésre).

*Herpai: A lakossági díjhátralékok alakulása egy felmérés tükrében*

Az adatok valamennyi energiatípus esetében igazolták, hogy az ingatlanok sikeres árverezésére, a lakásvesztésre – közvetlenül a díjhátralékok következtében – rendkívül ritkán kerül sor, az adósokat legfőbb szankcióként a kikapcsolás fenyegeti (megjegyzendő ugyanakkor, hogy számos szolgáltató volt, amely nem rendelkezett erre vonatkozó adattal).

A fentiekből két következtetést lehet levonni: egyrészt a szolgáltatóknak „nem éri meg”, hogy a végrehajtást elvigye a végső stádiumig (ingatlan árverezés), másrészt – az arányosság elvét is szem előtt tartva – nehezen vállalható, hogy néhány százezer forintos hátralék behajtása érdekében hajléktalanná váljon egy család. Sok esetben az is előfordul, hogy az adósnak nincsen olyan – végrehajtás alá vonható – vagyona, amely fedezné a tartozását.

#### IV. Összehasonlítás a korábbi felmérés adataival

A szociális tárca legutóbb 2003 decemberében végzett felmérést a közüzemi díjtartozások tekintetében. Az alábbi táblázatok alapján megállapítható, hogy lényeges változások történtek az elmúlt közel 6 év alatt.

*2003. december*

Megnevezés	Áram	Gáz	Távhő	Összesen
Fogyasztók száma (ezer fő)	4 725	3 034	645	8 405
Hátralékos fogyasztók száma (ezer fő)	335	68	192	596
Hátralékos fogyasztók aránya (%)	7,1	2,2	29,8	7,1
ebből: a 12 havinál nagyobb tartozással rendelkezők aránya (%)	3,1	21,2	32,8	14,8
Kikapcsolt fogyasztók aránya a hátralékosokhoz viszonyítva (%)	13,0	6,5	–	11,9
Hátralék összege (millió Ft)	4 179	1 860	4 926	10 926
Egy adósra jutó hátralék összege (Ft)	12 448	27 487	25 595	18 404

*2009. június*

Megnevezés	Áram	Gáz	Távhő	Összesen
Fogyasztók száma (ezer fő)	4 963	3 264	457*	8 684
Hátralékos fogyasztók száma (ezer fő)	556	466	107	1 129
Hátralékos fogyasztók aránya (%)	11,2	14,3	23,4	13,0
ebből: a 12 havinál nagyobb tartozással rendelkezők aránya (%)	17,3	24,4	18,3	20,3
Kikapcsolt fogyasztók aránya a hátralékosokhoz viszonyítva (%)	5,0	6,5	–	5,1
Hátralék összege (millió Ft)	18 007	15 854	9 459	43 320
Egy adósra jutó hátralék összege (Ft)	32 407	33 996	88 503	38 370

\* az adatközlő 24 szolgáltató által ellátott fogyasztási helyek száma (a távhővel fűtött lakások teljes száma 649 ezer)

## TANULMÁNYOK

A 2003. évi felmérés a távhóvel fűtő háztartások széles körére – csaknem egészére – kiterjedt, a jelenlegi felmérésnél a lefedettség csupán 70 százalékos. A fogyasztói létszámban mind az áram, mind pedig a gáz esetében némi növekedés figyelhető meg (5, illetve 8%).

A fogyasztói létszám emelkedésénél azonban jelentősen nagyobb arányban *nőtt a hátralékos fogyasztók száma és aránya is*: az áramhátralékosok 66%-kal vannak többen, mint 2003-ban, a gáztartozással rendelkezők száma pedig majdnem hétszeresére emelkedett. Ennek oka a gáz esetében az, hogy a lakossági gáz ára 2003. decembere óta kb. a háromszorosára emelkedett (ugyanakkor ezen időpontban vezették be a minden fogyasztót megillető általános gázártámogatást, amelyet 2007. január 01-től a szociális alapú kompenzáció váltott fel). A villamos energia ára nem emelkedett ilyen ütemben, azonban feltételezhető, hogy számos háztartás használta fűtésre ezt az energiafajtát, illetve megnőhetett a nagy fogyasztású háztartási készülékek száma is. A távhó esetében – az adatok arányos vizsgálatával – nem nőtt jelentősen a hátralékos fogyasztók aránya.

*A hosszú távú (egy éven túli) tartozással rendelkező fogyasztók aránya az áram esetében drasztikusan megugrott, a gáznál nagyságrendileg nem változott. Jelentős, közel 15% pontos csökkenés figyelhető meg a távhőtartozások terén, ami valószínűsíthetően a szolgáltatók hatékonyabb kintlévőség-kezelési gyakorlatának (az ügyek bírósági útra terelésének) köszönhető.*

Megállapítható, hogy *a kikapcsolt fogyasztók arányában érdemi – 43 százalékos – csökkenés figyelhető meg*. Az összesített arány esését az áramnál bekövetkezett csökkenés eredményezi (a gáznál változatlan maradt): itt a hátralékos fogyasztók 13 százaléka helyett csak 5% van kikapcsolva. Az egyéb adatokból – a hátralékosok arányának és a hátralék összegének növekedéséből – látható, hogy ez nem a lakosság fizetőképességének illetve -képességének javulását mutatja. A csökkenés okai az alábbiakban körvonalazhatók:

- a vizsgált időpontok között – az új villamosenergia törvény hatályba lépésével, 2008. január 1-jétől – a kikapcsolási határidő 60 napról 90 napra változott;
- időközben születtek meg azok a jogszabályok, amelyek a szolgáltatókat a kikapcsolások visszafogására készítették: a védendő fogyasztók kikapcsolási tilalma, a kihűléses halálesetek elleni védekezés eszközeként beiktatott jelzőrendszer (a kikapcsolás előtt a szolgáltató köteles értesíteni az illetékes jegyzőt). Ezen felül több szolgáltató vállalt önkéntes – a jogszabályi előírásoktól független – moratóriumot a szolgáltatás szankciós megszüntetésére.

Itt kell szót ejtenünk arról az alapvető kérdéstről, hogy *kedvező-e egyáltalán a rászoruló fogyasztók számára, ha minél későbbi időpontban kapcsolják ki a szolgáltatást?* Egyrészt a szolgáltatás megszüntetése alapjaiban, negatív irányban változtatja meg a háztartás életvitelét, a gyermeknevelés körülményeit stb., másrészt minél tovább „hagyjuk”, hogy az ügyfél hátralékot halmozzon fel (a későbbi kikapcsolással), később annál nehezebb lesz a nagyobb összegű tartozását kezelni.

Álláspontom szerint valóban nem szabad hagyni „elszaladni” a tartozásokat, azonban erre nem (vagy nem csak) a kikapcsolás a megfelelő eszköz. Az előrefizetést lehetővé tévő mérő felszerelésével nem fordulhat

elő az, hogy a fogyasztó – utólagosan – kifizethetetlen összegű számlát kap, hiszen csak annyit tud fogyasztani, amennyit előzőleg megvásárolt (ezen eszközről lásd bővebben az V.3. pontban foglaltakat).

A felhalmozódott hátralékok összege az eltelt időszak alatt emelkedett, azonban – az összegek indexálásának hiányában – ezen adatok pontos összevetése nem lehetséges (ehhez kapcsolódóan az egy háztartásra jutó hátralék átlagos összegei sem hasonlíthatóak össze).

## **V. Hatékony segítséget tudnak-e nyújtani a szociálpolitikai eszközök?**

A szociális ellátórendszer két fronton tudja felvenni a harcot az eladósodás ellen: egyrészt a *fizetőképesség megőrzésével* (a hátralék felhalmozódásának megelőzésével), másrészt a *fizetőképesség helyreállítása* (a már felhalmozódott adósság kezelése, csökkentése) révén. Mindezek azonban mit sem érnek, ha nincs meg az ügyfélben a kellő fizetőkészség – azaz nem akar fizetni, nem hajlandó együttműködni az igazgatási szervekkel a támogatás érdekében.

### *1. A hátralék felhalmozódásának megelőzését célzó ellátások*

A lakásfenntartási támogatás – azáltal, hogy folyamatos hozzájárulást biztosít a rezsiköltségek fedezéséhez – elméletileg preventív jelleggel szolgálja a lakhatás biztonságát.

Az ellátás *normatív* – minden önkormányzat által kötelezően nyújtandó – formája alapvetően két jogosultsági feltétellel bír: az egy főre jutó havi jövedelem nem haladhatja meg az öregségi nyugdíj minimum 150 százalékát (ez jelenleg 42 750 Ft), illetve a lakásfenntartás elismert havi költsége meghaladja a háztartás havi összjövedelmének 20 százalékát. Létezik ezen felül *adósságkezelési szolgáltatáshoz kapcsolódó*, illetve *helyi (méltányossági)* támogatás. Mindhárom típus nyújtható pénzbeli ellátásként, vagy természetben (a jogosult számláján jóváírva, vagy egyéb formában, pl. tüzelőanyagként).

A végrehajtási tapasztalatok alapján kijelenthető, hogy a lakásfenntartási támogatás *célzottsága és hatékonysága az elmúlt években romlott*. Ennek okai az alábbiakban foglalhatók össze:

- a normatív támogatás bevezetésével nőtt a létszám, mely tendencia 2008-ban megfordult – a jövedelemhatár értékvesztése miatt egyre kevesebben jogosultak,
- méltányossági támogatást csupán az önkormányzatok 23 százalékánál nyújtanak; mivel az adósságkezelésben nagyon kevesen részesülnek, ezért az ehhez kapcsolódó típus is alacsony létszámot ér el,
- a támogatás összege alacsony (havi átlagban 4100 Ft), ami a havi átlagos rezszi költség kb. 12 százaléka,
- a természetben nyújtás egyre kevésbé jellemző (2004-ben még 38%, 2008-ban már csak 29%), így a célhoz kötött felhasználás sem biztosított (emiatt egyre inkább általános jövedelem-kiegészítésként funkcionál az ellátás).

## TANULMÁNYOK

Hasonló a rendeltetése a *szociális alapú gáz- és távhőtámogatásnak* is, azonban ez speciálisabb (meghatározott energiatípusokhoz kötődik), illetve eltérő a támogatás odaítélésének és érvényesítésének mechanizmusa is. A támogatásra eredetileg azon háztartások voltak jogosultak, ahol az egy fogyasztási egységre jutó havi nettó jövedelem nem haladta meg az öregségi nyugdíjminimum 3,5-szeresét (99 750 Ft), ezen belül négy jövedelmi kategóriát alakítottak ki, változó támogatási mértékekkel. 2010. április 30-tól a támogatás a felső két jövedelmi kategóriában megszűnt, a másodikban pedig a korábbi felére csökkent. Ezen sávokban – az alacsony jövedelműek számára – az eredetileg 2010. június 30-ig terjedő jogosultsági időszakot a közelmúltban meghosszabbították, 2010 év végéig.

A kompenzáció megszűnését követően valamennyi fogyasztónak a piaci árat kell megfizetnie a földgázért, illetve a távhőért, amelynek társadalmi hatása rendkívül kedvezőtlen. Emiatt a későbbiekben is szükséges lesz gondoskodni arról, hogy a legalacsonyabb jövedelműek számára ne jelentsen vállalhatatlan terhet a lakásfenntartással kapcsolatos számlák kiegyenlítése. A hangsúlyt az átalakítás során a prevencióra kell fektetni, hiszen ez az esetek többségében olcsóbb és célravezetőbb, mint az utólagos „tűzoltás”.

### 2. A hátralék konszolidálását célzó ellátások

Az *adósságkezelési szolgáltatás* utólagosan nyújt segítséget azoknak, akik lakásfenntartási kiadásaikkal (közüzemi díjak, lakbér, közös költség, illetve lakáshitel) kapcsolatban már hátralékossá váltak. A – jellemzően családsegítő központokban működő – szolgáltatás keretében három elemű segítségnyújtás valósul meg, összekapcsolódik a természetbeni ellátás és a szolgáltatás:

*Adósságcsökkentési támogatás:* a tartozás visszafizetéséhez – kötelező önrész mellett – biztosított, a hitelező részére folyósítandó pénzbeli juttatás (összege legfeljebb 300 ezer Ft, illetve – lakáshitelek esetén – 600 ezer Ft);

*Lakásfenntartási támogatás:* annak érdekében, hogy a hátralékok törlesztése mellett az ügyfél képes legyen a folyó lakáskiadásai fedezésére is;

*Adósságkezelési tanácsadás:* a helyes gazdálkodás kialakításához, a támogatás megfelelő felhasználásához, illetve a prevenció érdekében az adósnak kötelezően együtt kell működnie a 120 órában képzett adósságkezelési tanácsadó szakemberrel.

A 2003-as felmérés adataival történő összevetés tapasztalatai – elsősorban az eladósodás jelentős mértékű növekedése – megkérdőjelezi az adósságkezelési szolgáltatás hatékonyságát. Jelenleg csak a települések 4-5 százalékában érhető el a szolgáltatás (csak a fővárosi kerületekben, illetve a negyvenezernél nagyobb lélekszámú településeken kötelező), az e célra fordított összeg pedig még az évi 1 milliárd forintot sem éri el, évente mindössze kb. 10 ezer család tudja igénybe venni. Mindezen számok azt jelzik, hogy miközben egyre nagyobb szükség lenne az adósságkezelésre, a nem megfelelő szabályozás miatt nem képes a funkcióját betölteni, ezért a *továbbfejlesztése elengedhetetlen*.

Erre számos eszköz kínálkozik: az adósságkezelést működtető tele-

pülések körének bővítése, a megelőzést célzó szabályozási elemek hangsúlyosabbá tétele, az ellátást igénybevevők körének bővítése stb. Egyes konkrét szakmai vélemények szerint – tekintettel arra, hogy az áram – és a gáztartozások esetén (főszabály szerint) már 3 havi tartozásnál megszüntetik a szolgáltatást, ezért az adósságkezelés túl későn (csak hat havi tartozásnál) avatkozik be – indokolt a 6 hónapos határ leszállítása. Az átalakítás során azonban azt is szem előtt kell tartani, hogy a szolgáltatás valóban csak azoknak nyújtson segítséget, akik arra rászorulnak (nem vállalható, hogy az ellátás egy alacsonyabb belépési küszöbvel nemfizetésre ösztönözze a fogyasztókat).

### *3. Egyéb (nem szociális ágazati) intézkedések*

A lakhatás megőrzése, illetve a hajléktalanná válás megelőzése érdekében a legnehezebb anyagi körülmények között élők speciális védelmet érdemelnek – az energiaszolgáltatás tekintetében is. Ennek eleget téve – az Európai Unió előírásai alapján – vezették be az ún. *védendő fogyasztók intézményét*, a villamosenergia (2008. január 1-jétől), illetve a gáz (2009. január 1-jétől) szolgáltatásához kapcsolódva.

Ezen belül két kategóriát – a szociálisan rászoruló és a fogyatékossgal élő fogyasztók csoportját – különítenek el a jogszabályok. Mindkét esetben bizonyos jogosító ellátásokhoz kötik e státus igénylésének lehetőségét: a szociálisan rászoruló fogyasztó pl. az lehet, aki, vagy akinek a háztartásában élő személy lakásfenntartási támogatásban, időskorúak járadékában részesül, aktív korúak ellátására jogosult stb. Fogyatékossgal élő fogyasztónak pedig az minősül, aki fogyatékossgai támogatásban, vakok személyi járadékában, vagy aki után szülője vagy eltartója magasabb összegű családi pótlékban részesül.

A szociálisan rászoruló fogyasztók különféle fizetési kedvezményekért (részletfizetés, fizetési haladék) folyamodhatnak, a fogyatékossgal élő pedig a méréssel, leolvasással, számlázással, díjfizetéssel kapcsolatban különleges bánásmódban részesülhetnek, illetve szükség- vagy szünetmentes áramforrást kérhetnek a szolgáltatójuktól.

Mindkét csoport lényeges kedvezménye az ún. *előrefizető mérő*. Ez olyan – a kártyás mobiltelefonok analógiájára működő – fogyasztásmérő, amely a fogyasztást csak az ellenérték előzetes megfizetése esetén teszi lehetővé, ezért nem lehetséges a hátralék felhalmozása (ezen felül tudatos és takarékos magatartásra ösztönöz). Jogosultsági feltételei:

- a fizetési kedvezmények biztosítása mellett a szolgáltatónak fel kell ajánlania az előrefizető mérő felszerelésének lehetőségét;
- amennyiben a védendő fogyasztó a fizetési kedvezmények ellenére sem rendezi a tartozását (vagy a megállapodásban foglaltakat nem tartja be), a további vételezést a szolgáltató ilyen mérő felszereléséhez kötheti;
- a védendő fogyasztót fizetési késedelem vagy nem fizetés esetén csak akkor lehet az energia-ellátásból kikapcsolni, ha – a fentiek szerinti felajánlás alapján – a speciális mérő felszerelésébe nem egyezik bele, illetve annak felszerelését, üzembe helyezését akadályozza vagy megghiúsítja („kikapcsolási védelem”);
- a szolgáltatásból már kikapcsolt – a szociálisan rászoruló fogyasztói

## TANULMÁNYOK

státusra jogosító ellátások valamelyikében részesülő – fogyasztó pedig a nyilvántartásba való felvételével egyidejűleg kérheti az előre fizető mérő felszerelését.

Fontos, hogy a készülék beszerzési és felszerelési költségei a szolgáltatókat terhelik, továbbá hogy ő köteles gondoskodni a mérők működtetésének (feltöltésének) biztosításáról, az ügyfélszolgálati és elektronikus úton. A készülék felszerelésével egyidejűleg meg kell állapotni a fennálló hátralék törlesztéséről; az órák működtetését az önkormányzat segíteni köteles (azon személy részére, akinél ilyen készülék működik, a lakásfenntartási támogatást részben vagy egészben a készülék működtetését lehetővé tevő eszköz formájában kell nyújtani).

Az igénylés alapvető feltétele, hogy a szolgáltató az érintett fogyasztót – kérelmére – nyilvántartásába felvegye. A védettséggel járó jogokat csak egy felhasználási helyen lehet gyakorolni, a védendő státus alapjául szolgáló ok fennállását pedig minden év március 31-ig ismételtén igazolni kell. Aki mindkét jogosultsági kategória feltételeinek megfelel, vegyesen is igénybe veheti a kedvezményeket (további információ, és adatlapok a tárca honlapján).

Mindazonáltal az előrefizető mérő sem „csodaszer”, ezzel is előfordulhat, hogy szolgáltatás nélkül marad az ügyfél (amennyiben nincs pénze a készüléket feltölteni). Lényeges különbség ugyanakkor, hogy az állam vagy az önkormányzat ilyen esetekben sokkal hatékonyabban és célzottabban tud beavatkozni, segítséget nyújtani, továbbá a fogyasztó mentesül a visszakapcsolási díj és a járulékos költségek viselésétől.

Sajnálatos módon – bár a jogszabályi környezet ezt lehetővé tenné – *nem tudott eléggé elterjedni* az előrefizető mérők rendszere. A szolgáltatók anyagilag ellenérdekeltek, s az ún. intelligens mérés (Smart Metering) kötelező bevezetéséig nem végeznek komolyabb ráfordításokat, a készülékek megfelelő működtetését (feltöltését) biztosító, értékesítési hálózatot sem fejlesztik (jelenleg ez csak az ügyfélszolgálatokon lehetséges). Ezen feltételek hiányában pedig a jogszabály által előírt „kötelező felajánlás” sem lesz hatékony, hiszen eleve nem teszi vonzóvá a fogyasztók számára ezt a lehetőséget – annak nyilvánvaló előnyei ellenére.

Jellemző probléma továbbá, hogy – ahogyan azt az Állampolgári Jogos Országgyűlési Biztosa OBH 1288/2009. számú jelentésében megállapította – az önkormányzatok és a potenciális jogosultak *nem rendelkeznek kellő információval* ezekről a lehetőségekről. Ezzel magyarázható a regisztrált védendő fogyasztók alacsony száma is: az áram esetében a vizsgált időpontig a potenciálisan jogosult fogyasztók töredéke, 31 919 fogyasztó, a gáz esetében 14 066 fogyasztó kérte nyilvántartásba vételét szolgáltatójánál (ez a teljes fogyasztói létszám mindössze 0,6 százalék, illetve 0,5 százaléka). Meg kell ugyanakkor említeni, hogy – a közelmúlt informális adatkérései alapján – a létszám dinamikus növekedése figyelhető meg.

Egy korábbi adatfelmérés bontása alapján a regisztrált fogyasztók döntő többsége szociálisan rászoruló fogyasztó, a nyilvántartásba vett személyek kb. 60 százaléka pedig nem igényelt konkrét kedvezményt (akik kértek, nagyjából részletfizetést vagy fizetési haladékot).

## VI. Összegző megállapítások

Összefoglalóan megállapítható, hogy – a 2003-as felmérés adatait is alapul véve – *a lakossági eladósodottság jelentős mértékben nőtt*, és ezt a 2003-ban bevezetett *adósságkezelési szolgáltatás sem tudta megfékezni*.

Különös figyelmet érdemelnek a hosszú távú – egy éven túli – tartozással rendelkező fogyasztók, akiknek csak külső támogatással van esélyük ledolgozni a hátralékukat (sajnálatos módon a rendkívül nagy összegű hátralékok – és az ebből következően magas önrész – esetében sokszor még azzal sem).

Tekintettel a fentiekre – megítélésem szerint – a hangsúlyt a megelőzésre, a *hátralék felhalmozásának megelőzésére* kell fektetni. Ennek kiváló eszközei lehetnek – némi továbbfejlesztés után – a már említett pénzügyi ellátások (pl. lakásfenntartási támogatás), illetve a védendő fogyasztók által igénybe vehető kedvezmények rendszere, ami sajnos a gyakorlatban nem tud igazán érvényesülni. A szociális ellátások mellett szintén lényeges szerepe van a tudatos – takarékos – energiafelhasználásnak, illetve az elavult fűtési rendszerek korszerűsítésének.

Budapest, 2010. július

### Mellékletek

#### 1. számú melléklet

A felméréshez adatot biztosító szolgáltatók

#### I. Áramszolgáltatás

DÉMÁSZ Zrt.  
ELMŰ-ÉMÁSZ Nyrt.  
E.ON Hungária Zrt.

#### II. Gázszolgáltatás

E.ON Hungária Zrt.  
ÉGÁZ-DEGÁZ Zrt.  
Fővárosi Gázművek Zrt. (FŐGÁZ Zrt.)  
TIGÁZ Zrt.

#### III. Távhőszolgáltatás

Budapesti Távhőszolgáltató Zrt. (FŐTÁV Zrt.)  
Dalkia Energia Zrt.  
Debreceni Hőszolgáltató Zrt.  
Egri Vagyongazdálkodó és Távfűtő Zrt. (EVAT Zrt.)  
ENERGOCOOP Kft.  
Győri Hőszolgáltató Kft. (GYÓRHŐ)  
Hódmezővásárhelyi Vagyongazdálkodó és Szolgáltató Zrt.  
Kaposvári Önkormányzati Vagyongazdálkodó és Szolgáltató Zrt.  
Kecskeméti TERMOSTAR Hőszolgáltató Kft.  
Keszthelyi Városüzemeltető Egyszemélyes Kft.  
Komárom-Esztergom Megyei Távhőszolgáltató Zrt. (KOMTÁVHŐ Zrt.)  
Komlói Fűtőerőmű Zrt.  
Kőszegi Távhőszolgáltató Kft.  
Miskolci Hőszolgáltató Kft. (MIHŐ Kft.)  
MÓRHŐ Kft.

## TANULMÁNYOK

Mosonmagyaróvár Városüzemeltető és Fenntartó Kft.  
 Pécsi Távfűtő Kft. (PÉTÁV)  
 PRIMER Ajkai Távhőszolgáltatási Kft.  
 SZÁKOM Kft. Százhalombatta  
 Szombathelyi Távhőszolgáltató Kft.  
 Tapolcai Városgazdálkodási Kft.  
 Tarjánhó Szolgáltató és Elosztó Kft.  
 Várpalotai Közüzem Kft.  
 Veszprémi Közüzem Szolgáltató Zrt.

### 2a számú melléklet Lakossági díjhátralékok összetétele – ÁRAMSZOLGÁLTATÁS

	2008. évben	2009. I. félévben
A lakossági fogyasztásból származó bruttó díjbevétel (E Ft)	446 568 045	238 024 456
<b>2009. június 30-i állapot szerint</b>		
Lakossági fogyasztók száma összesen (fő)	4 963 137	
	<b>összesen</b>	<b>ebből kikapcsolt</b>
A hátralékos fogyasztók száma (fő)	555 652	27 579
aránya (%)	11,2	0,6
A teljes hátralék összege (E Ft)	18 006 837	3 371 168
aránya a díjbevételhez (%)		
– 2008. évihez	4,0	0,8
– 2009. I. félévihez	7,6	1,4
Egy hátralékos fogyasztóra jutó hátralék átlagos összege (Ft)	32 407	122 237
<b>A hátralék megoszlása időtartam szerint</b>		
30–60 nap	létszám (fő)	130 112
	összeg (E Ft)	3 868 768
61–90 nap	létszám (fő)	91 713
	összeg (E Ft)	3 062 039
91–180 nap	létszám (fő)	134 502
	összeg (E Ft)	4 088 503
181–360 nap	létszám (fő)	103 053
	összeg (E Ft)	3 679 402
361 napon túli	létszám (fő)	96 272
	összeg (E Ft)	3 308 124
<b>A nyilvántartott védendő fogyasztók</b>		
– száma (fő)	31 919	
– aránya (%)	0,6	
	<b>2008. évben</b>	<b>2009. I. félévben</b>
<b>Ingyatlan-végrehajtások száma (db), ebből</b>	0	0
– eredménytelen	0	0
– sikeres	0	0

*Herpai: A lakossági díjhátralékok alakulása egy felmérés tükrében*

**2b számú melléklet Lakossági díjhátralékok összetétele – GÁZSZOLGÁLTATÁS**

	2008. évben	2009. I. félévben
A lakossági fogyasztásból származó bruttó díjbevétel (E Ft)	429 002 470	277 044 009
<b>2009. június 30-i állapot szerint</b>		
Lakossági fogyasztók száma összesen (fő)	3 264 016	
	<b>összesen</b>	<b>ebből kikapcsolt</b>
A hátralékos fogyasztók száma (fő)	466 349	30 278
aránya (%)	14,3	0,9
A teljes hátralék összege (E Ft)	15 853 879	3 617 084
aránya a díjbevételhez (%)		
– 2008. évihez	3,7	0,8
– 2009. I. félévihez	5,7	1,3
Egy hátralékos fogyasztóra jutó hátralék átlagos összege (Ft)	33 996	119 462
<b>A hátralék megoszlása időtartam szerint</b>		
30-60 nap	létszám (fő)	98 580
	összeg (E Ft)	3 212 649
61-90 nap	létszám (fő)	66 502
	összeg (E Ft)	2 187 256
91-180 nap	létszám (fő)	105 505
	összeg (E Ft)	3 677 593
181-360 nap	létszám (fő)	81 909
	összeg (E Ft)	2 552 866
361 napon túli	létszám (fő)	113 853
	összeg (E Ft)	4 223 515
<b>A nyilvántartott védendő fogyasztók</b>		
– száma (fő)	14 066	
– aránya (%)	0,431	
	<b>2008. évben</b>	<b>2009. I. félévben</b>
<b>Ingatlan-végrehajtások száma (db), ebből</b>	<b>1 117</b>	<b>422</b>
– eredménytelen	1 078	404
– sikeres	39	18

**TANULMÁNYOK**

**2c számú melléklet Lakossági díjhátralékok összetétele – TÁVHŐSZOLGÁLTATÁS**

	<b>2008. évben</b>	<b>2009. I. félévben</b>
A lakossági fogyasztásból származó bruttó díjbevétel (E Ft)	156 861 853	92 074 770
<b>2009. június 30-i állapot szerint</b>		
Lakossági fogyasztók száma összesen (fő)	457 413	
	<b>összesen</b>	<b>ebből kikapcsolt</b>
A hátralékos fogyasztók száma (fő)	106 876	56
aránya (%)	23,4	0,0
A teljes hátralék összege (E Ft)	9 458 812	15 510
aránya a díjbevételhez (%)		
– 2008. évihez	6,0	0,0
– 2009. I. félévihez	10,3	0,0
Egy hátralékos fogyasztóra jutó hátralék átlagos összege (Ft)	88 503	276 964
<b>A hátralék megoszlása időtartam szerint</b>		
30-60 nap	létszám (fő)	17 807
	összeg (E Ft)	847 470
61-90 nap	létszám (fő)	14 477
	összeg (E Ft)	1 074 746
91-180 nap	létszám (fő)	20 997
	összeg (E Ft)	2 479 055
181-360 nap	létszám (fő)	9 780
	összeg (E Ft)	1 350 009
361 napon túli	létszám (fő)	19 585
	összeg (E Ft)	3 776 236
	<b>2008. évben</b>	<b>2009. I. félévben</b>
<b>Ingyatlan-végrehajtások száma (db), ebből</b>	205	137
– eredménytelen	177	117
– sikeres	28	20

ZOLNAY JÁNOS

## „Olvashatatlan város”

Közoktatási migráció és migrációs iskolatípusok Pécsen

A tanulmány az általános iskolai tanulók, ezen belül a halmozottan hátrányos helyzetű és roma tanulók pécsi iskolakörzetek közötti migrációját vizsgálja, arra keresve a választ, hogy a közoktatási szegregáció mekkora hányadát magyarázza a tanulók földrajzi eloszlása. A pécsi folyamatok elemzését indokolja, hogy az önkormányzat oktatáspolitikájának évek óta következetesen alkalmazott esélykiegyenlítő elemei is vannak, ám ennek ellenére az etnikai szegregáció dinamikusan növekszik a városban. A szerző tipizálja a pécsi iskolákat a tanulói migráció szempontjából és leírja az iskolák közötti migrációs játszmákat, a várost jellemző közoktatási migrációs trendeket. Eközben arra keresi a választ, hogy a nem a lakóhelyük szerinti körzeti iskolába járó diákok – a diákok többsége – milyen szándékkal migrálnak, igaz-e, hogy az iskolakörzetek közötti vándorlás minden esetben a jobb iskolák irányába történik. Végül más magyarországi nagyvárosok példáját is idézve a tanulmány annak esélyeit elemzi, hogy ilyen mérvű tanulói migráció mellett képesek-e az önkormányzatok a városfejlesztési és oktatáspolitikájuk összehangolására, képesek-e „olvashatóvá tenni” az oktatáspolitikai térbeli dimenzióit.

A közoktatási szegregáció jelensége alapvetően más természetű kistélepüléseken, mint a nagyobb városokban. Azok az önkormányzatok, amelyek kisebbek, mint a lokális oktatási piac – tehát az a többé-kevésbé zárt területi egység, amelynek keretei között a közoktatási javak és szolgáltatások elosztása megtörténik – teljes mértékben ki vannak szolgáltatva a környékbeli erősebb iskolacentrumok szívóhatásának. (Havas G. 2008)

Minden olyan településen, amelynek intézményhálózata túl kicsi ahhoz, hogy kielégítse a helyi közoktatási igényeket, vagy amelyek közelében van elérhető iskolacentrum, elvileg is képtelenség bármilyen esélykiegyenlítő oktatáspolitikát érvényesíteni. Ennek azonban nem kizárólag a kisiskolák mérete és korlátozott kínálata az oka: a kisebb településeken döntő tényező, hogy a befolyásos családok maguk is használói-e a

helyi közintézményeknek és szolgáltatásoknak. Ha igen, akkor érdekeltek lehetnek a közintézmények, közszolgáltatások fenntartásában és jó színvonalú működtetésében. Abban az esetben, ha a *fenntartói érdekeltség szelektív*, akkor egyes ágazatok vesztesek, alulfinanszírozottak lesznek, illetve a finanszírozásukra kapott összegek egy részét az önkormányzatok részben más ágazatok vagy fejlesztések, hiteltörlesztések finanszírozására fordítják. Azt az esetet neveztük „fordított virilis modellnek”, amelyben a helyi elit teljes mértékben ellenérdekel a közszolgáltatások működtetésében, és alulfinanszírozza az intézményeket. A legrosszabb a helyzet olyankor, amikor a helyi politikai, igazgatási és gazdasági elit már nem is azon a településen él, amelyet kormányoz, illetve ahol gazdasági, vállalkozásának telephelyei vannak. (Zolnay J. 2008)

E mechanizmus következményei túlmutatnak a közoktatáson: a kistérségi, kistérségi gettósodás mértéke jóval súlyosabb annál, mint amit a szociális problémák, illetve problémahordozók térbeli koncentrációja önmagában indokolna.

A közepes és nagyobb településeknek elvben lehetnek koherens oktatáspolitikai elvei és prioritásai, és nem fenyegeti őket a „fordított virilis” modell kialakulása. A gettósodás mértéke, súlyossága hozzávetőlegesen megfelel annak, amit a szociális problémák és problémahordozók térbeli koncentrációja indokol. Az esélykiegyenlítő oktatáspolitikának azonban csak abban az esetben lehetnek valóságos ágensei az önkormányzatok, ha képesek összehangolni városfejlesztési és oktatáspolitikájukat, ha képesek „olvashatóvá” tenni a közoktatás térbeli dimenzióit. *Kevin Lynch* abban az esetben beszél „olvasható városról”, ha az egyes kisközösségek városi térről alkotott mentális reprezentációi közel állnak egymáshoz. (Wilhelm G. 2005) Megkíséreljük ezt a fogalmat alkalmazni a városi önkormányzatok oktatáspolitikája térbeli dimenziójának leírására.

A nem intézményes elkülönítésen alapuló, közoktatási szegregáció közgazdasági magyarázó modellje többnyire a *white flight* jelenség. Eszerint az elvándorlás mindig a jobbnak ítélt iskola irányában zajlik, még-hozzá racionális érdekek mentén. A közoktatás ugyanis ebben az értelmezésben kvázi-piac, amelynek jó pozíciójú szereplői – szülők és iskolák – egymást választják, míg a többiek kénytelenek beérni egymással. Minél kevésbé korlátozza vagy szabályozza egy adott ország kormányzati közoktatás-politikája a közoktatási kvázi-piac működési mechanizmusait, annál egyenlőtlenebb, szelektívebb és polarizáltabb lesz a rendszer, illetve annál nagyobb lesz a helyi oktatáspolitikai hatalma, és a helyi oktatáspolitikai döntések súlya.

A magyarországi oktatáspolitikai 1985 óta ismeri a szabad iskolaválasztás lehetőségét, majd a rendszerváltást követő 1993. LXXIX. törvény gyakorlatilag szerzett jogként ismerte el és kodifikálta a szülők jogát ahhoz, hogy körzeten kívüli önkormányzati iskolába írássák gyerekeiket. Tizenkét év elteltével a jogalkotó esélyegyenlőségi megfontolásokból fékeket épített be a rendszerbe, korlátozva az iskolák szelekciós lehetőségeit. Azok a szülők, akik a körzeti iskolánál vonzóbb iskolába viszik gyerekeiket, valójában a magyarországi közoktatás alacsony színvonalára reagálnak, és kiválasztják, kisajátítják maguknak a közoktatási szolgáltatások legjavát. Az iskolákat mindez versengésre készíti, arra, hogy alkalmazkodjanak a piaci logikához és szelektáljanak a tanulók között,

ameddig még tehetik. A választási lehetőséggel nem rendelkező szülők illetve iskolák közvetlenül nem képesek befolyásolni a helyi oktatási piac folyamatait. (Kertesi G. – Kézdi G. 2005) A modell *azt sugallja*, hogy a magyarországi közoktatás kirívó egyenlőtlenségeit, illetve a közoktatási szegregáció jelenségét *a jelenlegi önkormányzati-oktatásirányítási rendszerben lehetetlen kezelni, ám a szereplők racionálisan viselkednek.* (Kertesi G. – Kézdi G. 2009)

De vajon megismerhető-e, tipizálható-e a magyarországi iskolarendszer? A magyar oktatáskutatók közül a kérdést – oktatásantropológiai fogalmakat használva – *Erőss Gábor* tette fel. Véleménye szerint a magyarországi közoktatás egyenlőtlensége tény, ám a középrétegek menekülésének modellje, illetve a folyamat elbeszélése leegyszerűsítő, és alkalmatlan számos felmerülő probléma megmagyarázására. Az oktatásirányítás poszt-bürokratikus korszakában a szabad iskolaválasztással és a helyi oktatáspolitikai döntéshozók szélsőségesen nagy hatalmával jellemezhető magyarországi közoktatási szisztémából rendszerszerűen következik az esetlegesség uralma: a helyi kontextusok nemcsak különböznek egymástól, de különneűek is, mivel a helyi önkormányzatok helyi szinten értelmezik a közjó fogalmát, amely minden társadalompolitika vezérfonala. (Erőss G. 2008)

Véleményünk szerint egyik megközelítés sem képes racionális módon megmagyarázni a harmadik autonóm szereplő, a fenntartó önkormányzatok viselkedését. Nemcsak az oktatási kormányzat, vagy a külső elemző, de maguk a helyi politikusok és szakigazgatási vezetők sem tudhatják, hogy eszközeik valójában alkalmasak-e céljaik megvalósítására, vagy esetleg az eredeti politikai, igazgatási szándékhoz képest teljesen más következményekhez vezetnek.

Ennek döntő oka *a tanulói migráció, pontosabban az a tény, hogy a tanulói migráció radikálisan átrendezi a városi teret.* Nem az intézményrendszer, hanem az intézményhasználat, az oktatási piaci mechanizmusok, az iskolai szelekció és a tanulói migráció tagolják a teret, méghozzá úgy, *hogy a helyi önkormányzatok elvesztik „uralmukat” a város térbeli folyamatai fölött,* és képtelenek összehangolni városfejlesztési és társadalompolitikai, oktatáspolitikai döntéseiket. Az iskolafenntartó önkormányzatok így *nem tudhatják értelmezni az esélykiegyenlítő oktatáspolitikai kulcsfogalmát: a szegregációt.*

A szegregációt általában ahhoz a hipotetikus állapothoz viszonyítva mérik, hogy a célcsoporthoz tartozó diákok eloszlása teljesen egyenletes, ami elfedi azt a törvényszerűséget, hogy az egyes városrészek, illetve beiskolázási körzetek társadalmi összetétele szükségképpen eltérő. A másik megközelítés szerint csak abban az esetben beszélhetünk közoktatási szegregációról, ha a tanulók elkülönültségének mértéke meghaladja azt a szintet, amit térbeni eloszlásuk alapján várhatnánk. Ez a szemlélet feladja a közoktatás esély-kiegyenlítő szerepét, illetve elfogadja, hogy a közoktatás a térben is leképeződő társadalmi egyenlőtlenségeket semmiképpen sem képes mérsékelni. Ezt a logikát követve, illetve a szabad, vagy majdnem szabad iskolaválasztás 25 éves magyarországi gyakorlatát tekintve létezhet egy harmadik viszonyítási pont is. Eszerint a célcsoporthoz tartozó tanulók elkülönültségének mértékét ahhoz a hipotetikus állapothoz is mérhetjük, amelyben a tanulók és az iskolák teljesen szaba-

don választhatnák egymást, a fenntartó pedig automatikusan finanszírozná a kereslet-kínálat kvázi-piaci logikája alapján kialakult iskola- és osztályszerkezetet.

## 1. A nagyvárosi önkormányzatok oktatáspolitikai prioritásai

A nagyvárosi önkormányzatoknak többnyire négy, tudatosan, vagy kevésbé tudatosan képviselt oktatáspolitikai prioritásuk van.

1.1. Bizonyos *mérethatékonyság* alatt általában nem szívesen tartanak fenn intézményeket: dönthetnek úgy, hogy bezárják, vagy tovább működtetik azokat az iskolákat, amelyekben a HHH vagy roma tanulók aránya meghalad egy kritikus mértéket. A mérethatékonyság azonban nemcsak az iskolaépületek eltérő rezsiköltsége miatt viszonylagos, hanem mert tágabb *költséghatékonysági*, illetve oktatáspolitikai megfontolások függvénye, csakúgy, mint az önkormányzati iskolák egyházi fenntartásba adása, vagy egyes kiegészítő normatívák révén finanszírozott képzési formák engedélyezése. Adott esetben egy önkormányzat úgy ítélheti meg, hogy „mindenkinek megéri” fenntartani egy kis létszámú, vagy egy alacsony kihasználtsággal működő, szegregált gyűjtőiskolát. Az időközben már bezárt nyíregyházi, illetve a ma is működő *kaposvári* szegregált gyűjtőiskola a két város legdrágább, legnagyobb fajlagos költségű oktatási intézménye volt, illetve Kaposváron ma is ez a legdrágább iskola. A helyi szintű „költség-haszonelemzés” szerint azonban a szaldó mindkét városban pozitív.

1.2. Korlátozhatják, illetve a költségmegosztást szabályozó közoktatási megállapodáshoz köthetik a *vidéki tanulók felvételét*. Ugyanakkor a vidéki tanulók költségnövelő hatása is viszonylagos: a vidéki tanulók mindaddig csak többletbevételt jelentenek a fenntartónak, amíg nem kell új tanulócsoporthoz szervezni. Az önkormányzatok valójában háromféle szempontot érvényesítenek, amikor megszabják a vidéki tanulók felvételének korlátait. Az egyik fontos szempont a szuburbanizáció: szinte minden nagyobb magyarországi városból számottevő mértékben költöztek ki tehetősebb középrétegek a közeli településekre, ám változatlanul korábbi lakóhelyük oktatási intézményeit akarják használni. (Virág T. 2010) A másik szempont: az önkormányzatoknak el kell dönteniük, hogy milyen mérvű *lefölöző szívóhatást* akarnak gyakorolni a tágabb térségre. Végül a harmadik szempont: az önkormányzatok *összvárosi szelekciós* elveket alkalmazhatnak. A pécsi általános iskolákba felvett, beengedett vidéki tanulók például lényegesen magasabb státusúak, mint a pécsi lakóhelyű diákok, ami arra utal, hogy a város igenis megválogatja, hogy kiket enged beiratkozni iskoláiba, és kiket nem.

1.3. Érdeklük, hogy az oktatási piac szereplői legalább olyan mértékű *egyensúlyi helyzetet* alakítsanak ki, ami nem lehetetleníti el az intézményhálózat fenntartását, finanszírozását, illetve a közoktatási célú beruházások tervezését. Az egyensúlyi helyzetet kísérheti nagymérvű tanulói migráció, illetve nagymérvű fluktuáció, feltéve, hogy az iskolák, a befo-

lyásos szülői csoportok és a fenntartó képesek a folyamatokat előre látni. Ez a legnehezebb, az esetek többségében megoldhatatlan feladvány. *Nyíregyházán* például az egyensúly olyan mértékben bomlott meg, hogy az önkormányzat 2004-ben kénytelen volt bezárni egy néhány évvel korábban teljesen felújított iskolaépületet.

*Miskolc* viszont az ezredforduló utáni években úgy érezhette, hogy megtalálta az egyensúly kulcsát. A cigány többségűvé vált iskolák jelentős részében olyan, összvárosi beiskolázású, két tannyelvű osztályokat indított, amelyből de facto kizárták a roma diákokat. A két tannyelvű osztályokba olyan diákok járnak, akik számára a város egésze bejárható, míg a többi osztályba beiratkozott tanulók számára a beiskolázási körzethatárok átjárhatatlanok. Az önkormányzat informális alkut kötött az iskolahasználókkal: a cigány többségű iskolákat igyekeztek vonzóvá tenni a középrétegek számára, ugyanakkor az oktatáspolitikusok úgy vélték, hogy ebből a roma tanulók is profitálhatnak; igaz ugyan, hogy a két tannyelvű oktatásban nem vehetnek részt, de az anyanyelvi tanárok kisebb óraszámban őket is taníthatják és a közös iskolai programokban együtt lehetnek nem cigány iskolatársaikkal. (Zolnay J. 2005)

*Kaposvár* összevont két iskolát, és a közös iskolába kényszerített romungro, beás, valamint oláh cigány gyerekek közötti konfliktusokat sem az iskola, sem az önkormányzat nem volt képes kezelni. A szülők tömegesen vitték el gyerekeiket máshová, a beás szülők pedig inkább a szegregált és lényegesen rosszabb színvonalú, cigány többségű iskolát választották. Az önkormányzat úgy döntött, hogy felmenő rendszerben bezárja az ellehetetlenült iskolát, majd újabb olyan iskola-összevonást határozott el, ami hasonló fenntarthatatlan helyzetet kialakulásával fenyeget. A város oktatáspolitikája nem vett tudomást, vagy akart tudomást venni arról, hogy a kaposvári roma csoportok identitását nem kis részben a csoportközi elhatároló megkülönböztetés konstituálja.

Ennek a szándékos „nem-tudásnak” hosszú előzményei vannak. A város vezetése 1960-ban egyetlen akcióval kitelepítette a Kaposvár belterületén élő kereskedő colári cigányokat a teljesen más életformájú beások közé, a – város által 1922-ben parcellázott, illetve épített – kaposzentjakabi beás telepre. (Máté M. 2009) Az 1990-es években az önkormányzat tovább bővítette a telepet, amely mára minden bizonnyal az ország legnagyobb összefüggő városi cigánytelepévé vált, nem számítva a vadtelepeket, például a miskolci Lyukóbányát. Az 1990-es években a belváros melletti szegénynegyed lebontása során az ott élő, tehetős romungro családokat egy családi házas övezetbe költöztették. A „nem tudás” minden esetben azt jelentette, hogy az adott csoport elköltöztetéséhez fűződő érdekek erősebbek voltak, mint az esetleges következményektől való félelem. A város vezetése a kaposzentjakabi romák térhasználatát adekvátnak ítélte és ítéli a településrészrel, jóllehet a beás és a colári szülők évtizedeken keresztül még egyazon iskolába sem voltak hajlandóak íratni gyerekeiket, egyazon óvodába pedig ma sem viszik őket. Az iskola-összevonások révén azonban az önkormányzat nemcsak a közoktatási, de a *térbeli folyamatok felett is elveszítette az uralmát.* (Neumann E. – Zolnay J. 2008)

1.4. Végül a fenntartók megfogalmazhatják elképzeléseiket a tanulók, illetve a közoktatási javak és szolgáltatások eloszlásával kapcsolatban, még ha nem is használnak feltétlenül esélyegyenlőségi terminusokat. Korlátozhatják, homogenizálhatják, vagy éppenséggel differenciálhatják az egyes iskolák oktatási kínálatát. Diverzifikálhatják intézményrendszerüket, vagy ellenkezőleg, felszámolhatják hat- vagy nyolcosztályos középiskoláikat. Érintetlenül hagyhatják, vagy átszabhatják a beiskolázási körzethatárokat.

A közoktatási törvény 2005-ben módosított 66. paragrafusa számottevő mértékben korlátozta az iskolák szelekciós lehetőségeit. A jogszabályhelyet első ízben a 2007–2008-as iskolaév előkészítése során kellett alkalmazniuk az iskolafenntartó önkormányzatoknak. Azok a városok, amelyek megkísérelték kijátszatni a korábbinál szigorúbb előírásokat, többféle módon reagáltak:

*Intézmény összevonás révén* kijátszották a jogszabályhelyet, feltéve, hogy – telephellyé minősítve a korábban önálló iskolákat – a beiskolázási körzeteket is összevonták. Ezt tette például *Salgótarján*, de *Kaposvár* is ezzel az eszközzel igyekezett kivédeni az iskolai szelekció korlátozását. Ugyanakkor az intézményi összevonás önmagában semleges eszköz: Hódmezővásárhely, Mohács például kifejezetten esélykiegyenlítő céllal vonta össze iskoláit.

*Szándékosan alulbecsülték a HHH diákok számát.* Kaposváron például 2007 tavaszán összesen 10 halmozottan hátrányos helyzetű kisdiajról tudott a városi statisztika, ami a diákok 2 ezrelékénél is alacsonyabb arányt jelent, a 2008 májusában „már” az általános iskolai tanulók 3 százalékát tartották nyilván halmozottan hátrányos helyzetűként, a júniusi országos adatszolgáltatás idejére pedig ez az arány 9,25 százalékára emelkedett. Mivel a halmozottan hátrányos gyerekekről szóló adatgyűjtés protokollja sokféle értelmezést tesz lehetővé, ezért elegendő volt az érintett szülők tájékoztatásának kötelezettségét a városi érdekeknek megfelelően értelmezni

*Formálisan átszabták a beiskolázási körzethatárokat azzal a szándékkal, hogy a tényleges iskolahasználat nem változik.* Kaposváron 2007 tavaszán a körzethatárok módosítására „nem volt szükség”, hiszen a HHH tanulók aránya a szándékos alulbecslés miatt elenyésző volt. 2008 nyarán azonban stratégiaváltás történt: két alkalommal is módosultak az iskolakörzetek, hiszen időközben a HHH-s gyerekek száma „drasztikusan megugrott”. Valójában a kirendelt minisztériumi esélyegyenlőségi szakember gyanakodott az adatok validitásával kapcsolatban és igyekezett kiaknázni tárgyalási pozícióját. Még fontosabb ugyanakkor a beiskolázási körzethatárok átszabásának tényleges szándéka. Az önkormányzat a város szegregált iskolájának körzetéből csatolt át két részt két szomszédos jó pozíciójú iskolához, tudván, hogy minden érintett – az iskolák és a szülők is – tisztában vannak az intézkedés formális jellegével. Hasonló szándékkal csatolta át a pécsi önkormányzat a város egyik cigánytelepét az egyik elit iskola beiskolázási körzetéhez: tudta, hogy a valóságban nem változik a cigánytelep élő gyerekek iskolahasználatára: változatlanul a korábbi körzetes, szegregálódó iskolába járnak majd. Ugyancsak formális körzethatár-módosításra készítette Győr önkormányzatát az ellene indított per, amely a város szegregált iskolájának bezárását kívánta elérni.

A magyarországi nagyvárosok közül az elmúlt években *Hódmezővásárhely*, *Nyíregyháza*, *Kecskemét* és *Szeged* önkormányzata döntött úgy, hogy bezár egy-egy homogén cigány iskolát. Nyíregyházán a szegregált iskola fenntartását osztatlanul támogatta minden befolyásos csoport, mert szervesen illeszkedett ahhoz a tervhez, hogy a város összevonja a két belterületi cigánytelepet, és összeköltözteti a családokat. Végül a város külső nyomásra döntött úgy, hogy bezárja a szegregált iskolát. Eredetileg hat iskolába osztották el a megszüntetett iskola diákjait, de egyiküknek sikerült kibújni a feladat alól. Miskolcot jogerős bírói ítélet kötelezte ugyanerre, ám a város csak felmenő rendszerben szünteti meg azt a homogén cigány iskolát, amellyel kapcsolatban a bíróság elmarasztalta. Korábban a város ragaszkodott a kérdéses cigány iskola fenntartásához, sőt, az iskola mögötti cigánytelepet fejleszteni is akarta. Csakhogy az időközben elkészült autópálya jócskán felértékelte a területet és az önkormányzat a telep felszámolása mellett döntött. Így a szegregált iskola fokozatos felszámolása is lehetővé vált. Éles politikai váltás volt ez: korábban az oktatáspolitikai szempontok domináltak, most viszont a városfejlesztési érdek bizonyult erősebbnek. (Lengyel G. 2009)

*Pécs* – amelynek szegregációs és migrációs trendjeit, illetve oktatáspolitikáját részletesen elemezzük – 2007 tavaszán két, cigány többségű, de nem homogén tagiskoláját zárta be, a harmadik megszüntetésétől elállt. (A városban nincs homogén cigány iskola vagy tagiskola.) *Kaposvár* önkormányzata úgy ítélte és ítéli meg, hogy az egyensúlyi állapot fenntartásának záloga a csaknem kizárólag cigány diákokat oktató általános iskola fenntartása, és körömszakadtáig ragaszkodik ehhez az intézményhez, jöllehet a kaposvári városházát is bíróság elé citálták.

Egy közepes és egy kisebb város egészében átalakította oktatási intézményrendszerét esélykiegyenlítő céllal. *Hódmezővásárhely* összes intézményét felszámolta, majd a következő napon új iskolákat alapított, új beiskolázási körzetekkel, törekedve arra, hogy a HHH tanulók aránya kiegyenlített legyen. *Mohács* összevonta iskoláit és iskolakörzeteit – telephellyé minősítve a korábban önálló intézményeket –, és az összevont intézmény új igazgatójának feladatává tette, hogy az elsősöket ossza el az épületek, illetve az osztályok között, törekedve arra, hogy a HHH tanulók eloszlása kiegyenlített legyen. A mohácsi döntésnek az volt a legfontosabb oka, hogy a város főterén álló iskola cigányosodott el. (Orsós F. 2009)

## 2. Közoktatási szegregáció és migráció Pécsen

A pécsi általános iskolákban 2007-ben és 2009-ben végeztünk felmérést.<sup>1</sup> Tanulócsoportokként összeírtuk a HH a HHH és a roma diákokat, és azonosítottuk a nem körzetes HH HHH és roma diákokat, a lakóhelyük szerinti beiskolázási körzetük alapján. Mindenekelőtt arra a kérdésre kerestük a választ, hogy vajon az önkormányzat 2007 tavaszán bevezetett oktatáspolitikai és intézmény-átszervezési reformja, illetve annak esélykiegyenlítő elemei képesek voltak-e megfékezni vagy csökkenteni a szegregációs folyamatokat. Kíváncsiak voltunk arra is, hogy a városban mért közoktatási etnikai szegregációból mennyit magyaráz a tanulók földrajzi – tehát iskolakörzetek közötti – eloszlása, más szóval hogy mekkora lenne a szegregáció, ha minden pécsi diák a saját iskolakörzetébe járna. Igyekeztünk megrajzolni a város közoktatási migrációs térképét; egyrészt a migrációs szempontból azonosítani a főbb iskolatípusokat, másrészt a tanulói migrációs trendeket. Kérdésünk az volt: igaz-e hogy a tanulói migrációt csak a white flight jelensége magyarázza, tehát igaz-e, hogy csak a jobb pozíciójú tanulók iratkoznak be körzetükön kívüli iskolába, illetve az elvándorlók mindegyike a jobbnak ítélt iskolák irányába migrál.

### 2.1. Esélykiegyenlítő oktatáspolitikai

A pécsi önkormányzat 2007 tavaszán szervezte át oktatási intézményhálózatát. Elsődleges indoka nem az esélyegyenlőség növelése vagy a szegregáció csökkentése volt. A városháza mindenekelőtt az ágazat költségeit szeretette volna csökkenteni, valamint a bejáró diákok számát akarta keretek közé szorítani. Emellett kevesebb felelős intézményigazgatót, áttekinthetőbb tanulói csoportszerkezetet, és a város egészére kiterjedő pedagógiai kínálatot akart kialakítani, ezért a korábban önálló 21 iskolát 5 összevont „normál” és egy gyógypedagógiai intézményi egységben szervezte. A városháza távlatilag minden városrészben olyan komplex egységeket akar létrehozni, amely az óvodától a középiskoláig egységes alapszolgáltatást nyújt.

Az esélyegyenlőség kérdése nem szerepelt a politikai agendán: azt a tényt sem tudatosították a pécsi politikusok és oktatásirányítók, hogy a városban lényegesen alacsonyabb a szociális, illetve etnikai szegregáció

<sup>1</sup> Mindkét adatfelvétel az Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Közalapítvány (EÖKIK) vizsgálatának keretében készült, ugyanakkor mindkét adatfelvételhez nagy segítséget adott a PTE BTK Szociális Munka és Szociálpolitika Tanszéke, ahol a tanulmány szerzője óraadó tanár. A kutatás alapegységeinek a 2007 előtt önálló – ám beiskolázási körzetüket az intézményi összevonás után is megtartó – 21 pécsi önkormányzati általános iskolát, illetve az iskolák tanulócsoportjait tekintettük. A roma tanulók összeírása során külső klasszifikációs eljárást követtünk, tehát azokat a diákokat regisztráltuk romáknak, akiket az iskolaigazgatók, illetve az osztályfőnökök romáknak tekintettek. A tanulókra, és a lakóhelyük szerinti beiskolázási körzetükre vonatkozó adatokat olyan módon gyűjtöttük, hogy személyi azonosításra semmiképpen sem legyenek alkalmasak és kizárólag aggregált formában használtuk azokat.

mértéke, mint más, hasonló adottságú magyarországi nagyvárosban. Mindazonáltal az átszervezésnek, illetve tágabban, a pécsi városi oktatáspolitikának voltak lényeges esélyegyenlőségi elemei:

- Négy pécsi iskolának 2000-ben megszüntették a beiskolázási körzetét: közülük három kifejezetten elit iskola, a negyedik pedig 12 évfolyamos sport-iskola. Ezek az iskolák 2000–2006 között minden korlátozás nélkül válogathattak a jelentkező tanulók közül, hiszen egyetlen diákkal szemben sem volt felvételi vagy ellátási kötelezettségük. Mind a négy iskola ismételtelen körzetet kapott 2007 tavaszán–összhangban a jogszabályi változásokkal, konkrétan a Ktv 66 § implementációjával. Mindez önmagában is indokolta a beiskolázási körzetek átszabását.

- A beiskolázási körzethatárok módosításának során Pécs egyik – fuvarozó kelderások és lovárik által lakott – cigánytelepét a város belterületének cigány többségűvé vált iskolájától a közeli elit iskolához csatolták.

- Az összevonást megelőzően három roma többségű tagiskola volt a városban; ezek közül kettőt bezártak, tanulóikat pedig az anyaiskolába irányították. A pécsi oktatásirányítás általában felszámolja a cigány többségű iskolákat, vagy tagiskolákat.

- A város négyosztályos általános iskolát és nyolcosztályos gimnáziumot magába foglaló intézményét de facto egységes iskolává alakították.

- Nivelláló esélyegyenlőségi lépés volt az úgynevezett fenntartói órák elvétele, amivel az elit iskolák emelt szintű idegen nyelvi oktatási kínálatát szerették volna szűkebb órakeretek közé szorítani.

Két, fontos esélyegyenlőségi célú intézkedést nem sikerült végrehajtani. Az eredeti reformtervek javasolták a harmadik cigány többségű tagiskola bezárását is, de ezt a környék egyéni képviselője és az anyaiskola vezetői megakadályozták.

A városháza és főként a keleti városrész iskolái megfogalmazták azt a követelést, hogy csökkenteni kell a belvárosi iskolák, vagy általában a vonzó iskolák szívóhatását, az engedélyezett elsős osztályok csökkentésével. A város központjában, vagy attól nem túl távol lévő, vonzónak számító iskolákba a vizsgált tanévben az összes pécsi tanuló 27 százaléka járt, beleértve a 10 százalékos cigány diákkal rendelkező és csökkenő vonzerejű Mátyás király utcai iskolát is. Az elit iskolák közül háromnak három párhuzamos első évfolyama volt 2006-ban. Egyikük 2007-ben már csak két elsős évfolyamot indított, a másik kettő viszont megtarthatta három elsős évfolyamát.

## 2.2. A szegregáció növekedése

A 2006–2007-es, illetve a 2008–2009-es tanév szegregációs adatait tehát azért érdemes összevetni, hogy lássuk, milyen hatása volt a 2007 tavaszán bevezetett – tehát először a 2007–2008-as tanévre vonatkozóan alkalmazott – intézkedéseknek.

A HHH diákok számára vonatkozó adatok évről évre változnak, így azok hitelessége megkérdőjelezhető. Pécsen 2007-ben a HHH tanulók aránya 4 százalék volt, két év múlva az arány 5,4 százalékra szökkent fel,

## MAGYAR VALÓSÁG

miközben a roma tanulók aránya konstans. A roma diákok szegregációja egyértelműen növekedett, még hozzá dinamikusan. 2007 tavaszán az összes önkormányzati általános iskolákba járó pécsi roma diák 21 százaléka, két év elteltével már 30 százaléka járt cigány többségű osztályba.

1. táblázat A tanulók száma és megoszlása a pécsi általános iskolákban, a 2008–2009-es tanévben

Tanulók	Tanulók száma	Tanulók aránya (%)
Összes tanuló	9197	100
HH tanulók	2549	28
HHH tanulók	519	6
Roma tanulók	895	10

Forrás: EÖKIK adatfelvétel

2. táblázat A roma tanulók megoszlása a pécsi általános iskolákban a 2006–2007 és a 2008–2009 tanévben, azokban a tanulócsoportokban, amelyekben a roma tanulók aránya

Tanév	Tanulócsoport	0–25%	26–50%	51–75%	76–99%	100%
2006–	Összesen	473	360	189	34	0
2007	Összesen %	45	34	18	3	–
2008–	Összesen	378	250	181	86	0
2009	Összesen %	42	28	20	10	–

Forrás: EÖKIK adatfelvétel

Az összvárosi szintű etnikai szegregációt az összvárosi, évfolyamonként mért disszimilitási index (DI), illetve annak átlaga segítségével mértük. Eszerint a pécsi összvárosi szegregáció 2007-ben viszonylag alacsony volt: az évfolyamonként 0,04 és 0,05 között mozog, az átlag, pedig 0,046 volt a vizsgált tanévben. Két év elteltével, 2009-ben az évfolyamonként mért DI érték már 0,08 és 0,09 között mozgott, az átlag pedig 0,084 volt. Ez a mutató is a szegregáció dinamikus növekedését jelzi.

Összességében megállapíthatjuk, hogy a szegregáció a pécsi általános iskolákban annak ellenére növekszik, hogy a város oktatáspolitikájának vannak következetesen alkalmazott esélykiegyenlítő elemei.

### 2.3. Körzetes és nem körzetes tanulók aránya

A pécsi önkormányzati általános iskolákba járó diákoknak mindössze 37 százaléka körzetes, igaz, ebben az arányban benne vannak a vidékiek is. Még meglepőbb, hogy a HHH és a roma diákoknak is csak hozzávetőlegesen 60 százaléka körzetes, a többiek nem a körzeti iskolájukba járnak. Ha csak a pécsi tanulókkal számolunk, akkor az összes diák 42

százaléka, a HH tanulók 48 százaléka, a HHH tanulóknak 63 százaléka és a roma tanulóknak 61 százaléka körzetes. Tekintetbe kell venni, hogy a pécsi iskolákba járó vidéki tanulók között lényegesen alacsonyabb a HH, a HHH és a roma tanulók aránya, mint az összes tanulók körében: más szóval a pécsi iskolák főként az elmúlt évtizedekben az agglomerációs településekre kiköltözött középrétegek, illetve általában a magasabb státusú családok gyerekei előtt nyitják meg kapuikat. Noha a magasabb státusú diákok nagyobb hányada migrál, mint az alacsonyabb státusúaké, ám a HH, a HHH és a roma tanulók meglepően magas hányada nem a körzeti iskolájába jár.

3. táblázat A körzetes és nem körzetes tanulók megoszlása a pécsi általános iskolákban a 2008–2009-es tanévben

Tanulók	Tanulók száma	Ebből vidéki tanulók száma	Vidéki tanulók aránya (%)	Körzetes tanulók aránya (%)	Körzetes tanulók aránya a pécsi tanulók körében (%)
Összes tanuló	9197	1206	13	37	42
HH tanulók	2549	221	8	44	48
HHH tanulók	519	28	5,4	60	63
Roma tanulók	895	32	3,6	59	61

Forrás: EÖKIK adatfelvétel

#### 2.4. Területi és közoktatási szegregáció

A tanulói lakcím-adatok alapján nemcsak a körzetes és nem körzetes diákokat különítettük el, hanem azt is azonosítottuk, hogy a nem körzetes diákoknak mi a lakóhelyük szerinti beiskolázási körzetük. Ennek alapján modelláltuk, hogy vajon hányan járnának az egyes, önálló iskolakörzetekkel rendelkező iskolákba, ha minden pécsi diák a saját körzeti iskolájába iratkozna be, és hogy ebben az esetben mekkora lenne a szegregáció.

Láttuk, hogy a 2009-ben a roma diákokra vonatkozó évfolyamonként mért DI érték 0,084 volt. Amennyiben minden pécsi diák a saját körzeti iskolájába járna, úgy az évfolyamonként mért DI érték 0,05 lenne, tehát a tanulók földrajzi eloszlása a közoktatási szegregáció ekkora hányadáért felelős.

#### 2.5. A migráció iránya

Kétféle módszerrel igyekeztünk nyomon követni a migráló diákok útját. Egyrészt a helyi értékítélet alapján sorba rendeztük a pécsi általános iskolákat, és megvizsgáltuk, hogy az egyes tanulói csoportok mekkora hányada jár magasabb, hasonló, vagy alacsonyabb státusú iskolába, a saját körzeti iskolájához képest, illetve azt, hogy a migráns diákok mekkora hányadának vezet az útja a gyógypedagógiai iskolába. Az

## MAGYAR VALÓSÁG

iskolák státusa persze viszonylagos. Az összes migráns pécsi tanuló többsége körzeti iskolájánál magasabb státusú iskolába tart, és a HH tanulók közül is többen választanak körzeti iskolájuknál magasabb státusú, mint ahányan alacsonyabb státusú iskolát. Ugyanakkor az elvándorló HHH és a roma diákok esetében az arány fordított: a HHH tanulók 28 százaléka, a roma tanulók 30 százaléka kerül csak magasabb státusú iskolába, míg 44, illetve 46 százaléuk kifejezetten rosszabbul jár az elvándorlással.

4. táblázat A pécsi általános iskolákból más pécsi iskolákba elvándorló összes diák, illetve a HH, a HHH és a roma diákok megoszlása céliskolák szerint, a 2008–2009-es tanévben

Tanulók	Magasabb státusú iskolák	Hasonló státusú iskolák	Alacsonyabb státusú iskolák	Speciális iskola	Összesen
Összes tanuló	2839	487	1050	234	4610
	62%	11%	23%	5%	100%
HH tanuló	527	140	396	151	1214
	43%	12%	33%	12%	100%
HHH tanuló	52	22	81	29	184
	28%	12%	44%	16%	100%
Roma tanuló	97	29	149	49	324
	30%	9%	46%	15%	100%

Forrás: EÖKIK adatfelvétel

### 2.6. Migrációs iskolatípusok

A migrációt vizsgáló másik módszer árnyaltabb: összevetettük a körzetekben élő és a körzeti iskolákba járók tanulói csoportokat és ennek alapján négyféle iskolatípust különítettünk el:

- „Taszító iskoláknak” neveztük azokat az iskolákat, amelyekben a ténylegesen tanuló összes diák, valamint a HHH és a roma diákok aránya is alacsonyabb az iskolakörzetben élő diákok számához képest. Ezekből az iskolákból valamennyi tanulói csoport „menekül”, jöllehet természetesen nem azonos arányban.

- A „gettósodó iskolákban” tanuló összes diák aránya alacsonyabb, a HHH és a roma diákok aránya viszont magasabb, az iskolakörzetben élő diákok arányához képest. Ezek az iskolák alapvetően taszítják a diákokat, viszont közülük a HHH és a roma diákokat vonzzák.

- A „szelektáló iskolákban” a helyzet éppen fordított, mint a „gettósodó iskolákban”: ezekben az oktatási intézményekben az összes diák aránya magasabb, a HHH és a roma diákok aránya viszont alacsonyabb, az iskolakörzetekben élő diákok számához képest.

- A „vonzó iskolákban” a ténylegesen tanuló összes diák, valamint a HHH és a roma diákok aránya is magasabb az iskolakörzetben élő diákok számához képest.

Az ötödik iskolát sajátos helyzete miatt külön kezeljük:

- „Előszelektálónak” nevezzük a szervezeti önállóságát megőrző ANK-t (Apáczai János Nevelési Központot), mivel az egyazon intézményben, illetve épületben elhelyezkedő – és közös beiskolázási körzettel rendelkező – két iskola között a szelekció már hároméves korban megkezdődik, tekintettel az intézmény közös óvoda-iskola programjára. A rendszerváltást megelőző években az intézményben működő két általános iskola hasonló státusú volt, ám a rendszerváltást követően a két általános iskola pozíciója, és ezzel együtt tanulói létszáma folyamatosan divergál. Az ANK-hoz tartozó öt óvoda közül kettőből – a kialakult szokásjog szerint – ugyanis az alacsonyabb presztízsű, míg a másik háromból a magasabb presztízsű iskolába kerülnek a gyerekek. Néhány évvel ezelőtt az egyik – informálisan a magasabb presztízsű iskolához tartozó óvoda kiscsoportjában – egy olyan óvoda-iskola-pedagógus indított volna csoportot, aki az alacsonyabb presztízsű iskolában tanít. Az érintett szülők azonnal tiltakoztak, sőt, demonstrációt tartottak az intézmény előtt. Ez az esemény szimbolikusan is megpecsételte és mintegy hivatalossá tette a korábban csak informális tudást a két iskola eltérő piaci pozíciójáról, valamint azt is, hogy ebben az oktatási komplexumban a tanulók közötti szelekció hároméves korban megkezdődik.

Három általános iskolát a fenti szempontok alapján nem tudtunk besorolni.

A migrációs adatok alapján elkülönített iskolatípusok viszonya nemcsak az egyes tanulói csoportokhoz, de a körülöttük fekvő városi térhez is eltérő. A „taszító iskolák” meritési területe kisebb, mint beiskolázási körzetük, méghozzá minden tanulói kategória esetében: valamilyen tanulói csoport kisebb-nagyobb része elvándorol, illetve vándorlási egyenlegük minden tanulói csoport esetében negatív. Az iskolák beiskolázási körzetüknek csak kisebb részét „birtokolják”, ezért alaptalanul bíznak abban, hogy a lakóterület felértékelése majd az ő státusukat is növeli. A „gettósodó iskolák” meritési területe az összes tanuló tekintetében kisebb, ugyanakkor a HHH, illetve a roma tanulók esetében nagyobb, mint beiskolázási körzetük. Az ott élő tanulók jelentős része elvándorol, illetve a vándorlási egyenleg negatív; az iskolák beiskolázási körzetüknek csak kisebb részét „birtokolják”. A HHH, illetve a roma tanulók esetében viszont az egyenleg pozitív, az iskolák tér-dominanciája pedig túlterjed a körzethatárokon. Az iskolák tudatában vannak, hogy a HHH és a roma diákok bevándorlása nélkül létük kerülne veszélybe. A „szelektáló iskolák” nem, vagy alig kötődnek ahhoz a városi térhez, amelyben az épületük áll, vagy éppen igyekeznek minimálisra szorítani kapcsolatukat közvetlen lakó-környezetükkel: a beiratkozási hetekben a város egészének területét a magukénak tudhatják, ugyanakkor radikálisan megrostálják a területükön élő HHH és roma tanulókat. A „vonzó iskolák” tér-dominanciája is kiterjed a város egészére, ugyanakkor a HHH és a roma tanulók esetében is túlterjed beiskolázási körzetük határán.

Pécs földrajzilag erősen tagolt város, az egykori duális városfejlődés hatása ma is érezhető. A baranyai megyeszékhely számára a pécsi város-mag, és a 19. században mellé települt, ám a városnál jóval tőkeerősebb és jóval dinamikusabban fejlődő bányavállalat s a Duna Gőzhajózási Tár-

saság szimbiózisa jelentette a legnagyobb várospolitikai kihívást. (Erdősi F. 1968) Ez a kettősség bizonyos értelemben a szocialista korszak derekáig, 1971-ig tartott. (Neumann E. – Zolnay J. 2008)

Pécsen hét olyan városrész van, amelyek szociális mutatói és a városi köztudomás szerint gettó-övezeteknek számítanak. A hét gettó-övezet közül öt egykor bányászkolóniának épült; a kolónia-lakások 1971-ben kerültek tanácsai kezelésbe. (Pilkhoffer M. 2008) Ekkor ért véget a duális városfejlődés. Miután a város „végre” beolvaszthatta a kolóniák több mint négyezer lakását saját állományába, megkezdődhetett a nagyarányú mobilizáció, és a kolóniák „elcigányosodása”, jóllehet a bánya által épített lakóövezetek egykor rendkívül tagoltak voltak: két kolónián például annak idején altiszti és mérnöki lakásokat is emeltek. Két évtized múlva a mecseki bányákat végérvényesen bezárták, majd elkezdődött a gettósodás folyamata: meghonosodtak az uzsora-jellegű kölcsön szisztémák, a leginkább kiszolgáltatott emberek, főként az alkoholisták munkakizsákmányolása, a drogkereskedelem és a főútvonal melletti területeken a prostitúció.

Az egykori kolóniák mellett ma már gettó-övezetnek számít az 1950-es években épült Meszes lakótelep, amely a mobilizáció második-harmadik korszakában, az 1970–1980-as években kezdett „elcigányosodni”. Végül gettó-övezet a fuvarozó oláh-cigányok által lakott Pipacs utcai telep, a sikkósi külvárosban.

A gettó-övezetekbe a városi köztudomás szerint a „belépés is veszélyes”; ezek a területek nem tartoznak a közös városi terekhez. Egy 2003-ban lefolytatott, mentális térkép-vizsgálat során a megkérdezettek a város keleti részét a valóságosnál lényegesen kisebbnek gondolták, illetve a térképek szélére szorítva, a városi tértől elkülönítve ábrázolták. (Mester, T. 2005). A gettó-övezeteket egyértelmű és éles határvonal különíti el a szomszédos lakónegyedektől, ugyanakkor a legtöbb gettó-övezetnek alig van terület-leértékelő kisugárzó hatása a tágabb környezetére: általában közepes státusú lakótelepek falusias jellegű, illetve családi házas övezetei veszik őket körül.

Mivel a rendszerváltást követő évtizedekben a szegény, illetve a cigány lakosságot lényegesen kisebb mértékben szorították ki a város belterületéről, mint a legtöbb magyarországi nagyvárosban, a pécsi városközpontban több, kiterjedt *slum-övezet* található. Ilyen a legszűkebben lehatárolt városmag nyugati és keleti része, a Mecsekalja, valamint a városmagtól kelet, északkeleti irányba húzódó kiterjedt városrész. A slum-övezetek térhasználatára nem kizárólagos, a problémás és a felértékelődő területek határa változik.

## 2.7. Migrációs játszmák

A „*taszító iskolák*” legnagyobbika, a Csokonai iskola körzetében három gettó-övezet található: két egybeépült bányász kolónia – *Györgytelep* és *Szabolcsfalu*; a két kolónia együttesen Pécs legkiterjedtebb és legrosszabb szociális mutatójú szegénytelepe –, és az ötvenes években épült *Meszes lakótelep*. Az iskola tanulóinak 86 százaléka körzetes, ugyanakkor az isko-

lakörzet tanulóinak 48 százaléka (a HHH diákok 23 százaléka, a roma diákok 26 százaléka) elvándorol.

Ahogy évről évre növekszik az elvándorlás, úgy lazul a kapcsolat az iskola és beiskolázási körzete között. A Meszes lakótelep mellett álló, központi iskolaépületet teljesen felújították, ám a diákok száma és összetétele még rövidtávon sem kalkulálható. Az iskola vezetése egyelőre inkább a státusáért küzd, mint létéért, és ez meghatározza tér-percepcióját: mindenáron meg akarja akadályozni a Györgytelep-Szabolcsfalú szélén álló, cigány többségű tagiskola bezárását, jóllehet a felújított központi iskolaépület bőven befogadhatná a cigány többségű tagiskola diákjait. Emellett iskolakörzete részleges felértékelődésének reményébe kapaszkodik: abban bízik, hogy az új családi házakban élők, vagy a beépítetlen területeken tervezett lakópark leendő lakói majd ezt az iskolát tekintik magukénak. Ez a várakozás nem csak azért alaptalan, mert az iskolának egyre kevesebb köze van ahhoz a térhez, ahol működik, hanem mert sorsa a határokat átlépő, nagyobb területen és több intézmény között biztonságosan mozgó diákok kezében van.

A Bártfa utcai iskolának még lazább a kapcsolata beiskolázási körzetével: diákjainak 61 százaléka körzetes, az iskolakörzet tanulóinak 59 százaléka – a HHH tanulók 62 százaléka, a roma tanulók 43 százaléka – más iskolát választ. Az épülettől távol fekvő gettó-övezet, Pécsbánya-telep meghatározza az iskola státusát. A telep egykori iskolája 1997-ben tagintézményként került a Bártfa utcai iskolához, majd 2007-ben bezárt. Ekkortól az anyaiskola beiskolázási körzete kiterjed a telep egészére.

A két „taszító iskolából” elvándorló HHH tanulók többsége, a roma tanulók legnagyobbik része „gettósodó iskolákba” megy. Látni fogjuk, hogy ennek a játszmának a „taszító iskolák” a vesztesei.

A harmadik „taszító iskola” földrajzilag távol, a város déli szegletében található. Az *Illyés Gyula iskola* körzetében sem gettó, sem mikro slum nincs. Az iskola annak köszönheti kedvezőtlen pozícióját, hogy felvállalta a részképesség-zavaros gyerek integrált oktatását.

Az összes pécsi migráns diák 27 százaléka a három taszító iskolák körzeteiben él és választ magának máshol iskolát. Élesen elválnak a „taszító iskolákból” elvándorló diákok útjai. Az összes diák 80 százaléka magasabb státusú iskolába megy, míg ezen belül a HHH tanulók 17 százaléka, a roma tanulóknak pedig 25 százaléka kerül magasabb státusú iskolába. A HHH tanulók 38 százaléka, a roma diákoknak pedig 34 százaléka jobban járt volna, ha saját körzeti iskolájában tanul. A polarizáció még élesebb, ha csak a két, Budai Városkapu Iskolához tartozó iskolát vizsgáljuk: az innen elvándorló HHH diákoknak csak 5 százaléka, a roma diákoknak is csak 15 százaléka kerül magasabb státusú iskolába, míg a HHH diákoknak 43 százaléka, a roma diákoknak pedig 40 százaléka alacsony státusú iskolában tanul, mintha helyben maradt volna.

A migrációs játszma nyertesei a „gettósodó iskolák”. A játszma azonban legalább annyira a határvédelemről is szól, mint a tanulókról. A legnagyobb taszító iskola kétféle határvédelmi stratégiát követett: nemcsak saját cigány többségű tagiskolájának bezárását akadályozta meg, hanem azt is, hogy felszámolják a hirdi iskolát. Attól tartott ugyanis, hogy ha nem védi meg önmagát a szomszédos iskolakörzetek HHH és roma diákjaitól, akkor tovább csökken a státus-megőrzés esélye. A „gettósodó

## MAGYAR VALÓSÁG

*iskolák” viszont ma már ügyet sem vetnek környezetükre; tudják, hogy az ott élők túlnyomó többsége úgyis más iskolákba menekül, az ő létük pedig a taszító iskolák körzeteiből idevándorló HHH és a roma diákoktól függ – és persze a „taszító iskolák” határvédelmi erőfeszítéseitől.*

*Vasas, Somogy és Hird földrajzilag elkülönül a város összefüggő szövetétől, ám történeti és társadalmi értelemben szerves részei Pécsnek. Az itteni – három külön településrészen, illetve épületben elhelyezkedő – iskola körzetében két gettó-övezet van: Somogybánya-telep és a város lakott részétől távolabb fekvő egykori készenléti kolónia, István-akna. Az iskola diákjainak 93 százaléka körzetes; a körzetben élő tanulóknak pedig 70 százaléka – a HHH tanulók 5 százaléka, a roma diákok 14 százaléka – máshová jár iskolába.*

*A játszma másik nyertese a gyárvárosi Szieberth Róbert iskola, amely bezárhatná kapuit a „taszító iskolakörzetekből” érkező diákok nélkül. Az iskola diákjainak ugyanis csak 45 százaléka körzetes, az összes tanuló 42 százaléka pedig a taszító iskolák körzeteiből érkezik. A Gyárváros alacsony státusú terület ugyan, de gettónak tekinthető övezet ma már ebben a városrészben nincs, legfeljebb csak mikro-slumok. Az itt élő diákok 66 százaléka – és a HHH tanulók 42 százaléka, a roma tanulóknak pedig 32 százaléka is! – elmenekül a körzetből.*

*A központi fekvésű, a belvárossal egybeépült, zárt beépítésű, Budai városban lévő Felsővámház utcai iskolába kapcsolata környezetével egészen kirívó – legalábbis az alacsony presztízsű iskolák körében. A körzetes tanulók aránya 43 százalék, míg a körzetben élő diákok nem kevesebb, mint 71 százaléka – a HHH tanulók 44 százaléka, a roma diákoknak pedig 29 százaléka – menekül, és máshol próbál szerencsét. Az iskola ma már cigány többségű. Az iskolát a Budai város, a Zsolnay út, a Havihegy alja és a belváros keleti részén lévő slum-zárványok veszik körül, de gettónak csak a Siklói külvárosban fekvő Pipacs utca telep tekinthető, amelyet 2007 őszétől átcsatoltak az elit iskolának számító Jókai iskolához. Az iskola részben a „taszító iskolák”, részben pedig a közeli „szelektáló iskolák” határvédelmének köszönheti a létét: az összes diák 22 százaléka az előbbi, 19 százaléka az utóbbi körzetekből érkezik. Ez a másik fontos migrációs játszma a városban.*

*A Pécs déli részén, a Megyerváros lakótelepen fekvő Anikó utcai iskola pozíciójának nincs köze környezetéhez.*

*Ellentétben a szelektáló iskolákkal, a gettósodó iskolákból elvándorló különféle tanulói csoportok migrációs trendje hasonló: többségük magasabb státusú iskolába megy, beleértve a HHH és a roma diákokat is.*

*A „szelektáló és a vonzó iskolák” közé tartoznak a város elit iskolái. A gettósodó iskolákhoz hasonlóan nem, vagy alig kötődnek ahhoz a városi térhez, amelyben épületük áll, csak éppen tanulói mozgás iránya teljesen eltérő. A Belvárosi és a Jókai iskolák hét év múltán 2007-ben kaptak ismét beiskolázási körzetet, ám ma is a város egész területét uralják, mivel Pécs két leginkább vonzó elit iskolájának tekintik őket. A Belvárosi iskola diákjainak 19 százaléka, a Jókai iskolának mindössze 10 százaléka körzetes, jóllehet az iskola körzetéhez csatolták a város egyik cigánytelepét. Az innen elvándorló diákok mindenképpen rosszabb iskolába kerülnek, mintha saját körzetük iskolájába iratkoztak volna be: a Belvárosi körzetében élők 51 százaléka,*

a Jókai iskola körzetéből a diákok 66 százaléka – a HHH tanulók 33 százaléka és a roma tanulók 78 százaléka – kényszerül máshová menni.

A városmag nyugati része, illetve a *Szigeti külváros* belső, régi beépítésű részének slum övezetei által körbevett, *Mátyás király iskola* csak fenntartásokkal tekinthető elit iskolának, ehhez képest ez az iskola is erősen szelektál: a körzetes diákok száma nem haladja meg a 13 százalékot, míg a körzetből az itt élők 69 százaléka – a HHH tanulók 71 százaléka, a romák 57 százaléka – máshol keres befogadó iskolát. A városközponttól távoli, *Mezőszél utcai iskola* is szelektív, jóllehet a környéken gyakorlatilag nem élnek romák: a körzetesek aránya 20 százalék, és az itteni tanulók 45 százaléka elvándorol.

Pécs déli városrészében két elit státusú szelektáló iskola van. Az 12 évfolyamos *Árpád fejedelem iskola* diákjainak 30 százaléka körzetes, a beiskolázási körzetből pedig a diákok 71 százaléka elvándorol. A Testvérvárosok tere iskolában a körzetes tanulók aránya 39 százalék, az elvándorlók aránya pedig 58 százalék. A HHH és a roma diákok csaknem teljes egészében kiszorulnak ezekből az iskolákból.

A „vonzó iskolák” sem saját körzeti diákjaikat tartják meg, illetve vonzzák, hanem a vándorlási egyenlegük pozitív, méghozzá a HHH és a roma diákok esetében is. A Pécs harmadik számú elit iskolájának tekinthető *Köztársaság téri iskola*, tanulóinak 14 százaléka körzetes, az iskola körzetéből pedig a tanulók 47 százaléka máshová meg iskolába. A sport tagozatos 12 évfolyamos *TÁSI* diákjainak 30 százaléka körzetes, az elvándorlás a körzetből 76 százalékos.

5. táblázat Migrációs iskolatípusok Pécsen a 2008–2009-es tanévben

Iskola	Az iskolákban ténylegesen tanulók aránya a körzetben élőkhöz képest (%)	Az iskolákban ténylegesen tanuló HHH diákok aránya a körzetben élő HHH diákokhoz képest (%)	Az iskolákban ténylegesen tanuló roma diákok aránya a körzetben élő roma diákokhoz képest (%)
<i>„Taszító iskolák”</i>			
Bártfa	67	72	80
Csokonai	61	83	82
Illyés	39	100	95
<i>„Gettósodó iskolák”</i>			
Anikó	70	100	106
Felső- vámház	65	106	145
Szieberth	75	154	130
VSH	75	112	103
<i>„Szelektáló iskolák”</i>			
Jókai	329	89	30
Mátyás	242	57	100
Belvárosi	257	17	27

**MAGYAR VALÓSÁG**

Iskola	Az iskolákban ténylegesen tanulók aránya a körzetben élőkhöz képest (%)	Az iskolákban ténylegesen tanuló HHH diákok aránya a körzetben élő HHH diákokhoz képest (%)	Az iskolákban ténylegesen tanuló roma diákok aránya a körzetben élő roma diákokhoz képest (%)
TVT	108	63	13
Mezőszél	281	0	33
Árpád	96	20	7
„Vonzó iskolák”			
Köztér	376	150	150
TÁSI	218	233	200

Forrás: EÖKIK adatfelvétel

**2.8. A tanulók megoszlása az iskolatípusok között**

A különféle tanulói csoportokhoz tartozó diákok eloszlása az iskolatípusok között rendkívül egyenlőtlen. Az összes diák 44 százaléka jár szelektáló, illetve vonzó iskolába, míg a HHH tanulóknak csak 7 százaléka, a roma tanulóknak pedig 6 százaléka. A taszító és a gettósodó iskolába az összes tanuló 26 százaléka jár, ugyanakkor a HHH tanulók 73 százaléka, a roma tanulóknak pedig 81 százaléka jár ezekbe az iskolákba. Míg az összes tanuló 2 százaléka jár a város speciális iskolájába, addig a HHH tanulók 10, a roma tanulóknak pedig 7 százaléka.

**6. táblázat Az összes pécsi HHH és roma általános iskolás tanuló megoszlása iskolatípusok szerint a 2008–2009-es tanévben**

Iskolatípus	Összes tanuló	HHH tanuló	Roma tanuló
„Taszító iskolák”	1141	183	329
	12%	34%	37%
„Gettósodó iskolák”	1318	206	392
	14%	39%	44%
„Szelektáló iskolák”	3042	25	39
	33%	5%	4%
„Vonzó iskolák”	981	13	19
	11%	2%	2%
„Előszelektáló iskola”	1255	36	70
	14%	7%	8%
Speciális iskola	229	52	62
	2%	10%	7%

Forrás: EÖKIK adatfelvétel

## 2.9. Migrációs trendek

Nem kétséges, hogy a magasabb státusú tanulók körében nagyobb azok aránya, akik nem körzeti iskolába járnak, mint az alacsonyabb státusú diákok között, ám az iskolai migrációt nem kizárólag a white flight jelensége magyarázza. Legalább ötféle csoportot különítettünk el:

- A körzetükből elvándorló tanulók harmada – a HHH tanulók 9 százaléka, a roma tanulók 5 százaléka – „menekül”: tehát azért választ távolabbi iskolát, mert körzeti iskolájánál jobb, magasabb presztízsű, vonzóbb, jobb továbbtanulási mutatókkal rendelkező iskolába akar járni. A magasabb státusú családok többségének iskolaválasztását nyilván az is erősen motiválja, hogy nem kívánják, hogy gyerekeik cigány tanulókkal vagy a gettó-övezetekben élő diákokkal közös intézményben tanuljanak. Az ő motivációjukra valóban illik a *white flight* kifejezés. Az alacsonyabb státusú, és főként a roma „menekülő” diákok esetében inkább arról beszélhetünk, hogy sikeresen törnek ki iskolakörzetükből és sikerül lényegesen jobb iskolába járniuk, mint ha körzeti iskolájukban.

- A magas iskolakörzeti státusukat megőrzi az elvándorló pécsi diákok 12 százaléka – a migráns HHH tanulók 5 százaléka, és a migráns roma tanulók 4 százaléka. Ők lakóhelyük magas presztízsű iskolája helyett egy másik, de hasonlóan magas presztízsű iskolát választanak. Ez a döntés csak azok esetében jelent valódi választást, akiket lakóhelyük körzeti iskolája is szívesen fogadott volna. A HHH és főként a roma diákok esetében inkább arról van szó, hogy körzeti iskolájuk „eltanácsolta” őket, ám mégis sikerül bejutniuk egy másik, hasonlóan magas presztízsű és jó színvonalú iskolába.

- A migráns pécsi általános iskolások 9 százaléka – az elvándorló HHH tanulók 54 százaléka, és az elvándorló roma diákok harmada – sikertelenül próbál kitörni taszító vagy gettósodó iskolakörzetéből. Ők is „menekülnek” saját iskolakörzetükből, de útjuk egy hasonlóan alacsony státusú iskolába vezet.

- Az elvándorlók 4 százaléka – a migráns HHH tanulók 16 százaléka, a migráns roma tanulók ötöde – azért nem saját lakóhelyének magas presztízsű körzeti iskolájába jár, mert az ottani általános iskola – valamilyen eszközzel – kiszorította őket és csak egy távolabbi, lényegesen rosszabb iskolába tudtak beiratkozni.

- Az összes pécsi migráns tanuló 5 százaléka – az elvándorló 16 százaléka és az elvándorló roma tanulók 15 százaléka – a város speciális iskolájába kerül.

7. táblázat Migrációs trendek Pécsen, a 2008–2009-es tanévben (%)

	Összes migráló tanuló	Migráló HH tanulók	Migráló HHH tanulók	Migráló roma tanuló
Taszító vagy gettósodó iskolakörzetből sikeresen kitörő	28	15	7	5
Előszelektáló iskolából magasabb státusú iskolába migráló	5	22	2	–
Magas iskolastátus-megőrző	12	7	5	4
Taszító, vagy gettósodó iskolakörzetből kitörni sikertelenül próbáló	9	14	45	33
Magas státusú iskolakörzetből alacsony státusú iskolába kiszorított	4	8	16	20
Speciális iskolába kerül	5	12	16	15

Forrás: EÖKIK adatfelvétel

A pécsi általános iskolás diákok iskolai migrációját az jellemzi, hogy az elvándorlók többsége valamennyi iskolatípusból kedvezőbb – vagy legalábbis hasonló – iskolába kerül. A taszító iskolákból elvándorlók 54 százaléka, a gettósodó iskolákból elvándorlók 56 százaléka kerül a szelektáló, illetve vonzó iskolákba, tehát a legjobbnak tartott, leginkább vonzó intézményekbe. Az előszelektálóként regisztrált iskolát ebben az összefüggésben nehéz besorolni, mivel az iskola két, meglehetősen eltérő presztízsű és rangú intézményt foglal magába. A szelektáló iskolák körzeteiből elvándorlók 43 százaléka szelektáló vagy vonzó iskolába kerül, és joggal feltételezhetjük, hogy az előszelektáló iskolába iratkozók jelentős része a magas presztízsű intézményrészben tanul. Az előszelektáló iskolákból elvándorlók 69 százaléka, a vonzó iskolákból migráló diákok 51 százaléka szelektáló, illetve vonzó iskolákban kerül.

Összességében a körzeten kívüli iskolát választó pécsi diákok 28 százaléka taszító, illetve gettósodó iskolakörzetből szelektáló, illetve vonzó iskolába, tehát lakóhelyéhez képest magasabb státusú iskolába kerül. További 5 százalékuk előszelektáló iskolából kerül szelektáló, illetve vonzó iskolába. Az elvándorlók 12 százaléka szelektáló, illetve vonzó iskolából másik szelektáló, illetve vonzó iskolába kerül, tehát megőrzi magas iskolahasználói státusát. A migráló tanulók 9 százaléka sikertelenül próbál kitörni taszító vagy gettósodó körzeti iskolájából, és egy másik, hasonlóan alacsony státusú iskolába iratkozik be. Végül az összes elvándorló tanulók 4 százaléka körzeti iskolája helyett lényegesen alacsonyabb státusú iskolába jár.

Tegyük fel, hogy a taszító és gettósodó iskolák körzeteiből migráló HHH és roma tanulók – a speciális iskolába kerülő diákok kivételével – mindnyájan „menekülnek”, tehát szüleik jobb oktatást, kedvezőbb körülményeket, nagyobb továbbtanulási esélyeket szeretnének gyermekeiknek. Ehhez képest a HHH tanulók 63 százaléka, a roma tanulóknak pedig 55 százaléka más gettósodó vagy taszító iskolába iratkozik be. Az iskolák stratégiai szempontjából lényeges, hogy a gettósodó iskolák gyakorol-

nak szívóhatást a taszító iskolákra, ám a tanulói esélyek szempontjából mindkét csoporthoz pária-iskolák tartoznak. A taszító iskolákból elvándorló roma tanulók 27 százaléka speciális iskolába megy – egyetlen más iskolatípusból sem kerül megközelítően sem ilyen arányban tanuló a speciális iskolába.

Kizárhatjuk, hogy a taszító iskolák maguk szorítanak ki a migráló diákokat. Inkább az látszik valószínűnek, hogy az elvándorló diákok megpróbálnak kitörni a nagyobb esélyt nyújtó iskolák felé, de ez csak nagyon kevesüknek sikerül.

A szelektáló iskolák körzeteiből kiszorított – finoman eltanácsolt, elbátortalanított – HHH diákok 51 százaléka, a roma diákok 62 százaléka szelektáló vagy gettósodó iskolába kerül.

Összességében a romák iskolai migrációját cirkuláris, illetve kedvezőtlen irányú mozgás jellemzi, amellyel szemben lényegesen gyengébb az ellenirányú, tehát a magasabb státusú iskolákba irányuló, sikeres migráció. (Az elvándorló roma tanulók 26 százaléka kifejezetten a taszító és a gettósodó iskolák között migrál.)

Tehát a körzeten kívüli iskolába járó HHH diákok 45 százaléka, a roma diákok 33 százaléka sikertelenül kísérel meg kitörni a saját iskolakörzete által kínált taszító vagy gettósodó iskolából – és taszító vagy gettó-iskolában tanul. Az elvándorló HHH diákok 16 százalékát, a roma diákok 20 százalékát a szelektáló, a vonzó és az előszelektáló iskolák lökik ki a taszító illetve a gettósodó iskolákba. A HHH tanulók 7 százalékának, a roma tanulók 5 százalékának taszító és a gettósodó iskolakörzetekből sikerül bejutniuk szelektáló, illetve vonzó iskolákba; a HHH tanulók 5 százalékának, a romák 4 százalékának – jöllehet saját körzetük szelektáló, előszelektáló, illetve vonzó iskolájuk eltanácsolta őket – mégis sikerül másik hasonlóan magas státusú iskolában megkapaszkodniuk. Összességében a HHH tanulók 14 százalékának, illetve a roma diákok 9 százalékának a migrációja sikeres. A speciális iskolába az elvándorló HHH diákok 16 százalékának, illetve a roma diákok 15 százalékának vezet az útja.

8. táblázat Az egyes pécsi iskolatípusokból elvándorló összes diák céliskolája iskolatípus szerint a 2008–2009-es tanévben

Az összes migráló tanuló	Céliskola							
	Lakóhely szerinti iskolakörzet	„Taszító iskolák”	„Gettósodó iskolák”	„Szelektáló iskolák”	„Előszelektáló iskolák”	„Vonzó iskolák”	Speciális iskola	Egyéb iskolák
„Taszító” iskolák”	29	215	507	212	177	73	51	1264
	2%	17%	40%	17%	14%	6%	4%	100%
„Gettósodó iskolák”	138	55	465	155	149	67	54	1083
	13%	5%	43%	14%	14%	6%	5%	100%
„Szelektáló iskolák”	44	147	338	339	143	38	74	1123
	4%	13%	30%	30%	13%	3%	7%	100%

**MAGYAR VALÓSÁG**

Az összes migráló tanuló	Céliskola							
	Lakóhely szerinti iskolakörzet	„Taszító iskolák”	„Gettósodó iskolák”	„Szelektáló iskolák”	„Előszelektáló iskolák”	„Vonzó iskolák”	Speciális iskola	Egyéb iskolák
„Előszelektáló iskolák”	19	44	202	15	8	8	11	307
	6%	14%	66%	5%	3%	3%	4%	101%
„Vonzó iskolák”	3	13	95	19	15	15	57	217
	1%	6%	44%	9%	7%	7%	26%	100%
Egyéb iskolák	12	5	277	19	157	32	114	616
	2%	1%	45%	3%	25%	5%	19%	100%

**9. táblázat** Az egyes pécsi iskolatípusokból elvándorló halmozottan hátrányos helyzetű (HHH) diákok céliskolája iskolatípus szerint, a 2008–2009-es tanévben

Az összes migráló HHH tanuló	Céliskola							
	Lakóhely szerinti iskolakörzet	„Taszító iskolák”	„Gettósodó iskolák”	„Szelektáló iskolák”	„Előszelektáló iskolák”	„Vonzó iskolák”	Speciális iskola	Egyéb iskolák
„Taszító iskolák”	–	44	1	1	6	11	1	64
	–	69%	2%	2%	9%	17%	2%	101%
„Gettósodó iskolák”	20	11	3	5	3	10	2	54
	37%	20%	6%	9%	6%	19%	4%	101%
„Szelektáló iskolák”	2	23	2	16	6	–	–	49
	4%	47%	4%	33%	–	12%	–	100%
„Előszelektáló iskolák”	3	–	3	–	–	–	–	6
	50%	–	50%	–	–	–	–	100%
„Vonzó iskolák”	3	–	1	–	–	–	–	4
	75%	–	25%	–	–	–	–	100%
Egyéb iskolák	–	2	–	1	–	1	3	7
	–	29%	–	14%	–	14%	43%	100%

*Forrás:* EÖKIK adatfelvétel

10. táblázat Az egyes pécsi iskolatípusokból elvándorló roma diákok céliskolája iskolatípus szerint, a 2008–2009-es tanévben

Az összes migráló roma tanuló Lakóhely szerinti iskolakörzet	Céliskola							Összesen
	„Taszító iskolák”	„Gettósodó iskolák”	„Szelektáló iskolák”	„Előszelektáló iskolák”	„Vonzó iskolák”	Speciális iskola	Egyéb iskolák	
„Taszító iskolák”	5 4%	55 46%	2 2%	16 13%	7 7%	32 27%	2 2%	119 101%
„Gettósodó iskolák”	29 39%	17 23%	3 4%	14 19%	4 5%	7 9%	1 1%	75 100%
„Szelektáló iskolák”	6 6%	55 56%	10 10%	20 20%	2 2%	2 2%	4 4%	99 100%
„Előszelektáló iskolák”	3 60%	1 20%	1 20%					5 100%
„Vonzó iskolák”	2 22%		1 11%			5 56%	1 11%	9 100%
Egyéb iskolák	5 38%		3 23%		1 8%	2 15%	2 15%	13 100%

Forrás: EÖKIK adatfelvétel

### 3. Határok

Minden határ-meghúzás egyben értelmezés és konstrukció: a határokat meghúzó egyén, közösség, intézmény vagy hatóság azt értelmezi, amit a határ elkülönít, ám csak abban az esetben számíthat arra, hogy a határt mások is tiszteletben tartják, ha sikerül az elkülönített egységeket mások számára is elfogadott jelentésekkel felruházni – már ha nem akarja, hogy a határ respektusát kizárólag aknamezők és szögesdrótok biztosítsák.

A Pécsen lehatárolt, hét gettó-övezet és további 8–10 mikro-slum olyan területek, amelyeket a városi megítélés egyfajta „társadalmi enklávéknak” tekint: ezek a területek nem részei a közös városi térnek, az ott élők is csak akkor és addig számítanak a külvilág számára partnereknek, ha olyan közegben – munkahelyeken, iskolában, más intézményekben – érintkeznek velük, ahol időlegesen zárójelbe tehető gettólakó mivoltuk. A város egyéb területei többé-kevésbé mindenki számára bejárhatók, és egyetlen körzet spontán felértékelődése sem kizárt.

Az oktatáspolitikai döntések alapegységei az iskolák és az iskolákat körülvevő lakónegyedek. Ha az önkormányzat át akarja rajzolni a város közoktatási térképét, akkor iskolaépületeket újít fel vagy zár be, illetve átszabja a körzethatárokat. Csakhogy az iskolahasználat, az iskolai szelekció, a tanulók migrációja fragmentálja a teret; az iskolák többségének – státusától függetlenül – gyenge a kapcsolata a környező lakóövezetekkel, a fluktuáció pedig a gettósodó iskolakörzetekben is nagy. Az oktatási piac

teremtette határokat és tereket nem lehet térképre rajzolni, mert minden diák esetében eltérőek a bejárható terek méretei, és máshol húzódnak a már át nem léphető határok. A város közoktatási térképe „olvashatatlan”, a határok láthatatlanok, a döntések hatásai pedig kiszámíthatatlanok.

Az önkormányzat aligha kísérletezhet olyan eszközökkel, mint a brit vagy francia „elsőbbbségi körzetek”, vagy az amerikai „mágnes iskolák”, amelyek a nagy kiterjedésű városi problémaövezetek iskoláinak kiemelt infrastrukturális és humán fejlesztésével kívánják ellensúlyozni az ott élők és az oda járók hátrányait. (Neumann E. 2008; Vida J. 2008) Nem remélheti, hogy iskolák bezárása, vagy éppen felújítása révén elérheti a kívánt célját. Nem tudhatja előre, hogy egy félreeső, vagy éppen egy városközpontban lépő gettósodó iskola bezárásának megakadályozására milyen alkalmi, határvédő koalíciókba szerveződnek a következményektől tartó, környékbeli magas presztízsű iskolák. Ha a városközpontban fejlesztési zónákat határol le, vagy éppen gettó-övezetekben indít szociális város-rehabilitációs projekteket, fogalma sem lehet arról, hogy a közoktatási térképet miképpen alakítja át az oktatási piac, és annak milyen urbanisztikai következményei lehetnek.

Nincs ágense az esélykiegyenlítő oktatáspolitikának Pécsen.

\*

*Az adatgyűjtéshez és az adatok feldolgozásához nagy segítséget nyújtott Vojtek Éva a PTE BTK Szociális Munka és Szociálpolitika Tanszékének munkatársa és Szabó Ágnes. Mindkettőjüknek köszönettel tartozom.*

## Irodalom

- Erdősi Ferenc (1968): A pécsi városszerkezet fejlődése és a városrészek funkcióinak alakulása a kapitalizmus korában. MTA Dunántúli Tudományos Intézet Közlemények 6. Pécs.
- Erőss Gábor (2008): Mozaik-Magyarország felfedezése, avagy az esetlegesség uralma. In.: Berényi Eszter – Berkovits Balázs – Erőss Gábor (szerk.): Iskolarend. Kiváltság és különbségtétel a közoktatásban Gondolat Kiadó, Budapest, 2008.
- Havas Gábor (2008): Esélyegyenlőség, deszegregáció. In: Fazekas Károly, Köllő János, Varga Júlia (szerk.): Zöld könyv a magyar közoktatás megújulásáért. Ecostat, Budapest, <http://www.biztoskezdet.hu/uploads/attachments/ZKTartalom%5B1%5D.pdf>
- Kertesi, Gábor – Kézdi Gábor (2005): Általános iskolai szegregáció, I-II. rész Közgazdasági Szemle, LII. évfolyam, április–május, [http://oktatas.magyarorszagholnap.hu/images/4\\_%C3%BCI%C3%A9skertesik%C3%A9zdi2.pdf](http://oktatas.magyarorszagholnap.hu/images/4_%C3%BCI%C3%A9skertesik%C3%A9zdi2.pdf), [http://oktatas.magyarorszagholnap.hu/images/4\\_%C3%BCI%C3%A9skertesik%C3%A9zdi3.pdf](http://oktatas.magyarorszagholnap.hu/images/4_%C3%BCI%C3%A9skertesik%C3%A9zdi3.pdf)
- Kertesi Gábor – Kézdi Gábor (2009): Általános iskolai szegregáció Magyarországon az ezredforduló után. MTA Közgazdaságtudományi Intézete, Budapesti Corvinus Egyetem. Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek, BWP 2009/6, <http://www.econ.core.hu/file/download/bwp/BWP0906.pdf>
- Lengyel Gabriella (2009): Szilánkos mennyország. Szegénytelepek, cigánytelepek Miskolcon. Beszélő XIV. évfolyam, 7–8. szám, <http://beszelo.c3.hu/cikkek/szilankos-mennyország>

- Máté, Mihály (2009): Abroszárusok. A colári cigányokról – Magyarország legkisebb cigány csoportjáról. Beszélő XIV. évfolyam 10. szám, <http://beszelo.c3.hu/cikkek/abroszarusok>
- Mester Tibor (2005): Pécsi városlakók mentális térképei – egy kutatás tapasztalatai. In: N. Kovács Tímea – Böhm Gábor – Mester Tibor (szerk.): Terek és szövegek. Újabb perspektívák a városkutatásban. Kijárat kiadó, Budapest, 2005.
- Neumann Eszter (2008): 20 év reform Angliában. Educatio, tizenhetedik évfolyam, negyedik szám, [www.hier.iif.hu/hu/letoltes.php?fid=tartalomsor/1257](http://www.hier.iif.hu/hu/letoltes.php?fid=tartalomsor/1257)
- Neumann Eszter – Zolnay János (2008): Esélyegyenlőség, szegregáció és oktatáspolitikai stratégiák Kaposváron, Pécsen és Mohácson. EÖKIK Műhelytanulmány 38. <http://www.eokik.hu/data/files/129435016.pdf>
- Orsós Ferenc (2009): Tabula rasa. Közoktatási deszegregáció Mohácson. In: Törzsök Erika – Paskó Ildi – Zolnay János (szerk.): Cigánynak lenni Magyarországon. Jelentés 2008. Út a radikalizmusba, EÖKIK, 2009.
- Pilkhoffer, Mónika (2008): Bányászat és Építészet Pécsen a 19–20. században. Pro Pannónia Kiadói Alapítvány
- Vida Júlia (2008): Támogató programok az Egyesült Államokban. Educatio, Tizenhetedik évfolyam, negyedik szám, [www.hier.iif.hu/hu/letoltes.php?fid=tartalomsor/1258](http://www.hier.iif.hu/hu/letoltes.php?fid=tartalomsor/1258)
- Virág, Tünde (2010): Kirekesztve. Falusi gettók az ország peremén. Akadémiai kiadó, Budapest
- Wilhelm Gábor (2005): Kognitív térképek és városrepresentáció. In: N. Kovács Tímea – Böhm Gábor – Mester Tibor (szerk.): Terek és szövegek. Újabb perspektívák a városkutatásban, Kijárat kiadó, Budapest, 2005.
- Zolnay János (2005): Oktatáspolitikai és etnikai szegregáció Miskolc és Nyíregyháza általános iskoláiban. EÖKIK, Műhelytanulmány, 16. <http://www.eokik.hu/data/files/123538851.pdf>
- Zolnay János (2008): A hiányzó ágens. Az önkormányzatok és az esélykiegyenlítő oktatáspolitikai. Educatio, Tizenhetedik évfolyam, negyedik szám, [www.hier.iif.hu/hu/letoltes.php?fid=tartalomsor/1256](http://www.hier.iif.hu/hu/letoltes.php?fid=tartalomsor/1256)

TEMESVÁRY ZSOLT

## A Food Stamp Program története és jelenkori folyamatai az Egyesült Államokban

Az Élelmiszerjegy (Food Stamp) – vagy jelenkori nevén Kiegészítő Élelmiszersegély Program – az Egyesült Államok egyik legfontosabb szegénységellenes stratégiája, amely naponta gondoskodik rászorulóknak millióinak ellátásáról. Jelen tanulmány először azt a fél évszázados társadalmi és gazdasági változásokkal átszótt fejlődést mutatja be, amely segít a programot övező széles körű társadalmi elfogadottság megértésében. Ezt követően a Food Stamp jelenkori folyamataival foglalkozom, különös tekintettel a hozzáférési és a támogatási alapelvekre, valamint a felhasználói csoportok jellemzőire. A program működését az amerikai szociálpolitika pénzbeli és természetbeni ellátásainak környezetében vizsgálom annak érdekében, hogy a tulajdonságok ne elkülönülten, hanem egy egész rendszer részeként legyenek értelmezhetőek. A dolgozat utolsó fejezetében a projekthez kapcsolódó gyakori kritikák probléma-csoportok szerinti összegyűjtésére és magyarázatára teszek kísérletet.

Az 1935-ös New Deal-hez kapcsolódó, törvény formájában 1964-ben megjelenő Food Stamp Program (röviden: FSP, magyarul: „Élelmiszerjegy Program”) 2008. október 1-jétől a Supplemental Nutrition Assistance Program (röviden SNAP, magyarul: „Kiegészítő Élelmiszersegély Program”) nevet viseli. A központi program égisze alatt az egyes tagállamok eltérő néven folytathatnak projekteket helyi irodáikon (*state agency*) keresztül.<sup>1</sup> A Food Stamp két, egymáshoz szervesen kapcsolódó célt szolgál. Az egyik a hagyományos mezőgazdasági termelés ösztönzése, a szektorban keletkezett terménytöbblet elfogyasztásának állami beavatkozású serkentésével, a másik pedig az alacsony jövedelmű háztartások megsegítése. A

<sup>1</sup> A programban való részvételre a tagállamok külön pályázhatnak, és helyileg rendelkezhetnek annak kialakításáról, a területükön élő lakosság szükségleteinek és az állam lehetőségeinek figyelembe vételével.

termelési technikák fejlődésével ugyanis a mezőgazdaságban óriási mennyiségű, eladhatatlan terményfelesleg keletkezett, amely a hagyományos piaci csatornákon keresztül, ám állami támogatással jut el a rászorulókhoz a törvényben meghatározott kritériumok alapján. A jogalkotó felismerte, hogy különösen nagyvárosi környezetben egyre több a sérülékeny helyzetben lévő család, akiknek nem megoldott az alapvető élelmiszerekkel való ellátása, így alultápláltak és éheznek ezekben a közösségekben. A program ezen családok esszenciális élelmiszerekkel való ellátásának alapjaként szolgál. Jelenleg több mint negyven millió ellátott tartozik a kedvezményezettek körébe, a projektre fordított forrás összértéke pedig meghaladja az 50 milliárd dolláros éves szintet.

### **A program története**

Az első Food Stamp Programot 1939-ben hirdették meg, és 1943-ig tartott. A projekt elindításának legfőbb indoka a széles körű munkanélküliség miatt kialakult szegénység, valamint az ebből adódó éhezés és alultápláltság volt. Az ellátást kuponrendszeren keresztül érvényesítették, narancs és kék színű bélyegekkel. A narancsszínű bélyegek teljes értékűek azokra a termékekre voltak felhasználhatók, amelyek a mezőgazdaságban bőséggént jelentek meg (ezt központilag határozták meg), a kék bélyegeket pedig fél áron számították be, az egyéb termékek vonatkozásában. Az első program 4 éves időszaka alatt közel 20 millió ember kapott ellátást 262 millió dollár értékben. A következő programra 1961 és 1964 között került sor. Ez egy modellkísérlet volt, amelyet hosszas előkészítési időszak előzött meg több tagállam bevonásával. A végső kísérleti program 22 államra és 380 ezer felhasználóra terjedt ki. Az itt nyert tapasztalatokat jelentős mértékben felhasználták a jogszabály kidolgozásához.

Az első Food Stamp törvény elfogadására 1964-ben, Johnson elnök regnálása idején került sor. A törvény szövegezésénél felhasználták a korábbi modellkísérleti program tapasztalatait. Az előzményekkel szemben számos szigorítást alkalmazott a jogszabály, például kizárták a dohányárúkat, az alkohol tartalmú italokat és a tartós élelmiszereket a vásárolható cikkek köréből, csakúgy, mint a külföldön gyártott, import élelmiszereket. A felhasználóknak ráadásul egy fogyasztási egység alapján megállapított összeget is kellett fizetniük a kuponokért, melyekből ezt követően kedvezményesen juthattak hozzá az alapvető élelmiszerekhez. A program 3 éves fokozatos bevezetéséről rendelkezett a törvény, évenkénti 75, 100, majd 200 millió dolláros forrásszintekkel. A lebonyolításban az államok és a federáció egyaránt részt vettek. A kétszereplős rendszerstruktúra, amely elkülöníti a finanszírozási és az adminisztrációs funkciókat gyakorlatilag napjainkig fennmaradt. Az adminisztrációs terhek viselői, a jogosultsági eljárások lefolytatói és az igazolások kibocsátói a tagállamok lettek<sup>2</sup>, még a projekt egészének finanszírozása a központi költségvetés terhére történt és a részt vevő kereskedelmi part-

<sup>2</sup> 1974-től a tagállamok az adminisztrációs költségek kompenzálása érdekében 50 százalékos központi hozzájárulást kapnak.

## NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

nereket is központilag jelölték ki. A kormányzat 4 millió igénybevevő bevonására számított, 360 millió dolláros éves költségszinten. A felhasználók köre viharos gyorsasággal bővült. A törvény kihirdetésének évében még csak félmillió ember került be a rendszerbe, de számuk már 1969-re elérte a 4 milliót, 1970-re a 10 milliót és 1974-re a 15 millió főt.

A jogszabály 1971-es módosításával egységesítették az igénybevételi kritériumokat és az ellátáshoz kapcsolódó munkafeltételek rendszerét. A fajlagos élelmiszerköltségek mutatóit központilag megállapított fogyasztói kosarakkal számították ki. 1973-ban ismét új elemeket emeltek be a törvénybe. Az ellátottak körét kiterjesztették a drog és alkohol rehabilitációs programokban résztvevőkre is. A rendszer új eleme volt továbbá, hogy a hatóság elrendelhetette féléves és havi jogosultsági időszakok megállapítását, valamint természeti csapások idején a katasztrófa sújtotta lakosság ideiglenes segélyezését. A juttatásokat indokolt esetben készpénz, vagy természetbeni juttatásként terményosztás formájában kapták az ellátottak.

Az utolsó Food Stamp törvény 1977-ben lépett életbe. Mind a Demokrata, mind a Republikánus Párt képviselői támogatták a jogszabály megszületését, melynek legnagyobb vívmánya, hogy hatályon kívül helyezte a pénzbeli hozzájárulás feltételét. A jogszabály az ellátás igénybevételét a szegénységi küszöb szintjéhez kötötte és kidolgozta azokat a levonásokat, amelyek a jogosultság alapjául szolgáló jövedelmeket csökkentik (pl. lakhatási költségek, egészségügyi költségek). A hatósági ellenőrzés intenzitása erősödött (mind a felhasználók, mind a bevont üzletek tekintetében) csakúgy, mint a jogosulatlan igénybevevők elleni fellépések gyakorisága.

A nyolcvanas évekre a Food Stamp Program már túlmutatott saját határain és tetemes terheket jelentett a stagnáló gazdaság számára. A kormányzat ezért szigorításokat rendelt el a rendszerben, abból a célból, hogy csökkentse az igénybevevők számát, és ezzel mérsékelje a program kiadásait. Első lépésként áttértek a bruttó jövedelemszámításról a nettóra, majd átmenetileg korlátozták a lakhatási költségek levonhatóságát. A korábbi gyakorlattól eltérően a nyugdíj-megtakarításokat is hozzáadták a beszámítandó vagyonelemek köréhez. Továbbá megerősödött az ellátás foglalkoztatáshoz, illetve álláskereséshez kötöttsége mind a belépők, mind a rendszerben lévők számára.

A nyolcvanas évek második felében megjelenő, amerikai újszegénység arra készítette a jogalkotót, hogy ismét enyhítsen az igénybevételi kritériumokon. Csökkentették a FSP vásárlásokat súlytó fogyasztási adóterheket. A jogosultak körébe bevonták a hajléktalanokat, a háztartások számára pedig egészségfejlesztési programokat szerveztek a tudatos táplálkozás elősegítése érdekében. A programhoz kapcsolódó 1988-as *Hunger Prevention Act* („Éhínség-megelőző Törvény”) keretén belül pedig növelték a támogatások összegét.

A *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act* (röviden: PRWORA, magyarul: „Személyes Felelősség és a Munkalehetőség Összeegyeztetősége Törvény”) 1996-ban rendelkezett az EBT (*Electronic*

*Benefit Transfer*)<sup>3</sup> rendszerre való áttérésről, mely napjainkra az Egyesült Államok összes tagállamában elérhetővé vált. Az ezredforduló környékén indult el a FSP más szociális, jóléti és mezőgazdasági programokkal való összehangolása. Ilyen programok például a *Special Supplemental Nutrition Program for Women, Infants and Children* (röviden: WIC, magyarul: „Speciális kiegészítő ételmisszer program nők, csecsemők és gyermekek számára”)<sup>4</sup>, vagy a *Temporary Assistance for Needy Families* (röviden: TANF, magyarul: „Átmeneti Segély Rászoruló Családoknak”)<sup>5</sup>. A PRWORA lényeges szigorításokat vezetett be az adminisztrációs rendszerben, azonban kiszélesítette az államok önálló mérlegelési és rendelkezési jogát a támogatás kritériumainak megállapításában. Ugyanakkor központi szinten jelentősen növelték a hozzáférési korlátokat a gépjármű és lakáskedvezményekre, valamint a bevándorlókra vonatkozó kritériumok szigorításával. Az ellátást foglalkoztatási jogviszonyhoz (legalább heti 20 órában), illetve foglalkoztatási programokban való részvételhez kötötték.

A PRWORA keretében bevezetett restriktciók a vártnál is jelentősebb mértékben csökkentették az igénybevevők körét. A program visszaszorulása oly mértékű volt, hogy újabb intézkedéseket kellett bevezetni a korlátok kiszélesítése érdekében. Az újraszabályozás egy mezőgazdasági törvényjavaslathoz kötődően (*Farm Bill 2002*) következett be. A bevándorlókat ismételtlen bevonták a programba, igaz csak azokat, akik 5 évet meghaladóan tartózkodtak az ország területén, leszámítva a gyermekkel rendelkezőket, akik tartózkodási időtől függetlenül jogosulttá válhattak. A támogatás értékállóságáért az éves inflációnak megfelelő indexálást vezettek be. Az adminisztráció egyszerűsítése érdekében a finanszírozási, jogosultság megállapítási, ellenőrzési csatornákat úgy illesztették be, hogy azok az egyéb állami jóléti programokhoz kapcsolódjanak (pl.: TANF, Medicaid<sup>6</sup>), így megkönnyítve a tagállamok feladatellátását.

Emellett jelentősen könnyítettek a (gépjármű és ingatlan típusú) vagyoni korlátokon, mivel 1999-ben a jövedelmileg jogosult háztartások harmada nem kapott ellátást, mert a vagyoni helyzetre vonatkozó kritériumoknak nem voltak képesek megfelelni. A leginkább érintett csoportok a nagycsaládosok, az idősek, a felsőfokú tanulmányokat folytatók, valamint a saját lakóingatlanl és gépjárművel rendelkezők voltak. A reformoknak köszönhetően a felhasználók száma a 2000-es 17,2 millióról 2006-ra 26 millióra növekedett.

<sup>3</sup> Elektronikus kártyás fizetési módot lehetővé tevő rendszer, amely leginkább a banki tranzakciós szisztémákra hasonlít. Az állam bizonyos segélyeket és járadékokat egy speciális folyószámlára utal, amelyről a résztvevők a kijelölt boltokban vásárolhatnak kártyájuk felhasználásával.

<sup>4</sup> Várandós és kisgyermekes anyáknak, valamint 6 év alatti kisgyermekeknek szóló étkeztetési program (ezzel a programmal a tanulmány egy későbbi fejezetében részletesen is foglalkozom).

<sup>5</sup> 1996-ban bevezetett, átmeneti élethelyzeti nehézségek esetére (elsősorban munkanélküliség) alkalmazott, maximum 60 hónapig folyósítható pénzügyi ellátás.

<sup>6</sup> Az Egyesült Államok legnagyobb forrásbázisú egészségügyi (segély) programja, amely központi szabályozással és finanszírozással, de tagállami irányítással valósul meg. A program elsődleges célcsoportjai az alacsonyjövedelmű, gyermekkel, vagy fogyatékkal élő családtaggal rendelkező háztartások.

## NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

2008 nyarára a program elérte a rekordnak számító átlagos havi 29 milliós részvételi szintet. Mindehhez kétségtelenül hozzájárult a gazdaság teljesítőképességének jelentős lassulása és a munkanélküliségi arányszámok növekedése. A 2008-as *Farm Bill*-ben a Kongresszus figyelembe vette a megnövekedett igényeket, és kiszélesítette a projekt pénzügyi bázisát további 10 milliárd dollárral (a 2005-ös 48 mrd USD/év szinthez képest). Ekkor változott a program neve *Supplemental Nutrition Assistance Programra*. A névváltoztatáshoz a reformok tudatosítása mellett a FSP felhasználókhöz kapcsolódó negatív társadalmi attitűdök is hozzájárultak (erről bővebben később), így a projekt mind tartalmilag, mind elnevezését tekintve „tisztá lappal” indulhatott újra, anélkül, hogy valaha megszűnt volna. Az egyes tagállamok szabad kezet kaptak a területükön futó program megnevezését illetően, így igen tarka mintázata alakult ki a különböző állami élelmezési projekteknek. A megújult *Farm Bill* deklarált célkitűzései voltak az integritás erősítése, az adminisztráció egyszerűsítése, a rendszer rugalmasságának fenntartása, a beléptetés egyszerűsítése valamint a táplálkozási szokások átalakításán keresztül a lakosság egészségi állapotának javítása. A reform leglényegesebb eleme mégis az ellátás (alapjául szolgáló fogyasztói kosár) értékének jelentős mértékű növelése volt. Ismét figyelembe vették a jövedelemszámításnál a háztartás fenntartásával kapcsolatos költségeket, továbbá levonták a gyermekekhez kapcsolódó támogatásokat, valamint a nyugdíj és oktatási célú megtakarításokat. Emellett egy 20 milliárd dolláros alapot is elkülönítettek az egészségtudatos életmódot népszerűsítő programok finanszírozására.

### A program működése

A Food Stamp, vagy új nevén SNAP támogatási rendszere egyfajta – ma már virtuális – kuponrendszeren alapul, amelyben a – napjainkban elektronikus – „kuponfüzetet” havi rendszerességgel töltik fel. A jogosultsági időszak 12 hónapra szól, azonban fogyatékos, vagy idős korú családtaggal rendelkező háztartások esetén 24 hónapos folyósítási idő is lehetséges. Az ellátás megállapítását és folyósítását a Táplálkozási és Élelmezési Szolgálattal (*Food and Nutrition Service*) szerződésben álló helyi partnerszervezetek végzik.

A korábban használt, bélyeggel ellátott kuponfüzetet, vagy hatósági igazoló lapot, esetleg közvetlen készpénzes kifizetést napjainkra felváltotta az egyéni csekk és a személyes azonosítószámmal ellátott, elektronikus vásárlói kártya. A kártya paraméterei és működési elve megegyeznek egy bankkártya tulajdonságaival. A rendszer várt előnye, hogy vásárláskor mások nem láthatják, hogy a sorban álló többi vevő közül ki fizetett bankkártyával, és ki FSP/SNAP kártyával, így a stigmatizáltság érzése csökkenthető. A folyósítás egyszerűsítését szolgálja, hogy a támogatottnak nem szükséges személyesen megjelennie az irodában újabb bélyegkéért, hanem a havi credit központilag automatikusan kerül feltöltésre. Hivatali tapasztalatok szerint az EBT rendszerre való áttéréssel az ellenőrzés is egyszerűbbé vált, hiszen a tranzakciók tételenként, vásárlási hely

szerint nyomon követhetők a hatóságok számára, elősegítve a folyamatos kontroll működtetését.

Általános esetben a támogatást a lakóhely szerinti irodán keresztül lehet igénybe venni. A kliens személyes megjelenése szükséges, s ha ez nem megoldható, akkor a szolgálat munkatársai felkeresik a családot, vagy telefonon keresztül bonyolítják le az interjút. A formanyomtatványok kitöltését követően egy személyes elbeszélgetésre kerül sor az ügyintézővel, mely során be kell nyújtani a vagyoni és jövedelmi helyzetre vonatkozó igazolásokat. Az igény elbírálására a háztartás vagyoni és jövedelmi kondícióit is tartalmazó means-teszt kitöltése után kerül sor.

A támogatott termékek továbbra sem jelenthetnek dohány tartalmú készítményeket és ugyanez a megszorítás vonatkozik az alkoholos italokra, valamint a félkész és meleg élelmiszerekre is. A tilalom azonban nem terjed ki a mezőgazdasági vetőmagokra és palántákra, amelyek hozzájárulhatnak a jogosult családok önálló gazdálkodásának elősegítéséhez. A vásárlások tartalma ugyanakkor nagyon nehezen ellenőrizhető. Szinte lehetetlen kontrollálni, hogy a jogalkotó által preferált termékeket foglalják-e magukba. Ha például valaki készpénzzel és SNAP kártyával egyidejűleg fizet, nehezen dönthető el, hogy melyik termék vásárlása történt kártyával és melyik készpénzzel. A támogatást a hagyományos kiskereskedelmi utakon keresztül érvényesítik (élelmiszer-üzletek, piacok, farmgazdálkodások és ezek hálózatai). Indokolt esetben (pl.: 60 év feletti idős háztartás, fogyatékos családtag, vak családtag) az étkeztetés közvetlenül szociális intézményeken keresztül, akár csoportosan is megoldható (pl. idősek otthona, időseknek fenntartott kifőzdék, idősek klubjai stb.); anya-gyermek szállón élő családok esetén az étkeztetés az intézmény bevonásával valósul meg. Otthonukban életvitelszerűen tartózkodó idős emberek, fogyatékkal élő személyek, elvonó programban részt vevő drogfüggők és alkoholisták esetén (egyéb lehetőség nem lévén) az ellátás értékében vásárolt étel elkészítése és házhozszállítása is megoldható. Ebben az esetben a felmerülő többletköltségeket az állami hatóság vállalja, a kiszállítást pedig nonprofit szervezeteken vagy magáncégeken keresztül végzik.

Jelenleg közel 160 ezer üzlet áll szerződésben a program lebonyolításáért felelős Mezőgazdasági Minisztérium (*United States Department of Agriculture*, röviden: USDA) Táplálkozási és Élelmezési Szolgálatával. Többségük kiskereskedelmi vállalkozás, kisebb áruházláncok, vagy a farmerek termékeit közvetlenül árusító boltok, piacok. A programban részt vevő üzletek száma az elmúlt tíz évben jelentősen csökkent az elektronikus adminisztrációs és vásárlási rendszerre való áttérés miatt, sokuk ugyanis nem tudta vállalni az ebből adódó többletköltségeket és kapacitásbővítést. Ezen felül a részt vevő boltoknak szigorú ellenőrizhetőségi és adminisztrációs feltételeknek kell megfelelniük, amit sok kisebb áruház szintén nem képes, vagy nem akar felvállalni. Az üzletek minden egyes vásárlás árából jutalékot kapnak.

Az amerikai piacon az 1990 és 2000 közötti tíz évben 300 ezer élelmiszeripari termék jelent meg, és a sor minden egyes évben 12 ezer árucikkkel bővült. Ebből az óriási mennyiségből kell kiválasztani azokat, amelyek a programban részt vehetnek. A piaci lobby ereje óriási, hiszen minden termelő és feldolgozó érdekelt abban, hogy terméke bekerüljön

## NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

a támogatott áruk körébe. A SNAP által támogatott termékek listáját az Amerikai Dietetikus Szövetség (*American Dietetic Association*) ajánlása, valamint a Táplálkozási útmutató az amerikaiaknak (*Dietary Guidelines for Americans*) program alapján állapítják meg. A döntés elősegítéséhez egy indikátor-rendszert dolgoznak ki, melyben figyelembe veszik az étel tápanyag tartalmát, árát, előállítási módját, zsír-, vitamin- és ásványi anyag tartalmát.<sup>7</sup>

### Jövedelem- és vagyonszámítás

Az anyagi javakat illetően elsősorban a bankszámlán található összeget igazolják, melynek háztartásonkénti felső határa 2000 \$, idős, vagy fogyatékos személyt magában foglaló háztartás esetén 3000 \$. A ház és a telektulajdon nem számít vagyontárgynak. A gépjármű tulajdon is csak bizonyos esetekben számítható fel (ha idős, vagy fogyatékos személyt szállítanak, munkába járnak vele, benne laknak, élelmiszer beszerzésre használják, vagy értéke nem haladja meg az 1500 \$-t, akkor nem minősül beszámítandó vagyonnak).

Az ellátáshoz családméret alapján megállapított jövedelemigazolásra van szükség, amely kiállítása csak akkor kötelező, ha a kérelmező egyéb segély igénylésekor még nem tett ilyen nyilatkozatot. Külön számolják el a levonás előtti és a levonást követő összeget. A jogosultsági határt a szegénységi küszöbhez kötik nettó, és a szegénységi küszöb 130 százaléka-hoz bruttó összeg esetén.

1. táblázat A SNAP jogosultsági korlátai háztartásméret alapján

Háztartás mérete (fő)	Havi bruttó bevétel (a szegénységi küszöb 130 százaléka)	Havi nettó bevétel (a szegénységi küszöb 100 százaléka)
1	\$1,174	\$ 903
2	1,579	1,215
3	1,984	1,526
4	2,389	1,838
5	2,794	2,150
6	3,200	2,461
7	3,605	2,773
8	4,010	3,085
Minden további családtag	+406	+312

Forrás: <http://www.fns.usda.gov/ora/> 2010. május

A jövedelemből le kell vonni az eltartottak gondozási, iskoláztatási költségeit, a gyermekvédelmi támogatásokat, idősök és fogyatékos személyek esetén az orvosi ellátás és gyógyszerköltségeket. A háztartás

<sup>7</sup> Erről részletesebben a program honlapján: <http://www.health.gov/dietaryguidelines/>, vagy: <http://www.eatright.org/search.aspx?search=snap&type=Site>

összes bevételének 50 százalékát meghaladó lakhatással kapcsolatos költségek (rezi, bérleti díj, lakáshitel törlesztés) szintén levonhatók a beszámítandó jövedelemből.

### *A SNAP workfare jellege*

Lényeges eleme a programnak, hogy erősen a munka világa felé igyekszik irányítani az igénybevevőket. Azon munkaképes személyek, akik nem dolgoznak, nem keresnek állást (a hatósággal együttműködve), vagy nem vesznek részt valamilyen állami munkaerő-piaci programban, csak igen korlátozottan, 3 évente 3 hónapra tudják igénybe venni az ellátást. Kivételt képeznek ez alól az átmeneti segélyben (TANF) részesülő háztartások, melyek hosszabb terminusban is támogathatóak.

Elgondolkodtató folyamat, hogy a segélyből élő háztartások FSP részvételi aránya 1989 és 2004 között 42 százalékról 16 százalékra zuhant, még a munkaerő-piaci jövedelemből élő háztartásoké ugyanebben az időszakban 20 százalékról 29 százalékra növekedett. A részvételi arányok az ezredfordulóra egyenlítődték ki. 2004-ben pedig már csaknem kétszer akkora arányban vettek részt a programban a keresettel rendelkező háztartások, mint azok, amelyek jövedelme kizárólag segélyekből származik. Az igénybevevő háztartások közül jelenleg 40 százalék rendelkezik valamilyen munkavégzésből származó jövedelemmel és 22 százalékuk vesz részt átmeneti segélyprogramokban (TANF). A felhasználói arányok változásának legfőbb oka lehet, hogy a program jelentős kiterjesztésével, a korlátok felpuhításával a segélyezettéknél és a járadékból élőknel magasabb jövedelmű, munkabérrel rendelkező háztartások is bekerültek a támogatottak körébe. Ezek az új csoportok elsősorban alacsonyjövedelmű munkavállalókból (*working poor*), tehát alkalmi munkásokból, kiegészítő és betanított munkásokból, valamint családtagjaikból állnak.

A munkaképes jogosultakra vonatkozó időkorlátozást átmenetileg felfüggesztették 2009. április 1-jétől 2010. szeptember 30-áig, azonban ha az állam által ajánlott munkát nem fogadja el az igénybevevő, az továbbra is kizáró ok.

### *Ellátási egység*

Az ellátás alapegysége a háztartás. Családonként csupán egy ember részére állapítható meg támogatás. A jogszabály értelmében háztartásnak minősül az

1. Egyedülálló személy, aki saját fogyasztásra, önállóan állít elő ételt, illetve ha másokkal együtt lakik, akkor azoktól elkülönülten vásárol és rendezi étkezését.
2. Egyének csoportja, akik közösen intézik bevásárlásaikat és közös otthoni fogyasztásra állítanak elő ételt.

A támogatás alapjaként egy tipizált fogyasztási egységet (*thrifty food plan*) állapítanak meg, amely egy négyfős, két felnőttből és két gyermek-

## NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

ből álló családtípus élelmiszer fogyasztási szükségletei szerint alakítja ki az alapsomagot. Mindez szabadon módosítható az igénybevevői kör, a földrajzi elhelyezkedés vagy a családméret függvényében. Az alapsomaghoz rendelt támogatás összegét minden évben aktualizálják.

### *Az ellátás összege*

Az ellátás összegét úgy kapjuk meg, hogy a háztartás nettó jövedelmét elosztjuk hárommal, majd a kapott összeget kivonjuk a háztartás mérete alapján megállapított maximális juttatásból. Más szavakkal: a támogatás a család jövedelmének harmadát egészíti ki a maximális havi juttatás szintjéig. A számítás módszerének oka, hogy a jogalkotó becslései szerint a SNAP háztartások körülbelül jövedelmük harmadát költik élelmiszerre.

2. táblázat A támogatás maximális összege háztartásméret szerint

Háztartás mérete (fő)	Maximális havi juttatás
1	\$ 200
2	\$ 367
3	\$ 526
4	\$ 668
5	\$ 793
6	\$ 952
7	\$ 1,052
8	\$ 1,202
Minden további családtag	\$ 150

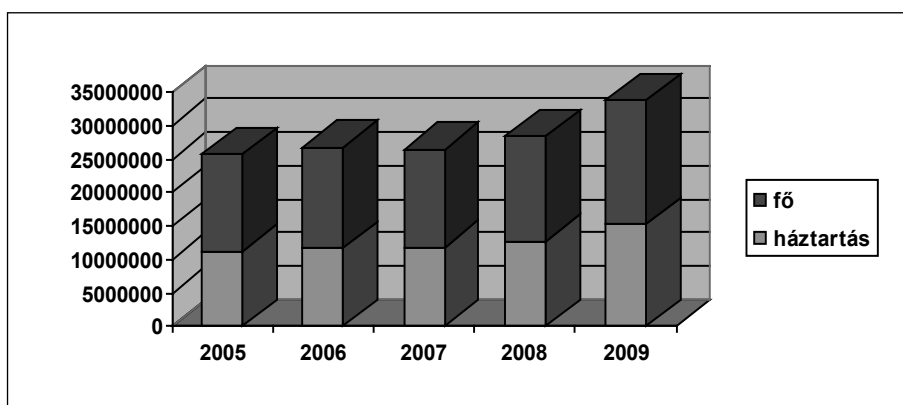
Forrás: <http://www.fns.usda.gov/ora/> 2010. május

## A SNAP jelenkori folyamatai

A gazdasági válság új kihívások elé állította az Egyesült Államok szociálpolitikáját. A gazdaságban végbemenő negatív folyamatok társadalmi szinten begyűrűző hatásai egy újfajta mélyszegénység rémképét vetítették a társadalomkutatók elé. A gyorsan növekvő munkanélküliség, a hitelcsapdába került adósok magas száma, a középosztályt képező rétegek lesüllyedése a szegényebb társadalmi csoportok szintjére egyaránt kényszerítő erőt jelentettek a döntéshozóra. A viszonylag alacsony összegű pénzbeli ellátások megtartása mellett fontos volt az alapvető szükségletek kielégítését szolgáló élelmiszerprogramok újraszabályozása és kiterjesztése. A központi kormányzat a SNAP jogosultsági kritériumok csökkentésével és az ügyintézés menetének egyszerűsítésével (ügyfelek személyes felkeresése, online igénylés, telefonos interjúk stb.) próbálta enyhíteni a gazdasági válság hatása miatt megnövekedett igényeket. A program jelentős expanziója figyelhető meg az elmúlt öt évben. 2005 és 2006 között 11,2-ről 11,7 millióra, majd a 2007-es 11,8 millióról 2008-ra 12,8 millióra növekedett az igénybevevő háztartások száma.

2009-re még jelentősebb növekedés következett be, amikor a felhasználói létszám meghaladta a 15,23 millió háztartást és 33,72 millió főt. A növekedés különösen a nagyvárosi dominanciájú, metropoliszokat is magába foglaló államokban volt jelentős (New York, Kalifornia, Florida, Texas, Michigan stb.), ami visszavezethető a pauperizálódó nagyvárosi szegénység tömeges megjelenésére az USA-ban (Orfield 2002). Az önmaguk fenntartására éppen csak képes munkanélküli háztartásfővel rendelkező, vagy dolgozó szegény háztartások napi egzisztenciális fenntartásának alapja (első lépcsője) lehet a SNAP, mely kiegészíti a társadalombiztosítási járadékok és a segélyek rendszerét. Utóbbival gyakran kombinált formában bírálják el a jogosultságot; vagy oly módon, hogy ugyanaz a means-teszt határozza meg a hozzáférési kritériumokat, vagy a SNAP egyfajta mérőföldkőként szolgál, amely figyelembevételével állapítják meg az egyéb szükségletek kielégítésére szolgáló szabad felhasználású pénzügyi segélyeket.

1. ábra Átlagos havi SNAP résztvevők száma 2005 és 2009 között (fő/év)

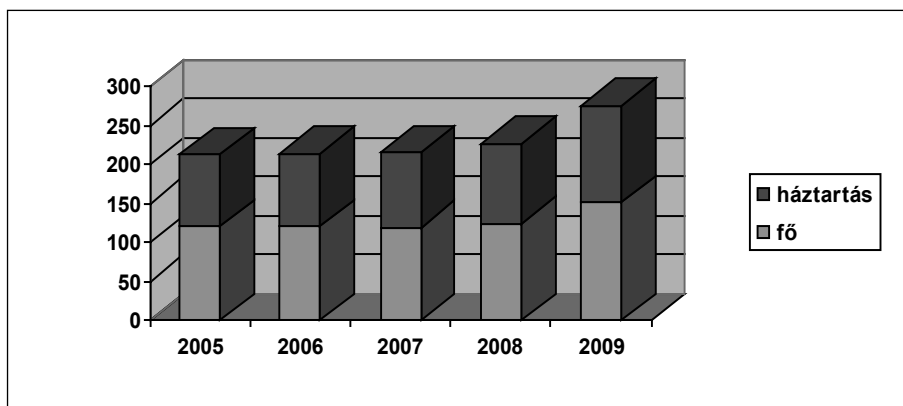


Forrás: <http://www.fns.usda.gov/pd/snapmain.htm>, 2010. június

A programra fordított állami kiadás a 2005-ös és a 2009-es költségvetési évek között közel duplájára emelkedett 28,56-ról 50,36 milliárd dollárra. A források bővítésével és a résztvevők számának növekedésével együtt az egy főre jutó havi ellátás összege is jelentősen emelkedett öt év alatt 92,57 dollár/főről 124,45 dollár/főre. Ennek oka az ellátás alapjául szolgáló fogyasztói kosár reálértékének jelentős növelése.

## NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

2. ábra Egy főre/háztartásra jutó átlagos támogatás összege 2005 és 2009 között (dollár/hónap)



Forrás: <http://www.fns.usda.gov/pd/snapmain.htm>, 2010. június

### Szegénységi és részvételi adatok

A hatvanas évek elejére a szegénységi küszöb alatt élők száma az Egyesült Államokban elérte a 40 millió főt, a Food Stamp Program ekkor még csak kísérleti stádiumban volt elenyésző számú résztvevővel. A szegénységi ráta jelentős csökkenése és az ellátást igénybe vevők számának látványos növekedése figyelhető meg egészen a nyolcvanas évek elejéig. Ekkora az alacsony jövedelműek száma 25 millióra csökkent, még a FSP felhasználók száma elérte a 20 milliót. A szegénységi ráta és a FSP igénybevételei rátája ezt követően napjainkig párhuzamosan haladt egymás mellett (USDA 2005). Ugyanez a párhuzamosság figyelhető meg az FSP igénybevételei ráta és a munkanélküliségi ráta között (LeBlanc-Lin-Smallwood 2006). A munkanélküliségi ráta egyszázalékpontos növekedése 11,3 százalékos felhasználói létszámnövekedést vont maga után. A gazdaság növekedésével fordítottan arányos a felhasználói létszámgyarapodással, tehát minél jobban működik a gazdaság, annál kevesebben részesülnek élelmiszer-segélyben. Számszerűen egy százalék GDP növekedés 10,2 százalék csökkenést jelent igénybevevői oldalon (Gundersen, Yanez, Valdez, Kuhn 2000). Az alacsonyjövedelműek száma a kilencvenes évek elején ismét 40 millió közelébe szökött, ami a FSP felhasználói oldalon is rekord számú ellátottat eredményezett, több mint 28 millió fővel. Az új évezred elején a gazdasági bizonytalanság és a munkanélküliek számának tartós emelkedése ismét a szegények számának, és ezzel párhuzamosan a FSP igénybevevők körének növekedését eredményezte.

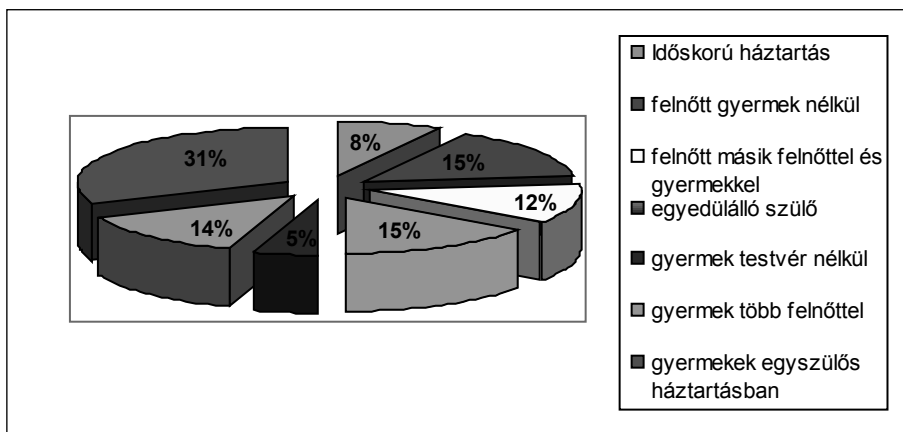
### *A program primer célcsoportjai*

A program elsődleges célcsoportja az *egyedülálló anyákat és gyermekeiket* magukba foglaló háztartások. A szegénység feminizálódása nem újkeletű jelenség, és nemcsak az Egyesült Államokra jellemző. Ez a nemkívánatos trend veszélyezteti az alacsony jövedelmű háztartásokban felnövő gyermekek hozzáférési esélyeit az oktatáshoz és az egészséges és biztonságos életfeltételekhez. Végeredményképpen a folyamat előnytelen munkaerő-piaci kondíciók közé, rosszabb esetben a munkaerőpiacról való teljes kiilleszkedésre kárhordatja a deprivált családokban felnövő gyermekeket (Moffit 1992). A fentieket jól illusztrálják az alábbi adatok: az összes felhasználó háztartás felében él legalább egy 18 év alatti gyermek. Az igénybevevő gyermekes háztartások kétharmada egyszülős család. A food stamp támogatások teljes forráskeretének háromnegyedét gyermekes háztartásoknak fizetik ki (3. ábra). Egy másik, jelentős célcsoport az (egyedülálló) *időskorú személyek* és háztartásaik. A résztvevők 8 százaléka töltötte be a 60. életévét, és közülük csak minden negyedik nem egyedülálló. A támogatott családok 17 százalékában található időskorú személy, és közülük 23 százalék él valamilyen fogyatékkal. Az idősök körében igen jelentős azok aránya, akik ugyan jogosultak lennének az ellátásra, ám a rendszer bonyolult adminisztrációs mivoltának és az információáramlás hiányának köszönhetően mégsem veszik igénybe a segítséget. Az idős felhasználói csoport körében kiemelkedően magas az egyéb szociális programokban – elsősorban a Medicaid-ben – részt vevők aránya. Amióta az ellátás a *bevándorlók* számára is elérhetővé vált, az ő arányuk folyamatosan növekedett az igénybe vevői körben, de 2005-ben sem haladta meg az 5 százalékot. Jelentős probléma, hogy továbbra is csak a hatóságok által nyilvántartott, letelepedési engedéllyel rendelkező személyek vehetik igénybe az ellátást. Így a legsebezhetőbb csoportokhoz tartozó „illegális” bevándorlók és családjaik továbbra sem részesülhetnek ebből az alapvető szükségleteket kielégítő élelmiszerprogramból.

Az etnikai csoportok szerinti felhasználói összetételt figyelembe véve látható, hogy az ellátottak 43 százaléka fehér, 33 százaléka afro-amerikai, és 19 százaléka spanyol ajkú. Goren (2008) felmérése alapján kiderül, hogy még napjainkban is elég erőteljes etnikai színezetük van a szociális programoknak, különösen azoknak, amelyek nem jól definiálható sebezhető csoportokat céloznak meg ellátásaikkal (pl. WIC, SSI), hanem a jövedelmi szegény rétegek számára egységesen elérhetőek. Az ellátás igénybevétele általános társadalmi vélekedés szintjén – az etnikai stigmák mellett – erősen egybenőtt a munkaerő-piaci részvétel visszautasításával, ezzel negatív stigmát ragasztva a felhasználókra.

## NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

3. ábra A SNAP igénybevevők háztartás-típusok szerinti megoszlása (2005)

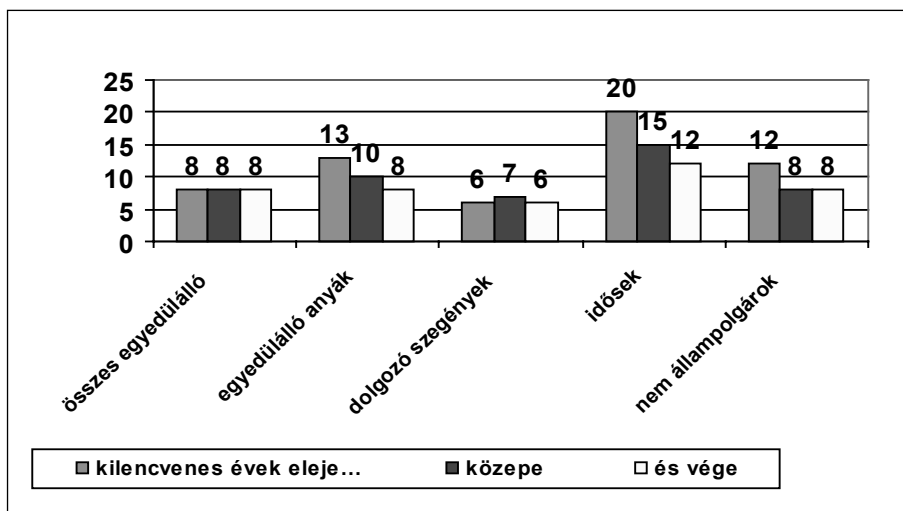


Forrás: USDA 2005.

### Felhasználási időszak

A kilencvenes években átlag 8 hónapig kapott ellátást egy résztvevő. A munkaképes korú szegények általában hamarabb kiléptek a rendszerből, amint sikerült elhelyezkedniük, még az idősek és az egyedülálló szülők tartósabban részt vettek a programban. A rugalmas munkaerő-piaci szerkezetnek és a folyamatos adminisztrációs és ellenőrzési mechanizmusoknak köszönhetően sokan csak időszakosan, hosszabb-rövidebb időre jelennek meg a rendszerben, és amikor élethelyzetük lehetővé teszi, elhagyják azt, hiszen a folyamatos ellenőrzési gyakorlat nem teszi lehetővé, hogy az átmeneti időszakokra (bármilyen rövid is legyen) „bennragadjanak” a programban. Mindez azt eredményezi, hogy a rendszer tisztán rászorultsági alapon működik, és csak akkor lép életbe, amikor kialakult a kritikus élethelyzet, elmélyült a probléma. Ez azt eredményezi, hogy mind a biztonsági garanciák, mind a prevenciók elemek hiányoznak, és csupán „tűzoltás elvű” gyakorlat működik. A viszonylag sűrű be- és kiáramlási folyamat, valamint a jelentős életpálya ingadozások következtében a 20 és 65 év közötti amerikaiak több mint fele élete során legalább egyszer FSP résztvevővé válik. A program-részvétel tehát nem szorítkozik oly mértékben a legalacsonyabb társadalmi státuszú rétegekre, mint az egyéb segélyezési programok. A kilencvenes évek eleje és vége között jelentősen rövidült az átlagos segélyezési időszak. A redukció főleg a nyugdíjasok és az egyedülálló anyák esetén volt jelentős; előbbi csoportnál közel felével, utóbbinál harmadával csökkent a projektben eltöltött idő.

4. ábra A FSP-ban eltöltött átlagos hónapok száma a kilencvenes évek elejétől az ezredfordulóig



Forrás: USDA 2005.

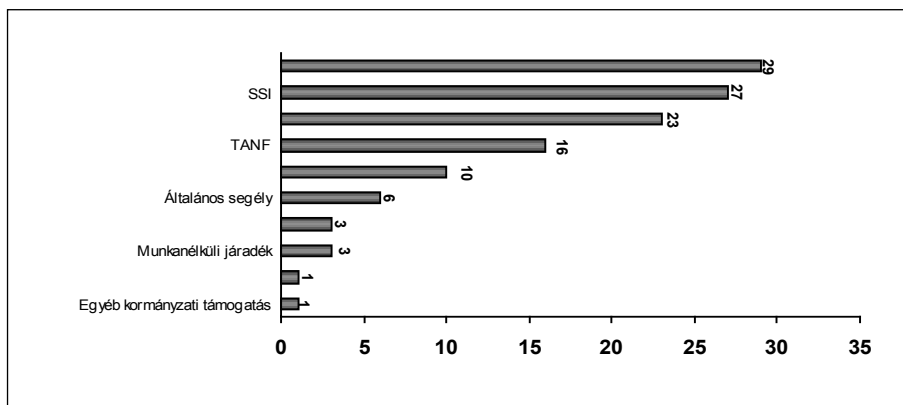
#### *A részt vevő háztartások jövedelmi helyzete, az ellátások halmozása*

A SNAP háztartások közel fele mélyszegénységben él, ami azt jelenti, hogy a család egy főre jutó havi átlagjövedelme nem haladja meg a szegénységi küszöböt képező összeg felét sem, továbbá minden nyolcadik háztartásra jellemző, hogy egyáltalán nem rendelkezik kimutatható jövedelemmel. Ez az a réteg, amely átcúsúszik a szociális háló résein, amelyek felkutatása, azonosítása, támogatása megannyi nehézségbe ütközik. A SNAP és a pénzbeli támogatások kombinálása a szegénységi határ 51–100 százaléka közötti jövedelemmel rendelkező háztartások esetében a leggyakoribb, míg a küszöb felett élő (101–130 százalék) családoknál fordul elő a legkevésbé. A legszegényebbek esetén 39 százalék azon háztartások aránya, amelyek kizárólag pénzbeli ellátásokban részesülnek, és csupán minden ötödik kap kombinált ellátást. A részt vevő háztartások közül minden harmadik részesül munkaerő-piaci jövedelemben, minden negyedik kap kiegészítő társadalombiztosítási támogatást (*Supplemental Security Income*, röviden: SSI)<sup>8</sup>, és minden ötödik él valamilyen társadalombiztosítási jövedelemből. A háztartások 16 százaléka részesül átmeneti segélyben (TANF), és további 10 százalékuk kap gyermekek után járó támogatást (*Child Support Payments*).

<sup>8</sup> Fogyatékkal élő gyermekek és felnőttek számára járó kiegészítő jellegű támogatás, amely nem munkaviszony-előzményhez kötött, de a jogosultnak valamilyen jövedelemmel kell rendelkeznie, amit a támogatással kiegészítenek.

## NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

5. ábra SNAP résztvevő háztartások bevételei 2004-ben (százalék)



Forrás: USDA 2005.

Azon személyek közül, akik mind a négy fő élelmezési programban szerepelnek, csupán 5 százalék él családban.<sup>9</sup> A csak egy ellátást igénybe vevők között 40 százalék a családosok aránya. A SNAP háztartások közül minden hetedik kapcsolódik az Iskolai Étkeztetési Programhoz (*School Lunch*). Az összes élelmiszerprogramban résztvevő közül minden harmadik háztartás részesül SNAP-ban, és minden harmadik legalább kettő, minden ötödik pedig három további étkezési projektben is részt vesz.

Pénzbeli programok esetén a SNAP a TANF programhoz kapcsolódik leginkább. A TANF résztvevők 80 százaléka részesedik SNAP támogatásban is, még a SNAP felhasználók 22 százaléka kap átmeneti segélyt. Az elbírálást és folyósítást végző SNAP irodák csaknem mindegyike foglalkozik egyéb pénzügyi segélyezési ügyekkel is.

### Az igénybevétel gátjai

A massachusettsi Gazdaságkutató Intézet (*Economic Research Service*, Cambridge 2003) az ellátást jogosultságuk ellenére sem igénybe vevők körében végzett felmérés alapján arra a következtetésre jutott, hogy a szolgáltatás elutasíthatósága öt tényezőre vezethető vissza:

- hiányos információk a jogosultság kritériumairól,
- a potenciális felhasználó úgy érzi nincs szüksége az ellátásra,
- a támogatás mértékével való elégedetlenség,
- az igénylési eljárás bonyolultsága, valamint
- a részvételhez kapcsolódó társadalmi megbélyegzettségtől való félelem.

<sup>9</sup> Fő étkeztetési programok: Food Stamp, WIC, Iskolai Étkeztetési Program (*National School Lunch*), Iskolai reggeli program (*School Breakfast*)

A kutatóintézet felmérései alapján csaknem minden vizsgált személy tudott a program létezéséről, és egyéb tényezőkkel magyarázták, hogy miért nem vettek abban részt. Többségük tudta, hová kell fordulni az ellátás igényléséért, és jelentős részük az élete során legalább egyszer már volt felhasználó. A részvétel elmaradásának elsősorban a jogosultsági kritériumok ismeretének hiánya az oka. A bizonyíthatóan jogosult, de nem részt vevő alanyok többsége valamilyen információhiánnyal számolt be, kétharmaduk pedig úgy nyilatkozott, hogy elegendő információ birtokában szívesen igénybe venné az ellátást.

A nyolcvanas években Richard D. Coe (1983) vizsgálta mélyrehatóan a FSP igénybevételenek gátjait. Coe különböző szociológiai jellemzők alapján próbálta beazonosítani azokat a csoportokat, akik bár jogosultak lennének az ellátásra, valamilyen okból kifolyólag mégsem veszik azt igénybe. Kutatása eredményei szerint az ellátástól való távolmaradásnál elsősorban a nemi és életkori jellemzők a legerősebbek. Az ellátottak között jóval több a nő, és minél idősebb valaki, annál kevésbé veszi igénybe a támogatást (azonos jövedelmi helyzetű jogosultsági csoportok között). Ha valaki vidéken él (ez a kategóriában az 50 000 főnél alacsonyabb lélekszámú városokat jelentette), az 10,2 százalékkal kisebb eséllyel részesült a támogatásból. Kiemelt rizikócsoportnak tekinthetők tehát a vidéken élő idős férfiak (a három legnagyobb relevanciájú kategória alapján). Továbbá igen jelentős volt a jogosultsági kategórián belüli jövedelmi szintek közötti igényérvényesítési különbség. A jövedelmi helyzet és a felhasználási arány pozitívan korrelált egymással, tehát a jogosultak közül is elsősorban a magasabb jövedelműek vették igénybe a támogatást. A hozzáférés a gyermekek számával egyenes arányban növekedett, a harmadik gyermeket követően azonban nem mutatható ki számottevő emelkedés. Mindez köszönhető a közoktatásban működő hagyományos jelzőrendszereknek és egyéb formális gyermekjóléti programoknak, amelyek kiszűrték a rászoruló gyermekeket. Az iskolázottság szintjének növekedése szintén pozitívan hatott az igényérvényesítésre.

Coe-ék abból az alapvető (racionális) közgazdasági modellből indultak ki, hogy az egyének bevételeik maximalizálása érdekében felhasználják mindazokat a forrásokat, amelyekkel hasznukat maximalizálhatják. A FSP statisztikák mégis mást mutattak (a jogosultak közel 40 százaléka nem kapott ellátást). Vizsgálódásaik kimutatták, hogy a legfőbb gátat az információhiány jelentette. Másodsorban a stigmatizálástól való félelem riasztotta el a potenciális igénybevevőket (ekkor még a papír formátumú bélyegrendszert használták). Harmadsorban ugyan kérelmezték a támogatást, a hivatalok ügyintézői azonban a jogosultság ellenére is visszautasították kérelmüket (a vizsgált esetek 8 százalékában).

A program népszerűsítése érdekében azóta számos kormányzati intézkedést foganatosítottak. A helyi food stamp irodák a médián keresztül, valamint utcai programokkal, a munkaügyi szervek bevonásával, családlátogatásokkal próbálták elérni a rászorulókat. A nagyobb városokban a helyi irodák nagyobb határfokon képesek promóciós kampányaikkal megszólítani a jogosultakat, így növelve a támogatás hatásosságát. A program előrehaladását monitorozó, értékelő kutatások megállapításai szerint a gyermekes családok a leginkább sikeresen bevonható szereplők (köszönhetően a gyermekekhez kötődő szociális és oktatási intézmények

## NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

tevékenységének), míg a dolgozó szegények, a bevándorlók és az idősek a legnehezebben elérhető célcsoportok (USDA 2009).

### A SNAP hatása a fogyasztási szokásokra

Minden egyes food stamp dollár 14–47 centtel növeli egy háztartás élelmiszerkiadását. Készpénz támogatás esetén csupán 5–13 centtel emelkedik az élelmiszerkiadások mértéke dolláronként. Általánosságban (a medián mutatók alapján) tehát a FSP háromszor nagyobb mértékben teszi lehetővé a szegénységben élő háztartások élelmiszerral való ellátását, mint a pénzügyi segélyprogramok. Vita tárgyát képezheti, hogy a fent nevezett ráfordítási szint mennyire tükrözi a projekt hatékonyságát, hiszen jelen természetbeni támogatás hatékonysági rátája csupán 31 százalékos. Felmerülhet a kérdés, hogy megfelelően menedzselt pénzügyi ellátásokkal és egy tudatosan vezérelt, kedvezmény alapú élelmiszer programmal hasonló hasznosulási rátát lehetne-e elérni. Ebben az esetben ráadásul megmaradna az egyén választási szabadsága, és egyéni preferenciák (és szükségletek) alapján lenne képes fogyasztásának alakítására, a szabad felhasználású támogatások révén. A közvetlen pénzügyi támogatások ellenzői szerint mindez magában hordozná a nem célszerű felhasználás veszélyét, tehát növelné a támogatás „elfolyási” kockázatát. A hasznosulási ráta rávilágít, hogy ugyan a SNAP egy kötött felhasználású segélyezési forma, ha azonban a háztartás teljes gazdálkodását nézzük, láthatóvá válik, hogy a támogatást nem teljes értékben használják fel élelmiszervásárlásra. Pontosabban ahhoz járul hozzá, hogy az egyéb főbb (pl. munkavégzésből származó) jövedelmek minél magasabb arányban legyenek felhasználhatók a család preferenciái alapján azzal, hogy az alapszükségleteket részlegesen kielégítik.

A kupont viszonylag gyorsan használják fel, az ellátás teljes összegét a feltöltést követő 2 héten belül elköltik, ami azt jelenti, hogy a további vásárlások már hagyományos úton zajlanak. Egy felhasználó átlagosan 10 alkalommal vásárol egy hónapban a projekttel szerződött üzletekben a támogatási keret terhére.

6. ábra SNAP keretében vásárolt élelmiszerek (2004)



Forrás: USDA 2005.

A részt vevő és nem részt vevő háztartások ételkészítési szokásai jelentősen nem térnek el egymásétól. Az alacsony jövedelmű családok kevéssel több húst és húseredetű készítményt fogyasztanak, még a programban részt nem vevők több tejterméket, gyümölcsöt és zöldséget vásárolnak. Az egyéb ételkészítési kategóriába tartozó desszertek, csokoládé, tea stb. fogyasztása a SNAP háztartásokban magasabb (Castner, Mabil 2010).

### **Szükségletcsoport-specifikus kiegészítő programok**

Az alapprogram mellett működnek olyan kiegészítő jellegű ételkészítési programok, amelyek egy-egy jól körülírható csoport számára biztosítanak ellátást. Ezen projektek a csoportok speciális igényeire reagálnak, támogatási rendszerüket tekintve pedig általában bőkezűbbek a SNAP-nál, a résztvevők számára alacsonyabb jogosultsági korlátokat és magasabb összegű támogatásokat tartalmaznak.

#### *Idősek számára kialakított kísérleti program (Elderly Nutrition Pilot Project)*

Országszerte tíz, 60. életévét betöltött idős emberből három SNAP résztvevő. Noha sok idős ember jogosult lenne az ellátásra, különböző okok miatt nem veszik azt igénybe. A hat tagállamra<sup>10</sup> kiterjedő modellkísérleti program célul tűzte ki az idős célcsoport fokozott bevonását a projektbe, a belépési feltételek egyszerűsítésével. A megvalósítás 2 év alatt történt meg (2002–2004), összesen 2,4 millió dollár felhasználásával. Az egyes modelleket egymástól elkülönülten építették ki, és a következő céltérületek szerint vezették be:

- A jogosultságot meghatározó szabályok egyszerűsítése.
- „Egykapus” egyszerűsített adminisztrációs szolgálat.
- Alternatív támogatási formák bevezetése a hagyományos Food Stamp modell helyett.

A program eredményeit a Mezőgazdasági Minisztérium Gazdasági Kutatóintézete (*USDA Economic Research Service 2005*) elemezte. Megállapításai szerint az egyszerűsítési mechanizmusok bevezetésével mindhárom kísérlet esetén jelentősen növekedett az időskorú felhasználók száma. A floridai modellben (egyszerűsített hozzáférési kritériumok) 20 százalékkal, az arizonaiban (egykapus ügyintézés) 31 százalékkal, még az észak-carolinaiban (alternatív kezdeményezések) 36 százalékkal emelkedtek a célcsoport részvételi arányszámai. A pilot program sikere az elemzők szerint két tényező együttes hatásának köszönhető. Az egyik az igénybevételre fordított erőforrások minimalizálása (beleértve az erőfeszítéseket), a másik pedig az ellátás minőségének javítása. Az igazsághoz hozzátartozik, hogy a michigani, mainei és connecticuti modellek nem

<sup>10</sup> Arizona, Connecticut, Florida, Maine, Michigan és Észak-Carolina.

## NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

produkáltak hasonlóan meggyőző növekedést a felhasználók számában.<sup>11</sup>

### *Gyermekek számára kialakított „Iskolai reggeli” kísérleti program (School Breakfast)*

„Morálisan elfogadhatatlan, hogy egy szegény gyerekekkel teli gazdag társadalomban éljünk” – fogalmazza meg Thomas Hirschl (2004), a Cornell Egyetem szociológus professzora az ételmezési segélyprogramok gyermekekre való, fokozott kiterjesztésének alapgondolatát (idézi: Docksai 2010: 9). A programot a Mezőgazdasági Minisztérium vezette be, összesen hat iskolai körzet kiválasztásával. Kezdetben 386 általános iskola került be a projektbe (jelenleg 70 000 iskolában 7 millió gyermeket látnak el), területi elhelyezkedés, a szülők jövedelmi helyzete és egyéb szociológiai dimenziók alapján. Az iskoláknak vállalniuk kellett a projekttervben szereplő együttműködési feltételek teljesítését, a fenntartóknak pedig azt, hogy a 3 éves programterminust követően állami forrásokból a későbbiekben is fenntartják a rendszer működését.

A projekt elsődleges célja az alacsony jövedelmű körzetekben működő iskolák nagy távolságról bejáró tanulóinak megsegítése volt. Olyan gyermekeknek szerettek volna így megfelelő tápértékű reggelit juttatni, akik számára a reggeli étkezés lehetősége egyéb módon nem volt biztosított. Hasonló jellegű ételmezési programot már korábban is bevezettek, ez azonban gyakran stigmatizálta az ingyenesen vagy kedvezményes áron étkező, szegényebb gyerekeket, a nem szegény társaikkal szemben. Ezért a cél az ingyenes iskolai reggeli lehetőségének megteremtése volt, minden gyermek számára. A program állami fenntartása így igen költségessé vált, és az ellátás a támadások keresztüzébe került. Az Ételmezési és Táplálkozási Szolgálat (FNS) felmérései szerint a pozitív kimenetek vitathatatlanok és a változások jól nyomon követhetők a tantermi viselkedés, az iskolalátogatás, a gyermekek fizikai állapotán és egészségén, valamint a tanulmányi eredmények javulásán keresztül.

Jelen kezdeményezés az Egyesült Államokban már korábban is működő általános iskolai ételmezési program (*National School Lunch*) kiegészítéseként jött létre. A projekt névuma az, hogy az ellátás univerzális, még az általános ételmezési programban szigorú jogosultsági és igénybevételi kritériumoknak és adminisztrációs feltételeknek kell megfelelni. Az általános programban egyébként közel 30 millió gyermek vesz részt, és közülük 18 millió származik alacsony jövedelmű családból.

<sup>11</sup> Ezekben az államokban csupán 4-5 százalékos felhasználói létszámnövekedésről informálnak az elemzések.

*Nőknek, csecsemőknek és kisgyermekeknek szóló ételmisszer segélyprogram (Special Supplemental Nutrition Program for Women, Infants, and Children)*

Az 1974-ben életre hívott WIC program a talán legsebezhetőbb társadalmi csoportot, a kisgyermeküket nevelő anyákat juttatja alapvető ételmisszerforráshoz. Az ellátáshoz négy jogosultsági kategória alapján lehet hozzájutni: terhes nők, nők szülés utáni állapotban, csecsemők egyéves korukig, valamint 1 és 6 év közötti kisgyermek. Ami a jövedelmi jogosultságot illeti, az igénybevevők jövedelme az igénylés előtti hónapban nem haladhatja meg a szegénységi küszöb 185 százalékát. Amennyiben a résztvevő már SNAP, vagy Medicaid jogosultságot szerzett, a WIC részvétele automatikus. A résztvevőknek táplálkozási szempontból „magas kockázatú” csoportba (*high-risk group*) kell tartozniuk, ami valamilyen egészségügyi problémát (vérszegénység, alultápláltság stb.) vagy speciális diétás szükségletet jelent. Adott kockázatot a háziornosnak, táplálkozási szakértőnek, vagy diétás nővérnek kell megállapítani és igazolni.

A program meglehetősen merev szabályozású költségplafonnal működik, ami azt jelenti, hogy a források kimerülését követően számos jogosult ellátás nélkül maradhat. Ebben az esetben egy előre meghatározott sorrend alapján kell folyósítani az ellátásokat. Az érdekesség kedvéért feltüntettem az első három, prioritást élvező csoportot: terhes nők; szoptató anyák gyermekükkel, akik valamilyen táplálkozási természetű egészségügyi problémával rendelkeznek; kisgyermek csecsemő kortól 6 éves korig, abban az esetben ha az anyának valamilyen táplálkozási eredetű problémája volt terhessége során stb.

A program az ételmisszer-segélyezés mellett biztosítja az anyák számára a csecsemőkhöz és kisgyermekekhez kapcsolódó étkeztetési tanácsadást, valamint szükség esetén a kapcsolatot egyéb egészségügyi és szociális szolgáltatókkal. A projekt átlagos havi felhasználói létszáma meghaladja a 7 millió főt (3,8 millió kisgyermek, 1,9 millió, egy év alatti csecsemő és 1,7 millió nő (Gundersen, Yanez, Valdez, Kuhn 2000). Az ellátást a hagyományos food stamp-hoz hasonló kártyán keresztül folyósítják. A támogatott ételmisszerek körét a koragyermekkorai szükségleteknek megfelelően alakították ki, s ezek elsősorban fehérjében, vitaminokban és ásványi anyagokban gazdag termékekből állnak. A felhasználók szűkebb köre miatt kevesebb üzlet fogadja el a WIC kártyát, mint a hagyományos SNAP kártyát, azonban így is 46 000 kiskereskedelmi áruház, helyi piac, vagy farmgazdaság biztosítja az ellátást.

*Katasztrófa helyzet esetére szóló ételmisszer segélyprogram (Disaster Supplemental Nutrition Assistance Program, röviden: D-SNAP)*

A D-SNAP természeti csapás esetén biztosít segítséget a katasztrófazónában élő, vagy ott tartózkodó lakosság részére. Fontos, hogy a rászorulóknak minél gyorsabban hozzájuthassanak az ellátáshoz, ezért lehetőség nyílik az adott közösségen belüli csoportos jogosultság megállapítására. A jogosultsági küszöb egyébként is jóval magasabb, mint a hagyományos

SNAP esetén, és csak a katasztrófa során elérhető jövedelmeket veszik alapul. A hagyományos levonások mellett nem számítanak jövedelemnek a biztosítási kártérítések, vagy az állami segélyek. Másik kritériuma a jogosultságnak, hogy a szükséglet megjelenése bizonyíthatóan összefüggjön a katasztrófa-helyezettel (lakás megsemmisülése, munkahely megszűnése, termés elpusztulása stb.). A program egyik alapja volt a károsultak megsegítésének a Rita és a Katrina hurrikánok idején csakúgy, mint a Mexikói öböl-beli súlyos olajkatasztrófa esetén.

### Fejlesztési lehetőségek

A megváltozott technikai és társadalmi környezet, valamint a megnövekedett felhasználói igények újfajta megközelítéseket igényelnek az állami rendszerektől, így azok a jövőben kénytelenek lesznek néhány szerkezeti változtatást végrehajtani az ellátás funkcionális javítása érdekében. Mielőtt azonban a jelenlegi kihívásokat és változtatási elképzeléseket vennék számba, érdemes kitekinteni a közelmúlt republikánus törekvéseire a FSP megreformálására vonatkozóan.

A kilencvenes évek közepén számos kritika érte a rendszert a konzervatívok részéről, mert drágának és korlátozottan hasznosnak ítélték meg a programot. Két irányban terveztek változtatásokat: egyrészt tömbtámogatássá (*block grant*) alakították volna át a food stamp-ot, másrészt egyfajta kiadási plafont (*expenditure cap*) vezettek volna be a rendszerben. A tömbtámogatási javaslatot a Republikánus Párt szenátorai terjesztették elő, a jóléti reformok időszakában (ekkor alakították át a gyermekes családokat segítő legnagyobb pénzbeli segélyprogramot, az *Aid to Families with Dependent Children-t*, röviden: AFDC-t is), a javaslat azonban a demokraták ellenállása miatt elbukott. Az eredeti elképzelés alapján a tagállamok elosztási szabadsága még inkább növekedett volna, ami lehetővé tenné a források helyi szintű átcsoportosítását és az egyes ellátások visszaszorítását. A demokraták szerint a javaslat nyomán a központi alapok elfolyhatnak, a problémák helyi szintre tolnának át és a költségek drasztikusan csökkennek. Noha a tömbösített allokációs mechanizmust nem vezették be, mégis sikerült egy kormányzatilag meghatározott költségplafont helyezni a food stamp-ra, a kiadások mérséklése érdekében. Elemzések szerint a támogatás drasztikus átalakítása azon bukott el, hogy az emberek (és nemcsak a felhasználók) lényegesen jobban ragaszkodnak a könnyen értelmezhető, átlátható rendszerű élelmezési programokhoz, mint a zavaros hasznosulású – és társadalmi szinten gyakran láthatatlan – pénzbeli támogatásokhoz (King 1999).

Meghatározó, rendszerszintű változások végül a 2008-as Farm Bill-hez kötődően mentek végbe a programban. A fentiekben már elemzett jogosultsági kritériumok és támogatási keretek változása mellett az új rendelkezések jelentős mértékű egyszerűsítést helyeztek kilátásba az adminisztrációs rendszerben, és ezzel végső soron a szolgáltatásokhoz való hozzáférés funkcionális javítására irányultak. A hatékonyság növelése mellett nem titkolt célként jelent meg az egyre magasabb költségszintet elérő hivatali bürokrácia burjánzásának visszafogása.

Az eljárásrend megváltoztatásának egyik fő iránya a *kliensutak és*

*adminisztrációs csatornák rendszerének fejlesztése.* A jogosultsági és elbírálási procedúrák egyszerűsítésével (pl. különböző támogatási formákat egy eljárás keretében végzett elbírálása, vagy rugalmas ügyfélfogadási rend bevezetése) az igénybevételi hajlandóság is jelentősen növelhető, hiszen az egyszerűsített hatósági eljárással az ügyfelek adminisztrációs terhei is csökkennek. Az igénybevétel fokozása érdekében tagállami szintű változtatásokat vezettek be a jogosultsági rendszerben. Ennek fő elemei a gépjárművekre vonatkozó korlátok csökkentése, a kategória szerinti jogosultsági csoportok meghatározása, vagy az ún. kombinált eljárási rendszer (*combined application process*)<sup>12</sup> alkalmazása.

A *szervezeti funkciók újratervezése* a rendszer infrastruktúrája számára jelent szerkezeti változásokat. A központi és helyi irodák összevonása, a felesleges irodák megszüntetése, az egyes munkafolyamatok átütemezése a hivatali bürokrácia működésének funkcionális javítását idézheti elő (megfelelő előkészítés és levezetés mellett).

A változó *infokommunikációs környezet*, valamint a technika vívmányainak mind szélesebb körű elterjedése lehetőséget biztosít az ügymenet egyszerűsítésére és felhasználóbaráttá alakítására. Az elektronikus ügyintézés kiépítése mellett természetesen fontos a hagyományos kapcsolati csatornák megőrzése és elérhetőségének biztosítása (személyes interjúk, papír alapú adminisztráció stb.). A legfontosabb technikai innováció a telefonos információs központok (*call center*) létrehozása, melyeken keresztül a felhasználók általános információkat nyerhetnek az ellátással kapcsolatban, illetve a saját ügyeiket érintő eljárási tevékenységeket intézhetik (interjúk, hiánypótlás stb.). A telefonközpontok a legtöbb iroda által kiépített és üzemeltetett – és a felhasználók által leginkább ismert – szolgáltatási formák.

Az ellátás igénybevétele a legtöbb helyi iroda esetén elektronikus formában is megvalósítható. Egységesített program-honlapokon keresztül egyéni azonosító szám megadásával a felhasználók nemcsak igényelhetik az ellátást, hanem a kapcsolódó elbírálási dokumentációkat is feltölthetik. A kijelölt irodákban a papíralapú rendszert így folyamatosan háttérbe szorítja az elektronikus rendszer, amely magába foglalja a tekintélyes mennyiségű dokumentáció archiválását is. A túlzott elektronizálás kritikussai megemlítik, hogy még mindig igen sok szegény háztartásban nem érhető el telefon, vagy internet kapcsolat, így az elektronikus ügyintézésre való áttérés a legszegényebbeket érintheti a leghátrányosabban.

A program adminisztrációs szerkezetét illető elektronikus adatátviteli rendszer fejlesztésével a különböző helyi irodák közötti, valamint a helyi irodák és a központ közötti kommunikáció javítása és gyorsítása vált elérhetővé. Az információs e-technikák tárházának kiszélesítése pedig lehetővé teszi a potenciális igénybevevői kör elérését újság és televíziós hirdetések, utcai kampányokon és szórólapterjesztésen keresztül.

<sup>12</sup> Főleg az idősek és a fogyatékkal élők számára könnyíti meg az igénylés folyamatát az eljárás. Egy párhuzamos és automatikus belépést tesz lehetővé a programba a SSI, vagy egyéb támogatások felhasználói számára, ahol az alaptámogatás adminisztrációját használják fel a SNAP jogosultság-megállapításhoz.

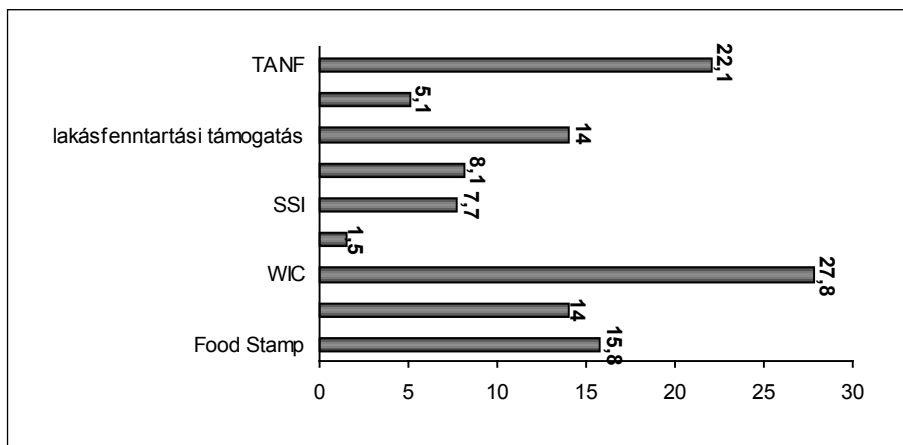
## Programkritikák

Az alábbiakban a SNAP/FSP programot illető leggyakrabban felmerülő rendszerkritikák kerülnek bemutatásra, melyek közül az első négy inkább közgazdaságtani megközelítésű, még az utolsó kettő szociológiai-szociálpolitikai szemléletet tükröz.

### 1. Magas adminisztrációs költségek

A programadminisztrációs és eljárási költségek indikátorrendszerét Julia Isaacs (2008) és kutatócsoportja dolgozta ki. A kategória magába foglalja az információs rendszerek, a személyi és adminisztratív kiadások, a program menedzsment és a képzések költségeit, az egészségtudatos táplálkozási és foglalkoztatási programok költségei azonban nem szerepelnek benne. A Food Stamp Program adminisztrációs költségei közepesen magasak a többi központi fenntartású és finanszírozású programmal összevetve (7. ábra). Általánosságban elmondható, hogy a magas dokumentációs igényű, means-teszt alapú, személyes interjúkhoz és folyamatos ellenőrzéshez kötött ellátások fenntartási költségei a legmagasabbak. Például a kisgyermekes és várandós anyáknak szóló WIC program járulékos költségei igen jelentősek, hiszen amellett, hogy egy igen bonyolult monitor rendszert tartanak fenn, az egy főre jutó támogatások összege viszonylag alacsony, így arányaiban markánsan növekednek a fenntartási ráfordítások. A szintén sok személyes interjút használó és szigorú ellenőrzési rendszert működtető TANF rendszer ugyancsak magas bürokratikus költségekkel működik, amely felemészti a támogatási kiadások ötödét. A két legfőbb étkeztetési program (FSP, iskolai étkeztetés) nagyjából hasonló adminisztrációs költségvetéssel működik. Az eljárási bürokrácia terhei így is igen magasak. Korábban már említettem, hogy ugyan a programkiadásokat a központi költségvetés állja, az adminisztrációs terhekhez a tagállamoknak is hozzá kell járulniuk 50 százalékos arányban, ezért érdekelték a járulékos költségek lefaragásában. A takarékosági intézkedések ellenére a bürokratikus kiadások várhatóan nem csökkennek a szabályozás megváltoztatása nélkül. A helyi irodák fenntartása, a jogosultságot elbíráló és az ellenőrzést végrehajtó munkatársak (*eligibility workers*) foglalkoztatása továbbra is igen sokba kerül. Összességében tehát elmondható, hogy annál magasabb a járulékos adminisztrációs költségek szintje, minél bürokratizáltabb egy segélyezési rendszer, azaz minél több jogosultsági-bírálati és ellenőrzési elemet tartalmaz. Mivel a SNAP program is egy ilyen szofisztikált adminisztrációs elemekkel rendelkező segélyezési program, a rendszer-fenntartási költségek meglehetősen magasak a kifizetett ellátásokhoz viszonyítva, mely végső esetben veszélyezteti a program gazdasági és társadalmi hatékonyságát.

7. ábra Kombinált adminisztrációs költségek (egy támogatási dollárra jutó cent)



Forrás: USDA 2009.

## 2. Alacsony részvételi szint mellett magas a felhasználói ráfordítások aránya

A felhasználói terhek költség szintén Isaacs (2008) kutatócsoportja által kidolgozott indikátorokon alapulnak. A tényleges készpénz költségek mellett a kategóriacsoport magában foglalja az utazással, szabadidő ráfordítással, sőt, a segélyezési stigmákhoz kapcsolódó megpróbáltatásokkal járó „költségeket” is. Az indikátorrendszer meglehetősen bonyolult volta miatt ezzel most részletesebben nem foglalkozom (ld. bővebben: Isaacs 2008).

Mint látható (8. ábra), az egyéni ráfordítások szintjén magas kategóriát képviselnek a SNAP-hoz hasonló, személyes interjúkhoz és egyéb erős jogosultsági korlátokhoz kötött programok. Az ellátáshoz való jog bizonyításával járó készpénz ráfordítás, papírmunka, utazás, sorban állás stb. költségei az egyéni rászorultság-alapú pénzbeli ellátásoknál a legjelentősebbek. Egyébiránt, mint az a fenti fejezetből kiderül, a bürokratikus költségek is ezeknél az ellátás-típusoknál a legmagasabbak. A hatósági típusú segélyezés tehát nemcsak állami szinten jelent igen magas járulékos kiadásokat, de egyéni szinten is ezen ellátások „szociális költségei” a legjelentősebbek. A legalacsonyabb társadalmi teherrel járó támogatások az igen egyszerű jogosultsági kritériumokon alapuló, gyakorlatilag semmilyen adminisztrációs teherrel nem járó programok, mint az iskolai étkeztetés, vagy a gyermekek után járó adókedvezmények rendszere (*Earned Income Tax Credit*, röviden: EITC<sup>13</sup>). Mindkét ellátás megállapí-

<sup>13</sup> Alacsony keresettel rendelkező munkavállalóknak szóló családi alapú adóprogram. Egy meghatározott jövedelem-szint alatt az állam visszatéríti a befizetett jövedelemadót. A programot 1975-ben vezették be, célja a munkára való ösztönzés a fizetendő közterhek mérséklésén keresztül.

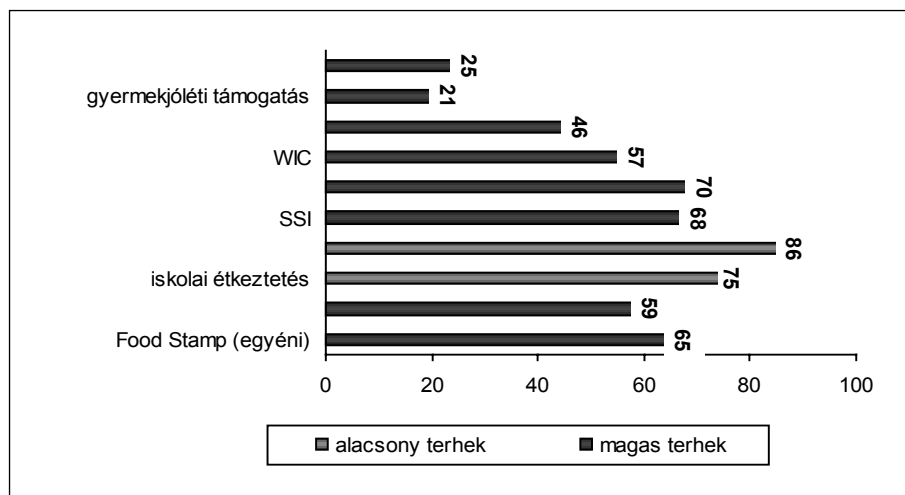
## NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

tásához, illetve megújításához egy egylépcsős, egyszerűnek mondható éves jövedelemvizsgálat szükséges.

SNAP esetén az ügyintézés átlagosan 5 órát vesz igénybe a felhasználó számára, legalább kétszer kell felkeresnie a helyi ügyfélirodát és valamivel több, mint 10 dollárt kell költenie az adminisztrációhoz kapcsolódóan. A támogatás megújításával kapcsolatos elfoglaltságok további 2,5 órát vesznek igénybe (ld. Currie 2004, Zedlewski 2006, Gabor 2003 vizsgálatait, idézi: Isaacs 2008: 19).

A Brookings Institution felmérése alapján (Isaacs és munkatársai, 2008) láthatóvá vált, hogy a fentiekben körülírt „kemény korlátú” segélyek – mint amilyen a gyermekjóléti támogatás, a lakásfenntartási támogatás (*housing*) vagy a TANF – esetén a legkevésbé sikeres az ellátások célzottsága, és ezzel a rászoruló lakosság elérése. A különböző szociológiai jellemzők alapján elkülönülő célcsoportok számára kialakított ún. „kategoriális segélyek” már jóval hatásosabbak (nagyobb arányban jutnak el a jogosultakhoz). Ilyen például a fogyatékkal élőknek szóló SSI, a kisgyermekes anyáknak és terhes nőknek szóló WIC, vagy az iskoláskorúaknak fenntartott iskolai étkeztetés program. A felmérés alapján a legmagasabb részvételi aránnyal a gyermekek után járó adókedvezmények rendszere (EITC) rendelkezik. Ez utóbbi érdekes módon a segélyezési típusú jóléti ellátások között szerepel – csakúgy, mint az egészségügyi (és szociális) jogosultságot jelentő Medicaid program –, mivel alacsony jövedelmű családok számára biztosít lehetőséget adójuk bizonyos hányadának visszaigénylésére. A rendszer tehát egyfajta aktív munkaerő-piaci ösztönzőként szolgál, melynek célja a foglalkoztatottság növelése adott célcsoport körében.

8. ábra A támogatásra jogosultak részvételi aránya ellátásonként és a felhasználói terhek szintje



Forrás: USDA 2009.

### *3. Nem megfelelő kifizetések (improper payments)*

Nem megfelelő kifizetésnek minősül minden olyan kiadás, amely nem éri el az arra jogosult felhasználókat, illetve melynek kifizetésekor a támogatást a nem jogosultak is igénybe veszik. A meglehetősen túlbürokratizált szociális programok esetén (mint amilyen az SNAP is) viszonylag alacsony hibaarányal számolhatunk az ellátások túl, vagy alulfizetését figyelembe véve. A szigorú ellenőrzési tendencia pártolói gyakran a segélyek hatásos célzottságát emlegetik a jelenlegi adminisztrációs gyakorlat fenntartása melletti legfőbb érvként. A SNAP esetén az ellátások 4,5 százalékát fizetik ki olyan háztartások számára, amelyek nem jogosultak a támogatásra, illetve alacsonyabb támogatási szintre jogosultak. Ez a „hibaarány” nagyjából megegyezik a WIC és a SSI programokéval. Az ellátások túlfizetése leginkább azokra a támogatásokra jellemző, ahol a jogosultsági korlátok igen alacsonyak, a folyamat pedig kevés nyomkövetési és ellenőrzési elemet tartalmaz (EITC, gyermekjóléti ellátás). A program összesített hibaaránya viszonylag alacsony (5,8 százalék), amelyből 4,5 százalék a túlfizetések és 1,3 százalék az alulfizetések aránya, ami számszerűsítve éves szinten 1,45 Mrd dollár „elfolyást” jelent (USDA 2005). A viszonylag csekély mértékű, nem megfelelő kifizetés egy erősen bürokratizált ellenőrzési rendszert feltételez, amely kétségtelenül hatékonyan tud működni, amennyiben a legfontosabb a segélyek szigorú célzottsága, tehát az, hogy csak az arra jogosultak kapjanak belőlük. A másik oldalon viszont ugyanez az erős hatósági jelleg sokakat – sokszor a legrászorultabbakat – elriaszt a támogatások igénylésétől.

### *4. A választás szabadságának korlátozása*

A SNAP egy kötött felhasználású természetbeni segélyezési forma, amely magában hordozza a kategória minden etikai és tartalmi problémáját. A segély kötött szerkezete (vagyis az, hogy előre el van rendelve, mire lehet felhasználni) révén csak egy adott szükségletet elégíti ki, ami jelen esetben a táplálkozás, a szervezet fenntartásának alapvető biológiai szükséglete. A felhasználó tehát nem rendelkezik szabadon a támogatás összegével, ami sértheti választási szabadságát és önrendelkezési jogát. Hogy a kép ennél sokkal árnyaltabb és a SNAP támogatás hogyan befolyásolja valóban a háztartás összes kiadását, arról korábban írtam.

Ha az egyén szabadon állapíthatja meg azon jóságok és szolgáltatások körét, amelyre szüksége van mindennapi életéhez, akkor az egyéni döntési mechanizmusok révén sokkal közelebb kerül a kívánt állapot eléréséhez, jelen esetben a szegénység enyhítéséhez, avagy a jólét fokozásához (Thurow 1974: 190). Mindez a szociálpolitika nyelvére lefordítva annyit jelent, hogy a szabad felhasználású pénzbeli támogatási formák magasabb hatékonysági fokkal működnek a szegénység leküzdésében, mint a kategoriális természetbeni ellátások.<sup>14</sup> A food stamp esetén a

<sup>14</sup> Meglátásom szerint a SNAP inkább egy fél-természetbeni ellátásként fogható fel, hiszen az ellátott nem közvetlenül részesül a támogatási javakban, hanem egy (virtuális) pénz-alapú banki transzfer közbeékelésével jut hozzá azokhoz.

kapott támogatást csak A vagy B jószágokra tudom elkölteni, melyekből adott (segélyezési) ciklusban – normális esetben – csupán 1-1 egységre lenne szükségem és  $X_1$  csoportot költenék el rájuk jövedelmemből. Mivel az ellátás torzítja a rendelkezésre álló források struktúráját, a felhasználható kapacitásom  $X_{1,TP}$ -re változik, mely jelentősen módosítja az adott tartalmi elemre fordítható források szintjét. Így a módosulás következtében eddigi fogyasztási szokásaimtól és jövedelmi viszonyaimtól merőben eltérő jószágkombinációkat fogok alkalmazni, amely nem tükrözi korábbi preferenciáimat és személyes szükségleteimet. Mindez összességében egy torzult fogyasztói szerkezetet eredményezhet, amelyben a támogatás nem reflektál a felhasználók valós szükségleteire. Ezzel a program hatékonysága jelentősen romlik. Nem lehet eléggé hangsúlyozni, hogy a szabályozott fogyasztói viselkedésre vonatkozó negatív tendenciák annál kevésbé érvényesülnek, minél kevesebb restriktió van a rendszerben. Így egy kategoriális, kiegészítő jellegű segélyezési rendszer mellett is működhet szükségletorientáltan az egyéni preferenciák rendszere, amennyiben a háztartás a bevételei döntő többségét kitevő elsődleges jövedelmeivel kedve szerint gazdálkodhat. Ily módon konstruktívan, az összesített fogyasztási struktúrát nem felborítva növelhető a háztartás élelmiszerfogyasztási határhaszna.<sup>15</sup>

##### *5. A szegény-státus konzerválódása, útban egy új szegénypolitika felé*

Valamennyi amerikai segélyezési programot gyakran illetik azzal a váddal (még a szélesebb felhasználói bázisú SNAP-ot is), hogy az alacsony jogsultsági küszöbvel kombinált alacsony összegű támogatásokkal csupán a legszegényebbek beáramlását segítik elő a rendszerbe. Így a preventív programelemek háttérbe szorításával egy erősen rászorultság-elvű, modellt kapunk, melynek alapja a túlnyomórészt kategoriális segélyezési gyakorlat. A kritikusok szerint a szegénypolitikaként működő neoliberais trendek így maguk alá gyúrik a jóléti állam legitimációs bázisát képező emberközpontú szemléletmódot. A kevés konstruktív szociálpolitikai elemet tartalmazó rendszer paternalista viszonyt eredményezhet a felhasználókkal, melynek következtében jóléti függőség alakul ki széles társadalmi rétegek körében.

A gazdasági válság megjelenése különösen érzékenyen érintette az olyan sérülékeny csoportokat, mint az idősek, a gyermeküket egyedül nevelők, a fogyatékkal élők, vagy a nagyvárosi gettók megrekedt szegényei. Meglátásom szerint az amerikai szociálpolitika előtt két út áll a válság által generált negatív társadalmi folyamatok kezelésére. Az egyik egy átfogó jóléti politika kialakítása a jóléti rendszerek és intézmények együttes fejlesztésével, különös tekintettel a sérülékeny csoportok megváltozott szükségleteire. A szolidaritáson alapuló, átfogó társadalmi és helyi közösségi programok elősegítik a negatív hatások mérséklését. A másik – úgy tűnik, választott – út egy újfajta szegénypolitika felélesztésére irányul. Ez a segélyezési rendszer a hagyományosan meritokratikus

<sup>15</sup> Ahogy ezt több kontroll-csoportos vizsgálat is alátámasztotta (pl.: Levendhal 1995, Moffit 1989).

szemléletű társadalom elvárásaihoz alkalmazkodik. Az erősen öngondoskodás központú, minden állami beavatkozást a piac (vagy az egyén) kudarcának tekintő társadalomkép egy olyan struktúra működését „engedélyezi” ahol az ellátások szigorú célzottsága, a résztvevők érdemességének elbírálása alapvető közösségi elvárás. Mindez egy erősen rászorultság elvű, magas adminisztrációs igényű rendszert eredményez, olyan segélyezési csomagokkal, amelyek a rizikócsoporthoz – társadalom szerinti – szükségleteire adnak adekvát válaszokat (pl. WIC a kisgyermekes anyák számára, TANF a jövedelmi szegényeknek, SSI a fogyatékkal élőknek stb.).

Ebben a zűrzavaros helyzetben kellene a Food Stampnak megmutatnia, hogy mégis más, mint a hagyományos segélyprogramok. A gazdasági eredetű társadalmi problémák elmélyülésével a sok támadást megélt FSP programok felélesztése és új köntösbe öltöztetése a projektet sokszor támadó demokraták által is támogatott és kívánatosnak tartott intézkedések között szerepel (lásd például a *New York Times* 2010. február 10-i cikkét a témáról: „*Once Stigmatized, Food Stamps Find Acceptance*” azaz „*A korábban megbélyegzett Food Stamp elfogadásra talált*”). A korábbi tendenciáktól eltérően a program igénybevevői köre kiszélesedett (különösen a 2008-as Farm Bill rendelkezéseinek köszönhetően), így elsőszámú felhasználóivá a dolgozó szegények váltak a munkaképes lakosság körében, akik fokozatosan felváltották a segélyből élőket és tömegesen léptek be a helyi programirodákon keresztül. Ebben szerepet játszott, hogy központilag enyhítették a gépkocsi beszámítására, a jövedelem és vagyonszámításra vonatkozó korlátokat és levonásokat, a programadminisztrációt pedig egyszerűsítették. Az USDA 2005-ös jelentése szerint a felhasználói jövedelmek FSP-vel való kiegészítését követően a résztvevők tizedének jövedelme emelkedett a szegénységi küszöb fölé.

## 6. Beágyazottsági problémák

Fontos kiemelni, hogy a jóléti funkciók mellett a SNAP egy mezőgazdasági program, amely a termelés során felgyülemlett felesleg elfogyasztására szolgál. Nem véletlenül a Mezőgazdasági Minisztérium (és szakhatóságai) a projekt irányításával megbízott kormányzati szerv. A szociális problémák kezelését így részben az agrárszektor problémáinak zsilipelésére használják, az agrárpolitika problematikája tehát szociálpolitikai színezetet kap. Első ránézésre üdvözlendőnek tűnik a terményfelesleg „szétosztása” a szegények között, ezzel javítva a programban résztvevő családok felét kitevő (USDA 2009), étkezés szempontjából bizonytalan háztartások (*food insecurity families*) helyzetét.<sup>16</sup> A természetbeni ellátások rendszere ráadásul közkedvelt – vagy esetenként más segélyezési programokhoz képest kevésbé elutasított – a közép- és felső társadalmi rétegek körében, hiszen adóforintjaik megtérülését kézzel fogható anyagi

<sup>16</sup> Egy másik kutatás (Nord, Andrews, Carlson 2006, idézi: Kustova, Jensen 2008: 96) az élelmiszer-ellátás szempontjából bizonytalan helyzetben lévő amerikai háztartások arányát a lakosság 11 százalékában állapította meg, a különösen veszélyeztetettekét pedig 3,9 százalékban.

juttatásokban látják megvalósulni, a sztereotípiákkal szegélyezett pénzbeli ellátásokkal szemben.<sup>17</sup> A program hasznélvezői közé tartoznak a széles társadalmi csoportot kitevő farmerek és üzlettulajdonosok, akik részvételükkel a termékeik iránti kereslet fellendülését és folyamatos fennmaradását remélhetik.<sup>18</sup> Mindez egy olyan torz gazdaságszerkezetet eredményez, amelyben mesterségesen fenntartott fogyasztás generálódik olyan termékek iránt, amelyek az elsődleges (itt értsd: tisztán versenyelvű) piacon eladhatatlanok lennének, ezzel előállításuk és forgalmazásuk tartósan veszteséget termelne. Így éppen a piacok önszabályozási mechanizmusai szenvednek csorbát, hiszen a termékek iránti keresletet nem a fogyasztói preferenciák és a piac belső „természetes” folyamatai határozzák meg, hanem mesterséges intervenció generálja a keresletet, és ez egyszerre korlátozza a kínálati oldalt és csökkenti a fogyasztói szabadságot. Tehát míg az egyik oldalon – szociálpolitikai síkon – érvényt szerez magának az a neoliberais-neokonzervatív paradigma, miszerint az ellátásokat kötött szerkezetben, szigorúan célzottan kell megállapítani, addig – gazdasági síkon – ugyanez a paradigma csorbát szenved a piaci folyamatokba való állami beavatkozás révén (még ha mindez ösztönző elemként is jelenik meg).

Ugyanakkor látnunk kell, hogy a hazai termelők támogatására, az esszenciális élelmiszerek hazai előállításának elősegítésére vonatkozóan kevés jobban működtetett stratégiával találkozhatunk. A kormány által a gazdáknak juttatott közvetett támogatás pedig nem az állatállomány levágására, vagy a termőterületek ugaron tartására irányul, hanem a produktív termelést segíti elő. Mindez erősen kapcsolódik egy széles társadalmi bázisú élelmiszer-segély programhoz, amely milliók számára garantálja az egyik legegységibb biológiai szükséglet alapvető kielégítését.

### Összefoglalás

Összességében elmondható, hogy a Food Stamp Program napjainkban is eredeti rendeltetésének megfelelően működik, vagyis a rászoruló csoportok számára garantálja a táplálkozás minimális szintjét. A program a lakosság igen széles körét fedi le, nemcsak a legszegényebb rétegekre koncentráll, így erős társadalmi támogatottsággal képes tartósan fennmaradni, amit csak tovább erősített a 2008-ban begyűrűző válság. A FSP korábbi kritikussai közül is sokan felismerték, hogy viszonylag olcsón és hatékonyan működtethető egy nagyszabású élelmiszer-segély program, ahol a megfelelően célzott támogatások kedvező kimeneteket eredményeznek, vagyis pozitív hatással vannak az alacsony jövedelmű háztartások életkörülményeire.

A program előnye, hogy jól ütemezett és nyomon követhető pénzmoz-

<sup>17</sup> Az átlag amerikai polgár jóval túlbecsüli a TANF és egyéb pénzbeli ellátásokra fordított központi források összegét, még a (drágább) természetbeni ellátásoknál ezeket a költségeket jóval a kiadási szint alá helyezi (King 1999).

<sup>18</sup> Elég csak az egyik projektvezető Russel Skyes New York Times-nak adott, a programmal kapcsolatos interjújából idézni: „Ez mind kormányzati pénz, ami sok-sok dollárt pumpál a helyi gazdaságokba.”

gásokon keresztül jutnak el a források a központi keretből a tagállamokhoz, majd a felhasználókhöz (*transzparencia*). A célcsoportok támogatását egy erős vagyoni és jövedelemteszt alapú jogosultsági rendszer garantálja, amely rugalmasan reagál a felhasználó élethelyzetének változásaira, az aktuális állapotokhoz igazítva a támogatás mértékét, módját és ütemezését (*rászorultság elve*). Az ellátás markánsan a munka világa felé orientálja az igénybevevőt, hiszen a munkaképesek számára beépített időkorlátozások erősen limitálják a felhasználás lehetőségeit, a program pedig egyéb aktív ösztönző rendszerekkel is kiegészül (*workfare*).

A program hátránya, hogy a magas adminisztrációs költségek jelentősen emelik a működés költségeit, a rugalmatlan jogosultsági kritériumok pedig bizonytalan viszonyokat teremtenek a felhasználók számára. A bonyolult igénylési procedúra még mindig sok olyan jogosultat elriaszt a részvételtől, akik leginkább rászorulnának a támogatásra. Az elérhető termékek köre változatlanul csak az élelmiszerekre terjed ki, lakhatási költségeket, ruhát és egyéb fogyasztási cikkeket továbbra sem lehet a támogatásból vásárolni.

Egy nagy múltú, sok módosítást és vizsályt megélt ételmezési programról van tehát szó, amely minden problémája ellenére is képes ellátni feladatát és napi szinten biztosít ételmezt, több mint 40 millió ember számára.

## Irodalom

- Bartlet, Susan, Nancy Burstein (2003): Food Stamp Program Access Study: Eligible Nonparticipants, Economic Research Service, Cambridge, MA: Abt Associates, December 2003.
- Blank, Rebeca, Patricia Ruggles (1993): When Do Women Use AFDC and Food Stamps?; The Dynamics of Eligibility vs. Participation, Working Paper No. 4429, National Bureau of Economic Research, Cambridge, pp. 61
- Castner, Laura, Mabil, James (2010): Low-Income Household Spending Patterns and Measures of Poverty, MATHEMATICA Policy Research Inc. April 2010.
- Coe, Richard D. (1983): Nonparticipation in Welfare Programs by Eligible Households – The Case of The Food Stamp Program, Journal of Economic Issues, Vol. XVII., No. 4, December 1983; pp. 1035–1056.
- Docksai, Rick (2010): Demand Grows for Food Assistance – Outdated Policies Leave More People Hungry, in: The Futurist, March–April 2010. 8–10 pp.
- Food Research and Action Center (2005): An Advocate's Guide to the Disaster Food Stamp Program, <http://www.frac.org>
- Goren, Paul (2008): The Two Faces of Government Spending, Political Research Quarterly; Mar 2008, volume 61, No. 1; Platinum Periodicals pg. 147–157.
- Gundersen, Craig, Mara Yanez, Constanza Valdez, Betsey Kuhn (2000): A Comparison of Food Assistance Programs in Mexico and the United States, Food Assistance and Nutrition Research Report No. 6., July 2000, Washington, DC, 1–29 pp.
- Huffmann Sonya Kustova, Helen H. Jensen (2008): Food Assistance Programs And Outcomes in The Context of Welfare Reform; Social Science Quarterly; Mar 2008; 89, 1; ABI/INFORM Global pg. 95–115.
- Isaacs, Julia (2008): The Costs of Benefit Delivery in the Food Stamp Program, Lessons from a Cross-Program Analysis. USDA Contractor and Cooperator Report No. 39., 2008. March

### *NEMZETKÖZI KITEKINTÉS*

- King, Ronald F. (1999): Welfare Reform: Block Grants, Expenditure Caps, and The Paradox of The Food Stamp Program; *Political Research Quarterly*; Fall 1999; 114, 3, ABI/INFORM Global pg. 359.
- LeBlanc, Michael, Biing-Hwan Lin, David Smallwood (2006): Food Assistance: How Strong Is The Safety Net, *Amber Waves*, Sep 2006, 4, 4; ABI/INFORM Global pg. 10.
- Moffit, Robert (1992): Incentive Effects of The U.S. Welfare System: A Review; *Journal of Economic Literature*; Mar 1992; Vol 30. pp. 1–61.
- Orfield, Myron (2002): *American Metro Politics – The New Suburban Reality*, Brookings Institution Press, Washington, D.C.
- Patashnick, Eric M. (2001): Budgeting Entitlements: The Politics of Food Stamps, *The American Political Science Review*; Sep 2001; 95, 3; ABI/INFORM Global pg. 734.
- Thurow, Lester C. (1974): Cash Versus In-Kind Transfers, *The American Economic Review*, Vol. 64. No. 2. pp. 190–195.
- USDA (2005): *Making America Stronger: A Profile of the Food Stamp Program*, [www.fns.usda.gov/oane](http://www.fns.usda.gov/oane)
- USDA (2009): *Food and Nutrition Service Research and Evaluation Plan – Fiscal Year 2010*. június 30.
- USDA (2009): *National School Lunch Program*, [www.fns.usda.gov/cng/Governance/notices/naps/NAPs.htm](http://www.fns.usda.gov/cng/Governance/notices/naps/NAPs.htm)
- USDA (2009): *Understanding the Determinants of Supplemental Nutrition Assistance Program Participation*
- USDA (2010): *Enhancing Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP) Certification – SNAP Modernization Efforts – Interim Report Vol. No. 1–2*.

## MTA GYEP IRODA

### A Munkaerő-felmérés 15 évének tanulságai a gyermekes családok szempontjából<sup>1,2</sup>

#### 1. Bevezetés és összefoglalás

A Munkaerő felmérés – amelyet a KSH negyedévenként végez nemzetközi megállapodások figyelembevételével – alapvetően munkaerő-piaci célokat, nem családra vonatkozó elemzéseket szolgál. Köllő János és Bálint Mónika (MTA KTI), akik saját céljaik számára is feldolgozzák a MEF adatokat, vállalták, hogy a változók előkészítésénél figyelembe veszik az ÉB igényeit. Ilyen változó például, hogy a gyerekek számát összekapcsolták a szülők adataival. Az így előkészített adatokból – ugyancsak az ÉB kéréseinek megfelelő – több száz részletező táblázatot készítettek, amelyek a jelenlegi elemzés alapanyagát adják.

Az 1993 és 2008 közötti időszakot lefedő adatsorok legfontosabb konklúziói – a fiatalok és a gyermekes családok szempontjából – a következők:

1. A munkaerőpiac mai keretei – kevés foglalkoztatott, munkahiány a képzetlenek esetében – már a kilencvenes évek elején, a rendszerváltás első 2–4 évében kialakultak. Azóta lényeges változások alig történtek.

2. A háztartások és a gyermekek különböző változók mentén vizsgált összetétele kisebb-nagyobb mértékben változott. 1993–1996 és 2005–2008 között – eltérő mértékben – nőtt a gyermekek aránya a nagy családokban; a kereső nélküli családokban; azokban, melyekben az anya nem keres; az LHH kistérségekben. A gyermekszegénység szemszögéből nézve kiemelendő, hogy mára a gyermekek közel harmada nagy, azaz 3 és többgyermekes családban él (1. fejezet)

3. A legfontosabb pozitív változás a 16–24 év közti fiatalok esetében mutatkozik: 18 éven felül minden korévben jelentősen, az idősebbeknél kétszeresére emelkedett a nappali tagozatra beiratkozottak aránya. Az

<sup>1</sup> A Munkaerő-felmérés negyedéves hullámaiból származó eredeti adatsorok ilyen célra való felhasználása rengeteg adat-előkészítő munkát igényel. Ezt nem az adatgyűjtő KSH, hanem az MTA Közgazdaságtudomány Intézete (KTI), Köllő János és Bálint Mónika végezték el, figyelembe véve az ÉB által kért változókat és szempontokat. A „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégia Értékelő Bizottsága (ÉB) kutatóinak nem volt módjuk egyelőre az eredeti adatokból dolgozni, csak azokból az igen részletes táblázatokból, amelyeket a KTI kutatóitól kértünk. Ezért egyelőre hiányoznak többváltozós regressziós, stb. elemzések. A minta megfelelő nagyságának biztosítása érdekében a KTI kutatói 3 év adatait összevonták. Így 4 négyéves periódusról vannak adataink. Néhány próbaszámolás alapján állítható, hogy az elmozdulások folyamatos, egy irányba haladó trendeket mutatnak a 4 periódusban. Ezért az áttekinthetőség érdekében a jelen anyag az első (1993–96) és az utolsó (2005–2008) periódus adatait mutatja be. A további számítások során az adatok kis mértékben változhatnak.

<sup>2</sup> A GYEP (Gyerekszegénység Elleni Program) Iroda elemzését Ferge Zsuzsa készítette Farkas Zsombor és Ferge Anna segítségével.

aránynövekedés az LHH kistérségekben különösen erőteljes volt, így ebből a szempontból valamelyest csökkent az LHH kistérségek területi hátránya. Problémát jelenthet a későbbiekben, hogy a fiatal férfiak beiskolázása (legalábbis nappali tagozaton) egyre inkább elmarad a nők beiskolázása mögött. (2. fejezet)

4. A 16–24 évesek korévenkénti elemzése munkaerő-piaci státus szerint arra mutat, hogy 17 éves kor alatt a nőknél is nagyon alacsonyak a foglalkoztatottsági arányok, és többnyire az időben, illetve mindkét kistérség típusban csökkentek. (2. fejezet)

5. A gyermekvállalás változatos képet ad. A 16–17 éveseknél a nappali tagozatra járók között valamelyest nőtt az arány az LHH kistérségekben, igaz, így sem több, mint 3 ezrelék. A 20 év felettiek gyermekvállalása egészében csökken vagy kitolódik, de a területi lejtő valószínűleg meredekebb lett (az LHH-kban kisebb volt a születések csökkenése.) (3. fejezet.)

6. Az anyák munkavállalását köztudottan számos tényező befolyásolja. Ezek közül megvizsgáltuk a gyermekszám, a legfiatalabb gyermek életkorának, az iskolai végzettségnek és a települési lejtőnek a hatását (LHH és nem LHH kistérségek). Minden esetben igazolódtak az eddigi ismeretek e tényezők várható hatásairól. Ami új eredmény (túl az adatok időbeni összehasonlíthatóságán és megbízhatóságán), az az, hogy minden, a munkavállalást negatívan befolyásoló tényező hatása erősödött az utolsó 15 évben.

## 2. Fontosabb alapadatok

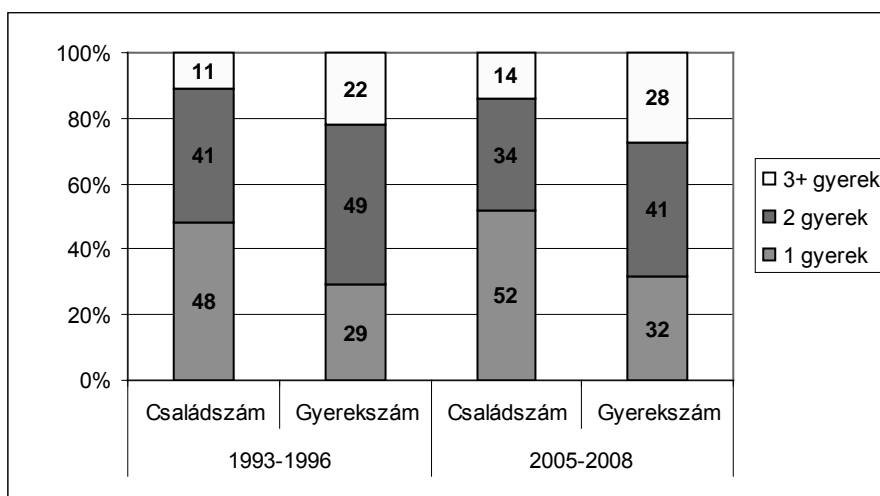
A háztartások és gyermekek megoszlásáról sok adat ismert. Eddig azonban nem rendelkezünk időben összehasonlítható (15 évet átfogó) információkkal, amelyek a gyermekszegénységet meghatározó legfontosabb paraméterek mentén ábrázolnák azt, hogy hány család, illetve hány gyerek él bizonyos élethelyzetekben. Ráadásul a Munkaerő-felvétel olyan nagy mintával dolgozik, hogy egy-egy hároméves időszakban 130–140 ezer gyerekes család jelenti az alapsokaságot. Eddig ilyen megbízhatóságú adataink sem voltak. Sajnos ebben a felvételben is hiányzik az etnikai változó, az, hogy a kérdezett egyén, vagy annak háztartása cigány-e, vagy sem. Erre valamennyire az LHH kistérségekre vonatkozó információk utalnak. Az LHH kistérségek a kezdeti (1993–1996) és az utolsó (2005–2008) időszakban azonosak. Ám népességük biztosan átalakult: ebben a 15 évben kezdődött meg, és haladt igen gyorsan előre a cigányság városokból és jobb körzetekből kiszorítása. A gettósodás az ország egész területén tetten érhető, de az LHH kistérségekben a szokásosnál markánsabb (l. pl. Virág 2010).

Az alábbi táblázat, illetve az ábrák összefoglalják a legfontosabb megoszlásokat, bemutatván, hogy a gyerekek aránya a rosszabb helyzetekben mindig többé-kevésbé meghaladja a háztartások arányát.

– Nyilvánvaló, hogy a sokgyerekes háztartások aránya jóval kisebb, mint az e háztartásokban élő gyerekek aránya. A háztartások szerkezete 15 év alatt változott: az egygyerekes és a háromnál többgyerekes családok aránya nőtt (az utóbbi 11-ről 14 százalékra), a kétgyerekeseké

csökkent. Ennél nagyobb arányban, 22-ről 28 százalékra emelkedett a sokgyerekes háztartásokban élő gyerekek részaránya. Köztudott, hogy a gyerekszám a szegénységhez vezető egyik legerősebb tényező. Ezért a jelenleginél sokkal több odafigyelést igényel az a tény, hogy a 2005–2008 közötti években már a gyerekek közel harmada nagycsaládban élt. (1. ábra, 1. táblázat)

1. ábra A családok és a gyerekek számának megoszlása gyerekszám szerint, két időszakban, százalék



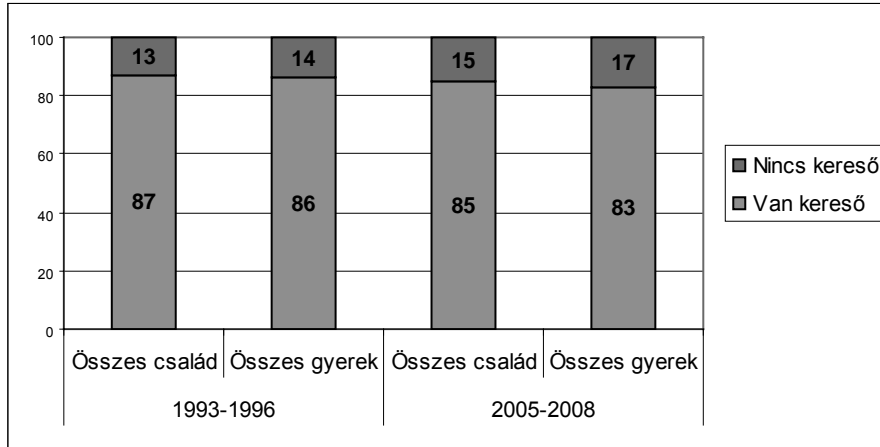
1. táblázat A családok és gyermekek számának megoszlása a családban élő gyermekek száma szerint, két időszakban, százalék

	1 gyerek	2 gyerek	3+ gyerek	Összesen	N (elemszám)
<b>1993–1996</b>					
Családszám	48	41	11	100	134 823
Gyerekszám	29	49	22	100	224 436
<b>2005–2008</b>					
Családszám	52	34	14	100	130 333
Gyerekszám	32	41	28	100	216 592

– Magyarországon európai összehasonlításban magas a kereső nélküli háztartások aránya. Az ilyen háztartásban élő gyerekek aránya a két időszak között valamelyest tovább nőtt, a 2005–2008 közötti években 17 százalék. Vagyis minden hatodik gyerek olyan háztartásban él, amelynek nincs aktív keresője. (2. ábra)

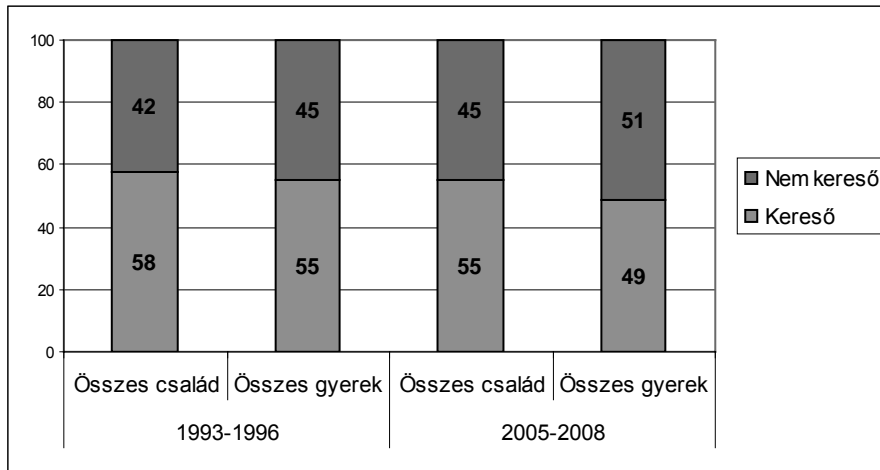
**DOKUMENTUM**

**2. ábra A családok és a gyerekek számának megoszlása aszerint, hogy van-e a családban kereső, két időszakban, százalék**



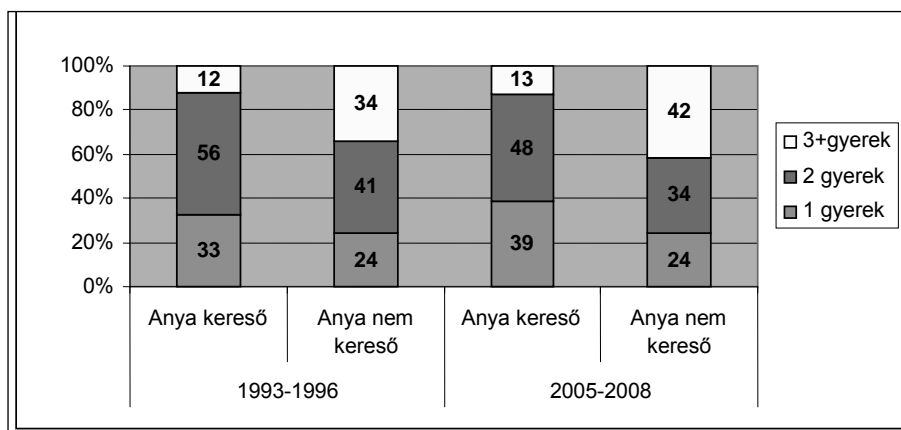
– A munkaerő-piaci nehézségek az anyákat (minden jel szerint) a többi csoportnál jobban sújtották. Így 55-ről 49 százalékra esett azon gyerekek aránya, akiknek anyja foglalkoztatott. (3. ábra)

**3. ábra A családok és a gyerekek megoszlása aszerint, hogy az anya kereső-e, két időszakban, százalék**



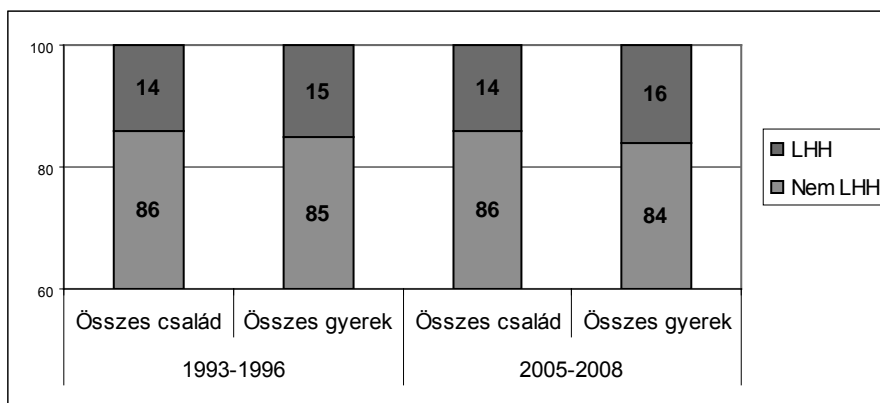
– A nem kereső anyák gyerekei között már 42 százalék (a korábbi 34 százalék helyett) a nagycsaládban élő gyerekek aránya. Minthogy a nem kereső anyák aránya is emelkedett, itt két szegénységi kockázat egyszerre erősödött. (4. ábra)

4. ábra A gyerekek számának megoszlása aszerint, hogy az anya kereső-e és a család gyerekszámára szerint, két időszakban, százalék



– Mindezek a változások abban is mérhetőek, hogy valamelyest nőtt az LHH kistérségekben élő (oda beszoruló) gyerekek aránya. Maguk a kistérségek azonosak, az ott élő háztartások aránya sem változott – csak a gyerekeknél mutatkozik a hatás. (5. ábra)

5. ábra A családok és a gyerekek számának megoszlása LHH és nem LHH kistérségekben, két időszakban, százalék



### 3. A 16–24 éves fiatalok munkaerő-piaci státuszainak és továbbtanulásának alakulása

#### a) Általános háttér-információ

A rendelkezésünkre álló két időszakban (1993–1999 és 2000–2008) a 16–24 évesek munkaerő-piaci státuszok szerinti összetétele – a nappali tagozatos arány növekedésén kívül – nem sokat változott. A megnövekedett beiskolázás nyomán minden más kategóriában valamivel kevesebben vannak. (2. táblázat)

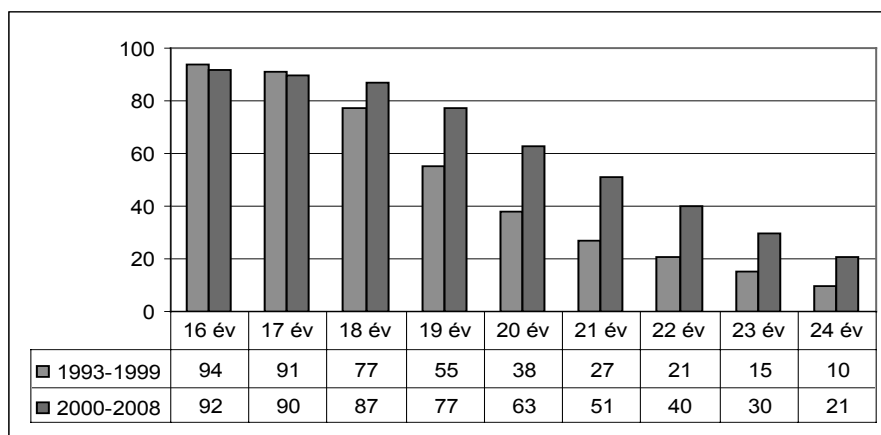
2. táblázat Az összes fiatal munkaerő-piaci státusz szerinti megoszlása korévenként, két időszakban, az összes százalékában, százalék

Életkor	Nappali tagozatos	Foglalkoztatott	1993–1999			Összesen
			Munka-nélküli	Inaktív		
16 év	94	0	0	5	100	
17 év	91	1	1	7	100	
18 év	77	8	5	10	100	
19 év	55	21	8	15	100	
20 év	38	34	10	18	100	
21 év	27	45	10	18	100	
22 év	21	52	9	18	100	
23 év	15	57	8	20	100	
24 év	10	60	8	22	100	
Életkor	Nappali tagozatos	Foglalkoztatott	2000–2008			Összesen
			Munka-nélküli	Inaktív		
16 év	92	0	0	8	100	
17 év	90	0	0	9	100	
18 év	87	1	1	11	100	
19 év	77	6	3	14	100	
20 év	63	16	6	16	100	
21 év	51	26	7	16	100	
22 év	40	36	7	17	100	
23 év	30	46	8	17	100	
24 év	21	54	8	18	100	

A 18 éven felüliek közül nappali tagozatra beiratkozottak nagyon jelentős növekedése a két időszak közti kevés pozitív elmozdulás egyike. 18 évtől felfelé szinte minden korévben jelentősen nőtt, 21 éven felül gyakorlatilag megduplázódott a nappali tagozatra beiratkozottak aránya. (6. ábra) Az arányok nemzetközi viszonylatban is kifejezetten jók. Magyarország a beiratkozásokat tekintve az OECD harmadik legjobb helyén áll. Az más – itt most nem elemezhető – kérdés, hogy mi a kimeneti eredménye ennek a magas arálynak, vagyis hogy mennyi tudással és milyen „bizo-

nyítványokkal”, végzettséggel hagyják el a diákok az iskolát. Mindkét szempontból ismertek a súlyos problémák, vagyis a beiskolázási arányok növekedésében sok formális elem is szerepet játszhat.

6. ábra Az összes fiatal beiskolázási aránya korévenként, két időszakban, százalék

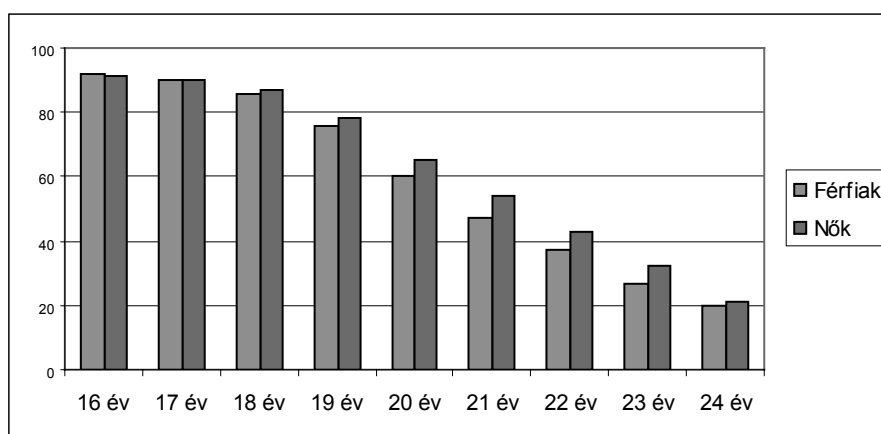


b) Beiskolázási arányok differenciált változása

A NEMEK ARÁNYA

A lányok beiskolázási arányai mindig valamivel jobbák voltak a fiúkénál – ez a különbség az utolsó két időszak között is valamelyes nőtt –, a beiskolázott lányok aránya a felső korosztályokban a fiúkénál jobban nőtt. (7. ábra, 3. táblázat)

7. ábra Beiskolázási arány (nappali tagozaton) korévenként, nemek szerint, 2000–2008, százalék



**DOKUMENTUM**

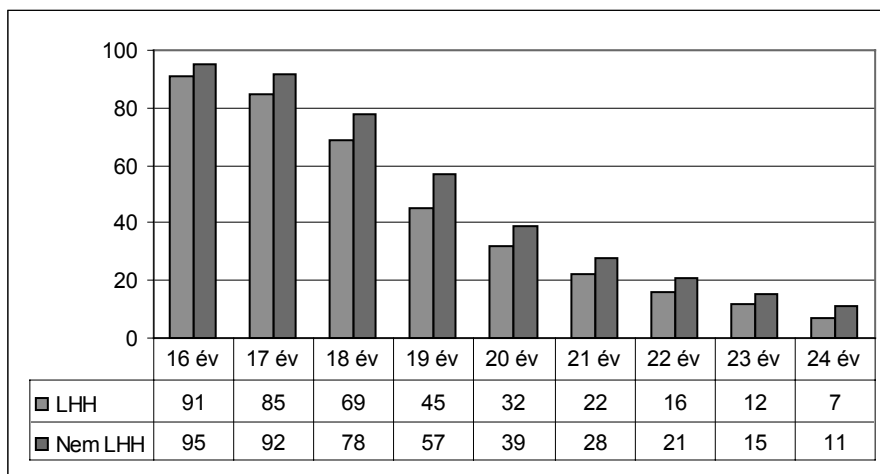
**3. táblázat Beiskolázási arány (nappali tagozaton) korévenként, nemek szerint, 2000–2008, valamint az arányok változása (1993–1999 = 100)**

Életkor	Nappali tagozatra beiratkozási arány 2000–2008 (százalék)			Beiratkozási arány változása 1993–1999 és 2000–2008 közt (szorzó)		
	Férfi	Nő	Összesen	Férfi	Nő	Összesen
16 év	92	91	92	0,97	0,97	0,97
17 év	90	90	90	1,00	1,00	1,00
18 év	86	87	87	1,13	1,12	1,13
19 év	76	78	77	1,41	1,40	1,40
20 év	60	65	63	1,62	1,67	1,64
21 év	47	54	51	1,85	1,88	1,86
22 év	37	43	40	1,98	1,93	1,95
23 év	27	32	30	1,98	2,09	2,04
24 év	20	21	21	1,98	2,12	2,05

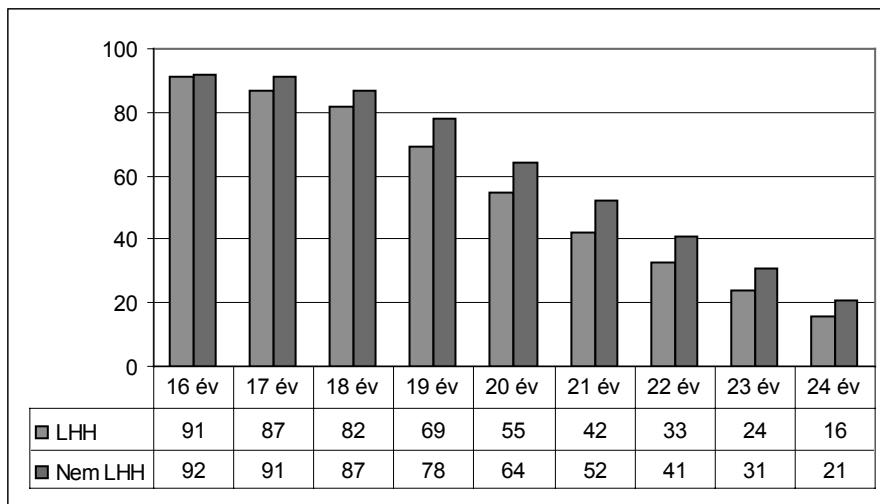
**TOVÁBBTANULÁS A HÁTRÁNYOS ÉS NEM HÁTRÁNYOS KISTÉRSÉGEKBEN**

A hátrányos helyzetű kistérségekben mindig alacsonyabbak voltak a beiskolázási arányok, mint az ország többi részében, és e különbségek 18 év felett felerősödnek. (8–9. ábra)

**8. ábra Beiskolázási arányok 1993–1999, LHH és nem LHH kistérségekben, százalék**



9. ábra Beiskolázási arányok 2000–2008, LHH és nem LHH kistérségekben, százalék



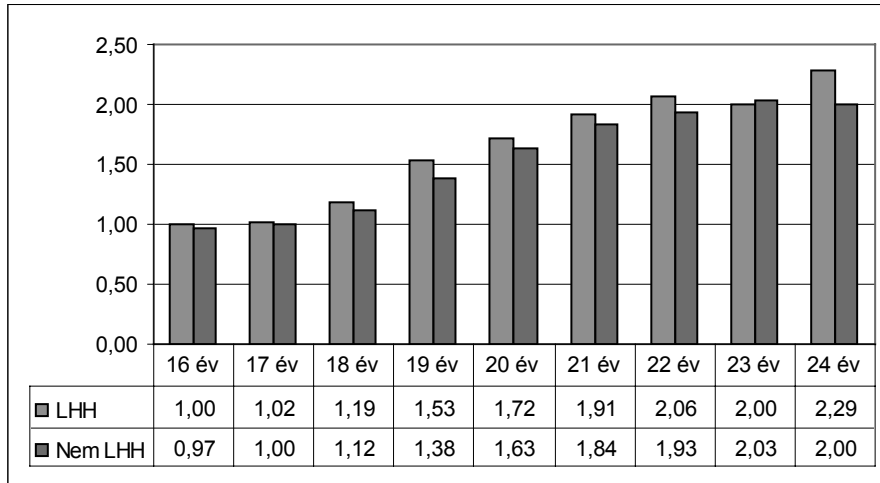
Ugyanakkor a beiskolázási arányok a legtöbb korévnél valamivel gyorsabban nőttek az LHH kistérségekben. Ebben a vonatkozásban tehát a területi lejtő valamelyest csökkent. (4. táblázat, 10. ábra)

4. tábla Nappali tagozaton beiratkozási arány korévenként, kistérségi hátrány szerint, 2000–2008, valamint az arányok változása (1993–1999 = 100)

Életkor	Nappali tagozatra beiratkozási arány 2000–2008 (százalék)			Beiratkozási arány változása 1993–1999 és 2000–2008 közt (szorzó)		
	LHH	NEM LHH	Összesen	LHH	NEM LHH	Összesen
16 év	91	92	92	1,00	0,97	0,97
17 év	87	91	90	1,02	1,00	1,00
18 év	82	87	87	1,19	1,12	1,13
19 év	69	78	77	1,53	1,38	1,40
20 év	55	64	63	1,72	1,63	1,64
21 év	42	52	51	1,91	1,84	1,86
22 év	33	41	40	2,06	1,93	1,95
23 év	24	31	30	2,00	2,03	2,04
24 év	16	21	21	2,29	2,00	2,05

DOKUMENTUM

10. ábra A beiskolázási arányok változása 1993–1999 és 2000–2008 között, LHH és nem LHH kistérségekben, százalékpont



#### 4. Korai gyermekvállalás

A munkaerő-felvételben van a fiatalokra vonatkozó, korévenként feldolgozható olyan információ, hogy (adott munkaerő-piaci státus mellett) házasok-e, illetve van-e gyermekük. Mindez az LHH kistérségekről külön is rendelkezésre áll. Megvizsgálandó tehát az a kérdés, hogy mennyire jellemző a korai gyermekvállalás terjedése, kivált hátrányos feltételek mellett.

A férfiak esetében a legfőbb következtetések:

– Az apaság 20 év alatt nagyon csekély arányú, néhány ezrelék, csak a 19 év feletti munkanélkülieknél-inaktívknál nőtt.

– A területi környezet számít: az LHH kistérségekben valamivel nagyobb a korai (18–19 éves korban bekövetkező) apaság, mint másutt, de itt sem jelentős.

– A korábbi időszakhoz képest a 2000–2008 közti periódusban nagyon szignifikánsan csökkent szinte minden munkaerő-piaci csoportban a 20–24 éves apák aránya az adott csoporton belül. A csökkenés az LHH kistérségekben is érzékelhető.

5. tábla Gyermekes férfiak aránya korévek és munkaerő-piaci státusok szerint, 1993–1999 és 2000–2008, nem LHH és LHH kistérségekben

1993–1999									
Nem LHH kistérségek					LHH kistérségek				
Életkor	Nappali tagozatos (%)	Foglalkoztatott (%)	Munka nélküli (%)	Inaktív (%)	Életkor	Nappali tagozatos (%)	Foglalkoztatott (%)	Munka nélküli (%)	Inaktív (%)
16 év	0,01	0	0	0	16 év	0	0	0	0
17 év	0	2,16	0	0,13	17 év	0	0	0	0
18 év	0,01	1,06	0,94	0,82	18 év	0	1,6	1,54	0,85
19 év	0	1,42	1,5	1,24	19 év	0	1,28	5,83	3,99
20 év	0	1,81	2,87	1,74	20 év	0	3,06	8,44	4,9
21 év	0,09	3,34	4,34	3,92	21 év	0	6,34	7,53	8,31
22 év	0,28	6,03	7,8	5,9	22 év	<b>1,75</b>	8,13	15,17	12,1
23 év	0,56	8,77	9,32	10,32	23 év	<b>1,09</b>	13,9	16,21	20,43
24 év	0,31	15,11	17,57	18,38	24 év	<b>6,45</b>	19,58	26,28	27,08

2000–2008									
Nem LHH kistérségek					LHH kistérségek				
Életkor	Nappali tagozatos (%)	Foglalkoztatott (%)	Munka nélküli (%)	Inaktív (%)	Életkor	Nappali tagozatos (%)	Foglalkoztatott (%)	Munka nélküli (%)	Inaktív (%)
16 év	0	0	0	0	16 év	0	0	0	0
17 év	0,04	1,61	1,52	0,14	17 év	0	8,7	5,26	0
18 év	0,03	2,09	2,96	0,48	18 év	0	10,81	1,61	0,47
19 év	0,02	1,89	3,37	1,81	19 év	0,05	3,93	2	2,73
20 év	0,03	1,97	2,83	3,2	20 év	0	5,49	9,06	7,87
21 év	0,16	2,72	5,38	4,53	21 év	0	5,42	7,16	10,81
22 év	0,22	3,59	6,19	5,68	22 év	<b>0,56</b>	5,41	10	14,55
23 év	0,27	4,96	8,11	6,91	23 év	<b>0,21</b>	8,36	15,24	17,53
24 év	0,19	6,65	8,16	9,05	24 év	<b>0,92</b>	11,58	23,69	19,8

A női gyermekvállalás természetesen korban korábban kezdődik.

– Amennyire a rendelkezésünkre álló adatokból látható, a nappali tagozatra járó 16–18 éves lányoknál elenyésző a gyermeket szülőik aránya (1000 közül esetleg egy-kettő). Az első időszakban még egyáltalán nem volt e tekintetben különbség jobb és rosszabb helyzetű kistérségek között, az utolsó időszakban a 16 és 17 éveseknél e különbség megjelent. A legmagasabb arány (LHH-ban 16 évesek) sem több, mint 3 ezrelék. Ha ez az adat megbízható (mintegy 130 ezer gyermekes anyára vonatkozik), akkor közelebbi vizsgálatot érdemel a példák alapján gyakorta levont következtetés a korai szülések jelentős arányáról. Az inaktívknál (azaz akik már elhagyták az iskolát) a 16–17 éveseknél gyakoribb, 10–16 százalékos körüli az anyaság, de a két időszak közt ezek az arányok is csökken-

**DOKUMENTUM**

tek. Ugyanakkor nagyon kis csoportról van szó, a 16-17 éves inaktív nők száma csekély, arányuk a korcsoporton belül 10 százalék alatt van, hiszen a többség még nappali iskolás. (1. 1. fejezet a beiskolázásról.)

– Ami a 20–24 éves fiatal nőket illeti, szinte minden munkaerő-piaci csoportban csökkent a gyermeket vállalók aránya. A csökkenés az LHH kistérségekben is érzékelhető, bár kevésbé, mint a jobb helyzetű kistérségekben. Vagyis a 20 év felettiak gyermekvállalása egészében csökken vagy kitolódik, de a területi lejtő valószínűleg meredekebb lett.

**6. tábla Gyerekes nők aránya korévek és munkaerő-piaci státusok szerint, 1993–1999 és 2000–2008, nem LHH és LHH kistérségekben**

1993–1999									
Nem LHH kistérségek					LHH kistérségek				
Élet- kor	Nappali tagozatos (%)	Foglal- koztatott (%)	Munka- nélküli (%)	Inaktív (%)	Élet- kor	Nappali tagozatos (%)	Foglal- koztatott (%)	Munka- nélküli (%)	Inaktív (%)
16 év	0,02	0	0	3,75	16 év	0	0	0	12,56
17 év	0	0	3,52	10,14	17 év	0	0	0	16,21
18 év	0,03	0,77	0,21	19,97	18 év	0	1,25	0	19,44
19 év	0,08	1,12	1,52	21,86	19 év	0	1,94	0,53	31,46
20 év	0,15	2,25	2,96	34,06	20 év	0,28	2,42	0	40,88
21 év	0,45	2,88	3,48	53,41	21 év	1,36	3,23	5,99	58,59
22 év	0,63	5,46	8,43	71,01	22 év	1,32	5,58	10,04	68,76
23 év	1,32	9,39	19,1	77,09	23 év	1,95	9,16	12,82	78,65
24 év	1,56	16,38	34,25	83,58	24 év	0	18,67	19,57	84,99
2000–2008									
Nem LHH kistérségek					LHH kistérségek				
Élet- kor	Nappali tagozatos (%)	Foglal- koztatott (%)	Munka- nélküli (%)	Inaktív (%)	Élet- kor	Nappali tagozatos (%)	Foglal- koztatott (%)	Munka- nélküli (%)	Inaktív (%)
16 év	0,04	0	0	1,99	16 év	0,28	0	0	5,12
17 év	0,04	0	3,33	5,27	17 év	0,17	0	0	11,98
18 év	0,06	0	3,67	11,31	18 év	0,05	6,25	2,63	24,94
19 év	0,09	0,62	1,4	19,27	19 év	0	5	0	26,54
20 év	0,1	1,9	2,2	25,97	20 év	0,07	1,05	0,66	41,42
21 év	0,15	1,53	3,71	35,16	21 év	0,27	4,18	5,35	49,37
22 év	0,17	2,57	6,97	46,23	22 év	0,21	7,37	11,8	60,47
23 év	0,38	4,36	9,79	56,01	23 év	0,15	7,91	8,14	64,28
24 év	0,54	6,68	12,91	66,52	24 év	0	7,81	10,61	70,09

A fenti táblázatokból kiemeltük a nappali tagozatosok és az inaktívak közötti gyermekvállalási arányokat.

7. táblázat Nappali tagozatosok és inaktívok között a gyermekesek aránya korévenként, két időszakban, nem LHH és LHH kistérségekben

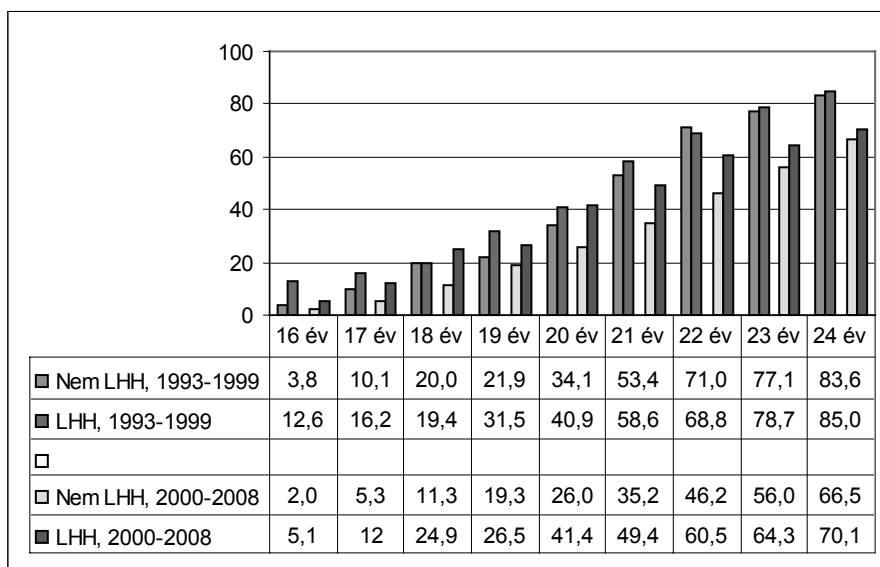
Életkor	Nappali tagozatosok			
	1993–1999		2000–2008	
	Nem LHH	LHH	Nem LHH	LHH
16 év	0,02	0	0,04	0,28
17 év	0	0	0,04	0,17
18 év	0,03	0	0,06	0,05
19 év	0,08	0	0,09	0
20 év	0,15	0,28	0,1	0,07
21 év	0,45	1,36	0,15	0,27
22 év	0,63	1,32	0,17	0,21
23 év	1,32	1,95	0,38	0,15
24 év	1,56	0	0,54	0

Életkor	Inaktívok			
	1993–1999		2000–2008	
	Nem LHH	LHH	Nem LHH	LHH
16 év	3,75	12,56	1,99	5,12
17 év	10,14	16,21	5,27	11,98
18 év	19,97	19,44	11,31	24,94
19 év	21,86	31,46	19,27	26,54
20 év	34,06	40,88	25,97	41,42
21 év	53,41	58,59	35,16	49,37
22 év	71,01	68,76	46,23	60,47
23 év	77,09	78,65	56,01	64,28
24 év	83,58	84,99	66,52	70,09

Az ábra az inaktív csoport esetében szemlélteti az időbeli és területi változásokat, jól érzékeltetve a 16–17 éveseknél alacsony, és a 2000-es évekre még tovább csökkenő arányokat, valamint a 21 év felettiéknél a gyermekvállalás szignifikáns csökkenését. (11. ábra)

11. ábra A gyermekes anyák aránya az inaktívak között, 1993–1998, 2000–2008, LHH és nem LHH kistérségek, százalék



## 5. Az anyák foglalkoztatását befolyásoló-differenciáló tényezők

Az anyáknak mintegy fele kereső – ami az országos (rossz) arány alatti szám. A korábbi (1990 előtti) arányokat nem ismerjük. A MEF adatok szerint 1993–1996 között már nagyjából lezajlott a rendszerváltást kísérő nagy átalakulás – azóta az aktivitási arányokban nem sok elmozdulás volt. Ahogyan az 1. fejezetben bemutattuk, a rendelkezésre álló első időszakban (1993–1996) az anyák 55 százaléka volt kereső, jó 10 évvel később (2005–2008) ennél szignifikánsan kevesebb: 50 százalék.

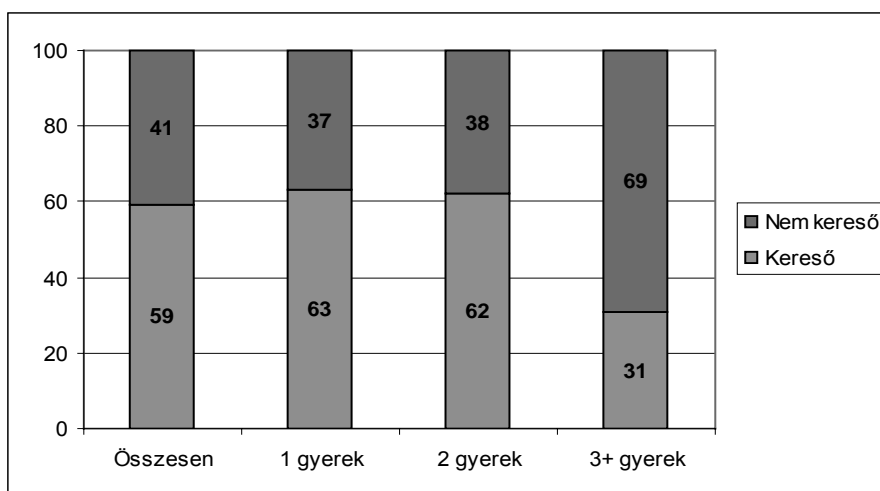
Az aktivitási arányokat természetesen számos demográfiai és társadalmi tényező differenciálja. A demográfiai tényezők közül a gyermekek száma perdöntő, de figyelemre méltóak a munkavállalási eltérések a legfiatalabb gyermekek életkora szerint is. Az időbeni változások csekélyek, de általában meghatározott trendeket követnek. Minthogy ezekről a folyamatokról más adatforrásokból nincsenek megbízható idősorok, a MEF adatok számos eddigi sejtést megerősítenek, vagy épp cáfolnak.

### a) Az anya munkavállalása és a gyermekek száma

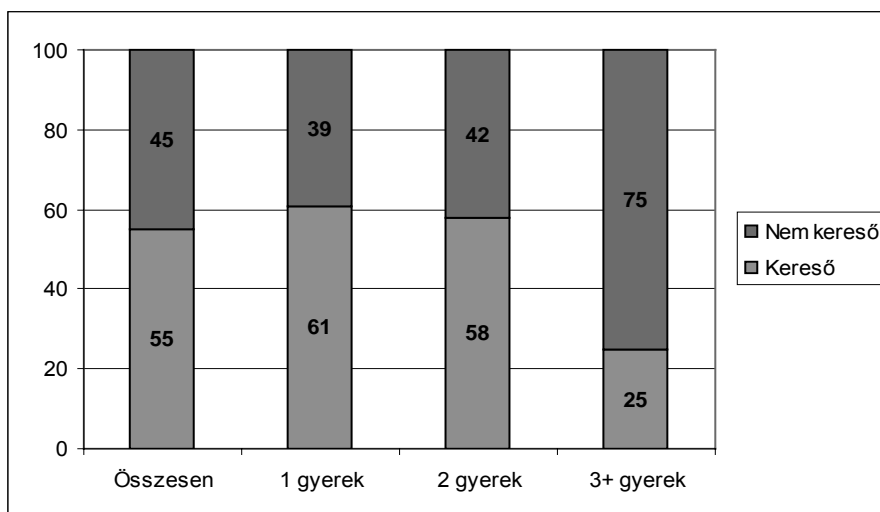
Köztudott, hogy a munkavállalás igazi nehézségei három gyereknél kezdődnek. Immáron húsz év idősorai igazolják, hogy a nők munkavállalási aránya 1 vagy 2 gyermek esetén alig különbözik – radikális zuhanás, a foglalkoztatási arány felére, vagy annál is alacsonyabb szintre csökke-

nése a harmadik gyermek után következik be. A kilencvenes évek eleje óta ez a tendencia valamennyit erősödött. A 2005–2008 közötti periódusban – 1993–1996-hoz képest – az egy gyermekes nőknél nem változott, a 2 gyermekeseknél 4, a több gyermekeseknél 6 százalékponttal csökkent a keresők aránya. (12–13. ábra)

12. ábra Anyák számának megoszlása foglalkoztatás szerint, 1993–1996, százalék



13. ábra Anyák számának megoszlása foglalkoztatás szerint, 2005–2008, százalék

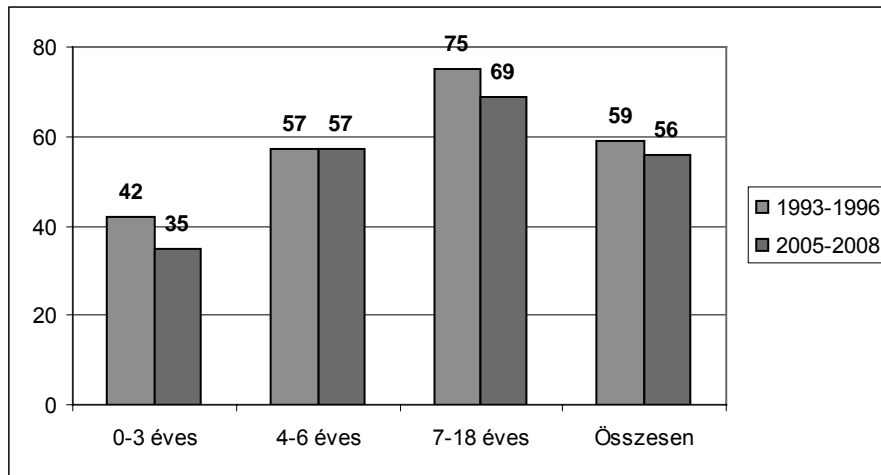


## DOKUMENTUM

### b) Az anya munkavállalása és a legfiatalabb gyermekek életkora

A 3 év alatti gyermekek anyasági ellátásai mellett a munkavállalásra vonatkozó döntés eleve nehéz. A munkaerőpiac szűkülése ezt a döntést megkönnyítette: a 0-3 éves gyermekek mellett a kilencvenes évek elején még az anyák 42 százaléka volt kereső, 2005 táján már csak 35 százalék. A gyerekek életkora szerinti többi csoportban kisebb volt az arányok változása. Említésre érdemes, hogy ha a legfiatalabb gyerek már iskolás (7 éves vagy idősebb), akkor az anyai munkavállalás sokkal nagyobb arányú. A kilencvenes évek elején 42 helyett 75 százalékra emelkedett. Igaz, a munkalehetőségek csökkenése ezt az arányt is 70 százalék alá szorította. (14. ábra)

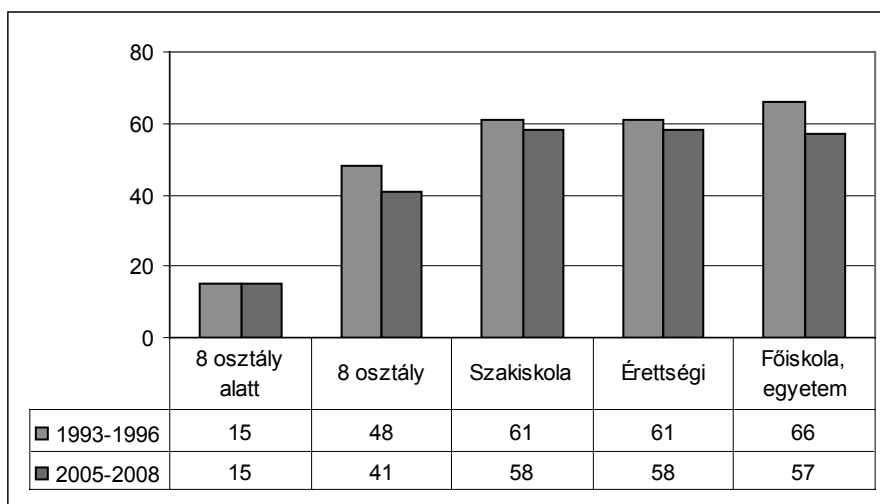
14. ábra Kereső anyák aránya a legfiatalabb gyermek életkora szerint, két időszakban, százalék



### c) Az anya iskolai végzettsége

A foglalkoztatás lehetőségét köztudottan alapvetően meghatározza az anya iskolai végzettsége. A nyolc osztálynál kisebb iskolai végzettség szinte kizáró tényező. A nehezedő foglalkoztatási feltételek a nyolc osztályt végzeteket és – nem köztudott módon – a felsőfokú végzettségűket sújtották legjobban. (15. ábra)

15. ábra Kereső anyák aránya a különböző iskolai végzettségű csoportokban, két időszakban, százalék



A gyerekek száma (természetesen) azonos iskolai végzettség mellett is számít, de meglehetősen árnyalt a kép. A második gyerek az egy gyerekhez képest semmilyen munkavállalási hátrányt nem jelentett az első, és enyhe hátrányt a második időszakban. A 3 vagy több gyerek mindkét időszakban minden iskolázottsági csoportban komoly akadályozó tényezőnek bizonyult. Ez az első időszakban (korai kilencvenes évek) az alsó három iskolázottsági csoportban volt különösen markáns. A második időszakra már az érettségizettek csoportjában is a korábbinál jobban érzékelhető. (9. táblázat)

8. táblázat A kereső anyák aránya a különböző iskolai végzettségű és különböző gyerekszámú csoportokban, két időszakban, százalék

Anya iskolai végzettsége	1 gyerek	2 gyerek	3+ gyerek	Összesen
8 osztály alatt	45	49	17	15
8 osztály	66	64	34	48
Szakiskola	58	58	29	61
Érettségi	66	68	41	61
Főiskola, egyetem	75	78	51	66
ÖSSZESEN	63	62	31	45
N (összes háztartás)	64 759	55 093	15 003	134 855

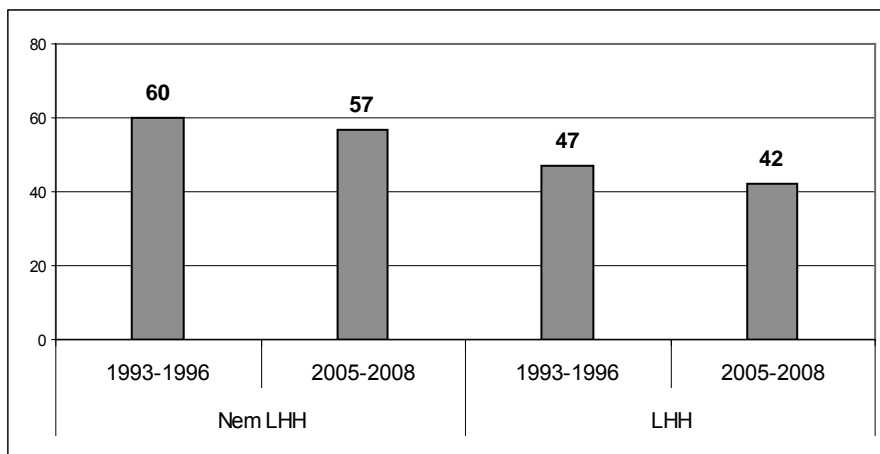
**DOKUMENTUM**

Anya iskolai végzettsége	1 gyerek	2 gyerek	3+ gyerek	Összesen
<b>2005–2008</b>				
8 osztály alatt	38	36	10	15
8 osztály	65	61	29	41
Szakiskola	59	54	21	58
Érettségi	67	63	33	58
Főiskola, egyetem	65	68	49	57
<b>ÖSSZESEN</b>	<b>61</b>	<b>58</b>	<b>25</b>	<b>32</b>
<i>N (összes háztartás)</i>	<i>68 334</i>	<i>44 137</i>	<i>17 862</i>	<i>130 333</i>

*d) Milyen a települési környezet?*

Az LHH kistérségekben mindig mintegy negyedével alacsonyabb volt a kereső anyák aránya. A vizsgált első és utolsó 3 éves időszak között ezek az arányok, bár kis mértékben, romlottak: a kereső anyák aránya a nem LHH kistérségekben 3, az LHH kistérségekben 5 százalékponttal csökkent. (16. ábra)

**16. ábra** Kereső anyák aránya nem LHH és LHH kistérségekben, két időszakban, százalék

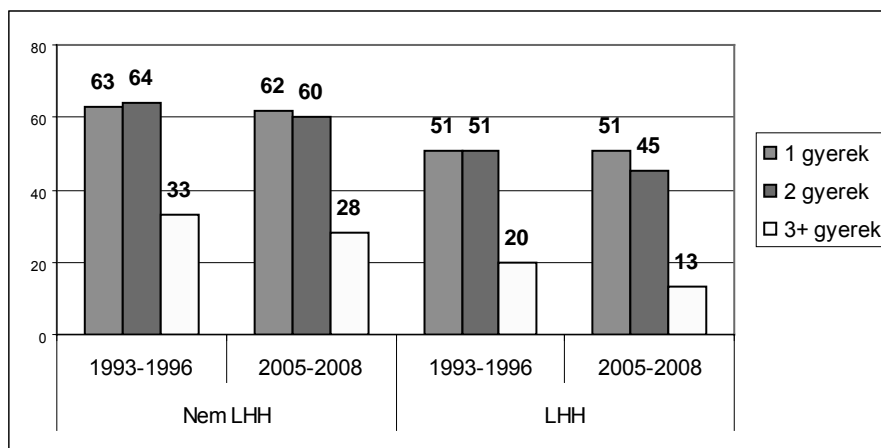


A települési hátrányok mellett minden munkavállalást segítő tényező rosszabbul működik. Így a gyerekek száma, a legfiatalabb gyermek életkora, vagy az alacsony iskolai végzettség is nagyobb akadály. Ebből a gyermekek számának és a legfiatalabb gyermek korának hatását mutatjuk be.

A gyermekek száma sajátosan hat. Ha csak 1 gyermek van, akkor az anyák munkavállalása az LHH kistérségekben sem csökkent a 15 év alatt. Ahogy a gyermekek száma nő, úgy válik egyre drámaibbá a területi

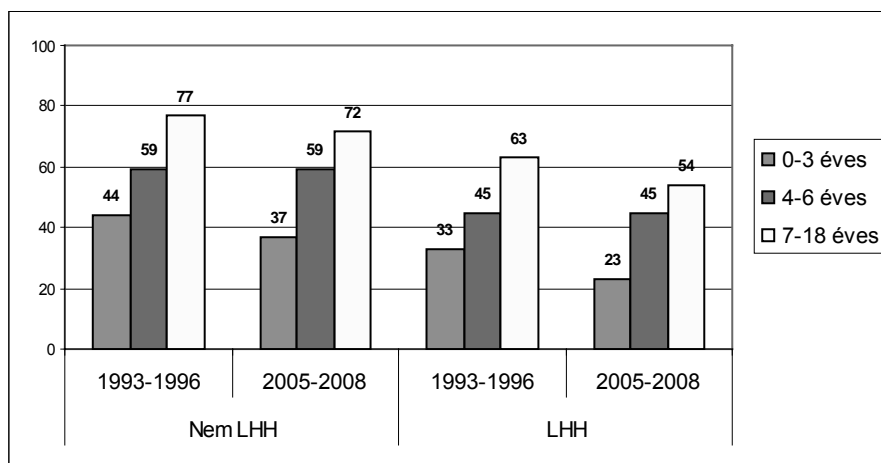
hátrány. Az LHH kistérségekben a 3 és több gyerekes anyák közt mára 13 százalékra zuhant a foglalkoztatott anyák aránya. (17. ábra)

17. ábra Kereső nők aránya a gyermekek száma szerint nem LHH és LHH kistérségekben, két időszakban, százalék



A legfiatalabb gyermek életkora ugyancsak inkább befolyásolja a munkavállalást az LHH, mint a nem LHH kistérségekben, ott is elsősorban a legkisebbek esetében. A foglalkoztatási arányok a 4–6 éves gyerekeket nevelő anyák csoportjánál – talán az óvodai ellátás széles körű elérhetősége miatt – egyik kistérségi csoportban sem változtak. (18. ábra)

18. ábra Kereső anyák aránya a legfiatalabb gyermek életkora szerint, nem LHH és LHH kistérségekben, két időszakban, százalék



SZABÓ GÁBOR

## Elméletek és ideák keresztüzében

(Amartya Kumar Sen: *The Idea of Justice*, Harvard University Press & London: Allen Lane, 2009, 496 o.)

„Hogyan ismernénk fel egy tökéletesen igazságos társadalmat?” Bár e kérdés kétségtelenül gyakorlatiatlan, elméletalkotók sora próbálta már feltárni a tökéletes igazság és az ennek megfelelően felépülő igazságos társadalom felépítésének titkait. A filozófusok világán kívül pedig, legalább egyszer, mindenki elábrándozott már azon, hogy milyen lenne egy tökéletes társadalomban élni. A társadalomtudósok talán egynél többször is.

„Hogyan ismernénk fel egy tökéletesen igazságos társadalmat?” Felismernénk-e a tökéletességét, ha benne élnénk? Hogyan építenénk fel ezt az ideális társadalmat, és milyen messze van a jelen valóságunk ettől az állapottól? A társadalmi intézmények igazságossága Rawls klasszikus műve, *Az igazságosság elmélete* 1971-es megjelenése óta a kérdéskör megkerülhetetlen problémája. Az igazságosság Rawlsnál a társadalmi intézmények és rendszerek legfőbb értéke, éppúgy, mint a tudomány számára a bizonyított, tudományos igazság. A liberális politikai filozófia eme alpművére egyértelműen utaló legújabb művében Amartya Sen elegánsan haladja meg elődeit. A *The Idea of Justice* a társadalmi igazságosságról szóló régi vita legfrissebb szereplője.

Sen mint a jóléti közgazdaságtan, a társadalmi választás elmélete és a politikai filozófia kiváló gondolkodója, művében tökéletesen új, de nem előzmények nélküli alapokra helyezi az igazságosság ideájának vizsgálatát. Rawlst gyakorlattól elvonatkoztatott „transzcendentális institutionalistaként” jeleníti meg, aki elméletében a tökéleteset, az idealist keresi. Sen szerint azonban gondolkodásunk fókuszába nem a társadalmi rendszerek működését, hanem az emberek által élt életet kell helyeznünk. A szerző számára ebben a kettéválasztásban – és a műben gazdagon megjelenítve, más kérdésekben is – nagy segítséget nyújt a klasszikus indai filozófia. Már a mű elején beavatja az olvasót a *niti* és a *nyaya*, az igazságosság két eltérő indai felfogása közti különbségbe. A *niti* az igazságosság szigorú szervezeti és viselkedési szabályait takarja, míg a *nyaya* azt az igazságosságot jeleníti meg, ahogy a szabályok az egyes emberek életére hatnak. Természetesen Sen ez utóbbi vizsgálat mellett teszi le voksát.

Sen a vizsgálat módszereiben is megkülönböztetést tesz Rawlstól. Az institutionalizmussal szemben komparatív módszert ajánl, így megóvva közönségét attól, hogy túlságosan elvont, gyakorlatiatlan elméleti fejtegetésekkel vesződjön. Az ajánlás szerint konkrét szituációk, lehetséges kimenetek összehasonlítását érdemes elvégezni az alapján, hogy melyik igazságosabb. Összehasonlíthatjuk tehát például egy kormányzati szándékot megvalósító, több lehetséges intézkedés kimeneteit: X kimenet

igazságosabb lehet mint Y, és Y kimenet is még mindig igazságosabb lehet, mint Z. Sen azonban nem ajánlja fel e relációk esetében a tranzitivitás lehetőségét: nem mondhatjuk ki, hogy a fenti viszonyrendszer alapján X kimenet szükségképpen igazságosabb Z kimenetnél is, ha ezt különben nem vizsgáltuk meg.

Miként lehetséges ez? A komparatív módszer szerint nem szükséges – és nem is létezhet – egy mindenre alkalmazható elmélet, egy általános zsinórmérték, amelyhez mérten bármilyen szituáció igazságossága megítélhető. A mű ezt egy kiváló és klasszikus példával illusztrálja: Adott három gyerek és egy furulya. Mindhárman maguknak követelik a furulyát. Vajon milyen elvek alapján oldható meg az igazságos elosztása ennek az egy jószágnak? Az első gyerek azért követeli magának, mert hármuk közül egyedül ő tud játszani rajta, vagyis a legjobban az ő hasznossága növekedne. Így, ha ezt a rendezőelvet követjük, neki kell adnunk. A második gyerek azért követeli magának, mert a többiekkel ellentétben neki nincs más játéka. Ha az egalitáriánus álláspontra helyezkedünk, a furulya őt illeti. A harmadik pedig azért követeli a játékot, mert ő készítette. Libertariánusként tehát neki kell adnunk – pontosabban nála kell hagynunk – a furulyát.

Látható, hogy egy ilyen egyszerű probléma sem oldható fel egyetlen, minden kétséget kizáróan igazságos módon, mivel minden döntési elvet követve más kimenetre jutunk. Sen ezzel a példával is bizonyítja: az igazságosság nem egydimenziós fogalom. Márpedig – érvel a szerző – a gyakorlatban a kimenetek több szempontú összehasonlítására nagyobb szükség van, mint egy elvont, ideális igazságosság-állapot leírására. Éppen ezért az igazságosság elmélete praktikus okfejtések alapját képezheti a későbbiekben: útmutatás ahhoz, hogy az igazság jobban érvényre jusson az igazságtalansággal szemben. A munka nagyobb része így a tökéletes állapotot leíró elméletalkotás helyett a lefektetett elveket az egyes konkrét problémákra, döntési helyzetekre alkalmazókra marad. Sen komparatív módszere szerint ugyanis a társadalmi döntések nem alárendeltek az igazságosság-elveknek, hanem éppen rajtuk keresztül érhető meg igazán maga az igazságosság. Sen nagy érdeme, hogy művében kitekint a nyugati világ demokráciáinak világából és ráirányítja a figyelmet a fejlődő világ – elsősorban Ázsia – demokratikus hagyományaira és problémáira.

A *The Idea of Justice* azonban nem csak Rawls klasszikusával állítható párba, hanem a politikai közgazdaságtan régi vitájának is résztvevőjévé vált. Sen *Az igazságosság elméletében* nem a logikai levezetés hiányosságait kereste, hanem az alapokat kérdőjelezte meg. Ebben persze nemcsak az indiai klasszikus filozófusok, hanem az európai felvilágosodás és az újkor klasszikus gondolkodói is segítségére voltak. Mindenekelőtt Marx életművének korai filozófiai művei és Adam Smith – még ha nem is úgy, ahogyan Adam Smith leginkább ismert. *A nemzetek gazdagsága* klasszikussal szemben Sen a félig elfedett *Az erkölcsi érzelmek elmélete* című munkához nyúlt vissza – vallva, hogy Smith csak ezen művében lefektetett morálfilozófiai elveinek ismeretében értelmezhető. Nem véletlen, hogy *Az erkölcsi érzelmek elméletének* 2009-es kiadásához Sen írt bevezetést.

Sen mindezzel saját munkáit valószínűleg végérvényesen beépítette a társadalmi igazságosságról szóló, régi vitába. A vita régi sze-

## RECENZIO

replói is ekképpen viszonyulnak a *The Idea of Justice*-hoz. A megrögzött rawlsianusok védelmükbe veszik klasszikusukat, Hayek és Nozick követői pedig széttárják kezüket: a társadalmi igazságosság fogalma számukra továbbra is értelmezhetetlen. Sen azonban nem Rawls: tudatában van annak, hogy nem az elméleti álláspontok vitájában kell áttörést elérni, hanem szempontjainak a gyakorlati döntéshozatalban kell a lehető legnagyobb mértékben érvényesülnie.

A szerző természetesen nem először siet – a politikai közgazdaságtan hőseként – a világ politikai döntéshozóinak segítségére. Vádolván a világot, hogy túlságosan előtérbe helyezik a termelékenység, a GDP és a vásárlóerő vizsgálatát, kollégáival Sen új mérési eszközt alkotott. A mérőszám arra hivatott, hogy a közpolitikák hatásait az emberi képességekre nézve megfoghatóvá tegye. A módszer nem elveti, hanem magába olvasztja a rivális mérési eszközöket, és beágyazza ezeket a társadalmak életszínvonalát összetetten kifejező mérőszámba – a Human Development Index-be. A HDI kifejezi a hosszú és egészséges élet reményét, a tudást és az életszínvonalat – ekképpen használja az ENSZ is.

Sen legújabb műve összességében a szerző életművének gyűjteménye, de politikai programadásával jóval több is annál. A közgazdaságtan Teréz anyája – ahogy sokan emlegetik – életművével nagyban hozzájárult az éhínség, a szegénység és nemek közti egyenlőtlenség jobb megértéséhez és a jóléti közgazdaságtan fejlődéséhez. Ez utóbbi érdemeiért vette át 1998-ban a közgazdasági Nobel-díjat. Jelentősen hatott gondolataira a hárommillió emberéletet követelő 1943-as bengáli éhínség, amelyet gyermekként élt meg. Később bemutatta, hogy az éhínségek nem kizárólag a szegénységből és az élelmiszer hiányából, hanem az élelem rossz elosztási mechanizmusából fakadnak. Többek közt ebből vezeti le a pozitív szabadság megerősítésének elvét, amely jelen művében is visszaköszön. A bengáli éhezők negatív szabadsága nem sérült, mivel nem tiltott számukra az élelmiszer megvásárlása. A pozitív szabadságukban viszont az elosztási rendszer korlátozta őket: valójában nem tudtak élni cselekvési lehetőségeikkel – nem tudtak élelmet venni, így éheztek.

A mára klasszikussá vált „capability approach” érhető utol ebben a Sen által több művében is idézett példában. Sem ez a példa, sem a képességelvű megközelítés nem lehet ismeretlen a magyar olvasók számára: *A fejlődés mint szabadság* című kötet mellett itt, az *Esély* lapjain is több meghatározó cikke került közlésre a szerzőnek. Mindezekben kifejti: az emberi nélkülözés nem csak az erőforrásokhoz való hozzáférés hiánya, nem is a pozitív szabadságok csorbulása, és jóval több, mint az egyéni hasznosságok alacsony szintje. A képességek hiánya mindez egyszerre és több is ennél Sen szerint. A képességek hiánya attól a lehetőségtől való megfosztottság, hogy az emberek saját maguk döntsenek arról, ahogy életüket élni és céljaikat elérni akarják. Ezt a képességet csorbíthatja az elnyomás, a szegénység és sok más – mindaz, amely Sen fogalmai szerint igazságtalanságok okozója. Minderre vonatkozó gondolait a *The Idea of Justice* 3. részében ismét összefoglalja.

Mert végtére is hogyan ragadható meg Sen szerint esetében az igazságosság? Az igazság mindig egyenlőség is – a szerző felfogásában a szabadság egyenlősége. Szabadság abban, hogy az emberek az adottságaikat leginkább kiteljesítve élhessék életüket. Sen rendszere ugyanakkor

nem az igazságosság érvényesítésénél ragadja meg a problémát, hanem az igazságtalanságok csökkentésére koncentrál. Az igazságtalanságokat nemcsak jobban érzékeljük, de jobban meg is tudjuk fogalmazni. Az igazságosság így végül nem más, mint az igazságtalanság hiánya. Mivel az igazságtalanság sokkal plasztikusabb és jobban megragadható, érdemes a gyakorlati döntéshozatalban ezt a szempontot érvényesíteni. A *The Idea of Justice* ugyanis nem kíván kizárólag tudományos viták tárgya lenni, hanem a gyakorlati közösségi döntéshozatalhoz szeretne hozzájárulni.

Kiterjeszteni az emberek képességét és lehetőségeit, hogy magasabb szintű életet élhessenek – ez Sen politikai programjának lényege, amely jelen művében is visszaköszön. A *The Idea of Justice* helyet követel magának könyvespolcunkon, közvetlenül Rawls *Az igazságosság elmélete* és Nozick *Anarchia, állam, utópia* művei mellett. Legalább képzeletben tegyük fel méltó helyére.

## Abstracts

### **Andrea Rácz: Development of the Hungarian child protection system within the context of international tendencies**

The article gives an overview of the value system of national and international child protection. First, it outlined the development of European child protection, then, reviewed the main approaches of international child protection, and finally, scrutinized the most significant characteristics of the Hungarian child protection system. Following the trends of Western-European child protection, significant changes took place in the child protection systems in Eastern and Central Europe, including Hungary (though somewhat belatedly). Although the changes are visible in the structure of the system and in ensuring children's rights, the principles do not seem to be put into practice with success. Basically, child protection has been trying to define itself, to find its place in the system of social policy, more specifically, in the subsystem of welfare policy.

### **Balázs Herpai: The state of community fee-debts from the aspect of a survey**

In the past years the amount of housing expenses have been increasing significantly, while the incomes of certain strata of population have been decreasing, or depreciating. These processes were amplified by the economical crisis, therefore the number of those unable to settle their bills are getting higher. That is why it was very much on the agenda – after the recent survey in 2003 – to measure the nationwide state of community fee-debts. The survey – serving as a basis to this article – covered the debts of electricity, gas and district heating; the ministry asked directly the energy providers for the voluntary data service. On the basis of summarizing and analyzing the data – and comparing them with the 2003 results – it was found that the community overindebtedness increased significantly and even the debt managing service was unable to control this process. The paper deals also with the possible reasons for the low efficiency of subsidies targeted to these problems, and looks for the possibilities for improvement.

### **János Zolnay: "Illegible city". Pupils migration among elementary schools catchment areas in Pécs**

Free school choice means mutual freedom of choice. All parents can choose the school they want to have their children enrolled, but their children's enrolment is granted only by the school in catchment area of their residence. Every school is bound to admit children of school-age from their catchment areas, but it is up to their liking to which they are open to the extent of their free capacity from outside their schooling area.

## *ABSTRACTS*

The mutual choice of schools and parents led to an extremely unequal distribution of education goods and services in Hungary. In larger cities more than 50 percent of pupils attend schools outside their catchment areas. Large proportion of severely disadvantaged and Roma pupils is also prefer going to other schools but ones in their neighbourhood. The study assesses the main patterns of pupils migration among elementary schools' catchment areas of Pécs including the migration of severely disadvantaged and Roma pupils and intends to define the main types of schools in this respect. The author examines if 'migrant' pupils are necessarily enrolled to better or more favourable schools than schools in their residence's close vicinity. Finally, the paper highlights some factors behind the failures of local municipal council's efforts to conciliate the spatial aspects of their educational policy and to make the city "legible".

### **Zsolt Temesváry: The history and contemporary trends of Food Stamp Program in the United States**

The Food Stamp Program – or currently known as Supplemental Nutrition Assistance Program – is one of the most important anti-poverty strategies in the United States, providing support for millions of people in need. First of all, I present the Program's half-century long development interwoven with social and economical changes, which also helps us understand the widespread social acceptance surrounding this welfare plan. Second, I examine the current trends characterizing the Food Stamp Program. I put special emphasis on the fundamental principles of access and support, as well as the characteristics of the Program's user groups. I analyze the Food Stamp Program's features in the context of American social policy's cash and in-kind assistance schemes, in order to understand the program's functions as part of a unified system. Third, I make an attempt to categorically collect and analyze the most common criticisms relating to the Food Stamp Program.

*esély*

**2010/6**

*Social Policy Journal*

## CONTENTS

### STUDIES

- 3 **Andrea Rácz:** Development of the Hungarian child protection system within the context of international tendencies
- 21 **Balázs Herpai:** The state of community fee-debts from the aspect of a survey

### HUNGARIAN REALITY

- 40 **János Zolnay:** "Illegible city". Pupils migration among elementary schools catchment areas in Pécs

### INTERNATIONAL REVIEW

- 65 **Zsolt Temesváry:** The history and contemporary trends of Food Stamp Program in the United States

### DOCUMENT

- 96 **MTA GYEP Programme Office:** Lessons of the 15 years of Labour Force Survey from the point of view of families with children

### REVIEW

- 115 **Gábor Szabó:** In the crossfire of theories and ideas (Amartya Kumar Sen: *The Idea of Justice*, Harvard University Press & London: Allen Lane, 2009, 496 o.)
- 119 Abstracts