esély
2011/6
Társadalom- és szociálpolitikai folyóirat

TARTALOM

Tanulmány

3 Mózer Péter: Szociálpolitika jövő időben
35 Hoffman István: A helyi önkormányzatok szerepe a személyes jellegű szociális szolgáltatások megszervezésében

Magyar valóság

64 L. Ritók Nóra: Mi lesz veled, művészetoktatás? Tapasztalataim és vágyaim a művészeti nevelésben

Műhely

77 Bognár Mária: Egy sikeres kezdeményezés a korai iskolaelhagyók integrálására: az FSZK Dobbantó programja
102 Bruckner László – Gulyásné Fehér Ildikó – Kovács Anikó – Nagy Orsolya: A munkaerőpiacra való felkészítés feltételei és lehetőségei az oktatási intézményekben

Recenzió

118 Fehér Boróka: Hajléktalanság és térbeli kirekesztés. Replika társadalomtudományi folyóirat 2011/2.

121 Abstracts

123 Contents

Mózer Péter

Szociálpolitika jövő időben

Az elmúlt 20 év szociálpolitikai történetét úgy is lehet értelmezni, hogy a be nem teljesült reformok történetét. Ha csak a szociális törvényt vesszük alapul, akkor 1993 óta legalább féltucat, az egész ellátórendszert érintő koncepció látott napvilágot, de a többi pénzbeli ellátás (családtámogatás, nyugdíjrendszer), foglalkoztatáspolitikai rendszer, egészségügy, oktatásügy átalakításának igénye is többször felmerült. E jelentős változást, átalakítást javasló tervezetek közös jellemzője, hogy nem, vagy csak részelemeikben váltak valóságossá. A javaslatok számottevő része tehát papír maradt, miközben a jóléti ellátórendszer többször és jelentősen átalakult. A kérdés kézenfekvő: Miért történt így? Milyen következményekkel számolhatunk? Elfogadva, hogy a válaszok kiindulópontja, így a magyarázó-kísérletek útja is sokféle lehet. Itt és most megpróbálom egyfelől a szociálpolitikai rezsimre ható, főbb tényezőkön keresztül, másfelől a jóléti újraelosztás belső mozgásait figyelembe véve „elmesélni" ennek folyamatát. Vagyis ez az én narratívám, tudva, hogy ez az eseménytörténet másként is elmondható.

Bevezetés

A klasszikus jóléti államfelfogásban az állam funkciója a közjó, a közérdek, a közfelelősség fogalma köré csoportosítható feladatok ellátása. Másképpen fogalmazva, a szociálpolitika fogalmán olyan rendszert, illetve rendszereket értünk, amelyek célja – nem-piaci eszközökkel – a társadalmi integráció elősegítése, fenntartása. Tudom, hogy ez a megfogalmazás homályos, és a határait illetően elég bizonytalan. Mégis fontos, hiszen a jóléti államnak azon társadalmi funkcióját ragadja meg, amely egy közösség (társadalom) érték- és érdekrendszerén keresztül társadalmi célokat fejez ki. Ezt úgy is interpretálhatjuk, hogy a szociálpolitika egy sokdimenziós térben helyezkedik el, ahol a külső feltételeit egy sor demográfiai, társadalmi, gazdasági, ideológiai feltételrendszer alakítja és szabályozza, és ezeket a történelmi hagyományok – erős determináló tényezőkként – szintén befolyásolják. Ebben a mezőben alakítódik a szociálpolitika, amely – kívánatos és ideális esetben – az intézményrendsze-

rén keresztül maga is alakító ágens. Azt talán mondanunk sem kell, hogy ez a jóléti intézményrendszer – nem függetlenül a társadalomtól és a történelmi hagyományoktól – értékekkel és ideológiai irányokkal átitatott struktúra.

Ha ilyen szemüvegen keresztül próbáljuk megérteni az elmúlt, bő két évtized szociálpolitikai történéseit, akkor elemezhetővé válik a *jóléti intézményrendszer – gazdaságpolitikai irányok – különböző politikai ideológiák* egymásba fonódó hármasa. (Ne feledjük, hogy a történelmi tradíciók, a kialakult társadalmi struktúra erősen hatnak erre.) Írásomban a fenti szempontok érvényesítésére teszek kísérletet, azzal a leegyszerűsítéssel élve, hogy a szociálpolitikán csak a kormányzati, az államháztartást érintő „jóléti redisztribúciót és annak eszközeit" (Ferge Zs. 1989:9) értem.

Úgy vélem, hogy ezzel az egyszerűsítéssel nem követek el végzetes hibát, mivel túlzás nélkül állíthatjuk, hogy állam nélkül nincs szociálpolitika, hiszen a beavatkozás hatóköre szűkebb megközelítésben (reziduális állam) is egyes piaci kudarcok korrigálásáig tart. És ehhez állam kell! Tágabb megközelítésben az állami beavatkozás indoka: az információs kudarcok (ezen belül az információs aszimmetriák) megléte, valamint olyan társadalompolitikai célok elérése, amelyeket piaci eszközökkel nem lehet kielégíteni (ez a közjavak köre). S ez is az állami beavatkozás melletti érveket erősíti.

A szociálpolitikára ható tényezők: a nekirugaszkodás (az átmenet kérdése)

Témánk szempontjából az átmenet időszaka, kérdéskörére igen fontos. Ezért gondolom úgy, hogy szükséges hosszabban elidőzni e korszak társadalompolitikai folyamatainál, hiszen az itt kialakított ellátórendszer jelentősen befolyásolta az ezt követő időszak társadalompolitikai döntéseit. Igaz, e hatás nem tekinthető magától értetődőnek, mivel az nem feltétlenül törvényszerű, hogy az indulás ilyen hosszú időszakra rányomja a bélyegét az intézményrendszerre, azonban hazánkban ez történt, így indokoltnak tartom e kitüntetett szerep feltételezését. Az átmenet időszakában keletkezett jogszabályi elvek (pl. foglalkoztatás, szegénység enyhítés területén) vagy a végig nem gondolt és végig nem vitt folyamatok (pl. egészségügy) azok, amelyek máig kísértenek. A másik érv, indok a hosszabb bemutatásra az, hogy – dacára a gazdasági nehézségeknek – e korszak volt az első, olyan periódus, amelynek során egy új, az európai jóléti rezsimek tapasztalataira támaszkodó jóléti állam felépítésre nyílt lehetőség, hiszen az állami intézményrendszerek elsöprő többsége széles körű legitimációra támaszkodva alakult át, vagy megpróbált átalakulni. Így a jövőre nézve sem minden tanulság nélküli e korszak szociálpolitikai mozgásait tanulmányozni.

A nyolcvanas évek végén, kilencvenes évek elején a magyarországi társadalom óriási változásokat élt meg. Az átalakulás megváltoztatta a társadalom minden szeletének működési elveit. Változott a gazdaság, a társadalmi struktúra, az ideológiai, a politikai és a civil szféra. Természetesen változott a jóléti rendszer, az állami redisztribúció iránya, mértéke stb. is.

A változás-akarás legitimációs bázisa igen széles volt, hiszen az átala-

kulás a tömegek egyetértésével, igenlésével történt. Még ha utólag el is mondhatjuk, hogy voltak illúziók, de az kétségtelen, hogy tulajdonképpen mindenki a politikai pluralizmus, a piacgazdaság kiépítését akarta. „A jövőre vonatkozó nagy remények elsöpörték a régi rendszert, amely Közép- és Kelet-Európában évtizedekig gátolta a fejlődést és elnyomta a szabadságot" – jegyzi meg az N. Barr – R. W. Harbison szerzőpáros, majd az átalakítás céljait így összegezték: „(…) az életszínvonal emelése, főként egy nyugati típusú piacgazdaság meghonosítása révén, illetve az egyéni szabadság növelése és az egyéni jogok védelme". (Barr szerk. 1995:19.) Ámde e lelkesedés igen hamar alábbhagyott, hiszen az átmenet időszaka egybeesett a gazdasági rendszer szétesésével. Elszabadult az infláció, drasztikusan zsugorodott a bruttó nemzeti össztermék (GDP). A gazdasági átrendeződés az állami bevételek visszaesésével, az államháztartási hiány növekedésével, valamint a foglalkoztatottsági szint jelentős és gyors csökkenésével, a növekvő, tartóssá váló tömeges munkanélküliséggel járt együtt. A bérek, keresetek, szociális ellátások is sokat vesztettek az értékükből. Azaz egyidejűleg ható, de ellentétes irányú társadalmi, gazdasági kényszereknek lehettünk tanúi. A döntéshozatalban részt vevőknek szimultán módon kellett szembenézniük egyfelől a szűkülő gazdasági mozgástér adta lehetőségekkel, másfelől a növekvő társadalmi bizonytalansággal, amely az egyén szintjén a foglalkoztatási és szociális biztonság garanciáinak meggyengüléseként csapódott le.

Úgy vélem, különösebb bizonyítás nélkül is hihető, hogy a *gazdaságpolitika irányítói* „vették kezükbe" az ügyek intézését, hiszen az átmenet központi kérdése – a politikai intézményrendszer átalakítása mellett – a piaci mechanizmusok kialakítása volt. Nemcsak azért, mert ennek mind a gazdasági életben, mind a társadalomban már megvoltak az előzményei, valamint a beágyazottsága („második gazdaság"[1]), szellemi holdudvara, valamint háttérintézményei – köszönhetően a 1968-as gazdasági reform folyamatoknak –, hanem azért is, mert az átmenet központi kérdése a tulajdonviszonyok átalakítása volt. Ennek központi eleme a privatizáció (vö. Andor L. 2010., Pitti Z. 2010.). Az Antall-kormány gazdaságpolitikai programjának fő prioritásai – részben követve a 1968-as reform-logikát, ill. folytatva a Németh kormány liberalizációs és deregulációs politikáját – a privatizáció, a dereguláció, a liberalizáció, és a piacot szabályozó lényeges jogszabályok meghozatala (ld. Kupa program) voltak.

> *„Mire 1989-ben a régió teljes politika destabilizációja bekövetkezett, a magyar gazdaságban már – a tulajdont leszámítva – lezajlott vagy elő lett készítve szinte minden olyan reform, amely az államszocialista tervgazdálkodás felszámolásához szükséges volt. Megváltozott az adórendszer (az szja, az áfa és társasági adó bevezetése), megváltozott a bankrendszer (a három kereskedelmi bank létrehozásával), nagy lendülettel elindult a dereguláció és a külkereskedelem liberalizációja."* (Andor L.: 2010: 71-–72.)

[1] „A társadalmilag (államilag) szervezett termelésen és elosztáson kívül zajló tevékenységek és jövedelem-átcsoportosulások alkotta ún. második gazdaság – különféle hézagos adatforrások tanúsága szerint – jóval nagyobb terjedelmű, semhogy marginális jelentőségűnek tekinthetnénk akár a lakossági jövedelmek differenciálódására, akár a dolgozók munkahelyi magatartására stb., vagyis magának az „első" gazdaságnak (a gazdaság szocialista szektorának) a működésére gyakorolt hatása szempontjából. (Gábor R. I. – Galasi P. 1981:11–12.)

Ebbe a privatizációs logikába illeszkedik a kárpótlás folyamata, valamint a tanácsi-önkormányzati lakások magánosítása is, hiszen a magánosításnak nemcsak gazdaságpolitikai céljai, hanem ideológiai megfontolásai és politikai szándékai is voltak, például hogy a vállalatok privatizációját könnyebben fogadja el, valamint az átmenet terheit jobban viselje a lakosság.

A szociálpolitika terültén két fő folyamatot lehet elkülöníteni. Az *egyik folyamat* az *államháztartási rendszer átalakítása*, melynek fő célkitűzését a következőképpen lehet összefoglalni: a „1989–1990 tájékán a foganatosítandó reformok gyakorlati részletein egymással később késhegyig menő vitát folytató politikai erők között teljes volt a nézetazonosság azt illetően, hogy a gazdasági és társadalmi viszonyok mélyéig hatoló állami támogatások szocializmusból megörökölt rendszerének fenntartása veszélyesen lefékezheti mind a piacgazdaság megteremtésére irányuló törekvéseket, mind a hatalomtól független, erős civil társadalom kifejlődését. *Ezért egyöntetűem kiálltak amellett, hogy a jóléti újraelosztás gyors és radikális átalakítását a rendszerváltás kiemelt kérdéseként kell kezelni* [kiemelés MP]. Sőt, nemcsak e prioritási elv deklarálásában, hanem a változást sürgető okok elősorolásában is nagy volt az egyetértés közöttük." (Szalai J. 2007:71–72.) A „jóléti újraelosztás gyors és radikális átalakításán" ez esetben az állami szerepvállalás csökkentésének igényét kell érteni. Az állami szerepvállalás újragondolása egyrészt kényszer (költségvetési hiány), másrészt ideológiai kérdés, harmadrészt az új állami szerkezet kiépítéséhez köthető (pl. helyi önkormányzatok megjelenése) szükségszerűség volt. Nehéz eldönteni, hogy e három hatás mennyiben és milyen erősséggel alakította a folyamatokat, de az mindenestre tény, hogy amit a parlamenti pártok és szakértőik akartak – a jóléti újraelosztás „államtalanítása" – csak részben sikerült, mivel az állami újraelosztás arányát, a jövedelemcentralizáció mértékét nem sikerült mérsékelni. Sőt, mindkét arány nőtt (csak 1995 után kezd el csökkeni). A jóléti közkiadások GDP-n belüli aránya sem zsugorodott érdemben, az időszakra (1990–1994) jellemző szintje 33–37 százalék körüli, míg az újraelosztás aránya 56–60 százalék, a jövedelemcentralizáció mértéke pedig 52–55 százalék körül alakult.

Ami változott:

– egyrészt mérséklődtek a jóléti ellátások folyó kiadásai;

A bruttó államadósság jelentős szintű növekedésével és a GDP szintén igen jelentős zsugorodásával párhuzamosan – a munkanélküli ellátások, a táppénz, anyasági és ideiglenes rokkantsági ellátások és a jóléti szolgáltatások forrásait ide nem számítva – minden területen (oktatás, egészségügy, társadalombiztosítási és egyéb pénzbeli támogatások) csökkenést tapasztalhatunk. Ez egyben azt is jelenti, hogy a jóléti közkiadások belső struktúrája módosult.

– másrészt az életszínvonalat meghatározó jövedelemszint is jelentős reálérték vesztésen ment keresztül;

A munkajövedelmek aránya az összes jövedelmen belül fokozatosan csökkent, és ezzel párhuzamosan a társadalmi jövedelmek aránya nőtt. Míg 1989-ben az összes jövedelem valamivel több, mint kétharmada munkajövedelem, addig 1991-ben már csak 66, 1994-ben 64 százaléka. A társadalmi jövedelmek összjövedelmen belüli aránya 1989-ben 27, 1991-

ben 31, 1994-ben 33 százalék volt. E mellett a személyi jövedelemadó rendszer változása következtében az adóterhek is növekedtek. Az átlagos adóterhelés 1988-as szintjéről (14,5%) a kilencvenes évek elejére 18,1 százalékra (1991), közepére 21,5 százalékra (1995) emelkedett.

A vizsgált időszakra jellemző, hogy a munkaerő-piaci jövedelmek (nettó átlagkereset, minimálbér), a társadalombiztosítási és a szociális ellátások (nyugdíj, nyugdíjminimum, munkanélküli járadék), valamint a megélhetési minimumot kifejező létminimum mutatói, trendjüket tekintve jelentős értékvesztésen mentek keresztül. A reálérték-vesztés egyes jövedelemforrásonként különbözően alakult: legkisebb mértékben a nettó átlagkeresetek és a nyugdíjak, míg legnagyobb mértékben a segélyezési küszöbnek számító nyugdíjminimum vesztett értékéből;

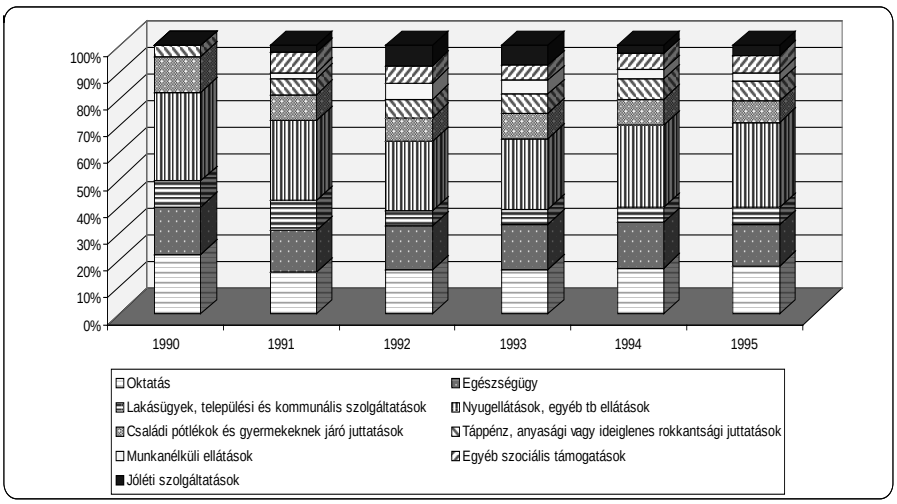
– harmadrészt az államháztartás kiadási szerkezete megváltozott.

Az előbbiekben elmondott trendekhez hozzátartozik az ártámogatások, dotációk gyors és drasztikus eltűnése[2], valamint a munkanélküli ellátás és a szociális és munkaügyi közszolgáltatások térnyerése, a lakástámogatások kiadásainak csökkentése is. „A költségvetési politika meglehetősen sikeres volt *a fogyasztóknak és a termelőknek nyújtott támogatások* (szubvenciók) csökkentésében. A támogatáscsökkentési program hatására a szubvenciók a GDP 13 százalékát meghaladó szintről 1991-re a GDP 7 százalékára csökkent a lakástámogatásokkal együtt (World Bank, 1992) (…) az 1987–1991-es időszakban, a szociális kiadások és a hagyományos közjavakra fordított állami támogatások növekedése lenyelte az ebből [vállalati szféra támogatásai] fakadó költségvetési megtakarításokat, nem téve lehetővé a közkiadások csökkentését." (Semjén A. 1995:46.) E tekintetben az 1991 utáni időszakban sem történt nagyfokú változás (1994-ig), mivel ebben az időszakban a jóléti közkiadások a GDP-nek nagyjából a harmadát teszik ki.

A *másik folyamat:* a már említett dotációk leépítése mellett egyrészt az új típusú, jobban mondva elismert kockázatok kezelésére létrehozott *új ellátórendszerek létrehozására* (önkormányzati segélyezés, munkanélküliek támogatása, szociális és munkaügyi közszolgáltatások), másrészt *a társadalombiztosítási, az oktatási, valamint az egészségügyi rendszer átalakítására* is sor került.

[2] Igaz a folyamat nem a rendszerváltás „terméke", az azt megelőző években kezdődött.

1. ábra *Az államháztartási jóléti közkiadások megoszlása (%)*



Forrás: zárszámadási törvények (*saját számítás*)

Előbbi esetben az új ellátórendszer lassan és sok ellentmondással terhelve épült ki. Az új jogszabályok elsősorban az aktív korban lévő állástalanok, valamint a szegénységben élők támogatórendszerének szabályozását tartalmazták. A *munkanélküliek ellátását* törvényi szinten 1989-től szabályozták, majd többszöri módosítás után az új jogszabályt 1991 februárjában fogadta el az Országgyűlés (1991. évi IV. törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról – Flt.). Ekkorra már nagyságrendileg közel 750–770 ezer munkavállaló vesztette el az állását, amit 1991 és 1993 között további 700 ezer aktív korú „követett". Azaz e rendkívülien rövid periódusban közel 1,2 millió fő „hagyta el" a munkaerőpiacot. Ezt a földcsuszamlásszerű változást az újraszabályozott munkanélküli ellátórendszer képtelen volt kezelni, annál is inkább, mert – sok pozitívuma mellett – két dologban előre bekódolta a feszültségeket. Egyfelől az ellátások mértéke alacsony (pl. nem követi az inflációt), másfelől a jogosultsági szabályok kizárnak számos nehéz helyzetben lévő társadalmi csoportot. „Összességében tehát több tízezren, de esetleg százezren vagy többen is lehetnek azok, akik vagy kimaradnak a foglalkoztatási törvény által szabályozott munkanélküli-ellátásokból, vagy az ellátás a minimális létet sem biztosítja számunkra" – írja 1991-ben Ferge Zsuzsa (Ferge, 1991:123.) Másfelől a törvény megvalósítására szánt források is alulkalibráltak. Ahogy Ferge Zsuzsa megjegyzi, a rendelkezésre álló források és intézményi kapacitások kb. kétszázalékos munkanélküliség kezelésére elégségesek, miközben a kormányzati előrejelzés is öt-hét százalékos (Ferge, 1991.) Már ekkor is nagyon hiányzott egy alsó védelmi szint kiépítése. Ezt hivatott biztosítani a foglalkozatási törvényhez képest két év késéssel, a reálfolyamatokhoz képest minimum öt-nyolc éves késéssel megalkotott *szociális törvény* (1993. évi III. törvény a szociális ellátásokról és a szociális igazgatásról – Szt.). A késedelem

mellett a másik kardinális probléma, hogy a törvény nem jogosultságokat állapít meg, hanem azzal, hogy nevesíti a pénzbeli ellátásokat és a szociális szolgáltatásokat, hozzáférési kereteket sorol fel, a pontos meghatározást pedig a helyi önkormányzatokra bízza. Egyszóval: a törvény diszkrecionális szabályozást érvényesít.

> *„A [törvényi] megfogalmazás elegánsan ravasz, egyidejűleg ad és visszavesz: megemlíti egyfelől a* »jogosultságot«, *ami józan ésszel nem értelmezhető másképp, mint valamire – ebben az esetben egy ellátásra – való jogként. Ám ugyanennek a mondatnak a folytatásában visszaveszi ezt az értelmezést, és egy feltételes módban álló igealak segítségével e jogot diszkrecionálisan érvényesíthetővé fokozza le. Egyszerűbb lett volna úgy fogalmazni, ahogy a dolog valóságban működik: a jogosultak* egy része *számára az állam és/vagy az önkormányzat valamilyen ellátást állapít meg."* (Horváth Á. 1995:262.)

A szociális törvény jogszabályként elfogadott első verziója „megalapozza" azt a máig ható problémát, hogy egyfelől nem tudjuk pontosan, hogy mit is jelent a „szociális rászorultság" (pontosan kinek, milyen feltételekkel és mit kell nyújtani), másfelől a törvény alulról nyitott, azaz a helyi szintű szabályozás tekintetében az önkormányzatok igen nagy szabadsággal rendelkeznek. E két jelenség összhatásaként előre tudható, de legalábbis sejthető volt, hogy bizonyos körben ellátatlanságot és nagyfokú bizonytalanságot visz a rendszerbe. Végül azt se felejtsük el, hogy az elfogadott törvény forrás-szükségletét szintén alábecsülték.

A társadalmi, gazdasági és politikai változás a *társadalombiztosítási ellátásokat* sem kímélte meg. A kérdést úgy tehetjük fel, hogy milyen szerepet szántak a társadalombiztosítási rendszernek a transzformációs válság során felszínre bukkanó társadalmi problémák kezelésére. Az intézményi-szabályozási változásokat sokrétűnek mondhatjuk. Az *egyik szál* a szervezeti-finanszírozási változásoké, ahol ún. profiltisztítást hajtanak végre. Ez tulajdonképpen az államháztartáson belüli forráscsere. Azaz a központi költségvetéshez került 1990-ben a családi pótlék, 1992-ben a munkanélküliségi és politikai kárpótlási ellátások sora, 1993-ban a temetési hozzájárulás, valamint 1995-ben az anyasági ellátások tétele, míg 1992-ben különvált a Nyugdíj- és az Egészségbiztosítási Alap[3]. A cél egyértelmű: *az ekvivalencia-elv erősítése*. A biztosítási elv erősítésének szándéka és a valós folyamatok között egy ellentmondás feszült, jelesül, hogy – mint köztudott – a munkaerőpiacról kiszorult tömegek jelentős részét a nyugdíjrendszer fogadta be, és nyújtott számukra valamilyen szintű egzisztenciát. Ez, valamint az a hagyomány, hogy a nyugdíjrendszert 1990 előtt is gazdaságpolitikai eszközként használták, nem kedvezett az ekvivalencia-elv térnyerésének.

> *„Nagyjából a nyolcvanas évek elejétől minden szakértő számára világos volt, hogy a nyugdíjreform elkerülhetetlen. A kezdetekkor elméletileg keresetarányos, de a szokásos szolidarisztikus elemekkel működő rendszer a nyolcvanas évekre áttekinthetetlenül zavarossá vált. Legalább két okból jórészt elvesztette keresetarányos jellegét. Egyrészt a rendszerből »kifelejtették« az árakhoz-bérekhez indexelést. Bár az infláció akkor kevésbé volt jelentős, de a bérnövekedés miatt akár kétszeres vagy többszörös különbség is kialakulhatott teljesen azonos munkaút után annak javára, aki 10–20 évvel később ment nyugdíjba.*

[3] Választások útján megalakultak az Alapokat felügyelő Önkormányzatok is.

Másrészt a nyugdíjrendszert a költségvetés fiókjaként kezelték, s a kormány a nyugdíj szabályokat az éppen fellépő gazdasági kényszereknek megfelelően, ötletszerűen alakította. A nyugdíjcsökkentés észrevétlennek vélt, kedvelt módja az volt, hogy különböző degresszív elemeket léptettek be a nyugdíjak megállapításánál." (Ferge, 2000:341–342.)

A *másik szál a nyugdíjemelési szabályoké*. 1992-től törvény szabályozza a nyugdíjak emelését. A törvény szerint évente kétszer kell a nyugdíjakat emelni (év eleje és év vége). Az emelés mértékét a bérekhez indexálták, igaz, ennek részletszabályait (az esedékes emelések mértékét, az emelés legkisebb és legnagyobb összegét, a végrehajtás szabályait) törvényi felhatalmazás alapján a mindenkori kormányoknak rendeletben kellett megállapítaniuk. 1992-ben és 1993-ban volt még egy harmadik emelés is. Ez az emelés a két „normális" emelés mellett differenciáltan érintette a különböző nyugdíjas csoportokat. A differenciálás célja egyértelműen az volt, hogy a nyugdíjrendszer korábbi működésének aránytalanságait kezelje, így akadályozva meg az idősebb nyugdíjasok nyugellátásának elinflálódását.

A *nyugdíjrendszer átalakítása*, reformja is megkezdődött (*harmadik szál*). Az első fontos dátum 1991, amikor országgyűlési határozatot hoztak a leendő nyugdíjrendszer struktúrájáról. Ez az elvi határozat egy többpillérű, fokozatosan emelkedő nyugdíjkorhatárt magába foglaló, finanszírozási oldalról átlátható és a járulék-járadék kapcsolatát erősítő nyugdíjrendszert képzelt el. A megvalósítás első lépései között szerepelt az önkéntes alapon igénybe vehető kiegészítő nyugdíj-megtakarítás (1993), amely változó mértékű és körű adókedvezménnyel párosult. Majd – hosszú egyeztetés után – 1996-ban döntés született a korhatáremelésről is (egységes 62 év, amit 2009-re fokozatos emeléssel kellett elérni). De ezelőtt, 1994-től ismét elindultak a reform munkálatok (az államháztartási reformbizottság keretén belül működő jóléti albizottság). A reform elsődleges célja a nyugdíjrendszerben lévő értékvesztés megállítása és az aránytorzulások feloldása. Ma már tudjuk, hogy az 1991-ben megálmodott három pillér helyett más lett (és azóta az is semmivé vált).

A társadalmi-gazdasági változások a jóléti rendszer másik két nagy ellátási rendszerét (egészségügy, oktatás) sem hagyták érintetlenül. Forrásoldalról nézve mind az egészségügy, mind az oktatás e korszak nagy vesztesei közé tartozik, mivel GDP arányosan az egészségügy részaránya 6,5 százalékról (1990) 4,4 százalékra (1995), míg az oktatás 8,2 százalékról (1990) 5,2 százalékra (1995) zsugorodott.

Intézményi-szervezeti megközelítésből az *egészségügyi rendszer* változásait Orosz Éva így foglalja össze: „az 1989–1993 közötti időszakban alapvetően átalakultak az egészségügyi rendszer makro-struktúrájának jellemzői és kialakultak a jelenlegi struktúra fő összetevői: a társadalombiztosítási finanszírozás, a különböző tulajdoni formák jogi egyenrangúsága, a háziorvosi rendszer, a teljesítményfinanszírozás. A működési folyamatokat tekintve az átalakítás azonban egyoldalúan leszűkült a finanszírozási módszer átalakítására – amelynek a reméltnél kevésbé jelentkeztek a pozitív hatásai, míg a vártnál lényegesen nagyobb erővel a negatív mellékhatásai. Az átfogó reform többi célkitűzése (pl. a minőségbiztosítási rendszer kialakítása, a szolgáltatók – pénzügyi és szakmai – ellenőrzési rendszerének kiépítése, az intézményi menedzsment auto-

nómiájának növelése) a megvalósításban nem kapott tényleges figyelmet. (…) A reformokhoz nem álltak rendelkezésre pótlólagos források, másrészt a rendelkezésre álló források elosztását is jelentős mértékben befolyásolták a spontán folyamatok – mindenekelőtt a gazdasági liberalizáció és ennek nyomán a gyógyszerpiacon végbemenő változások." (Orosz Éva 2000:75.)

A *közoktatás területén* 1993-ban került sor átfogó törvényalkotásra, amely kialakította, meghatározta a jelenleg működő struktúra és finanszírozási rendszer fundamentumait. A kialakított rendszer azonban képtelen volt megbirkózni a társadalmi, gazdasági, munkaerő-piaci nyomásokkal, emellett a különféle partikuláris-érdekek megjelenése, erősödése és az állandósult forrásszűke számtalan funkciózavar eredőjévé vált. Ennek a folyamatnak a fő hatását a következőképpen lehet összegezni: „az oktatási rendszer sokkal inkább konzerválja, sőt, bizonyos szegmensben maga is növeli az alsó társadalmi rétegek esélyhátrányát, s a legalacsonyabb iskolázottságú családi-társadalmi (etnikai) környezetből érkezőknek vajmi kevés esélyük nyílik arra, hogy kurrens tudásjavak megszerzésével kitörhessenek megkülönböztetetten kedvezőtlen társadalmi környezetükből". (Gazsó F. – Laki L. 2004:124.)

A szociálpolitikára ható tényezők: a munkaerőpiac és a jövedelmi viszonyok alakulása

Változások a munkaerőpiacon

Az elmúlt, közel két évtizedben hazánkban a népesség száma összességében 330 ezer fővel csökkent, miközben a munkavállalási korúaké majdnem 50 ezer fővel gyarapodott. Ebben szerepet játszottak egyfelől demográfiai folyamatok, másfelől a nyugdíjkorhatár 62 évre emelése.

Az ismert gazdasági folyamatok következtében 1997-ig a *foglalkoztatottak létszáma* csökkent. A létszámvesztés – mint már említettem – drasztikusan és gyorsan következett be. 1997-től ez a folyamat megállt, és egy rövid növekedési szakasz után (1997–2000) a foglalkoztatottak száma igen alacsony szinten stabilizálódott, illetve a gazdasági válság ideje alatt tovább romlott (2009-ben 55,4% a [15–64 éves népességre számított] foglalkoztatási ráta).[4] A legfrissebb adatok (2011. II. negyedév) szerint a magyarországi foglalkoztatási szint 55,8 százalék, amely mintegy 8 százalékponttal marad el az Unió (EU-27) átlagától.

A problémát tovább növeli, hogy az *alacsony aktivitáshoz a munkaképesek magas inaktivitása társul*. Az aktív korú gazdaságilag nem aktívak létszáma, a KSH Munkaerő-felvétel adatai szerint, 1992-től 2004-ig – egy-két évtől eltekintve (pl. 1997–98; 2002–03) – folyamatosan emelkedik, majd 2004-től lassan csökken, de még mindig 2 millió fő körül van.

Szociológiai értelemben a munkahely-vesztés és a tartós munkanélküli lét lényegesebb dimenziói között előkelő helyen állnak a *demográfiai* (nem,

[4] KSH http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xftp/idoszaki/pdf/valsag.pdf letöltve: 2011.10.04.

kor), valamint az *iskolázottsági* okok. A KSH Munkaerő-felmérés adatai alapján megállapítható, hogy a nők foglalkoztatottsági helyzete kevésbé romlott, mint a férfiaké, illetve jellemző a fiatalok (24 éven aluliak) nagyfokú inaktivitása (nem-tanuló, eltartott, illetve munkanélküli), és az idősebb korosztály munkaerőpiacról való (végleges) kiszorulása. Az iskolázottság tekintetében pedig fordított korreláció figyelhető meg: minél magasabb valakinek az iskolai végzettsége, annál kisebb esélye van arra, hogy munkanélkülivé váljon. Az iskolázottsági szint kitüntetett szerepét más kutatási adatok is igazolják. Az adatok alapján egyértelmű, hogy a társadalmi pozíciót és ezzel együtt az életminőséget meghatározó dimenziók, valamint az iskolázottsági mutató abban az értelemben konzisztensek egymással, hogy ahol alacsony az iskolázottsági szint, ott általában alacsony jövedelmi helyzettel, kedvezőtlen települési adottságokkal, rossz munkaerő-piaci státusszal, nagycsaláddal találkozunk. Ennek megfelelően az esetek többségében az iskolai végzettség egy sor, a társadalmi és munkaerő-piaci helyzet szempontjából jelentős változó értékét is „magában hordozza", amihez nyugodtan hozzátehetjük, hogy a vagyon koncentrálódása vonatkozásában is első helyen áll az iskolai végzettség és a foglalkozási pozíció.

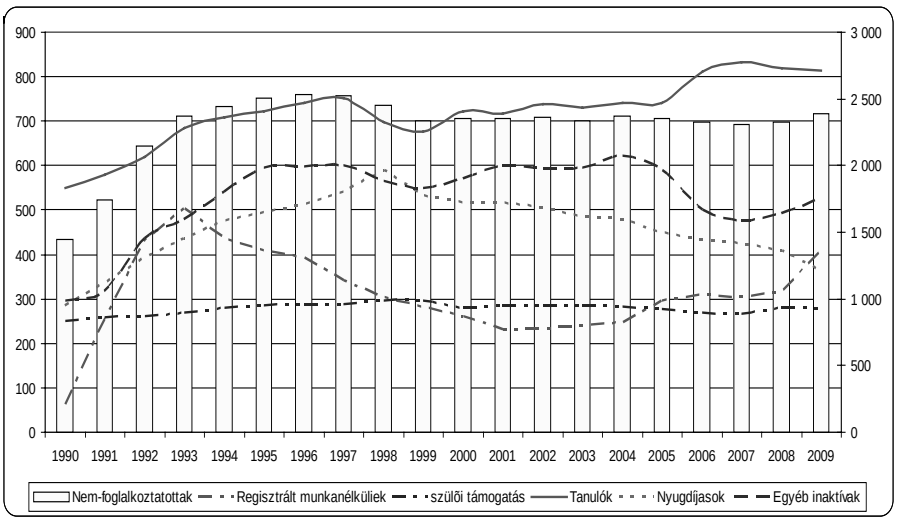
A magyar foglalkoztatáspolitika legsúlyosabb problémája tehát az alacsony foglalkoztatás és a magas munkaképes-inaktivitás[5] *kombinációja.* Esetünkben a fő kérdés, hogy a *nem-foglalkoztatottak* köre honnan rekrutálódott, mivel az e csoportba tartozók többsége elvesztett munkajövedelmét a jóléti rendszerekből pótolja vissza. Az aktív korban lévő nem-foglalkoztatottakat két nagy csoportra bonthatjuk; a) inaktívakra (szülői ellátást kapók, tanulók, nyugdíjasok, háztartásbeliek), és b) gazdaságilag aktívak közé tartozó munkanélküliek csoportjára. Az első csoportba tartozók számottevő részének vagy semmiféle kapcsolata nincs a munkaerőpiaccal, vagy meglehetősen lazák a kötődései. A második csoportnak viszont a munkaerőpiacon jelen lévő, munkára képes és munkára kész emberek a tagjai.

Megpróbáltuk követni, hogyan változott azoknak a státusza, megélhetési lehetőségei, akik kikerültek a foglalkoztatottak közül. (*2. ábra*)

Az egész időszakra jellemző, hogy a munkavállalás korú nem foglalkoztatottak létszáma igen magas, tendenciáját nézve növekszik, hiszen az 1990 és 2009 közötti időszakban a nem-foglalkoztatottak aránya majdnem 11 százalékponttal, valamivel több, mint 950 ezer fővel nőtt. A negatív csúcs *1997-ben* volt, ekkor *a munkavállalási korú népesség munkaerő-kapacitásának kihasználatlansága 41 százalékra növekedett*. Azóta – kisebb hullámzásoktól eltekintve (2000–2001; 2003–2005) – ez az arány 2007-ig csökkent, majd ismét emelkedett.

[5] A teljes népesség mintegy 60 százaléka nincs jelen a munkaerőpiacon. Az aktív korúaknak pedig a harmada munkanélküli! Jelenleg tehát valamivel több mint 3,7 millió foglalkoztatottra közel 6 millió inaktív és nem egészen 304 ezer álláskereső jut.

2. ábra *A nem-foglalkoztatottak összetételének változása (ezer fő)*



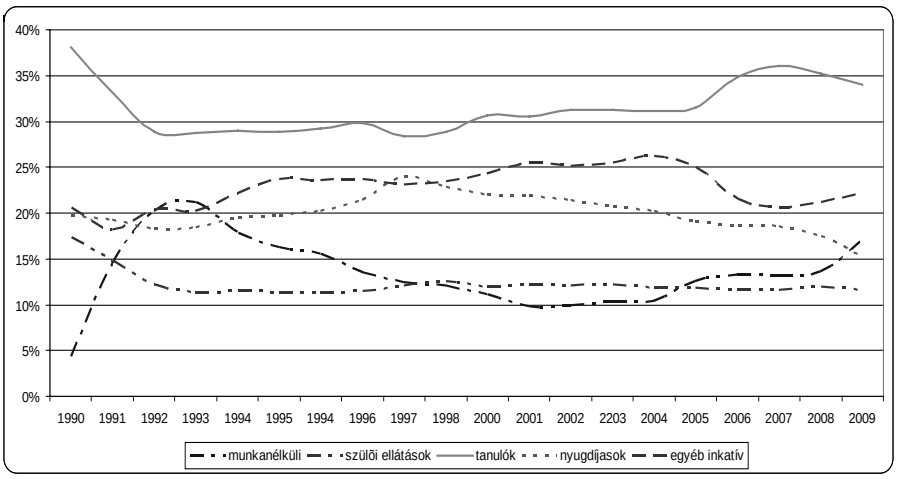
Forrás: Munkaerő-piaci tükör, 2010 (MTA KTI, http://www.econ.core.hu)

A nem-foglalkoztatottak összetételének változása szempontjából több fordulópontot is megjelölhetünk. A munkaerő-piaci kötődés szempontjából fordulópontok az 1993-as és a 2004-es évek, mivel 1993 előtt, illetve 2004 után a munkahelyüket elvesztő emberek többsége munkanélküli lett, azaz a munkavállalási korúak nagyrészt még a munkaerőpiacon maradtak. A köztes időszakban ez a tendencia megfordult, a munkanélküliek aránya visszaesett, és zömük más inaktivitási státuszba került.

A jóléti ellátórendszert felülről nézve az egyik fordulópont az 1996–1998 közötti időszak. Addig mind a szülői ellátást kapók (gyesen, gyeden lévők, gyet-ben részesülők), mind a tanulók, mind a nyugdíjasok, mind az „egyéb inaktívak" létszáma növekedett, ezen belül is leginkább az utóbbi kettő létszáma ugrott meg. A kilencvenes évek vége után mind a négy inaktivitási státusz létszáma csökkent. Ezt követően a tanulók, valamint a szülői ellátásban részesülők száma először stagnált, majd a tanulóké 2005, a szülői támogatásban részesülőké 2008 után ismét emelkedésnek indult. Fokozatosan csökkenő számban részesültek korhatár alatti nyugdíjban, míg az „egyéb inaktívak" száma kisebb-nagyobb hullámzások után, 2004–2007 között csökkent, majd ismét növekedésnek indult. Ezek voltak a létszámváltozások.

Ha az inaktívak százalékos megoszlását nézzük, méghozzá úgy, hogy csak az első és az utolsó néhány év megoszlása érdekel bennünket, akkor a belső arányokat tekintve nagyfokú stabilitást láthatunk. Ebben az esetben a regisztrált munkanélkülieknek, a szülői támogatásban részesülőknek és az „egyéb inaktívaknak" a nem-foglalkoztatottakon belüli részesedése alig változott, míg a nyugdíjban részesülőké csökkent. Ne felejtsük el, hogy eközben az egész sokaság, a nem foglalkoztatottak létszáma a korábbinak másfél-kétszeresére nőtt. (*3. ábra*)

3. ábra ***Az aktív korú inaktívak összetételének változása (%)***



Forrás: Munkaerő-piaci tükör, 2010 (MTA KTI, http://www.econ.core.hu)

Összességében megállapítható, hogy a rendszerváltás óta nagyon alacsony az állástalanok álláskeresési aktivitása[6], amely az alacsony foglalkoztatási szint egyik kiváltó oka. Azt is láthatjuk, hogy 1993-ig a munkahelyüket elvesztő emberek számottevő része bent maradt a munkaerőpiacon. Ezután a helyzet változott, a munka nélkül lévők döntő hányada elhagyta a munkaerőpiacot. Az adatokból úgy tűnik, hogy ez a kilépés tartós, sok esetben végleges, mivel a szülői ellátások mellett inkább az idő előtti nyugdíjazás, illetve a háztartásba való visszatérés volt a jellemző.

Intézményi oldalról ez azt jelenti, hogy a jóléti ellátórendszerre tartós és igen nagy mértékű nyomás nehezedik. Az időszak elején a beáramlás mind létszámát, mind arányát tekintve az új támogatórendszerben (munkanélküli ellátások) és az oktatási rendszerben volt a legjelentősebb, de a nyugdíjrendszer szívóhatását is igazolják a számok. Már a korszak elején látható, hogy sok esetben találkozunk ellátatlanokkal, illetve csak segélyből élőkkel. Ez a kör – az egész periódusra nézve – az aktív korú inaktívak mintegy ötöde, az induló létszám (1990) kb. 300 ezer fő, míg ez a szám 2009-re jelentősen, mintegy 230 ezerrel megemelkedett, közel 530 ezerre duzzadt.

A munkaerőpiacon bekövetkezett szakadásokat a szociálpolitikai ellátórendszer nem tudta mérsékelni. Ezek a szegmentumok, legalább három részre szakítják a munkaerőpiacot, ahol *a)* egy szűk réteget (elsősorban a közigazgatás felső régiói; a transznacionális vállalatok és ennek környezete, illetve új típusú szakmák és szolgáltatások megjelenése) leszámítva *b)* a többség számára az alacsony életszínvonalat biztosító munkák maradtak, ráadásul a régi biztonság nélkül. A harmadik terület [*c)*] a gazdaság „alatti rész", amely főként a naturális gazdaságból, a fekete-

[6] Álláskeresési aktivitásnak a regisztrált munkanélkülieknek a nem foglalkoztatottakon belüli arányát nevezzük.

munka és a közfoglalkoztatás, a különféle szociális ellátások vegyítéséből él. Könnyen belátható, hogy merőben más viszonyok között élnek azok, akik kizárólag a versenyképes gazdasági szektorhoz kapcsolódva jól fizető állásokban dolgoznak, mint azok, akik a rosszul fizetett gazdasági és más szektor alkalmazottai. És persze megint más létviszonyok közt élnek a tartós munkanélküliek, akik jó esetben a szürke vagy feketegazdaságban nyernek alkalmazást, rosszabb esetben segélyekből tengődnek, és a segélyek közti időben csak közmunka keretében jutnak munkához. A problémának az is része, hogy e három terület között nincs szerves gazdasági kapcsolat, vagyis a dinamikus és versenyképes rész megfelelő piaci kapcsolatok hiányában még a gazdasági növekedés időszakában sem fejt ki szívó hatást.

Az adatok azt is igazolják, hogy a *munkaerőpiac szegmentálódása térben is leképződik*. Az alacsony aktivitási szintet súlyosbítja, hogy a foglalkoztatási nehézségek nagymértékben koncentrálódnak a népesség bizonyos rétegeire és az ország bizonyos térségeire. Ez a térbeli leképződés nem feltétlenül regionális szinten zajlik, hiszen „a kilencvenes évek közepétől meginduló munkahelyteremtő gazdasági beruházások egyenlőtlensége egyes területeken felülírta, más területeken rendkívüli mértékben fokozta a hetvenes években elindult negatív folyamatokat. (…) Az északmagyarországi és dél-dunántúli kistelepülések többségében alacsony társadalmi státusú népesség koncentrálódik." (Virág T. 2010:52) Ehhez hozzátehetjük, hogy az Alföldnek főként azon részein is hasonló folyamatok játszódtak le, amelyek városhiányosak, hiszen a települési lejtő legalján elhelyezkedő települések térbeli eloszlása jól mutatja a különböző társadalmi pozíciót és így egyben az életminőséget befolyásoló egyenlőtlenségek térbeli alakulását. E szerint e „települések döntő többsége három, az Észak-magyarországi, az Észak-alföldi és a Dél-dunántúli régióban helyezkedik el". (Virág T. 2010:37.)

A jövedelemszerkezet változása

A munkaerő-piaci trendeket tükrözik a *jövedelmi viszonyok* is. Amíg az elmúlt évek során 2009-re a munkajövedelem részaránya az összes háztartási jövedelemből ismét visszaállt az 1991. évi szintre, addig a társadalmi jövedelmek részaránya úgy nőtt meg, hogy eközben a háztartások egy főre jutó éves bevételének nettó aránya jelentősen csökkent, azaz növekedett a közterhek szintje (*1. táblázat*).

1. táblázat *A jövedelemforrások részaránya az összjövedelemből*

	Munka-	Társadalmi	Egyéb	Összesen bruttó	Összesen nettó
			J ö v e d e l e m		
1991	65,8	30,4	3,8	100,0	83,2
1999	69,6	29,0	1,4	100,0	80,9
2008	66,4	31,9	1,7	100,0	77,3
2009	65,9	32,3	1,7	100,0	77,5

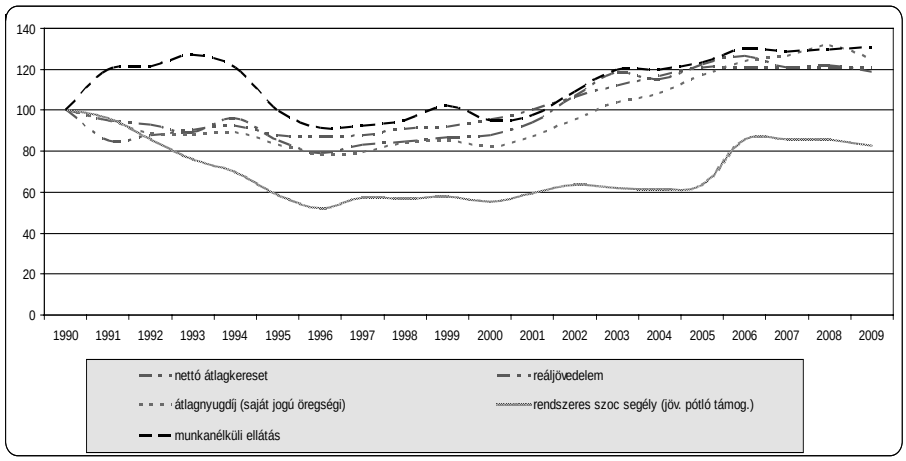
Forrás: Szociális Statisztikai Évkönyv 2010, Jövedelmi helyzet (KSH, 2001/43.)

A jövedelem összetételben bekövetkezett változások több, olykor ellentétes előjelű folyamat eredményei, melyben a gazdasági helyzet alakulásának, a munkaerő-piaci tendenciáknak és a szegénységnek, valamint a szociális ellátásokhoz való hozzáférésnek van fő szerepe.

A következő, *4. ábra* plasztikusan mutatja, hogy egyre nagyobb lett a szakadék a *keresetek – társadalmi jövedelmek* növekedési dinamikája között: 2000-ben a társadalombiztosítási kiadások nagy részét kitevő öregségi nyugdíjak átlaga a 85 százalékát, a munkanélküliek ellátása a 95 százalékát, a szociális ellátások közül a rendszeres szociális segély pedig mindössze az 55 százalékát érte az 1990. évi értéknek. A nettó átlagkeresetek esetében ez a szám 88 százalék. 2009-re a tendencia változik, mivel az átlagnyugdíjak és a munkanélküli ellátások növekedési üteme felgyorsul, míg a rendszeres szociális segély (és az összes nyugdíjminimumhoz kötött juttatás) reálértéke még mindig nem éri el az 1990. évi szintet. A többi jövedelemtípus esetében a reáljövedelem 2001-re, a nettó átlagkereset és a munkanélküli ellátások – leszámítva az 1990–1995 közötti időszakot – 2002-re, míg az átlagnyugdíj 2003-ra éri el az 1990. évi szintet. Vagyis az a rendszerváltás kori cél, hogy a szabadság mellé életszínvonalbeli növekedés is társuljon, elmaradt, hiszen a munkajövedelem tekintetében is bő 12 évet kellett várni, hogy a reálérték növekedés visszahozza az induló állapotot. Az évek folyamán a társadalombiztosítási ellátások és a segélyek között az ellátások értéke szerint óriási különbségek adódtak.

Nyilvánvaló, hogy a piacgazdasági átalakulásnak (transzformációs válság) nagy számú vesztese lett, egyre több családot érintett az elszegényedés, a jövedelemvesztés. Ezt mutatják az előzőekben említett adatok, folyamatok, amelyek jövedelmekre gyakorolt hatása a jövedelmek szerkezetének átrendeződésében (*4. ábra*), valamint a jövedelmi különbségek szélesedésében érzékelhető (*2. táblázat).*

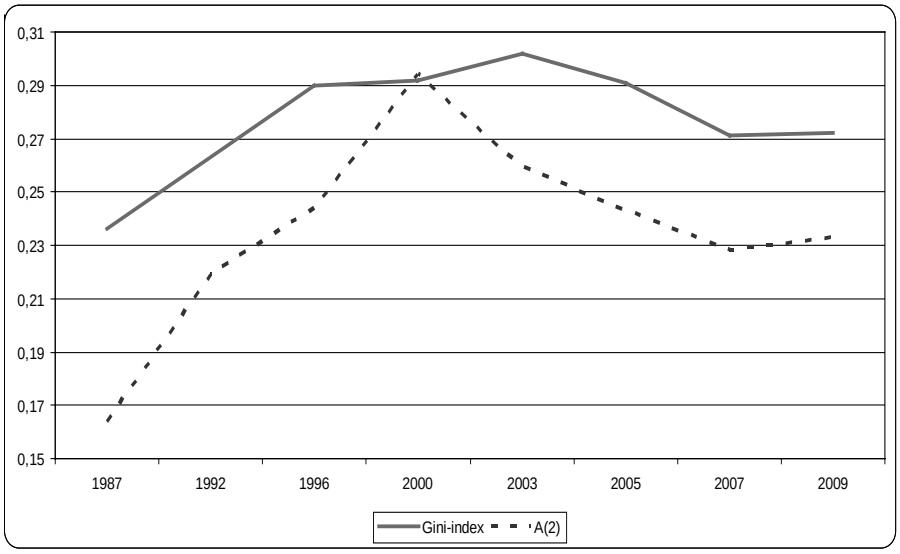
4. ábra ***A nettó átlagkereset és az egyes jóléti ellátások, valamint társadalmi minimumok reálértékének alakulása (1990 = 100)***



Forrás: A nettó átlagkeresetek, rendszeres szociális segély (jövedelempótló támogatás) – KSH szociális évkönyvek; munkanélküli ellátás – Munkaerő-piaci tükör 2010.; öregségi nyugdíj-átlag – ONYF évkönyv 2010.; (*saját számítás*)

Tudjuk, hogy a jövedelmi egyenlőtlenség növekedése nem a rendszerváltás terméke. A felmérések tanúsága szerint ugyan először mérséklődtek (a hatvanas évek elejétől a nyolcvanas évek elejéig), majd az ezt követő korszakban, nagyjából a nyolcvanas évek elejétől, nőttek a jövedelmi egyenlőtlenségek. A rendszerváltás óta ez a szélesedési trend felerősödött, hiszen az 1982 után elinduló növekedés a rendszerváltás első éveitől felgyorsult, majd ez az igen gyors és intenzív tendencia a kilencvenes évek vége felé inkább stagnált. „Nem kétséges [tehát], hogy a közép-kelet-európai országokban a jövedelmi egyenlőtlenség és a szegénység a rendszerváltás után megnőtt. Az egyenlőtlenségek növekedése a jövedelmek, a vagyoni viszonyok, az életesélyek, az életstílus területén a piacgazdaságra való áttérés várható következménye volt. A szegénység növekedése pedig a GDP jelentős visszaesésének volt a szükségszerű következménye" – kezdi tanulmányát a Ferge Zsuzsa – Andorka Rudolf – Tóth István György szerzőhármas (1997:89.). Ezt támasztja alá a *5. ábrán* bemutatott adatsor is, ahol jól látható, hogy az elmúlt bő két évtizedben a jövedelmi pozíciók jelentősen átalakultak, tendenciájukat tekintve növekedtek. Az alsó jövedelmi sávban lévők egyre távolabb kerültek a felül lévőktől. A mért legnagyobb távolság 2000-ben volt, de azóta sem csökkentek érdemben a jövedelemi távolságok.

5. ábra ***Ekvivalens (e = 0,73) jövedelmek személyi eloszlása 1987 és 2009 között a jövedelem-eloszlás különböző részeire érzékeny mutatók alapján***



Forrás: 1987: KSH Jövedelem-felvétel; 1992, 1996: MHP; 2001–2009 Tárki Háztartás Monitor (idézi: Tóth I. Gy. 2010:34.)
*Megjegyzés:*_Gini-idex a középső sávra vagy az eloszlás két szélre szimmetrikusan érzékeny-mutató; A(2) index az alsó sávra érzékeny mutató

A relatív jövedelmi pozíció alakulását – természetszerűleg – számos egyéni, családtörténeti, valamint demográfiai – társadalmi – gazdasági hatás és tényező befolyásolja, a magyarázó elméletek szerint azonban (idézi: Kolosi T. – Tóth I. Gy. – Keller T. 2008) a kulturális tőkének, amely szorosan összekapcsolódik egyéb státusképző javakkal, meghatározó a szerepe. „A vagyoni-jövedelmi helyzet a rendszerváltás időszakában növekvő mértékben kapcsolódott össze a legfontosabb társadalmi-demográfiai változókkal. (…) A jövedelmi-vagyoni különbségek magyarázatában egyre nagyobb mértékben játszik szerepet a társadalom tagjainak iskolázottsága." (Kolosi T. – Tóth I. Gy. 2008:32.) Az iskolázottsági szint azonban nagyban behatárolja a munkaerő-piaci mozgásokat. Azaz a kör bezárult! Az iskolai végzettség erős összefüggést mutat olyan, egyéb rétegződési kritériumokkal, mint a jövedelmi-vagyoni helyzet, a munkamegosztásban betöltött pozíció, amely viszont szoros kapcsolatban áll a családmérettel (gyerekek számával), a település nagyságával, lakásfelszereltséggel stb. Azaz a társadalmi pozíciót és ezzel együtt az életminőséget meghatározó dimenziók, valamint az iskolázottság abban az értelemben konzisztensek egymással, hogy ahol alacsony az iskolázottsági szint, ott általában alacsony jövedelmi szinttel, rossz munkaerőpiaci státusszal (és lakáshelyzettel), valamint sok gyerekkel találkozunk. E hatások, együtt járások, mintázatok kialakulásáért elsősorban a piaci mechanizmusokat tehetjük „felelőssé". Elsősorban azonban a társadalmi

rétegződés elemzése során fontos megjegyezni, hogy hazánkban „messze nemcsak a jövedelmi és vagyoni egyenlőtlenségek növekedéséről van szó. Miközben az életminőség egyik legfontosabb mutatója, a születéskor várható élettartam, az ország átlagát tekintve nő, a javulás csak a jobb helyzetűekre korlátozódik: a szegényebbek élete rövidül. Miközben az iskolázottság átlagos mutatói javulnak, rohamosan nő az iskolák közötti és az iskolákon belüli szegregálódás. (…) A lakáshelyzet egészében javulóban van, de itt is érezhető a távolságok növekedése. A víz-fürdőszoba nélküli lakások 8 százalék körüli aránya évek óta nem változik. A szegény harmadnál ez az arány 20 százalék körüli. Folytatódik egyes régiók, kis térségek, zsákfaluk leszakadása egyfelől, a településeken belüli lakóhelyi szegregáció, gettósodás másfelől." (Ferge, 2008:1.) Azaz nemcsak a társadalmi és gazdasági kváziintencionális folyamatok azok, amelyek növelik az egyenlőtlenségeket, hanem a társadalompolitikai beavatkozásoknak sem sikerült e növekedést mérsékelni, sőt, sok esetben e beavatkozások tovább élezték a meglévő egyenlőtlenségeket. Így a *szociálpolitika számára különös fontossággal bír, hogy a jövedelem-eloszlás változása elsősorban minek tulajdonítható.*

A kérdésre nem adatható pontos válasz, mert rendkívül bonyolult, összetett problémával állunk szemben, ahol ráadásul a különböző hatások eredményei ellentétesek is lehetnek, azaz a hatások bizonyos szint felett kioldódhatnak. Amit logikai úton is könnyű belátni, hogy a jövedelemeloszlás mintázatára egyrészt a gazdasági változások, ezen belül főként a munkaerő-piaci mozgások (foglalkoztatási szint, jövedelmek alakulása), másrészt az állami redisztribúciós politika (adópolitika, jóléti transzferek) gyakorolnak hatást. A jövedelmi egyenlőtlenség nagyságát tehát a foglalkoztatottság és a reáljövedelmek alakulása igen erőteljes mértékben befolyásolják.

A jövedelmek főbb forrásainak – piaci jövedelmek, társadalombiztosítási juttatások, szociális ellátások – belső egyenlőtlenségének vizsgálata képet ad az állami újraelosztás mintázatának jellegzetességeiről, arról, hogy melyik az a jövedelemtípus, amely leginkább felelős az egyenlőtlenségek növekedésért. A *2. táblázat* adataiból látható, hogy az összes jövedelmek – az évek közötti hullámzást leszámítva – összességükben alig változtak. Ezzel szemben trendjüket tekintve mind a társadalombiztosítási jövedelmek, mind a szociális transzferek *hozzájárultak a jövedelmi különbségek polarizációjához*. Másképpen megfogalmazva: *A jóléti transzferek (szociális és társadalombiztosítási jövedelmek) csak részben tudták kompenzálni a piaci jövedelmek egyenlőtlenséget növelő hatását,* nem tudták megállítani a társadalom szétszakadását. A társadalombiztosítási jövedelmek egyenlőtlenségei párhuzamosan a piaci és az összes jövedelmek egyenlőtlenségi mutatóival 1992–1996 között növelték a jövedelmi különbségeket, sőt, a 2000–2003 közötti időszakban, amikor a piaci jövedelmek szerinti egyenlőtlenség csökkent, ám a jóléti transzferek Gini-együtthatói növekedtek.

2. táblázat ***A háztartási jövedelmek egyenlőtlenségei, 1992–2007 (Gini-együtthatók, %)***

	1992	1996	2000	2003	2005	2007
Piaci és egyéb nem állami jövedelem	47,2	50,4	55,4	53,5	52,3	51,1
Szociális jövedelem	37,3	37,9	40,6	45,7	47,3	41,8
Társadalombiztosítási jövedelem	31,8	37,9	37,1	39,1	36,1	38,2
Összes ekvivalens imputált jövedelem	26,7	28,4	29,6	32,2	28,4	26,9

Forrás: Tárki, 2008:36., 1.7 táblázat

Az ellátások hatása a jövedelemeloszlásra

Mint általában, a kilencvenes évek *hazai jövedelemeloszlása* is baloldali aszimmetrikus, vagyis jelentős nagyságú népességcsoportok sűrűsödtek a jövedelemeloszlás alsóbb régióiban, a felső sávokban viszont az átlagnál jelentősen magasabb jövedelmű, ám nem túl nagy létszámú csoportok „húzták szét" a mezőnyt. Ennek oka, hogy a skála alján lévő családok összes jövedelmében nagyobb volt a társadalmi transzferek súlya, amelyeknek reálértéke – mint tudjuk – sokkal nagyobb mértékben csökkent, mint a kereseteké, valamint a piaci jövedelmeké. Jól látszik mindez, ha azt vizsgáljuk, hogy az összes háztartási jövedelmeken belül az egyes támogatások miképpen oszlanak meg az összes jövedelem alapján definiált népességcsoportok között.

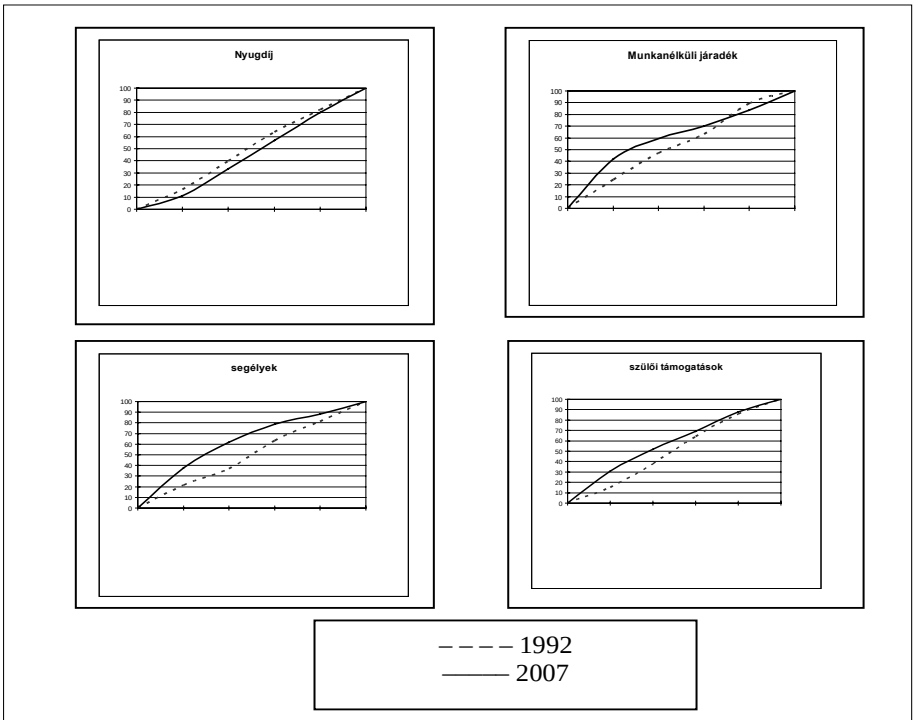
A *nyugdíjak* rétegeloszlásában nem történtek jelentősebb változások, elsősorban továbbra is a középső jövedelmi tartományban lévők részesednek nagyobb arányban. Ez az eloszlás is megerősíti azt a tapasztalatot, hogy a nyugdíjak eloszlása egyenlőbb, mint a munkajövedelmeké vagy más jóléti transzferé. Ennek elsődleges oka, hogy a nyugdíjak esetében egyrészt az indexálási szabályok, másrészt az egyes ellátások minimuma az, amely, ha nem is magas színvonalon, de mégiscsak védelmet biztosít a nyugdíjasok számára. 2005 és 2007 között enyhe mozgás figyelhető meg a felsőbb kvintilisek irányába, ami főnként a degresszív nyugdíjmegállapítási módszerek átalakításának köszönhető. Mindent egybevéve a nyugdíjba-vonulási szabályok eredményeképpen *a nyugdíjak közötti egyenlőtlenség jelentősen csökkent.*

Ezzel szemben a *munkanélküliek járadéka* egyre inkább koncentrálódik a jövedelemskála aljára, ill. felső részére, hiszen míg 1992-ben a népesség alsó ötödében élők közel 24 százalékban részesedtek ebből az ellátásból, addigra ez a szám 2007-re 42 százalékra emelkedett. Ezzel ellentétes tendencia, hogy 2005-től egyre inkább növekszik a felső kvintilisben lévők részesedése. E változásokat egyértelműen a hozzáférési szabályok változása generálja. Úgy tűnik, hogy a járadék „szétválasztja" az ellátásban részesülőket, így módosítva a piaci folyamatok alakulását, hiszen a munkanélküli járadék megoszlási mintázatának változása egyfelől megerősíti azt a kutatási tapasztalatot, hogy a munkanélküliség jobban érinti azokat,

akiknek alacsony az iskolázottsági szintje, amely az esetek döntő százalékában determinálja a gyenge munkaerő-piaci kapcsolatot is. Másfelől, hogy az álláskeresési támogatás szabályozójának változása – mintegy a jogosultak harmadának esetében (2007) – betölti funkcióját, a megszokott életszínvonal védelmét.

Az utóbbi években ennél is jelentősebb változást tapasztalhatunk a *segélyek* esetében. Az alsó ötödbe több mint 18 százalékponttal több ilyen típusú ellátás jut, és amíg a kilencvenes évek elején a támogatások 37 százalékát a 2. ötödig vették igénybe, addig a kétezres évek közepére - végére már 60% fölé emelkedett az e kategóriákba tartozók részesedése. Ezek az adatok is azt támasztják alá, hogy *a segélyek célzottsága számottevő mértékben javult, ami mögött épp úgy állhat a jogosultsági kritériumrendszer szigorítása, mint a támogatások reálértékének elvesztése.* Jövedelem-eloszlási oldalról e két hatást nem tudjuk szétválasztani, de a rendelkezésünkre álló információk egyértelműen jelzik, hogy mindkét hatásnak igen jelentős szerepe van a megoszlási mintázat ilyen jellegű alakulásában. Ugyanakkor az is feltűnő, hogy a felső ötödben lévők is részesülnek ezekből az ellátásokból, alátámasztva azt a szakirodalom által már sokszor leírt megállapítást, hogy a segélyek elbírálásakor használatos jövedelemigazolási eljárás használhatósága gyakran megkérdőjelezhető.

3. táblázat ***Egyes jólét transzferek kumulált megoszlása a ht-ok fogyasztási egységre jutó jövedelme alapján meghatározott jövedelmi ötödökben (1991, 2007, %)***



Forrás: Tárki, 2008:37, 1.8 táblázat

A *családi pótlék* tekintetében az alsó két ötödbe eső népességre a támogatás nem egészen 32 százaléka jutott 1992-ben, és mintegy 55 százaléka 2007-ben. Ez a népességen belül igen jelentős eltolódást jelent az alsó jövedelmi tartomány felé. A családi pótlék ilyen irányú megoszlása egyre inkább a segély típusú ellátásokéhoz hasonlít, pedig a családi pótlék univerzális ellátás. Nézetem szerint az alsó szegmensbe való koncentrálódásnak egyértelmű „felelőse" *az ellátás jelentős értékvesztése, amit nem tudott „felülírni" a középső harmadba (3. és 4. ötöd) tartozók jövedelemnövekedése. Ez a gyermekes családok jelentős részének elszegényedését jelzi.*

Összegzésül, a jóléti ellátások területén az elmúlt időszakban jelentős átrendeződések figyelhetők meg. A változásokból csak egy metszetet szeretnék kiemelni. A nyugdíj kivételével a vizsgált ellátások – annak ellenére, hogy a hozzáférési szabályok elvileg eltérő módon határozzák meg a támogatni kívánt kört – a népességen belüli eloszlásukat tekintve egyfelé tartanak, jelesül egyre inkább olyan a szerkezetük, mint a segélyeké. Ennek oka egyértelműen a juttatások alacsony és csökkenő reálértéke.

A szegénység alakulása

A szegénység jelenségének leírásával foglalkozó kutatások (Tárki MHP, Háztartás Monitor adatfelvételek) szerint a népességen belül a *mért* szegénységi ráta trendje az elmúlt közel két évtizedben enyhén növekedett, az 1992-es 11,9 százalékról 2009-re 14,9 százalékra nőtt[7]. *A szegénységben élők belső összetételét, azaz a szegénység struktúráját nagyjából változatlannak mondhatjuk*, e tekintetben nagyfokú állandóságot tapasztalhatunk. A kilencvenes évek utáni időszakra jellemző, hogy a szegénység kockázata csökken az életkor emelkedésével. Ezzel szemben a gyerekszám növekedésével emelkedik a szegénységbe kerülés esélye. Az adatokból azt is láthatjuk, hogy ha a szülők legalább három vagy több gyereket nevelnek, és/vagy ha az egyik szülő hiányzik – jelentősen megnő a szegénységbe kerülés esélye. A felnőtt korúak inaktivitása, és ezzel összefüggésben az alacsony iskolázottsági szint az egyik legfontosabb olyan dimenziók, amelyek leginkább hatással vannak a szegénység kialakulására. Emellett, ha a szegénység arányait elemezzük, egyértelmű összefüggést (korreláció) kapunk a település nagysága és a szegénység kiterjedtsége között is, hiszen „a szegénység Magyarországon rurális jellegű, a szegények több mint fele (53%) községi lakos, miközben a teljes népesség csupán egyharmada lakik községben, falvakban". (Gábos A. – Szivós P. 2010:74.) Egy másik metszetet is beemelve, a kistelepülésen szegénységben élő családok többsége vagy gettósodott (etnikailag majdnem homogén), vagy etnikailag heterogén marginalizálódó térségekben lakik.

Az *4. táblázat* adataiból mindenképpen fontos kiemelni a gazdasági aktivitás szegénységre gyakorolt hatását. Látható, hogy a stabil munkaerő-piaci jelenlét ahhoz nélkülözhetetlen, hogy valaki elkerülje a szegény-

[7] A szegénységi határt az OECD2-skálával számított ekvivalens háztartási mediánjövedelem 60%-ában határozták meg.

séget, hiszen „azokban a háztartásokban, ahol minden munkaképes korú személy a teljes évet végigdolgozta a szegénységi kockázat mindössze 5-6 százaléka az átlagosnak, míg ott, ahol senki nem dolgozott az elmúlt évben, a szegénység kockázata az átlag két és félszerese. A szegénységi kockázat szempontjából a törésvonal nem elsősorban a nulla munkaintenzitású háztartásokban élők és a többiek, hanem a 0,5-nél alacsonyabb munkaintenzitású háztartásokban élők, és az annál szorosabb munkaerő-piaci kapcsolódású háztartásokban élők között húzódik." (Gábos A. – Szivós P. 2010:63–64.)

4. táblázat ***A szegénységben élők és a teljes népesség összetételének néhány demográfiai és munkaerő-piaci jellemezője (2009, %)***

	Teljes népesség	Szegénységben élők
Életkor		
18 év alatt	19	28
18–64 év	65	67
64 év felett	17	5
Összesen	*100*	*100*
Gyerekszám		
Nincs gyerek	54	36
1 gyerek	20	19
2 gyerek	17	27
3 és több gyerek	9	18
Összesen	*100*	*100*
Háztartás munkaintenzitása*		
0	20	48
0,01–0,49	17	30
0,50	15	11
0,51–0,99	23	10
1	25	2
Összesen	*100*	*100*
Településtípus		
Budapest	17	2
Város	49	44
Község	34	53
Összesen	*100*	*100*

Forrás: Gábos A. – Szivós P. 2010, 7. táblázat

* „Az EUROSTAT *munkaintenzitás* indikátora azt méri, hogy a munkaképes korú (18–64 éves) háztartástagok az elméletileg lehetséges egy éves időkeretből mennyit (hány napot) töltöttek el foglalkoztatottként (teljes, illetve részmunkaidőben). A munkaintenzitás mutatója a laekeni indikátorrendszer része." (Gábos A. – Szivós P. 2010:62.)

Ennek összhatásaként az elmúlt időszak átalakulásának vesztesei egyértelműen azok, akik korábban az alacsony termelékenységű, mára versenyképtelenné vált ipari és mezőgazdasági munkahelyeken dolgoztak, és nem találtak maguknak

új munkát a megváltozott munkaerő-piaci szerkezetben, hiszen nekik a piaci rendszerből fakadó egyenlőtlenségekkel kellett volna megbirkózniuk, amihez – a társadalompolitikai eszközrendszer eredménytelen működése miatt – elégtelen segítséget kaptak. Ezért aztán a társadalmi távolságok lent (és fenn) társadalmi szakadékká mélyültek, és egyre inkább jelentős a szegénységbe kerülés kockázata a munka nélkül lévők, illetve alkalmi munkát végzők, a képzetlenek, a romák, valamint az Észak- és Kelet-Magyarországon lakók és a vidéken élők körében. A szegénységben élők körében mára kialakult egy olyan réteg, amely számára a társadalmi integráció hathatós szociálpolitikai beavatkozás nélkül reménytelen. „Összességében tehát azt tapasztaljuk, hogy a megkérdezettek mintegy egytizede tartozik ahhoz az underclasshoz, amelyik a rendszerváltás időszakában nagy részében (egy részük a teljes időszakban) a munkaerőpiacról kiszorulva segélyekből él." (Kolosi T. – Tóth I. Gy. – Keller T. 2008:18.)

A szociálpolitikára ható tényezők: az államháztartáson belüli jóléti kiadások

A jóléti kiadások alakulása

Az európai államok többségében a jólétre fordított kiadások az összkiadásokon belül jelentősek. Az EU országainak kormányai összességében legtöbbet egészségügyre, oktatásra, nyugdíjakra, valamint egyéb jóléti közszolgáltatásokra költenek. Nincs ez másképp Magyarországon sem, hiszen a vizsgált időszak elején nagyságrendileg a GDP harmadát-negyedét, míg az időszak vége felé 25–28 százalékát[8] költöttük jóléti támogatásokra.

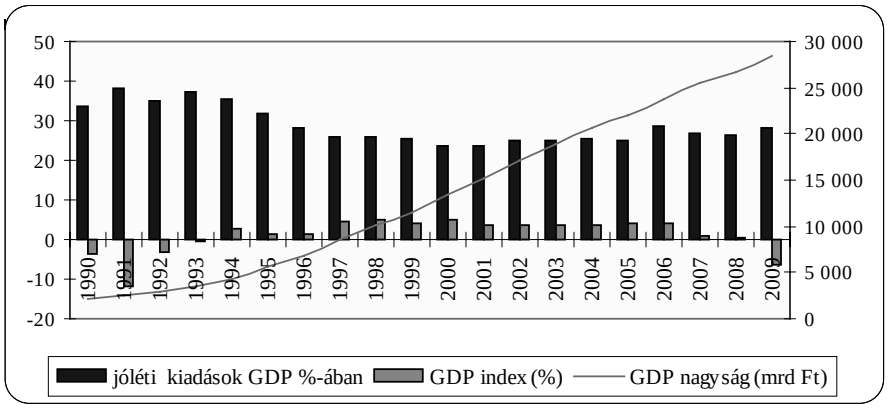
A változások értékelésénél azt is figyelembe kell venni, hogy az egész jóléti struktúráról beszélünk, melyből – természetesen eltérő mértékben és életkorban – gyakorlatilag mindenki részesül. Így az adatok nem teszik lehetővé, hogy valamilyen célkitűzés, vagy jóléti rezsim iránti elköteleződés (koncepció) szempontjából értékelhessük. Bármennyire is kérdéses azonban az adatok megbízhatósága és érvényessége, annak vizsgálatára alkalmasak az adatok, hogy a rendelkezésre álló forrásokból milyen arányban részesül egy-egy támogatási csoport, és hogy ezek az idők folyamán milyen pályát futottak be. A *6. ábra* igen szemléletesen mutatja, hogy a jóléti juttatások és a GDP alakulása trendjüket tekintve eltérő utat jártak be. Miközben a GDP 1997-ig csökkent, majd ezután – leszámítva a 2008–2009-es éveket – folyamatosan bővült, addig a jóléti kiadások GDP-n belüli aránya – a kezdeti óriási értékvesztés után – csak 1998-tól kezd bővülni. Ezután kezdődik az igazi „hullámvasút", hiszen

[8] Az EU által elfogadott módszertan (ESPROSS) szerint ennél jóval kevesebbet. Az ezzel a módszertannal készült magyarországi adatok 2000–2007 között minden vizsgált évben jelentősen elmaradtak az EU-27 átlagától (pl. az 2000-ben EU-átlag 25,4%, a magyar adat 19,2%, vagy 2007-ben az EU-átlag 25,2%, a magyar adat 21,9%). Forrás: KSH Szociális évkönyv 2010.

jelentékeny kiadás csökkenés után jelentős, de igen rövid idejű (egy-két év) növekedési ütem következik. Trendjüket tekintve összességében az elmúlt közel 20 évben a GDP évi átlagos bővülése 1,15%, míg a jóléti juttatások évi átlagát tekintve 1,34 százalékos veszteséget könyvelhetünk el.

A vizsgált időszakon belül a jóléti kiadások GDP-n belüli részaránya az adatok szerint 1991-ben és 1993-ban volt a legmagasabb, míg 2000-ben és 2001-ben volt a legkisebb.

6. ábra ***A jóléti kiadások GDP-n belüli aránya, valamint a GDP indexe és nagysága***



Forrás: Költségvetési és zárszámadási törvények, KSH évkönyvek (*saját számítás*).
Megjegyezés: A közölt adatokat nagyfokú óvatossággal kell kezelni, mert egyfelől maguk az értékek sem a legpontosabbak (adatgyűjtés technika, nem világos kategóriák stb. miatt). Másfelől az évek közötti összehasonlítás kicsit körte-alma játék. Azaz az adatok belső tartalmát illetően elég jelentős bizonytalansági faktorral kell számolnunk (pl. a GDP számítás módszertana megváltozott, az új módszertani adatok csak 2000-től hozzáférhetőek).

A továbbiakban *gazdaságpolitikai periódusok*[9] szerint osztom fel a korszakot, így lehetőség nyílik a jóléti rendszerek, valamint a GDP változásainak különböző periódusokban történő vizsgálatára. E módszer segítségével közelebb jutunk annak megértéséhez, hogy a politikai döntések és a gazdasági korlátok milyen kapcsolatban állnak egymással.

Az *első időszak* 1990-től 1994-ig tart (*transzformációs válság*): ebben az öt évben a GDP több mint 16 százalékkal (évente átlagosan 3,2 százalékkal) zsugorodott. A jóléti kiadások – bár 1991-ben és 1993-ban indexük pozitív értéket mutatott – összességükben szintén mérséklődtek, az első periódust tekintve évi 8,4 százalék volt a jóléti kiadások zsugorodása.

A gazdasági visszaesés szempontjából legnehezebb az 1991-es év volt, amikor a GDP 11,9 százalékkal lett kisebb. A jóléti kiadások szempontjából a mélypont 1990 és 1992 volt, amikor az értékvesztés 10 százalék feletti volt.

[9] Tudom, hogy minden korszakolás egy kicsit önkényes, de ennél jobbat még nem találtak ki.

A kormány cselekvési lehetőségét tehát alapvetően meghatározta a már a nyolcvanas évek végén elinduló transzformációs visszaesés. A periódus gazdaságpolitikai intézkedéseinek leglényegesebb célkitűzését a gyors intézményi lebontást, az új, piackonform szabályozást és ennek intézményrendszerének kiépítését tekintették. Ettől várták a gazdasági mélyrepülés mérséklését, és a kilábalás gazdasági feltételrendszerének megteremtését. „Az átalakulás egyszerre volt drámai ütemű és kínosan lassú"– írja Pitti Zoltán (2010:20.). Kínosan lassú, mert a kormányzati politikát kapkodás jellemezte, így a gazdaságpolitikai intézkedések félbemaradtak. A drámai jelző a társadalmi folyamatokra értendő, ami elkerülhetetlen volt. Az átmenet első négy évének legsokkolóbb jellemzője a foglalkoztatás drasztikus és gyors csökkenése volt. Elméleti modell szerint (Köllő J. 2009.) a gyors intézményi lebontás, ha alacsony készpénztámogatásokkal és magas összegű (és minőségi) szolgáltatásokkal párosul, nagyobb esély van a gyors kilábalásra, a foglalkoztatás szintjének emelésére. Az első két feltétel teljesült, de a munkaügyi és szociális közszolgáltatási intézményrendszer kiépítése és annak a feltételnek a megteremtése, hogy minőségi szintű ellátást nyújtson, elmaradt. Az átmentet tehát úgy kellett volna menedzselni, hogy éppen akkor merültek ki az államháztartás forrásai, amikor nagy szükség lett volna rájuk, ráadásul a jóléti intézményi örökség súlyos belső feszültségektől volt terhes, amit úgy kellett kezelni, semlegesíteni, hogy közben a rendszert is át kellett építeni. Ez – ha volt is rá akarat – nem sikerült. Ráadásul a jóléti intézményrendszer újraszabályozásakor hiányoztak a hosszú távú prioritások. *Ennek következtében máig ható diszfunkciók és feszültségpontok épültek be a rendszerbe.* Az egyik, hogy a növekvő igénybevételt alacsony szintű ellátással kombinálták, amelynek következménye, hogy a jóléti ellátások többsége nem tud garantálni semmiféle megélhetési minimumot, így a szegénység elkerülését sem. Ez alól a társadalombiztosítási ellátások közül az öregségi nyugdíjak, táppénz stb., azaz a valamilyen ekvivalencia elvet tartalmazó ellátások kivételek. Bár ez is viszonyítás kérdése, hiszen a kilencvenes években – a keresetekkel együtt – gyors és mély reálértékvesztésen mentek keresztül. A másik örökség, hogy a régi és az új intézményrendszer, illetve az új intézményrendszerek között semmiféle szerves és intézményesített kapcsolat nem épült ki, azaz a jóléti rendszer széttöredezett marad, ami jelentősen csökkenti az eredményességét.

A *második időszak* (stabilizáció) – amikor a gazdasági visszaesés megállt, illetve némi élénkülés indult meg –, az 1995–1996-os éveket fogja át: ebben a két évben a GDP összesen 2,8 százalékkal (évi átlagban 1,4 százalékban) nőtt. Csáki György szerint ezt a helyzetet alapvetően a gazdasági kényszer jellemezte, amelyet 40+4+1 év gazdaságpolitikája idézett elő. A transzformációs válság terheire rakódott a gazdaság alacsony jövedelemtermelő képessége, rossz nemzetközi versenyképessége, a szubvenciók megszűnésének visszavető hatása, a laza monetáris politika, az elhibázott bank- és adósságkonszolidáció, a rossz kárpótlási szisztéma, a nemzetközi gazdasági szervezetek gyakran improduktív javaslatainak kritikátlan megvalósítása, s a Horn-kormány fantáziátlan gazdaságpolitikája (Csáki Gy. 1996.). Ekkor jött a Bokros-csomag, amely a gazdaságban alapvető és pozitív fordulatot hajtott végre, de a jóléti rendszert – ideoló-

giai értelemben mindenképpen – maga alá gyűrte. Elég, ha csak a pénzbeli ellátások területén a differenciálatlanul érvényesíteni akart forrásteszt alkalmazását, vagy az állam jóléti funkciójának megkérdőjelezését említjük. Tettek szintjén pedig elindultak azok a reform munkálatok, amelyek célja a jóléti rendszerek privatizálása (egészségügy, nyugdíjrendszer). A jóléti kiadások egyébként mindvégig zsugorodtak. Hiába javult tehát a gazdaság teljesítménye, bővültek az elosztható források, a jóléti területekre ebből nem jutott. Így a tömeges állásvesztés magas munkanélküliséggel és inaktivitással, növekvő szegénységgel párosult.

A GDP bővülés tendenciája a *harmadik szakaszban* (fenntartható fejlődés szakasza – 1997–2000 között) is folytatódik. A növekedési ütem évi átlaga majdnem eléri az 5 százalékot, összességében 19 százalék. Gazdasági értelemben a rendszerváltás utáni húsz év legsikeresebb szakasza ez, mivel a gazdasági növekedés mellett csökken az államadósság, mérséklődik az infláció. Igaz ez a gazdasági siker inkább köszönhető néhány tőkeerős multinacionális cégnek, mintsem a gazdaság összteljesítményének, valamint a privatizációs hullámnak, no meg a nyomott bérszínvonalnak és az alulértékelt forintnak.

A gazdaság sebezhetőségét jelezték a nemzetközi pénzügyi válságok hazai lecsapódásai is (1997–1998), valamint a „foghíjas" vállalati méretstruktúra: a magyar rendszerből hiányzik a foglalkoztatás-bővülés és a munkaerő-gazdálkodás szempontjából ideális középméret, és elsöprő a kis- és nagyvállalkozások száma, ami csekély mértékben tud hozzájárulni a foglalkoztatás növeléséhez. Ráadásul a szereplők, kevés kivételtől eltekintve, tartós tőke- és forráshiánnyal küzdenek.

> *„Többen rámutattak már – így például Szalai Erzsébet a »Morális krízis vagy rendszerválság?« című cikkében – arra: nem állja meg a helyét az a liberális sztereotípia, miszerint Magyarországon a magángazdaság rendben van, vagy lenne, csak az állami szféra betegeskedik (rátelepszik, elszívja tőle a forrásokat, általában véve minden gazdasági baj okozója). A magyar mikrogazdaság – úgy, ahogy a rendszerváltás a maga tökéletlen módján megalkotta – messze nem teljesít úgy, mint egy tankönyvi piacgazdaság, de még úgy sem, ahogy az európai kapitalizmus mediterrán perifériája."* (Andor L. 2010:63.)

Nem növekedett a foglalkoztatás, mivel a foglalkoztatás növelése „a gazdasági növekedés forrásai között mindössze 4–6 százalékos volt (...), miközben 60–62 százalékos volt a pótlólagos források jelentősége (mögötte a külföldi befektetők térnyerésével) és 34–36% közötti a termelékenyég növekedésének következménye". (Pitti Z. 2010:26.) Azaz sem a munkaerő-piaci, sem a jóléti rendszer nem követte a gazdasági változásokat, és a nemzeti összтermékbővülésből származó lehetőségeket nem (1997, 2000), vagy csak részben használta ki (1998, 1999). Azaz elszakadva a reálfolyamatoktól a jóléti terület váltakozva hol bővült, hol visszaesett.

Az 1997-ben létrehozott, új nyugdíjrendszer alapelveiben eltért az 1991-es országgyűlési határozattól, megjelenik a magánpillér és ezzel együtt az öngondoskodás, mint társadalompolitikai elv, amely – 1999 után – keveredett a társadalmi státus és a teljesítményhez, vagyis a nem szükségletekhez kötődő ellátások (Hills, J. 2001.) térnyerésével. Ez a jóléti célú adókedvezmények bevezetésével, ezzel párhuzamosan a pénzbeli transzferek hozzáférési szabályainak egyre szigorúbb feltételekhez kötésével és a közmunka előtérbe helyezésével járt együtt.

A társadalmi rétegződés szempontjából nemcsak a jövedelmi differenciálódás növekszik, hanem más dimenzióban is növekedtek a társadalmi távolságok. A társadalmi hátrányok, a „rossz helyzetek" kialakulása mind térbeli eloszlást, mind társadalmi rétegződést tekintve kumulálódtak.

A *negyedik szakasz* (letérés a fenntartható növekedési pályáról [2001–2007]) története más, mint az eddigi. A gazdaságpolitikai lépések nem adnak választ a hazai gazdaság belső szerkezeti problémáira, ezért az eddigi növekedési ütem kifullad. Sőt, az első időszak gazdaságpolitikáját – amelyet fiskális fegyelem jellemezett – egyre inkább a politikai megfontolások írják felül, ennek következtében 2002-től ismét megugrik az államháztartási hiány. 2006 tavaszán ismét több költségvetési konszolidációra van szükség.

A rendszerváltás óta először történik meg, hogy a jóléti kiadások növekedési üteme meghaladja a nemzeti össztermék növekedési ütemét. 2002-ben és 2006-ban ez a különbség valamivel több, mint 3,5-szeres, illetve majdnem 5-szörös. Két év vonatkozásában azonban ellenkező tendenciát is láthatunk, hiszen 2005-ben, valamint 2007-ben az előző tendenciának épp a fordítottját látjuk. Ebben a két évben a támogatások növekedési üteme a GDP bővülés üteménél sokkal lassabban növekedett, sőt 2007-ben a jóléti kiadások értékvesztése 5% körüli volt. Ezek a hektikus hatások főként a nyugdíjrendszerben, valamint az egészségügyben bekövetkezett szabályok változásának következményei. A korszak más szempontból is unikális, mivel a két kormány eltérő társadalompolitikát kívánt megvalósítani.

> *„A [Fidesz] kormány döntéseivel és retorikájával egyaránt világossá tette, hogy a fiatal, munkával rendelkező és nem a legalacsonyabb jövedelmű gyermekes családokat tekinti politikája fő célcsoportjának. (…) A fenti csoport támogatására a kormány lényeges költségvetési forrásokat biztosított. Eközben a társadalom más rétegeitől nagyobb öngondoskodást követelt, s gyakran ellenszolgáltatást, külön teljesítményt is elvárt a jóval kisebb mértékű állami juttatásokért cserébe."* (Lakner Z. 2005:16.)

Ezt jól illusztrálja a családtámogatási rendszer ellátásainak átalakítása is. Ennek fő vonulata, hogy az ellátásokat egyszerre terjesztették ki, és értéküket a hozzáférés szerint differenciálták. Így a foglalkoztatáshoz kötött ellátások (családi adókedvezmény, gyed) összege rapszodikusan emelkedett, míg a demograntok és segélyek értéke nem, vagy mérsékelten. (*5. táblázat*)

5. táblázat *Családtámogatásra fordított államháztartási források alakulása (induló év = 100%)*

Hozzájutás	Ellátás	1999	2000	2001	2002
Demogrant	családi pótlék	100	94	86	81
Demogrant	gyes	–	100	90	85
Kvázi-biztosítás	gyed	–	100	144	173
Forrásteszt	kiegészítő családi pótlék	100	107	105	104
Foglalkozási státusz	adókedvezmény	100	121	163	195

Forrás: Költségvetési (2001-2002) és zárszámadási (1999 és 2000) törvények, *saját számítás*

Mindez természetesen a „támogatási rendszer belső struktúrájának jelentős változásával járt együtt (…), a családi pótlék részaránya jelentősen csökkent, és ezzel párhuzamosan, mintegy ezt helyettesítve, a családi adókedvezmény egyre nagyobb teret nyert. Az adókedvezmény jelentős fejlesztésével »megbillent« az ellátások közötti belső egyensúly: átalakult az újraelosztás iránya; a csoportosan célzott, így könnyen hozzáférhető támogatási forma, a családi pótlék mellett egyre nagyobb súllyal jelenik meg az adókedvezmény, melynek eléréséhez a családoknak munkavállaló, piaci jövedelemmel rendelkező szülővel kell »rendelkezniük«." (Darvas Á. – Mózer P. 2004:70.) Az adókedvezmény 2002-re már az összes családi támogatás 25 százalékát tette ki.

A foglalkoztatottak létszámbővülése a 2001–2002-es években kissé megtorpant. Ez a visszaesés nem véletlen, hiszen ezekben az években emelték föl jelentősen a minimálbért. Ettől a lépéssorozattól az akkori kormányzat azt várta, hogy a munkaerőpiac kínálati oldalán kedvező hatásokat fog indukálni. „Látni kell azonban, hogy a kínálat-serkentő politika kockázatos: a segélyek csökkentése vagy a minimálbér emelése a piaci súrlódások növekedéséhez, a foglalkoztatás csökkenéséhez és a szegénység súlyosbodásához vezethet, ha alapvetően keresleti okok vagy mobilitási korlátok állnak az alacsony foglalkoztatási szint hátterében." (Kertesi G. – Köllő J. 2004:299.)

A 2002-es kormányváltás után meghirdetett 100 napos programokat tulajdonképpen kétfelé lehet csoportosítani. Az egyik rész az 50 százalékos béremelés és az ehhez kapcsolt adóteher-csökkentés, amely – főként az alacsony keresetű (minimálbér, illetve az alatti bérek) munkavállalókat vonatkozásban – növelte a munkavállalók nettó kereseteit.

A másik, hogy szociálpolitikai eszközökkel egyes társadalmi csoportok (gyermekes családok, fogyatékos személyek, nyugdíjasok, ezen belül özvegyek) vagy társadalmilag elismert tevékenységek (pl. a gyermekvállalás) kaptak nagyobb támogatást. A támogatások széles társadalmi rétegeket, csoportokat céloztak meg. Ezen intézkedések hatásairól akkoriban ezt írtam: „A váltás tehát indokolt és a társadalom szerkezetét látva szükségszerű. Azonban az eredmények értékéből sokat levon az a tény, hogy nem kezdődött el a jóléti rendszer strukturális problémáinak feltérképezése és átalakítása. A jelenlegi rendszer egy alacsony hatékonyság-

gal működő, szerkezetében, logikájában szétesett jóléti rendszer, mivel e rendszer struktúrái, belső arányai felbomlottak. Az ellátások egymásra építése, rendszerbe integrálása nem történt meg, jobbára csak a meglévő keretek közötti kisebb-nagyobb korrekcióknak lehettünk tanúi. (…) A Medgyessy kormány szociálpolitikai támogatásainak mintegy 76 százaléka egyszeri juttatás (ha kivesszük az egyszeri nyugdíj-kiegészítést, akkor ez a szám 57%). (…) Az intézkedések összehangolása majdnem lehetetlen, és ez egy sor igazgatási kérdést vet fel. Strukturális elgondolás nélkül olyan módosítások is megtörtén(het)nek, melyek szakmailag nem megalapozottak, s így korrekciójuk a későbbiekben szükségessé válik/válhat. Ez az ellátások, valamint a jog biztonságát nagyban rontja." (Mózer P. 2002:15–16.)

Az itt tárgyalt időszakban a gazdasági hatások és társadalompolitikai beavatkozások (gazdaságpolitika, adópolitika, szociálpolitika) következtében a foglalkoztatottság szerény növekedésével párhuzamosan a jövedelmek reálértékben is növekedtek. Fontos megjegyezni, hogy e hatások mellett nagyon lényeges az egyes háztartások jövedelemösszetételében bekövetkezett hatás is. Ennek iránya, hogy az adott társadalmi csoportokon (életkor, településtípus, iskolázottság, foglalkoztatottsági szint, ill. ezek kombinációi) belüli egyenlőtlenség mértéke csökkent. Így az előzőekben említett hatások közös eredője „jövedelmi egyenlőtlenségek kismértékű csökkenése elsősorban az alacsony jövedelműeknek az átlagosnál magasabb jövedelemdinamikájára, valamint a jövedelem szórásának egyes a jövedelem eloszlás szélein elhelyezkedő csoportokban mért csökkenésére vezethető vissza". (Tóth I. Gy. 2006:23.)

A *2008 óta tartó szakasz.* A külső pénzügyi és gazdasági feltételrendszer jelentősen romlott. A pénzügyi, majd ebből fakadó gazdasági válság egyrészt az egyébként is rossz helyzetben lévő államháztartási pozíciókat tovább rontotta, másrészt emelkedett a munkanélküliség. A gazdasági növekedés leállt, 2009-ben a GDP a rendszerváltás eleji-körüli értékben zsugorodott. A gazdasági visszaesés következtében a jóléti kiadások előjelüket tekintve hasonló utat jártak be, hiszen a jóléti kiadások értéküket tekintve csökkentek, mivel a jóléti intézkedések területén gyakorlatilag a 100 napos program lépéseinek visszavétele történt.

Az előzőekben azt láttuk, hogy a gazdasági mozgások és a jóléti kiadások változásai mennyire „jártak együtt". Az adatokat szemlélve látható, hogy nehéz kapcsolatot találni e két rendszer (gazdaság, jólét) forrásainak mozgásában. Úgy tűnik, hogy a kormányok hajlamosak voltak arra, hogy a jólét területén meghozott döntéseik során „függetlenítsék magukat" a gazdasági helyzettől, hiszen már a kilencvenes évek elején bekövetkező jelentős visszaesés után a nemzeti össztermék, valamint a jóléti kiadások növekedési trendjei nem azonos utat jártak be. A gazdaság hamarabb tért át növekedési pályára, ami ráadásul egyenletesebb, kiegyensúlyozottabb volt, mint a jóléti juttatások alakulása. A jóléti kiadások a kilencvenes évek közepéig tartó jelentős értékvesztés után egyenetlenül (választási ciklusok függvényében), azaz kiszámíthatatlanul bővültek. Ez a ciklikusság nem kedvez a jóléti rendszer stabilitásának, hiszen a növekedési szakaszok (különösen igaz ez 2002-re és 2006-ra) fedezete nem állt fenn, így törvényszerű volt a visszaesés. A másik eset, amikor a növekedés lehetősége adott volt, de a bővülés alatta maradt a gazdasági növekedés

adta lehetőségnek (1997, 2000). Ezek az „elszalasztott" lehetőségek különösen „fájnak", ha figyelembe vesszük a gazdasági válságok (1990, 1992, 1995–96, 2009-től) során bekövetkezett veszteségeket.

Ha az egyes ellátások trendjét nézzük, tipizálni lehet néhány trendutat. Ezek a következők:

a) Stagnálás, majd növekedés-visszarendeződés

Az egyik rendszer az *oktatási rendszer*, ahol az 1990-ben, majd 1995-ben meghozott döntések hatására jelentős forrásvesztés, majd a 2005-ös forrásbővítést leszámítva GDP arányosan a szinten tartás a jellemző. Érdekes adalék, hogy miközben az oktatási szektor GDP-n belüli részarányát a stagnálás jellemzi, a területen nagyfokú expanzió (létszámnövekedés) következett be.

A másik a *nyugdíjrendszer*. A változások itt is hasonlóak az oktatási rendszer esetében tapasztaltakhoz. A nyugdíjrendszer politikai kitettsége igen jelentős, hiszen választási ciklusokhoz igazodó növekedés-visszarendeződés figyelhető meg. Államháztartási szinten ez GDP arányos stagnálásként, enyhe csökkenésként realizálódott, hiszen az igénybevevők létszáma az évek folyamán csökkent.

b) A források rapszodikus csökkenése

Egészségügy. Az időszak elején nagyjából a GDP 5,5 százalékát fordítottuk állami egészségügyi kiadásokra. Ez a szám az időszak végére 4,4 százalékra csökkent. A mérséklődés különösen 1994/1995-re, valamint 2006/2007-re volt jellemző.

c) A források fokozatos csökkenése

Egyértelműen kijelenthető, hogy az elmúlt két évtized legnagyobb vesztese a *családtámogatási rendszer*, hiszen 1990-ben a GDP 4,9 százalékát fordítottuk erre a támogatási körre. Az idő előre haladtával a nemzeti összterméken belüli hányad fokozatosan csökkent, mígnem 1997-től kétszázalékos szint alatt realizálódott.

Az *egyéb szociális támogatások* (jellemzően a pénzbeli ellátások köre ez) vonatkozásában is fokozatos csökkenést figyelhetünk meg. Ezen ellátási kör 1994-ig a GDP két százaléka feletti részt tudhatott magának, míg ezután 1% körüli részesedésre állt be.

d) Gyors növekedési időszak, majd stagnálás

A *szociális és jóléti intézményi szolgáltatások* tekintetében egy sajátos utat, mozgást lehet feltérképezni. A rendszerváltás utáni időszak elején ez a terület alig kapott forrást, hiszen nem, vagy alig voltak intézmények. Változást a szociális törvény hozott, akkor – egy-két évre – a GDP-n belüli arány majdnem elérte a 3 százalékot. 1994-től azonban ez visszaesett 1% körüli értékre, és – leszámítva a 2006-os évet, amikor újabb rövididejű bővülést tapasztalhattunk – azóta is ezen a szinten áll.

A négy, különböző út közül az egészségügy, valamint a pénzbeli ellátórendszer (családtámogatások, valamint egyéb nem-társadalombiztosítás keretén belül folyósított pénzbeli ellátások) esetében csökkent a GDP-n

belüli hányad. A másik három rendszer (oktatás, nyugdíj, szolgáltatások) vonatkozásában bővülési és csökkenési szakaszokat lehet elkülöníteni.

Ha az évek felől közelítjük meg, akkor az 1994–1996 közötti időszakban jelentős zsugorodást, 2001–2002 és 2005–2006 közötti periódusban a jóléti juttatások GDP-n belüli bővülését figyelhetjük meg. 2001 és 2002 között főként az egészségügy, a nyugdíjak és a családtámogatások, 2005–2006-ban pedig az oktatás, a nyugellátások, illetve az egészségügy, a pénzbeli ellátások (családtámogatások, segélyek), valamint a szolgáltatások terén történtek változások.

Záró gondolatok

„Különleges magyar jelenség azonban az, hogy ez az ország történetének legújabb kori szakaszában (…), döntő történeti pillanatokban, (…) végzetes módon képtelennek bizonyult arra, hogy saját helyzetének valóságos adottságait és az ebből adódó feladatokat meglássa. (…) a magyar nemzeti közösségben újból meg újból olyan módon vetődnek fel a döntő, az egész közösséget foglalkoztató és megosztó kérdések, hogy annak következtében a közösség terméketlen, sehová nem vezető harcokba bonyolódott, és a valóságos feladatokkal, valóságos problémákkal szemben vakká lett." (Bibó István 1986:573–574.) E sorokat 63 évvel ezelőtt Bibó István vetette papírra, amikor történelmi távlatban elemezte egyrészt a magyar társadalom fejlődését, másrészt a politikai elitek felelősségét. 1948-ban írta, de, úgy vélem, írhatta volna ma is, mivel e gondolatokat az elmúlt húsz év történetére is igaznak hiszem. Egyetértve Bibó Istvánnal, úgy vélem, hogy ez nem valami fátum, „balsors", amely különös módon „veri a magyar nemzetet", hanem a történelmi fejlődés egy saját formációja. Amelynek lényege, hogy – (többek között) Bibó István, Szabó Miklós, Szekfű Gyula, Szűcs Jenő szerint is – megkésett, felemás, és megrekedt a polgárosodás, a teret „hamis konstrukciók" uralják, és ez „jobbára nem (vagy legalábbis: nem *csak*) a morál deficitjének kérdése, hanem széleskörű társadalmi összeműködés eredménye – strukturálisan meg nem oldott és egyhamar meg nem oldható feszültségek hibás elterelési kísérleteinek terméke". (Szalai J. 2007:209.)

Ennek a „zsákutcás" történelmi fejlődésnek jóléti konzekvenciáit jól mutatja az elmúlt két-három évtized. A társadalmi, politikai és kulturális, ideológiai folyamatok érték-, norma- és szabályrendszerét tekintve hierarchikus szemlélettől átjárt intézményrendszer kialakulásához vezettek, amely ráadásul a rossz alkuk miatt, a parciális érdekek felülkerekedése okán sok esetben „gellert kapott". Magyarán: társadalmi és jóléti funkciójukat tekintve alapvetően diszfunkcionálisan működő intézményrendszerek között – főként ágazati és lobby harcok, kiegyezések következtében – nem tudott kialakulni olyan, ágazatokon belüli és kívüli együttműködési rendszer, ahol világos célok és érdekek mentén, szabályozott ügymenetben és finanszírozási, allokációs mechanizmusokon keresztül valósult volna meg egy-egy társadalmi feszültség kezelése, enyhítése (tartós munkanélküliség, oktatási hátrányok kezelése, lemorzsolódás megakadályozása stb.).

Hiába történtek tehát reformlépesek, intézmény átalakítások, vagy

reformelképzeléseket nélkülöző gyors, ad hoc (ideiglenes) változások, amelyek végül úgy maradtak. Hiába „kezdődött el a jövő", hiába hirdettek „jóléti rendszerváltást", mindezt szétfeszítették az időről időre jelentkező válságok, a permanensnek mondható társadalmi dezintegrációs folyamatok, mert magukat a társadalmi folyamatokat nem kezelték. Az így létrejött, be nem fejezett modernizációs intézményrendszeri képződmény nem teszi lehetővé a marshalli értelemben vett állampolgáriság kialakulását (Marshall 1991.), és ennek alapján egy európai értelemben vett modern jóléti állam felépítését, hiszen a társadalmi intézményrendszerek működése – különösen az elmúlt néhány évben[10] – éppen ellentétes azzal a logikával, amely szerint a jó működés garanciája, hogy a polgári-politikai-szociális elemek és intézményeik szerves fejlődés során ötvöződjenek.

Változó felelősséggel, és változó mélységben, de a rendszerváltás utáni korszak politikai és gazdasági szereplői nem vették észre, nem akarták észrevenni, hogy a jóléti intézményrendszer társadalmi funkciója nem csupán az anyagi javak juttatása (támogatáspoltika), hanem ennél jóval több, hiszen olyan társadalmi értelemben vett többletet eredményez, amely nélkül egy európai országokra jellemző társadalmi berendezkedés nem képes harmonikusan működni, a kitűzött össztársadalmi célokat elérni (társadalmi integráló elv). E nélkül a plusz nélkül csak szélesedő egyenlőtlenségekkel, reménytelen szegénységgel, társadalmi dezorganizációs folyamatokkal, egy szóval társadalmi kirekesztődéssel találkozhatunk. És míg a szociálpolitika nem kerül jelen időbe, addig ez így marad.

Irodalom

Andor László 2010. *Eltévedt éllovas. Siker és kudarc a rendszerváltó gazdaságpolitikában.* Napvilág Kiadó, Bp.

Andorka Rudolf – Ferge Zsuzsa – Tóth István György 1997. Valóban Magyarországon a legkisebbek az egyenlőtlenségek? *Közgazdasági Szemle* XLIV. évf., 2. 89–112.

Barr, Nicholas szerk. 1995. *Munkaerőpiac és szociálpolitika Közép- és Kelet-Európában.* Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, Bp.

Bibó István 1986. Eltorzult magyar alkat, zsákutcás magyar történelem. In: *Válogatott tanulmányok.* Második kötet, Magvető Kiadó, Bp.

Csáki György, 1996: 1995: A fordulat éve? In: Kurtán – Sándor – Vass (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 1995-ről.* Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány.

Darvas Ágnes – Mózer Péter 2004. Kit támogassunk? *Esély,* 6. sz.

Ferge Zsuzsa 1989. *Van-e negyedik út?* KJK, Bp.

[10] A legújabb kori szociálpolitika történetét nézve az „*Út a munkához*" programot vízválasztónak, egyben a Bibó István által írt „vakság"-nak gondolom. Igaz a program elemei, logikája a jogalkotásban sokáig lappangtak (Mózer P. 2010.), de e program intézményesítette - főként az észak-kelet magyarországi kistelepülések polgármesterei által kihangosított – társadalmi megbélyegzést. Az elmúlt egy-másfél évben a folyamat mind intenzitásában, mind irányában felerősödött, mára sok más tényező együtt járásának (modernizációs kísérletek kifulladásai és eredménytelensége; a társadalom „elfáradása"; elszegényedés, gazdasági, pénzügyi válság) köszönhetően a felszítódott és parttalanná vált negatív érzelmek és indulatok egyértelműen olyan jogszabállyá formálódtak, melynek a fő vezérlőelve a bűnbakképzés és a társadalmi életből való kirekesztés.

Ferge Zsuzsa 1991. A foglalkoztatási törvény – amit megold, és amit nyitva hagy. *Esély* 4. sz.
Ferge Zsuzsa 2000. *Elszabaduló egyenlőtlenségek.* Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, Bp.
Ferge Zsuzsa 2008. Miért szokatlanul nagyok a magyarországi egyenlőtlenségek? *Esély* 2. sz.
Gazsó Ferenc – Laki László 2004. *Fiatalok az újkapitalizmusban.* Napvilág Kiadó, Bp.
Gábor R. István – Galasi Péter 1981. *A „második" gazdaság.* KJK, Bp.
Gábos András – Szivós Péter 2010. Jövedelmi szegénység és anyagi depriváció Magyarországon. In: Kolosi T. – Tóth I. Gy. (szerk.) *Társadalmi Riport 2010.* Tárki, Bp.
Hills, John 2001. Redistribution, Universality and Inequality. In: Pete Alcock – Howard Glennerster – Ann Oakley – Adrian Sinfild (eds): *Welfare and Well-being. Richard Titmuss's contrabution to social policy*. The University of Bristol and The Policy Press, Bristol.
Horváth Ágota 1995. Törvény és anarchia, avagy törvényes anarchia. A Szociális Törvényről és az önkormányzati szociális rendeletekről. In: Landau E. – Simonyi Á. – Szalai J. – Vincze P. (szerk.): *Az államtalanítás dilemmái: szociálpolitikai kényszerek és válaszok.* Aktív Társadalom Alapítvány, Bp.
Kertesi Gábor – Köllő János (2004) A 2001. évi minimálbér-emelés foglalkoztatási következményei. *Közgazdasági Szemle* LI. Évf. 4. szám (április)
Kolosi Tamás – Tóth István György (2008) A rendszerváltás nyertesei és vesztesei – generációs oldalnézetből. Tíz állítás a gazdasági átalakulás társadalmi hatásairól. In: Kolosi T. – Tóth I. Gy. (szerk.): *Társadalmi Riport 2008.* Tárki, Bp.
Kolosi Tamás – Tóth István György – Keller Tamás (2008) Nyertesek és vesztesek: intragenerációs mobilitás a rendszerváltás évtizedeiben. In: Kolosi T. – Tóth I. Gy. (szerk.): *Újratervezés – Életutak és alkalmazkodás a rendszerváltás évtizedeiben.* Tárki, Bp.
Köllő János 2009. *A pálya szélén*. Osiris Kiadó, Bp.
Lakner Zoltán 2005. *A megszakítottság folyamatossága. Változó prioritások a rendszerváltás utáni magyar szociálpolitikában.* http://www.allamreform.hu/letoltheto/szocialis_ugyek/hazai/Lakner_Zoltan_A_megszakitottsag_folyamatossaga_valtozo_prio.pdf
Marshall, Thomas H. 1991. Az állampolgárság fejlődése a 19. század végéig. In. Ferge Zs. – Lévai K. (szerk.): *A jóléti állam.* ELTE Szociológiai Intézet Szociálpolitikai Tanszék, Bp.
Mózer Péter 2002. Új társadalompolitika? (kézirat)
Mózer Péter 2010. Dübörög a munka-gyár! Reflexiók az „Út a munkához" program kapcsán. In.: Törzsök E. – Paskó I. – Zolnay J. (szerk.): *Cigánynak lenni Magyarországon. Jelentés 2008.* eök!k, Bp., 2009., ill. Kapocs 43. szám (2009. december)
Orosz Éva 2000. *Félúton vagy tévúton. Egészségügyünk félmúltja és az egészségpolitika alternatívái.* Egészséges Magyarországért Egyesület, Bp.
Pitti Zoltán 2010. *Gazdasági teljesítmény kontra társadalmi elvárások.* Napvilág Kiadó, Bp.
Semjén András 1995. A gazdasági átmenet költségvetési problémái Magyarországon. In: Landau E. – Simonyi Á. – Szalai J. – Vincze P. (szerk.): *Az államtalanítás dilemmái: szociálpolitikai kényszerek és válaszok.* Aktív Társadalom Alapítvány, Bp.
Szalai Júlia 2007. *Nincs két ország…? Társadalmi küzdelmek az állami (túl)elosztásért a rendszerváltás utáni Magyarországon.* Osiris Kiadó, Bp.
Tóth István György 2006. Jövedelemeloszlás. In: Szivós P. – Tóth I. Gy. (szerk.): *Feketén, fehéren.* Tárki Monitor Jelentések www.tarki.hu
Virág Tünde 2010. *Kirekesztve. Falusi gettók az ország peremén.* Akadémia Kiadó, Bp.

Hoffman István

A helyi önkormányzatok szerepe a személyes jellegű szociális szolgáltatások megszervezésében[1]

Az európai államokban a személyes jellegű szociális ellátások szervezésének különböző modelljei alakultak ki, amelyeket az adott ország szociális rendszere és térszerkezete határozott meg. A magyar szociális segítségnyújtás rendszere településcentrikus és önkormányzati alapú modellként épült ki, az 1990-es évek folyamán. Működése során ennek több diszfunkcionális eleme vált nyilvánvalóvá. Jelen tanulmány célja, hogy a XXI. század első éveitől kezdve megjelent, a diszfunkcionális jelenségek kiküszöbölését vagy csökkentését célzó elméleti és szabályozási megoldásokat tekintse át.

A helyi önkormányzatok a posztindusztriális demokráciák szociális ellátórendszereiben mindenütt központi szerepet játszanak a személyes jellegű szociális szolgáltatások megszervezésének területén. Erre figyelemmel a magyarországi szociális rendszer működéséről, fejlődésének lehetőségeiről is fontos ismeretekhez juthatunk, ha megvizsgáljuk, hogy a korábbi és a jelenlegi szabályozás, valamint az arra reflektáló elemzések és koncepciók milyen szerepet szántak a helyi közösségek autonómiáinak. A hazai rendszer vizsgálata során azonban nem lehet figyelmen kívül hagyni azt sem, hogy hazánk szorosan illeszkedik az európai integrációba, s bár az Európai Unió hatásköre nem terjed ki a személyes jellegű szolgáltatásokra, azonban a nyílt koordináció rendszerében a jó gyakorlatok és a külföldi példák is jelentős hatást gyakorolhatnak a szolgáltatások megújítására. Jóllehet Magyarország félperiférias országként (Krémer 2009: 141) csak korlátozottan épített a különféle szociálpolitikai rendszerek elemeire, azonban az esetleges – és erősödőnek tűnő hatásokra figyelemmel – indokolt a fontosabb önkormányzati szociális igazgatási modellek jellemzőinek áttekintése is.

[1] A szerző köszönetet mond dr. Krémer Balázs egyetemi docensnek (DE BTK) a cikkhez nyújtott hasznos megjegyzésekért és kritikáért.

I. A személyes jellegű szociális szolgáltatások helye az európai rendszerekben

A személyes jellegű szociális szolgáltatásoknak az egyes országok igazgatási rendszereiben elfoglalt helyzetét több szempont alapján határozhatjuk meg. Az első szempontot az adott állam szociális rendszerének az általános modellje jelenti, a második elem az adott állam közigazgatási – azon is belül az államigazgatási és önkormányzati – rendszerének a működése, a harmadik pedig az érintett ország területbeosztása, amelynek nyomán gyakran eltérő szociális és önkormányzati modellű államoknak is rendkívül hasonlóan épül fel a személyes jellegű szociális szolgáltatási rendszere.

A következőkben röviden és vázlatosan, a lehetséges hazai tanulságokra és az átalakítás irányaira is figyelemmel tekintem át az egyes rendszereket, különös tekintettel az igazgatási modellek felépítését elsősorban meghatározó, az előbbiekben jelzett második és harmadik szempontra összpontosítva.

1. Az adott ország szociális ellátórendszere, mint a személyes jellegű szociális ellátórendszerek meghatározó eleme

Esping-Andersen – az Esélyben fordításban is közölt – munkájában három főbb modellt különít el (Esping-Andersen 2006: 14–16). Elsőként az *állami pillérre* elsődleges hangsúlyt helyező, jellemzően *univerzális* jellegű ellátásokat nyújtó (Rauch 2008: 268) *skandináv rendszert* vizsgálja. A skandináv szociális modellel kapcsolatban kiemeli annak preventív jellegét, tehát azt, hogy az állam az univerzális ellátásokkal arra törekszik, hogy az egyént minél tovább a munkaerőpiacon belül tartsa. Bár kiemelte, hogy a rendszer fennmaradása a gazdasági növekedéstől és a teljes foglalkoztatottság fenntartásától függ, de úgy véli, hogy ez a modell egyidejűleg képes csökkenteni az időskori és a gyermekszegénységet (Esping-Andersen 2006: 15). Ebben a rendszerben *fontos szerepe van az adórendszerből finanszírozott, univerzális jellegű személyes szociális szolgáltatásoknak, amelyek ellátásában az önkormányzatok játszanak központi szerepet.*

A skandináv jóléti modell áttekintése után Esping-Andersen a *liberális jóléti modell*t vizsgálja. Álláspontja szerint ebbe a körbe elsősorban az angolszász államok sorolhatóak. A rendszerek központi jellemzője, hogy *aktívan támogatják a piaci megoldásokat,* valamint hogy a szociális juttatások és szolgáltatások terén az állam szerepe *reziduális.* Az 1970-es és 1980-as években széles körben elterjedő, az új közmenedzsment alapján álló reformok hatására az elsődlegesen adórendszerből finanszírozott ellátórendszerben fontos szerepet kapott a kvázi verseny és ahhoz kapcsolódóan a kvázi piacok kialakítása. Ennek érdekében a központi szolgáltatásszervezés szerepének fenntartása mellett a szolgáltatási rendszer működtetésében jelentős szerepre tett szert az *önkormányzati szociálpolitika* (Horváth M. 2002: 28–29, Esping-Andersen 2006: 16–17 és Healy 2002: 1).

Esping-Andersen harmadik főbb rendszerként az *európai (kontinentális) jóléti modellt* elemezte, amelybe a legtöbb európai kontinentális

állam[2] – így Magyarország is – sorolható. Esping-Andersen szerint ebben a modellnek a hagyományos családi felelősség részleges fennmaradása mellett a legfontosabb jellemzője, hogy elsődleges céljának a fő kenyérkereső megélhetési biztonságát teremti, így a modell familiáris jellegét csak tovább erősíti a rendszerben a *társadalombiztosítás dominanciája.*[3] Ezekben az országokban a jellemzően rászorultsági alapú, személyes jellegű szociális ellátások csak egyfajta végső menedéket („last resort") nyújtanak a társadalombiztosítás széles körű ellátórendszeréből kieső, vagy oda be sem kerülő állampolgárok számára. Ezeknek a szolgáltatásoknak a megszervezéséért elsősorban a helyi önkormányzatok a felelősek. Egyes országokban azonban olyan erős a társadalombiztosítási rendszer dominanciája, hogy bizonyos ellátásokhoz – így például az ápolást és gondozást nyújtó szolgáltatásokhoz – csak egy speciális társadalombiztosítási jogviszony keretében lehet hozzájutni, vagyis az önkormányzatok szociális ellátórendszerének finanszírozásában az adóbevételek mellett a társadalombiztosítási alapok is komoly szerepet játszhatnak.[4]

A fenti modellek áttekintése *annyiban fontos, hogy jól látható: a személyes jellegű szociális szolgáltatások megszervezésében a különböző modellek fontos szerepet szánnak a helyi önkormányzatoknak, s az ellátások finanszírozásában jellemzően a különböző adóbevételeknek van központi szerepe, s csak a kontinentális modellben juthat kiemelt szerephez a társadalombiztosítás.* A modellek közötti különbség egyebek közt abban érhető tetten, hogy *milyen súlyú* ez az erős önkormányzati befolyás alatt álló ellátórendszer, így míg az angolszász államokban ez nagyon jelentős, addig a kontinentális államokban csak reziduális szerepű.

Mivel közös pontként kezelhetjük, hogy valamennyi fontosabb modellben az önkormányzatok széles szolgáltatási feladat- és hatáskörökkel rendelkeznek, ezért a modellek felvázolásához át kell tekinteni az önkormányzatok, valamint az egyes önkormányzati szintek helyét és szerepét az egyes államok közigazgatási rendszereiben.

2. A közigazgatási rendszer felépítése, mint a személyes jellegű szociális szolgáltatások szervezésének egyik meghatározó körülménye

Az előzőekben leírtak alapján a szociális szolgáltatási rendszer felépítését jelentős részben meghatározza az adott állam közigazgatási rendszerének, különösen önkormányzati igazgatásának felépítése. Amennyiben az

[2] Mivel ez a rendszer elsőként Otto von Bismarck 1880-as évekbeli szociális reformjai nyomán Németországban alakult ki, többen ezt a modellt a *bismarcki szociális modell* elnevezéssel illetik (Palier – Martin 2008: 3).

[3] Esping-Andersen szerint éppen ez a modell legfontosabb kockázati pontja, ugyanis a munkaerőpiacokhoz való gyengébb szálakkal kötődés a rendszer hosszú távú életképességét kérdőjelezi meg (Esping-Andersen 2006: 17–18).

[4] A társadalombiztosítás fenti erős dominanciájára jó példa az 1994-es reformot követő németországi ellátórendszer, ahol az ápolást-gondozást nyújtó ellátások az ápolásbiztosítási rendszer, mint egy speciális, társadalombiztosítási alrendszer keretében érhetőek el (Roth – Rothgang 1999: 306–307).

önkormányzatok alkotmányos jogállását vizsgáljuk, annyiban megkülönböztethetjük az enumerációs *(ultra vires)* modellt, amelyben az önkormányzatok csak a törvényben felsorolt, vagy a törvényben felsoroltakhoz kapcsolódó feladatokat láthatják el. Ebbe a modellbe tartozik a legtöbb angolszász állam, valamint bizonyos posztszocialista országok is. A másik fő modellben az önkormányzatok *általában felelősek a helyi közügyekért,* és helyi közügyet csak kivételesen láthat el államigazgatási szerv. Bár az önkormányzatok önállósága országonként ebben a modellben is erősen eltér, de kiemelhetjük, hogy a legtöbb európai kontinentális állam ide sorolható (Hoffman 2011b: 279–280 és 282–283).

Figyelemmel arra, hogy a legtöbb országban a személyes jellegű szociális ellátások szervezésében a helyi önkormányzatok fontos szerepet játszanak, ezért az igazgatási szerkezet kialakítását csak kisebb mértékben befolyásolja, hogy ezeket a feladatokat az egyes helyi közösségek azért látják el, mert a törvény számukra előírja, vagy mert a helyi közügy körébe tartoznak. Az igazgatási modellre nagyobb hatást gyakorol, hogy az adott ország önkormányzati joga miként határozza meg az önkormányzati feladatok körét.

Az önkormányzatok által ellátott feladatok körének két, fontosabb megközelítését ismeri a közigazgatási jogtudomány. Az első felfogás az ún. *monista felfogás,* amely a helyi közösségek autonómiái által ellátott *valamennyi* feladatot egységes egészként kezel, és nem tesz különbséget abból a szempontból, hogy a feladatot az önkormányzat a helyi közügyek körébe tartozó kérdésként, vagy az államigazgatás átruházott feladataként látja-e el (Maurer 2009: 587). És mivel az *enumerációs* modellt követő államokban végső soron valamennyi helyi feladatot a központi jogalkotó határozza meg törvényben, továbbá hogy az önkormányzatok elsősorban közszolgáltatási feladatokat látnak el, ezért ez a felfogás elsősorban az angolszász államokban terjedt el (Adrian 1972: 113). A *dualista* felfogás azonban élesen elkülöníti egymástól a helyi közügyek tekintetében ellátott, az önkormányzatiság elvének védelme alatt álló *saját* feladatokat és az államigazgatás megbízásából ellátott *átruházott államigazgatási* feladatokat (Branciard 1984: 100). A dualista felfogást követő államok jogalkotása a saját önkormányzati feladatokon belül élesen elkülönítette egymástól az *önkormányzatok kötelező és önként vállalt feladatait* (Hoffman 2011c: 38). A kötelező feladatok biztosításának lehetőségét a helyi önkormányzatok nem mérlegelhetik, ezzel szemben az e körbe nem tartozó helyi közügyek ellátásának szükségességéről viszonylag szabadon dönthetnek. Az ellátórendszere felépítésének szempontjából fontos kérdés, hogy az adott ország jogrendszere ismeri-e az önként átvállalt feladatok kategóriáját. A kötelező feladatokat a különböző önkormányzati törvények jellemzően *differenciáltan* telepítik, így a magasabb szintű, illetve nagyobb méretű önkormányzatok jellemzően több szolgáltatást kötelesek nyújtani, mint a kisebbek.[5] Önként átvállalt feladatnak tekinthetőek azok, amelyek – az előzőekben jelzett differenciált hatáskör-telepítésre figyelemmel – egy másik, nagyobb vagy magasabb szintű önkormányzat kötelező feladatai

[5] A franciaországi differenciált feladat- és hatáskörtelepítésre jó példa a különböző közoktatási feladatokkal kapcsolatos hatáskörtelepítés. E tekintetben ld.: Vlachos 1993: 274–275 és Torgyik 2008: 34–35.

lennének, ám ezek ellátását bizonyos feltételek teljesítése esetén önként magukra vállalhatják a nagyobb önkormányzatok. A fenti szabályozás egyfajta *rugalmasságot biztosító eszköz,* amely elősegítheti, hogy a túlzottan merev feladattelepítési rendszer esetleges hibáit korrigálni lehessen (Hoffman 2011c: 39). Az európai önkormányzati jogok általában nem[6], de a szektorális szabályok ismerik ezt a feladattípust. Így például a francia *Code de l'action sociales et des familles* bizonyos, a törvényben és végrehajtási rendeleteiben meghatározott feltételek teljesítése esetén megengedi, hogy az egyébként a megyei *(département)* önkormányzatok által fenntartandó alapszolgáltatási központokat a települési önkormányzatok *(commune)*, illetve azok társulásai tarthassák fenn (Borgetto – Lafore 2006: 36).

A differenciált hatáskörtelepítés már szorosan kapcsolódik a szolgáltatási rendszer kialakulását jelentős részben meghatározó harmadik körülményhez, *az adott ország térszerkezetéhez és közigazgatási szintjei kialakításához.* E körben elkülöníthetjük egymástól a *településcentrikus szociális ellátási modelleket* és a *területi önkormányzati szociális szolgáltatásszervezési modelleket.*

A *településcentrikus modell*be sorolható államok közös jellemzője, hogy a szociális szolgáltatások ellátásnak széles köréért a települési önkormányzatok felelősek, és a területi szintű önkormányzatok szerepe alapvetően kiegészítő jellegű, elsősorban a nagyobb szakértelmet és költségeket igénylő szakosított ellátásokra terjed ki.

A településcentrikus modell sem tekinthető homogénnek. Így ide sorolhatóak a *skandináv államok,* amelyekben az elmúlt 50 évben jelentős önkormányzati koncentrációra került sor. A skandináv önkormányzati reformoknak az volt a céljuk, hogy települési szinten olyan egységeket alakítsanak ki, amelyek önállóan képesek a legtöbb szolgáltatás (méret)hatékony ellátására. Ennek eredményeképpen Svédországban az 1944-ben még közel 2000 települési önkormányzatot 290 helyi egységbe vonták össze. Így Norvégiában már csak 430, Finnországban 446, Dániában pedig összesen 98 települési önkormányzat működik (Strönholm 1981: 91 és Outila 1985: 73). Az összevonások eredményeként a magyar kistérségnyi méretű, települési önkormányzatok számos feladat önálló ellátására váltak alkalmassá. Így a svéd szociális törvény (SFS 2001: 453) rögzíti, hogy a szociális szolgáltatások nyújtásáéért az alapszintű egységek felelősek.

Míg a skandináv államokban a települési önkormányzatok feladatellátása mellett csak kivételes a nagyobb önkormányzati egységek és az államigazgatás szociális szolgáltatásnyújtása, addig *Olaszországban* és *Belgiumban* az alapszolgáltatások ellátásáért a települések felelősek. Míg az olasz településhálózat egyenetlenségei miatt sok esetben önkéntes – kivételesen kötelező – társulásokkal ellensúlyozták az eltérő teherbíró képességet, addig Belgiumban az alapszolgáltatási központokat *(openbare centra voor maatschapelijk welzijn / centres publics d' aide sociale)* kizárólag a települések tartják fenn, igaz, ezek számát 1963 és 1979 között 2663-ról 589-re csökkentették (Bocken – de Bondt 2001: 70–71 és Aerts – Siegmund

[6] Magyarország hatályos szabályozása e tekintetben is kivétel, a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 6. és 69. paragrafusai kifejezetten és általánosságban elismerik ennek a feladatcsoportnak a létét. Ld.: Hoffman 2011b: 39–40.

1994: 105). A településcentrikus modell körébe sorolhatóak a *visegrádi államok (Magyarország, Csehország, Szlovákia és Lengyelország)*, amelyekben az alapszolgáltatások ellátásáért a települési, a bentlakással járó szolgáltatások nyújtásáért pedig a területi önkormányzatok felelősek (Hoffman 2010: 23–24). A települések közötti, jelentős méretbeli eltéréseket jellemzően *önkéntes* társulások kialakításának ösztönzésével kívánta kezelni a központi jogalkotó. Speciális a helyzete *Lengyelország*nak, amelyben a többi visegrádi országgal ellentétben nem két, hanem háromszintű önkormányzati rendszer (település – *gmina* – járás – *powiat* – vajdaság – *województwo)* jött létre. Ebben a rendszerben az alapszolgáltatásokért – az erősen összevont (összesen 2500) – települések, a bentlakással járó ellátásokért pedig a járások felelősek (Kryszkowski 2005: 3).

A másik, fő modellt a *területi önkormányzati centrikus rendszerek jelentik*. Ebbe a körbe a hasonló méret és térszerkezet miatt több, egymástól jelentősen eltérő önkormányzati és szociális felfogást követő állam sorolható. Ugyanakkor mindezen országok ellátórendszereinek közös vonása, hogy a személyes jellegű szociális szolgáltatásokat általában a *középfokú önkormányzati egységek* szervezik.

Míg az *Egyesült Királyságban* egy egységes, *megyei (grófsági – county) szintű* modellről beszélhetünk, ahol a megyék és a nagyvárosi önkormányzatok *(unitary authorities)* mind az alap-, mind a szakosított ellátások szervezésében jelentős szerepet vállalnak (Arden – Baker – Manning 2008: 231–232), addig Franciaországban az alapszolgáltatásokért alapvetően az alsó középfokú önkormányzati egységnek tekinthető megyék *(département)*, a szakosított ellátásokért a felső középfokú egységek, a régiók *(région)* felelősek. Miként az előbbiekben már jeleztem, a települések, illetve a településközi társulások *(intercommunales)* a törvényi feltételek teljesítése esetén átvállalhatják a megyék alapszolgáltatási feladatainak ellátását. *Németország*ban, tekintettel a föderális felépítésre, a Szociális Törvénykönyv (SGB) XII. könyve szerint a legtöbb szociális feladat ellátásáért a magyar mércével megyényi járások *(Kreise)*, valamint a járási jogú városok *(kreisfreie Städte)* felelősek. A tartományi törvényekben szabályozott módon egyes esetekben a települések, és azok – gyakran kötelező – társulásai átvállalhatják a szolgáltatások nyújtásának megszervezését (Maydell – Ruland – Becker 2008: 401). Azokért a feladatokért, amelyek ellátására a középszintű önkormányzatok nem képesek, jellemzően a tartományi (állam)igazgatások felelősek. Ez alól kivételt *Bajorország* jelent, ott ugyanis egy, a franciaországihoz hasonló, háromszintű önkormányzati rendszer alakult ki, így a szociális tervezési, koordinációs és bizonyos kiemelt szolgáltatások ellátásáért nem a tartományi kormányzat, hanem a regionális önkormányzatnak tekinthető körzetek *(Bezirke)* felelősek. Így a legnagyobb német tartományban *valamennyi szociális szervezési feladatért az önkormányzati rendszer felel*.

3. Néhány gondolat a szolgáltatások finanszírozásáról

Az egyes, fontosabb szociális modellek áttekintése során jeleztem, hogy a személyes jellegű szociális ellátásokat *alapvetően a központi és helyi adóbevételekből* finanszírozzák, s csak kivételesen tekinthetőek ezek a szolgálta-

tások *társadalombiztosítási ellátásnak* (a társadalombiztosítási modell elsősorban a német ápolásbiztosítás ápolási-gondozási ellátásaival kapcsolatban érvényesül). Azonban a finanszírozásnak több rendszere alakult ki, amelyek jellemzően megosztják a szolgáltatások finanszírozásának és a szolgáltatások szervezésének feltételeit. Az Egyesült Királyságban a megyei szociális hatóságoknak az 1980-as évek új közmenedzsment indíttatású reformjai során átalakult a szerepük, s a szolgáltatás szervezésében az intézmények fenntartása helyett és mellett az intézmények kiválasztása került középpontba, elsősorban a szolgáltatók közötti kötelező versenyeztetés *(competitive compulsory tendering – CCT)* valamint az ahhoz kapcsolódó benchmarking tevékenység révén. A francia modellben is az önkormányzatok szervei – elsősorban a megyei, valamint a önkormányzatok elnökei – váltak a szolgáltatásszervezés központi szereplőivé, ugyanis ők választják ki az egyes szolgáltatókat, és ők is szerződnek velük. A fenti – a szolgáltatások igények szerinti megszervezésére összpontosító – modellek mellett még mindig működnek olyan finanszírozási rendszerek, amelyek normatív automatizmusokon keresztül finanszírozzák az egyes, működési engedéllyel rendelkező szolgáltatókat.

Ha általánosságban tekintünk a finanszírozási rendszerekre, akkor kiemelhetjük, hogy a kontinentális – elsősorban a francia közigazgatási mintát követő – államok közszolgáltatásai, így a személyes jellegű, szociális szolgáltatások kialakítására is erősen hatott a *service public* eszméje, amely a közérdek fogalmára építve élesen elhatárolta egymástól a közjog és a magánjog, a közigazgatás és a magánigazgatás terrénumát. Kezdetben a fenti elmélet mögül hiányzott a valós gazdasági tartalom, ám az Európai Unió jogán keresztül érvényesülő angolszász hatásokra már az 1990-es évek során beépült az elméletbe az *általános gazdasági érdek* kérdésköre, valamint a piaci megközelítések részleges alkalmazása. A német jogban nem alakult ki a *service public* elmélete és szabályozási gyakorlata, ám egy ahhoz hasonló megközelítést jelentett a *Daseinvorsorge*, amely az állam közérdekű szolgáltatásainak körét fogja át (Nagy 2010: 190–194). És bár ez a fogalom szintén közjogias megközelítést alkalmazott, ugyanakkor viszonylag fogékony volt a gazdasági alapú megközelítések integrálására (Kahl 2010: 920).

A nyugat-európai államok közszolgáltatási reformjaira ugyanis jelentős hatást gyakorolt az angolszász területeken kialakuló *új közmenedzsment* irányzata, és ugyan az irányzatot az 1990-es évektől kezdődően számos kritikával illették, a kritikai elméleteken alapuló korrekciók csak részlegesen módosították az új szolgáltatási rendszereket, azok alapjait érintetlenül hagyták (Horváth M. 2005: 43–44, 65-66 és Nagy 2010: 196–197).

Az új közmenedzsment elmélete a közszolgáltatások nyújtásával kapcsolatban a „3E"[7] elvének középpontba helyezésével azok hatékonyabbá tételét tűzte ki elsődleges célul. Az elmélet jelentős részben épített a piaci elemekre, úgy vélte, hogy a célok elérését segíti elő, ha *a szolgáltatások során az egyén – fogyasztói jellegűnek ítélt – jogait erősítik, illetve ha lehetővé*

[7] Olcsóság *(Economy)*, hatékonyság *(Efficiency)*, eredményesség *(Effectiveness)*. Ld.: Horváth M. 2005: 70.

teszik a szolgáltatók közötti – ellenőrzött – versenyt.[8] A fenti elvek érvényesítése végett egy összetett és bonyolult igazgatási rendszer alakult ki, amely a „fékek és ellensúlyok" elvének érvényesítése érdekében egy olyan igazgatási rendszert alakított ki, amely a *kormányzati és a piaci kudarcok egyidejű megelőzése érdekében* ki akarta zárni, hogy a szolgáltatási szektor bármelyik szereplője domináns pozícióba kerülhessen az információk és a források[9] kezelése terén. Ebben a modellben elkülönítik egymástól a *szolgáltatások vásárlóját,* vagyis azt *a* szereplőt, aki a szolgáltatóktól „megrendeli" a szükséges ellátást, valamint megállapítja az igénybe vevők jogosultságát. A másik szereplő a szolgáltatást ténylegesen igénybe vevő fél, akit az elmélet egyfajta speciális *fogyasztónak* tekint, és akinek a fogyasztói jellegű érdekeit is védi. A *szolgáltató* – amely lehet for-profit, non-profit, egyházi, valamint állami és önkormányzati tulajdonú is – az igénybe vevő számára az ellátást végzi, a szolgáltatásvásárló, valamint a szolgáltatásban részesülő finanszírozásának keretei között. A szakmai és jogi szabályok betartását pedig egy „klasszikus" közigazgatási szerv, a *szabályozó szerv* ellenőrzi, és gondoskodik azok maradéktalan érvényesüléséről (Horváth M. 2002: 148).

Mindezek alapján a szolgáltatások finanszírozása körében megkülönböztethetjük a hagyományos, a menedzsment szemléletű reformok időszakát megelőzően domináns *normatív, intézményalapú finanszírozást*, valamint a reformok bevezetését követően szélesebb körben elterjedő *szerződéses, szolgáltatásalapú finanszírozást.* Ez a rendszer – az előbb jelezettek szerint – az egyes szolgáltatók közötti versenyre épít, amely elsősorban az egyén szolgáltatási igénye felől közelíti meg a finanszírozást. A szerződéses rendszerben bizonyos különbségeket jelent az, hogy egyes országokban a szolgáltatásvásárlói feladatokat ellátó önkormányzat egyben szolgáltatásnyújtó is, bizonyos, a két szerepkör egymástól való elválasztását segítő jogszabályi garanciális elemekkel. Más államokban ez a két szerep gyakran szervezetileg is elválik, így a szolgáltatásvásárló államigazgatási, míg a szolgáltatásszervező önkormányzati típusú szerv.

A fenti modellek áttekintésére elsősorban azért volt szükség, hogy a mai magyar, valamint a hazai szabályozási koncepciók, állam, vagy „magán" reformjavaslatok elképzeléseit könnyebben lehessen besorolni: ugyanis mind a szabályozás, mind a különféle közigazgatási vagy

[8] A szolgáltatók közötti verseny kialakításának ideológiai hátterét az ún. *kormányzati kudarcok* elmélete jelentette. A kormányzati kudarcok egyik legfőbb okaként egyes közgazdászok az állami szektor ún. *nempiac (non-market)* jellegét emelték ki. A nempiaci kínálatot úgy jellemezték, hogy 1. a nempiaci termékek (outputok) nehezen meghatározhatóak, 2. az output előállítója valamilyen közigazgatási szervezet, vagy egy közigazgatáshoz kapcsolódó monopólium, 3. az output előállítási technológiája a nyilvánosság számára nehezen megismerhető, nem specifikált, 4. a tevékenység eredménye nehezen mérhető. A nempiaci kereslet fő jellemzőiként azt emelték ki, hogy 1. a piacinál jóval kisebb a fogyasztói tolerancia, 2. erős az intervenció, amelynek gyakran nem gazdasági, hanem politikai érdekek képezik az alapját, 3. a beavatkozások során preferálják az erős intervenciós eszközöket, 4. csak rövid távú elemekre vannak figyelemmel, 5. elválik a hasznok élvezője és a költségek viselője. Ld.: Wolf 1993: 37–57.

[9] Többen kiemelik, hogy a modern információs társadalmakban a pénzügyi források birtoklása mellett a termékkel kapcsolatos információk uralása is erőfölényes helyzetet teremthet. Ld.: de Lima – Ventelou – Hugounenq 2005: 376.

szakmai elaborátumok figyelembe vették a különféle külföldi szabályozási modelleket.

II. Az önkormányzat-centrikus, településközpontú, normatív módszerekkel finanszírozott magyar igazgatási rendszer kialakulása

Ha a nemzetközi példákat nézzük, akkor a mai magyar személyes jellegű szociális szolgáltatások körét egy *településközpontú, alapvetően normatív finanszírozáson alapuló, önkormányzat-centrikus* rendszerként írhatjuk le. A modell több lépcsőben, folyamatos változásokkal terhelten alakult ki (Krémer 2009: 152-153), s bár az ellátórendszer – hasonlóan a többi magyar önkormányzati közszolgáltatáshoz – a permanens reform állapotában volt, és van ma is, bizonyos elemei viszonylag állandónak tekinthetőek. A rendszer felépítésének megértéséhez azonban, ha röviden is, de át kell tekintenünk a kialakulás fontosabb lépéseit is.

1. A mai magyar szabályozás gyökerei: a tanácsrendszer településközpontú modellje

Bár a polgári magyar állam kiépülésével (elsőként a gyámügyi igazgatás terén, majd később az egyéb szolgáltatási szférákban is) megjelentek az önkormányzatok – a törvényhatóságok és a községek – feladatai és hatáskörei (Hoffman 2009: 92), a mai magyar személyes jellegű szociális szolgáltatásokkal kapcsolatos igazgatási rendszer gyökereit mégis a tanácsrendszerig vezethetjük vissza. Az első tanácstörvény, a helyi tanácsokról szóló, 1950. évi I. törvény még nem szólt az egységes államigazgatás részét képező tanácsok szociális jellegű feladatairól. Arról csak a második tanácstörvény, a Nagy Imre-féle reformok során elfogadott, 1954. évi X. törvény 6. § (2) bekezdés d) pontja tett említést, valamint ugyanezen törvény 22. paragrafusa írta elő, hogy a tanácsok kötelesek szociális állandó bizottságot létesíteni. A fenti, említésszerű szabályozásnál részletesebb rendelkezéseket tartalmazott a harmadik tanácstörvény (III. Tt.), az 1971. évi I. törvény, és annak végrehajtási rendelete a 11/1971. (III. 31.) Korm. r. (III. Ttvhr.). A III. Tt. és a III. Ttvhr. egyik jelentős újítása, hogy nevesíti a bölcsődei ellátást, mint szociális szolgáltatást, valamint kiemeli, hogy léteznek „a lakosságot érintő egyéb szociális ellátások".[10] A III. Tt. és a végrehajtási rendelet legnagyobb nóvuma az volt, hogy *meghatározta, az egyes szolgáltatásokért mely tanácsi szint a felelős.* A III. Tt. differenciált feladattelepítése alapján a helyi jellegű szociális ellátásokért a községi tanácsok feleltek. A nagyobb községek és a nagyközségek feleltek az úgynevezett körzeti jellegű feladatokért. A városkörzeti szolgáltatásokat a városi tanácsok nyújtották, míg a szociális tervezés összehangolásáért és a leginkább költség- és szakértelem igényes ellátásokért a megyei tanácsok feleltek. Bár a III. Tt. 2. § (1) bekezdése elismerte a tanácsok önkormányzati jellegét, azok továbbra is az egységes államigaz-

[10] A megfogalmazás tekintetében ld.: 11/1971. (III. 31.) Korm. r. 15. § (1) bek.

gatás részét képezték. Az, hogy az önkormányzatiság csak részlegesen érvényesült, jól látszott abból is, hogy a körzeti és városkörzeti szolgáltatásokat – így a szociális ellátásokat is – az egész körzetre kiterjedően a nagyobb községi, a nagyközségi és a városi tanácsoknak kellett megszervezniük (Fonyó 1976: 254).

Mindezek alapján a szociális ellátórendszer – az általános közigazgatási szervezeti jog megközelítésében – egy településcentrikus ellátórendszert képezett.

Az igazgatási jog településcentrikus megközelítését azonban erősen lerontotta az állami pénzügyekről szóló 1979. évi II. törvény (Ápt.). Ez a törvény ugyanis a tanácsok finanszírozásával kapcsolatban egy többlépcsős, decentralizált modellt épített fel. Azaz: az állam megyénként meghatározta az egyes feladatok ellátására rendelkezésre álló működési és fejlesztési kereteket, majd a megyei tanács ezeket a kereteket a középtávú pénzügyi tervében lebontotta az egyes települési (a III. Tt. kifejezésével élve: „helyi") tanácsokra. Mivel nem volt országosan egységes, automatizmusokon alapuló modell, ezért az egyes települések szolgáltatási rendszerének finanszírozása gyakorlatilag azon múlott, hogy a megyei tanács miként ítélte meg a települési-körzeti szociális szükségleteket, és hogy ennek alapján milyen forrásokat rendelt azokhoz. Mindezek miatt *a települési ellátási felelősség ellenére a gyakorlatban a megyei tervezés vált a meghatározóvá, hiszen végső soron a megyei szint rendelkezett a források teljességével.*

Bár a III. Tt. és az Ápt. kifejezetten említette a szociális feladatokat, az 1970-es és 1980-as években ennek ellenére nem volt egységes, törvényi (vagy tvr.) szintű szabályozás a szociális szolgáltatások köréről. Az államszocialista rendszernek ugyanis a tabui közé tartozott az, hogy létezik szegénység, ezért nyilván egy egységes és önálló szociálpolitikai ellátórendszer sem létezhetett (Krémer 2009: 150–151). Az 1980-as években azonban – rendeleti szinten – egyre szaporodtak a ténylegesen a személyes jellegű szociális ellátásokat szabályozó rendelkezések, amelyek nyomán elkezdett körvonalazódni a szolgáltatási rendszer.

2. Tanácsok helyett önkormányzatok: a „3200 kicsi köztársaság" rendszerének kiépülése

Az 1990-es rendszerváltozás gyökeresen átalakította a magyar helyi-területi igazgatás rendszerét is. Szakítva a szocialista időszak egységes államigazgatási modelljével, az 1990. szeptember 30-án hatályba lépő, a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) nyomán egy, *az államigazgatási és az önkormányzati igazgatás alrendszereire építő közigazgatási rendszert épített fel* (Fazekas – Ficzere 2005: 87). A fenti keretek között az új Ötv. *látszólag* nem hozott jelentős változtatást akkor, amikor a szociális és egészségügyi alapellátásokat a települési önkormányzatok – ráadásul valamennyi települési önkormányzat – kötelező feladataként, míg a szociális szakellátásokat a megyei, megyei jogú városi és a fővárosi önkormányzatok kötelező feladataként határozta meg: ezzel elvileg átvette a tanácsrendszer szabályozási megoldását. Figyelemmel arra, hogy az Ötv. nem ismerte a települési és a megyei szint közötti közvetítő szinteket,

valamint az 1990-ben megalkotott, az önkormányzatokra vonatkozó alkotmányos szabályozás a szabad társulás elvén alapult, a körzeti és a város-körzeti szolgáltatások nem szerepeltek az Ötv. rendszerében.

A tanácsrendszerben a megyei és a helyi tanácsok az egységes államigazgatás részét képezték, ahol végső soron – a végrehajtó bizottságok kettős alárendeltségén (Fonyó 1976: 457–459) keresztül – a központi államigazgatás az egész rendszert irányította. Ehhez igazodott a finanszírozás rendszere is, amely a megyék koordináló és területi pénzosztó szerepe mellett végső soron egy központosított modellt jelentett. Ezzel szemben az új önkormányzati rendszer – a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában megfogalmazott standardokat teljes mértékben átvéve – mereven elválasztotta egymástól az önkormányzati és az államigazgatási alrendszereket, pontosan meghatározva az államigazgatás beavatkozási lehetőségét. Az Ötv. vonatkozó szabályai szerint a központi államigazgatás – elsősorban az átruházott államigazgatási feladatok, valamint az egyes szolgáltatási feladatok szakmai kérdéseihez kötődően – *szabályozási (rendeletalkotási)* jogosítványokkal rendelkezett, míg a kormány általános hatáskörű államigazgatási szervei[11] csak *törvényességi ellenőrzési* feladatokat láttak el, azaz jogszabálysértő határozat esetén a megyei bíróságnál, a jogellenes rendeletet illetően pedig az Alkotmánybíróságnál kezdeményezhették annak a megsemmisítését (Csefkó 1999: 338).

Az önkormányzatok ily módon a szolgáltatásszervezéssel kapcsolatos kérdésekben autonóm módon dönthettek, döntéseik korlátját kizárólag a különböző jogszabályokban meghatározott szakmai követelmények jelentették. A szervezeti jog településközpontú decentralizációja mellett azonban sok minden múlt azon is, hogy milyen finanszírozási rendszert kívánt kialakítani a jogalkotó. A finanszírozási rendszer kialakítása során ki kell emelni, hogy az a korábbi szabályozással való *teljes szakítást* hozta el. Az Ápt. rendszerében a központ megyénként meghatározta a kereteket, amelyeket a települések szintjére a megye osztott le. Ez rendkívül megerősítette a megyék pozícióját a magyar közigazgatási rendszerben. Azonban a kétszintű finanszírozási rendszer megszüntetésének kötelezettségét már az Ötv. is magában foglalta azzal, hogy rögzítette: az egyes önkormányzatok egymásnak mellérendelten működnek, köztük nincs alá-fölérendeltségi kapcsolat. Így a megyei önkormányzatok – mint a megyei tanácsok jogutódai – semmiképpen nem láthatták el a korábbi forráselosztó feladatokat. Az Ötv. és az Alkotmány azon szabálya, amely szerint kötelező feladataik ellátásához az önkormányzatok arányos támogatásban részesülnek, egy jól ellenőrizhető finanszírozási rendszer kialakítását tette szükségessé. Mivel a megyék elvileg szükségletalapú, ugyanakkor objektív, jogszabályi mérőszámokon nem alapuló finanszíro-

[11] 1990 és 1994 között a területi (tulajdonképpen regionális) köztársasági megbízottak, 1994 és 2006 között a megyei közigazgatási hivatalok, 2007 és 2008 között a regionális közigazgatási hivatalok. 2009-től 2010. szeptember 1-jéig átmenetileg szünetelt az önkormányzatok törvényességi ellenőrzése, a regionális államigazgatási hivatalok ugyanis nem rendelkeztek ilyen hatáskörökkel. 2010. szeptember 1. és december 31. között a megyei közigazgatási hivatalok, 2011. január 1. óta a megyei kormányhivatalok tekinthetőek a kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerveinek. Ld.: Rixer – Hoffman – Szilvásy 2011: 108–110.

zási rendszere nem működhetett, új modell kialakítása vált szükségessé. Az 1990-es évek elejének államháztartási reformja során gyorsan eldőlt, hogy a helyi önkormányzatok csak korlátozott adóztatási jogot kapnak, így az általuk nyújtott közszolgáltatások finanszírozására a helyi bevételek nem lesznek elegendőek, azokat döntően a központi költségvetési alrendszer támogatásaiból tudják biztosítani. Mindezekre figyelemmel, a korábbi rendszerrel ellentétben egy *objektív alapokon nyugvó, centralizált finanszírozási rendszer alakult ki*: az egyes szolgáltatásokat a költségvetési törvényben normatív módon meghatározott támogatásokból finanszírozták. A *normatívák* rendszere – a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájával összhangban – alapvetően szabad felhasználású forrásokat jelentett, azaz a felhasználásával az önkormányzatoknak nem kellett elszámolniuk. A kezdeti rendszer viszonylag homogén volt, kevés számú normatíva rendezte a szolgáltatások ellátását.

Mindezekre figyelemmel a jogalkotó egy településközpontú, a helyi autonómiát erősen pártoló rendszert alakított ki, amelynek finanszírozásában a korábbi, jogilag kevéssé szabályozott támogatásokat felváltva egy átlátható, normatív rendszert hozott létre.

Már az Ötv. megalkotásakor is egyértelmű volt, hogy ez a modell a közszolgáltatások – és így a személyes jellegű szociális ellátások – kapcsán bizonyos megoldandó kérdéseket vet fel. Ezek közül a településközpontú modellre figyelemmel a *települések eltérő mérete és teherbíró képessége volt.* A hazai településrendszer töredezettsége miatt ugyanis nem volt elvárható a korábbi közös tanácsokból kiválva önkormányzatiságukat visszaszerző kistelepülésektől, hogy valamennyi szociális alapszolgáltatást önmagukban ellássanak. A töredezett, egyes régiókban (Dunántúl, Észak-Magyarország) aprófalvas településszerkezet ellensúlyozására az Ötv. különféle korrekciós eszközöket intézményesített. Az egyik *a kötelező feladatok differenciált telepítésének a lehetősége* volt. Az Ötv. 6. paragrafusa az egyes ágazati törvények számára megnyitotta annak a lehetőségét, hogy a nagyobb népességű és teherbíró képességű önkormányzatokra több feladatot telepítsenek. A másik korrekciós eszközt a különféle társulások valamint a társulásokhoz rendkívül hasonló körjegyzőségek jelentették, amelyek az Alkotmány rendelkezéseivel összhangban biztosították, hogy amennyiben a települések önkéntesen az együttműködés mellett döntenek, akkor mérethatékony szolgáltatási egységeket alakíthassanak ki.

A fenti két, korrekciós eszköz azonban *nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket.* A *differenciált feladat- és hatáskörtelepítéssel* egyrészt alig élt az ágazati jogalkotás, másrészt kiderült, hogy a tanácsrendszert felváltó önkormányzati modell miatt *nehezen átvihető egy olyan rendszer, amelyben az ellátott körzet kisebb településeinek nem kell finanszírozni a szolgáltatást, illetve ahol ugyanezek a települések nem is szólhatnak bele a feladatellátásba.* Ezek a problémák különösen a *szociális szolgáltatások területén* váltak nyilvánvalóvá, ugyanis gyakorlatilag ez volt az első és legjelentősebb közszolgáltatási szektor, ahol a központi jogalkotó következetesen érvényesítette a differenciált hatáskörtelepítés elvét. Ráadásul a már korábban bemutatott feladattelepítési rendszer részeként a kisebb és alacsonyabb szintű önkormányzatok viszonylag szabadon, gyakorlatilag érdemi ellenőrzés nélkül vállalhatták magukra a nagyobb, illetve magasabb szintű önkormányzatok feladatainak ellátását. A *szabad társulásokról* is kiderült, hogy nem

jelentenek megfelelő korrekciós erőt, ugyanis a települési önkormányzatok társulási hajlandósága nagyon alacsony volt. Ez jól tetten érhető volt abban, hogy a tanácsrendszer közel 2000 községet összefogó közös községi tanácsaiból alakuló közös képviselő-testületek száma 1992-ben 20-ra, 2006-ra pedig 3-ra csökkent, valamint, hogy az 1991-ben még 591 körjegyzőség helyett 1997-ben már csak 492 működött. A közszolgáltatások méretthatékony, közös ellátását szolgáló intézményi társulásokból is csak összesen 120 jött létre az országban 1992-ben (Hoffman 2011a: 29–30). Ráadásul a finanszírozási rendszer sem ösztönözte a települések együttműködését: a normatívák ugyanis a saját intézmény működtetését preferálták, s kezdetben nem ösztönözték a megfelelő szolgáltatási egységek kialakítását (Hoffmanné – Hoffman 2003: 458–459).

Ebben a környezetben került sor a szociális ellátások és szolgáltatások egységes rendszerének kialakítására.

3. A személyes jellegű szociális szolgáltatások településközpontú, decentralizált rendszerének kialakítása az 1990-es évek folyamán

Az államszocialista rendszer magyarországi összeomlásával együtt ledőltek azok a tabuk is, amelyek a szociális ellátások egységes szabályozásának útjában álltak. Így a rendszerváltással együtt járó szociális megrázkódtatás közepette megnyílt annak lehetősége, hogy a tágabb értelemben vett szociálpolitika egységes szabályozási kerete kialakulhasson. A drasztikusan megnövekvő munkanélküliség okán elsőként a munkaügyi ellátórendszer alakult ki, amelynek kódexe – a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény – 1991-ben lépett hatályba. Az Flt. elfogadásával párhuzamosan az ún. „hatásköri törvény" (az 1991. évi XX. törvény) már kijelölte az önkormányzati szociális feladatellátás főbb kereteit. A hatásköri törvény átmeneti szabályozását követően 1993-ban lépett hatályba a pénzbeli, természetbeni és személyes jellegű szociális szolgáltatásokat meghatározó kódex, a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szt.). Ez a kódex kezdetben magában foglalta a gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatások nagy részét is. A speciális, az ENSZ Gyermekjogi Egyezményére is figyelemmel kialakított, a gyermekvédelem egészét átfogó törvény 1997-ben jött létre.

Az 1990-es éveket így a szociálpolitika intézményesülési időszakának tekinthetjük (Krémer 2009: 151). A személyes jellegű szociális szolgáltatások – mint az Ötv. szerint helyi közügynek minősülő helyi közszolgáltatások – az 1990-es évek elején kialakult szervezeti és intézményi keretek közé kellett, hogy integrálódjanak. A minősített többséggel „megkövesedő" önkormányzati feladatellátás keretei között az ágazati jogalkotásnak csak szűk mozgástere volt a rendszer felépítése során.

A szociális törvényt sokszor és sokan bírálták az intézményrendszer kialakítása miatt, de összességében azt lehet kiemelni, hogy megalkotásának időszakában rendkívül előremutató volt, ugyanis az Ötv. adta korrekciós lehetőségeket megkísérelte beépíteni a szabályozásába. E körben ki kell emelni, hogy az Szt. volt az első olyan törvény, amely a kötelező

feladatok telepítése során következetesen érvényesítette a differenciált hatáskörtelepítés elvét. Ennek keretében valamennyi település számára csak a legalapvetőbb szociális ellátások (étkeztetés, házi segítségnyújtás) biztosítását írta elő. A nagyobb szakértelmet igénylő alapellátásokat, (későbbi megjelöléssel) alapszolgáltatásokat a nagyobb községekre, valamint a kisebb-nagyobb városokra telepítette. A megyék feladatait – az Ötv. keretei között – a szakellátások (szakosított ellátások) biztosításában határozta meg. Azt ugyanis már az Ötv. maga meghatározta, hogy a magyar szociális rendszer *településközpontú ellátórendszer lesz,* így fel sem merülhetett egy francia, brit vagy német mintájú, integrált, területi önkormányzat (megye) centrikus modell kialakítása. A kiépülő finanszírozási rendszerben az 1990-es években a lakosságszám-arányos normatíva vált meghatározóvá, azaz a szolgáltatásokat jellemzően az adott önkormányzat lakosságszámához, vagy a várható célcsoport lakosságához igazították. Az általános önkormányzati finanszírozási rendszerhez igazodóan a települési személyes jellegű szociális ellátások fedezetéül szolgáló normatívák *jellemzően szabad felhasználásúak voltak* – ellentétben a pénzbeli ellátások viszonylag gyorsan kötött felhasználásúvá váló támogatásaival. Az Ötv. szabályozásával összhangban az Szt. – a felhatalmazó rendelkezéseivel – elsősorban a szakmai szabályok rendeleti szintű megalkotásában határozta meg a központi államigazgatás legfőbb szerepét és feladatát az ellátórendszer kialakításában. A szociális ellátások korábbi intézményesülésének hiánya miatt az ágazat az önkormányzati és az államigazgatás szétválasztásának időszakában – azaz a megyei tanácsok államigazgatási hatósági feladatait átvevő dekoncentrált (területi) államigazgatási szervek létrehozása során – nem kapott önálló dekoncentrált területi szervet, a területi szociális államigazgatás feladatait a kormány általános hatáskörű államigazgatási szerve látta el. A helyi szociális államigazgatás feladatait pedig az Ötv. 7. paragrafusa alapján a települési jegyzőkre telepítették. A viszonylagos elkülönülést csak a gyermekvédelem és a gyámügy igazgatásának sikerült elérnie, 1997-ben, amikor is a Gyvt., valamint annak végrehajtási rendelete, a 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet (Gyer.) a megyei közigazgatási hivatalokon belül szakmai önállósággal (önálló hatáskörökkel) rendelkező (szak)igazgatási szervként létrehozta a megyei gyámhivatalokat.

Az Szt. egyik legfontosabb újítása az volt, hogy szakított a szociális ellátások biztosításának állami monopóliumával, és a szakmai feltételeknek megfelelő nem állami (for-profit és non-profit) valamint egyházi fenntartású szolgáltatók is megkezdhették működésüket. Az egyházi szolgáltatók a Vatikáni Megállapodást követően kialakított finanszírozási rendszerben jogosulttá váltak az önkormányzatok által nyújtott, az állami normatívát kiegészítő támogatással azonos mértékű egyházi kiegészítő normatívára is.

Az 1990-es évek jelentették a szociális ellátórendszer kiépülésének az időszakát, ezért ebben az évtizedben a fő feladat a szabályozás kiépítése és az ellátórendszer alapjainak lerakása jelentette. Mivel ez a korszak az ágazat jelentős expanzióját hozta magával, és mivel az ágazati törvényhozás jelentős részben élt a településközpontú önkormányzati ellátórendszer várható diszfunkcióinak kezelésére kialakított korrekciós eszközökkel, ezért ekkor csak kevéssé váltak láthatóvá a rendszernek a helyi köz-

szolgáltatások általános, valamint az ágazat speciális szabályozásában, valamint a rendszer működésében rejlő, diszfunkcionális elemei. Ezek alapvetően az új évezred hajnalán váltak láthatóvá.

4. A személyes jellegű szociális ellátórendszer igazgatásának diszfunkcionális jelenségei

A XXI. század elejére alapvetően kiépült a magyar szociális ellátórendszer. A rendszer – az Ötv. szabályozása által is determináltan – települési önkormányzat központú volt. Azaz a legtöbb szolgáltatás nyújtásáért a települések feleltek, s a rendszer helyi-területi működtetése és megszervezése is az önkormányzatok feladat- és hatáskörébe tartozott. Az első, diszfunkcionális jelenségek éppen ezzel kapcsolatban jelentkeztek az ezredforduló környékén: mivel a teljes szolgáltatási rendszer kiépítéséért, működtetéséért az önkormányzati szféra felelt, ezért a központi államigazgatásnak csak két eszköz állt rendelkezésére a szolgáltatási szerkezet befolyásolására: a finanszírozás kereteinek meghatározása (a költségvetési törvény előkészítése során a normatívák tervezésének rendszerén keresztül), valamint az ágazati szakmai rendeletek megalkotása. Így a központi államigazgatás bármilyen, a rendszerben jelentkező kérdésre csak ezekkel az eszközökkel tudott választ adni.

Ez a megoldás ahhoz vezetett, hogy a központi államigazgatás olyan kérdésekben is, amelyek nem igényelték volna a szakmai szabályozást vagy a finanszírozás feltételeinek megváltozását, csak ezekkel a módszerekkel tudott élni. Így a szociális szolgáltatások területén az ezredfordulótól kezdődően egyfajta túlszabályozás kezdett megjelenni, miközben a finanszírozás rendszere is túlzottan gyakran alakult át, így nehezen kiszámíthatóvá és tervezhetővé vált (Győri – Mózer 2006: 1–3 és Krémer 2009: 152).

Ráadásul az is nyilvánvalóvá vált, hogy az Ötv. modellje – amely szerint a települések a kötelező feladataiknak kötelesek eleget tenni, de viszonylag szabadon átvállalhatják a nagyobb önkormányzatok feladatait – jelentősen megnehezíti a szociális szolgáltatások kapacitásának szabályozását. Mindezek mellett a vonatkozó alkotmányos keretek között – így többek között a hátrányos megkülönböztetés tilalma miatt – a nem állami és az egyházi fenntartók esetében is csak akkor lehetett megtagadni a működési engedély kiadását, ha az intézmény nem felelt meg a szakmai feltételeknek. Így egyes, jellemzően a jobb vagyoni helyzetű, s emellett a nagyobb településeken egyfajta „túlkapacitás" jött létre, hiszen párhuzamosan működött a megyei szakellátási rendszer, a település által esetlegesen átvállalt szakellátás, az önkormányzati alapszolgáltatás, valamint a nem állami és egyházi szolgáltatások sora.

Az önkormányzatok teherbíró képessége is jelentősen eltért. Bár az Szt. differenciált szolgáltatási hatáskörtelepítése ennek korrekcióját célozta, nyilvánvalóvá vált, hogy az 1990–94 közötti időszakban önálló önkormányzatiságot szerző kis települések még az Ötv. és az Szt. szerinti legalapvetőbb kötelező feladataikat sem képesek ellátni,így 2005-ben a települések közel egynegyedében (725 településen) nem volt hozzáférhető

sem az étkeztetés, sem a házi segítségnyújtás. A szakmai követelmények, a szociális ellátások magas állandó költségei miatt ugyanis minél kisebb egy település, arányaiban annál többet kell a szociális szolgáltatásokra fordítania, s a költségvetésében is annál nagyobb tételt jelentenek a szociálpolitikai kiadások (Rácz 2008: 189–191).

A differenciált feladat- és hatáskörtelepítésnek volt egy másik problematikus pontja is: az Ötv. – építve a tanácstörvények modelljére – úgy képzelte el, hogy a nagyobb települések a körzeti települések számára is biztosítják az ellátást. Ezzel kapcsolatban azonban kéttípusú deficites helyzet alakulhat ki. Egyrészt ha a központi költségvetési támogatás nem fedezi a tényleges szolgáltatási kiadásokat, akkor ezt a fenntartó önkormányzatnak kell kiegészítenie, márpedig ilyenkor a központ település a kisebb települések lakosai által is igénybe vett szolgáltatáshoz biztosít pótlólagos forrásokat, anélkül, hogy ehhez a kisebb települések hozzájárulnának, azaz egyfajta „potyautas" effektus jelenik meg a rendszerben (Hoffman 2007: 251–252). Másrészt azonban a települési szintű intézményfenntartás miatt az adott szolgáltatás megszervezésével kapcsolatos döntéseket csak és kizárólag a fenntartó település önkormányzata hozza meg, a többi ellátott képviseletét biztosító helyi autonómiának nincs beleszólási lehetősége, azaz egyfajta demokratikus deficit alakul ki. Mindezek miatt a differenciált hatáskörtelepítés és a körzeti ellátások kérdésében is diszfunkcionális elemek jelentek meg.

További problémát jelentett, hogy a szociális alapszolgáltatások már jelzett „lyukai" jelentősen megterhelték a szakosított szociális ellátórendszert: ugyanis alapszolgáltatás hiányában a gondoskodásra szorulók az elérhető bentlakást nyújtó ellátások igénybevétele felé mozdultak el. 2007-ben a szociális bentlakásos ellátásokban részesülők 70 százaléka úgy kapott szakosított ellátást, hogy előtte semmilyen alapszolgáltatásban nem részesült (Rácz 2008: 194).

A finanszírozás – amely kezdetben lakosságszám-arányos volt – alapvetően az önálló intézményfenntartást, s nem a társulásos feladatellátást ösztönözte, továbbá a kiegészítő szolgáltatásokhoz szükséges, helyi adóbevételből származó bevételekkel jellemzően a nagyobb és gazdagabb települések rendelkeztek, ami szintén hozzájárult ahhoz, hogy egy *erősen egyenetlen szolgáltatási rendszer alakult ki.*

Mindezekre figyelemmel az ezredforduló időszakában számos elméleti koncepció, valamint kormányzati reformszándék és korrekciós intézkedés született.

III. A reformkoncepciók, az elvetélt, félbe maradt vagy visszavont átalakítások időszaka

A fenti diszfunkcionális jelenségek az 1990-es évek végére kezdtek nyilvánvalóvá válni, amikor a személyes jellegű szociális szolgáltatások intézményesülése és az azzal járó expanzív növekedés időszaka befejeződött, s a problémák is láthatóak lettek. Az első szegmens, ahol érzékelhetőek voltak a gondok, a központi államigazgatás viszonylagos eszköztelensége volt. Erre – az alkotmányos keretek között – csak egyfajta választ lehetett

adni: egy nagyon részletes, kimerítő, a helyi szolgáltatásszervezés szabadságát korlátozó szakmai szabályozást, amely lehetővé teszi, hogy a központi államigazgatás elvárásai az önkormányzatok jelentős szabadsága mellett is érvényesülhessenek. Ez a „válasz" a híres-hírhedt 1/2000. (I. 7.) SZCSM rendelet volt, amely bár egy egységes szakmai követelményrendszert próbált kialakítani, ám egyúttal erősítette is az ágazat túlszabályozottságát, s a kisebb települések számára gyakran teljesíthetetlen feltételeket határozott meg, ami a szolgáltatási rendszerben korábban felvázolt hiányosságokat is csak erősítette. Az ellátórendszer működtetése érdekében ráadásul az ellenőrző – hatósági – szervek is súlyos dilemma elé kerültek. Ha maradéktalanul betartják a rendeleti szabályozást, akkor sok esetben be kellett volna zárni az intézményeket, ami tovább rontotta volna az ellátásokhoz való hozzáférést. Így jellemzően az engedélyezési rendeletek ideiglenes működési engedélye által biztosított menekülő utat kihasználva, a feltételek nem teljes körű teljesítése mellett is lehetővé tette a működést. Ezzel legalább biztosított egyfajta szolgáltatást, ám a központi szabályozást erodálta, hiszen a jogalkalmazás során eltekintett annak teljes körű alkalmazásától (Győri – Mózer 2006: 2–3).

Mindezek miatt a XXI. század első éveire világossá vált, hogy bizonyos, rendszerszerű változásokat kell végrehajtani a szociális igazgatás terén.

1. A reformok dilemmái

A diszfunkcionális jelenségekre mind a szabályozás, mind a szociális szakma és tudomány is válaszokat keresett. A válaszok keresése során azonban olyan helyzetekbe ütközött, amelyekben két vagy több elvet is érvényesnek és érvényesítendőnek tartottak a megoldásokhoz, ám azok egymásnak ellentmondtak, egymással konfliktusban álltak. A felmerülő dilemmákat Krémer Balázsnak e sorok szerzőjével közös munkája foglalta össze elsőként (Hoffman – Krémer 2005). Az akkor közösen megfogalmazott gondolatokat még ma is aktuálisnak tartom, de a terjedelmi korlátokra is tekintettel itt csupán jelzem, hogy a dilemmák akkor felvázolt rendszere a jelenlegi helyzetben is fennáll.

2. Elméleti válaszok a dilemmákra – „párhuzamos koncepciók"

A fenti problémák a XXI. század elején érték el azt a kritikus tömeget, hogy fölvetették az általános ágazati reform igényét. Erre jó alkalmat jelentett az is, hogy 2002-t követően megindultak az önkormányzati rendszer átalakításának koncepcionális megalapozását jelentő munkálatai, a Belügyminisztérium IDEA programjának keretében. Ebben a környezetben került sor 2003-ban a SZOLID Projekt[12] beindítására, amely a szociális ellátórendszer átfogó megújítását tűzte ki célul.

[12] A SZOLID Projektet az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium – majd a 2004-es kormányzati átalakításokat követően a jogutód Ifjúság, Családügyi, Szociális és

• Az eddig a nyilvánosság számára is közzétett szociális szolgáltatásszervezési koncepciók konszenzusos elemei

Ha a tervezett célját, a szociális igazgatás és a szociális törvények átalakítását nem is hozta magával, de a Projekt elindított egy elméleti diskurzust, amelynek eredményeképpen – még ha a jelentős viták el is fedik azt – *az eddig publikált, különféle szakértői koncepciókban a legfontosabb igazgatásszervezési kérdésekben konszenzus alakult ki.* Ez a konszenzus akkor válik nyilvánvalóvá, ha áttekintjük az ennek létrehozása során tett javaslatokat, így az e sorok írójának közreműködésével készült összefoglalót, a Mózer Péter és Győri Péter által kidolgozott „Tékozló koldus" című koncepciót, valamint a Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet keretei között elkészített Nemzeti Szociálpolitikai Koncepciót (Hoffman – Krémer 2005, Győri – Mózer 2006 és NSZK 2011).

□ Kapacitásszabályozás a kiegyensúlyozott szolgáltatási szervezetrendszer kiépítése érdekében

Valamennyi, közzétett koncepció egyetért abban, hogy a kívánatos cél egy olyan igazgatási rendszer felépítése, amely egységes szakmai szempontrendszerű, egyenlő eséllyel hozzáférhető és a korlátozott költségvetési keretek között is finanszírozható ellátórendszer kialakítását ösztönzi.

Mindezekre tekintettel a koncepciók úgy vélték, hogy a kapacitásszabályozás érdekében az intézményi, valamint az intézményi feladatfinanszírozás modelljéről egy állami szolgáltatásvásárlási modellre kell áttérni (Győri – Mózer 2006: 16-17., NSZK 2011: 55–57). Valamennyi modell úgy vélte, hogy a normatív, önkormányzat- és intézményközpontú megoldás csak a jelenlegi problémák újratermelését jelentené. A szolgáltatásvásárlás középpontba állításával ugyanis nem az intézményeket, hanem az ellátottakat finanszíroznák, így gyakorlatilag megvalósulhat az ágazatban ma csak kerülő úton és rendkívül korlátozottan érvényesülő kapacitásszabályozás, s így a szolgáltatásvásárló szerv képes az igényeknek, valamint a rendelkezésre álló költségvetési forrásoknak megfelelő, kiegyensúlyozott rendszer kialakítására.

Mindegyik koncepció közös vonása továbbá, hogy a szolgáltatásvásárló szervet az *államigazgatási szervezetrendszeren* belül helyeznék el. Szintén mindegyik anyag figyelemmel volt arra, hogy a szolgáltatásvásárló beiktatása egyfajta kvázi versenyt teremtene, azonban a verseny – a szolgáltatások többségénél a piac hiánya, illetve korlátozottsága miatt – nem lehet egyedüli szabályozó. Ezért a későbbi koncepciók külön foglalkoznak a valódi piaci körülmények között működő szolgáltatókkal, ahol az állami támogatás nem, vagy csak korlátozottan jelenne meg, s ahol így kapacitásszabályozásra nem lenne szükség. Az ilyen piaci jellegű szolgáltatókkal kapcsolatban a koncepciók a legfőbb állami feladatként a *fogyasztóvédelmet* jelölik meg. A *szolgáltatásvásárló* – s ezzel a kapacitásszaba-

Esélyegyenlőségi Minisztérium – koordinálta. A Projekt teljes megnevezése „A Szociális törvény lehetséges megújítása és a szociális igazgatás demokratikus, távlatos fejlesztése" volt. Ld.: Hoffman – Krémer 2005: 29.

bályozó – szerepkör a nem piaci alapon működő szociális szolgáltatások körében jelenne meg.

□ Progresszív ellátórendszer az alapszolgáltatások megerősítésével

Mindegyik koncepció kiemelte, hogy az ellátórendszer azon aránytalanságát is meg kell szüntetni, amelyben az alapszolgáltatások hiánya miatt a drágább szakosított ellátások felé terelődik a jogosultak jelentős része. Ezért a koncepciók közös pontja egy progresszív ellátórendszer kiépítése. A koncepciók ehhez kapcsolódóan az alapszolgáltatások kiterjesztését kívánják támogatni. Az egyes elképzelések azonban jellemzően nem fejtik ki részletesen, hogy miként lehet elérni a szolgáltatási „lyukak" betömését, így nehezen lehet látni, mit jelentene annak megelőzése, hogy a progresszív rendszer bevezetése ne szorítson ki embereket az ellátórendszerből.

□ A szolgáltatási szerepkörök elválasztása

A szolgáltatásvásárláson keresztül működő kapacitásszabályozás már előrevetítette, hogy a koncepciók a *személyes jellegű szociális szolgáltatások igazgatásában meg kívánják valósítani a szolgáltatásszervezési szerepkörök (legalább is részleges) elválasztását.* A SZOLID Projekt keretében készült, egyik szakértői koncepció (Hoffman 2003) megállapításaira is építve mind a Győri–Mózer-féle megközelítés, mind a Nemzeti Szociálpolitikai Koncepció élesen elválasztaná egymástól a szolgáltatói és fenntartói feladatokat (amelyek kötelezettjei a települési önkormányzatok, valamint az államigazgatás lennének), a szabályozó szervi feladatokat (amelyekért a megyei szociális és gyámhivatalok felelnének), valamint a szolgáltatásvásárló feladatokat (amelyeket egy államigazgatási jellegű szerv látna el). Mindezen szervezetrendszerrel kerülne kapcsolatba az egyén, mint fogyasztó. A koncepciók közös vonása, hogy ez a szolgáltatásvásárló nem intézményi, valamint intézményi feladatfinanszírozási alapon, hanem az egyéni jogosultságok vizsgálata alapján, egyénre szabott módon nyújtana támogatásokat a „fogyasztókért" versengő szolgáltatóknak.

A koncepciókban közös elemeket áttekintve kiemelhetjük, hogy az azokat előkészítők ideológiai különbözőségei ellenére is egy, a jelenlegi decentralizált modellnél központosítottabb rendszert kívánnak felállítani, amely az államigazgatás erősebb kontrollját hozza magával. A szolgáltatásszervezés modelljét érintően a mérsékelt közmenedzsment és a „good governance"[13] állampolgár-központú, szolgáltatásalapú, a piaci eszközök részleges alkalmazását alkalmazó modelljének alapulvételével képzelik el az ellátások megújítását.

[13] A fenti megközelítés azért is érdekes, mivel a hazai konzervatív ideológiájú társadalomtudományban többen mereven ellenzik a közszolgáltatások terén a piaci elemek érvényesítését. Ezzel a megközelítéssel szemben a jogállami-bürokratikus neoweberi államképet részesítik előnyben. Ld.: G. Fodor – Stumpf 2007: 89–90.

- Az egyes modellek eltérő elemei

A számos közös pont ellenére azonban a koncepciók között lényegi különbségek is megfigyelhetőek, amelyek révén jelentősen eltérő felépítésű rendszerek kialakítására tesznek javaslatot.

□ Az igazgatási rendszer felépítése

Az alapvető azonosságok ellenére a különböző elméleti elképzelések mindegyike egy részleteiben eltérő felépítésű igazgatási szerkezet kialakítására tesz javaslatot. A Krémer – Hoffman-féle elképzelés, valamint a „Tékozló koldus" modelljének középpontjában a szolgáltatási szereplők közötti *fékek és egyensúlyok* biztosításának modellje áll, azaz egy olyan rendszert képzelnek el, amelyben a különböző szolgáltatási szereplők egymást kiegyensúlyozzák, s így egyik szereplő sem tehet szert domináns pozícióra az ellátórendszerben. Míg azonban a „Tékozló koldus" egy, az ágazati szereplők bevonásával működő, korporatív, kvázi államigazgatási szervre, a (koncepció megírásakor és jelenleg is) tanácsadói szerepkörökkel rendelkező *regionális szociálpolitikai tanácsokra* telepítette volna a szolgáltatásvásárlói hatásköröket (Győri – Mózer 2006: 24–28), addig a Krémer – Hoffman modell alapjául szolgáló, 2003-as szakértői anyag a szolgáltatásvásárlót egy, a szociális ügyekért felelős miniszter irányítása alatt álló, területi szervekkel rendelkező központi hivatalként képzelte el. Ennek a szereplőnek a mozgásterét azonban mindkét modellben egy erős, normatív szakmai és finanszírozási szabályozás, az ellenőrző hatóság jelentős hatáskörei, valamint az önkormányzatok viszonylag szabad szolgáltatásszervező feladatai korlátozták volna.

A Nemzeti Szociálpolitikai Koncepció ezzel szemben a *szolgáltatásvásárlót tenné a személyes jellegű szociális szolgáltatások központi szereplőjévé*. Ugyanis a finanszírozásban a korábbi elképzelésekkel szemben jóval nagyobb mozgástere lenne, a sajátos versenyeztetéssel gyakorlatilag jelentősen leszűkítené – majdhogynem felszámolná – az önkormányzati szolgáltatásszervezés kereteit. Egyetlen igazi ellensúlya lenne ennek a szervnek: az ugyancsak államigazgatási szervként működő ellenőrző szerv, a szociális és gyámhivatal (valamint a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal) (NSZK 2011: 55–60, 62–64).

Így a korábbi koncepciók egyfajta a centralizáció és a decentralizáció elve közötti egyensúlyt biztosító modellt képzelnek el, addig a Nemzeti Szociálpolitikai Koncepció egy államigazgatás által irányított, az önkormányzati mozgásteret jelentősen csökkentő, centralizált rendszert tartana kívánatosnak. A fenti különbségből vezethetőek le az egyéb eltérések a modellek között.

□ A szolgáltatásvásárló jogállása

Miként az előzőekben is jeleztem, a Krémer – Hoffman elképzelés alapjául szolgáló – s a többi modell által is felhasznált – szakértői anyag a szolgáltatásvásárlót egy, a szociális feladatokért felelős miniszter irányítása alatt álló, önálló területi szervekkel rendelkező központi hivatalként képzeli el. A „Tékozló koldus" koncepciója a szolgáltatásvásárlót élesen elválasztaná a szakmai ellenőrző szervtől, s egy kevéssé centralizált, ám a szakmai szempontokat a korporatív, testületi jellemzők miatt jobban

érvényesíteni vélt szervezetre, a kvázi államigazgatási szervként működő Regionális Szociálpolitikai Tanácsokra (Győri – Mózer 2006: 24–25) ruházta volna. A „Tékozló koldus" modelljének kialakítására valószínűleg hatott az is, hogy az akkor folyó egészségügyi reformelképzelések részben hasonló szerepet szántak az akkor kiépülő Regionális Egészségügyi Tanácsoknak is.

A 2011-es Nemzeti Szociálpolitikai Koncepció a Krémer – Hoffman modellhez hasonlóan egy központilag, végső soron a szociális ügyekért felelős miniszter által irányított központi hivatalként, valamint annak megyei és kistérségi szintig kiépülő, s a megyei kormányhivatalok 2011. január 1-jei létrejöttéhez igazodóan a megyei kormányhivatalokba integrálódó szakigazgatási szerveiként képzeli el a szolgáltatásvásárló hatóságot. A Nemzeti Szociálpolitikai Koncepciónak is vannak azonban korporativista elemei: a szakmai ellenőrzésekbe bevonná a közhatalmi jogosultságokkal is felruházandó, köztestületi[14] jogállású szervként létesítendő szociális kamarákat.

□ A finanszírozás módja

A modellek a szolgáltatásfinanszírozás meghatározásának módjában jelentős eltéréseket mutatnak. Míg a Krémer–Hoffman modell egy viszonylag normatívabb rendszert képzel el, addig a „Tékozló koldus" elképzelése már nagyobb mértékben növelné a Regionális Szociálpolitikai Tanácsok mozgásterét.

A Nemzeti Szociálpolitikai Koncepció azonban tágra nyitná a szolgáltatásvásárló hatóságok ármeghatározási jogkörét, hiszen modelljében a központ számára csak egy minimum és egy maximum díjtétel szabályozásának lehetőségét hagyná meg. Az elképzelés szerint a szolgáltatásvásárló e keretek között – kivételesen akár ezekből a keretekből is kilépve – határozhatná meg a támogatás mértékét. Az egyes megyei szolgáltatásvásárlók mozgásterét pedig a központi igazgatás határozná meg a szükségletfelmérés alapján (NSZK 2011: 55–57). Mindezekre figyelemmel a fenti finanszírozási elképzelésnek kettős gyökere van: egyrészt az angolszász kötelező versenyeztetés *(CCT – competitive compulsory tendering)* gyakorlata, valamint a központi keretkijelölést és a megyei szintű finanszírozási leosztást illetően az 1979. évi II. törvény (az Ápt.) gyakorlata. Ha erre a rendszerre tekintünk, egyértelművé válik, hogy a megyei szolgáltatásvásárlók a széles forráselosztási jogkör miatt *a rendszer meghatározó szereplőivé válnának.*

Bár a személyes jellegű szociális szolgáltatások igazgatása tekintetében adottak a keretei egy szakmai konszenzus kialakításának, a különböző koncepciók azonban jelentősen eltérő igazgatási szerkezetet vázolnak fel, amelyek a mérsékelt decentralizáció és az erőteljes centralizáció közötti skálán mozognak.

[14] A köztestületek szakmai érdekképviseleti és közhatalmi jogállását illetően részletesen ld. Fazekas 2008.

- És amiről csak kevés szó esik…

Az igazgatási reformkoncepciók egyik legnagyobb gyengéje az, hogy miközben felvázolják a centralizált modell legfontosabb előnyét, ti. a forráskiáramlás korlátozásának lehetőségét, általában megfeledkeznek annak *legnagyobb gyengéjéről, a magas igazgatási költségekről.* Míg a Krémer–Hoffman anyag – és az alapjául szolgáló 2003-as szakértői munka – részletesen elemzi a centralizáltabb modellnek az igazgatási többletköltségeit, addig a „Tékozló koldus" és a Nemzeti Szociálpolitikai Koncepció is alig szól arról, hogy egy ilyen rendszer kiépítése és megfelelő színvonalú működtetése *jelentős forrásokat igényelne* (Hoffman – Krémer 2005: 45–47, Győri – Mózer 2006: 25–27 és NSZK 2011: 57–58). Az igazgatási kiadások a tényleges szolgáltatásnyújtásra rendelkezésre álló forrásokat csökkentik. Ez az igazgatási többletforrás azonban „nehezen eladható" a választott politikusoknak, így az átalakítás egyik legfontosabb kockázati tényezője ezek rendelkezésre állásának a biztosítása.

Mindezekre figyelemmel mégis az állapítható meg, hogy a személyes jellegű szociális igazgatás átalakításának koncepcionális előfeltételei adottak, s abban egyfajta konszenzus alakult ki, hogy az intézményi és az intézményi feladatfinanszírozásról át kell térni a szabályozott kapacitásokat jelentő szolgáltatás-finanszírozásra. Az új finanszírozási rendszerre való áttéréssel egyidejűleg ki kell építeni a szolgáltatásvásárló hatóságok rendszerét, s a szolgáltatók kiválasztása során tágabb teret kell engedni a piaci eszközöknek – így a versenynek – is.

3. A szabályozás változásai az ezredforduló óta – a félbe maradt reformok korszaka

Logikus, hogy ha a szociális igazgatás szervezésével foglalkozó szakemberek körében kialakult egyfajta konszenzus, akkor az nyomott hagyott az elmúlt évtized szabályozási gyakorlatán is.

Ennek az elsőre egyértelműnek látszó tételnek a maradéktalan érvényesülését azonban több körülmény erősen korlátozta. Ezek közül az első és a legfontosabb az önkormányzati rendszer „megkövesedése" volt: láthatóvá vált ugyanis, hogy az 1990-ben kialakított önkormányzati rendszer átalakításához 2002 és 2010 között nem állt rendelkezésre a szükséges minősített parlamenti többség. Így annak legfontosabb pontjai gyakorlatilag érinthetetlenek voltak. Az önkormányzatok szabad intézményalakítási jogához ráadásul az ezredfordulón – a Vatikáni Megállapodás megkötésével – felzárkózott az egyházak szabad intézményalakítási joga is, amely jelentősen megnehezítette a kapacitásszabályozás alkotmányos bevezetését. A fenti korlátok ugyan – e sorok írójának álláspontja szerint – nem zárták ki a szolgáltatás-alapú finanszírozás kialakítását, de a rendszer felépítésének költségeit jelentősen megnövelték. Ráadásul egy ilyen rendszer – miként azt a 2005-ös Krémer – Hoffman tanulmány is felvázolta – kiépítése jelentős költségekkel, s számos érintett érdekeinek a sérülésével járna (Hoffman – Krémer 2005: 61–63).

A szabályozás során a jogszabályokat előkészítők és az azokat elfogadók mozgástere viszonylag korlátozott volt, így *mindezidáig nem került sor*

átfogó reformokra. A következőkben azt tekintem át, hogy a szabályozásban milyen elképzelések jelentek meg.

• Az önkormányzati kapacitásszabályozás modellje és annak gyors bukása

A kapacitások egyenetlenségének problémáját viszonylag gyorsan észlelte a központi jogalkotó is. Mivel az Ötv. szabad intézményalakításra vonatkozó szabályozására nem volt mód, ezért a brit és a francia modellhez hasonlóan megkísérelt egy olyan rendszert kialakítani, ahol a nem állami fenntartók belépése tekintetében a helyi önkormányzatok egyfajta kapacitásszabályozó szerepet töltenek be. Ebben a rendszerben – amelyet a 2003. évi IV. törvény épített az Szt.-be – az egyházi és nem állami fenntartók normatívához a települési önkormányzattal kötött ellátási szerződésen keresztül juthattak hozzá. A törvény szabályozta azt is, hogy a települési önkormányzat csak akkor köthet ilyen szerződést az egyházi és a nem állami fenntartókkal, ha a szociális szolgáltatási és kötelező alapellátási feladatait nem, vagy nem teljes körűen képes ellátni. Azaz ebben a rendszerben csak az önkormányzati kapacitások pótlását szolgálhatták az egyházi és a nem állami fenntartású intézmények. A módosított törvényt a köztársasági elnök politikai vétóját követően többen megtámadták az Alkotmánybíróság előtt, arra hivatkozva, hogy az nincs összhangban a Vatikáni Megállapodás rendelkezéseivel, ugyanis az rögzíti, hogy az egyén szabad választása alapján vehet igénybe egyházi közszolgáltatást, márpedig ez a rendszer az egyén fenti jogát korlátozza. Az Alkotmánybíróság a fenti érveléssel egyetértve a 15/2004. (V. 15.) AB határozatában megsemmisítette a Szt. módosított rendelkezéseit, egyben kimondta, hogy az egyházi közszolgáltatás szabad választhatóságának elve miatt gyakorlatilag az egyházi intézményalapítás sem korlátozható.

• A 2004/2005-ös korrekciók

Bár a SZOLID Projekt 2003-ban meginduló, nagyszabású célkitűzései miatt jelentős várakozások előzték meg a Szt. 2004/2005-ös módosítását, az – részben az elbukó önkormányzati reformhoz és a 2004-es őszi kormányváltáshoz is kapcsolódva – csak kisebb korrekciókat jelentett a személyes jellegű szociális szolgáltatások rendszerében.

Egyrészt a módosítások tudomásul vették a 15/2004. (V. 14.) AB határozat rendelkezéseit, s azokat átvezették az ellátórendszeren. Mivel az AB határozat a lakosságarányos szociális normatívák rendszerét is az egyházi intézmények szabad választásának egyik gátjaként határozta meg, ezért a költségvetési szabályozásban az ágazat az *intézményfinanszírozási rendszerről átállt az intézményi feladatfinanszírozás rendszerére.* Ez egyrészt láthatóvá – és jól mérhetővé tette – a finanszírozási hiányokat, másrészt egyfajta implicit utalványként (voucher)[15] egyfajta kvázi-piaci versenyhelyzetet (Hoffman 2006: 106) is teremtett.

[15] A szolgáltatásszervezési irodalom implicit utalványnak (voucher) tekinti azt, amikor az

A másik, jelentősebb igazgatás korrekciót a személyes jellegű szociális szolgáltatások ellenőrzési rendszerében az jelentette, hogy a megyei közigazgatási hivatalokon belül immáron egy egységes szociális szakigazgatási szervekként kialakították a *megyei szociális és gyámhivatalokat*. Nem került sor azonban a szolgáltatásvásárlói pozíció kialakítására, a költségvetési támogatásokra valamennyi működési engedéllyel rendelkező intézmény jogosult maradt, s a Magyar Államkincstár területi szervei nem vásárolták a szolgáltatásokat, hanem utalványozták a normatívákat.

• Kísérlet egy rendszerszerű változásra: a félbe maradt „paradigmaváltás" 2007/2008-ban

A 2006/2007-es időszak – pénzügyi szempontú, elsősorban finanszírozási jellegű – korrekcióját követően 2007-ben megindult a szociális törvény nagyobb léptékű átalakításának munkája, amelyet az átalakítást előkészítő előterjesztés[16] „paradigmaváltásként" jellemzett. Az előterjesztés fő célja végső soron a szolgáltatási rendszer kiegyensúlyozottabbá tétele volt. Ennek keretében egyes szociális szolgáltatásokat kiemelt az önkormányzati kötelező feladatok közül, s azokra vonatkozóan bevezette az állami szolgáltatásvásárlást. Az ápolást-gondozást jelentő szolgáltatások terén a direkt állami szolgáltatásvásárlás helyett egyfajta jogosultság vizsgálatot írt elő, amelyek elvégzését a szakosított ellátásokat illetően az Országos Rehabilitációs és Szociális Szakértői Intézetre, az alapszolgáltatásokat illetően pedig a kistérségi székhely települések jegyzői mellett felállított szakértői bizottságokra telepítette. Mivel azonban így, az új rendszerben nem mindenki vált volna jogosulttá a szakosított ellátásokra, az ellátórendszerből való kiesés megelőzése céljából az alapszolgáltatások megerősítésére jelentős – 12,5 milliárd forintnyi – többletforrást irányzott elő a kormányzat (Rácz 2008: 194).

Mindezen változtatásokat lényegében egyfajta óvatos lépéssorozatnak tekinthetjük, a szolgáltatásvásárló megteremtése és a kapacitások kiegyensúlyozása céljával. És ugyan elsősorban a rendkívül magas igazgatási költségek miatt nem került sor önálló szolgáltatásvásárló szervezet felállítására, az egyes szervezetek szolgáltatásvásárlói feladatokat is kaptak. Az alapellátások megerősítésére fordított források nem titkoltan azt a célt szolgálták, hogy így az alapszolgáltatásokkal váltsák ki a drágább szakosított ellátásokat.

A reformnak szintén fontos eleme volt a családi gondoskodás előtérbe helyezése: az egyes ellátások állami támogatását ugyanis a szolgáltatási rászorultság szintje mellett az ellátott jövedelmétől is függővé tették, valamint megteremtették annak lehetőségét, hogy az állam a szolgáltatásban részesülő személyre fordított állami támogatásokat hagyatéki teherként vehesse figyelembe.

állam a szolgáltatások finanszírozását az ellátotthoz köti, s az ellátott után – függetlenül a szolgáltató fenntartójától – a szolgáltató igénybe veheti a költségvetési támogatást. Ld.: Blöndal 2005: 96–97.

[16] Előterjesztés egyes szociális tárgyú törvények módosításáról. Szociális és Munkaügyi Minisztérium, Budapest, 2007. május, 10.717-1/2007-SZMM.

A „paradigmaváltásnak" nevezett reform azonban nem váltotta be teljes mértékben a hozzá fűzött reményeket, mert ugyan valóban csökkentette a szakosított ellátások igénybevételét, de azzal egyidejűleg elmaradt az alapszolgáltatások kiterjedése, amely valószínűleg az ellátórendszer szűkülését jelentette. A jogosultság megállapítása is több szempontból problematikus volt, ugyanis az azt ellenőrző szervek bürokratikusan és hivatali szempontok alapján cselekedtek, ráadásul a munkájuk nem feltétlenül járt a valós szükségletek pontos ellenőrzésével, amelyet az is akadályozott, hogy a rászorultsági és szolgáltatási standardok kialakítása egyfajta „ugrás volt a sötétbe", s a tapasztalatok hiánya erősen érződött a rendszeren.

A 2008 őszén kezdődő gazdasági világválság ráadásul elsöpörte az alapszolgáltatások megerősített támogatási rendszerét: azok sok esetben a reform előtti (vagy esetleg annál is alacsonyabb) támogatási szintre estek vissza, így az átalakítás alapfeltétele, az egységes, mindenütt hozzáférhető alapszolgáltatási rendszer meghiúsult.

- In integrum restitutio: a 2005-ös állapot visszaállítása

Mindezekre figyelemmel a 2010 végén lejátszódott jogszabályváltozás a 2007/2008-as paradigmaváltás legtöbb újítását – így a jogosultságnak az ellátó intézménytől független vizsgálatát, a jogosultsági és szolgáltatási standardok kiépítését – felszámolta, s így nagyjából a 2005-ös szabályozási modellt állította vissza, azzal az indoklással, hogy az új finanszírozási rend a 2007-es paradigmaváltás célkitűzéseivel összhangban inkább az olcsóbb alapszolgáltatások igénybevételére ösztönöz.

Az elmúlt évtized szabályozási módosításaiban központi elemmé vált a hatékonyabb, kiegyensúlyozottabb szolgáltatási rendszer kiépítése, a kvázi verseny révén az ellátórendszer hatékonyságának erősítése, a dinamikusan változó törvényhozás azonban nem hozott olyan rendszerű átalakításokat, hogy azok a diszfunkcionális jelenségek felszámolását jelenthették volna. Az állandó reformok viszont „felértékelték azt a szakértelmet, amely a kényszerű alkalmazkodások menedzselésében illetékes" (Krémer 2009: 152). *Így a személyes jellegű szociális szolgáltatások megújítása egy lezáratlan, befejezetlen történet.*

IV. Quo vadis személyes jellegű szociális szolgáltatások igazgatása?

Az elméleti koncepciók és a félbe maradt reformok ellenére sem született meg egy, a már feltárt és a tudomány eszközeivel is leírt igazgatási diszfunkciókat kezelő átfogó, szociális reform. A jelenlegi kormányzat azonban célul tűzte ki, hogy megújítja a nagy humán közszolgáltatási rendszereket, így az egészségügyet (Semmelweis-terv), a köz- és felsőoktatást (amelyek koncepciói folyamatosan készülnek), valamint a szociális ellátásokat (Nemzeti Szociálpolitikai Koncepció).

Az új Alaptörvény megalkotásával egyidejűleg a korábban adottságként kezelt önkormányzati reform megújítására is sort kívánnak keríteni.

Bár még csak az Ötv. szabályozási koncepciója készült el, de az Alaptörvény, az Ötv. koncepció és a Nemzeti Szociálpolitikai Koncepció már jelzik az átalakítások fő irányát: *az erőteljes szolgáltatási centralizációt és az államosítást.*

Ha csak az Alaptörvényt nézzük, már abból is látható a helyi autonómia leszűkített értelmezése, hiszen az eddigi törvényességi ellenőrzés helyébe a törvényességi felügyelet lép [34. cikk (4) bekezdés], s a kötelező feladatának végrehajtását elmulasztó önkormányzat mulasztását – annak bírósági megállapítását követően – a törvényességi felügyeletet ellátó kormányhivatal pótolhatja [32. cikk (5) bekezdés]. Az önkormányzati tulajdon eddigi erős védelmi szintje is csökken azzal, hogy az Alaptörvény 32. cikk (6) bekezdése értelmében „[a] helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely a feladataik ellátását szolgálja". Ez a megfogalmazás ugyanis nem zárja ki annak a lehetőségét, hogy az önkormányzati feladat elvonása, azaz „államosítása" esetén szabadon elvonhassák az ahhoz kapcsolódó vagyont, hiszen az önkormányzat tulajdona az Alaptörvény új megfogalmazása szerint a feladatok ellátásához kötődik, a feladatellátáshoz kapcsolódóan részesül védelemben. A megyei önkormányzatok vagyonának állami kézbe vételéhez kapcsolódóan a fentieknek hasonlóan módosítják a 2011. december 31-éig hatályos Alkotmányt is.[17]

Az Alaptörvény által jelzett centralizációs tendenciák tükröződnek a 2011 májusában nyilvánosságra hozott Ötv. szabályozási koncepcióban, amely egyrészt a szűkíteni akarta az önkormányzati kötelező feladatokat, másrészt több ponton, így a személyes jellegű szociális (alap)szolgáltatások körében is elő kívánta írni a járási – azaz a jelenlegi kistérségi – kötelező önkormányzati társulások kialakítását. A fenti koncepciónál a szociális szolgáltatásszervezés területén a 2011 tavaszán tervezetteknél valamivel korlátozottabb centralizációt valósítana meg az új Ötv. normaszövegének tervezete, valamint a megyei önkormányzati közszolgáltatási feladatokat felszámoló, e kézirat lezárásakor parlamenti vita alatt álló törvényjavaslat[18]. Az új szabályozásban – ha a korábbinál erősebb kontroll alatt is – de fennmaradna az önként átvállalt feladatok köre. Míg az alapszolgáltatási rendszer szabályozása alapvetően 2012 után sem változna, ezzel szemben a szakosított ellátások szervezésének felelőssége terén 2012 és 2014 (az új Ötv. tervezett hatályba lépése) között jelentős változásokra kerülne sor. A T/4659. számú – már hivatkozott – törvényjavaslat ugyanis a megyei önkormányzatok által fenntartott intézményeket (így a szociális és gyermekvédelmi szakosított ellátásokat és szakellátásokat nyújtó intézményeket is) közvetlen államigazgatási irányítás alá vonná. A tervek szerint valamennyi – jelenleg megyei, fővárosi fenntartású – közszolgáltató intézménnyel kapcsolatos fenntartói jogokat a kormánymegbízott irányítása alatt álló, s várhatóan a megyei kormányhivatalok szakigaz-

[17] Lásd a T/4658. számú törvényjavaslat alkotmánymódosító szabályát, amely törli az Alkotmányból az önkormányzati tulajdon alkotmányos védelmére vonatkozó rendelkezést.

[18] A kéziratot 2011. november 5-én zártam le. Ekkor még a módosító javaslatokkal kapcsolatos határozathozatalra várt a megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről szóló T/4659. számú törvényjavaslat.

gatási szerveiként vagy a törzshivatal részeként működő, megyei intézményfenntartó központ látná el. 2014-től – az új Ötv. hatályba lépésétől kezdődően – pedig valószínűleg a jelenleg a települési önkormányzatok által szervezett szakellátási feladatok is az államigazgatás közszolgáltatás-szervezési feladat- és hatáskörébe kerülnének.

A fenti centralizációs tendenciákkal összhangban állnának a Nemzeti Szociálpolitikai Koncepcióban javasolt változtatások, a Koncepció ugyanis az államigazgatási szervként meghatározott szolgáltatásvásárló széles hatásköreivel gyakorlatilag az ellátórendszer igazgatását erősen centralizálná. Tekintettel a szolgáltatásvásárló, a szakmai ellenőrző szerv (megyei szociális és gyámhivatal), valamint a törvényességi felügyeletet ellátó szerv (megyei kormányhivatal törzshivatala) megerősített hatásköreire, a helyi autonómiák szervezési és igazgatási mozgástere a megmaradó – döntően alapszolgáltatási – önkormányzati feladatokat illetően is beszűkülne. A Koncepción azonban e téren is láthatóan túllépett a gyakorlat: míg abban egy ágazati szolgáltatásvásárlón keresztül érvényesülő, viszonylag indirekt centralizáció képe rajzolódott ki, addig a 2011 őszi törvényjavaslatok a szakellátások terén egy közvetlen és direkt államosítási modellt követtek.

Az NSZK által felvázolt, a szolgáltatásvásárló intézményén keresztül érvényesülő centralizáció és a T/4659. számú törvényjavaslat direkt államigazgatási kézbe vonáson alapuló modellje valóban kezelheti az erőteljes decentralizációból fakadó diszfunkcionális jelenségeket, de kérdéses, hogy a túlzott centralizáció, a helyi közösségek ellátási korrekciós képességének[19] erőteljes korlátozása nem vet-e fel újabb, a hasonlóan centralizált szocialista tervgazdaságokban jelentkezőkhöz hasonló újabb problematikus kérdéseket. Egy sikeres reform előkészítése során ennek vizsgálatát is fontos szempontnak kéne tekinteni, hiszen az nem jelent jelentős előrelépést, ha úgy oldunk meg különböző gondokat, hogy azokkal egyben – legalább olyan súlyos – problémákat is létrehozunk.

Az új Ötv. normaszövegének tervezete alapján a szociális alapszolgáltatások szervezése továbbra is a települési önkormányzatok feladat- és hatáskörébe tartozna, az új törvény azonban széles körben tenné lehetővé, hogy a járásszékhely városokra és a kistérségi társulások helyébe lépő, immár kötelező járási társulásokra számos különböző feladat ellátását telepítsék. Amennyiben a járásszékhely városok kötelező feladatait növelnék meg, az álláspontom szerint erősítené a magyar szociális ellátórendszer településközpontúsága miatt a tanulmányban már korábban ismertetett „potyautas" effektusokat, illetve a „demokrácia deficitet". A járási kötelező társulás túlzottan széles körben való alkalmazásának is lehetnek hátrányos következményei, ekkor ugyanis az ellátottól túlzottan messzire kerülhetnek az alapszolgáltatások (alapellátások).

A sarkalatos törvények kidolgozásának jelenlegi, forrongó időszakában így nehezen átlátható, hogy mi lesz a magyar szociális ellátórend-

[19] A szociális igazgatással foglalkozó kommentárok jellemzően azért tartják fontosnak a személyes jellegű szociális szolgáltatások széles körének önkormányzati szervezését, ugyanis álláspontjuk szerint a helyi autonómiák képesek korrigálni az ellátórendszer egyes rugalmatlanságait. Ld.: Arden – Baker – Manning 2009: 232–233, Wilson – Game 1998: 83, Borgetto – Lafore 2006: 36–37.

szer igazgatásával. A dolgok jelen állása szerint a szakellátások terén egy gyökeres és erőteljes centralizációra kerül sor, míg az alapszolgáltatások (alapellátások) terén „Nyugaton a helyzet változatlan" marad. Azt azonban ki kell emelni, hogy az őszi reformjavaslatok nem a Nemzeti Szociálpolitikai Koncepció logikáját követik, így valószínűleg ez az anyag is egy lehet az elmúlt évtized meg nem valósult átfogó ágazati reformtervei közül.

Irodalom

Adrian, Charles R., 1972: State and Local Governments, New York – St. Louis – San Francisco: McGraw – Hill Book

Aerts, Yvo – Siegmund, Horst, 1994: Belgium, In: Wehling, Hans-Georg (Hrsg.), Kommunalpolitik in Europa, Stuttgart – Berlin – Köln: Verlag W. Kohlhammer 103–127.

Arden, Andrew – Baker, Christopher – Manning, Jonathan, 2008: Local Government Constitutional and Administrative Law, London: Sweet & Maxwell

Blöndal, Jón R., 2005: Market-type Machanisms and the Provision of Public Services, OECD Journal on Budgeting (5.) 1. 79–106.

Bocken, Hubert – de Bondt, Walter, 2001: Introduction to Belgian Law, Bruxelles – The Hague – London – Boston: Bruylant – Kluwer Law International

Borgetto, Michel – Lafore, Robert, 2006: Code de l'action sociales et des familles, Paris: Dalloz

Branciard, Michel, 1984: Décentralisation dans un pays centralisé, Lyon: Chronique Social

Czibere Károly – Sziklai István – Mester Dániel – dr. Vörös Gyula – Sidlovics Ferenc – Skultéti József – Beszterczey András, 2011: Nemzeti Szociálpolitikai Koncepció 2011–2020, Budapest: Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet

Csefkó Ferenc (szerk.), 1999: Önkormányzati iránytű, Villány: Nova Historica Kiadó

de Lima, Pascal – Ventelou, Bruno – Hugounenq, Rejane, 2005: Public Services and European Integration, Public Finance and Management (5.) 3. 370–398.

Esping-Andersen, Gøsta, 2006: Ismét a Jó Társadalom felé? Esély (17.) 3. 1–26.

Fazekas Marianna, 2008: A köztestületek szabályozásának egyes kérdései, Budapest: Rejtjel Kiadó

Fazekas Marianna – Ficzere Lajos (szerk.), 2005: Magyar közigazgatási jog. Általános rész, Budapest: Osiris Kiadó

Fonyó Gyula (szerk.), 1976: A tanácstörvény magyarázata, Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó

Győri Péter – Mózer Péter, 2006: „Tékozló koldus ruháját szaggatja". A szociális szolgáltatások és támogatások újjáépítésének programja, Budapest

Healy, Judith, 2002: The Care of Elder People: Australia and the United Kingdom, Social Policy and Administration (36) 1. 1–19.

Hoffman István, 2003: Szolidaritási reform – a szociális ellátórendszer helyi-területi rendszerének megújítása, Budapest

Hoffman István, 2006: Adalékok a közszolgáltatás fogalmához, In: Nagy Marianna (szerk.): Jogi tanulmányok 2006, Budapest: ELTE ÁJK 85–112.

Hoffman István, 2007: Alap- és középfokú szolgáltatások szervezése, In: Horváth M. Tamás (szerk): Piacok a főtéren. Helyi kormányzás és szolgáltatásszervezés, Budapest: KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság 211–278.

Hoffman István, 2009: Önkormányzati közszolgáltatások szervezése és igazgatása. Az elmélet és a gyakorlat tükrében, Budapest: ELTE Eötvös Kiadó

Hoffman István, 2010: Néhány gondolat a helyi autonómiáknak a személyes jellegű szociális szolgáltatások szervezésével összefüggő feladatai rendszeréről, Új Magyar Közigazgatás (3.) 9–10. 17–30.
Hoffman István, 2011a: A helyi önkormányzatok társulási rendszerének főbb vonásai, Új Magyar Közigazgatás (4.) 1. 24–34.
Hoffman István, 2011b: A helyi önkormányzatok feladat- és hatásköri korlátainak értelmezése egyes államok közjogi szabályozásában, Jogtudományi Közlöny (66.) 5. 278–290.
Hoffman István, 2011c: Az önként átvállalt (alternatív) feladatok szerepe a magyar önkormányzati rendszerben, Közjogi Szemle (4.) 2. 37–44.
Hoffman István – Krémer Balázs, 2005: Amit a SZOLID Projekt mutat, Esély (16.) 3. 29–63.
Hoffmanné dr. Németh Ildikó – Hoffman István, 2003: Gondolatok a közszolgáltatásoknak a települések teherbíró képességéhez igazodó községi, mikrokörzeti és kistérségi differenciált szervezéséről, néhány, a finanszírozást érintő javaslattal, Magyar Közigazgatás (53.) 8. 458–472.
Horváth M. Tamás, 2005: Közmenedzsment, Budapest – Pécs: Dialóg-Campus Kiadó
Horváth M. Tamás, 2002: Helyi közszolgáltatások szervezése, Budapest – Pécs: Dialóg-Campus Kiadó
Kahl, Arno, 2010: Moderne Daseinversorge und ihre Herausforderungen an die Rechtsdogmatik, Zeitschrift für Verwaltung (15.) 6. 913–924.
Krémer Balázs, 2009: Bevezetés a szociálpolitikába, Budapest: Napvilág Kiadó
Kryszkowski, Jacek, 2005: Social Services in Poland, IUC Journal of Social Work (10.) 1–7.
Maurer, Hartmut, 2009: Allgemeines Verwaltungsrecht, München: Verlag C. H. Beck
Maydell, Bernd von – Ruland, Franz – Becker, Ulrich, 2008: Sozialrechtshandbuch, Frankfurt: Nomos
Nagy Marianna, 2010: Interdiszciplináris mozaikok a közigazgatási jogi felelősség dogmatikájához, Budapest: ELTE Eötvös Kiadó
Outila, Jaako, 1985: The Finnish Legal System, Helsinki: Finnish Lawyers Publishing Company
Palier, Bruno – Martin, Claude, 2008: Reforming the Bismarckian Welfare Systems, Oxford: Blackwell Publishing
Rácz Katalin, 2008: Szociális feladatellátás a kistelepüléseken és a többcélú kistérségi társulásokban, In: Kovács Katalin – Somlyódyné Pfeil Edit (szerk): Függőben. Közszolgáltatás-szervezés a kistelepülések világában, Budapest: KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság 183–210.
Rauch, Dietmar, 2008: Central Versus Local Service Regulation: Accounting for Diverging Old-Care Developments in Sweden and Denmark, 1980–2000, Social Policy and Administration (42.) 3. 267–287.
Rixer Ádám – Hoffman István – Szilvásy György Péter, 2011: Közigazgatási jog, Budapest: Novissima Kiadó
Roth, Günther – Rothgang, Heinz, 1999: Die Auswirkungen des Pflege-Versicherungsgesetzes auf die Entwicklung der Heimentgelte, Zeitschrift für Gesundheitswissenschaften (7.) 4. 306–334.
Störnholm, Stig, 1981: An Introduction to Swedish Law, Deventer – Boston – Antwerpen – Frankfurt: 1981
Wilson, David – Game, Chris, 1998: Local Government in the United Kingdom, London: Macmillan
Wolf, Charles Jr., 1993: Market sor Governments. Choosing Between Imperfect Alternatives, Cambridge (MA): MIT Press

L. Ritók Nóra

Mi lesz veled, művészetoktatás?

Tapasztalataim és vágyaim a művészeti nevelésben

Magyarországon az egyedülálló értéket teremtő művészetoktatás sorsa elbizonytalanodott. Az értékteremtés nemes célja mellett az átgondolatlan intézkedések sora mára olyan helyzetet teremtett, amely az ország jelenlegi gazdasági helyzetében már nem tartható. Ám ma már szinte kivitelezhetetlen, hogy az értékek megtartásával teremtsenek rendet, olyan szabályok, törvények szerint végezve a munkát, amelyek illeszkednek a demokrácia szabályaihoz.

Iskolaalapítóként saját intézményemben is átélem ezt, közoktatási és esélyegyenlőségi szakértőként pedig az hiszem, képes vagyok kicsit nagyobb kitekintésben is átlátni a tapasztalatokat.

A művészeti nevelés fontosságát sok szakmai cikk méltatta már, bár nem sok eredménnyel, hiszen az alapoktatásban évtizedek alatt egyre kisebb figyelmet kapott. A törvények kusza rendszerében vizsgálni ezt az egészet nem egyszerű. Különösen, ha közben még olyan tapasztalatokat is szeretnék elmondani, amelyekről mindenki hallgat. Pedig azt hiszem, a következtetéseket le kellene vonnunk, hogy ne kövessük el ugyanazokat a hibákat a jövőben. Nem a felelősöket keresem, nem hiszem, hogy bárki rosszat akart, csupán a döntések ellentmondásosságát szeretném felvázolni, és összevetni a valós helyzetekkel. Néha persze szubjektív megközelítésben, amit vállalok. Hogyan is írhatna másképp egy olyan iskolaalapító, aki sok éve épít valamit, ami mindenki szerint sikeres, ám amelynek fennmaradására nem látja az esélyt?

Lehet, hogy évek múlva objektívabban tudnék írni erről. De akkor már mi értelme lenne?

Sokak szerint nem jól időzítek. Mert a helyzeten csak rontok, ha most írok ezekről a dolgokról. De én azt hiszem, ez nem így van. A jövőt mindannyian látjuk. És hátha lesz, aki egy kicsit átgondolja velem ezt az egészet, és levonja a konzekvenciákat. Legalább azokban az elemekben, amelyek a közoktatás egész rendszerére hatással lehetnek. Talán még nem késő. Most a törvénytervezet vonatkozásában pedig biztosan nem.

Művészeti nevelés a közoktatásban

A művészeti nevelés mindig is része volt a közoktatási rendszerünknek. Célja mindig az aktuálisnak tartott szellemi értékek megértetése, elsajátítása vagy bemutatása volt. Ebben talán a legsikeresebb és leghosszabb ideig, napjainkig is meghatározó az interpretálás volt. A vizuális nevelésben a legtöbb helyen még mindig a csúcsteljesítmény a valóság látványhű ábrázolása, hiszen abból nem lehet baj. Más a helyzet, ha a művészetet mint nyitott, az új értékekre, a másságra fogékony, a külön-

bözőségben értéket látó tényezőként kezeljük. A lázadó, a régi eszmékkel szakító magatartás, az egyéni megközelítések hangsúlyozása valahogy sosem illeszkedett a rendszerekbe, így ennek tanítása nem lehetett túl hangsúlyos. Az egyéninél mindig is fontosabb volt a mintakövető, kevesen merték és merik vállalni pedagógusként a művészet igazi céljának megértetését a tanteremben. Azt hiszem, sok helyen ma még mindig nyerőbb a mintarajziskola-szerű módszertan, mint az egyéniség szabad fejlesztése. (Igaz, ez veszélyes is, hiszen erősen hat a kultúrára is, mert a művészeti nevelés alkotóvá és befogadóvá is nevel.) Ki tudja, talán ez az oka, hogy sosem kapott az állami oktatásban túl nagy szerepet. Mert nem illeszkedik a regnáló kormányok stabilitást, állandóságot és kiszámíthatóságot igénylő törekvéseihez.

De talán nem kellene eddig visszamennem.

Egy biztos: az állami oktatás központi tantervéhez viszonyítva mindig nagyobb teret kapott a művészeti nevelés, vagy a művészettel nevelés az államitól eltérő, alternatív tantervek szerint működő oktatási intézményekben.

Ha nem is akkora hangsúllyal, de a művészeti nevelés azért valamilyen szinten mindig jelen volt az általános iskolai tantárgyak között – énekzene, rajz, néhol alternatív próbálkozásként (Zsolnai) a néptánc is. Aztán ott volt a már az 1900-as évektől eredeztethető zeneiskolák hálózata, bár ennek az iskolatípusnak mindig volt egy elitiskola jellege, a klasszikus zenei tudás mindig is státuszszimbólum volt – ezen a területen a szegényebb társadalmi csoportok alig jelentek meg.

Mellettük pedig jelen voltak még a hagyományőrző kulturális, általában egy-egy településhez kötődő egyesületek, amelyek szintén országos hálózattá bővítették a néptáncot, kapcsolva hozzá a táncház mozgalmat is. Igaz, ennek is, és a világhírű Kodály módszernek is megvolt a kormányzati támogatottsága. Több szálon is felfedhető módon természetes része volt az akkori kultúrának, szükséglet volt, a nemzeti identitás megnyirbált szabad vállalása miatt, és valahogy szervesen kapcsolódott mindenhez, a tv-műsoroktól a települések mindennapjaiig. Tehát megteremtődött egy érték, ami sajátosan magyar volt, amire szükség volt, ami kiegészítette az általános iskolai oktatást egy különleges tartalommal, mindenki számára örömteljesen.

Közben, még amikor a gazdasági szempontok nem írták felül a szakmaiakat, minden iskolában volt lehetőség szakköri foglalkozásokra, egyetlen iskola sem létezett rajzszakkör, énekkar, néptánc-szakkör nélkül, és a gyerekek délutánonként is gyakorolhatták ezeket a személyiségfejlesztő tevékenységeket.

Némi oldalhajtás volt, amikor a tagozatos osztályok, általános iskolák megjelentek. Olyan iskolák voltak ezek, amelyekben a párhuzamos osztályok közül egyet-egyet kiemeltek, s a választott profilnak megfelelő tantárgyat magasabb órában, esetleg csoportbontásban, külön „emelt" tanterv szerint tanították. Itt, a matematika, később informatika vagy nyelvi tagozat mellett megjelentek az ének-zene, a sport, vagy akár a rajz tagozatos osztályok, iskolák is. Ezekhez mindig kapcsolódott persze a kiválasztás is, így szinte elkerülhetetlen volt, hogy a művészeti tagozatos osztályokba is a jobb, általános intellektuális képességeiben is erősebb és jobban szocializált gyerekeket választották, hiszen rajtuk a plusz tevé-

kenységek sorával, versenyekkel a teher is több volt, és mindehhez nem lehetett nélkülözni a szülői támogatást.

Így ezek a kiemelt osztályok, iskolák óhatatlanul kizárták magukból azt, aki problémás volt, akinek valamelyik részképessége kiesett, vagy aki szegény volt és nélkülözte a családi támogatást. A tagozatosodás tehát egyfajta szegregációt is gerjesztett. Ugyanakkor a művészeti tagozatok óhatatlanul elkezdték segíteni a rajz és a zene kiszorulását az alapoktatásból, s a helyzet olyan színezetet adott ennek, mintha ezek a tárgyak nem az alapvető készségek fejlesztését, hanem valamiféle extra tehetséggondozást szolgálnának csupán.

Ekkor még az általános iskolák mellett jobbára csak zeneiskolák működtek. Az alapítványi iskolák, melyeket az 1987. évi II. tvr. iktatott be újból mai jogrendszerünkbe (lehetővé téve az oktatási intézmények állami monopóliumának megszűnése utáni szerveződéseket), elsősorban alternatív általános iskolák voltak.

Ám sokakban felvetődött a kérdés, hogy miért csak a zeneiskoláknak van önálló iskolai rendszere Magyarországon. Miért nem jelenhetnek meg már az alapfokon is más művészeti ágak oktatásának lehetőségei, amikor léteznek az adott területeken középiskolák, főiskolák is?

A művészeti iskolák hálózata

A jogos kérésre hamarosan megszületett az alapfokú művészetoktatás művészeti ágakra és tanszakokra lebontott követelményrendszere, amely az iskolaalapítás törvény adta lehetőségével hihetetlen lökést adott a művészeti iskolák terjedésének. Több mint nyolcszázra gyarapodott az alapfokú művészetoktatási intézmények száma, 320 ezer gyerekkel, szerte az országban. Ám a szaporodó létszám nem tartott lépést sok mindennel.

Azt hiszem, innentől datálhatók azok a hibák is, amelyek végül a mai helyzetet eredményezték.

Fontos tényező volt, hogy az oktatás tartalmát érintő változások kedvezőtlenül hatottak a művészeti tárgyakra. Az informatika és a nyugati nyelvek megjelenése, a helyi tantervek adta lehetőségek fokozatosan eltolták a hangsúlyt az ún. „fontos" tárgyak felé, a művészeti tárgyak rovására. Fokozatosan csökkent heti egy órára a rajz, az ének, néhol még olyan anomáliákkal is, hogy kétévente volt pl. vizuális nevelés, felváltva a technikával. Közben pedig a fenntartó önkormányzatok gazdasági nehézségeinek növekedésével párhuzamosan eltűntek az iskolai szakkörök. Végül a művészeti fejlesztő tevékenység fokozatosan kívül került az általános iskolai oktatás rendszerén.

Az igény azonban fennmaradt, a tevékenység iránti, természetes vágy tovább élt a gyerekekben. Így azután tömegesen jelentek meg a művészeti iskolákban. Abban a közoktatási intézményrendszerben, amelynek az alapvető célja a tehetséggondozás lenne, és amelyet erre a funkcióra szabályoztak.

Ám a korszerű pedagógiához és az ismeretekhez viszonyítva a szabályozás nem sikerült tökéletesre. A tehetség megítélése ugyanis nem olyan egyszerű dolog. Különösen nem az a művészi tehetségeknél. Még

a szakember sem képes egyetlen alkalommal biztosan megállapítani egy gyerekről, hogy tehetséges-e. A korszerű pedagógia pedig még ezer más tényezőt vesz figyelembe, például az egyéni fejlődési tempót vagy a gyerek szociális helyzetét, az őt körülvevő mikrocsoportokat stb. Hogyan illeszkedik ez az előírt, iskolaköteles korban lebonyolítandó felvételihez? Hiszen ennek alapján ma egy hétéves gyerekről a felvételi után ki kellene mondani az ítéletet: te nem vagy elég tehetséges ahhoz, hogy rajzolj, fess, mintázz. De szerencsére ezt a pedagógusok többsége nem tudja nyugodt lelkiismerettel megtenni.

Így lettek a felvételi vizsgák a legtöbb helyen formális adminisztrációs eljárások. Főként azok, akik hátrányos helyzetű gyerekekkel foglalkoznak, jól tudják, hogy sok esetben a tehetség-csírák felfedezését meg kell előznie egy felzárkóztató tevékenységnek, ami esetenként hónapokig is eltarthat, és a folyamat elején a tehetséggondozás még nem értelmezhető. Ahol a gyerek nem találkozik a tevékenységgel élete első éveiben, ott a korának megfelelő, alapvető ábrázolási szint sincs meg az iskolába lépés pillanatában. Számtalan esetben tudunk a napi gyakorlatból olyan példát mondani, amikor a hónapokig tartó hátránykompenzálás után lett szembeötlő a tehetség, utána kapott szárnyakra a gyerek.

A művészeti iskolákban megjelenő, egyre nagyobb létszámnak fontos üzenete volt: a tevékenységre nagy szükségük van a gyerekeknek. Az egyre növekvő normatíva igény azonban egyre nagyobb terhet jelentett az oktatásügynek.

Voltak más gondok is. Az iskolaalapításnak, telephelybővítésnek leginkább adminisztratív úton kellett megfelelni. Ez a tény mint kiskapu, sokakat késztetett bővítésre. Emlékszem, mennyire meglepődtem, amikor – talán nyolc éve –, az első normatíva-csökkentésnél szervezett aláírásgyűjtésébe kezdtünk, és én két megyében próbálkoztam a dolog megszervezésével. Nagyon sok, olyan telefonszámot kaptam meg az elérhető, hivatalos nyilvántartási rendszerből, amellyel vagy egy magánlakásban csöngettem, vagy egy irodaház portáján, ahol semmit sem tudtak a megadott nevű fenntartóról vagy művészeti iskoláról. Ebből történt meg az is, hogy több igazgató telefonon kapott ajánlatot: a KIR-be (Közoktatási Információs Iroda) belépve, fiktív tanulókkal és fiktív tantestülettel lehívható normatívára teremt lehetőséget egy szemfüles ajánlkozó, havi pár száz ezerért. Gyerek, iskola, oktatás nem szükséges. Érthetetlen, de elhihető. Mert az adminisztratív alapon működő rendszer ezt is lehetővé tette.

A bővítés könnyű lehetősége és az ellenőrzés hiánya tehát kecsegtető volt. Létrejöttek az egy fenntartó számára normálisan már kezelhetetlen mamut-intézmények is, több megyében, több 10 ezres gyereklétszámmal, olyanok, akiknél a létszámhoz viszonyítva meglehetősen kevés volt akár a lokális, akár az országos szakmai hatás, hírnév, létrehozott érték. Néha lezajlott ugyan egy-egy ellenőrzés, nagyritkán egy-egy feljelentés is előfordult, ha olyan, nagyobb igazságérzettel rendelkező szülő tudomására jutott, hogy a gyereke művészeti iskolába jár, aki be sem íratta. Vagy ha kiderült, hogy a szalagtűzős tánc megtanításához a tanulói jogviszonyt is leadminisztrálta az intézmény, a hozzá járó normatívával együtt. De ezek nem rettentettek el senkit, többnyire maradt minden a régiben.

Azt sokáig nem értettem, mi ebben az üzlet. Azután rájöttem. Mivel a

felhasználást tulajdonképpen nem ellenőrizte senki, így nem az anyagköltségre vagy a pedagógus óradíjra fordították az állami támogatást, hanem pl. ingatlanvásárlásra, iskolaépületek felújítására. Jó vagyonszerzési lehetőség lett hát az üresen álló irodaépületek, ipari csarnokok megvásárlása, majd a felújított épületek értékesítése. Így jelentek meg művészeti iskolai telephelyek nagyobb városok ipari parkjaiban.

Azután az oktatásirányítás úgy döntött: véget fog vetni ennek az áldatlan állapotnak, és – a magyar oktatástól eddig teljesen idegen módon – minősítési eljárást kezdeményeztek.

A minősítési eljárás

A reakciók sokfélék voltak. Volt intézményvezető, aki vállat vont: nem baj, ennyi volt. Volt pár jó évünk, és kész.

Más kétségbeesetten próbált megfelelni az első, nagy átvizsgálásnak. Az ellenőrzést végző szervezetek mindent elkövetve próbálták a legjobban szervezni az eljárást. De Magyarországon eddig még soha nem minősítettek iskolákat. Magának a minősítés tényének is több, törvényességi aggálya volt. Azután nem volt tapasztalat, idő, egyenlőtlen volt a szakértők tanszak szerinti eloszlása. Volt terület, amelyen országosan csak egy-két olyan szakember dolgozott, aki a megfelelő végzettség, tapasztalat mellett az előírásnak megfelelően még az országos szakértői névjegyzékben is szerepelt.

A minősítés az alkalmazás feltételeinek ellenőrzésével kezdődött. Erről az derült ki, hogy eddig nem értelmezte mindenki egyformán. A legtöbb gond a művészekkel volt. Közöttük némelyiknek például nem volt rajztanári végzettsége. Volt, aki már ezen elvérzett. Jól működő tanszakokat szüntettek meg, jól felszerelt műhelyeket kényszerültek bezárni a fenntartók. Ami addig mehetett, de tovább nem. Pedig sok esetben magasabb szintű oktatást produkáltak, mint egy levelezőn végzett rajztanár vezetésével. De ez akkor, ott nem volt szempont.

Azután voltak tanszakok, amelyeknek nem volt megfelelő felsőoktatási párjuk, egyszerűen nem voltak meg a megfelelő lehetőségek a gyakorló pedagógusoknak, hogy a képesítést megszerezzék (tánc- és dráma tanszakok).

Ezek után jöttek a helyszíni bejárások. A tárgyi feltétel vizsgálatok, amelyek során további anomáliákra derült fény. Voltak iskolák, amelyek jól felszerelt műhelyekkel rendelkeztek, és voltak olyanok is, ahová csak a helyszíni ellenőrzések idejére kerültek egy helyre a jegyzékben előírt felszerelések. Néhol az eddig sosem látott, ám megfelelő végzettségű tanár megjelenésekor a gyerekek az ellenőrzést végző személy előtt sem leplezték csodálkozásukat.

Érdekes volt a szakmai színvonalra vonatkozó kép is. Mivel a művészetoktatási rendszerben semmiféle szaktanácsadói, szakmai ellenőrzési elem nem volt, ezért a követelményrendszer sem érvényesült igazán a munkában. Voltak színvonalasan működő, értékteremtő iskolák, és olyanok is, ahol ugyan meglehetősen átlagos teljesítményt mutattak az alkotások, de a gyermekek öröme, feladattudata azt mutatta, hogy fontos, személyiségformáló munka folyik. Emlékszem, találtam olyan iskolát

is, ahol elkerekedett szemmel nézett a kolléganő, vajon mi bajom lehet a mákból és grízből gyönyörűen ragasztott képpel, amelyen Bambi, az őzike eredeti rajzfilmfigurája a fő motívum. Miért gondolom azt, hogy ez nem művészetoktatás?

Azután ott voltak az elkaphatatlanok. Olyan telephellyel, ahol nyilvánvalóan sosem folyt oktatás. Ahol semmi sem stimmelt. Ahol érintetlen, az ellenőrzés idejére odavitt eszközöket találtunk, és egyetlen tanulói munkát sem tudtak mutatni. Ahol nem volt meg a napló. Ahol semmi sem volt. Ahol a saját hazugságuk csapdájába estek.

Hogy miért voltak elkaphatatlanok? Mert a szakértői vélemények ellenére furcsamód megmaradtak, fellebbeztek, javítottak, új szakértőt kértek, átmenetileg szüneteltették az oktatást, majd újra indították.

Mi volt mögötte? Egyszerű, jótékony segíteni akarás? Vagy láthatatlan, nyilvánosságra sosem kerülő szálak, kapcsolatok? Nem tudom. Volt iskola, amely megszűnt, volt, amely új néven vitte tovább addig is megkérdőjelezhető tevékenységét, és volt, ahol maradt minden ugyanúgy.

Így történhetett, hogy tavaly, amikor egy új faluban egy pályázati program keretében szakkört tartottunk, indulatos telefonhívást kaptam egy másik művészeti iskola igazgatójától. Szerinte nem viselkedek etikusan és kitúrom őt onnan. Nem értettem, honnan. Amikor a pályázati előírásoknak megfelelően a falut, ahol nincs telephelyünk, kiválasztottam, megkérdeztem a megyei nyilvántartást, van-e ott más művészeti iskola. Nemleges válaszukra mentünk csak oda. Amikor ezt elmondtam az iskolaigazgatónak, már kiabált. Hogy ő már több mint 10 éve ott van, igaz telephelyengedély nélkül, mert a gyerekek máshová vannak bejelentve. És ez az iskola is kiváló minősítéssel rendelkezik. Működik most is. Ott is.

De ma is így van még, hiszen friss minősítési eljárások is folynak, ahol a kibogozhatatlan adminisztrációt látva felmerül az emberben a kérdés: hogy működhetett így, eddig?

Persze volt haszna is a minősítésnek. Előhozott tarthatatlan helyzeteket, szükségessé tett módosításokat (pl. a művészek elfogadását tanárként), továbbképzési formákat, és szűrt is a rendszeren, hiszen az előminősítésre 817 intézmény adta be a dokumentációit, az előminősítésben 689 intézményt fogadtak el, hiánypótlásra nem reagált 32 intézmény, kérelmét visszavonta, vagy nem is kérvényezte a minősítést 2 intézmény, előminősítésben 94 intézményt utasítottak vissza (2007-es minősítési adatok). Végül is kialakult egy eljárásrend, van már tapasztalat egy intézménynek komplex átvilágítására. Tehát volt értelme, és átgondolásra érdemes, nem kellene-e ezt folytatni, a hatályát kiterjesztve a többi iskolatípusra is, a szektorsemlegességet is szem előtt tartva.

Sokat töprengtem, miért alakult így a művészeti iskolák helyzete. Talán az ellenőrzés hiánya, talán a túl nagy szabadság, amely nem párosult egyéni felelősséggel. Tény, hogy azok miatt, akik nem a nemes célok és a törvények szellemében gondolkoztak, ellehetetlenülnek azok is, akik munkájukat szabályosan, színvonalasan és lélekkel végezték.

Illeszkedési zavarok

Persze nemcsak e miatt nem működhet jól. Hanem azért sem, mert igazából nem illeszkedik megfelelően a közoktatási rendszerbe. A nem megfelelő illeszkedés, a nem megfelelő szabályozás pedig új kiskapukat teremt.

A művészeti iskola típusa ún. nem tankötelezettséget teljesítő közoktatási intézmény. Vagyis ha valaki beiratkozik, az iskola megigényli a közoktatási intézményként járó normatívát rá, és természetesen tanulói jogviszony létesül az iskolával, annak minden adminisztratív kötelezettségével együtt. Ám ha a gyerek megunja, és nem akar járni, semmilyen eszközzel nem tartható ott, és az iskolának a normatívát vissza kell fizetnie. Amikor azonban az ember költségvetést, órarendet készít, a tejes csoportlétszámmal számol. Mindez magával hozza, hogy az iskola nem jelenti ki a lemorzsolódót, papíron viszi félévig, vagy a tanév végéig, a normatíva miatt. Az iskolatípus finanszírozása tehát nem illeszkedik a működtetésnek megfelelő módon.

Azután ott a verseny, amely sokszor nem etikus megoldásokra készteti az iskolákat annak terén, hogy ki, melyik művészeti iskolának ajánlja fel a normatívát. Mert az állam (a nagy létszám miatt) csak egy művészeti ághoz ad normatívát. Ha a településen van egy zeneiskola, és egy táncművészeti ágon oktató művészeti iskola is működik, a szülőnek kell eldöntenie, hol veszi igénybe a normatívát. Mert a másikért tandíjat kell fizetni, kötelezően, ami nem kevés. Megy tehát a harc a gyerekért az iskolák között, és sokan ebben a harcban nem ismernek nem használható eszközöket.

Maga az oktatási forma is térítési díj ellenében vehető igénybe. Ez még egy ellentmondást jelent a közoktatási intézmény fogalmát illetően. Mert ha valami a közoktatási rendszer része, akkor hogy lehet fizetőssé tenni? A közoktatási intézményhez kapcsolódik az egyenlő hozzáférés fogalma, amit a kötelező fizetési kötelezettség lehetetlenné tesz. Az itt jelentkező ellentmondás áthidalására, vagyis hogy az esélyegyenlőségi szempontnak is eleget tegyenek, ez alól kötelezően mentességet élveznek az igazoltan hátrányos helyzetű tanulók.

Amikor ezt a döntést meghozták, egy csapásra ellehetetlenítették azokat a művészeti iskolákat, amelyekben magas volt a hátrányos helyzetű tanulók aránya. Azokról van szó, akik a nehezebb helyzetű kistérségekben működtek. A kis falvakban, ahol semmi sincs. Mert a térítési díjra nem biztosítottak állami forrást, a normatívát viszont úgy csökkentették le, hogy a képzés fedezetét a fenntartói hozzájárulás mellett e kettő, vagyis az állami támogatás és a szülői hozzájárulás együtt nyújtsa.

Rá egy évre az AME (Alapítványi és Magániskolák Egyesülete) nem kis lobbijának köszönhetően rövid időre megnyitottak egy forrást, amit közoktatási megállapodás keretében lehetett megpályázni. Pár művészeti iskola is sikerrel pályázott, és kapott öt éven át (igaz, csak az első év hátrányos helyzetű létszámára) támogatást. Ám itt sem definiáltak mindent pontosan a kidolgozók, hagytak egy „rászorulók" sávot, amikor az intézményre bízták, kit vesz be ebbe. A kidolgozók nem megfelelően körülhatárolt keret-meghatározása megint egy olyan elem volt, amely kiskapukra adott lehetőséget. Így bekerülhettek egy szociális alapon járó

támogatási rendszerbe olyanok, akik nem kifejezetten rászorulók. Olyan iskolák is, ahol nem volt igazán hátrányos helyzetű gyermek.

Ugyanakkor a támogatás nem volt létszámkövető, ennek hiánya miatt sérültek azok, akik igazoltan hátrányos helyzetűként nem kapták meg a kiegészítést. De ezt már képtelenség volt megváltoztatni.

A közoktatási megállapodás további sorsa bizonytalan. Most mintegy 10 ezer gyerek kapja, nem tudni meddig, a rendszer más része nem. Ez nem olyan kiegészítő támogatás, amely elérhető az összes olyan iskola számára, akik hátrányos helyzetűeket oktatnak, csak azoknak, akik belekerültek az öt évvel ezelőtti pályázati támogatásba.

Egyelőre hosszabbítást kaptunk decemberig, és szóbeli ígéretet további támogatásra. Csak remélni tudjuk, hogy az ígéret realizálódik is. Garanciák erre a közoktatási törvénytervezetben nem találhatók.

Mert ha ez megszűnik, és nem lesz kiegészítése a normatívának, ezek az iskolák, köztük a mienk is, bezárhatnak. Mert ahol a tanulók 70 százaléka hátrányos helyzetű és nem fizet, ott nincs kire ráterhelni a hiányt. Az intézmény költségvetését képtelenség stabilizálni, hiszen a lecsökkentett normatívánk még a tanári bérek és járulékok töredékét sem fedezik, nemhogy az anyagköltséget vagy útiköltséget. Ez a finanszírozás csak növeli a szakadékot a kistelepülési és a nagyvárosi iskolák között, miközben azt hallhatjuk szlogenként, hogy mindenkinek egyforma esélyt kell adni.

Egy másfajta illeszkedési zavar az értékelés területén tapasztalható. A közoktatási intézmény definiálásban az értékelési rendszer fontos pont. Osztályozzunk hát 1-től 5-ig. Azzal a kötelezettséggel, hogy a térítési díjból a fenntartó a tanulmányi eredmény függvényében engedményt köteles adni.

Valaki valamikor azt gondolta: ösztönző lehet, ha majd a gyerek jobban igyekszik, mert akkor párszáz forinttal kevesebbet kell fizetniük. De aki amúgy is fizetésre kötelezett, vagyis nem hátrányos helyzetű, annak ez nem sok ösztönzést jelent.

Ha végignézzük az országban a művészetoktatási intézmények értékelési naplóit, mindenhol 4-es, de inkább 5-ös eredményt látunk. Ez azonban a követelményrendszerrel összevetve nem lehetséges. Képtelenség, hogy ne lenne gyengébben teljesítő közöttük. Amikor erre egyszer rákérdeztem, a pedagógusok válaszai a következők voltak: azért adnak ötöst, hogy a gyereknek legyen kedve járni. Ha hármast adnának, nem jönne. Más szerint ha gyengébb jegyet adna, a szülőnek többet kellene fizetnie, és akkor nem engedné. De hol vannak ezek a szempontok az értékelés igazi funkciójától?

Így azután az értékelés elveszíti eredeti szerepét, csupán fölösleges adminisztratív tevékenységként van jelen a rendszerben. Mindenki beírja havonta az ötöst, olykor a négyest, tulajdonképpen a teljesítménytől függetlenül. A szöveges értékelés persze megoldás lenne, de ennek már a gondolatától is rosszul van mindenki, az általános iskolai változatának sem sikerült beépülnie a rendszerbe.

Mi persze ettől függetlenül a kezdetektől így értékeltünk, élvezve annak összes pozitív hatását.

Egyéb gondok

Azután ott a többi terület is, az összes különbség, amely az általános iskola és a művészeti iskola között fennáll, és amelyben az egységes közoktatási szabályozás nem érvényesíthető. A kezelhetetlen és hatalmas adminisztrációs rendszer, amely nem illeszkedett soha rendesen a tartalomhoz, pl. az átjárhatósághoz. A KIR, az anyakönyvek, a beírási naplók, amelyeket a törvény szerint ugyanúgy, sőt, még több területen kell vezetnünk, mint az általános iskoláknak, bár a támogatás a különbségek töredékét fedezi. A 2011–12-es tanév felmenő rendszerben kötelezően bevezetendő új követelményrendszerének adminisztrációs elvárásait még nem látjuk, egyelőre csak a bevezetés illeszkedési hiányosságaival küzdünk. Aztán ott van pl. a közoktatási intézményrendszerhez kötődő diákönkormányzat. Ami nehezen működtethető ott, ahol heti négy órában van oktatás egy gyereknek, ám a dokumentumok elfogadásán túl itt is vannak tevékenységek, amelyek azonban csak formálisak, tartalommal nehezen megtölthetők.

A helyzetet csak tovább bonyolítja a fenntartói háttér sokszínűsége, az, hogy ezeknek az iskoláknak egy része önkormányzati fenntartású (tisztán művészeti, általában zeneiskola, vagy általános és művészeti iskola is, egyben) más része egyházi vagy alapítványi. Vannak, akik csak a nagyobb múltú zeneoktatásba maradtak, tradíciót és települési értéket adva, mások minden művészeti ágat felvettek, különösebb helyi hatás nélkül. Azután vannak, akik egy-egy művészeti ágra, táncra vagy képzőművészetre koncentrálva rövid idő alatt nemzetközi téren is elismeréseket érdemeltek ki.

Ott van még a Waldorf iskolák hálózata, amely ugyanúgy általános és művészetoktatási intézmény, de csak az elnevezés azonos, mert ez az iskolatípus a követelményrendszerében, az alkalmazási feltételeiben jelentősen eltér a többi, azonos típusú iskolától (pl. a faművesség tanításához itt elég a középiskolai végzettség, a művészetoktatás nem Waldorf típusaiban viszont a fatárgy-készítés tanításához a rajztanári diploma mellé még kell egy OKJ-s végzettség is).

Művészeti nevelés és felzárkóztatás

Számunkra, egy zömében hátrányos helyzetű gyerekeket oktató iskola számára óhatatlan, hogy az ember ne bonyolódjon bele az esélyegyenlőségi munkába is. Mi pedig alaposan belebonyolódtunk. Sok éves tapasztalattal egy olyan modellt tudtunk kidolgozni, amely sikeres az integráció terén. Talán sikeresebb, mint az eddigiek, amelyek támogatást kaphatnak. Mi ugyanis ezekhez a forrásokhoz nem juthatunk hozzá. Mert, amint ez a pályázatok első soraiból kiderül, esélyegyenlőségi szempontból a művészeti iskolák nem minősülnek közoktatási intézménynek. Hihetetlen meghatározás. Bizonyos szempontból részei vagyunk a közoktatásnak, ebből a szempontból azonban nem. Gyanítom, azért nem, mert nem ez a szokványos. Mert egy művészeti iskolában nem az integrációnak kell dominálnia. Nem a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek számára szerveződött. Tehát nem az.

Így nem érhető el integrációs normatíva, a tanároknak adható plusz támogatás, de még tanár–diák párokra kiírt ösztöndíjpályázat sem. Mindegy, hogy sikeresebben vesszük fel a harcot a mélyszegénység ellen, hogy esélyteremtő munkánk megfordít gyereksorsokat.

Mit veszítünk?

Sokat veszít az ország, ha ellehetetlenül a művészetoktatás rendszere. Talán nem szerénytelenség, ha egy kicsit most a mi iskolánkhoz kötődő veszteségekről beszélek. A mi intézményünk, az Igazgyöngy Alapfokú Művészetoktatási Intézmény ugyanis – többekhez hasonlóan – biztosan tett hozzá valamit a magyar közoktatás értékeihez. Ennek egy része az az érték, amelyet az évi 650 gyerek kap fejlesztésként, mind a művészeti képességeiben, mind a személyiségében. Elveszít az ország egy olyan műhelyt, amely az 500 díjból, amit a gyerekek évenként a különféle képzőművészeti versenyeken kaptak, 200–300-at nemzetközi szinten szerzett, növelve az ország hírnevét, elismertségét.

Elvész az a helyi érték, amit a kistérség kulturális életéhez tehettünk hozzá kiállításokkal, rendezvényekkel, közösségépítő hatásokkal.

Elvész az a pedagógiai módszertan, amely ugyan az ez idő alatt elkészült 13 tankönyv, módszertani segédanyag formájában valameddig még megmaradhat, de csak ideig-óráig, hiszen még nem volt ideje tartósabban beépülnie a rendszerbe, a sok hazai és nemzetközi felsőoktatási kapcsolatunk ellenére sem.

Megmaradunk egy ideig lábjegyzetnek, hogy volt ez is, sikeres volt, híres. Aztán elfelejtődik. Mint a többi, a rendszerbe be nem épült, eredményes próbálkozás.

Elvész egy olyan modell, amely sikeres integrációs módszertant volt képes fejleszteni, egy olyan problémakörben, amelyben ma az oktatás meglehetősen sikertelen. Mert mi sikeresek voltunk azokkal a gyerekekkel is, akikkel senki: a mélyszegénységben élő romákkal. Mert alkalmaztuk azt, ami számunkra teljesen világos, a művészeti tevékenység, az alkotás csodálatos erejét, ami hat az önbecsülésre, ami visszaadja a hitet, a motivációt, ami képes arra, hogy pozitív énképpel rendelkező gyerekeket neveljen.

Elvész, mielőtt bebizonyíthattuk volna az igazát. Pedig már külföldön is felfedezték, hisz sorra kapjuk a meghívásokat, fogadjuk a látogatókat.

Persze a modell nemcsak a művészeti nevelésen alapszik, hiszen a fejlesztő, segítő tevékenységek sorával kilépett az iskola falai közül, integrációs sikerei ennek, és oktatási módszereinek együttesen köszönhetőek.

A mi modellünk sajátos, és jobb híján „szociális" iskolának neveztük el. Másképp közeledünk a problémához, mint azt eddig megszokhatták az emberek. Mert megértettük, hogy a mélyszegénységben élő, a nyomort generációk óta újratermelő társadalmi csoport gyermekeinek oktatása nem lehet eredményes, ha csak az iskolában dolgozunk. Mert velük dolgozni kell otthon is. Bevinni az életükbe mindazt, ami reményt, magabiztosságot, akaratot adhat. Ehhez pedig sok minden kell. Partnerré tenni a szülőt, segíteni őket is, hogy segíthessenek a gyerekeiknek. Csa-

ládgondozást végzünk, komplex módon, szemléletváltást segítve, amelynek gyümölcsét majd egy felnövekvő nemzedék élvezheti.

Segítjük a gyereket a családban, a lakóközösségben, az intézményrendszerben. Hogy ne kallódjon el, hanem megkapaszkodhasson. Mi lehet ehhez egyszerűbb és nagyszerűbb eszköz a művészeti nevelésnél? Ami sikerélményt ad, és amelynek révén a gyerek megértheti, hogy a másság érték. Maga is érezheti, hogy ő is képes értéket teremteni.

Ez a munka számunkra is kísérletezés volt, sok kudarccal, sok buktatóval, de sok sikerrel, örömmel is. Voltak adaptált, a képünkre formált módszerek, és saját fejlesztésűek is. Alkalmazzuk a differenciálást, egyéni fejlesztést, a kooperatív technikákat, a projektet. Feladatbankunk folyamatosan gyarapszik, segítve másokat is a pedagógiai munka hatékonyságában.

Ma már feladatok sorával tudjuk biztos kézzel segíteni a gyerekeket, kit, miben kell, a finommotorika fejlesztésétől a motívumkincs bővítéséig, a színismeretektől az egyéni kifejezésmód hangsúlyozásáig. Megérintjük más tantárgyak ismeretanyagát, bizonyítva, hogy a vizualitás segíti a bevésést, az értelmezést. Közben fejlesztjük a szociális kompetenciáikat, amire ez a tevékenység a legalkalmasabb, mind a személyes, mind a társas kompetenciák terén. Pozitív alkotó légkörhöz szoktatjuk őket, és ebben a folyamatos megerősítésben ezek a gyerekek aktivizálódni kezdenek. Aktivizálódnak azok is, akikkel az általános iskola tehetetlen. Még a magántanulók is.

Módszereink minden gyereknél hasznosak. Különösképpen azonban azoknál szembetűnő ez, akiknél más módszer sikertelen. Akiknél a többi hatás alágyűri a még oly fontos iskolait is.

Egy biztos tehát: a művészetoktatás ellehetetlenítésével elveszíti a magyar közoktatás azt a tradicionális értéket és azt a pedagógiai innovációt is, amely a jól működő művészeti iskolákhoz kötődik.

Veszít a személyiségfejlesztés eszközeiből, veszít a nemzeti identitásból. Veszít mindabból, amit kompetencia alapú oktatásnak nevezhetünk. Elveszíti azt az örömöt, amit csak a művészeti jellegű alkotás adhat. Nélküle ugyanis nincs harmonikus ember. Csak lelkileg sérült, kreativitást nélkülöző nemzedék nőhet fel egy olyan oktatási rendszerben, amely nem ad teret ennek.

Történelmi, politikai és személyi felelősségek vannak ebben is. Ugyanúgy, mint a mai magyar helyzet sok, egyéb területén.

Talán egyszer majd valaki levonja a következtetéseket ebből is.

Talán ennek a tanulságait egy boldogabb nemzedék felhasználja majd, hogy ne kövesse el újra ugyanazokat a hibákat.

Vannak-e megoldási javaslataim?

A most alakuló, közoktatási törvénytervezet, vagy még inkább annak végrehajtási rendeletei talán kiküszöbölhetnének valamit a fennálló hibákból, és megteremthetnék a tényleges illeszkedési pontokat a rendszerhez. Persze ehhez sokak tapasztalata kellene, nemcsak az enyém. És még valami: a művészeti nevelés személyiségfejlesztő hatásának elfogadása, törvényi támogatása.

Talán magának az iskolatípusnak a meghatározásával kellene kezdeni. Sőt, előtte talán a tehetség fogalmának értelmezésével. Elfogadni, amit a tehetségmodellekben már értelmeztek, hogy az intellektuális tehetségeken kívül léteznek más tehetségek is, melyeknek pozitív hatása visszagyűrűztethető más területekre. (Sokszor eszembe jut mostanában, mi lenne pl. Picassóval, ha a jó adag diszkalkuliájával bekerülne a mai magyar oktatási rendszerbe. Vajon kiteljesedhetne-e a tehetsége?)

A zeneiskolák példájára a többi művészeti ágban is szétszedhető lenne az A és a B tagozat, vagyis azokra, akiknél a személyiségfejlesztés részeként, illetve azokra, akiknél ezen túl a felvételire való felkészülésként is funkcionál az iskola. Ezt persze el kellene különíteni a követelményrendszerben. Így értelmezhető lenne az SNI (Sajátos nevelési igényű) tanulók részvétele is a művészeti oktatásban, akik, bár most is sokfelé jelen vannak, de a felsőbb évfolyamokon a követelményrendszert, főleg annak elméleti részét nem képesek teljesíteni.

A hálózat megtartásához meg kellene teremteni a lehetőséget arra, hogy az általános iskolákkal közoktatási megállapodás keretében együttműködhessenek a most meglévő, nem önkormányzati fenntartású művészetoktatási intézmények is. Mert az eszközöket, felkészült tanárokat kár lenne veszni hagyni, elérhetővé kéne tenni minden gyerek számára. Nagy most a veszélye, hogy ebben a kirajzolódó központosításban nem a színvonal, hanem más szempontok döntenek, kizárva a nem önkormányzati formákban működő intézményeket az oktatás lehetőségéből.

Rendbe kéne tenni az egyenlő hozzáférés és a finanszírozás ellentmondását, meghagyni és minden intézmény számára elérhetővé tenni, egyértelműen meghatározott plusz tevékenységi keretekkel, vállalásokkal a közoktatási megállapodást. Ezt persze ellenőrizni is kell, megfelelően felkészült szakemberekkel.

A minősítési eljárásba bekapcsolódó szakértők számát és tevékenységét szabályozottabbá kellene tenni, a megfelelő mérési paraméterekkel, szakmai segítségnyújtásokkal.

A megfelelő továbbképzési rendszer kidolgozása is nagy hiányossága a területnek. Nincsenek tankönyvek, amelyek segítenének a szakmaiság megfelelő szintjének elérésben.

Szabályozni kellene az iskolák telephelyeinek számát. A mamut intézmények nem áttekinthetők, nem ellenőrizhetők megfelelően.

Persze van, ami egyszerűen nem értelmezhető most a törvénytervezetben, pl. a pedagógusok iskolában töltött ideje, hiszen a gyerekek nálunk csak heti négy órát töltenek el. Vagy a tanárok állami alkalmazottként való kezelése. Nem tudni, mi lesz a minősítéssel, nincs róla szó a tervezetben.

De remélhetőleg majd ezeket is átgondolják az illetékesek.

Számtalan kérdés vetődhet még fel a gyakorlati működés során. De egy, eddig nem megfelelően szabályozott, ellenőrizetlen területen is létrejöttek értékek, amelyeket meg kell őrizni. A hatékonyság érdekében a feltételeket kell átalakítani. Mert nem a terület hasznával, csupán az átgondolatlan, ellentmondásokkal teli működési zavarokkal volt a baj.

Én is próbáltam megteremteni valamit. Valamit, ami sikeres volt. Most bizonytalan vagyok, bukást sejtető előérzettel. Félek a közoktatási

törvénytervezettől, annak végrehajtási rendeleteitől, a költségvetési törvénytől, a januártól, a következő tanévtől.

Féltem az iskolámat és azokat is, akik hozzám hasonlóan a szabályokhoz alkalmazkodva tették a dolgukat. Mert mára már megrendült a jogkövető magatartásban vetett társadalmi hitünk és bizalmunk.

Főleg pedig a gyerekeket féltem. A jövő zálogait.

Irodalom

Csetneki József (2009): Minősítési rendszer az alapfokú művészetoktatásban. Szakdolgozat, Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem Alkalmazott Pedagógia és Pszichológia Intézet Műszaki Pedagógia Tanszék, Közoktatás Vezető Szakirányú Továbbképzés Szak

Bodóczky István: A rajz, vizuális kultúra tantárgy helyzete és fejlesztési feladatai. (Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet honlapja, http://www.oki.hu/oldal.php?tipus=cikk&kod=tantargyak-Bodoczky-Rajz

Bognár Mária

Egy sikeres kezdeményezés a korai iskolaelhagyók integrálására: az FSZK Dobbantó programja

A korai iskolaelhagyásnak súlyos következményei vannak az egyén, a társadalom és a költségvetés szempontjából is. Az EU definíciója szerint korai iskolaelhagyóknak tekinthetők mindazok a 18–24 éves fiatalok, akiknek nincs befejezett középiskolai végzettségük. A tanulmány hozzáférhető, hazai vonatkozású adatokkal alátámasztva tekinti át a probléma társadalmunkat érintő néhány következményét, és kiemelten vizsgálja a korai iskolaelhagyás veszélygócának mutatkozó szakiskolák helyzetét. 2008–2011 között a Fogyatékos Személyek Esélyegyenlőségéért Közalapítvány szakmai vezetésével megvalósított Dobbantó projekt sikeres választ talált a problémára. A diákok emlékében élő, a korábbi kudarcokhoz kötődő, teljes tanulási környezet megváltoztatásával az ország 15 iskolájában ért el kiemelkedő sikereket, amelyeket a megvalósító pedagógusokat támogató, komplex eszközrendszer is biztosított.

Az EU definíciója szerint korai iskolaelhagyóknak számítanak mindazok a fiatalok, akik 24 éves korukra nem rendelkeznek középfokú iskolai végzettséggel, azaz nincs olyan bizonyítványuk, amely alapján felsőfokú tanulmányokat kezdhetnének. A munkaerőpiac trendjeit és munkaerőigényét vizsgáló kutatások evidenciaként kezelik a képzés, az iskolázottsági szint és a piac igényei közötti kapcsolatot. Az ilyen kutatásokon alapuló előrejelzések miatt vált az EU 2020-ra kitűzött öt stratégiai célok egyikévé, hogy ekkorra 10 százalékra kell csökkenteni azoknak a 18–24 éves fiataloknak az arányát, akiknek nincs befejezett középiskolai végzettségük. 2020-ra ugyanis az innovatív, fejlett gazdaságot célul tűző európai munkaerőpiacnak – az akkorra elért technológiai színvonal miatt és a további fejlődés érdekében – egyre növekvő arányban lesz szüksége a legalább az érettségi vizsgáig eljuttató szintig képzett munkaerőre. A gazdasági világválság hatását vizsgáló, az EU munkaerőpiacára figyelő előrejelzések minimális növekedést jeleznek ugyan az ún. elemi foglalkozások terén várható munkaerő-keresleti piacon, pl. a vendéglátóiparban, háztartásokban nyújtott elemi szolgáltatások körében (CEDEFOP 2011/a).

Ugyanakkor az előrejelzések arra is rámutatnak: fontos, hogy iskolázottabb, a további tanulásra nyitott és képes munkaerő végezze még ezeket az egyszerű feladatokat is; egyebek közt a munkájuk ellátását segítő technikai fejlődés követésének és értő alkalmazásának érdekében, vagy azért is, hogy életük során legyen esélyük kitörni az alacsony társadalmi státusukból. (CEDEFOP 2010/b, ILO 2010) Az érettségit adó iskolatípusokban elsajátított általános készségek több feladatkörben alkalmazhatók, vagy könnyebben továbbfejleszthetők, ezért a tizenkét évfolyamot végzett, általános képességeikben jobban fejlesztett fiatalok könnyebben tudnak alkalmazkodni a változó igényekhez, inkább képesek új ismereteket elsajátítani.

A korai iskolaelhagyás megelőzése érdekében számos kezdeményezés indult, folyamatosan zajlik ezek értékelése, politikai szándékok fogalmazódnak meg és ezekben különböző ajánlások születnek. Ilyen a 2010 végén az Európai Bizottság által készített *Ajánlások az iskolai lemorzsolódás csökkentésének szabályozására*[1] (European Commission 2010) vagy a hazai új köznevelési és a szakképzés átalakításáról szóló koncepciókban megjelenő ún. Híd program. A hatékony megoldás keresése során érvek és érdekek ütköznek: tapasztalatokon alapuló indokok szólnak a költségkímélő gyors végrehajtás, a bonyolultabb kutatások és számítások pedig a jelenleg több befektetést igénylő, de hosszabb távon nagyobb eredményeket hozó intézkedések mellett.

A korai iskolaelhagyás néhány következménye

Nem kérdőjelezhető meg, hogy az oktatási rendszerek hatékonysága nem pusztán a munkapiacon azonnal hasznosítható munkaerő értékében mérhető, hanem később megtérülő egyéni, társadalmi és költségvetési negatív vagy pozitív hatásokban is. (Pl. Varga 1998, Semjén 2005, T. Kiss 2010, Levin és mtsai 2006, OECD 2006, OECD 2007, Psacharopoulos 2007, OECD 2010/b)

A csupán alacsony iskolai végzettség megszerzése *az egyének* számára a következő deficitekkel jár: Mivel általános, transzferálható kompetenciái kevésbé alakultak ki, nehezebben tud váltani. Ennek következménye, hogy eleve nehezebben talál munkát, nagyobb eséllyel válik munkanélkülivé, és ha ez bekövetkezik, lényegesen hosszabb időbe telik, míg ismét új munkahelye lesz. Kevésbé rendelkezik tanulási rutinnal, így nehezebben képezhető, s a bekapcsolódása nagyobb energiát igényel bármilyen újabb tanulási folyamatba. Ezzel együtt jár, hogy változtatási, kockázatvállalási, vállalkozói hajlandósága is mérsékeltebb. Már munkába lépéskor is az átlagnál alacsonyabb jövedelemre számíthat, ami a teljes életkeresetére érvényes marad. Így a jövedelmi viszonyai és a törékeny munkavállalói státusa miatt rosszabb megélhetési feltételeket tud biztosítani a családja és a gyermekei számára. A bizonytalan, szűkös családi bevétel megnehezíti a lakhatási feltételek és költségek biztosítását, csökkenti a különböző

[1] Az ajánlásokat az EU tagországai oktatási miniszteriének 2011. május 20-án, a Hoffmann Rózsa elnöklésével megtartott brüsszeli értekezlete elfogadta, ezzel azt a közös európai uniós politika rangjára emelte.

egészséget támogató feltételek, sport, egészségügyi és kulturális szolgáltatások megvásárlásának lehetőségét. Gyermekei számára az átörökített kulturális javak lehetősége is mérsékeltebb, ezért iskolába lépéskor a következő generáció is könnyebben kerül mindezek miatt hátrányos helyzetbe a társaival szemben.

Ha a *társadalomban* nagyobb az alacsony iskolai végzettségűek aránya, ez azzal jár, hogy a gazdaságban több a csak feldolgozásra, betanított jellegű munkára alkalmas munkaerő, ami pedig korlátozza a gazdasági növekedés lehetőségét is. A képzetlen munkaerő munkába állítása nehezebb, ezzel megnövekszik a munkanélküliség kockázata, ami fokozza a szegénységben és hátrányos helyzetben felnövő gyermekek számát. Romlik a társadalom egészségi és mentálhigiénés állapota, csökken a lakosság várható élettartama, ugyanakkor növekszik a bűnözési ráta és csökken a társadalmi kohézió.

Az alacsony iskolázottsági fok miatt a *költségvetést* negatívan érinti, hogy a szűkösebb keresetek miatt kisebb az adóbevétel, ami érinti a személyi jövedelemadó, a mérsékeltebb vásárlóerő miatt pedig az ÁFA bevételeket is. Ugyancsak kevesebb a járulék befizetés, miközben a kiadási oldalon nagyobb mértékben van szükség munkanélküli és különböző szociális támogatásokra. A romló egészségi állapot miatt magasabbak az egészségügyi költségek. Növekszenek a bűnmegelőzés és a közrend fenntartásának, ezzel együtt a büntetés végrehajtás szükséges kiadásai is.

Az előbbi összefüggések közül több is széles körben ismert és elfogadott, bizonyítékokkal alátámasztott, szinte evidenciának számító fölismerés (pl. az iskolai végzettség és a jövedelem, az iskolai végzettség és a munkanélküliség, a szülők iskolai végzettsége és az iskolai hátrányos helyzet összefüggései). Ugyanakkor fontos áttekinteni néhány olyan hazai kutatást is, amely a munkaerőpiac és az oktatáson kívüli szektorokban készült, de egyértelműen rámutat a lakosság iskolázottsági szintje és a társadalom károsodásának vagy a költségvetés kiadásainak összefüggéseire.

A társadalom *egészségi állapotára* vonatkozó Tárki kutatás (Tárki 2006) szerint az egészség megromlásának esélye a legfeljebb 8 általános végzettségűekhez képest 17 százalékkal volt kisebb a középiskolai végzettségű, de érettségivel nem rendelkezőknél, 35 százalékkal a csupán érettségivel rendelkezőknél, és 38 százalékkal a felsőfokú képzettségűeknél. Az iskolázottsággal együtt növekvő egészségtudatos viselkedésre utal az egészségügyi ellátáshoz való hozzáállás és az egészségmegőrzést szolgáló vizsgálatokon való részvétel. A felsőfokú végzettséggel rendelkezők közel 75 százalékkal, a legfeljebb érettségizettek közel 30 százalékkal nagyobb gyakorisággal vették igénybe a járóbeteg szakellátást; a felsőfokú végzettségűek vérnyomásmérésen 61 százalékkal, koleszterinszint-mérésen 36 százalékkal, a vércukorszint-mérésen pedig 83 százalékkal nagyobb eséllyel vettek részt a 8 általánost végzettekhez képest. A felsőfokú végzettségűek kétszer gyakrabban vettek igénybe nőgyógyászati, közel két és félszer gyakrabban egészségügyi magánszolgáltatást, két és félszer gyakrabban fogorvosi ellátást, mint a 8 általánost végzettek.

Az *Iskolázottság és halandóság* kutatás (Kovács – Hablicsek 2006) a 2000–2004 időszakban az akkor 30 évesek várható további életéveit az alap-

fokú végzettséggel nem rendelkező férfiak esetében 31,9, míg a felsőfokú végzettségűekét ennek több mint másfélszeresére, 48,4 évre becsülte. A munkaképes korban lévők halálának valószínűsége és az iskolázottsági szint közötti összefüggés ennél még drámaibb. A legalacsonyabb végzettségűek halálozási kockázata a férfiaknál 50 százalékhoz, a nőknél 25 százalékhoz közelít. Ez azt jelenti, hogy azon 30 éves férfiak közül, akiknek alapfokú végzettségük sincs, csaknem minden második, a nőknél pedig minden negyedik meghal a nyugdíjkorhatár elérése előtt. Ugyanakkor a felsőfokú végzettségű férfiak továbbélési esélye 60 éves koráig 91, a nőké 94 százalékos.

A magyarországi *egészség-egyenlőtlenségekre* vonatkozó kutatás (Vitrai 2008) pedig a tényekre építve állapítja meg, hogy „a három haláloki kategóriában az alapfokú iskolázottságúak halandósága a középfokú iskolai végzettségűekének többszöröse volt: 665% az összhalálozásban, 1051% a keringési és 474% a daganatos halálozásban. Bár az iskolázottság nincs közvetlen hatással az egészségi állapotra, közvetett hatása főként az egészségmagatartáson és a szociális státuson keresztül érvényesül." (I. m. 57.)

A *bűnözési adatok elemzése* szerint (Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium, 2010) a regisztrált fiatalkorú bűnelkövetők száma 1999–2009 között stabilan 10 és 12 ezer között mozgott. Míg a gyermekbűnözés elkövetői oldala összességében kiegyensúlyozottabb és csökkenő tendenciát mutatott, addig a 14–18 kor között lévők bűncselekményben való részvétele kétszerte gyakoribb, mint az idősebb népességé. Az erőszakos bűncselekmények bűnelkövetőinek gyakorisági mutatói még ennél is megrázóbbak: *az évtized elején a fiatalkorúak arányaiban még csak kétszer, 2009-ben azonban már közel négyszer múlták felül a teljes lakónépesség bűnözésben való részvételét*.

A *fiatalkorú elítéltek* körében végzett kutatás (Ligeti 2008) viszont arra mutat rá, hogy ezeknek a fiataloknak sokkal kudarcosabb az addigi iskola pályafutásuk, mint a többieké: A vizsgált fiatalkorú elítéltek alig fele jár iskolába, s az iskolába járók között is igen magas az iskolát legalább kétszer váltók aránya (a kutatásban résztvevők harmada), amelynek okaként leggyakrabban a külső intézményi kényszert vagy javaslatot említették. Nagyon gyakori a hosszabb tartamú iskolakerülés és a többszöri évismétlés. Közel 60 százalékuk már legalább egyszer tanévet ismételt és 27,8 százalékuk korábban vagy a kutatás időszakában is magántanulói státusban volt. (A teljes tanulói népesség esetén ez az arány mindössze 0,46%!) Ezek a tényezők összességükben jelentősen rontják a fiatalkorú továbbtanulási lehetőségeit és ezen keresztül (is) csökkentik társadalmi kötődését. „A *munka világától való távolmaradás más fiatalok szüleihez képest sokkal komolyabban érinti a fiatalkorú elítéltek szüleit*. A legsúlyosabb a válaszadók harmadát kitevő csoport helyzete, ahol a családban egyik szülő sem dolgozik. A kutatási eredmények alátámasztották azt a magyarázatot, hogy a szülők munkaviszonyának hiánya nem közvetlenül, hanem a család anyagi helyzetén keresztül hathat ki kedvezőtlenül a gyermekek bűnelkövetésére, illetve azt az összefüggést is, hogy az eleve deprimált társadalmi státusú személyek kisebb eséllyel kerülnek be a munka világába." (Ligeti 2008. 7.)

A korai iskolaelhagyás gyökerei és okai

Áttekintve a korai iskolaelhagyás következményeit, a probléma mérséklése érdekében az okok megismerése a következő lépés ahhoz, hogy megfelelő választ, válaszokat lehessen találni. Az Európai Bizottság korai iskolaelhagyás mérséklését segítő munkaanyaga szerint (European Commission 2010) az oktatásból, képzésből idő előtt kisodródó fiatalok körében nagyobb arányban reprezentáltak (tehát veszélyeztetett csoportnak számítanak) azok, akik

– szegény, szociálisan hátrányos helyzetű, alacsony iskolázottságú családi háttérrel rendelkeznek;
– hátrányos helyzetű kisebbségekhez tartoznak (roma származás);
– a sérülékenyebb csoportokba tartozók, így az állami gondozottak, tinédzser korban szülővé válók, a sajátos nevelési igényű fiatalok;
– családtagjaikról kell anyagi vagy más értelemben gondoskodniuk;
– alig kötődnek az iskolához – pl. iskolakerülők, bomlasztó magatartásúk, magántanulóvá váltak;
– nincsenek iskolai sikereik, évismétlők.

Az itt felsorolt veszélyeztető tényezők egy része olyan, amely már a viszonylag korai életkorban felismerhető, így ezek kezelésére hatékony megoldást jelenthet a mielőbbi preventív és támogató beavatkozások sora. Így előre tervezhető, a *fejlesztést és a többséghez való felzárkózást* segítő intézkedések hozhatók, eredményes programok indíthatóak a szociálisan hátrányos és halmozottan hátrányos helyzetű (roma) családokból érkező, illetőleg a felismerten sajátos nevelési igényű gyermekek számára.

Egy másik problémakört jelent, amikor a változás *az iskolai pályafutás során* áll be, tehát egy látszólag sima, sikeres iskolakezdést látványos teljesítményromlás, alulteljesítés, iskolakerülő, bomlasztó magatartás követ. Liskó Ilona középiskolából kimaradt fiatalokat vizsgáló kutatása szerint (Liskó 2003) a kimaradó gyerekek többsége az általános iskola felső tagozatára válik „gyenge" tanulóvá, akkor lesz természetessé a számukra, hogy legjobb osztályzataik a kettes-hármas körül mozognak, és hogy az a tanév számít sikeresnek, amelyikben nem buknak meg. A gyenge eredményeket a szüleik is tudomásul veszik, és lényegében otthon senki sem készteti őket arra, hogy erről a szintről feljebb kerüljenek. A tanulmányi eredmények romlásában sokuknál az *otthoni körülmények alakulása* játszik fontos szerepet, mert pl. az ép családok a gyerekek tizenéves korára felbomlanak, vagy a kisgyerekkorban még életerős szülők fokozatosan elesetté (munkanélkülivé, alkoholistává, mentálisan sérültté, rokkanttá stb.) válnak. Mivel ezek a gyerekek nem számíthatnak otthoni segítségre, támogatásra, sokkal inkább függenek a tanáraiktól. Ha nincs olyan szerencséjük, hogy pedagógusaik között akad legalább egy, akit el tudnak fogadni referencia személyként, aki a szüleik, családjuk helyett melléjük tud állni, könnyen belekerülnek a korai iskolaelhagyás lefelé vezető spiráljába. Olyan kortárs csoporthoz csatlakozhatnak, amely pótolni képes számukra a biztonság, az összetartozás érzését, a pozitív megerősítéseket – azaz mindazt, amiben egyébként sem a családban, sem az iskolában nem részesülnek. A haveri körben viszont időtöltésként csínytevésekkel szórakoztatják magukat, kialakul a saját, közösen megalkotott ideológi-

ájuk a társas közegekről. Ha ezt a fiatal elsajátítja – márpedig az a jól felfogott érdeke, hogy ezt tegye –, kezdetét veszi a társadalom normáival való szembehelyezkedés és kiilleszkedés. A normaszegő viselkedésről hamarosan az iskola is értesül, ahol általában eltávolítással, más iskolába irányítással reagálnak a diák tetteire.

Az iskolában kialakuló státusok, szerepek is hatással vannak a gyerekek, fiatalok további útjára. A *kortársak* könnyen kirekesztik a másfajta módon viselkedő, előnytelen külsejű, ügyetlen, társaitól eltérő szokású gyerekeket. Ez nagy mértékben hat a fiatal önképének alakulására, önismeretére. Ugyanígy énkép-rombolóak az egyes pedagógusok által alkalmazott, megszégyenítő módszerek, a felszínen megmutatkozó hibák, gyengeségek, problémák folyamatos és önmagukban való hangsúlyozása. Amennyiben a fiatal egységesen úgy érzi a környezete reakcióiból, hogy kitaszított, elutasított és nem kívánatos, elveszti reményét abban, hogy teljes értékű tagja lehet az őt körülvevő közösségnek. Esélytelennek és értelmetlennek érez bármi erőfeszítést annak érdekében, hogy beilleszkedjen, vagy a vele szemben támasztott követelményeknek igyekezzen megfelelni, tehát ez is elindíthatja a társadalmi normákkal való szembehelyezkedést és kiilleszkedést. (Borbíró – Kerezsi 2008)

Figyelemre méltó eredményeket kapott a korábban már említett felmérésében Liskó (2003), amikor az iránt érdeklődött, hogy a megkérdezettek szerint ki felelős leginkább a lemorzsolódásért. „A diákok – legtöbben így is gondolják – kétharmad részben saját magukat nevezték meg. Ez a válasz több dimenziót mos egybe. Miközben a tanulók saját (rész) felelősségüket elismerik a kimaradáshoz vezető folyamatban, és nem tisztán áldozatnak akarják láttatni magukat, ebben az egyoldalú megoszlásban, ahol mindössze a diákok egyhetede tekinti az iskolai szereplőket a legfőbb felelősnek, az is látható, hogy elfogadják a bűnbakszerepet. Ez az egyenlőtlen vélekedés arra a hamis leegyszerűsítésre csábíthat, miszerint »ha a diákok kicsit jobban tanulnának, és rendesebben viselkednének«, akkor sokkal kisebb lenne a probléma." (Fehérvári 2008, 146.) Más kutatások szerint: „*Az iskolai elutasítottság elsősorban a lemorzsolódás, míg az agresszivitás miatti elutasítás a későbbi magatartási zavar, deviancia előrejelzője lehet*, az iskolából való kizárást pedig a fiatal gyakran a társadalom, a közösség elutasításaként érzékeli, amelyre hasonló elutasítással, elzárkózással reagál, és elindul a deviáns karrier felé vezető úton." (Borbíró – Kerezsi 2009, 322.)

A szakiskola és a rá háruló kettős feladat

Az iskolából való kimaradás legkritikusabb pontja az átmenet, az általános iskolából a középfokba: perdöntő az iskolatípus, az iskola megválasztása, ezt követően pedig az ott eltöltött első tanév. Az évközi tanulói mozgások (átiratkozások) miatt arra vonatkozó statisztikai adatok nem állnak rendelkezésre, hogy pontosan mekkora a lemorzsolódás. Programtípusonként ismert az évismétlők száma, ami a gimnáziumokban az összes évfolyamon együttesen alig haladja meg az egy százalékot, a szakközépiskolában három-négy százalék, a szakiskolában viszont közel hat százalék. Természetesen a kezdő évfolyamon a bukásarány sokkal maga-

sabb, nagyjából kétszerese az átlagnak. Ehhez az arányhoz adódik még a tanév közben kimaradók, máshova átlépők száma. A gimnáziumból és a szakközépiskolából az első tanév alatt vagy után kihullók még tudnak „lejjebb" lépni, a szakiskolai tanulók már nem tudnak hova morzsolódni, számukra a szakiskola az utolsó lépcsőfok.

1. táblázat ***Hátrányos helyzetűek és veszélyeztetettek aránya a középfokú intézményekben, képzési program szerint, 2005–2007***

Képzési program	2005		2006		2007		Iskolák száma
	H (%)	V (%)	H (%)	V (%)	H (%)	V (%)	
Szakiskola	16,6	8,6	21,0	8,8	24,2	8,2	478
Szakközépiskola	5,4	3,0	9,5	3,0	10,3	2,6	764
Gimnázium	4,3	2,5	6,7	2,3	7,2	2,3	580
Spec. szakiskola	25,3	19,9	29,8	18,5	31,9	19,5	137

Közli: Fehérvári 2008. 195.
Forrás: A KIR-STAT adatbázis alapján Híves Tamás számításai.
H = hátrányos helyzetű
V = veszélyeztetett

Magyarországon a korábban felsorolt hátrányos helyzetű csoportok fiataljai, a gyengébb tanulmányi eredményt elérők az általános iskolából jellemzően már eleve a középfokú iskolarendszer hierarchiájának legalsó fokán álló szakiskolába lépnek. „Mivel a családi körülmények által megszabott társadalmi egyenlőtlenségek már a tanulók általános iskolai eredményeit és a középfokú pályaválasztás sikerét is befolyásolják, minél lejjebb haladunk a középfokú iskolák rangsorában, annál több olyan tanulót találunk, aki már a középfokú iskola kiválasztásánál kompromisszumokra kényszerült. Az ő esetükben a leggyakoribb, hogy nem képességeiknek és érdeklődésüknek megfelelő szakmát választanak, hanem olyat, amelyet a létszámhiányos iskolák »jobb híján« felkínálnak nekik. Az általános iskolát végzett, továbbtanulásra jelentkezők 10 százalékát nem abba a középfokú oktatási intézménybe veszik fel, ahova jelentkeztek, ők azok, akik átirányítás nyomán kerülnek a szakiskolai képzésbe. *Vagyis a szakiskolákban továbbtanulók csaknem fele olyan képzésben részesül, ahova a normál felvételi időszakban továbbtanulási kérelmét* NEM *nyújtotta be.*" (Liskó 2008. 97–98., saját kiemelés.)

A szakiskolákra tehát súlyos teher nehezedik, hiszen nemcsak az adott szakmára való – a jelenkor kihívásainak megfelelő korszerű – felkészítés a feladata, hanem a súlyos tudás- és készség-, valamint szocializációs deficitekkel érkező diákok „visszaszelídítése" is, akiket sem a továbbtanulásra, sem a szakmatanulásra nem motiválja sem az általános iskola, sem a család. Az iskolatípusból Liskó Ilona becslései alapján közel 30 százalékos kimaradás a legtöbb esetben többféle okkal is magyarázható. A leggyakoribb indok a tanulók rossz iskolai közérzete, vagyis az, hogy *a többségükben hátrányos helyzetű, nehezen kezelhető tanulók egyszerűen nem találták a helyüket az őket befogadni kénytelen, de oktatásuk és* NEVELÉSÜK PROBLÉMÁIT MEGOLDANI KÉPTELEN *szakiskolákban*. (Liskó 2003)

A szakképző intézmények itthon és Európában ugyanazzal a nehézséggel néznek szembe: meg akarnak felelni a munkaerő-piac által támasztott képzési igényeknek, miközben a beiskolázott fiatalok jelentős része sem a felkészültségét, sem a mentális állapotát tekintve nincs olyan helyzetben, hogy valójában képezhető legyen. Jól támasztja alá a probléma európai szintű jelenlétét, hogy a 2009–2010-es tanévben a CEDEFOP szervezésében az oktatásban döntéshozói helyzetben lévők számára szervezett, 282 különböző szakmai tanulmányút közel egyötöde, összesen 53 esemény foglalkozott közvetlenül ezzel a problematikával, s az európai szervezet ezt a kérdést választotta az európai jó gyakorlatok megosztását segítő szintézis szeminárium témájává is. (CEDEFOP 2011/b)

Az oktatási ráfordítások és azok költség-hatékonyság mutatói

Az eddig bemutatott kutatási eredmények amellett szólnak, hogy mind az egyénnek, mind a társadalomnak érdeke, hogy minden egyes tagját minél biztosabb helyzetbe juttassa, minél magasabb iskolai végzettség megszerzéséhez segítse. Ugyanakkor – különösen szűkös gazdasági helyzetben – az oktatás hatékonyságáról való gondolkodás könnyen leszűkül csupán annak *belső hatékonysági* vizsgálatára. Ebben az esetben a figyelem az oktatási ágazaton belüli tényezőkre irányul, azaz az oktatási ráfordításokra (iskolák mérete és száma, pedagógusok bére és kötelező óraszáma, osztálylétszámok, tankötelezettség időtartama) és azzal szembeállítva az oktatás minőségét mutató teszteredményekre (PISA, országos kompetenciamérés, vizsgaeredmények), a lemorzsolódások, évismétlők, bukottak számára.

Tágabb összefüggésekre mutat és hosszabb távú gondolkodást tesz lehetővé *az oktatás külső hatékonysági mutatóinak* vizsgálata, amikor azzal is foglalkoznak, hogy mi az oktatás hatása az ágazaton kívül. Ebbe a körbe tartozik pl. az oktatás egészségre, bűnözésre, halálozásra, társadalmi kohézióra gyakorolt hatásának költség-haszon elemzése, de ezek összetettsége, költség- és időigényessége miatt a viszonylag könnyebben megszerezhető mutatókra támaszkodva alapvetően az oktatás munkatermelékenységre, munkaerőpiacra és magára a gazdasági növekedésre gyakorolt hatásainak elemzése áll a legtöbb esetben. Az oktatás-gazdaságtani szakértők a külső hatékonyságot alapvetően két szempont szerint vizsgálják: mekkora az *egyén* számára az oktatásra, képzésre fordított befektetések megtérülése, és mekkora az oktatási-képzési kiadások *társadalmi megtérülési rátája*. A megtérülési ráta mindkét esetben azt mutatja, hogy mekkora költségekkel jár az egyén vagy a társadalom számára egy következő iskolafok elvégzése, a képzettség megszerzése, továbbá hogy mekkora a költségekhez képest a várható haszon.

Sajnálatosan kevés az oktatás külső hatékonyságát vizsgáló magyar kutatás, és ezek még inkább a válságot megelőző időszak adataira épülnek. (Pl. Polónyi 2004, Semjén 2005, Halász – Lannert 2006) Viszonylag frissebb adatokkal dolgozik az OECD évről évre megjelenő *Education at a Glance* kiadványában, amely hazánkra vonatkozó számításokat is tartalmaz (2. táblázat).

2. táblázat ***A munkába lépés előtt megszerzett ISCED 3/4 és ISCED 5/6 szintű képzettség külső megtérülési mutatói Magyarországon, US dollárra átszámított értékben (OECD 2010/a 147–150.)***

Iskolafok és hozam típusa	Összes költség		Összes hozam		Nettó jelenérték*		Megtérülési ráta	
	Férfiak	Nők	Férfiak	Nők	Férfiak	Nők	Férfiak	Nők
ISCED 3/4 egyéni	–16 118	–16 339	57 452	58 000	41 334	41 661	13,4	11,9
ISCED 5/6 egyéni	–29 753	–26 943	247 598	112 964	217 845	86 021	17,7	12,8
ISCED 3/4 társadalmi	–16 963	–17 316	41 074	37 492	24 111	20 176	8,2	6,7
ISCED 5/6 társadalmi	–29 870	–29 185	116 469	79 028	86 599	49 844	10,8	8,3

* A nettó haszon jelenértéke a jövőbeni nettó haszonáramokat diszkontálja a jelen időszakra.

Az adatokból látható, hogy a felsőfokú diploma megszerzésének megtérülése – különösen a férfiak esetében lényegesen magasabb, tehát mind az egyén, mind a társadalom számára megéri a befektetés. Ugyanakkor szem előtt kell tartani azt is, hogy a felsőfokú képzésbe lépés feltétele az érettségi megszerzése, amelynek megtérülési mutatói szintén jelentősek. Azaz többlet ráfordításokat is megér a fiatalok, fiatal felnőttek eljuttatása az érettségi vizsgáig.

Az árnyaltabb hazai számítások közül T. Kiss Judit adatai figyelemre méltóak, aki többek között kalkulációt végzett arra vonatkozóan, hogy az egyénnek a munkából származó kereseteit terhelő elvonások mikor érik el az állam oktatásra fordított kiadásait. A társadalmi megtérülésre vonatkozó számításai szerint „a munkát terhelő elvonások jelenértékének kumulált összege az egyetemi diplomásoknál 5 év alatt érte el 2008-ban az állam egy egyetemi hallgatóra fordított kiadásainak a mértékét, a főiskolai oklevéllel rendelkezőknél 5, illetve 6 év alatt a tanulmányi időtől függően, a gimnáziumban érettségizettek 8 év alatt, míg a szakközépiskolai és a szakmunkás-képesítéssel rendelkezők 9 év alatt". (T. Kiss 2010. 17–18.) Az egyéni megtérülésre vonatkozóan pedig arra a következtetésre jutott, hogy ugyan a csak érettségizettek esetében a legmagasabbak az adóterhek, ugyanakkor az oktatás állami támogatása ösztönzőleg hat az érettségit adó középiskolákban való továbbtanulásra, ami egyben a magasabb iskolai végzettséghez jutás előszobája is. Azaz „*a középfokú oktatásba történő beruházás az adóztatás ellenösztönző és a támogatás ösztönző hatása mellett egy sokkal erősebb ösztönző erő érvényesül, az érettségi opciós értéke, amely alapján az érettségi lehetőséget jelent az egyén számára a magasabb iskolai végzettség elérésére*". (I.m. 18.)

Az amerikai Columbia Egyetem 2005–2006-ban végzett „Az amerikai gyerekek kiváló nevelésének költségei és haszna" (*The Costs and Benefits of an Excellent Education for America's Children*) kutatása részletesebb és árnyaltabb számításokon alapul. (Levin 2006, Psacharopoulos 2007) A középiskolai végbizonyítvány megszerzésével járó valamennyi tényleges

társadalmi hozadékot és költséget számba vettek, és ezt összehasonlították öt különböző, a korai iskolaelhagyás megelőzését célzó program költségeivel és evidenciákkal alátámasztott eredményességével. A számítások során figyelembe vették az *életkeresetek* és az adózás különbségeit, az *egészségügyre* fordítandó kiadásokat és megtakarításokat; a magasabb iskolázottságból következő változásokat a *bűnözési* mutatókban, az így jelentkező költségeket és megtakarításokat csakúgy, mint a *szociális* kiadásokat-megtakarításokat. A vizsgált prevenciós programok azt célozták, hogy 20 éves korukra a fiatalok szerezzenek középiskolai végbizonyítványt. Ezek eredményességi és hatékonysági mutatóit a 3. táblázat tartalmazza:

3. táblázat ***A középiskolai bizonyítvány megszerzését célzó programok eredményességi és hatékonysági mutatói az USA-ban, Levin és munkatársai kutatásai alapján***

A program megnevezése és fő jellemzői	**Eredményesség (100-ból hány többlet végbizonyítványt eredményez)**	**Haszon/költség arány**
Perry pre-school programme (iskolaelőkészítő) 3-4 éveseknek az iskolakezdést megelőző 2x10 hónapos gyermek centrumokra épülő programja, napi 2,5 órás foglalkozással, feladatra felkészült pedagógusokkal, amelyben a diák-tanár arány 5:1, a pedagógusok hetente 1,5 órában a családokat látogatják és a szülőknek is rendszeresen szerveznek programot.	19	2,83
First Things First Középiskolai program, alacsony tanulólétszámú csoportokkal, elkötelezett és felkészített, stabil pedagógus teamekkel, minden diák számára segítő mentortanárral, aki a szülőkkel is kapcsolatban áll, diákokra alakított tantervvel.	16	4,75
Osztálylétszám csökkentése Tenesseeben értékelt program: az előkészítő évfolyamtól egészen a 3. osztályig az osztálylétszámot 22-ről 15 gyerekre csökkentették.	11	2,64
Chicago child-parent centers Iskolára felkészítő és családtámogató program, amelyben a hangsúly a matematikai és kommunikációs készségek, valamint az egészségmegőrzés, egészséges táplálkozás fejlesztésén van.	11	3,79

A program megnevezése és fő jellemzői	Eredményesség (100-ból hány többlet végbizonyítványt eredményez)	Haszon/költség arány
Pedagógusok fizetésének emelése A teljes iskolázási időszakra a tanárok fizetésének 10 százalékkal történő megemelése	5	2,13

Ezek az adatok azt igazolják, hogy egy jól előkészített és professzionálisan megvalósított, a szülőkre-családokra kiterjesztett koragyerekkori beavatkozás lehet a legeredményesebb, ezzel szemben költséghatékonyság szempontjából a középiskolás korban megvalósuló komplex program csak valamivel kevésbé eredményes, viszont lényegesen jobbak a megtérülési mutatói. Ugyanakkor *mindkét esetben mind az eredményességi, mind a hatékonysági mutatók szempontjából fontos kiemelni, hogy a beavatkozások a problémák gyökerét célozzák meg, nem maradnak pusztán a jelenségre adott gyors felszíni válasz szintjén*. És még egy dolog hangsúlyozandó: *Egyik beavatkozási móddal sem lehet kiváltani a másikat*.

– A preventív jellegű korai fejlesztéssel a családok helyzetéből, az egyén állapotából következő, a tapasztalatok alapján már előre bejósolható hátrányok továbbgyűrűzését lehet megelőzni.

– Mivel az iskolába lépést követően is beállhatnak olyan változások, amelyek a gyerekeket, fiatalokat az oktatásból való idő előtti kilépés felé lökhetik, elengedhetetlen a helyzetet korrigálni, szükség van az egyént érő deficiteket kompenzálni képes megoldások alkalmazására.

Az Európai Tanács oktatási miniszterek által 2011. május 20-án elfogadott szakpolitikai ajánlásai (European Commission 2010) is a fentieken alapulnak, a beavatkozás három szintjét különböztetik meg:

A MEGELŐZÉST SZOLGÁLÓ SZAKPOLITIKÁK célja, hogy még a probléma kialakulása előtt csökkentsék a korai iskolaelhagyás kockázatát. Az ilyen intézkedések optimalizálják az oktatást és a képzést annak érdekében, hogy előmozdítsák a tanulási eredmények javulását, és hogy az iskolai sikeresség útjából eltávolítsák az akadályokat.

Az INTERVENCIÓS SZAKPOLITIKÁK célja, hogy az oktatási intézmények szintjén az oktatás és képzés minőségének javításával, a korai figyelmeztető jelekre való reagálással és a korai iskolaelhagyás kockázatának kitett tanulók, illetve tanulói csoportok számára nyújtott célzott támogatással elkerüljék a korai iskolaelhagyást. E szakpolitikák a kisgyermekkori neveléstől és gondozástól kezdve a felső középfokú oktatásig minden oktatási szinttel foglalkoznak.

A KOMPENZÁCIÓS SZAKPOLITIKÁK célja, hogy a korai iskolaelhagyóknak segítsenek visszatérni az oktatásba, lehetőségeket kínáljanak számukra az oktatásba, illetve képzésbe való visszalépésre, továbbá a hiányzó képesítés megszerzésére. A kompenzációs szakpolitikák kiterjedhetnek az alábbiakra: második esélyt kínáló oktatási programok, amelyek a korai iskolaelhagyók sajátos igényeinek megfelelő, a korábbi tanulmányaikat elismerő és a jólétüket támogató tanulási környezetet biztosítanak, valamint átvezető osztályok indítása, iskolán kívül megszerzett kompetenciák beszámítása, célzott egyéni támogatási rendszer kialakítása.

Az FSZK eredményes, beavatkozó és kompenzáló hazai gyakorlata, a Dobbantó

A korai iskolaelhagyás okainak bemutatásakor láthatóvá vált, hogy a diákok ill. a családok élethelyzetének változása, a kortárs csoport vagy a pedagógusok elutasító viselkedése sokszor nem bejósolható módon löki a fiatalokat az iskolából-képzésből való kisodródás felé. A súlyos változások bekövetkezésével, a folyamat elindulásával előre nem lehet számítani, így preventív lépésekkel nem is lehet azokat megelőzni. Az állami oktatás rendszerének fel kell készülnie olyan kompenzáló jellegű programokkal, amelyekkel az érintett fiatalok megállíthatóak a kisodródás spirálján, a szociális, mentális és időközben kialakuló tanulási deficitjeik pótolhatóak, és ők maguk ismét visszavezethetőekké válnak az oktatásképzés világába. Ezeknek a fiataloknak olyan programra van szükségük, amely felkészült pedagógusokkal és más segítőkkel komplex támogató rendszert kínál, amelyben újraépülhet az énképük, kötődhetnek felnőttekhez és bizalmi kapcsolatot építhetnek velük, ismét megtapasztalhatják a siker ízét és az örömöt okozó tanulást, önmagukat jobban megismerve reális életcélt találhatnak, és olyan mentális állapotba kerülnek, hogy a szó szoros értelmében véve ismét képezhetőekké válnak.

Ilyen programnak bizonyul a Fogyatékos Személyek Esélyegyenlőségéért Közalapítvány szakmai vezetésével megvalósuló *Dobbantó projekt*, amelynek elindulását a Munkaerő-piaci Alap képzési alaprész Nemzeti Erőforrás Minisztérium rendelkezésére álló központi keretének támogatása tette lehetővé, a Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Intézet támogatásával. A projekt létrejöttének közvetlen indokát és törvényi hátterét a Közoktatási törvény 126. paragrafusa adta. 2008. szeptember 1-jétől a megyei fenntartó által kijelölt szakiskolákban lehetővé vált, hogy a megismerő funkciók vagy a viselkedés fejlődésének nem organikus okra visszavezethető, tartós és súlyos rendellenességével küzdő fiataloknak *előkészítő kilencedik évfolyami* osztály induljon, amelyben alacsony tanulólétszám mellett, egyéni ütemterv alapján haladva, egyéni foglalkozások megszervezésével segítik a diákokat abban, hogy a következő tanévben a többi tanulóval közösen kezdhessék meg tanulmányaikat a szakiskola kilencedik évfolyamán. A törvény azoknak a 25 évnél fiatalabbaknak is lehetővé teszi az előkészítő kilencedik évfolyamra való felvételét, akik a korábbi tanítási években a pszichés fejlődés zavaraik vagy enyhe értelmi fogyatékosságuk miatt sajátos nevelési igényű tanulóként fejezték be az általános iskola nyolcadik évfolyamát. Mivel az FSZK az egyéni fejlesztés területén igen sok felhalmozott tudással rendelkezik, a kijelölt szakiskoláknak kívánt szakmai támogatást nyújtani abban, hogy felkészülhessenek az egyéni ütemterven alapuló fejlesztésre. Ugyanakkor a projektben a célcsoportot tágította is: kiterjesztette mindazon fiatalokra is, akik *tanulmányaikat sikertelenül teljesítették (lemorzsolódtak), vagy tankötelezettségüket nem teljesítették (korai iskolaelhagyók) a hagyományos iskolarendszer alap-, illetve középfokán*. A Dobbantó projekthez – pályázat útján – az ország 15 szakiskolája csatlakozott.

Dobbantós diákok lehettek mindazok, akik nem fejezték be az általános iskolát, akik a 9–10. évfolyamról maradtak ki és szakmát szeretnének tanulni vagy munkába szeretnének állni, akik a szakképző évfolya-

mokat nem fejezték be (és még tanköteles korúak), valamint azok a 25. életévüket még be nem töltött fiatalok, akik önálló életvitelre támogatás nélkül nem képesek. Tekintettel arra, hogy az egy tanévnyi időre a programba kapcsolódó fiatalok köre mind az életkorát, mind előzetes tudását és tapasztalatát, életútját tekintve igen heterogén, a lehetséges kimeneti, továbblépési utakat már a tervezéskor széles spektrumon határozta meg a program:

– a törvényben meghatározottak szerint a szakiskola 9. évfolyamán folytatják a tanulmányokat;

– eredményes osztályozó vizsga esetén a szakiskola 10. évfolyamára léphetnek;

– betöltött 16. életév és a szülő kérése alapján a szakképző – 11. évfolyamra – léphetnek;

– betöltött 18. életévet követően felnőttképzés keretében kezdik meg a szakmatanulást;

– betöltött 18. életév esetén közvetlenül munkába állnak.

A Dobbantó, mint projekt két feladatot vállalt:

– egy olyan programcsomag kifejlesztését, amelynek alapján az egyéni ütemterven alapuló fejlesztés módszerével, egy tanév alatt a szakképzés 9. évfolyamára beiskolázhatóvá válnak az SNI/b, BTM diagnózissal rendelkező, vagy nem diagnosztizált, de a képzésből kimaradt, a rendszerben bukdácsoló fiatalok;

– a programba bekapcsolódó szakiskolák pedagógusainak és intézményvezetőinek felkészítését és komplex támogatását abban, hogy a kifejlesztett programot meg tudják valósítani.

E két feladat a következő meggondolások alapján teljesült a projektben:

• a diákcsoport esetében eddig eredménytelennek mutatkozó tanulási környezet komplex módon és gyökeresen megváltozott;

• a programot megvalósító iskolákban az új tanulási környezet értő alkalmazásához szükséges változások/fejlesztések meglépéséhez az érintett pedagógusok professzionális segítséget kaptak a projekt teljes időszakában;

• mind a kialakított új tanulási környezet, mind az intézményi változási folyamatok gondozásának módja tényekkel igazolt, eredményes hazai és nemzetközi tapasztalatokra, kutatási eredmények alapján jött létre, valósult meg.

• *A komplexen megváltozott tanulási környezet*

A Dobbantó program tartalmi jellemzőit tekintve sok hasonlóságot mutat az amerikai elemzés legnagyobb mértékben költséghatékony „*First Things First*" programjával. A Dobbantó filozófiája középpontjában a személyközpontú pedagógia paradigmája áll, aminek a megvalósítása egyben azt jelenti, hogy a diákok emlékében élő, a kudarcokhoz kötődő teljes tanulási környezet megváltozik. Ez a következőket jelenti:

– *A fizikai környezet*: ízléses, vonzó, frissen festett és új mobil bútorokkal berendezett tér, ami lehetőséget kínál a társas együttlét, a szabadidő-

töltés és a tanulás-információszerzés gazdag formáira, a formális, informális és nem formális tanulási alkalmakra.

– *A tanulás szervezési keretei*: alacsony csoportlétszám (maximum 15 fő), a diákokkal maximum 4-6 főből álló pedagógus team dolgozik, a tanulásra ráhangoló, minden napot lezáró elemekkel és nagyobb időegységekbe szervezett tanulási blokkokba rendeződő, napi ritmusban; heti rendszerességgel iskolán kívüli tanulási lehetőséget is biztosítva, és lehetőség szerint az időkeret 40 százalékában páros óravezetéssel.

– *A tanterv*: tartalmában érdekes és releváns, gyakorlatias, az egyéni igényekhez és szükségletekhez rugalmasan igazítható program, ami a reintegrációhoz és re-szocializációhoz szükséges alapkompetenciák fejlesztése mellett a reális életpálya-tervezéshez ad fontos alapokat.

– *A tanulásszervezés módszerei*: előtérben az egyéni fejlesztés, differenciálás, a fejlesztő értékelés hangsúlyos alkalmazása, az egyéni felelősségvállalás lehetőségeinek biztosítása, s emellett az együttműködés, egymástól és egymással tanulás, a kooperáció módszereinek gyakorlása, projektek megoldása.

– *Személyközpontú pedagógiai szemlélet és gyakorlat*: minden egyes személy egyéni fejlődését középpontba állító, bizalmon alapuló légkörben támogatja az elkötelezett pedagógus team a diákokat, minden diáknak segítő (pedagógus) párja van, rendszeres beszélgetések az egyén fejlődéséről, ebbe (lehetőség szerint) a szülők, szükség esetén külső segítő szervezetek bevonása, megállapodások a diák és a támogató környezet vállalásaival.

• *Az iskolai változások/fejlesztések professzionális gondozása*

A korai iskolaelhagyás mérséklését segítő megoldások sorában egyre gyakrabban fogalmazódik meg, hogy a minden egyes diákra figyelő, egyéni gondoskodást biztosító pedagógia jelentené a kulcsot. Ugyanakkor arról alig esik szó, hogy ez egy olyan elvárás a pedagógusokkal szemben, aminek segítség nélkül nem tudnak eleget tenni, ugyanis az iskolákban a személyközpontú pedagógiai szemlélet meghonosítása mélyen gyökerező rutinok lebontását feltételező, hosszú időt és profeszszionális beavatkozást igénylő feladat. A pedagógusok, intézményvezetők 6 éves koruktól (iskolába lépésüktől, azaz pedagógus pályaszocializációjuk kezdetétől) az esetek döntő többségében a frontális, mindenkit egyformán kezelő, tekintélyelvű pedagógiával találkoztak az általános- és a középiskolában is. A legalább 11 ezer tanórányi személyes tapasztalat *mély gyökerekkel bíró mentális modell* kialakulását eredményezi, amelyet tovább erősít az egyéneket főként uniformizáltan kezelő, tesztekkel mérő és értékelő felsőoktatás. A 16–17 év alatt felgyűlt, egymásra rakódott és interiorizálódott személyes tapasztalatokat szükséges tehát át- és felülírni ahhoz, hogy biztonságban tudjanak mozogni, akár a Dobbantó pedagógiai paradigmája szerinti komplex tanulási környezetben, akár más, a tananyag „letanítása" helyett a minden egyes diák segítő fejlesztésére összpontosító pedagógiában.

Ezek a mélyen beágyazódott nézetek és gyakorlatban alkalmazott megoldásmódok csak hosszabb, interaktív folyamatban alakíthatók át, a konstruktivista pedagógia terminológiája szerinti „*fogalmi váltásra*" van szükség. Az egyént középpontba állító pedagógia értő és biztos alkal-

mazáshoz nem elegendő pusztán új taneszközök alkalmazása, más tananyagtartalmak használata, vagy a pedagógiai eszköztár gazdagítása. Önmagában sem egy tantervi reform, sem új tanulási segédletek alkalmazása, de még a napi pedagógustapasztalatoktól különválasztott pedagógusképzés vagy továbbképzés sem hozza meg a várt eredményt. *A fokozatos, előre és visszatekintő reflektív pedagógiai gondolkodás és gyakorlat az, amely elvezet a tartalom, az eszközök és módszerek egyénhez és alkalomhoz illő tudatos választásának szilárd alapokon nyugvó gyakorlata kialakulásához*. A Dobbantó program ez utóbbi úton indult, és a vezetőkkel, pedagógusokkal való két és féléves folyamatos interakció eredményeként a valódi fogalmi váltáshoz vezető útnak még nem jár a végénél (bár a projekt sajnos 2011 novemberében zárul). Mostanra ért el odáig, hogy az érintettek már felismerték, hogy még miben kéne fejlődniük. A következő megoldások segítették a változási folyamatot:

– Valamennyi pedagógus teamet egy-egy a program által felkészített és rendszeres szupervízióval megsegített, ún. *„változást segítő mentor"* támogatta, aki havi rendszerességgel járt az iskolába, facilitálta a reflektív gondolkodás elindulását, a változás folyamatát, szükség esetén megoldási alternatívákat is tárt az elakadó team elé. Jelenlétével, tevékenységével azt a szerepet modellálta, amely a személyközpontú segítő pedagógust jellemzi. Fontos feladata volt a teammé válás segítése.

– A pedagógusok (és vezetők) reflektív gondolkodása alakításának, fejlesztésének fontos eszköze, hogy a projekt anyagilag honorált minden olyan produktumot, amelyben *saját gyakorlatukat, tapasztalataikat* írták le és egészítették ki megfigyeléseikkel, észrevételeikkel. A pedagógiai tevékenység valamennyi területéről készülhetett és készült is ilyen munka, legyen szó tanóráról, a modulok kipróbálása során szerzett tapasztalatokról, a diákokkal végzett munkát leíró esettanulmányokról, képzés, tréning vagy egyes módszerek kipróbálásának eredményeiről, a vezetői munka során szerzett tapasztalatokról.

– Az intézményvezetőket az üzleti világban otthonosan mozgó, az oktatási terület sajátosságaira is felkészített ún. *educoach*ok segítették abban, hogy saját vezetői gyakorlatukat reflektíven szemlélve fejleszthessék tovább.

– A *vezetők* számára évente kétnapos tréningre és több egynapos képzésre került sor a projekt fejlődése szerint igényelt témában.

– Az intézmények *fenntartói* rendszeresen tájékoztatást kaptak az iskolák eredményeiről, fejlődéséről és meghívást kaptak a különböző projektszintű rendezvényekre.

– Évente két alkalommal három-három helyszínen tartottak *„regionális" találkozót*, amelyen alkalmanként csak kevesebb iskola teamje és vezetői vettek részt (de minden team félévente legalább egy találkozón). A házigazda minden esetben egy-egy iskola, a találkozások pedig a közvetlen tapasztalatcsere, az egymástól tanulás közkedvelt alkalmai és lehetőségei voltak.

– A program indulásakor meghatározott 8 olyan kulcsterületet (bóját), amelyeket fejlesztve az intézmények ill. dobbantó teamek közelebb kerülhettek a korai iskolaelhagyást megelőző, személyközpontú gyakorlathoz. Valamennyi iskola vagy team elkészítette a maga fejlődési tervét, félévre szóló cselekvési tervét, amelyet az időszak végén értékelt, és (szükség

esetén korrekciókkal) új cselekvési tervet készített a következő félévre. Ezeknek a szakmai beszámolóknak és terveknek a fejlesztő értékelését a projektvezetés végezte.

– A projektvezetés valamennyi folyamatot követte, így szükség szerint reagált és beavatkozott, ha jó tapasztalatokat vagy problémát észlelt

□ egy-egy változást segítő mentori vagy educoachi látogatás tapasztalatait rögzítő emlékeztető alapján;
□ változást segítő mentori vagy educoachi esetmegbeszélés emlékeztetőjét olvasva;
□ az intézményi szakmai beszámolókra támaszkodva;
□ regionális találkozón;
□ vezetői tréningen, vezetői találkozón;
□ a pedagógusok írásait olvasva;
□ a projekt monitorának és külső értékelőjének jelzései alapján.

• *Hazai és nemzetközi kutatási háttér, fejlesztési tapasztalatok*

A Dobbantó projektben lényegében két feladat volt: az egyéni ütemterven alapuló szakiskolai előkészítő kilencedik évfolyam *tartalmának* kialakítása, valamint az *intézményi bevezetés* megvalósítása, segítése. A projekt mindkét területen hazai és nemzetközi kutatási eredményekre, fejlesztési tapasztalatokra támaszkodott.

A *tartalomfejlesztés* során a tanulási környezet fizikai megváltoztatásához a kiindulást az OECD korábbi PEB (Planning Education Buildings) programjának eredményei adták, amely kutatást az utóbbi években egy új központ, a CELE (Centre for Effective Learning Environments) vett át.

Ugyancsak meghatározó volt az 1995–2000 között futó EU projekt, amely 13 akkori EU tagállamban különböző feltételrendszer és szervezeti keretek között megvalósuló második esély iskolák felállítását és kipróbálását célozta (European Commission 1995), s amelyből a ma is működő E2C-Europe (European Association of Cities, Institutes and Second Chance Schools) szervezet létrejött. A tartalmi keretek kialakításában sokat segítettek a szervezet koppenhágai iskolái, a dán, német, valamint holland kollégák és diákok tapasztalatai, tanácsai.

A harmadik – és a tananyag tartalma szempontjából meghatározó jelentőségű – terület, ahol felhasználták a nemzetközi tapasztalatokat, a pályaorientáció helyett a *career guidance* szemlélet területe. Ez a megközelítés eddig Magyarországon a gyakorlatban csak a Dobbantóval szinte azonos időben induló TÁMOP 2.2.2 projekt segítségével próbál gyökereket ereszteni, leginkább a területen működő szakember-hálózat kialakításával. A Dobbantóban az időkeret 40 százalékát kitöltő, „Híd a munka világába" modulok a career guidance szemléletet élő gyakorlati tananyaggá formálták át.

Természetesen a jól működő, hazai gyakorlatok, elindított fejlesztések eddigi eredményei is további alapot adtak. A különböző szükségletű diákok támogatási rendszerének kialakításakor meghatározó volt a Belvárosi Tanodában felhalmozott tudás, valamint a 2004–2007 között működő EQUAL „Fiatalok" témakörben megvalósított projektek tapasztalatai.

A kompetenciafejlesztést középpontba állító tananyagfejlesztés esetén fontos alapokat adott a HEFOP 3.1 néhány eleme, és bizonyos területen a

Szakiskolai Fejlesztési Program (SZFP I. és SZFP II.) eszközei is jól hasznosultak.

A Dobbantó *intézményfejlesztési koncepcióját* sokévi oktatásfejlesztésre, iskolafejlesztésre vonatkozó nemzetközi és hazai kutatások eredménye alapján alakították ki. Ebben az egyik meghatározó az Országos Közoktatási Intézetben 2002–2003-ban folytatott *Tanulmányok az iskolafejlesztés nemzetközi gyakorlatából* c. kutatás (Bognár 2004), valamint az OKI és az uttrechti APS International szakmai vezetésével 2003–2007 között megvalósuló *MAG (Megelőzés – Alkalmazkodás – Gondoskodás)* program (Bognár 2005).

A Dobbantó iskolafejlesztési gyakorlata során alapul vett néhány fontos elv, modell:

– A fejlesztés alapvető célja minden egyes *diák* tanulása, fejlődése biztosítása érdekében az osztálytermi folyamatok megváltoztatása. Ehhez a kulcsszereplő a *pedagógus*, de a változtatás egysége az *iskola*. (Hopkins 2001) és Fullan (2003). Ezen elvek alapján alakult ki a pedagógus és vezető számára nyújtott segítő támogatás rendszere, és vonták be a fenntartókat.

– A diákokat középpontba állító pedagógiai munkában a kulcsszereplő a pedagógus. A pedagógiai szemlélet és gyakorlat megváltoztatásához viszont arra szükséges koncentrálni, hogy milyen módon segíthető az egyén, mi jellemzi azt a folyamatot, amely során a fogalmi váltás létrejön. A Concerns Based Adaption Modell – CBAM szerint (Anderson 2002) a változásban részt vevők érdeklődése és tevékenysége a folyamat előre haladtával változik. Az első szakaszban az egyén a *változtatás és önmaga viszonyára* koncentrál. A következő szakaszban az érdeklődés már a *megvalósítandó feladat* felé fordul, a fő kérdés ekkor már a *hogyan.* A fejlesztésben részt vevők figyelme az utolsó szakaszban már *tevékenységük hatására* irányul: hogyan érhető el, hogy a változtatás még több eredményt hozzon, még jobban működjön. A CBAM modell támasztja alá annak fontosságát, hogy a változási folyamat teljes egészében nélkülözhetetlen a külső segítő támogatás, és az egyéneket a teljes folyamaton végig kell kísérni, majd mindig az adekvát igényeire, szükségleteire kell megfelelő választ biztosítani. (Szó szerint csak zárójeles megjegyzés: a projekt által megkívánt mélységű fogalmi váltáshoz 4-5 éves szakmai együttműködésre, támogatás nyújtására volna szükség.)

– Attól függően, hogy az egyes iskoláknak milyen az innovációs potenciáljuk, eltérő külső beavatkozásra van szükségük és más-más fejlődésiváltozási utat járnak be, azaz a Dobbantóban differenciált iskolafejlesztés valósult meg. (Vö. Hopkins, Fullan i. m.) Ezért volt minden iskolának külön segítője, ezért készített ki-ki saját változási tervet, lépett az egyes bóják mentén akkorát, amekkora reálisan meglephető volt.

– Creemers és munkatársainak a nemzetközi iskolafejlesztési tapasztalatokon alapuló modellje hangsúlyozza, hogy sikeres, fenntartható, rendszerszintű változás csakis egy fejlődésbarát környezetben jöhet létre. E modell szerint a hatékony iskolafejlesztéshez világos *célok*ra, az ezek eléréséhez nyújtott szakmai támogatásra, valamint a fejlődésre vonatkozó *kényszerek* felismerésére van szükség (Creemers 2001). A célok – támogatás – követelménytámasztás egysége a program teljes folyamatában és minden szintjén érvényesült.

A Dobbantó program eredményessége

A Dobbantó projekt belső monitoring és félévenkénti külső szakmai értékelés mellett valósult meg. Ezenkívül az első, végzett évfolyam diákjainak pályáját egy harmadik független értékelő szervezet követte egy tanéven keresztül. Így a folyamatosan gyűlő evidenciák segítségével a projekt eredményességét már a megvalósítás folyamatában is látni lehetett, a zárás után rendelkezésre álló, valamennyi mutató alapján pedig költség-haszon elemzést is lehet végezni.

• Iskolai adatszolgáltatások

Mivel a tanulói létszámváltozás a téma szempontjából alapvető indikátor, a projekt a részt vevő iskoláktól félévente kért adatokat a diákok mozgására, illetőleg összetételére vonatkozóan. Ezek közül a legfontosabbak a következők:

4. táblázat ***A dobbantós diákok beiskolázási jellemzői a 2009/10 és a 2010/11-es tanévekben***

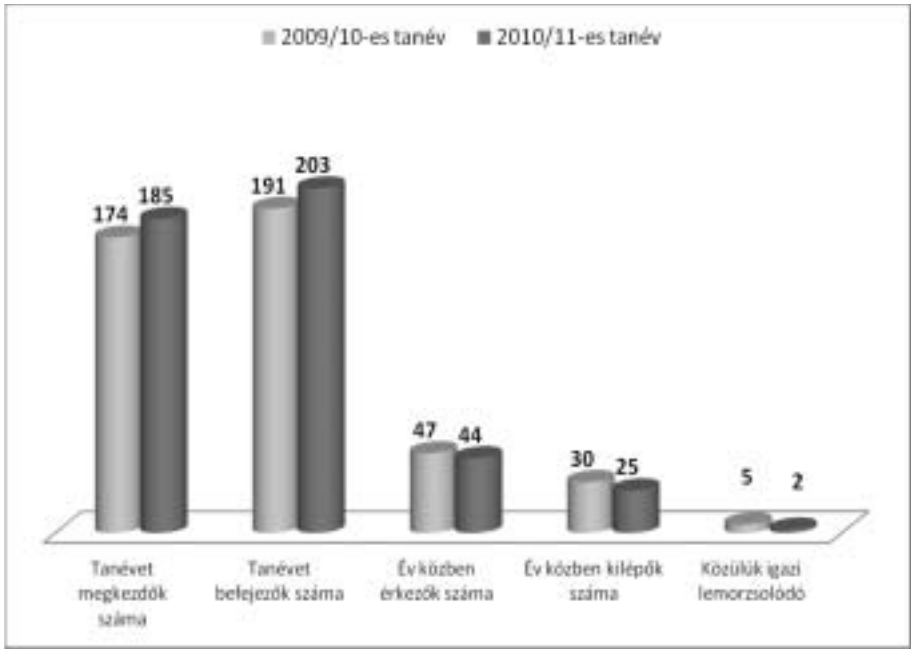
2009. 09. 1-jei állapot		**A Dobbantó programba felvett, beírt tanulók**	**2010. 09. 1-jei állapot**	
Összesen			**Összesen**	
174	100,00%		187	100,00%
81	46,55%	SNI/a, b vagy BTM diagnózissal rendelkezők	103	55,08%
89	51,15%	Általános iskolából érkezett (közvetlenül)	125	66,84%
69	39,65%	Már más középiskolában is járt korábban, közülük	62	33,15%
20	11,49%	– saját szakiskolából érkezett (pl. „évismétlők")	22	11,76%
1	0,57%	– saját középiskolából érkezett	2	8,00%
22	12,64%	– más szakiskolából érkezett	30	24,00%
11	6,32%	– más középiskolából érkezett	5	2,67%
15	8,62%	– iskolarendszeren kívülről érkezett, korábban lemorzsolódott	3	1,60%
22	12,64%	14–15 éves	42	22,46%
128	73,56%	16–18 éves	113	60,43%
35	20,11%	18 év feletti	20	10,70%
31	17,82%	8. osztályos végzettséggel nem rendelkező	49	26,20%
11	6,32%	Életkorát nem tudni	12	6,42%

A beiskolázottak jellemzőiből látható, hogy közel a felük rendelkezett valamilyen sajátos nevelési igényre utaló diagnózissal; nagyobb arányban 16–18 évesek; több mint a felük közvetlenül az általános iskolából

érkezett, ugyanakkor közel 40 százalékuk már kipróbálta magát valamilyen középiskolában; jelentős azok száma is, akik már betöltötték a 18. életévüket (beiskolázásukat a közoktatási törvény 126. paragrafusa lehetővé teszi); és szintén figyelemfelkeltő a befejezett általános iskolai bizonyítvánnyal nem rendelkezők száma. Az egyetlen közös bennük, hogy kacskaringós életút, nehéz múlt állt mögöttük.

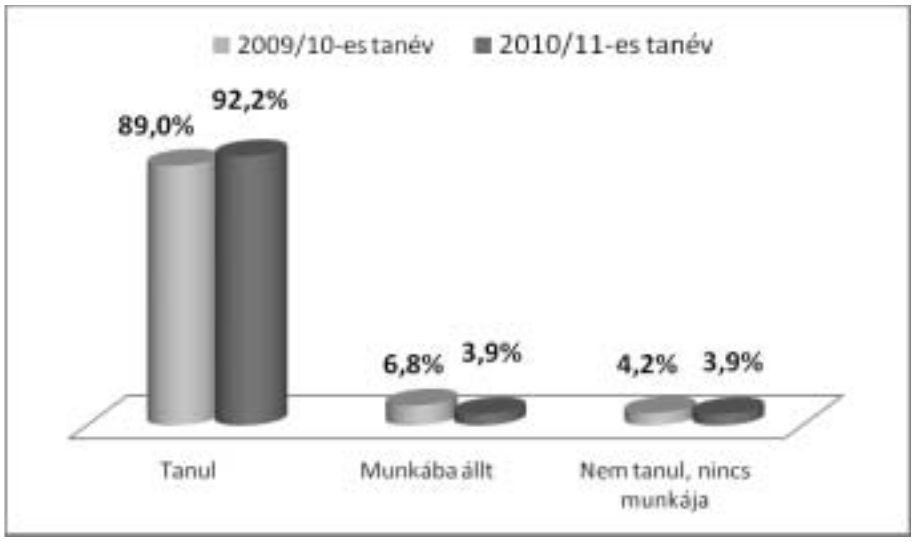
A program eredményességére utaló, első jelzés az évközi tanulói mozgás: míg a szakiskolákból a lemorzsolódási arány 30 százalékra tehető – ahogyan erről korábban már szó volt –, addig a Dobbantóban az igazi lemorzsolódás minimális volt. (1. ábra)

1. ábra *Évközi tanulói mozgás*

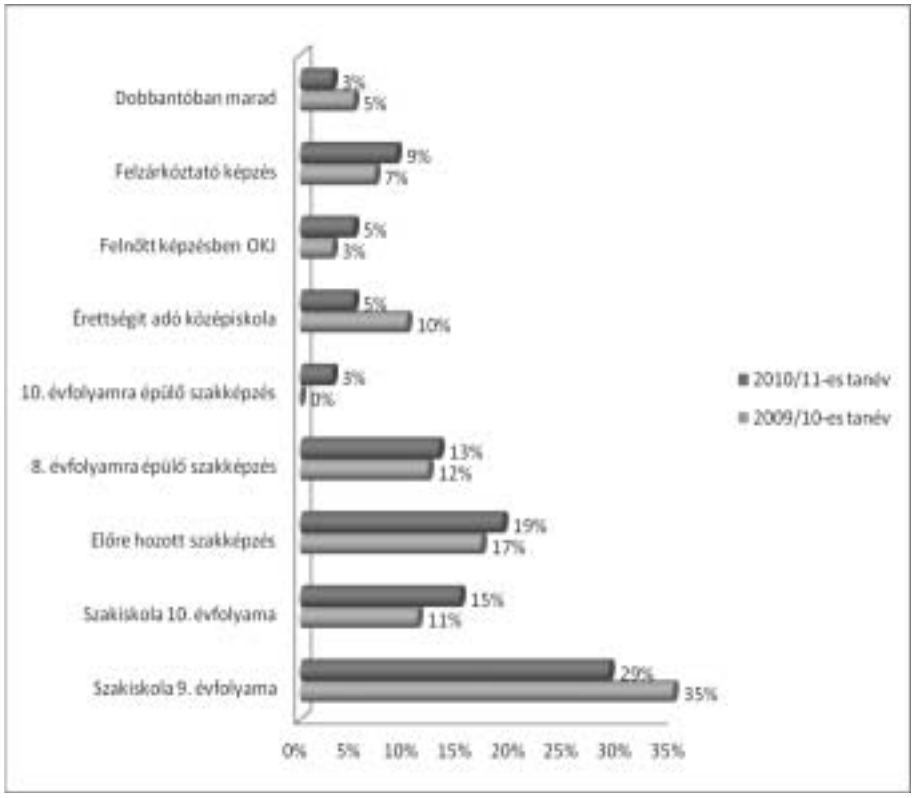


Az első tanév dobbantós diákjainak 89,0 százaléka, a második évjáratnak pedig 92,2 százaléka az oktatás–képzés valamilyen formájában folytatta további életútját.

2. ábra *Továbblépés a Dobbantóból*



3. ábra *A Dobbantóból kilépők tanulási útjai*



Ezek az adatok némi további kiegészítésre szorulnak.

– A tanévet befejezők közül azok maradtak a Dobbantóban, akik csak az utolsó egy-két hónapban találták meg ezt a programot, a számukra még szükséges a további támogatás.

– Azok a diákok kerültek felzárkóztató képzésbe, akik a Dobbantóba lépésükkor még hetedik osztályos bizonyítvánnyal sem rendelkeztek. Akiknek csak a nyolcadikos bizonyítványa hiányzott, azok azt meg tudták szerezni a dobbantós tanév alatt.

– Jelentős eredmény, hogy az előkészítő évfolyam elvégzésével párhuzamosan többen a 9. évfolyamos záróvizsgát is letették, és így a 10. évfolyamba léptek be, illetőleg a 2010/11-es tanévben hat diák a 11. évfolyamon tudta folytatni tanulmányait.

– A dobbantós diákok megközelítően 85 százaléka mindkét tanév után a szakképzésben folytatta útját.

– További eredmény, hogy 2010-ben 16, illetőleg 2011-ben 9 fő nem is szakiskolába, hanem érettségit adó képzésbe lépett.

• Külső értékelői jelentések

A Dobbantót, a projektben folyó munka eredményeit, folyamatait, hatását – a hazai fejlesztési gyakorlatot kevéssé jellemző módon – több független külső értékelő szervezet vizsgálta. A Qualitas T&G Tanácsadó és Szolgáltató Kft. értékelői tevékenysége *az eredményekre összpontosított*. A félévenként végzett értékelés céljai az alábbiak voltak:

– a közpénzek felhasználásáról való elszámoltathatóság biztosítása;

– a szakmai elszámoltathatóság biztosítása;

– adatok, információk szolgáltatása a folyamatos önreflexiós folyamathoz;

– a projektvezető, a vezetői tanács és a projektiroda számára információk biztosítása a projekt működésével kapcsolatban, az elért eredmények, változások bemutatása, a fejlesztési folyamatban szükséges korrekciók megtételéhez bemeneti információk biztosítása.

A projektet mint *fejlesztési folyamatot* a Tárki–Tudok Tudásmenedzsment és Oktatáskutató Központ Zrt. monitorozta. Az általa vizsgált terület folyamatosan visszatérő kérdései:

– Kellően segíti-e a program a pedagógusokat ahhoz, hogy ők hatékonyan támogathassák a Dobbantó program diákjainak fejlődését?

– Megfelelő segítséget kap-e az iskolavezető ahhoz, hogy a Dobbantó fejlesztési tervet az iskolai fejlesztés részeként kezelje?

– Kellő segítséget kapnak-e a változást segítő mentorok és educoachok ahhoz, hogy feladatukat el tudják látni (elegendő, illetve adekvát-e a feladatra való felkészítésük)?

– A programfejlesztés szakmai stábja (munkacsoportok) megfelelő támogatást kap-e munkájához a programvezetéstől?

– A programfejlesztés kialakított modellje hatékonyan működik-e?

A projektre való felkészülés kezdetétől fogva minden szinten folyamatosan visszatérő kérdés volt, hogy vajon hogyan állják majd meg a helyüket a Dobbantóból kikerülő diákok a következő tanévben, be tudnak-e illeszkedni, helyt tudnak-e állni egy kevésbé védő-óvó és támogató

környezetben, valamint hogy milyen *hatása* lesz a Dobbantó programnak. Ezért volt fontos, hogy a programból kikerülő fiatalok követéses vizsgálatát is elvégezzék. A nyomon követés során – amelyet a Magyar Gallup Intézet végzett, 2010. november 1-jétől 2011. június 15-éig tartott –, a pályakövetéses vizsgálatban a hagyományos kutatási módszerek mellett egy, a programból kikerült diákokat rendszeres válaszadásra ösztönző, újszerű módszert, az élmény mintavételezési módszert (Experience Sampling Method – ESM) is alkalmaztak. Ennek lényege, hogy a mérési időszakon belül (2011. február–2011. június 10.), megadott algoritmus szerint ismétlődően, egy elektronikus szerkezet útján (ez jelen vizsgálat során mobiltelefon) a vizsgált személy random időben jelzést kapott. A jelzésre SMS üzenetváltással egy két percnél nem több időt igénylő kérdőívet töltött ki. A volt dobbantós fiatalok olyan kérdésekre válaszoltak, amelyekkel számot adtak akkori, aktuális gondolataikról, érzéseikről, tevékenységükről. Az ESM-vizsgálat a precíz kérdőíves felmérés és a környezettanulmány közötti hidat jelenti. A Dobbantóból kikerült diákok pályáját követő kutatási jelentés összefoglalója a következőket állapította meg.

> *„Vizsgálatunkban arra összpontosítottunk, hogy sikerült-e a 2009–2010-es tanévben a Dobbantó programban résztvevőknek a beilleszkedés a közoktatási intézmények normál osztályaiba, a munkahelyi környezetbe, közösségekbe. Helytálltak-e a tanulásban, a munkában? Mennyire volt sikeres a környezeti, szervezeti támogatás az iskolában és a munkahelyen? Hozzájárult-e a Dobbantó program egyéni életútjuk sikeres alakításához?*
>
> *A tanulói nyomon követés vizsgálatának 8 hónapja alatt az eredmények megerősítették azt, hogy a Dobbantó program elérte kitűzött céljait. /…/ A tanulók a Dobbantó programról egyértelműen pozitívan vélekedtek, az ott töltött egy esztendőről jó élményeik vannak. Ezek közül kiemelték a személyes figyelmet, támogatást, azt, hogy biztonságban érezték magukat, és a társas kapcsolataik társaikkal és a pedagógusokkal fontosak és támogatóak voltak a számukra. Használható ismereteket kaptak a programtól a pályaválasztáshoz, az életút megtervezéséhez, munkahelykereséshez. /…/ A vizsgálat során nem találtunk nagyon lényeges eltérést az eredményekben a dobbantós és a kontroll csoport között, valamint a korosztályi és a lakóhely szerinti bontásban is csak néhol voltak kisebb eltérések. /…/ Az ESM összevont mutatói alapján azt mondhatjuk, hogy a tanulók jövője reményteljes (Hope index), mind a jelenlegi életet, mind az 5 év múlva becsült élethelyzetet jónak ítélik meg a tanulók. /…/ A jólétet mutató (Wellbeing index) a vizsgálatban résztvevők felénél jelzi azt, hogy jól érzik magukat a bőrükben, boldogulnak a mindennapokban, az iskolában és az életben."* (Magyar Gallup Intézet 2011. 131–132.)

A Dobbantó eredményei, a néhány, itt kiragadott példa (és az itt be nem mutatottak is) azt látszanak igazolni, hogy azok a kamaszok, fiatalok, akik az „iskola rémeiként" korábban elfordultak, lógtak, kimenekültek az intézményből, társas kapcsolataikat is azon kívülre helyezték, tanáraikkal szemben bizalmatlanok és ellenállóak voltak vagy az iskolában csak bukdácsoltak, a megfelelő programmal egy tanév alatt re-szocializálhatók, ismét megnyerhetők a tanulásnak. A kulcs ehhez a gyökeresen átalakult tanulási környezet és az e környezetben otthonosan mozogni tudó pedagógus team. Ezt támasztja alá Fazekas Károly más területről szerzett kutatási eredménye is: „Az elemzések azt mutatják, hogy önmagukban az iskolarendszerbe invesztált erőforrások (például infrastrukturális beruházások, osztálylétszámok csökkentése) nem befolyásolják jelentősen a diákok teljesítményét, az intézményi hatások viszont nagyon

erősek. Az iskola minősége nagyon is befolyásolja a diákok teljesítményét, elsősorban a tanárok minőségén és a teljesítményt meghatározó intézményi struktúrán keresztül. A legsikeresebb iskolarendszerekben az elszámoltathatóság, a külső, független kontroll párosul a jó minőségű iskolai vezetéssel, valamint a tanítás tartalmára, módszereire, a személyi döntésekre vonatkozó kiterjedt iskolai autonómiával." (Fazekas 2011. 12–13.)

A Dobbantó program taneszközei készen vannak, kerettanterve akkreditált és hamarosan hivatalosan is jóvá hagyják a pedagógusok felkészítő programját. Rendelkezésre áll az a „know how", rögzített annak az útnak a módszertana, amelyen a magukat a tömegoktatásban biztonságban érző pedagógusok és vezetők eljuthatnak oda, hogy az egyén igényeire figyelő pedagógiai munka értő alkalmazóivá váljanak. Együtt van az a szakmai műhely is, amely segíteni tudja őket, hogy végigjárják ezt az utat. Az eddig felhasznált közpénzek még hatékonyabbá tétele érdekében így most már „csak" annyi kéne, hogy a sikeres projekt folytatódhasson és más iskolákba is eljuthasson, s ezzel az évi 5–8 ezer főnyi, korai iskolaelhagyó száma évről évre mérséklődjön.

Irodalom

Anderson, Stephen E. (2002): Understanding Teacher Change: Revisiting the Concerns Based Adoption Model. *Curriculum Inquiry* 3. szám, 331–367.

Bognár Mária (2004): Oktatásfejlesztés, iskolafejlesztés az ezredfordulón. *Új Pedagógiai Szemle* 1. szám, 40–58.

Bognár Mária (2005): Félúton a MAG program. Néhány tanulság a pedagógiai fejlesztések számára. *Új Pedagógiai Szemle*. 7–8. szám, 75–90.

Borbíró Andrea – Kerezsi Klára (szerk.) (2009): *A kriminálpolitika és a társadalmi bűnmegelőzés kézikönyve – 2009.* http://bunmegelozes.bm.hu/data/dok/tamop_tk_1_alt+gyfk.pdf

CEDEFOP (2010/a): *Guiding at-risk youth through learning to work. Lessons from across Europe*. Publications Office of the European Union, Luxembourg. http://www.cedefop.europa.eu/EN/publications/15534.aspx

CEDEFOP (2010/b): *Skills supply and demand in Europe. Medium-term forecast up to 2020*. Publications Office of the European Union, Luxembourg. http://www.cedefop.europa.eu/en/Files/3052_en.pdf

CEDEFOP (2011/a): *Labour-market polarisation and elementary occupations in Europe. Blip or long-term trend?* Publications Office of the European Union, Luxembourg. http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/5509_en.pdf

CEDEFOP (2011/b) *Preparing young people for a successful integration into the labour market: a challenge for Europe*. Synthesis Seminar, Thessaloniki, 2011. 02. 28–03. 01. http://www.cedefop.europa.eu/EN/events/17762.aspx

Creemers, Bert P. M. et al. (2001): *A comprehensive framework for effective school improvement, 2001 DG TSER Programme FP4.* http://www.pjb.co.uk/npl/bp27.pdf

European Commission (1995): *Combating Exclusion through Education and Training* – Second Chance Scools. http://ec.europa.eu/education/archive/2chance/home_en.html

European Commission (2010): *Reducing early school leaving*.Commission Staff Working Paper. Accompanying document to the „*Proposal for a Council Recommendation on policies to reduce early school leaving*". http://ec.europa.eu/education/school-education/doc/earlywp_en.pdf

Fazekas Károly (2011): *Közgazdasági kutatások szerepe az oktatási rendszerek fejlesztésében*. MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Műhelytanulmányok 2011/7. http://econ.core.hu/file/download/mtdp/MTDP1107.pdf

Fehérvári Anikó (2008): *Szakképzés és lemorzsolódás*. Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet, Budapest. http://www.ofi.hu/kiadvanyaink/kiadvanyaink-konyvesbolt-konyvesbolt/kutatas-kozben

Fullan, Michael (2003): *Change Forces with a Vengeance*. London: Falmer Press

Halász Gábor – Lannert Judit (szerk.) (2006): *Jelentés a magyar közoktatásról*. Országos Közoktatási Intézet, Budapest. http://www.ofi.hu/tudastar/jelentes-magyar/jelentes-magyar-090617-4

Hopkins, David (2001): *School Improvement for Real* London/NY: Routledge-Falmer

Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium (2010): *Az ezredfordulót követő bűnözési helyzet. Elemzés az egységes nyomozó hatósági és bűnügyi statisztika adatai alapján*. http://crimestat.b-m.hu/B%C5%B1n%C5%91z%C3%A9si%20helyzet%C3%A9rt%C3%A9kel%C3%A9s.pdf

ILO (2010): *A Skilled Workforce for Strong, Sustainable and Balanced Growth. A G20 training stategy.* http://www.ilo.org/skills/what/pubs/lang--en/docName--WCMS_151966/index.htm

Kovács Katalin – Hablicsek László (2006): *Iskolázottság és halandóság*. Egészségügyi Stratégiai Kutatóintézet. http://www.eski.hu/new3/politika/zip_doc_2006/iskolazottsag_halandosag.pdf

Levin, HM, Belfield, CR, P and CE Rouse (2006): *The Costs and Benefits of an Excellent Education for America's Children*. Kézirat, Teachers College, Columbia Universty, New York. http://www.cbcse.org/media/download_gallery/AGGREGATE_REPORT_v7.pdf

Dr. Ligeti Katalin (2008): *A fiatalkorú elítéltek áldozati minőségének vizsgálata*. OBMB http://bunmegelozes.bm.hu/data/dok/fk_kutatas_kotet.pdf

Liskó Ilona (2003): *Kudarcok a középfokú iskolákban*. Kutatás közben 250. Oktatáskutató Intézet, Budapest. www.hier.iif.hu/en/letoltes.php?fid=kutatas_kozben/196

Liskó Ilona (2008): Szakképzés és lemorzsolódás. In: Fazekas Károly – Köllő János – Varga Júlia (szerk.) *Zöld könyv a magyar közoktatás megújításáért*. Ecostat, Budapest. 95–119. http://www.econ.core.hu/file/download/zk/zoldkonyv_oktatas_04.pdf

Magyar Gallup Intézet (2011): *A Dobbantó szakiskolai program 2009/2010-es tanévében támogatott (SNI) fiatalok iskolai és munkaerő-piaci pályakövetéses vizsgálata.* Kézirat, FSZK.

OECD (2010/a): *Education at a Glance 2010*. OECD, Paris. http://www.oecd.org/document/52/0,3746,en_2649_39263238_45897844_1_1_1_1,00.html

OECD (2010/b): *Improving Health and Social Cohesion through Education*. OECD, Paris. http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/education/improving-health-and-social-cohesion-through-education_9789264086319-en

Polónyi István (2004): *A felnőttképzés megtérülési mutatói*. Kutatás Közben 256. Felsőoktatási Kutatóintézet, Budapest. www.ofi.hu/kiadvanyaink/kiadvanyaink-konyvesbolt.../256-polonyi

Psacharopoulos, George (2007): *The Costs of School Failure. A Feasibility Study*. EENEE, http://www.mp.gov.rs/resursi/dokumenti/dok206-eng-EENEE_The_Costs_of_School_Failure.pdf

Semjén András (2005): Az oktatási rendszer külső hatékonysága: a gazdaság és a munkaerőpiac elvárásai. *Kormányzás, Közpénzügyek, Szabályozás*. I. évf. 1. szám, 74–92. http://www.kormanyzas.hu/051/4.php

T. Kiss Judit (2010): *Az oktatás, mint humántőke-beruházás jelentőségének és megtérülésének vizsgálata, különös tekintettel az oktatás fiskális megtérülésére*. Egyetemi doktori értekezés tézisei, Debreceni Egyetem, Közgazdaságtudományi Doktori Iskola, Debrecen. http://www.de-kdi.unideb.hu/download/pdf/kutatasiforum/2011jan/KissJuditKF.pdf

Tárki (2006): *Társadalomstatisztikai helyzetelemzés a Társadalmi összetartozásról szóló nemzeti cselekvési tervhez.* (Kutatásvezető Tóth István György) http://www.tarki.hu/adatbank-h/kutjel/pdf/a745.pdf

Varga Júlia (1998): *Oktatás-gazdaságtan*. Közgazdasági Szemle Alapítvány, Budapest. http://www.tankonyvtar.hu/gazdasagtudomany/oktatas-gazdasagtan-080905-17

Vitrai József (2008): *Egészség-egyenlőtlenségek Magyarországon*. EgészségMonitor Kutató és Tanácsadó Nonprofit Közhasznú Kft. http://www.egeszsegmonitor.hu/dok/Egeszseg-egyenlotlensegek%20Magyarorszagon.pdf

MŰHELY

Bruckner László – Gulyásné Fehér Ildikó – Kovács Anikó – Nagy Orsolya

A munkaerőpiacra való felkészítés feltételei és lehetőségei az oktatási intézményekben

A tanulmány először bemutatja azokat az új szakmai kihívásokat, amelyekkel az oktatási intézmények találkoznak a diákok munkaerőpiacra való felkészítése során, majd a szerzők sorra veszik, hogy milyen változások szükségesek az oktatási intézményekben, és milyen eszközök kellenek ezek megvalósításához. A tanulmány második fele bemutatja a Fogyatékos Személyek Esélyegyenlőségéért Közalapítvány által kidolgozott programokat. A Közalapítvány több olyan, szolgáltatásfejlesztési, tananyag-fejlesztési program kidolgozására vállalkozott, amelyek elősegítik az intézmények tanuló szervezetté válását, és hozzájárulnak a hátrányos helyzetű célcsoport munkaerő-piaci lehetőségeinek javításához. A tanulmány a KOMP „Kompetencia központú oktatásfejlesztés, a munkavállalásra való felkészítés egyéni programja" és a SZAMSZ „Szakiskolai Alternatív Munkaerő-piaci Szolgáltatás" program célkitűzéseiről és eddigi eredményeiről számol be.

Változik a világ, és ráadásul – szinte már közhely –, soha nem tapasztalt sebességgel, de egy dolog nem változik: felnőtt korunk jelentős részét munkával töltjük. A munkavégzési tevékenység ma a felnőttek ébren töltött idejének mintegy negyven százalékát teszi ki, és akár nőket, akár férfiakat kérdezünk, azt a választ kapjuk, hogy dolgoznának akkor is, ha nem lennének rászorulva. Egy közérzetet vizsgáló kutatás szerint a felnőttek általában lényegesen erősebbnek, elégedettebbnek, aktívabbnak és boldogabbnak érzik magukat munkavégzés közben, mint más tevékenységek gyakorlása során (Csíkszentmihályi és Le Fevre, 1989). Kijelenthetjük tehát, hogy a munka a felnőtt élet egyik meghatározó tevékenysége. Ennek tudatában komoly erőforrásokat szükséges megmozgatnunk annak érdekében, hogy a gyermekek és fiatalok hatékonyan készüljenek fel erre.

A munkára, felnőtt létre a történelem során nyilvánvalóan mindig is felkészültek, mégpedig hosszú-hosszú időn keresztül természetes módon, mintegy „belenőttek" a változó szerepekbe.

Évszázadokon át nem volt kérdés, hogy milyen munkát fog végezni egy fiú, ha felnő – azt, amit az apja, nagyapja és annak az apja végzett. Később már lehetett szabadon pályát választani, és az első munkahelyen akár a nyugállományba vonulásig tevékenykedni. Az élet, a felnőtt lét eseményei, a munkával kapcsolatos történések hosszú időn át kiszámíthatóak voltak.

A mögöttünk álló évtizedekben azonban gyökeresen megváltozott a helyzet. A technológia viharos gyorsaságú fejlődése, a munka világának

állandó változásai, valamint az újabb és újabb kihívásoknak való megfelelési kényszer mindennapi életünk részeivé váltak. A felnőtt élet produktív szerepei már nem kiszámíthatóak, és a fiatalok számára csupán halványan körvonalazódhat életpályájuk várható alakulása. Szakmák tűnnek el és jelennek meg gyors egymásutánban, és az álláshirdetések tanulmányozása során gyakran elképzelésünk sincs arról, hogy egyes munkaköri elnevezések mit takarnak. Lehetetlen megjósolni, hogy milyen készségegyüttesre lesz szükség egy-két évtized múlva. A virtuális élet rendkívüli mértékű térhódítása szintén kiszámíthatatlan mértékben befolyásolja életünket, és különösen a gyermekek, fiatalok életét. Arról, hogy mindez milyen változásokat generál, csak sejtéseink vannak. Az bizonyos, hogy mindenkit érint, de senki sincs kellőképpen felkészülve rá.

A kiszámíthatatlanságot, bizonytalanságot növeli, ha mindehhez hozzátesszük, hogy a 21. században gyakran a családok sem olyan stabilak már, mint néhány évtizeddel ezelőtt voltak. Gyakori az egyszülős család, illetve hazánkban is jól ismert jelenséggé vált a munkanélküliség. Azt is hozzá kell tenni, hogy a jelenlegi szülői generációk soha nem tanulták a manapság szükséges, illetve szükségesként azonosítható életpálya-építési készségeket.

A munkaerő-piaci viszonyok is komoly változáson mentek és mennek keresztül, és ennek megfelelően a munkaerőpiac szerkezete sem marad érintetlen. Világszerte érvényesül az a tendencia, hogy az aktív korúak egyre kisebb hányada dolgozik hagyományos munkaviszonyban. Az atipikus foglalkoztatási formák egyre nagyobb térhódítása – amelyek közül egyik legelterjedtebb hazánkban az önfoglalkoztatás – szintén teljesen új készségegyüttes birtoklását és gyakorlását követeli.

Előfordulhat, sőt, egyre gyakrabban fordul elő az előbbivel összefüggésben is az az állítás, miszerint az iskolákból kikerülő fiatalok nem felelnek meg a munkaerőpiac elvárásainak. Az is lehet, hogy maga a munkaerőpiac sem tudja az igényeket pontosan megfogalmazni, illetve az bizonyos, hogy az oktatási rendszer nem kellően rugalmas ahhoz, hogy a gyorsan változó igényekhez igazítsa a tananyagot, amely egyébként az elvárásoknak csupán egy részében felel meg. A munkahelyek a kemény elvárásokon túl egyre kifejezettebben fogalmaznak meg úgy nevezett „puha" elvárásokat. Utóbbiak mindazon készségeket, képességeket jelentik, amelyek a szakmai tudáson túl alapvetően meghatározzák a munkavállaló beilleszkedéssel, motiválhatósággal, kreativitással és kezelhetőséggel kapcsolatos jellemzőit, mint például a jó kommunikációs készség, flexibilitás, felelősségteljes munkavégzés, együttműködési készség, tanulásra való hajlandóság és nyitottság. Ezekre az oktatás ma még nem fektet elég hangsúlyt, eséllyel feltételezhető, hogy gyakran hiányzik az eszköztár is. Az nagy biztonsággal állítható, hogy a felnőtt léthez szükséges kompetenciák – amelyekről sok esetben csak sejtjük, hogy szükségesek lesznek tíz-húsz év múlva – fejlesztése még nem feladat a mindennapi pedagógiai gyakorlatban.

További nehézséget jelent az a tény, hogy a fiatal generációk képviselői gyakran úgy nőnek fel, hogy sem a szűkebb, sem az akár a tágabban értelmezett családjukban nincs munkavállalói minta. Sok gyermeknek alkalma sincs arra, hogy megtapasztalja maga körül a produktív felnőtt életszerep sajátosságait. Ennek következménye az, hogy az iskola egyre

inkább kénytelen lesz azt is vállalni, hogy hozzásegíti diákjait ilyen irányú tapasztalatokhoz, és messzemenő tudatossággal építi be mindennapi életébe a munkára való felkészítést, illetve az iskolából munkába való fokozatos átvezetést.

Amennyiben ezekben a kérdésekben nem születnek sürgősen adekvát, az egyén speciális körülményeit is figyelembe vevő, és a modern kihívásokra is válaszként alkalmazható megoldási módok, a munkanélküliség egyszerűen újratermelődik, aminek beláthatatlan mentális, morális és gazdasági következményeire lehet számítani, az érintett családokon belül és társadalmi szinten egyaránt.

Ki kell jelentenünk, hogy a fent felsorolt, ma már kikerülhetetlen tények új feladatok elé állítják a felnőtt társadalmat, így a gyerekek és fiatalok intézményes neveléséért felelős iskolákat is. A 21. században kevés, ha csupán a bizonyítvány megszerzésében támogatják diákjaikat. Arra kell felkészülni, hogy az iskolák felelőssége a jövőben túlmutat azon, hogy végzettséghez juttatják diákjaikat, azon, hogy szakmai tudással felvértezve bocsátják útjukra őket tanulmányaik befejeztével. (Különösen annak tudatában, hogy a technológiai fejlődésnek köszönhetően a megszerzett szakmai ismeretek rendkívül gyorsan elavulnak!) Mindezek mellett az eddiginél jóval nagyobb hangsúlyt kell fektetni a diákok tudatos életpálya-tervezésének és életpálya-építésének támogatására, és ezzel hosszú távú foglalkoztathatóságuk megalapozására. Amennyiben az életpálya-építés korszerű értelmezését vesszük alapul, azt állapíthatjuk meg, hogy egyben az egész életen át tartó tanulásra is szükséges felkészítenünk diákjainkat a számtalan definíció közül az alábbi értelmében:

> *„Az egész életen át tartó tanulás az egyéni és társadalmi fejlődés valamennyi formáját átöleli, függetlenül attól, hogy az milyen környezetben – formális módon iskolákban vagy szakképzési, felsőoktatási és felnőttoktatási intézményekben, vagy nem formális módon a családi otthonban, a munkában vagy más közösségekben – folyik. Ez a megközelítés a rendszer minden elemére kiterjed: figyelme életkortól függetlenül egyformán összpontosít a standard tudásra és minden olyan készségre, amelyre minden embernek szüksége van. Arra helyezi a hangsúlyt, hogy minden gyermeket már az élete kezdetén fel kell készíteni, és érdekeltté tenni a tanulásban, és arra irányítja az erőfeszítéseket, hogy minden olyan felnőtt, függetlenül attól, hogy van-e vagy nincs munkája, akinek átképzésre vagy a készségei megújítására van szüksége, erre lehetőséget kapjon." OECD, 2001.*

Kérdés, mi szükséges ahhoz, hogy az iskolák a számtalan változással szembenézzenek, és rugalmas módon alakítsák tevékenységüket annak érdekében, hogy a 21. század fent felsorolt kihívásainak meg tudjanak felelni. A válasz kézenfekvőnek tűnik: tanuló szervezetté kell válniuk, különösen, hogy a tanulás egyben változást is jelent. Érdemes röviden áttekinteni, milyen hagyományos alapelvek szellemében alakul az iskolák működése, és milyen feltételek mellett valósulhat meg a tanuló szervezetté válásuk.

Miután kiderült, hogy a tanuló szervezetekkel foglalkozó szakértők egyik legkiemelkedőbb alakja, Peter Senge The Fifth Discipline Fieldbook (Az 5. alapelv) című könyvét huszonöt százalékban oktatási szakemberek olvasták, a pedagógusok és intézményvezetők sürgették a további, hasonló jellegű könyvek kiadását. Ennek jegyében született meg 2000-ben Senge következő munkája, a Schools That Learn (Tanuló Iskolák). Ebben

a szerző világossá teszi, hogy a vállalkozások világában jól működő jelenségek nem alkalmazhatók minden esetben és egy az egyben az oktatási intézményekben. Ennek egyik fő oka az, hogy az iskolák megmaradtak az iparosodás korának megfelelő szervezeteknek, miközben a vállalkozások kénytelenek igazodni a kor kihívásaihoz. További oknak tartja Senge azt a tényt, hogy az iskolák nagy mértékben függnek a külső körülményektől, a társadalmi rendszer olyan tényezőitől, mint a fenntartó (legtöbbször önkormányzat), a helyi és az állami szintű oktatáspolitika, valamint a különböző szintű elvárások. A harmadik, és talán leginkább kihívást jelentő különbség az egyéni és csoportban megjelenő innovációs hajlam, adaptációs készség, pontosabban ezek hiánya vagy alacsony foka az iskolákban.

Ha változtatni akarunk a rendszeren, Senge szerint az első lépésnek a rögzült hit- és feltevésrendszer feltárásának és alapos megértésének kell lennie, ami egyben a fogalmi váltás előfeltétele is, a konstruktivista elképzelés szerint.

Peter Senge úgy találta, hogy létezik egy nagyon mélyen gyökerező nézet- és értékrendszer, amely részben a tanulással, részben az iskolával kapcsolatos:

Tanulásra vonatkozó feltételezések:

• *A gyerekek hiányosságokkal, hibákkal lépnek be az iskolába.* Az iparosodás korának egyik központi értéke a konformitás, hiszen a különböző termékeket gyártó futószalag nem lenne hatékony. Ez a hiedelem vezérel minket abban, hogy a gyerekeket „nyersanyagként" kezeljük (gondoljunk csak a pedagógusok által sajnálatos módon gyakran használt „gyerekanyag" szóra!), akikből azután az iskola termel képzett, hibátlan végterméket.

• *A tanulás folyamata csak a fejben megy végbe, nem a testben.* Az uralkodó nyugati felfogás az értelmet mint az észleléstől, érzelmektől és mozgástól, vagyis mindenféle testi szemponttól független valaminek tekinti. Ezzel szemben a tanulás nem választható el a cselekvéstől. A hagyományos osztálytermi tanulás azonban azon a feltételezésen alapul, hogy a tanulás kizárólag intellektuális tevékenység. Ennek eredménye a passzív tanulási környezet, ami korunk gyermekei számára meglehetősen unalmas.

• *Mindenki egyformán tanul, vagy legalábbis egyformán kellene tanulnia.* Annak ellenére, hogy sok pedagógus számára is egyre inkább ismert a többszörös intelligencia elmélete, és a különböző tanulási stílusokra vonatkozó elképzelések, az osztálytermekben uralkodik a „futószalag" szemlélet. Ennek egyik oka az, hogy a tanárok az előírt tantervi és az osztályban előttük ülő sokféle diák szükségletei által támasztott követelmények között kénytelenek választani. Természetesen az előbbi javára. Senge szerint amit „fogyatékosságnak" hívunk, gyakran nem egyéb, mint annak a ténynek a megjelenése, hogy az oktatási, tanítási folyamat és a tanítandó személy nem illeszkednek egymáshoz.

• *A tanulás az osztályteremben zajlik, nem kint a világban.* Egy gyermek, egy tanuló életében minden kapcsolat, minden helyzet potenciális tanulási lehetőség. Minden, amit egy gyermek tesz, lezajlódhat a tanulás szellemében. Az osztályterem szemszögéből nézve a sok-sok tanulási színtér – játszótér, otthon, színház, sporttevékenység –, mind láthatatlan. Az osztálytermi tanulás hatékonysága is attól függ, hogy mennyire van

kapcsolata a tanultaknak a gyermek mindennapi életével, és hogy azok mennyire alkalmazhatók az iskolán kívül.

• *Vannak okos, és vannak buta gyermekek.* (Emlékeztet a naiv elmélet magyarázó erejére, amely oly nagy erővel él a fejekben. Ebből következik az a kényelmes megoldás, hogy mindenért a tanuló felel.) Van alternatíva: Minden emberi lény egyedüli adottságokkal születik. Ha egy újszülöttre ránézünk, nem gondolunk arra, hogy okos-e, vagy buta. Az élet csodáját látjuk benne. Az, hogy erről azután elfeledkezünk, a fennálló oktatási rendszer sajnálatos következménye, az iskolán kívül és belül is.

Feltételezések az iskolával kapcsolatban:

• *Az iskolákat különböző területek szakértői működtetik és tartják ellenőrzésük alatt*. Az ipari korszakban a feladatok „foglalkozásokra" vannak osztva. Úgy tartjuk, hogy ha minden ember elvégzi a feladatát, akkor minden megoldódik, elrendeződik. Az iskolák úgy működnek, mint általában az irányítás alapú rendszerek; vagyis a tanár dolga a diákok irányítása, és az oktatási vezetők irányítják a tanárokat, a fenntartók az iskolavezetést. Az egész tehát az iparosodás korának alapvetésén alapul, vagyis a működtető irányítja és ellenőrzi a rendszert.

• *A tudás eredendően részekre van szabdalva*. A hagyományos tantárgyi rendszer azt sugallja, hogy létezik külön irodalom, melynek semmi köze a matematikához, amely ismét teljesen különáll a földrajztól. Az iparosodás-kori iskolák nem látják a tárgyak közötti kapcsolódást, és azt közvetítik a diákok számára, hogy leginkább az számít, mennyire tudnak valamit egy szűk keresztmetszetben. Ezzel szemben a rendszerszemlélet felismeri a tantárgyak közötti szoros összefüggést.

• *Az iskola az igazságot tanítja, közvetíti*. A hagyományos iskolákban a tanárok nem úgy tanítanak, mintha társadalmi környezetben konstruált nézeteket közvetítenének. Úgy tesznek, mintha az lenne az igazság, amiről ők beszélnek. Így a tanulók azt tanulják meg, hogy „mi történt" a történelem során, és nem általánosan elfogadott történeteket arról, ami történt, történhetett. Ennek következményeképp a diákokban csekély a tolerancia a kétértelműséget és a konfliktusokat illetően. Ráadásul így a ma oly fontosnak tartott készség, a kritikus gondolkodás sem képes fejlődni. Ez a pont egyébként nagyon jól illeszkedik a tanulással kapcsolatos uralkodó nézetek első pontjához, amely szerint a gyerekek hiányosságokkal kerülnek az iskolába, ahol a szakértő (tanár) várja őket, és majd megadja mindenre a választ.

• *A tanulás egyéni tevékenység, individuumhoz kötött, és a verseny elősegíti a tanulási folyamatot.* Mivel a tudásra úgy tekintünk, mint olyan valamire, amit a tanár birtokol, és a tanulóknak meg kell szerezni, ezért egyéni tulajdonnak is tekintjük egyben. Ennek megfelelően az eredményessége is kizárólag az egyén teljesítményének mérése alapján ítélhető meg. Ezzel szemben ma már tudjuk, hogy minden tanulás egyben szociális síkon végbemenő folyamat is, nem csupán egyéni.

A fenti, mélyen rögzült, természetesnek tartott nézetek tudatosításának szükségessége még világosabbá válik, ha áttekintjük a ma már sokak számára ismerős Senge-féle ötödik alapelvet. (Senge, 1998.)

Ezek a jellemzők az innovációra képes és arra hajlandó tanuló szervezetek létrejöttének nélkülözhetetlen előfeltételei:

Személyes kiválóság vagy személyes irányítás (Personal Mastery) – Folyamatos tanulás jellemzi a szervezet személyes irányítással rendelkező, alkotásra képes és hajlandó tagjait. Személyes víziójuk van, és állandóan munkálkodnak a jelen és a jövőkép különbségének csökkentésén. Érett személyiségekről van itt szó, akik mind a kapcsolataikban, mind a feladatvégzésükben folyamatos fejlődésre hajlandóak, munkájuk és magánéletük színterein egyaránt.

Közös jövőkép (Shared Vision) – Nem alárendelésen alapuló, a vezető jövőképét szervezeti céllá előléptető vízióról van szó, hanem olyan jövőképről, amelyet a szervezetben tevékenykedők a magukénak éreznek, mert találkozik személyes céljaikkal. Az ilyen közös jövőkép elérésének érdekében hajlandóak folyamatos tanulásra, fejlődésre. A közös jövőkép jellemzői:

Az egyéni jövőképekre épül, ezért a szervezet minden tagja azonosulni tud vele.

A jövőkép elég nagy kihívás ahhoz, hogy a szervezet tagjai csak közös erőfeszítéssel érhessék el.

A közös jövőkép megfogalmazása nem egyszeri feladat, hanem folyamatosan végzett tevékenység. Újra és újra frissíteni kell a kihívásokat, és arra kell törekedni, hogy az egyéni víziók bekerüljenek a közös jövőképbe.

Gondolati minták (Mental Models) – Senge hangsúlyozza a mentális modellek egyénben és közösségben fellelhető mintáinak jelentőségét. Tudnunk kell, hogy a korábbi tapasztalataink alapján bennünk meglévő képek befolyással vannak az észlelésünkre, és egyúttal arra a módra is, ahogyan észleléseinket értelmezzük. Mivel az oktatásban létező mentális modellek gyakran „megkérdőjelezhetetlenek", gyakran nem is vagyunk tudatában uralkodó voltuknak, a tanuló iskola egyik legfontosabb teendője egy biztonságos környezet kialakítása. Olyan környezeté, amelyben szabad beszélgetések folyhatnak olyan dolgokról is, amelyek „veszélyesek", illetve kényelmetlenek valamilyen szempontból. Az ilyen beszélgetések révén tudatosíthatók a szervezeti kultúra megváltoztatásának akadályai is.

Csoportos tanulás (Team Learning) – Egy jól működő csoport képes arra, hogy teljesítménye jobb legyen, mint tagjai egyéni teljesítményeinek összege. Ennek előfeltétele a csoporton belül folyó dialógus, amely lehetővé teszi a szabad gondolatáramlást. Ennek keretében az egyének olyan felismeréseket tehetnek, amelyekre nem lenne lehetőségük a dialógus nélkül. A dialógus egyik fontos jellemzője az, hogy benne a gondolatok szabadon, ítélkezés és vélemények megjelenése nélkül áramlanak.

A csoportos tanulás Senge szerint elősegíthető az osztálytermekben, szülők és tanárok között, az iskolát körülvevő, tágabb közösség tagjainak körében, illetve a sikeres iskolafejlesztést megvalósító pilot csoportok között.

Rendszerben való gondolkodás (System Thinking) – „A rendszergondolkodás alapelvének lényege a gondolkodásváltás, vagyis ne lineáris ok–okozat láncolatokra, hanem szövevényes kölcsönhatásokra, illetve ne kimerevített, különálló filmkockákra, hanem változási folyamatokra figyeljünk." (Senge, Peter: Az 5. alapelv. HVG kiadó. Budapest 1998.)

Tudatosítanunk kell, hogy minden hatással van mindenre, még akkor is, ha a hatás csak jóval később érzékelhető. Az emberi cselekedetek rendszerré állnak össze, de számunkra meglehetősen nehéz annak áttekintése. A környező világ bonyolultsága gyakran arra kényszerít bennünket, hogy mintegy önvédelemből, csak az éppen látható jelenségeket vegyük figyelembe az összefüggések és kölcsönhatások vizsgálata nélkül. Senge arra bíztat, hogy ismerjük fel gondolkodásunk eme egyszerűsítő technikáit. Emellett ismerjünk meg olyan meghatározó elemeket, mint a rendszerarchetípusok, vagy a rendszerelmélet törvényei. Mindezek elősegítik a körülvevő világ jobb megértését, és elősegítik a konstruktív változást.

> *„A tanulás lényege maga a kapcsolat. Emberi kapcsolatainkon keresztül vagyunk képesek világunk valódi megértésére."* (Peter Senge, MIT, SOL)

Peter Senge szerint a „tanuló szervezet olyan szervezetet jelent, amely jövőjének kialakítása érdekében folyamatosan növeli, erősíti alkotókedvét és tehetségét. A tanuló szervezetek fontos jellemvonása, hogy a benne résztvevők új módon képesek tekinteni magukra és a világra."

Utóbbi az írás elején felsorolt számtalan változás, és a következményként feszítő szükségként megjelenő fejlődés, változási képesség érdekében ma már elengedhetetlennek látszik. A tanuló szervezetté válásban és az új kihívásoknak való megfelelésben, a merőben új feladatokra való felkészülésben fokozott támogatást szükséges biztosítani az oktatási intézmények, illetve az ott dolgozó pedagógusok számára. Ilyen támogatást képesek például biztosítani a fejlesztésre irányuló projektek a korszerű tananyagfejlesztésekkel, képzésekkel, továbbképzésekkel, szakmai segítségnyújtással.

Amikor a világ változik, az emberi életút-minták is változnak, és törvényszerűen az életpályával kapcsolatos nézetek is alakulnak. A nem is olyan rég még érvényes pályaválasztási modell elsődleges célja az volt, hogy segítséget nyújtson az érintetteknek a későbbi szakmájukra/hivatásukra vonatkozó informált döntéshozatalban, amely azután biztonságos pályájuk garanciája volt egy életen át. A legfontosabb pontok ebben a folyamatban a következők voltak:

- az egyén érdeklődésének, értékeinek alapos felmérése (többnyire tesztek segítségével, illetve szakemberek közreműködésével)
- megismerni a szakmákat, foglalkozásokat
- meghatározni az egyénhez leginkább „illeszkedő" pályát
- annak megtervezése, hogyan szerzi meg az érintett a szükséges végzettséget
- a kívánt végzettséget megszerezni, biztos állást találni, majd szorgalmas munkával a hivatali „létrán" egyre feljebb jutni
- megfelelő időben jó nyugdíjjal visszavonulni.

A felsorolás első négy pontja még ma is érvényes, ha változásokkal

kell is számolni, az ötödik és hatodik pont helyett viszont új tartalmakat kell azonosítani. Ma az életpálya-építés paradigmájának már messze nem a helyes döntés-választás áll a középpontjában, hanem sokkal inkább az, hogy az egyéneket olyan készségegyüttes, kompetenciák megszerzésében támogassuk, amelyek életük során segítik őket döntések sorozatának meghozatalában. A számtalan döntés és választás ahhoz szükséges, hogy egészséges életvezetésű, önmagukban bízó, az állandó változásban lévő munkaerőpiachoz alkalmazkodni képes felnőtt váljék belőlük, aki képes egészséges egyensúlyt tartani a munkája és magánélete között.

Ennek megfelelően a nemrég még megszokott „Mi leszel, ha nagy leszel? Mi akarsz lenni? Milyen pályát választasz?" kérdéseket olyanok váltják fel, amelyek tükrözik az életpálya-építéssel kapcsolatos új paradigma alapvetéseit, mint például „Ki vagy te valójában, és mivel szeretsz foglalkozni? Mi az, amiben igazán jó vagy? Mik az erősségeid? Mely területeken vagy tehetséges? Milyen helyzetekben érzed jól magad? Milyen munkakörülmények vonzóak számodra? Milyen szervezetekben lehet szükség arra, amit kínálni tudsz?"

A témában gondosan kidolgozott kanadai The Real Game Series (NLWC, 2011) című – a munkára való felkészítést támogató – játékban szereplők alapján az új életpálya-építési paradigma sarokpontjai, alapelvei a következők:

- Ismerd meg önmagad, higgy önmagadban és kövesd az álmaidat: Szerencsés az, akinek vannak álmai, mert az álmok segítenek megérteni, hogy kik vagyunk valójában, mit is akarunk, és elsődleges motiváló erővel bírnak. Elvezethetnek egy értelmes, célokat kitűző és elérő sikeres életpályához. Senkinek sem szabad félni attól, hogy kövesse álmait.
- A változás állandó: Az idő múlásával változunk, és a világ is változik körülöttünk, beleértve a munka világát is, méghozzá gyorsuló ütemben. Manapság az a valószínű, hogy az emberek életük folyamán több munkakört, foglalkozást is kipróbálnak, akár több területen is. A változáshoz való alkalmazkodás képessége kulcsfontosságú. Azt mondják, a jövő azoké, akik látják, hogy közeledik. Azok az egyének, akik a leginkább tudatában vannak annak, hogy változnak, és a világ is változik körülöttük, képesek proaktív módon döntéseket hozni, és előnyre szert tenni a változás kapcsán – ahelyett, hogy szenvednének tőle és ellenállnának neki.
- A tanulás állandó: Egy végzettség, bizonyítvány megszerzése nem jelentheti a tanulás végét. A mindenütt jellemző változás miatt folyamatosan tanulnunk kell. Az egyéneknek meg kell tanulni felismerni, megragadni és kihasználni minden alkalmat a fejlődésre. Tanulni mindenütt lehet!
- Összpontosítsunk magára az útra: Az emberek többsége csak a célt látja maga előtt, bár a cél csak egy irány, így észre sem veszi az úton elé kerülő lehetőségeket, kedvező alkalmakat, potenciális kapcsolatokat. Gyakran a célállítás nem is az egyén sajátja, hanem kívülről kapott meghatározottság: az egyén azon az úton halad, amelyet a szülei vagy mások jelöltek ki számára. Figyelnünk kell minden lépésünkre, tisztában kell lennünk azzal, hogy lehetnek mellékutak, „csapdába" kerülhetünk, de új célok is megjelenhetnek. Jó utazókká kell válnunk az életutunkon.
- Keressünk szövetségeseket: Az utat nem egyedül kell megtennünk,

hanem számos kísérő – család, rokonok, barátok, közösségek – támogatására számíthatunk, amikor döntenünk kell következő lépésünkről. Mi magunk pedig mások segítségére lehetünk.

A fenti alapelvek érvényesítéséhez van szükség az életpálya-építési kompetenciákra, amelyekre a Career Management Skills (European Lifelong Guidance Network, 2009–2010) elnevezés is használatos. Azokra a kompetenciákra utal, amelyek biztosítják az egyének és csoportok számára azt, hogy képesek legyenek az önmagukra, az oktatásra és a foglalkoztatásra vonatkozó információk felkutatására, összegyűjtésére, elemzésére, szintetizálására és megszervezésére, valamint arra a készségre, amely lehetővé teszi a szükséges pontokon a döntéshozatalt és az átmenetek végrehajtását.

Az életpálya-építéshez szükséges készségek elsajátítása nem lehet véletlenszerű, nem lehet megoldani csak könyvek segítségével, és honlapok böngészése sem elegendő. A folyamatot tudatosan kell végigvinni, személyes támogatással, és a legjobb, ha már része az általános iskolai tanulásnak, és végigkíséri a teljes iskolai pályafutást, a különböző fokokon más-más elemre helyezve a hangsúlyt. Ezen kompetenciák folyamatos fejlesztése lehet a kulcsa a későbbi munkahelyi és magánéleti sikereknek.

Visszautalva a korábban felsorolt, Peter Senge által meghatározott tanulásra vonatkozó, az oktatási intézményekben gyakran még ma is uralkodó és mélyen rögzült értékrendszerre, megállapíthatjuk, hogy az életpálya-építés új paradigmája épp azon elvek ellentétét képviseli. Tehát a gyengeségek, hiányosságok hangsúlyozása helyett az erősségekre épít, és fontosnak tartja az iskolán kívüli tanulási színterek tudatos bevonását, így például a munkahelyek, kiállítások, életpálya-építéshez kapcsolódó rendezvények látogatását. Hisz abban, hogy mindenki jó valamiben, és épít a tevékenykedtetésre, a saját tapasztalat szerzésre.

Statisztikai adatok támasztják alá, hogy a pályakezdő fiatalok rendkívül hátrányos helyzetben vannak a munkaerőpiacon. Ez részben orvosolható olyan programokkal, amelyek évekkel az iskolai tanulmányok befejezése előtt lehetőséget biztosítanak arra, hogy a diákok rendszeresen ellátogassanak munkahelyekre, majd valódi munkatapasztalatot is szerezhessenek.

Ez a tevékenység elképzelhetetlen az érintettek, vagyis a munkaerőpiac szereplőinek bevonása nélkül. Valódi párbeszéd kezdeményezése a munkáltatók és az oktatási intézmények között elősegítheti a fiatalok eredményesebb felkészülését. A hatékony együttműködés minden érintett szereplő számára előnyökkel jár (jelen tanulmány a gazdasági előnyök témakörét nem hivatott érinteni). A fiatalok számára egyértelmű haszon, hogy közvetlen kapcsolatba kerülhetnek olyan felnőtt személyekkel, akik saját példájukon keresztül „tanítják" meg őket arra, hogyan lehet belőlük eredményes munkavállaló, hogyan tudnak sikeresen beilleszkedni a társadalomba. Fontos továbbá, hogy így lehetőségük nyílik arra, hogy valódi munkahelyeket lássanak, ismerjenek meg, közvetlen tapasztalatokat szerezve a munka világáról, és egyúttal összekötve az iskolai tanulás elemeit az életben később szükséges ismeretekkel, készségekkel. Utóbbi elem nagy szerepet kaphat a diákok tanulás iránti motivációjának fel-

keltésében, illetve fenntartásában. Amennyiben még a szakmaválasztás előtt adott a lehetőség a fiatalok számára különböző munkahelyek megismerésére, ez a tevékenység elősegíti a látott szakmák megismerését, és egyben az informált döntéshozatalt. A munkáltatókkal való, rendszeres kapcsolat egyben arra is alkalmat ad, hogy a fiatalok számára olyan üzenetet közvetítsen az iskola, hogy valóban a munkaerőpiac felé nyitja meg a kaput. Ugyanakkor a munkáltatóknak alkalmuk nyílik arra, hogy közelebbről megismerjék a potenciális jövőbeli munkavállalóikat.

Az oktatási intézmények maguk is részesülhetnek az előnyökből, amelyeket a helyi munkáltatókkal professzionális módon kiépített és gondosan ápolt kapcsolatok jelentenek. Egy ilyen partnerség alkalmat ad az iskoláknak arra, hogy a munka világát közelebbről megismerjék, hogy első kézből értesüljenek arról, milyen elvárásokkal néznek szembe diákjaik, miután kilépnek az életbe. A lokális munkaerő-piaci helyzet mélyebb megismerése szintén lehetőség a munkáltatói kapcsolatok segítségével. Jó kapcsolat esetén lehetőség nyílhat arra is, hogy a pedagógusok, különösen a szakmai tárgyakat oktatók új technológiákkal ismerkedjenek. Fontos, hogy az iskolák tudatosan vállalják kiemelt társadalmi szerepüket, hiszen feladatuk a jövő munkavállalóinak, vállalkozóinak felkészítése. A majdani, lehetséges munkáltatók mielőbbi bevonása ebbe a folyamatba a siker egyik záloga lehet. Az oktatási intézmény hitelességét növeli, ha bizonyíthatóan tudja igazolni, hogy élő kapcsolatokkal rendelkezik a munkaerőpiac szereplőivel.

Az oktatási intézmények és a munkaadók közötti együttműködés számos előnnyel járhat az utóbbi érdekeltek számára is, így semmiképp sem tekinthető a részükről jótékonykodásnak.

Amennyiben a vállalatok és vállalkozások lehetőséget biztosítanak arra, hogy a szakképző intézmények diákjai rendszeresen eljussanak hozzájuk, esetleg a munkáltatók képviselői, vagy vállalkozók maguk látogatnak el az iskolába, személyes kapcsolatok kialakítására is nyílik lehetőség. A munkáltatók megismerkedhetnek a fiatalok iskolai körülményeivel, közvetlenül szerezhetnek információt arról, hogy mit és hogyan tanulnak a diákok.

Amikor a munkahelyek hosszabb-rövidebb időre fogadják a fiatalokat, alkalmuk van arra, hogy megismerjék hozzáállásukat, benyomást szerezzenek képességeikről és készségeikről. Kiválaszthatják későbbi potenciális munkavállalóikat, és ezzel a toborzással, kiválasztással kapcsolatos költségeik megtakaríthatók. Ha a diákok az adott munkahelyen töltik a gyakorlati idejüket, a betanítási költségek is jelentősen csökkennek. Azok a dolgozók pedig, akik a fiatalokkal foglalkoznak, ezáltal maguk is számos területen fejlődhetnek.

Amennyiben az iskolák tájékozottabbak a munkaadók elvárásaival kapcsolatban, hosszú távon nő a felkészültebb, biztosabban foglalkoztatható munkavállalók aránya.

A korábban már említett munkahelyi megfigyelés tevékenysége rendkívül fontos elem a szakmaválasztás előtt álló diákok számára. A munkahelyi megfigyelés egy tudatosan előkészített, előre rögzített szempontsor alapján lebonyolított látogatást jelent, amelynek során a diákok egyebek között arról kapnak képet, hogy milyen szerszámokkal, eszközökkel végzik munkájukat az adott helyen dolgozók, milyenek a munkakörül-

ményeik, milyen munkakapcsolatok jellemzik a helyet. Lehetőség van arra is, hogy irányított kérdéseket tegyenek fel a megfigyelt munkakört betöltő személlyel ill. személyekkel. Az iskolába visszatérve a diákok a szerzett információkat egymással megosztják, feldolgozzák, beillesztik előzetes ismereteikbe, adott esetben módosítják korábbi elképzeléseiket a szóban forgó szakmáról. Ez a tevékenység alkalmat ad arra, hogy a diákok hiteles személyektől kapjanak tájékoztatást egy szakma mibenlétéről, arra, hogy az iskolában tanultak és az életben szükséges ismeretek, készségek közötti kapcsolatot felfedezzék és tudatosítsák. Arra is jó, hogy felkeltsék a fiatalok érdeklődését, motivációját. A munkahelyi megfigyeléssel kapcsolatban az Egyesült Államokban végeztek felmérést, amelynek keretében mintegy ötszáz, nagyon eltérő körülmények között élő, különböző hátterű diákot kérdeztek meg egy munkahelyi megfigyelés program (Junior Achievement Job Shadow Initiative, JA Worldwide 2010) kapcsán. A kutatás eredménye 2010-ben került nyilvánosságra. A programban részt vevő diákok 98 százaléka gondolta úgy, hogy a jó iskolai teljesítmény hozzásegíti életpálya-céljainak eléréséhez, közülük 90% érezte azt, hogy a munkahelyi megfigyelés tevékenysége segítette őket abban, hogy tudatosabban válasszanak pályairányt, valamint 88 százalékuk fontosnak tartotta, hogy folytassa tanulmányait.

A munkahelyi megfigyelés fontosságát és hasznosságát a programban érintett pedagógusok sem vitatták. Közülük 92% egyetértett azzal, hogy a munkahelyi megfigyelés által biztosított tapasztalati tanulás kifejezetten támogatja a tanulók motiválását, 85% szerint a tevékenység növelte a diákok továbbtanulás iránti érdeklődését, továbbá 79 százalékuk adott hangot annak a meggyőződésének, hogy a munkahelyi megfigyelés a lemorzsolódási arány csökkentésére is alkalmas.

A munkahelyi megfigyelésben partner vállalatok, vállalkozások később helyszínt biztosíthatnak a diákok valódi munkatapasztalat szerzésére, elősegítve ezzel a munkaerőpiacra történő eredményes felkészülésüket.

Összegezve, korunk jellemzőit figyelembe véve, a sikeres jövő érdekében a munkára való tudatos felkészülés lehetősége minden fiatalt megillet, függetlenül hátterétől, helyzetétől, egészségi vagy mentális állapotától. Az alapelvek nem lehetnek különbözőek a fogyatékossággal élő személy esetében sem, mindössze a támogatás, kiegészítő szolgáltatás mértékét szükséges az egyéni igényeknek megfelelően személyre szabni.

A Közalapítvány szerepvállalása a hátrányos helyzetű célcsoportok munkaerő-piaci lehetőségeinek javítása terén, az oktatási intézményekben

A Fogyatékos Személyek Esélyegyenlőségéért Közalapítvány átfogó célja a fogyatékos személyek esélyegyenlőségének, társadalmi integrációjának és komplex (re)habilitációjának elősegítése, a komplex rehabilitációban közreműködők tevékenységének összehangolása.

További cél a sajátos nevelési igényű gyermekek, tanulók ellátásában közreműködő intézményrendszer tervszerű fejlesztése, a sajátos neve-

lési igényű gyermekek, tanulók nevelését, oktatását szolgáló pedagógiai programok, megoldások, eljárások kifejlesztése.

A Közalapítvány és jogelőd szervezetei az alapítástól kezdve nagy hangsúlyt fektettek arra, hogy a hátrányos helyzetű csoportok munkavállalási esélyeinek növelése érdekében új szolgáltatásokat, szakmai programokat fejlesszenek. Közalapítványunk az évek során számos olyan programot dolgozott ki, amely kapcsolódik a sajátos nevelési igényű fiatalok munkaerő-piaci esélyeinek javításához.

Tapasztalataink szerint az iskolai élet és a munkavállalás között igen nagy szakadék húzódik, ami nem csak az addigi életforma – időbeosztás, tevékenységrendszer, felelősségvállalás – gyökeres megváltozását jelenti, de magában hordozza az érzelmi feszültséggel járó átlépést a gyermeklétből a felnőtt-létbe. Lényegesen könnyebb a váltás egy fokozatos felkészítés mellett, átvezetve a fiatalokat az iskolából a munka világába.

Mindez azért is fontos, mert hiszen a munkanélküliség szempontjából köztudottan az egyik legveszélyeztetettebb társadalmi csoport a pályakezdők köre. A speciális szakiskolák diákjai esetében általában halmozottan jelentkeznek hátrányok a fogyatékosság mellé: objektív megközelítésben a szakképzettség, a munkatapasztalat hiánya, szubjektív oldalról pedig az önbizalomhiány, a negatív énkép, a munkavállaláshoz nélkülözhetetlen kulcskompetenciák gyengesége, olykor hiánya.

E hátrányok kezelésének egyik módja, ha a sajátos nevelési igényű fiatalokat a szakmaszerzésre ösztönözzük, illetve ezzel egyidejűleg elkezdődik az a tudatos, célorientált folyamat, ami a munkába állásukat segíti elő a kompetenciafejlesztéssel megtámogatott életpálya-tervezés nyomán. A KOMP I. és KOMP II. valamint a SZAMSZ program ezen célok elérését célozzák meg.

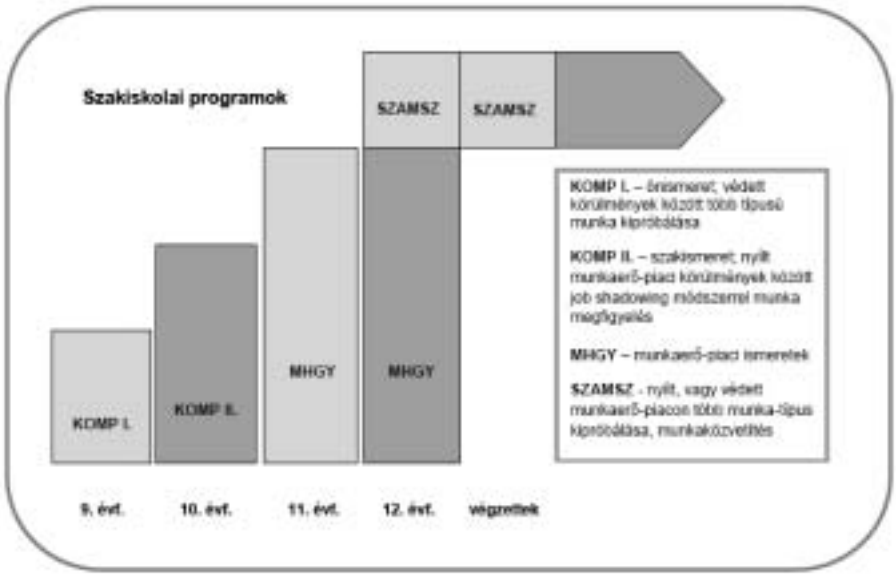
A Fogyatékos Személyek Esélyegyelőségéért Közalapítvány 2007 óta valósítja meg a „Kompetencia központú oktatásfejlesztés, a munkavállalásra való felkészítés egyéni programja" című, a szakértők által KOMP programnak elnevezett szakiskolai fejlesztést, amely filozófiájában és célrendszerét tekintve illeszkedik a Salva Vita Alapítvány által 1996-ban kialakított Munkahelyi Gyakorlat programhoz (Szauer és mtsai, 2011).

A KOMP program 2007-ben a Munkaerő-piaci Alap képzési alaprészének oktatásért felelős miniszter rendelkezésébe tartozó keretének terhére valósult meg, a Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Intézet támogatásával, majd a Közalapítvány 2010-ben lehetőséget kapott a program folytatására.

A program előzményeként, illetve ezzel a programmal párhuzamosan több olyan fejlesztés is zajlott a Közalapítvány keretei között, amelyeknek tapasztalataira építve egy, a középfokú oktatásra fókuszáló, több évfolyamra vonatkozó modellt alakítottunk ki. Ez a sajátos nevelési igényű tanulók kompetencia alapú fejlesztését segíti elő, és fókuszában a munkaerő-piaci tudások, attitűdök elsajátítása áll.

A modell keretében a szakiskolák valamennyi évfolyamára vonatkozóan olyan szakmai programot dolgoztunk ki, illetve valósítottunk meg, amely ennek a hátrányos helyzetű csoportnak nyújt segítséget a munkavállalás területén.

1. ábra *A Fogyatékos Személyek Esélyegyenlőségéért Közalapítvány programjai a szakiskolai évfolyamok vonatkozásában*



A modell valamennyi évfolyamra vonatkozóan ad iránymutatást a kompetenciák és munkavállalási ismeretek elsajátítására vonatkozóan. A 9. évfolyamon a hangsúly elsősorban azon van, hogy a tanuló a szociális kompetenciákat sajátítsa el, ugyanakkor természetesen már ennek a célcsoportnak is találkoznia kell a munkaerő-piaci ismeretekkel, tapasztalatokkal, első lépésben védett, iskolai környezetben.

A következő évfolyamok esetében mind nagyobb szerep jut a valódi munkatapasztalat szerzésnek, egyre inkább nyitva a nyílt munkaerőpiac irányába.

A 9. évfolyamon megvalósuló KOMP program szerepe az életpálya tervezésben

A tanulmányaikat befejező fiatalok – legyenek volt bármely iskolatípus diákjai – gyakran számolnak be arról, hogy az iskola befejezését követően nem találják helyüket a világban: már nem és még nem tartoznak egy adott helyhez. Fokozódik ez az érzés akkor, ha a bizonyítvány megszerzését követően nem egy másik – már szinte megszokott követelményrendszer mellett működő – iskolában folytatódik az életút, hanem a fiatal a munkavállalás küszöbén áll.

A KOMP program törekvése, hogy az intézményekben ne a végbizonyítvány megszerzése vagy „megszereztetése" legyen az iskolavezetés, a pedagógusok, a szülők és a diákok célja, hanem a munkába állás lehetőségének tudatosítása, ennek érdekében pedig a tudatos életpálya-ter-

vezési tevékenység megvalósítása. A tanulás és a munkavégzés közötti átkelésben, „át-kompolásban" nyújt közvetve segítséget a program.

Ennek érdekében kidolgoztuk a munkavállalásra előkészítő, orientációs programcsomagot a speciális szakiskolák – és az integrációt felvállaló szakiskolák – részére. Ezt heti két tanórában dolgozták fel a pedagógusok a tanulókkal. Az orientációs programcsomag feladatai az önismeret, a pozitív énkép és a munkavállaláshoz szükséges alapkompetenciák erősítését célozzák. Bár a program a 9. évfolyamon tanuló diákok fejlesztését vállalja fel, azonban a szakiskola valamennyi évfolyamát érintő fejlesztés kezdeteként is értelmezhető, hiszen hosszabb távon a már több szakiskola által bevezetett és sikerrel alkalmazott Munkahelyi Gyakorlat program előkészítését is feladatának tekinti.

A program sajátossága, hogy a közoktatás keretein belül, a szakiskolákra irányuló, egyéb fejlesztésekkel összhangban és azok hatásait felhasználva generál az intézményen belül szervezeti átalakulást, aktivizálva és bevonva a szereplőket (tanuló, pedagógus, intézmény, szülő, munkaerőpiaci szereplők), összekapcsolva a szakképzési tevékenységet az alapvető munkavállalói kompetenciák fejlesztésével, a munkaadók informálásával és a valódi munkavállalási gyakorlattal.

Az együttműködés során alakuló intézményfejlesztési-, intézményi-, intézményközi együttműködési rendszer ösztönzi a pedagógusokat új, a tanulási környezetet és a fejlesztést elősegítő módszerek kidolgozására, eszközök fejlesztésére, azok bemutatására és cseréjére a programban részt vevő valamennyi intézmény számára.

E fejlesztés által olyan eszköz adható a speciális szakiskolák kezébe, amely – a meglévő szolgáltatási rendszerek mellett – erősíti az intézmény szakmai és társadalmi presztízsét, kapcsolódik az iskolai kompetenciafejlesztéshez és életpálya építési folyamathoz, emellett pedig a kapcsolatrendszert tárja szélesre – értékes partnerként a munkaerőpiac szereplőit bevonzva az intézmény látókörébe (Fehér és mtsai, 2010).

KOMP II. program a szakiskolák 10. évfolyama számára

A Fogyatékos Személyek Esélyegyenlőségéért Közalapítvány 2010-ben lehetőséget kapott a KOMP I. program tapasztalataira épülő KOMP II. program kidolgozására és a modell megalkotására.

A szakmai fejlesztéshez a forrást a Munkaerő-piaci Alap képzési alaprészének terhére az oktatásért felelős miniszter biztosította, a Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Intézet támogatásával.

A program célja a KOMP I. program keretében megvalósult fejlesztés kiterjesztése a további évfolyamokra, valamint több, már korábban megvalósított fejlesztés eredményeként létrejött szolgáltatás összeillesztése oly módon, hogy a szakiskolai pályaorientációs tevékenység megteremtse az alapot a munkatapasztalat szerzésre és a későbbiekben a nyílt munkaerő-piaci munkavállaláshoz szükséges, alapvető munkavállalói kompetenciák fejlesztésére, ezzel biztosítva a képzés, rehabilitáció és a foglalkoztatás összhangját.

Míg a KOMP I. program a 9. évfolyamon elsősorban az önismeretre és pályaorientációra helyezi a hangsúlyt, és az intézményen belüli feladatok

nyújtanak lehetőséget a munkatapasztalat szerzésre és a munkavállalói kulcskompetenciák megismerésére, addig a 10. évfolyamon megvalósuló KOMP II. program esetében már előtérbe kerül a munka világának megismerése, a munkahelyi megfigyelés módszerével.

A munkahelyi megfigyeléseket minden esetben iskolai foglalkozások keretében készítik elő, a programban részt vevő iskolák a szakmacsoportok elméleti jellegű megismerésével és a munkahelyi megfigyelés szempontsorainak áttekintésével.

Az elsődleges cél az, hogy a diákok gyakorlati jellegű ismereteket szerezzenek, a saját tapasztalataikon keresztül ismerjék meg azon szakmákat, szakmacsoportokat, amelyek az adott régióban relevánsak.

A tapasztalatok alapján a munkahelyi megfigyelés megalapozásához sok esetben szükség van a KOMP I. program keretében megismert, pályaorientációs és munkaerő-piaci ismeretekre vonatkozó modulok feleleventésére, de a hangsúly a tényleges munkahelyi megfigyelésen van. A cél az, hogy a fiatal munkavállalónak saját benyomásai, élményei legyenek a munka világáról, megfelelő tájékozódási képességgel lépjen erre az útra, esetlegesen képesek legyenek belehelyezkedni a munkáltatói szerepbe is.

A fejlesztési folyamat során világossá vált, hogy az iskolák számára merőben új feladatot jelent a nyílt munkaerőpiac szereplőivel való kapcsolatfelvétel, így a részt vevő intézmények számára egy komplexebb támogató rendszert biztosított a program.

Valamennyi iskolában kiválasztottunk egy folyamatsegítő szakembert, aki a szakiskola, speciális szakiskola alkalmazottja, és segíti a pedagógusok, mentorok, az egyes intézmények és a Közalapítvány közötti együttműködést. A felkészített folyamatsegítőnek az a célja, hogy az intézményi folyamatok megvalósításában a belső innovációs folyamatok és a tudástermelő és tudáshasznosító tevékenység erősítésével vegyen részt. Ez alapozza meg az intézmény tanuló szervezetként való működését és az új szakmai kihívásoknak való megfelelési képességet.

A KOMP I. és a KOMP II. programban részt vevő iskolák jellegét tekintve 2 integráló szakiskola és 3 speciális szakiskola. Az iskolák eltérő jellege miatt a megvalósítás során eltérő adottságokkal és eltérő megoldásokkal találkoztunk. A program keretében lehetőség adódott arra, hogy ezen iskolákat hálózatba szervezzük és részükre hálózati találkozók keretében lehetőséget biztosítsunk a tapasztalatok megosztására, együttgondolkodásra.

A program zárásakor (2011. december 31.) rendelkezésünkre áll majd a KOMP II. modell leírása, terjesztési terve, valamint egy olyan programcsomag, amely tartalmazza a 10. évfolyam számára kidolgozott programmodulokat a munkaerő piaci ismeretekre, álláskeresési technikákra, szakmacsoportos ismeretekre és munkahelyi megfigyelésekre vonatkozóan. A programcsomag részeként kidolgoztunk olyan dokumentum mintákat is, amelyek a programot bevezetni szándékozó iskolák számára nyújtanak segítséget, a meglévő intézményi folyamatokba való beillesztéshez. Mindez jó alapot jelent a későbbi terjesztéshez, további iskolák bevonásához.

A Közalapítvány a program keretében vállalta egy olyan „módszertani ajánlás" elkészítését is, amely a 11. és 12. évfolyamra vonatkozóan ad iránymutatást az iskolák részére a munkahelyi tapasztalatszerzést

támogató foglalkozások tervezésében, illetve a Munkahelyi Gyakorlat Program mellett, illetve azt kiegészítve hidat képez a KOMP I., KOMP II. és a Szakiskolai Alternatív Munkaerő-piaci Szolgáltatás között.

Kitekintés az iskolából: Szakiskolai Alternatív Munkaerő-piaci Szolgáltatás

Felismerve azt a tényt, hogy a szakiskolát befejező diákok elveszettnek érzik magukat a munka világában és nincs hathatós segítségük az elhelyezkedésben, a Közalapítvány modellkísérleti program keretében arra vállalkozott, hogy egy olyan „Támogatott Foglalkoztatás©" módszerére épülő alternatív munkaerő-piaci szolgáltatást dolgoz ki, amely kifejezetten a szakiskolák végzős, illetve végzett diákjai részére nyújt munkaerő-piaci szolgáltatásokat. A program jelenleg a Közalapítvány által fenntartott RIDENS Szakképző Iskola, Speciális Szakiskola és Kollégiumban zajlik, ahol a megváltozott munkaképességű személyek munkahelyének megőrzése mellett a fogyatékos fiatalok munkaerő-piaci integrációjának előkészítését végzik. A program előzményeként két helyszínen – Nyíregyháza és Balassagyarmat – már készítettek fel tanulókat a Támogatott Foglalkoztatás szolgáltatásával, majd ezt követően vezettek át összességében 30 tanulót a szakképző intézményből a munkaerőpiacra.

A jelenleg zajló „SZAMSZ" elnevezésű program lehetőséget teremt arra, hogy a Támogatott Foglalkoztatás szolgáltatás keretein túllépve kialakuljon egy olyan modell, ami az alternatív munkaerő-piaci szolgáltatásokat (4 típus) közelíti egymáshoz és kialakul az iskolai alternatív munkaerő-piaci szolgáltatás modellje. Hangsúlyoznunk kell, hogy ez nem egy különálló, ötödik típusú szolgáltatás, hanem a mai hazai gyakorlat komplex ötvözete.

A fejlesztés szorosan illeszkedik a „KOMP program – MHGY program – iskolai alternatív munkaerő-piaci szolgáltatás" életpálya-tervezési ívébe, azáltal, hogy több, már megvalósult fejlesztés eredményeként létrejött szolgáltatás összeillesztésének lehetőségére épít, ezzel biztosítva a képzés, a rehabilitáció és a foglalkoztatás összhangját.

A program keretében az intézményi tapasztalatok alapján elkészül a szakiskolai alternatív munkaerő-piaci szolgáltatás modellje, illetve a pályázó iskola vállalásai szerint húsz klienst vonunk be a szolgáltatási programba, akik közül legalább ötöt el is tudunk helyezni.

RECENZIÓ

Fehér Boróka

Hajléktalanság és térbeli kirekesztés

Replika társadalomtudományi folyóirat 2011/2

A Replika társadalomtudományi folyóirat 2011 nyarán megjelent 71. száma a hajléktalanság, elsősorban a közterületi hajléktalanság és a térbeli kirekesztés témáját járja körül. A szerkesztők – Misetics Bálint és Udvarhelyi Éva Tessza, akik évek óta bizonyítják, hogy nemcsak elméleti, hanem gyakorlati szinten is foglalkoznak a hajléktalan emberek problémáival – elsősorban az Egyesült Államok-beli gondolkodók írásain keresztül mutatják be a közterületi kirekesztés filozófiai, elméleti hátterét. A közreadott cikkek, tanulmányok vállaltan a hajléktalan emberek, a kirekesztettek mellé állnak, és megpróbálják az olvasót ráébreszteni arra, hogy a közösségi terekért folytatott harcnak mindig vannak (és nemcsak szimbolikus értelemben vett) vesztesei, továbbá, hogy egyáltalán nem mindegy, ki mit veszít ebben a küzdelemben. A „járókelőnek" sérüljön-e az a joga, hogy séta közben leüljön megpihenni egy padra, vagy a hajléktalan ember legyen megfosztva az életben maradáshoz elengedhetetlenül szükséges vagy kikerülhetetlen funkciók gyakorlásától?

A tanulmánykötet a sajnálatosan ma hazánkban is mindig akuttá váló problémákat tárgyalja, de a hazai diskurzustól eltérő szóhasználattal, sajátos logikai menetet követve. Ahogyan arra Misetics Bálint: *Otthontalan, csupa-csősz világ – Hajléktalanság és kriminalizáció* c. bevezető, összefoglaló cikkében utal, a hazai hajléktalansággal kapcsolatos szakirodalom elsősorban a hajléktalan-ellátó intézményekben dolgozó hivatásos segítők, és kevésbé az „elméleti érdeklődésű szerzők" tollából származik. Ami, talán félrevezetően, azt a látszatot keltheti, hogy a hajléktalan emberek problémáira kizárólag a hajléktalan-ellátó intézmények, nem pedig az átfogó, felelős társadalompolitika, s azon belül is mindenekelőtt a lakáspolitika jelentené a megoldást. A szerző, valamint a kötetben szereplő, egyéb tanulmányok írói is úgy látják, hogy a hajléktalan embereket a közterületről kirekesztő intézkedések, jogszabályok Magyarországon és az USA-ban egyaránt hibás válaszokat, látszatmegoldásokat kínálnak csak az alapkérdésre, vagyis a hajléktalan emberek valóban botrányos kisemmizettségére, az alapvető szükségletek kielégítésétől is megfosztott állapotára. A középosztály leginkább a közterületen élő hajléktalan embereket látva szembesül azzal, hogy a mélyszegénységségnek milyen bugyrai léteznek. Az ebből fakadó „kényelmetlenség-érzet" gyors megszüntetését célozzák azok a politikai döntések, amelyek a fővárosban és Magyarország egyes vidéki városaiban megtiltják a koldulást, a guberálást, illetve a közterületen való életvitelszerű tartózkodást, a XIX. századi toloncházak mintájára akár elzárással büntetve az „elkövetőket". Eközben a hajléktalan létben tengődő társaink és velük együtt teljes társadalmunk valódi, mélyebb problémáival egyáltalán nem foglalkoznak. Számukra nem az a kérdés, hogy miképp biztosíthatjuk mindenki számára az emberhez

méltó lakhatást, és az annak fenntartásához szükséges jövedelmet, illetve hogy amíg nem tudjuk ezt elérni, addig hogyan lehet megoldani, hogy a hajléktalan emberek is civilizált módon ki tudják elégíteni azon (amúgy nem büntetendő) szükségleteiket, amelyek a többség számára az otthonában, a saját, privát szférájában nem jelentenek gondot.

A szerkesztők elsősorban az USA és Magyarország közötti társadalmi hasonlóságok miatt választottak amerikai tanulmányokat: mindkét országban hasonló társadalmi-gazdasági folyamatok eredményeképp, nagyjából egy időben jelent meg a tömeges hajléktalanná válás problémája, és a nyugat-európai jóléti államokkal ellentétben mindkét országban „korlátozott állami lakáspolitika, csekély szociális bérlakásszektor és gyenge szociális jogok" uralkodnak. Nem elhanyagolható az sem, hogy az Európai Unió tagországaiban nem jellemzőek a hajléktalan emberek térbeli kirekesztését célzó intézkedések: a hajléktalanságot kontinensük nyugati felén nem rendészeti, hanem elsősorban lakásproblémaként kezelik.

Samira Kawash *A hajléktalan test* c. tanulmánya irodalmi-filozófiai megközelítésből járja körbe a hajléktalan emberek testének észlelését, a test kirekesztését, illetve az alapvető testi funkciók kielégítésének megszégyenítését: hogyan máshogy lehetne azt értelmezni, hogy a közterületi pisilés-kakilás problémájának „megoldási kísérlete" nem a nyilvános és ingyenes vécék felállítása, hanem az emberek eltávolítása?

Don Mitchell *A tér törvényi megsemmisítése*, Leonard Feldmann *A csavargótörvényektől a hajléktalanellenes politikákig* és Jeremy Weldron: *Hajléktalanság és közösség* c. írásai mind elsősorban jogi, jogtörténeti és -filozófiai szempontból közelítenek a hajléktalan emberek térhasználatával kapcsolatban felmerülő kérdésekhez. Konkrét városok, városrészek példáin mutatják be a tiltó rendelkezések anomáliáit, visszásságait. Leszögezik, hogy bár az általános tiltáshoz („tilos közterületen életvitelszerűen tartózkodni") képest előrelépésként értékelhetjük azokat a rendeleteket, amelyek konkrét, másokat zavaró cselekedeteket tiltanak („tilos kéregetni" vagy „tilos közterületen kakilni"), önmagukban ezek sem tekinthetők megoldásoknak. Ahhoz, hogy az otthonnal nem rendelkező emberek legitim módon ki tudják elégíteni azokat a szükségleteiket, amelyeket lakásban élő embertársaik az otthonuk falai között, a privátszférájukban vagy a munkahelyükön kielégíthetnek, meg kell teremteni az ehhez szükséges feltételrendszert. Minden más légkörben létrejövő tiltás álszent, képmutató. Mert hiszen hogyan kényszeríthetnénk arra másokat, hogy otthon híján sehol, vagy csak intézményi nyitvatartási időben aludjanak, étkezzenek, ürítsenek, tisztálkodjanak? Ha nem az emberek, hanem a tényleges problémák megsemmisítése a célunk, akkor valódi, a szükségletekre reagáló megoldásokat kell – közösen – találnunk.

A *Hajléktalanság és térbeli kirekesztés* tematikus szám elején egy hajléktalan asszony, Gabi monológja olvasható. A kötetben az elméleti írások ellenpontjaként láthatunk bele a hajléktalan emberek hazai mindennapjaiba, küzdelmeibe, egy olyan nő élettörténetén keresztül, aki a saját bőrén tapasztalta meg a hajléktalanságot. Gabi nagyon bátran, a személyes, beazonosításra alkalmas információk elrejtése nélkül osztja meg velünk életének történetét. Ebben az élettörténetben csak az egyik, szomorú epizód a hajléktalanná válás, mert emellett számos, más tragédia (alko-

holbeteg apa, állami gondozás az intézeti lét minden anomáliájával, bántalmazó férj, saját gyermekek elvesztése) súlyosbította a helyzetét. Gabi életének hajléktalan epizódja még nem zárult le, így történetében egyelőre nincs happy-end: bár már nem közterületen él, továbbra sincsen saját jogú, biztos lakhatása, sem kilátása arra, hogy a lakhatása ilyen módon rendeződjön. Ugyanakkor fontosnak tartja, hogy bekapcsolódott egy hajléktalan érdekvédelmi csoport munkájába: feladatának tekinti a hajléktalan emberek felrázását, azt, hogy ők maguk is álljanak ki saját jogaik mellett, és ne hagyják, hogy a politika – képletesen és valós, fizikai értelemben – kiszorítsa őket a közgondolkodásból.

Gabi küzdelmének szomorú aktualitást ad az, hogy bár az Európai Parlament egységes hajléktalan stratégia készítését tűzte ki célul, és ennek keretében a tagállamokat is felszólította arra, hogy 2015-re számolják fel a közterületi hajléktalanságot, Magyarországon ma ezt sokan (és az Unióban egyedülálló módon) elsősorban rendészeti eszközökkel kívánják elérni. Úgy gondolják, hogy a hajléktalan emberek köztéri kirekesztése, pénzbírsággal vagy „visszaesés" esetén akár elzárással való büntetése a hajléktalanság problémájának megoldása. Rosszul gondolják – többek között velük száll vitába Gabi, Misetics Bálint és a kötet többi, USA-beli szerzője. Az USA-ban több, a hajléktalan embereket kiszorító törvényhozási kísérlet bukott el, részben különböző jogvédő és aktivista csoportok, szakemberek áldozatos munkájának köszönhetően. Reméljük, hogy azok a hazai intézkedések, amelyek képmutató álmegoldásokat kínálnak nagyon is valóságos problémákra, hasonló sorsra jutnak, s helyettük a döntéshozók előveszik és leporolják a különböző kormányok és városvezetések számára készített, átfogó szakmai stratégiai anyagokat, amelyek évek óta a fiókjaikban porosodnak. Ezekről már lenne értelme társadalmi vitát, vagy akár népszavazást tartani.

Abstracts

Péter Mózer: Social policy in future tense

The history of social policy in the past twenty years can be interpreted as the history of unfulfilled reforms. If we just take Social Act as a starting point, since 1993 at least half a dozen concepts have been created concerning the entire social system, while the need for reforming other sub-systems, e.g. financial benefits (family allowances, pensions), the employment policy system, public healthcare or the educational system have also been brought up several times. The common denomination of these plans proposing significant changes and reforms is that they have been realised only partially, or not realised at all. Most of the proposals have remained printed paper, while the welfare system has changed significantly and several times. The question is evident: Why has this happened so? What consequences can we expect? Reform steps have been made, insitutions have been reorganized in vain, as the present state of the system of welfare institutions thus created does not render it possible to establish citizenship in the Marshallian sense, neither the construction of a modern welfare state in the European sense alongside with it, since the way in which social institutional systems have been operating – especially in the past few years – contradicts the logic according to which the civilian – political – social elements should be integrated into each other as a result of an organic development.

István Hoffman: The role of the local self-governments in the organization of personal social services

Several models of the personal social care system were developed in the European countries. The characteristics of these models are depending on the social system and the spatial structure of the given country. The Hungarian personal social care system can be considered as a settlement centered, self-government based model. Several dysfunctional elements of the operation of that system can be observed. The scope of this paper is to review the theoretical and regulatory solutions of the first years of the 21st century to the dysfunctional problems of the administration of personal social care services.

Mária Bognár: A successful initiative for the integration of early school leavers: the Dobbantó (Springboard) project of FSZK (Public Foundation for the Equal Opportunities of Persons with Disabilities)

Low levels of education and early school leaving act as serious barriers to individual, economic and social development. After a general theoretical introduction to the problem the study – based on accessible data – summarizes the consequences of early school leaving to our society. There is a special focus on vocational training schools where the concentration

of 'at risk' students is extremely high. The Dobbantó project of FSZK has found a real good answer for these problems. The project (2008-2011) with 15 participating schools offers the 'at risk' or already school leavers an additional year of education to understand and overcome their earlier failures at school, with changing the learning environment in its complexity and providing support to teachers.

László Bruckner – Ildikó Gulyásné Fehér – Anikó Kovács – Orsolya Nagy: Preconditions and possibilities of the preparation for labour market participation in educational institutions

The study first discusses those new professional challenges what schools have to face with while preparing students to enter into the labour market and outlines the needed changes inside the educational institutes and the instruments to deliver them. The second part of the study presents different programmes elaborated by the Public Foundation for Equal Opportunities of Persons with Disabilities. The Public Foundation generated some more service-development and curriculum development programmes to support disadvantaged target groups for getting better position in the labour market and also help institutes to become learning organisations. The study discusses the aims and results of two programmes: KOMP (means: ferry, comes from Competency-centred Educational Development, Personalised Programme to Prepare for Work) and SZAMSZ (Alternative Labour-market Service in Vocational Training Schools).

esély
2011/6
Social Policy Journal

CONTENTS

Studies

3 **Péter Mózer:** Social policy in future tense
35 **István Hoffman:** The role of the local self-governments in the organization of personal social services

Hungarian Reality

64 **Nóra L. Ritók:** What will happen to you, art education? My experiences and wishes in art education

Workshop

77 **Mária Bognár:** A successful initiative for the integration of early school leavers: the Dobbantó (Springboard) project of FSZK (Public Foundation for the Equal Opportunities of Persons with Disabilities)
102 **László Bruckner – Ildikó Gulyásné Fehér – Anikó Kovács – Orsolya Nagy:** Preconditions and possibilities of the preparation for labour market participation in educational institutions

Review

118 **Boróka Fehér:** Homlessness and spatial exclusion. Replika social science review 2011/2.

121 **Abstracts**

Szerzőink figyelmébe!

1. A beküldött és a lap jellegének megfelelő írásokat szakértők bevonásával a Szerkesztőbizottság bírálja el.

2. A közlésre benyújtott tanulmány még nem publikált és más folyóiratnál elbírálás alatt nem lévő, eredeti írásmű lehet.

3. A folyóiratban megjelent cikkek szerzői joga a Kiadót illeti, beleértve az interneten való megjelentetés jogát is.

4. A tanulmány szövegét nyomtatott kéziraton kérjük leadni, A/4-es méretű papíron, széles margóval, dupla sorközzel. A tanulmányt kérjük e-mailban is elküldeni a szerkesztőség címére.

5. A szöveg első lapja a címlap, amelyen a szerző(k) neve, foglalkozása, végzettsége, munkahelyének megnevezése, e-mail címe a cikk címe (alcíme) szerepeljenek és az esetleges köszönetnyilvánítások *-gal jelölt lapalji jegyzetben.

6. A szövegtörzshöz csak olyan lábjegyzetek kapcsolódjanak, amelyek a főszöveghez fűznek megjegyzéseket, kiegészítéseket stb. Pusztán irodalmi hivatkozásokat tartalmazó lábjegyzetek ne legyenek. A lábjegyzeteket lapalji jegyzetként kezeljük. Az irodalmi hivatkozások a főszövegben szerepeljenek a következő formában:

– ha a hivatkozott mű szerzője szerepel a szövegben, a név után zárójelben legyen a hivatkozott mű megjelenésének éve és szükség esetén a hivatkozott oldalszám(ok), pl.: Piroska (1999: 15–16),

– egyéb esetekben (idézet stb.) zárójelben szerepeljen a szerző(k) neve, a megjelenés éve és szükség esetén a hivatkozott oldalszám(ok), pl.: (Tóbiás–Benedek 1999: 13).

7. A szövegben szereplő táblázatokat számozva, címmel ellátva kérjük. A táblázatok címe, az oszlopok és sorok megnevezése, a magyarázatok a cikk nyelvén íródjanak. Nem fogadjuk el tehát az adatelemző, adatfeldolgozó programokból kikerült nyers, szerkesztetlen, a szövegbe pusztán beillesztett táblázatokat. Amennyiben a szerző ábrát kíván közölni, ezt külön lapon, a kívánt formában megrajzolva kérjük leadni.

8. A szövegtörzs után, külön lapon kezdve kérjük az irodalomjegyzéket. Az irodalomjegyzék a szerzők neve szerint szigorú betűrendben tartalmazza a szövegtörzsben és a lábjegyzetben hivatkozott teljes irodalmat olyan módon, hogy a szövegbeli hivatkozásokat az irodalomjegyzékben azonosítani lehessen. Az irodalomjegyzék ne tartalmazzon a szövegben nem hivatkozott művet. Az irodalmi hivatkozások három alapformája a következő:

– könyv: szerző(k), a megjelenés éve: a mű címe, a kiadás helye: a kiadó neve,

– folyóiratcikk: szerző(k), a megjelenés éve: a cikk címe, a folyóirat neve (az évfolyam sorszáma), a szám sorszáma, a cikk kezdő és befejező oldalszáma,

– gyűjteményes kötetben szereplő cikk: a szerző(k) neve, a megjelenés éve: a cikk címe, In: a gyűjteményes kötet szerkesztőjé(i)nek neve (szerk. vagy ed(s), vagy Hrsg.), a kötet címe, a kiadás helye: a kiadó neve, a hivatkozott írásmű kezdő és utolsó oldalszáma.

9. Külön lapon kérjük mellékelni a tanulmány legfeljebb 200 szót tartalmazó tartalmi összefoglalóját (abstract) magyar és angol nyelven.