

esély

2012/6

Társadalom- és szociálpolitikai folyóirat

TARTALOM

TANULMÁNY

- 3 Bevezető
- 4 **Ferge Zsuzsa:** A gyermekes családok helyzetének változása Magyarországon a válság éveiben
- 31 **Darvas Ágnes – Farkas Zsombor:** A gyermekek helyzetének változása Magyarországon a válság éveiben: kormányzati szándékok a jogszabályok tükrében
- 51 **Darvas Ágnes – Ferge Zsuzsa:** Gyerekesély program a társadalmi és politikai mezőben

MAGYAR VALÓSÁG

- 80 **Kóbor Krisztina:** Kapcsolatok jellemzői – jellemző kapcsolatok két régió szociális és gyermekvédelmi célú civil/nonprofit szervezetei között

DOKUMENTUM

- 102 **Kozicz Ágnes – Ottrok Viktória:** A fogyatékossgal élők foglalkoztatási helyzete Magyarországon – az ombudsmani vizsgálatok tükrében
- 108 **Gurbai Sándor:** „A Bizottság aggodalmát fejezi ki...”: ENSZ ajánlások a magyar kormány számára, a fogyatékossgal élő személyek jogait illetően

118 Abstracts

120 Contents

FERGE ZSUZSA

A gyermekes családok helyzetének változása Magyarországon a válság éveiben

Magyarország számos magas szintű dokumentumban, legutóbb a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégiában kötelezte el magát a gyermekszegénység csökkentése, a társadalmi integráció erősítése mellett. E dokumentumok egy része számszerű célokat is tartalmaz, pl. a szegénységben élők számát mintegy 450 ezer fővel kívánja csökkenteni 2020-ig. Az eddigi folyamatok és a kormányzati intézkedések várható hatásai a deklarált kormányzati célokkal ellentétes irányba mutatnak. A tanulmány ezt az állítást igyekszik igazolni számos forrás segítségével, amelyek bemutatják az időbeni folyamatokat a szülők foglalkoztatásáról és a közfoglalkoztatásról, a keresetekről, a segélyek alacsony és csökkenő színvonaláról, az ellátatlanok növekvő számáról, az egykulcsos adó és a családi adókedvezmény szegényeket sújtó hatásáról, a gyerekellátások romló színvonaláról. A szegénység országos aránya keveset változott, de az egyenlőtlenségek nőttek, a gyerekes családok szegénységi kockázata az átlagosnál nagyobb, ezen belül pedig a szegény gyerekes családok jövedelmei annál jobban csökkentek a válság utáni években, minél szegényebbek voltak korábban. A szegények helyzetét rontják az általuk elérhető jövedelmek nehezedő, olykor megalázó feltételei, illetve a nagyon korlátozottan és rosszul használható, pénzbeni ellátást helyettesítő Erzsébet kártya. A romló folyamatok egy része „spontánul” alakult a gyakran a válsággal is összefüggő körülmények hatására, más részüket közvetlenül befolyásolták kormányzati lépések.

Magyarország kormánya több legfelső szintű, határidőket és számszerű célokat is meghatározó programban kötelezte el magát a gyermekszegénység csökkentése, a társadalmi integráció erősítése mellett. Központi kérdésünk e Civil jelentésben, hogy a tényleges folyamatok és beavatkozások a kívánt irányba visznek-e, valóban javítják-e a gyerekek sorsát, csökkentik-e a szegénységet, mélyszegénységet, kirekesztést? 2011. évi jelentésünk alapján súlyos kételyek merülnek fel az eddigi irány helyességével kapcsolatban.

Magyarország Nemzeti Reform Programja a (relatív jövedelmi) sze-

gényességben élő gyermekes családokban élők számát 2020-ig 20 százalékkal, közel 200 ezer fővel kívánja csökkenteni. Hasonló nagyságrendű csökkentéssel számol a program a súlyos anyagi nélkülözésben élők, valamint az alacsony munkaintenzitású háztartásban élők esetében. Minthogy vannak e csoportok közt átfedések, ezek a javítások mintegy 450 ezer főt érintenének, akik közül – becslésünk szerint – legalább 300 ezer fő gyermekes családban él. További konkrét célokat határoz meg a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia a hátrányokkal küzdők, ezen belül a cigányok iskolázásának, szakképzésének, foglalkoztatásának javításáról.

A rendelkezésünkre álló adatok és intézkedések túlnyomó része a fentiekben említett deklarált kormányzati célokkal ellentétes irányba mutat, illetve esetenként elvben a kívánt irányba indul, de gyors sikerre törekedvén csak a felületet érintheti. A gyerekszegénység az eddig is rossz vagy bizonytalan helyzetű családok körében mélyült; a kirekesztés és szegregálás folyamatai az előítéletekkel együtt erősödnek; a szegénység társadalmi újratermelődésének feltételei folyamatosan, a jelenlegi feltételek mellett hosszú távon is újratermelődnek; azok a szolgáltatások, amelyek a gyermekeknek-szülőknek rendszeres szakmai támaszt nyújtanának, csökkenő normatívákkal és zsugorodó szakmai önállósággal működnek; a prevenciót, a pedagógiai és a szociális munka eszközeit szigor, keménység és büntetés váltják fel; a kormányzati speciális „rövid” projektek egy része formálisan sikeres, de strukturális folyamatokat nem érint. Erre példa lehet a 2011-ben meghirdetett, 2012 közepén már egyes helyeken sikeresen befejezettnek nyilvánított Bizalom és Munka program. A projekt „Szegregált lakókörnyezetben, mélyszegénységben élők komplex lakhatási és képzéssel egybekötött munkaerő-piaci modellprogramja”, amely a záró eseményeken elhangzott értékelések szerint fél év alatt képes volt „látványos eredményeket” elérni.¹ (A Hétes-telepi programzáró szövegekben Bódis Kriszta 2007 óta tartó hétesi mintaprogramjára nem találtunk utalást.)

A gyermekek számos joga e folyamatok során sérül. (Lásd részletesebben például az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága számára 2012-ben benyújtandó Alternatív Jelentést², illetve az Alapvető Jogok Biztosának gyermekjogi projektjét³.) Mindemelllett lassan már az is kérdéses, hogy az említett kormányzati vállalások és elköteleződések egyáltalán számon kérhetők-e a kormányon, amely más megnyilvánulásaiban elutasít számos európai normát, és azok ellenkezőjét is vállalhatónak vagy kívánatosnak tartja a kirekesztés szélsőséges formáit, ideértve az iskolai

¹ <http://www.kormany.hu/hu/emberi-eroforrasok-miniszteriuma/hirek/peldaerteku-osszefogas-a-hatranynos-helyzetuek-felzarkozasaert-ozdon>.

² Az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága számára öt évenként minden országnak be kell nyújtania egy, a Gyermekek Jogairól szóló Egyezmény (Convention on the Rights of the Child, CRC) megvalósulását elemző jelentést. Ennek ugyancsak van kormányzati és civil változata. A Magyar Alternatív (Civil) Gyermekjogi Jelentés 2012 készítésében – számos más civil szervezettel együtt – a GYERE szakemberei is részt vesznek. A két civil jelentés között nincs jelentős tartalmi átfedés.

³ Legutóbbi elérhető jelentés: *A gyermekek testi-lelki egészsége*. Gyermekjogi projekt. AJB Projektfüzetek 2012/1. http://www.obh.hu/allam/2011/pdf/ajb_gyermekjogi_projekt_2012.pdf. A Gyermekjogi projekt további jelentései elérhetők: www.obh.hu (Alapvető Jogok Biztosának Hivatala).

szegregáció tolerálását, az egyenlőtlenségek növekedésének kormányzati támogatását, a szegények segélyezésének megszüntetését vagy a hajlék nélküliek bebörtönzését.

Ebben a fejezetben a foglalkoztatás és a családi jövedelmek alakulására koncentrálnak. (Kifejezetten a Nemzeti Stratégia követését szolgáló, gyerekes családokra irányuló adatfelvétel 2009-ben készült utoljára,⁴ ezért hiányzik a többi beavatkozási terület folyamatainak ismertetése.) Igyekezünk a lehető legtöbb olyan folyamatot tényszerűen bemutatni, amelyek 2008 és 2011 (esetenként 2012) között közelről érintették a jövedelmi szegénységben élő családokat. A folyamatok egy része „spontánul” alakult a gyakran a válsággal is összefüggő körülmények hatására, más részüket közvetlenül befolyásolták kormányzati lépések.

Ha a múltra vonatkozó adatok hiányoznak is, a jövőt érintő szándékok számos területen kivehetők a már meghozott intézkedésekből, jogszabályokból. E kötet második fejezete felsorolásszerűen ismerteti a 2010. május és 2012. július között meghozott azon főbb jogszabályokat, amelyek érintették a gyermeke(ke)t nevelő családokat. Minden esetben kísérletet teszünk arra, hogy megbecsüljük az adott intézkedés valószínű hatásait az összes, illetve a szegénységben élő családokra és gyermekekre. (Ha az intézkedés már hatályba lépett, és van valamilyen elérhető adat a megvalósulásáról, akkor azokra is utalunk.)

A szülők foglalkoztatása

A fizetett munka a szegénységből kilépés első és egyik legfontosabb lépése. Ez Magyarországon különösen igaz, mert még a kis keresetek is jobban segítenek (kivált a roppant alacsony segélyezési szintek mellett) a szegénységi küszöb fölé emelkedésben, mint az országok többségében. A gyerekes családok szegénységi aránya az összes háztartás esetében az európai átlaghoz hasonló (17–18%), de az átlag körül szórta: a kereső nélküli családokban különösen magas, ha viszont van a családban kereső, akkor jóval az európai szint alatt van (1. táblázat).

1. táblázat Szegénységi arányok az összes háztartásban és azokban, amelyekben van aktív kereső, EU-27 és Magyarország, 2008–2010

	2008	2009	2010	2008	2009	2010
	EU-27			Magyarország		
	Összes háztartás					
Háztartások eltartott gyermek nélkül	15	15	15	8	7	7
Háztartások eltartott gyermekkel	18	18	18	16	16	17

⁴ Tárki: A gyermekes családok helyzete 2009. Adatfelvétel.

Ferge: A gyermekes családok helyzetének változása Magyarországon a válság éveiben

	2008	2009	2010	2008	2009	2010
	EU-27			Magyarország		
	A háztartásban van kereső					
Háztartások eltartott gyermek nélkül	7	7	6	4	4	3
Háztartások eltartott gyermekkel	11	11	11	7	8	7

Forrás: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/income_social_inclusion_living_conditions/data/database

A kormányzat Nemzeti Együttműködés Programja (2010. május 22.) szerint „a cél olyan gazdaságpolitika bevezetése, amely elősegíti, hogy Magyarországon egy évtizeden belül egymillió új, adózó munkahely jöjjön létre”. Ezt az ígéretet a kormány időről időre megerősítette, például a 2011 áprilisában elfogadott Nemzeti Reform Programban is. Itt az Európa 2020 stratégiához kapcsolódó számszerű nemzeti vállalások között első helyen áll „a 20–64 éves népességre vonatkozó foglalkoztatási ráta 75 százalékra növelése” a 2010. évi 60,4 százalékos arányról.⁵ A legtöbb hivatalos dokumentum egymillió új adózó munkahelyet említ, ami a közfoglalkoztatást is tartalmazhatja, minthogy a közfoglalkoztatási bér adóköteles lett. Az EU 2020 stratégiát megalapozó intézkedési terv pontosabban meghatározza, mi értendő az adózó munkahelyen. „Az EU 2020 stratégiához kapcsolódó (...) új makrogazdasági pálya alapja az egymillió új munkahely megteremtése tíz év alatt: ebből 400 ezer 2015-ig teljesül. Az államigazgatás hatékonyságának növekedése (valamint a költségvetési fegyelem) azt vonja maga után, hogy ezen foglalkoztatottság-bővülés teljes egészében a magánszektorban valósul meg.”⁶

A folyamat eddig alig indult be. Az összes foglalkoztatott száma és aránya 2008 és 2011 között gyakorlatilag nem változott sem összességében, sem korosztályok szerint (2. táblázat).⁷ A foglalkoztatási arány a 15–74 éves népességen belül évek óta 50 százalék, a 15–64 éves népességen belül 55 százalék körül mozog. (A 20–64 éves népességről nem találtunk rendszeres adatközlést.) 2012 közepéig a kormányzati tervek jórészt a közfoglalkoztatás bővítésére irányulnak, 2012-ben 200 ezer,

⁵ Magyarország Nemzeti Reform Programja, 2011. április. <http://www.kormany.hu/download/0/c3/30000/Nemzeti%20Reform%20Program.pdf>

⁶ Az Európa 2020 Stratégia Végrehajtását Megalapozó Előzetes Nemzeti Intézkedési Terv. <http://www.kormany.hu/download/3/64/10000/ENIT.pdf>

⁷ A két legfontosabb adatforrás az Állami Foglalkoztatási Hivatal, 2011 óta Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat (2012 óta Nemzeti Munkaügyi Hivatal/NFSZ) adatgyűjtése, illetve a KSH lakosság körében végzett munkaerő-felmérése (MEF). A két adatforrás eredményei egyes esetekben – például a munkanélküliek meghatározásának különbségei miatt – eltérnek, illetve tárgyuk sem teljesen azonos. Ezért mindkét forrást használjuk. Sajnos egyik adatgyűjtés sem vizsgálja a gyűjtött tények családi helyzettel való összefüggését. Erre az NFSZ adatai jelenleg alkalmatlanok. A KSH MEF adatok elvben alkalmasak, de a KSH csak esetlegesen készít ilyen típusú feldolgozásokat. A lehetőségekről lásd MTA GYEP Iroda: A Munkaerő-felmérés 15 évének tanulságai a gyermekes családok szempontjából. *Esély*, 2010/6, 97–115. o. Sajnos az újabb adatok ilyen szempontú elemzésére források hiányában nem vállalkozhattunk.

TANULMÁNY

2013-ban 300 ezer közfoglalkoztatott bevonásával számolnak. A magán-szférában 2011-ben 25 ezer fős növekedés lehetett.⁸ (Ez az adat csak az 5 főnél többet foglalkoztatókra vonatkozik, a kisebbeknél nem tudjuk, mi hogyan változott.)

2. táblázat A foglalkoztatottak száma (közfoglalkoztatottakkal együtt), 2008–2011

Év	Foglalkoztatot- tak száma, ezer fő	Foglalkoztatási arány, %	Foglalkoztatási arány, %, 15–74 éves népesség
	15–64 éves népesség		
2008	3879,4	50,3	56,7
2009	3781,9	49,2	55,4
2010	3781,2	49,2	55,4
2011	3811,9	49,7	55,8

A foglalkoztatottak számának csökkenése a munkanélküliek számának és arányának fokozatos növekedését hozta magával (3. táblázat).

3. táblázat Munkanélküliek száma és aránya (15–74 évesek), 2008–2011

Év	Munkanélküliek száma, ezer fő*	Munkanélküliségi ráta**	Ebből: tartósan munkanélküliek aránya***
2008	329,2	7,8	47,6
2009	420,7	10,0	43,0
2010	474,8	11,2	50,9
2011	467,9	10,9	n. a.

Forrás:

* KSH STADAT 3.6. tábla, http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_hosszu/mpal9807_03_06a.html

** KSH STADAT 3.10. tábla, http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_hosszu/mpal9807_03_10a.html

*** Fazekas Károly, Kézdi Gábor (2012): *Munkaerő-piaci tükrök 2011*. 5.1. táblázat. Tartósan munkanélküli, aki 12 hónapja vagy annál hosszabb ideje van munka nélkül.

2011-ben 580 ezer, 2012 közepén ennél kevesebb, 520 ezer volt az NFSZ-nél nyilvántartott álláskeresők száma. (Ez a kör szélesebb, mint a 3. táblázatban szereplő munkanélküliek.) A csökkenés fő oka valószínűleg a közfoglalkoztatás bővülése. Arról sajnos nem találtunk adatot, hogy változott-e a „nyilvántartott álláskeresők” száma azért, mert nem felelnek meg a jogilag rögzített kritériumoknak, például nem megfelelően működnek együtt az állami szervvel, vagy visszautasítják a felajánlott közmunkát (ami kizár a segélyezésből és a további közfoglalkoztatásból is).

Az 520 ezer álláskereső biztosan 1,5 milliónál több embert, a családtagokkal együtt a népesség legalább 15 százalékát (!) érinti. Ezt a becslést

⁸ <http://www.kormany.hu/hu/nemzetgazdasagi-miniszterium/hirek/huszonotezer-fovel-nott-a-versenyszeraban-foglalkoztatottak-szama-2011-ben>

arra alapozzuk, hogy a KSH elektronikus STADAT táblázatainak egyike 400 ezer „munkanélküliség által érintett” háztartás számát ismerteti a tagok száma szerint. A taglétszámból kiszámítható, hogy az érintett háztartásokban 1,4 millió ember él.⁹ Alig 3 százalékuk él egyedül, 60 százalék viszont 4- vagy 5-tagú háztartásban. Az NFSZ által „nyilvántartott álláskereső” fogalma valószínűleg magában foglalja a KSH által használt, a „munkanélküliség által érintett háztartások” fogalmát, de annál valamivel bővebb lehet.

Csak az NFSZ közöl adatot arról, hogy az álláskereső milyen ellátást kapnak, illetve hogy kapnak-e egyáltalán ellátást (4. táblázat). Ám arra utalás sincs, hogy hány háztartás, mennyi gyermekes szülő részesül vagy nem részesül a különböző ellátásokban. A gyermekszegénység szempontjából azonban ezek kardinális adatok lennének, hiszen az álláskereső munkanélküliek helyzete egyre romlik. A viszonylag legjobb anyagi helyzetben még mindig az álláskeresői ellátásra jogosultak vannak, noha arányuk 2012 közepére a korábbi 30-40 százalékról 10 százalékra zsugorodott, és az ellátás plafonja is a minimálbérré csökkent. (A 2012-től 3 hónapra csökkentett jogosultsági időszak Európában a legrövidebb.) A „szociális ellátásban részesülők” aránya 2011-ig 30 százalék körül mozgott, 2012 közepén 37 százalékra emelkedett. (A „szociális ellátások” itt a rendszeres szociális segélyben, illetve egy változó nevű munkanélküli-ellátásban részesülőket fedik le. Az utóbbi ellátás neve 2009-ben rendelkezésre állási támogatás (rát), 2010-től bérpótló juttatás (bpj), jelenleg foglalkoztatást helyettesítő támogatás (fht).

Mindkét ellátás összege 2012. január 1-jétől jelentősen csökkent: a foglalkoztatást helyettesítő támogatás 28 500 forintról 22 800 forintra, a rendszeres szociális segély családi plafonja pedig 60 600 forintról 42 326 forintra. A legtragikusabb a helyzet az ellátás nélkül maradóknál. 2012 közepéig a minden ellátástól megfosztott munkanélküliek aránya jelentősen, 50 százalék fölé emelkedett.

4. táblázat A nyilvántartott álláskeresők száma és ellátási forma szerinti megoszlása, 2008–2012

Év	Álláskeresői ellátásra jogosult	Szociális ellátásban részesülők	Ellátás nélküli álláskereső	Nyilvántartott álláskereső összesen
Nyilvántartott álláskeresők létszáma, ezer fő				
2008	134	148	161	442
2009	202	156	204	562
2010	188	168	227	583
2011	160	182	241	583
2012. június	51	193	280	524

⁹ KSH STADAT 3.9. tábla, http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_hosszu/mpal9807_03_09.html

TANULMÁNY

Év	Álláskeresési ellátásra jogosult	Szociális ellátásban részesülők	Ellátás nélküli álláskeresők	Nyilvántartott álláskeresők összesen
Létszám megoszlása, %				
2008	30	33	36	100
2009	36	28	37	100
2010	32	29	39	100
2011	27	31	41	100
2012. június	10	37	53	100

Forrás: http://nfsz.munka.hu/engine.aspx?page=full_afsz_eves_reszletes, http://nfsz.munka.hu/engine.aspx?page=full_afsz_stat_merop_2012

A közfoglalkoztatás résztvevőinek családi helyzetéről sincsenek adataink. Csupán szórványos tapasztalatok alapján feltételezzük, hogy a gyermekes családok sok esetben prioritást kapnak, vagyis arányuk nagyobb lehet a közfoglalkoztatottak, mint a munkanélküliek között. Az viszont 2010. január óta szabály, hogy egy családban egyidejűleg csak egy közfoglalkoztatott (és mellette, ha a feltételek fennállnak, egy segélyezett) lehet. Mellesleg ez utóbbi eset feltehetően ritka a családi segély plafonjának alacsony szintje miatt.

5. táblázat Közfoglalkoztatottak száma és keresete, 2009–2011

Év	Közfoglalkoztatottak száma összesen, ezer fő	Ebből		Teljes munkaidőben közfoglalkoztatottak tényleges havi bruttó átlagkeresete, Ft
		Teljes munkaidőben	Nem teljes munkaidőben	
Éves adatok*				
2009	61,0	n. a.	n. a.	73 214
2010	87,3	67,9	19,5	75 383
2011	60,9	20,3	40,6	78 369
2011–2012 első négy havi adatok				
2011. jan.–ápr.	39,4	11,1	28,3	82 008
2012. jan.–ápr.	64,8	51,5	13,4	74 022

Forrás: *KSH Gyorstájékoztató 29. sz., 20. tábla, <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/gyor/let/let21112.pdf>

A közfoglalkoztatás egyes programjai 2012-től a korábbinál szervezetesebbnek és tartalmasabbnak, „értéktéremtőnek” tűnnek. A munkák többsége azonban továbbra is csupán korlátozott célú kényszerfoglalkoztatást jelent, amely nem nyit utat a munkaerőpiacra. (A „szombati képzések” mezőgazdasági ismereteket nyújtanak, egyelőre 3 hónapos tanfolyamokkal. 2012 júniusában 1500 fő kapott ilyen képzésről bizonyítványt.¹⁰) A közfoglalkoztatás 2009 óta ugyancsak csökkenő, de a segélyeknél valami-

¹⁰ http://www.balogzoltan.fidesz.hu/index.php?id_cikk=21967

vel magasabb jövedelmet biztosít. 2009-ben még a minimálbért fizették a közmunkáért, 2012-ben ennek kevesebb, mint 80 százalékát, bruttó 71 800 forintot. A családok biztonságérzetét azonban – sok egyéb mellett – az is aláássa, hogy a közfoglalkoztatás, ezen belül a teljes idejű közfoglalkoztatás lehetőségei az utóbbi években hektikusan ingadoztak (5. táblázat). 2011 különösen rossz év volt: e célra csak 64 milliárd forint jutott, ami a közfoglalkoztatottak számának és reálkeresetének radikális csökkenését, kétharmaduk részmunkaidőben foglalkoztatását hozta magával. Ráadásul a szabályok szigorodtak.

A politika szerint a gyerekek számára pozitívum, hogy „dolgozó szülőt” látnak maguk körül. A mi megítélésünk szerint óriási pszichológiai terhet jelenthet a szülők kiszolgáltatottsága, például az, hogy nem tudják, kapnak-e, és mennyi időre munkát; az, hogy minden munkát kötelesek elfogadni képzettségüktől, az otthontól való távolságtól függetlenül; az, hogy sűrűsödnek a lakást és környezetet vizsgáló ellenőrzések. Más szavakkal: a szülők emberi méltóságának semmibevétele biztosan károsan befolyásolja a gyermekek egészséges fejlődését, és feltehetően egy életre ható nyomot hagy.

2012-ben 132 milliárd forintba emelkedett a közfoglalkoztatást szolgáló költségvetési előirányzat. Ebből 200 ezer ember egész évi foglalkoztatását kívánja a kormányzat megoldani. Ez a cél nehezen valósulhat meg, ha figyelembe vesszük a szervezési költségeket, az eszközigényt, az átlagosnál jobban szervezett és fizetett országos programok, vagy a meghirdetett képzések költségigényét is. Valószínű, hogy – ha az e célra szánt források nem bővülnek tovább – akkor mind a 12 hónapig tartó, mind a többség számára teljes munkaidős foglalkoztatásból engedni kell, ami természetesen rosszul érinti a családok eleve alacsony jövedelmét. A létbizonytalanságot a közterhek változása – alacsony jövedelműek adózása, járulékkulcsok növelése, adójóváírás kivezetése – is érinti. 2011 óta a közmunkát végzőnek is a jogszabály szerinti bruttó bér, 71 800 forint 34,5 százalékát (18,5% járulék, 16% adó) kell a kincstárnak befizetnie, ha nincs eltartott gyermeke. Az együttes járulék- és adóteher befizetése után lesz a nettó bér (a sokat emlegetett) 47 ezer forint. Ha van gyerek, akkor a családi adókedvezmény az adóterhet részben vagy egészben fedezi. Az adóteher nélküli nettó bér 58 ezer forint. (Az adóteher nélküli minimálbér ennél 20 ezer forinttal több.) További bizonytalansági faktor, hogy a kormányzati intézkedési tervek (akár 2015-ig, akár 2020-ig szólnak) nem adnak információt arról, hogy 2013 után hogyan alakulnak a munkanélkülieket és közfoglalkoztatottakat érintő források és intézmények.

Szegénységi arányok, 2009–2011

A gyermekes családok jövedelemeloszlásáról eddig sem voltak, most sincsenek teljesen megbízható és „naprakész” adatok. A módszertani problémákat és a különböző felvételek eltérő eredményeit a 2010. évi Gyerek-

esély jelentés bemutatta¹¹. Ebből kitűnt, hogy a jövedelemvizsgálatoknál elég sok bizonytalanság van, ami miatt az adatok felvételeként akár jelentősen is eltérhetnek. Így értelmezésükhöz nagy körültekintés szükséges. 2010-ről jelenleg csak egyetlen adatunk van (ezt közli az indikátor fejezet is). Ezek az adatok, beleértve a szegénységi arányokat is, Magyarországra vonatkozóan a KSH Változó Életkörülmények Adatfelvétele (VÉKA) eredményei. Az EU-standardoknak megfelelően ezek a felvételek azt az évet jelölik meg a táblázatban, amikor az adatfelvételt végezték, és nem azt (az ún. referenciaévet), amelyről az adatok szólnak. Más szavakkal: ha az adatok forrása a KSH VÉKA, akkor a 2010-esként feltüntetett adatok a 2009. évre vonatkoznak. A gyermekes családok szegénységi arányának 2010-ben jelzett csökkenése (az összes gyerekesnél 18-ról 17%-ra, a 3 és többgyermekeseknél 38-ról 24%-ra) tehát 2009-re vonatkozik. Épp ezért nehezen magyarázható meg, hiszen az adatokra még nem hathatott a családi adókedvezmény, és más – a sokgyerekesek helyzetét kedvezően befolyásoló – tényezőről sem tudunk (vö. indikátorok fejezet, B1.b ábra). Ugyanakkor más országos forrásokkal való összehasonlításokra nincs lehetőség – ezért is igyekszünk több oldalról bemutatni a gyerekes családokat érintő folyamatokat.

Bárhogyan alakultak is (majd később rendelkezésre álló adatok szerint) 2010-ben és 2011-ben országos szinten a szegénységi arányok, már most van információnk arról, hogy a a rossz helyzetű kistérségekben rohamosan romlott a gyerekes családok helyzete a válság és a kormányzati lépések együttes hatására. Az adatok visszaigazolják azt a vélekedést, hogy a kormányintézkedések a legszegényebbeknek ártottak a legtöbbet: a szegénységi arány a vizsgált két éves periódusban annál jobban emelkedett, minél mélyebb szegénységben éltek a családok (6. táblázat).

Az Európai Szociális Alapból finanszírozott néhány operatív program (elsősorban a TÁMOP 5.2.3) komplex módon kívánja segíteni a hátrányos helyzetű kistérségek egy részében a gyermekszegénység csökkentését. E programok nagyon fontosak, de elsősorban szolgáltatásokat, esetleg valamennyi infrastruktúrát finanszíroznak. Ugyancsak a komplexitás igénye jellemez néhány, a kormányzat által indított, hazai forrásokkal működő mintaprogramot, mint a már említett Bizalom és Munka program. A szolgáltatások elengedhetetlenek a szegénység csökkentéséhez. Alapvetően szükségesek, ám messze nem elégségesek, még infrastrukturális fejlesztésekkel együtt sem. Az EU-s és hazai programok közös és alapvető hiányossága, amit e kötetben több civil szervezet is elemez, az, hogy nem igazán programok, csak záros határidejű precíz projektek. A szegénység csökkentése, újratermelődésének megszüntetése hosszú, több évtizedes folyamatok nyomán valósulhat csak meg, amelyeket nem szabadna megszakítani. A 6 hónaptól 3 évig tartó komplex társadalmi projektek legfőlőbb elindíthatnak valamit. Ezekből a többnyire támasz nélkül maradó indításoktól kevés maradandó eredményt lehet várni, viszont a fejlesztések hirtelen visszavonása számos kárt okozhat. Ugyancsak közös problémája ezeknek a

¹¹ Ferge Zsuzsa, Darvas Ágnes (vál., szerk.) (2011): *Gyerekesélyek Magyarországon. A „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégia Értékelő Bizottságának 2010. évi jelentése.* MTA GYEP, Budapest. http://www.gyerekmotor.hu/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=4&Itemid=5, 70. o. (letöltve: 2012. 07. 20.).

projekteknek, hogy még peremfeltételként sem foglalkozhatnak azzal, hogy miből élnek meg a családok. A családok legalább minimális megélhetésének biztosítása nem helyi projektek, hanem az állam dolga lenne. Sem a szolgáltatások, sem egy új közösségi tér felépítése nem csökkentik a gyerekek éhségét, és villanyszámlát sem lehet belőlük fizetni. Alultáplált és zaklatott, örökké bizonytalan környezetben élő gyermekeknél és szüleiknél viszont a szolgáltatásokra és közösségfejlesztésre fordított erőfeszítések hatékonysága lesz kérdéses.

6. táblázat *A gyermeket nevelő családok helyzete négy hátrányos helyzetű kistérségben, 2009 és 2011: a szegények aránya a 0–17 évesek között különböző szegénységi küszöbök szerint*

Szegénységi küszöbök	2009	2011	Az arány növekedése 2009 és 2011 közt, %
A küszöb alatt élők aránya, %			
Relatív szegénységi küszöb, OECD1 skála szerint	54,1	61,6	14
Relatív szegénységi küszöb, OECD2 skála szerint	45,8	55,1	20
Abszolút szegénységi küszöb – nyugdíjminimum nominálértéken (mindhárom évben 28 500 Ft)	22,8	30,6	34
Abszolút szegénységi küszöb – nyugdíjminimum reálértéken (2011-ben 31 100 Ft)	22,8	37,9	66

A szegénység sok más mellett pénzhiány: egyik alapvető oka, velejárója, jellemzője és fontos mutatója az, hogy nincs a megélhetéshez elég pénz. Ennek alapján számítja Magyarország is a szegénységi arányokat. Márpedig a jövedelmi szegénység nem fog csökkenni, ha a jelenlegi szinten maradnak, illetve reálértékben még tovább csökkennek a szegénységi ellátások. Az ellátások vásárlóértékének zsugorodását tetézi a 2012. évi CXVIII. törvény,¹² amely az eddig pénzben nyújtott rendszeres szociális segély egy részét korlátozottan (csak *fogyasztásra kész étel vásárlására*) felhasználható Erzsébet-utalványra konvertálja. Minthogy az utalvány szerepe növekvő és más ellátásokat is érint, értékelésére visszatérünk.

¹² 2012. évi CXVIII. törvény egyes szociális tárgyú és egyéb kapcsolódó törvények módosításáról. Megjelent: *Magyar Közlöny*, 2012/98. (VII. 23.). <http://www.magyarokozlony.hu/pdf/13606>

Bruttó és nettó keresetek

A keresetek bruttó értéke 2008 és 2012 első negyedéve között nominálértékben lassan emelkedett, összesen 10 százalékkal. Az adórendszer és járulékok folyamatos változása következtében a nettó keresetek mozgása ettől eltért. A nettó keresetekről nincs adatgyűjtés, ezeket a KSH mindig az általánosan fizetendő közterhek figyelembevételével számította. Az első olyan adatot, amely a nettó keresetek számításánál¹³ a családi adókedvezmény hatását is számba veszi, a KSH 2012 júliusában tette közzé. Ezek szerint a nettó keresetek reálértéke 2008, a válság előtti utolsó évet követően előbb kicsit csökkent, a családi adókedvezmény hatására 2010 és 2011 közt 6 százalékkal emelkedett, majd 2012 első negyedévben 4 százalékkal csökkent (7. táblázat). A sokféle, olykor hektikus évenkénti változások nyomán 2012 első negyedévében a nettó átlagbér reálértéke gyakorlatilag a 2008-as szinten volt.

7. táblázat *Bruttó és nettó keresetek, 2008–2012*

Év	Bruttó havi kereset	Nettó kereset, családi adókedv. beszámítása nélkül	Nettó kereset, családi adókedv. beszámításával	Árindex 2008 = 100	Nettó kereset családi adókedvezmény beszámításával	
					Reálérték, ezer Ft	2008 = 100
		Folyó áron, ezer Ft				
2008	198,1	122,3	122,3	100,0	122,3	100,0
2009	199,8	124,1	124,1	104,2	119,1	97,4
2010	202,5	132,6	132,6	109,3	121,3	99,2
2011	213,1	141,1	146,7	113,6	129,1	105,6
2012. I–III.	219,2	141,8	147,6	119,3	123,7	101,2

Forrás: KSH Statisztikai Tükör 2012/51, <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/keralakul12.pdf> alapján saját számítások.

Az átlag mögött természetesen sok belső differenciálódás van. A családi adókedvezmény – nem titkolt szándéka szerint – különösen kedvezett a magas keresetű 3 és többgyermekeseknek. Az átlagos reálbérnövekedés 2011-ben közel 6 százalék volt, a sokgyermekeseknél pedig ennek háromszorosa, 19 százalék (8. táblázat). Igaz, ebbe a csoportba csak a keresők 6 százaléka tartozik. A 2012. évi megszorítások (legalábbis az első negyedév alapján) felemésztették az előnyök nagy részét – a keresők túlnyomó része, köztük a gyerektelenek is, 2011-hez, sőt még a kedvezmény bevezetése előtti időszakhoz, 2010-hez képest is vesztes.

¹³ Nem adatgyűjtés, hanem mikroszimulációs modell segítségével.

8. táblázat Családi kedvezmény figyelembevételével számított nettó reálkereset alakulása, gyermekszám szerint, változás %-ban

Eltartott gyermekek száma	2011 egész év 2010 egész évhez képest	2012. I. negyedév 2011. I. negyedévhez képest	2012. I. negyedév 2010. I. negyedévhez képest	Az alkalmazásban állók létszámmegoszlása, %
Reálérték változása, %-ban				
0 gyermek	1,3	-4,0	-5,2	49,9
1 gyermek	6,4	-3,4	-2,6	24,6
2 gyermek	12,0	-2,8	2,4	19,2
3 vagy több gyermek	19,0	-2,2	9,8	6,3
Összesen	5,8	-3,5	-2,1	100,0

Forrás: KSH Statisztikai Tükör 2012/51, <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/keralakul12.pdf> alapján saját számítások.

További jelentős differenciálódás lehet az alacsonyabb és magasabb keresetűek között. Az szja felső kulcsának csökkentése egyértelműen a gazdagoknak kedvezett. Mind 2011-ben, mind 2012-ben az adórendszer változásai nagyrészt a kiskeresetűeket érintették rosszabbul. A legfontosabb ilyen változtatások 2011-ben: az egykulcsos szja, az adójóváírás fokozatos kivezetése, mindkét évben járulékemelés. A családi adókedvezmény igénybevételéről még nincs adatunk, de valószínűsíthető, hogy az egy- és kétgyermekes adófizetők a kedvezmény egészét vagy nagy részét érvényesíteni tudták, a sokgyermekesek azonban csak akkor, ha a szülők (együttes) havi átlagos jövedelme elérte a félmillió forintot.¹⁴

A kormány az alacsony jövedelműek körében 2012-től két módszerrel próbálta enyhíteni a nettó bérek csökkenéséből elszenvedett veszteséget: a minimálbér emelésével és a bérkompenzáció segítségével. Ez utóbbit külön rendelet szabályozza a közalkalmazottaknál és a többi foglalkoztatottnál. A közalkalmazottaknak a kompenzációt rendkívül bonyolult szabályokkal igényelniük kell. A többi esetben a munkáltató dolga a kompenzáció, az „elvárt béremelés” teljesítésének feltételei azonban nehezek (pl. a kompenzációt igénylő vállalkozás 2012-ben nem csökkentheti a foglalkoztatott létszámot), hogy egy részük nem is próbálkozik igényléssel, más részüknél sikertelen a pályázat. Ezért 2012-ben is valószínűsíthető a kiskeresetűek reálbérének további csökkenése.

¹⁴ 2011-től a családi kedvezmény nem a fizetendő adó összegét, hanem a magánszemély összevont adóalapját csökkenti. Az összevont adóalap az Szja tv. szerinti adózó jövedelmek adóalap-kiegészítéssel növelt összege, azaz az említett jövedelmek bruttó összegének 1,27-szerese. A teljes kedvezmény érvényesítéséhez az adóalapnak 1 gyermek esetén havi átlagban 62 500 Ft-ot, 2 gyermek esetén 125 000 Ft-ot, 3 gyermek esetén 618 750 Ft-ot kell elérnie. Ez például 3 gyermek esetén 532 500 Ft havi bruttó jövedelmet jelent. <http://www.kormany.hu/hu/gyik/tajekoztato-a-csaladi-aoszrol>

Gyermekes családok szociális ellátásai

A keresetek mellett a gyermekes családok legfontosabb kiegészítő jövedelme a családi pótlék, bár a többi családi ellátás is egyes csoportoknak jelentős segítséget nyújt. A családi pótléket közel 2 millióan, a gyest 170 ezren, a gyedet 90 ezren vették igénybe 2011-ben. Minthogy a családi pótlék és a gyes összege 2008 óta változatlan, 2011-ig 12-13 százalékot veszítettek értékükből (9. táblázat). A veszteség 2012-ben 20 százalékra nő. Egyedül a gyed őrizte meg reálértékét.

9. táblázat A családi ellátások alakulása, 2008–2011

Év	Családi pótlék: az egy családra jutó átlagos pótlék összege, Ft/hó	Gyermekgondozási segély egy főre, Ft/hó	Gyermekgondozási díj egy főre, Ft/hó
Az ellátások havi összege nominálértéken			
2008	24 521	31 381	73 902
2009	24 524	30 716	78 725
2010	24 442	30 388	81 356
2011	24 528	30 929	84 929
Az ellátások reálértékének változása, % (2008=100)			
2008	100	100	100
2009	96	94	102
2010	91	89	101
2011	88	87	101
Az igénybe vevők száma, ezer fő, 2011			
	1933,5	169,7	87,7

A szegény gyerekes családok számára két segély típusú ellátás jelent valamennyi segítséget. A rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény a szegény családok számára kétféle jogosultságot teremt. Egyrészt a bölcsődétől a nyolcadik osztályig ingyenesen vehetik igénybe a gyerekek a gyermekintézményi étkeztetést, másrészt kétszer egy évben 5800 forint pénzbeli támogatásra jogosultak. A jogosultság jövedelem- és vagyonzsághoz kötött. Alapesetben a jövedelmi feltétel azt jelenti, hogy a gyermeket gondozó családban az egy főre jutó havi jövedelem összege nem haladhatja meg az öregségi nyugdíj legkisebb összegének 130 százalékát (2008 óta a 37 050 Ft-ot, ami 2012-ben kb. a KSH szerinti létminimum fele). A küszöb tehát 2008 óta állandó, vagyis nem tart lépést az inflációval. Az indexálás hiánya miatt a rendszer nem jól követi a jövedelmek változását: számos olyan család lehet, amelyek 2009 óta nem válnak jogosulttá erre az ellátásra, holott 2008-ban jogosultak lettek volna. Az ellátás értékét egyfelől az indexálás hiánya csökkenti, másfelől az, hogy 2012 októberétől a pénzbeli ellátás természetbenivé vált, Erzsébet-utalványban kell nyújtani, ami ebben az esetben a rendelkezés szerint a fogyasztásra kész étel mellett ruházatra, valamint tanszer vásárlására használható fel.¹⁵ (A gya-

¹⁵ 2012. évi CXVIII. törvény egyes szociális tárgyú és egyéb kapcsolódó törvények módo-

korlati megoldás – például hogy hol váltható be tanszerre az utalvány – még nem ismert.) A másik segítség a rendkívüli gyermekvédelmi támogatás, ami különösen nehéz vagy válsághelyzet esetén évente maximum háromszor adható, összege alkalmanként és gyermekenként pedig legfeljebb 5000 forint lehet. Mindkét pénzbeli ellátás havi átlagos összege a kedvezményezettek körében gyerekenként alig havi ezer forint, azaz számottevő segítséget nem jelent. Igaz, az alábbi kimutatásban nem szereplő ingyenes iskolai étkeztetés sok gyereknél létkérdés (10. táblázat).

10. táblázat *Gyermekvédelmi támogatások, 2008–2010*

	2008	2009	2010
Támogatásban részesítettek havi átlagos száma, ezer fő			
Rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény (pénzbeli rész)	513,1	553,7	598,5
Rendkívüli gyermekvédelmi támogatás	194,4	184,8	186,9
Felhasznált összeg, Mrd Ft			
Rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény (pénzbeli rész)	5,64	6,39	6,89
Rendkívüli gyermekvédelmi támogatás	2,20	2,08	2,11
Egy főre jutó havi átlagos összeg, Ft			
Rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény (évente kétszer 5800 Ft)	920	960	960
Rendkívüli gyermekvédelmi támogatás (évente max. háromszor 5000 Ft)	940	940	940

Forrás: NCSSZI: Köztár.hu, <http://koztar.hu/>

A szegény családok számára az intézményi étkeztetés kiemelkedően fontos. Az ingyenes hozzáférés az utóbbi években folyamatosan bővült, minden évben egy évfolyammal többet fogadott be a rendszer. 2011-ben a bölcsödétől a nyolcadik általános végéig volt biztosított az ingyenes hét közbeni étkezés a rászorulóknak tekintett gyerekek számára. Noha az ún. OSAP (Országos Statisztikai Adatgyűjtési Program) gyűjti a fizető, kedvezményes és ingyenes intézményi étkeztetésre vonatkozó adatokat, ezeket esetlegesen dolgozzák fel, és ritkán teszik nyilvánosan hozzáférhetővé. Az utolsó elérhető adat 2009-ben jelent meg pontos referenciaév nélkül, de valószínűleg a 2007/2008-as tanévre vonatkozik. Akkor a gyermek közétkeztetésben (bölcsőde, óvoda, általános iskola és középiskola) összesen mintegy 978 ezer gyermek étkezett. „Ebből kedvezményes étkeztetésben volt:

- bölcsődében közel 9 ezer gyermek, ami azt jelenti, hogy a gyermekek 28%-a,

sításáról. Megjelent: *Magyar Közlöny*, 2012/98. (VII. 23.). <http://www.magyarokozlony.hu/pdf/13606>.

TANULMÁNY

- óvodában közel 120 ezer, azaz a gyermekek 35%-a,
- általános iskolában közel 240 ezer, tehát a gyermekek 26%-a.”¹⁶

Vagyis 4 évvel ezelőtt 370 ezer gyermek részesült valamilyen kedvezményben. Ennek a számnak legalább az általános iskolában nőnie kellett. A kedvezmény nagysága szerinti megoszlást (50 vagy 100%) akkor sem közölték. A 2011/12-es tanévről annyi az összes (általunk elért) információ, hogy „a tanulók 73%-a jut legalább naponta egyszer meleg ételhez az iskolákban”.¹⁷ Az étkezés minősége az utolsó években valószínűleg romlott. A költségvetési normatíva 2009 és 2012 között 5 százalékkal, az élelmiszerek árindexe pedig 15 százalékkal emelkedett (a 2012. évi emelkedést a január-júniusi adatok alapján 5%-ra becsülve). A tanulók zöldség-gyümölcs fogyasztását támogató kormányzati program elvben hozhat némi minőségi javulást. Egyelőre azonban nincs ismeretünk arról, hogy mennyire eredményes az adminisztratív igen bonyolult iskolagyümölcs-program végrehajtásáról szóló minisztériumi rendelet.¹⁸

Az iskolás gyerekek nyári ellátatlanságára válaszul 2002 óta fokozatosan emelkedett a nyári gyermekétkeztetésben részt vevők száma (11. táblázat). 2011-ben a szabályok változtatása egyrészt növelte a bevont gyermekek számát, másrészt a legszegényebb települések egy része kimaradt a kedvezményből. 2010 és 2011 között az igénylő települések száma ezerrel csökkent. Ennek oka valószínűleg az, hogy nem tudtak megfelelni az új pályázati feltételeknek. A források szűkössége (2009 óta változatlanul 2,4 Mrd Ft) ezúttal is fontos mennyiségi és minőségi korlátot jelent.

11. táblázat Nyári gyermekétkeztetési adatok, 2002–2011

Év	Költségvetési forrás	Étkeztetett gyermekek, ezer fő	Igénylő települések száma	Étkeztetés időtartama, nap
2002	200 millió Ft	30	700	30
2005	300 millió Ft	70	1437	30
2006	1,2 milliárd Ft	120	2477	30
2007	1,2 milliárd Ft	120	2477	30
2008	1,2 milliárd Ft	109	2084	30
2009	2,4 milliárd Ft	131	2221	44–54
2010	2,4 milliárd Ft	131	2443	44–54
2011	2,4 milliárd Ft	140	1430	45–55

Forrás: Jelentés a „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégia Értékelő Bizottság 2011. évi feladatainak végrehajtásáról. http://www.gyerekmonitor.hu/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=4&Itemid=5

¹⁶ SZMM: Tájékoztató a tanévkezdést segítő egyes pénzbeli és természetbeni ellátásról. <http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=16259&articleID=30549&ctag=articlist&iid=1>

¹⁷ KSH Oktatási adatok, 2011/2012. *Statistikai Tükör*, 2012/23, <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/oktat/oktatas1112.pdf>

¹⁸ 50/2012. (V. 25.) VM rendelet az iskolagyümölcs-program végrehajtásáról. http://jogszabalykereso.mhk.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=149336.597503

A társadalmi védelemhez tartozó más pénzbeli ellátásokról, vagyis a különböző segélyekről a KSH (vagy más hivatal) nem közöl olyan társadalmi bontásokat, amelyekből informálódni lehetne arról, hogy az állástalanság idején nyújtott ellátásokból vagy segélyekből mennyi jutott gyermekes és gyermektelen családokhoz. Az adatokból annyi tudható meg, hogy a rendszeres szociális segély már 2010-ben is a megszűnés felé tartott, reálértéke pedig csökkent (12. táblázat).

12. táblázat *Önkormányzatok által nyújtott főbb rendszeres támogatások adatai foglalkoztatással kapcsolatban, 2008–2010*

	2008	2009	2010
Támogatásban részesítettek havi átlagos száma, ezer fő			
Rendszeres szociális segély	213,4	71,8	35,9
Rendelkezésre állási támogatás	–	167,3	174,5
Felhasznált összeg, Mrd Ft			
Rendszeres szociális segély	70,0	23,1	11,5
Rendelkezésre állási támogatás	–	46,4	57,8
Egy főre jutó havi átlagos összeg, Ft			
Rendszeres szociális segély	27 347	26 817	26 786
Rendelkezésre állási támogatás	–	30 823	36 765
Egy főre jutó havi átlagos összeg reálértékének változása, 2008 = 100			
Rendszeres szociális segély	100%	94%	90%

Forrás: KSH STADAT 2.4.7. tábla, http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_fsp010b.html (letöltve: 2012. 07. 20.)

Mi a probléma a pénzbeli szegénységi ellátások természetbenivé alakításával?

Régi vita, hogy Magyarország túl sokat költ szociális célokra. Sokan ezt az állítólagos bőkezűséget teszik meg az eladósodás bűnbakjának. Noha ez a nagy horderejű állítás nem vált közvita tárgyává, és gyenge pontjai könnyen bizonyíthatók, a magyar költségvetés a kiadási oldalon évek óta a szociális-kulturális-egészségügyi kiadások lefaragásával igyekszik a költségvetési deficitet csökkenteni. A csökkentéseket indokoló egyik magyarázat az, hogy nem „hatékony” a költés, több szempontból sem. Az állam olyan célokra is ad közpénzt, amikor azt a magánpénz megoldaná (például a közoktatás vagy az egészségügy számos pontján); olyan embereknek is ad közpénzt, akik erre „nem szorulnának rá” (például családi pótlékot a gazdagoknak; illetve hogy akik kaptak közpénzt, azt nem a köz szándékának megfelelően költik el). Mióta kormány szinten is megkérdőjeleződött a „jóléti állam” létjogosultsága, mindhárom kérdés körül viták folynak, illetve olykor viták nélkül megtörténnek a politikai döntések (például a szociális normatívák többségének csökkentése vagy

összegének változatlansága, ami reálértékük csökkenését jelenti, lásd Függelék, 2. tábla). A szociális kártya, illetve ma már csak az Erzsébet-utalvány körüli háború főként a két utolsó kérdéshez kapcsolódik: jó helyre megy-e a pénz, és arra költik-e a szegények a szegénységük okán kapott pénzüket, ami megfelel az adakozó köz akaratának?

A parlamenti vita a szociális kártyáról 2009-ben kezdődött egy, az MDF által benyújtott, utóbb nem elfogadott OGY határozati javaslattal.¹⁹ Ez a javaslat a legtöbb mai indokot már tartalmazza: „A rászorultság elvén alapuló, célzottan és átláthatóan működő segélyezési rendszer kialakítása széles körben hangoztatott cél. Ez a rendszer csak akkor nevezhető valóban szolidárisnak, ha a társadalom támogatásában valóban az arra rászorulókat részesítik. Az adófizetők befizetéseiből fenntartott rendszerrel szemben a legalapvetőbb követelmény az, hogy a rászorulókat valóban a család, a gyermekek szükségleteinek megfelelő célokra fordítsák az állami juttatást. A jelenlegi készpénzes rendszerben reális a veszélye annak, hogy élelmiszer, ruha vagy lakásfenntartás helyett egészségkárosító, élvezeti cikkekre, játékgépekre megy el a társadalmi támogatás egy része, vagy uzsorásokhoz jut. Indokolt tehát a készpénzes segélyezési rendszert megfelelően átalakítani, és a szociális kártya országos bevezetését társadalmi, jogi és anyagi feltételeit megteremteni. A szociális kártya bevezetésével csökkenhet a feketegazdaság, növekszik a készpénz helyett az ellenőrizhető bankkártya-használat és támogatni lehet a helyi kis- és középvállalkozásokat is, hiszen a rászorulókat jórészt helyben költik el az állami támogatást.” Az akkor még jelentős ellenállásba ütköző javaslatot szívós munkával sikerült sokakkal elfogadtatni, még ha a politika által meghallott vélemények csak egy meghatározott kört reprezentálnak is. 2012 áprilisában mondta a kormánybiztos, hogy „[az Erzsébet-utalvány bevezetésénél] a kérdés háttérében az áll, hogy a kormány az elmúlt időszakban többször is konzultált az állampolgárokkal ebben az ügyben, és hihetetlen nagy, 90 százalékos meghaladó arányban az emberek azt a választ adták, hogy – a visszaélések miatt – kifejezetten szeretnék, ha a szociális ellátások kifizetése szigorú feltételek alapján, és ha lehet, nem pénzben, hanem egyéb módon történne”.²⁰

Az „egyéb módot”, a természetben nyújtott segély lehetőségét 2012 júliusában szentesítette a törvény.²¹ Felnőttek esetében a módosított szociális törvény szerint a rendszeres szociális segély és a foglalkoztatást helyettesítő támogatás egy részét lehet „természetben, fogyasztásra kész étel vásárlására felhasználható Erzsébet-utalvány (a továbbiakban: Erzsébet-utalvány) formájában nyújtani”. Védelembe vett gyermek esetén ezeknek az ellátásoknak akár 60 százalékát is lehet természetben adni, részben vagy egészben Erzsébet-utalvány formájában.

A gyermekellátások esetében (a módosított gyermekvédelmi törvény szerint) a gyermekvédelmi kedvezmény teljes összegét (2012 novemberétől) pénzről természetbeni ellátásra kell váltani, mégpedig kizárólag

¹⁹ Az Országgyűlés .../2009. (...) OGY határozata az igazságos, célzott és átlátható segélyezési rendszer megteremtésére. Ügyiratszám: H 10834, 2009. okt. 5. Herényi Károly.

²⁰ <http://www.fidesz.hu/index.php?Cikk=180083>

²¹ 2012. évi CXVIII. törvény egyes szociális tárgyú és egyéb kapcsolódó törvények módosításáról

„fogyasztásra kész étel, ruházat, valamint tanszer vásárlására felhasználható Erzsébet-utalvány formájában”.

A probléma nem a természetbeni juttatás. A közpénzek ilyen formában való felhasználását magunk egyértelműen helyesljük minden olyan *körülhatárolható, egynemű szükséglet* esetében, amelyeknél jelentős közérdek, hogy az ellátást minden állampolgár, vagy legalább az állampolgárok meghatározott köre megfelelő minőségben megkapja. Ilyenek például az egészségügyi ellátás, a közoktatás, az óvodai, iskolai étkeztetés. Számos, a természetbeni és pénzbeli felhasználást kombináló megoldás ismert (amelyeket többnyire a természetbeni ellátáshoz számítanak), ugyancsak körülhatárolhatóan egynemű javak vagy szolgáltatások esetében. Voltaképpen idetartozik minden olyan utalvány (voucher), amelyek csak meghatározott célra (gyerekfelügyeletre, képzésre, üdülésre, étkezésre) használhatók fel, de növelhetik a felhasználók szabadságát abban, hogy melyik eladót vagy szolgáltatót választják. Ennél közelebb van a pénzbeli ellátáshoz az, amikor a „köz” a rászorulóknak számláját fizeti ki ugyancsak meghatározott szükségletek (közüzemi számla, köztemetés) esetén.

Kevésbé vizsgált az a kérdés, hogy az „ingyenes” (a felhasználó számára ingyenes) természetbeni juttatásnak mi a szerepe a felhasználó jövedelmében? Az általános életvitelt biztosító, a piac szabályai szerint elkölthető pénzjövdelem *helyett* van, vagy azt *kiegészíti*? A kérdésre egyelőre nincs sem tudományos, sem hivatalos válasz, az alábbiak egy első szakmai közelítésre tesznek kísérletet. A keresőknek nyújtott étkezési utalványok, amelyek Magyarországon is, külföldön is régóta léteznek, inkább jövedelemkiegészítőnek, mint jövedelemhelyettesítőnek tekinthetők. A nagyon elterjedt amerikai élelmiszerbélyeget²² (ma már SNAP, Kiegészítő Táplálkozásjavító Segély Program, és nem bélyeg, hanem elektronikus kártya) azért vezették be, mert a segélyek nagyon alacsonyak voltak, ha egyáltalán voltak, de legalább a szegények étkezését valahogy biztosítani akarták. Ebben az értelemben ez egyszerűen helyettesítő és kiegészítő jövedelem, de szándéka szerint egyre inkább kiegészítővé válik. A jobb táplálkozás elemi fontossága miatt a mostani válság éve alatt 28 millióról 46 millióra nőtt a programban részt vevők száma, és rengeteg erőfeszítést tesznek, hogy egészségesebb élelmiszerek, például gyümölcs és zöldség vásárlására ösztönözzenek.²³ Ugyanakkor a lehető legkevésbé korlátozzák a piac által szokásosan biztosított választási szabadságot, olyannyira, hogy az élelmiszerbélyeget, illetve kártyát nem is természetbeni, hanem pénzbeli ellátásnak tekintik.

Az Erzsébet-utalvány esetében annak korábbi kiegészítő jellegét elfogadhatónak tekintjük, de a jelenlegi funkcióváltását – kiegészítő étkezési utalvány helyett alapjövdelem-helyettesítő – elutasítjuk. Ez a „természetbeni ellátás” a rendkívül sokrétű mindennapi szükségletek fede-

²² Az első program 1939–43 között működött. Másodszorra 1961–64 között vezették be jól követett kísérletként, aminek alapján 1964-ben született meg az azóta is alapot jelentő törvény. <http://www.fns.usda.gov/snap/>

²³ Lásd pl. <http://www.fns.usda.gov/ORA/menu/Published/SNAP/FILES/Other/BuildingHealthyAmerica.pdf>.

zetének felhasználását kívánja irányítani és korlátozni, több módon károsítva a „kedvezményezetteket”.

Itt csak néhány fontosabb ellenvetést emelünk ki. Ezek azt mutatják, hogy az utalvány mellett felhozott érvek tévesek, illetve hogy számos további megfontolást is számba kellene venni.

- Kérdőíves adatfelvételekkel és interjúkkal sokszorosán bizonyított tény, hogy a szegény, ezen belül cigány gyermekes családok túlnyomó többségében a gyermekek szükségletei az elsők. Ezeket még nagyon kaotikus helyzetekben is többnyire előbbre sorolják, mint a felnőttek szükségleteit (legyen szó élelmiszerről vagy gyógyszerről). A gyerekek pénzét elívó, eljátékgépező szülők, főként anyák serege inkább előítéleteket, mint tényeket fejez ki, jöllehet ilyen esetek is vannak.²⁴

- Semmilyen kártya nem ment föl az uzsoratartozás készpénzes visszafizetése alól, ha az már létezik – csak kártya esetén nagy az adós vesztesége. Az eddigi tapasztalatok azt mutatják, hogy minél nagyobb a pénzihiány, annál nagyobb az uzsorakölcsönök iránti igény, ami miatt az uzsora alakot változtathat, de nehezen visszaszorítható. Ezért gyorsan kialakul (már ma is létezik) az utalványok másodpiaca. A pénzihiánnyal küzdő vásárlók egy része eddig is igyekezett az utalványt készpénzre váltani. Az elfogadóhelyek pedig, ha és amikor lehet, a forgóeszközöket finanszírozzák az utalvánnyal, hogy elkerüljék a visszaváltáskor kifizetendő jutalékot.²⁵

- Könnyen sérül a fogyasztási javakhoz való egyenlő és diszkriminációmentes hozzáférés elve, ha kevés az elfogadóhely. Az kifejezetten veszteséget okozhat a segélyezettnek, ha az utalványt a „helyi kis- és közép vállalkozások támogatására” kell használnia. Ilyen esetben a helyi vevők teljesen kiszolgáltatottak lehetnek a helyi kínálatnak, helyi árképzésnek.

- Pénzvesztés a kibocsátó jutaléka, amit végső soron a fogyasztóknak kell megfizetniük azzal a vígasszal, hogy pénzüik jó helyre – mások wellnessére – fog kerülni a Magyar Nemzeti Üdülési Alapítvány (MNÜA) révén.

- További veszteség az elkerülhetetlenül korlátozott felhasználhatóság. A szegények (és a megrendülő helyzetű szegényedők) az olcsó árut keresik, amelyek lelőhelye lehet a gyengébb árukat forgalmazó olcsó bolt, „kínai bolt”, használtcikk-kereskedés vagy épp a szomszéd, aki a mosógépét olcsón eladja. Az „árvadászat” része a megélhetési stratégiáknak.²⁶ Veszteség keletkezik akkor is, ha a vásárolt áruk ára kevesebb, mint az utalvány címlete, vagy a teljes levásárlás miatt nélkülözhető cikket is vásárolnak.

- Az utalvány, ahogy bevezetésre került, egyértelműen szabadság-

²⁴ Minthogy a gyermekek ellátása többnyire az anyák felelőssége, egyes országokban élénk viták voltak arról, hogy a családi pótlék címzettje az apa vagy az anya (esetleg a gyerek) legyen. A kérdést nálunk is érdemes lenne vizsgálni.

²⁵ Zöld Attila János (é. n.): *A korlátozott készpénzhasználat ösztönzése a hazai támogatási rendszeren keresztül, avagy az Erzsébet-utalvány*. PhD kurzus, évfolyamdolgozat.

²⁶ Messing Vera, Molnár Emília (2011): Válaszok a pénztelenségre: szegény cigány és nem cigány családok megélhetési stratégiái. *Esély*, 1, 53–80, illetve Sik Endre (1996): Coping strategies. In Ferge Zsuzsa, Sik Endre (szerk.): *Social Costs of Transition*. Working Paper.

korlátozó és stigmatizáló. A korlátok evidensek: a szűkös családi jövedelem beosztását befolyásolják, alkalmasint megakadályozzák (kártyával nem fizethető) létfontosságú szükségletek kifizetését; a beváltóhelyek száma alacsony, és a kínálat ezért is korlátozott. A stigmatizáló szándék is nyilvánvaló részben a bevezetés indokai alapján, részben azért, mert minden beváltásnál tudható, hogy a vevő a legszegényebbek közé tartozik. A stigma erősíti a lét alatti társadalom kasztjellegét, amire Szelényi és Ladányi²⁷ már korábban felhívták a figyelmet.

Különösen veszélyesnek és szomorúnak tartjuk azt az érvet, hogy ez a megoldás a demokratikus közakaratot tükrözné, mert „hihetetlen nagy, 90 százalékot meghaladó arányban az emberek a visszaélések miatt kifejezetten szeretnék, ha a szociális ellátások kifizetése szigorú feltételek alapján, és ha lehet, nem pénzben, hanem egyéb módon történne”. A szegények a történelem során csak igen ritka esetekben tudtak követeléseik vagy vágyaik mögé erőt állítani. A többség ellenérdekeltnek hiszi magát a szegények felemelésében. Szegényedő társadalomban különösen gyakori a már szegények bűnbakká tétele, megvetése, gyűlölete. Ezért a szegényekhez való viszony olyan politikai kérdés, amely erkölcsi állásfoglalás nélkül nem kezelhető. Kicsit világosabban: a szegények méltó és méltányos segítése erkölcsi kérdés²⁸ és nem választható el szabadságuk kérdésétől.²⁹

Végeredményben az utalvány mai formájában a szegények életét tovább nehezíti, eleve csekély, a megélhetéshez is kevés jövedelmüket csökkenti, stigmáikat láthatóbbá teszi, teljes jogú állampolgári jogaikat gyengíti. Ezért nem szolgálja a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem ügyét.

Összefoglalás

A gyermekek helyzetét és sorsát befolyásoló folyamatok 2010 óta a deklarációk szintjén nagyon kedvezően, a reáliák világában többnyire zsákutcásan kedvezőtlenül alakulnak. Az értékelések sajnos gyakran politikai célokat szolgálva torzúlnak. Ezért igyekeztünk minél több olyan adatot közölni, amelyek elég egyértelműek ahhoz, hogy ne legyenek tetszőlegesen értelmezhetőek, és ezért igyekeztünk az adatokkal kapcsolatos fenntartásainkat is közölni.

A reálfolyamatokat tekintve a foglalkoztatási helyzet piaci szegmense alig változott, a közfoglalkoztatás viszont funkciót váltott. Ideiglenes, egy munkaképes kisebbséget a piac felé segítő válságenyhítő kiegészítő eszköz helyett fokozatosan a munkanélküliség csökkentésének tartós és legfontosabb eszközévé válik. Ezzel egyidejűleg új módon szegmentálja a

²⁷ Ladányi János, Szelényi Iván (2004): *A kirekesztettség változó formái*. Napvilág Kiadó, Budapest.

²⁸ Ennek az állításnak az igazolásához elég a Bibliára hivatkozni, nem beszélve morálfilozófusok, morálisan gondolkodó közgazdászok, jogászok, társadalomtudósok sokaságáról.

²⁹ Sen, Amartya (2009): *The Idea of Justice*. Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Mass.

munkaerőt: a közfoglalkoztatottak új szegmens, amelyet egyidejűleg sújt a munkajogok gyengülése, a munkalehetőség biztonságának hiánya és a munkával megszerezhető jövedelem rendkívül alacsony szintje. Mindhárom sajátosság közvetlenül és súlyosan kedvezőtlenül érinti a gyermekek fizikai és lelki egészségét.

A kereseti és jövedelmi adatokból kiviláglik, hogy 2009 és 2011 között a jobb helyzetű rétegek kedvezményei több módon nőttek. Az alacsony keresetűek számos intézkedés szenvedő alanyai. A munkaerőpiacról kiszoruló helyzetük egyre katasztrofálisabb. Az ellátások színvonala eddig is folyamatosan csökkent minden reális léthatár alá, és szűkült a segélyezett köre is. 2012 közepén vált deklarálttá, hogy tudatos kormányzati stratégiáról van szó. A miniszterelnök 2012. július 26-i beszédében több összefüggésben beszélt e kérdésről. „Elfogadom – mondotta –, hogy ezek a (közfoglalkoztatási) munkahelyek nem olyan értékesek, de ha nincs jobb, akkor ez kell. Idén 200 ezer embernek adunk így munkát, 2013-ban háromszázezer a cél, de el szeretnék oda is jutni, hogy azt tudjam mondani, *hogy aki fizikailag képes dolgozni, annak nem adunk segélyt*. Szeretném, ha az összes szociális segélyt a munka rendszerén keresztül juttatnánk el az emberekhez.” Ehhez hozzátette: szeretné, ha el tudnának jutni odáig, hogy a parlament ezt ki tudja mondani a következő évben, és azt is szeretné, hogy az összes szociális segélyt, a gyerekeknek juttatott támogatásokat is a „munka rendszerén” keresztül juttatnák el.³⁰ Ebből nehéz mást érteni, mint azt, hogy a nem dolgozó szülők gyermekeinek ellátását kurtítják vagy elvonják. 1950 és 1990 között már érvényben volt ez a rendszer: a gyerekeknek juttatott támogatásokat, a családi pótlékot, sőt, az 1974-ben bevezetett nevelési segélyt is a „munka rendszerén” keresztül kapták meg a családok, azaz az adott hónapra legalább az egyik szülőnek többnyire háromheti munkaviszonyt kellett igazolnia. Igaz, a formálisan teljes foglalkoztatottság mellett ez nem sokakat szorított ki az ellátásból, de az elv – *hogy a gyerek „érdemessége” és létehez való joga a szülő érdemességétől függ* – jelen volt.

Az 1990-ben bevezetett, minden gyermeket bevonó univerzális családi pótlék ezt az elvet írta felül. Ilyen módon a magyar gyakorlat összhangba került a nemzetközi megoldásokkal, a magyar társadalmi realitásokkal és a gyermeki jogokkal úgy, hogy e közben (igaz, a családi pótlék jelenleginél relatíve magasabb reálszínvonala mellett) a gyerekszegénység csökkentésének leghatékonyabb eszközévé vált. A rendszerváltás után bekövetkező tömegeket érintő elszegényedés ellenére a gyermekek éhezése ritka jelenség maradt. A segély új felfogása egyértelműen az 1950–1990 közötti időszak elveinek felel meg.

A világ országainak túlnyomó része elérendő célnak tartja a társadalmi alapjövedelem valamilyen formáját, ami a növekvő egyenlőtlenségeknek, szegényedésnek, kirekesztésnek legalább egy alsó határt szabna. Mi ezzel ellentétes irányba megyünk, az időben is visszafelé. Ennek a stratégiá-

³⁰ Elhangzott a Vállalkozók és Munkáltatók Országos Szövetségének (VOSZ) ülésén, <http://index.hu/gazdasag/magyar/2012/07/26/orban/>, illetve olvasható a Kormányzati Portál Hírközpont/Hírek oldalán, https://hirkozpont.magyarorszag.hu/hirek/ov_vosz20120726.html/ToolBarWindow;jsessionid=6996A5D41C7828595459D3C6DCB74B7D.portal11?struts.portlet.mode=view&struts.portlet.action=%2Ftoolbar%2Ftoolbar%2FshowPrintView&action=e&windowstate=normal&mode=view

nak a társadalmi szakadékokat tovább növelő hatásait nem fogják tudni ellensúlyozni a kisebb-nagyobb helyi projektek.

Függelék

F1. táblázat Az államháztartás konszolidált funkcionális kiadásai (pénzforgalmi szemléletben) a GDP %-ában

Főcsoport száma	KORMÁNYZATI FŐ FUNKCIÓK	2010. évi teljesítés	2011. évi előirányzat*	2012. évi előirányzat
Csoport száma	Főcsoport neve			
	Csoport neve			
	ÁLLAMI MŰKÖDÉSI FUNKCIÓK	7,64	7,57	7,00
F01	Általános közösségi szolgáltatások	4,88	4,95	4,65
F01.a	Törvényhozó és végrehajtó szervek	2,36	2,41	2,28
F01.b	Pénzügyi és költségvetési tevékenységek és szolgáltatások	0,94	0,85	0,84
F01.c	Külügyek	0,22	0,29	0,21
F01.d	Alap kutatás	0,24	0,27	0,36
F01.e	Műszaki fejlesztés			
F01.f	Egyéb általános közösségi szolgáltatások	1,11	1,13	1,07
F02	Védelem	0,91	0,85	0,70
F03	Rendvédelem és közbiztonság	1,85	1,77	1,66
F03.a	Igazságszolgáltatás	0,42	0,39	0,35
F03.b	Rend- és közbiztonság	1,04	1,04	0,94
F03.c	Tűzvédelem	0,21	0,18	0,19
F03.d	Büntetésvégrehajtási igazgatás és működtetés	0,18	0,15	0,17
	JÓLÉTI FUNKCIÓK	30,69	29,63	28,11
F04	Oktatási tevékenységek és szolgáltatások	5,80	5,46	5,08
F04.a	Iskolai előkészítés és alapkú oktatás	1,88	1,76	1,70
F04.b	Középfokú oktatás	1,22	1,16	1,13
F04.c	Felsőfokú oktatás	1,80	1,64	1,50
F04.d	Egyéb oktatás	0,90	0,85	0,75
F05	Egészségügy	4,53	4,29	3,99
F05.a	Kórházi tevékenységek és szolgáltatások	1,89	1,81	1,88

TANULMÁNY

Főcsoport száma	KORMÁNYZATI FŐ FUNKCIÓK	2010. évi teljesítés	2011. évi előirányzat*	2012. évi előirányzat
Csoport száma	Főcsoport neve			
	Csoport neve			
F05.b	Háziorvosi és gyermekorvosi szolgálat	0,32	0,31	0,30
F05.c	Rendelői, orvosi, fogorvosi ellátás	0,50	0,47	0,45
F05.d	Közegészségügyi tevékenységek és szolgáltatások	0,15	0,10	0,09
F05.e	Egyéb egészségügy	1,68	1,61	1,27
F06	Társadalombiztosítási és jóléti szolgáltatások	17,27	16,97	16,25
F06.a	Táppénz, anyasági vagy ideiglenes rokkantsági juttatások	1,55	1,45	1,55
F06.b	Nyugellátások	10,11	10,29	8,90
F06.c	Egyéb társadalombiztosítási ellátások	0,31	0,23	0,21
F06.d	Munkanélküli ellátások	1,10	0,97	0,76
F06.e	Családi pótlékok és gyermekeknek járó juttatások	2,03	1,93	1,84
F06.f	Egyéb szociális támogatások	0,90	0,91	1,80
F06.g	Szociális és jóléti intézményi szolgáltatások	1,27	1,20	1,18
F07	Lakásügyek, települési és közösségi tevékenységek és szolgáltatások	1,67	1,46	1,39
F08	Szórakoztató, kulturális és vallási tevékenységek és szolgáltatások	1,43	1,45	1,40
F08.a	Sport és szabadidős tevékenységek és szolgáltatások	0,25	0,23	0,23
F08.b	Kulturális tevékenységek és szolgáltatások	0,73	0,69	0,57
F08.c	Műsorszórási és kiadói tevékenységek és szolgáltatások	0,20	0,23	0,23
F08.d	Hitéleti tevékenységek	0,10	0,16	0,15
F08.e	Párttevékenységek	0,01	0,01	0,01
F08.f	Egyéb közösségi és kulturális tevékenységek	0,14	0,13	0,21

Ferge: A gyermekes családok helyzetének változása Magyarországon a válság éveiben

Főcsoport száma	KORMÁNYZATI FŐ FUNKCIÓK	2010. évi teljesítés	2011. évi előirányzat*	2012. évi előirányzat
	Csoport Főcsoport neve száma			
	Csoport neve			
	GAZDASÁGI FUNKCIÓK	7,12	7,60	7,80
F09	<i>Tüzelő- és üzemanyag-, valamint energiaellátási feladatok</i>	0,04	0,08	0,08
F10	<i>Mező-, erdő-, hal- és vadgazdálkodás</i>	1,12	1,07	1,07
F11	<i>Bányászat és ipar</i>	0,51	0,47	0,47
F12	<i>Közlekedési és távközlési tevékenységek és szolgáltatások</i>	2,90	3,28	3,24
	F12.a Közúti közlekedési tevékenységek	1,50	1,70	1,52
	F12.b Vasúti közlekedésügyek és szolgáltatások	0,78	0,76	0,78
	F12.c Távközlés	0,07	0,05	0,07
	F12.d Egyéb közlekedés és szállítás	0,54	0,76	0,87
F13	<i>Egyéb gazdasági tevékenységek és szolgáltatások</i>	1,82	2,06	2,22
	F13.a Többcélú fejlesztési témák tevékenységei és szolgáltatásai	0,61	0,93	1,14
	F13.b Egyéb gazdasági tevékenységek és szolgáltatások	1,20	1,13	1,08
F14	<i>Környezetvédelem</i>	0,73	0,65	0,71
	ÁLLAMADÓSSÁG-KEZELÉS	4,23	3,74	3,82
F15	<i>Államadósság-kezelés, államháztartás</i>	4,23	3,73	3,82
	FUNKCIÓBA NEM SOROLHATÓ TÉTELEK	0,25	0,67	1,60
F16	<i>A főcsoportokba nem sorolható tételek</i>	0,25	0,67	1,60

* Az önkormányzati alrendszer tekintetében a várható teljesítés adatokat tartalmazza.

Forrás: A normatíva összegek a költségvetési törvény adatai alapján kerültek be a táblázatba – 2011. évi CLXXXVIII. törvény Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről

TANULMÁNY

**F2. táblázat A költségvetési törvényekben meghatározott – központi, ún. alap – normatívák fontosabb gyermekellátások esetében
A normatívák összege (2008–2012) és reálértékük változása (2008-hoz képest)**

Normatíva	Normatíva összege (Ft)					Normatíva reálértékének változása, % (2008 = 100%)		
	2012	2011	2010	2009	2008	2008	2010	2012 (I–III.)
GYERMEKELLÁTÁSOK								
Nevelőszülői díj (Ft/hó/gyermek, fk)	15 000	15 000	15 000	15 000	13 000	100	106	97
Hivatásos nevelőszülői díj (Ft/hó)	135 000	135 000	135 000	135 000	112 000	100	110	101
Emelt összegű gyermekvédelmi támogatás (Ft/alkalom/gyermek)	Normatíva utoljára 2005-ben.							
Gyermekvédelmi kedvezményhez járó egyszeri pénzbeli ellátás (Ft/alkalom/gyermek)	5 800	5 800	5 800	5 800	5 500	100	96	88
Kiegészítő gyermekvédelmi támogatás (Ft/gyermek)	8 400	8 400	8 400	8 400	8 000	100	96	88
Fiatalok életkezdesi támogatása születéskor (Ft/alkalom)	42 500	42 500	42 500	42 500	42 500	100	91	84
Gyermekvédelmi kedvezményben és átmeneti/tartós nevelésbe vett gyermeknél 2. utalás (Ft/alkalom)	44 600	44 600	44 600	44 600	44 600	100	91	84
Gyermekvédelmi kedvezményben és átmeneti/tartós nevelésbe vett gyermeknél 3. utalás (Ft/alkalom)	44 600	44 600	44 600	44 600	44 600	100	91	84
Kedvezményes étkeztetés óvodában, iskolában, kollégiumban (Ft/fő/év)	68 000	68 000	65 000	65 000	55 000	100	108	104
5–6. évfolyamos tanulók kedvezményes étkeztetése kiegészítő hozzájárulás (Ft/fő/év) (2010-ben 5–7. évf.)	–	–	20 000	20 000	16 000	100	114	–
Ingyenes tankönyvtámogatás (Ft/fő/év)	12 000	12 000	10 000	10 000	10 000	100	91	101
Általános hozzájárulás tankönyvellátáshoz (Ft/fő/év)	–	–	1 000	–	1 000	100	91	–
Fogyatékos kiskorú korai fejlesztés (Ft/fő/év)	240 000	240 000	240 000	239 000	240 000	100	91	84

Ferge: A gyermekes családok helyzetének változása Magyarországon a válság éveiben

Normatíva	Normatíva összege (Ft)					Normatíva reálérté- kének változása, % (2008 = 100%)			
	2012	2011	2010	2009	2008	2008	2010	2012 (I–III.)	
Fogyatékos kiskorú fejlesztő felkészítés (Ft/fő/év)	305 000	305 000	305 000	320 000	325 000	100	86	79	
GYERMEKJÓLÉTI ALAPELLÁTÁSOK									
Gyermekjóléti szolgáltatás 5000 fő feletti kiegészítő (Ft/0–17 éves lakosság)	Normatíva utoljára 2005-ben.								
2000 fő alatt (Ft/fő)	250	250	250	250	500	100	46	42	
Gyermekjóléti központ (Ft/központ/év)	2 099 400	2 099 400	2 099 400	2 303 300	2 340 000	100	82	75	
Fogyatékos személyek nappali intézményében elhelyezett gyermekek kedvezményes étkeztetése (Ft/fő/év)	68 000	68 000	65 000	65 000	55 000	100	108	104	
Ingyenes intézményi étkeztetés (Ft/fő/év)	68 000	68 000	65 000	65 000	50 000	100	119	114	
Családok átmeneti otthona, gyermekek átmeneti otthona, helyettes szülő (Ft/fő/év)	635 650	635 650	635 650	689 000	700 000	100	83	76	
Bölcsődei ellátás (Ft/fő/év)	494 100	494 100	494 100	540 150	547 000	100	83	76	
Családi napközi (Ft/fő/év)	268 200	268 200	268 200	246 100	250 000	100	98	90	
GYERMEKVÉDELMI SZAKELLÁTÁSOK									
Területi gyermekvédelmi szakszolgáltatás (Ft/0–17 éves lakosság)	650	650	650	689	700	100	85	78	
Területi gyermekvédelmi szakszolgáltatás (Ft/ellátott)	Normatíva utoljára 2005-ben.								
Gyermekvédelmi különleges és speciális ellátás (Ft/fő)	842 750	842 750	842 750	935 300	950 000	100	81	74	
Gyermekotthoni ellátás normál elhelyezési körülmények (Ft/fő)	739 000	739 000	739 000	807 150	820 000	100	82	76	
Utógondozói ellátás (Ft/fő)	667 450	667 450	667 450	669 350	680 000	100	90	82	

TANULMÁNY

Felhasznált árindex

<u>Év</u>	<u>Előző év = 100,0</u>	<u>2008 = 100,0</u>
2008	106,1	100,0
2009	104,2	104,2
2010	104,9	109,3
2011	103,9	113,6
2012*	105,0	119,3

* A 2012. évi adat becslés az I–VII. hónap alapján.

Forrás: KSH STADAT 3.6.1. tábla, http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_evkozi/e_qsf001.html (letöltve: 2012. aug. 16.)

DARVAS ÁGNES – FARKAS ZSOMBOR

A gyermekek helyzetének változása Magyarországon a válság éveiben: kormányzati szándékok a jogszabályok tükrében

Az írás a gyerekek helyzetét közvetlenül befolyásoló jogszabályváltozásokról ad áttekintést. A 2011-ben, illetve részben 2012-ben életbe lépő új vagy módosított szabályozás tényeit, illetve következményeit, hatásait a „Legyen jobb a gyermekeknek” Nemzeti Stratégia, 2007-2032 vertikális beavatkozási területeinek megfelelően mutatja be az anyag. A családok anyagi helyzete, a szülők foglalkoztatása, a lakhatás, a korai képességgondozás és a szegregációmentes oktatás, az egészségesebb gyermekkor, valamint a szolgáltatások fejlesztése mentén történik az elmúlt év legfontosabb szabályozási történéseinek feldolgozása.

Szegénységben élő gyerekek: az alábbiakban a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő gyerekeket tekintjük szegénységben élőknek. Ennek indoka elsősorban az, hogy a szegény gyerekekre vonatkozó legtöbb adat ilyen módon érhető el, illetve értelmezhető. Néhány esetben az EU közös szegénységmeghatározása értelmében használjuk a fogalmat (az átlagos jövedelem 60%-a alatt élők, lásd indikátor fejezet), amelyre relatív jövedelmi szegénységként utalunk. Ahol más küszöböt alkalmazunk, jelöljük.

Az elmúlt két év jogszabályváltozásainak sorában a Gyermek Jogairól szóló ENSZ-egyezmény figyelembe nem vételének legmarkánsabb megnyilvánulása a büntethetőségi korhatár csökkentése volt.¹ A Btk. módosításával 2013. július 1-jétől lép életbe az emberi elleni (emberölés, erős felindulásban elkövetett emberölés, testi sértés súlyosabb esete) bűncse-

¹ A gyermek- és fiatalkorúakat célzó szigorítások – ahogy ez a Gyerekesélyek Magyarországon 2010 Jelentésben is olvasható – már két évvel ezelőtt elkezdődtek. A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (Sztv.) a közbiztonság javítása érdekében szükséges egyes törvénymódosításokról szóló 2010. évi LXXXVI. törvénnyel módosított 14. §-ának (2) bekezdése és 15. §-a alapján szabálysértés elkövetése esetében lehetséges a fiatalkorú elzárása, melyre a 2010. évi LXXXVI. törvény hatálybalépése előtt nem volt lehetőség. Ezekon kívül a szóban forgó törvény úgy módosította az Sztv. 17. §-át, hogy a kiszabott pénzbírságot – meg nem fizetése esetén, ha az adók módjára nem hajtható be – fiatalkorúak esetében is át lehet változtatni elzárásra, amire szintén nem volt lehetőség 2010. augusztus 19-e előtt.

lekmények esetében a büntethetőségi korhatár 14 évről 12 évre csökkentése. „A rendelkezés több ponton ellentétes az ENSZ Gyermekjogi Egyezményében foglaltakkal, így a gyermek mindenképp felett álló érdekével (3. cikk), a gyermekközpontú igazságszolgáltatás követelményével (40. cikk), a bírói eljárás minden lehetséges esetben való mellőzésének előírásával (40. cikk 4. bekezdés)” (UNICEF 2012).²

Általános probléma, hogy a 2011-ben elfogadott köznevelési törvényben nem jelenik meg számos olyan fogalom, amelyek kulcsszerepet játszanak a társadalmi integrációs folyamatokban és az ezekre vonatkozó dokumentumokban. Fájdalmasan hiányzik például az esélyegyenlőség fogalma, mint a köznevelés egyik alapelve, vagy a Gyermek Jogairól szóló ENSZ-egyezmény alapelve a gyerekek legjobb érdekének érvényesítéséről. Nehézséget okoz, hogy a közoktatási rendszerben számos program esetében (pl. tankönyvellátás) meghatározó jelentőségű volt a hátrányos és halmozottan hátrányos helyzet fogalma. A fogalmat a köznevelési törvény nem definiálta, a meghatározást a készülõ gyermekvédelmi törvény hatáskörébe utalta. Sajnos a Gyvt. (2012. júliusi) módosítása sem rendezte ezt a hiányosságot. Így a különösen hátrányos helyzetű gyermekek számos korábbi ellátása bizonytalanná válhat.

² Az UNICEF-tiltakozás így folytatódik:

...mert Magyarországon az igazságszolgáltatás és büntetés-végrehajtás rendszere és a szakemberképzés nem felkészült arra, hogy a büntetendő cselekményt elkövetett gyermekek megfelelő ellátásban részesüljenek.

...mert a szabadságtól való megfosztás nem megoldás, ha nincs lehetőség speciális programokra, ha az elítélt gyermek nem kap segítséget abban, hogy megértse, mi és miért történt vele, és hogy a jövőben hogyan kerülheti el a hasonló helyzeteket.

...mert a bűnösség kimondása és a büntetés megbélyegzi a gyermeket, és hátrányba hozza az oktatási rendszerben és később a munkaerőpiacon.

...mert a jelenlegi büntetőeljárás rendszer nem alkalmas arra, hogy a két legfontosabb visszajelzést megadja a gyermeknek: a valódi felelősségvállalást, valamint az áldozattal való megbékélést és a megbocsátást.

...mert tudjuk, hogy a „hagyományos” büntetőeljárás és a szabadságtól való megfosztás nem hatékony a gyerekeknél, és mert tudjuk, hogy a gyerekeknél nem jelent valódi visszatartó erőt a büntetés súlyossága.

...mert egy 12 éves gyermek biológiai, testi, szellemi, lelki fejlődése még folyamatban van, az autonómia (hogy mennyire lehet őket befolyásolni), az ösztönökön és az érzelmen való uralkodás, a késleltetés képessége, a jövőbeni cselekmények következményeinek mérlegelése még nem százszázalékos. Vitathatatlan orvostudományi tény, hogy az agy csak az ember húszéves kora körül éri el a teljes fejlettséget.

...mert a gyermekek tűnethordozók. Mert a gyermekkori bűnelkövetés hátterében nagyon sokszor családi problémák, bántalmazás, erőszakélmény áll. A gyermek igen sokszor maga is áldozat, amire a büntető igazságszolgáltatási rendszer nem tud válaszolni.

...mert azokban a fejlett országokban, ahol 14 évnél alacsonyabb a büntethetőségi korhatár, a jogkövetkezmények gyermekvédelmi, családvédelmi központúak, és nem a büntetés áll a középpontban, hanem a rehabilitáció és a segítség.

...mert ez a jogszabályváltozás élesen szembemegy azokkal a törekvésekkel, amelyek a gyermekközpontú igazságszolgáltatás Magyarországi kiépítését célozzák.

Magyarország ezzel a Btk.-módosítással súlyosan megszegte az ENSZ Gyermekjogi Egyezményét, egy olyan szabályozást vezet be, ami szembemegy az ENSZ fiatalokúak büntető igazságszolgáltatásával kapcsolatos előírásaival, és ami egyértelműen és bizonyítottan nem hatékony.”

1. SZÜLŐK FOGLALKOZTATÁSA

Intézkedés	Közfoglalkoztatási rendszer megváltoztatása (Nemzeti Közfoglalkoztatási Program keretében)
Hatása a gyerekekre és az őket nevelő családokra	Kismértékű. A közfoglalkoztatás bére, illetve – közfoglalkoztatás hiányában – a foglalkoztatást helyettesítő támogatás összege messze nem éri el a gyermekes családoknál a relatív jövedelmi szegénység küszöbét. A felajánlott közfoglalkoztatást az iskolai végzettségtől, a képzettség szintjétől függetlenül kötelező elfogadni, amely a munkanélkülivé vált magasabb végzettségűeket is kedvezőtlenül érinti.
Hatása a szegénységben élő gyerekekre és őket nevelő családokra	Feltehetően jelentős. Csökkent a közfoglalkoztatás átlagos bére (8 órás foglalkoztatásban a minimálbér alig 80%-a, a családi adókedvezmény nagyságától függően havi nettó 47 ezer és 58 ezer Ft között van. A közfoglalkoztatási bért kötelezően heti részletekben kell folyósítani, ami nemcsak plusz adminisztrációs költséget jelent, hanem a családi gazdálkodást, például a számlafizetést nehezíti). Új, szankcionáló jellegű feltétel a lakókörnyezet rendben tartásának feltétele (önkormányzat helyi rendeletben írhatja elő, kérheti számon). START közmunka-programok kötelező képzéssel egybekötve: a segélynél magasabb, de nagyon alacsony szintű jövedelmet biztosítanak, a képzések hosszú távon kevésbé kamatoztathatók a célcsoport számára.
Jogszabály	2011. évi CVI. törvény a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról; 170/2011. (VIII. 24.) Korm. rendelet a közfoglalkoztatási bér és a közfoglalkoztatási garantált bér megállapításáról; 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról
Elérhető adatok	A Belügyminisztérium honlapján található adatok szerint ³ 2011-ben összesen 302 152 fő lépett be a közfoglalkoztatás rendszerébe (közülük 33 997 fő a Belügyminisztérium, 268 155 fő a Nemzetgazdasági Minisztérium által finanszírozott rendszerbe került). Többségük (69%, 186 025 fő) rövid időtartamú közfoglalkoztatásban vett részt. A Központi Statisztikai Hivatal (KSH) elemzése alapján „a közfoglalkoztatás keretében 2011-ben – az intézményi munkaügyi statisztika adatai szerint – átlagosan 61 ezren dolgoztak, 30%-kal kevesebben, mint az előző évben. A csökkenés döntően a közfoglalkoztatási rendszer átalakításából adódott. A közmunkások döntő többsége – a korábbiakkal ellentétben – részmunkaidőben és az évnek csak kisebb részében dolgozott.” (Forrás: KSH, Magyarország, 2011., 24. o.) A KSH-statisztika szerint 2012 első öt hónapjában 73 ezer fő volt a közfoglalkoztatottak száma. ⁴

³ http://www.kormany.hu/download/5/83/70000/NGM_Belepo_Letszam_2011_12.xls#!DocumentBrowse és http://www.kormany.hu/download/3/83/70000/NGM_BM_Belepo_Letszam_2011_12.xls#!DocumentBrowse.

A közfoglalkoztatási adatok ellentmondásairól lásd még: Drosztné et al. 2012: 30–31. <http://romagov.kormany.hu/download/5/c0/40000/Jelent%C3%A9s%20a%20Legyen%20jobb%20a%20gyermeknek%20%C3%89rt%C3%A9kel%C5%91%20Bizotts%C3%A1g%20%202011%20%C3%A9vi%20munk%C3%A1j%C3%A1r%C3%B3l.pdf>

⁴ KSH Statisztikai Tükör, 2012/53, <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/gyor/jel/jel21205.pdf>

Intézkedés	Aktív korúak ellátásának megváltoztatása: foglalkoztatást helyettesítő támogatás (fht)
Hatása a gyerekekre és az őket nevelő családokra	Kismértékű. Egyéb jogosultsági feltételek mellett a háztartásban az egy fogyasztási egységre jutó jövedelem nem haladhatja meg nyugdíjminimum 90%-át, 2012-ben a 25 650 Ft-ot. Ez a jövedelemhatár egyértelműen szegénységet jelez.
Hatása a szegénységben élő gyerekekre és őket nevelő családokra	Jelentős lehet. A munkanélküli, segélyezett családokban csökkent a jövedelem. A foglalkoztatást helyettesítő támogatás összege 2012. 01. 01-től a nyugdíjminimum 100%-áról 80%-ra, 28 500 Ft-ról 22 800 Ft-ra csökkent. (Egy családban aktív korúak ellátására egy személy jogosult egyidejűleg, kivéve azt az esetet, amikor a családban az egyik személy fht-ben, a másik rendszeres szociális segélyben részesül.) A segély feltételeként a települési önkormányzat rendeletben előírhatja a lakókörnyezet rendben tartását [1993. évi III. tv. 33. § (7) bek.; 2011. évi CVI. tv. 20. §]. Ha védelembe vett gyermek van a családban, 2012-től az fht egy része (max. 60%) is nyújtható természetben, illetve Erzsébet-kártyán [2012. évi CXVIII. tv. 3. § (2) bek.].
Jogszabály	2011. évi CLXVI. törvény Magyarország 2012. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról (34. §. A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. tv. módosítása); 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról; 2011. évi CVI. törvény a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról; 2012. évi CXVIII. törvény egyes szociális tárgyú és egyéb kapcsolódó törvények módosításáról.
Elérhető adatok	2011-ben összesen 182 ezer fő részesült rendszeres szociális segélyben (rszs), rendelkezésre állási támogatásban (rát), bérpótló juttatásban (bpj) vagy foglalkoztatást helyettesítő támogatásban (fht). (A rát előbb bpj-re, majd fht-ra változott.) 2012. júniusban összesen 193,5 ezer fő részesült foglalkoztatást helyettesítő támogatásban és rendszeres szociális segélyben. Ebből az rszs-t kapók száma 2010-ben mintegy 35 ezer fő. (Az ellátatlan álláskereső aránya 2012. júniusban 280 ezer fő, 2011-ben 243 ezer fő volt.) (Forrás: Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat, Munkaerőpiaci helyzetkép 2011)
Intézkedés	Álláskeresői járadék változásai
Hatása a gyerekekre és az őket nevelő családokra	Kedvezőtlen. Az állásvesztőket, munkanélkülieket (akik között nő az iskolázottabbak aránya) kedvezőtlenül érinti a támogatás folyósításának 270 napról 90 napra csökkentése, illetve az, hogy 1 nap folyósítási időhöz a korábbi 5 helyett 10 jogosultsági nap szükséges. Az összeg felső határa a minimálbér 100%-ára változott (az addigi 120% helyett).
Hatása a szegénységben élő gyerekekre és őket nevelő családokra	Kedvezőtlen, de feltehetően keveseket érint. Öt éven belül legalább 360 nap jogosultsági idő/munkaviszony szükséges, ami elsősorban a hátrányos munkaerő-piaci helyzetű csoportok számára nehezen teljesíthető feltétel.

Jogszabály	1991. évi IV. törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról; 2011. évi CVI. törvény a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról 8. §.
Elérhető adatok	2011. decemberben 97 964 fő részesült álláskeresői járadékban (ez 2010. decemberhez képest 15%-os csökkenés). 2012. júniusban 44 648 fő kapta az álláskeresői járadékot. (Forrás: NFSZ havi részletes adatok, 2012. június)

2. CSALÁDOK ANYAGI HELYZETE

Intézkedés	Személyi jövedelemadó változásai (egykulcsos adórendszer, gyermekek utáni adókedvezmény, adójóváírás megszűnése)
Hatása a gyerekekre és az őket nevelő családokra	Részen kedvező, részben kedvezőtlen. A 2011. 01. 01-től bevezetett változtatások hatására a rendszeres és nem a legalacsonyabb sávba tartozó munkajövedelemmel rendelkező családok, közöttük is a magas, az átlagos bruttó bért jelentősen meghaladó fizetésű, három és több gyermeket nevelő családok jövedelme nőtt. Az adójóváírás megszűnésének hatására 2012-ben a bruttó 202 ezer forint alatti havi terheségi-gyermekágyi segély (tgyás) és gyermekgondozási díj (gyed) személyijövedelemadó-terhe viszont nőtt, amit a kormányzat jövedelempótlékkal tervezett kompenzálni.
Hatása a szegénységben élő gyerekekre és őket nevelő családokra	Többnyire kedvezőtlen. A szülők alacsony (minimálbér körüli) bér melletti foglalkoztatása esetén csökkent a családi jövedelem, a foglalkoztatott nélküli családok jövedelmi helyzetén nem változtatott. A tgyás és a gyed minimálbér alapján számított összege az adójóváírás megszűnésével havi 8900 Ft-tal csökkent.
Jogszabály	2011. évi CLVI. törvény egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról; 6/2012. (II. 1.) Korm. rendelet a terheségi-gyermekágyi segélyben és gyermekgondozási díjban részesülők számára nyújtott jövedelempótlékról.
Elérhető adatok	A KSH adatai szerint 2010 és 2011 között a három vagy több gyermeket nevelő családok reálkeresete 19%-kal nőtt, az egygyermekeseké 6,4%-kal, a kétgyermekeseké 12%-kal (Forrás: KSH, Magyarország, 2011). 2011 és 2012 között az alkalmazásban álló gyerekesek nettó keresete nőtt, annak reálértéke azonban, gyerekszámától függően, 3,4–2,2%-kal csökkent (Forrás: KSH, STADAT táblák)
Intézkedés	Gyes időtartamának 2 évről 3 évre történő visszaállítása
Hatása a gyerekekre és az őket nevelő családokra	Jórészt kedvező. 2011. 01. 01-től az ismét 3 évig járó gyes a munkanélküli, munkaerőpiacra be-, illetve visszatérni nem tudó szülők számára pozitív hatás. (Itt nem érintjük a gyes-gyed általános, inkább kedvezőtlen munkaerő-piaci hatását.) Közvetlen kedvezőtlen hatás a gyes melletti munkavégzés korlátozása (szülők számára legfeljebb heti 30 óra). (Az intézkedés a 2010. 04. 30. után született gyerekekre vonatkozik.)

TANULMÁNY

Hatása a szegénységben élő gyerekekre és őket nevelő családokra	Kedvező. Munkanélküli, munkaerőpiacra be-, illetve visszatérni nem tudó szülők számára pozitív hatás.
Jogszabály	2010. évi CLXXI. törvény egyes szociális, gyermekvédelmi, családtámogatási, fogyatékosügyi és foglalkoztatási tárgyú törvények módosításáról 72. §.
Elérhető adatok	2010 és 2011 között az igénybe vevők száma 4,9%-kal csökkent. 2011-ben az ellátásban részesülők havi átlagos száma 169 721 fő volt. (Forrás: KSH, Magyarország, 2011)
Intézkedés	Családi pótlék, gyes, gyet színvonalának változatlansága (intézkedés hiánya)
Hatása a gyerekekre és az őket nevelő családokra	A családtámogatások összegének változatlansága miatt a családok gyermekek utáni pénzbeli ellátásából származó jövedelmének reálértéke csökkent. (Az ellátásokat 2008 óta nem emelték, nem indexálták.)
Hatása a szegénységben élő gyerekekre és őket nevelő családokra	A foglalkoztatott nélküli és az alacsony bérjövdelemmel rendelkező családok esetében az összjövedelem reálértéke jelentősen csökkent.
Jogszabály	1998. évi LXXXIV. törvény a családok támogatásáról; 2010. évi LXVI. törvény a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvénynek, valamint a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvénynek a tankötelezettség teljesítésével összefüggő módosításáról.
Elérhető adatok	2010 és 2011 között a gyet és a gyes reálértéke 2%-kal, a családi pótlék reálértéke 3,4%-kal csökkent. Az alacsony jövedelmű háztartások fogyasztói árindexe 2011-ben (2010-hez képest) 104,7 volt. (Forrás: KSH, Magyarország, 2011) A 2012. júliusi fogyasztási árindex 5,6% volt (KSH), az ellátások reálértéke tovább csökkent.
Intézkedés	Családi pótlék rendszerének átalakítása (nevelési ellátás és iskoláztatási támogatás bevezetése)
Hatása a gyerekekre és az őket nevelő családokra	Nem jelentős, feltehetőleg kisebb mértékben érinti a többséget, mint a hátrányos helyzetű, szegény családokat.
Hatása a szegénységben élő gyerekekre és őket nevelő családokra	Az iskoláztatási támogatás folyósításának feltételekhez kötése az 50 órát meghaladó iskolai hiányzás esetén (eseti gondnok kinevezése, természetbeni juttatás) egyértelműen a hátrányos helyzetű, szegény családokból kikerülő (többnyire szakiskolai) tanulókat érinti nagyobb mértékben. Az intézkedés hosszabb távú, nem szándékolt hatásaként valószínűsíthető a magántanulók számának növekedése.
Jogszabály	1998. évi LXXXIV. törvény a családok támogatásáról; 2010. évi LXVI. törvény a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvénynek, valamint a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvénynek a tankötelezettség teljesítésével összefüggő módosításáról.

Elérhető adatok	A 2010/2011-es tanévben az 50 óránál többet hiányzó tanulók aránya az általános iskolai képzésben 2%, a szakiskolai képzésben 10,6%, a speciális szakiskolai képzésben 10,4%, míg a szakközépiskolai programokban 1,2%, a gimnáziumi képzésben 0,5% volt. A támogatás jogerős felfüggesztésére 2011. 04. 30-ig 5361 gyerek esetében került sor (70%-uk rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő). (Forrás: TÁRKI-TUDOK, KIR-STAT adatok alapján)
Intézkedés	Családi pótlék folyósításának szüneteltetése, megvonása az 50 órát meghaladó hiányzást követő felülvizsgálati időszakban (3 hónap)
Hatása a gyerekekre és az őket nevelő családokra	Nem jelentős, túlnyomó többségében a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő, szegény gyerekeket érinti.
Hatása a szegénységben élő gyerekekre és őket nevelő családokra	Az iskoláztatási támogatás szüneteltetésének időtartama alatt a rászoruló, rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre jogosult gyermekek sem kaphatják meg a jelenleg természetben nyújtott ellátást. A háztartások költségvetésében jelentős szerepet játszó családi pótlék hónapokon keresztüli megvonása alapján veszélyeztetheti a megélhetést.
Jogszabály	2012. évi CXVIII. törvény egyes szociális tárgyú és egyéb kapcsolódó törvények módosításáról.
Elérhető adatok	2011-es adatok alapján az iskolai hiányzás miatt felfüggesztett családi pótlék 70%-ban a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő gyerekeket érintette.
Intézkedés	Rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény (rgyk) átalakítása
Hatása a gyerekekre és az őket nevelő családokra	Csekély, az intézkedés a szegényekre korlátozott. Egyéb jogosultsági feltételek mellett a gyereket gondozó családban az egy főre jutó jövedelem továbbra sem haladhatja meg a nyugdíjminimum 130%-át (2012-ben a 37 050 Ft-ot), egyszülős, tartós beteg, súlyosan fogyatékos gyereket nevelő család esetében a nyugdíjminimum 140%-át (2012-ben a 39 900 Ft-ot).
Hatása a szegénységben élő gyerekekre és őket nevelő családokra	Az rgyk jogosultsági feltételei és az összege nem változtak (gyerekenként évente kétszer 5800 Ft), vagyis mind a küszöb, mind az ellátás reálértéke csökkent (lásd az előbbi fejezetet). A küszöb csökkenése a jogosultak számát csökkenti. További hatás, hogy 2012. 10. 01-től a támogatást természetben, Erzsébet-utalvány formájában kell nyújtani. A szegény gyerekes családok így még kevesebb készpénzzel fognak rendelkezni, az utalványoknak kialakul a másodlagos piacuk.
Jogszabály	2012. évi CXVIII törvény egyes szociális tárgyú és egyéb kapcsolódó törvények módosításáról.
Elérhető adatok	2010-ben 598 500 gyerek részesült a támogatásban. (A 0-17 évesek 33,2%-a kapott rgyk-t.) (Forrás: Köztár.hu)
Intézkedés	Aktív korúak szociális ellátása (rendszeres szociális segély)
Hatása a gyerekekre és az őket nevelő családokra	Csekély, az intézkedés a szegényekre korlátozott. Egyéb jogosultsági feltételek mellett a háztartásban az egy fogyasztási egységre jutó jövedelem nem haladhatja meg a nyugdíjminimum 90%-át, 2012-ben a 25 650 Ft-ot. Ez a jövedelemhatár egyértelműen szegénységet jelez.

TANULMÁNY

Hatása a szegénységben élő gyerekekre és őket nevelő családokra	Kedvezőtlen. A rendszeres szociális segély (rszs) összegének változatlansága miatt a segélyezett családok jövedelmének reálértéke csökkent. Jövedelemmel nem rendelkezők esetében a segély összege egyedülállóknál 25 650 Ft, családban élő személy esetében a családi jövedelemhatár összegének és a jogosult családja havi összjövedelmének különbözete. A családi segély maximális összege a 2011-es 60 600 Ft-ról 2012-ben 42 326 Ft-ra csökkent. Ha a segély összege eléri a 10 000 Ft-ot, 2012. 08. 01-től a települési önkormányzat rendeletben előírhatja, hogy a segély (és a foglalkoztatást helyettesítő támogatás) összegéből 5000 Ft-ot természetben, Erzsébet-utalvány formájában kell nyújtani (2012. évi CXVIII. tv.). E két változás együttes hatására a szegény gyerekes családok összes jövedelme, ezen belül készpénzbevétele csökken. A települési önkormányzat a segély feltételeként is rendeletben előírhatja a lakókörnyezet rendben tartását [1993. évi III. tv. 33. § (7) bek.; 2011. évi CVI. tv. 20. §].
Jogszabály	2012. évi CXVIII. törvény egyes szociális tárgyú és egyéb kapcsolódó törvények módosításáról; 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról; 2011. évi CVI. törvény a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról.
Elérhető adatok	2010-ben 35 894 fő részesült a segélyben. (Forrás: Köztár.hu)
Intézkedés	Az 57. életévüket még be nem töltött, 2011. december 31-ig III. csoportos rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjban, rendszeres szociális járadékban részesülő személyek felülvizsgálata, részükre rehabilitációs ellátás vagy rokkantsági ellátás megállapítása
Hatása a gyerekekre és az őket nevelő családokra	Nem jellemző.
Hatása a szegénységben élő gyerekekre és őket nevelő családokra	A hátrányos helyzetű régiókban gyakoribb a korhatár előtti rokkantsági ellátás, a roma lakosság körében pedig meghaladja a 15%-ot (Forrás: Babusik 2004), a munkavállalási lehetőségek elmaradnak az ország kedvezőbb térségeitől. Így valószínűleg nagyobb arányban fogja az intézkedés érinteni az ezekben a régiókban sűrűsödő korai rokkantnyugdíjas szegény gyerekes háztartásokat.
Jogszabály	2011. évi CXCI. törvény a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról
Elérhető adatok	A 2005-ös Mikrocenzus adatai alapján a 15 éven aluli gyerekeket nevelő háztartások közül megközelítőleg 55 ezerben volt egyik, másik vagy mindkét szülő saját jogon nyugdíjas, illetve járadékos. A gyereket nevelő rokkantsági nyugdíjasok száma nem ismert. 2011. januárban a nyugdíjban és nyugdíjszerű ellátásban részesülők 11,6%-a volt korhatár alatti rokkantsági nyugdíjas. Ezt az arányt meghaladják a hátrányos helyzetű régiók adatai, ahol 12–14,4% közötti arányok voltak jellemzőek. (Forrás: KSH, Magyarország, 2011)

Intézkedés	Óvodáztatási támogatás változása
Hatása a gyerekekre és az őket nevelő családokra	Csekély, az intézkedés a szegényekre korlátozott. A támogatás alapvető feltétele a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre való jogosultság, ami önmagában alacsony családi jövedelmet jelent.
Hatása a szegénységben élő gyerekekre és őket nevelő családokra	A támogatást a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő gyerekek után kaphatja a szülő, ha három-, illetve négyéves gyermekét beíratta az óvodába, és gondoskodik rendszeres óvodába járatásáról. A támogatás további feltétele, hogy a szülőknek nyilatkozniuk kell arról, hogy gyerekük hároméves koráig legfeljebb általános iskolai végzettséget szereztek (<i>Gyvt. 20/C§</i>). A 2009. január 1-jétől bevezetett intézkedés a hátrányos helyzetű gyerekes családokat célozza. A támogatás összege 2009 óta nem változott. A minimális jogszabály-módosítás alapján az első támogatási összeg (20 ezer Ft) megítéléséhez a korábbi 3 hónapos óvodáztatás helyett elég 2 hónap. Ez kedvezően érintheti a szegénységben élő családokat, az óvodáztatás megkezdésének időpontjához képest hamarabb jutnak pénzhez/természetbeni támogatáshoz.
Jogszabály	1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról
Elérhető adatok	2009-ben összesen 23 109 fő részesült a támogatásban. Közülük első alkalommal 15 640 fő, második alkalommal 7469 fő kapta a támogatást. Az összes támogatott gyerek 21,3%-a volt 3 éves. (<i>Forrás: KSH Gyermekvállalás és gyermeknevelés, 2011. április</i>) 2010-ben mintegy 8400 újonnan beíratott gyerek után fizettek ki óvodáztatási támogatást. Az óvodáztatás jobban nőtt azokban a körzetekben, ahol nagyobb a támogatás aránya, illetve ahol nagyobb az iskolázatlan szülők gyerekeinek aránya. A magas részvételi arányú körzetekben még férőhelyhiány esetén is nőtt az óvodáztatási arány. (<i>Forrás: Kertesi, Kézdi 2012</i>) Az óvodai csoportok száma azonban nem követi az óvodába beíratott gyerekek számának növekedését. 2006-ban 26%, 2009-ben 30%, 2010-ben 34%, ezen belül Észak-Alföldön 42% volt a 25 főnél nagyobb óvodai csoportok aránya. (Lásd indikátor fejezet)
3. LAKHATÁS	
Intézkedés	Lakásépítési, lakásvásárlási kedvezmény
Hatása a gyerekekre és az őket nevelő családokra	A támogatási feltételek miatt elsősorban a magasabb jövedelmű, nagyobb és korszerű lakást építőknek kedvez az intézkedés.
Hatása a szegénységben élő gyerekekre és őket nevelő családokra	Az alacsony jövedelmű családok számára nehezen teljesíthetők a feltételek (legalább 6 hónapos rendszeres munkaviszony, legalább B energetikai kategóriájú lakás, nincs köztartozás).
Jogszabály	256/2011. (XII. 6.) Korm. rendelet a lakásépítési támogatásról; [257/2011. (XII. 6.) Korm. rendelet a lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet módosításáról].

TANULMÁNY

Elérhető adatok	–
Intézkedés	Lakáshitelek támogatása (árfolyamrögzítés, forintosítás)
Hatása a gyerekekre és az őket nevelő családokra	Amennyiben élni tudtak a lehetőségekkel, az intézkedés kedvező a (gyerekes) családok számára.
Hatása a szegénységben élő gyerekekre és őket nevelő családokra	Nem érinti a szegény (gyerekes) családokat, a feltételeket jövedelemhiány miatt nem valószínű, hogy teljesíteni tudják.
Jogszabály	A devizakölcsönök törlesztési árfolyamának rögzítéséről és a lakóingatlanok kényszerértékesítésének rendjéről szóló 2011. évi LXXV. törvény.
Elérhető adatok	<p>2011-ben a háztartások 44,7%-a rendelkezett hitellel, 10,5%-uk 3 vagy többfélével. 725 ezer háztartásnak jelzáloghitel volt, közöttük 80% a lakáshitelek aránya. Utóbbiak között 16% a törlesztési gondokkal küzdők aránya (93 256 háztartás). A lakáscélú hitellel rendelkező gyerekes háztartások száma 391 550 (a devizaalapú és a forintalapú hitelek megoszlása mintegy 50–50%). A lakáshitellel rendelkező gyerekes háztartások között a devizahitelek 24%-a, a forint-hitelek 13%-a küzd törlesztési gondokkal. (Forrás: KSH Statisztikai Tükör 2011/77.)</p> <p>2012. február végéig az ügyfelek a 2011. szeptember 30-i 5611 milliárd Ft-os jelzálog-fedezetű háztartási devizahitel-állomány több mint 24%-át végtörlesztették kedvezményes árfolyamon, és ezáltal mintegy negyedével csökkent a háztartások jelzálogalapú devizakitettsége. A program során a végtörlesztő devizahitel-adósok összesen mintegy 370 milliárd forint tőketartozás-elengedésben részesültek, ami ügyfelenként átlagosan 2,186 millió Ft tartozáselengedést jelent. A végtörlesztett hitelek esetében az átlagos ügyletméret végtörlesztési árfolyamon 5,8 millió Ft, piaci árfolyamon közel 8 millió Ft volt. Az átlagszámok alapján alacsony összegű (2–3 millió forint) hitelek tömeges végtörlesztésére is sor került. A konstrukció csaknem 170 ezer családnak jelentett komoly segítséget, az esetek kétharmadában végleges megoldást a devizaalapú hitel jelentette problémákra. A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének 2012. május 22-én közzétett statisztikái szerint a pénzintézetek a második negyedévben 3185 hitelfedezetként szolgáló lakóingatlant jelölték ki kényszerértékesítésre, 2011. 10. 01. óta pedig összesen 8067-et. A második negyedévben 107 302 jelzáloggal terhelt lakóingatlan esetében állt fenn több mint 90 napos fizetési késedelem. Ezekből a 3 százalékos kvóta alapján 3792-t kényszerértékesíthettek volna, de csak a kvóta 84%-át használták ki a bankok, így 3185 lakóingatlan jut erre a sorsra. (Forrás: PSZÁF)</p>
Intézkedés	Lakásfenntartási támogatás átalakítása
Hatása a gyerekekre és az őket nevelő családokra	A 2011. 08. 31-től megszűnő gáz- és távhő-ártámogatásból kikerülő háztartások egy része bekerül a lakásfenntartási támogatás rendszerébe. Az intézkedés alapvetően az alacsony jövedelmű családokat érinti.

Hatása a szegénységben élő gyerekekre és őket nevelő családokra	A támogatás jogosultsági határa 2011. 09. 01-től a nyugdíjminimum 250%-ára emelkedett (az addigi 150% helyett), de a számítás módja is megváltozott. A támogatás összege kismértékben csökkent, mert a jövedelemszámítás alapja – az egy főre jutó jövedelem helyett – a háztartás fogyasztási egységre jutó jövedelme. A lakásfenntartás egy négyzetméterre jutó elismert havi költsége 2009 óta változatlan, 450 Ft (lásd költségvetési törvények). 2012. 01. 01-től helyi lakásfenntartási támogatás nem igényelhető, csak normatív támogatást lehet kérni. Új elem a jövedelem- és vagyonvizsgálat (a háztartás egyik tagjának sem lehet vagyona). Szintén új, elsősorban a szegényeket célzó elem ennél a segéllyel is a lakókörnyezet rendben tartásának feltétele, amely helyi rendeletben írható elő.
Jogszabály	1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról; 2011. évi CXCI. törvény a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról 128. § (2).
Elérhető adatok	2010-ben 361 ezer fő részesült a támogatásban, 80,4%-uk normatív alapon. 2009-ben a segélyezettek száma 338 894 fő volt, és szintén 80%-uk kapta normatív alapon a támogatást. 2010-ben a segély egy főre jutó átlagos éves összege 53 ezer, egy évvel korábban 52 ezer forint volt. (Forrás: Köztár.hu)

4. KORAI KÉPESSÉGGONDOZÁS, SZEGREGÁCIÓMENTES ISKOLA

Intézkedés	Biztos Kezdet Gyerekházak finanszírozása a központi költségvetésből
Hatása a gyerekekre és az őket nevelő családokra	Kismértékben érintheti. (Elsősorban kistelepüléseken élő nem szegény családokat.)
Hatása a szegénységben élő gyerekekre és őket nevelő családokra	A Biztos Kezdet Gyerekházak céljuk szerint a hátrányos helyzetű szülőknek és gyerekeknek nyújtanak szolgáltatásokat, így feltételezhető, hogy a tervezett intézkedések is őket érintik elsősorban. A központi költségvetésben előirányzott évi 293 millió Ft az elindult gyerekházak folyamatos működését biztosítaná, amely kedvező hatású lenne a szegény családokra. A részleteket szabályozó rendelet öt hónapos késéssel, a költségvetési törvényben meghatározott 2012. március 15-i határidő helyett 2012. augusztus 13-án jelent meg. Elsősorban a késedelem következtében a civil és egyházi fenntartók ellátási feladatának önkormányzati átvállalása, valamint a 2012-es év finanszírozáshiányos időszakának visszamenőleges támogatása kérdéses. A civil és egyházi fenntartók számottevő veszteségekkel számolhatnak, a szolgáltatások további fenntartása bizonytalan.

TANULMÁNY

Jogszabály	2011. évi CLXXXVIII. törvény Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről, Az emberi erőforrások minisztere 13/2012. (VIII. 13.) EMMI rendelete a Biztos Kezdet Gyerekházak támogatása igénylésének, döntési rendszerének, folyósításának, felhasználásának, elszámolásának és ellenőrzésének részletes szabályairól (http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK12107.pdf).
Elérhető adatok	2011-ben több mint 4000 öt éven aluli gyereket fogadtak a gyerekházak. (Forrás: Drosztmérné et al. 2012) Jelenleg 42 – az uniós támogatási időszakot már lezáró – gyerekház további működéséről van szó. Ezek közül 26 önkormányzati, 16 civil vagy egyházi fenntartásban működött eddig.
Intézkedés	Bölcsődei gondozás térítési díjának bevezetése
Hatása a gyerekekre és az őket nevelő családokra	Kedvezőtlen hatás, amit a helyi rendeletek – a térítési díj mértékének megszabásával – erősen differenciálnak.
Hatása a szegénységben élő gyerekekre és őket nevelő családokra	Elvileg kevésbé érinti a szegény gyerekes családokat, mert az rgyk-ban részesülők és a 3 és többgyerekesek térítésmentesen vehetik igénybe a szolgáltatást a jelenlegi szabályozás alapján. (A bölcsődék egyenlőtlen területi eloszlása és a munkaviszony igazolása miatt azonban a szegény, munka nélküli családok gyerekei kevésbé jutnak el bölcsődébe.)
Jogszabály	1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról 148. §; 328/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti alapellátások és gyermekvédelmi szakellátások térítési díjáról és az igénylésükhöz felhasználható bizonyítékokról 9. §.
Elérhető adatok	2011-ben a bölcsődébe beíratott gyerekek száma 36 685 fő volt, 67%-uk 3 évesnél fiatalabb. A működő bölcsődei férőhelyek száma 35 450 volt 2011-ben. (Forrás: KSH STADAT táblák)
Intézkedés	Óvodába felvehetőek a 3 éves korukat fél éven belül betöltő, 2,5 éves gyerekek
Hatása a gyerekekre és az őket nevelő családokra	Részben kedvező, részben kedvezőtlen. Kedvező, hogy az intézkedés hatására nő a családok választási lehetőségeinek köre a gyerekek napközbeni gondozásának megoldásában. Kedvezőtlen, mivel a gyereklétszám növekedésétől elmarad az óvodai csoportok számának növekedése, emelkedik az optimálisnál, 25 főnél nagyobb létszámú csoportok aránya.
Hatása a szegénységben élő gyerekekre és őket nevelő családokra	Kedvező, nő a családok választási lehetőségeinek köre a gyerekek napközbeni gondozásának megoldásában. A hátrányos helyzetű régiókban azonban a hatás bizonytalan: a zsúfolt csoportok aránya már jelenleg is jelentősen meghaladja az ország többi területén működő óvodákra jellemző szintet. Új beruházások, óvoda, illetve óvodai csoportok létrehozása nélkül az óvodai nevelés minősége e területeken tovább romlik.
Jogszabály	2011. évi CXCV. törvény a nemzeti köznevelésről 8. §.

Elérhető adatok	Az óvodások száma az elmúlt évtized első felében csökkent, majd stagnált, 2008-tól emelkedik. A 2011/12-es tanévben összesen 341 198 óvodás gyermek volt. (Az óvodai csoportok zsúfoltságáról lásd előbb; óvodáztatási támogatás.) Az emelkedéshez hozzájárult a 2008-tól bevezetett egységes óvodai-bölcsődei csoport (ide kétéves kortól járhatnak a gyermekek – 2011-ben 524 fő), illetve hogy 2010 szeptemberétől a háromévesnél fiatalabb gyermek is felvehető óvodába, ha fél éven belül betölti a hároméves kort. E két változás a három éven aluliak megjelenését jelenti az óvodások között. 2010-től jelentősen emelkedett a számuk, 2011-ben már mintegy 7000 háromévesnél fiatalabb óvodás gyermek volt. A napközbeni ellátások rendszerének ellentmondásosságát jelzi, hogy eközben a 2011-ben bölcsődébe beiratott gyerekek közül csaknem 12 ezer már betöltötte a 3. életévét (az összes érintett gyerek 33%-a). (Forrás: KSH, EMMI) A bölcsődékben 2012-ben bevezetett térítési díj miatt fennáll az az ellentmondás, hogy a 3 éven aluliaknak napközbeni ellátást biztosító bölcsőde nagyobb terhet ró az érintett családokra, mint az óvodai elhelyezés.
Intézkedés	A kötelező óvodáztatás 5 éves korról 3 éves korra történő csökkentése 2014. szeptembertől
Hatása a gyerekekre és az őket nevelő családokra	Korlátozza a szülői jogokat (alapjog, hogy a nevelés módját a szülő megválaszthatja), illetve nincs garancia a szakmai-minőségi feltételek biztosítására (már most is jelentős a zsúfoltság az óvodákban). Az intézkedés alól a jegyző a gyerek 5 éves koráig felmentést adhat, ha „a gyerek családi körülményei, képességeinek kibontakoztatása, sajátos helyzete indokolja” [2011. CX. tv. 8. § (2) bek.].
Hatása a szegénységben élő gyerekekre és őket nevelő családokra	Elvileg azt a 10%-ot célozza, aki nem jár óvodába, pedig családi háttere miatt a legnagyobb szüksége lenne rá. Az elképzelések szerint az intézkedéshez összesen mintegy 10–12 Mrd Ft-os óvodafejlesztés társulna (Széchenyi-terv keretében, uniós forrásokból) (Forrás: <i>hvg.hu</i>) E nélkül férőhelyhiány miatt az intézkedés nem, vagy rosszul fog megvalósulni.
Jogszabály	2011. évi CX. törvény a nemzeti köznevelésről.
Elérhető adatok	–
Intézkedés	Tankötelezettségi korhatár leszállítása 18 évről 16 évre
Hatása a gyerekekre és az őket nevelő családokra	Mindenkit érinthet, de lemorzsolódási arányuk miatt a szakiskolai tanulók a legveszélyeztetettebbek.
Hatása a szegénységben élő gyerekekre és őket nevelő családokra	Az elsősorban szegény családokból kikerülő szakiskolai tanulók iskolai pályafutására van kedvezőtlen hatással. Körükben az évisméltési és lemorzsolódási arány jóval magasabb, mint a más iskolatípusban tanulók között. (Forrás: <i>Hermann, Varga 2012a</i>)
Jogszabály	2011. évi CX. törvény a nemzeti köznevelésről

TANULMÁNY

Elérhető adatok	A 2010/2011-es tanévben összesen 137 500 tanuló tanult szakiskolai képzésben, közülük 129 400 fő nappali tagozaton. (Évfolyamismétlő: 11 800 fő, intézeti és állami nevelt: 1640 fő, TMB: 4000 fő, HH: 40 684 fő, ebből HHH: 12 680 fő, veszélyeztetett: 6381 fő.) (Forrás: Statisztikai Tájékoztató. Oktatási Évkönyv 2010/2011) Modellszámításokra támaszkodó szakértői előrejelzés szerint: „az iskolázatlan, 8 osztálynál kevesebbet végzők arányát a tankötelezettségi kor csökkentése várhatóan csekély mértékben növeli majd. Azon diákok egy része, akik 16 éves korukig nem fejezik be az általános iskolát, de 18 éves korig befejeznék a régi szabályok mellett, az új szabályok mellett így lemorzsolódhatnak. A hatás nem túlságosan erős, két okból. Egyrészt a diákok zöme 16 éves koráig megszerezte az általános iskolai végzettséget. Másrészt a 16 évesnél idősebb diákok egy része az aktuális tankötelezettségi szabálytól függetlenül is végez. Az általános iskolai végzettségük arányát a fiatalabb korosztályokban 2–7 százalékponttal növelheti a tankötelezettségi kor csökkentése... A középfokú lemorzsolódási arányok változatlansága esetén a hatás nem túlságosan erős, ha azonban a lemorzsolódási arány a kilencvenes évek végének szintjére emelkedne, akkor drámai mértékű lenne... a szakiskolai továbbtanulási arány, 35 százalékosra emelése növeli az ilyen végzettségük arányát, ha a tankötelezettségi kor csökkentésével nő a középfokú lemorzsolódási arány, akkor ez a hatás a szakiskolai végzettségük arányát csökkenti. Ennek oka az, hogy a szakiskolában továbbtanulók körében a legmagasabb a lemorzsolódás valószínűsége, így valószínű, hogy a tankötelezettségi kor leszállításával ebben a csoportban növekszik tovább a lemorzsolódás.” (Forrás: Hermann, Varga 2012b)
Intézkedés	Egész napos iskola
Hatása a gyerekekre és az őket nevelő családokra	Érinti, érintheti a nem szegény családok gyerekeit is, de az intézkedés elsősorban a hátrányos helyzetű gyerekekre irányul. Az új iskolaszervezési forma – a vonatkozó kormányrendelet szerint – mind a tehetséggondozásra, mind a felzárkóztatásra alkalmas. A délutáni foglalkozások alól az iskola felmentést adhat.
Hatása a szegénységben élő gyerekekre és őket nevelő családokra	Alapvetően a hátrányos helyzetű gyerekeket célozza az intézkedés, amely délelőtti és délutáni (16 óráig tartó) foglalkozásokat vezet be, és iskolaszervezési formaként lehetővé teszi az egész napos iskolát. Az intézkedés kedvező hatású lehet, amennyiben a megfelelő feltételek rendelkezésre fognak állni, és a napközi jelenlegi tartalmánál valóban többet fog nyújtani. Kedvezőtlen, amennyiben erősítheti a jó és rossz helyzetű gyerekek közötti szegregációt (ha nem vonzó a délutáni foglalkoztatás).
Jogszabály	2011. évi CXCV. törvény a nemzeti köznevelésről 27.§ (2) bek.; 110/2012. (VI. 4.) Korm. rendelet a Nemzeti alaptanterv kiadásáról, bevezetéséről és alkalmazásáról (2013. 09. 01-től hatályos).

Elérhető adatok	Közvetlenül kapcsolódó adat nem érhető el, a napközis tanulók száma csak jelzésértékű lehet. Eszerint a 2010/2011-es tanévben az általános iskolai tanulók 35,2%-a (266 808 fő) volt napközis. (Forrás: Statisztikai Tájékoztató. Oktatási Évkönyv 2010/2011)
Intézkedés	Útravaló – Macika ösztöndíjprogram átalakítása, újraindítása
Hatása a gyerekekre és az őket nevelő családokra	Az ösztöndíjprogram célzottan a hátrányos helyzetű és/ vagy roma tanulókat célozza. (A támogatásra halmozottan hátrányos helyzetű, védelembe vett, családba fogadott, átmeneti nevelésbe vett, ideiglenes hatállyal elhelyezett, utógondozásban, utógondozói ellátásban részesülők vagy hátrányos helyzetű és nappali tagozatos tanulók pályázhatnak.)
Hatása a szegénységben élő gyerekekre és őket nevelő családokra	Az intézkedés kedvező hatását azoknak a hátrányos helyzetű és/ vagy roma tanulók számára, akiknek tanulmányi eredménye megfelelő az ösztöndíj elnyeréséhez. A havi támogatási összeg ugyanakkor igen alacsony (iskolátípustól függően havi 3500-4500 Ft/fő, mentorok számára havi 7000 Ft/fő).
Jogszabály	143/2011. (VII. 21.) Korm. rendelete az Útravaló Ösztöndíjprogramról szóló 152/2005. (VIII. 2.) Korm. rendelet módosításáról.
Elérhető adatok	2011/2012-es tanévben 11 422 fő új belépő a rendszerbe, 60%-uk roma. Az új belépők száma 15%-kal magasabb, mint a 2010/2011-es tanévben. A korábbi ösztöndíjasokkal így összesen 20 204 fő részesült támogatásban a 2011/2012-es tanévben. (Forrás: Drosztné et al. 2012)

5. EGÉSZSÉGESEBB GYERMEKKOR

Intézkedés	Nyári étkeztetésre fordított költségvetési forrás változatlansága
Hatása a gyerekekre és az őket nevelő családokra	Csekély. Az intézkedés (hiánya) nem érinti a nem szegény gyerekes családokat, mivel a nyári étkeztetésben csak rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre jogosult gyerekek részesülhetnek.
Hatása a szegénységben élő gyerekekre és őket nevelő családokra	Az intézkedés (hiánya) kedvezőtlen. A költségvetésben meghatározott keretösszeg változatlansága miatt (2009 óta 2,4 Mrd Ft) évről évre kevesebb gyerek részesül nyári étkeztetésben. 2011-ben is csupán az érintett gyerekek kb. ötöde jutott hozzá az ellátáshoz, 2012-ben megközelítőleg hatoda.
Jogszabály	2011. évi CLXXXVIII. törvény Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről.
Elérhető adatok	2010-ben 131 ezer, 2011-ben 140 ezer, 2012-ben 108 ezer gyerek részesült/részesül nyári étkeztetésben.
Intézkedés	Nyári étkeztetés feltételei és minősége
Hatása a gyerekekre és az őket nevelő családokra	Nem érinti a nem szegény gyerekes családokat.

TANULMÁNY

Hatása a szegénységben élő gyerekekre és őket nevelő családokra	Elvileg kedvező az intézkedés hatása. A magasabb fajlagos költségek elismerése, a kötelező meleg étkeztetés javítja a biztosított étkezés minőségét. A legrosszabb helyzetű kistélepülések számára azonban a feltételek (a kistermelőtől kötelezően beszerzett alapanyag felhasználása helybeni főzést igényel stb.) nehezen teljesíthetők.
Jogszabály	23/2012. (IV. 18.) NEFMI rendelet.
Elérhető adatok	2010-ben 2443, 2011-ben 1430, 2012-ben 1050 település biztosított/biztosít nyári étkeztetést. 2011 és 2012 között 380, elsősorban kistélepüléssel csökkent a pályázó önkormányzatok száma.

6. SZOLGÁLTATÁSOK

Intézkedés	Nyári üdültetés (Erzsébet-program)
Hatása a gyerekekre és az őket nevelő családokra	Jelentős segítség a viszonylag kedvezőbb anyagi helyzetű családoknak, a gyerekek olcsó és tartalmas üdülésének biztosításához. (5000, illetve 10 000 Ft önrész gyerekenként; jogosultsági határ az egy főre jutó jövedelem minimálbérnél alacsonyabb összege.)
Hatása a szegénységben élő gyerekekre és őket nevelő családokra	A program alig céloz a legrosszabb helyzetű gyerekekre. A részvétel számos feltétele (10 gyerekhez legfeljebb egy kísérő, útiköltség önköltségmentes, több tábor feltétele sportklubban való tagság stb.) szinte biztosan kizorítja a mélyszegénységben élő gyerekeket.
Jogszabály	2012. évi CIII. törvény az Erzsébet-programról.
Elérhető adatok	Mintegy 10 000 férőhely.
Intézkedés	Szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók központi költségvetésben szabályozott normatíváinak változatlan mértéke (lásd Ferge Függelék F2. táblázat: A költségvetési törvényekben meghatározott – központi, ún. alap – normatívák fontosabb gyermekellátások esetében) 28. oldal.
Hatása a gyerekekre és az őket nevelő családokra	Általában nem kedvező. A központi költségvetésből biztosított források reálértéke jelentősen csökkent a normatívák több éve változatlan, esetleg csökkenő nominálértéke mellett (kivéve az ápoló-gondozó célú lakóotthonokat, amelyek normatívája emelkedett). Ez a szolgáltatások színvonalának csökkenéséhez vezet.
Hatása a szegénységben élő gyerekekre és őket nevelő családokra	Kedvezőtlen. A hátrányos helyzetű térségekben és településeken a szolgáltatások helyzete eddig is az átlagosnál kedvezőtlenebb volt (szolgáltatáshiány, kapacitáshiány). A fenntartó önkormányzatok saját forrásai szűkülnek. A normatívák változatlan szintje ezeken a településeken könnyen ellehetlenítheti a működő szolgáltatásokat, egyértelműen gátja a szükségletekhez igazodó fejlesztéseknek.
Jogszabály	2011. évi CLXXXVIII. törvény Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről.
Elérhető adatok	(Lásd Ferge, Függelék F2. táblázat: A költségvetési törvényekben meghatározott – központi, ún. alap – normatívák fontosabb gyermekellátások esetében) 28. oldal

Intézkedés	A gyermekvédelmi szakellátás intézményeinek változatlan szintű normatívái (lásd Ferge, Függelék F2. táblázat: A költségvetési törvényekben meghatározott – központi, ún. alap – normatívák fontosabb gyermekellátások esetében) 28. oldal
Hatása a gyerekekre és az őket nevelő családokra	Elvileg kizárólag anyagi okok miatt nem kerülhet sor a gyermek családból történő kiemelésére. A gyermekvédelmi adatok viszont arra utalnak, hogy a szakellátásban való elhelyezés háttérében az alapvető ok a családok anyagi ellehetetlenülése és ennek különböző következményei. A szakellátási normatívák már több éve veszélyeztetik a gyermekotthonokban, lakásotthonokban és a nevelőszülőknél nevelkedő gyermekek folyamatos és megfelelő, a törvényi előírásokkal összhangban lévő ellátását.
Hatása a szegénységben élő gyerekekre és őket nevelő családokra	
Jogszabály	2011. évi CLXXXVIII. törvény Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről.
Elérhető adatok	„...finanszírozási nehézségek miatt egyre több megyei önkormányzat nem tudja ellátni a feladatát az otthon nyújtó ellátások tekintetében. A gyermekotthonok és lakásotthonok működtetésében napi szinten érzékelhető a finanszírozási probléma (pl. szolgáltatások kikapcsolása nemfizetés miatt). A minisztériumnak információja van arról is, hogy egyes önkormányzati fenntartók az intézményvezetőket arra utasították, hogy csak kenyeret és párizsit vásárolhatnak a gyermekeknek, drágább péksüteményt vagy felvágottat nem. Volt, ahol befagyasztották a ruházat kiegészítésére fordítható összeget, és a gyermekek nem mehetnek olyan szabadidős programra, ami költséggel jár. Egyre több nevelőszülő jelenik meg a késedelmes áram- és gázdíj-fizetők között. A szaktárca a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivataltól 2011. július 22-én jelzést kapott arról, hogy Pest megyében a működtető a lakásotthonokban és gyermekotthonokban élő gyermekek és utógondozottak ellátásához szükséges összeget nem tudja folyósítani. Nincs pénz élelmiszerre, és nem tudják azt sem, hogy a gyermekeknek miből veszik meg a tankönyvet. A működtető azért nem tud feladatainak eleget tenni, mert a fenntartótól nem kapja meg a szükséges összeget. A szaktárca álláspontja szerint a finanszírozási nehézségek a gyermeki jogokat súlyosan sértik, legsúlyosabb esetben a szakellátásban nevelkedő gyermekek, valamint utógondozott fiatal felnőttek ellátatlanságát, ebből következően anyagi veszélyeztetését okozzák.” ⁵ (Forrás: OBH 2011)

⁵ Bővebben (folytatás): „A szaktárca a 2012. évi költségvetést előkészítő tárgyalások során jelezte a gyermekvédelmi szakellátáshoz kapcsolódó normatív állami hozzájárulások növelésének elengedhetetlenségét, azonban biztató választ nem kapott. Információik szerint a normatívák növelésére a jövő évben sem lesz lehetőség. Azonban a Belügyminisztérium által előkészített önkormányzati törvényi koncepció és a Nemzeti Erőforrás Minisztérium által kidolgozott Nemzeti Szociálpolitikai Koncepció is tartalmaz a szociális és gyermekvédelmi rendszer finanszírozásának átalakítására vonatkozó elemeket.

TANULMÁNY

Intézkedés	A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény módosítása (17. §)
Hatása a gyerekekre és az őket nevelő családokra	Pozitív lehet. A gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjai közé bekerült a munkaügyi hatóság (17. §). A módosítás célja a gyermekmunka visszaszorítása. Az intézkedés a veszélyeztetett gyerekeket érinti, amely nem feltétlenül jelent szegénységet, ugyanakkor többnyire a hátrányos helyzetű családok, gyerekek kerülnek kapcsolatba a gyermekvédelem rendszerével, illetve többségében ők kényszerülnek gyermekmunka végzésére.
Hatása a szegénységben élő gyerekekre és őket nevelő családokra	
Jogszabály	1997. évi XXXI. törvény; 2010. évi CLXXI. törvény.
Elérhető adatok	–
Intézkedés	A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény módosítása (51. § és 70. §)
Hatása a gyerekekre és az őket nevelő családokra	Az elsősorban rossz helyzetű családokat kedvezően érintő módosítások: a családok átmeneti otthonába a várandós anya férjét vagy élettársát is el lehet helyezni (51. §), illetve a gyermeket védelembe lehet venni családba fogadás esetén is (70. §).
Hatása a szegénységben élő gyerekekre és őket nevelő családokra	
Jogszabály	A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény; 2010. évi CLXXI. törvény.
Elérhető adatok	2010-ben 2161 gyerek és 1386 szülő élt családok átmeneti otthonában (december 31-én). Az egész évben (2010) összesen 6189 gyerek részesült az ellátásban. 2010-ben a védelembe vett gyerekek száma 24 027 fő (december 31-én nyilvántartottak száma) (ez a 0–17 évesek 13,3 ezreléke). (Forrás: Köztár.hu)

A szakárca álláspontja szerint a törvény hatálybalépéséig szükséges az állami normatíva emelése... Mindebből következően megállapítom, hogy a gyermekvédelmi szakellátórendszer – anyagi okokra visszavezethetően – nem tud eleget tenni a nemzetközi kötelezettségvállalásnak. Az ország teherbíró képességének függvényében megállapított, költségvetési törvényből eredő alapjogi visszásságok megállapítását az Obtv. nem teszi számomra lehetővé. Gyermekjogi szakombudsmanként – ismételten hivatkozva az európai tendenciákra és igényre – a gyermekvédelmi szakellátásban részesülő gyermekek, valamint az utógondozott fiatal felnőttek jogai érvényesülése érdekében az ellátásukhoz kapcsolódó normatív állami hozzájárulás összegének emelését elengedhetetlennek tartom.” (Forrás: OBH 2011)

Irodalom

(A táblázatban jelzett jogszabályok mellett felhasznált egyéb források jegyzéke)

- Babusik Ferenc (2004): *Roma vállalkozások Magyarországon*. Delphoi Consulting. <http://www.delphoi.hu/download-pdf/roma-vallalk-2.pdf>
- Biztos Kezdet – bizonytalan folytatás? Nyílt levél Balog Zoltán miniszternek. Gyerekesély Közhasznú Egyesület, 2012. július 17. http://www.gyere.net/index_bk.htm
- Droszterné Kánnai Magdolna, Jónás Csilla, Oross Jolán, Sztojka Attila (szerk.) (2012): *Jelentés a „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégia Értékelő Bizottság 2011. évi feladatainak végrehajtásáról*. „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégia Értékelő Bizottsága, Budapest. http://www.gyerekmotor.hu/index.php?option=com_phocadownload&view=category&download=32:nseb_jelentes_2011&id=4:jelentések&Itemid=5
- Csécsiné Máris Emőke, Hagymásy Tünde, Könyvesi Tibor (összeáll.) (2011): *Statistikai Tájékoztató. Oktatási Évkönyv 2010/2011*. NEFMI Oktatási Fejlesztéspolitikai, Statisztikai és Szervezési Főosztály, Budapest. <http://www.kormany.hu/download/4/45/50000/Oktat%C3%A1si%20%C3%89vk%C3%B6nyv-2010.pdf>
- Hermann Zoltán, Varga Júlia (2012): A népesség iskolázottságának előrejelzése 2020-ig. Iskolázási mikroszimulációs modell. *Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek BWP – 2012/4*. <http://www.econ.core.hu/file/download/bwp/bwp1204.pdf>
- Hermann Zoltán, Varga Júlia (2012): Országos előrejelzés a fiatal népesség várható iskolai végzettségére vonatkozóan 2020-ig. Vezetői összefoglaló. http://www.tarki-tudok.hu/files/a_nepesség_varható_iskolai_vegzettsége.pdf
- Ignits Györgyi, Nagy Ágnes (2012): *Munkaerő-piaci helyzetkép a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat adatai alapján 2011*. Nemzeti Munkaügyi Hivatal Kutatási és Elemzési Főosztálya, Budapest. http://www.afsz.hu/resource.aspx?ResourceID=full_afsz_eves_2011
- J/2424. számú jelentés az Egészség Évtizedének Népegészségügyi Programja 2009. és 2010. évi előrehaladásáról. Magyar Köztársaság Kormánya. Budapest, 2011. február. <http://fakoosz.ewk.hu/feltolt/j2424.pdf>
- Kertesi Gábor, Kézdi Gábor (2012): Háttér tanulmány: az óvodáztatási támogatásról. In *Felemelkedés közös erővel: a tartós mélyszegénység csökkentése célhoz kötött támogatások révén*. Haza és Haladás Alapítvány, Budapest. http://www.hazaeshaladas.hu/ftp/elso_tanulmany/hattertanulmanyok.pdf
- Központi Statisztikai Hivatal (2011): *Gyermekvállalás és gyermeknevelés*. 2011. április. <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/pdf/gyermekvallalasneveles.pdf>
- Központi Statisztikai Hivatal (2012): *Magyarország, 2011*. KSH, Budapest. <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/mo/mo2011.pdf>
- Központi Statisztikai Hivatal (2011): A hitellel rendelkező háztartások szociális jellemzői. *Statisztikai Tükör, 2011/77*. <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/hitelesekszojcell.pdf>
- Központi Statisztikai Hivatal (2012): A KSH jelenti: Gazdaság és társadalom, 2012. január-május. *Statisztikai Tükör, 2012/53*. <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/gyor/jel/jel21205.pdf>
- Lannert Judit (szerk.) (2011): *Elemzés az iskoláztatási támogatás bevezetésének tapasztalatairól*. TÁRKI-TUDOK Tudásmenedzsment és Oktatáskutató Központ Zrt., Budapest. http://www.tarki-tudok.hu/files/isktam_zaro.pdf
- Legfőbb Ügyészség Számítástechnika-alkalmazási és Információs Főosztály (2011): *Tájékoztató a gyermekkorúak és fiatalok bűnözésével összefüggő egyes kérdésekről*. <http://www.mklu.hu/repository/mkudok7958.pdf>
- Nemzeti Munkaügyi Hivatal (2012): *Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat fontosabb adatai, 2012.június*. Nemzeti Munkaügyi Hivatal, Budapest. http://www.afsz.hu/resource.aspx?ResourceID=afsz_havi_reszletes_ada-tok_201206

TANULMÁNY

- OBH (2011): Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának Jelentése az AJB 2478/2011. számú ügyben (Kapcsolódó ügyek: AJB 3416/2011. AJB 3488/2011.), www.obh.hu/allam/jelentes/201102478.rtf
- Óvodaépítésbe kezd a kormány a szegény régiókban. *hvg.hu*, 2011. február 25. (MTI) http://hvg.hu/itthon/20110225_ovodak_szegeny_regiok
- Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (2012): A Felügyelet 2011. évi II. féléves fogyasztóvédelmi kockázati jelentése. Budapest: PSZAF. http://www.pszaf.hu/data/cms2349866/fogyved_kockazati_2011H2.pdf
- Statisztikai gyorstájékoztató a 2011/2012. tanév eleji közoktatási adatgyűjtés előzetes adatairól. NEFMI, Oktatási Fejlesztéspolitikai, Statisztikai és Szervezési Főosztály Statisztikai Osztály. 2011. http://www.kormany.hu/download/6/7a/60000/Gyorst%C3%A1j%C3%A9koztat%C3%B3_2011.pdf
- UNICEF (2012): UNICEF tiltakozás a büntethetőségi korhatár leszállítása ellen, 2012. június 26. <http://unicef.hu/-/az-unicef-tiltakozas-a-buntethetosegi-korhatar-leszallitasa-ellen>
- Veszélybe került a sérült gyermekek korai fejlesztése! A Magyar Bölcsődék Egyesülete és a Bölcsődei Dolgozók Demokratikus Szakszervezetének nyílt levele. 2012. július 2. <http://szakszervezetek.hu/index.php/koezlemlenyek/8668-veszelybe-keruelt-a-seruelt-gyermekek-korai-fejlesztese>

Felhasznált adatforrások, adatbázisok

- <http://www.afsz.hu/>
<http://www.koztar.hu/>
<http://www.ksh.hu/stadat>
http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qlf029.html
http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_fsp009b.html <http://www.mikrocenzus.hu/>
http://www.kormany.hu/download/5/83/70000/NGM_Belep_Letszam_2011_12.xls#!DocumentBrowse http://www.kormany.hu/download/3/83/70000/NGM_BM_Belep_Letszam_2011_12.xls#!DocumentBrowse

DARVAS ÁGNES – FERGE ZSUZSA

Gyerekesély program a társadalmi és politikai mezőben

A tanulmány a gyerekszegénység elleni program első lokális, kistérségi megvalósításának főbb összetevőit és tapasztalait foglalja össze. A kistérségi program szakmai háttérét, valamint megvalósítását az MTA Gyerekszegénység elleni Programirodájának munkája és az ott működő szakmai team alapozta meg. A Szécsényi Gyerekesély Program indulásának körülményei, a komplex program egyes szakterületei, a helyi megvalósítás formái és a helyi szervezet jellegzetességei, a források és finanszírozás meghatározó szerepe, a fenntarthatóság összetett kérdései, valamint a program öt évének részleges értékelése egyaránt megjelenik az írásban. A tanulmány összegezi a nem csupán a szécsényi programra, hanem általában a lokális gyerekesély programok megvalósítására vonatkozó, azok esetében is általánosítható tapasztalatokat is.

Gyerekszegénység Elleni Nemzeti Program néven indult eredetileg az a szegénység elleni program, melyet 2005 őszén hirdetett meg a kormányzat. A Magyar Tudományos Akadémián belül ezt követően kezdődött meg a munka egy új szervezeti egység, a Gyerekszegénység Elleni Programiroda létrehozásával (MTA GYEP). A program céljai a szegénység kiterjedésének és mélységének csökkentése, továbbá újratermelődésének megelőzése voltak. A szegénység elleni küzdelem legfontosabb eszközeként – a pénzen kívül, amit a lokális programok nem tudnak nyújtani – a program a komplex beavatkozást jelölte meg, ez egyúttal a program különleges sajátosságát is jelentette.

Az MTA GYEP tevékenysége

Az MTA GYEP tevékenységében három, tartalmilag szorosan összekapcsolódó, de a feladatok típusában eltérő megvalósítási szint különült el, az ún. országos, a transzmissziós és a helyi szint.¹

¹ A három szint megnevezése Ferge Sándor: A három szint c. anyagára épít (Ferge S.: A három szint. Kézirat, MTA GYEP, Budapest 2011.).

A program rövid eseménytörténete 2005–2011

2005. október	Miniszterelnöki felkérés a program kidolgozására
2005. november	Létrejön az MTA Programiroda (MTA GYEP) Ferge Zsuzsa akadémikus vezetésével
2006. március	A gyerekszegénység elleni ún. „rövid program” megjelenése*
2006. május	A gyerekszegénység elleni program a kormányprogram részévé válik
2006. július	Elkezdődik az alkalmazási kísérlet a Szécsényi kistérségben
2007. május	A „Legyen jobb a gyerekeknek!” Nemzeti Stratégiát (NS) elfogadja az országgyűlés
2007. ősz	Az NS-hez kapcsolódó kormányzati cselekvési terv elfogadása
2007.	A Biztos Kezdet program bevezetésének, illetve a Biztos Kezdet gyerekház országos hálózata létrehozásának és a komplex gyerekesély programok kistérségi kiterjesztésének előkészítése (TÁMOP 5.2.1)
2008. ősz	A NS civil szervezetek képviselőiből álló Értékelő Bizottságának (ÉB) megalakulása. A bizottság elnöke: Ferge Zsuzsa akadémikus, az MTA GYEP vezetője
2009.	Kistérségi gyerekesély programok (TÁMOP 5.2.3) előkészítése öt leghátrányosabb helyzetű kistérségben (Sásdi, Kisteleki, Bátorfyerenyei, Baktalórántházai, Hevesi)
2009.	Az országban 35 Biztos Kezdet gyerekház kezdi meg működését (TÁMOP 5.2.2)
2010. január	Újabb hat kistérség bevonása a kistérségi gyerekesély programokba (TÁMOP 5.2.3) (Csengeri, Szigetvári, Jánoshalmi, Sarkadi, Mezőcsáti, Ózdi)
2010. május	A Szécsényi alkalmazási kísérletet egy nemzetközi bizottság értékeli (peer review)
2010. ősz	A kistérségi programok és a gyerekház-hálózat kiépítése közös uniós pályázati konstrukcióba kerül (TÁMOP 5.2.3/A)
2011. nyár	A kistérségi gyerekesély programok bővülése: újabb 15 kistérség felkészítése a Wekerle Sándor Alapkezelő, a Máltai Szeretetszolgálat és az MTA GYEP szakértőinek részvételével
2011. ősz	Az MTA GYEP megszűnik. Megkezdődik a fejlesztéseket támogató központi program újabb szakasza a Wekerle Sándor Alapkezelő, a Máltai Szeretetszolgálat, valamint az MTA-n belül létrehozott új kutatócsoport részvételével
2011. október	Az újjáalakult Értékelő Bizottság első ülése – az ÉB 12 kormányzati képviselőből és 12, a civil szervezetek, egyházak, szakmai szervezetek által delegált tagból áll

* A program és mellékletei (helyzetkép, jogszabályi háttér, kapcsolódó programok, a program költségvetési igénye) megtalálhatók, lásd http://www.gyerekesely.hu/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=6&Itemid=8

Az „országos szinten” folyt a programalkotás, a program megvalósítását kísérő kutatások szervezése és megvalósítása, valamint a programot

folyamatosan figyelemmel kísérő Értékelő Bizottság² munkájának támogatása.

A program társadalmi-gazdasági környezete kedvezőtlenül alakult, politikai felvállalása előbb csak gyöngült, később a deklarációk szintjére korlátozódott. A kormányzat nem tett kísérletet arra, hogy a gazdasági válság következményeit a gyerekes családok és a szegénységben élő gyerekek esetében enyhítse. A források szűkültek, a szegénység problémájának megítélésében erősödött az egyéni felelősség hangsúlyozása, a szociális ellátások és a szolgáltatások fordított költségvetési források reálértéke lényegesen csökkent, több jogszabályi módosítás büntető jelleggel született. Az MTA GYEP országos szintű kutatási, javaslattevési lehetőségei szűkültek.

Már a gyerekszegénység radikális csökkentését célzó Rövid Program és később az ezen alapuló Nemzeti Stratégia is azt tartalmazta, hogy a gyerekszegénység elleni program nem csupán tudományos munka, hanem egy gyakorlati program elméleti megalapozása. Ebben a folyamatban a központi és a helyi erőforrások egyaránt szerepet játszanak. A pénzügyi források biztosítása alapvetően szükséges, de nem elégséges feltétele annak, hogy lényegi elmozdulás történjen a szegénység és mélyszegénység ügyében. *„Hasonlóan fontos erőforrás a tudás is, amelyből a szegénység által különösen érintett területeken a pénzhez hasonló mértékű a hiány. A tudásátadás azonban a pénzáttadásnál sokkal bonyolultabb folyamat, úgy módszereit, mint időigényét tekintve.”* (Ferge S., 2011) A *„transzmissziós szint”* elsősorban a tudásátadást célozza. *„A program komplex jellegéből fakadóan itt több különböző szakterületről, sokféle tudásról van szó, ami egyben sokféle szaktudást és több szakértőt is jelent. A gyerekprogram komplexitása azt is megköveteli, hogy az átadás ne egyszerűen multidiszciplináris szemléletben történő oktatás formájában történjen, hanem a gyakorlatban, az egyes beavatkozási területek közötti szoros együttműködésben, folyamatos mentorálás és supervízió mellett.”* (Ferge S., 2011)

A gyerekszegénység elleni program komplex abban is, hogy a szükséges feladatok között egyaránt szerepelnek országos szinten teljesíthetők (költségvetés, jogszabályok) és helyi szinten megvalósítandók (szolgáltatások, helyi szabályozás, lokális együttműködések). Így a harmadik, *„helyi szintet”* az MTA GYEP munkájában a lokális gyerekesély programok jelentik. *„Az MTA GYEP indulásakor a helyi szintet »kistérségi program«-ként azonosítottuk, nem különösebben kibontva, hogy mely szolgáltatások, milyen hatókörrel, milyen szervezeti felépítéssel, milyen irányítási rendszerben működnek.”* (Ferge S., 2011) A helyi szint a Szécsényi Gyerekesély Programot és az ún. kistérségi kiterjesztés során bevont – először öt (Sásdi, Hevesi, Bátorterenyeyi, Kisteleki, Baktalórántházai kistérség), majd további hat (Ózdi, Szigetvári, Csengeri, Sarkadi, Mezőcsáti és Jánoshal-

² A Nemzeti Stratégia Értékelő Bizottságának 9 tagját a kormányzat által felkért civil szervezetek és egyházak delegálták. A Bizottság feladatai közé tartozott a stratégia végrehajtásának segítése, követése és értékelése, a Nemzeti Stratégiában foglaltak végrehajtásának számonkérhetőségéhez, ellenőrizhetőségéhez szükséges utókövetési rendszer kimunkálása, továbbá vélemények, ajánlások megfogalmazása. Az Értékelő Bizottság 2011-ben átalakult, civil jellege halványult.

mai) – kistérséget és az ott tervezett gyerekesély program előkészítését jelentette.³

A Szécsényi kistérség nem csupán az első terep volt. Az ott folyó program akciókutatás jellege biztosította az új szolgáltatások, beavatkozási formák alkalmazási tapasztalatainak beépítését a további programok tervezésébe. Ebben a folyamatban a szakértők egyszerre stratégiaalkotók, megvalósítók és kutatók voltak.

Akár a szintek, akár a tevékenységek mentén tekintünk rá az MTA GYEP 2005 novembere és 2011 szeptembere között végzett munkájára, azt a kutatói, programalkotói és a terepmunka szoros összekapcsolódása jellemezte. A folyamat bármely területén szerzett tapasztalatok lényegesen alakították a további beavatkozásokat, tevékenységeket. Meghatározó szerepük volt a kistérségi programok további lépéseinek, prioritásainak meghatározásában, vagy akár a lokális programokra irányuló uniós pályázati kiírások tartalmi követelményeinek és szakmai feltételeinek alakításában is. Közvetlen hatásuk volt a Programiroda kutatási tematikájára, döntéselőkészítésben vállalt feladatainak ellátására, a jogszabályi változások értékeléséhez kapcsolódó munkáira. Az MTA GYEP munkájának egésze is értelmezhető az akciókutatás jelleg, a „feltárás – tervezés – beavatkozás – értékelés – visszacsatolás – újratervezés” folyamata. Ez jellemezte ezt a majdnem hat éven keresztül folyó és lezárás nélkül félbeszakadt, illetve csupán részleteiben folytatódó munkát.

Szervezeti és működési keretek

A program megvalósításának keretet adó szervezeti struktúra soha nem stabilizálódott. 2007-től kezdve számos hivatalos dokumentumban a tervezett munkákba bevonandó félként jelent meg az MTA Gyerekesély Elleni Programiroda, illetve MTA Gyerekprogram Iroda (pl. a „Legyen jobb a gyermekeknek!” 2007–2032 Nemzeti Stratégia végrehajtását szolgáló 3 éves kormányzati cselekvési terv, a TÁMOP 5.2.1 illetve 5.2.3 pályázatok). Kijelölt feladatai vagy országos jellegűek voltak (kormányzati intézkedések értékelése), vagy egyértelműen a területi alkalmazáshoz-kiterjesztéshez kapcsolódtak. Ennek ellenére mindvégig bizonytalan maradt az Iroda intézményrendszerben elfoglalt helye és finanszírozása. A helyzet stabilizálására számos kísérletet tettünk mind a kormányzatnál, mind az MTA-n belül. Ezek azonban sikertelenek maradtak.

Részben a stabilitás hiánya miatt, részben pedig a dolog természetéből adódóan az Iroda szervezete meglehetősen bonyolult volt, külső szemlélőnek sokszor áttekinthetetlen. Ez nagyrészt annak a következménye, hogy a folyamatos újratervezés, fejlesztés rugalmas szervezetet igényel. A gyerekprogram esetében a munka jellegéhez igazodó szervezeti és finanszírozási keretek biztosítása csak részlegesen történt meg.

Az MTA-n belül működő Programiroda munkatársainak száma a tevékenységek bővülésével párhuzamosan, folyamatosan nőtt. A kezdeti

³ A programok előkészítésének kereteit egy kiemelt uniós projekt, a TÁMOP 5.2.1, a kiválasztott kistérségekben a megvalósítás forrását pedig az 5.2.3-as projekt biztosította és biztosítja folyamatosan.

kutatói team fokozatosan egészült ki egyes kulcsterületek (korai évek, közoktatás, információs társadalom, szociális szolgáltatások, foglalkoztatás stb.) szakértőivel, majd a szécsényi megvalósítási kísérlet (Szécsényi Gyerekesély Program, SzGYEP) helyi koordinátoraival, illetve később a kistérségi kiterjesztést előkészítő és támogató munkacsoporttal, valamint az ahhoz kapcsolódó regionális koordinátorokkal és regionális szakértőkkel. Ez a szervezeti felépítés igazodott ahhoz a szükséglethez, hogy a tervező, kutató, módszertani háttérrel biztosító munka és a kistérségekben folyó konkrét programok között lehetőség legyen az együttműködésre és az együttgondolkodásra. Időközben az MTA-n belül az Iroda átkerült az egyik intézetből egy másikba, és lett az MTA Közgazdaságtudományi Intézetében működő Gyerekszegénység Elleni Programirodából (MTA-KTI GYEP) az MTA Társadalomkutató Központ előzővel megegyező nevű szervezeti egysége (MTA-TK GYEP). Az MTA-n belüli átszervezések miatt további mozgásra lett volna szükség, ha a program nem szűnik meg.

A kistérségi programokban, fejlesztésekben, szolgáltatásokban dolgozó helyi (a kistérségben vagy ahhoz közel élő) munkatársak köre is folyamatosan bővült. A szakmai, képzési, módszertani háttérrel az MTA GYEP biztosította számukra, de a SzGYEP munkatársai szervezetenként a Magyar Szegénységellenes Alapítványhoz, annak Szécsényi Gyerekesély Programirodájához, a később indult kistérségi programok megvalósítói pedig a helyi társulásokhoz tartoztak/nak.

Az MTA GYEP működésének forrásait egy ideig kormányzati kutatási programok, majd ezek és egy uniós pályázati forrás, végül csupán az utóbbi biztosította. A megvalósítási kísérlet (SzGYEP) részben kormányzati, részben pályázati források felhasználásával (erről később részletesebben is szólunk), a kistérségi programok pedig tisztán uniós pályázati forrásokból működtek.

A Szécsényi Gyerekesély Program

A programot 2006 nyarán, a gyermekszegénység elleni országos program kistérségi megvalósítási kísérleteként az MTA GYEP munkatársai kezdeményezték, a Magyar Szegénységellenes Alapítvánnyal együttműködve.⁴ A helyi, hátrányos helyzetű kistérségben megvalósuló alkalmazást azért szorgalmaztuk, hogy a gyakorlati tapasztalatok felhasználásával szakmailag megalapozottabban tudjuk segíteni a gyerekszegénység elleni program fejlesztését, illetve korrigálását, valamint megalapozzuk a további helyi programokat.

A kezdet

A Szécsényi kistérség 2006-ban az egyik leghátrányosabb helyzetű kistérség volt és ma is az. Megvalósítási kísérlet helyszínéül történő kiválasztását ezen az ismérven túl a mérete, az elérhetősége és egyáltalán

⁴ Az alapítvány alkalmazta és alkalmazza jelenleg is az SzGYEP munkatársait, végzi a programhoz kapcsolódó pénzügyi tevékenységet.

nem utolsósorban a fogadókészség indokolta. (Egy akkori országgyűlési képviselõn keresztül a kistérségi társulást vezetõ Szécsény városának polgármesterétõl érkezett erre vonatkozó jelzés.).

„A Szécsényi kistérség az Észak-Magyarországi Régióban, Nógrád megyében található. Sok az apró és elzárt falu, az úthálózat hiányos, a térséget az országos jelentőségû főutak elkerülik. A tizenhárom településen megközelítõleg 20 ezer ember él, közülük a 18 éven aluli gyermekek száma meghaladja a 4 ezret. Sok a rossz lakás, a lakások egynegyede komfort nélküli. A felnõtt népesség iskolai végzettsége messze elmarad az országos szinttõl.

A rendszervoáltás után a kistérség helyzete jelentõsen romlott. A korábban viszonylag fejlett mezõgazdaság és helyi ipar szétesett, a közeli városok nagyipara megszûnt, a településcsoport 2005-ben az ország 42 leghátrányosabb helyzetû kistérsége közé tartozott. A térség kétségkívül legégetõbb problémája a foglalkoztatottság alacsony szintje és a munkanélküliség, illetve fekete munka.

A romák aránya emelkedik. Jelenleg az általános iskolás tanulók körülbelül harminc százaléka roma, ez összesen megközelítõleg 700 gyermeket jelent. A kistérség 13 települése közül tíz település iskolájában a roma tanulók aránya meghaladja az ötven százalékot. A szegregáció az egyes településeken különbözõ mélységben jelenik meg: a teljes szegregációtól, a nyitott szemléletû, integrált iskoláig minden megtalálható.”⁵

Az elérhetõ országos és helyi statisztikák a kistérség néhány alapvetõ demográfiai – társadalmi – gazdasági jellemzõjének megismerését lehetõvé tették. Különösen szerencsés módon, erre a kistérségre vonatkozóan ennél kicsit mélyebb elõzetes ismeretek is rendelkezésünkre álltak, az ELTE TáTK szociális munka képzésének szociotábora során készült felmérésnek köszönhetõen. Mindezek természetesen csak arra voltak elegendõek, hogy legalább a felszint ismerve kerüljön sor az elsõ találkozásokra, és kezdõdjön el a mélyebb összefüggéseket és az egyes területeket jellemzõ helyzetet feltáró munka. 2006 õszén valóban jelentõs érdeklõdés mellett került sor az elsõ „nagy” találkozóra, közösségi beszélgetésre. A helyi döntéshozók a kistérség szinte minden településérõl képviselték magukat, a humán szolgáltatások számos szakembere és néhány civil szervezet is részt vett ezen a programon és az elképzeléseket bemutató, megvitató alkalmon. Ugyancsak ekkor került sor arra az adatlapos szükségletfelmérésre,⁶ amely a helyi szolgáltatásfejlesztés megalapozásához szolgáltatott információkat.

Ezt az alkalmat a kistérség településeinek folyamatos „bejárása” követte. Az MTA GYEP szakértõi teamjének tagjai, változó összetételben, de minden településen közvetlenül is felvették a kapcsolatot a polgármesterekkel, jegyzõkkel, helyi intézményekben dolgozó szakemberekkel, és változó mértékben, de a kisebbségi önkormányzatok tagjaival, egyházakkal és civilekkel is. Részben már ezzel párhuzamosan, részben csak ezt követõen kezdõdött el a program egyes szakterületeit célzó, a kistérség egészét vagy legalábbis több települését érintõ helyzetfeltáró és a fejlesztéseket megalapozó munka.⁷

⁵ „Legyen jobb a gyermekeknek!” A Szécsényi Gyerekesély Program, MTA GYEP, 2010, rövid ismertetõ kiadvány, http://www.gyerekesely.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=9&Itemid=182.

⁶ A 2006-ban készített szükségletfelmérés eredményeit az 1. sz. mellékletben közöljük.

⁷ A Szécsényi Gyerekesély Program öt éves mûködésének teljes kronológiája természetesen

A helyiekkel való kezdeti viszonylag szoros kapcsolat a későbbiekben sajnos gyengült. Ez a folyamat akkor kezdődött, amikor 2006 őszén pályázatot lehetett benyújtani a komplex programra a Norvég Alaphoz, ám a kidolgozáshoz szükséges idő nagyon rövid volt. Ezért – noha a felmért helyi szükségleteket figyelembe vettük – a terv célrendszerében és szemléletében a Nemzeti Stratégia elvei és javaslatai domináltak. Ennek helyi „bensővé tételére” egyáltalán nem volt idő. A kistérség változatlanul fogadóképző volt, de a jelentős, többéves fejlesztéseket célzó pályázat közös megtervezésére nem kerülhetett sor. Lényegében ez a kényszerhelyzet (csak ebből a forrásból számíthatott a program jelentősebb finanszírozásra) határozta meg a későbbi alapproblémáinkat és folyamatos belső vitáinkat is. A „kinnek a programja?” kérdés tisztázatlansága végigkísérte az öt évet. Talán ha a pályázat benyújtása előtt több idő van a közös gondolkodásra és a források tényleges megnyílása hamarabb történik (erre csak 3 év múlva, 2009 őszén került sor), akkor a „mi” programunk jobban tudott volna válaszolni az időközben alakuló helyi szükségletekre, és inkább lett volna jellemezhető az „ő” (értsd: a kistérség) programjukként.

A helyzetből adódó konfliktusok, meg nem értések körét növelte, hogy a kezdetek után elsodort minket a program megvalósítása. Kevésbé foglalkoztunk a program helyi népszerűsítésével. Akik nem találkoztak közvetlenül az SzGYEP szolgáltatásaival, sokáig, vagy talán a mai napig sem tudnak sokat arról, hogy gyerekprogram működik a környezetükben.

A szakterületek

Az alkalmazási kísérlet szakterületeit alapvetően a gyerekszegénység elleni program beavatkozási területei, illetve azoknak egy-egy kiemelt jelentőségű eleme alapján határoztuk meg. A munka nem kezdődött el egyszerre minden területen. Korlátokat szabott az egyes területeken szükséges konkrét fejlesztések kidolgozásának és helyi befogadásának eltérő üteme, az egyes szakterületek szakértőinek megtalálása és a mértékében nem jelentős, de hatásában nagyon is meghatározó fluktuáció és természetesen a rendelkezésre álló források nagysága és jellege.

Az első fejlesztéseket új, helyben addig nem vagy kevésbé ismert szolgáltatások beindítása jelentette. Nem véletlenül. Egy új, addig nem működő szolgáltatás külső forrásokból történő bevezetése a helyi társadalom kis fenntartásaival kísért („kell-e ez nekünk?”), de lényegében konfliktusmentes folyamat. Később a működés során természetesen itt is megjelennek a konfliktusok. A meglévő intézmények szolgáltatásainak többszörösen érdekteljes és szemléletváltozást is igénylő, kívülről jövő fejlesztése azonban ettől lényegesen eltérő feladat. A legkisebb változtatások is alapos és időigényes előkészítést feltételeznek.

Az új szolgáltatások már 2006 őszén megjelentek a kistérségben. Egy Biztos Kezdet Gyerekház és egy IT-pont fémjelzte az első hónapok után a gyerekprogram jelenlétét. Lényegében ez az a két szolgáltatás, amelyik

messze meghaladja ennek az írásnak a lehetőségeit. A program folyamatának megismerését, követését a 2. sz. mellékletben található táblázat segíti.

a program kezdetétől folyamatosan és egyre több településre kiterjedve működött (és működik ma, 2012-ben is) a kistérségben. Az egyes szakterületeken eltérő ütemben és intenzitással, sokszor a szakterületen belüli hangsúlyok változásával folyt a munka. Például az ifjúságfejlesztés területén először a klubok kerültek középpontba, később sokkal inkább a lemorzsolódó fiatalok második esély programjai. A közoktatási területen a tanodák csak a program egy későbbi szakaszában kezdtek el működni, a párhuzamos szolgáltatások bevezetésének hozadékairól és hátrányairól folyó hosszás belső szakmai viták után. Az egészségesebb gyerekkort célzó fejlesztések csupán az utolsó 1-2 évben indultak el. A lakhatási programelemben való tényleges előrelépést az uniós források felhasználási lehetőségeire vonatkozó szabályozás lényegében csak 2011-től tette lehetővé. Egy külső felajánlásnak köszönhetően már az első évben néhány gyerek részt vehetett egy balatoni nyári táborban, a nyári napközök viszont csak az utolsó két-három évben váltak a program részévé. Az alábbi felsorolás tehát nem a folyamatosan működő szolgáltatásokat és fejlesztéseket, hanem az egyes szakterületek öt éves működésének össze-sített jellemzőit mutatja:⁸

- Korai képességgondozás – Biztos Kezdet Program (gyerekházak működtetése, korai komplex fejlesztés, fejlődés követése, óvodai átmenet segítése, szülők intenzív bevonása).
- Közoktatási integráció, a közoktatás fejlesztése (iskolai koordinátori hálózat és tanodák működtetése, iskolán belüli, tanórán kívüli programok és szolgáltatások, tantestületi továbbképzések, tanórán és tanéven kívüli, oktatáshoz kapcsolódó fejlesztések megvalósítása).
- Ifjúságfejlesztés (lemorzsolódó fiatalok egyéni tervek alapján történő támogatása, ifjúsági klubok, ifjúsági programok).
- Információs társadalom fejlesztése (a digitális írástudás fejlesztése, IT-mentor hálózat működtetése, IT-pontok fenntartása, működtetése).
- Egészségesebb gyerekkor (rendszeres szűrések, az ellátásokhoz való hozzáférés javítása, közétkeztetés rendszerének fejlesztése, egészség- és környezettudatos magatartást elősegítő programok).
- Szociális és közösségi munka (egyéni és közösségi szociális munka megerősítése telepszerű lakókörrzel rendelkező településeken, adósságkezelés bevezetése és folyamatos kiterjesztése, képzések, szupervízió, pszichológiai tanácsadás, szociális szolgáltatások bővítése).
- A szülők foglalkoztatásának elősegítése (a gyermekek jobb napközbeni ellátását szolgáló fejlesztések mellett munkahelyteremtő projektek előkészítése elsősorban a szociális szövetkezetre támaszkodva, munkakeresési, egyéni fejlesztési tanácsadás, képzésekhez való hozzájutás segítése, a közmunka-programokhoz kapcsolódó lehetőségek feltárása).
- Lakhatást javító szolgáltatások (ezt segítő programok kidolgozása és lehetőség szerinti megvalósítása).
- Szociális gazdaság (szövetkezet létrehozása a fenntarthatóság és munkahelyteremtés érdekében).

A szolgáltatások kiépítésével, fejlesztésével párhuzamosan bővült a megvalósításban dolgozók köre. A nagyon különböző jellegű és mértékű

⁸ A szolgáltatásfejlesztés időbeli és térbeli folyamatát lásd a 3. sz. mellékletben.

előzetes tapasztalattal rendelkező, képzett és képzetlen munkatársak felkészítése és folyamatos továbbképzése a szakértői team feladata volt. Az intenzív 150 órás képzések mellett az egyes szakterületeken heti-kétheti-havi rendszerességgel folytak a szakmai konzultációk.

Időközben természetesen sokasodtak a program dokumentumai is. A kezdetektől készülő program-napló mellett elkészültek a szakterületi helyzetleírások, módszertanok. Kidolgoztuk és a tapasztalatok többé-kevésbé folyamatos beépítésével rendszeresen fejlesztettük az új szolgáltatások – gyerekházak, közösségi, settlement-jellegű házak – működésére vonatkozó szakmai anyagokat. Ajánlások születtek a kistérségi gyerekbizottság összetételére és működésére, a települési szakmaközi megbeszélések szervezésére és tematikájára vonatkozóan. Hosszabb felkészülési idő után a szolgáltatások igénybevételének követési rendszere és az ahhoz szükséges adatgyűjtés módszere is kialakult. Az egyes szakterületeken tervezett fejlesztések rendszeres időközönkénti újratervezése, a megvalósítás értékelése és megvitatása, a képzési anyagok folyamatos korszerűsítése is stabil részévé vált a munkának.

Sok vitával kísért, nehéz folyamat volt ez. Az alapvető és visszatérő kérdés, hogy mi az, ami képzésekkel, módszertanokkal átadható? Az SzGYEP megvalósítási kísérlet és nem modellprogram volt, noha később gyakran kormányzati dokumentumokban is így szerepelt. A komplex kistérségi gyerekesély programok a konkrét megvalósítás területén jelentősen eltérhetnek egymástól. Az egyik kistérség aprófalvas, a másikban vannak városok, jobbak a humánszolgáltatások feltételei. Van, ahol harcos és hatékony például a szociális ellátórendszer, van, ahol éppen csak az előírásoknak történő megfelelés biztosítása a cél. Van, ahol jelentősebbek a fejlesztési tapasztalatok, van, ahol a forrásteremtés és a fejlesztés sorozatos kudarcokkal jellemezhető. A sor folytatható. Amiben ezek a kistérségi programok megegyeznek, pontosabban meg kellene, hogy egyezzenek, az az NS alapelveinek és célkitűzéseinek megfelelő működés. Az ehhez szükséges tudásokat, ismereteket, tapasztalatokat át lehet és át kell adni. Ezt kísérelték meg az elkészített dokumentumok, képzési anyagok, amelyek jelentős szerepet kaptak az ún. kistérségi kiterjesztésre vonatkozó szakmai elvárások megfogalmazásában, a további helyi gyerekesély programok előkészítésében és megvalósításában.

A program megvalósításának helyi befogadását eleinte egy helyi szakember vezetésével folyó ún. érzékenyítő tréningek, valamint a települési intézmények kistérségi együttműködését célzó megbeszélések, műhelyek segítették. 2009-ben ez kibővült a kistérségi gyerekbizottság létrehozásával. Ebben a helyi döntéshozók, szolgáltatások, civilszervezetek és szülők, valamint az SzGYEP helyi munkatársai is képviseltették magukat. A gyerekbizottság albizottságaiként jöttek létre a kistérségi szakterületi albizottságok. Ezek mellett több településen rendszeres módon működtek a települési szakmaközi megbeszélések, először az SzGYEP munkatársai, később a helyi szakemberek vezetésével. A kistérségi – települési, illetve szakterületi – szakmaközi szint a program folyamán állandóan változó hangsúlyt kapott. Ebben az ingadozásban azon túl, hogy tapasztalataink szerint nincs kistérségi identitás, a települési identitás a meghatározó, a lokális gyerekesély programok egyik alapdilemmája jelenik meg.

Már az induláskor tudtuk, hogy a hazai szolgáltatási rendszer kiépült-

sége, a hozzáférés esélyei területileg igen egyenlőtlenek. A leghátrányosabb helyzetben élők jutnak hozzá legkevesbé a szükséges szolgáltatásokhoz, az esetek jelentős részében az elérhető intézmények szakmaisága sem megfelelő, sokszor csupán kvázi-segítség jut a legrászorultabb embereknek. Ezért a program feladatának tekintettük a meglévő szolgáltatások mennyiségi-minőségi javítását. Azt is tudtuk, hogy a még kötelező szolgáltatások tartalma is hiányos: legalább a rossz helyzetű településeken a kötelezőnél sokkal több segítő szolgálat szükséges (pl. adósságkezelés, tanoda).

A kistérségi gyerekesély programok alapelve, hogy a területi célzás (leghátrányosabb helyzetű kistérségek) mellett további „rászorultságot” nem vizsgál. Az adott kistérség minden gyerekes családja és összes gyereke számára nyitottak és elérhetőek a szolgáltatások. Az integrációt célzó alapelv mellett természetesen kiemelt hangsúlyt kap a legrosszabb helyzetben lévők elérése és bevonása, az ő helyzetük javításának prioritása. Ez a működésmód többféle konfliktust, nehézséget rejt magában. A helyi közösségekben tapasztalható előítéletek következtében sokszor eleve elutasításra kerül minden, a szegény családokat célzó gondolat. Azonnal „roma programként” definiálódik a köztudatban, és inkább „olaj a tűzre” a helybeliek amúgy is konfliktusokkal terhelt életében, mint nyitottan várt fejlesztés. A helyi döntéshozói környezet viszont nem ritkán ezekben a szolgáltatásokban látja meg a „fegyelmezés” lehetséges eszközt, és próbálja meg további önkormányzati támogatások, segítségék feltételévé és így szinte kötelezővé tenni a részvételt az általuk megítélt körben. A helyi, sokszor túlterhelt és eszközhiányos önkormányzati szolgáltatások (óvoda, iskola, szociális szolgáltatások) pedig néha a szelekciós törekvések egyik újabb formájaként próbálják „használni” a szolgáltatásokat. A központi (kormányzati, minisztériumi, pályázattói) előírások gyakran nem tudnak szabadulni a számok bűvöletétől (az a jó fejlesztés, amelyben állandóan és sokan vesznek részt, a pályázati indikátorok jelentős része ezt próbálja mérhetővé tenni). Mindezzel párhuzamosan, szerintünk tévesen értelmezzük a hatékonyság és hatásosság javításának célravezető eszközeit, szigorú célzást várnak el. Csak az részesüljön a szolgáltatásokból, aki meghatározott mutatók mentén, megállapíthatóan „rászorult”. Így a szolgáltatások szegregációt elutasító jellegének, feltételekhez nem kötött igénybevételi lehetőségének és működési tartalmának biztosítása mindenhol folyamatos szakmai vitákkal, konfliktusokkal jár együtt.

A munka során egyre világosabbá vált, hogy a kedvező folyamatok beindítására és pályára állításához a korábban tervezettnél több és sűrűbb személyes szolgáltatásra, támogató kapcsolatra, folyamatos szakmai jelenlétre van szükség. Az is kitűnt, hogy az intenzív szolgáltatási szükséglet időigénye szakmai területenként változó, sok esetben még 5 év után is kiszámíthatatlanul hosszú.

A források szűkössége – humánerőforrást és pénzügyi forrást egyaránt értve alatta – megköveteli a beavatkozási prioritások felállítását. 2011-ben úgy láttuk, hogy a kezdetben kistérségi szintet célzó, később inkább településenként változó szolgáltatásokat nyújtó működéshez képest a térség legkedvezőtlenebb helyzetű településeire célzó, ott folyamatosan jelenlévő és elérhető komplex szolgáltatások felé kell elmozdul-

nunk. Erre azonban már nem került sor, a nagyobb és viszonylag stabil források megszűntek.

Az SzGYEP helyi szervezete, működése

A kistérségi program megvalósítása természetesen igényli a helyi szervezetet. A Szécsényi kistérségben ez fokozatosan épült ki. A munka megkezdésekor egy helyi munkatárs segítette az MTA GYEP szakértői teamje és a kistérség közötti együttműködés szervezését, majd fokozatosan bővült a kör, és 2007-ben létrejött a Szécsényi Gyerekesély Programiroda. A program működési, adminisztratív, munkaügyi koordinálása az Iroda megalakulásától kezdve; szakmai koordinálása folyamatosan került át a helyi szintre.

Az Iroda munkatársainak száma a lehetőségektől függően ingadozott. A Norvég Pályázat tartama során az Irodában 4 fő dolgozott, a program szolgáltatásaiban dolgozó munkatársak száma pedig már meghaladta a 40 főt. 2011 után az Iroda csak pályázati pénzekre támaszkodhatott. Ez a jól ismert paradox helyzethez vezet: állandó munkatársakat nehéz teljesen esetleges pályázatokból fizetni, viszont állandó munkatársak nélkül nemcsak szakmai munkát nem lehet végezni, de még pályázni és elszámolni se nagyon lehet. A Szécsényben a munka folytatása mellett döntő team tagjait ebben az elhatározásban nagyrészt a program iránti elkötelezettség, a kihívás és az ügyszeretet motiválta.

A helyi program szakértői, módszertani háttérét az MTA GYEP teamje jelentette. A szakértők rendszeres jelenléte, a képzések, az egyes szakterületeken működő szolgáltatások munkatársaival folyó hetenkénti-kéthetente konzultációk, valamint a helyi programteam-megbeszélések, és néhány többnapos ún. „manréza” szolgálta a szakmai működés szervezeti kereteinek biztosítását.

Természetesen ez a működés is számos nehézséggel, konfliktussal volt terhelt. A már említett pénzügyi kiszámíthatatlanság, illetve a pályázati források jellemzői folyamatosan szükségessé tették prioritások meghatározását a mindenképpen indokolt fejlesztések körében is. A szakterületi érdekek sokszor ütköztek. A működő szolgáltatások fenntartása és a szükséges további fejlesztések sokszor meghaladták a program tényleges lehetőségeit.

Lényeges törést okozott a helyi program megvalósításában a 2010-es többhónapos finanszírozási hiány. (A pályázati logikából adódóan több hónapon keresztül nem érkezett meg a soron következő utalás, a bérek kifizetéséhez és a működéshez szükséges források nem álltak rendelkezésre.) A helyi munkatársak számára ez nehezen kezelhető válságot okozott. A megélhetési gondok miatt néhányan kénytelenek voltak más munkalehetőséget keresni. A program helyi beépülése, elfogadása szempontjából is kedvezőtlen volt ez a helyzet. A kistérségben gyorsan kezdett terjedni a hír a fizetésektelenségről, és természetesen megszülettek a program megszűnését tudni vélő vélemények, hírek is.

A későbbi működést tekintve utólag szomorú és kényszerű „tanulási folyamatként” is értékelhető ez az időszak. A Norvég Pályázat 2011

április végén történő lezárása után minden szolgáltatás megtartása, fenntartása veszélybe került. A nyári hónapok programjait a munkatársak önkéntes munkája tette lehetővé. Később néhány időközben elnyert, a program egy-egy területén történő fejlesztést lehetővé tevő pályázatnak, valamint egyéb támogatásnak köszönhetően (OSI, Göncz Árpád, KIM) volt fenntartható az addigiaknál sokkal szűkebb körű működés.

Közben az MTA GYEP megszűnt, és így a helyi program szakértői háttere is más formában és főleg jelentősen kisebb intenzitással volt elérhető. A kapcsolat és az együttgondolkodás azonban a mai napig élő és működő. Ennek kereteit elsősorban az MTA GYEP munkatársainak részvételével alakult egyesület (Gyerekesély Közhasznú Egyesület) tevékenysége biztosítja.

Források, finanszírozás

A Szécsényi program működését mindvégig a kormányzat gyenge elköteleződésével összefüggő, már említett paradoxon jellemezte. A kormányzat a lokális programokat, ideértve a gyakran hivatkozott Szécsényi Gyerekesély Program (SzGYEP) modellt jelleget elismerte. Ennek ellenére a program csaknem öt éve alatt (2006. augusztus–2011. május) a finanszírozási környezet soha nem volt rosszabb távon kiszámítható. A szécsényi Iroda státusza éppúgy bizonytalan maradt, mint a kísérlet finanszírozása. A kormányzati és európai szinten egyaránt elismert szécsényi kísérletre költségvetésbe beillesztett forrás „nem jutott”, a komplex programot támogató uniós forrásra pedig a kistérség egy könnyen megoldható, mesterséges probléma miatt nem válhatott jogosulttá. (Az Integrált térségi programok a gyerekek és családjuk felzárkózási esélyeinek növelésére kiírt TÁMOP programra kormányzati döntés nyomán csak a 33 leghátrányosabb helyzetű kistérség pályázhatott. A modellkísérletnek tekintett Szécsényi kistérség a 34–35. helyen volt.)

A finanszírozás nehézségeit illusztrálják a következők: kezdetben a Szociális és Munkaügyi Minisztérium (SZMM) kisebb támogatásaiból, majd 2007 és 2009 között elsősorban a Munkaerő-piaci Alap Tanácsának (MAT) támogatásából folyt a program. 2009 őszétől 2011 áprilisáig a Norvég Finanszírozási Alaphoz még 2006-ban benyújtott pályázat segítségével és a MEH, majd később a KIM támogatásával (elsősorban a pályázati önrész biztosítása, illetve kiegészítő támogatás) folyt az SzGYEP. További forrásokat jelentettek a Magyar Szegénységellenes Alapítvány (MSZA) nyertes pályázatai: TÁMOP 5.2.2 (egy gyerekház működtetése), az OSI támogatás (2010-es nyári programok megvalósítása), REF áthidaló kölcsön (a pályázati finanszírozási rendszer anomáliáinak kezelésére), az eMultiCoop szociális szövetkezettel együttműködésben nyertes KIHOP pályázatok (IT-fejlesztések), valamint vállalati felajánlások (pl. BRAMAC, MOL).

A pályázati források elnyerése azonban még nem jelent biztonságos finanszírozást. A szolgáltatások fejlesztésének üteme természetesen a rendelkezésre álló forrásoktól függött. A kiszámíthatatlan pénzügyi háttér több ponton is lényegesen módosította az eredeti és a kistérség helyze-

tének jobb megismerését követő tervezést is. A finanszírozási anomáliák miatt a mindig szükséges „gördülő tervezés” leginkább azt jelentette, hogy előzetes terveinket igyekeztünk az utólagos kényszerekhez igazítani, egy sor mennyiségi és minőségi követelmény feláldozásával.

A program első öt éve alatt összesen megközelítőleg 500 millió Ft felhasználásával működött az SzGYEP. A kiadások meghatározó részét a helyi program-szolgáltatások foglalkoztatáshoz kötődő tételei jelentették. A beruházások (szolgáltatások infrastruktúrájának megteremtése stb.) és a működés költségei az összes kiadás megközelítőleg 30%-át tették ki.

A forrásteremtésben nem voltunk hatékonyak. Sokáig hittünk abban, minden intó jel ellenére, hogy ez a program országos szinten is fontos, része egy valódi, a szegénység újratermelődésének megakadályozását célzó stratégiának. A jobb elfogadtatáshoz valószínűleg lobbizni kellett volna, de erre nem voltunk képesek. (Az ok részben időhiány, de részben az is, hogy a lobbizást a demokratikus érdekérvényesítés torz hajtásának tartjuk.) Elvesztettünk egy már megítélt minisztériumi lakhatási fejlesztési forrást 2009 és 2010 fordulóján. Csupán egy évvel az adott program tényleges elkezdése és a rendelkezésre álló keret felosztása után „sikerült” nyernünk egy mélyszegénység felszámolását célzó nagy pályázaton. A nem-kormányzati támogatókkal folytatott egyeztetéseink sem vezettek az óhajtott eredményekre. Hiába értékelődik tehát modellként és a kistérségi kiterjesztés szakmai alapjaként a szécsényi kísérlet, finanszírozás hiányában félúton félbeszakadt, ennek minden – bizalmi, szakmai, emberi és anyagi – következményével.

A fenntarthatóság

Az országos és helyben alkalmazható eszközök eltérnek: a jogalkotás, központi forrásteremtés az állam dolga. A helyi alkalmazásoknál viszont kiemelt szerepük van a személyes és közösségi szolgáltatásoknak. Ebből következően a fenntartás egyik lehetséges forrása az állami költségvetés. Egyes normatívák emelésén (pl. iskolai étkezés) és esetleges bevezetésén (kivételes esetben, pl. Biztos Kezdet Gyerekházak) túl a közfinanszírozásból fedezett szolgáltatások bővítése nem valószínű. A másik evidens forrás a pályázatok. A túlságosan projektszemléletű, a projektet legföljebb 2–3 évig fedező, kevéssé összehangolt tenderekre épülő pályázati rendszer azonban nagyon kevéssé alkalmas hosszú távú folyamatok komplex befolyásolására. Sőt, a 2–3 éves beavatkozás után a teljes forráskivonás sokféle kárt okoz. A harmadik lehetőség minél több helyi, belső erőforrás bevonása. A belső erőforrások lehetnek anyagi, emberi, szellemi erőforrások, kapcsolódhatnak az önkormányzat új működésmódjához vagy a civilség megerősödéséhez.

Az inklúziót támogató gyerekszegénység elleni programok fenntarthatóságának előfeltétele a hosszú távú szemlélet, a beavatkozások és fejlesztések folyamatosságának biztosítása. A helyi erőforrások hatékony, a programmal összehangolt felhasználásának előfeltétele sok esetben a mai működésmód és szemlélet olyan átalakítása, amely a gyerekek érdekeivel azonosul. Ez hosszú, nehéz, sok módszert és eszközt igénylő folyamat.

Intenzív szolgáltatásokra, a külső szakértők bevonására, a helyi emberi erőforrásokba való jelentős beruházásokra mindaddig szükség van, amíg az érintett csoportok képessé válnak érdekeik megfelelő érvényre juttatására, a helyi szakemberek és közösség pedig arra, hogy a maguk erejéből vigyék tovább a most még segítséggel nyújtott szolgáltatásokat. Addig a gyerekprogram és más hasonló tartalmú fejlesztések következtében lassan formálódó szakmaiságot, a helyi szakemberek körében megjelenő korszerű szakmai megfontolásokat az egzisztenciális félelmek és kényszerek sajnos könnyen felül tudják írni.

A program értékelése

Egy ilyen jellegű program folyamatos és szisztematikus külső értékelése alapkövetelmény. Az adott esetben a folyamat és a források hatékony felhasználásának mindig szükséges ellenőrzése mellett a beavatkozás újszerűsége és modellként való felhasználási igénye nagyon is indokoltá tették volna a megfelelő közigazgatási szerv által kezdeményezett monitorozást. Ez sajnos elmaradt. A folyamatos nyomon követés csak belső követelmény maradt, ennek összes ismert módszertani korlátjával.

Külső – egyben külföldi – megmérettetésre két alkalommal került sor, éspedig a Norvég Alaptól elnyert pályázat hivatalos monitoring tevékenysége, valamint egy uniós program során. A Norvég Alap a program befejezése előtt kért fel egy jó nevű lett intézetet a külső monitorozásra. Az intézet munkatársa 2010-ben több héten keresztül tanulmányozta a program dokumentumait, beszélgetett a megvalósításban szerepet vállaló szakértőkkel és helyi munkatársakkal, sorra látogatta a szolgáltatásokat. Az általa elkészített értékelő dokumentum azt mutatja, hogy a technikai, adminisztratív és pénzügyi kérdéseken túl a működés speciális szakmai és szervezeti problémáit is átlátta. Alapvetően pozitív véleménye és a támogatást megítélő szervezet felé megfogalmazott javaslatai – bár nem minden esetben találtak ott meghallgatásra – ténylegesen segítettek a program formálásában.⁹

Ugyancsak 2010-ben került sor az EU nyitott koordinációs mechanizmusa keretében megvalósított ún. peer review-ra.¹⁰ A hat országból érkező résztvevők előzetes dokumentumok alapján tanulmányozták a program működését és fogalmazták meg a saját országukban rendelkezésre álló tapasztalatokat is tartalmazó észrevételeiket. Ezt a kistérségben tett látogatás, a szolgáltatások megtekintése, helyi konferencia, szakmai beszélgetés és egy egész napos munkaértekezlet követte. A végső értékelés számos kérdést, dilemmát, javaslatot, ajánlást fogalmazott meg. Az alábbi megállapítás, mely lényegében a hazai döntéshozók, illetve a szak-

⁹ Detailed Monitoring Report of Project HU0051: The Szécsény Program to Give Kids a Chance, prepared by Sanita Vanaga (SAFEGE Baltija) on 27.09.2010.

¹⁰ A programot Jose Manule Fresno spanyol szociálpolitikai szakértő vezette, a teljes dokumentáció megtalálható „Promoting social inclusion of children in a disadvantaged rural environment – the micro-region of Szécsény” címen (<http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2010/promoting-social-inclusion-of-children-in-a-disadvantaged-rural-environment-the-micro-region-of-szecsény>).

politika felé megfogalmazott elismerés, egy ezek sorából: „Mint Szécsény esetében is, a projekteknek bizonyítaniuk kell, hogy sikeresen elérik az eredményeket, és jó megoldásokat adnak a hátrányos helyzetű kistelepülési környezetben élő gyermekek társadalmi integrációjának előmozdítása tekintetében. A szakértői értékeléssel kapcsolatos viták több tanulsággal szolgáltak arra vonatkozóan, hogy miként érhető el legjobban a projekt hatása. Ezek:

- A projekteknek fenntarthatóknak kell lenniük. Ez azt jelenti, hogy:
 - A hosszú távú szemlélet és a folyamatos cselekvés – ebben a tekintetben a 25 évre kitekintő, hosszú távú, emberöltőben való gondolkodás, továbbá a fokozatosan építkező megvalósítás (egy kezdeti kísérleti projekttel a Szécsényi kistérségben, amelyet később adaptáltak és kiterjesztettek további tíz kistérségre) – kiváltképp dicséretes.”¹¹

Itt tartottunk 2010. május végén. Még egy év volt hátra a norvég pályázati finanszírozás időszakából.

A jelen

2011 májusa óta a Szécsényi kistérségben működő Gyerekesély Programiroda változó körben és intenzitással működtet szolgáltatásokat. Azóta kisebb kormányzati, valamint pályázati és egyéb támogatásokból próbálják a helyben dolgozó kollégák a szolgáltatásokat fenntartani, fejleszteni.

Minden erőfeszítés és racionális megfontolás ellenére az SzGYEP 2012-ben már nem a „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégia megvalósításához és a kapcsolódó kistérségi kiterjesztések tervezéséhez és fejlesztéséhez tapasztalatokat biztosító „hivatalos” megvalósítási kísérlet.

A Szécsényi Gyerekesély Program jelenleg a Magyar Szegénységellenes Alapítvány forrásteremtő kapacitásaitól függő, a Nemzeti Stratégia alapelveinek és célkitűzéseinek megfelelő működés fenntartására és megújítására törekvő civil gyerekesély program. A részleges, de folyamatos működésnek köszönhetően természetesen továbbra is nyújthat tapasztalatokat a lokális programok esélyeiről, korlátairól, eredményeiről, a kudarcok megelőzési lehetőségeiről.

A Gyerekszegénység Elleni Program szécsényi megvalósítási kísérletének befejezetlen története szolgált néhány tanulsággal:

- A program több éven keresztül tartó állandó munkával helyi, lokális szinten megvalósítható. A mély beágyazódáshoz legalább 4–5 évig tartó folyamatos erőfeszítés szükséges.
- A program lokális szintű megvalósítása ugyanolyan fontos, mint az országos szegénységellenes intézkedések.
- Döntő jelentőségű a helyi programok finanszírozása, de még ennél is fontosabb a képzett és elkötelezett közreműködők szerepe.
- A pedagógusok és a szociális szakma képviselői (szociális munkások, védőnők stb.) a legfontosabb szereplők a program alkalmazásában.

¹¹ A szakértői értékelés ún. szintézisjelentése, megtalálható: <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2010/promoting-social-inclusion-of-children-in-a-disadvantaged-rural-environment-the-micro-region-of-szeccseny>.

- A legnehezebb feladat a gondolkodásmód, a szemlélet – ezen belül a rasszizmus és a szegényellenes attitűdök – megváltoztatása. Az egyik legnehezebb feladat a helyi szinten tapasztalható érdekellentétek kezelése.
- A program korlátozott időtartamú (2–3 éves) projektek (pályázatok) révén történő finanszírozása majdnem leküzdhetetlen nehézségekhez vezet. Feszültség van a program összetettsége, komplexitása és a legtöbb pályázati projekt szűken meghatározott céljai között.
- A kormányok szóbeli támogatása nem helyettesítheti a politikai akaratot. Az országos politikai klíma befolyásolhatja a program előrehaladását. A mi esetünkben a liberális, gyakran neoliberais kormányról s konzervatív, gyakran neokonzervatív kormányra való váltás megnehezítette a program végrehajtását. A váltás egyik következményeként megszűnt a Programiroda és abbamaradtak az akciókutatások.
- A helyi önkormányzat és a program közötti kapcsolatot nem feltétlenül a helyi önkormányzat politikai színezete határozza meg.

Összegzés

Nehéz összegzéssel lezárni ezt az írást. Megkerülhetetlen az „egyfelől-másfelől” értékelés. Egyfelől a Nemzeti Stratégia szinte egészének mérlegét a kudarcok húzzák le. A gyerekes családok szegénysége nőtt, számos intézkedés és jogszabály a gyermekek érdekei ellen hat. Ugyanakkor mind a „transzmissziós” munkát, mind a lokális alkalmazást tekintve (igaz, a MTA GYEP Iroda szemszögéből nézve) fontos és hatékony volt ez az öt év. Annyi bebizonyosodott, hogy országos ellenszélben is van valamelyes helyi lehetőség a gyerekek és családjaik helyzetének javítására. A módszertani tanulságok ugyanúgy jelentősek, mint az új vagy régi-új szolgáltatások tapasztalatai (Biztos Kezdet gyerekházak, settlement-típusú szolgáltatások).

E furcsa mérleg igazolja annak a kérdésnek az érvényességét, amelyet sokszor tettünk fel magunknak az 5 év során. Szabad-e vajon elkezdni úgy egy társadalmi beavatkozási programot, ha nem látható és kalkulálható előre a program finanszírozása rövid- és középtávon, ha legalább a tartós elkötelezettség megvan hosszú távon? A kérdés a Nemzeti Stratégiára éppúgy érvényes, mint annak megvalósítási kísérletére, a Szécsényi Gyerekesély Programra. A válasz pedig bizonytalan. Megkezdett jó programok megszakítása több kárt okozhat, mint amennyi hasznot hoz. Am egy bizonytalanságokkal és bajokkal átitatott világban a jövőre vonatkozó szorongások nem béníthatnak meg minden jobbító próbálkozást. Hajózni muszáj.

Irodalom

- „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégia, 2007–2032. <http://www.complex.hu/kzldat/o07h0047.htm/o07h0047.htm#kagy4> (letöltve: 2012 szeptember)
- Bass L. (2008): „Lehet, hogy betegebbnek látszanak, de mégsem olyanok.” Egészségi állapot és szegénység a Szécsényi kistérségben. Kézirat, MTA GYEP, Budapest 2008.

- Bass L., Darvas Á., Ferge Zs. (2008): Indikátor-együttes a gyermekes családok (háztartások), illetve a gyermekek helyzetváltozásának követésére. Kézirat, MTA GYEP, Budapest 2008.
- Bass L., Farkas Zs. (2009): Gyermekes családok helyzete a Szécsényi kistérségben, 2004–2008. In: Bass et al.: Gyerekek Szécsényben. Kistérségi alkalmazási kísérlet. Gyerekesély Füzetek 4. MTA TK. Budapest p.11–71.
- Dombi G., Kollányi B., Molnár Sz. (2007): Befogadást az Információs Társadalomba – Most! Az életminőség, digitális esélyegyenlőség és a társadalmi megújulás Magyarországa. http://einclusion.hu/wp-content/uploads/2007/09/einclusion_inforum.pdf (Letöltve 2012. szeptember)
- Dombi G., Molnár Sz. (2008): A digitális megosztottság fogalmától az e-inclusion politikájáig. Információs társadalom 8. évf. 2. sz. p. 7–16.
- Droszterné Kánnai M., Jónás Cs., Oross J., Sztojka A. (szerk.) (2012): Jelentés a „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégia Értékelő Bizottság 2011. évi feladatainak végrehajtásáról. Budapest, 2012.
- Egészségügyi Minisztérium (2005): „Közös kincsünk a gyermek” Nemzeti Csecsemő- és Gyermekegészségügyi Program. Budapest, Egészségügyi Minisztérium, 2005. 88 p. <http://www.motesz.hu/docs/szemunkfenye.pdf> (letöltve: 2012. szeptember)
- Ferge S. (2011): A három szint. Kézirat, MTA GYEP, Budapest 2011.
- Ferge Zs. (1991): Szociálpolitika és társadalom. Válogatás Ferge Zsuzsa tanulmányaiából, T–Twins Kiadó, Budapest 1991.
- Ferge Zs., Darvas Á. (szerk.) (2010): Gyerekesélyek Magyarországon. A „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégia Értékelő Bizottságának 2009. évi jelentése. MTA GYEP, Budapest 2010.
- Ferge Zs., Darvas Á. (szerk.) (2011): Gyerekesélyek Magyarországon. A „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégia Értékelő Bizottságának 2010. évi jelentése. MTA GYEP, Budapest 2011.
- Ferge Zs., Darvas Á. (szerk.) (2012): Civil jelentés a gyerekesélyekről 2011. Gyerekesély Közhasznú Egyesület, Budapest 2012.
- Ferge Zs. et al. (2006): Gyermekszegénység elleni nemzeti program. Rövid program. MTA Gyermekprogram Iroda, Budapest 2006. 78 p.
- Frey M. (szerk.) (2007): Szociális gazdaság kézikönyv. Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 2007. http://www.szocialisgazdasag.hu/kiadvany_szocialisgazdasagkezikonyv (letöltve: 2012. szeptember)
- Hadházy Á., Póti V. (2008a): Az 1 és 3 éves gyerekek szociális helyzete, egészségi állapota Nógrádmegyeren és Magyaréceken. Kézirat, MTA GYEP, Budapest 2008.
- Hadházy Á., Póti V. (2008b): Egészségügyi ellátás a Szécsényi Kistérségben – az orvosok szemével. Sulinova Kht., Budapest 2008.
- Havasi É. (2002): Szegénység és társadalmi kirekesztettség a mai Magyarországon. Szociológiai Szemle 2002/4. sz. p. 51–71.
- Kollányi B., Kurucz E. (2008): Fapados internetszolgáltató a végeken. Kísérlet a leszakadó társadalmi rétegek integrációjára. Információs társadalom 8. évf. 2.sz. p. 53–69.
- Molnár Sz. (2005): A hozzáférési pontok humán-infrastruktúrájának fejlesztése, az IT-mentori szakma kialakítása. Tanulmány, BME–UNESCO ITTK 11–31; 97–114.
- Shonkoff, JP., Phillips, D.A. (2000) From Neurons to Neighbourhood. The Science of Early Childhood Development. Washington: National Academy Press.
- Szomor É. (2008): A szécsényi Gyerekesély Program szakértői tapasztalatai a képességek korai fejlesztésével kapcsolatban (Biztos Kezdet gyerekházak), Kézirat, Budapest 2008.
- Tárki (2006): Társadalomstatistikai helyzetelemzés a Társadalmi összetartozásról szóló nemzeti cselekvési tervhez. TÁRKI, Budapest, 2006.
- Tóth L., Varga É., Varga P. (2011): A társadalmi vállalkozások helyzete Magyarországon 2011. (Szerkesztette: Nicole Etchart) NESsT kiadvány, Budapest, 2011.

Mellékletek

1. melléklet Szükségletfelmérés 2006.

Az SzGYEP-ben érintett helyi szakemberek szolgáltatás- és intézményfejlesztésre vonatkozó igényei fontossági sorrendben

Intézmény/szolgáltatás	Átlag 100-as skálán	Fontossági sorrend
Nem kötelező védőoltások térítésmentes biztosítása (fokozott kockázati csoportba soroltak számára)	91	1
Általános iskola alsó tagozat működtetése	91	2
Mozgó Szakorvosi Szolgálat biztosítása, fejlesztése (szűrővizsgálatok, gyermekgyógyászat, terhesség gondozás, fiatalok várandós anyák gondozása)	91	3
Tartós munkanélküliek, munkaerőpiacra soha be nem lépett fiatalok felkészítése, képzése munkavállalásra	90	4
Sportolási lehetőségek biztosítása az iskolában	89	5
Pedagógiai szakszolgálatok (nevelési tanácsadó, gyógypedagógiai tanácsadás, részképességek fejlesztése, továbbtanulási és pályaválasztási tanácsadás) működtetése, hozzáférés biztosítása	87	6
Ösztöndíjprogramok hátrányos helyzetű általános iskolás és középiskolás tanulók számára	86	7
Házi gyermekorvosi ellátás biztosítása	85	8
Fogyatékos gyermekek integrált iskolai nevelés-oktatása (gyógypedagógus asszisztens, szülők segítése)	85	9
Gyermekjóléti szolgálat működtetése, fejlesztése	85	10
Kistérségi mobil szolgáltatások kialakítása (utazó gyógypedagógus, logopédus, fejlesztő pedagógus stb.)	85	11
Egyéb, gyermekekkel, elsősorban kamaszokkal foglalkozó szakemberek képzése (pl. programok szervezéséhez, fiatalok problémáinak felismeréséhez és közvetítéséhez)	84	12
Számítógép-használat, Internet-hozzáférés kiterjesztése	84	13
Családsegítő szolgálat működtetése, fejlesztése	84	14
Napköziotthonos ellátás működtetése, fejlesztése (nevelői létszám, felkészültség és tárgyi feltételek biztosítása, fejlesztése)	84	15
0-4 év közötti gyermekek korai fejlesztése, speciális foglalkozás a kisgyermeket nevelő családokkal, a gyerekek jó fejlődési feltételeinek biztosítása, a speciális neveléshez való hozzáférés biztosítása, a szükséges szakember és tárgyi feltételek biztosítása (Biztos Kezdet Program)	84	16

Darvas–Ferge: Gyerekesély program a társadalmi és politikai mezőben

Intézmény/szolgáltatás	Átlag 100-as skálán	Fontossági sorrend
Óvoda fejlesztése	84	17
Fogyatékos gyermekek integrált óvodai nevelése-oktatása (gyógypedagógus asszisztens, szülők segítése)	83	18
Pedagógusok továbbképzése (pl. integrált oktatáshoz szükséges készségek, ismeretek, hátrányos helyzetű tanulókkal való kommunikációs képességek fejlesztése)	83	19
Iskolán kívüli rendszeres sportolás feltételeinek megteremtése	82	20
Szociális és gyermekjóléti/gyermekvédelmi szakemberek képzése, továbbképzése (szegénység csökkentése érdekében alkalmazható beavatkozási technikák, a szakmaközi együttműködés fejlesztése, közösségi szociális munka erősítése)	82	21
Általános iskola felső tagozat működtetése	82	22
Támogató szolgálat működtetése (gondoskodás a fogyatékos emberekről)	81	23
Szakképzés pályakezdők, munkanélküliek számára betanító vagy OKJ-s (az Országos Képzési Jegyzékben meghatározott) szakmai végzettség megszerzése érdekében	81	24
Ingyenes tankönyv minden alsó tagozatos tanulónak	80	25
Tanoda, közösségi ház 14–18 év közötti fiatalok számára (szociális és szabadidős szolgáltatásokkal; pl. klub, tanulást segítő foglalkozások, alternatív szabadidős programok)	80	26
Egészségügyi szakemberek (orvosok és nővérek) képzése, továbbképzése (szociális ismeretek, kisgyermekkorú életkörülmények egészségügyi következményei, hátrányos helyzetű csoportokkal történő kommunikáció)	79	27
Ingyenes óvodai étkeztetés minden gyermek számára	79	28
Részmunkaidős munkavállalási lehetőségek megteremtése, kiterjesztése gyermekes szülők számára	78	29
Iskolai szociális munka biztosítása	77	30
Védőnői továbbképzés (korai képességfelismerés, szakmaközi együttműködés, tanácsadási, kommunikációs technikák fejlesztése érdekében)	76	31
Óvoda-, iskola- és falubusz-rendszer működtetése	76	32
Jelenlegi önkormányzati segélyezési rendszer felülvizsgálata, újragondolása	76	33
Védőnői szolgálat fejlesztése (megfelelő létszám, tanácsadások feltételeinek javítása, funkciójának bővítése)	75	34

TANULMÁNY

Intézmény/szolgáltatás	Átlag 100-as skálán	Fontossági sorrend
Részmunkaidős munkavállalási lehetőségek megteremtése, kiterjesztése fiatal nyugdíjasok (60 éves kor alatt), megváltozott munkavégző képességűek részére	74	35
Iskolai étkezés feltételeinek, színvonalának és körülményeinek javítása	74	36
Ingyenes iskolai étkeztetés minden alsó tagozatos tanuló számára	74	37
Atipikus foglalkoztatási formák, távmunka lehetőségeinek megteremtése, infrastrukturális feltételeinek biztosítása	74	38
Nyelvi előkészítő osztályok hátrányos helyzetű középiskolai tanulók számára	74	39
Állami Foglalkoztatási Szolgálat átalakítása, szociális szolgálattal való együttműködés (pl. több és egyénre szabott szolgáltatás)	72	40
Több (ingyenes) idegennyelv-oktatás az általános iskola 5. osztályától	72	41
Alkalmi munkavállalási könyvvel történő munkavállalás lehetőségeinek kiterjesztése	72	42
Adósságkezelési program (lakhatással kapcsolatos és más típusú adóságok rendezésére)	72	43
Rossz lakásviszonyok rendezése, lakások minőségének javítása (víz, szennyvízelvezetés megoldása, áram bevezetése)	71	44
Ingyenes iskolai reggeli minden tanuló számára	70	45
Gyermekek napközbeni ellátásának biztosítása (gyermekfelügyelet, bölcsőde, családi napközi)	70	46
Falugondnoki rendszer működtetése	69	47
Hétfévi és nyári gyermekétkeztetés biztosítása	68	48
Személyiségfejlesztő és tanulásmotivációs tréningek a legfeljebb nyolc általánost végzettek számára a szakképzést megelőzően	67	49
Gyermekintézmények rugalmas nyitva tartása a szülők igényeihez igazodva	66	50
Gyermekek átmeneti otthonának, helyettes-hálózatnak kistérségi szinten történő kiépítése	64	51
Szociális gazdaság keretében megvalósuló foglalkoztatási programok (pl. hagyományos „háztáji gazdaságok” újjáélesztése)	63	52
Kisgyermek felügyeletének, ellátásának biztosítása a munkaerő-piaci programok, képzések ideje alatt	60	53
Bölcsődei szakemberek képzése	50	54

2. melléklet Előrehaladási összefoglaló 2006–2011

2006 (augusztus – december)	2007	2008	2009	2010	2011. június 30-ig
szükségletfelmérés, célzott vizsgálatok, utánkövetés					
szükségletfelmérés a helyi döntéshozók és szakemberek körében	két survey (300 gyerekes hzt.); óvodások és óvodáztatás kistérségi helyzete (Sulinova pilot); interjúk helyi szakemberekkel	survey (2007-es minta utánköv.); otthoni táplálkozás; fiatalok (15–29) helyzete; roma nők gyermekvállalása; intézményes étkeztetés	telepprogramok előkészítése – kérdőív, interjúk az érintettekkel és döntéshozókkal (Magyargéc, Rimóc); 120 tartós munkanélküli körében végzett felmérés (hat település); 120 fiatal interjú és csoportos vizsgálata (hat település – második esély program)	survey (300 gyerekes háztartás); első osztályosok pedagógiai felmérése; 4 éves gyerekek állapotfelmérése;	
korai képességgondozás, települési Biztos Kezdet Gyerekházak (GYH) – kialakítása, működtetése					
egy GYH kialakítása és működtetése	bővítés – két GYH	bővítés – három GYH	bővítés – öt GYH	bővítés – nyolc GYH	nyolc GYH működtetése, majd májustól 7 (a ludányhalászi gyh bezárt)
közoktatási program, pedagógus műhelyek, iskolai koordinátorok hálózata, mestertanári program, tanodák, iskolai szabadidős programok					
	pedagógus műhelyek; iskolai koordinátori hálózat (8 iskola);	pedagógus műhelyek; iskolai koordinátori hálózat (8 iskola); módszertani támogatás az iskoláknak; tanodák előkészítése szülőkkel és pedagógusokkal; nyári tábor	iskolai koordinátori hálózat (8 iskola); módszertani támogatás az iskoláknak; két tanoda beindítása; iskolai délutáni szabadidős programok beindítása; nyári táborok és napközök	igazgatói műhely a 'jó iskoláról'; koordinátori hálózat bővülése (7 koordinátor – 9 iskola); három tanoda működése; iskolai délutáni szabadidős programok (7 iskola); nyári táborok és napközök	koordinátori hálózat bővülése (7 koordinátor – 9 iskola); három tanoda működése; iskolai délutáni szabadidős programok (7 iskola);

esély 2012/6

71

Darvas-Ferge: Gyerekeshely program a társadalmi és politikai mezőben

ifjúsági terek, programok, lemorzsolódó fiatalok programjai					
	közösségi terek kialakítása, fejlesztése	ifjúságsegítők alkalmazása és működése	ifjúságsegítők működése; toborzás a második esély programhoz	második esély program három településen	második esély program három településen
szociális szolgáltatások fejlesztése					
	szupervízió biztosítása a helyi szakembereknek;	szupervízió biztosítása a helyi szakembereknek;	adósságkezelési szolgáltatás bevezetésének előkészítése; magyargéci közösségi program kezdete – 'bázis' kialakítása és működtetése; rendszeres települési szakmaközi megbeszélések (egy település)	adósságkezelési szolgáltatás bevezetése (egy településen); magyargéci közösségi program működése; önkéntes program beindítása; rimóci közösségi program beindítása; rendszeres települési szakmaközi megbeszélések (hat település)	magyargéci közösségi program működése; önkéntes program beindítása; rimóci közösségi program; rendszeres települési szakmaközi megbeszélések (hat település)
foglalkoztatás segítése, munkaerő-piaci, munkavállalási tanácsadás, képzésekbe történő beiskolázás (együttműködve a helyi munkaügyi szervezetekkel)					
		Foglalkoztatási Információs Pontok üzemeltetése; szakképzésbe való bevonás (21 fő)	munkaerő-piaci esélyegyenlőség javításáért tanfolyamra beiskolázás (21 fő); szülői klubok; munkavállalási, pályaeorientációs tanácsadás	pályaeorientációs tanácsadás (16 fő); reinteegráló tanácsadás (20 fő); egyéni munka- és pályaeorientációs tanácsadás (112 fő); szociális szövetkezet, mint munkáltató	pályaeorientációs tanácsadás, reinteegráló tanácsadás, egyéni munka- és pályaeorientációs tanácsadás, szociális szövetkezet mint munkáltató

IT					
mentorok toborzása	IT mentori hálózat; két településen IT pont működtetése	IT mentori hálózat; 8 településen IT szolgáltatás; nyári tanfolyamok gyerekeknek; digitális írástudás-képzések a GYH-ban	IT mentori hálózat; 9 településen működő szolgáltatás; digitális írástudás-képzések az IT pontokon	IT mentor hálózat; 11 településen működő szolgáltatás; digitális írástudás-képzések; megyei eMagyarország központ működtetése;	IT mentor hálózat; 11 településen működő szolgáltatás; digitális írástudás-képzések; megyei eMagyarország központ működtetése;
szociális szövetkezet					
	előkészítés, önkormányzatokkal való egyeztetés	előkészítés (közösségi megbeszélések, tájékoztatók)	megalakulás és működtetés (IT, hulladékgazdálkodás, szövetkezetfejlesztés); 4 településsel szerződés hulladékszállításra;	működtetés; hulladékválogató üzem építésének megkezdése; hulladékszállítás négy településen;	működtetés; hulladékválogató üzem építésének megkezdése; hulladékszállítás négy településen;
egészségesebb gyerekkor					
			iskolai egészségnapok	iskolai étkeztetés feltételeinek javítása; iskolások orvosi szűrővizsgálata (600 gyerek)	iskolai egészségnapok
képzések, tapasztalatszerék a program, valamint az önkormányzatok szolgáltatásaiban dolgozó munkatársak számára					
helyi döntéshozók és szakemberek csoportos tréningje; rendszeres képzés a program szolgáltatásaiban dolgozóknak (szakterületenként); óvodai képzések;	helyi döntéshozók és szakemberek csoportos tréningje; rendszeres képzés a program szolgáltatásaiban dolgozóknak (szakterületenként); 120 órás képzés a programról; óvodai képzések;	rendszeres képzés a program szolgáltatásaiban dolgozóknak (szakterületenként); szupervízió a programban dolgozók számára; gyermekjogi képzés; tapasztalatszerés (Zákány – gyerekház)	120 órás képzés a programról; rendszeres képzés a program szolgáltatásaiban dolgozóknak (szakterületenként); szupervízió a programban dolgozók számára; gyermekjogi képzés;	rendszeres képzés a program szolgáltatásaiban dolgozóknak (szakterületenként); program hét munkatársának részvétele az OFI képzésén (alternatív vitamódszerek; resztoratív technikák); Kedvesház pedagógiai képzés;	rendszeres képzés a program szolgáltatásaiban dolgozóknak (szakterületenként); Helyi ifjúsági munka továbbképzés Márciusban Miskolcon 4fő

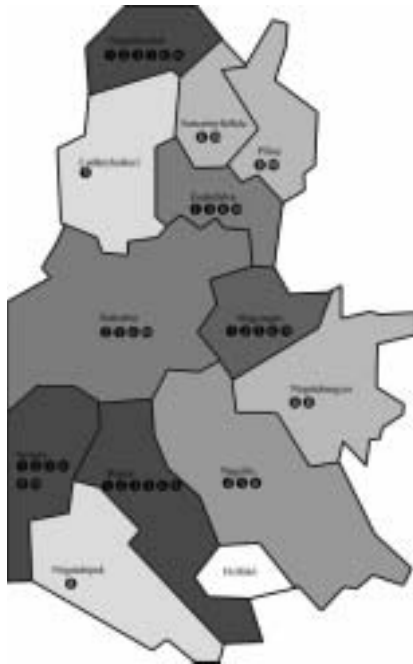
	óvodai képzések; tapasztalatscser (Kecskemét – könyvtár, Úppony – ifjúsági program)	Nagykátá – családsegítő és gyerekjóléti szolgálat, Sósartyány – telepprogram, Bátornyerenye – adósságkezelés	csoportanimálási képzés, 180 órás közösségi munka képzés; tanórai differenciálás, befogadó iskola, pedagógiai módszertani képzés; tapasztalatscser (Bátornyerenye – tanoda, Tálya – szövetkezet, Rozsály – településfejlesztés, Tarnabod – egészségnap)	tanórai differenciálás, befogadó iskola, pedagógiai módszertani képzés; DIA képzés; tapasztalatscser (Bátornyerenye – tanoda, Nyírtelek – Kedvesház, Budapest – Gyermekek Háza, Hejőkeresztúr – iskola) rendszeres képzés a program szolgáltatásaiban dolgozóknak (szakterületenként); program hét munkatársának részvétele a DIA képzésén (alternatív vitamódszerek; gyermekjogi képzés; csoportanimálási képzés, 180 órás közösségi munka képzés; Kedvesház pedagógiai képzés; tanórai differenciálás, befogadó iskola, pedagógiai módszertani képzés; resztoratív technikák); tapasztalatscser (Bátornyerenye – tanoda, Nyírtelek – Kedvesház, Budapest – Gyermekek Háza, Hejőkeresztúr - iskola)	szakemberek felkészítés az egészséges életmódra, védőnőknek a kora gyermekkori fejlődésről, kistérség szakembereinek képzés az egészséges életmódról, óvónók képzése a kora gyermekkori fejlődésről, a kora gyermekkori fejlődésről továbbképzés
a program helyi társadalmisításának főbb eszközei és színterei					
kistérségi és települési fórumok, látogatások, megbeszélések	program hírlevél	szakmai konferencia	szakmai konferencia; gyerekbizottság és szakterületi albizottságainak létrehozása	Peer Review; gyerekbizottság és szakterületi albizottságaik működése	Norvég Záró konferencia április 29–30, szakterületi albizottságaik működése

2. melléklet folytatása – Az SzGYEP településekhez kötődő rendszeres szolgáltatásai és programjai – 2010. ősz

Település	Gyerekház	Iskolai koordinátori hálózat	Tanoda	Iskolai szabadidős programok	IT pontok, teleházak	Közösségi ház	Második esély program	Havonkénti szakmaközi megbeszélések
Endrefalva	x	x		x	x		x	x
Hollókő								
Ludányhalászi	x	x		x				x
Magyargéc	x	x		x	x	x	x	x
Nagylóc	x	x	x	x	x			x
Nógrádmegyer					x			
Nógrádsipek					(x)			
Nógrádszakál	x	x	x	x	x		x	
Piliny		x			(x)			
Rimóc	x	x	x	x	x		x	x
Szécsény	x	x		x	x			
Szécsényfelfalu		x			(x)			
Varsány	x	x		x	x		x	x

Darvas-Ferge: Gyerekesély program a társadalmi és politikai mezőben

- | | |
|--------------------------------------|------------------------------------|
| ❶ gyerekház | ❷ iskolai koordinátor |
| ❸ tanoda | ❸ tanórán kívüli iskolai programok |
| ❹ nyári napközis táborok | ❹ IT |
| ❺ „második esély” ifjúsági programok | ❺ ifjúsági klub |
| ❻ szociális és közösségi munka | ❻ egészségügyi napok és szűrés |



2009



2010

Darvas–Ferge: Gyerekesély program a társadalmi és politikai mezőben

Fontosabb tanulmányok, kiadványok

- Bass L., Darvas Á., Ferge Zs.: A szegénységben élők – különösen a gyermeces családok – helyzetének változása 2001 és 2006 között In: Stratégiai kutatások 2006–2007. MTA-MEH Budapest 2007 p. 7–38.
- Bass L., Darvas Á., Ferge Zs., Simon M. (2008): A gyerekszegénység csökkentése továbbra is kulcskérdés. A Gyerekszegénység Elleni Nemzeti Program első két évéről. Esély 4. 25–52.
- Bass L., Darvas Á., Farkas Zs., Ferge Zs., Simon M., Velki R. (2009): Gyerekek Szécsényben. Kistérségi alkalmazási kísérlet. Gyerekesély Füzetek 4. MTA TK. Budapest 2009. p. 115.
- Ferge Zs., Bass L., Darvas Á., Hadházy Á. (2009): A gyerekszegénység elleni nemzeti stratégia sorsa költségvetési megszorítások és válság idején In: Stratégiai kutatások 2008-2008. MTA-MEH Budapest 2009. p. 7–30.
- Ferge Zs., Bass L., Darvas Á., Hadházy Á. (2010): A gyermek-kutatások tudományos és szakpolitikai jellege. In: Stratégiai kutatások 2009–2010. MTA-MEH Budapest 2010. p. 7–28.

Filmek

- Tíz év múlva. Rövidfilm. 10' (2010) A Magyarécci Roma Filmiskola Alkotóközössége Műhelyéből. Rendezte: Salamon András
- Gyerekesélyek Szécsényben. Dokumentumfilm 50' (2011). Rendezte: Géczy Dávid

KÓBOR KRISZTINA

Kapcsolatok jellemzői – jellemző kapcsolatok két régió szociális és gyermekvédelmi célú civil/nonprofit szervezetei között

A tanulmány egy nagyobb lélegzetvételű kutatás eredményei egy részének bemutatására vállalkozik. A 2009–2010-ben folytatott kutatás a szociális és gyermekvédelmi célú civil-nonprofit szervezeteket és kapcsolataikat vizsgálta két régióban: a Nyugat-dunántúliban és az Észak-alföldiben. Ennek során azt kívánta kideríteni, hogy a két régió vizsgált szervezetei hogyan kapcsolódnak egymáshoz, az önkormányzatokhoz, a forprofit szervezetekhez és a szociális és gyermekvédelmi ellátórendszer túlnyomórészt önkormányzati-állami szolgáltatásaihoz, intézményeihez. Kérdés volt az is, hogy miképp épülnek be ezek a szervezetek az informális szektor, a lakosság, a szolgáltatásokat igénybe vevők, a civil-nonprofit szervezetek alapját adó közegbe. Vajon az Észak-alföldi régió vagy a Nyugat-Dunántúl jobb kapcsolatépítő, illetve inkább a társadalmi önszerveződések vagy a piac integrál jobban? A tanulmány ezekre a kérdésekre próbál választ találni.

Bevezetés

Hegyesi Gábor (1989) a nyolcvanas évek magyar szociálpolitikai folyamataiban – szorosan kötve a politikai rendszerben, gazdaságban és társadalomban bekövetkező változásokhoz – három alapvető folyamatot vél felfedezni: a szociális problémák halmozódását és számuk emelkedését¹, az állami szociálpolitikai rendszer válságát², valamint az új szervezetek,

¹ Munkanélküliség, hajléktalanság, értékvesztés, devianciák, szegénység stb.

² Az államszocialista rendszer összeomlása, a „nincs szociális probléma” elvének megszűnése, egyes, az állam által biztosított, „ingyenesnek” tartott szolgáltatások megszűnése vagy fizetőssé alakulása, a paternalista-gondoskodó állam ideájának szétbukkanása.

mozgalmak³ keletkezését. Európai szinten ez az időszak a jóléti pluralizmus időszaka, amelyben elmozdulás érzékelhető a szolgáltatások irányában. Egyre több szükségletet ismernek el és fogalmazznak meg, társadalmi szinten, ugyanakkor a munkaerő-piaci krízis hatására foglalkoztatási programok indulnak el, illetve a demográfiai struktúra változása arra készteti a jóléti államokat, hogy bizonyos szolgáltatások biztosítását a magánszektorra hárítsák át (Kákai 2009). 1989-ben Ferge is ezt az álmod, ezt a hárompólusú társadalmat, a jóléti társadalom útját írja le Magyarországra számára, melyben a legfontosabb mozgatórugónak a társadalmi önszerveződés és mozgalmak együttesét látja, mint az állam és a piac befolyásolásának eszközeit az állampolgár érdekében (Ferge 1989). 2010-ben aztán ugyanő az, aki megállapítja, hogy ebből a prófétai látomásból nem sok vált be, és a szektor problémáiról nem sok szó esik. A három rendszerem (állam, gazdaság és civil társadalom) kiegyensúlyozott kapcsolatát, egymásra való hatását azonban továbbra is az integrált, jóléti társadalom alapjának tartja (Ferge 2010), a társadalomkutató szemével tehát ez az egyik legjobb indok arra, hogy a '89-ben még fő mozgatórugónak tekintett, ma pedig megújulni képes szektornak nyilvánított társadalmi mozgalmak és önszerveződés, valamint kapcsolataik vizsgálatát – ahogy jelen tanulmány is teszi – folytassa.

A kutatás vázlata

Jelen tanulmány tehát a fenti indokokra építve egy olyan, nagyobb lélegzetvételű kutatás egyik részének bemutatására vállalkozik, amelynek során 2009–2010-ben a szociális és gyermekvédelmi célú⁴ civil, illetve nonprofit szervezeteket⁵ és kapcsolataikat vizsgáltam két régió, a Nyu-

³ A mozgalmak intézményesülését elősegítette, amikor 1987-ben az alapítvány jogintézménye visszakerült a Polgári Törvénykönyvbe, majd 1989-ben megszületett az egyesülési jogról szóló törvény.

⁴ A legtöbb megközelítés (lásd pl. a KSH nonprofit szervezeteinek besorolását) a gyermekvédelmet, ebből következőleg a gyermekvédelmi célú szervezetek munkáját a szociális szféra tevékenységeihez sorolja. Én azonban szükségszerűnek érzem a két fogalom elkülönítését, ezzel is kiemelve, hogy más célcsoporttal foglalkozik, más jogszabály adta eszközökkel operál és különböző jogszabályok (1993. évi III. törvény és 1997. évi XXXI. törvény) alapján működik a szociális és gyermekvédelmi tevékenység ma Magyarországon. Néhány szakembernek bizonyára az is zavaró lesz, hogy a fogalomhasználatban nem választom ketté a gyermekjóléti és gyermekvédelmi kifejezéseket, ahogy ezt az 1997. évi XXXI. törvény megteszi. Ennek oka a fogalomhasználat egyszerűsítése, illetve az, hogy az imént hivatkozott jogszabály is a gyermekek védelméről szól, ezért a törvény címében érvényesített fogalmat használom magam is.

⁵ A fogalomhasználat változó, s legtöbbször szinonimaként használják a civil, nonprofit, NGO stb. kifejezéseket. Nárai (2007) dolgozatában tisztázni próbálja a zavaros fogalomhasználatot, s a civil társadalom fogalom keretén belül definiálja a társadalmi önszerveződéseket (civil szféra), amibe tartozónak tekinti a nonprofit szektort. Nárai megközelítése szerint a nonprofit szektor magában foglalja a civil nonprofit szektort és az államközeli nonprofitokat. Jelen tanulmányban – terminológiai vitákat elkerülve – törekszem a civil, illetve nonprofit kifejezés használatára, mely alatt elsősorban a civil nonprofit szektort

gat-dunántúli és az Észak-alföldi régió területén. A kutatás során első lépésben 10 győri szervezet vezetőjével készítettem interjút alapvető kapcsolati irányaik feltérképezésére, majd – egy célirányos adatbázis⁶ felállítását követően – 212 szervezet bevonásával kérdőíves adatfelvétel⁷ készült. Erre alapozva, a kérdőívet visszaküldő szervezetek közül 20 olyan szervezetet választottam ki, ahol fókuszcsoporthoz interjút készítettem, és 20 olyan szervezetet, ahol interjút vettem fel a szervezet vezetőjével vagy képviselőjével.⁸

Alapkérdésem mindvégig az volt, hogy miképp épülnek be ezek a szervezetek az informális szektor, a lakosság, a szolgáltatásokat igénybe vevők, a civil-nonprofit szervezetek alapját adó közegbe és milyen egyéb kapcsolatokat tartanak fenn. Ugyanakkor tisztában vagyok azzal, hogy már most felmerülhetnek olyan további kérdések, mint pl. milyen szakmai következményekkel (motivációk, előnyök és hátrányok, feszültségek, együttműködések stb.) járnak ezek a kapcsolatok, illetve hogy miért olyan fontos ez a két régió számomra, hogy témám szempontjából összevetésükre, vizsgálatukra vállalkoztam. A kérdés első felére tanul-

értem, nem az államközeli nonprofitokat. A civil-nonprofit kifejezés használatával azt hangsúlyozom, hogy az alulról építkező, de bejegyzett szervezetek adják a fogalomhasználat kiindulópontját.

⁶ Az adatbázist a Központi Statisztikai Hivatal, az APEH (NAV) és a bírósági nyilvántartás adataiból állítottam össze. A 2009–2010-es esztendő legfrissebb adatait tartalmazó bázis két régió szociális és gyermekvédelmi célú civil-nonprofit szervezeteit sorolta fel: egyik a Nyugat-dunántúli régió, másik pedig az Észak-alföldi régió. Összesen 2192 szociális és gyermekvédelmi célú szervezetet találtam a két régióban, melynek 1/3-a a Nyugat-Dunántúlon, 2/3-a pedig az Észak-Alföldön székel. Az adatbázisból mintát nem vettem, célom a minél teljesebb körű lekérdezés volt.

⁷ Összesen 212 szervezet küldte vissza kérdőívemet, 108 szervezet a Nyugat-Dunántúlról, 104 pedig az Észak-Alföldről. A vizsgált szervezetek céljaik szerint elsősorban adománygyűjtésre, családsegítésre, álláskeresők segítésére és foglalkoztatásra, terápiára, kutatásra, érdekvédelemre, közösségfejlesztésre és továbbképzésre alakultak. A szervezetek bevételeit vizsgálva a két régiót illetően megállapítható, hogy a szociális és gyermekvédelmi célú, civil-nonprofit szervezetek jelentős gazdasági erőt képviselnek a régiókban. 2009-ben a két régió vizsgált szervezeteinek összbevétele csaknem elérte a másfél milliárd forintot. Ebből az észak-alföldi szervezetek nagyobb arányban (825 millió Ft) részesültek, ami elsősorban nagyobb pályázati bevételeiknek köszönhető. Bevételeik megoszlása: összesen: 825 millió Ft; pályázatból: 444 millió Ft; önkormányzati támogatás: 62 millió Ft; állami támogatás: 92 millió Ft; adó 1 százaléka: 66 millió Ft; adományok: 22 millió Ft; egyéb (tagdíj, vállalkozási tevékenység): 92 millió Ft. Nyugat-Dunántúlon a bevételek megoszlása: összesen: 622 millió Ft; pályázat: 185 millió Ft; önkormányzati támogatás: 52 millió Ft; állami támogatás: 85 millió Ft; adó 1 százaléka: 165 millió Ft; adományok: 65 millió Ft; egyéb: 109 millió Ft. Foglalkoztatottak száma átlagosan: 10 fő/szervezet az Észak-Alföldön, míg a másik régióban csak 4 fő/szervezet. Hasonlóan az önkéntesek száma átlagosan az Észak-Alföldön 18 fő/szervezet, míg a Nyugat-Dunántúlon 9 fő/szervezet.

⁸ A visszaküldött kérdőívek alapján 40 szervezetet választottam ki, akikkel fókuszcsoporthoz interjút szándékoztam készíteni. Ebből 20 szervezet vállalta a fókuszcsoporthoz interjút, 20 szervezet esetében viszont időhiányra és a megszervezésre fordított kapacitáshiányra hivatkozásuk miatt csupán interjút sikerült készítenem. A fókuszcsoporthoz esetében a szervezetek választották ki legfontosabb kapcsolataik képviselőit (önkormányzat, önkéntesek, más civil-nonprofit szervezetek, vállalkozók, szakmai szervezetek stb.) és hívták meg a fókuszcsoporthoz.

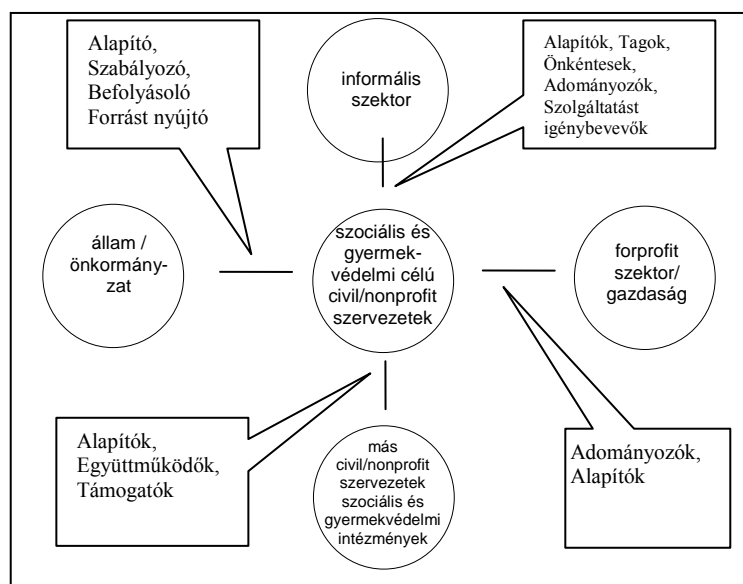
mányom fog választ adni, a két régió kiválasztásának motivációit viszont már most ismertetem.

A dolgozat kutatása két térségre irányul: a Nyugat-dunántúli és az Észak-alföldi régióra. A két régió kiválasztása tudatos abból a szempontból, hogy nagyon sok közös (pl.: három határ közelsége) és nagyon sok eltérő vonása (pl.: gazdasági feltételek, szociális és gyermekvédelmi ellátások egyenlőtlenségei) van a két térségnek, tehát a regionális összehasonlítás, valamint az azonosságok és a különbségek feltárása a szociális és gyermekvédelmi célú civil-nonprofit szervezetek kapcsolatai esetében egyaránt lehetővé válik. Ugyanakkor az is vizsgálható lesz, hogy a Fergefele (2010) rendszerstruktúra szerint a Nyugat-dunántúli régió nagyobb gazdasági ereje, vagy az Észak-alföldi régió jelentősebb társadalmi önszervező ereje a meghatározóbb egy-egy térség integrálása szempontjából.⁹

Kiindulópont

Írásom alapvető vázát az alábbi ábra adja, mivel ez mutatja meg prekonceptióm szerint a vizsgált szervezetek legfontosabb kapcsolatait, illetve jelzi a lehetséges kapcsolati formákat is.

1. ábra Szociális és gyermekvédelmi célú civil-nonprofit szervezetek alapvető kapcsolatai



⁹ Nyilván nem lehetek olyan elbizakodott, hogy az integráció kérdését erre a két tényezőre hagyatkozva határozzam meg, azonban jelen dolgozat terjedelmi korlátai és kitéűzött céljaim nem engedik meg, hogy az integrációra ható többi tényezőt (munkaerőpiac, az egyén informális kapcsolati hálója stb.) vizsgáljam.

Forrás: saját szerkesztés.

Ezen kapcsolatok közül legkorábban az *önkormányzatokkal* fenntartott együttműködések vizsgálata kezdődött meg hazánkban, a jóléti pluralista megközelítésre alapozva (Széman 1995, Bocz 1997, Mészáros–Sebestyén 1997, Széman–Harsányi 1999 és 2000, Kákai 2009, Sebestyén 2011). A modellben az általam felvázolt négy kapcsolódási pontot (alapító, szabályozó, befolyásoló és forrást nyújtó¹⁰) Sebestyén (2011) a kérdéskörre irányuló munkájában kiegészíti a deklaráció, a döntéselőkészítés, a szolgáltatásnyújtás, az intézményesülés formáival. A kapcsolattartás motivációjától függően pedig az önkormányzati civil-nonprofit kapcsolatokat távolságtartónak, kényszerű kapcsolatépítőnek vagy partnernek nevezi. Vizsgálatai szerint az utóbbi öt évben észrevehetően változtak ezek a kapcsolatok, intenzívebbek és szélesebbek lettek, emelkedett a közfeladat-ellátás a civil-nonprofit szervezetek részéről, s az önkormányzatok támogatási hajlandósága is nagyobb lett. Ugyanakkor a közpolitikai participáció még mindig sok helyen hagy kívánnivalót maga után, ebben kevesebb az előrelépés az önkormányzati és civil-nonprofit kapcsolatokat tekintve. Mindezt megerősítik Nárαι (2007) és Reisinger (2010) adatai, akik bár szűk kapcsolatrendszerrel számolnak be, biztatónak tekintik, hogy még azokon a településeken is¹¹, ahol csupán egyetlen civil-nonprofit szervezet működik, vagy egyetlen kapcsolatot tartanak fenn ezek a szervezetek, ez az egyetlen szervezet, vagy egyetlen kapcsolat az önkormányzat felé irányul.

Abrámon szintén potenciális, alapvető kapcsolatként azonosítottam a szociális és gyermekvédelmi célú civil-nonprofit szervezetek terén az *informális szektorral* fenntartott kapcsolatokat. Meglátásom szerint az egyének lehetnek alapítók, tagok, önkéntesek, adományozók, szolgáltatást igénybe vevők a vizsgált szervezetekben, s ezáltal tarthatnak fenn kapcsolatokat az alszektoral. E kapcsolatokat illetően Bartal Anna Mária (2005) és Szakál (2006) kutatásai szerint nagyon sok civil-nonprofit szervezet alapvető problémája, hogy nem találja meg az utat a lakossághoz, nem ápol élő kapcsolatokat a társadalommal. Reisinger (2010) kutatásai az általa vizsgált szervezeteket tekintve szintén megerősítik ezt az állítást. A három kutató eredményeinek ugyanakkor ellentmondanak a Czike és Kuti által (2006) felvett önkéntes vizsgálatok, amelyek azt mutatják, hogy a tevékenységek színesedtek, differenciált formát öltöttek, a társadalmi szolidaritás erősödött és az egyének szociális szerepvállalása nőtt. Az én szervezeti célcsoportomat tekintve pedig úgy gondolom, nem engedhetik meg maguknak a szociális és gyermekvédelmi célú civil-nonprofit szervezetek, hogy a társadalom tagjait ne vonják be tevékenységükbe, tekintve, hogy az oktatás és az egészségügyi szervezetek mellett tipikusan a szociális és gyermekvédelmi tevékenység az, amely a társadalom tagjaira, az informális szektorra irányul, a szolgáltatást igénybe vevők nélkül ugyanis a szervezetek létjogosultsága kérdőjeleződik meg.¹² Mindezt a

¹⁰ Ezt a szerepet a Sebestyén (2011) által támogatónak nevezett szereppel azonosítottam.

¹¹ A Nyugat-dunántúli régió viszonylatában.

¹² Ezzel a kijelentéssel nem csak és kizárólag a hátrányos helyzetű emberek csoportjaira utalok, bár a szociális munkát sokszor azonosítják a csak és kizárólag „problémás” emberekkel való foglalkozással. Jelen dolgozatban azonban én a társadalom, a közösségek,

Bartal – Kákai – Szabó (2005) által Debrecenben felvett kapcsolathálózati vizsgálat is megerősíti, mely szerint nem elég, hogy a szociális célú civil-nonprofit szervezetek voltak a vizsgálat helyszínén a legaktívabbak a kapcsolatalakításban, de erős eltolódás volt tapasztalható az informális szektor felé.

A következő alapvető kapcsolat a *forprofit szervezetekkel*, a gazdasággal fenntartott kontaktus. Az 1. ábrán adományozókként és alapítókként definiáltam az ezzel a szektorral fenntartott kapcsolatokat, kifejezve azt az általános nézetet, mely a mai civil-nonprofit szektorban Magyarországon erre a két tevékenységre szűkíti a forprofit és a nonprofit szektor kapcsolatát. Reisinger (2010) kutatásában ugyanakkor azt a biztató ténytet találta, hogy bár a településfejlesztő civil-nonprofit szervezetek többsége a Nyugat-dunántúli régióban csak egyetlen kapcsolatot tart fenn, de az az egyetlen kapcsolat az önkormányzat után a forprofit szervezet(ek) irányában a leggyakoribb. Ugyanakkor Reisinger nem vizsgálta a kapcsolat formáit.

A más civil-nonprofit szervezetek, valamint a szociális és gyermekvédelmi szakmai szolgáltatások tekintetében három kapcsolati formát azonosítottam: alapítók, együttműködők, támogatók. Ezekben, az általam alapvetőnek nevezett kapcsolati formákon túl azonban természetesen érdeke a szervezeteknek, hogy pályázatkezelő szervezetekkel, szakmai hálózatokkal, módszertani intézményekkel, esetlegesen egyházakkal is felvegyék és tartsák a kapcsolatot, ha a Kákai (2009) fogalomrendszerében sikeresnek nevezett szervezetek közé akarnak tartozni. Kákai (2009) vizsgálatából ugyanis egyértelműen kiderült, hogy maguk a civil-nonprofit szervezetek is úgy gondolják, hogy amelyik szervezet sikeres akar lenni, annak muszáj széles körű kapcsolatrendszer működtetnie. A „sikeres” fogalmat az általam vizsgált szociális és gyermekvédelmi célú civil-nonprofit szervezetekre alkalmazva úgy gondolom, hogy ebben az esetben a széles körű kapcsolatrendszer működtetése a szolgáltatások minőségének emelkedéséhez járul hozzá.

Fogalmak definiálása

A két régióban vizsgált szociális és gyermekvédelmi célú civil-nonprofit szervezetek közül a legtöbb szervezet *kapcsolatnak tekintette* két szervezet között, ha egymást kölcsönösen tájékoztatják terveikről, illetve *partnerségnek és együttműködésnek minősítette* a közös célok, tervek létrehozását és megvalósítását. Szintén a partnerség és együttműködés kategóriájába sorolták azt a helyzetet, ha két szervezet konkrét feladat megvalósításához együttműködési megállapodást köt, majd az abban foglaltakat realizálja.

Ezen, általuk definiált kapcsolatok mérésére jelen dolgozatban négy mutatót vezettem be:

– Kapcsolatok értéke: a vizsgált szervezetek hogyan értékelik 1–5-ig

a csoportok, az egyének jól-létének emelésére szerveződött elemeknek tekintem a szociális és gyermekvédelmi célú civil-nonprofit szervezeteket, ennek megfelelően tevékenységüket mindenkire kiterjedőnek definiálom.

terjedő skálán az általuk fenntartott kapcsolatok fontosságát az informális szektorral, az önkormányzatokkal, a forprofit szektorokkal és más, civil-nonprofit szervezetekkel.

– A kapcsolatok gyakorisága: a vizsgált szervezetek hány százalékánál jelennek meg az egyes kapcsolati formák. Értelemszerűen a különböző szervezetekkel, szektorokkal fenntartott kapcsolati formát más és más indikátorokkal jelöltem (2. táblázat).

– Kapcsolatfelvétel formája: ennél a mutatónál két kérdéskörben mozogtam, egyrészt arra voltam kíváncsi, ki kezdeményezte a kapcsolatot, másrészt pedig arra, hogy ez milyen formában történt (személyes vagy intézményesült megoldásokon keresztül).

– Kapcsolat típusa: alapvetően eseti és rendszeresen fenntartott kapcsolatokat különböztetek meg. Eseti kapcsolatok közé sorolom a közös rendezvényszervezést, az adományozást, a kisebb projektek megvalósítását, míg a rendszeres kapcsolatok közé tartozik a hosszabb távú projektmegvalósítás, az önkéntes munka, vagy akár a megrendelőként való megjelenés.

Kapcsolatok értéke, gyakorisága, típusai és a kapcsolatfelvétel formája

A vizsgált szervezetek legfontosabb kapcsolatnak a lakossággal, informális szektorral fenntartott kontaktust tartják, majd az önkormányzatok, más civil-nonprofit szervezetek és a forprofit szervezetek következnek (1. táblázat).

1. táblázat A kapcsolatok fontosságának átlaga a vizsgált szervezetek és a két régió esetében (2010) (n=212) (1–5-ig terjedő skálán)

A kapcsolat iránya	Nyugat-dunántúli régió	Észak-alföldi régió
Lakosság, informális szektor	5,0	4,7
Önkormányzat	4,5	4,4
Más civil-nonprofit szervezet	4,1	4,0
Forprofit szervezet	4,1	4,0

Forrás: saját szerkesztés saját kutatás alapján.

A kapcsolatok gyakorisága a fentiekől némileg eltérő képet mutat (2. táblázat).

2. táblázat A kapcsolat gyakorisága a vizsgált szervezetek és a két régió esetében (2010) (n=212)

A kapcsolat gyakorisága (%)	Indikátor	Nyugat-dunántúli régió	Észak-alföldi régió	Összesen
Lakosság, informális szektorral	önkéntesek megjelenése a szervezeteknél	66%	67%	67%
Önkormányzattal	ellátási szerződések gyakorisága	6,5%	16%	11%
	civil referenssel fenntartott kapcsolat	30%	27%	28%
Más civil-nonprofit szervezettel	más civil-nonprofit szervezettel való kapcsolat, pályázati együttműködés formájában	19%	36%	28%
Forprofit szervezettel	forprofit szervezettel fenntartott kapcsolat	40%	26%	33%

Forrás: saját szerkesztés.

Az általam vizsgált szervezetek esetében a kapcsolat gyakorisága az informális szektort helyezi előtérbe. Ez az eredmény nem váratlan, hiszen a fentiekben a szervezetek ezt a szektort tekintették a legfontosabb kapcsolatuknak. A gyakoriságot a megjelenő önkénteseken keresztül mértem, s e szerint a szervezetek több mint kétharmadánál van jelen önkéntes tevékenységet végző személy. A két régió nem mutat eltérést a kérdésben, s az interjúk is megerősítik a kérdőíves eredményt.

„Hát tulajdonképpen van rá lehetőség, hogy megmozdítsuk, megmozgassuk az embereket úgynevezett, idézőjelbe mondom: társadalmi munkára. A munkaerőpiacon is nagyon érdekes, nagyon sokáig üzemeltettünk munkanélküliek klubját és ezt munkanélküli fogta össze.” (13. fókuszcsoporthoz tartozó interjú, Nyugat-dunántúli régió, város)

Az interjúk azt is megmutatták, hogy a szociális és gyermekvédelmi tevékenységet folytató civil-nonprofit szervezetek többoldalú kapcsolatot tartanak fenn a lakossággal. Az interjúval vizsgált szervezetek túlnyomó többsége (négyötöde) jelezte, hogy szolgáltatásaik működtetése kapcsán kötődnek leginkább az informális szektorhoz.

„Hát jöjjenek, mert minél, ugye az a lényeg, hogy minél többen legyenek, úgyhogy minél szélesebb réteg.” (10. interjú, Nyugat-dunántúli régió, város)

„... egy civil szervezetnek magának kell feltérképezni az adott térségnek, településnek a rászorulóit. Azokat meggyőzni arról, hogy miért jó. Igenis bebizonyítani, hogy miért fontos, ha kapcsolatban van velünk. És programokat szervezni, és csinálni, csinálni.” (5. fókuszcsoporthoz tartozó interjú, Észak-alföldi régió, megyeszékhely)

A kapcsolat gyakorisága alapján a második helyen a forprofit szervezetek szerepelnek. A vizsgált szervezetek egyharmada tart kapcsolatot gazdasági szervezetekkel, s ebben a kérdésben a Nyugat-dunántúli régió szervezetei aktívabbak.

A *kapcsolatfelvétel formája* szerint a legtöbb esetben a vizsgált civil-nonprofit szervezet kereste meg a vállalatot, bár arra is volt példa, hogy fordítva történt. A kapcsolatokban – ahogy máshol is – a személyes ismeretségek (barátok, ismerősök) dominálnak, illetve sokszor segítenek más civil-nonprofit vagy önkormányzati szervezetek is elérni a potenciális támogatókat. Ugyanakkor a hirdetésen vagy egyéb módszerrel (pl. CISZOK-on keresztül) realizált kapcsolatfelvétel elhanyagolható jelentőségű. A *kapcsolat típusát* tekintve a legtöbbször természetesen adományozói kapcsolatról beszélhetünk, a közös rendezvények, adott esetben projektek megvalósítása sokkal kisebb mértékű, a vállalati önkéntes munka, ami a civil-nonprofit szervezet számára erőforrást, a forprofit szektor számára pedig csapatépítést jelent, alig jelenik meg (3 százalék). Megjelenése esetében viszont kreatív módon használják fel, például a vállalkozásnál dolgozók kerítést festenek a szociális és gyermekvédelmi célú civil-nonprofit szervezet által fenntartott intézményben.

A forprofit szektorral való kapcsolat a kvalitatív módszerekkel vizsgált szervezetek közül csupán öt szervezet esetében említődött. Egyik szervezet esetében ezek a kapcsolatok természetesebbek, mivel megváltozott munkaképességűek és fogyatékkal élők védett foglalkoztatását szervezi, így az adott vállalkozók *megrendelőként* szerepelnek az életében. Ez a szervezet kiegészítette tehát a forprofit szektorhoz fűződő kapcsolati tipológiámat, a megrendelő kapcsolattípussal. A többi szervezet esetében a vállalkozókkal való kapcsolat átalakult az utóbbi időben. Sok támogató eltűnt – ezt elsősorban a gazdasági válságnak tulajdonítják –, illetve már nem elsősorban pénzbeli adományokkal tudnak számolni, hanem rendezvények esetén természetbeni adományokkal. Több interjúban hangzott el, hogy sok helyen vált hiteltelenné a civil-nonprofit szektor, ezért kevesebb és más jellegű az adomány, illetve az is, hogy kellemetlen kérni, koldulásnak érzik a szervezetek vezetői az adománygyűjtést.

Egy szervezet esetében hangzott el az, hogy nincs idő az adománygyűjtésre, és mivel a „megélhetésüket” a pályázatok is biztosítják, tehát inkább arra fordítanak energiát. Egy szervezet esetében pedig felmerült, hogy az sem mindegy a támogatók esetében, hogy ki az adott szervezet célcsoportja, hiszen gyermekek vagy fogyatékkal élők esetében könnyebben adnak bármilyen támogatást, szemben azzal, ha például hajléktalansokról van szó.

A gazdasággal való kapcsolat mindenki esetében kimerült az adománykérésben – szintén a kérdőív eredményeire hajazóan –, egyik szervezet esetében sem beszélhetünk arról, hogy alapítóként venne részt egy vállalkozás a civil-nonprofit szervezet életében, vagy a munkatársai önkéntes munkát végeznének.

Egy, fókuszcsoporttal vizsgált szervezet (Nyugat-dunántúli régió, város) esetében – mivel foglalkoztatási célú szervezetről van szó – a gazdasági kapcsolatok, a vállalkozók partnerként, nem adományozóként vannak jelen. Ezek a kapcsolatok innovativitást hoznak ennek a szervezetnek az életébe, mivel a civil-nonprofit szervezet menedzser szerepet tölt be a térség (két határon átnyúlóan értve) gazdasági, szociális és informális kapcsolatainak egymásra találásában és együttműködésében, ezáltal áll elő egy innovatív foglalkoztatási modell.

Két fókuszcsoporton az is elhangzott, hogy a támogatókat elsősorban

a civil-nonprofit szervezeteknek kell megkeresni, életükben nincs jelen a vállalkozások irányából induló kapcsolatfelvétel, kezdeményezés, társadalmi felelősségvállalás, ráadásul a támogatókat tekintve inkább magán-személyekről beszélhetünk, nem gazdasági szervezetekről.

„A civil mindig akkor keresi meg a forprofit szektort, ezt magunkról tudom, ha valamire szüksége van. Nem feltétlenül pénz, hanem akár kapcsolati tőke, akár egy együttműködési nyilatkozat aláírása, hogy ki legyen pipálva a pályázatban, mert azt kérték. Viszont nagyon kevés az olyan dolog, hogy figyelj, akarnak jönni hozzánk, 15 önkéntes, de már nem tudjuk hova rakni őket, nem foglalkoztatnád őket? Nem sorra kellene berakni, hanem mondjuk szendvicset osztogatnának, mikor nyáron kinn lapátolnak a munkások, vagy akármí, és amit én látok, hogy ez nem sok.” (2. fókuszcsoporthos interjú, Nyugat-dunántúli régió, megyeszékhely)

Az általam alapvetőnek tartott kapcsolatok közül az önkormányzattal és a más civil-nonprofit szervezettel fenntartott kapcsolatok szorulnak a harmadik helyre, gyakoriság szerint.

Az önkormányzatok esetében két mérőszámot alkalmaztam: az ellátási szerződések gyakoriságát, illetve a civil referenssel fenntartott kapcsolatokat vizsgáltam. Az ellátási szerződések gyakorisága az Észak-Alföldön nagyobb, a Nyugat-dunántúli régióhoz viszonyítva, viszont összesítve – a mérőszám speciális voltából adódóan – is alig egytizede a szervezeteknek tart fenn ilyen jellegű kapcsolatot az önkormányzatokkal. A civil referenssel fenntartott kapcsolat már nagyobb gyakoriságot mutat, csaknem a szervezetek egyharmadánál jellemző.

A más civil-nonprofit szervezettel fenntartott kapcsolat is a szervezetek csaknem harmadát jellemzi. Ezt a kapcsolatot a pályázati együttműködések vizsgálatával mértem. Mivel a pályázatokból befolyó támogatások az Észak-alföldi régióban mutattak nagyobb mértéket (444 millió Ft a 2009. évben), nem meglepő, hogy a pályázati együttműködések is itt a jelentősebbek, a szervezetek 36 százalékánál jelennek meg, szemben a nyugat-dunántúli 19 százalékkal. Ugyanakkor ez azt is jelenti, hogy az együttműködések gyakran inkább csak meghatározott időszakra szólnak, és a pályázati időszak leteltével nem folytatódnak – vagy magában a pályázati időszakban is csak látszat-együttműködésekéről van szó. A másik problémája a pályázatoknak és az ilyen jellegű együttműködéseknek az, hogy a szervezetek hiába hoznak létre újszerű szolgáltatást a pályázat időtartama alatt, annak megszűntével a szolgáltatás fenntarthatósága nem biztosított. Mindez veszélyezteti a szolgáltatást igénybe vevők életminőségének emelését és a szervezet létét is. A pályázati együttműködéseknek – erre alapozva – tehát általában hátrányait fogalmazták meg a szervezetek, egyetlen szervezet tudott ezekről az általában eseti együttműködésekéről pozitívumot is mondani. Ez a válaszadó úgy gondolja, hogy a sikeres és jól megvalósított pályázatok és az ezáltal létrejött együttműködések referenciaként szolgálnak mások felé, és egyrészt ezáltal újabb nyertes pályázatokat tudnak realizálni, másrészt pedig megkeresik őket más szervezetek együttműködési szándékkal, tehát nemcsak anyagi, de kapcsolati tőkéjük is bővül. *A szervezetek pályázati kapcsolatai révén tehát újabb kapcsolati forma realizálódik, a referenciamunka.* Ezek tehát azok az összeköttetések, melyek már a szervezet tevékenysége kapcsán alakul-

tak ki, pl. elvégeznek egy kutatást, lebonyolítanak egy nagy projektet és ezért keresik meg őket más szervezetek, ami a hosszabb távú együttműködés alapja lehet.

A két régióban 2009-ben a szociális és gyermekvédelmi célú civil-nonprofit szervezetek csaknem fele vett részt főpályázóként nyílt pályázaton, míg zárt pályázaton (csak bizonyos szervezetek számára kiírt és megpályázható programok) a szervezetek 6 százaléka. A benyújtott pályázatok közül együttműködést célzó, illetve együttműködésen alapuló pályázat átlagban négy valósult meg minden vizsgált szervezetnél a 2007–2009 közötti időszakban, és a vizsgált szervezetek körülbelül harmadának van pályázati együttműködésen alapuló tapasztalata.

A két szervezet közti leggyakoribb pályázati együttműködési cél és megvalósított tevékenység egyértelműen a rendezvények szervezése és megvalósítása (a két régió vizsgált szervezeteinek 14 százalékánál jellemző). A második helyen a szociális vagy gyermekvédelmi szolgáltatás nyújtása szerepel (13 százalékánál), ezután pedig a szakmai tapasztalatcsere következik (10 százalékánál).

A pályázatok mellett megjelenő *speciális kapcsolati forma a más civil-nonprofit szervezet létrehozása, mellyel a szervezetek saját súlyukat duplikálják, illetve saját kapcsolati tőkéjüket növelik*. Összesen a vizsgált szervezetek 13 százaléka hozott létre összesen 36 újabb szervezetet. A létrehozó szervezetek fele a Nyugat-dunántúli, fele pedig az Észak-alföldi régióban folytatja tevékenységét. Leggyakrabban szociális, érdekvédelmi, oktatási, kulturális, majd gyermekvédelmi célokkal hoznak létre szervezeteket. Az új szervezet gyakran jön létre más célokkal, mint a létesítő szervezet, azért, mert a tevékenysége eredetileg a létesítő szervezet egyik mellékága volt. Ugyanakkor ez azt is jelenti, hogy a létesítő szervezet más célú civil-nonprofit szervezetekkel való kapcsolatai és együttműködési esélyei is nőnek.

A leggyakoribb oka az új szervezet létesítésének a kapcsolathálózat bővítése, ugyanakkor azonban cél lehet egy speciális, hiánypótló tevékenység ellátása az újonnan létrehozott szervezettel, a pályázati esélyek és források növelése, a lobbitevékenység erősítése, illetve közreműködés a terület civil-nonprofit szektorának növelésében is.

A legtöbb szervezet esetében – a kérdőívet kiegészítve – az interjúkon még *kapcsolatként említődött a más ágazatba tartozó szervezetekkel fenntartott kapcsolat*. Teljesen természetes kapcsolatként említették az egészségügyi, kulturális, oktatási, sport és szabadidő célú szervezetekkel való együttműködést, általában közös rendezvényszervezés formájában. Úgy tűnik, ezek a szervezetek kevésbé jelentenek a szűkös forrásokért való versenyben riválisokat, mint a más szakmai szervezetek, ráadásul a komplex problémák, amikkel a szociális és gyermekvédelmi célú civil-nonprofit szervezetek szembekerülnek, a másokkal való interprofesszionális együttműködésben jobban kezelhetők (pl. gyakori egy kulturális célú civil-nonprofit szervezettel együttműködve az adománygyűjtés).

A teljes képhez azonban az is hozzátartozik, hogy a 20 interjú közül 10 szervezet, míg a 20 fókuszcsoporthoz kilenc szervezet képviselőjével folytatott interjú során derült ki, hogy *az adott szervezet képviselője más civil-nonprofit szervezetekben is aktív tag vagy tisztségviselő*. A „rekordot” egy szombathelyi egyesület vezetője tartja, aki 16 szervezetben működik közre és egyúttal a szombathelyi civil kerekasztal vezetője is. Kutatásaim

nem szolgáltatnak elegendő megerősítést arra vonatkozóan, hogy az aktivitásnak ez a magas foka minden esetben együtt jár-e a kapcsolatok magas multiplicitásával is. Az említett szombathelyi egyesület vezetője esetében azonban mindenképpen, hiszen a körülötte szövődött viszonyrendszerben az érdekvédelmi tevékenységtől kezdve a rendezvényszervezésig minden elképzelhető forma előfordul.

Nyilvánvaló, hogy az aktív civil szervezeti képviselőknek az újabb és újabb szervezetbe (kapcsolatrendszerbe) irányuló rekrutációját meghatározza az előzőleg kialakított kapcsolataik jellege, ugyanúgy, ahogy az újabb, létrejövő kapcsolatok jellegét is meghatározzák korábbi kapcsolataik. Ez a magyarázat a később felvetendő problémára is, mely szerint a civil szektor egyik alapvető problémájaként említhető a túlzásba vitt személyesség. Lehet tehát, hogy az interjúk nem szolgáltatnak elég adatot a kapcsolatok multiplicitásának vizsgálatára, mégis, a problémák közt előtérbe kerülő, személyes alapon működő kapcsolatok arra engednek következtetni, hogy a viszonyrendszerek, főként a több szervezetben közreműködő „aktív civilek” között mindenképpen többrétegűek.

Az interjúval és fókuszcsoporthoz tartozó interjúval vizsgált szervezetek egyéb kapcsolatokat is említettek: a szociális és gyermekvédelmi ellátórendszer intézményeivel, szolgáltatásaival; pályázatkezelő szervezetekkel, sajtóval, szakminisztériummal, Munkaügyi Központtal, a Regionális Kutatási Központokkal; külföldi szervezetekkel; egyházakkal és felsőoktatási intézményekkel.

Összesen négy szervezet esetében beszélhetünk arról, hogy alapítói kapcsolat van a civil-nonprofit szervezet és egy-egy szociális intézmény között, a többiek esetében együttműködést említettek az interjú adó szervezetek képviselői. Az alapítói kapcsolatban álló szervezetek az intézményért dolgoznak, egyik esetben mégis elhangzott, hogy az intézmény fenntartója nem támogatja az alapítvány működtetését.

Az esetek kétharmadában az együttműködés sem konfliktusmentes. A problémák legnagyobb része abból adódik, hogy a szociális és gyermekvédelmi ellátórendszer nem becsüli a vizsgált szervezetek által nyújtott szolgáltatás(oka)t, holott azok átfedik és ezáltal könnyítik az ő munkájukat is. Jó példaként említhető a szolnoki Kamasz Tanya Egyesület tevékenysége, akik országos mintaprojektként működtetnek Ifjúsági Közösségi Házat hátrányos helyzetű gyermekeknek, ezáltal rendezvényeket, szabadidős programokat, táborokat szerveznek, és tökéletesen lefedik a gyermekjóléti szolgáltatás alapfeladataként számon tartott szabadidős programok szervezése tevékenységet, nagyban megkönnyítve a gyermekjóléti központban dolgozó túlterhelt családgondozók munkáját.

Egy fókuszcsoporthoz tartozó esetben említette az egyik alapítvány képviselője (aki jelen esetben gyermekjóléti alapellátás feladatátvállalásának keretében tart fenn intézményt), hogy az intézmény indulásakor az ott dolgozó szakembereknek szembe kellett nézni a gyermekvédelmi ellátórendszer részéről érkező negatív megjegyzésekkel, amelyek jó szándékú laikusoknak minősítették őket. A megfelelő színvonalú szakmai munka ellátása, a kompetenciahatárok betartása aztán oldotta ezeket a feszültségeket. Ugyanakkor az is több, intézményfenntartó vagy szolgáltatásfenntartó szervezet által tapasztalható (az esetek felében), hogy a civil-nonprofit szervezet által fenntartott szolgáltatást, intézményt nagyon keményen

ellenőrzik, érzékelhetően keményebben, mint az önkormányzat által fenntartott intézményeket.

„Tehát mi is érzékeljük ezeket a problémákat, de igazából kiszolgáltatottak vagyunk. Tehát ebből kell dolgozni. Vagy vállaljuk, és ha vállaljuk, akkor meg kőkeményen számon kérjük rajtunk.” (4. számú fókuszcsoporthoz tartozó interjú, Észak-alföldi régió, megyeszékhely)

Pályázatkezelő szervekkel, sajtóval, szakminisztériummal, Munkaügyi Központtal és egy esetben a Regionális Kutatási Központokkal való kapcsolatokat is felfedtek a kvalitatív vizsgálataim. A fent felsoroltak közül is kiemelkedik a pályázatkezelő szervekkel fenntartott kapcsolat, s ezek közül is az NCA (Nemzeti Civil Alapprogram), valamint az önkormányzat mint pályázatkezelő szerv a meghatározó. Az általuk kiírt pályázatokra gyakorlatilag minden szervezet pályázik, s leginkább a szervezet működésének céljából. A többi kontaktus speciálisan a szervezetek tevékenységéből, valamint a *civil-nonprofit szervezeti vezetők/képviselők személyes kapcsolataiból* adódik, ezért csak egy-egy példán keresztül mutatkozik meg. *A személyesség azonban a többi kapcsolatban is javarészt (az esetek 90 százalékában) meghatározó kiindulási pont.* Az a szervezet tud több forrást allokálni az NCA-tól vagy az önkormányzattól, aki személyes ismeret-séggel rendelkezik a pályázat elbírálói között.

A két régió földrajzi elhelyezkedéséből adódóan nem csupán a hazai, de a külföldi kapcsolatok megjelenését is vártam a szervezetek kapcsolatai között. Ehhez képest meglepő volt, hogy csupán az interjúval vizsgált szervezetek negyede esetében említődtek ezek a kapcsolatok. Ezek közül is kettő szervezet nem a határmenti kapcsolatait használja ki, hanem az alapító dán anyaszervezethez kötődik, illetve egy norvég, szipőket gyártó céghez mint megrendelőhöz. A többi öt szervezet közül egy esetében alapító anyaszervezete osztrák, s e kapcsolat révén kötődik Ausztriához, tehát tulajdonképpen négy szervezet esetében beszélhetünk tudatos, elsősorban projektek révén kialakított határokat átlépő kapcsolatokról. Ebből egy szervezet Ausztriából és Németországból származó adományokat oszt szét, egy szervezet projektek révén tudatosan keres meg külföldön civil-nonprofit szervezeteket, egy szervezet jótékonyági rendezvények révén került kapcsolatba román értelmiségiekkel, és egy közös, magyar–román civil kezdeményezés is született e kapcsolat révén, egy szervezet pedig elsősorban rendezvények kapcsán keresi meg a hasonló problémákat kezelő civil-nonprofit szervezeteket, elsődlegesen Erdélyben.

Az Észak-alföldi régióban kezdeményezett külföldi együttműködések javarészt arra szolgálnak, hogy a magyar szervezetek mintát nyújtsanak (túlnyomórészt) román együttműködő szervezeteknek, míg a Nyugat-dunántúli régióban egy szervezet esetében beszélhetünk mintanyújtásról és mintavételről vegyesen, a többi szervezet esetében inkább mintavételről van szó. A „jó gyakorlatok”, minták nyugatról keletre terjedése figyelhető tehát meg.

Fontos kapcsolatként említődött még kettő, a kvalitatív vizsgálatban részt vevő szervezet által a református egyházzal, illetve az egyház által fenntartott intézményekkel való kapcsolat, egy szervezet esetében pedig kuratóriumi tagság szintjén képviselteti magát a görögkatolikus egyház

a maga erőforrásaival. Úgy tűnik tehát, hogy a civil-nonprofit szféra egy része már elkezdett együttműködni a kétségtelenül egyre nagyobb erőforrást képviselő egyházakkal¹³, ahelyett, hogy versenyezni próbálna velük. Mindez elkezdett némi eltolódáshoz is vezetni, visszafelé, a gyökerekhez, hiszen az állam szerepvállalása előtt az egyházak és magánszemélyek – sokszor egymással összefonódott formáiban – nyújtották a rászorulóknak számára a szociális ellátásokat (Kuti 1998).

A másik lényeges tanulsága a fókuszcsoporthoz tartozó interjúknak, hogy kutatásom során most először jelent meg *átpolitizálódott szervezet* (baloldali irányultsággal), annak ellenére, hogy a szervezetek véleménye a politikai befolyásoltsággal (bármelyik irányban) kapcsolatosan általában negatív volt az interjúk során.

„...komoly kötések szükségesek ahhoz, hogy valaki civil helyzetben előre lépjen, és ezek politikai kötések, jóllehet a civilitás ereje, a civil kurázi ereje abban lehetne, hogy független legyen.” (2. fókuszcsoporthoz tartozó interjú, Nyugat-dunántúli régió, megyeszékhely)

Az *átpolitizálódott szervezet* esetében viszont az a megközelítés fogalmazódott meg, hogy a rendszerváltáskor „kiöntötték a gyereket is a fürdővízzel együtt” (15. fókuszcsoporthoz tartozó interjú, Nyugat-dunántúli régió, város), és eltaposták a civil-nonprofit szervezetek alapjait adó Hazafias Népfrontot, Úttörő Szövetséget és gyermekbarát mozgalmat. A szervezet ezek maradványain hozta létre a mai egyesületét, gyakorlatilag ugyanazokat a tevékenységeket folytatva, és ugyanazokat a kapcsolatokat magával hozva. Politikai befolyásoltság tehát kapcsolatainak keresztül nyilvánul meg, és ezáltal nagyobb erőforrásokat tud generálni.

A fókuszcsoporthoz tartozó interjú nyomán még egy nagyon fontos kapcsolatra derült fény. A *szociális és gyermekvédelmi célú civil-nonprofit szervezetek*, amelyek bekerültek a vizsgálatomba, lényeges kapcsolatokat ápolnak *felsőoktatási intézményekkel*, programjaik, szolgáltatásaik, intézményeik fontos terephelyül szolgálnak a segítő szakmát tanuló hallgatók számára. Egy kiinduló szervezetről pedig az is elmondható, hogy a hallgatók részvétele működteti az egyesületet és csak ők nyújtják a szociális szolgáltatást.

Kapcsolatok motiváló tényezői, előnyei és hátrányai, valamint problémái

A fentiekben bemutatam a két régióban működő szociális és gyermekvédelmi célú civil-nonprofit szervezetek kapcsolati jellemzőit. A továbbiakban az ezekben a kapcsolatokban keletkező előnyöket és hátrányokat, motivációkat és problémákat vázolom fel a két régió vizsgált szerveze-

¹³ Néhány vizsgált szervezet esetében lehetőségem nyílt utánkövetést végezni 2012-ben. A 2010-ben megkérdezett egyik szervezet, mely a Nyugat-dunántúli régióban tart fenn családok átmeneti otthonát, 2012-től a bérek és juttatások biztos kifizetése érdekében, valamint a szolgáltatás további fenntartása érdekében új fenntartót keresett a korábbi, vezető által létrehozott alapítvány helyett. 2012-től így a szolgáltatást a Baptista Szeretetszolgálat tartja fenn.

teire vetítve. A bemutatás kiindulópontja az alábbi táblázat (3. táblázat), amely összefoglalja a kérdőíves vizsgálatomban talált motiváló tényezőket, előnyöket és hátrányokat, valamint problémákat.

3. táblázat A két régió vizsgált szervezetei által megvalósított kapcsolatok motivációi, előnyei és hátrányai, valamint problémái a kérdőíves vizsgálat alapján (2010) (n=212)

Motiváló tényezők	
<ul style="list-style-type: none"> - saját szervezet ismertségének növelése (a szervezetek 50 százalékánál*) <ul style="list-style-type: none"> - elérhető források növekedése (45 százalék) - szakmai kapcsolathálózat növekedése (40 százalék) <ul style="list-style-type: none"> - innovativitás, új ötletek (35 százalék) - pályázatokon való részvételi lehetőség növekedése (34 százalék) <ul style="list-style-type: none"> - lobbizási lehetőség növekedése (31 százalék) - más szervezetek megismerése (24 százalék) - erőforrások igénybevételei lehetősége (22 százalék) - felelősség és anyagi teher megoszlása (17 százalék) 	
Előnyök	Hátrányok
<ul style="list-style-type: none"> - több feladat látható el (35 százalék) - nagyobb kapcsolati rendszer és több tapasztalat adódik össze (31 százalék) - összeadódnak a tudások, csökkennek a terhek (28 százalék) - több egyénhez jut el a szervezet tevékenysége (21 százalék) - sikeresebb pályázati szereplések (20 százalék) - költséghatékonyság (18 százalék) 	<ul style="list-style-type: none"> - érdeklődések (24 százalék) - koordinátlanság (22 százalék) - konfliktusok (15 százalék) - bürokratizmus (13 százalék) - leterheltség (9 százalék) - függőség (9 százalék)
Problémák	
<ul style="list-style-type: none"> - személyi kapacitás hiánya (34 százalék) - kevés szervezet ismerete (26 százalék) - különböző szervezeti kultúra (24 százalék) - nehéz az eredmények kezelése (21 százalék) - infrastruktúra hiánya (15 százalék) - kevés szakember és tudás (14 százalék) - konkurenciának tekintik egymást a szervezetek (12 százalék) - kevés a bizalom az emberekben egymás iránt (11 százalék) 	

Forrás: saját szerkesztés.

* Relatív gyakoriság, a tényező említésének gyakoriságát jelzi.

A bemutatást a kapcsolatra, együttműködésre, partnerségre *motiváló tényezőkkel* kezdem. A szervezetek leginkább a saját szervezet ismertsége, az elérhető források és a szakmai kapcsolathálózat növelése érdekében

létesítenek kapcsolatot másokkal. Ebből következően – kérdőívem szerint – leginkább rendszeres információk közvetítésével, partnertalálkozók szervezésével, támogatásokkal és jó gyakorlatok megismertetésével lehet őket ösztönözni kapcsolatépítésre.

A motiváló tényezők alapján létrehozott együttműködések leggyakrabban céljai a jó gyakorlatok megismerése (a szervezetek fele említette), innovatív ötletek kidolgozása és/vagy átvétele (a szervezetek negyede említette), egyéni és szervezeti tanulás megvalósítása (a szervezetek negyede esetében), és ezáltal a megújulási képesség növelése (a szervezetek ötöde esetében). A két régió szervezetei között ezekben a kérdésben nem lehet kiemelkedő eltéréseket találni.

A kapcsolatok *előnyei* között a szervezetek felsorolták számomra, hogy a kontaktusok kialakításával több feladat látható el, nagyobb kapcsolat- és tapasztalatrendszer válik elérhetővé és felhasználhatóvá, összeadódik a tudások és csökkenek a terhek, több emberhez jut el a szervezet tevékenysége és ezáltal *a szervezet jobban be tud épülni a helyi társadalom életébe*, sikeresebb pályázati szereplések realizálódnak, illetve költség-hatékonyabb lesz a szervezet működése. A kapcsolatok adják tehát az alapját a szervezetek működésének, s a kapcsolatok további kapcsolatokat szülnek, amelyekre építeni lehet. Növekszik a szervezet ismertsége, ezáltal támogatottsága is, mind személyi, mind forrás szinten (pl. pályázati erőforrásokat többet tudnak szerezni konzorciumi együttműködések által). Ezek a források pedig több egyén támogatását teszik lehetővé, így a szervezet céljainak jobb, teljes körű megvalósulását. A kérdőív eredményeit az interjúk is alátámasztották:

„...több programban benne vagyunk, és ez olyan kapcsolati tőkét hoz, amiben én örömmel tapasztalom, hogy aztán felkéréseket kapunk egyébként... akár egy előadás erejéig, akár hogy a pályázatban működünk együtt. Nagyon sok partnerségben vagyunk jelen.” (14. interjú, Nyugat-dunántúli régió, megyeszékhely)

„...nagy családosoknál ugye halmozottan jelentkeznek közben a szociális problémák. És ezért is jók ezek a kapcsolatok, mert mindent egyedül én sem tudok megoldani, és ugye a családsegítő intézetnek, Máltásoknak szól az ember... tehát többen többet tudunk tenni. Ők tudják, ki az, akit meg lehet keresni, akár jogi úton.” (1. fókuszcsoportos interjú, Nyugat-dunántúli régió, város)

A jó kapcsolatoknak még egy lényeges előnyét látta az interjúkon részt vevő szervezetek kétharmada, mégpedig az információáramlást. Az információ pedig hatalom, ugyanúgy, mint a kapcsolati tőke.

„Tehát megy az információ is, és nem zárkózunk el egymás elől, nem riválisokat látunk mi egymásban, szerintem így jól működünk mi együtt. Ez városi tapasztalat, hogy jó a civil összefogás és egyre jobb a civil együttműködés.” (1. fókuszcsoportos interjú, Nyugat-dunántúli régió, város)

A jó kapcsolatoknak köszönhető gyors információáramlás azt is lehetővé teszi – legalábbis az 5. fókuszcsoporton (Észak-alföldi régió, megyeszékhely) elhangzottak szerint –, hogy innovatív ötletekből merítsenek a kapcsolatban állók. Bevallottan ez történik az egyik észak-alföldi civil-nonprofit szervezet szolgáltatásainak kialakításakor (pl. állatsimogató, bődíszműves képzés fogyatékkal élőknek, támogató szolgálat működtetése stb.).

Ezzel együtt viszont a szervezeteknek szembe kell nézniük a kapcsolatok, partnerségek *hátrányaival* is. Ezek közül is leginkább az érdekütközésekkel, amelyek előállhatnak a szervezetek között; azzal, hogy nehezebb a feladatok koordinálása, ezért fontos, hogy a partnerségben együttműködő valamelyik szervezet felvállalja a menedzser szerepet, mégpedig az együttműködő szervezetek által legalizáltan; illetve a partnerek közti konfliktussal is számolni kell, melynek kezelését és megoldását szintén a menedzser szervezetnek kell vállalnia. A partnerségek hátrányai között szintén megjelenik a bürokrácia, a szervezet függetlenségének korlátozása és a személyi kapacitás leterheltsége is.

A kérdőívben adott válaszokat a vizsgált civil-nonprofit szervezetek kiegészítették az interjúkban, ahol a fentiek mellett az együttműködések hátrányaiként említették – néhány esetben összemosva a kapcsolati problémákkal és a szervezetek gondjaival – a következőket: konfliktusok, hiteltelenség, versengés, kiszolgáltatottság, megbecsültség hiánya és bürokratizmus.

Elsődlegesen a személyes kapcsolatok hátulütőiként számon tartott hátrányokat említették az interjúk 90 százalékában. A személyes *konfliktusok*, „bratyizások”, „kéz kezét mos” alapon működő kapcsolatok azt is maguk után vonják, hogy ahol nincs „ismeretség”, ott hiába nyújt kiváló szakmai teljesítményt, innovatív ötletet a civil-nonprofit szervezet, nem fog előbbre jutni.

„Tehát nem a szervezetben végzett munka, hanem a kapcsolat döntötte el, hogy ki mennyit kap. (...) ...azon múlik, hogy ki a vezető, melyik bizottságba vannak bent.” (1. interjú, Nyugat-dunántúli régió, város)

„És ez a gyengesége a civileknek szerintem, hogy annyira egyszemélyesek vagy két-személyesek vagy... belterjesek, hogy ha valaki kilép, akkor az árulás, ha valaki át akarja venni... akkor az.... Tehát annyira ezek a személyes érzelmek, meg személyes kapcsolatok annyira érzékennyé teszik a szervezetet...” (15. interjú, Észak-alföldi régió, megyeszékhely)

A másik, hasonlóan kardinális kérdés (az esetek négyötödében) a *hiteltelenség*, amely mérgezi a kapcsolatokat. A sajtó által felkapott sikkasztási, átpolitizálódási botrányok, amelyekről időről-időre hallani lehet, bizalmatlanná teszik a magánembereket és a támogatókat is a civil-nonprofit szervezetek iránt, akiknek ebből káraik származnak.

„Ezek a gyűjtő szervezetek mindig a civilekből akarnak jól élni, mondtam is neki... a kuttyámat nem bíznam rátok, mert pályáztok, aztán költitek ide-oda, a másik felét meg mit tudom én. Bocsánat, de oda kell adni azt a pénzt a rászorultaknak.” (4. interjú, Nyugat-dunántúli régió, megyeszékhely)

A harmadik, legnagyobb probléma az általam interjúval vizsgált szervezetek esetében a versengés a szervezetek között, amelyet az interjúalanyaim 80 százaléka tartott a kapcsolatok problémájának.

„Ugyanakkor vannak szakmán belül ellenérdekeltségek, és ebben a konkrét esetben nem kell hogy feltétlen működjön, hiszen feladat mindig van, feladata mindenkinek lehetne, csak így lehetne koordinálni, akkor meg lehetne határozni, hogy ki mivel foglalkozik.” (2. interjú, Nyugat-dunántúli régió, város)

„...ökölharc van, kenyérharc van, egymás ellen betartások vannak, fúrások vannak...”
(2. interjú, Nyugat-dunántúli régió, város)

A versengés mellett az interjúk négyötöde – a kérdőíveket megerősítően – az érdekekhez, illetve ezek ütközéséhez is kötötte a kapcsolatokat hátrányait.

„Hát nagyon sokáig működött a lövői érdekegyeztető tanács, ez egy kicsit szélesebb kerekasztal volt, hogy nemcsak a munkáltatók és a munkavállalók ültek egy asztalhoz, hanem az önkormányzat, az egyház, a civil szervezetek... aki a településért tenni tud, vagy akar, azokat ültettük egy asztalhoz. Ez egy darabig működött, addig, ameddig a munkáltatónak érdeke volt ahhoz, hogy feltöltse a létszámot, és amikor feltöltötte a létszámot vagy amikor... került, akkor már erre a lövői érdekegyeztető tanácsra nem volt szükség.”
(13. fókuszcsoporthoz tartozó interjú, Nyugat-dunántúli régió, város)

Újabb problémaként említették a *kiszolgáltatottságot* és a szociális és gyermekvédelmi célú civil-nonprofit szervezetek véleményének negligálását – főként azon szervezetek esetében, melyek önkormányzati támogatást élveztek (az esetek kétharmadában).

„Tehát nem szólhatsz vissza, ha pénzt kapsz, pláne, ha 15 milliót, ...persze sok egyébként, akkor nem lehet véleményed. Igazi döntéshozatali vagy döntés-előkészítési folyamatokba nincs beleszólásod, még akkor sem, ha szakmai kérdés, tehát pl. adósságkezeléssel kapcsolatos. Civil fórumok azok nem arról szólnak, tehát az ilyen szociális kerekasztalok, hogy megvitassuk a dolgokat. Úgyhogy ilyen, ilyen. Tehát mondjuk a ...kapcsolatokban mindig van egy ilyen alá-fölé rendeltség.” (15. interjú, Észak-alföldi régió, megyeszékhely)

A szervezetek fele szerint azonban a legfőbb gond a *megbecsültség hiánya*, ami a szervezetek vezetői, képviselői szerint a tevékenységüket övezi. Meglátásuk mindez a települési tanácskozásokon vagy akár a szolgáltatástervezési koncepció ülésein is.

„Nem így működik a világ, itt ilyen bátrabb dolgokat kommunikálni kell, hogy, hogy mi hogy segítsünk az embereken. Nem csinálni, hanem kommunikálni. Most már én értem, hogy mit jelent a kettő között a különbség.” (11. interjú, Észak-alföldi régió, város)

Szintén a szervezetek fele gondolja azt, hogy a kapcsolatok működését csak a *bürokratizmus hátráltatja*, amellyel a civil-nonprofit szervezeteket sújtják.

„És nagyon sokszor a cég inkább azt mondja, hogy tudod mit, az a lényeg, hogy segítettem az árvízkárosultaknak. Nem érdekli őket a papír. És annyira nem érdekli, hogy jövőre inkább már nem is fog gyűjteni meg nem is fog adni, mert inkább elintézi magánúton.” (2. fókuszcsoporthoz tartozó interjú, Nyugat-dunántúli régió, megyeszékhely)

Csupán egy-két szervezet jutott el odáig, hogy a vizsgálaton megfogalmazta az érem másik oldalát is, mintegy önkritikaként.

„Tehát ez az, ami a civil szféra ellen szól egy picit ebben a témában, hogy nagyon sokan félrebeszélnek, és nagyon sokan nincsenek tisztában azzal, hogy meddig mehetnek el.” (2. fókuszcsoporthoz tartozó interjú, Nyugat-dunántúli régió, megyeszékhely)

Ha a kapcsolat, együttműködés az említett hátrányoktól függetlenül megjelenik, ezek a hátrányok, hátráltató tényezők sokszor fordulnak át komoly problémákba az együttműködő partnerek között. A kérdőívben említett személyi kapacitás hiánya, kevés szervezet ismerete, különböző szervezeti kultúra, nehéz eredménykezelés, infrastruktúra hiánya, és kevés szakember és tudás kiegészült az interjúk során megosztott információkkal.

A kvalitatív módszerrel vizsgált civil-nonprofit szervezetek képviselőinek kivétel nélkül mindegyike azt állította a kapcsolataik kialakulásáról, hogy személyes kapcsolatból indultak ki, majd szakmai együttműködés vált belőlük.

„...legtöbb civil szervezet, akikkel kapcsolatba kerülök, azokkal valahol valamikor összefutottunk és akkor kiderült róla, hogy ő is civil dolgokkal foglalkozik, és akkor megbeszéljük, hogy hogyan tudunk együttműködni.” (2. interjú, Nyugat-dunántúli régió, megyeszékhely)

„Ide csak ajánlva lehet jönni, tehát hogy egyik ember ajánlja a másiknak.” (11. interjú, Észak-alföldi régió, város)

Véleményem szerint a szociális és gyermekvédelmi célú civil-nonprofit szervezetek kapcsolatainak ez az egyik legnagyobb előnye, és egyben hátránya is. Mivel legtöbbször személyes motivációból jönnek létre, ezért a szervezet vezetője saját, személyes kapcsolatait konvertálja át a szakmai szervezetre működésébe.

„Nagyon jót nevettem rajta, amikor azt mondtam, hogy látszik a Kamasz-tanya életéből az én élethelyzetem. Mikor kijöttem a munkából, gyeden voltam, gyesen voltam és kismamaklubot csináltam. Nekem is nőttek a gyerekeim, Kamasz-tanyát csináltam. A lányom énekelgetett, én és a Gyerekváros zenekart csináltunk a gyerekeknek. (...) És unokám van, tehát most megint van Baba-Mama Klub.....” (9. interjú, Észak-alföldi régió, megyeszékhely)

A szervezetek harmada szerint szintén problémaként tapasztalható az aktivitás hiánya, az érdektelenség a civil-nonprofit szervezetek részéről a kapcsolatteremtés iránt. Ennek okát a megváltozott életmódban látják, illetve abban, hogy ma már sokkal nehezebb közösséget teremteni, mert az emberek elsősorban a megélhetésükre koncentrálnak. Az érdektelenség kérdése viszont még messzebbre vezet. Egy-két szervezet visszanyúlt a történelmi gyökerekhez, miszerint mindez abból származik, hogy az állampolgárok még mindig nem tanultak meg állampolgárként „működni”. Az alábbi idézet jól összefoglalja ezeket a véleményeket:

„Tetszik vagy nem tetszik, ezen az úton, a civilitás fejlődési fázisain nekünk is keresztül kell menni az adott társadalomnak, az adott közösségnek. Nagyon hamar elkezdtek mondogatni Magyarországon a polgár szót, de azért sokan zavarba esnének, ha meg kellene mondani, most hogyan vagyunk polgárok, vagy hogyan nem vagyunk polgárok, mint hogy hogyan vagyunk civilek, vagy hogyan nem vagyunk civilek. Tehát jó lenne ezeken a dolgokon keresztül menni vagy túlmenni, hogy ez egy érési folyamat legyen, ne kívülről legyen.” (2. fókuszcsoportos interjú, Nyugat-dunántúli régió, megyeszékhely)

Az utolsó mondat egyértelművé teszi azt, hogy bár a civilitás maga, illetve a kapcsolatok is ösztönözhetők különböző – akár felülről irányított eszközökkel is –, de addig, amíg a társadalomban nem érik meg ez a folyamat, nem lesz hatékony a szféra működése és együttműködése.

„...egyébként meg ez az idő, energia, igényességnek a kérdése a demokráciának. Ez úgy nem megy, hogy bemegyek, aláírok és elmentem. A participáció nélkül ez az egész dolog nulla.” (2. fókuszcsoporthoz tartozó interjú, Nyugat-dunántúli régió, megyeszékhely)

Összegzés, következtetések, javaslatok

Jelen tanulmány legfontosabb következtetésének tartom, hogy a vizsgált szervezetek legfontosabb folyamatos és szakmai kapcsolatait éppen céljaikkal összhangban valósulnak meg és működnek. Ezek a szervezetek azért jöttek létre, hogy különböző, életminőséget fejlesztő szolgáltatásokat nyújtsanak az ellátási területükön élő egyéneknek, s ezt a céljukat meg is valósítják. A legszorosabb, a legelőbb kapcsolataik tehát mindeképpen az informális szektorral jönnek létre és maradnak fenn, ami biztató és fontos tény a szolgáltatást igénybe vevők számára, akik ezáltal saját szükségleteikre alapozott szolgáltatásokban kaphatnak adekvát segítséget. A két régió vizsgált civil-nonprofit szervezetei tekintetében az informális szektor, az önkormányzat, a más civil-nonprofit szervezet, valamint a forprofit szektor felé irányuló kapcsolatok hasonló értékeket képviselnek. Értékrendbeli különbség tehát kutatásom alapján nem állapítható meg, mindkét régió szervezetei az informális szektorral való kapcsolatépítést tartják a legfontosabbnak, s ezt igazolja az önkéntesek bevonása is a szervezetek tevékenységébe. A két régió ugyanakkor különbségeket mutat az önkormányzati ellátási szerződések, a más civil-nonprofit szervezetek és a forprofit szervezetekkel való kapcsolattartás gyakorisága tekintetében. A fentiekből látszik, hogy míg a Nyugat-Dunántúl a gazdasági szervezetekkel épít gyakrabban kapcsolatot (a szervezetek 40 százaléka tart kapcsolatot forprofit szervezetekkel), az Észak-alföldi régió szervezetei inkább az önkormányzatokra és a más civil-nonprofit szervezetekre építenek a kapcsolataikban. A kapcsolatépítéstől eltekintve a szervezetek alapadatai okán is erre a következtetésre juthatunk. Látható volt, hogy az adó 1 százalékból, az adományokból, valamint a vállalkozási tevékenységből mozgósított összegek messze meghaladták a Nyugat-Dunántúlon az Észak-alföldi régió hasonló bevételeit. Ezzel szemben az Észak-Alföld a foglalkoztatottak és önkéntesek számát tekintve, valamint az önkormányzati támogatásból és pályázatokból származó bevételeket¹⁴ alapul véve haladja meg messze a nyugat-dunántúliak hasonló adatait. Ebből – bár egyértelműen nem jelenthető ki, de – valószínűsíthető, hogy az Észak-alföldi régió inkább a társadalmi integráló szereplőkre épít (informális szektor szereplőinek bevonása, önkormányzatok szolgáltatásszervező ereje), míg a Nyugat-dunántúli régió a gazdasági szervezeteket, s ezáltal a pénz szerepét tartja meghatározóbbnak a kap-

¹⁴ Mindez nyilván köszönhető annak is, hogy a pályázati rendszer jobban támogatja az észak-alföldi szervezeteket, hiszen hátrányos helyzetű térségekben működnek.

csolataiban. Az egyes régiókat tekintve tehát mindegyik régió szervezetei arra építenek, ami erőforrásként rendelkezésükre áll, ez az Észak-alföldi régió tekintetében az emberi erőforrás, míg a Nyugat-dunántúli régió esetében az anyagi erőforrás. A következménye azonban véleményem szerint a kétféle építkezésnek különböző, így lesz alapvető integráló erő az Észak-Alföldön a társadalom, míg a Nyugat-Dunántúlon a gazdaság.

Mindkét régió esetében érdemes ugyanakkor megjegyezni, hogy a jelen szakpolitikai ajánlások és szabályozások alapján működő kapcsolatösztönzési eszközök (pályázatokban konzorciumi együttműködési kívánalmak) gyérnek mondhatók, tekintve a kapcsolatokat meghatározó tényezők bonyolultságát és egymással való összefüggéseit. Mindegyik kapcsolati irányt, ösztönző tényezőt fontos lenne megerősíteni, a leglényegesebb azonban a szociális és gyermekvédelmi szférához kötődő kontaktusok biztos(abb) alapokra helyezése lenne. A jelenlegi rendszerben – legalábbis a két vizsgált régióra vonatkoztatva – elsősorban „kirkat-együttműködések” valósulnak meg a szociális szféra és a civil-nonprofit szektor hasonló céllal működő szervezetei között. *Pedig ezek a kapcsolatok fontosak lennének mind a civil-nonprofit szektor, mind pedig a szociális és gyermekvédelmi szféra számára, mert új, és/vagy jobb minőségű, és/vagy rugalmasabb, és/vagy valódi szükségletekre épülő szolgáltatásokat tudnának ezáltal létrehozni, valamint az állami-önkormányzati intézmények, szolgáltatások számára innovációs lehetőséget, a civil-nonprofit szektor számára pedig tanulási, professzionalizálódási alkalmat jelentenének. Ennek fényében a fenn tárgyalt kapcsolati jellemzőkre jobban épülő, és/vagy azokat figyelembe vevő ösztönző módszerek, eszközök bevezetése szükséges, több oldalról.*

Mind az állam, gazdaság, informális szektor, mind pedig a civil-nonprofit szektor, s ezen belül konkrét témámra utalva a szociális és gyermekvédelmi célú szervezetek aktivitására szükség van a problémák megoldása érdekében. Az állam/gazdaság/informális szektorok feladatai, hogy az ő erőterükben megszülető civil-nonprofit szektor számára biztosítsák a folyamatos, kiszámítható, a szektor létét garantáló finansziális támogatást, átlátható szabályozást és ellenőrzést, valamint a fejlődést garantáló képzéseket, ahogy azt a valódi jóléti államokban teszik (Salamon – Sokolowski – List 2003, Kákai 2009). A civil-nonprofit szektor ugyanakkor ennek hatására álljon készen önmaga definiálására, s hozza létre a saját magát segítő érdekképviseleti és egyéb szervezeteit. Ezen alapokon aztán létrejöhet az az intermedier mező (Bartal 2005), amely a jóléti pluralizmus működéséhez szükséges, s végbemeget az a szemléletváltás és fejlődési folyamat, ami állampolgárokat hoz létre.

Irodalom

- Bartal, A. M. (2005): *Nonprofit elméletek, modellek, trendek*, Budapest: Századvég Kiadó
Bartal, A. M. – Kákai, L. – Szabó, I. (2005): *Civil szervezetek és civil projektek szerepe Debrecen város fejlesztésében*, Budapest: Századvég Civil Akadémia
Bocz, J. (1997): *Szociális nonprofit szervezetek Magyarországon*, Budapest: KSH Népeségutudományi Kutató Intézet 1997/1.

- Czike, K. – Kuti, É. (2006): *Önkéntesség, jótékonyság, társadalmi integráció*, Budapest: Nonprofit Kutatócsoport és Önkéntes Központ Alapítvány
- Ferge, Zs. (1989): *Van-e negyedik út? A társadalompolitika esélyei*, Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó
- Ferge, Zs. (2010): *Társadalmi áramlatok és egyéni szerepek*, Budapest: Napvilág Kiadó
- Hegyesi, G. (1989): *A jóléti pluralizmus első jelei Magyarországon*, Esély 1. 39–49.
- Kákai, L. (2009): *Kik is vagyunk mi? Civil szervezetek Magyarországon*, Pécs: IDResearch Kft./Publikon Kiadó
- Mészáros, G. – Sebestény, I. (1997): *Az önkormányzatok és a nonprofit szervezetek kapcsolata*, in: Landau, E. – Szalai, J. – Vince, P. (1997): *Az államtalanítás dilemmái: munkaerőpiaci kényszerek és választások*, Budapest: Aktív Társadalom Alapítvány 540–554.
- Nárai, M. (2007): *A nonprofit szervezetek helye és szerepe a helyi társadalmak életében*, Budapest: Doktori Értekezés
- Reisinger, A. (2010): *Társadalmi részvétel a helyi fejlesztéspolitikában – különös tekintettel a civil-nonprofit szervezetek szerepére*, Győr: Doktori Értekezés
- Salamon, L. M. – Sokolowski, S. W. – List, R. (2003): *A civil társadalom „világnézetben”*, Budapest: Civilitas Egyesület
- Sebestény, I. (2011): *A helyi önkormányzatok és a civil szervezetek együttműködésének dimenziói, a kapcsolatrendszer funkcionális elemzésének és mérésének lehetőségei*, Pécs: Doktori Értekezés
- Szakál, Gy. (2006): *A civil szektor szerepe a társadalmi tőke képződésében*, Budapest: MTA Politikai Tudományok Intézete Etnoregionális és Antropológiai Kutatóközpont
- Széman, Zs. (1996): *Az önkormányzatok és a civil szervezetek feladatoállalása a vegyes jóléti modellben, 1995 végén* Esély 4. 88–102.
- Széman, Zs. – Harsányi, L. (1999): *Halak és hálók*, Budapest: Nonprofit Kutatócsoport Egyesület – MTA Szociológiai Kutató Intézet
- Széman, Zs. – Harsányi, L. (2000): *Szociális kvartett*, Budapest: MTA Szociológiai Kutató Intézet, Nonprofit Kutatócsoport

1993. évi III. törvény 92.§ (3) bekezdés

1997. évi XXXI. törvény

KOZICZ ÁGNES – OTTOK VIKTÓRIA

A fogyatékossgal élők foglalkoztatási helyzete Magyarországon – az ombudsmani vizsgálatok tükrében¹

A vizsgálat megindulása és módszere

A demográfiai változások következtében az egyre zsugorodó munkaerőpiac problémájával szembesülve, az Európai Tanács 2006-os tavaszi ülésén rávilágított arra, hogy a lehető legjobban ki kell aknázni a munkaerőpiacról kirekesztett emberek kihasználatlan potenciálját és a fogyatékos személyeket ezen a téren a kiemelt fontosságú csoportok közé sorolta.² *A fogyatékossgal élők foglalkoztatási szintje Európa-szerte drámaian alacsony; helyzetük javítása, és a fogyatékos emberek bevonása nélkül nem teljesíthető az Európai Unió Európa 2020 stratégiájának azon célkitűzése, hogy 2020-ra 75 százalékra emelkedjen a 20 és 64 éves korosztály foglalkoztatási rátája.*³

Nem hagyható figyelmen kívül az a tény sem, hogy ugyan előrelépésekről számolhatunk be a fogyatékossgügyet érintő jogszabályok területén, *a fogyatékos embereket azonban továbbra is aránytalan módon kirekesztik a munkaerőpiacról.*

Az idei évben indított „A Munka Méltósága” című munkajogi projekt keretében *a fogyatékossgal élők foglalkoztatási helyzetét* is vizsgálta az alapvető jogok biztosa.

A biztos a vizsgálat során tájékoztatást kért a Nemzeti Erőforrás Minisztériumtól, valamennyi kormányhivatal munkaügyi központjától, a Nemzeti Munkaügyi Hivataltól, az Egyenlő Bánásmód Hatóságtól, a Türr István Képző és Kutató Intézettől. Az álláskereső fogyatékos személyek azonban nem csak az állami közigazgatási szerveken keresztül kapcsolódhatnak be a munka világába, ugyanis számos civil érdekképviseleti szerv segíti – pl. naprakész tájékoztatási tevékenységgel, tréningekkel, vagy adott esetben maga a civil szervezet alkalmazásával – őket az elhelyezkedésben. Ezért a fogyatékossgal élők foglalkoztatási helyzetével és elhelyezkedési esélyeivel kapcsolatban tájékoztatást kért a fogyatékossgal élők érdekeit képviselő több civil szervezettől,⁴ valamint a

¹ Az ismertetést az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala munkatársai, Kozicz Ágnes és Ottok Viktória készítették. A teljes jelentés a <http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201202618.rtf> oldalon olvasható.

² A fogyatékossgal élők helyzete az Európai Unióban: a 2008–2009-es európai cselekvési terv.

³ Jelentés a fogyatékossgal élő személyek mobilitásáról és befogadásáról, valamint a 2010–2020 közötti időszakra vonatkozó európai fogyatékossgügyi stratégiáról.

⁴ Mozgáskorlátozottak Egyesületeinek Országos Szövetsége, Siketek és Nagyothallók

megváltozott munkaképességű személyeket foglalkoztató munkaadók érdekképviseleti szervezeteitől.⁵

A munkaügyi központok a munkanélküli fogyatékossgal élők személyeknek a munka világába való belépését és beilleszkedését hivatottak biztosítani, közvetítő kapuként szolgálnak a munkaerőpiacra való bejutási esélyeiket illetően. A vizsgálat fókuszált arra is, hogy ezek a „közvetítő kapuk” – munkaügyi központok – mennyire elérhetőek a fogyatékossgal élők álláskereső és dolgozni vágyó emberek számára, s hogy a jogszabályban biztosított munkaerő-piaci szolgáltatások hozzáférhetőek-e fogyatékossgal élők számára, valamint használhatók-e általuk.

A vizsgálat nem tért ki a fogyatékossgal élőket foglalkoztató munkáltatók és a foglalkoztatás körülményeinek vizsgálatára, így az ésszerű alkalmazkodás megvalósulásának vizsgálatára sem. Mindezeket a projekt folytatásának keretében a következő félévben vizsgálta a munkaügyi felügyelőségek eljárása, tapasztalata és gyakorlata, és a munkáltatóktól kért tájékoztatások alapján, tekintettel a hatásköri szabályokra.

A megállapított tényállás

A 2001. évi népszámlálásnak a fogyatékos emberek helyzetével kapcsolatos adatai – a teljesség igénye nélkül – a következőkben foglalhatók össze:⁶

A fogyatékos emberek létszáma az 1990. évi 368 ezer főről a 2001. évi 577 ezer főre emelkedett, arányuk a népességben belül 3,5 százalékról 5,7 százalékra változott. A fogyatékos és nem fogyatékos személyek korstruktúrája mindkét adatfelvétel idején jelentősen eltért egymástól. A fogyatékossgal élők körében a nem fogyatékos emberekhez viszonyítva kisebb volt a gyermekek, és jóval magasabb a 60 éves és idősebb személyek aránya.

Az iskolázottság szintje a fogyatékossgal tekintetében fontos differenciáló tényezőként értékelhető. Bár a népesség többségéhez hasonlóan a fogyatékos emberek körében is emelkedett az iskolai végzettség, de 2001-ben a fogyatékos emberek iskolai végzettségének színvonala még így is jóval alacsonyabb azokénál, akik a nem fogyatékos személyek csoportjába tartoznak.

A fogyatékos személyek alacsony iskolai végzettségének, illetve az alacsony foglalkoztatottsági szintnek következménye a társadalmi kire-

Országos Szövetsége, Magyar Vakok és Gyengénlátók Országos Szövetsége, Értelmi Fogyatékossgal Élők és Segítőik Országos Érdekvédelmi Szövetsége, Autisták Országos Szövetsége, Kék Madár Alapítvány, Salva Vita Alapítvány, Motiváció Mozgássérülteket Segítő Alapítvány, Fogyatékos Személyek Esélyegyenlőségéért Közalapítvány, Budapesti Nyílt Társadalom Intézet Alapítvány, Down Alapítvány.

⁵ Magyarországi Akkreditált Munkáltatók Országos Érdekvédelmi Szövetsége, Védett Szervezetek Országos Szövetsége.

⁶ Európai Munkahelyi Biztonsági és Egészségvédelmi Ügynökség (European Agency for Safety and Health at Work) honlapjáról http://osha.europa.eu/hu/campaigns/hwi/topic_integration_disabilities/hungary/index_html/key_national_statistics_html (2012. április 19.)

kesztettség. A beilleszkedést nehezíti, hogy a rehabilitációs szolgáltatások csak a nagyobb településeken hozzáférhetőek, az önálló életvitelt segítő eszközök beszerzése önerőből nem oldható meg.⁷

A településtípus szerinti adatok azt mutatják, hogy a fogyatékos emberek magasabb arányban élnek községekben, és kevésbé a fővárosban vagy más városokban, mint a nem fogyatékos népesség. Így társadalmi hátrányaikat a települési egyenlőtlenségből adódó nehézségek tovább súlyosbítják.

A fogyatékos emberek gazdasági aktivitás szerinti megoszlásából következik, hogy 2001-re az e körbe tartozóknak több mint fele olyan háztartásban élt, amelynek nem volt foglalkoztatott, viszont volt inaktív kereső és/vagy eltartott tagja. A fogyatékosokkal élők nehéz helyzetét jelzi, hogy háztartásaikban a száz háztartásra jutó foglalkoztatottak száma csak 61, míg a fogyatékosok nélküli háztartásokban ez a szám 99.

A munkanélküliek aránya azonban a fogyatékos személyek körében kevésbé nőtt, mint a nem fogyatékos emberek között. Ennek talán részben az lehet a magyarázata, hogy a munkaerő-piaci szervezetrendszer kevésbé fogadta be a fogyatékos munkát keresőket, s az aktív korú fogyatékos emberek kevésbé tartják lehetségesnek, hogy munkát találjanak, és már az aktív munkakeresésről is lemondanak.

A 15 éves és idősebb fogyatékosokkal élő személyek döntő többsége a fentiek miatt, s egészségi állapotukra is tekintettel nem keres munkát, illetve nem tartozik a munkanélküliek közé. Ennek ellenére négy százalékuk – több mint 20 ezer fő –, ezen belül 12 ezer fő munkanélküli nyilatkozott úgy, hogy munkát keres, s hogy a megélhetése érdekében szívesen dolgozna. A munkát kereső fogyatékos személyek olyan fogyatékosok közül kerülnek ki, akiknek fogyatékosága kevésbé súlyos, és úgy gondolják, hogy még ilyen nehéz egészségi állapot mellett is tudnának dolgozni. Leginkább a mozgássérült és a bizonytalan kategóriájú egyéb fogyatékos személyek keresnek munkát, de a gyengénlátók és nagyothallók közül is többen jelezték munkába állási szándékukat.

A vizsgálat megállapításai

A vizsgálat eredményeként a biztos megállapította, hogy a munkaügyi központok eljárásuk során a tágabb értelmezésű megváltozott munkaképességű személy fogalmát tekintik irányadónak, így a hozzájuk forduló fogyatékosokkal élő személyekre vonatkozóan nem rendelkeznek külön adatokkal. A vizsgálatot mindez jelentős mértékben megnehezítette, és kifejezetten a fogyatékosokkal élők foglalkoztatási helyzetére vonatkozó adatokat a civil szervezetek és a Vakok Állami Intézete tudta a biztos rendelkezésére bocsátani. Amellett, hogy a munkaügyi központok nem rendelkeznek a fogyatékos személyek foglalkoztatására vonatkozó, számszerű adatokkal, a központok szinte kivétel nélkül arról számoltak be, hogy kevés fogyatékosokkal élő keresi fel őket, annak ellenére, hogy

⁷ 10/2006. (II. 16.) OGY határozat az új Országos Fogyatékosügyi Programról II. fejezet 5. pont.

az info-kommunikációs akadálymentesítés valamennyi központban és kirendeltségen megtörtént, így ezek az eszközök kihasználatlanok.

Problémát jelent, hogy a hazai jogrendszerben nem létezik *egységes definíció a „fogyatékos személy” meghatározására*, a fogalmak sokfélesége az egyes jogi és szakterületek különbözőségéből fakad. A jelenlegi foglalkoztatási rendszer a fogyatékossgal élők foglalkoztatását nem támogatja, ugyanis a „megváltozott munkaképességű személy” fogalomkör tág, és több homogén csoportot foglal magában, úgymint az egészségkárosodottakat és a fogyatékossgal élőkét. Az alapvető jogok biztosa szerint az egyes csoportokon belül is jelentős eltérések lehetnek az egészségkárosodás, illetve a fogyatékossgal mértékét illetően. Ebből az következik, hogy az egészségkárosodott és a fogyatékossgal élő személyek életminősége, a környezetükhöz való alkalmazkodási képessége, foglalkoztathatóságuk mértéke széles skálán mozog, így a munka világába való hosszú távon eredményes beilleszkedésük csak egy sokkal differenciáltabb és célcsoport-specifikusabb módszertanon alapuló foglalkoztatási és támogatási rendszerben biztosítható.

A fogyatékossgal élő személyek foglalkoztatási helyzetét korlátozó további tényező, hogy a támogatásokról rendelkező 177/2005. (IX. 2.) Korm. rendelet 13/A. § (1) bekezdése szerint bértámogatás megállapítása iránti új kérelmet 2009. augusztus 31-ig lehetett benyújtani. 2009. szeptember 1-jétől bértámogatás iránti új kérelmek befogadása szünetel. Bértámogatás iránti új kérelemnek kell tekinteni azt is, ha a munkáltató bértámogatásban részesül, és a támogatásra vonatkozó hatósági szerződésben meghatározott munkavállalói létszámon felüli létszámú munkavállaló foglalkoztatásához kér bértámogatást. *E korlátozó jogszabályi rendelkezés eredményeként a támogatási rendszer nem tölti be azon rendeltetését, amely a munkáltatók ösztönzését célozza.*

A támogatási rendszer hatékony működésében további fennakadást jelent, hogy a fenti Korm. rendelet 9. § (7) bekezdése értelmében a rehabilitációs költségtámogatásra kötött hatósági keretszerződés hatálya – pályázati eljárás lefolytatása nélkül – legfeljebb 2012. június 30-ig meghosszabbítható, ha a munkáltató a jogszabályban előírt kötelezettségeket a támogatás jogszabályi feltételeinek megváltozására tekintettel is vállalja. A Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivataltól kapott tájékoztatás szerint a határidőnek az év végéig történő meghosszabbítására irányuló, valamint az új támogatási rendszerről szóló – a tervek szerint 2013. január 1-jétől hatályos – javaslat a közigazgatási államtitkári egyeztetés szakaszában van.⁸

A fogyatékossgal élő személyek foglalkoztatására vonatkozó jogszabályi háttér jelentős mértékben átalakult, tekintettel azonban a kérdés jelentőségére – a biztos véleménye szerint – az érintett állami és civil szervezetek alaposan kidolgozott stratégia alapján való tájékoztatására és felkészítésére van szükség.

A foglalkoztatók akkreditációjára vonatkozó eljárás bonyolultsága a munkáltatóknak a fogyatékossgal élők foglalkoztatására való hajlan-

⁸ A vizsgálat lezárását (2012. 07. 03.) követő módosítások következtében a jelenleg hatályos jogszabályok szerint a rehabilitációs költségtámogatásra kötött hatósági keretszerződés hatálya legfeljebb 2012. december 31-ig meghosszabbítható.

dóságát inkább visszaveti, így a jogalkotói szándék⁹ nem valósul meg. A biztos álláspontja szerint ezért indokolt lenne az akkreditációs eljárás egyszerűsítése és átláthatóbbá tétele. Ezt támasztja alá a Revita Alapítvány által készített helyzetfeltáró tanulmány is, miszerint „az egyes tanúsítványok igénylésének pontos feltételei közötti eligazodás nehézkes, és egy járatlan személy számára nehezen követhető. Ez azért is jelent problémát, mert a foglalkoztatás bővítésében kiemelt szerepet játszó kis-, és középvállalkozások esetében nincs mindig lehetőség erre a célra külön alkalmazottat foglalkoztatni, illetve szolgáltatást vásárolni. Továbbá ezeknél a szervezeteknél hátráltató tényező a jelentős adminisztráció, amely az eljárás lefolytatásához szükséges dokumentumok beszerzésére irányul.”¹⁰

A munkaerő-piaci szolgáltatások vonatkozásában az ombudsman megállapította, hogy a munkaügyi központok eleget tesznek a munkaerő-piaci szolgáltatásokról, valamint az azokhoz kapcsolódóan nyújtható támogatásokról szóló 30/2000. (IX. 15.) GM rendelet előírásainak, és valamennyi a munkaügyi központokhoz forduló ügyfél részeseül a jogszabályban meghatározott szolgáltatásban. A gyakorlati tapasztalatok azonban azt mutatják, hogy a munkaügyi központok által nyújtandó szolgáltatások a fogyatékosokkal élő személyek részéről kihasználatlanok. Ennek oka vélhetően, hogy a fogyatékosokkal élő emberek nagyobb bizalommal fordulnak a civil szervezetekhez, mint a munkaügyi központokhoz, a hivatalokban és az eljárásokban való eligazodási nehézségektől tartva.

A civil szervezetek és a munkaügyi központok szorosabb együttműködése eredményesebb, és jelentős mértékben költséghatékonyabb megoldás lenne a munkaerő-piaci szolgáltatásokat illetően. Mindezt alátámasztja azoknak a civil szervezetek által kidolgozott módszertanoknak és programoknak a sikeressége, amelyekkel több száz fogyatékosokkal élő embert sikerült visszavezetniük a munka világába.

A komplex rehabilitáció rendszerének kidolgozásában kiemelt hangsúlyt kell fektetni a fogyatékosokkal élők képzésére is az Országos Fogyatékosügyi Programban meghatározottakkal összhangban, miszerint a szakképzésbe bekapcsolható fogyatékos fiatalok esetében meg kell teremteni a képzés, a rehabilitáció és a foglalkoztatás összhangját. Mindezek ugyanis nélkülözhetetlenek ahhoz, hogy a fogyatékosokkal élők foglalkoztatási integrációja megvalósuljon.

⁹ A megváltozott munkaképességű munkavállalókat foglalkoztató munkáltatók akkreditációjának, továbbá az akkreditált munkáltatók ellenőrzésének szabályairól szóló 176/2005. (IX. 2.) Korm. rendelet 3. § értelmében az akkreditáció célja annak tanúsítása, hogy – az akkreditációs tanúsítványban meghatározott székhelyen, telephelyen, illetőleg fióktelepen – a munkáltató

a) rendelkezik azokkal az akkreditációs követelményrendszerben meghatározott személyi és tárgyi feltételekkel, amelyek biztosítják az egészségkárosodással élő és fogyatékos személyek egészségi állapotának és fogyatékoságának megfelelő munkahelyi környezetben megvalósuló foglalkoztatást, és

b) tevékenységével elősegíti a munkavállalók képességeivel elérhető legmagasabb szintű foglalkoztatás megvalósítását.

¹⁰ A megváltozott munkaképességű és fogyatékosokkal élő emberek társadalmi és jogi helyzete Magyarországon és nemzetközi kitekintésben, Revita Alapítvány, Debrecen, 2008. február.

A fogyatékossgal élők foglalkoztatási helyzetének javítását célzó pályázati rendszer jelenlegi formában való működése kiszámíthatatlan és kaotikus, ezáltal nem teszi lehetővé a fogyatékossgal élők foglalkoztatását elősegítő hosszú távú stratégiák kidolgozását és végrehajtását. Ugyanakkor a stratégiák kidolgozását segítené a fogyatékossgal élők foglalkoztatására vonatkozó egységes, a foglalkoztathatóság szempontjából valamennyi releváns körülményre kiterjedő nyilvántartási rendszer kialakítása.

A fogyatékossgal élők foglalkoztatásától elzárkózó munkáltatói attitűd, a téves előítéletek és félelmek feloldása érdekében célszerű lenne nagyobb hangsúlyt fektetni a fogyatékossgal élő emberek foglalkoztatásának előnyeit megismertető érzékenyítő programok szervezésére.

Fentiek alapján az ombudsman megállapította, hogy a hatályos jogszabályi környezet nem felel meg teljes mértékben az Európai Unió által kidolgozott Európa 2020 Stratégiában foglaltaknak. Nem felel meg továbbá a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezményben rögzített – és a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett – önálló életvitel és társadalmi részvétel normáinak. A jelenlegi kevésbé átlátható és nem kellő alapossággal kidolgozott foglalkoztatási és támogatási rendszer nem segíti elő a fogyatékossgal élő személyek számára a munka világába való bekapcsolódás és aktív részvétel lehetőségét. Ebből következően sérül a fogyatékossgal élő személyeket megillető emberi méltósághoz és a munka szabad megválasztásához való jog, illetve nem valósul meg az Alaptörvényben deklarált fogyatékossgal élő személyek védelme és az egyenlő bánásmód követelménye sem. Továbbá a feltárt joggyakorlat, a jogalkalmazó szervek munkája során sok esetben felmerülő bizonytalanság a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz az érintettek vonatkozásában.

A biztos mindezek nyomán felkérte a nemzetgazdasági minisztert, hogy együttműködésben az emberi erőforrások miniszterével fordítson kiemelt figyelmet a fogyatékossgal élő személyek foglalkoztatására és – a jelentésében tett megállapítások figyelembevételével – kezdeményezzen határozott intézkedéseket arra vonatkozóan, hogy a fogyatékossgal élő személyek munkaerő-piaci integrációja minél hatékonyabban valósuljon meg.

GURBAI SÁNDOR

„A Bizottság aggodalmát fejezi ki...“: ENSZ ajánlások a magyar kormány számára a fogyatékossgal élő személyek jogait illetően

I. Bevezetés

Az ENSZ Fogyatékossgal Élő Személyek Jogainak Bizottsága (a továbbiakban: Bizottság), 2012. szeptember 20–21-én vizsgálta Magyarország országjelentését, amelyben a kormánynak arról kellett beszámolnia, hogy milyen intézkedéseket tett a Fogyatékossgal Élő Személyek Jogairól szóló ENSZ Egyezményben (a továbbiakban: Egyezmény) meghatározott kötelezettségek teljesítése érdekében.

Az Egyezményt és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyvet az ENSZ Közgyűlése 2006. december 13-án fogadta el New Yorkban. Az országgyűlés 2007. június 25-én, ellenszavazat és tartózkodás nélkül elfogadta az Egyezmény és a Fakultatív jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2007. évi XCII. törvényt,¹¹ amely komoly elkötelezettséget jelent a fogyatékossgal élő emberek jogainak előmozdítása, védelme és biztosítása, valamint a velük született méltóság tiszteletben tartásának előmozdítása mellett. A gyors reakció azt eredményezte, hogy Magyarország Európában elsőként, a világon pedig másodikként ratifikálta az Egyezményt, amely 2008. május 3-án lépett hatályba. A Magyar Kormánynak az első jelentésében a hatálybalépést követő két év során megvalósított implementációról kellett beszámolnia.

A kormány jelentésével párhuzamosan a magyar civil társadalom is elkészítette és elküldte alternatív jelentését¹² a Bizottság számára. Ebben a jelentésben a magyar fogyatékosügyi és emberi jogi szervezetek részletekbe menően elemezték, hogy Magyarország „mennyire felel meg a vállalt nemzetközi kötelezettségeknek, a kormánynak milyen teendői vannak a jogszabályok módosítása, közpolitikák kidolgozása, akciótervek megalkotása és végrehajtása terén”¹³.

Miután tanulmányozta a kormány és a civil társadalom jelentését, a Bizottság további írásos információt kért az Egyezmény végrehajtásával

¹¹ Kihirdetve: 2007. VII. 6.

¹² Gombos Gábor et al. (szerk.): *Fogyatékos személyek jogai vagy fogyatékos jogok?*, A Magyar Civil Caucus párhuzamos jelentése az ENSZ Egyezményről. SINOSZ, MDAC, FESZT, Budapest, 2010. A dokumentum letölthető: http://www.mdac.info/sites/mdac.info/files/hungarian_crpd_alternative_report.pdf (Letöltés ideje: 2012. november 17.)

¹³ U. o. p. 5. „A jelentésről”

összefüggésben,¹⁴ majd a Bizottság és a kormány képviselőjében megjelent delegáció tagjai között konstruktív párbeszéd zajlott Genfben. Ennek során a kormány beszámolt az Egyezmény implementációjáról, a Bizottság tagjai kérdéseket tettek fel és a kormánydelegáció válaszokat adott. 2012. szeptember 27-én a Bizottság elfogadta záró észrevételeit, amelyekben ajánlásokat fogalmazott meg a Magyar Kormány számára. Jelen írás célja, hogy az Egyezmény néhány, kiemelten fontos cikkével összefüggésben felvillantssa a Bizottság álláspontját, aggályait és ajánlásait.

II. Pozitív aspektusok

A Bizottság záró észrevételeinek felvezetéseként gratulációját fejezte ki, amiért Magyarország Alaptörvényében explicit módon megjelent a fogyatékoságon alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalma.¹⁵ Megelégedéssel fogadta a Bizottság a 2007–2013. évekre vonatkozó Új Országos Fogyatékosügyi Program és az új Országos Fogyatékosügyi Program végrehajtásának 2007–2010. évekre vonatkozó középtávú intézkedési tervéről szóló 1062/2007. (VIII. 7.) Korm. határozat elfogadását, valamint a fogyatékoság főáramba helyezését további kormányzati politikákban.¹⁶ A Bizottság üdvözölte, hogy az Egyezményt a Magyar Közlönyben Braille-írással, jelnyelven és könnyen érthető formában is közzétették,¹⁷ továbbá dicséretét fejezte ki a magyar jelnyelvről és a magyar jelnyelv használatáról szóló 2009. évi CXXV. törvény elfogadásáért.¹⁸

III. Aggályok és ajánlások

Miután a Bizottság méltatta Magyarországnak az Egyezmény végrehajtása során tett pozitív lépéseit, aggályait fejezte ki, és ajánlásait fogalmazta meg az általános alapelvek és kötelezettségek, valamint a különleges jogok és kötelezettségek vonatkozásában. Amint azt a bevezetés sorában már említettük, jelen elemzés – figyelemmel a tartalmi korlátokra – nem reflektál a Bizottság minden egyes megállapítására, ami természetesen nem jelenti azt, hogy az itt górcső alá nem vett ajánlások kevésbé lennének jelentősek, mint azok, amelyeket – elsősorban különös aktualitásuknál fogva – röviden elemzünk.

¹⁴ List of issues (CRPD/C/HUN/Q/1/Add.1). A dokumentum letölthető: http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRPD/8thSession/CRPD-C-HUN-Q1_en.doc (Letöltés ideje: 2012. november 17.)

¹⁵ ENSZ Fogyatékosággal Élő Személyek Jogainak Bizottsága Záró Észrevételei (CRPD/C/HUN/CO/1), Magyarország, 5. bekezdés. A dokumentum letölthető: http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRPD/8thSession/CRPD-C-HUN-CO-1_en.doc (Letöltés ideje: 2012. november 17.)

¹⁶ Uo. 6. bekezdés.

¹⁷ Uo. 7. bekezdés.

¹⁸ Uo. 8. bekezdés.

III.1. A fogyatékossgal élő személyek definíciója

Az Egyezmény 1. cikke olyan definíciót ad a fogyatékossgal élő személyekre vonatkozóan, amely a preambulum e) bekezdésében gyökerezik, és amely hangsúlyozza, hogy „[a] fogyatékossgal változó fogalom, továbbá hogy a fogyatékossgal élő személyek és az attitűdbeli, illetve a környezeti akadályok kölcsönhatásának következménye, amely gátolja őket a társadalomban való teljes és hatékony, másokkal azonos alapú részvételben”. Erre való tekintettel az Egyezmény 1. cikke példalózó jellegű felsorolást ad arra nézve, hogy kit is kell fogyatékossgal élő személynek tekinteni, egyúttal explicite ide sorolja a pszicho-szociális fogyatékossgal (pszichiátriai betegséggel) élő személyeket, és kiemeli, hogy a személy teljes, hatékony és másokkal egyenlő társadalmi szerepvállalását – a károsodással együtt – számos akadály korlátozhatja.

Ezzel szemben a magyar jogi szabályozás nem ismeri el a pszicho-szociális fogyatékossgal élő embereket fogyatékossgal élő személyeként és a fogyatékossgal élő személyeket pusztán a károsodásuk alapján definiálja. A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény 4. paragrafusa például akként szabályoz, hogy „fogyatékos személy: az, aki érzékszervi – így különösen látás-, hallásszervi, mozgásszervi, értelmi képességeit jelentős mértékben vagy egyáltalán nem birtokolja, illetőleg a kommunikációjában számottevően korlátozott, és ez számára tartós hátrányt jelent a társadalmi életben való aktív részvétel során”.

A Bizottság aggodalommal jegyzi meg, hogy a magyar jogi szabályozásban megjelenő fogyatékossgal élő emberekre vonatkozó definíciók nem azon akadályokra helyezik a hangsúlyt, amelyekkel a fogyatékossgal élő emberek szembesülnek, hanem sokkal inkább az egyén károsodására. A Bizottság aggodalmát fejezi ki amiatt, hogy az ilyen jellegű meghatározások nem foglalnak magukban minden fogyatékossgal élő személyt, ideértve a pszicho-szociális fogyatékossgal élő embereket.¹⁹

A Bizottság javasolja, hogy a magyar kormány használja fel a fogyatékossgal élő emberek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló, 1998. évi XXVI. törvény közeledő felülvizsgálatát annak érdekében, hogy biztosítsa annak az Egyezményvel való teljes összhangját; tükrözze a fogyatékossgal emberi jogi alapú megközelítését, amint azt az Egyezménybe beépítették; valamint építsen be a fogyatékossgal emberi jogi megközelítésében szilárdan gyökerező és minden fogyatékossgal élő személyt, így a pszicho-szociális fogyatékossgal élő embereket is magában foglaló, fogyatékossgal élő és a fogyatékossgal élő személyekre vonatkozó inkluzív definíciót.²⁰

¹⁹ Uo. 10. bekezdés.

²⁰ Uo. 12. bekezdés.

III.2. A fogyatékosággal élő személyek és szervezeteik bevonása az őket érintő folyamatokba

Az Egyezmény 4(3) cikkével összefüggésben a Magyar Fogyatékosügyi Caucus 2012. április 2-án arról tájékoztatta a Bizottságot, hogy „a magyar kormány nem vonja be hatékonyan a fogyatékosággal élő személyeket és képviselői szervezeteiket a fogyatékosággal összefüggő politikák kialakításába. Nem létezik sem megfelelő, sem rendszeres konzultációs mechanizmus, amely lehetővé tenné a fogyatékosággal élő emberek és képviselői szervezeteik számára, hogy hatékonyan befolyásolják a fogyatékosággal összefüggő politikák formálását...”²¹

A Bizottság sajnálatát fejezi ki amiatt, hogy a fogyatékosággal élő személyek és az őket képviselő szervezetek nem vesznek részt megfelelő módon a fogyatékosággal összefüggő jogszabályok és politikák, valamint egyéb döntéshozatali folyamatok – az Egyezmény 4(3) cikkében megfogalmazottak szerinti – felülvizsgálatában és kialakításában, ami nem áll összhangban az Egyezmény 4(3) cikkében megkívánt kötelezettségekkel. A Bizottság továbbá sajnálatát fejezi ki a miatt a tény miatt is, hogy fogyatékosággal élő személyek magyar képviselői szervezetei nem vettek részt a konstruktív párbeszédben.²²

A Bizottság javasolja, hogy a részes állam tegyen hatékony intézkedéseket annak érdekében, hogy egyeztessen, és aktívan vonja be képviselői szervezeteiken keresztül a fogyatékosággal élő személyeket, ideértve a fogyatékosággal élő gyermekeket és nőket, a közügyeket érintő döntéshozatali eljárások tervezésébe, végrehajtásába és ellenőrzésébe, minden szinten és különösen az őket érintő ügyekben. A részes állam biztosítson ésszerű és reális időkeretet álláspontjaik kialakítására, és biztosítson számukra megfelelő finanszírozást annak érdekében, hogy lehetővé váljon számukra az Egyezmény 4(3) cikkében foglalt szerepük betöltése.²³

III.3. Egyenlőség és hátrányos megkülönböztetéstől való mentesség

Az Egyezménynek az egyenlőségről és hátrányos megkülönböztetéstől való mentességről szóló 5(3) cikke előírja, hogy „[a]z egyenlőség előmozdítása és a hátrányos megkülönböztetés eltörlése érdekében a részes államok minden megfelelő lépést megtesznek, így biztosítva az ésszerű alkalmazkodást”. Az Egyezmény 2. cikke értelmében pedig „[a]z 'ésszerű alkalmazkodás' az elengedhetetlen és megfelelő módosításokat és változtatásokat jelenti, amelyek nem jelentenek aránytalan és indokolatlan terhet, és adott esetben szükségesek, hogy biztosítsák a fogyatékosággal élő személy alapvető emberi jogainak és szabadságainak a mindenkit

²¹ Hungarian Disability Caucus: Hungary – List of Issues submission, 7th session of the UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities, April 2012. p. 3. A dokumentum letölthető:

<http://www2.ohchr.org/SPdocs/CRPD/7thsession/HungarianDisabilityCaucus.doc> (Letöltés ideje: 2012. november 17.)

²² CRPD/C/HUN/CO/1, i. m. (5. jegyzet) 13. bekezdés.

²³ Uo. 14. bekezdés.

megillető, egyenlő mértékű élvezetét és gyakorlását.” Ugyanezen cikk értelmében az ésszerű alkalmazkodás megtagadása a diszkrimináció egyik formája.

A magyar jogi környezet – annak ellenére, hogy a fogyatékossgal élő személyek foglalkoztatása, munkavállalása kapcsán tartalmaz az ésszerű alkalmazkodás követelményével összefüggésbe hozható előírásokat²⁴ – nem ismeri az ésszerű alkalmazkodás Egyezmény szerinti követelményét, és annak elmaradását nem sorolja a hátrányos megkülönböztetés esetei közé.

A Bizottság felhívja a részes államot, hogy tegyen lépéseket olyan jogszabályok kialakítására, amelyek kifejezetten előírják, hogy az ésszerű alkalmazkodás biztosításának elmaradása a hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütköző cselekményt valósít meg.²⁵

III.4. A törvény előtti egyenlőség

Az Egyezmény 12. cikke – amely megköveteli, hogy a fogyatékossgal élő személyeket az élet minden területén másokkal azonos alapon megilletse a jog- és cselekvőképesség – kiemelt relevanciával bír a Polgári Törvénykönyv cselekvőképességi szabályozásával összefüggésben. Mind a hatályos Ptk., mind pedig az Országgyűlés előtt lévő, a Polgári Törvénykönyvről szóló T/7971. számú törvényjavaslat ismeri a cselekvőképesség korlátozását és kizárását/teljes korlátozását. Főszabály szerint, a cselekvőképtelen személy jognyilatkozata semmis, nevében gondnoka jár el.²⁶ A Központi Statisztikai Hivatal adatai szerint 2011. december 31-én 53 830 személy állt gondnokság alatt Magyarországon. Cselekvőképességet kizáró gondnokság alatt állt 31 329 fő, és cselekvőképességet korlátozó gondnokság alatt 22 501 személy.²⁷

A Bizottság az Egyezmény 12. cikke kapcsán tett záró észrevételeiben egyértelműen arra hívta fel Magyarországot, hogy a Polgári Törvénykönyvről szóló T/7971. számú törvényjavaslatban szereplő, helyettes döntéshozatalra épülő teljesen korlátozó gondnokság intézményét szüntesse meg:

A Bizottság tudomásul veszi a tényt, hogy a részes állam erőfeszítéseket tesz annak érdekében, hogy harmonizálja nemzeti jogszabályait az Egyezmény 12. cikkével. A Bizottság üdvözli az új Polgári Törvénykönyv előkészítésében megjelenő, a támogatott döntéshozatal biztosítására vonatkozó terveket. A Bizottság azonban aggodalmát fejezi ki amiatt, hogy az új Polgári Törvénykönyv tervezete továbbra is lehetővé teszi helyettes döntéshozatali rendszer fenntartását, módosított formában. A

²⁴ Lásd A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény 15. §; A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény 51. § (5) bek.

²⁵ CRPD/C/HUN/CO/1, i. m. (5. jegyzet) 16. bekezdés.

²⁶ Lásd A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 15/A. § (1) bek., és a Polgári Törvénykönyvről szóló T/7971. számú törvényjavaslat 2:22§ (1) bek.

²⁷ Központi Statisztikai Hivatal: *A gondnokság alatt állók helyzete*. Statisztikai Tükör, 2012/45. 2012. július 06. p. 1. A dokumentum letölthető: <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/gondnoksag11.pdf> (Letöltés ideje: 2012. november 17.)

Bizottság továbbá aggodalmát fejezi ki amiatt is, hogy az új Polgári Törvénykönyv előkészítésének folyamata során nem született részletes és megvalósítható keret az Egyezmény 12. cikkének előírásaival összhangban lévő, a cselekvőképesség gyakorlását lehetővé tevő támogatott döntéshozatallal kapcsolatban.²⁸

A Bizottság javasolja, hogy a részes állam használja fel hatékonyan a jelen felülvizsgálati folyamatot a Polgári Törvénykönyvvel és a kapcsolódó jogszabályokkal összefüggésben és tegyen azonnali lépéseket a gondnokság intézményétől való eltérés irányában, annak érdekében, hogy a helyettes döntéshozataltól elmozduljon a támogatott döntéshozatal felé, amely tiszteletben tartja a személy autonómiáját, akaratát és választásait, valamint teljes összhangot teremt az Egyezmény 12. cikkével. Mindez magában foglalja az egyén jogának tiszteletben tartását, hogy saját maga tájékozott beleegyezését adja vagy visszavonja az orvosi kezeléssel kapcsolatosan, hogy gyakorolja az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférési jogát, a választójogot, a házasságkötéshez való jogot, a munkához való jogot és a lakóhelye szabad megválasztásának jogát. A Bizottság javasolja továbbá a részes államnak, hogy egyeztetve és együttműködve a fogyatékosokkal élő személyekkel és képviselői szervezeteikkel, nemzeti, regionális és helyi szinten egyaránt tartson képzést a fogyatékosokkal élő személyek cselekvőképességének elismeréséről és a támogatott döntéshozatal mechanizmusairól, minden érintett személy számára, ideértve a közszolgálati tisztviselőket, bírákat és szociális munkásokat.²⁹

III.5. Önálló életvitel és a közösségbe való befogadás

Az Egyezmény 19. cikke értelmében „a fogyatékosokkal élő személyeknek másokkal azonos alapon lehetőségük van lakóhelyüknek és annak megválasztására, hogy hol és kivel élnek együtt, és nem kötelezhetőek bizonyos megszabott körülmények között élni” Továbbá: a közösségtől való elszigetelődés és kirekesztés megelőzése céljából, valamint a közösségi életben való részvétel elősegítése érdekében az Egyezmény ezen cikke hozzáférhető és hatékony közösségi alapú szolgáltatások biztosítását írja elő.

Ezzel szemben a Központi Statisztikai Hivatal 2010-es adatai szerint 16 391 személy élt fogyatékosok otthonában, gondozóházában, és ebből mindössze 1514 fő lakóotthonban. 8775 személy élt pszichiátriai betegek otthonában, ebből mindössze 305-en laktak lakóotthonban. Ez összességében azt jelenti, hogy 23 347 fogyatékosokkal élő személy élt nagy létszámú bentlakásos intézményben.³⁰ Ezen intézmények lakói – néhány kivételtől eltekintve – gondnokság alatt állnak és nem saját maguk választották meg, hogy hol és kivel szeretnének együtt élni.

Bár a kormány elfogadta a fogyatékos személyek számára ápolást-

²⁸ CRPD/C/HUN/CO/1, i. m. (5. jegyzet) 25. bekezdés.

²⁹ Uo. 26. bekezdés.

³⁰ Központi Statisztikai Hivatal: *Magyar statisztikai évkönyv, 2010*. Központi Statisztikai Hivatal, Budapest, 2011. p. 125. A dokumentum letölthető: http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/evkonyv/stat2010_nograf.pdf (Letöltés ideje: 2012. november 17.)

gondozást nyújtó szociális intézményi férőhelyek kiváltásának stratégiájáról és a végrehajtásával kapcsolatos kormányzati feladatokról szóló 1257/2011. (VII.21.) Kormányhatározatot, és az országgyűlés a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény – 2013. január 1-jén hatályba lépő – módosításával³¹ bevezette a támogatott lakhatás fogalmát, ezzel mintegy előkészítve a nagy létszámú bentlakásos intézmények kitagolását, a folyamatban részt vevő, fogyatékossgal élő személyek azonban továbbra is elhelyezhetőek legfeljebb ötven fő együttélését lehetővé tevő bentlakásos intézményekben (lakócentrum).

A Bizottság tudomásul veszi, hogy a részes állam felismerte annak szükségességét, hogy a fogyatékossgal élő személyek részvételét a nagy létszámú szociális intézményekben közösségi szolgáltatásokkal kell felváltani (intézménytelenítés). A Bizottság azonban aggodalmát fejezi ki amiatt, hogy a részes állam 30 éves időkeretet állított fel az intézménytelenítésre az erre vonatkozó tervében. A Bizottság továbbá aggodalmát fejezi ki amiatt, hogy a részes állam aránytalanul nagy forrásokat – ideértve az európai unió regionális alapjait – fordított a további szegregációt eredményező, nagyintézményi felújításokra, miközben a közösségi életben való részvételt támogató szolgáltatások hálózatainak felállítására elégtelen forrásokat fordít. A Bizottság aggodalmát fejezi ki amiatt, hogy a részes állam nem nyújt olyan elegendő és megfelelő támogató szolgáltatásokat a helyi közösségekben, amelyek lehetővé tennék a fogyatékossgal élő személyek számára, hogy bentlakásos intézményekben kívül, önrendelkező életet élhessenek.³²

A Bizottság felhívja a részes államot arra, hogy biztosítson megfelelő szintű finanszírozást ahhoz, hogy a fogyatékossgal élő személyek számára ténylegesen lehetővé váljon lakóhelyük másokkal azonos alapon történő, szabad megválasztásának érvényesítése; ahhoz, hogy hozzáférjenek a mindennapi életet segítő otthoni, lakhatással kapcsolatos és egyéb közösségi szolgáltatásokhoz, ideértve a személyi segítséget; és ésszerű alkalmazkodásokban részesüljenek a helyi közösségekbe való befogadásuk támogatásának céljával.³³

A Bizottság továbbá felhívja a részes államot, hogy vizsgálja felül a források, ideértve az EU regionális alapjainak elosztását, amelyeket a fogyatékossgal élő személyek támogató szolgálatainak fedezetére, valamint a lakócentrumok építésére és működtetésére szánt, és hogy biztosítsa az Egyezmény 19. cikke előírásainak teljes körű érvényesülését.³⁴

³¹ 2012. évi CXVIII. törvény az egyes szociális tárgyú és egyéb kapcsolódó törvények módosításáról.

³² CRPD/C/HUN/CO/1, i. m. (5. jegyzet) 33. bekezdés.

³³ Uo. 34. bekezdés.

³⁴ Uo. 35. bekezdés.

III.6. A politikai életben és a közéletben való részvétel

Magyarország Alaptörvényének XXIII. cikk (6) bekezdése értelmében „[n]em rendelkezik választójoggal az, akit (...) belátási képességének korlátozottsága miatt a bíróság a választójogból kizárt”. Az ezen alaptörvényi rendelkezésre épülő, a választási eljárásról szóló T/8405. számú törvényjavaslat³⁵ 343. paragrafusa értelmében a Polgári Törvénykönyv olyan irányban módosul, hogy annak alapján a bíróság kizárhat a választójog gyakorlásából fogyatékossgal élő személyeket a cselekvőképességet korlátozó és kizáró gondnokság alá helyezés, valamint a gondnoksági felülvizsgálati eljárás során.

A Bizottság a 12. cikk és a 29. cikk kapcsán tett záró észrevételeiben egyértelműen arra hívta fel Magyarországot, hogy minden fogyatékossgal élő személy számára – függetlenül attól, hogy gondnokság alatt áll-e vagy sem – biztosítsa a választójog gyakorlásának lehetőségét.³⁶ Az Egyezmény 29. cikkével összefüggésben:

A Bizottság külön aggodalmát fejezi ki a részes állam új Alaptörvényének azon rendelkezése miatt, amely lehetővé teszi a bíróság számára, hogy a „korlátozott belátási képességgel” rendelkező személyeket a választójogukból kizárjon, valamint azért, mert jogszabály lehetővé teszi, hogy értelmi fogyatékossgal és pszicho-szociális fogyatékossgal élő személyeket, amennyiben cselekvőképességüktől megfosztották őket, a választójogból kizárjanak.³⁷

A Bizottság javasolja, hogy minden releváns jogszabályt vizsgáljanak felül annak biztosítása érdekében, hogy minden fogyatékossgal élő személy a fogyatékossgára, jogállására vagy lakóhelyére való tekintet nélkül rendelkezzen választójoggal, és hogy másokkal azonos alapon vehessen részt a politikai és közéletben.³⁸

III.7. Nemzeti szintű teljesítés és ellenőrzés

Az Egyezmény 33(2) cikke értelmében a részes államoknak fenn kell tartaniuk, meg kell erősíteniük, ki kell jelölniük vagy létre kell hozniuk egy független keretrendszert az Egyezmény végrehajtásának elősegítése, védelme és ellenőrzése érdekében. Ezen mechanizmusnak meg kell felelnie a Párizsi Alapelvek³⁹ előírásainak és a 33(3) cikk értelmében biztosítania kell a civil társadalom, különösen is a fogyatékossgal élő személyek és az őket képviselő szervezetek részvételét az ellenőrzési folyamatokban.

³⁵ A kézirat leadásakor a T/8405. számú törvényjavaslat zárószavazásra vár.

³⁶ A 12. cikkel összefüggésben tett, a választójog gyakorlására vonatkozó ajánlást lásd a III.4. fejezetpont alatt. „...Mindez magában foglalja az egyén jogának tiszteletben tartását, hogy saját maga (...) gyakorolja (...) a választójogot (...).”

³⁷ CRPD/C/HUN/CO/1, i. m. (5. jegyzet) 45. bekezdés.

³⁸ Uo. 46. bekezdés.

³⁹ Az emberi jogok védelmét és előmozdítását célzó nemzeti intézmények jogállásának és működésének alapelveit magában foglaló, 1993. december 20-án elfogadott 48/134. sz. ENSZ Közgyűlési Határozat.

A Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtását ellenőrző szerv felkéréséről szóló 1065/2008. (X. 14.) számú Kormányhatározat értelmében az Országos Fogyatékosügyi Tanács kapta azt a feladatot, hogy „segítse, védje és ellenőrizze az egyezményben foglalt jogok biztosítását, továbbá az egyezmény szerinti kötelezettségek végrehajtását”. Az Országos Fogyatékosügyi Tanácsot kormányzati és nem-kormányzati tagok alkotják és a Tanács elnöke a Kormány által kijelölt miniszter.⁴⁰ Anélkül, hogy hatályon kívül helyezték volna a 1065/2008. (X. 14.) számú Kormányhatározatot, elfogadták az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvényt, amelynek 1. § (3) bekezdése értelmében “[a]z alapvető jogok biztos tevékenysége során -- különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával -- megkülönböztetett figyelmet fordít a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére”.

A Bizottság az Egyezmény 33(2) bekezdésével összefüggésben az alábbi észrevételt és ajánlást tette:

Annak ellenére, hogy a részes állam erőfeszítéseket tett az Egyezmény végrehajtását ellenőrző mechanizmus létrehozására, a Bizottság aggodalmát fejezte ki amiatt, hogy az Országos Fogyatékosügyi Tanácsot jelölték ki arra, hogy mint független ellenőrző mechanizmus működjön. Ez nem felel meg a Nemzeti Intézmények Jogállásával kapcsolatos alapelveknek (Párizsi Alapelvek) és így nem felel meg az Egyezmény 33(2) cikkének sem.⁴¹

A Bizottság felhívja a részes államot, hogy hozzon létre egy, a Párizsi Alapelvekkel és az Egyezmény 33(2) cikkével összhangban lévő, független ellenőrző mechanizmust, valamint hogy biztosítsa a civil társadalom, különösen a fogyatékosággal élő személyek szervezeteinek teljes körű részvételét az ellenőrzés folyamatában és keretében.⁴²

IV. Összegzés

A Bizottság, a jelen írásban elemzett jogokon és kötelezettségeken túl, aggodalmát fejezte ki a fogyatékosággal élő nőkkel; a fogyatékosággal élő gyermekekkel; a hozzáférhetőséggel; a fogyatékosággal élő személyek szabadságával és biztonságával; a kínzástól és más kegyetlen, ember-telen vagy megalázó bánásmódtól vagy büntetéstől való mentességgel; a kizsákmányolástól, erőszaktól és visszaélésektől való mentességgel; az otthon és a család tiszteletben tartásával; az oktatással; a munkavállalással és foglalkoztatással; valamint a fogyatékosággal élő emberekre vonatkozó statisztikákkal és adatgyűjtéssel kapcsolatos implementációt illetően is.

A Bizottság különös hangsúlyt fektetett a cselekvőképességgel, illetve

⁴⁰ A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény 25. § (1) és (3) bek.

⁴¹ CRPD/C/HUN/CO/1, i. m. (5. jegyzet) 51. bekezdés.

⁴² Uo. 52. bekezdés.

Gurbai: „A Bizottság aggodalmát fejezi ki...”:

gondnoksággal⁴³ és a gondnokoltak választójogával⁴⁴ összefüggésben tett ajánlásaira, hiszen arra kéri Magyarországot, hogy 12 hónapon belül írásban számoljon be azokról az intézkedésekről, amelyeket az ezekben megfogalmazottaknak való megfelelés érdekében tett.⁴⁵

A Bizottság Záró Észrevételeinek megjelenését követően a Magyar Civil Caucus megkezdte azon munkáját, hogy feladat- és munkatervet dolgozzon ki az ajánlásokban megfogalmazottak elősegítésére és ellenőrzésére.

Magyarország kormánya és országgyűlése komoly feladat előtt áll az Egyezmény végrehajtását illetően, hiszen az abból fakadó kötelezettségek és a belső jogunk közötti inkonzisztenciát minél hamarabb fel kell oldaniuk. Ezt a feladatot rója a kormányra és az országgyűlésre Magyarország Alaptörvénye Q cikkének (2) bekezdése is, amelynek értelmében „Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját”.

⁴³ Lásd III. 4. fejezetpont.

⁴⁴ Lásd III. 6. fejezetpont.

⁴⁵ CRPD/C/HUN/CO/1, i. m. (5. jegyzet) 56. bekezdés.

Abstracts

Zsuzsa Ferge: How the life of families with children has changed in Hungary during the economic downturn

Hungary has committed itself in numerous high-level documents, last in the Hungarian National Social Integration Strategy, to reduce the proportion of children living in poverty and to strengthen the social integration. Some of these documents involve objectives with concrete figures e.g. it is aimed to reduce the proportion of people living in poverty by approximately 450.000 persons till 2020. The expected effects of processes realized till now and government intentions point *to the opposite direction as reflected in the declared government proposals*. The study strives to confirm this statement by means of a lot of sources that present temporal processes regarding jobs for parents and public works, gross and net earnings, the low and decreasing level of aids, the increasing number of people remained without aids, the unfavourable affects of flat tax and family tax allowances for families, the decreasing level of child care system. Poverty rates on national level have only changed slightly, but social inequalities have worsened, poverty risk for families with children is larger than average, the poorer a family was earlier, the higher the loss concerning its incomes was in the years following the crisis. Status of families is worsened by earning conditions that become more and more difficult and sometimes even degrading respectively by Elisabeth card replacing cash assistance which can be used only with restrictions and badly. A part of the deteriorating processes has occurred „spontaneously”, often as an effect of circumstances connected to the economic downturn, other parts were directly affected by governmental steps.

Ágnes Darvas – Zsombor Farkas: How the situation of children in Hungary has changed in the crisis years: government intentions as reflected by legislation.

The study gives an overview on legislative changes that have a direct influence on status of children. Facts, effects respectively consequences of regulations that have come into effect or have been amended in 2011 respectively partly in 2012 are presented in the writing in compliance with the vertical intervention areas laid down in the National Strategy “Making Things Better for our Children” 2007-2032. Financial status of families, jobs for parents, housing, talent supporting from an early age and education free from segregation, healthier childhood as well as development of services are all presented in the writing thus elaborating the regulation events of last year.

Ágnes Darvas – Zsuzsa Ferge: Chances for Children Program in the social and political field

The study summarises the main components and experiences of the program to combat child poverty realized at first on local, micro-region level. The professional background of the micro-region program as well as its achievement was based by the work of Hungarian Academy of Sciences' Program Office to Combat Child Poverty and the responsible team performing its activity there. The starting circumstances of Szécsény Chances for Children Program, the special fields of the complex program, the forms of the local implementation and features of the local organisation, the decisive role of sources and financing, the complex matters of sustainability as well as the partial evaluation of the five years of the program are all presented in the writing. The study summarises the experiences that can be generalized not only for Szécsény program, but generally for achievement of local chances for children programs as well.

Krisztina Kóbor: Characteristics of relationships – characteristic relationships between civil organizations with social target in two regions

The paper presents a part of a research focusing on the contacts and co-operations of civil organizations with social target in two regions, the Transdanubian region and the North Plain region. The aim of the research was to get a general overview about the contact system of these organizations regarding the informal, forprofit, nonprofit and social sectors and the local government. The questions are as follows: How can these organizations fit into the life of the informal sector? Which region can establish ties in a better way? And finally: Which sector can be more integrative, the civil sector or the market? The goal of the paper is to find answers to these questions.

esély

2012/6

Social Policy Journal

CONTENTS

STUDIES

- 3 Foreword
- 4 **Zsuzsa Ferge:** How the life of families with children has changed in Hungary during the economic downturn
- 31 **Ágnes Darvas – Zsombor Farkas:** How the life of families with children has changed in Hungary in the crisis years: government intentions as reflected in legislation
- 51 **Ágnes Darvas – Zsuzsa Ferge:** The Chances for Children Program in the social and political field

HUNGARIAN REALITY

- 80 **Krisztina Kóbor:** Characteristics of relationships – characteristic relationships between civil organizations with social target in two regions

DOCUMENT

- 102 **Kozicz Ágnes – Ottrok Viktória:** Employment opportunities of disabled people in Hungary – in the light of the Ombudsman investigations
- 108 **Sándor Gurbai:** “The Committee is concerned...”. Recommendations on the rights of persons with disabilities from the UN to the Hungarian Government
- 118 Abstracts