

FERGE ZSUZSA

CIVIL JELENTÉS A GYEREKESÉLYEKRŐL, 2012–2013

Vezetői összefoglaló*

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

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

E bevezetésben röviden ismertetjük és összefoglaljuk a tanulmányokból kibontakozó kép néhány fontos vonását. A kötet **Első része** a gyerekszegénység elleni küzdelmet vizsgálja az EU-hoz is kapcsolódó vállalásainkkal, illetve a többi tagország teljesítményével való összefüggésben. A **Második rész** ad általános helyzetképet a gyermekes családokról, különös hangsúllyal a leszakadó válság-

* A 14 tanulmányt magában foglaló *Civil jelentés a gyerekesélyekről, 2012–2013* c. kötet (szerkesztette: Ferge Zsuzsa és Darvas Ágnes) 2014 októberében jelenik meg, és elérhető lesz a GYERE – Gyerekesély Közhasznú Egyesület <http://www.gyere.net> honlapján. Itt a kötet Vezetői összefoglalóját közöljük.

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

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

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

övezetekben élőkre. A **Harmadik rész** a gyerekeket, illetve gyerekszegénységet érintő fontosabb állami cselekvések kritikus ismertetése. Igyekszik teljes, az értelmezést segítő képet adni a gyerekeket és családjaikat érintő jogszabályokról. Emellett részletesebben foglalkozik a felzárkóztatás néhány eszközével, mint a közfoglalkoztatás, a gyermekeknek nyújtott szolgáltatások, a köznevelési reform egyes aspektusai és a helyi felzárkóztatást segítő projektek. A **Negyedik rész** a diákok új iskolai tapasztalatairól és lehetőségeiről tartalmaz írásokat. A „Vezetői összefoglaló” csak a (fejezeteken átívelő) fontosabb témákat és következtetéseket emeli ki.

Magyarország és az EU

Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia (NTFS)

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

Az NTFS elemzése számos problémát hozott felszínre.

- A kezelni kívánt folyamatok átalakítása csak hosszú távon lehetséges. Ehhez folyamatos, a változó körülményekhez igazodó politika kell, jelentős állami forrásokkal. Ezért volt a „Legyen jobb a gyermekeknek!” program „generációs”, 25 évre szóló. Az NTFS csak 10 évre szól, 2020-ig. Az azt követő folytatásról, illetve a 2014-ig tartó első 3 éves program és intézkedési terv 2015 januárjában esedékes szakaszáról egyelőre nem ismertek az elképzelések.
- Az NTFS elvi alapja hibás. Nem tudja nemzeti léptékben, de még helyileg sem értelmezni azt az általa is vallott elvet, hogy „kifejezett, de nem kizárólagos módon” kell meghatározni, kiket kíván egy stratégia, egy program, egy projekt segíteni. A hangsúly a minél jobb, minél szűkebb célzáson van. Az elv helyes értelmezéséhez fel kellene ismerni, hogy szegénység, integráció és egyenlőtlenség szorosan összefüggnek. Egyfelől a szegényekhez csak változó újraelosztás segítségével juthat több forrás, ez viszont a jobb helyzetűeket makroszinten negatívan is érintheti. Másfelől a szegények kizárólagos támogatása minden szinten ellenérzéseket vált ki. Mikroszinten személyes jellegűek lehetnek, például mert nem kap, aki hasonlóan rászorulna, vagy mert kap, holott a környezet érdemtelennek ítéli. Makroszinten hasonló okok „elvi” mezben jelentkeznek, rasszizmusként, jogok és kötelezettségek egyensúlyának követeléseként stb. Mindebből országos és helyi feszültségek adódhatnak. Márpedig integráció nincs integrálók, kirekesztés kirekesztők nélkül. Az értelmezési

kérdésekről és az elv alkalmazásából következő feszültségekről nem találtunk utalást a dokumentumokban.

- A szegénység fogalmát az NTFS nem értelmezi a maga teljességében. A szegénység sokféle hiányt jelent, de mindegyik oka is, velejárója is, okozata is a pénzhiány. Pénzgazdaságban valamilyen minimális megélhetési pénzösszegre szükség van. A jövedelmek növelésének ügye azonban – noha egy utalás szerepel a dokumentum elején – a megvalósítás során eltűnik. A projektekben szereplő segélyreformok során is főként az összegek csökkentése, a feltételek szigorítása vagy pénzbeli ellátások természetbenire átváltása fordul elő. Ez kérdésessé teszi a 2020-ra vállalt alapcél, a jövedelmi szegénység csökkentésének megvalósítását.
- A nagy ívű szövegek kis ívű projektekben öltenek testet. Ahogy az országos tervet lebontják és a gyakorlati megvalósításhoz közelítik, a részletek egyre kevésbé töltik ki a stratégia terét, és egyre szűkebb célokra irányulnak. Az NTFS teljes célrendszerét – legalábbis az első 3 évben – 60, kormányzati intézkedési tervvel elfogadott projekt kívánja megvalósítani. A projektek többnyire mélyen alulfinanszírozottak, olyan többé-kevésbé fontos Lego-darabkákká, amelyek részteljesítései nem állnak össze valamilyen egészé.
- Az NTFS nagy súlyt helyez a mérésekre, a nyomonkövetésre. Három mérési eszközt javasolnak. Ezek közül a nagymintás kutatások egyelőre késnek. A projekteket folyamatosan monitorozzák ugyan, de ez inkább formális, mint tartalmi követést jelent. A legtöbb pénzt és energiát eddig három teljes körű adminisztratív információs rendszer kifejlesztésre fordították, amelyek a szegények különböző csoportjait, illetve az általuk igénybe vett szolgáltatásokat követik nyomon, főként ellenőrzési céllal.
- Az NTFS megvalósítása, a bonyolult célrendszer makro- és mikroszintű beavatkozásokat, intézkedéseket, mechanizmusokat igényel. Makroszintű kormányzati beavatkozás kellene egy minimális jövedelmi szint eléréséhez; a modern követelményeknek megfelelő oktatáshoz és szakmai képzéshez; korszerű egészségügyi és szociális, gyermekekre is szakosodó szolgáltatásokhoz; a gyerek fejlődését nem károsító lakhatáshoz – a sor folytatható. Egész jelentésünk, ezen belül a jogszabályokkal és intézményátalakításokkal foglalkozó fejezeteink azt bizonyítják, hogy a legtöbb országos intézkedés szembemegy a szavakban vállalt célokkal.

Helyünk az EU-ban

Az európai forrásoknak a 2010 óta tartó időszakban kiemelkedő szerepük volt Magyarországon. Köztudottan ezek fedeztek gyakorlatilag minden beruházást, és kevésbé köztudottan ezek jelentették a szegénységellenes, cigány- és szegény-integrációt szolgáló programok forrásainak többségét. Többek között ezért is – legalábbis 2014 júliusáig – a kormányzati tervek és stratégiák szövegei tartották

magukat az EU által igényelt normákhoz. A gyerekszegénységre vonatkozó dokumentumok, amelyek legfontosabbika az NTFS, kicsattannak a társadalmi egyenlőtlenségek csökkentését célzó szólamoktól. Elszánt küzdelem indult a papírokon a gyerekek szegénysége, a romák kirekesztése, a vidék leszakadása ellen. Felvállaltuk az EU 2020 stratégia elveit, és ezen belül a saját magunk által meghatározott célokat. A „Magyarország jobban teljesít” mindent elárasztó propagandája azt sugározza, hogy ezen vállalásaink is a siker útján robognak.

Jelentésünk adatai mást mutatnak. Túl sok területen rosszabbul teljesítünk másoknál is, korábbi önmagunknál is. Igaz, hogy az EU-n belül köztudottan a szegényebb országok közé tartozunk, ám ez nem határozza meg, hogy milyen irányba haladunk. Külön fejezetet szenteltünk annak, hogy a gyerekszegénység leküzdésében hol állunk az európai mezőnyben. A válasz elég elkésérítő. Húsz mutatót vizsgáltunk meg, amelyek közé felvettük a GDP és a foglalkoztatás adatait is. A 20-ból mind a válság éveiben, mind pedig a – másutt már javulást hozó – 2010 és 2013 közti években a szegénységgel kapcsolatos mutatók nagy részének romlott a színvonala. Minthogy Magyarország válságra adott válasza a többségnél rosszabbak voltak, 2010 óta pedig végképp háttérbe szorult a szegénység csökkentésének ügye, a színvonal romlása egyben lejjebb is tolt az országot az európai rangsorban. Noha a GDP ezt nem indokolja, a szegénységet és gyerekszegénységet leíró mutatók többségénél romlott az EU-n belüli helyezésünk. Ez különösen a 2004 után csatlakozó 12 ország esetében feltűnő, és különösen a 2010 utáni években. Ekkor a 20 mutatóból összesen 2 esetben javult a helyezésünk, 12 esetben pedig romlott. A rossz helyezések sok esetben tartósan jellemzőek, a 20 mutatóból 10 esetben Magyarország jellemzően a 27 ország között a 25–27. helyen van.

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

A magyarországi életkörülmények

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

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

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

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

A jövedelmi egyenlőtlenségek növekedése súlyosan érinti a gyerekes családokat. Kötetünk új adatokat közöl e jelenség több aspektusáról. Bemutatja, hogy hogyan alakul a jövedelemeloszlás az össznépeesség mellett a kisebb és nagyobb gyerekek körében. Nyomatékkal hívja fel a figyelmet arra, hogy a területi egyen-

lőtlenlégek sokat emlegetett növekedése azt is jelenti, hogy a szegénység, kivált pedig a gyerekszegénység, „falura megy”. Az alacsony jövedelem „természetesen” hozza magával a rosszabb, gyakran egészségtelen táplálkozást, a gyerekek fejlődését nehezítő rossz lakáskörülményeket. Ezek a következmények a rossz helyzetű településen élők, ezen belül a cigányokat, különösen sújtják.

Újabb adatfelvételek szerint⁴ ezeken a településeken a gyermekek jövedelmi szegénysége az országos 23 százalékos körüli arány helyett 50–70 százalékos között volt 2013-ban. Amennyiben voltak összehasonlítható adatok, akkor azok általában a 2-3 évvel korábnál rosszabb helyzetet mutattak. A legrosszabb helyzetű kistérségeken élő családokat és gyerekeket érintő szegényedés részleteiről a „Gyerekes családok Magyarország válságövezeteiben 2011–2013” c. fejezet számol be (lásd kötetünk Második részében).

Állami erőfeszítések – jogszabályok, átalakuló intézmények

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

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

A munkaerő-piaci állami beavatkozás a beígért egymillió, a magánszférában megvalósuló munkahely helyett szinte kizárólag a közfoglalkoztatásra kon-

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

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

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

A gyereket közvetlenül segítő szolgáltatások – bölcsőde, óvoda – fejlesztése a mennyiségi igényeket és vállalásokat is csak részlegesen elégíti ki, a minőségi, esélyt javító szakmai munka feltételei egyre kevésbé biztosítottak. A kifejezetten a szegény és roma gyerekek esélyeinek javítását szolgálják a – jórészt uniós finanszírozású – kistérségi szintű Gyerekesély programok, amelyek 2010-ben indultak, és elvben 3 év, a gyakorlatban néha ennél rövidebb idő alatt megvalósítandó projektek. Megfelelő feltételek és sokak közös erőfeszítése esetén a helyi programok részlegesen eredményesek lehetnek. Ha azonban a projekt lezárásával a folyamatok megszakadnak, a cserbenhagyással a kár nagyobb lehet, mint az addig elért haszon. Az elindított folyamatok fenntartása, érdemi folytatása elengedhetetlenül fontos lenne. Eddigi tapasztalataink azonban azt is mutatják, hogy az egyenlőtlenségek, a szegénység, a kirekesztés tartós és lényeges csökkentését – a célokban és alapelvekben megegyező szakpolitikák hiánya esetén – nem lehet lokális projektekkel elérni.

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

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

Irodalom

- Civil társadalmi jelentés a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia megvalósításáról Magyarországon 2012-ben.* Kilenc civil szervezet konzorciuma. http://www.romadecade.org/cms/upload/file/9270_file9_hu_civil-society-monitoring-report_hu.pdf (utolsó letöltés: 2014. 08. 15.)
- Hegedűs József, Horváth Vera (2013): *Éves jelentés a lakhatási szegénységről 2012.* Habitat for Humanity. http://www.habitat.hu/files/jelentes_veglszoveg_web.pdf; (utolsó letöltés: 2014. 08. 15.)
- MTA TK Gyerekesély-kutató Csoport (2011–2014): *A kistérségben élő gyermekek, fiatalok és családjaik helyzetének, igényeinek és szükségleteinek felmérése.* <http://gyerekesely.tk.mta.hu/szuksegletfelmeresek> (utolsó letöltés: 2014. 08. 15.)
- Távolodóban Európától* – oktatási árnyékjelentés. A Hálózat a Tanszabadságért, az Oktatói Hálózat és a Hallgatói Hálózat közös helyzetértékelése a magyar oktatási rendszer átalakításáról és az EU2020 vállalások teljesüléséről. 2012. június. <http://www.tanszabadsag.hu/blog/tavolodoban-europatol-oktatasi-arnyekjelentes/> (utolsó letöltés: 2014. 08. 15.)