

1. Mekkora a tartós mélyszegénység és mi okozza?

Hogyan alakult ki a tartós szegénység és munkanélküliség? Miért nem sikerül csökkenteni lassan két évtizede? Hogy megérthessük a probléma szerkeázó okait, három részre bontjuk a magyarázatot. A bevezetőben röviden – és erősen leegyszerűsítve – vázoljuk ezt a három történetet, amit azután a következő részekben bővebben, példákkal és adatokkal is alátámasztva fejtünk ki.

A múlt és a rendszerváltás sokkja

Az első történetünk arról szól, hogy miért nőtt meg hirtelen az 1990-es évek elején néhány év alatt a szegénység. A tervgazdaságban sok olyan egyszerű munkahely volt, ahol általános iskolai végzettséggel is jól lehetett keresni, és olyan közoktatás, ami inkább a tárgyi tudást, mint a készségeket igyekezett fejleszteni. A rendszerváltás néhány év alatt megszüntette ezeket a munkahelyeket, az új munkahelyeken pedig már magasabbak az elvárások, nem elég a betűket ismerni, tudni kell jól olvasni, számolni, problémát megoldani. Ebben nem a piacgazdaság a hibás, hanem a tervgazdaságnak az az öröksége, hogy hiányoznak a kisvállalkozások, ahol a képzetlenek dolgozhatnak és azóta sem tud nőni a kisvállalkozói szektor, mert kevés a megtakarítás (tőke) illetve nagy a bürokrácia.

A munkanélküliség és a szegénység a keleti, északkeleti régiókban sokkal nagyobb. Ezek a területi hátrányok nagyrészt abból adódtak, hogy a fenti folyamat nem egyforma mértékben érintette az egyes régiókat: a korábban központi elhatározásra fejlesztett nehézipari vidékeket és a hagyományosan mezőgazdasági vidékeket sújtotta jobban. A piacok elvesztése illetve az importverseny hatása itt ütött nagyobbat és itt volt gyengébb az iskolázottság is, mivel kevésbé volt rá szükség korábban.

Fontos tudni, hogy a hazai szegénység EU mércével még ma sem nagyon nagy. Azért érezzük annak, mert az egyenlőtlenségek korábban vagy csökkentek, vagy (a 80-as évektől) lassan nőttek, és ehhez képest a rendszerváltás első pár éve sokszerű volt.

A szegénység tartóssága és öröklődése

A második történetünk arról szól, hogy az első sokk után miért nem csökkent a szegénység. Az elmúlt tizenöt évben ugyanis hiába nőtt szinte folyamatosan a nemzeti jövedelem, a szegények aránya néhány időszakot kivéve inkább nőtt, mint csökkent. A szegénységbe be lehet kerülni és el is lehet hagyni, például a legtöbb gyerekes család életében van egy néhány éves, esetleg évtizedes nehéz szakasz, amikor a költségeik nagyobbak, míg a bevételeik kisebbek, amíg az anya nem dolgozik. A szegények köre tehát nem mozdulatlan, az arányuk viszont nagyjából változatlan.

Két csatorna biztosítja a folyamatos utánpótlást. Az egyik az iskola. Ahogy a rendszerváltáskor, a szegénység ma is nagyrészt a munkapiaci esélyekkel függ össze és aki iskolázatlan, az nehezen kap munkát és előbb-utóbb elszegényedik. A magyar iskolarendszer pedig egészen 2003-ig csaknem változatlanul őrizte azt a szerkezetet, ami minden évjárat 15 %-át alapvető készségek nélkül ereszti ki a munkapiacra 18-23 éves korában. A másik az egyéni, családi

válsághelyzetek, amiket nem tud kezelni a jóléti rendszer. A bizalmi kapcsolataink csak a legszűkebb családon belül erősek, a konfliktuskezelési eszköztárunk pedig nagyon szegényes, ezért egy viszonylag hétköznapi, gyakran előforduló sokk (betegség, baleset, válás, munkahely elvesztése) is nagyon könnyen vezet olyan személyes krízishez (depresszió, öngyilkosság, alkoholizmus), aminek a megoldásához már szakértő segítsége kellene – ez a segítség pedig a legtöbbször számára nehezen elérhető vagy nem elég jó minőségű.

A szegények egy kisebb csoportjában, az alapvető létfeltételekben is szűkölködő, mélyszegénységben élők körében még nehezebb a helyzet. A többségük leszakadása tartóssá vált: aki közéjük kerül, szinte soha nem kerül ki onnan, sőt, gyerekei is erre a sorsra jutnak. Itt is több folyamat zajlik: a szülők többségének alacsony az iskolázottsága, ami nem csak a munkahelyektől, hanem a továbbtanulástól is elzárja őket, és gyakran azoktól a szolgáltatásoktól is (orvos, családsegítő, lakhatás), ami a munkavégző képességük, egészségük megőrzését segítené. A gyerekek sorsa már születésük előtt megpecsételődik: anyjuk nem tud eleget, vagy egészségesen táplálkozni, a gyerek kis súllyal születik és hajlamosabb lesz mindenféle betegségre. Ha beteg, vagy elmarad a fejlődésben, azt tanulatlan szülei és a túlterhelt védőnő kisebb eséllyel veszik észre és pénz/orvos híján gyakran nem kezelik. Anyja otthon van, ezért nem kerül bölcsődébe, és óvodába is csak akkor, amikor már muszáj, így későn és kevesebb ideig kap szakavatott fejlesztést. Ezzel a hátránnyal kezdi az iskolát, ahol a tanárok többségének nincs rá eszköztára, hogy a felzárkózásban segítse. A mért képesség szerinti szelekció nagyon hamar kezdődik: aki nyolcadikra nem olvas szépen és nem számol gyorsan, az szinte biztosan olyan szakiskolába kerül, ahol ezeket a készségeit már nem is fejlesztik tovább. Mire 17 éves lesz, kint találja magát egy olyan munkapiacra, ahol a készségek nélkül senkinek nem kell, és a felnőttoktatásban sem kap második esélyt, mert a képzési programokban általában érettségi a feltétel. A családtól és a környezettől sem kap segítséget: szülei féltik attól, hogy más utat járjon mint ők, és a többségi környezet is azt sugallja, hogy a lemaradása reménytelen, belőle úgyszemint lesz semmi. Ennek ellentmondó pozitív mintákat pedig alig lát maga körül.

Tehetetlen kormányzatok és türelmetlen szakértőcsoportok

Harmadik történetünk az államról szól: arról, hogy az elmúlt húsz évben az egymást követő kormányok nem tudták megállítani a mélyszegénységben élő csoportok leszakadását. Az első években nem is figyeltek fel a problémára: a 90-es években még azt gondolták, az első zökkenő után elindul a gazdasági növekedés és kinőjük a szegénységet is. Addig pedig az a fő feladat, hogy akit csak lehet, megvédjünk a szegénységtől: korábban engedjük nyugdíjba, tovább tartjuk otthon gyesein, hosszú ideig biztosítjuk a munkanélküli ellátását. Ez a stratégia később visszaütött: a képzetlenek számára a gazdasági növekedés sem teremtett munkalehetőséget, sőt, a jóléti kiadások növekedése miatt emelni kellett a béreket terhelő járulékokat, ami (megdrágítva a munkaerőt) tovább rontotta a képzetlenek esélyeit. A 2000-es évek elejére már megértette a politika, hogy a foglalkoztatás magától nem fogja elérni a korábbi szintet, eddigre viszont olyan nagyra nőtt a probléma, hogy azt még egy jól felkészült,

hatékony skandináv közigazgatásnak is nagy kihívás lett volna megoldani, nemhogy a jóval gyengébb magyarnak.

Bár az értelmiség és a polgárok többsége maga is csak ekkortájt kezdte megérteni a problémát, visszamenőleg is, tíz évnyi tétlenséget kért számon a kormányzatoktól. Az elmúlt tíz évben pedig, a kormányzati próbálkozások kudarcát látva, egyre nőtt a türelmetlenség. Két nézet alakult ki: az egyik szerint az a baj, hogy az állam nem elég erélyes, csak osztja a segílyt, „ezek” meg nem akarnak dolgozni (általában, vagy mert cigányok, és inkább máson élőködnek, lopnak, rabolnak). A másik szerint az a baj, hogy az állam nem áldoz eleget (pénzt, szolgáltatásokat) a szegénység enyhítésére, a többség pedig rasszista és kirekeszti a szegényeket, cigányokat. A két nézet vitájából két, nagyjából a politikai bal és jobboldallal átfedő és egymás mellett elbeszélő szekértábor alakult ki. Ez tovább nehezíti a megoldást, mert eltereli a figyelmet a tényekről. Az ismeretek helyett az érzelmek alapján ítéljük meg a javaslatokat, így nincs együttműködés, sőt, amit az egyik tábor épít, azt a másik lebontja.

A kormányzati kudarcok általánosabb, mélyebb oka, hogy a probléma nehéz, a közigazgatás pedig gyenge. A tervutasítás más készségeket igényelt, mint a finom szabályozással, ösztönzőkkel befolyásolható piacgazdaság, települési szintre került sok olyan feladat, ami ott nem látható el, a jóléti ellátások örökölt rendszere pedig a teljes foglalkoztatásra volt szabva. A szolgáltatásokat – oktatást, munkapiaci programokat, családsegítést - mind át kéne alakítani, hogy segítsenek alkalmazkodni a piac változó igényeihez. Ehhez járult még, hogy a megoldás politikai kockázata nagy: a jelenben kell olyan csoportokra áldozni, akiknek a szavazata keveset ér, a beruházások hatásai pedig áttételesek és hosszú távon jelentkeznek. Egy fiatal demokráciában semmi nem kedvez annak, hogy ilyen kockázatot vállaljon a politika: a kormány csak négy évre tervezhet és a független intézmények, a média és a civil szektor is túl gyenge ahhoz, hogy a hosszú távú jólétet növelő, de költséges döntéseket kikényszerítse. Ezt úgy is mondhatjuk: a magyar politikai elit nem hogy megbirkózni nem tudott eddig a problémával, de fel sem vállalta, hogy nekiveselkedik.

Minden poszt-szocialista ország bírkózik ezzel a feladattal, a magyar helyzet azonban több okból még az átlagosnál is nehezebb. Rosszabb volt a kiinduló helyzetünk – nem csak a képzetlenek arányát, hanem a társadalom lelkiállapotát, alkalmazkodóképességét tekintve is, és balszerencsés a rendszerváltás elején választott jóléti politika, később pedig a politikai küzdelemben kialakult konfrontatív, ellenségképre építő stratégiák.

1.1. Miért nagy és tartós a szegénység Magyarországon?

1.1.1. A múlt és a rendszerváltás sokkja

A mai szegénység okai nagyrészt a gazdaság rendszerváltás előtti szerkezetében gyökereznek. A tervgazdaságban ugyanis sok olyan egyszerű munkahely volt, ahol általános iskolai végzettséggel is jól lehetett keresni, és olyan oktatási rendszer, ami inkább a tárgyi tudást, mint a készségeket igyekezett fejleszteni. Az akkori gazdaság igényeinek ez meg is felelt: ha valaki kitanult egy szakmát, egész életében megélt belőle, és nem volt rá szüksége, hogy új

gépeket, vagy új szakmát tanuljon, és szakmák egész sorában lehetett kétkezi munkával, gyenge írás- és olvasási készséggel boldogulni.

A rendszerváltás néhány év alatt megszüntette ezeket a munkahelyeket: a KGST piacra, elavult technológiával termelő ipari és mezőgazdasági vállalatokat bezárták vagy privatizálták, a gyorsan beáramló külföldi tőke a könnyűiparban, gépgyártásban magasabb technológiával működő gyárakat épített, a gyorsan fejlődő pénzügyi szolgáltató szektor, sőt már a kereskedelem is számítógépes rendszerekre épült. Az új munkahelyeken így már magasabbak az elvárások, nem elég a betűket ismerni, tudni kell jól olvasni, számolni, problémát megoldani (Köllő 2009). Ebben nem a piacgazdaság a hibás, hanem a tervgazdaságnak az az öröksége, hogy hiányoznak a kisvállalkozások, ahol a képzetlenek dolgozhatnak. Nyugat Európában ugyanis a képzetlenek közel olyan arányban dolgoznak, mint a diplomások, de jellemzően kisvállalkozások adnak nekik munkát.¹

Összevetve a nyugati és a hozzánk hasonló fejlettségű dél-amerikai országokat, a mainál legalább kétszer annyi kis- és családi vállalkozásra lenne szükség ahhoz, hogy megközelíthessük a teljes foglalkoztatást. A kisvállalkozói szektor regenerálódást nem csak a tőkehiány akadályozza, és nem is csak az, hogy a szocializmus 40 éve alatt megszakadt a családi gazdaságokban felhalmozódó tudás és anyagi tőke átörökítése. A gyenge és bizonytalan üzleti környezet is erős korlátot jelent: az adminisztratív terhek többnyire jobban sújtják a kisvállalkozásokat, mint a nagyokat és a politika (klientúrák) által befolyásolt piacokon a kisebb szereplők számára nehezebb a belépés és a túlélés is (Reszkető és Váradi 2011).

Fontos megjegyezni, hogy a hazai szegénység EU mércével még ma sem nagyon nagy. A tervgazdaságból örökölt, viszonylag kicsi jövedelmi különbségek, illetve a kiterjedt jóléti ellátások miatt a poszt-socialista országokban általában, és így nálunk is kisebb a szegénység, mint az angolszász, vagy a kontinentális országokban (Lelkes et al 2009).

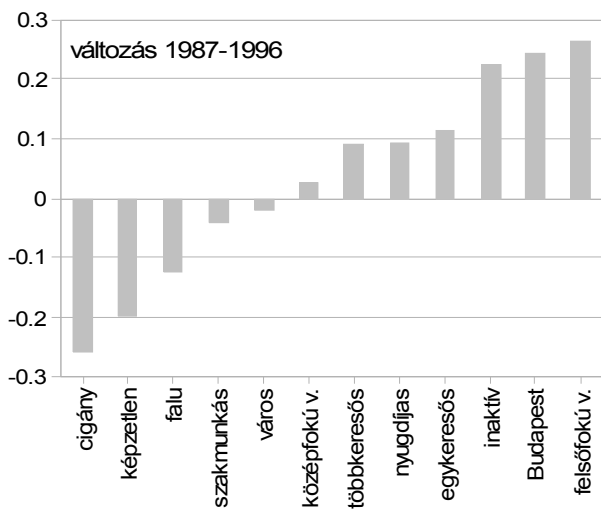
A szegénységet azért érezzük mégis nagynak, mert az egyenlőtlenségek korábban vagy csökkentek, vagy (80-as évektől) lassan nőttek, és ehhez képest a rendszerváltás első pár éve sokszerű volt. A rendszerváltás előtt is volt szegénység, de a szegények aránya inkább csökkenő tendenciát mutatott, és voltak jövedelmi különbségek is, de ezek a második világháború utáni időszakban vagy csökkentek, vagy csak viszonylag lassan nőttek (Kemény 1972). A jövedelmi egyenlőtlenségek már az 1980-as években elkezdtek növekedni az óvatos liberalizációs lépések következtében, de korántsem az 1989 után tapasztalt ütemben. A tartós munkanélküliség² a rendszerváltásig lényegében ismeretlen volt, a 90-es évek első éveiben viszont gyorsan tömeges méretet öltött. Az 1996-os mélyponton az aktív korú népesség 52%-

¹ Ezek a kevés képzettséget igénylő munkahelyek többnyire a szolgáltatásokban vannak, nyugaton és a fejlettebb hazai régiókban egyaránt. Budapesten és Pest megyében például a legfeljebb 8 általánost végzett 25-59 éves népesség (kb 180 ezer fő) foglalkoztatási rátája 50 % felett van és legtöbbször (45-50%) a szolgáltatásokban dolgozik, az iparban 23-25 %, építőiparban 8-9%, közmunkán 18%, míg a mezőgazdaságban csak 2-4 % (KSH MEF 2010 Q1).

a dolgozott, 6%-a munkanélküli volt, és a munkanélküliek több, mint fele egy éven túl nem talált állást.

A rendszerváltást követő évek változásai nemcsak rendkívül gyorsak, de nagyon szelektívek is voltak abban az értelemben, hogy életkor, iskolázottság és lakóhely (lényegében az emberi tőke és az új, piaci viszonyok szerint mért helyi gazdasági potenciál) szerint kerültek hirtelen nagyságrendekkel jobb vagy rosszabb helyzetbe a társadalom egyes csoportjai (lásd 1. ábra).³

1. ábra Háztartások relatív jövedelmi helyzetének változása 1987-1996, háztartásfő státusza szerint



Forrás: Scharle (2010) számítása Tóth I. (2008) alapján. (Cigány= a kérdező megítélése szerint). Hogyan változott az egyes csoportok átlagos ekvivalens jövedelme, mindkét évben a teljes népesség átlagában mérve.

A munkanélküliség és a szegénység a keleti, északkeleti régiókban sokkal nagyobb. Ezek a területi hátrányok nagyrészt abból adódtak, hogy a fenti folyamat nem egyforma mértékben érintette az egyes régiókat: a korábban központi elhatározásra fejlesztett nehézipari vidékeket és a hagyományosan mezőgazdasági vidékeket sújtotta jobban. A piacok elvesztése, illetve az importverseny hatása itt ütött nagyobbat és itt volt gyengébb az iskolázottság is, mivel kevésbé volt rá szükség korábban.

A régiók lemaradását elvileg enyhíthette volna a munkavállalók mobilitása, de az ágazatok, szakmák és régiók között egyaránt kicsi a mozgás (Balogh és Róbert 2008, Berde és Scharle 2004, Cseres-Gergely 2004). Sőt, a leszakadó régiókban még ez a kicsi mozgás is a leszakadást

³ A gazdasági potenciál/fejlettség területi eloszlásáról és ennek változásáról lásd például Fazekas (1993), Ábrahám és Kertesi (1996) vagy Németh (2008). Az ezt meghatározó tényezőket nem vizsgáljuk ebben a projektben, hanem adottnak vesszük a korábbi kutatások eredményeit és feltételezzük, hogy a szegénység területi különbségeit nagyrészt a rendszerváltás sokkja, illetve a tőkében és infrastruktúrában szegény vidékek gazdasági lemaradása alakította ki.

erősítette: egyfelől, az elvándorlók iskolázottabbak, másfelől a bevándorlók gyakran a máshonnan kirekesztett családok, csoportok (Kertesi 2006, Virág 2010).

1.1.2. A szegénység tartóssága és átörökítése

Mi magyarázza, hogy a rendszerváltás idején kialakult szegénység később is alig csökkent? Az elmúlt tizenöt évben hiába nőtt szinte folyamatosan a nemzeti jövedelem, a szegények aránya néhány időszakot kivéve inkább nőtt, mint csökkent. Ha csak azok lennének szegények, akik a rendszerváltáskor azzá váltak, vagy azok a családok, akiknek átmenetileg, például gyerekvállalás miatt csökken az egy főre jutó jövedelme, akkor az utóbbi tizenöt évben már kellett volna látnunk valami javulást. A szegények aránya azonban nagyjából változatlan – amint kikerül valaki a szegénységből, valaki más lép a helyébe.

A folyamatos utánpótlást három csatorna biztosítja: a hátrányokat felerősítő iskolarendszer, az egyéni-családi válsághelyzetek, és végül a szegénység átörökítése (amire később még visszatérünk). Az iskola azért meghatározó, mert a szegénység – ahogy a rendszerváltáskor – ma is nagyrészt a munkapiaci esélyekkel függ össze. A hazai jövedelmi és mobilitási vizsgálatok kivétel nélkül erős összefüggést mutatnak a szegénység (vagy tágabban, a társadalmi státusz) és a foglalkoztatási helyzet között (pl. Gábos 2008, Kolosi és Róbert 2004, Tóth I. 2005). A munkavállalás ugyan nem jelent védelmet a rövid távú szegénységgel szemben, a szegénység tartóssá válását azonban szinte teljesen kizárja (World Bank 2001). A munkapiaci esélyeket pedig, – ahogy a rendszerváltáskor is – alapvetően az iskolázottság határozza meg (pl. Köllő 2009). Aki iskolázatlan, az nem kap munkát és előbb-utóbb elszegényedik.

A magyar iskolarendszer pedig egészen 2003-ig csaknem változatlanul őrizte azt a szerkezetet, ami minden évfolyamot 15 %-át általános iskolai végzettséggel ereszti ki a munkapiacra 18-23 éves korában. Ha nem a papírt, hanem a készségeket nézzük, még rosszabb a helyzet: az egyes korosztályok közel harmada kerül ki úgy, hogy nem rendelkezik a foglalkoztathatóságukhoz alapvetően szükséges írás-olvasási, számolási képességekkel (Köllő 2009).

A közoktatás gyenge teljesítményét nagyrészt az elmaradt beruházások magyarázzák: a pedagógiai módszerek elavultsága és az alacsony bérek, ami miatt erősen lecsökkent a tanári szakma presztízse. Az Európai Unió országai átlagosan a hazai össztermék (GDP) 3-4%-át költik közoktatásra – ehhez képest a hazai 3,2% körüli ráfordítás közepesnek számít. Nem a ráfordítás mértéke, hanem a hatékonysága okozza a problémát.⁴ Vagyis, nem az a probléma, hogy ne lenne elég iskola, vagy elég tanár az iskolákban – hanem az, hogy milyen képességű a tanár és milyen minőségű a tanítás. A pedagógusok többsége az érettségien megkövetelt ismeretek, adatok és képletek megtanítását tartja feladatának, és kevesebb figyelmet szentel az alapkészségek, a szövegértés, számolás, probléma-felismerés, tanulni tudás, szociális

⁴ Az Európai Unió országai átlagosan a hazai össztermék (GDP) 3-4%-át költik közoktatásra – ehhez képest a hazai 3,2% körüli ráfordítás közepesnek számít.

jártasságok fejlesztésének. Erre legtöbbször az eszközei is hiányoznak: nincs birtokában annak a módszertani tudásnak, ami a készségek fejlesztéséhez kell. Ez nem csak az idősebb pedagógusokra jellemző, hanem a frissen végzettekre is, akik többsége gyengébb képességű, mint elődeik, és gyengébb felkészítést is kap (Fehérvári 2007, Kárpáti 2008, Varga 2007). A 2003-tól elindított továbbképzési programok ugyan javítottak valamit a helyzeten, de ezeknek a folytatása most bizonytalan, a tanárképzés törzsanyagába az új módszertanok pedig még nem épültek be.

A közoktatás gyenge teljesítménye azzal is összefügg, hogy a rendszerváltáskor az önkormányzatok kezébe adták az iskolákat és egyúttal leépítették a korábbi szakfelügyeleti rendszert. Csaknem tizenöt év telt el úgy, hogy az iskolák teljesítményét senki nem ellenőrizte, vagy ha mégis, a rosszul teljesítők nem kaptak érdemi szakmai segítséget a működésük javításához. Nincs olyan, országos felügyeleti és mentori rendszer, ami a lemaradó iskolákat azonosítaná és szakmai támogatást adna számukra.⁵ Végül, az iskolák közötti mozgás szabályai is kártékonyak, mivel a hátrányos helyzetű (vagy későn érő) gyerekek esetében felerősítik az oktatás általános hiányosságait – ezekre még később visszatérünk.

A szegénység másik fő utánpótlási csatornája lehet egy egyéni vagy családi válsághelyzet, pontosabban az, hogy ezt nem tudja kezelni a jóléti rendszer. A bizalmi kapcsolatok csak a legszűkebb családon belül erősek (vö Kopasz et al 2008, Messing 2006), a konfliktuskezelési eszköztárunk pedig nagyon szegényes, ezért egy viszonylag hétköznapi sokk (betegség, baleset, válás, munkahely elvesztése) is nagyon könnyen vezet olyan személyes krízishez (depresszió, öngyilkosság, alkoholizmus), aminek a megoldásához már szakértő segítsége kellene – ez a segítség pedig a legtöbbször számára nehezen elérhető vagy nem elég jó minőségű. A kisebb településeken gyakran még a családsegítő sem működik, a szakosodott ellátások (adósságkezelés, pszichiátria, drogambulancia, stb) pedig többnyire csak a nagyvárosokban elérhetők. A szociális felsőfokú végzettségűek aránya például a gyermekjóléti szolgáltatásokban nem éri el az 50 százalékot, a területi gyermekvédelmi szakszolgálatokban a foglalkoztatott felső fokú végzettségűek mintegy 25 %-ának van szociális képesítése, a gyermekvédelmi szakellátásban még rosszabb ez az arány (Pataki és Somorjai 2007). A meglévő szolgáltatások hatékonyságát csökkenti a társszakmák és intézmények közötti együttműködések hiánya: elvétve fordul elő, hogy a családsegítő, az orvos, és a munkaügyi kirendeltség munkatársa közösen oldaná meg egy ügyfél problémáját, vagy legalább átadnák egymásnak az eset kezelését segítő információkat (Pataki és Somorjai 2007, Ráczné 2007).

A szegények egy kisebb csoportjában, az alapvető létfeltételekben is szűkölködő, mélyszegénységben⁶ élők körében még nehezebb a helyzet. A mélyszegénységben élők relatív helyzete számos terepi kutatás szerint romlott. Ezek a kutatások arra utalnak, hogy a rendszerváltás elején elszegényedett, tőkében és infrastruktúrában is szegény vidéken élők

⁵ A 2001-ben elindított országos kompetencia mérés annyit javított a helyzeten, hogy ettől kezdve rendszeresen és standardizált eszközökkel mérik a gyerekek teljesítményét, ami lehetőséget ad arra, hogy az iskolák összevessék saját teljesítményüket másokéval.

egy szűkebb, de jelentős csoportjában a szegénység az elmúlt húsz évben egyre mélyebb és tartósabb lett. Aki közéjük kerül, szinte soha nem kerül ki onnan, sőt, gyerekei is erre a sorsra jutnak (Váradai 2004, Virág 2010): ez a szegénységet újratermelő harmadik, és talán legfontosabb csatorna.

Ez is több folyamat eredménye. A szülők többségének alacsony az iskolázottsága, ami nem csak a munkahelyektől, hanem a továbbtanulástól is elzárja őket, és gyakran azoktól a szolgáltatásoktól is (orvos, családsegítő, lakhatás), ami a munkavégző képességük, egészségük megőrzését segítené. Az ellátások elérését a lakóhely (a falvakból nehezen megközelíthetők a szolgáltatást működtető városok) és a pénzihiány mellett a szegényekkel, és ezen belül különösen a romákkal szembeni diszkrimináció is korlátozza (Vokó et al 2008, Bódis et al 2008, Pataki és Somorjai 2007).

A gyerekek sorsa már születésük előtt megpecsételődik: anyjuk nem tud eleget, vagy egészségesen táplálkozni, a gyerek kis súllyal születik és hajlamosabb lesz mindenféle betegségre.⁷ A csecsemőhalálozás és betegségek előfordulását 30-50 %-ban a szülők hátrányos helyzete magyarázza (NCsGyP 2005). Ha a gyerek beteg, vagy elmarad a fejlődésben, azt tanulatlan szülei és a túlterhelt védőnők kisebb eséllyel veszik észre és pénz/orvos híján gyakran nem kezelik. Anyja otthon van, ezért nem kerül bölcsődébe, és óvodába is csak akkor, amikor már muszáj, így későn és kevesebb ideig kap szakavatott fejlesztést (Havas 2004, Kertesi és Kézdi 2008). Ezzel a hátránnyal kezdi az iskolát, ahol a tanárok többségének nincs rá eszköztára, hogy a felzárkózásban segítse, és ahol nagyon hamar kezdődik a mért képesség szerinti szelekció. A lassabban haladó gyerekek előbb kiegészítő csoportba, majd külön iskolába kerülnek, ahol viszont ritkán kapnak érdemi fejlesztést (Havas 2008). A gazdagabb és szegényebb családok a nagyobb településen már elkülönülve laknak, a szegény vagy iskolázatlan szülők gyermekei gyakran osztály-, vagy iskola szinten is elkülönítve tanulnak, illetve előfordul, hogy a település egésze vált a hátrányos helyzetű népesség gettójává (Havas 2008, Kertesi és Kézdi 2009a, b).⁸ Aki nyolcadikra nem olvas szépen és nem számol gyorsan, az pedig szinte biztosan olyan szakiskolába kerül, ahol ezeket a készségeit már nem is fejlesztik tovább (Gerő et al 2006, Havas-Liskó 2005, Kertesi-Kézdi 2004, 2009b). Mire 17 éves lesz, kint találja magát egy olyan munkapiacra, ahol e készségek nélkül senkinek nem kell, és a felnőttoktatásban sem kap második esélyt, mert a képzési programokban általában érettségi a feltétel.

A korai szelekció, a szabad iskolaválasztás, a szétaprózott önkormányzatokra bízott iskolafenntartás és a középosztály önérdelke együtt egy olyan, erősen szegregáló iskolarendszert hozott létre, amely inkább felnagyítja, mint csökkenti az otthonról hozott hátrányokat, így alig, vagy nagyon rossz határfokkal nyújt felemelkedési utakat (Havas 2008).

⁷ Az átörökítés közvetett és közvetlen csatornáiról a nemzetközi irodalmon alapuló, részletesebb áttekintést ad például Kertesi és Kézdi (2005). A kora gyermekkori fejlődés folyamatairól és a fejlesztés jelentőségéről lásd Danis et al (2011) alapos összefoglalását.

⁸ A jobb háttérű gyerekek vagy eleve jobb iskolába kerülnek, vagy a gyenge iskolába kerülő, gyorsabban haladó gyerekeket a tehetősebb szülők erősebb iskolába viszik – a szegényebbek ezt ritkán tudják megoldani. Erről lásd még a 3.1. alfejezetet.

A 2003-ban elkezdett esélyegyenlőséget javító oktatási reformok ezen a téren vitathatatlanul komoly eredményeket hoztak⁹, de átütő eredményt még nem hoztak. A programok folytatása is kétséges, a pedagógia gyakorlatban eddig elért eredményeik pedig további támogatás nélkül nem lehetnek tartósak (Reszkető et al 2010a).

Végül, a mélyszegénységben élő gyerek a családtól és a környezettől sem kap segítséget: szülei féltik attól, hogy más utat járjon mint ők, és a többségi környezet is azt sugallja, hogy a lemaradása reménytelen, belőle úgysem lesz semmi. Egy hazai kutatás szerint a rossz anyagi körülmények között élő 12-14 évesek kevésbé tartják fontosnak, illetve elérhetőnek a továbbtanulást, mint jobb körülmények között élő társaik, és a korcsoport negyede egyetért azzal, hogy szegény családban felnövekvő gyerekből valószínűleg szegény felnőtt lesz (Darvas és Tausz 2004). Ennek ellentmondó pozitív mintákat, például sikeres, diplomás falubelit alig látnak maguk körül.

1.2.3. Tehetetlen kormányzatok és türelmetlen szakértőborok

Mi magyarázza, hogy az elmúlt húsz évben az egymást követő kormányok nem tudták megállítani a mélyszegénységben élő csoportok leszakadását? Az első években nem is figyeltek fel a problémára: a 90-es években még azt gondolták, az első zökkenő után elindul a gazdasági növekedés és kinőjük a szegénységet is. Addig pedig az a fő feladat, hogy akit csak lehet, megvédjünk a szegénységtől: korábban engedjük nyugdíjba, tovább tartjuk otthon gyesen, hosszú ideig biztosítjuk a munkanélküli ellátását (Vanhuysse 2004, Váradi 2011). Az 1990 és 1995 közötti időszakban 22.5 %-ról 31.3 %-ra nőtt az aktív korú népességben valamilyen jóléti ellátást kapók aránya, miközben a nyugdíj, vagy gyes melletti munkavégzés radikálisan visszaesett (Scharle és Duman 2011).

Ez a stratégia később visszaütött: a képzetlenek számára a gazdasági növekedés sem teremtett munkalehetőséget, sőt, a jóléti kiadások növekedése miatt emelni kellett a béreket terhelő járulékokat, ami (megdrágítva a munkaerőt) tovább rontotta a képzetlenek esélyeit. A 2000-es évek elejére már megértette a politika, hogy a foglalkoztatás magától nem fogja elérni a korábbi szintet, eddigre viszont olyan nagyra nőtt a probléma, hogy azt még egy jól felkészült, hatékony skandináv közigazgatásnak is nagy kihívás lett volna megoldani, nemhogy a jóval gyengébb magyarnak (Váradi 2011).

Bár az értelmiség és a polgárok többsége maga is csak ekkortájt kezdte megérteni a problémát, visszamenőleg is, tíz évnyi tétlenséget kért számon a kormányzatoktól.¹⁰ Az elmúlt

⁹ A programokat követő, rendkívül alapos hatásvizsgálat szerint a módszertani fejlesztések eredményeként a hátrányos helyzetű tanulók és ezen belül a roma tanulók lemaradása úgy csökkent, hogy közben a nem roma tanulók eredményei sem romlottak (Kézdi és Surányi 2008).

¹⁰ A jóléti kiadások hosszútávon nem tartható, magas arányára több hazai szakértő és nemzetközi szervezet is korán felhívta a figyelmet (pl. OECD 1994, Ehrlich et al 1994, Világbank 1995, Tóth 1996). Ezek a figyelmeztetések azonban egyrészt maguk is jelezték, hogy rövidtávon nehéz a szegények további terhelése nélkül csökkenteni a kiadásokat (és ezzel alapot adtak a kezelés elodázására), másrészt a szigorításon túl

tíz évben pedig, a kormányzati próbálkozások kudarcát látva, egyre nőtt a türelmetlenség. Két nézet alakult ki: az egyik szerint az a baj, hogy az állam nem elég erélyes, csak osztja a segílyt, a munkanélküliek meg nem akarnak dolgozni (általában, vagy mert cigányok, és inkább máson élőködnek, lopnak, rabolnak), vagy legalábbis nincsenek kellően ösztönözve a munkavállalásra. A másik szerint az a baj, hogy az állam nem áldoz eleget (pénzt, szolgáltatásokat) a szegénység enyhítésére, a többség pedig rasszista és kirekeszti a szegényeket, cigányokat. A két nézet vitájából két, nagyjából a politikai bal és jobboldallal átfedő és egymás mellett elbeszélő szekértábor alakult ki. Ez tovább nehezíti a megoldást, mert eltereli a figyelmet a tényekről. Az ismeretek helyett az érzelmek alapján ítéljük meg a megoldási javaslatokat, így nincs együttműködés, sőt, amit az egyik tábor épít, azt a másik lebontja.

A kormányzati kudarcok általánosabb, mélyebb oka, hogy a probléma nehéz, a magyar közigazgatás pedig gyenge. A tervutasítás más készségeket igényelt, mint a finom szabályozással, ösztönzőkkel befolyásolható piacgazdaság, települési szintre került sok olyan feladat, ami ott nem látható el, a jóléti ellátások örökölt rendszere pedig a teljes foglalkoztatásra volt szabva. Egyes területeken az apparátus szakmai felkészültsége is hiányos, vagy gyenge, de a legerősebb korlát mégsem ez, hanem a kapcsolódó kormányzati területek gyenge együttműködése: a foglalkoztatás- lakás- és adópolitika, a vidékfejlesztés, a szociálpolitika és az igazságszolgáltatás céljai és működése sincsenek összehangolva. A legtöbb területen hiányzik a következetes, hosszú távú stratégia, vagy ha készült, a következő kormány újat csinál, vagy ha mégsem, a megvalósítás részletes intézkedési terve hiányzik.

A döntéselőkészítésért és a végrehajtásért felelős intézmények esetében is gyenge az érdekeltség a jó működésre: nincs, vagy csak a számviteli-, jogi szabályszerűséget vizsgálja az ellenőrzés, nincs elég önállóságuk, és pénzügyi ösztönzők sem sarkallják őket a minőség javítására. Az ellátórendszer finanszírozása intézményi vagy input alapon történik, a minőséget, eredményességet nem ösztönzi. Nincs rendszeres eredménymérés, nem készülnek hatásvizsgálatok. Van ugyan rendszeres adatgyűjtés az intézkedésekről, de ennek elsődleges célja a hatósági feladatok dokumentálása és nem az értékelés megalapozása, így csak olyan nyers mutatók képzésére alkalmas, ami csak a legnagyobb működési hibákat teszi láthatóvá. Van értékelés, de nem rendszeres, nem szisztematikus, nem konkrét, és nem kap kellő nyilvánosságot. Maguk a kitűzött célok is ritkán elég konkrétak ahhoz, hogy az értékelés pontos lehessen. Van visszacsatolás is, de gyakran lassú, így már nagyra nőtt problémákra kell reagálni. Az egyetlen biztosan működő jelző a kiadások meglődulása: a nem anyagi természetű, vagy nem azonnal látható hatásokra alig reagál a rendszer. A döntések szokásos időhorizontja rövid, illetve a tűzoltás köti le az apparátust, hosszabb távú gondolkodásra, előkészületekre nincs ideje. És végül, a szakpolitikai döntések kidolgozásába többnyire csak

ritkán tettek javaslatot a probléma gyökerét is érintő gyógymódokra (például a közoktatás minőségének javítására, a tanítási módszerek megújítására.)

formálisan vonják be az érintett szereplőket (OECD 2007, Hajnal 2008, Meyer-Sahling 2009, Váradi 2011).

A szocializmusból örökölt jóléti ellátórendszer nagyrészt alkalmatlan az új kihívások kezelésére. A szolgáltatásokat – oktatást, munkapiaci programokat, családsegítést - mind át kellene alakítani, hogy segítsenek alkalmazkodni a piac változó igényeihez (Sziszik 2004, Fazekas et al 2008, Scharle 2007, Tausz 2007). Ehhez járult még, hogy a megoldás politikai kockázata nagy: a jelenben kell olyan csoportokra áldozni, akiknek a szavazata keveset ér, a beruházások hatásai pedig áttételesek és hosszú távon jelentkeznek. Egy fiatal demokráciában semmi nem kedvez annak, hogy ilyen kockázatot vállaljon a politika: a kormány csak négy évre tervezhet és a független intézmények, a média és a civil szektor is túl gyenge ahhoz, hogy a hosszú távú jólétet növelő, de költséges döntéseket kikényszerítse. Ezt úgy is mondhatjuk: a magyar politikai elit nem hogy megbirkózni nem tudott eddig a problémával, de fel sem vállalta, hogy nekiveselkedik.

Sokáig úgy hátrították a problémát, hogy az önkormányzati szintre delegálták nem csak a segélyezést, de általában a szegénység és a belőle fakadó helyi konfliktusok kezelését is.¹¹ Ez azonban legfeljebb a növekvő feszültség elrejtésére volt alkalmas, és arra is csak ideig-óráig. Ha eddig nem lett volna nyilvánvaló, az utóbbi két évben az emberéleteket is követelő helyi konfliktusok egyértelműen jelzik: széttagoztságuk, a méretükből fakadóan is korlátozott mozgásterük és a helyi medián szavazó előítéletessége miatt a települési önkormányzatok még akkor sem lehetnek képesek ellátni ezt a feladatot, ha több segítséget kapnak a központtól.

A központi kormányzat eddigi erőfeszítéseit eddig szinte kizárólag – fontos kivétel a már említett közoktatási reform – a költségvetési kényszerek és rövid távú politikai szempontok motiválták. A viszonylag jelentős forrásokkal támogatott, de rosszul felépített, illetve rosszul célzott munkaerő-piaci programok nem növelték érdemben a foglalkoztatást. A programok hasznélvezői többnyire nem a leginkább rászorulókat, a munkavégző képességet támogató szolgáltatások kínálata szűk, minőségük egyenetlen, a munkahelyteremtő- vagy bértámogatások többsége pedig támogatás nélkül is létrejövő állásokat finanszíroz (O’Leary et al 1998, Bódis et al 2005, Bódis és Nagy 2008). Nem épültek ki, vagy szűkös kapacitásokkal, szórványosan működnek azok a szociális és munkapiaci szolgáltatások, amelyek személyre szabott segítséget nyújtanának a munkapiacra, a közösségi életbe való visszatérésre, a szegénységből való kilábalásra. Az állami munkaügyi apparátus és az önkormányzati szociális szolgáltatók kapacitása létszám és szakmai felkészültség tekintetében is korlátozott (Cseres-Gergely és Scharle 2010), ami különösen igaz a magas munkanélküliségű, elmaradott vidékek településeire (Fazekas 2001, Nagy 2008, Kozma et al 2010)). Az állam nem lépett fel erélyesen az etnikai diszkriminációval szemben, sem a munkapiacra, sem a közszolgáltatásokban. A

¹¹ Az erős települési szintű önkormányzatokról hozott 1990-es döntés okait itt nem tárgyaljuk. Az ezt megelőző, meglehetősen szerteágazó vita összefoglalását lásd például Szűcs (2006).

lakhatási támogatások zöme nem a mobilitást és nem is a szegénység enyhítését, hanem a középosztály vagyonának gyarapodását szolgálja (Hegedüs és Somogyi, 2007). A szegregált és alapvető infrastruktúrát is nélkülöző telepek felszámolása már az elkészült tervek szerint is olyan lassan halad, hogy az újratermelődést sem tudja megfékezni – a megvalósítása pedig még ennél is lassabb. Az egészségromlást megelőző népegészségügyi intézkedéseket hiába dolgozta ki a szakma – egy kormányzat sem akadt, amely komoly és tartós erőfeszítést tett volna a bevezetésükre.

A képzetlen népesség munkanélküliségére egy poszt-szocialista ország sem talált még igazán hathatós megoldást, és a magyar helyzet több okból még az átlagosnál is nehezebb. Az induló helyzetünk rosszabb volt: az iskolázatlan népesség aránya magasabb, a piacgazdasági áttérésben választott stratégiánk (illetve a települési önkormányzati rendszer) pedig az egyenlőtlenségek növekedése szempontjából a lehető legrosszabb. A gyors privatizáció gyorsan megnövelte a munkanélküliséget, az ellátórendszer pedig elsősorban az inaktivitást¹² támogató ellátásokat nyújtott. Ez rövid távon ugyan enyhítette a szegénységet, a munkába állást segítő szolgáltatások hiánya viszont a tartós állástalanságot és szegénységet növelte (Köllő 2009). Ehhez járult, hogy épp az alacsony foglalkoztatás – nagy ellátórendszer probléma megoldatlansága, illetve a más okokból is instabil gazdaságpolitika miatt húsz éves távlatban nem sikerült olyan nagy és stabil növekedési ütemet elérni, ami ellentételezni tudta volna a leszakadást erősítő, fent vázolt folyamatokat.

A magyar társadalom-szerkezet száz-százötven éves torzulásai, az elszennvedett sérelmek és ezek feldolgozatlansága meggyengíti az alkalmazkodóképességünket, az elitekét és az alacsonyabb státuszú népességét is (Bibó 1986, Hankiss 1977). Paternalizmusra vágyunk, nem hiszünk, hogy képesek vagyunk sorsunk alakítására, nem bízunk egymásban, nem kooperálunk, és nem toleráljuk a másságot, semmilyen formában (Tóth 2010). Ezt tetézi, hogy a hátrányos helyzetű népesség jelentős része roma származású és külső jegyek alapján megkülönböztethető, ami növeli a diszkrimináció és a bűnbakképzés kialakulásának esélyét.

Végül, az összehangolt, közös cselekvést nagyon megnehezíti, hogy 1998-tól¹³ egyre erőteljesebben polarizálódott a politikai rendszer és a pártok versengését a szakpolitikai viták helyett az érzelmi alapú, a „mi” vs „ők” tudat erősítését célzó kommunikáció uralja, a politikai spektrum lényegében minden oldalán és szegletében.

¹² Inaktívnak itt azt tekintjük, aki munkaképes korú ugyan (15-64 éves), de nem dolgozik és nem is keres munkát.

¹³ Míg a polarizáció tényét és annak káros hatásait kevesen vitatják, abban már megoszlanak az elemzői vélemények, hogy ezért mennyire okolhatók pusztán a politikai rendszer egyes elemei (például a miniszterelnök elmozdítását megnehezítő konstruktív bizalmatlansági indítvány szabálya) és történeti folyamatok (Körösi 2009), vagy a Fidesz konzervatív fordulata is (Lakner 2007, Tóth 2001, Tóka 2005). Az mindenestre dokumentált tény, hogy az antikommunista retorika, az ellenfél és az előző rendszer bűneinek együtt említése erőteljes szerepet kapott a Fidesz kommunikációs eszköztárában, amire az MSZP a demokrácia ellenesség vádjával válaszolt (vö Horváth 2006, Lakner 2007, Szabó 2004).