

FELEMELKEDÉS KÖZÖS ERŐVEL: A TARTÓS MÉLYSZEGÉNYSÉG CSÖKKENTÉSE CÉLHOZ KÖTÖTT TÁMOGATÁSOK RÉVÉN

ZÁRÓJELENTÉS

2012. MÁRCIUS 12.

HAZA ÉS
HALADÁS

Közpolitikai
Alapítvány

A tanulmányt a TÁRKI Társadalomkutatási Intézet Zrt. és a Budapest Szakpolitikai Elemző Intézet Kft. készítette a Haza és Haladás Közpolitikai Közhasznú Alapítvány megrendelésére a 2011. júliusában kötött megbízási szerződés alapján.

A tanulmány a BI és a TÁRKI véleményét tükrözi, a benne foglaltak nem feltétlenül esnek egybe az Alapítvány álláspontjával.

A tanulmány szerkesztői:

Medgyesi Márton vezető kutató (TÁRKI Zrt.)

Scharle Ágota ügyvezető (Budapest Szakpolitikai Elemző Intézet Kft.)

A kutatásban résztvevő szakértők:

Dósa Mariann elemző (Budapest Intézet és Oxford University)

Földessy Árpád elemző (Budapest Intézet)

Medgyesi Márton vezető kutató (TÁRKI Zrt.)

Scharle Ágota ügyvezető (Budapest Intézet)

Váradi Balázs vezető kutató (Budapest Intézet és ELTE)

Varga Márton elemző (Budapest Intézet és Nova School of Business and Economics - Lisszabon)

A zárójelentést megalapozó kutatás eredményeiről 2012. január 5-én a Tárkiban műhelybeszélgetést rendeztünk. Köszönjük a beszélgetés résztvevőinek és különösen Csepeli György, Czibere Károly és Köllő János felkért hozzászólók értékes megjegyzéseit.

Budapest Szakpolitikai Elemző Intézet Kft.
1114 Budapest, Bartók Béla út 19.
Tel./Fax: +36-1-209 0102

E-mail: info@budapestinstitute.eu
Weboldal: www.budapestinstitute.eu



TÁRKI Társadalomkutatási Intézet Zrt.
1112 Budapest, Budaörsi út 45.
Tel.: +36-1-309-7676
Fax: +36-1-309-7666
E-mail: tarki@tarki.hu
Weboldal: www.tarki.hu



HAZA ÉS HALADÁS KÖZPOLITIKAI ALAPÍTVÁNY: ELVEK EGY ÚJ SZOCIÁLPOLITIKA KIALAKÍTÁSÁHOZ	4
1 ÖSSZEFOGLALÓ	5
1.1 A TARTÓS SZEGÉNYSÉG PROBLÉMÁJA - RÖVIDEN.....	5
1.2 A VÁLTOZÁS ÚTJÁBAN ÁLLÓ AKADÁLYOK	5
1.3 LEHETSÉGES LÉPÉSEK A MEGOLDÁS FELÉ	5
1.4 A MUNKÁRA ÖSZTÖNZŐ SEGÉLYEZÉS	6
2 BEVEZETÉS.....	9
2.1 A PROJEKT HÁTTERE	9
2.2 A KUTATÁS HATÓKÖRE.....	9
2.3 A KUTATÁS VÉGREHAJTÁSÁNAK RÖVID BEMUTATÁSA	9
2.4 A JELENTÉS FELÉPÍTÉSE	10
3 A TARTÓS SZEGÉNYSÉG: DIAGNÓZIS	11
3.1 A TARTÓS SZEGÉNYSÉG NAGYSÁGA	11
3.2 A TARTÓS SZEGÉNYSÉGET LÉTREHOZÓ ÉS FENNTARTÓ FOLYAMATOK	13
3.3 PROBLÉMAKEZELÉSI KÍSÉRLETEK AZ ELMÚLT ÉVTIZEDEKBEN	19
3.4 A KÖZVÉLEMÉNY A SZEGÉNYSÉGGEL ÉS A FELTÉTELES TÁMOGATÁSOKKAL KAPCSOLATBAN.....	21
4 HOGYAN CSÖKKENTHETŐ A TARTÓS SZEGÉNYSÉG?	26
4.1 ÖSSZETETT STRATÉGIÁRA VAN SZÜKSÉG	26
5 JAVASLATOK EGY STRATÉGIA RÉSZEKÉNT ALKALMAZHATÓ FKT PROGRAMOKRA	31
5.1 JAVASLAT EGY ERŐS EGYÜTTMŰKÖDÉSI FELTÉTELEKHEZ KÖTÖTT SEGÉLYRE	31
5.2 JAVASLAT A KORAI FEJLESZTÉS HOZZÁFÉRÉSÉT JAVÍTÓ JUTTATÁSRA	37
5.3 JAVASLAT A BEÓVODÁZTATÁSI TÁMOGATÁS KITERJESZTÉSÉRE ÖSSZEKAPCSOLVA AZ ÓVODA ALSÓ KORHATÁRÁNAK KÉT ÉVRE CSÖKKENTÉSÉVEL	40
6 A JAVASOLT SEGÉLYRENDSZER ÉRTÉKELÉSE	43
6.1 A JAVASOLT MEGOLDÁS HATÉKONY ÉS HATÁSOS-E?	43
6.2 A JAVASLAT MEGVALÓSÍTHATÓSÁGA	44
6.3 A JAVASLAT ELFOGADHATÓSÁGA	47
7 A JAVASOLT SEGÉLYRENDSZER BEVEZETÉSÉNEK LÉPÉSEI	50
7.1 VÉGREHAJTÁSI TERV	50
7.2 VÁLTOZÁS-KEZELÉSI TERV	53
8 FORRÁSOK ÉS HIVATKOZÁSOK	54
9 MELLÉKLETEK	61
9.1 A KUTATÁS SORÁN ELKÉSZÜLT HÁTTÉRTANULMÁNYOK LISTÁJA	61
9.2 ADALÉKOK A JAVASOLT SEGÉLYRENDSZER ELEMZÉSÉHEZ	62
9.3 A JAVASLAT KÖLTSÉGEINEK RÉSZLETEI	68

HAZA ÉS HALADÁS KÖZPOLITIKAI ALAPÍTVÁNY: ELVEK EGY ÚJ SZOCIÁLPOLITIKA KIALAKÍTÁSÁHOZ

Egy ország akkor erős, ha a polgárai is azok. Erős államot csak erős polgárok tarthatnak fenn. Egy államnak nem a polgáiraival szemben, hanem a polgárok közös érdekeinek képviselőjében kell erősnek lennie. Egy polgár akkor erős, ha van megélhetése; érti, hogy mi és miért történik vele; és képes érzelmileg, illetve értelmileg is alkalmazkodni az élete során bekövetkező változásokhoz. Ha van lehetősége arra, hogy képességeit minél inkább kiteljesítse, és élhessen jogaival.

A polgárok közössége akkor erős, ha tagjait közös identitás, közös célok kötik össze. És ha vannak közösen megfogalmazott értékeik, érdekeik. Ha van bizalmuk a közös intézményeikben és egymásban. A közösségbe vetett bizalom elvi alapja a szolidaritás, a méltányosság, az átláthatóság és a közös intézmények hatékonysága.

A szolidaritás alatt azt értjük, hogy a közösség gondoskodik azokról, akik valamilyen objektív okból saját maguk nem képesek erre. A méltányosság alatt azt értjük, hogy együttérző módon figyelembe kell venni mások szempontjait, jogait és igényeit. A méltányosság szempontjából fontos az is, hogy a szociálpolitikának azt kell lehetővé tennie, hogy a nehéz sorsú emberek is képesek legyenek adni valamit a társadalomnak, ezzel szolgálva a szélesebb közösségi érdeket. A transzparencia alatt azt értjük, hogy a polgárok pénzét, adóját arra kell költeni, amire azt szánták. A hatékonyság pedig azt jelenti, hogy a polgárok pénzben és minden más formában kifejezett szolidaritásának a legjobb társadalmi eredménnyel kell hasznosulnia.

Ma Magyarországon a legnagyobb társadalmi problémák a következők: a társadalmi-politikai párbeszéd hiánya, a múlt feldolgozatlansága és a nemzeti emlékezet széttöredezettsége, a foglalkoztatás alacsony szintje, a népesség fogyatkozása és a társadalom öregedése, a társadalom háromfelé szakadása, a mobilitás tartós csökkenése, a roma társadalmi csoportok kilátástalan helyzete, valamint a tartós szegénység és a szegénység kultúrájának elfogadatlansága, megértettségének hiánya.

A szűken vett szociálpolitika egyszerre két fontos társadalmi célt szolgál: a stabilitást és a mobilitást. E nélkül a társadalom megmerevedik, hatékonysága és versenyképessége csökken, belső feszültségei robbanásig növekednek. Sikeres szociálpolitika az, amely a szolidaritási elemre szorulókat folyamatosan csökkenti a mobilitási, önelátási, önkitaljesítési elem hatékony működtetésével. Ugyanakkor el kell fogadni, hogy ez a folyamatos csökkentési szándék soha nem lehet teljesen sikeres – a szociálpolitika feladata az is, hogy szembenézzen a be nem vonhatók és a helyzetbe nem hozhatók támogatásának szükségességével is. A társadalmi szolidaritás részben arról is szól, hogy mindenki számíthasson rá: ha ő kerül bajba, akkor rajta is segíteni fog a közösség. Így a méltósággal élt emberi élet lehetőségének megteremtése is feladat a mobilitási lehetőségek megteremtése mellett.

Olyan társadalmpolitikára van szükség, amely már belátható időn belül érdemi és tartós trendmódosulást ér el a magyar társadalmi folyamatokban a fenti problémákra szabott aktív szociálpolitikai eszközökkel úgy, hogy ezeket más társadalmpolitikai területek (az oktatással, az egészségüggyel, a kultúrával és a foglalkoztatással) programjaival is integráljuk. Ilyen eszközöknek tekintjük többek között a következőket: kezelés helyett prevenció biztosítása; a jövőbe történő beruházás; a gyermekesélyek megteremtése; az alkalmazkodóképességre ösztönzés; a női aktivitás növelése; minél magasabb munkaerőpiaci részvételre ösztönző rendszer kialakítása; az élethosszig tartó tanulás; és a jóléti transzferek munkakinálatra gyakorolt negatív ösztönző hatásainak csökkentése.

Magyarországon 20 évvel a rendszerváltást követően, a fenti elemeknek megfelelően újra kell gondolni a szociálpolitikai rendszert. A rendszerváltás évtizedeinek eredményeképpen kialakult társadalomszerkezetet kizárólag érdemi és akár konfliktusos vita után, de csak kiegyezésre törekedve lehet megmozdítani. Világosan látni kell azonban, hogy a statisztikailag érzékelhető érdemi javulás csak fokozatosan, esetenként évtizedes folyamatok eredményeként érhető el. A vita során egyszerre kell figyelni a szükséglet szenvedők élethelyzetének javítására, a társadalmi együttélés feltételeinek biztosítására, az elemi köz- és jogbiztonság állam általi garantálására, a jog- és kisebbségvédelem feltételeinek megteremtésére és az aktív, de elbizonytalanodott középosztályi polgárok elvárásaira.

Egy ilyen módon megújított szociálpolitikai rendszer nem csak azért lehet jobb, mert hatékonyabban és fenntarthatóan kezeli a problémákat, hanem mert működési elvei, pusztán létezése, eszközrendszere és ösztönzői révén értetőbb, elfogadhatóbb társadalmpolitikai víziót képvisel. Ez a megújított szociálpolitikai rendszer nem hagyja magára a szegényt és a középosztálybelit a közös társadalmi célok megértésének és elfogadásának feladatában. Esélyt kell adnia az alluvőknek a felemelkedésre, és meg kell akadályoznia a szegénység által megérintettek végleges leszakadását úgy, hogy közben mindezt elfogadhatóvá tudja tenni nem csak az érintettek, hanem egy ilyen program költségeit viselő többség számára is. Így a magyar szociális rendszer újra legitimé és elfogadottabbá válhat, és sikeresebben járulhat hozzá a hazánk előtt tornyosuló többi probléma megoldásához.

1.1 A TARTÓS SZEGÉNYSÉG PROBLÉMÁJA - RÖVIDEN

A KSH adatai szerint a 20-59 éves népesség mintegy ötöde, azaz 1 millió fő tartósan nem dolgozik és az aktív korú népesség közel 3%-a él mélyszegénységben. A tartós állástalanság és mélyszegénység kockázata a kisebb településeken és a rosszabb helyzetű megyékben magasabb és ezeken a településeken szűkebb a jóléti szolgáltatások kínálata is. Az elmúlt tizenöt évben hiába nőtt szinte folyamatosan a nemzeti jövedelem, a szegények aránya néhány időszakot kivéve inkább nőtt, mint csökkent. A szegénység folyamatos utánpótlását három csatorna biztosítja: a közoktatás egyenetlen minősége, az egyéni-családi válsághelyzetek megoldását segítő szolgáltatások korlátozottsága és a szegénység átörökítése a gyermekek nemzedékére.

Az elmúlt húsz évben az egymást követő kormányzatok nem tudták megállítani a tartósan szegények leszakadását. A 90-es években még a fő feladatnak a szegénységtől való védelmet tekintették, például a korengedményes nyugdíj és a hosszú ideig járó gyes révén. Ez a stratégia később visszaütt: a képzetlenek számára a gazdasági növekedés sem teremtett munkalehetőséget, sőt, a jóléti kiadások növekedése miatt emelni kellett a béreket terhelő járulékokat, ami tovább rontotta a képzetlenek esélyeit.

Az elmúlt másfél évtizedben több kormányzati kísérlet is történt, ami kifejezetten a tartós munkanélküliség és szegénység csökkentését célozta. A munkanélküli ellátások szigorítását közmunkával kombináló lépések azonban nem tudták visszavezetni a munkaerőpiacra a tartós munkanélkülieket. A mélyszegénység enyhítésére tett, a jövedelmi oldalra fókuszáló kísérletek sem voltak sikeresek, részben a munkakínálatot csökkentő hatásuk, részben a politikai költségeik miatt. A közoktatás 2003-ban elkezdett reformja és az óvodáztatási támogatás 2009-es bevezetése volt az eddigi legjobban kidolgozott kísérlet a szegénység öröklődésének megszakítására. A közoktatási reform egyfelől a tanítási módszerek megújítását, másfelől azt célozta, hogy a hátrányos helyzetű gyerekek is jó minőségű oktatásban részesüljenek. Az óvodáztatási támogatás pedig a hátrányos helyzetű családok gyermekeinek óvodába járását ösztönözte.

1.2 A VÁLTOZÁS ÚTJÁBAN ÁLLÓ AKADÁLYOK

A tartós állástalanság és szegénység terén tapasztalt kormányzati kudarcok mélyebb oka a magyar közigazgatás gyengesége. 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 probléma polarizálódó, és politikai táborokhoz kötődő megítélése is a megoldás akadályává vált. A közvéleményben kialakult két nézet: az egyik szerint az állam túl sok segínyt oszt és a munkanélküliek nem akarnak dolgozni, a másik szerint az állam nem áldoz eleget a szegényekre, a többség pedig kirekesztő. Az egymás mellett elbeszélő szekértáborok a megoldási javaslatokat hajlamosak tények, ismeretek helyett érzelmek és politikai kötődések alapján megítélni. A kormányok és ellenzékük között nincs együttműködés, ami szinte lehetetlenné teszi többéves, hosszú távú elkötelezettséget igénylő programok megvalósítását.

Nehezíti egy szociálpolitikai reform megvalósítását az is, hogy a magyar társadalom-szerkezet száz-százötven éves torzulásai, az elszenvedett sérelmek és ezek feldolgozatlansága meggyengítette a társadalom alkalmazkodóképességét. A magyarok állami gondoskodásra vágnak, nem hiszik, hogy képesek sorsuk alakítására, nem bíznak egymásban, nem kooperálnak, és nem tolerálják a másságot. Ezt tetézi, hogy a hátrányos helyzetű népesség jelentős része roma származású és külső jegyek alapján megkülönböztethető, ami növeli a diszkrimináció és a bűnbak-képzés kialakulásának esélyét.

1.3 LEHETSÉGES LÉPÉSEK A MEGOLDÁS FELÉ

A tartós szegénység okait áttekintve egyértelmű, hogy a feladat jóval összetettebb annál, mint hogy egyetlen eszközzel megoldhatnánk. Egymagában sem egy mégoly jól megtervezett feltételes készpénz-transzfer (FKT), sem más eszköz nem képes érdemben javítani a kialakult helyzeten. Úgy véljük, hogy a mélyszegénység tartós csökkentéséhez egy összetett stratégia felépítésére – és ehhez egy nagyobb, multidiszciplináris szakértői csoport összehangolt, közös munkájára – van szükség. Nagyon leegyszerűsítve, a megoldásnak három célra kell összpontosítania:

a szegénység átörökítésének megszakítására az oktatási esélyegyenlőség javítása által, a mélyszegénység enyhítésére és az alacsony iskolázottságúak foglalkoztatásának növelésére.

Egy több éves, összetett stratégia első fázisában a társadalmi támogatás megszerzése érdekében szükség van olyan eszközökre, amelyek jól kommunikálhatók és gyors eredményeket hoznak. Erre a célra nagyon jól megfelelhet egy FKT program, amely lényegéből adódóan a kölcsönös kötelezettségek elvére épül (amit a szegényekkel szemben elutasítók többsége is elfogad) és képes gyors eredményeket hozni, mivel két csatornán (készpénzes támogatás és átörökítést akadályozó szolgáltatás) keresztül is hozzájárul a szegénység enyhítéséhez. Három olyan programjavaslatot fogalmaztunk meg, amelyek részét képezhetik egy mélyszegénység elleni átfogó stratégiának.

Az egyik javaslatunk egy olyan támogatás bevezetését tartalmazza, ami a meglévő segélyezési rendszeren alapul, azt alakítja át. Célja, hogy a tartós munkanélküliek szegénységét úgy csökkentse, hogy egyúttal a munkába állásukhoz is ösztönzést és segítséget ad. Javaslatunk, hogy a segély összege a háztartás létszámától és jövedelmétől függjön és ne csak a munkanélküliek legyenek rá jogosultak. Például egy két felnőtt 3 gyerek összetételű háztartás esetében a ma elérhető havi 106-130 ezer forinthez képest a javaslat 158 ezer forintos jövedelmet biztosítana, ha egyik felnőtt sem dolgozik.

A javasolt segély feltétele, hogy a háztartás minden munkaképes, aktív korú tagja együttműködjön a munkaügyi kirendeltséggel és a családsegítő központtal. Aki nem tartja be az együttműködési szabályokat, attól egy hónapra meg kell vonni a segély felét. A segélynek ugyanakkor nem feltétele a munkanélküliség és a munkából származó jövedelem 20%-a levonható a jogosultság megállapításához számított összes jövedelemből. Annak érdekében, hogy a tartós munkanélküliek több és hatékonyabb segítséget kapjanak a munkába álláshoz a segélyezett álláskereső mellé esetgazdát rendelnek, aki a munkába állást segítő szolgáltatások teljes folyamatán át végigkíséri, segíti az álláskeresőt. A segélyt a munkaügyi kirendeltségeken lehet igényelni és ők is folyósítják.

Ahhoz, hogy a javasolt segélyrendszer eredményes legyen, szükséges a kapcsolódó ellátások átalakítása: javasoljuk az álláskeresési járadékra való jogosultság növelését legalább hat hónapra, és a személyre szabott aktív munkaerő-piaci eszközök bővítését. Végül, a javaslat sikeréhez a képzetlenek iránti munkakeresletet növelő lépések – a TB járulék csökkentése, minimálbér csökkentése, bértámogatás célzott bővítése, komplex térségi fejlesztés – is szükségesek.

A második programjavaslat célja a hátrányos helyzetű gyerekek korai fejlesztéshez való hozzáféréseinek javítása és ezáltal későbbi iskolai elmaradásuk megelőzése, csökkentése. A hátrányos helyzetű anyák esetében koraszüléssel kapcsolatos fejlődési rendellenességek korai felismerését és gyermekek fejlesztését a helyben elérhető szolgáltatások hiányosságai (nincs, vagy túlterhelt a védőnő, a gyermekorvos, a körzeti orvos), tájékozatlanságuk és a kezelés költségei (különösen az utazás) is korlátozzák. A javaslat közlekedési utalványt (bérletet) juttatna hátrányos helyzetű várandós nők és kisgyerekes (5 év alatti) anyák számára, azzal a feltétellel, hogy igénybe vesznek egy ellátáscsomagot, amely tanácsadást és korai fejlesztést tartalmaz. A szolgáltatást részben erre felkészített védőnők, részben az erre szakosodott oktatási vagy egészségügyi intézmények nyújtanák, az anyák otthonában, az ahhoz közeli intézményben vagy a korai fejlesztést végző területi szakintézményben.

A harmadik javaslat a 2009-ben bevezetett beóvodáztatási támogatást módosítaná az eddigi tapasztalatok alapján, részben a szülők nagyobb ösztönzése, részben a feltételül szabott szolgáltatás elérhetősége és minőségének javítása érdekében. A javaslat kiterjed az óvodáztatási támogatás átalakítására. A támogatás évi 2x10 ezer forint helyett évi 4x6 ezer forint lenne, készpénzben, a korábbi egy helyett két feltétellel: (a) a gyerekek rendszeresen járjanak óvodába, és (b) szüleik rendszeresen vegyenek részt a kéthetente megtartott óvodai szülő-gyermek foglalkozásokon. Javaslatunk emellett tartalmazza az óvoda alsó korhatárának fokozatos csökkentését 2 évre, úgy hogy a 2 évesek csoportjában a maximális és az ajánlott csoportlétszám is kisebb, a normatíva összege nagyobb lenne, mint a 3 évesek csoportjában. Emellett szükségesnek tartjuk az óvodai férőhelyhiány megszüntetését (három év alatt) és az óvodai szolgáltatások bővítését, úgy hogy az óvodák a szülői készségeket fejlesztő szolgáltatásokat is nyújtsanak.

1.4 A MUNKÁRA ÖSZTÖNZŐ SEGÉLYEZÉS

A Haza és Haladás Alapítvány javaslatára a segélyrendszer átalakításával kapcsolatos javaslatunkhoz részletes értékelést és végrehajtási tervet készítettünk.

A segélyhez kapcsolt együttműködési feltételek elméleti alapja, hogy a munkanélküli segély csökkenti a munkavállalási hajlandóságot, azáltal, hogy munkavégzés nélkül biztosítja a megélhetést. Ez a hatás azonban ellensúlyozható az együttműködési elvárásokkal és az ezekhez kapcsolt szankciókkal. Az elvárások egyike a felajánlott állás elfogadása, amit szinte minden országban alkalmaznak. Ennek is többféle megoldása lehetséges: a szabály kiterjedhet a felajánlott képzésre is, vagy olyan állásokra amelyek létrehozásában valamilyen módon a segélyező szervezet maga is közreműködött. Ennek a közreműködésnek több fokozata lehetséges: az egyik véglet a nyílt piaci állás kiközvetítése, a másik a közcélú foglalkoztatás.

A javaslat az aktiválást nem közmunkára, hanem más foglalkoztatási formákra építi: a közfoglalkoztatáshoz hasonló, de képzéssel, mentorálással kiegészített (önkéntes munka), vagy munkakipróbálás jellegű (tranzit) programokra, illetve a nyílt munkapiaci állások keresletének ösztönzésére. A közmunka ugyanis tartósan és tömegesen a képzetlen népesség alacsony foglalkoztatottságához vezető fő tényezők (alacsony termelékenység, magas minimálbér, kevés betanított munkát igénylő gazdaság-szerkezet, jóléti ellátások demotiváló hatása) egyikét sem tudja befolyásolni és rövidtávon is legfeljebb a munkakereslet időleges növelésére és a motiváció javítására alkalmas. Az empirikus vizsgálatok is azt mutatják, hogy a közmunkában résztvevők munkapiaci elhelyezkedési esélyei nem javulnak, miközben a program más munkaerő-piaci eszközökhöz képest meglehetősen drága.

Javaslatunk végrehajtásában a munkaügyi központok, a családsegítők illetve nonprofit szervezetek vesznek részt. A segélykérelmeket a kistérségi (járási) munkaügyi kirendeltség bírálja el, a családsegítők pedig a munkába állást akadályozó személyes és családi problémák kezelését végzik. A meglévő intézményrendszer csak jelentős kapacitásbővítés, eszköztár-fejlesztés és a szakmai minőség javítása után lehet képes a javasolt segélyrendszer működtetésére. Ennek érdekében javasoljuk a finanszírozásnak az intézmények eredményességét ösztönző átalakítását, országosan megszervezett szakmai felügyelet kialakítását, módszertani támogatás és rendszeres, egységes adatgyűjtés megszervezését.


A munkaügyi kirendeltségek ma nagyrészt olyan programokat működtetnek, amelyek nem igazodnak sem az egyéni szükségletekhez és adottságokhoz, sem a helyi munkapiachoz és eredményességük legalábbis kétséges. Ezért növelni kell a személyre szabott eszközök arányát a hagyományos, tömeges képzések, munkahelyteremtő támogatások és a közfoglalkoztatás rovására. Az esetgazdának adott kereteken belül szabad kezet kell adni abban, hogy milyen szolgáltatásokat vásárol vagy ajánl az álláskeresőnek, egy a mainál sokkal szélesebb szolgáltatási kínálatból, amelyben piaci szolgáltatások is lehetnek.

A javasolt rendszer költségei a 2012-es kiadásoknál 10-15 százalékkal nagyobbak, ezt azonban inkább az elmúlt két év sorozatos megszorításai magyarázzák: a korábbi évek kiadási szintjéhez képest a javaslat jellemzően átcsoportosítást, a források hatékonyabb elosztását, mint nagyobb ráfordításokat igényel. Középtávon pedig a javaslattól várt hatások révén csökkenhetnek a kiadások, illetve növekedhetnek a költségvetés bevételei. A kiadásokat csökkentheti a munkába állók arányának növekedése (segélyek igénylése csökken) és a tartós munkanélküliség hosszabb távú járulékos hatásainak (romló egészségi állapot, gyerekek iskolai kudarcai) enyhülése. A bevételeket növelheti a munkába állók járulékbefizetése.

A javaslat várható fogadtatása a támogatottak körében pozitív, hiszen a támogatott állástalan, szegény népesség számára a javasolt új rendszer a legtöbb esetben javulást jelent: jövedelmi helyzetük javul, a számukra eddig elérhető munkába állást segítő szolgáltatások köre bővül. Ezért várható, hogy többségük könnyen elfogadja az új rendszert. A javaslatban vázolt megközelítés a végrehajtó szervezetektől (munkaügyi kirendeltségek és családsegítők) sem idegen. A javaslat kifejezetten ezeknek az intézményeknek a munkájára épít és az erre szánt forrásokat növeli, így várhatóan nem lenne nehéz elfogadtatni az érintettekkel. Ennek alapfeltétele azonban, hogy a kormányzat hiteltelen tudja közölni a rendszer bevezetésére vonatkozó terveit és a feladatok mellett a szükséges kapacitások és források bővítését.

A javaslat megvalósításának politikai természetű kockázata, hogy a segély összegének növelését a korábbi, 2006-os kísérlethez hasonlóan a helyi közvélemény nem nézi jó szemmel. Ennek megelőzését szolgálja, hogy a segélyre a dolgozó szegények is jogosultak, a segélyt a lakóhelytől távolabb, kistérségi szinten kell igényelni, és hogy sokkal intenzívebb és minden családtagra kiterjed az együttműködési kötelezettség.

A javaslat végrehajtásában rejlő kockázat, hogy a megvalósításért felelős intézményeket nem sikerül motiválni, hogy helyi szinten (különösen a hátrányos helyzetű kistérségekben) nincsen elegendő szakértő, nem jut elég forrás



a képzésekre, aktív eszközökre, utazási támogatásra, nincsen elegendő felkészült szakértő az ügyintézők felkészítésére. Ezeket a kockázatokat a hiányok előzetes felmérésével, az ehhez igazított fokozatos bevezetéssel és célzott többlet-forrásokkal, illetve az intézmények fejlesztésével lehet mérsékelni.

A javaslat elfogadtatása érdekében szakmai és társadalmi konzultáció szükséges. Egyeztetni kell az intézkedés által érintett szakmák és intézmények képviselőivel, a módszertani fejlesztésekben aktív szakemberekkel és szakértőkkel. Részletes lakossági tájékoztatás is szükséges, ami egyszerűen, de tényekkel alátámasztva bemutatja, hogy a javasolt segély hogyan tudja az ösztönzők és szankciók segítségével egyszerre biztosítani, hogy a szegénység enyhüljön, és a munkára ösztönzés nőjön.

A javasolt segélyezési rendszert a meglévő intézményi hálózat hiányosságai és a megalapozó empirikus kutatások hiánya miatt is több lépésben lehet csak megvalósítani. Az első, kísérleti (pilot) szakaszban hat kistérségben javasoljuk tesztelni a segélyrendszer egyes elemeit, úgy, hogy ezek önálló hatása is mérhető legyen. Ebben a szakaszban a projekt eseményeit folyamatos adatgyűjtés kíséri, ami a későbbi hatásvizsgálat és a folyamatos monitoring számára is adatokat szolgáltat. A kísérleti fázis az előkészületekkel és a hatásvizsgálattal együtt négy évet vesz igénybe, azaz az országos kiterjesztés már csak egy következő politikai ciklusban indítható el. Ezért érdemes már a kísérleti szakaszt úgy megvalósítani, hogy a bevezetést követő kormányzati ciklusban – akár kormányváltás esetén – is megmaradjon a motiváció a rendszer országos kiterjesztésére.

2.1 A PROJEKT HÁTTERE

A jóléti államok értékelésében, feladatuk újraértelmezésében már a gazdasági válság előtt is elmozdulások következtek be. Ennek az új paradigmának egyik megjelenése az OECD által megfogalmazott aktív szociálpolitika koncepciója, amely a prevencióra, és azokra a jövőbe történő beruházásra helyezi a hangsúlyt, amely alkalmassá teszik az állampolgárt a változó körülményekhez történő alkalmazkodásra. Az aktív jóléti állam koncepciója a minél magasabb munkaerő-piaci részvételre épít, legfontosabb eszközei az aktivációs politikák, az élethosszig tartó tanulás politikája és törekszik a jóléti transzferek negatív ösztönző hatásának csökkentésére.

A fejlődő országok kontextusában alkalmazott feltételes készpénz-transzfer (FKT) programok (pl. Mexikóban a Progresá, Brazíliában a Bolsa Escola programok) sikere arra intette az elemzőket és a politikai döntéshozókat, hogy érdemes megvizsgálni, felvehető-e ezek az eszközök az aktív szociálpolitika eszköztárába. Ezek a társadalompolitikai eszközök a motivációk megváltoztatásával kívánják tartósan segíteni a szegény háztartásokon. A támogatások lényege, hogy anyagilag ösztönzik a háztartásokat valamilyen állami szolgáltatás (pl. iskola, egészségügyi ellátás, munkaerő-piaci ellátások) igénybe vételére.

A Társasági 2010 májusában a Miniszterelnöki Hivatal megrendelésére készített „Aktív szociálpolitikai eszközök, feltételekhez kötött készpénztranszferek a világban és Magyarországon” (Társasági 2010) című tanulmányában bemutatta az ilyen típusú programok hatásmechanizmusát és alkalmazásának feltételeit, áttekintette az oktatás (humántőke beruházás) terén a fejlődő és a fejlett országokban bevezetett programok tapasztalatait. Ez a projekt ezen tanulmányra alapozva kíván továbblépni, és megvizsgálni, hogy Magyarországon a tartós munkanélküliség és mélyszegénység problémakörében alkalmazhatók-e FKT programok.

2.2 A KUTATÁS HATÓKÖRE

A Haza és Haladás Alapítvány felkérte a Társadalomkutatási Intézet Zrt. (Társasági) és a Budapest Intézet (BI) konzorciumát, hogy készítsenek elemzést arról, hogy Magyarországon a tartós munkanélküliség és mélyszegénység problémakörében alkalmazhatók-e FKT programok, és ha igen, akkor ennek implementálása milyen intézményi és pénzügyi feltételekkel képzelhető el. A feladatot a Társasági és a BI egyenlő felelősséggel, konzorciumban végezte el.

A piacgazdasági átmenet első éveiben a munkanélküliség gyorsan tömeges méreteket öltött és jelentős réteg számára tartóssá vált Magyarországon. A tartós munkanélküliség által érintett családok túlnyomó része mélyszegénység körülményei között él, amely tartósan alacsony jövedelmet és a megélhetési nehézségek halmozódását jelenti. Ez a társadalmi helyzet területileg koncentrált, az átlagnál nagyobb mértékben érinti a roma népességet, és nagymértékben korlátozza az érintett családok gyermekeinek életpályáit. A hazai társadalompolitika eddig nem tudta érdemben elősegíteni a tartós munkanélküliek munkaerőpiacra való visszailleszkedését, és nem tudta megakadályozni a szegénység nemzedékek közötti továbbörökítését.

Mint ahogy a kutatás eredményeit összegző jelentés is rámutat, a mélyszegénység¹ problémája meglehetősen összetett, sokféle ok játszott szerepet jelenlegi probléma-csoport kialakulásában, és az ebből kivezető út többféle társadalompolitikai eszköznek egy átgondolt stratégia mentén történő összehangolt alkalmazását igényli. Jelen kutatás nem vállalkozhatott arra, hogy egy ilyen átfogó mélyszegénység elleni stratégiát megalkosson. A kutatás feladata az volt, hogy megvizsgálja, hogy egy ilyen stratégiában lehet-e szerepe a feltételes készpénz-transzfernek, és amennyiben igen, javaslatot tegyen egy ilyen támogatásra és megvizsgálja annak intézményi, pénzügyi feltételeit.

2.3 A KUTATÁS VÉGREHAJTÁSÁNAK RÖVID BEMUTATÁSA

A kutatás első szakaszában a magyarországi mélyszegénység és tartós munkanélküliség helyzetértékelését végeztük el, valamint az FKT programokkal kapcsolatos hazai és nemzetközi tapasztalatokat tekintettük át.

¹ A tanulmányban sokféle, gyakran egymással valamelyest átfedő fogalmat használunk, és nem mindig a hétköznapi szóhasználatnak teljesen megfelelő értelemben; használjuk a jövedelmi szegény, halmozottan deprivált, munkanélküli, inaktív fogalmakat. A mélyszegénységben élők a szokásos relatív szegénységi határ kétharmadánál kevesebb jövedelemmel rendelkeznek.

Mindenféle szociálpolitikai eszköz bevezetésének fontos feltétele egy részletes helyzetértékelés és a probléma pontos körülhatárolása. Így a projekt megvalósítása során is első feladatnak egy pontos helyzetkép felrajzolását tekintettük. Ennek keretében empirikus társadalomkutatási, illetve adminisztratív adatok összegyűjtésével felmértük, hogy a tartós munkanélküliség, mélyszegénység hány embert érint ma Magyarországon és területileg hova koncentrálódik. Összefoglaltuk a jelenlegi helyzet legfontosabb okait és a változásokat megnehezítő akadályokat.

Meggyőződésünk szerint a szociálpolitikai programalkotásnak alapvető részét kell, hogy képezze a bevezetés előtt álló eszközök előzetes hatáselemzése és a már bevezetett programok hatásainak, eredményességének vizsgálata. A hatásvizsgálat fontossága különösen igaz olyan program esetében – mint amilyen az FKT is –, amely még kevésbé alkalmazott eszközök Magyarországon. Ezért a projektben nagy hangsúlyt fektettünk az ilyen programok eddigi hazai tapasztalatainak vizsgálatára, elsősorban a 2009-ben bevezetett óvodáztatási támogatás és a 2010-ben bevezetett iskoláztatási támogatás hatásainak elemzésével. A már bevezetett programok tanulmányozása azért is fontos, mert szemlélteti azokat a politikai-gazdaságtani mechanizmusokat is, amelyek egy szociálpolitikai eszköz bevezetésénél, a javaslat felmerülésétől a konkrét megvalósításig szerepet játszanak.

Az FKT bemutatásánál, várható hatásainak leírásánál, az alternatív javaslatok megfogalmazásánál kiemelt figyelmet fordítunk a nemzetközi szakirodalomban fellelhető információk összegyűjtésére és elemzésére, a legjobb gyakorlatok figyelembe vételére. A kutatás során elsősorban az iskoláztatással kapcsolatos FKT programok hatásvizsgálatainak eredményeit tekintettük át, elsősorban a fejlett országokban bevezetett programok esetében.

A kutatás második szakaszában megvizsgáltuk, hogy az FKT programok alkalmazásának feltételei mennyiben állnak fenn a mélyszegénységben élőkénél az oktatás, az egészségügy, a lakhatás és foglalkoztatás terén nyújtott állami szolgáltatások esetében. Ezek alapján, a helyzetértékelés és a hazai, illetve nemzetközi tapasztalatok tanulságainak figyelembe vételével fogalmaztuk meg társadalompolitikai javaslatainkat. Az egészségügy, az oktatás és a foglalkoztatás területén három lehetséges intézkedésre tettünk javaslatot, amelyek közül a megrendelő döntése alapján végül egyet dolgoztunk ki részletesebben.

A szociálpolitikai javaslatok megalkotása során lényeges az érintettek (stakeholderek) véleményének megismerése. A projekt során a tartós munkanélküliség és mélyszegénység területén tapasztalható fő problémák összegyűjtése, az FKT javaslatok megfogalmazása és az alternatív szociálpolitikai eszközök megkeresése során hangsúlyt fektettünk a stakeholderekkel való konzultációra is. A stakeholderek véleményének vizsgálata a kutatás során az érintettekkel folytatott interjúk és a szegénységgel kapcsolatos sajtóhírek tartalomelemzésével valósult meg. A segélyezéssel kapcsolatos lakossági vélemények feltérképezésére fókusz csoportos és kérdőíves vizsgálat is zajlott a Haza és Haladás Alapítvány szervezésében. A kutatás során elkészült háttér tanulmányok listáját e tanulmány melléklete, teljes szövegüket pedig külön melléklet-kötet tartalmazza.

2.4 A JELENTÉS FELÉPÍTÉSE

Az alábbi jelentés a kutatás főbb eredményeit foglalja össze. A jelentés először a tartós állástalanság és mélyszegénység magyarországi helyzetét elemzi, bemutatva a tartós állástalanság és szegénység kiterjedtségét (3.1 fejezet), a probléma kialakulásának legfőbb okait (3.2 fejezet), a korábbi problémakezelési kísérleteket (3.3 fejezet) és a szegénységgel és támogatásokkal kapcsolatos közvélekedéseket (3.4 fejezet). A jelentés 4. fejezete arról szól, hogy a mélyszegénység csökkentéséhez, átörökítésének megakadályozásához és a képzetlenek foglalkoztatásának emeléséhez milyen társadalompolitikai stratégiára lenne szükség. Az 5. fejezet az előzőekben vázolt stratégiához illeszkedő FKT javaslatokat mutatja be. Az 5.1 fejezet az együttműködési feltételekhez kötött segélyre vonatkozó javaslat részleteit ismerteti, az 5.2 fejezet a korai fejlesztés hozzáférését javító támogatásra vonatkozó javaslatról szól, az 5.3 fejezet pedig az óvodáztatási támogatás átalakítására vonatkozó javaslatot mutatja be. A 6. fejezetben a segélyrendszer átalakítására vonatkozó javaslat részletes értékelését végeztük el, hatékonyság, megvalósíthatóság és elfogadhatóság szempontjából. A 7. fejezet a javaslat megvalósíthatósági tervét és monitoringjával, értékelésével kapcsolatos javaslatokat foglalja össze.

3.1 A TARTÓS SZEGÉNYSÉG NAGYSÁGA

A kilencvenes évek elejére jellemző meredek növekedés után az egyenlőtlenségi és szegénységi mutatók 1996 óta egészen a pénzügyi válságig stagnálást, illetve lassú javulást mutattak (Tóth 2010, Gábos és Szivós 2008). A jövedelmi szegénység (a medián-jövedelem 60%-ánál vett szegénységi küszöbvel számítva) a kétezres években 13-15% körül alakult, ez azonban a tartósan és átmenetileg szegényeket is tartalmazza.

A tartós szegénységre vonatkozóan folyamatos idősor nem áll rendelkezésre, mert ez csak panel-adatok segítségével vizsgálható. A rendszerváltást követő években különféle számítások 3 és 9% közöttre teszik a jövedelmük alapján tartósan szegények arányát. Az eltérések részben a felhasznált adatforrások és számítási módszerek, részben a szegénység és a tartós szegénység meghatározásából adódnak (Ferge 2007).² Kapitány és Molnár (2005) szerint 1996 és 2001 között még romlott az átlagos jövedelmi mobilitás Magyarországon, és ezen belül különösen a legalacsony jövedelmi tizedbe tartozóké. A tartós szegénység az 1992 és 1996 közötti években (magas, 60%-os szegénységi küszöbvel számolva) 7,1% volt (Spéder, 2002). A 2004 és 2006 közötti években mindvégig szegények aránya ennél valamivel alacsonyabb volt, 5% körül alakult (Lelkes és Zólyomi, 2009).³

A jövedelmi szegénység és a nélkülözés más formái (lakásszegénység, élelemre, fűtésre, rezsire nem jut elég pénz) általában együtt járnak. A halmozott depriváció különböző, eltérő módszerű becslések szerint a háztartások 7-11%-ában fordul elő (Havasi 2008, Kapitány és Spéder 2004, Ladányi és Szelényi 2002, Medgyesi 2004, Bass et al 2007). Bass és szerzőtársai (2007) szerint 2001 és 2006 között a tartósan vagy átmenetileg szegény lakosság körében nőtt a jövedelmi szegénység mellett halmozott deprivációval is érintett és alacsony iskolázottságú csoport aránya (2001-ben a szegények 21%, 2006-ban 27%-a).

A tartósan állástalan népesség létszámát több lakossági adatfelvételtől is viszonylag pontosan meg lehet becsülni. A KSH 2010. évi munkaerőfelvétele szerint a 20-59 évesek 19%-a (1,1 millió fő), a 2005. évi mikrocenzus szerint 22%-a, azaz 1,2 millió fő tartozott ebbe a csoportba. Azt már csak közelítőleg tudjuk azonosítani, hogy közülük hányan mélyszegények. Havasi (2008) alapján azokat soroljuk ide, akik valamilyen mutató szerint rossz lakáskörülmények között élnek (nincs vezetékes víz, vízöblítékes wc, vagy nem teljes komfortos a lakás) és a háztartásban senki nem dolgozik. Ezzel a meghatározással 2005-ben a tartósan nem dolgozók 12%-a, a teljes 20-59 éves népesség 2,7%-a minősül mélyszegénynek.

A munkalehetőségek tartós beszűkülése jól meghatározható csoportokat sújt: a rendszerváltás első éveiben munkanélkülivé válók többsége az idősebb és a képzetlen munkavállalók közül került ki és ezeknek a csoportoknak az álláskilátásai azóta sem javultak érdemben (Köllő 2009). A roma népesség munkavállalási esélyei különösen rosszak, részben képzetlenségük, részben amiatt, hogy nagyobb arányban élnek az elmaradott térségekben, és végül az őket sújtó diszkrimináció miatt is (Kertesi 2005).

A munkanélküliség és a halmozottan hátrányos helyzet azonban távolról sem kizárólag a romák problémája. A tartós munkanélküliek negyede-harmada (Köllő 2009), a mélyszegények nagyjából harmada-fele (Ladányi és Szelényi 2002, Havasi 2008) kerül ki roma családokból. Az is igaz ugyanakkor, hogy a roma lakosság körében a szegénység jóval kiterjedtebb, mint a nem romák körében. A mediánjövedelem 60%-ában meghatározott szegénységi küszöb mellett mért relatív jövedelmi szegénység 2007-ben a romák körében 50,2% volt, szemben a nem romák körében mért 10,6%-os aránnyal (Gábos és Szivós 2008). A szolgáltatásokhoz való rosszabb hozzáférés és az elérhető szolgáltatások rosszabb minősége miatt a mélyszegény roma családok gyermekeinek még súlyosabbak a hátrányai.

A tartós mélyszegénység kockázata a kisebb településeken és a rosszabb helyzetű megyékben magasabb: legnagyobb a leszakadó borsodi és szabolcsi falvakban (ld. 1. táblázat). A tartós mélyszegénységben élők fele a két leszakadó megyében, illetve kétezer lelkesnél kisebb faluban él.

² Tartósan szegénynek általában azt tekintik, akinek a háztartása három egymást követő évben szegény, szegénynek pedig azt, ahol az egy főre számított, vagy ekvivalens jövedelem nem éri el a medián, vagy az átlag jövedelem 40-60%-át. Bár egymással jelentősen átfedő csoportokról van szó, külön kategória a mélyszegénység: ide azokat sorolják, akiknek különösen alacsony (a medián/átlag 40%-a alatti) a jövedelme.

³ A két becslés nagyjából azonos módszerrel számol, Spéder (2002) a KSH HKF felvétele, Lelkes és Zólyomi (2009) pedig az EU-SILC adatai alapján.

1. táblázat: A tartós mélyszegénységben élő, tartósan nem dolgozó aktív korú népesség aránya településméret szerint a különböző helyzetű megyékben (alsó becslés,%)

Megye*	Nagyváros	Kisváros/ nagyközség	Kis falu	Érintett népesség összesen (ezer fő)
Jó helyzetű	1	2	2	33
Közepes	2	3	7	41
Rossz	3	6	8	37
Leszakadó	3	8	11	43
Érintett népesség összesen (ezer fő)	59	44	52	155

Magyarázat: A két „leszakadó” megye Borsod és Szabolcs. Nagyváros: 6750 fő felett, kis falu: 600 fő alatt. Az első határt a település szintű T-STAR adatok részletes vizsgálata alapján ott húztuk meg, ahol több mutatóban is szakadást találtunk. A másodikat a falugondnok normatíva jogosultsági határához igazítottuk. Forrás: BI számítás KSH 2005. évi Mikrocenzus alapján.

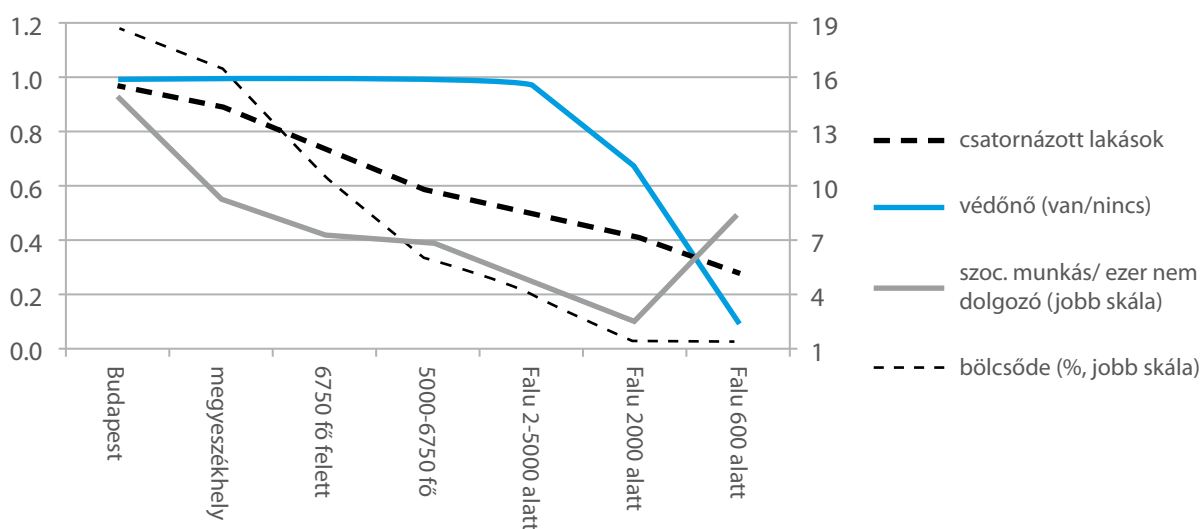
A szegények egy kisebb csoportjában, az alapvető létfeltételekben is szűkölködő, mélyszegénységben élők körében még nehezebb a helyzet. A mélyszegénységben élők relatív helyzete számos terepi kutatás szerint romlott. Ezek a kutatások arra utalnak, hogy a rendszerváltás elején elszegényedett, tőkében és infrastruktúrában is szegény vidéken élők 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 (Váradi 2004, Virág 2010).

3.1.1 TERÜLETI ELTÉRÉSEK A SZOLGÁLTATÁSOK ELÉRHETŐSÉGÉBEN

Nemcsak a szegénység nagysága, de a jóléti szolgáltatások hozzáférése is nagy eltéréseket mutat megye és településméret szerint. A kisebb településeken több – egymással összefüggő – okból is szűkebb a szolgáltatások kínálata. Egyrészt, az alapellátások biztosításának törvényi kötelezettsége a lakosságszámtól is függ: hat alapszolgáltatást kell mindenhol biztosítani, a többit csak a 2 vagy 10 ezer lakosnál nagyobb településeken. Másrészt, a fix költségek miatt bizonyos lakosságszám (kereslet) alatt a legtöbb szolgáltatás nem is működtethető gazdaságosan. Végül, a kisebb települések többségének kevesebb lehetősége van saját bevételekhez jutni és önerőből kiegészíteni a szolgáltatások költségeit nem minden esetben fedező központi normatívát.

A szegénység újratermelődésének lehetőségét jelentő szolgáltatások elérhetőségében mind a négy lényegi területen komoly hiányosságok vannak (1. ábra).

1. ábra Egyes jóléti szolgáltatások hozzáférhetősége településméret szerint



Forrás: BI számítás település szintű TSTAR adatok alapján. A mutatók pontos meghatározását lásd a 2. táblázat alatt.

A reintegrációt segítő szolgáltatások hozzáférhetősége többnyire a települési és a régiós „lejtő” mentén is rosszabb, de nem minden szolgáltatás esetében egyformán. A védőnői szolgálatban például nincs nagy eltérés a megyék között, csak a legkisebb településeken rosszabb az elérhetőségük, a bölcsődék elérhetősége pedig megyétől függetlenül rossz (ld. 1 ábra). A település mérete szerinti különbségek viszont szinte minden szolgáltatás esetében nagyok, és mindig a kisebb falvak rovására. Az egyetlen fontos kivétel a szociális segítők létszáma: a legkisebb településeken a falugondnoki szolgálat megemeli ezt a mutatót.

A rosszabb helyzetű megyékben a kistelepülések ellátottsága még a méretükhöz képest is rosszabb. Például egy Sopron környéki kis faluban is magasabb az átlagnál a csatornázatlan lakások aránya, de egy borsodi faluban ennek is a duplája. A 2. táblázat ezeket a különbségeket mutatja: minél kisebb egynél a mutató értéke, annál nagyobb a rosszabb helyzetű megyék hátránya – az adott településtípuson belül.

2. táblázat *Eltérés a jó és rossz helyzetű megyék ellátottsága között (adott indikátor esetében a rossz helyzetű megyék és jó helyzetű megyék átlagának hányadosa)*

	Csatornázott lakások	Védőnő	Szoc. munkás/ ezer nem dolgozó	Bölcsőde, családi napközi	Képzetlen foglalkoztatás
Megyeszékhely	1,00	1,00	0,89	0,94	0,89
Város 6750+	1,03	1,00	0,89	1,02	0,86
5000-6750 lakosú település	0,92	1,00	0,60	1,49	0,75
Falu 2-5 ezer	0,92	1,01	1,67	0,70	0,71
Falu 2 ezer alatt	0,64	1,11	0,98	0,73	0,71
Falu 600 alatt	0,53	0,98	0,65	0,84	0,65
Bk.: falu 1000 alatt	0,58	0,26	0,32	0,00	0,41

Saját számítás KSH Tstar adatbázis 2009. évi adatai alapján (kivéve: képzetlen foglalkoztatás a mikrocenzus alapján).

Magyarázat: Az egyes indikátorok átlagos értékének hányadosai, ahol az indikátorok: csatornázott lakás = csatornázott/ összes lakás, védőnő=van betöltött védőnői állás a településen, szociális munkás / nem dolgozók = az önkormányzat által szociális alapellátásban foglalkoztatott szakszemélyzet átlagos létszáma / (aktív korú népesség - adófizetők száma), 2008-as adat; bölcsőde, csana = bölcsőde és családi napközi férőhelyek / 0-2 éves gyermekek száma. Bk.=bodrogi kistérség.

Az utolsó sor (példaképpen) a rossz helyzetű megyéken belül is legrosszabb kistérség, Bodrogköz leszakadását mutatja: bár itt több a kisgyerek (a 3 év alatti gyerekek aránya közel másfélszer annyi a népességben, mint a jó megyék hasonló településein), egyetlen faluban sincs családi napközi és 11-ből kettőben van betöltve a védőnői állás, míg a jó helyzetű megyék hasonló településein minden negyedikben van védőnő. Ilyen mértékű leszakadást az országban négy kistérségben találtunk: a bodrogi mellett az encsi, az edelényi (mindhárom Borsod megyében), és a tiszafüredi (Szolnok megye) kistérségben. A 2001-es népszámlálási adatok szerint ebben a három borsodi kistérségben a saját bevallás szerinti roma népesség aránya 25-30% körül volt (az országos arány hatszorosa). A tiszafüredi kistérségben az országos átlagnál alig volt 2001-ben nagyobb a romák aránya.

3.2 A TARTÓS SZEGÉNYSÉGET LÉTREHOZÓ ÉS FENNTARTÓ FOLYAMATOK

3.2.1 A MÚLT ÉS A RENDSZERVÁLTÁS SOKKJA

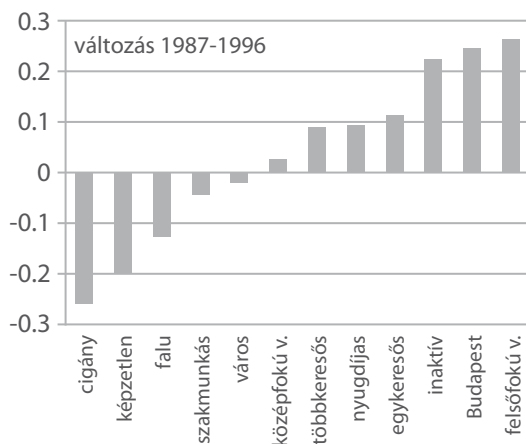
A mai szegénység okai nagyrészt a gazdaság rendszerváltás előtti szerkezetében gyökereznek. A tervgazdaságban sok olyan egyszerű munkahely volt, ahol általános iskolai végzettséggel is jól lehetett keresni, az iskola pedig inkább a tárgyi tudást, mint a készségeket igyekezett fejleszteni. A szocialista gazdaság igényei nem is voltak enél magasabbak: 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 lényegesen magasabbak voltak az elvárások, nem volt elég a betűket ismerni, tudni kellett volna jól olvasni, számolni, problémát megoldani (Köllő 2009). Az alacsony iskolázottságú munkaerő kiszorulásában mégsem a piacgazdaság a hibás, hanem a tervgazdaságnak az az öröksége, hogy hiányoztak azok a kisvállalkozások, ahol a képzetlenek dolgozhatnak, illetve az, hogy a rendszerváltás után követett gazdaságpolitika sem segítette ennek a szektornak a bővülését.⁴

A rendszerváltás előtt is volt szegénység, de a szegények aránya egy darabig inkább csökkenő tendenciát mutatott (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 munkanélküliség⁵ 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%-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 2. ábra).⁶

2. 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 aránya a keleti, északkeleti régiókban nőtt a leggyorsabban. A területi hátrányok fokozódása nagyrészt abból adódott, 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.

⁴ Nyugat-Európában a képzetlenek is közel olyan arányban dolgoznak, mint a diplomások, mert a kisvállalkozások adnak nekik munkát. A kevés képzettséget igénylő munkahelyek többnyire a szolgáltatásokban vannak, nyugaton és a fejlet-tebb 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, saját szá-mítás KSH Munkaerőfelvétel 2010. I. negyedév alapján).

⁵ Tartós munkanélkülinek itt azt tekintjük, aki nem dolgozik, és legalább egy éve keres munkát. Munkanélküli az, aki nem dolgozik, de aktívan keres munkát és munkába tudna állni két héten belül.

⁶ A gazdasági potenciál/fejlettség területi eloszlásáról és ennek változásáról lásd például Fazekas (1993), Ábrahám és Kertesi (1996) vagy Németh (2008).

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 erősítette: egyfelől, az elvándorlók iskolázottabbak, másfelől a bevándorlók gyakran a máshonnan kirekesztett családok, csoportok (Kertesi 2005, Virág 2010).

3.2.2 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, amelyeknek 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 szegénység folyamatos utánpótlását 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, ezek pedig az iskolázottsággal függnek 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 és Szivós 2008, Kolosi és Róbert 2004, Tóth 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 egészen 2003-ig csaknem változatlanul őrizte azt a szerkezetet, ami minden évfjárt 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. Nem a ráfordítás mértéke, hanem a hatékonysága okozza a problémát.⁷ 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.⁸

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.⁹ 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

⁷ Az Európai Unió országai átlagosan a hazai össztermék (GDP) 3-4%-át költik közoktatásra – ehhez képest a hazai 3.2% körüli ráfordítás közepesnek számít.

⁸ 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 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 (2009)). 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 (Reszkető et al 2009).

⁹ 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

pedig a legtöbbször számára nehezen elérhető vagy nem elég jó minőségű. A legkisebb 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 felsőfokú végzettségűek mintegy 25%-ának van szociális képesítése, a gyermekvédelmi szakellátásban pedig 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, a gyermekjóléti szakember, az orvos és a munkaügyi kirendeltség munkatársa közösen oldaná meg egy ügyfél problémáját, vagy legalább átadná egymásnak az eset kezelését segítő információkat (Pataki és Somorjai 2007, Ráczné 2007).

A szegénységet újratermelő három fő folyamat közül talán a legfontosabb a hátrányok átörökítése, amely szintén több okra vezethető vissza. 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 pénzhiány 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.¹⁰ 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 védőnő kisebb eséllyel veszik észre és pénz/orvos híján gyakran nem kezelik. Részben azért, mert a hátrányos helyzetű gyerekek 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 2009b). 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 népség gettójává (Havas 2008, Kertesi és Kézdi 2009a, b).¹¹ 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, Liskó 2005, Kertesi-Kézdi, 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 közép-osztály 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). A 2003-ban elkezdett esélyegyenlőséget javító oktatási reformok ezen a téren vitathatatlanul komoly eredményeket hoztak¹², de átütő eredménnyel (még) nem jártak. 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. A tartósan kilátástalan helyzetű családokban előfordulhat, hogy a saját kudarcuk miatt demotivált szülők gyermekeik kitörési esélyeit is alábecsülik, és így nem biztatják őket tanulásra, nem figyelnek egészségük megőrzésére. 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

¹⁰ 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.

¹¹ A jobb hátterű 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.

¹² A programokat követő, rendkívül alapos hatásvizsgálat szerint a mód-szertani 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).

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.

3.2.3 TEHETETLEN KORMÁNYZATOK ÉS TÜRELMETLEN SZEKÉRTÁBOROK

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 akít csak lehet, megvédjük 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 (Duman és Scharle 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.¹³ 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, a munkanélküliek meg nem akarnak dolgozni (általában, vagy mert cigányok, és inkább máson élősködnek, 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 vitája nagyjából lefedte a politikai bal és jobboldal egymás mellett elbeszélő szekértáborait. 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.¹⁴

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 döntés-előkészítésért 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 legfeljebb 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

¹³ 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 ritkán tettek javaslatot a probléma gyökerét is érintő gyógymódokra (például a közoktatás minőségének javítására, a tanítási módszerek megújítására vagy a képzetlen munkaerő iránti kereslet növelésére.)

¹⁴ A segélyezés vagy a közmunka megítélésére ez egyre kevésbé érvényes, a családtámogatásokra vagy a közoktatásra azonban annál inkább.

biztosan működő jelző a kiadások meglódulása: a nem anyagi természetű, vagy nem azonnal látható hatásokra alig reagál a rendszer. A döntések szokásos időhorizontja rövid, illetve a túzoltás köti le az apparátust, hosszabb távú gondolkodásra, előkészületekre nincs ideje. És végül, a szakpolitikai döntések kidolgozásába többnyire csak 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.¹⁵ Ez azonban legfeljebb a növekvő feszültség elrejtésére volt alkalmas, és arra is csak ideig-óráig. Ha eddig nem lett volna nyilvánvaló helyi konfliktusok egyértelműen jelzik: széttagoltságuk, a méretükből fakadóan is korlátozott mozgásterük és a helyi mediánszavazó előítéletessége miatt a települési önkormányzatok még akkor sem lehetnek képesek ellátni ezt a feladatot, ha több segítséget kapnak a központtól.

A központi kormányzat erőfeszítéseit 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, az egyedi munkahelyteremtő- vagy bértámogatások pedig gyakran támogatás nélkül is létrejövő állásokat finanszíroznak (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 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, de a magyar helyzet több okból még az átlagosnál is nehezebb. Az induló helyzetünk rosszabb volt: az iskolázatlan népesség aránya magasabb, a piactudományi áttérésben választott stratégiánk (illetve a települési önkormányzati rendszer) pedig az egyenlőtlenségek növekedése szempontjából rosszabb, mint a versenytársnak tekintett átmeneti országok hasonló mutatói. A gyors privatizáció gyorsan megnövelte a munkanélküliséget, az ellátórendszer pedig elsősorban az inaktivitást¹⁶ 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.

¹⁵ Az erős települési szintű önkormányzatokról hozott 1990-es döntés okait itt nem tárgyaljuk. Az ezt megelőző, meglehetősen szerteágazó vita összefoglalását lásd például Szűcs (2006).

¹⁶ Inaktívnak itt azt tekintjük, aki munkaképes korú ugyan (15-64 éves), de nem dolgozik és nem is keres munkát.

A magyar társadalomszerkezet száz-százötven éves torzulásai, az elszegényedett rétegek és ezek feldolgozatlan-sága meggyengíti az alkalmazkodóképességünket, az eliteket és az alacsonyabb státuszú népességét egyaránt (Bibó 1990 (1986), Hankiss 1986 (1977)). Paternalizmusra vágyunk, nem hisszük, hogy képesek vagyunk sorsunk alakítására, nem bízunk egymásban, nem kooperálunk, és nem toleráljuk a máságot, 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-tól¹⁷ 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.

3.3 PROBLÉMAKEZELÉSI KÍSÉRLETEK AZ ELMÚLT ÉVTIZEDEKBEN

Az elmúlt másfél évtizedben több kormányzati kísérlet is történt, ami kifejezetten a tartós munkanélküliség és szegénység csökkentését célozta, vagy ezen belül a probléma valamelyik részét, például a gyerekszegénységet. A 3. táblázatban a fontosabb kísérletek problémaértelmezését, eszközét és eredményét mutatjuk be. A listát 1994-től indítjuk: megítélésünk szerint ugyanis ez volt az az időszak, amikor a politika először szembesülhetett (volna) az akkor még kialakulóban levő tartós mélyszegénység problémájával.¹⁸

A felsorolt kísérletek némelyike hozott ugyan rész-sikereket, de átütő, tartós és fenntartható megoldást egyik sem. Többségük vagy abból indult ki, hogy a probléma gyökere a túlzottan alacsony szintű segélyezés, ami nem elég a szegénységből való kilábalásra, vagy abból, hogy a probléma gyökere a túlzottan nagyvonalú segélyezés, ami csökkenti a munkanélküliek munkavállalási kedvét. Az ellenőrzöttség enyhítése érdekében csökkentették a munkanélküli ellátások összegét, rövidítették az időtartamát, vagy szigorították a jogosultság feltételeit. Ez a megközelítés azonban jól megfér azzal az általános vélekedéssel is, miszerint a képzetlenek munkájára nincs kereslet, így csak közfoglalkoztatási programokkal lehet őket munkavégzésre buzdítani (kényszeríteni). Pedig már az első kísérlet után egyértelművé vált, hogy ez a kombináció nem hoz sikert: a szigorítás nem növeli a kínálatot (a szegénységet annál inkább), a közmunka viszont nem vezet vissza a nyílt munkapiacra és túl sokba kerül ahhoz, hogy nagy volumenben sokáig működtessék (Köllő és Scharle 2011). A sorozatos szigorítások hatásvizsgálatai mind hasonló eredményre jutottak (lásd Bódis et al 2005, Balás et al 2011).

A mélyszegénység enyhítésére tett, a jövedelmi oldalra fókuszáló kísérletek (rendszeres gyermekvédelmi támogatás bevezetése a családi pótlékba, családi alapú segélyezés) sikeréhez – többek között – az is hiányzott, hogy nem kezelték (kommunikációval, kapcsolódó más eszközökkel) az előre megjósolható és részben jogos (például a negatív munkakínálati hatások miatti) ellenvéleményeket.¹⁹ Ezért már cikluson belül visszavonták, vagy a következő ciklusban nagyrészt hatástalanították ezeket a lépéseket.

¹⁷ 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 mindenesetre 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 demokráciaellenesség vádjával válaszolt (vö. Horváth 2006, Lakner 2007, Szabó 2004).

¹⁸ A civil szervezetek kezdeményezéseit – bár esetenként sokkal sikeresebbek, mint a kormányzati próbálkozások – itt nem mutatjuk be, mivel léptéküknél fogva csak akkor lehetett volna országos szinten is érdemi hatásuk, ha módszereik bekeverülnek a kormányzati eszköztárba is, aminek nincs kidolgozott útja – erre pedig kevés példa akadt az elmúlt húsz évben (fontos kivétel például a falugondnoki rendszer bevezetése). Hasonló okból nem szerepel a táblázatban az a számos, kormányzati forrásból indított modell-program és kísérlet sem, amelyek – függetlenül attól, hogy a pilot szakaszban sikeresnek bizonyultak-e – sosem jutottak el az országos szintű kiterjesztés fázisába.

¹⁹ Az rendszeres gyermekvédelmi támogatás és a családi pótlék átalakításának gyermekes családokat érintő hatásáról lásd Benedek és Scharle 2006, a szegénységre vonatkozó általános hatásáról lásd például Gábor és Szívós 2008. A rendszeres szociális segély átalakításának célzást javító hatásáról lásd Nagy 2008. A segélyszigorítások politikai kontextusáról lásd Duman és Scharle 2011.

3. táblázat Kísérletek a tartós szegénység és munkanélküliség csökkentésére

Politikai ciklus	Év	Mi a probléma?	Lépések	Eredmény
1994-1998 MSZP-SZDSZ	1995-1996	kínálat és kereslet is (és költségvetés)	tartós munkanélküliek jövedelempótló támogatása két évre csökken, országos közmunka programok	nincs, illetve ekkortól alakul ki a közfoglalkoz- tatás és a segély közötti körforgás
1998-2002 Fidesz	1999	motiváció	családi pótlék iskolába járáshoz kötése	nincs, szórványosan érvényesítették
	2000-2002	kínálat: ösztönzésre van szükség	munkanélküli ellátás összegének csökkentése, munkateszt szigorítása, minimálbér megduplázása	munkakínálat nem nőtt, képzetlen foglalkoztatás csökkent a minimálbér miatt (járulékcsekentés ellenére is)
2002-2006 MSZP-SZDSZ	2003-tól	halmozott hátrány	komplex helyi fejlesztési programok	félúton kifulladtak, pénz, akarat, kitartás hiánya miatt
	2003	gyenge szolgáltatások	oktatási reform: tanítási módszerek megújítása, szegregáció csökkentése	ahol sikerült bevonni a tanárokat, ott jó eredmények, de áttörés még kétséges
	2005	célzás (alulfizetés)	rendszeres gyermekvédel- mi támogatás beépítése a családi pótlékba, családi pótlék differenciálása	hozzáférés javult, gyerek- szegénység csökkent, de vitatott (vö. javaslatok a családi pótlék természetbeni fizetésére)
	2005	halmozott hátrány	Roma Évtized Program indítása	nem tudjuk / csekély (érin- tettek bevonását és a problémák tudatosítását talán javította)
	2006	szint: növelni kell a segélyt	minimum jövedelem jellegű szociális segély	gyerekszegénység csökkent, de élesen vitatott, 2006 végén minimálbérrre korlátozzák
	2008	kínálat: ösztönzésre van szükség	Út a Munkához Program: szoc.segély szigorítása (összeg és munkateszt is), közmunka megduplázása	nem tudjuk, korábbi hasonló kísérletek alapján kínálat és foglalkoztatás sem nőtt, költségei nem fenntarthatók
	2009	kereslet	járlékcsekentés	munkaerő-kereslet nőtt
	2009	motiváció	beóvodáztatási támogatás	igénybevétel nőtt
2010 - FIDESZ-KDNP	2010	deviancia	tiszta udvar a segély feltétele	nem tudjuk, elvileg a segély hozzáférése romolhatott
	2011	célzás (alulfizetés)	gázártámogatás beépül a lakásfenntartási támogatásba	célzás javul, csökkentheti a mélyszegénységet

A munkakereslet képzetleneket célzó ösztönzésére tett első lépés (a járulékkedvezményt nyújtó START kártya ki-terjesztése a tartós munkanélküliekre) csak 2007-ben történt, és nem készült még alapos hatásvizsgálata. A prog-ram felépítése elméletileg lehet eredményes, de azt csak egy részletes hatásvizsgálat alapján lehet majd megítélni,

hogy mennyire volt költséghatékony. A 2009-es célzott járulékcsoökkentés (a tételes egészségügyi hozzájárulás eltörlése) előzetes hatásvizsgálatok szerint eredményes volt²⁰ (Elek és Scharle 2010).

A közoktatás 2003-ban elkezdett reformja és a beóvodáztatási támogatás ehhez illeszkedő bevezetése 2009-ben az eddigi legjobban kidolgozott kísérlet a szegénység öröklődésének megszakítására. A reform egyfelől a tanítási módszerek megújítását (a készségfejlesztéshez és az eltérő képességű gyerekek együttes, integrált tanításához szükséges módszerek bevezetését) és azt célozta, hogy a hátrányos helyzetű gyerekek is jó minőségű oktatásban részesüljenek. Az óvodáztatási támogatás lényege pedig az otthonról hozott hátrányok mielőbbi kompenzálása, a korai fejlesztés biztosítása a hátrányos helyzetű gyerekek számára. Mindkét program eredményesnek bizonyult, de az előkészítés hiányosságai és a bevezetés gyors tempója miatt is sok konfliktussal járt. Ráadásul mindkettő sérti a középosztály (vélt vagy valós) érdekeit, így erős politikai elkötelezettséget igényel a fenntartásuk (Kézdi és Surányi 2008, Reszkető et al 2009, Kertesi és Kézdi 2011).

3.4 A KÖZVÉLEMÉNY A SZEGÉNYSÉGGEL ÉS A FELTÉTELES TÁMOGATÁSOKKAL KAPCSOLATBAN

A szegénység megítélése jelentősen átalakult a piacgazdasági átmenet nyomán. Azt mondhatjuk, hogy a gazdaság felfelé ívelő periódusaiban a szegénységet egyéni okok eredőjeként meghatározó nézetek, a gazdasági válságok periódusában pedig a társadalmi oktulajdonítást hangsúlyozó nézetek kerülnek előtérbe. 1988-ban a legnagyobb egyetértés még azokat a nézeteket övezte, melyek szerint azok lesznek szegények, akik elisszák a pénzüket, felelőtlenek vagy nem szeretnek dolgozni (Tóth 1990). Röviddel a rendszerváltás után, a gazdasági strukturális ártrendező- és visszaesés körülményei között azonban már a társadalom közel fele külső okoknak (a gazdasági rendszernek, az esélyek egyenlőtlenségének) tulajdonította a szegénységet (Csepeli et al 1992) és a megélhetés nehézségeit tartotta az egyik legsúlyosabb társadalmi problémának (Bernát 2002). A 2000-es évek elején a gazdasági helyzet javulásával ismét előtérbe kerültek a szegénység forrását az egyéni jellemzőkben kereső nézetek. A legfrissebb, a gazdasági válság körülményei között felvett nemzetközi összehasonlítások ismét azt mutatják, hogy a szegénység társadalmi okait kiemelő nézetek lettek hangsúlyosabbak Európa szerte (Keller, 2011).

A szegénységet egyéni tényezőkre visszavezető vélemények az eddigi hazai kutatások szerint többféleképp is magyarázhatók. Az első esetben azok körében, akik nap mint nap találkoznak a nélkülözőkkel, esetleg közvetlen kapcsolatban is állnak velük, de legalábbis egy helyen élnek és első kézből szereztek negatív tapasztalatokat. A második esetben az elutasítás oka lehet pszichés is: azok, akiket jobban fenyeget az elszegényedés, a lecsúszás veszélye, biztonságérzetüket igyekeznek megőrizni azzal, hogy elvetik, vagy alábecsülik a szegénység külső, a személyes erőfeszítéstől független kockázatait (Hankiss 1977). Emiatt hajlamosabbak arra, hogy a szegénység okának a lustaságot, a dolgozni nem akarást lássák. Ez a két csoport nagyrészt átfed egymással. A harmadik eset a városi értelmiségi rétegé. Ez a csoport azért lehet elutasító, mert kevés közvetlen kapcsolata van a szegényekkel, távol van a problémától és sem a részleteit, sem az okait nem ismeri. Ezt erősíti, hogy a szokásos információs csatornák erősen torzított, sztereotíp képet közvetítenek a szegényekről (Hammer 2001, 2004). Vannak persze olyan esetek is, amikor éppen a szegényekkel vagy etnikai csoportokkal kapcsolatos támogató programok érnek el negatív, bumerángxzerű hatást. Ez a negyedik típus bármelyik fenti társadalmi csoport alapélményeire ráerősíthet. Úgy tűnik valamennyi motiváció megjelenik a magyar népességben.

A TáRKi 2009-ben készített adatfelvételében megkérdezettek több mint harmada (37%) gondolja úgy, hogy a szegények elsősorban annak köszönhetik elszegényedésüket, hogy nem elég törekvők, nem dolgoznak elég keményen.²¹ Ha ezt a véleményt használjuk a szegényekkel való szolidaritás elutasításának indikátoraként, az elemzések szerint a szegényekkel való együttélés csökkenti a szolidaritást (a kontaktus mércéjeként a régióra jellemző munkanélküliségi rátát, illetve a településméretet használjuk). Kiszűrve az iskolázottság, a településtípus és a roma származás hatását²² egy százalékpontnyi emelkedés az adott terület munkanélküliségi rátájában átlagosan 6-7%-al

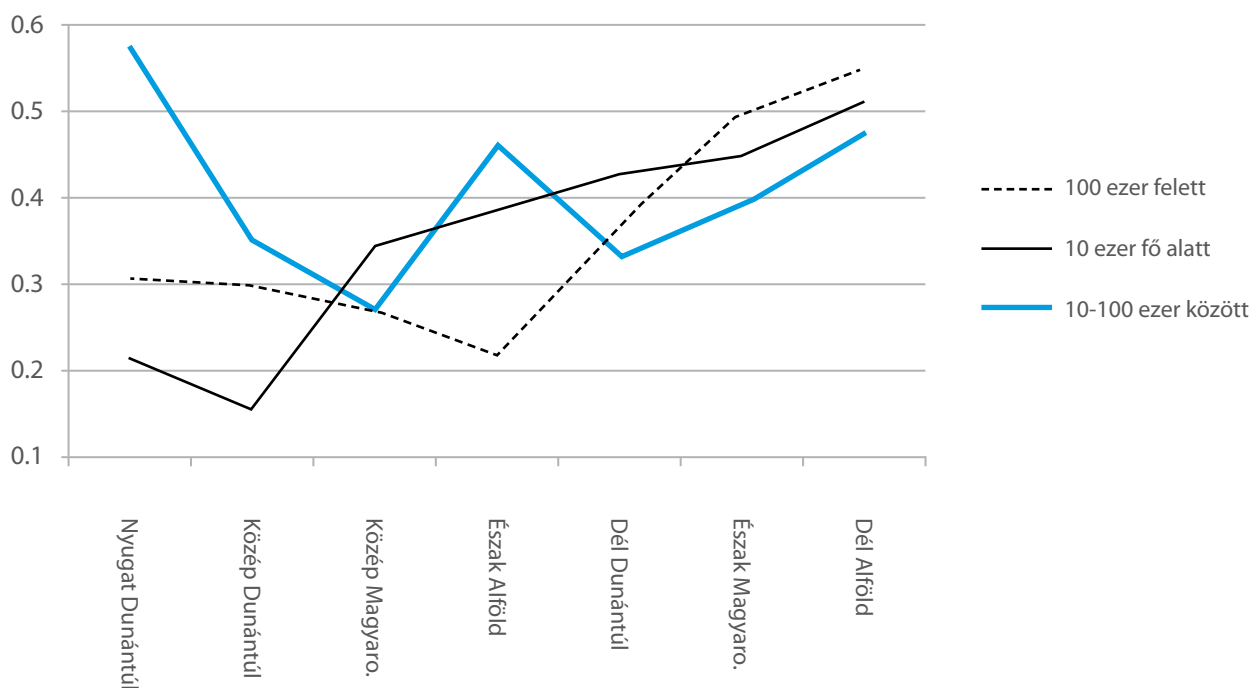
²⁰ Egy korlátja van azonban, és pedig az, hogy nem lehet megismételni, azaz a jelenlegi adó- és járulérendszerben nincs lehetőség még egy ennyire világosan jól célzott és relatíve olcsó lépésre.

²¹ TÁRKI Gazdasági kultúra kérdőív, 2009, 16. kérdés. A többi válaszadó külső okoknak, a balszerencsének, a megfelelő kapcsolatok hiányának vagy a rossz családi háttérnek tulajdonítja az elszegényedést.

²² A roma származás minden modellspecifikációban szignifikánsan elnézőbb véleményt eredményez, míg a nem, a kor és a munkaerőpiaci státusz (aktív/munkanélküli/tanuló/nyugdíjas) nem befolyásolja azt.

növeli annak valószínűségét, hogy a megkérdezett önhibának tekinti a szegénységet. A magasabb munkanélküliség akkor is nagyobb fokú elutasítással jár együtt, ha az önhiba helyett az elutasítás egy lényegesen szűkebb, szélsőségesebb meghatározását használjuk.²³

3. ábra A szegénységet önhibának tartók aránya településméret és régió szerint



Forrás: BI számítás a TÁRKI 2009 évi értékvizsgálatának egyéni szintű adatai alapján.

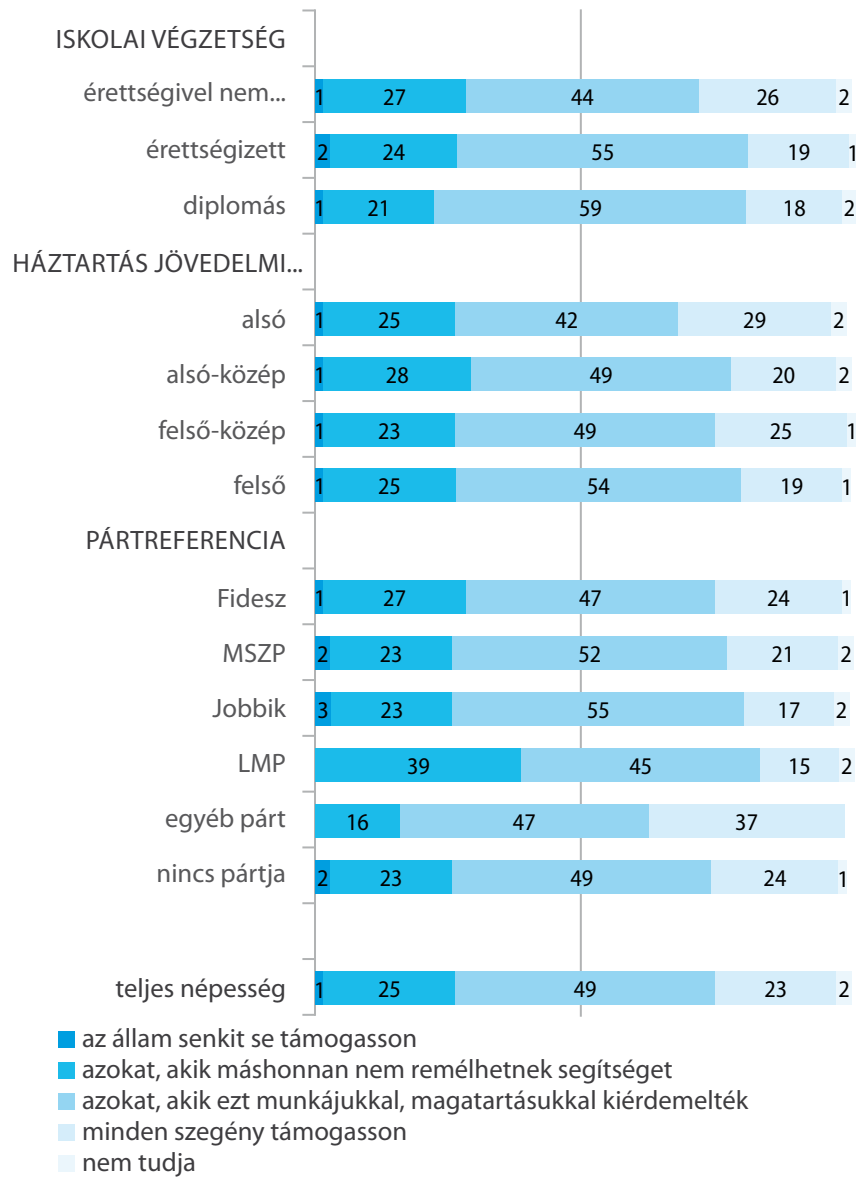
A felsőfokú végzettséggel vagy érettségivel rendelkezők hajlamosabbak elutasító vélekedésre, mint a kevésbé iskolázottak, akkor is, ha figyelembe vesszük a származás, a munkapiaci helyzet és az egyéni bizonytalanság-érzet hatását is. Ez az összefüggés a 100 ezer lakosnál kisebb városokban jóval erősebb, mint a nagyobb városokban (ami azt is megmagyarázhatja, hogy – tipikusan nagyvárosban élő, diplomás – olvasóink miért nem ismernek magukra ebben a jellemzésben). Általában véve a kisebb településeken élők elfogadóbbak, a nagyobb településen élők elutasítóbbak a szegényekkel szemben, ezek a különbségek azonban a régió fejlettsége szerint is változnak. Az elutasítás településmérettől függetlenül nagy a két leszakadó régióban, míg a jobb helyzetű régiókban csak a közepes városokban számottevő az elutasítás mértéke (3. ábra).

Végül, a potenciálisan a lecsúszás veszélyével küzdők²⁴ körében is gyakoribb az előítéletesség: kiszűrve az egyéb személyiségjegyek hatását, 58%-kal valószínűbb, hogy a szegényeket nem dolgozó, lusta embereknek látják, mint a nem veszélyeztetettek. Ez a hatás hasonló ahhoz, amit Köllő (2001) talált, miszerint a munkanélküliség kockázatának kitett emberek hajlamosabbak a segélyek közmunkához kötését támogatni, ha kiszűrjük a helyi munkanélküliség és a tényleges munkanélküliségi tapasztalat önálló hatását (előbbi növeli, utóbbi csökkenti a szigorítás támogatottságát).

²³ Szigorúan elutasítóak azok, akik egyszerre tartják önhibának a szegénységet és lényegesnek az egyéni törekvést, utasítják el az állam gyámkodását a hátrányos helyzetűek felett, valamint szívük szerint kevesebb támogatást juttatnának a hátrányos helyzetűeknek. Az elutasítás különféle formái között a TÁRKI adatokban gyenge pozitív kapcsolatot találunk, összhangban hasonló korábbi kutatásokkal (vö. Albert és Dávid, 2009: 45).

²⁴ Veszélyeztetettnek tekintjük azokat a falusi, legfeljebb 8 általánost végzettestet, akik magas munka-nélküliségű régióban élnek, de jelenleg nem munkanélküliek.

4. ábra Véleménye szerint a szegények közül kiket támogasson az állam?
(társadalmi-demográfiai csoportok szerint, százalék)



A feltételes támogatásokkal kapcsolatos véleményekről felnőtt népszerítőt reprezentáló mintán 2011-ben végzett kutatás²⁵ szerint a válaszadók 49 százaléka értett egyet azzal, hogy az állam a szegények közül azokat támogassa, akik ezt munkájukkal, magatartásukkal kiérdemelték (4. ábra). Összességében azonban ezzel csaknem megegyező azok aránya, akik inkább a szociális szempontokat helyeznék előtérbe: a válaszadók egynegyede szerint azokat kell támogatni, akik máshonnan nem remélhetnek segítséget, további 23 százalék szerint pedig mindenkit, aki szegény. Az érdemeken alapuló támogatást a diplomások és a háztartás jövedelme alapján a felső negyedbe tartozók szorgalmazzák a legmagasabb arányban (59, illetve 54 százalék), pártpreferencia szerint pedig a Jobbik szavazóinak körében haladja meg a legmagasabb arányban az átlagot az ezzel egyetértők aránya (55%).

Az érdem szerinti támogatás elvének népszerűsége alapján nem meglepő, hogy a lakosság jelentős része helyesli azt, ha a segélyek nem automatikusan, hanem valamilyen tevékenység²⁶ elvégzéséért cserébe járnak. Az emberek azt támogatják a legnagyobb mértékben, hogy a segítségért a segélyezettnek kötelező legyen a gyermekét

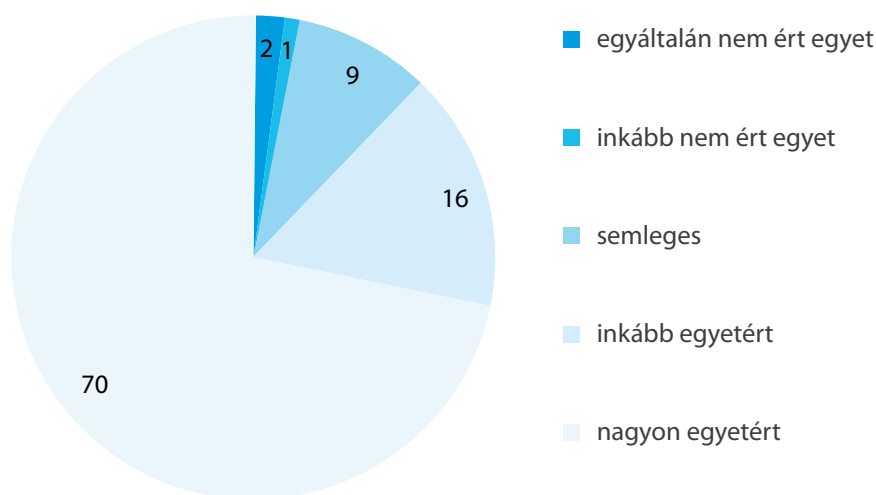
²⁵ A Medián Közvélemény- és Piackutató Intézet 2011. október 6-a és 11-e között 1200 személyes interjút készített a 18 éves és idősebb népesség körében, többek között a szociális alapú segélyekkel kapcsolatos véleményekről.

²⁶ A kérdésben a következő tevékenységekkel kapcsolatos egyetértést kérte: rendben tartja lakását, udvarát; óvodába, iskolába járattja a gyermekét; együttműködik a munkaügyi központtal vagy más szociális intézménnyel; közmunkát végez.

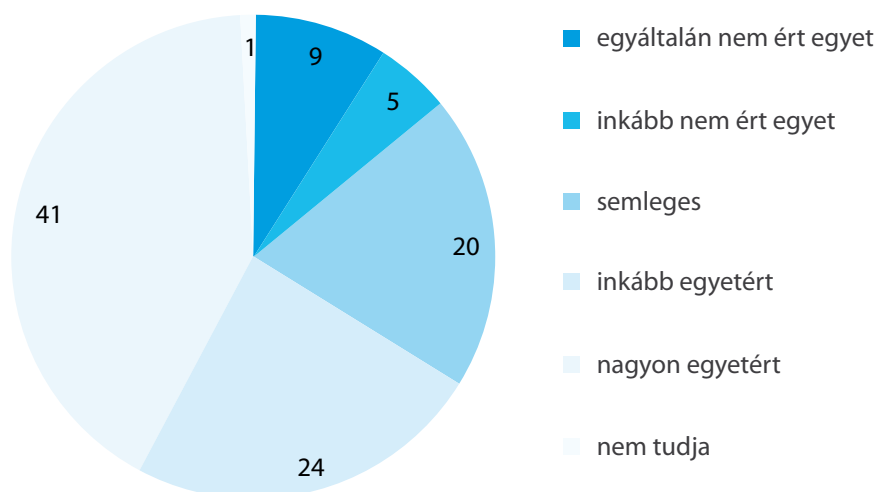
óvodába járatni, illetve együttműködni a szociális intézményekkel (előbbivel a válaszadók 90 százaléka, utóbbival 88 százalék a közepesnél erősebben egyetértett). A lakosság döntő többsége a segélyért cserébe végzendő közmunka elvét is támogatja, igaz, ebben a kérdésben a legmagasabb a közepesnél elutasítóbbak aránya (10 százalék).

A feltételekhez kötött támogatás népszerűsége megmutatkozik abban is, hogy a megkérdezettek héttizede teljes mértékben egyetért azzal, ha a családi pótlék folyósítását a gyermek iskola-látogatásához kötik. Az ezzel egyetértők aránya az átlagnál is valamivel magasabb a gyermeket nevelők körében (75 százalék), sőt, a közepesnél rosszabb jövedelmi helyzetű gyermeknevelők körében is (72 százalék). Az óvodáztatási támogatás ötlete is népszerűnek mondható: a legfeljebb nyolc osztályt végzett szülők ezen támogatási formájával a válaszadók 65 százaléka a közepesnél erősebben egyetért, ezen belül 41 százalék teljes mértékben helyesli. Ugyanakkor az emberek többsége az óvodai támogatást elsősorban a cigány lakosság támogatásának véli: a megkérdezettek 70 százaléka szerint ez a segítség többségében roma családokat érint. Annak kapcsán már erősebben megoszlanak a vélemények, hogy a támogatás ezen formája valóban segíti-e a roma gyerekek iskolára való felkészülését, ám a többség (51 százalék) ezzel is inkább egyetértett.

5. ábra Mi az Ön véleménye arról, hogy a családi pótlékot csak akkor folyósítják, ha a gyerek rendszeresen jár iskolába? (százalék)



6. ábra Óvodai támogatást kaphat az a legfeljebb 8 általánost végzett szülő, aki rendszeresen óvodába járatja 3-4 éves gyermekét, ezzel is elősegítve az iskolára való felkészülést. Mennyire ért egyet Ön az óvodai támogatás ezen formájával? (százalék)



Fókuszcsoportos módszerekkel is vizsgáltuk a segélyekkel kapcsolatos véleményeket²⁷ a szegénységet már megtapasztalt illetve a szegénység által veszélyeztetett emberek körében. A szegénységet már megtapasztalt résztvevők körében az általában vett segélyekkel kapcsolatban az az álláspont alakul ki, hogy elsősorban a rászorultsági alapon járó segélyek a preferáltak, bizonyos esetekben a feltételes segélyeket is elfogadják. Az álláspontok azonban igen bizonytalanok, sokat változnak a beszélgetés során. Ami nem változik: a szociális szempont hangsúlyozása (azaz a gazdagok ne kapjanak támogatást) és a status quo őrzése (azaz nehogy megváltozzon az, amiből jelenleg részesül). A leszakadó csoportok álláspontját röviden úgy lehet összefoglalni, hogy ne bolygassuk a mostani rendszert. Bár vannak igazságtalanságok benne, de így legalább mindenki kap, akinek szüksége van rá. Ebben egyszerre jelenik meg az állammal szembeni szkepszis és az újtól való tartózkodás.

A veszélyeztetett csoport tagjai meglepően széles ismeretekkel rendelkeznek a „segélyezés” különböző formáit illetően. Élesen bírálják a segélyezési rendszer fonákságait, igazságtalanságát, rossz célzását. Ehhez kapcsolódóan a nem rászorulóknak jutó támogatások, segélyek kapcsán több példát is említenek. A támogatások alapja szerintük a rászorultság kell, hogy legyen – bár van olyan felvetés is, hogy egyszerűbb lenne, ha mindenki kapna pl. családi pótlékot és egyéb gyermekek utáni támogatásokat, mert „akkor nem kellene állandóan hazudozni a jövedelmi viszonyokat illetően.” A feltételeltséget az iskoláztatási támogatás (családi pótlék) és az iskolalátogatási kötelezettség összekapcsolása kapcsán a többség elfogadja. A lakásrezsi jellegű támogatásnál a kisebbség mereven elutasítja azt a gondolatot, hogy például a fűtés korszerűsítéséhez vagy jobb hőszigeteléshez kössék („Jó ötlet, de ki fogja fizetni a felújítást?”), de a többség meggyőzi magát arról, hogy ez a kívánatos. Ám ahogy a beszélgetés előrehalad, a kép összezavarodik. Mindkét vizsgálati helyszínen egyértelműen elvetik az univerzalisztikus támogatásokat és a feltételeltség mellett foglalnak állást. („hál’ Istennek én nem tudom mennyi a segély – de nem adnék azoknak, akik semmit nem tesznek érte”)

A segélyekkel kapcsolatban kiforrott vélemények fogalmazódnak meg azokban a strukturált interjúkban, amelyeket a Jelentésben megfogalmazott javaslatokkal kapcsolatban végeztünk.²⁸ Uralkodó véleményként az fogalmazódott meg, hogy a perspektívát, a kitérés lehetőségét és az ezzel kapcsolatos felelősséget egyaránt tartalmazó aktív szociálpolitika eszköztára főként a nem mélyszegénységben élőkkel összefüggésben lehet hatékony. A megkérdezettek többsége a nyomorban élők számára a létfeltételek minimumának biztosítását és a szegénység újratermelődésének, illetve generációs átörökítésének csillapítását tekintik elsődleges szociálpolitikai célként.

A segélyre jogosultság domináns és megkérdőjelezhetetlen kritériuma körükben is a rászorultság, megállapításának alapja a jövedelmi helyzet. Mindemellett igen erőteljesen fogalmazódik meg az a nézet, hogy az együttműködés elengedhetetlen feltétele a segélyezésnek. Kimondható, hogy a feltételhez kötés feltétele a segélyezés lényegéhez tartozó momentum ebben a körben. A közmunka-programokat a többség nem tekinti munkára ösztönzőnek. Az uralkodó vélemény az, hogy pozitív hatása elsősorban a közösségre van, amely így hasznos tevékenységet kap cserébe a segélyért. Többen megemlítik a közmunka egyfajta nevelő hatását is, amennyiben lehetővé teszi egyfajta munkaetika elsajátítását, azaz olyan készségek birtokba vételét, amelyekkel a többiedik generációs mélyszegények nem rendelkeznek, mivel szülői mintaként sem sajátíthatták el azokat. Általánosságban megállapítható, hogy a közmunka egyvalamire bizonyosan nem, vagy csak nagyon kevéssé alkalmas: arra, hogy megkönnyítse a segélyezettek visszatérését a munka világába.

²⁷ A fókuszcsoportos vizsgálatot a Conness Kft végezte 2011 novemberében. Két helyszínen, Miskolcon és Nagykanizsán 4 csoportban vizsgáldták. Általános szűrőkritériumok: 30-50 éves, egyedülálló és családos vegyesen, férfiak-nők vegyesen. Mindkét helyszínen egy „leamaradó” és egy „veszélyeztetett” csoportot képeztek. Előbbiek a szegénység helyzetét már tartósan vagy időlegesen megtapasztalták, bevallott jövedelmi viszonyaik és életstílusuk alapján ma szegénynek minősülnek Magyarországon.

²⁸ A vizsgálatot a Conness Kft végezte 2012 januárjában és februárjában. 21, segélyezésben érintett stakeholderrel folytattak strukturált interjúkat (polgármesterek, szociálpolitikai szakértők, jegyzők, szociális intézményvezetők), jellemzően Észak- és Kelet-Magyarországon.

4.1 ÖSSZETETT STRATÉGIÁRA VAN SZÜKSÉG

Az oktatás, a foglalkoztatás, a népegészségügy, a gyermekszegénység és a lakhatás területén is készültek már többé-kevésbé részletesen kidolgozott koncepciók a mélyszegénységet létrehozó és átörökítő problémák kezelésére. Ráadásul ezek meglehetősen összhangot mutatnak a probléma körülírásában és a megoldás irányában is. Az is világos, hogy a feladat jóval összetettebb annál, mint hogy egyetlen eszközzel megoldhatnánk. Ezért úgy véljük, hogy a feladat nem annyira egyetlen eszköz megtalálása, mint inkább egy olyan stratégia felépítése, amely lépésről lépésre halad: azonosítja a könnyebben megvalósítható, olcsóbb, de nagy hatású programokat, apránként megnyeri ezeknek az ellenzők és a szkeptikusok egyes csoportjait, jó célzással igyekszik kordában tartani a költségeket, és folyamatos egyeztetéssel és monitorozással javíttatja az eszközök hatékonyságát, majd a dokumentáltan sikeres programok felmutatásával nyer meg újabb szkeptikusokat a stratégiának.

Nagyon leegyszerűsítve, a megoldásnak három célra kell összpontosítania: az öröklődés megszakítására az oktatási esélyegyenlőség javítása által, tűzoltásként a mélyszegénység enyhítésére és végül a tartós javulás biztosítására a képzetlen foglalkoztatás növelése által.

A tartós megoldás sikere nem kizárólag, de elsősorban azon múlik, hogy sikerül-e javítani a képzetlen népesség foglalkoztatási esélyeit. Enélkül a más területen (családtámogatásban, oktatásban, egészségügyben) elindított intézkedések többsége nem lehet eredményes. A foglalkoztatási esélyek javításához pedig egyszerre és összehangoltan kell a munkaerő kínálatát és keresletét ösztönző lépéseket tenni. A hatásos stratégiát úgy is felvázolhatjuk, hogy annak a foglalkoztatáspolitikai áll a középpontjában: a többi szakpolitika egyrészt többféleképpen is hozzájárul a foglalkoztatási esélyek javításához, másrészt a többi szakpolitikai cél (gyerekszegénység csökkentése, életminőség javulása, stb.) elérésének, de legalábbis fenntarthatóságának előfeltétele, hogy nőjön a foglalkoztatás. A 4. táblázat ebben a keretben mutatja be a szegénység tartós csökkentését szolgáló legfontosabb szakpolitikai lépéseket. A táblázat utolsó sorában hivatkozunk néhány, az adott területen elvégzendő feladatokat többé-kevésbé részletesen kifejtő tervre vagy koncepcióra is, amelyre egy átfogó stratégia kidolgozásában támaszkodni lehet.

4. A tartós szegénység csökkentését segítő stratégia legfőbb elemei

Foglalkoztatás	Oktatás	Szociálpolitika	Családpolitika	Egészségügy	Lakhatás	Gazdaság
Munkakínálat						
együttműködési feltételek kiterjesztése minden aktív korúaknak járó ellátásra rehabilitációs szolgáltatások fejlesztése: minőség, választék, kapacitás célzott, személyre szabott aktív eszközök nyugdíjba vonulási kor emelése	minőség, tanítási módszerek javítása közoktatás selektivitásának csökkentése, pályaorientáció lemorzsolódás csökkentése második esély iskolák szakképzésben is erős kompetencia fejlesztés felnőttképzésben: választék, minőség	szolgáltatások területi egyenlőtlenségeinek csökkentése dolgozó szegényekre is kiterjesztett garantált minimum jövedelem kríziskezelő szolgáltatások javítása: elérhetőség, minőség, szakmai együttműködés	szolgáltatások területi egyenlőtlenségeinek csökkentése bölcsőde, óvoda: kapacitások és minőség javítása „biztos kezdet” gyerekházak gyes rövidítése	szolgáltatások területi egyenlőtlenségeinek csökkentése egészségromlás megelőzése: életmód nevelés, szűrőprogramok orvosi rehabilitáció javítása, összekötése a foglalkoztatási rehabilitációval	mobilitás elősegítése: lakáshoz jutás helyett lakásfenntartás támogatása telepek felszámolása	Úthálózat fejlesztése, közösségi közlekedési szolgáltatásokban kapacitás bővítés, rugalmasság
Munkakereslet						
állami foglalkoztatásban (különösen a segítő szakmákban) növelni a hátrányos helyzetű családokból származók arányát	alap és továbbképzésben (pl. HR és közszolgáltatási szakokon): tolerancia fejlesztés	komplex helyi válságkezelő programokban: közösségfejlesztés	kisgyerekes anyák bérköltségének csökkentése rugalmas/részidős foglalkoztatás támogatása (pl. rugalmasan kivehető gyessel)	akadálymentesítés támogatása rehabilitációs járulék kockázattal és bértömeggel arányos legyen	(ellenállni a kísértésnek, hogy az építőipar támogatásával növeljük a képzetlen munkaerő iránti keresletet)	stabil makrokörnyezet üzleti környezet javítása, admin teher csökkentés minimálbér bérköltségének csökkentése komplex helyi válságkezelő programokban: infrastruktúra, mikrokredit
Részletek						
Tárki (1998) Köllő (2009) Cseres-Gergely et al (2009)	Fazekas et al. (2008)	Győri és Mózer (2006) Firle és Szabó (2007) Marozsán és Lantos (2010) NSZK (2011)	LJGY (2007) Biztos Kezdet (2009) Cseres-Gergely et al. (2009) Pulay (2010) Reszkető et al (2010)	NEP (2005, 2010) ST (2011)	Hegedüs és Somogyi (2007) Bényei (2011)	Mike és Szalai (2010) ÚSZT (2011) Reszkető et al. (2011) Scharle és Váradi (2009)

A tartós szegénység okait áttekintve egyértelmű a következtetés, hogy egymagában sem egy mégoly jól megtervezett FKT, sem más eszköz nem képes érdemben javítani a kialakult helyzeten. A fentiekben vázolt, összetett stratégiára – és ehhez egy nagyobb, multidiszciplináris szakértői csoport összehangolt, közös munkájára – van

szükség. A fentebb hivatkozott koncepciók többsége ugyan maga is tartalmaz többé-kevésbé részletes számításokat a várható hatásokról, de ezek különböző időszakokban készültek és – részben emiatt, részben az egyes szakterületek eltérő megközelítései miatt – eltérő feltevéseken alapultak. Önmagában ezek összefésülése, összevethetővé alakítása is meghaladná ennek a projektnek a kereteit. A hatásokról azonban e nélkül is tudunk két fontos dolgot, ami a megvalósíthatóságot is meghatározza.

Egyfelől: a képzetlen munkaerő iránti keresletet egy-két éves időtávon biztosan nem lehet nagyságrendekkel növelni, így a szegénység enyhítésére rövidtávon biztosan szükség lesz a mainál bőkezűbb áthidaló programokra, amik szolidaritási alapon kompenzálják a munkajövedelem hiányát. A képzetlen munkaerő iránti kereslet berrugalmasságára vonatkozó eddigi becslések alapján, feltételezve, hogy a bérköltségek csökkentéséhez a kínálati oldalon is megfelelő ösztönzők társulnak, a minimálbér bérköltségének fokozatos, összesen 20%-os²⁹ csökkentése négy év alatt nagyjából 5% ponttal emelheti meg a teljes népesség foglalkoztatási rátáját.³⁰ A jóléti ellátó-rendszer fenntartható működéséhez (és az uniós célkitűzések eléréséhez) ennél többre, a foglalkoztatás 10-15% pontos növekedésére lenne szükség. Elképzelhető, hogy ha sikerül kiszámítható, a kisvállalkozások számára is kedvező gazdasági környezetet teremteni és az oktatás színvonalának javításával fékezni a képzetlen munkaerő újratemlődését, akkor felgyorsul a foglalkoztatás bővülése. Ez azonban csak annyit jelent, hogy nem 12, hanem esetleg 8-10 év is elegendő lehet a felzárkózáshoz.

Másfelől: a stratégia egyes elemei többletkiadással járnak ugyan, más elemei viszont megtakarításokat hoznak – ezeket lehetséges úgy kombinálni, hogy még az első néhány évben se legyen szükség nagy költségvetési többletkiadásokra. A korai nyugdíjazás lehetőségeinek szigorítása (finom eszközökkel, a bonus-malus szabályok igazításával), az aktív korúak ellátásainak együttműködési feltételekhez kötése, vagy a lakásvásárlási támogatások további szűkítése például mind megtakarításokkal jár (bővebben lásd Cseres-Gergely et al. 2009). Más területek esetében forrást ugyan nem lehet kivonni, de a rossz hatékonyságú programokról át lehet csoportosítani a pénzt a jobb hatékonyságú eszközökre. Ilyen például a rehabilitációs szolgáltatások fejlesztése, amire elegendő fedezetet adna a megváltozott munkaképességű embereket foglalkoztató védett szervezetek támogatásának 20%-os csökkentése (BI 2011). Egyes intézkedések pedig gyorsan hatnak és az első egy-két év után már önfinanszírozóvá válnak: például a bölcsődék és családi napközök támogatása megtérül a munkába álló anyák adó- és járulékbefizetéséből (Fazekas et al 2008).

A fenti stratégia megvalósítása elsősorban nem a költségvetési források, hanem a kormányzati apparátus szakmai kapacitásai, illetve a politikai költségek frontján ütközhet akadályokba. Az előbbi korlát enyhíthető a kormányzaton kívüli (hazai és külföldi) szakemberek bevonásával, az utóbbi pedig – a költségek és hozamok, a veszteségek és nyertesek előzetes és minél pontosabb felmérésén alapuló – kitaró egyeztetésekkel, melyek során előbb-utóbb sikerülhet meggyőzni vagy legalábbis pacifikálni a főbb ellenlábásokat. Az egyeztetések tétje végső soron az, hogy sikerül-e beláttatni az egyes érdekcsoportokkal: az ország egészének jóléte csak a reformok révén növekedhet, és középtávon ez a reform esetleges veszteségeit is kompenzálja, míg reformok híján mai előnyeiket is könnyen elveszíthetik.

A fenti koncepciókban a már bevezetett óvodáztatási támogatás kivételével nem szerepelt klasszikus FKT eszköz.³¹ A meggyőzésben azonban fontos helyet kaphat egy ilyen program is. A társadalmi és politikai környezet ma kifejezetten megnehezíti a hosszabb távra tervezett, több szereplő együttműködését igénylő stratégiák megvalósítását – nem csak egyes érdekcsoportok ellenállása, hanem az általános kiábrándultság, a kormányok tértelensége vagy kudarcai okán érzett türelmetlenség miatt is. Ebben a helyzetben nemigen lehet azzal előállni, hogy „csak az első hét év lesz nehéz”, és azután máris jönnek az eredmények. A társadalmi és politikai szereplők támogatásának megszerzéséhez szükség van tehát olyan eszközökre, amiknek egyszerűen átlátható, jól kommunikálható a működése, az átlagember számára is érthető, hogy hogyan járulnak hozzá a helyzet javulásához, nem mondanak ellent erős és elterjedt sztereotípiáknak és már egy-két év alatt is hoznak mérhető eredményeket. Erre a célra több okból is alkalmas lehet egy jól felépített FKT program.

²⁹ Ez elérhető például a minimálbér befagyasztásával és a munkáltatói járulék 5%-pontos csökkentésével, ami mai áron kb. 200-250 Mrd forintba kerülne. Más megoldások, például a minimálbér területi differenciálása kisebb bevétel-kieséssel járna, de akkor valamilyen módon kompenzálni kellene a dolgozó szegényeket (a minimálbéresek közül azokat, akik szegény háztartásban élnek) – erről lásd a 6.3. alfejezet javaslatát.

³⁰ Ez nettó 250-300 ezer új munkahelyet jelent. Ha ezekre mind érettségivel nem rendelkező munkavállalókat vesznek fel, az a képzetlenség foglalkoztatási rátáját 10%ponttal emeli meg (a 20-61 éves népesség esetében kb. 64%-ra), ami már közel lenne a nyugat-európai átlaghoz. Ezek a számítások Kertesi és Köllő (2003) rugalmassági becsléseire és a Pénzügyminisztérium makromodelljében végzett szimulációkon alapulnak, amelyeket Elek Péter készített 2008-ban.

³¹ Az aktív korúaknak járó pénzbeli ellátások együttműködési feltételhez kötése is tekinthető FKT programnak; ez annyiban biztosan nem klasszikus forma, hogy nem új támogatást vezet be, hanem egy meglévő támogatáshoz kapcsol feltételeket.

A magyar helyzetben adekvát FKT programok kiválasztásának szempontjai

Az FKT programok keresleti feltételei az oktatás, az egészségügy, a lakhatás és a foglalkoztatás területén is adottak (vagy legalábbis nincs ennek ellentmondó ismeretünk), a kínálati feltételek azonban csak az oktatás és az egészségügy területén adottak, illetve vannak olyan szinten, hogy nem túl nagy erőfeszítéssel biztosíthatók.

Egy több éves, összetett stratégia első fázisában a társadalmi támogatás megszerzése érdekében szükség van olyan eszközökre, amelyek jól kommunikálhatók és gyors eredményeket hoznak. Erre a célra nagyon jól megfelelhet egy FKT program, amely lényegéből adódóan a kölcsönös kötelezettségek elvére épül (amit a szegényekkel szemben elutasítók többsége is elfogad) és képes gyors eredményeket hozni, mivel két csatornán (készpénzes támogatás és átörökítést akadályozó szolgáltatás) keresztül is hozzájárul a szegénység enyhítéséhez.

Az 5. táblázat röviden összefoglalja az oktatás, az egészségügy, a lakhatás és a foglalkoztatás területén azokat a meglévő intézményeket amelyek szolgáltatásaira elvileg felépíthető egy FKT program. Elsősorban azokra a szolgáltatásokra összpontosítunk, amelyek relatíve jól elérhetők, és jó minőségűek, vagy viszonylag kevés fejlesztéssel, bővítéssel azzá tehetőek. Mindegyik területen szükség lenne a meglévő szolgáltatások javítására, a legtöbb esetben viszont van rá lehetőség, hogy ezeket legalább a kísérleti szakaszban uniós forrásból finanszírozza a kormányzat.

5. táblázat A feltételes készpénztranszfer hatékonysági feltételei három területen

	Oktatás	Egészségügy	Lakhatás és foglalkoztatás
	bölcsőde, csana/óvoda	védőnő, orvos, szűrés	családsegítő*
Hatás			
jól és hamar mérhető eredmény	jelentős hatás (iskolai eredményesség, munkába állás, bér) és jól mérhető, de csak több év után	jelentős hatások, van ami jól mérhető és egy-két éven belül hat	családsegítő: jelentős hatás, de kevésbé jól mérhető, viszont egy-két éven belül hat; kirendeltség: egy-két éven belül is hat, mértéke szerény, de jól mérhető
nem vész kárba, ha más területen nincs javulás	kétséges (pl. rossz minőségű iskola leronthatja az óvoda hatását)	lehet	kétséges (pl. munkakereslet bővülése nélkül a kínálat javítása keveset ér)
Érintettek viselkedése			
megvalósító is érdekeltté tehető	igen, általában motivált	igen, de túlterhelt/meg kell fizetni	igen, de túlterhelt, fásult lehet
célzási feltétel nem manipulálható	általában megoldható, etnikai célzás külön figyelmet igényel	általában megoldható, etnikai célzás külön figyelmet igényel	nem mindig, munkanélküliség külön figyelmet igényel
többség érti, elfogadja (előítélet)	általában igen (programtól függ)	igen / programtól függ, táplálhatja is a meglévő előítéleteket!	kevésbé: álláskeresői szolgáltatások tartalmát nem ismerik
Fokozatos bevezetés			
pilot formában is elkezdhető	igen (és rossz helyen érdemes!)	igen (és rossz helyen érdemes!)	igen (de rossz helyen csak keresleti ösztönzőkkel együtt!)
országos programmá is bővíthető	jellemzően igen (de bölcsőde drága lehet)	jellemzően igen	igen, de a szakmai kapacitás korlátos
Költsége			
meglévő infrastruktúra és szakértelem elegendő	bölcsőde: nem, és a bővítés költséges (de EU forrás van rá), csana: nem, de relatíve olcsón bővíthető óvoda: nagyrészt és relatíve olcsón bővíthető, szakmai monitoring viszonylag jól működik	orvos: nagyrészt, de bővítés relatíve költséges, rossz helyekre erős anyagi motiváció kell, szakmai monitoring van, de inkább céhes, mint állami jellegű. védőnő: nagyrészt, és bővítése relatíve olcsó, szakmai monitoring van, központosított	családsegítő: egyenetlen, és a bővítése/ szakértők felkészítése relatíve költséges, nincs erős szakmai monitoring munkaügyi kirendeltségek: egyenetlen, de van szakmai monitoring és sikeres fejlesztési tapasztalatok
jelentős jogszabály módosítást igényel	jellemzően nem	jellemzően nem	jellemzően nem

* ideértve a családsegítővel részben átfedő funkciójú falugondnoki és gyermekvédelmi szolgálatot is.

Az alábbi öt FKT program például - bár önmagában egyik sem szünteti meg a tartós szegénységet - fontos eleme lehet egy ezt célzó, nagyobb stratégiának.

6. Táblázat Példák a hazai adottságok mellett bevezethető FKT programokra

Eszköz	Hogyan szolgálja a szegénység csökkentését?	Erősségek, lehetőségek	Gyengeségek, kockázatok
1. beóvodáztatási támogatás kiterjesztése óvodáztatás alsó korhatárának két évre csökkentésével	hhh gyerekek iskolai lemaradása csökken	alapos hazai hatásvizsgálat is alátámasztja	kapacitásbővítés nélkül feszültséget gerjeszt
2. kiemelkedési utak támogatása: sportklubok, zeneiskolák stb növendékei számára utazási költségtérítés, pályaválasztási mentorálás	hhh gyerekek iskolázottsága javul, lesznek példaképek	jól célzottan, olcsón javítja a társadalmi mobilitást	több szereplő együttműködését igényli, vrh felelősségét nehéz jól telepíteni
3. tanácsadás és korai fejlesztés hátrányos helyzetű nők és koraszülött gyermekük számára	hhh gyerekek egészségi állapota, korai fejlődése javul, iskolai lemaradása csökken	szakmai tudás, vrh infrastruktúra (védőnők)	kapacitásbővítés nélkül más ellátás hatását ronthatja
4. családsegítővel való együttműködés feltételének kiterjesztése az aktív korúak számára nyújtott készpénzes ellátások nagyobb körére.	iskolázatlan népesség álláskeresési aktivitása és munkavégző képessége javul	jól célzottan, olcsón javítja a célcsoport foglalkoztatási esélyeit	kapacitásbővítés nélkül feszültséget gerjeszt, rossz régiókban kapcsolódó eszközök nélkül nincs foglalkoztatási érdemi hatás
5. szigorú együttműködési feltételhez, kötött, de nem csak munkanélkülieknek járó, rászorultsággal arányos összegű segély	iskolázatlan népesség álláskeresési aktivitása és munkavégző képessége javul	jól célzottan javítja a célcsoport foglalkoztatási esélyeit, közvetlenül is csökkenti a szegénységet	kapacitásbővítés nélkül feszültséget gerjeszt, rossz régiókban kapcsolódó eszközök nélkül nincs érdemi foglalkoztatási hatás

Az előző fejezet végén a 6. táblázatban felsorolt programok közül a Haza és Haladás Alapítvány javaslatára hármat fejtettünk ki részletesebben: az óvodáztatási támogatáshoz kapcsolódó programot, a hátrányos helyzetű gyerekek korai fejlesztését és a szigorú együttműködési feltételekhez kötött segély tervezetét. Ebben a fejezetében ezeket a programokat mutatjuk be. Az Alapítvány javaslatának megfelelően a segély-javaslathoz készítettünk részletes értékelést és végrehajtási tervet, amit a tanulmány utolsó két (6. és 7.) fejezete tartalmaz.

5.1 JAVASLAT EGY ERŐS EGYÜTTMŰKÖDÉSI FELTÉTELEKHEZ KÖTÖTT SEGÉLYRE

Egy olyan támogatás bevezetését javasoljuk, ami a meglévő segélyezési rendszeren alapul, azt alakítja át. Célja, hogy a tartós munkanélküliek szegénységét úgy csökkentse, hogy egyúttal a munkába állásukhoz is ösztönzést és segítséget ad. A meglévő ellátórendszerben a tartós munkanélküliek alig kapnak segítséget ahhoz, hogy visszatérjenek a nyílt munkapiacra, és az erre való ösztönzés is gyenge. A feladattal megbízott munkaügyi kirendeltségeknek nincs sem elég kapacitása, sem elég eszköze hogy érdemi segítséget adjon, és általában nem működik együtt a családsegítővel (ahol esetenként lenne szolgáltatási kapacitás). A segély (különösen közmunkával változtatva vagy fekete munkával kombinálva) alacsony, de biztos jövedelmet nyújt, szemben a bizonytalan és gyakran rövid idejű álláslehetőségekkel - így kicsi az ösztönzés az álláskeresésre. A segély összege nincs arányban a háztartás szükségleteivel és a rászorulóknak legalább 40%-a nem fér hozzá (részben a munkanélküliségi feltétel, részben az alacsony jogosultsági küszöb miatt, lásd Firlé és Szabó 2007). A tartós munkanélküliek többsége képzetlen, termelékenysége alacsony. Felkészítés, képzés nélkül a magas minimálbér miatt önerőből ritkán tudnak visszatérni a munkapiacra.

Az eddigi tapasztalatok szerint a minimálbér és a segély összege közötti különbség növelése nem javította érdemben a segélyezettnek álláskeresési intenzitását, ami arra utal, hogy más, nem anyagi ösztönzőkre van szükség (Bódis et al 2005). Olyan ösztönzőkre, amelyek a nyílt munkapiacra való visszatérést segítő tevékenységeket (álláskeresést, képzést) bátorítják, vagy az ezekhez szükséges készségeket (írás, olvasás, önbizalom, tájékozódás, időbeosztás stb.) fejlesztik. A közmunka, vagy az udvar rendben tartása és hasonló elvárások erre nem alkalmasak, miközben önkényeskedésre adnak lehetőséget (Szalai 2007). Az utóbbi években egyre népszerűbb közfoglalkoztatás radikális csökkentését indokolja nagy költsége is, mivel ez más, hatásosabb programok leépítéséhez vezetett.

A javasolt segélyrendszer részletei

Egy olyan támogatás bevezetését javasoljuk, ami a meglévő segélyezési rendszeren alapul, azt alakítja át. Célja, hogy a tartós munkanélküliek szegénységét úgy csökkentse, hogy egyúttal a munkába állásukhoz is ösztönzést és segítséget ad. A javasolt rendszer közvetlen hatása, hogy enyhül a mélyszegénység és különösen a gyermekszegénység és igazságosabb, kiszámíthatóbb lesz a segélyhez való hozzáférés. Közvetett hatása, hogy a munkára való ösztönzés és a munkába állást segítő szolgáltatások erősítése révén csökken a tartós munkanélküliség és a tartós szegénység is.

A javasolt segélyrendszer szabályai

A fenti defektusok megoldására egy munkakeresési feltételhez kötött, rászorultsági alapú segély bevezetését javasoljuk, ami hasonlít a 2006-ban rövid időre bevezetett, családi alapú rendszeres szociális segélyhez, de kiegészül egy erős szolgáltatási elemmel és együttműködési feltétellel. A megoldás lényege, hogy a nemzetközi gyakorlatnak megfelelően és okulva a hazai kudarcos kísérletekből, a segélyezés jövedelempótlási funkcióját és a munkára való ösztönzést elsősorban nem a segély összegének kalibrálásával, hanem a segély együttműködési feltételeinek szabályozásával igyekszik összehangolni (lásd pl. Világbank 2006, OECD 2007a,b, Roed és Westlie, 2007, Scharle 2001).

Annak érdekében, hogy a segély elérje a rászorulókat és összege arányos legyen a szükségletekkel:

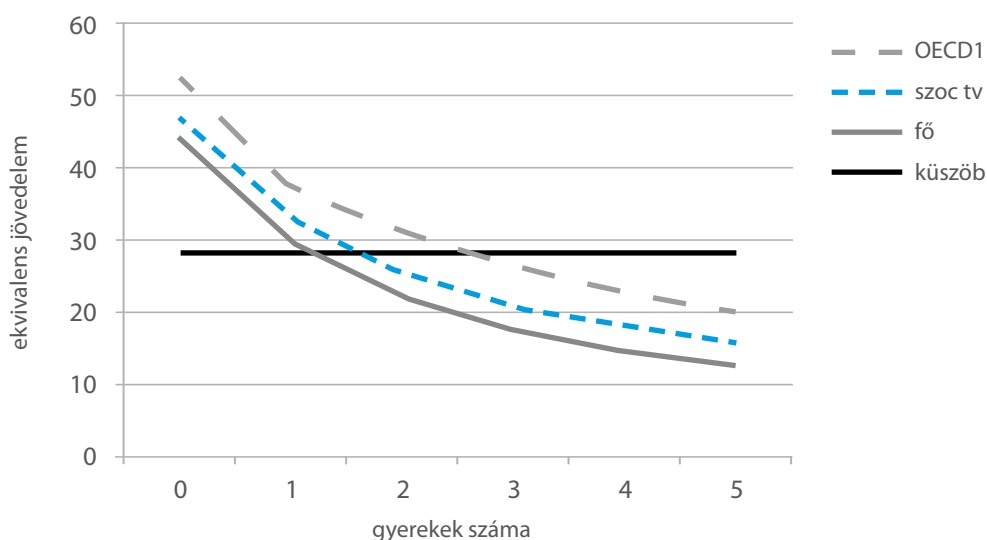
- | a segély összege a háztartás egy fogyasztási egységre jutó jövedelmét egészíti ki az öregségi nyugdíj minimum másfélszeresére ami nagyjából az alsó jövedelmi tized határa (ez kedvezőbb a jelenleginél: a foglalkoztatást helyettesítő támogatás most fix összegű, egy három gyermekes anya is legfeljebb 22,8 ezer forintot kaphat);
- | a jogosultság határa az öregségi nyugdíjminimum másfélszerese (ez kedvezőbb a jelenleginél: most a nyugdíjminimum 90 %-a, azaz 25,7 ezer forint a határ);

- az öregségi nyugdíjminimumot egyúttal meg kell emelni legalább 10%-kal (28,5 ezer forintról 31 ezerre), hogy a 2009 óta elmaradt indexálást pótoljuk;
- a fogyasztási egységet a módosított OECD1 szabvány szerint kell számolni (családfő súlya 1, második felnőtt és első gyereké 0.7, további gyermekeké és felnőtteké 0.5), ami szigorúbb a jelenleginél és az empirikus kutatások szerint közelebb van a tényleges kiadási arányokhoz (tehát ahhoz, hogy mennyivel növeli meg a családi költségvetést plusz 1 fő);³²

Amint a 7. ábra jól illusztrálja, a jelenlegi hazai szabályozás pontosabb, mint ha az egy főre jutó jövedelmet vennénk figyelembe, de azonos kereset esetén kisebbnek mutatja az ún ekvivalens (háztartás létszámával súlyozott) jövedelmet, mint az OECD1 skála. Ez azt jelenti, hogy az ekvivalens jövedelmen alapuló ellátásokat a jelenlegi szabályozás a szükségesnél magasabbra kalibrálja: a példában szereplő küszöb esetén az OECD1 skála szerint két gyerek után még nem jár ellátás, a jelenlegi szabály szerint azonban igen (a küszöb alá esik a számított jövedelem). Ha a segély az ekvivalens jövedelmet egészíti ki a küszöb szintjére, akkor az összege is nagyobb lesz a jelenlegi szabályok, mint az OECD1 skála szerint.

- A háztartás összes jövedelmének kiszámításakor figyelembe kell venni a jóléti ellátásokat (például a családi pótlékot és a gyedet) is, kivéve a betegség vagy fogyatékoság okán kapott támogatásokat, amelyek a család szokásosnál nagyobb költségeit hivatottak fedezni.
- A segély jogosultság feltétele, hogy az igénylő háztartásának (a lakásán kívül) nincsen a nyugdíjminimum százszorosát (kb. 3 millió Ft) meghaladó értékű vagyona/vagyoni értékű joga (vagyontárgyak összegét tekintve).
- A munkaügyi kirendeltségen a segélyezettal mindig ugyanaz az ügyintéző (esetgazda) tartja a kapcsolatot, de a segély elbírálását nem ő, hanem erre szakosodott munkatársai végzik.

7. ábra Az OECD1 skála és a szociális törvény szerint számított ekvivalens jövedelem eltérése két felnőtt + gyerekek, egy minimálbéres kereső és gyes esetén



Annak érdekében, hogy a tartós munkanélküliek több és hatékonyabb segítséget kapjanak a munkába álláshoz:

- A segélyezett álláskereső mellé esetgazdát rendelnek, aki vagy a kirendeltség, vagy a családsegítő ügyintézője, és a munkába állást segítő szolgáltatások teljes folyamatán át végigkíséri, segíti az álláskeresőt.
- A segélyt a munkaügyi kirendeltségeken lehet igényelni és ők is folyósítják. A nehezen elérhető településeken mobil-irodákkal tartanának félfogadást heti rendszerességgel.

³² Ha egy főre jutó jövedelmet számítunk, akkor minden családtag súlya 1. Az ekvivalencia skálák ennél finomabb súlyozásáról lásd Cseres-Gergely és Molnár (2008), Éltető és Havasi (2002), Gál (2007). A hazai kutatásokra alapozva az OECD1 skálát egy ponton módosítjuk: az első gyerek súlya 0,5 helyett 0,7

- | A nehezen elérhető településeken a családsegítő munkatársai is rendszeresen tartanak fogadóórákat.
- | A munkaügyi kirendeltségek érdekeltségének növelése a nyílt munkapiacra történő elhelyezkedés támogatásában. Teljesítményorientált működésük erősítése részletes és rendszeres monitoringra épülő pénzügyi és intézményi ösztönzőkkel.

Annak érdekében, hogy nagyobb legyen az ösztönzés a munkába állásra:

- | A segély feltétele, hogy a háztartás minden munkaképes, aktív korú tagja együttműködik a munkaügyi kirendeltséggel és a családsegítő központtal. Ennek keretében kéthetente jelentkezni kell az esetgazdánál, vele egyeztetve meg kell állapodni a munkába álláshoz szükséges teendőiben, és számot kell adni az álláskeresés érdekében tett lépésekről.
- | Aki nem tartja be az együttműködési szabályokat (nem jelenik meg a megbeszélte időpontban, nem teszi meg a közösen megtervezett lépéseket, nem fogadja el a felajánlott, képzettségének megfelelő állást vagy képzési lehetőséget), attól egy hónapra meg kell vonni a segély felét.
- | A segélynek nem feltétele a munkanélküliség és a munkából származó jövedelem 20%-a levonható a jogosultság megállapításához számított összes jövedelemből (disregard). Ha a háztartás bármely tagjának munkába állása miatt átlépnék a jogosultsági határt, az első hónapban teljes összegben, a másodikban 50%-ban tovább kell folyósítani a segélyt és a jogosultság nem szűnik meg: fél éven belül új igénylés nélkül megújítható, ha eközben elvesztené az állását.

A tartós munkanélküliek többsége egyedül, vagy néhány fős háztartásban él. Számukra a fenti paraméterek a segélyösszeg havi 20-24 ezer forintos emelkedését és a munkába állás kockázatának csökkenését (nem szűnik meg azonnal a segély és könnyen megújítható, ha a elveszítik az állást) jelentenék. A nagyobb háztartások esetében jelentősebb a változás. Például egy két felnőtt 3 gyerek összetételű háztartás esetében a ma elérhető havi 106-130 ezer forinthez képest a javaslat 158 ezer forintos jövedelmet biztosítana, ha egyik felnőtt sem dolgozik. Ezzel lehet elérni, hogy a szegény családok jövedelme megközelítse a legszegényebb tized felső határát, vagyis ezzel lehet enyhíteni a mélyszegénységet.

7. táblázat: Tartósan szegény* 3 gyerek+2 felnőtt összetételű háztartás támogatásának változása

	Pénzbeni juttatások, e Ft/hó		Jövedelem/ fogyasztási egység (mai)	Jövedelem/ fogyasztási egység (jav)	Jogosult kötelezettségei	Igénybe vehető szolgáltatások/ aktív eszközök
	Segély/közmunka bére	Más ellátások*				
Ma, ha nincs közmunka	22,8	83,1	25,2	31,1	2-3 havonta elmegy a kirendeltségre, felajánlott (köz)munkát vagy képzést elfogadja	álláshely adatbázis, családsegítő (korlátozottan)
Ma, ha közmunkán dolgozik	47,0	83,1	31,0	38,3		családsegítő (korlátozottan)
Ma, ha rendes munkába áll	0	83,1	34,2	42,3	Munkába állást azonnal bejelenti	családsegítő (korlátozottan)
Javaslat szerint, ha nincs állása	72,5	85,6	37,6	46,5	2-3 hetente elmegy a kirendeltségre, részt vesz a családsegítővel/kirendeltséggel egyeztetett, személyére szabott programban	álláshely adatbázis, mobil kirendeltség, tranzit foglalkoztatás, rehabilitáció, második esély képzések, bértámogatás, családsegítő
Javaslat szerint, ha rendes munkába áll	10,1	85,6	41,4	51,1	munkába állást azonnal bejelenti, együttműködik a családsegítővel	családsegítő

* Tegyük fel, hogy az egyik szülő tartós munkanélküli, a másik gyersen van. A munkába álló felnőtt a hatályos minimálbért keresi.
**családi pótlék, gyese, lakásfenntartási támogatás

A munkába állást a mai rendszerben lényegében csak anyagi eszközökkel ösztönzik: a segély és a közmunka esetén elérhető jövedelem között nagyobb a különbség (6 ezer Ft), mint a közmunka és a rendes állás között (3 ezer Ft az ekvivalens jövedelemben). A javaslat szerint a közmunka nem lenne tömeges, a tartós munkanélküliek tipikusan a segély vagy a munkába állás között döntenek (amennyire ez rajtuk, és nem a munkaerő keresletén múlik). A munkába állást részben anyagilag (az elérhető ekvivalens jövedelem 5 ezer forinttal nő), részben a segélyezett idejének lekötésével (gyakrabban kell felkeresni a kirendeltséget, a családsegítőt, részt kell venni a velük egyeztetett, a munkavégző képességet javító programokon) ösztönzi.

A kapcsolódó ellátások átalakítása

A meglévő ellátórendszer más részeit is át kellene alakítani, ahhoz, hogy az együttműködés előírása ne egy névleges követelmény legyen, hanem a kirendeltségek és a családsegítők tényleges állásajánlatokkal és hatékony szolgáltatásokkal érdemi segítséget tudjanak adni az elhelyezkedéshez (összefoglaló táblázatot lásd a Melléklet 9.2.1 fejezetében).

Az álláskeresőkkel való intenzív foglalkozás költséges, amit a segély célzásában is figyelembe kell venni. A költségeket úgy lehet alacsonyan tartani, ha a szolgáltatásokhoz azok férnek hozzá, akik arra rászorulnak, azok pedig akik önerőből is képesek elhelyezkedni, elsősorban állásinformációt és pénzbeli ellátást kapnak az álláskereső idejére. A segítségre szoruló és a csak informálandó álláskereső csoportját már a munkanélkülivé válás első időszakában érdemes azonosítani és eltérően kezelni.

Az első lépés, hogy a biztosítási alapon nyújtott (nagyobb összegű) munkanélküli járadék időtartamát az új állás megtalálásához szükséges átlagos időtartamhoz kell igazítani. Ezt az átlagos időtartamot a KSH Munkaerő-felvétele segítségével nagy pontossággal ki lehet számítani, de alapul vehetők a korábbi munkanélküli regiszteren alapuló számítások is. Mindkét adatforrás arra utal, hogy a jelenlegi 3 hónapos időtartam túlságosan rövid, az esetek többségében az érintettek ennyi idő alatt nem találnak állást. Ez kétféle kockázattal is jár: egyrészt, ha egyébként van vagyonuk, akkor a járadék lejárta után nem jogosultak semmilyen ellátásra, ami esetenként aránytalanul nagy terhet ró az érintett családokra (pl. nem tudják fizetni a törlesztő-részleteket, áron alul kell eladniuk vagyontárgyaikat), másrészt, arra kényszerítheti az álláskeresőt, hogy a képzettségének, tapasztalatának nem megfelelő állásajánlatot is elfogadjon. Utóbbi pedig nem csak a személyes jövedelmét csökkenti, hanem a GDP-t is, mivel ez azzal jár, hogy nem optimális a humánerőforrás felhasználása.

Ezért a biztosítási alapú munkanélküli járadék időtartamát legalább 6 hónapra kell növelni és ettől kezdve úgy szabályozni, hogy amikor a tartós munkanélküliség (az új munkahely megtalálásához szükséges idő) növekszik, a járadék időtartama is ideiglenesen néhány hónappal meghosszabbodjon (szakértői számítások alapján, a szakárca döntése szerint).

Ahhoz, hogy az álláskereső idejére nyújtott pénzbeli ellátások jól közelítsék a tényleges szükségleteket, érdemes a jelenlegi lakásfenntartási támogatást is kissé átalakítani. A jogosultsági küszöbe a nyugdíjminimum 2-szeresére, azaz 57 ezer forintra csökken (most 2,5-szerese), itt is az OECD 1 skála szerint kell számolni az ekvivalens jövedelmet, viszont a maximális (30%-os) mértékű támogatásra a nyugdíjminimumig jogosultak a háztartások (most a feléig). Az elismert lakhatási költség (ennek alapján számítják a támogatás összegét) ma országosan egységes, ezt legalább régiós szinten differenciálni kell, hogy tükrözze a tényleges kiadások eltéréseit.

Növelni kell a felajánlható álláslehetőségek mennyiségét, a helyi munkapiaci adottságokhoz igazodó eszközökkel. Minden régióban növelni kell a bértámogatásra fordítható keretet (start kártyához hasonló, de célzottabb módon), régióként differenciálni a minimálbért, csökkenteni a járulékokat. A fiatal/nem családfenntartó, illetve a nyugdíj előtt álló álláskereső számára (akiknek ez megfelelő átmeneti megoldás) a helyi nonprofit szervezetekben önkéntes munkalehetőséget kell biztosítani, ahol a munka mellett fejlesztést is kapnak. A diszkriminált csoportok számára állami és nonprofit intézményekben (kórház, iskola stb.) kell szakképzett munkakörökben tranzitfoglalkoztatást biztosítani (ez fejlesztést és munkatapasztalatot is ad). A hazai gyakorlatban is működnek már pilot jelleggel olyan programok, amelyek a közfoglalkoztatáshoz hasonlóan munkavégzéshez kötik a segély folyósítását, az előbbivel ellentétben viszont a munka jobban hasonlít a nyílt piaci állásokban végzendőhöz és a munkáltató vagy a vele együttműködő civil szervezet olyan többletszolgáltatást is nyújt, ami a későbbi munkába állást segíti. Ilyen például az OFA ÖTLET programja, amelyben a (többnyire fiatal) munkanélküliek civil szervezetben végeznek önkéntes munkát és kapnak fejlesztést, vagy a szintén az OFA által indított TRANZIT foglalkoztatási program, amelyben a munkanélküliek képzést kapnak és gyakornokként dolgozhatnak állami intézményekben, például kórházi ápolóként.

Növelni kell a munkaügyi kirendeltségek állásfeltárási irányuló kapacitásait. A rosszabb helyzetű régiókban külön járulékkedvezményrel (vö. start régió) és a legrosszabb 4-5 kistérségben összetett területfejlesztési programmal (infrastruktúra, közszolgáltatások, humán erőforrások, helyi vállalkozások fejlesztése) kell elősegíteni a munkahelyteremtést.

A munkaügyi kirendeltségek ma nagyrészt olyan programokat működtetnek, amelyek nem igazodnak sem az egyéni szükségletekhez és adottságokhoz, sem a helyi munkapiachoz és eredményességük legalábbis kétséges. Ezért növelni kell a személyre szabott eszközök arányát a hagyományos, tömeges képzések, munkahelyteremtő támogatások és a közfoglalkoztatás rovására. Az esetgazdának adott kereteken belül szabad kezdet kell adni abban, hogy milyen szolgáltatásokat vásárol vagy ajánl az álláskeresőnek, egy a mainál sokkal szélesebb szolgáltatási kínálatból, amelyben piaci szolgáltatások is lehetnek.³³

A képzetlen munkaerő, különösen a fiatalok foglalkoztatásának növeléséhez a képzések kínálatát és minőségét is javítani kell. Egyrészt minden kistérségben legalább egy képzési helyet létre kell hozni, ahol a második esély iskolák által alkalmazott hatékony tanítási módszerekkel fejlesztik a formális képzésből kimaradt fiatal felnőttek alapvető készségeit, hogy be tudják fejezni az általános iskolát illetve letegyék az érettségét. Másrészt mérni kell a képzések minőségét (a képzés utáni elhelyezkedés és bérek alapján) és egy könnyen kezelhető adatbázisba rendezve hozzáférhetővé tenni ezt az információt a munkaügyi szervezet és az álláskereső számára is.

A helyi önkormányzatokra bízva a feladatot nem lehet biztosítani, hogy a családsegítés minden településen elérhető legyen és nagyjából egyenletesen jó minőségű szolgáltatást nyújtson. Ezért a családsegítő központok szakmai menedzsmentjét kistérségi társulásokban kell biztosítani, úgy, hogy egy társulás legalább 25 ezer lakost lát el. A kistérségi családsegítők a szaktárca alá tartozó országos hatókörű módszertani intézmény szakmai felügyelete alatt állnak, munkájukat a felügyelet által elismert (de nem feltétlenül egységes) módszertan alapján végzik és eredményeiket folyamatosan dokumentálják. A szakmai felügyelet időnkénti helyszíni monitoringot és szükség esetén beavatkozást is jelent: a gyengén teljesítő szolgáltatók szakemberei mellé mentort, coachot rendelhet a felügyelet és ha nincs javulás, a vezető menesztését is kezdeményezheti.

A kirendeltségek és a családsegítők szakembereit realisan arra lehet, illetve érdemes felkészíteni, hogy az álláskereső nagy többségét el tudják látni. Azokat a kiegészítő szolgáltatásokat, amik a kisebb létszámú, speciális igényű munkavállalói csoportok (például fogyatékkal élő emberek, vagy szenvedélybetegek) munkába állásához szükségesek (például jelnyelvi tolmácsolás az állásinterjún), hatékonyabb az erre szakosodott nonprofit szolgáltatóktól megvásárolni. Ezért lehetővé kell tenni, hogy a munkaügyi kirendeltségek és a családsegítők is szerződést köthessenek ilyen civil/nonprofit szolgáltatókkal, megfelelő minőségbiztosítási feltételekkel. A nonprofit szolgáltatók némelyike általában pályázati alapon, eseti jelleggel most is bedolgozik a munkaügyi kirendeltségeknek. Ahhoz, hogy növelni tudják a kapacitásaikat és a szolgáltatásaik minőségét, kiszámítható, hosszabb távú keretszerződésekre van szükség, és arra, hogy a finanszírozásuk legalább részben eredményen alapuljon. Külön érdemes támogatni, hogy hálózatba szerveződjenek és erősítsék a belső minőségbiztosítási eszközeiket. A munkaügyi kirendeltségekben és a családsegítőkben szükséges intézményi fejlesztéseket részletesebben ismerteti a Melléklet 9.2.3 és 9.2.4 fejezete.

Célcsoport

A javasolt új segély a hat hónapnál régebb óta nem dolgozó aktív korú álláskeresőket és a dolgozó szegényeket célozza. Az ennél rövidebb ideje munkanélkülieket alapvetően az álláskeresői járadék hivatott segíteni. A közvetlenül érintettek létszáma a munkanélküliség alakulásától függően 200 és 300 ezer fő között változhat, az együttműködési feltételben érintett családtagokkal együtt 230-350 ezer fő közé esik.³⁴

³³ Klasszikus példa, hogy szükség esetén akár egy fogorvosi kezeléshez, vagy egy öltöny megvásárlásához is támogatást adhat a munkaügyi kirendeltség, ha az esetgazda megítélése szerint ezek jelentősen javítanák az állásba kerülés esélyét és az álláskeresőnek erre nem volna elég pénze.

³⁴ A közvetlenül érintett tartós munkanélküliek számát a KSH MEF 2009 Q2 adatok alapján számítottuk ki és adottunk véve a tartós munkanélküliek arányát, a 2007. és 2011. évi publikált statisztikák alapján becsültük meg a válság idején és a jobb időszakokra jellemző létszámot. A családtagok számát a KSH MEF 2009 Q2 egyéni szintű adatai alapján számítottuk, érin-tettnek tekintve a 15-61 éves, nem nyugdíjas, nappalin nem tanuló, gyეს, gyedet nem kapó háztartásokat. Ez nagyjából ugyanarra az eredményre vezet, mint ha Firlé és Szabó (2007) számításából indulunk ki, mely szerint 2003-ban közel 150 ezren kaptak szociális segélyt, és további 90 ezer rászoruló háztartás nem jutott hozzá, vagy a túl alacsony jövedelmi küszöb, vagy a munkanélküliségi feltétel miatt.

Meglévő végrehajtási kapacitások és szükséges fejlesztések

A célcsoport létszáma és a megnövekedett kapcsolattartási követelmény függvényében növelni kell a munkaügyi kirendeltségek létszámát, nagyjából a 2008. évi 4000 fős létszám másfélszeresére (ennek költségét lásd alább).

Az együttműködési és jogosultsági feltételeket és a megszegés szankcióit nem lehet tisztán elméleti alapon meghatározni. A fentebb megadott paramétereket (például, hogy kéthetente kell jelentkezni és a segély felét vonják meg, ha valaki ezt elmulasztja) előzetesen tesztelni kell, hogy mikor érik el a legjobb ösztönzést a jövedelmi helyzet legkisebb romlásával. Ezt úgy lehet megoldani, ha pilot projektekben eltérő paraméterekkel indul el az átalakítás, és ezeknek méri az eredményességét.

A munkaügyi kirendeltségeket és a családsegítőket képezni kell új feladataikra, például arra, hogy pontosabban meg tudják állapítani az álláskereső igényeit, kiszűrni azokat, akik segítség nélkül nem tudnak munkát találni. A családsegítők esetében magát az intézményt is át kell alakítani: a szervezetet kistérségi szinten kell megszervezni, ennek a jogszabályi és finanszírozási feltételeit biztosítani kell, és növelni a kapacitásait: átlagosan is, de különösen a jelenleg ellátatlan területek lefedésével (a fenti minőségbiztosítási rendszer kiépítése mellett). Biztosítani kell a kirendeltségek és a családsegítők közötti információ áramlást (a meglévő infrastruktúra ezt ma is lehetővé teszi) és felhasználóbaráttá kell tenni az ügyintézők munkáját támogató információs felületeket. Végül, ki kell dolgozni a kirendeltségek, a családsegítők és az általuk szerződötett nonprofit szolgáltatók munkájának minőségbiztosítását, az eredményeik mérését és a szükség esetén beavatkozó módszertani felügyeletet.³⁵

Költségvetési hatások

Önmagában a jogosultság kiterjesztése 50-100 ezer fővel növelheti a segélyezettek létszámát, a segély összeg növelése pedig egyfős, lakásfenntartási támogatásra is jogosult háztartás esetén havi 21 ezer forinttal növeli a segély összegét. A kiadásokat csökkenti ugyanakkor a szigorúbb fogyasztási egység skála és az is, hogy a család jövedelmeibe a transferek is beleszámítanak. Ezek együttes hatását mikroszimulációs modellel lehet pontosabban megbecsülni, amivel nem rendelkezünk. Nagyságrendi becslésünk a legköltségesebb kimenetet³⁶ veszi figyelembe: a segély kibővítése eszerint rövid távon (bevezetéskor) 75-90 Mrd forint többletkiadást jelent.

A segélyezett háztartások létszáma középtávon nem feltétlenül csökken, ha a jogosultság küszöbét relatív mércével határozzuk meg, például úgy, hogy mindig a legszegényebb tized legyen jogosult. Középtávon két tényező csökkenti a kormányzati kiadásokat: egyfelől, hogy a rugalmasabb jogosultsági szabályok mellett a segélyezettek dolgozhatnak, így a segély átlagos összege csökkenhet, másfelől, hogy a segélyhez kapcsolódó szolgáltatások sikeresen csökkentik a tartós munkanélküliséget és tartós szegénységet, és ezek járulékos társadalmi költségeit (gyakoribb betegségek egészségügyi ellátása, gyerekek iskolai kudarcai stb.) is.

Óvatos feltételezéssel az együttműködési kötelezettség erősítése rövid távon 3-7%-kal csökkentheti a segély igénybevételét (a munkába állás növekedése és a visszaélések csökkenése révén), ami éves átlagban 7-16 ezer fővel csökkentené az ellátásra szoruló tartós munkanélküliek számát. Ez 30 ezer forintos átlagos segélyösszeggel számolva évi 3-6 Mrd forint megtakarítást jelent. Ha az ellátásból kikerülők fele minimálbéren bejelentve munkába állna, az további 1-2 Mrd forintos bevételt hozna a költségvetésnek. Ebből levonandó a gyakoribb berendelések költsége: kéthetente 30 perces ráfordítással és 250 ezer forintos bruttó ügyintézői bérrel számolva 350 ezer ügyfél esetén ez legfeljebb évi 9 Mrd forint. A kezdeti beruházások (ügyintézők képzése, módszertani fejlesztés, ügyfélterek bővítése) teljes költsége³⁷ legfeljebb 1-2 Mrd forint, ami uniós forrásokból is finanszírozható.

³⁵ A megváltozott munkaképességű álláskeresőknél nyújtott szolgáltatások esetére már készült ilyen terv, lásd Scharle 2009.

³⁶ Ekkor a 2007. évi helyzethez képest (amikor 200 ezren kaptak havonta átlagosan 26 ezer forint segélyt) 235 ezerre nő a segélyezett háztartások száma, azaz sikerül elérni azokat is, akik korábban információk hiányában, vagy a stigma miatt nem igényelték a segélyt, vagy nem voltak jogosultak a jövedelmi feltétel miatt. Ha nem számolunk az ekvivalencia skála szigorításával, akkor az átlagos segélyösszeg 21 ezer forinttal nő. A sokgyerekesek esetében nagyobb az átlagos segély növekedése, de kevés ilyen háztartás van, és esetükben ezt részben kompenzálja a szigorúbb fogyasztási egység skála alkalmazása és a transzfer jövedelmek beszámítása.

³⁷ A kirendeltségi hálózat teljes létszáma kb. 3500-4000 fő, ha ezt másfélszeresére növeljük és minden ügyintéző képzésére 100 ezer forintot költünk (ami vel túlbecsültük a néhány napos képzések költségét), ez még mindig nem éri el az 1 Mrd forintot. A kirendeltségek és az országos hivatal vezetőit (kb. 200 fő) és módszertani szakértői esetében valamivel költségesebb képzésekre is szükség lehet, de mivel kevesen vannak, ez sem kerül sokba.

Az új segélyrendszer teljes többletköltségét az országos szintű bevezetés negyedik évében nettó 47 Mrd forintra becsüljük, a magatartási hatások nélkül, de figyelembe véve, hogy a többletkiadások nagyobb része az alacsony hatékonyságú hagyományos aktív eszközök teljes vagy részleges megszüntetéséből finanszírozható. Ez a 2012-es költségvetésben ezekre a célokra tervezett, nagyjából 320 Mrd forintos kiadáshoz képest 13 százalékos növelést jelentene.³⁸ Ehhez járulnak még a munkakereslet növelését célzó lépések, amelyek éves közvetlen költsége 187 Mrd forintra tehető (2012 évi forintban számolva).³⁹ A költségekre vonatkozó háttérszámításokat lásd a mellékletben.

A javaslat kockázatait és a szükséges szakmai konzultációra vonatkozó javaslatokat a javasolt segélyrendszert részletesebben értékelő 6. fejezet foglalja össze.

5.2 JAVASLAT A KORAI FEJLESZTÉS HOZZÁFÉRÉSÉT JAVÍTÓ JUTTATÁSRA

A javaslat célja a hátrányos helyzetű gyerekek korai fejlesztéshez való hozzáféréseinek javítása és ezáltal későbbi iskolai elmaradásuk megelőzése, csökkentése. Az alacsony iskolázottságú anyák körében (táplálkozási szokásaik, életmódjuk, lakáskörülményeik miatt) gyakoribb a korai szülés.⁴⁰ Ez legtöbbször kis súllyal, a mozgás- vagy érzékszervi fejlődés zavaraival jár együtt, amelyek korai felismerés esetén jól kezelhetők, ennek hiányában azonban a gyerek értelmi fejlődésének lemaradásához vezetnek. A korai felismerést és a fejlesztést a hátrányos helyzetű anyák esetében a helyben elérhető szolgáltatások hiányosságai (nincs, vagy túlterhelt a védőnő, a gyermekorvos, a körzeti orvos), tájékozatlanságuk és a kezelés költségei (különösen az utazás) is korlátozzák.

A javaslat közlekedési utalványt (bérletet) juttatna hátrányos helyzetű várandós nők és kisgyerekes (5 év alatti) anyák számára, azzal a feltétellel, hogy igénybe vesznek egy ellátáscsomagot, amely tanácsadást és korai fejlesztést tartalmaz. A szolgáltatást részben erre felkészített védőnők, részben az erre szakosodott oktatási vagy egészségügyi intézmények nyújtják, az anyák otthonában, az ahhoz közeli intézményben (pl. közösségi ház, Biztos Kezdet gyerekház, bölcsőde, orvosi rendelő mellett kialakított közösségi tér stb.) illetve a korai fejlesztést végző területi szakintézményben.⁴¹ Az utalványt a helyi közösségi közlekedési vállalatok díjazási feltételeihez igazodva havonta vagy hetente adják, a fejlesztést végző intézménybe való eljutáshoz szükséges bérlet formájában. A bérletet a helyi családsegítő vagy gyermekjóléti szolgálat vásárolja meg a védőnő igazolása alapján, arra az időszakra, amíg a gyerek fejlesztésre szorul.

Hátrányos helyzetűnek számít az az anya, aki legfeljebb nyolc osztályt végzett. A juttatásra a koraszülött intenzív osztályon⁴² szülő, illetve oda átirányított alacsony iskolázottságú nők jogosultak; erről a koraszülött központ értesíti őket és a lakóhelyükön működő védőnőt.

Kiegészítő intézkedések

A védőnők és a szülőkkel egyébként is gyakori kapcsolatban álló, őket tanácsokkal támogatni képes más szakemberek (bölcsőde, családi napközi gondozói, gyermekorvos) felkészítést kapnak a korai fejlesztés módszereiről, a szülők bevonásának eszközeiről.⁴³

A hátrányos helyzetű körzetekben dolgozó védőnők túlterheltségének enyhítése, a motiváltságuk növelése érdekében a védőnői körzeteket differenciáltan kell kialakítani - úgy, hogy a hátrányos helyzetű kistérségekben az ellátandó gyerekek maximális száma legfeljebb 70%-a az országosan érvényes maximumnak (ez most 250 gyerek). A kisebb körzetekre is legalább az átlagos szerinti normatíva jár.

³⁸ A számításban a segélyek, az álláskeresők járadéka, a munkaügyi kirendeltségek működési költségei és a hazai forrásból finanszírozott aktív munkaerőpiaci eszközök szerepelnek.

³⁹ A számításokban nem vettük figyelembe, hogy a járulékcsoökkentés a közszféra bérköltségét is csökkenti, ami csökkentené a javaslat teljes terhet az államháztartásra nézve.

⁴⁰ Az orvosi gyakorlat ide sorolja a tényleges korai szülések mellett a méhen belüli fejlődés lemaradását (az ún. sorvadást) is.

⁴¹ Ha szükséges, a nehezen megközelíthető településekre maguk a fejlesztők mennek el (vö utazó szolgálat: http://www.barcsiiskola.hu/egyseges_gyogypedagogiai_modszertani_intezmeny/utazo_szakemberhalozat).

⁴² Perinatális Intenzív Központ (PIC), vagy Neonatális Intenzív Centrum (NIC), részletesen lásd Lannert (2009).

⁴³ Az akkreditált képzésekről lásd: <http://www.koraifejlesztzo.hu/index.php?ln=hu&p=text&id=32&m=14>

A hozzáférés javítása érdekében a hátrányos helyzetű kistérségekben a védőnők közlekedésének támogatására külön normatívát javasolunk és kiegészítő források biztosítását a betöltetlen védőnői helyek betöltésére (az érintett önkormányzatok támogatásával, vagy a praxis programhoz hasonló, központilag menedzselt módon).

Célcsoport

A koraszülött intenzív osztályok évente 6000-6200 beteg kora- és újszülöttet látnak el.⁴⁴ Az élveszületések ötöde esetében az anya legfeljebb nyolc osztályt végzett,⁴⁵ így, ha feltételezzük, hogy a koraszülés az iskolázatlan anyák körében az átlagosnál kétszer gyakoribb, akkor a koraszülések 40%-ában hátrányos helyzetű az anya.⁴⁶ Durva becsléssel tehát országosan évente 2400 nő és újszülött lépne be a programba. A gyerekek egy része öt éven át igényel fejlesztést, más részük egy-két év alatt felzárkózik a kortárs csoporthoz. Ezt figyelembe véve, a felmenő rendszerben bevezetett program beérésekor a célcsoport teljes létszáma 5 ezer körülire tehető.

Meglévő végrehajtási kapacitás és szükséges fejlesztések

A területi védőnők a 0-3 éves és az óvodába nem járó 3-6 éves gyerekekkel foglalkoznak, és kijárnak a családokhoz is. Általában megelőző tevékenységet végeznek, ami nem csak a gyerekekre, hanem családjukra is kiterjed; tanácsot, támogatást nyújtanak az egészséges életvitel, a szerető, biztonságos családi háttér, az életszervezés, a családi munkamegosztás és a gyermeknevelés kérdéseiben.

Az ÁNTSZ 2009. végi évi adatai szerint 3990 területi védőnői körzet volt, a KSH területi adatbázisa szerint ezekben a vezető védőnőkkel (a 116 vezetői helyen 111 védőnő) együtt 4881 védőnő dolgozott és 250 állás volt betöltetlen, elsősorban a kisebb falvakban. Az ellátatlan körzetekben a 0-5 éves gyerekek 8%-a lakik, ebben alulreprezentáltak a rosszabb helyzetű régiók.⁴⁷ A védőnő elérhetősége valamivel jobb az elmaradott megyékben, de rosszabb a kisebb településeken, és ahol nagy a munkanélküliség.

A védőnők a jelenlegi szabályozás szerint is számos szűrővizsgálatot, a korai fejlesztést megalapozó mérést végeznek el, az így gyűjtött információk azonban nem alkotnak egységes adatbázist és nem jutnak el automatikusan a fejlesztésre szakosodott intézményekhez (Herczog 2008). A kötelező feladataik ellátása ugyanakkor jelentős adminisztrációval jár. A hatékony adatkezelés és átadás, illetve az adminisztráció csökkentése is megoldható egy egységes védőnői információs rendszer kiépítésével. Ez egy az országosan egységes, ingyenes, felhasználó-barát szoftver illetve on-line elérhető adatbázis a védőnői feladatok dokumentálását szolgálná és potenciálisan kiválthatná a papír alapú adminisztráció legalább felét.⁴⁸

Az érintett szakemberek közötti együttműködés javítására is szükség lenne. Ennek érdekében javasoljuk egyfelől az egészségmegőrzésben és korai fejlesztésben érintett szereplők közötti referálási protokoll kidolgozását/fejlesztését, bevezetését, a gyakorlati működés mérését és ellenőrzését. Másfelől a védőnő, a körzeti orvos (körzeti gyermekorvos) és a családsegítő/gyermekjóléti szolgálat együttműködését ösztönző lépéseket, így közös továbbképzéseket esetmegbeszélési módszerekről, vagy kommunikációs készségfejlesztő tréningeket.

Költségvetési hatások

2010/2011-es tanévben a hivatalos oktatási statisztika szerint közel kétezer 0-5 éves gyerek részesült korai fejlesztésben.⁴⁹ Ez alsó becslésnek tekinthető, más források alapján Lannert (2009) már 2008-ban 5-6 ezerre becsülte az intézményes ellátásban részesülő gyerekek számát. Az Oktatási Hivatal adatai szerint 2011-ben 184 nem oktatási intézmény végzett korai fejlesztő tevékenységet, ebből 38 működött a fővárosban. Ennek alapján úgy számolunk, hogy a 174 kistérség többségében van legalább egy fejlesztő intézmény, néhány megyében azonban szükség lehet

⁴⁴ <http://gendiagnosztika.hu/koraszules>

⁴⁵ KSH 2010. évi adata, az összes élveszületés száma 90335, ebből nincs az anyának érettségije: 30679, legfeljebb nyolc osztályt végzett 17887 fő. <http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xftp/stattukor/hazaitermekenysegt.pdf>

⁴⁶ Országos statisztikát nem találtunk, László Szerafin, János Jakó (2010) szerint a Szabolcs megyében 2008-ban születő nők esetében az országos átlag több, mint kétszerese volt a koraszülések aránya.

⁴⁷ A vezető védőnő tájékoztatása szerint 2011-ben 250 betöltetlen helyből 101 volt hátrányos helyzetű kistérségben

⁴⁸ A szükséges fejlesztésekre már Herczog (2008) is javaslatot tett és szerepelnek a 2012-ben induló TÁMOP 6.4.1 kiemelt projekt céljai között is

⁴⁹ Forrás: Oktatási statisztikai évkönyv 159.o.

<http://www.kormany.hu/download/4/45/50000/Oktat%C3%A1si%20%C3%89vk%C3%B6nyv-2010.pdf>

a meglévő intézmények ilyen irányú fejlesztésére, vagy átmenetileg a fejlesztő gyógypedagógusok utaztatására is.⁵⁰ Hozzávetőleges becslésünk szerint országos léptékben a program működtetése az első évben 1,5 Mrd forintba, a negyedik évben évi 2 Mrd forintba kerülne. Az első 1-2 évben szükséges beruházások (képzés, kapacitásbővítés, informatikai fejlesztések) további 0,5-0,7 Mrd forintba kerülnének.

8. táblázat: A program becsült költségei 2012. évi áron

	első év	második	harmadik	negyedik	ötödik
korai fejlesztést igénylők, fő	6000	9000	10500	11250	11625
ebből célcsoport, fő	2400	3840	4704	5222	5533
működés, millió Ft*					
bérlés	478	765	937	1040	1102
kisebbségi védőnői körzetek	281	449	551	611	648
közlekedési tám. a védőnőnek	59	59	59	59	59
betöltetlenre külön forrás	54	54	54	54	54
fejlesztő kapacitás	53	53	53	53	53
beruházás, millió Ft					
védőnők, bölcsődei gyp, képzése	200	100	100	100	100
informatikai rendszer	400				
minőségbiztosítási rendszer fejl.	20				
összesen, Mrd Ft	1,5	1,5	1,8	1,9	2,0

*A bérletek költsége: feltételezve, hogy a résztvevők többsége átlagosan 15 km-re lakik a területi fejlesztő intézménytől, kisebb részük (ötödük) átlagosan 40 km-re. A becslés a jelenlegi volán bérletdíjon alapul, áfa nélkül értendő. A kisebb védőnői körzetek esetében a célcsoport ellátására havi 1 nap többletmunkát számítottunk, a védőnő bére bruttó 160 ezer Ft. A védőnők közlekedési támogatása a körzetek legrosszabb 10%-ának juttatna a 15 km-es volán bérlet összegének megfelelő támogatást. A betöltetlen állások esetében a hátrányos helyzetű kistérségben lévő 110 körzet a védőnő bérének 20%-át kapná meg. A fejlesztő kapacitások bővítése hét kistérségben plusz két szakember bérét jelenti (bruttó 250 ezer forintos fizetéssel).

A javaslat kockázatai

Azokban a térségekben, ahol hátrányos helyzetűnek minősíthető anyák nagy számban vannak, relatíve sok a betöltetlen védőnői állások aránya, vagyis helyettesítéssel oldják meg a védőnők a feladataikat. A korai fejlesztéssel kapcsolatos feladatok bővítése ezekben a körzetekben relatíve nagyobb terhelést jelent és könnyen kiégéshez vezethet.

A védőnők adminisztrációs terhei jelenleg is nagyok, így minden olyan feladat, ami azt tovább növeli, ellenállásba ütközhet, vagy a megvalósítás minőségét rontja.

A védőnői alapképzésből hiányzik a kommunikációs készségek fejlesztése: a védőnők többsége nincsen felkészülve rá, hogy facilitáló megközelítéssel adjon át ismereteket, fejlessze a szülői készségeket. Ennek hiányában a tanácsadó, ismeretközlő tevékenység kevésbé hatékony, különösen az iskolázatlan nők esetében.

A korai fejlesztést végző intézmények jelenlegi terhelése egyenetlen, így az ellátás minőségének romlásához és/vagy a várakozási idő növekedéséhez vezethet, ha a várható többletterhelés előzetes felmérése elmarad, vagy megvalósul, de nem épül rá a kapacitások célzott fejlesztése (Lannert 2009).

⁵⁰ Ha az egy élveszületésre eső csecsemőhalálozást használjuk a helyi fejlesztő kapacitások indikátoraként, akkor a 2009. évi adatok szerint hét kistérségi központban van a legégetőbb szükség a kapacitásfejlesztésre, ahol a mutató értéke kiugróan rossz.

A javasolt beavatkozás logikáját, részleteit ismertető részletes tájékoztatás hiányában a tágabb intézményi környezet (különösen az önkormányzatok és a közlekedési vállalatok) kételkedve fogadhatja a programot. Mivel a korai fejlesztés sok esetben nem a célcsoport lakóhelyén történik, a közvetlen környezet csak a program „ingyenbérlet” elemét érzékeli majd. Így azok, akik a szegényeknek adott juttatásokat eleve túlzottnak ítélik, hajlamosak lehetnek ezt is besorolni a fölösleges állami kiadások közé, ami alááshatja a program politikai támogatottságát.

Javaslat a szakmai konzultációra

Egyeztetni kell az intézkedés által érintett szakmák és intézmények (védőnők, gyermekorvosok, korai fejlesztő intézmények, családsegítők, önkormányzatok) képviselőivel és a módszertani fejlesztésben aktív szakemberekkel.

5.3 JAVASLAT A BEÓVODÁZTATÁSI TÁMOGATÁS KITERJESZTÉSÉRE ÖSSZEKAPCSOLVA AZ ÓVODA ALSÓ KORHATÁRÁNAK KÉT ÉVRE CSÖKKENTÉSÉVEL

A javaslat célja a szegénység átörökítésének megelőzése a hátrányos helyzetű gyerekek korai fejlesztésével, ami iskolai teljesítményüket és későbbi munkavállalási esélyeiket is javítja.

Az alacsony iskolázottságú szülők gyermekei az országos átlaghoz képest sokkal kisebb arányban és rövidebb ideig járnak bölcsődébe, illetve óvodába, miközben éppen nekik lenne legnagyobb szükségük az otthoni hátrányokat kompenzáló korai fejlesztésre. Kézi és Kertesi (2011) számítása szerint a nyolc osztályt sem végzett anyák 3 éves korú gyermekeinek több mint kétharmada, 4 éves korú gyermekeinek csaknem fele nem jár óvodába. Komolyabb férőhelyhiány esetén a magasabb státusú családok gyermekei kiszorítják az alacsonyabb státusú családok gyermekeit a szűkösen rendelkezésre álló óvodai férőhelyekről. Ez részben a szülők információ-hiányára, a szülők és az óvoda közötti társadalmi távolságra (amit nem tudnak áthidalni a pedagógusok), részben pedig a bölcsődei/óvodai férőhelyek hiányára vezethető vissza. A bölcsőde és az óvoda közötti merev életkori elhatárolást nem indokolják szakmai érvek, viszont esetenként korlátozza a kapacitások kihasználását. Ezt enyhíti valamelyest, hogy a közoktatási törvény 2009-es módosítása 2010. szeptember 1-jétől engedi a 2,5 éves gyerekek óvodába iratását, ha egyébként nincs férőhelyhiány, és 2011. szeptember 1-jétől normatíva is igényelhető utánuk. Szintén enyhítheti, de nem oldja meg a problémát az a legutóbbi törvénymódosítás, amely 3 éves kortól kötelezővé teszi az óvodába járást – ez ugyanis önmagában nem csökkenti a férőhelyhiányt, és nem javítja a szülő és az óvoda viszonyát.

A javaslat a 2009-ben bevezetett beóvodáztatási támogatást módosítaná az eddigi tapasztalatok alapján, részben a szülők nagyobb ösztönzése, részben a feltételül szabott szolgáltatás elérhetősége és minőségének javítása érdekében.

- I az óvodáztatási támogatás átalakítása: évi 2x 10 ezer forint helyett évi 4x 6 ezer forint, készpénzben, a korábbi egy helyett két feltétellel: (a) a gyerekek rendszeresen járjanak óvodába, és (b) szüleik rendszeresen vegyenek részt a kétéltente megtartott óvodai szülő-gyerek foglalkozásokon;
- I az óvoda alsó korhatárának fokozatos csökkentése 2 évre (nem kötelező, csak megengedő jelleggel), a 2 évesek csoportjában a maximális és az ajánlott csoportlétszám is kisebb, a normatíva összege nagyobb, mint a 3 évesek csoportjában;
- I az óvodai férőhelyhiány megszüntetése három év alatt általános ösztönzőkkel (emelt normatíva a hátrányos helyzetű régiókban működő kisebb településeknek, az építésre fordítható uniós források pályázatában kedvezmény a bővítésre a felújítással szemben és a férőhelyhiányos kistérségeknek, a maximális szülő hozzájárulás emelése, de automatikus mentesség a hátrányos helyzetű szülők számára) és célzott beavatkozással (akut férőhelyhiányos települések felmérése, a helyi lehetőségekhez igazodva jogi vagy anyagi ösztönzők a bővítésre);
- I az óvodai szolgáltatások bővítése: az óvodák a szülői készségeket fejlesztő szolgáltatásokat is nyújtanak (szülőcsoportokat szerveznek, szülő-gyerek foglalkozásokat tartanak, szülői készségeket fejlesztő rendszeres látogatásokat tartanak a családok otthonában stb.)

A korai fejlesztés hozzáféréseinek fent javasolt, célzott javítása enyhítené a hazai közoktatás súlyos diszfunkcióját (hogy nem képes az otthonról hozott hátrányok kompenzálására), ezáltal segít megelőzni a szegénység átörökítését, megfelel a nemzetközi jó gyakorlatoknak (vö. Kertesi és Kézdi 2011), és mindezt kis költséggel, a meglévő kapacitásokra építve valósítja meg.

Az óvodai nevelés minőségének javítása érdekében a fentieket még javasoljuk kiegészíteni az oktatási hivatal hatáskörének megerősítésével, hogy az óvodák szakmai ellenőrzését és az ehhez szükséges adatgyűjtést el tudja látni. A szakmai ellenőrzés időnkénti helyszíni monitoringot és szükség esetén beavatkozást is jelentene: a gyengén teljesítő óvodákba mentort, coachot küldhet a hivatal és ha nincs javulás, a vezető menesztését is kezdeményezheti.

Célcsoport

A javaslat elsősorban a legfeljebb általános iskolát végzett szülők és 2-4 éves korú gyermekeik helyzetét javítaná. A 2005. évi KSH Mikrocenzus adatai alapján nagyjából 100-120 ezer anyát érintene a teljes javaslat, akinek nincs érettségije és gyermeke 2-4 éves korú. Ezen belül a legfeljebb nyolc általánost végzett anyák számára fizetendő óvodáztatási támogatás legfeljebb 9-10 ezer családot érint.

Meglévő végrehajtási kapacitások és szükséges fejlesztések

A képzésekhez szükséges szakemberek és szaktudás rendelkezésre áll, a szervezéshez és az adat-gyűjtéshez illetve a hatások méréséhez az oktatási hivatal (vagy más alkalmas szerv) kapacitásainak kisebb fejlesztésére lenne szükség. Ehhez egy 10-12 fős stáb felállítása szükséges, akik régiós szinten a helyi szakemberekből rekrutált mentorok szupervizoraként működnek és az országos szintű módszertani fejlesztést és vizsgálatokat koordinálják.

Kertesi és Kézdi (2011) alapján javasoljuk elkészíteni az egységes óvoda-regisztert, amely felméri az óvodák fizikai állapotát, költségvetési helyzetét és személyi feltételeit. Ennek alapján lehet tervezni a bővítéshez adott támogatásokat.

Az óvodák pedagógiai és korai fejlesztő munkájának és különösen a szülőkkel való kapcsolattartás minőségének fejlesztése érdekében további lépéseket is javasolunk. A bölcsőde- és óvoda-pedagógusok alapképzésében kötelező tárgyként kell oktatni a korai fejlesztéssel kapcsolatos ismereteket (fejlődési elmaradás felismerését, kezelési lehetőségeket, megfelelő szakértő bevonásának megfelelő idejét). A gyakorló óvodapedagógusokat fel kell készíteni a korai fejlesztéssel kapcsolatos új feladataikra és a hátrányos helyzetű szülőkkel való kapcsolattartásra, a szülők bevonásának módjára. Meg kell erősíteni az óvodák korai fejlesztéssel kapcsolatos tevékenységének minőségbiztosítását, az eredményeik mérését és a szükség esetén módszertani ellenőrzést végző és annak alapján beavatkozó Oktatási Hivatal kapacitásait is.

Javítani kell a helyi szakemberekkel (különösen a védőnővel, körzeti orvossal, iskolával, gyermekvédelmi szakszolgálat) való együttműködést. Ehhez egy egységes, közös információs rendszerre van szükség, amin keresztül a gyerekekért felelős szakemberek megosztják egymással a gyerekek adatait és a fejlődésükre vonatkozó szakértői értékelést illetve a fejlesztő tevékenység dokumentációját is. Az egységes tanulói azonosítót nem az általános iskola első osztályába való belépéskor, hanem az óvodába járás potenciális alsó korhatárától, 2 éves kortól kellene kiosztani.

Költségvetési hatások

Kertesi és Kézdi (2011) számítása szerint, ha a halmozottan hátrányos helyzetű csoportokban az alsó középosztálybeli arálynak megfelelő lenne a 3-4 éves gyerekek óvodáztatási aránya, az 9-10 ezerrel több óvodást jelentene, és a 2009-ben bevezetett beóvodáztatási program ennek 15 százalékát tudta eddig elérni. A program költsége ugyanakkor csak évi 250 millió forint. További bővítésének költségei még a módszertani fejlesztésekkel együtt sem érnék el az évi 1 Mrd forintot.

A javaslat kockázatai

Az óvodai kapacitások bővítése és a szülő-óvoda közötti kapcsolat javítását segítő módszertani felkészítés nélkül a program további bővítése feszültségeket kelthet, és ha az óvodák zsúfoltságát növeli, az az eredeti célok elérését is veszélyezteti.

Ahhoz, hogy a többségi környezet elfogadja a készpénzes támogatást, szükség van az ellátás logikáját és részleteit ismertető kampányra, ami az esélyteremtésre, és a gyerekszegénység csökkentésére (vagy más, pozitív és széles körben elfogadott értékekre) teszi a hangsúlyt. Ezzel csökkenthető annak kockázata, hogy önmagában a segély összege és formája (olyasmíért adják, ami "egyébként is a szülő kötelessége") miatt elvesse a változást a közvélemény.

Javaslat a szakmai / társadalmi konzultációra

Egyeztetni kell a javasolt intézkedés által érintett szakmák és intézmények képviselőivel (bölcsődék, óvodák, családsegítők, önkormányzatok), a módszertani fejlesztésekben aktív szakemberekkel (NCSSZI, BDDSZ, Magyarországi Családi Napközik Közhasznú Egyesülete, Csodacsalád Egyesület stb.), és a felhasznált irodalomban hivatkozott szakértőkkel.

Részletes lakossági tájékoztatás szükséges, ami elmondja a problémát, egyszerűen, de tényekkel alátámasztva bemutatja, hogy a képzetlen szülők gyermekei milyen hátrányokkal érkeznek az iskolába, ez hogyan vezet a későbbi kudarcaikhoz, munkapiaci esélyeik romlásához, és hogyan előzhető meg egy kis befektetéssel az iskoláskor előtti fejlesztés révén.

6.1 A JAVASOLT MEGOLDÁS HATÉKONY ÉS HATÁSOS-E?

A munkanélküli segély folyósításának a segélyjogosultságon túl a fejlett jóléti államok többségében további feltételei is vannak. Ezek hivatottak biztosítani, hogy csak az kapjon segélyt, aki ténylegesen munkanélküli (vagyis keres munkát, és képes munkába állni), illetve, aki elhelyezkedése érdekében hajlandó együttműködni a munkaügyi szervezettel.

Az indokoltági feltételek elméleti alapja, hogy a munkanélküli segély csökkenti a munkavállalási hajlandóságot, azáltal, hogy munkavégzés nélkül biztosítja a megélhetést. Ez a hatás azonban ellensúlyozható az együttműködési elvárásokkal és az ezekhez kapcsolt szankciókkal (OECD 2000, idézi Scharle 2001). Ez többféleképpen is érvényesülhet:

- 1 szűkítési hatás: olyan egyének kizárása a segélyezésből, akik valójában nem képesek dolgozni (például betegség vagy családtag ápolása miatt);
- 2 közvetlen magatartási hatások: az állásszerzés esélyét növelő magatartás és tevékenységek (például rendelkezésre állás, önálló álláskeresés, felajánlott állás elfogadása, átképzésben való részvétel, stb.) előírása közvetlenül növeli az állásszerzés valószínűségét;
- 3 közvetett magatartási hatások: kellőképpen szigorú előírások (például gyakori jelentkezés a munkaügyi központban, az álláskeresés részletes dokumentálása) olyan mértékű kellemetlenséget jelenthetnek, ami a munkanélküli státusz elhagyására, illetve a mielőbbi munkába állásra ösztönzi a segélyezettet, illetve már a segély igénylésétől is visszatartja azokat, akik például nem kívánának megfelelni az aktív álláskeresés követelményének.

A szigorúbb szabályozás ösztönző hatását empirikus kutatások is megerősítik (OECD 2007a). Magyar adatokon Micklewright–Nagy (2006) vizsgálta a kérdést egy hat megye munkaügyi kirendeltségén lefolytatott kísérlettel. Ebben a járadékjogosult munkanélkülieket véletlenszerűen két csoportba osztották: a vizsgálati csoport tagjait a munkaügyi kirendeltségek szigorúbban ellenőrizték, mint a kontrollcsoportot. A „kezelt” csoport esetében nagyobb elhelyezkedési valószínűségeket találtak, bár az eltérés csak a 30 éves és idősebb nők körében volt szignifikáns és a munkanélküliségi ráta emelkedésével jelentősen csökkent az elhelyezkedésben tapasztalt előny. Galasi és Nagy (2008b) kutatása szerint pedig a 2003-ban (először önkéntes, majd 2005-től kötelezően) bevezetett álláskeresési megállapodás jelentősen növelte az egyének álláskeresési intenzitását. Míg 2004-ben a regisztrált munkanélküliek alig több, mint a fele, 2007-ben már közel kétharmaduk keresett állást.

Az indokoltági szabályok egyike a felajánlott állás elfogadása, amit szinte minden országban alkalmaznak. Ennek is többféle megoldása lehetséges: a szabály kiterjedhet a felajánlott képzésre is, vagy olyan állásokra amelyek létrehozásában valamilyen módon a segélyező szervezet maga is közreműködött. Ennek a közreműködésnek több fokozata lehetséges: az egyik véglet a nyílt piaci állás kiközvetítése, a másik a közcélú foglalkoztatás.

A hazai munkanélküli ellátórendszer sorozatos átalakításai elsősorban a pénzbeli támogatásokat érintették, és kevésbé a foglalkoztathatóságot vagy az álláskeresési készségeket javító szolgáltatásokat. A tartós munkanélküliek számára kínált szolgáltatások különösen hiányosak maradtak: vagy teljesen hiányoznak, vagy csak kevés kirendeltségen, illetve kevés ügyfél számára elérhetőek (Nagy 2008, Ráczné 2007). A segélyezettnek kevés eséllyel kerülnek aktív munkaerő-piaci programokba – a legtöbb esetben a számukra kínált egyetlen lehetőség a közfoglalkoztatás (Galasi és Nagy 2005, 2008a).

Az elmúlt három évben a közfoglalkoztatásban dolgozók létszáma és az erre szánt források minden korábbi mértéknél nagyobbra, a 2008 előtti szint duplájára, a 1995-ös szint csaknem tízszeresére nőttek – annak ellenére, hogy sem a nemzetközi, sem a hazai tapasztalatok nem igazolják a közfoglalkoztatás hatásosságát.

A képzetlen népesség tartósan alacsony foglalkoztatottságához több tényező is hozzájárul: az alacsony termelékenységük, az ehhez képest magas minimálbér, a hazai gazdaság szerkezete, ami a korábbinál jóval kevesebb egyszerű, betanított munkát igényel, és a segélyek és más jóléti ellátások demotiváló hatása is. A közmunka tartósan és tömegesen egyik tényezőt sem tudja befolyásolni és rövidtávon is legfeljebb a munkakereslet időleges növelésére és a motiváció javítására alkalmas.

Az eddigi kutatások szerint kifejezetten csökkenti a munkába állás esélyét, ami több tényezővel függhet össze (Firle és Szabó 2006, Csoba és Nagy 2011, Köllő és Scharle 2011). Egyfelől a közmunkák általában egyszerű feladatok, a munkavégző képességet nem fejlesztik, a közmunkára viszont általában azokat küldik, akiknek az elhelyezkedési

esélyét rossznak ítéli a munkaügyi kirendeltség. Ez önbeteljesítő jóslattá válhat, ha a munkáltatók is tudják, hogy a közmunkások termelékenysége gyengébb az átlagnál és ezért kevésbé hajlandóak munkát adni annak, aki korábban közmunkásként dolgozott. Másfelől, a közmunka lehetősége csökkenti az ösztönzést az álláskeresésre, mivel a segéllyel váltakozva, alacsony, de kiszámítható jövedelmet biztosít, és az álláskeresésre fordítható időt is csökkenti: a közmunka mellett kevesebb idő jut álláslehetőségek felkutatására.

Firle és Szabó (2007) a KSH Munkaerő-felmérés 2001-2004 közötti egyéni szintű paneladatai alapján vizsgálta a segélyezettek és a közfoglalkoztatottak elhelyezkedési esélyeit. A megfigyelhető egyéni tulajdonságok (kor, családi helyzet, nem, iskolázottság) hatásának kiszűrése után, eredményeik szerint a közjellegű munkán dolgozók tartós munkanélküli társaiknál 6-9%-kal kisebb eséllyel állnak (nem támogatott) munkába a következő negyedévben. Csoba és Nagy (2011) a munkaerő-piaci programokban résztvevők későbbi munkapiaci helyzetét vizsgálta egy 2010. augusztus-szeptemberében végzett egyéni szintű kérdőíves felméréssel. Eredményeik szerint a kontroll csoporthoz (semmilyen programban nem résztvevő regisztrált munkanélküliek) képest a közfoglalkoztatottak kisebb eséllyel kerülnek nyílt munkapiaci állásba, és az így elhelyezkedők aránya annál kisebb, minél többször dolgoztak korábban közmunkán. Köllő és Scharle (2011) azt vizsgálta, hogy 2003 és 2008 között az önkormányzatok által szervezett közfoglalkoztatás hogyan befolyásolta a tartós munkanélküliséget. A település szintű adminisztratív adatok alapján készített becslésük szerint a hatás kicsi, de pozitív, azaz minél többet költ egy önkormányzat a közmunkára, annál kevésbé csökken a tartós munkanélküliség.

Az Állami Számvevőszék két alkalommal, 2002-ben és 2007-ben vizsgálta a közfoglalkoztatásra fordított kiadások hasznosulását, helyszíni szemlék és a munkanélküli regiszter adatai alapján. Következtetések szerint az elsődleges munkapiacra visszavezető foglalkoztatási tervek nem jellemzőek, az önkormányzat rövidtávú anyagi érdekei és munkaerő-szükséglete a döntő. Erre ösztönzés sincs, mivel az igénylések elbírálásában nem szempont a hatékonyság, lényegében minden igényt elfogadnak, amíg a keret tart.

A közmunka más munkaerő-piaci programokhoz képest meglehetősen drága, így a közfoglalkoztatás bővítése a hazai tapasztalatok szerint általában csak más – hatékonyabb – programok rovására finanszírozható. A közfoglalkoztatást 1995 óta a legutóbbi évekig teljes egészében a Munkaerő-piaci Alapból finanszírozták, fedezetét kisebb részben a segélyezés csökkenése, nagyobb részben más programok szűkítése biztosította.

A javaslat ezért az aktiválást más foglalkoztatási formákra építi: a közfoglalkoztatáshoz hasonló, de képzéssel, mentorálással kiegészített (önkéntes munka), vagy munkakipróbálás jellegű (tranzit) programokra, illetve a nyílt munkapiaci állások keresletének ösztönzésére.

6.2 A JAVASLAT MEGVALÓSÍTHATÓSÁGA

A végrehajtó intézmények alkalmassága

A javasolt segélyrendszert elsősorban a munkaügyi kirendeltségek és a velük együttműködő családsegítő szolgálat működtetné, az új rendszer kiépítéséért a kirendeltségek módszertani felügyeletét ellátó Foglalkoztatási Hivatal (új nevén Nemzeti Munkaügyi Hivatal) lenne felelős. A kirendeltségek ügyfélkörébe jelenleg is beletartoznak a tartós munkanélküliek, és az álláskeresési járadékra jogosultak esetében jelenleg is a kirendeltségek végzik a jogosultság elbírálását. A javaslat annyiban jelenthet kihívást a meglévő intézményekkel szemben, hogy nagyobb aktivitást és személyes figyelmet követel az ügyintézők részéről a tartós munkanélkülieknek nyújtott szolgáltatásokban. Ez az elvárás illeszkedik a kirendeltségi szolgáltatások 2002-ben megkezdett modernizációjának irányához, amely a hatósági megközelítés felől a szolgáltatói megközelítés felé igyekezett elmozdítani a kirendeltségek napi működését. A modernizációs program külső értékelése szerint a fejlesztések számos jelentős eredményt hoztak: az ügyintézést és a fejlesztéseket-elemzéseket egyaránt támogató, egységes, integrált informatikai rendszer országos bevezetését, a szervezeti tudatosságot fokozó önértékelési rendszer kialakítását, valamint a modernizált kirendeltségek belső terének ügyfélbarát átalakulását. A kirendeltségi szintű adatok többváltozós elemzése szerint a fejlesztések szignifikánsan megnövelték a regisztrált munkanélküliek nyílt piacra való kilépésének esélyét is. Ez a 2008-as mintegy 440 ezres átlagos regisztrált létszámhoz viszonyítva azt jelenti, hogy minden hónapban a teljes létszám mintegy 5 százalékából, 19 ezer regisztrált munkanélküliből lesz a nyílt piacon dolgozó foglalkoztatott, akiből mintegy 1440 azért tud elhelyezkedni, mert a program intézkedései életbe léptek (Cseres-Gergely és Scharle 2010).

A munkaügyi kirendeltségek és a családsegítők együttműködésének is vannak előzményei. A 2004 és 2008 közötti időszakban a tartós munkanélküliek ellátásai az önkormányzatokhoz tartoztak, a munkaügyi kirendeltségek (általában a helyi családsegítő központtal párhuzamosan) az együttműködés ellenőrzéséért feleltek, illetve a közhasznú munka szervezését végezték. A hátrányos helyzetű – legtöbbször tartós munkanélküli, vagy más jóléti ellátásban részesülő – munkavállalói csoportokra irányuló növekvő figyelem, a számukra indított új aktív eszközök miatt egyre szorosabbá vált a két intézmény közötti együttműködés. A 2009-ben indított Út a Munkához program keretében kiépült a közös ügyfélkörrel kapcsolatos adminisztratív teendőket rögzítő közös információs platform is, amit az önkormányzatok és a kirendeltségek közösen működtetnek.

Az eredmények számonkérhetősége

A javasolt rendszer legfontosabb kimeneti mutatója a tartós munkanélküliség, illetve a tartós munkanélküliek nyílt munkapiaci elhelyezkedése. Mindkét mutató jól mérhető és így számon kérhető. A végrehajtó intézmények hozzáadott értékét meg lehet állapítani az ügyfelek egyéni tulajdonságai és a helyi munkaerő-piaci feltételek ismeretében.

A javaslat költségei

A rendszer költségei a 2012-es kiadásoknál nagyobbak, ezt azonban inkább az elmúlt két év sorozatos megszorításai magyarázzák: a korábbi évek kiadási szintjéhez képest a javaslat jellemzően átcsoportosítást, a források hatékonyabb elosztását, mint nagyobb ráfordításokat igényel. Középtávon pedig a javaslattól várt hatások révén csökkenhetnek a kiadások illetve növekedhetnek a költségvetés bevételei. A kiadásokat csökkenti a munkába állók arányának növekedése (segélyek igénylése csökken) és a tartós munkanélküliség hosszabb távú járulékos hatásainak (romló egészségi állapot, gyerekek iskolai kudarcai) enyhülése. A bevételeket növelheti a munkába állók járulékbefizetése.

A javaslat kockázatai

A javaslat politikai és végrehajtási kockázatai jól elkülöníthetők.

Politikai természetű kockázat, hogy a segély összegének növelését a korábbi, 2006-os kísérlethez hasonlóan a helyi közvélemény nem nézi jó szemmel, például a sokgyerekes roma családok esetében, és ez olyan elégedetlenséghez vezet, ami kikényszeríti az intézkedés visszavonását. Ennek megelőzését szolgálja, hogy a segélyre a dolgozó szegények is jogosultak, a segélyt a lakóhelytől távolabb, kistérségi szinten kell igényelni, és hogy sokkal intenzívebb és minden családtagra kiterjed az együttműködési kötelezettség. Emellett szükség van az új segély logikáját és részleteit ismertető kampányra, ami az esélyteremtésre és a gyerekszegénység csökkentésére (vagy más, pozitív és széles körben elfogadott értékekre) teszi a hangsúlyt. Ezzel csökkenthető annak kockázata, hogy önmagában a segély összege miatt elvesse a változást a közvélemény.

A végrehajtásban rejlő kockázat, hogy a megvalósításért felelős intézményeket nem sikerül motiválni, hogy helyi szinten (különösen a hátrányos helyzetű kistérségekben) nincsen elegendő szakértő, nem jut elég forrás a képzésekre, aktív eszközökre, utazási támogatásra, nincsen elegendő felkészült szakértő az ügyintézők felkészítésére. Ezeket a kockázatokat a hiányok előzetes felmérésével, az ehhez igazított fokozatos bevezetéssel⁵¹ és célzott többlet-forrásokkal, illetve a fentebb részletezett kapcsolódó fejlesztésekkel lehet mérsékelni.

A javaslat egyes elemeihez kapcsolódó kockázatokat és azok lehetséges kezelését az alábbi táblázat foglalja össze.

⁵¹ A fokozatosság jó példája a brit rendszer, ahol több éven át tartott a kirendeltségi szolgáltatások fentiekhez hasonló kibővítése (job centre plus). Az első néhány évben a legrosszabb helyzetű kistérségekben próbálták ki a programot, folya-matosan mérték az eredményeket és ahol kellett, módosították az eszköztárat.

9. táblázat A javaslat főbb lépései és azok kockázata

Célok és eszközök	Kockázatok	Kezelés
1. Munkakereslet ösztönzése		
TB járulék csökkentése 2% ponttal	Forráshiány	Szja vagy vagyoadó emelés és hatásvizsgálat (megtérül)
Bértámogatás célzott bővítése	Forráshiány	hatásvizsgálat (megtérül)
Minimálbér differenciált csökkentése az átlagbér 30%-ára	Szakszervezeti ellenállás	Csomagban "eladni": járadék 3-ról 6 hónapra nő, segély munka mellett is igényelhető
Komplex térségi fejlesztés	Korábbi kudarcokból nem tanul a megvalósító	NGO-k bevonása, alapos előkészítés, rugalmas finanszírozási keret de alapos monitoring
2. Intézményi kapacitások és eszköztár fejlesztése		
Családsegítők és kirendeltségek: képzés, kapacitás bővítése	Forráshiány Megfelelő szakemberek (képzők) hiánya az országos szintű beveze-téskor Családsegítők fejlesztésében háttérbe szorulnak az egyéb fel-adataik (gyerek- és ifjúságvédelem, idősgondozás)	Átcsoportosítás tömeges aktív eszközök felől, esetleg részben kiváltható admin teher csökkentésével, hatás-vizsgálat (megtérül) Felkészülés: képzők képzése induljon el a pilot idején NCsSZI bevonása
Személyre szabott aktív eszközök fejlesztése: önkéntes munka, tranzitfoglalkoztatás, rehabilitáció	NGO kapacitások szűkösek	OFA és civil tapasztalatok bevonása, felkészülés: NGO fejlesztés induljon el már a pilot idején
Profiling eszköz kifejlesztése, tesztelése, betanítása	Verseny társak (más módszerrel tanítók) ellenzik	Átmenet megtervezése (ld. lentebb), hatásvizsgálat (második esély módszerek hatékonyak)
Felnőttképzés minőségbiztosítása	Képzők ellenállnak, érdekeiket sérti	Átmenet megtervezése, vesztesek időleges és részleges kompenzálása, érdekeltek (kirendeltségek, tanulók, jó minőség képzők) bevonása, hatásvizsgálatok (egyenetlen a minőség, nem térül meg az állami támogatás)
Családsegítőt kistérségi szintre	Önkormányzat ellenáll (hatalma csökken, fél, hogy minőség romlik)	Kapacitásbővítéssel, mobil szolgálat kiépítésével meggyőzni, hogy javul a minőség (ld. még 3B)
3. Szükséglettel arányos és elérhető, de motiváló segély		
A Gyakoribb jelentkeztetés, családtagoknak is	Ügyintézők ellenállnak: pszichés költségek	Családsegítő bevonása: több információja és eszköze van
B Segélyt a kistérségi munkaügyi kirendeltség bírálja el, összege a szükséglettől függ	Önkormányzat ellenáll (hatalma csökken)	Csomagban eladni: felelőssége is csökken, komplex fejlesztésbe bevonni, tranzit programba bevonni, hozamból részesedést ígérni

Célok és eszközök	Kockázatok	Kezelés
3. Szükséglettel arányos és elérhető, de motiváló segély		
C Személyre szabott segítség a munkába álláshoz	Nincs elegendő szakember a szolgáltatások biztosításához	Felkészülés: képzők képzése és non-profit szolgáltatók kapacitásfejlesztése induljon el a pilot idején
Álláskeresői járadék időtartamának növelése 6 hónapra	Forráshiány	Meggyőzés: nemzetközi tapasztalatok szerint a 3 hónap példátlanul rövid, nem hatékony
Kiinduló helyzet, inputok és outputok folyamatos mérése, hatásvizsgálat	FH ellenezheti a részletes mérést: beelátnak a munkájába, számonkérhetővé válik	Meggyőzni: ha nincs mérés/ hatásvizsgálat, nincs bizonyíték, hogy megtérül a kapacitásbővítés, következő kormány visszaveszi

6.3 A JAVASLAT ELFOGADHATÓSÁGA

A javaslatban vázolt megközelítés a végrehajtó szervezetektől (kirendeltségek és családsegítők) nem idegen. Az eddigi szórványos kutatások és a Budapest Intézet korábbi projektjeihez kapcsolódó interjúk tapasztalatai szerint mindkét szervezetben az átlagos államigazgatási intézményhez képest nagyobb az elkötelezettség, a szakmai nyitottság és a belső motiváció (Bódis 2012, Cseres-Gergely és Scharle 2010, Balás et al 2011).

A javaslat nem csak elismeri a két szervezet munkájának fontosságát, hanem kifejezetten erre építkezik és az erre szánt forrásokat növeli, így várhatóan nem lenne nehéz elfogadtatni az érintettekkel. Ennek alapfeltétele azonban hogy a kormányzat hitelesen tudja közölni a rendszer bevezetésére vonatkozó terveit és a feladatok mellett a szükséges kapacitások és források bővítését. A családsegítők esetében még így is előfordulhat, hogy néhány kistérségben (elsősorban a hátrányos helyzetű régiókban) a hosszú ideje nagy terhelés alatt dolgozó és emiatt gyakran kiégett, demotivált szakembereket nehéz megnyerni a változásnak. Ezeket a potenciális akadályokat a benchmark felmérés során kell feltérképezni és szükség szerint kiegészítő tréningekkel, coachinggal, végszükség esetén a szakértő cseréjével (és más, kevésbé megterhelő munkakör felajánlásával) orvosolni.

A célcsoport számára a javasolt új rendszer a legtöbb esetben javulást jelent: jövedelmi helyzetük javul, a számukra eddig elérhető munkába állást segítő szolgáltatások köre bővül. Ezért várható, hogy többségük könnyen elfogadja az új rendszert. Esetenként ott ütközhet ellenállásba, ahol az utóbbi években sem használták széles körben a közmunkát a segélyezettek aktiválására (ez főleg a nagyobb városokra jellemző), illetve ahol sokat dolgoznak feketén, amit a gyakoribb jelentkeztetés megnehezít.

A korábbi hazai tapasztalatok alapján inkább a közvéleménnyel való elfogadtatás lehet kétséges. A Medián friss kutatása szerint a rászoruló általános, feltétel nélküli támogatásával a népesség közel fele ért egyet, és további közel egyötödük elfogadja azok támogatását, akik ezt kiérdemelték (lásd 3.4 alfejezet). Erre építve, a szigorúbb együttműködési feltételek hangsúlyozásával, elejét lehet venni a 2006-os reformot követőhöz hasonló ellenállás kibontakozásának.

Erre különösen a kisebb településeken lehet szükség, ahol a polgármesterek hagyományosan pártolták a segélyezettek megregulázását, különösen a település számára többletforrásokat biztosító közfoglalkoztatás révén (Balás et al 2011).

A 10. táblázat összegzi a javasolt eszköz erősségeit és gyengeségeit, abból a szempontból hogy mennyire alkalmas a nagyobb stratégia felvezetésére, illetve annak eldöntéséhez adunk szempontokat, hogy milyen politikai költségekkel jár.

10. táblázat A javasolt segélyrendszer szakmai és politikai előnyei és kockázatai

Mi az eredménye, hogyan szolgálja a távlati célt?	Erősségek, lehetőségek (szakmai)	Gyengeségek, kockázatok (szakmai)	Értékválasztás	Elfogadtatás: „természetes szövetséges” – kit érdemes megnyerni?	Elfogadtatás: „ellenzék” – kívül lesz legnehezebb?
szegénység mértéke csökken, iskolázatlan népesség aktivitása nő, munkavégző képessége javul	csökkenti a mély-szegénységet, de a munkára ösztönzést növeli	kapacitásbővítés nélkül feszültséget gerjeszt, más ellátás hatását ronthatja rossz régiókban kapcsolódó eszközök nélkül nincs érdemi hatás	jogok és kötelességek egyensúlya	segélyösszeg növelését a baloldal, szociális szakma támogatja	Jobbikkal, szélsőjobboldali véleményformálókkal, esetleg jobboldaliakkal is: „pénzt kap, hogy munkát keressen?”

A 2014-es választások után, kormányváltás esetén erős lehet a nyomás a segélyek azonnali növelésére, különösen, ha az új kormányban baloldali pártok kapnak hangsúlyos szerepet. Ilyen helyzetben a javaslat fokozatos bevezetése mellett nehéz érvelni, de a költségvetési korlátokra (esetleg a 2006-os segélyreform kudarcára) való hivatkozással érdemes megpróbálni és a munkanélküli járadék időtartamának 6 hónapra növelésével lehűteni a kedélyeket. Ez időt adhat arra, hogy a segély növelését csak a javasolt módon, fokozatosan, az együttműködés szigorításával és a munkaerő iránti kereslet élénkítésével együtt lehessen elindítani.

A megvalósítás további kockázata, hogy mint a következő fejezetben látni fogjuk, az időigényes pilot szakasz miatt nem fér bele egyetlen politikai ciklusba. Ezért arra is érdemes gondolni, hogy egy esetleges következő kormányváltás esetén hogyan biztosítható a projekt folytatása: a következő részben erre teszünk javaslatokat.

Ösztönzők egy adott eszköz működésének stabilizálására

A tartós szegénység enyhítését célzó szakpolitikák sikerének egyik előfeltétele, hogy több éven át stabilan működjenek, csak ekkor van esély arra, hogy a szegénységet létrehozó és fenntartó folyamatokat befolyásolni tudják. Egy szegény családból származó gyerek munkapiaci esélyeit 1-2 éves programokkal nem lehet tartósan javítani. Az otthonról hozott hátrányokat ellensúlyozó eszközöket kisgyerek korától kezdve, és legalább a középiskolába jutásig, azaz 10-15 éves távon kell stabilan működtetni.

Az utóbbi 10-15 évben a magyar politikai klíma egyre kevésbé kedvez az ilyen léptékben stabil szakpolitikáknak, ezért már az eszközök kiválasztásának fázisában gondolni kell a fenntarthatóságra. A mostoha körülmények ellenére stabilnak bizonyult néhány eszköz példáját alapul véve azonosítottunk néhány olyan tényezőt, ami segítheti egy-egy eszköz túlélését, akár több kormányváltáson át.

Mit: az eszköz jellegéből adódó tényezők

- Közvetlenül kedvez a politika számára fontos csoportoknak: a medián szavazónak, nagy politikai befolyással bíró csoportoknak, vagy közfigyelem keltésre képes („hangos”) csoportoknak (pl. családi pótlék, szja 1%, vagy a védett szervezetek bértámogatása).
- Széles társadalmi támogatást élvez, mert általánosan elfogadott, erős érzelmeket mozgató értékhez kapcsolódik (pl. nyári gyermekétkeztetés központi támogatása).
- Országos léptékben nem kerül sokba, a teljes központi költségvetésen belül kicsi a súlya.
- Nem kötődik szorosan a kormányzó párt imázsához, különösen az ellenzék által kiemelt negatív attribútumaihoz (ellenpélda az SZDSZ liberális gazdaságpolitikája és az egészségügyi magánbiztosítás bevezetése).

| Alapvetően a meglévő szereplőkre épít, nem hoz létre új, potenciálisan a kormányzó párthoz kötődő klientúrát (ellenpélda a kistérségi koordinátorok).

A fenti javaslataink mindegyike megfelel ezen kritériumok többségének.

Hogyan: az eszköz megvalósításához kapcsolódó tényezők

- | Előkészítése során széles - az ellenzékhez kötődő csoportokra is kiterjedő - körben bevonni és meggyőzni a szakértőket, a kivitelezésben érintett, „hangos”/ jól szervezett érintetteket, ezek képviselőit (pl. családi orvosok, családi napközök).
- | A társadalmi támogatás megszerzését elősegítő kommunikációs stratégiát a cél, és nem az eszköz köré felépíteni (pl.: „megduplázzuk a védőnők számát” helyett „felére csökkentjük a tartós munkanélküliséget”). Ez csökkentheti annak kockázatát hogy az eszköz és a kormányzó párt imázsa szorosan összekapcsolódjon.
- | Megvalósítása során az ellenzéki pártok második vonalát, helyi politikusait, önkormányzati vezetőit is bevonni, elkötelezni az ügynek és elismerni a sikereiket.
- | Uniós fórumokon befolyásos, nagy kapcsolati hálóval rendelkező támogatókat szerezni, meggyőzni őket az eszköz sikerességéről és elérni, hogy nyilvánosan és kitartóan elkötelezzék magukat annak népszerűsítése mellett.
- | Nemzetközi projektekhez kapcsolni a pilot programot (ha megoldható, hogy ez nem gördít akadályokat a folyamatos finanszírozás elé).

Egy adott eszköz többféle módon is túlélhet egy kormányváltást. A hatásokat tekintve a legjobb lehetséges kimenet, ha csendben meghagyják: ez lehetővé teszi, hogy a programnak elkötelezett, hozzáértő megvalósítók zökkenő nélkül dolgozzanak tovább. A második lehetőség, hogy az új kormány cégért cserél, átnevezi a programot, de biztosítja hozzá a forrásokat. Ez csak akkor nem érinti a program hatását, ha az nagyrészt független a programot működtetők szakértelmétől, elkötelezettségétől, vagy, ha nem cserélik le egyúttal a működtetőket is (például mert egy meglévő intézményrendszerre épült a program).

Végül, úgy is túlélhet egy program, hogy nem szüntetik meg, csak fokozatosan gyengítik és melléteszik az új, saját megoldást. Erre példa a családok készpénzes támogatása, ahol is a családi pótlék mellett vezették be először a családi adókedvezményt, amit a következő kormány részben leszűkített, részben beépített a családi pótlékba, amit a következő kormány nem csinált vissza, hanem az emelt összegű családi pótlék mellé vezette be újra az adókedvezményt. A túlélésnek ez a módja azonban azzal jár, hogy egyre emelni kell a téteket, ami a szakpolitika egészének hatékonyságát rontja. A családtámogatások esetében például ahhoz vezetett, hogy a GDP arányában mérve többet költünk ezekre a készpénzes támogatásokra, mint bármely más uniós tagország, miközben a sok szempontból jobb hatású természetbeni ellátásokra (elsősorban a bölcsődékre) nem jut forrás.

Javaslat a szakmai és társadalmi konzultációra

Egyeztetni kell a javasolt intézkedés által érintett szakmák és intézmények képviselőivel (kirendeltségek, családsegítők, önkormányzatok), a módszertani fejlesztésekben aktív szakemberekkel (Foglalkoztatási Hivatal, NRSZH, NCSSZI, BMSZKI, Szociális Szakmai Szövetség stb.), és legalább a felhasznált irodalomban hivatkozott szakértőkkel.

Részletes lakossági tájékoztatás szükséges, ami elmondja a problémát, egyszerűen, de tényekkel alátámasztva bemutatja, egyfelől hogy a tartós munkanélküliek munkába állási esélye kicsit és nem kapnak segítséget, illetve, hogy a nagyobb családok (akik között vegyesen lehet roma és nem roma) alapvető szükségleteit sem lehet a minimálbérből kielégíteni (ami most a közmunkával elérhető legtöbb jövedelem egy munkanélküli számára), másfelől, hogy hogyan tudja az ösztönzők és szankciók segítségével az új segély egyszerre biztosítani, hogy a szegénység enyhüljön, és a munkára ösztönzés nőjön.

7.1 VÉGREHAJTÁSI TERV

A javasolt segélyezési rendszert a meglévő intézményi hálózat hiányosságai és a megalapozó empirikus kutatások hiánya miatt is több lépésben lehet csak megvalósítani. Az első, pilot szakaszban hat kistérségben, eltérő kombinációkban javasoljuk tesztelni a segélyrendszer egyes elemeit, annak érdekében, hogy ezek önálló hatása is mérhető legyen. A pilot fázis az előkészületekkel és a hatásvizsgálattal együtt négy évet vesz igénybe, azaz az országos kiterjesztés már csak egy következő politikai ciklusban indítható el. Ezért érdemes már a pilot szakaszt úgy megvalósítani, hogy kormányváltás esetén az új szereplők is motiváltak legyenek a projekt folytatására (erre vonatkozóan az előző részben tettünk is javaslatokat).

A pilot szakaszban az új segély mint kiegészítő támogatás jelenik meg, a meglévő egyösszegű segély mellett, amelyre azok jogosultak, akik a pilotban résztvevő kistérségben élnek, és a kiegészítő ellátás fejében szigorúbb együttműködési feltételeket kell teljesíteniük. Ez nem jelent többletköltséget: az új ellátás összegét a pilot idején a meglévő egyösszegű segély levonásával kell megállapítani. Az országos kiterjesztés végére a mai egyösszegű segély megszűnik, átveszi helyét az új, amit ekkor már minden kistérségben azonos módon állapítanak meg.

Az országos kiterjesztés a pilot lépéseit ismétli meg, a pilot tapasztalatai alapján 4-6 évet vehet igénybe. Időigényét részben a szereplők esetleges ellenállása, részben a megfelelő szakértői kapacitások szűkössége növelheti meg. Általában a végrehajtás minősége és gyorsasága között átváltás van.

A végrehajtás főbb lépéseit, időbeli ütemezését, felelőseit és a fontosabb érintett szereplőket az alábbi táblázat foglalja össze.

11. táblázat Feladatok, időzítés és felelősök

Célok és eszközök	Időzítés (hónap)	1	2	3 (év)	4	5+	felelős	érintett felek
PILOT SZAKASZ								
1.Munkakereslet ösztönzése								
TB járulék csökkentése 2 %ponttal	H0-12						PM	SZM
Bértámogatás célzott bővítése	H0-12						MM	PM, NFÜ
Minimálbér differenciált csökkentése az átlagbér 30%-ára	H0-12						MM	PM, kamarák, szakszervezetek
Komplex térségi fejlesztés	H0-48						SZM	MM, NFÜ
2.Intézményi kapacitások és eszköztár fejlesztése								
Meglévő kapacitás felmérése	H0-6						FH	SZMI, MM, SZM
Kirendeltségi képzés, létszám és infra kapacitás bővítése	H6-18						FH	SZMI, PM
Családsegítő képzés, létszám és infra kapacitás bővítése	H6-18						FH	SZMI, PM
Segélyjogosultság elbírálásának előkészítése, eljárásrend	H12-24						FH, SZM	SZMI
Személyre szabott aktív eszközök bővítése/fejlesztése: önkéntes munka, tranzitfoglalkoztatás, rehabilitáció	H12-24						FH	OFA, SZMI, NGO
Profiling eszköz kifejlesztése, tesztelése, betanítása	H0-24						FH	
Non-profit szolgáltatók kapacitás fejlesztése (országosan)	H0-						MM	FH, OFA, SZMI, PM
Második esély iskolák hálózat	H0-36						OM	FH
Felnőttképzés minőségbiztosítása	H0-36						OM	Képzők, FH
Családsegítőt kistérségi szintre	H12-48						ÖM, SZM	SZMI
3.Szükséglettel arányos és elérhető, de motiváló segély								
A Gyakoribb jelentkeztetés, családtagoknak is	H25-43						FH	SZMI
B Segélyt a kistérségi munkaügyi kirendeltség bírálja el, összege a szükséglettől függ	H25-43						FH	
C Személyre szabott segítség a munkába álláshoz	H25-43						FH	SZMI
Álláskeresési járadék időtartamának növelése 6 hónapra	H25-43						MM, PM	FH, szakszervezetek
4.Mérés, értékelés, javítás, döntés								
Kiinduló helyzet, inputok és outputok folyamatos mérése, hatásvizsgálat	H0-48						MM+ külsős	FH, SZMI
Korrekciók a hatásvizsgálat alapján	H36-48						MM, FH	SZMI, SZM
Kapacitások országos felmérése	H36-48						FH	
Döntés az országos bevezetésről	H42-48						MM	PM
ORSZÁGOS BEVEZETÉS	H49-97						MM, FH	ÖM, SZM, SZMI, NFÜ, PM, civilek

Rövidítések: FH (Foglalkoztatási hivatal)= munkaügyi kirendeltségi hálózat országos szakmai felügyelete, SZMI= családsegítők országos szakmai felügyelete, MM=munkaügyi tárca, PM=pénzügyi tárca, OM=oktatási tárca, ÖM=önkormányzati tárca, SZM=szociális tárca, NFÜ=EU fejlesztési ügynökség

A rendszer felépítésének költségei fokozatosan jelentkeznek. Az első évben a munkaerő kereslet ösztönzése (elsősorban a munkáltatói járulék csökkentése) igényel jelentős kiadásokat, a második évben megtakarítások keletkeznek a jelenlegi tömeges aktív munkaerő-piaci programok leépítéséből, a harmadik évben pedig elsősorban a segély bevezetése növeli meg a költségeket. Átlagos méretű kistérségekkel számolva a pilot szakasz utolsó évében 8 Mrd Ft lenne az éves kiadás.

12. táblázat A javaslat közvetlen többletköltségének időbeli alakulása négy évre elhúzódó országos bevezetést feltételezve (magatartási hatások nélkül)

Éves lefutás	1	2	3	4
munkakereslet ösztönzése	187	187	187	187
intézmény és eszköz fejlesztés	2	-80	-80	-80
új segély és 6 hónapos járadék			116	116
aktiválás			11	11
együtt	189	107	234	234

Monitoring-rendelkezések

A pilot szakaszban a projekt eseményeket folyamatos adatgyűjtés kíséri, ami a későbbi hatásvizsgálat és a folyamatos monitoring számára is adatokat szolgáltat. A hatásvizsgálathoz a hat pilot térségen túl három további kistérséget is ki kell választani, amelyek a hat bevont kistérséghez hasonlóak, de nem vesznek részt a pilotban. Ezekben nem történik semmilyen beavatkozás, de fel kell venni ugyanazokat az adatokat, mint a bevont kistérségek esetében.

13. táblázat Beavatkozás a pilot és a kontroll kistérségekben

AB Pilot (2 kistérség)	AC Pilot (2 kistérség)	ABC Pilot (2 kistérség)	Kontroll (3 kistérség)
A Gyakoribb jelentkeztetés, családtagoknak is	A Gyakoribb jelentkeztetés, családtagoknak is	A Gyakoribb jelentkeztetés, családtagoknak is	Nincs beavatkozás
B Segélyt a kistérségi munkaügyi kirendeltség bírálja el, összege a szükséglettől függ	C Személyre szabott segítség a munkába álláshoz	B Segélyt a kistérségi munkaügyi kirendeltség bírálja el, összege a szükséglettől függ	
		C Személyre szabott segítség a munkába álláshoz	

A pilot és a későbbi működés során gyűjtött adatokat az alábbi táblázat foglalja össze. A bázisértékeket az első, benchmark mérés során kell megállapítani, mivel ezekről kistérségi szinten nincsenek jó minőségű friss adatok. Az adatgyűjtés megtervezését független szakértőkre, lebonyolítását a Foglalkoztatási Hivatalra lehet bízni. Ellenőrzésként a KSH egyes adatfelvételeit is érdemes felhasználni.

14. táblázat Input-, köztes- és outcome mutatók

Ki gyűjti	Munkaügyi kirendeltség	Családsegítő	Részproblémákra specializált nonprofit szolgáltatók	KSH
Input mutatók	Ügyintézők/ esetgazdák létszáma Képzéseken résztvevők száma Ügyfelek iskolázottsága, kora, egészségi állapota, munkavégző képessége	Ügyintézők/ esetgazdák létszáma Képzéseken résztvevők száma Ügyfelek iskolázottsága, kora, egészségi állapota, munkavégző képessége	Esetgazdák, szakemberek létszáma Képzéseken résztvevők száma Ügyfelek iskolázottsága, kora, egészségi állapota, munkavégző képessége	Tartós munkanélküliek iskolázottsága, életkora
Köztes mutatók	Kirendeltség felkeresésének átlagos gyakorisága és időtartama, ügyféltípusonként Elfogadott egyéni fejlesztési tervek száma/ ügyfelek Tartós munkanélküliek aránya a személyre szabott aktív eszköz programokban	Regisztrált/nem dolgozó aktív korú népesség Családsegítő felkeresésének átlagos gyakorisága és időtartama, ügyféltípusonként Elfogadott egyéni fejlesztési tervek száma/ ügyfelek	Ügyféllel töltött idő hossza, ügyféltípusonként	Járt-e a kirendeltségen az elmúlt egy hónapban?/ regisztrált tartós munkanélküli (MEF)*
Eredmény-mutatók	Nyílt munkapiacra tartósan visszakerülők aránya, tartós munkanélküliek aránya, tartósan szegények aránya	Munkába állásra alkalmas népesség /nem dolgozók, devianciák, korai iskola elhagyás előfordulása	Nyílt munkapiacra tartósan visszakerülők aránya	Tartós munkanélküliség (MEF) és szegénység (HKF)

*Ez a kérdés 2005-ig szerepelt a KSH negyedévente lekérdezett Munkaerő-felmérés kérdőívén, jelenleg nincs használatban, de lényegében többletköltség nélkül újra bevezethető. A mutatók részletesebb kidolgozásáról lásd Budapest Intézet (2011).

7.2 VÁLTOZÁS-KEZELÉSI TERV

A javaslat megvalósításában több okból is sok a bizonytalanság. Egyrészt több ponton hiányoznak azok az empirikus kutatási eredmények, amelyek alapján pontosan kalibrálni lehetne a javasolt segélyrendszer egyes paramétereit. Másfelől a meglévő intézményrendszer is átalakulóban van, és nem minden területen ismertek a vonatkozó kormányzati tervek részletei. Emiatt a javaslatot kisebb léptékben, elsőként pilot jelleggel javasoljuk tesztelni.

A tesztelés lehetőséget ad a részletek kidolgozására, illetve annak vizsgálatára is, hogy mi okozza most az optimálisnál alacsonyabb igénybevételt: a szolgáltatás elérhetőségének korlátozottsága, a gyenge minőség, vagy az érintettek alacsony motivációja. Ez azért fontos, mert egyik szolgáltatási területen sem teljesen biztosított a jó minőség és az elérhetőség, és csak nagyon szórványos ismereteink vannak a motivációs korlátokról. Ha pedig az alacsony igénybevételt elsősorban az elérhetőség korlátozza, ez sokkal olcsóbban orvosolható: elegendő elérhetővé tenni a jó minőségű szolgáltatást és nincs rá szükség, hogy külön pénzbeli ellátással ösztönözzük a motivációt. A kérdés eldöntéséhez az szükséges, hogy a teszt fázisban többféle változatot lehessen kipróbálni: az egyik változatban csak a szolgáltatási kapacitás (elérhetőség) nő, a másikban a minőség is, a harmadikban pedig mindkettő javul és készpénz transzfer is társul hozzá.

A fokozatos bevezetés első lépéseként hat kistérségben, kísérleti jelleggel lehetne elindítani a javasolt programokat. A kistérségeket a helyi munkaerő-piaci adottságok, illetve a meglévő szolgáltatási infrastruktúra, különösen a kiegészítő szolgáltatásokat nyújtó civil szervezetek kapacitásai alapján szükséges kiválasztani (utóbbiak fejlesztése időigényes). A munkapiac tekintetében rossz adottságú területeket érdemes választani, ami biztosítja a lehetséges végrehajtási problémák és külső korlátok széles körű azonosítását és elejét veszi annak a későbbi kritikának, hogy a program csak speciális, kedvező körülmények között működőképes.

- Ábrahám Árpád – Kertesi Gábor (1996): A munkanélküliség regionális egyenlőtlenségei Magyarországon 1990-1995 között. A foglalkoztatási diszkrimináció és az emberi tőke váltakozó szerepe. „Közgazdasági Szemle”. 43/7-8. pp. 653-681.
- Balás Gábor, Cseres-Gergely Zsombor, Csité András, Köllő János, Németh Nándor, Scharle Ágota és Váradi Balázs (2011): A közcélú foglalkoztatás kibővülésének célzottsága, igénybevétele és hatása a tartós munkanélküliségre, Budapest Intézet és Hétfa Elemző Központ, Kutatási jelentés, 2011. augusztus 30.
- Balogh, Anikó; Róbert, Péter (2008) Foglalkozási mobilitás Magyarországon, 1992–2007. Társadalmi Riport
- Bass László – Darvas Ágnes – Dögei Ilona – Ferge Zsuzsa – Tausz Katalin (2007): A szegénység és kirekesztés változása, 2001-2006. NKFP_5_012_04, ELTE TÁTK kutatási jelentés, kézirat.
- Benedek Dóra-Scharle Ágota (2006): A „100 lépés” családtámogatást érintő elemeinek hatása a gyermekes családok jövedelmére, Társadalmi Riport, TÁRKI
- Bényei Zoltán (2011): Javaslat a lakásfenntartást segítő támogatások átalakítására I-II, Kapocs 10. évf. 2-3. Sz.
- Bényi Mária-Kőszegi Erika: Cigánytelepek Magyarországon - 2003, Család, Gyermek, Ifjúság 2006/2
- Berde Éva - Scharle Ágota (2004): A kisvállalkozók foglalkozási mobilitása 1992 és 2001 között. Statisztikai Szemle 4, p. 346-361.
- BI (2011): Mire jó a foglalkoztatási rehabilitáció? Tények és javaslatok 2011.1, Budapest Intézet
- Bibó István (1986): Eltorzult magyar alkat, zsákutcás magyar történelem, megjelent: Válogatott tanulmányok I-III, Budapest, Magvető, 1986. 559-619.o.
- Biztos Kezdet (2009) Biztos Kezdet Program stratégiai terv
http://www.biztoskezdet.hu/uploads/attachments/BK_strategia_200910.pdf
- Biztos Kezdet (2009) Biztos Kezdet Program stratégiai terv
http://www.biztoskezdet.hu/uploads/attachments/BK_strategia_200910.pdf
- Bódis Lajos – Nagy Gyula (2008): Empirikus vizsgálatok a munkanélküli ellátások magatartási előírásainak ellenőrzéséről, Kormányzás, Közpénzügyek, Szabályozás, III. évfolyam (2008) 1. szám 39–47. oldal
- Bódis Lajos (2012): Szervezeti kapacitások, szervezeti tanulás a munkaügyi kirendeltségekben, Corvinus Egyetem, kézirat.
- Bódis Lajos, Galasi Péter, John Micklewright és Nagy Gyula (2005): Munkanélküli ellátás és hatásvizsgálatai Magyarországon, KTI könyvek, MTA-KTI, Budapest.
- Budapest Intézet (2011): Indikátorok az esélyegyenlőség szempontjából veszélyeztetett társadalmi csoportok monitorozására. Budapest, 2011. október
- Czeizel Barbara (2009): A kora gyermekkori intervenció múltja, jelene és remélt jövője, Fejlesztő pedagógia, 20. évf. 3. sz.
- Csák Roland (2007): Családsegítők és a munkanélküliség problémája, megjelent: Kapocs különszám/1. Kutatás Fejlesztés, 40-48.o.
- Csányi Yvonne, Klöck, Irene, Schorer, Caroline (2010): Gyakorlatgyűjtemény a korai fejlesztéshez, Gyógypedagógiai szemle, 38. évf. 4. sz.
- Cseres-Gergely Zsombor (szerk.): Munkaerőpiaci egyenlőtlenségek és földrajzi mobilitás Magyarországon. Munkaerőpiaci Tükör, MTA KTI 43-172. o.
- Cseres-Gergely Zsombor és Molnár György (2008): Háztartási fogyasztói magatartás és jólét Magyarországon a rendszerváltás után, Közgazdasági Szemle, LV. évf., 2008. Február, 107–135. o.
- Cseres-Gergely Zsombor és Scharle Ágota (2010): Az ÁFSZ modernizációjának értékelése, Budapest Intézet

Cseres-Gergely Zsombor, Reszkető Petra, Scharle Ágota és Váradi Balázs (2009): Balta helyett metszőollót! Lépések egy fenntartható jóléti rendszer felé, Budapest Intézet, 2009 április

Csoba Judit és Nagy Zita Éva (2011): A magyarországi képzési, bértámogatási és közfoglalkoztatási programok hatásvizsgálata, megjelent: Munkaerőpiaci Tükör 2011, MTA-KTI, 113-144.o.

Danis Ildikó, Farkas Mária, Herczog Mária és Szilvási Léna (szerk)(2011): A génektől a társadalomig: a koragyermekkorai fejlődés színterei. Biztos Kezdet Kötetek I. NCSSZI, Budapest, 2011

Danis Ildikó, Farkas Mária, Herczog Mária és Szilvási Léna (szerk.)(2011): A génektől a társadalomig: a koragyermekkorai fejlődés színterei. Biztos Kezdet Kötetek I. NCSSZI, Budapest, 2011

Darvas Ágnes - Tausz Katalin (2004): Gyermekszegénység és társadalmi kirekesztődés, Kapocs 10.

Duman, Anil és Scharle, Ágota (2011): Hungary: fiscal pressures and a rising resentment against the (idle) poor, megjelent: Clasen és Clegg (szerk) Regulating the Risk of Unemployment, Oxford University Press, 2011 (megjelenés alatt)

Ehrlich Éva, Révész Gábor és Tamási Péter (1994)(szerk): Kelet-Közép-Európa: honnan hová? Budapest, Akadémiai Kiadó

Elek Péter és Scharle Ágota (2010): Válságintézkedések a munkapiacra, megjelent: Fazekas és Molnár (szerk.): Munkaerőpiaci Tükör, MTA KTI, Budapest

Éltető Ödön és Havasi Éva (2002): Az elemzési egység és az ekvivalenciaskála megválasztásának hatása a jövedelmi egyenlőtlenségre és szegénységre. Szociológiai szemle. 12. 2002. 4. 157-170.o.

Fazekas, Köllő, Varga (2008)(szerk.) Zöld könyv a magyar közoktatás megújításáért, . ECOSTAT, Budapest

Fazekas Károly (1993): A munkanélküliség regionális különbségeinek okairól, Közgazdasági Szemle 40/7-8. 694-712. o.

Fazekas Károly (2001): Az aktív korú állástalanok rendszeres szociális segélyezésével és közcélú foglalkoztatásával kapcsolatos önkormányzati tapasztalatok. Budapesti Munkatudományi Füzetek. MTA KTI, BWP 2001/9

Fehérvári Anikó (2007): A hátrányos helyzetű tanulókat oktató tanárok, Educatio, 2007/I szám

Ferge Zsuzsa (2007): Mi történik a szegénységgel? Csalóka posztmodernitás. Esély 2007/4.

Firle Réka és Szabó Péter András (2006): A rendszeres szociális segély célzottsága és munkakínálati hatása, Közpénzügyi füzetek 18. http://tatk.elte.hu/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=730

Firle Réka és Szabó Péter András (2007): A rendszeres szociális segély célzottsága és munkakínálati hatása, Közpénzügyi füzetek 18.

Gábos és Szivós (2008): Lent és még lejjebb: jövedelmi szegénység, megj.: Szivós, P. és Tóth I.Gy. (szerk.): Köz, teher, elosztás. Társki Monitor Jelentések TÁRKI, Budapest

Gál Róbert Iván (2007)(szerk.): A gyermeknevelés költsége és a társadalmi kompenzáció, kutatási jelentés, TÁRKI <http://www.tarki.hu/adatbank-h/kutjel/pdf/b003.pdf>

Galasi Péter – Nagy Gyula (2005): Az aktív programokban résztvevők állásba lépési esélyei és az aktív programok időtartamát meghatározó tényezők a Monitoring adatállománya alapján, BCE Emberi erőforrások tanszék, 2005, Budapest

Galasi Péter és Nagy Gyula (2008a): A munkaügyi ellátórendszer változásainak munkaerő-piaci következményei, hatásuk a munkakeresésre és az elhelyezkedésre, kézirat, Budapest, 2008. december

Galasi Péter és Nagy Gyula (2008b): Az aktív munkaerő-piaci programok célzása: a szociális segélyben részesülő munkanélküliek bekerülési esélyei, kézirat. (összefoglalását lásd Nagy Gyula (2008): Önkormányzati szociális segélyezés, megj.: Nagy Gyula (szerk.): Jóléti ellátások, szakképzés és munkakínálat, MTA-KTI 2008)

Gerő Zsuzsa – Csanádi Gábor – Ladányi János: Mobilitási esélyek és a kisegítő iskola. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2006

Györi Péter és Mózer Péter (2006): Tékozló koldus ruháját szaggatja. A szociális szolgáltatások és támogatások újraépítésének programja, kézirat 2006. augusztus www.bmszki.hu/tekozlo

Hajnal Gy. (2008): A magyarországi közpolitika kudarcaihoz, KSZK Budapest 2008

Hankiss Elemér (1977): Érték és társadalom. Tanulmányok az értékszociológia világából, Budapest, Magvető Kiadó.

Havas Gábor ([2008]): Esélyegyenlőség, deszegregáció. Megjelent: Zöld könyv a magyar közoktatás megújításáért. Szerk.: Fazekas Károly – Köllő János – Varga Júlia, Ecostat, Budapest.

Havas Gábor (2004) Halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek – és az óvoda, Iskolakultúra, 2004/4.

Havasi É. (2008): „Nem csak a pénz...: megélhetési nehézségek, anyagi depriváció”, in: Szívós-Tóth Köz, teher, elosztás: TÁRKI Monitor jelentések.

Havasi Éva (2002): Szegénység és kirekesztettség a mai Magyarországon, Szociológiai Szemle 2002/4.

Hegedüs J. és Somogyi E. (2007): Reformjavaslatok egy korszerű szociális lakáspolitikák kialakítására. Városkutatás Kft. 2007. Október

Herczog Mária (2008): A kora gyermekkori fejlődés elősegítése, megj.: Fazekas et al (szerk): Zöld könyv a magyar közoktatás megújításáért, Ecostat 2008.

Horváth Szilvia (2006): Politikai valóság a Heti Válaszban. Ellenfél és identitáskonstrukciók a 2002-es választások előtt, megjelent: Szabó Márton (szerk.): Fideszvalóság, Budapest, L'Harmattan, 161-182.o.

Kalmár, Magda és Csiky, Erzsébet és Gervai, Judit és Kovács, Anna és Kucseráné Gráf, Rózsa és Medgyesi, Patricia és Mlínkó, Renáta és Ney, Krisztina (2008) Az értelmi fejlődés, a viselkedésszervezés egyidejű és longitudinális összefüggésmintázatai a perinatális rizikó és a környezeti feltételek függvényében, kutatási jelentés <http://real.mtak.hu/1168/>

Kapitány Balázs - Spéder Zsolt (2004): Szegénység és depriváció. Társadalomszerkezeti összefüggések nyomában. KSH NKI Életünk fordulópontjai Műhelytanulmányok 4. Budapest NKI, p.142.

Kapitány Zs. és Molnár Gy.. (2005): A magyar háztartások jövedelmi és fogyasztási mobilitása az ezredfordulón, megj.: Háztartások a tudás- és munkapiacon, MTA-KTI

Kárpáti Andrea (2008): Tanárképzés, továbbképzés, megjelent: Fazekas et al (szerk.) Zöld könyv a magyar közoktatás megújításáért

Kemény István (1972): Az alacsony jövedelmű népesség életkörülményei Magyarországon, kézirat

Kertesi (2006) helyett (2005) -> Kertesi Gábor (2005): A társadalom peremén. Romák a munkaerőpiacon és az iskolában, Osiris, Budapest, 2005.

Kertesi Gábor (2005): Roma foglalkoztatás az ezredfordulón. A rendszerváltás maradandó sokkja. Szociológiai Szemle, 2. 57–87 o.

Kertesi Gábor és Kézdi Gábor (2005): A foglalkoztatási válság gyermekei. Budapest Munkagazdaságtani Füzetek BWP – 2005/5.

Kertesi Gábor és Kézdi Gábor (2009a): Roma és nem roma fiatalok középiskolai továbbtanulása, megjelent: Fazekas K. (szerk): Oktatás és foglalkoztatás, MTA KTI

Kertesi Gábor és Kézdi Gábor (2009b): A roma fiatalok általános iskolai eredményessége, középiskolai továbbtanulása és középiskolai sikeressége. Zárótanulmány. Az MTA–KTI „A közoktatás teljesítményének mérése–értékelése” programjának ROMA 608. számú produktuma, 2009. január

Kertesi Gábor és Kézdi Gábor (2011): Az óvodáztatási támogatásról. Egy feltételekhez kötött készpénz-támogatási program értékelése. Kézirat

Kertesi Gábor és Köllő János (2003): Fighting the low equilibria by doubling the minimum wage. Hungary's experiment. IZA DP No. 970, Bonn

Kézdi Gábor és Surányi Éva (2008): Egy sikeres iskolai integrációs program tapasztalatai. A hátrányos helyzetű tanulók oktatási integrációs programjának hatásvizsgálata. Educatio Közhazsnú Társaság. Budapest, 2008.

Kolosi Tamás – Róbert Péter (2004): A magyar társadalom szerkezeti átalakulásának és mobilitásának fő folyamatai a rendszerváltás óta, TÁRKI, Társadalmi riport, Budapest, pp. 48–74.

Kopasz Marianna – Szántó Zoltán – Várhalmi Zoltán (2008): A magyar háztartások tagjainak kapcsolatháló-dinamikája 1992 és 2007 között, megjelent: Kolosi és Tóth (2008) Újratervezés, TÁRKI, 105-120 o.

Korai fejlesztés (2000): tematikus szám, Fejlesztő pedagógia, 11. évf. 4-5. sz.

Korintus Mihályné – Villányi Györgyné – Mátyai Katalin – Badics Tiborné: Gyermekünk gondozása, nevelése. Magyarországi háttér tanulmány az OECD „A kisgyermekkorú nevelés és gondozás szakpolitikájának tematikus vizsgálata” c. programjához.

Kozma Judit, Dögei Ilona, Kostyál Árpád, Mód Péter, Udvari Andrea, Vajda Norbert (2010): Nyomorgó családok és szociális szolgáltatások, SZMI, Budapest, 2010.

Köllő János (2009): A pálya szélén. Iskolázatlan munkanélküliek a poszt-szocialista gazdaságban. Osiris

Köllő János és Scharle Ágota (2011): A közcélú foglalkoztatás kibővülésének hatása a tartós munkanélküliségre, megjelent: Munkaerőpiaci Tükör 2011, MTA-KTI, 145-160.o.

Köllő János és Scharle Ágota (2011): A közcélú foglalkoztatás kibővülésének hatása a tartós munkanélküliségre, megjelent: Munkaerőpiaci Tükör 2011, MTA-KTI, 145-160.o.

Körösényi András (2009) A magyar demokrácia patalogikus vonásai, megjelent: Kommentár 2009/5, 60-68.o.

Ladányi és Szelényi (2002): Cigányok és szegények Magyarországon, Romániában és Bulgáriában, Szociológiai Szemle, 4.sz, 72-94.o.

Lakner Zoltán (2007): Antikommunista politika Magyarországon. A Fidesz jobboldalisága. Az elemző: Közép és kelet-európai politikai és gazdasági szemle

Lelkes O. és Zólyomi E. (2009) Levels and trends of income poverty in the EU, megj.: Ward, T. (2009) (szerk.): Annual Report of the Network on Social Inclusion and Income Distribution.

Liskó Ilona (2005): A roma tanulók középiskolai továbbtanulása, Kutatás közben, 268.szám, Oktatókutató Intézet

LJGY (2007) Legyen jobb a gyerekeknek! Nemzeti Stratégia 2007-2032
www.nfu.hu/.../16.sz.m_Legyen%20jobb%20a%20gyermekeknek.pdf

Marozsán Csilla és Lantos Szilárd (2010): A fejlesztéspolitika új ösvénye. Tudósítás egy, a kirekesztett közösségek támogatását célzó programról. Kapocs 9(4) 32-38.o.

Medgyesi Márton (2004): A szegénység alakulása a jelzőszámok tükrében, Kapocs 3.

Messing Vera (2006): Lyukakból szőtt háló: háztartások közötti támogató kapcsolatok a roma és nem roma mélyszegények körében. Szociológiai Szemle 2006/2. 37-54. o.

Meyer-Sahling, J.H. (2009) Sustainability of civil service reforms in Central and Eastern Europe five years after EU accession, Sigma Paper, No. 44.

Micklewright John–Nagy Gyula (2006): Az álláskeresés ellenőrzése és a munkanélküliség időtartama. Egy társadalomtudományi kísérlet. Közgazdasági Szemle, 53. évf., 7-8. sz., 640-660. o.

Mike Károly és Szalai Ákos (2010): Jelentés a magyarországi kapitalizmus állapotáról 2009. Közjó és Kapitalizmus Intézet <http://kozjoeskapitalizmus.hu/files/KozjoEsKapitalizmusJelentes2009.pdf>

Nagy Gyula (2008) Önkormányzati szociális segélyezés, megj.: Nagy Gy. (szerk.): Jóléti ellátások, szakképzés és munkakínálat, KTI könyvek, MTA KTI, Budapest

- NCSGY (2005): Közös kincsünk a gyermek. Nemzeti Csecsemő és Gyermekegészségügyi Program, 2005.
- NEFMI (2011): A NEFMI közleménye új, illetve módosított szakmai irányelvek, szakmai protokollok kiadásáról, 2011 március <http://www.kozlonyok.hu/kozlonyok/Kozlonyok/6/PDF/2011/7.pdf>
- Németh N. (2008): Állandóság és változás Magyarország nagyterrségi gazdasági fejlettségi térszerkezetében. Comitatus. 1. 88-109. o.
- NEP (2005), 2010: népegészségügy: országos program 2005, 2010
- NSZK (2011): Nemzeti Szociálpolitikai Konceptió 2011-2020
- O'Leary CJ, Kolodziejczyk P, Lázár Gy (1998) The net impact of active labour programmes in Hungary and Poland. International Labour Review, Vol.137, No.3, pp. 321-346.
- Ódor Andrea (2007): A vedőnői rendszer működésének bemutatása, fejlesztésre irányuló javaslatok összefoglalása, tanulmány a Miniszterelnöki Hivatal „Oktatás és Gyermekesély Kerekasztal” Program számára
http://www.antsz.hu/portal/down/kulso/euigazgatas/vedono/vedonoi_rendszer_tanulmany_20080722.pdf
- OECD (1994). The labour market and social policies review of Hungary. Párizs. OECD
- OECD (2000): Employment outlook. OECD, Párizs.
- OECD (2007): Regulatory management capacities of member states of the European Union that joined the union on 1 May 2004. SIGMA Paper, No. 42.
- OECD (2007a): Activating the unemployed: what countries do. (Chapter 5) Megj.: OECD Employment Outlook 2007, OECD, Párizs
- OECD (2007b): Activating the unemployed: What countries do: further material, Compendium of National Replies to the OECD Questionnaire on Interventions in the Unemployment Spell
<http://www.oecd.org/dataoecd/53/41/38976231.pdf>
- Pataki Éva és Somorjai Ildikó (2007) Szolgáltatásokkal a gyermekszegénység ellen. Gyermekesély füzetek 1.
- Petus Márta - Hargitai Enikő - Módné Hollós Mária - Demcsik Mónika (2009): A napközbeni ellátást biztosító szolgáltatások szerepvállalása a fogyatékkal élő gyermekek korai fejlesztésében és napközbeni felügyeletében, Kapocs, 2009. (8. évf.) 44. sz.
- Pulay Gyula (2010) (szerk.): A Népesedési Kerekasztal javaslatai a tervezett gyermekek megszületését leginkább segítő intézkedésekre
<http://regikiralyany.bara.hu/wp-content/uploads/2010/03/Tervezett-javaslatok0702.doc>
- Ráczné dr. Lehóczky Zsuzsánna (2007): A rendszeres szociális segélyben részesülők együttműködési kötelezettségének teljesülése, Feltáró alapvizsgálat összefoglaló eredményei, záró tanulmány, ÁFSZ, 2007, Budapest.
- Reszkető P, Scharle Á és Váradi B (2010a): Az esélyegyenlőségi és integrációs kiemelt projekt külső értékelése, Budapest Intézet, 2010 március
- Reszkető Petra, Scharle Ágota és Váradi Balázs (2010b): Az 1-3 éves gyermekek napközbeni ellátásának bővítése: célok, eszköztár és várható társadalmi hatások, megjelent: Szerepváltozások
- Reszkető Petra, Scharle Ágota és Váradi Balázs (2011) A foglalkoztatással kapcsolatos adminisztratív terhek Magyarországon, GSZT (2011) megjelenés alatt
- Roed, Knut és Westlie, Lars (2007): Unemployment Insurance in Welfare States: Soft Constraints and Mild Sanctions, IZA Discussion Papers No. 2877.
- Scharle Ágota (2001): A munkanélküli ellátások indokoltsági feltételei a fejlett országokban, Munkaerő-piaci Tükör 2001, MTA KTI, 59-62.o.

Scharle Ágota (2007): A tényeken alapuló szakpolitika működése egy foglalkoztatást ösztönző program példáján, megjelent: Munkaerőpiaci Tükör 2007, MTA KTI, 118-127.

Scharle Ágota (2009): Tervezet az alternatív rehabilitációs szolgáltatások monitoring rendszerére http://www.budapestinstitute.eu/uploads/BI_SZMM_rehabmonitor_terv_090320.pdf

Scharle Ágota és Váradi Balázs (2009): A területileg differenciált minimálbér indokoltságának vizsgálata, Budapest Intézet

Spéder Zsolt (2002) A szegénység változó arcai. Tények és értelmezések. Budapest: Andorka Rudolf Társadalomtudományi Társaság – Századvég Kiadó

ST (2011): Újraélesztett egészségügy, gyógyuló Magyarország. Semmelweis Terv az egészségügy megmentésére, Szakmai koncepció, 2011 június <http://www.kormany.hu/download/3/c4/40000/Semmelweis%20Terv%20szakmai%20koncepti%C3%B3%202011.%20j%C3%BAnius%2027..pdf>

Szabó Ildikó (2004): Kollektív identitásminták a politikai szocializációban, *Educatio*, 2004/4. 551-566.o.

Szalai Júlia (2007) Nincs két ország? Osiris, Budapest

Sziszik Erika, dr. (2004): Az alapellátás, szakellátás és speciális ellátások viszonyrendszere – Humánszolgáltatási koncepció. Kézirat. SZOL ID anyagok; www.gyerekszegenyseg.hu

Szomor Éva (2002) Régi feladatok más szemlélettel. Védőnő, 12/2. 24.old.

Szűcs Zoltán Gábor (2006): Történelem és politika az önkormányzati vitában. Az 1990. évi önkormányzati törvény vitájának diszkurzív elemzése, *Századvég*, 2006/4, 3-36.o.

TÁRKI (1998): Gazdasági aktivitás vagy szociális támogatások? A jóléti újraelosztás megváltozott keretfeltételei, Budapest, 1998. Február

TÁRKI (2010): Aktív szociálpolitikai eszközök, feltételekhez kötött készpénztranszferek a világban és Magyarországon. Budapest, 2010. május

Tausz K. (2007): Hungary. Trends, recent developments. Feeding in and feeding out: a study of national policies, Peer review and assessment in social inclusion, European Commission

Tóka Gábor (2005): A törésvonalak, a pártok és az intézményrendszer, megjelent: Angelusz Róbert és Tardos Róbert (szerk.): Törések, hálók, hidak. Választói magatartás és politikai tagolódás Magyarországon, DKMKA, 2005, 243-322.o.

Tóth Csaba (2001): A magyar pártrendszer fejlődésének fő iránya, *Politikatudományi Szemle*, 3.

Tóth István György (1996): Államháztartási reform és szociálpolitika, *Társadalmi Riport*, 198-237.o.

Tóth István György (2005): Jövedelemeloszlás. A gazdasági rendszerváltástól az uniós csatlakozásig. Andorka Rudolf Társadalomtudományi Társaság- Századvég Kiadó. Budapest, 2005.


Tóth István György (2010): A társadalmi kohézió elemei: bizalom, normakövetés, igazságosság és felelősségérzet – lennének... In: Kolosi Tamás – Tóth István György (szerk.): *Társadalmi Riport 2010*. Budapest, TÁRKI, 2010, 254–287. p.

ÚSZT (2010): Új Széchenyi Terv, Budapest

Vanhuyse, P. (2004) The pensioner booms in post-communist Hungary and Poland: political sociology perspectives, *International Journal of Sociology and Social Policy*, 24, 1-2, 86-102

Váradi Balázs és Cseres-Gergely Zsombor (2011). Döntéshozatali mechanizmusok a foglalkoztatáspolitikában, Budapest Intézet, kézirat

Váradi Mónika (2004): Zárványosodó munkaerő-piaci struktúrák és megélhetési stratégiák. In *A tudomány a gyakorlat szolgálatában. A foglalkoztatási szint bővítésének korlátai és lehetőségei*. Budapest, 2004, Magyar Tudományos Akadémia, 36–55. oldal.



Varga Júlia (2009): A tanárok elosztása a különböző szociokulturális háttérű tanulókat tanító iskolák között, megjelent: Fazekas K. (szerk.): Oktatás és foglalkoztatás, MTA KTI

http://www.econ.core.hu/file/download/ktik/ktik12_09_elosztas.pdf

Világbank (1995) Country Assistance Strategy of the World Bank Group for Hungary, Report Number 14486, 1995. május 17.

Világbank (2006): Social Safety Nets in OECD Countries, World Bank Social Safety Nets Primer Note No. 25 <http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/281945-1124119303499/SSNPrimerNote25.pdf>

Virág Tünde (2010): Kirekesztve. Falusi gettók az ország peremén Akadémiai Kiadó, 2010

Vokó Z., Csépe P., Németh R., Kósa K., Kósa Zs., Széles Gy., Ádány R. (2008): Does socioeconomic status fully mediate the effect of ethnicity on the health of Roma people in Hungary?, J Epidemiol Community Health doi:10.1136/jech.2008.079715

World Bank. 2001. "Hungary - Long-term Poverty, Social protection, and the Labor Market. Report, No. 20645-HU, Washington: The World Bank.

Zemplényi Adrienne (2011): Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése az AJB-3809/2010. számú ügyben, 2011. július <http://www.obh.hu/allam/jelentes/201003809.rtf>

9.1 A KUTATÁS SORÁN ELKÉSZÜLT HÁTTÉRTANULMÁNYOK LISTÁJA

Budapest Intézet: A tartós szegénység csökkentésének lehetséges eszközei Magyarországon. A háttér tanulmányt szerkesztette: Scharle Ágota. 2011.

Connex Kft.: Segélyek, szegények, romák. Szegénységgel kapcsolatos attitűdök, Fókuszcsoportos kutatás összefoglalója. 2011. december 3.

Kertesi Gábor-Kézdi Gábor: Az óvodáztatási támogatásról. Egy feltételekhez kötött készpénz-támogatási program értékelése. MTA KTI, 2011.

Medgyesi Márton-Temesváry Zsolt: FKT: Elméleti szempontok és nemzetközi tapasztalatok. TÁRKI, 2011.

MEDIÁN: A közvélemény a segélyekről, különös tekintettel a feltételekhez kötött segélyekre. 2011.

TÁRKI-TUDOK Zrt.: Elemzés az iskoláztatási támogatás bevezetésének tapasztalatairól. A zárótanulmányt szerkesztette: Lannert Judit. 2011.

A háttér tanulmányokat külön Melléklet-kötet tartalmazza.

9.2 ADALÉKOK A JAVASOLT SEGÉLYRENDSZER ELEMZÉSÉHEZ

9.2.1 A javasolt segélyrendszer elemeinek áttekintése és indoklása

1. táblázat A javasolt rendszer egyes lépéseinek indoklása

Javasolt segélyrendszer	meglévő rendszer	Változás indoka
Segély összege a szükséglettől függ	A Gyakoribb	A Gyakoribb
Segélyt a kistérségi munkaügyi kirendeltség bírálja el	települési önkormányzat bírálja el	Hozzáférés nem egységes
Szigorúbb és következetesen elvárt együttműködési feltételek	enyhe és esetlegesen érvényesített feltételek	Munkára ösztönzés gyenge
Személyre szabott segítség a munkába álláshoz	hiányzó vagy tömeges programok	Munkába állás esélye kicsi, alacsony hatékonyságú, költséges programok
Kapcsolódó eszközök		
Álláskeresési járadék időtartamának növelése 6 hónapra	korábbi 9 hónapról 3 hónapra csökkent	
TB járulék csökkentése 2 %ponttal	tb járulék 27%	A magas járulékszint megdrágítja a munkaerőt és csökkenti a keresletét.
Bértámogatás célzott bővítése	start kártya 3 hónap után jár	Célzás gyenge
Minimálbér differenciált csökkentése az átlagbér 30%-ára	minimálbér egyes kistérségekben eléri az átlagbér 40-60 %-át	A magas minimálbér csökkenti a képzetlen munkaerő keresletét.
Személyre szabott aktív eszközök bővítése: önkéntes munka, tranzitfoglalkoztatás, rehabilitáció	személyre szabott programok kínálata szűk	A személyre szabott programok hatékonyabbak, eredményesebbek (nemzetközi empiria szerint)
Tömeges programok csökkentése/megszüntetése	tömeges programok dominálnak	A tömeges programok nem eredményesek, a közmunka különösen nem.
Komplex térségi fejlesztés	hiányzik	Leghátrányosabb helyzetű kistérségekben közösségfejlesztésre és a halmozott hátrányok enyhítésére is szükség van.
Kapcsolódó intézményi fejlesztés		
Kirendeltségi kapacitás bővítése, képzés	nemzetközi összevetésben is elégtelen	Együttműködési feltételek érvényesítését, személyes segítséget a meglévő kapacitással nem lehet biztosítani.
Családsegítő kapacitás bővítése, képzés	egyenetlen	Személyes segítséget, egyenlő hozzáférést a meglévő kapacitással nem lehet biztosítani.
Családsegítő kistérségi szintre emelése	települési szinten működik	Települési szinten nem lehet biztosítani az egyenletes minőséget.
Második esély iskolák megyei szinten	hiányzik	Munkába állási esélyek növeléséhez az alapkészségeket is fejleszteni kell.
Felnőttképzés minőségbiztosítása	hiányzik	Képzési kínálat minősége egyenetlen, nem a fogyasztó fizet, minőségről sem neki, sem a finanszírozónak nincs információja.

9.2.2 A javasolt rendszert működtető intézmények

A javasolt segélyrendszert a meglévő munkaügyi kirendeltségi hálózat és a családsegítő központok működtetik és nagyrészt a központi költségvetés finanszírozza. A segélyek elbírálásának szakszerűségét, a hozzáférés egyenlőségét, és a kapcsolódó szolgáltatások minőségét országos szinten koordinált szakmai szervezet ellenőrzi, például a Nemzeti Munkaügyi Hivatal vagy a Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet.

Foglalkoztatáshoz kapcsolódó szolgáltatásokat Magyarországon az állami foglalkoztatási szolgálat munkaügyi kirendeltségei, a települési önkormányzatok családsegítő szolgálatai, és civil szervezetek is működtetnek. A munkaügyi kirendeltségek a kistérségi központokban működnek és minden hozzájuk tartozó település lakosait kiszolgálják. A 2009-es adatok szerint a kirendeltségeken 3500-an dolgoztak, de a kirendeltségi ügyintézők munkaidejük jelentős részében a pénzbeli ellátások adminisztrálását végzik – az ügyfelekre jutó figyelem tehát ennél biztosan kisebb. A kirendeltségek mindegyike biztosítja a hagyományos munkapiaci szolgáltatásokat (munkaközvetítés, tanácsadás, képzés vagy támogatott munkahely felajánlása), és egyes helyeken személyre szabott eszközöket is alkalmaznak, amit vagy az erre külön felkészített kirendeltségi munkatársak, vagy valamilyen külön, pályázati forrásból szerződéssel alkalmazott külső szakemberek, szervezetek biztosítanak.

Családsegítő központot a kétezer lelkesnél nagyobb településeken kötelező működtetni – 32 erre kötelezett közösségben nem működik, 180 faluban viszont annak ellenére biztosítják ezt a szolgáltatást (társulással vagy önállóan), hogy nem lenne kötelező.⁵² A családsegítők nem csak a munkanélküliekkel, hanem minden családdal foglalkoznak, de a gyakorlatban az ügyfelek közel harmada munkába állással kapcsolatos kérdéssel fordul hozzájuk (KSH 2008).

A biztosítási alapú ellátásra jogosult munkanélkülieket a munkaügyi kirendeltségek szolgálják ki, a tartós munkanélküliek ellátását az utóbbi néhány évben hol a kirendeltségekre, hol a családsegítőkre testálta a kormányzat. Egyik megoldás sem tökéletes, mivel a két szervezet adottságai kiegészítik egymást: a kirendeltségek ismerik az álláskínálatot és vannak forrásaik képzésekre, támogatott állásokra, míg a családsegítők abban tudnak inkább segíteni, hogy a munkába állást akadályozó egyéni vagy családi problémákat (önbizalom, pszichés problémák, alkohol függés, gondozásra szoruló családtag stb.) megoldják.

A nonprofit (civil) szervezetek jellemzően valamilyen hátrányos helyzetű munkavállalói csoport (iskolázatlan, megváltozott munkaképességű, idősebb, roma származású álláskereső, kisgyerekes nők) számára nyújtanak szolgáltatásokat. Némelyikük hálózatba szerveződve, valamilyen külföldről adaptált, standard módszer szerint, mások saját erőből kikísérletezett eszköztárral dolgoznak. Egységes módszertan és minőségbiztosítás nincsen, ennek megfelelően a szolgáltatások kínálata és minősége is egyenetlen. Ugyanakkor a más országokban sikeresen alkalmazott, innovatív szolgáltatási formákat tipikusan a nonprofit szolgáltatók kezdik először kipróbálni, és az ő erőfeszítéseik révén kerülnek be az államilag finanszírozott (normatív támogatásra jogosult) szolgáltatások körébe, illetve az állami szolgáltatók gyakorlatába (Csongor és Rész 2008).

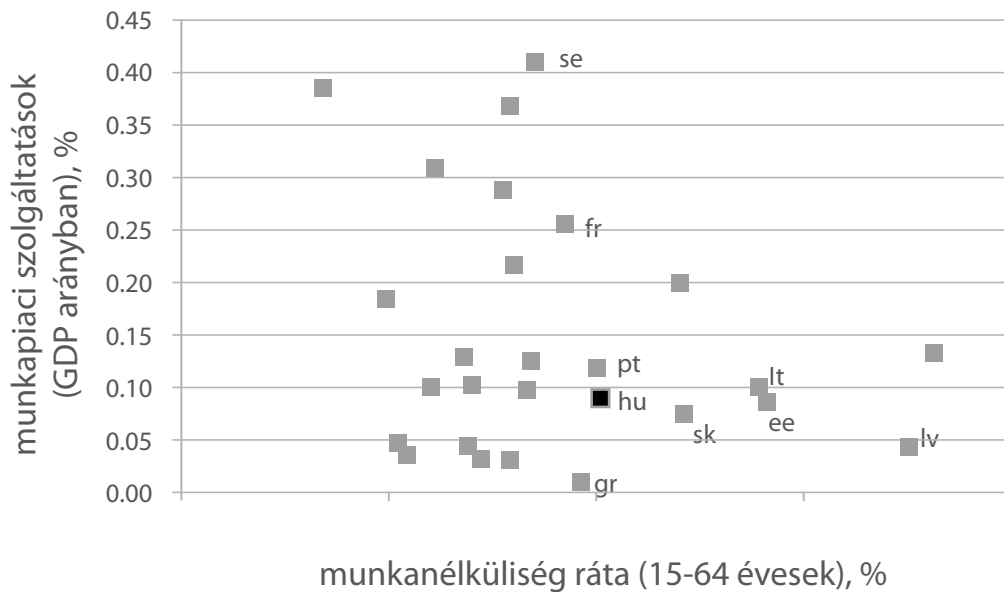
A javasolt segélyrendszert és a kapcsolódó szolgáltatásokat egy kistérségi (járási) szinten működő hálózat tudja hatékonyan ellátni, amelyben a munkaügyi és a szociális szolgáltatásokat nyújtó szervezetek egymással és más releváns szolgáltatókkal is együttműködnek. A szolgáltatások minőségét országos szintű szakmai felügyelet tudja biztosítani.

A munkaügyi apparátus kapacitása a létszám és a szakmai felkészültség tekintetében is korlátozott. A foglalkoztatási szolgálatra relatíve keveset költünk: 2009-ben a GDP 0,1%-át fordítottuk erre a célra, miközben a hozzánk hasonlóan 9-10 százalékos munkanélküliségű Franciaországban 0,3%-ot, Svédországban 0,4%-ot tett ki ez a kiadás. A dánok és a hollandok jóval alacsonyabb, 4-6%-os munkanélküliség mellett is a munkaügyi szervezetrendszerre fordítják a GDP 0,3-0,4%-át.⁵³ Az önkormányzatok esetében még szűkösebbek a kapacitások. Egyharmaduk 1000 lakosnál kisebb településen működik, ahol nemcsak nehéz, de nem is hatékony a tartós munkanélküliek aktivizálásához szükséges forrásokat és a feladatokra szakosodott ügyintézők alkalmazását biztosítani, de a nagyobb településeken sem mindenhol áll rendelkezésre a szükséges létszám és szakértelem (Fazekas 2001, Csák 2007, Nagy 2008).

⁵² Az utóbbi adat a KSH 2008. évi szociális évkönyvéből, az előbbi a VÁTI teir 2009. évi adattárából származik.

⁵³ A kirendeltségi dolgozók létszámának elosztása viszont relatíve hatékony: igyekszik követni a munkanélküliek számának régiók közötti eltéréseit (Cseres-Gergely és Scharle 2010).

1. ábra Munkapiaci szolgáltatások és munkanélküliség az EU tagországokban, 2009



Forrás: Eurostat on-line adatbázis. Az arányokat tekintve a hazainál is kevesebb szolgáltatást nyújtó tagországok a jobb alsó sarokban helyezkednek el.

Ráczné (2007) szerint a munkaügyi szervezet jelenleg nincs felkészülve a tartós munkanélkülieknek nyújtandó speciális feladatokra, és nincs is rá kapacitása. Az álláskeresővel készített interjú például nem egészíti ki az orvosi, pszichológusi, vagy más szaktudást igénylő módszeres szükséglet-felmérés – annak ellenére, hogy erre, különösen a tartós munkanélküliek esetében szükség lenne a sikeres elhelyezkedési program kialakításához. A meglévő szakmai kapacitások sincsenek kihasználva abból a szempontból, hogy az ügyféllel találkozó szakemberek és ügyintézők között gyenge az együttműködés. Ráczné (2007) beszámol arról, hogy a kirendeltségi ügyintézők és az önkormányzat családsegítő központok munkatársai gyakran nem is ismerik egymást – miközben ugyanannak az ügyfélnek a munkába segítésén fáradoznak.

A családsegítők által nyújtott szolgáltatásokról még egyáltalán nem készült hatásvizsgálat. A néhány, kisebb mértékű készült kvalitatív kutatás arra utal, hogy ezeknek a szolgáltatásoknak a kínálata és minősége is nagyon egyenetlen, és a hátrányos helyzetű régiók kisebb településein jellemzően rosszabb – részben a szakemberek nagyobb terhelése, részben gyengébb szakmai felkészültsége és/vagy elhivatottsága miatt. A családsegítők általában a kirendeltségi szabályokhoz hasonló eljárásrendet használnak, de a dokumentálás módja még kevésbé egységes, és nincs informatikai támogatása (Bódis és Nagy 2008). Az ÁFSZ 2007-ben készített interjú vizsgálatának a zárótanulmánya arról számol be, hogy az önkormányzatok eszköztára fejletlen, vagy hiányos (Ráczné 2007). Az igényfelmérés elvileg egységesen történik, az álláskereső megállapodást előkészítő interjú szabályozásban is rögzített elemei szerint. Az egységesség és a pontosság a gyakorlatban mégis elmarad a lehetőségtől vagy elvárhatótól. A szabályozás a kirendeltségeket kötelezi az interjú elemek alkalmazására – az önkormányzati intézményekben már az önkormányzaton múlik, hogy átveszik-e a rendszert, vagy sem. Bár az interjú elemek kötöttek, a gyakorlatban az ügyintéző személyes hozzáállásán múlik, hogy melyik elemet mennyire veszi komolyan: a személyes elhivatottságon kívül ugyanis nincs olyan szakmai kontroll vagy ösztönzés, ami az egységes és sikeres alkalmazásra motiválna. Nincs olyan szakmai protokoll (módszertani kézikönyv) sem, ami eligazítást adna az ügyintézőnek, hogy az interjúban felmért élethelyzetet hogyan tudja besorolni valamilyen tipikus problémacsoportba, és erre milyen támogatást vagy szolgáltatásokat ajánlhat. A Bódis-Nagy (2008) vizsgálat mintájába került települések közül például 40% önkéntes alapon, 25% általában önkéntes alapon, de időnként kötelező jelleggel szervezi a közfoglalkoztatást, míg 25% egységesen kötelez minden segélyezettet.

A kirendeltségek szakmai felügyeletét jelenleg a Nemzeti Munkaügyi Hivatal, a családsegítőket a Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet látja el, ehhez azonban sem elég kapacitása, sem kellően erős jogköre nincsen. Egyik

szervezet sem méri rendszeresen a helyi szolgáltatások eredményességét és minőségét, utóbbi esetében az ehhez szükséges adatgyűjtés is hiányzik (vö. Cseres-Gergely és Scharle 2010).

A meglévő intézményrendszer tehát – bár alapjait tekintve alkalmassá tehető rá – csak jelentős kapacitásbővítés, eszköztár-fejlesztés és a szakmai minőség javítása után lehet képes a javasolt segélyrendszer működtetésére. A szükséges fejlesztéseket a következő pont részletezi.

9.2.3 Mi biztosítaná a rendszer eredményességét?

A javasolt segélyrendszert háromféle szolgáltató (intézmény) működteti, ezek feladatait, célját és finanszírozását az alábbi táblázat foglalja össze.

2. táblázat Feladatok, célok és finanszírozás

	Munkaügyi kirendeltség	Családsegítő	Részproblémákra specializált nonprofit szolgáltatók
fő feladata	Munkaközvetítés, munkavégző képesség fejlesztése, segély- elbírálása, folyósítása	Munkába állást akadályozó személyes és családi problémák kezelése	Munkaközvetítés, Speciális egyéni hátrányok (pl. fogyatékoság) kezelése
eredmény-mutatók	Nyílt munkapiacra tartósan visszakerülők aránya, tartós munkanélküliek aránya, tartósan szegények aránya	Munkába állásra alkalmas népesség aránya (nem dolgozók között), devianciák (válás, alkohol, abúzus stb.), korai iskola elhagyás előfordulása	Nyílt munkapiacra tartósan visszakerülők aránya
finanszírozás	Központi költségvetés	Központi és helyi költségvetés	Vegyes: befogadhat nem állami támogatásokat és szolgáltatathat állami szereplőknek is.
szakmai felügyelet	Nemzeti Munkaügyi Hivatal	Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet	Nemzeti Munkaügyi Hivatal (vagy a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal)

A helyi szolgáltatások finanszírozásban alapvetően kétféle modellben tudja a központi kormányzat az eredményeséget ösztönözni: az egyik lehetőség az eredménytől függő egyösszegű juttatás (block grant), a másik az ügyfél alapú finanszírozás eredménytől függő bónuszokkal. Az első akkor érdemes alkalmazni, ha a szolgáltató érdekelt a közjó növelésében (például jól működő helyi demokrácia esetén, ha az önkormányzat működteti a szolgáltatást) és így feltételezhető, hogy amit az egyösszegű támogatásból sikerül megtakarítani a hatékonyság révén, azt a helyi közösség javára fordítja. Ha nincs ilyen külső ösztönzés (például az állami irányítás alatt álló kirendeltségi hálózat esetében), akkor a második modell jobban teljesít. A munkaügyi kirendeltségeket ebben a modellben például a szakmai presztízs (az eredményesség mérése, közzététele, összevetése a kirendeltségek között) és a döntési autonómia növelése (pl. többletforrások helyi fejlesztésű eszközökre) motiválhatja.

A magyar rendszerben elvileg már működik a kirendeltségi eredményesség ösztönzését szolgáló, megegyezés alapján kitűzött eredménycélokra épülő vezetési rendszer (MEV), illetve bevezették a kirendeltségek önértékelését támogató egységes szempontrendszert is (CAF). Az EU forrásból finanszírozott egyes aktív programok esetében készültek tervek az eredményhez kapcsolt finanszírozásra (Cseres-Gergely és Scharle 2010). Ezek azonban részben csak formálisan működnek, nem függenek össze a finanszírozással és nem alkotnak egységes rendszert.

A kirendeltségek esetében a finanszírozás input jellegű, azaz a kirendeltségi ügyintézők (évente kialakított) létszámától, és nem az ügyfelek számától függ. A családsegítő esetében más a helyzet: ott jelenleg a potenciálisan ügyfélként jelentkező lakosságszámtól függ az önkormányzat által igényelhető normatíva.

A javasolt segélyrendszer hatékony megvalósítása összefügg az önkormányzati rendszer alakulásával. Ha a politikai legitimitáció (önkormányzati választások) települési szinten marad, akkor érdemesebb a családsegítők és a kirendeltségek esetében is egységesen az ügyfél alapú finanszírozást és eredménytől függő bónuszokat alkalmazni, mivel a családsegítői hálózat kistérségi szintre emelésével ez utóbbi esetében is eltávolodik egymástól a számonkérés és a megvalósítás szintje. Ha az önkormányzati választásokat és általában a helyi közszolgáltatások politikai és finanszírozási kereteit is járási szintre emelik, akkor az is megfontolható, hogy a kirendeltségi hálózatot is a járási önkormányzat működtesse és a mindkét szolgáltatást egyösszegű juttatással finanszírozza a központi költségvetés.

Ha nem lehet politikailag legitimált szintre telepíteni és összevonni a két intézményt, akkor különösen fontos az együttműködésük motiválása, amit leginkább egy programalapú költségvetési keretben lehet biztosítani. Ennek lényege, hogy a szaktárcák és az általuk felügyelt szervezetek a kormányzati célokból levezetett feladatokra kapnak forrásokat, így a feladat (ez esetben a tartós munkanélküliség csökkentése) megoldásában érdekeltek, nem pedig saját intézményeik fontosságának igazolásában.

Mindkét esetben szükség van országos szinten megszervezett szakmai felügyeletre, módszertani támogatásra és rendszeres, egységes adatgyűjtésre. A módszertani ajánlások részletezik az együttműködési feltételek betartatásának módját, a szolgáltatási protokollokat. A segélyek elbírálásának eljárásrendjét jogszabályban is rögzíteni kell annak érdekében, hogy ezt mindenhol egységesen alkalmazzák. A szolgáltatások esetében érdemesebb valamilyeni teret adni a helyi eltéréseknek, feltéve, hogy ez nem vezet az esélyegyenlőség sérüléséhez (amit a rendszeres szakmai ellenőrzés tud biztosítani). A szolgáltatók a szakmai felügyelet által meghatározott szerkezetben kötelesek rendszeresen adatot szolgáltatni működésük eredményességéről. Az eredményesség megítéléséhez egyéni szintű adatok szükségesek, amelyek alkalmasak arra, hogy a fent említett kimeneti mutatókban (elhelyezkedők aránya, munkanélküliségi és szegénységi ráta stb.) elkülönítsék a körülményeknek (különösen a helyi gazdaság növekedése), az ügyfelek összetételének és a szolgáltató eredményességének betudható részt.

A nonprofit szolgáltatókat jelenleg többnyire pályázati alapon fizetik a munkaügyi kirendeltségek és a megvalósítás költségeit is kontrollálják, az eredményességet viszont nem, vagy nem megfelelően mérik. Ezt részben eredményen alapuló finanszírozású szolgáltatási szerződésekkel kell felváltani, amely ösztönzi a szolgáltatókat az eredményességre és szabad kezet ad a megvalósítás mikéntjére (egyúttal csökkentve az adminisztrációs terheket is). A szakmai felügyelet azonban az állami szerződéssel működő non-profit szolgáltatókra is kiterjed.

Az egy-egy szolgáltatóra kiszámított eredménymutatókat egyrészt a közös megegyezés alapján vállalt eredményekhez, másrészt a többi szolgáltató teljesítményéhez lehet viszonyítani. Az első figyelembe veszi a szolgáltató saját megítélését a szolgáltatás potenciális eredményéről, de nem ad lehetőséget a külső körülmények beszámítására. A második figyelembe veszi, hogy a külső körülmények (elsősorban a munkaerő-piaci helyzet) is változhatnak, és egyúttal ösztönöz a jó gyakorlatok alkalmazására. A kettő együttes alkalmazását javasoljuk, úgy hogy a szolgáltatóval szemben akkor kell valamilyen szankciót érvényesíteni, ha:

- | a megállapodásban vállalt mutatókat több, mint 20%-kal alulteljesítette, és
- | az eredménymutatók alapján a szolgáltatókat sorba rendezve ezen mutatók esetében a rangsor alsó 20-30%-ába került, vagy
- | az eredménymutatók alapján a szolgáltatókat sorba rendezve tartósan (két egymást követő értékelésben) a mutatók legalább egyharmada esetében a rangsor alsó 10-20%-ába került.

A lehetséges szankciók:

- | ha a finanszírozás függ az eredménytől, akkor a díjazás megfelelő csökkentése
- | kötelező szakmai átvilágítás és tanácsadás/képzés a szakmai felügyelet munkatársától.
- | szakmai autonómia időleges szűkítése.

A kiemelkedő eredményeket elérő szolgáltatók jutalmazását akkor javasoljuk, ha:

- | a megállapodásban vállalt mutatókat legalább 20%-al felülteljesítette, és
- | az eredménymutatók alapján a szolgáltatókat sorba rendezve ezen mutatók esetében a rangsor felső 30-40%-ába került, vagy
- | az eredménymutatók alapján a szolgáltatókat sorba rendezve tartósan (két egymást követő értékelésben) a mutatók legalább egyharmada esetében a rangsor felső 5-10%-ába került.

Ha az eredménymutatókról közösen egyeznek meg a finanszírozóval (tehát nem központilag meghatározottak az indikátorok), akkor a felülteljesítés mellett mindenképp érdemes figyelembe venni a rangsorban elfoglalt helyet is: ellenkező esetben a szolgáltatók erős ösztönzést kapnak arra, hogy az eredmény-megállapodásban a lehetségesnél jóval kisebb mutatókat javasoljanak. Ennek megakadályozására azt is érdemes rögzíteni, hogy a megállapodásokban senki nem vállalhat rosszabb eredményt, mint mondjuk az előző évi rangsor alsó ötödébe került legjobb szolgáltató eredménye (alsó kvintilis).

A hibajelzések és a kiemelkedő eredmények meghatározása nem szimmetrikus: nagyobb súlyt ad az alulteljesítésnek, mint a felülteljesítésnek, ami a belső javulási folyamatokat erősíti. A felülteljesítés esetében kisebb súlyt kap a rangsorban elfoglalt hely, ami lehetőséget ad arra, hogy a rossz munkaerő-piaci körzetekben működő szolgáltatók is sikeresnek minősülhessenek. A tesztelés folyamán ellenőrizni kell, hogy az itt javasolt paraméterek mennyire működnek jól: az ezek alapján kiválasztott lemaradó és sikeres szolgáltatók a részletes értékelések során is átlag alattinak, illetve felettinek bizonyulnak-e.

9.3 A JAVASLAT KÖLTSÉGEINEK RÉSZLETEI

Középtávon (2-4 év), 2012 évi Mrd forintban mért költségvetési hatások (többletkiadás/megtakarítás)				
	éves közvetlen hatás		magatartási hatás	
	alsó becslés	felső becslés	alsó becslés	felső becslés
Segélyezés				
összeg nő, jogosulti kör bővül	75	93		
jelentkeztetés a kirendeltségen	9	9		
családtagok is együttműködnek	1	1	-4	-8
mobil irodák - kirendeltség	1	1		
mobil irodák - családsegítő	1	1		
Kapcsolódó lépések				
munkanélküli járadék max. időtartam növelése 3-ról 6 hónapra	25	30		
nyugdíj előtti álláskeresői segély megszűnik	-2	-2		
lakásfenntartási tám célzását növelni	-5	-5		
tartós munkanélküliek bértámogatása	0	2	n.a.	
minimálbér differenciált csökkentése (átlagbér 30%-ára)	0	0		
bérterhek csökkentése: tb 2% ponttal	160	160		
önkéntes munka (munkatapasztalat) civil szervezetekben	3	3	n.a.	
tranzit foglalkoztatás	6	6	n.a.	
rehabilitációs szolgáltatások	9	9		
tömeges AMP (képzés, közmunka) csökkentése	-181	-129		
képzési utalvány (vagy egyéni képzési programok)	20	20	n.a.	
összetett területfejlesztési programok	20	25	n.a.	
Intézmény fejlesztés				
munkaügyi kir létszám növelése = ld. jelentkeztetés				
kir. ügyintézők (tovább) képzése	1	1		
családsegítők létszám növelése	6	6		
családsegítők (tovább) képzése	1	1		
családsegítőket kistérségi hálózatba	1	1		
családsegítők minőségbiztosítása	0	0		
családsegítő és kirendeltség közti infoáramlás	0	0		
kir/css és szolgáltatók közti szerződés minbizt	0	0		
kistérségi felnőttképző hálózat	1	1		
felnőttképzés minőségbiztosítása	1	1		
monitoring és hatásvizsgálat	+0	+0		
egyenleg	151	234		
a 2012 évi költségvetéshez képest				
	2012 (becsült)	javasolt	változás (%)	
segély	59	153	157	
munkanélküli járadék és nyes	59	87	47	
kirendeltségi hálózat	20	31	57	
hagyományos aktív eszközök	181	90	-50	
járadékkezdvezmény és járadékcsökkentés	6	168	2700	