

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

MELLÉKLET A ZÁRÓJELENTÉSHEZ

HÁTTÉRTANULMÁNYOK

**HAZA ÉS
HALADÁS**

Közpolitikai
Alapítvány

2012. MÁRCIUS 12.

TARTALOMJEGYZÉK

1. HÁTTÉRTANULMÁNY: A TARTÓS SZEGÉNYSEG CSÖKKENTÉSÉNEK LEHETSÉGES ESZKÖZEI MAGYARORSZÁGON (SCHARLE ÁGOTA)	3
2. HÁTTÉRTANULMÁNY: FKT: ELMÉLETI SZEMPONTOK ÉS NEMZETKÖZI TAPASZTALATOK (MEDGYESI MÁRTON ÉS TEMESVÁRY ZSOLT).....	86
3. HÁTTÉRTANULMÁNY: AZ ÓVODÁZTATÁSI TÁMOGATÁSRÓL (KERTESI GÁBOR ÉS KÉZDI GÁBOR)	115
4. HÁTTÉRTANULMÁNY : ELEMZÉS AZ ISKOLÁZTATÁSI TÁMOGATÁS BEVEZETÉSÉNEK TAPASZTALATAIRÓL (TÁRKI-TUDOK)	150
5. HÁTTÉRTANULMÁNY: A KÖZVÉLEMÉNY A SEGÉLYEKRŐL, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A FELTÉTELEKHEZ KÖTÖTT SEGÉLYEKRE (MEDIÁN).....	205
6. HÁTTÉRTANULMÁNY: SZOCIÁLIS ÉS LELKI TÁMOGATÁS, FEJLESZTÉS, NEVELÉS. MINDEN 10-20 CSALÁD MELLÉ ADNI EGY SZOCIÁLIS SEGÍTŐT (CONNESS KFT.).....	216

1. HÁTTÉRTANULMÁNY: A TARTÓS SZEGÉNYSÉG CSÖKKENTÉSÉNEK LEHETSÉGES ESZKÖZEI MAGYARORSZÁGON (SCHARLE ÁGOTA)

BEVEZETŐ

A szegénység újratermelődésének és generációs átöröklésének megakadályozása című projektben a Haza és Haladás Alapítványtól arra kaptunk megrendelést, hogy a tartós szegénység és tartós munkanélküliség okait és enyhítésének lehetséges eszközeit, különösen a feltételes készpénz transfereket vizsgáljuk. A kérdés nehéz és nehezen is találtunk rajta fogást: így menet közben is változott, hogy milyen részleteit és milyen részletességgel igyekeztünk megközelíteni. A jelen háttér tanulmány ennek a munkafolyamatnak is egy köztes terméke, így sok szempontból hiányos és sok helyütt egyenetlen.

A projekt egyik tanulsága azonban éppen az volt, hogy a szegénység enyhítésére megtehető lépések egyik legfőbb akadálya ma az, hogy a legfontosabb lépésekről sincsen konszenzus, sőt, az ezekről szóló érdemi párbeszéd is megszakadt. Ezért egy vállaltan félkész terméket bocsátunk most vitára, ezzel is jelezve, hogy az itt vázolt helyzetértékelés és javaslatok egy lehetséges interpretáció csak, amit készek vagyunk a vita során újragondolni és ha kell, megváltoztatni.

A tanulmány három nagyobb részre tagolódik: az első rész a helyzetképet, a második a helyzetről való közbeszédet, a harmadik pedig – ambíciózus címe ellenére, nem az üdvöztető megoldást, csak annak irányát vázolja, és néhány példát ad egy szélesebb megoldási stratégia lehetséges elemeire.

1. MEKKORA A TARTÓS MÉLYSZEGÉNYSÉG ÉS MI OKOZZA?

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

A MÚLT ÉS A RENDSZERVÁLTÁS SOKKJA

Az első történetünk arról szól, hogy miért nőtt meg hirtelen az 1990-es évek elején néhány év alatt a szegénység. A tervgazdaságban sok olyan egyszerű munkahely volt, ahol általános iskolai végzettséggel is jól lehetett keresni, és olyan közoktatás, ami inkább a tárgyi tudást, mint a készségeket igyekezett fejleszteni. A rendszerváltás néhány év alatt megszüntette ezeket a munkahelyeket, az új munkahelyeken pedig már magasabbak az elvárások, nem elég a betűket ismerni, tudni kell jól olvasni, számolni, problémát megoldani. Ebben nem a piacgazdaság a hibás, hanem a tervgazdaságnak az az öröksége,

hogy hiányoznak a kisvállalkozások, ahol a képzetlenek dolgozhatnának és azóta sem tud nőni a kisvállalkozói szektor, mert kevés a megtakarítás (tőke) illetve nagy a bürokrácia.

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

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

A SZEGÉNYSÉG TARTÓSSÁGA ÉS ÖRÖKLŐDÉSE

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

Két csatorna biztosítja a folyamatos utánpótlást. Az egyik az iskola. Ahogy a rendszerváltáskor, a szegénység ma is nagyrészt a munkapiaci esélyekkel függ össze, és aki iskolázatlan, az nehezen kap munkát és előbb-utóbb elszegényedik. A magyar iskolarendszer pedig egészen 2003-ig csaknem változatlanul őrizte azt a szerkezetet, ami minden évfjárt 15 %-át alapvető készségek nélkül ereszti ki a munkapiacra 18-23 éves korában. A másik az egyéni, családi válsághelyzetek, amiket nem tud kezelni a jóléti rendszer. A bizalmi kapcsolataink csak a legszűkebb családon belül erősek, a konfliktuskezelési eszköztárunk pedig nagyon szegényes, ezért egy viszonylag hétköznapi, gyakran előforduló sokk (betegség, baleset, válás, munkahely elvesztése) is nagyon könnyen vezet olyan személyes krízishez (depresszió, öngyilkosság, alkoholizmus), aminek a megoldásához már szakértő segítsége kellene – ez a segítség pedig a legtöbbször számára nehezen elérhető vagy nem elég jó minőségű.

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

gítséget: szülei féltik attól, hogy más utat járjon, mint ők, és a többségi környezet is azt sugallja, hogy a lemaradása reménytelen, belőle úgysem lesz semmi. Ennek ellentmondó pozitív mintákat pedig alig lát maga körül.

TEHETETLEN KORMÁNYZATOK ÉS TÜRELMETLEN SZEKÉRTÁBOROK

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

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

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

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

1.1. MIÉRT NAGY ÉS TARTÓS A SZEGÉNYSÉG MAGYARORSZÁGON?

A MÚLT ÉS A RENDSZERVÁLTÁS SOKKJA

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

A rendszerváltás néhány év alatt megszüntette ezeket a munkahelyeket: a KGST piacra, elavult technológiával termelő ipari és mezőgazdasági vállalatokat bezárták vagy privatizálták, a gyorsan beáramló külföldi tőke a könnyűiparban, gépgyártásban magasabb technológiával működő gyárakat épített, a gyorsan fejlődő pénzügyi szolgáltató szektor, sőt már a kereskedelem is számítógépes rendszerekre épült. Az új munkahelyeken így már magasabbak az elvárások, nem elég a betűket ismerni, tudni kell jól olvasni, számolni, problémát megoldani (Köllő 2009). Ebben nem a piacgazdaság a hibás, hanem a tervgazdaságnak az az öröksége, hogy hiányoznak a kisvállalkozások, ahol a képzetlenek dolgozhatnak. Nyugat Európában ugyanis a képzetlenek közel olyan arányban dolgoznak, mint a diplomások, de jellemzően kisvállalkozások adnak nekik munkát.¹ Összevetve a nyugati és a hozzánk hasonló fejlettségű dél-amerikai országokat, a mainál legalább kétszer annyi kis- és családi vállalkozásra lenne szükség ahhoz, hogy megközelíthessük a teljes foglalkoztatást. A kisvállalkozói szektor regenerálódását nem csak a tőkehiány akadályozza, és nem is csak az, hogy a szocializmus 40 éve alatt megszakadt a családi gazdaságokban felhalmozódó tudás és anyagi tőke átöröklítése. A gyenge és bizonytalan üzleti környezet is erős korlátot jelent: az adminisztratív terhek többnyire jobban sújtják a kisvállalkozásokat, mint a nagyokat és a politika (klientúrák) által befolyásolt piacokon a kisebb szereplők számára nehezebb a belépés és a túlélés is (Reszkető és Váradi 2011).

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

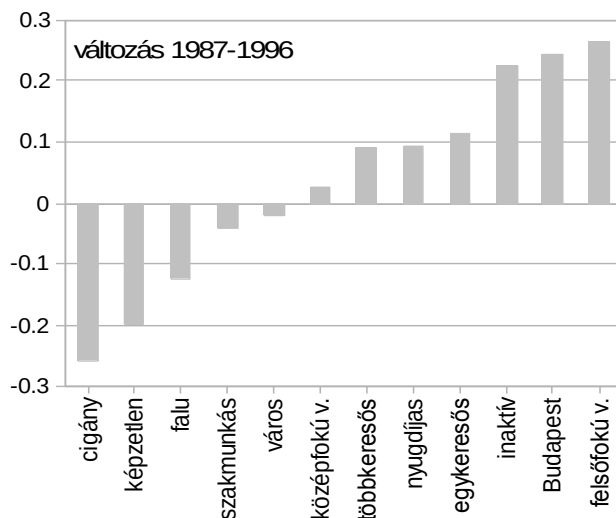
A szegénységet azért érezzük mégis nagynak, mert az egyenlőtlenségek korábban vagy csökkentek, vagy (80-as évektől) lassan nőttek, és ehhez képest a rendszerváltás első pár éve sokszorú volt. A rendszerváltás előtt is volt szegénység, de a szegények aránya inkább csökkenő tendenciát mutatott, és voltak jövedelmi különbségek is, de ezek a második világháború utáni időszakban vagy csökkentek, vagy csak viszonylag lassan nőttek (Kemény 1972). A jövedelmi egyenlőtlenségek már az 1980-as években elkezdtek növekedni az óvatos liberalizációs lépések következtében, de korántsem az 1989 után ta-

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

pasztalt ütemben. A tartós munkanélküliség² a rendszerváltásig lényegében ismeretlen volt, a 90-es évek első éveiben viszont gyorsan tömeges méretet öltött. Az 1996-os mélyponton az aktív korú népesség 52%-a dolgozott, 6%-a munkanélküli volt, és a munkanélküliek több mint fele egy éven túl nem talált állást.

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

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



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

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

A régiók lemaradását elvileg enyhíthette volna a munkavállalók mobilitása, de az ágazatok, szakmák és régiók között egyaránt kicsi a mozgás (Balogh és Róbert 2008, Berde és Scharle 2004, Cseres-Gergely 2004). Sőt, a leszakadó régiókban még ez a kicsi mozgás is a leszakadást erősítette: egyfelől, az elvándorlók iskolázottabbak, másfelől a bevándorlók gyakran a máshonnan kirekesztett családok, csoportok (Kertesi 2006, Virág 2010).

² Tartós munkanélkülinek itt azt tekintjük, aki nem dolgozik, és legalább egy éve keres munkát. A munkanélküliség itt használt fogalmairól lásd a Függelék 1. táblázatát.

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

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 csökkent, mint nőtt. Ha csak azok lennének szegények, akik a rendszerváltáskor azzá váltak, vagy azok a családok, akiknek átmenetileg, például gyerekvállalás miatt csökken az egy főre jutó jövedelme, akkor az utóbbi tizenöt évben már kellett volna látnunk valami javulást. A szegények aránya azonban nagyjából változatlan – amint kikerül valaki a szegénységből, valaki más lép a helyébe.

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

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

A közoktatás gyenge teljesítményét nagyrészt az elmaradt beruházások magyarázzák: a pedagógiai módszerek elavultsága és az alacsony bérek, ami miatt erősen lecsökkent a tanári szakma presztízse. Az Európai Unió országai átlagosan a hazai össztermék (GDP) 3-4%-át költik közoktatásra – ehhez képest a hazai 3.2% körüli ráfordítás közepesnek számít. Nem a ráfordítás mértéke, hanem a hatékonysága okozza a problémát. Nem az a probléma, hogy ne lenne elég iskola, vagy elég tanár az iskolákban – hanem az, hogy milyen képességű a tanár és milyen minőségű a tanítás. A pedagógusok többsége az érettségin 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 2007). A 2003-tól elindított továbbképzési programok ugyan javítottak valamit a helyzeten, de ezeknek a folytatása most bizonytalan, a tanárképzés törzsanyagába az új módszertanok pedig még nem épültek be.

A közoktatás gyenge teljesítménye azzal is összefügg, hogy a rendszerváltáskor az önkormányzatok kezébe adták az iskolákat és egyúttal leépítették a korábbi szakfelügyeleti rendszert. Csaknem tizenöt év telt el úgy, hogy az iskolák teljesítményét senki nem ellenőrizte, vagy ha mégis, a rosszul teljesítők nem kaptak érdemi szakmai segítséget a működésük javításához. Nincs olyan, országos felügyeleti és

mentori rendszer, ami a lemaradó iskolákat azonosítaná, és szakmai támogatást adna számukra.⁴ 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 harmadik fő utánpótlási csatornája lehet egy egyéni vagy családi válsághelyzet, pontosabban az, hogy ezt nem tudja kezelni a jóléti rendszer. A bizalmi kapcsolatok csak a legszűkebb családon belül erősek (vö Kopasz et al 2008, Messing 2006), a konfliktuskezelési eszköztárunk pedig nagyon szegényes, ezért egy viszonylag hétköznapi sokk (betegség, baleset, válás, munkahely elvesztése) is nagyon könnyen vezet olyan személyes krízishez (depresszió, öngyilkosság, alkoholizmus), aminek a megoldásához már szakértő segítsége kellene. Ez a segítség pedig a legtöbbször számára nehezen elérhető vagy nem elég jó minőségű. A kisebb településeken gyakran még a családsegítő sem működik, a szakosodott ellátások (adósságkezelés, pszichiátria, drogambulancia stb.) pedig többnyire csak a nagyvárosokban elérhetők. A szociális felsőfokú végzettségűek aránya például a gyermekjóléti szolgáltatásokban nem éri el az 50 százalékot, a területi gyermekvédelmi szakszolgálatokban a foglalkoztatott első fokú végzettségűek mintegy 25 %-ának van szociális képesítése, a gyermekvédelmi szakellátásban még rosszabb ez az arány (Pataki és Somorjai 2007). A meglévő szolgáltatások hatékonyságát csökkenti a társszakmák és intézmények közötti együttműködések hiánya: elvétve fordul elő, hogy a családsegítő, az orvos, és a munkaügyi kirendeltség munkatársa közösen oldaná meg egy ügyfél problémáját, vagy legalább átadná egymásnak az eset kezelését segítő információkat (Pataki és Somorjai 2007, Ráczné 2007).

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 (Váradiné 2004, Virág 2010).

Ez is több folyamat eredménye. A szülők többségének alacsony az iskolázottsága, ami nem csak a munkahelyektől, hanem a továbbtanulástól is elzárja őket, és gyakran azoktól a szolgáltatásoktól is (orvos, családsegítő, lakhatás), ami a munkavégző képességük, egészségük megőrzését segítené. Az ellátások elérését a lakóhely (a falvakból nehezen megközelíthetők a szolgáltatást működtető városok) és a 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 betegségeire.⁶ 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. Anyja otthon van, ezért nem kerül bölcsődébe, és óvodába is csak akkor, amikor már muszáj, így későn és kevesebb ideig kap szakavatott

⁴ 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.

⁵ A szegénység és a mélyszegénység és más hasonló fogalmak meghatározását lásd a Függelék 1. táblázatában.

⁶ 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.

fejlesztést (Havas 2004, Kertesi és Kézdi 2008). Ezzel a hátránnyal kezdi az iskolát, ahol a tanárok többségének nincs rá eszköztára, hogy a felzárkózásban segítse, és ahol nagyon hamar kezdődik a mért képesség szerinti szelekció. A lassabban haladó gyerekek előbb kisegítő csoportba, majd külön iskolába kerülnek, ahol viszont ritkán kapnak érdemi fejlesztést (Havas 2008). A gazdagabb és szegényebb családok a nagyobb településen már elkülönülve laknak, a szegény vagy iskolázatlan szülők gyermekei gyakran osztály-, vagy iskola szinten is elkülönítve tanulnak, illetve előfordul, hogy a település egésze vált a hátrányos helyzetű népesség gettójává (Havas 2008, Kertesi és Kézdi 2009a, b).⁷ Aki nyolcadikra nem olvas szépen és nem számol gyorsan, az pedig szinte biztosan olyan szakiskolába kerül, ahol ezeket a készségeit már nem is fejlesztik tovább (Gerő et al 2006, Havas-Liskó 2005, Kertesi-Kézdi 2004, 2009b). Mire 17 éves lesz, kint találja magát egy olyan munkapiacon, ahol e készségek nélkül senkinek nem kell, és a felnőttoktatásban sem kap második esélyt, mert a képzési programokban általában érettségi a feltétel.

A korai szelekció, a szabad iskolaválasztás, a szétaprózott önkormányzatokra bízott iskolafenntartás és a középosztály önérdelke együtt egy olyan, erősen szegregáló iskolarendszert hozott létre, amely inkább felnagyítja, mint csökkenti az otthonról hozott hátrányokat, így alig, vagy nagyon rossz hatásfokkal nyújt felemelkedési utakat (Havas 2008). Bár bevezetésüket éles viták övezték, az 2003-ban elkezdett esélyegyenlőséget javító oktatási reformok ezen a téren vitathatatlanul komoly eredményeket hoztak: a programokat követő, rendkívül alapos hatásvizsgálat szerint a módszertani fejlesztések eredményeként a hátrányos helyzetű tanulók és ezen belül a roma tanulók lemaradása úgy csökkent, hogy közben a nem roma tanulók eredményei sem romlottak (Kézdi és Surányi 2008). A programok folytatása azonban kétséges, a pedagógia gyakorlatban eddig elért eredményeik pedig további támogatás nélkül nem lehetnek tartósak (Reszkető et al 2009).

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

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 akit csak lehet, megvédjünk a szegénységtől: korábban engedjük nyugdíjba, tovább tartsuk otthon gyesen, hosszú ideig biztosítsuk a munkanélküli ellátását (Vanhuyse 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 gyese mellett munkavégzés radikálisan visszaesett (Scharle és Duman 2011).

Ez a stratégia később visszaütött: a képzetlenek számára a gazdasági növekedés sem teremtett munka-lehetőséget, sőt, a jóléti kiadások növekedése miatt emelni kellett a béreket terhelő járulékokat, ami

⁷ A jobb háttérű gyerekek vagy eleve jobb iskolába kerülnek, vagy a gyenge iskolába kerülő, gyorsabban haladó gyerekeket a tehetősebb szülők erősebb iskolába viszik – a szegényebbek ezt ritkán tudják megoldani. Erről lásd még a 3.1. alfejezetet.

(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, viszszaemlékezve is, tízévesi tétlenséget kért számon a kormányzatoktól.⁸ 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 segélyt, a munkanélküliek meg nem akarnak dolgozni (általában, vagy mert cigányok, és inkább máson élősködni, lopni, rabolni), vagy legalábbis nincsenek kellően ösztönözve a munkavállalásra. A másik szerint az a baj, hogy az állam nem áldoz eleget (pénzt, szolgáltatásokat) a szegénység enyhítésére, a többség pedig rasszista és kirekeszti a szegényeket, cigányokat. A két nézet vitájából két, nagyjából a politikai bal és jobboldallal átfedő és egymás mellett elbeszélő szektábor alakult ki. Ez tovább nehezíti a megoldást, mert eltereli a figyelmet a tényekről. Az ismeretek helyett az érzelmek alapján ítéljük meg a megoldási javaslatokat, így nincs együttműködés, sőt, amit az egyik tábor épít, azt a másik lebontja.

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

A döntéshozókészítésért és a végrehajtásért felelős intézmények esetében is gyenge az érdekeltség a jó működésre: nincs, vagy csak a számviteli-, jogi szabályszerűségeket 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 megvalósítása, így csak olyan nyers mutatók képzésére alkalmas, ami csak a legnagyobb működési hibákat teszi láthatóvá. Van értékelés, de nem rendszeres, nem szisztematikus, nem konkrét, és nem kap kellő nyilvánosságot. Maguk a kitűzött célok is ritkán elég konkrétak ahhoz, hogy az értékelés pontos lehessen. Van visszacsatolás is, de gyakran lassú, így már nagyra nőtt problémákra kell reagálni. Az egyetlen biztosan működő jelző a kiadások meglódulása: a nem anyagi természetű, vagy nem azonnal látható hatásokra alig reagál a rendszer. A döntések szokásos időhorizontja rövid, illetve a túlzott 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).

⁸ 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.)

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 hárították a problémát, hogy az önkormányzati szintre delegálták nem csak a segélyezést, de általában a szegénység és a belőle fakadó helyi konfliktusok kezelését is.⁹ Ez azonban legfeljebb a növekvő feszültség elrejtésére volt alkalmas, és arra is csak ideig-óráig. Ha eddig nem lett volna nyilvánvaló, az utóbbi két évben az emberéleteket is követelő helyi konfliktusok egyértelműen jelzik: 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 eddigi erőfeszítéseit eddig szinte kizárólag – fontos kivétel a már említett közoktatási reform – a költségvetési kényszerek és rövid távú politikai szempontok motiválták. A viszonylag jelentős forrásokkal támogatott, de rosszul felépített, illetve rosszul célzott munkaerő-piaci programok nem növelték érdemben a foglalkoztatást. A programok hasznélvezői többnyire nem a leginkább rászorulóknak, a munkavégző képességet támogató szolgáltatások kínálata szűk, minőségük egyenetlen, a munkahelyteremtő- vagy bértámogatások többsége pedig támogatás nélkül is létrejövő állásokat finanszíroz (O’Leary et al 1998, Bódis et al 2005, Bódis és Nagy 2008). Nem épültek ki, vagy szűkös kapacitásokkal, szórványosan működnek azok a szociális és munkapiaci szolgáltatások, amelyek személyre szabott segítséget nyújtanának a munkapiacra, a közösségi életbe való visszatérésre, a szegénységből való kilábalásra. Az állami munkaügyi apparátus és az önkormányzati szociális szolgáltatók kapacitása létszám és szakmai felkészültség tekintetében is korlátozott (Cseres-Gergely és Scharle 2010), ami különösen igaz a magas munkanélküliségű, elmaradott vidékek településeire (Fazekas 2001, Nagy 2008, Kozma et al 2010)). Az állam nem lépett fel erélyesen az etnikai diszkriminációval szemben, sem a munkapiacra, sem a közszolgáltatásokban. A lakhatási támogatások zöme nem a mobilitást és nem is a szegénység enyhítését, hanem a középosztály vagyonának gyarapodását szolgálja (Hegedüs és Somogyi, 2007). A szegregált és alapvető infrastruktúrát is nélkülöző telepek felszámolása már az elkészült tervek szerint is olyan lassan halad, hogy az újratermelődést sem tudja megfékezni – a megvalósítása pedig még ennél is lassabb. Az egészségromlást megelőző népegészségügyi intézkedéseket hiába dolgozta ki a szakma – egy kormányzat sem akadt, amely komoly és tartós erőfeszítést tett volna a bevezetésükre.

A képzetlen népesség munkanélküliségére egy poszt-szocialista ország sem talált még igazán hathatós megoldást, és a magyar helyzet több okból még az átlagosnál is nehezebb. Az induló helyzetünk rosszabb volt: az iskolázatlan népesség aránya magasabb, a piacgazdasági áttérésben választott stratégiánk (illetve a települési önkormányzati rendszer) pedig az egyenlőtlenségek növekedése szempontjából a lehető legrosszabb. A gyors privatizáció gyorsan megnövelte a munkanélküliséget, az ellátórend-

⁹ Az erős települési szintű önkormányzatokról hozott 1990-es döntés okait itt nem tárgyaljuk. Az ezt megelőző, meglehetősen szerteágazó vita összefoglalását lásd például Szűcs (2006).

szer pedig elsősorban az inaktivitást¹⁰ 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 20 éves távlatban nem sikerült olyan nagy és stabil növekedési ütemet elérni, ami ellentételezni tudta volna a leszakadást erősítő, fent vázolt folyamatokat.

A magyar társadalom-szerkezet száz-százötven éves torzulásai, az elszenvedett sérelmek és ezek feldolgozatlansága meggyengíti az alkalmazkodóképességünket, az elitekét és az alacsonyabb státuszú népességét is (Bibó 1990, Hankiss 1986). Paternalizmusra vágyunk, nem hisszük, hogy képesek vagyunk sorsunk alakítására, nem bízunk egymásban, nem kooperálunk, és nem toleráljuk a másságot, semmilyen formában (Tóth 2010). Ezt tetézi, hogy a hátrányos helyzetű népesség jelentős része roma származású és külső jegyek alapján megkülönböztethető, ami növeli a diszkrimináció és a bűnbakképzés kialakulásának esélyét.

Végül, az összehangolt, közös cselekvést nagyon megnehezíti, hogy 1998-tól¹¹ 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.

1.2. KORÁBBI KÍSÉRLETEK A PROBLÉMA MEGOLDÁSÁRA

Az elmúlt bő tíz évben több kormányzati kísérlet is történt, ami kifejezetten a tartós munkanélküliség és szegénység csökkentését célozta, vagy ezen belül a probléma valamelyik részét, például a gyerek-szegénységet. A következő táblázatban a fontosabb kísérletek probléma-értelmezését, eszközét és eredményét mutatjuk be. A listát 1994-től indítjuk: megítélésünk szerint ugyanis az ezt megelőző szakpolitikai lépések inkább a probléma kialakulásában, mint megoldásában játszottak szerepet, amit az előző részben már áttekintettünk.

¹⁰ Inaktívnak itt azt tekintjük, aki munkaképes korú ugyan (15-64 éves), de nem dolgozik és nem is keres munkát. A szegénység és a munkanélküliség itt használt fogalmainak meghatározását lásd a Függelék 1. táblázatában.

¹¹ Míg a polarizáció tényét és annak káros hatásait kevesen vitatják, abban már megoszlanak az elemzői vélemények, hogy ezért mennyire okolhatók pusztán a politikai rendszer egyes elemei (például a miniszterelnök elmozdítását megnehezítő konstruktív bizalmatlansági indítvány szabálya) és történeti folyamatok (Körösi 2009), vagy a Fidesz konzervatív fordulata is (Lakner 2007, Tóth 2001, Tóka 2005). Az mindenestre dokumentált tény, hogy az antikommunista retorika, az ellenfél és az előző rendszer bűneinek együtt említése erőteljes szerepet kapott a Fidesz kommunikációs eszköztárában, amire az MSZP a demokrácia ellenesség vádjával válaszolt (vö Horváth 2006, Lakner 2007, Szabó 2004).

0-1. 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 közfoglalkoztatás 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 (járulékcsoökkentés ellenére is)
2002-2006 MSZP-SZDSZ	2003-tól	halmozott hátrány	komplex helyi fejlesztési programok	félúton kifulladás, 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 kérdéses
	2005	célzás (alulfizetés)	rendszeres gyermekvédelmi támogatás beépítése a családi pótlékba, családi pótlék differenciálása	hozzáférés javult, gyerekszegénység csökkent, de vitatott (vö javaslatok a csp természetbeni fizetésére)
	2005	halmozott hátrány	Roma Évtized program indítása	nem tudjuk / csekély (érintettek 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 minimálbérre korlátozzák
2006-2010 MSZP-SZDSZ	2007	kereslet: ösztönzésre van szükség	célzott járulékcsoökkentés tartós munkanélkülieknek (Start extra és plusz)	50 feletti férfiak esetében lehetett hatása, de igénybevétele kicsi, áttörés nincs
	2008	kínálat: ösztönzésre van szükség	biztosítási ellátásokban a hozzáférés szigorítása, szigorúbb együttműködési szabályok a szoc.segély és rokkantsági ellátásra	nem tudjuk, nőhetett az aktivitás és a foglalkoztatás is, főleg az iskolázottabbak esetében
	2009	kínálat: ösztönzésre van szükség	ÚMP: 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	járulékcsoökkentés	munkaerő-kereslet nőtt
	2009	motiváció	beóvodáztatási támogatás	igénybevétele nőtt
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 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 bekerülnek a kormányzati eszköztárba is – erre pedig gyakorlatilag nem volt példa az elmúlt húsz évben. 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.

A fenti kísérletek némelyike hozott ugyan rész-sikereket, de átütő, tartós és fenntartható megoldást egyik sem. Többségük abból indult ki, hogy a probléma gyökere a segélyezés, ami csökkenti a munkanélküliek munkavállalási kedvét. Ennek az ellenősztönzésnek az enyhítése érdekében csökkentették a munkanélküli ellátások összegét, rövidítették az időtartamát, vagy szigorították a jogosultság feltételeit. Ez a megközelítés azonban jól megfért 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 szigorítások nem növelték a kínálatot (a szegénységet viszont igen), a közmunka viszont túl sokba került ahhoz, hogy nagy volumenben sokáig működtessék. A sorozatos szigorítások hatásvizsgálatai mind hasonló eredményre jutottak (lásd Bódis et al 2005, Balás et al 2011).

A mélyszegénység enyhítésére tett kísérletek (rgyt beolvasztása a családi pótlékba, minimumjövedelem) esetében az eszközök kiválasztása és megtervezése a szegénység enyhítésének szempontjából jó volt, a sikerükhöz azonban hiányzott, hogy nem kezelték (kommunikációval, kapcsolódó más eszközökkel) az előre megjósolható és részben jogos (például a negatív munkakínálati hatások miatti) ellenvéleményeket.¹² Ezért már cikluson belül visszavonták, vagy a következő ciklusban nagyrészt hatástalanították ezeket a lépéseket.

A munkakereslet képzetleneket célzó ösztönzésére tett első lépés (a járulékkedvezményt nyújtó START kártya kiterjesztése a tartós munkanélküliekre) csak 2007-ben történt, és nem készült még alapos hatásvizsgálata. A program felépítése elméletileg jó, de azt csak egy részletes hatásvizsgálat alapján lehet majd megítélni, hogy mennyire volt költséghatékony. A 2009-es célzott járulékcsoökkentés (az ehó eltörlése) előzetes hatásvizsgálatai szerint eredményes volt (Elek és Scharle 2010). Egy korlátja van azonban, éspedig az, hogy nem lehet megismételni, azaz a jelenlegi adó- és járulérendszerben nincs lehetőség még egy ennyire világosan jól célzott és relatíve olcsó lépésre.

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).

¹² Az rgyt és a családi pótlék átalakításának gyermekes családokat érintő hatásáról lásd Benedek és Scharle 2006, a szegénységre vonatkozó általános hatásáról lásd például Gábos és Szívós 2008. A rendszeres szociális segély átalakításának célzást javító hatásáról lásd Nagy 2008. A segélyszigorítások politikai kontextusáról lásd Duman és Scharle 2011.

1.3. KIK LESZNEK ÉS KIK MARADNAK TARTÓSAN SZEGÉNYEK?

Mint láttuk, a tartós szegénység szorosan összefügg a munkapiaci helyzettel, a munkalehetőségek tartós beszűkülésével. Bár vannak olyan tényezők is (mint például gyerekek száma, vagy családi krízisek) amelyek egyéni szinten hozzájárulhatnak az elszegényedéshez, az eddigi kutatások arra utalnak, hogy ezeknek a szerepe másodlagos, és nagyrészt az országos szintű gazdasági és társadalompolitikai folyamatok határozzák meg, hogy milyen csoportokat milyen mértékben sújt a tartós állástalanság kockázata.

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 a depressziós térségekben, és végül az őket sújtó diszkrimináció miatt is (Kertesi 2004).

A mélyszegénység és a halmozottan hátrányos helyzet azonban távolról sem kizárólag a romák problémája: a mélyszegények nagyjából harmada-fele kerül ki roma családokból (Ladányi és Szelényi 2002, Havas 2008). 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. A szolgáltatásokhoz való rosszabb hozzáférés és az elérhető szolgáltatások rosszabb minősége miatt a mélyszegény roma családok gyermekeinek még súlyosabbak a hátrányai.

A TARTÓS SZEGÉNYSÉG NAGYSÁGA

A rendszerváltást követő években különféle számítások 3 és 9 % közöttire 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 (lásd a függelék 2. táblázatát).

A tartós szegények aránya szórványos adatok szerint az elmúlt évtizedben valamelyest csökkent. Kapitány és Molnár (2005) szerint 1996 és 2001 között még romlott az átlagos jövedelmi mobilitás Magyarországon, és ezen belül különösen a legsó jövedelmi tizedbe tartozóké. Az egyenlőtlenségi és szegénységi mutatók azonban 1996 óta egészen a pénzügyi válságig lassú javulást, majd stagnálást mutattak (Gábos és Szivós 2008). A tartós szegénység az 1992 és 1994 közötti években (és magas, 60 %-os szegénységi küszöbvel számolva) 7,1% lehetett (Spéder, 2000), míg a 2004-2006 években mindvégig szegények aránya már valamivel alacsonyabb volt, 5% körül alakult (Lelkes és Zólyomi, 2009).¹³

A jövedelmi szegénység és a nélkülözés más formái (lakásszegénység, élelemre, fűtésre, rezsire nem jut elég) általában együtt járnak. A halmozott depriváció (lásd 2. táblázat) különböző, eltérő módszerű becslések szerint a háztartások 7-11%-ában fordul elő (Havasi 2008, Spéder 2004, Ladányi és Szelényi 2002, Medgyesi 2004, Bass et al 2007). Bass és szerzőtársai (2007) szerint 2001 és 2006 között a tartó-

¹³ A két becslés nagyjából azonos módszerrel számol, Spéder (2000) a KSH HKF felvétele, Lelkes és Zólyomi (2009) pedig az EU-SILC adatai alapján.

san 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).¹⁴

A tartósan állástalan népesség létszámát több lakossági adatfelvételtől is viszonylag pontosan meg lehet becsülni. A KSH 2005. évi mikrocenzusa szerint a 20-59 évesek 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, vízöblítéses wc, vagy nem teljes komfortos a lakás) és a háztartásban senki nem dolgozik. Ezzel a meghatározással a tartósan nem dolgozók 12 %-a, a teljes 20-59 éves népesség 2,7 %-a minősül mélyszegénynek.

0-2. táblázat: A tartós mélyszegénységben élő, tartósan nem dolgozó aktív korú népesség aránya (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 megyéket a függelék 4. táblázatában bemutatott becslés alapján soroltuk be. A két "leszakadó" megye Borsod és Szabolcs. Nagyváros: 6750 fő felett, kis falu: 600 fő alatt. Az első határt a település szintű Tstar adatok részletes vizsgálata alapján ott húztuk meg, ahol több mutatóban is szakadást találtunk. A másodikat a falugondnok normatíva jogosultsági határához igazítottuk. Forrás: saját számítás KSH 2005. évi Mikrocenzusa alapján.

A tartós mélyszegénység kockázata a kisebb településeken és a rosszabb helyzetű megyékben magasabb: legnagyobb a borsodi és szabolcsi falvakban (2. táblázat). A tartós mélyszegénységben élők fele ebben a két zónában él: a két leszakadó megyében, illetve kétezer lelkesnél kisebb faluban.

TERÜLETI ELTÉRÉSEK A SZOLGÁLTATÁSOK ELÉRHETŐSÉGÉBEN

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 többi csak a 2 vagy 10 ezer lakosnál nagyobb településeken (részletesen lásd a függelék 6. táblázatát). 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.

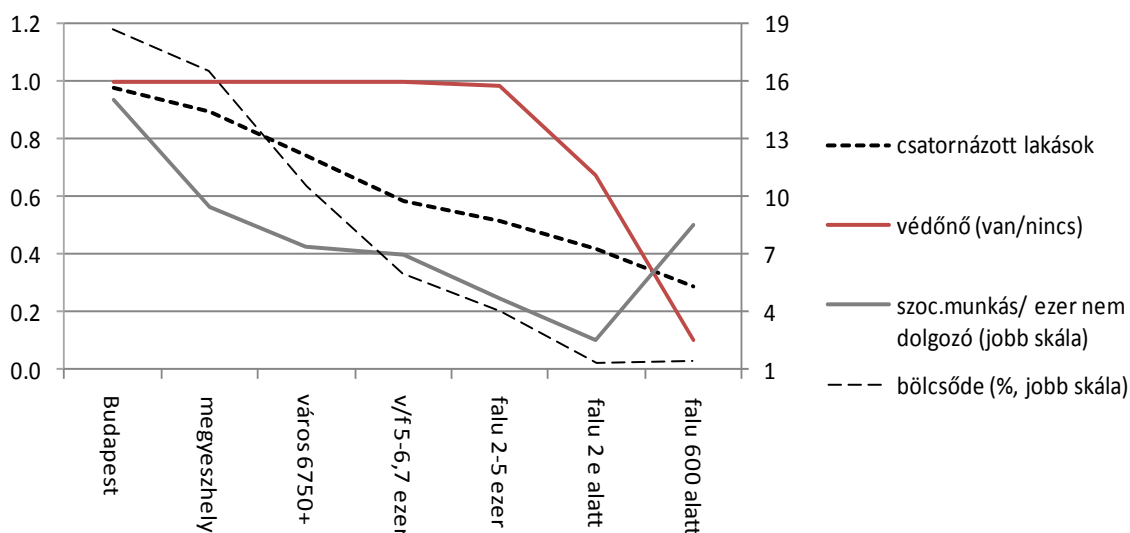
Megfelelő adatok hiányában nem tudjuk vizsgálni a közösségi közlekedés területi különbségeit. Korábbi kutatások szerint a körzetközpont és a kistérség második legnagyobb településének elérhetősége a

¹⁴ A nem jövedelmi jellegű szegénységről és a halmozott deprivációkról lásd még az x. számú függelékét.

környék falvaiból (amit a buszok vagy vonatok reggeli és az esti menetrendje és a bérlet ára szab meg) az egyik legerősebb tényező a helyi munkanélküliség alakulásában (Köllő 1997, Kertesi 1999).

A szolgáltatásokat négy dimenzióban (foglalkoztatás, oktatás, egészségügy, lakhatás) vizsgáltuk. Ezek mindegyikében több szolgáltatás, többféle mérőszámát is megnéztük, ezek közül a 2. ábra egyet-egyet emel ki: olyan mutatókat, amik erősen meghatározzák a szegénység újratermelődését és hozzáférőségükben komoly hiányosságokat találtunk.

2. ábra: Egyes jóléti szolgáltatások hozzáférhetősége településméret szerint



Forrás: Saját számítás település szintű TSTAR adatok alapján. A mutatók pontos meghatározását lásd a 3. 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. 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. Azaz például egy Sopron környéki kis faluban is magasabb az átlagnál a csatornázatlan lakások aránya, de egy borsodi faluban ennek is a duplája. Az alábbi táblázat ezeket a különbségeket mutatja: minél kisebb egynél a mutató értéke, annál nagyobb a rosszabb helyzetű megyék hátránya – az adott településtípuson belül.

0-3. táblázat: Eltérés a jó és rossz helyzetű megyék ellátottsága között (rossz/jó hányadosa)

	csatornázott lakások	védőnő	szoc.munkás/ ezer nem dolgozó	bölcsőde, csana	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
v/f 5-6,7 ezer	0,92	1,00	0,60	1,49	0,75
falú 2-5 ezer	0,92	1,01	1,67	0,70	0,71
falú 2 ezer alatt	0,64	1,11	0,98	0,73	0,71
falú 600 alatt	0,53	0,98	0,65	0,84	0,65
Bk: falú 1000 alatt	0,58	0,26	0,32	0,00	0,41

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

Magyarázat: az egyes indikátorok átlagos értékének hányadosai, ahol az indikátorok: csatornázott lakás = csatornázott/ összes, 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 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 megyék hasonló településein minden negyedikben van védőnő. Ilyen mértékű leszakadást 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 nagyobb a roma aránya.

1.4. A JÓLÉTI SZOLGÁLTATÁSOK KERESLETE ÉS KÍNÁLATA

A fentiek alapján úgy tűnik tehát, hogy a szegénység enyhítését vagy megelőzését célzó szolgáltatások nem mindenütt érhetők el az országban és ez hozzájárulhat a tartós mélyszegénység kialakulásához. Ebben az alfejezetben azt igyekszünk felderíteni – elsősorban a meglévő szakirodalom és adatok alapján –, hogy mekkora és milyen minőségű a fontosabb közszolgáltatások kínálata az oktatás, egészségügy, foglalkoztatás, lakhatás területén. A lakossági igényekről (keresletről) is igyekeztünk összegyűjteni a fellelhető szakirodalmat, erre ugyanis később szükségünk lesz a megoldási lehetőségek feltárásához.¹⁵

¹⁵ Ha egy adott szolgáltatást a társadalom szempontjából optimálisnak ítéltéhez képest kevesebben vagy kevésbé vesznek igénybe, a megoldás szempontjából nem mindegy, hogy ezt hozzáférési korlátok, vagy érdektelenség okozza-e: előbbi esetben a kapacitásokat kell növelni, utóbbi esetben a fogyasztókat motiválni.

BÖLCSŐDE

A 3 éves kor alatti napközbeni ellátás (családi napközi, bölcsőde) még a nagyobb városokban sem elérhető minden család számára, a 10 ezer alatti települések többségében pedig egyáltalán nem létezik (Reszkető et al 2010). 2010-ben a bölcsődés korú gyerekek 13 %-a járt bölcsődébe vagy családi napközibe, és ez az arány még kisebb az iskolázatlan szülők gyerekei esetében (KSH 2011).

ÓVODA

A 3-6 éves korúak számára az óvodai férőhely általában biztosított (5 éves kortól kötelező is): a 600 fősnél nagyobb települések 95-100 %-ában van óvoda és a 4 éves és idősebb gyerekek 90-96 %-a óvodába jár. Az óvodába későn kerülő gyerekek viszont zömmel olyan családokban élnek, ahol a szülők iskolai végzettsége alacsony és nem kapják meg a koruknak megfelelő fejlesztést. Az összes 3 éves gyerekek kétharmada óvodás, de a 8 osztályt sem végzett anyák 3 éves gyerekei közül kevesebb, mint egyharmad jár óvodába (Kézdi és Kertesi 2011). Mint Kertesi és Kézdi (2011) kimutatja, ezt részben a férőhelyhiány (kínálat) részben a szülők motiváltsága vagy más keresleti korlátok magyarázhatják. Az óvodai férőhelyek hiánya elsősorban azokat a településeket sújtja, amelyekre a krónikus munkanélküliség, a tartós mélyszegénység és a cigány népesség magas aránya is jellemző (Havas, 2004; Kertesi és Kézdi, 2008). Kézdi és Kertesi számítása szerint nagyjából 9-10 ezerrel több férőhelyre lenne szükség ahhoz, hogy az iskolázatlan szülők gyerekei a szakiskolát végzett anyák gyerekeihez hasonló arányban járhasanak óvodába (ez a 3 éves korúak esetében 78 %-ot, a 4 éves korúak esetében pedig 93 %-ot jelent). Ennek költsége nem éri el az évi 5 milliárd forintot.

Az óvodai nevelést általában magas színvonalúnak ítélik a hazai szakértők (Danis et al 2011: 36), amit visszaigazol az is, hogy az iskolai teljesítményt vizsgáló kutatások szerint a hosszabb (korai) óvodába járás javítja a gyerekek későbbi teljesítményét (Havas et al 2002, Kertesi és Kézdi 2011, Hámori és Köllő 2011, Molnár 2011). Anekdotikus tapasztalatok szerint az óvoda esetenként még ott is képes a hátrányos helyzetű gyerekeket integráltan, nagy odafigyeléssel fejleszteni, ahol az iskola gyenge színvonalú és szegregáló (Reszkető 2010). Arra is van példa azonban, hogy az óvoda-pedagógus bizalmatlan a szegény és /vagy roma családokkal szemben, nincs arra felkészítve, hogy hogyan építsen ki bizalmi kapcsolatot olyan szülőkkel, akik tőle nagy társadalmi távolságra állnak, esetleg más nevelési gyakorlatot követnek, és így hajlamos a szülőkre hárítani a felelősséget. Havas (2004) kutatása szerint nagyrészt ezek az attitűdök adnak magyarázatot az egyébként hasonló adottságú (egyformán rossz a szociális helyzet, egyformán magas a munkanélküliek és a romák aránya és a tárgyi feltételek is azonosak az óvodákban) közötti települések óvodáztatásában mutatkozó eltérésekre: ahol jó az óvoda és a családok kapcsolata, a gyerekeket zömmel 3 éves korban beíratják és rendszeresen járatják, ahol rossz, ott későn és rendszertelenül. Ugyanezen kérdőíves kutatás szerint Borsod és Szabolcs megyében a leggyakoribb a késői óvodába kerülés, ami összefügghet azzal, hogy a szülők hibáztatása is lényegesen gyakoribb ezekben a megyékben (Havas 2004).

Általános iskola

Az általános iskola gyakorlatilag minden gyerek számára elérhető, az iskolák minősége azonban rendkívül heterogén. Az átlagos magyar iskola nem csökkenti, hanem növeli a gyerekek otthonról hozott hát-

rányait, a pedagógusok többsége nincs felvértezve a hátrányos helyzetű gyerekek fejlesztéséhez szükséges módszertani ismeretekkel (Havas 2008, Fazekas et al 2009).

A többi közszolgáltatáshoz képest az iskolák teljesítménye kevésbé függ a település adottságaitól. Ha abban mérjük az iskolák teljesítményét, hogy a gyerekek adottságaihoz képest mennyit fejlődtek két év alatt (erre lehetőséget ad az Országos Kompetencia Mérés 2008 és 2010. évi adatainak összevetése), a jó és rossz adottságú megyék városaiban és falvaiban is találunk nagyon jó és nagyon rossz iskolákat is. Az iskola teljesítménye szignifikánsan rosszabb a 600 lelkesnél kisebb településeken, a kisebb az iskolákban, és ahol nagy helyi munkanélküliség, máskülönben az olvasási teszteredmények javulását sem a megye sem a település mérete nem befolyásolja. Ezek a területi eltérések is eltűnnek, ha figyelembe vesszük a hátrányos helyzetű gyerekek arányát (kivéve a falusi iskolákat, amelyek még ekkor is szignifikánsan rosszabbak).¹⁶

Az iskolák minősége erőteljesen szóródik: mindenhol vannak erős és gyenge iskolák. Sok múlik a pedagógusok módszertani tudásán, a szórás ugyanis ott a legnagyobb, ahol több a hátrányos helyzetű gyerek. Ha csak azt a 125 telephelyet tekintjük, ahol a gyerekek több mint fele hátrányos helyzetű, a legjobb (1.5) és a legrosszabb (-2.1) olvasási eredményű iskola ugyanabban a kistérségben, a fehérgyarmatiban működik és mindkettő 600-1000 lelkes faluban. Vagy, az ózdi körzetben például a legjobb a farkaslyuki iskola (1.1) a legrosszabb a járdánházi (-0.25).¹⁷ Ahol a gyerekek kevesebb, mint fele hátrányos helyzetű, ott -1.5 és 1.2 között szóródnak az eredmények (a teljes sokaság átlaga 0).¹⁸

Erősen leegyszerűsítve, háromféle iskolát találunk. Az elsőben jók az eredmények, mert sok a hátrányos helyzetű gyerek, de a pedagógusok ismerik a megfelelő módszereket és megtalálják a módját a szülők bevonásának is. A másodikban is jók az eredmények, mert kevés a hátrányos helyzetű gyerek és ha kell, a szülők különórákkal, otthoni tanulással kipótolják a pedagógus esetleg gyengébb teljesítményét. A harmadikban rosszak az eredmények, mert sok a hátrányos helyzetű gyerek, a pedagógus felkészületlen, a szülők pedig nem tudják ezt kompenzálni. Az iskolai teljesítmények nagy szóródását így három tényező: a hátrányos helyzetű népesség területi eloszlása, a pedagógia módszerek iskola szinten is eltérő minősége és a szegregáció mértéke együttesen magyarázhatja.

Az iskolák erőteljesen szegregáltak. Bár szinte sehol nem érvényesül tisztán, erős rá a tendencia, hogy a hátrányos és a jobb helyzetű gyerekek külön osztályban, külön iskolában tanuljanak. Kertesi és Kézdi (2009c) számítása szerint 2006-ban a szegregációs index 0,21-0,23 között mozgott, az etnikai szegregáció Budapesten ennél valamivel magasabb volt és megközelítette az USA egyes városaiban mért szegregáció mértékét.

A hátrányos helyzetű gyerekeket tanító szegregált iskolák minősége általában gyengébb. Az ilyen iskolákban gyakoribb, hogy a tanárnak nincs felsőfokú végzettsége, vagy csak főiskolai diplomája van, pályakezdő vagy 50 évnél idősebb (Varga 2009). A hátrányos helyzetű gyerekeket jelentősen nagyobb eséllyel találjuk az általános iskolák átlagosnál gyengébb alsó harmadában: 40 %-uk olyan iskolába jár

¹⁶ Az iskolai teljesítmény azt méri, hogy a gyerekek egyéni szintű képesség-javulásából mi az, amit nem magyaráz meg a gyerekek családi háttere, neme és korábbi eredményei (képeségei). Az iskolák telephely szintű ún hozzáadott-értékét Horn Dániel számította ki az OKM 2008 és 2010 évi, 6 illetve 8. évfolyamos tanulóinak adataiból. A mutatót iskolai fix hatással, egy ún. kiigazított modellben becsülte meg.

¹⁷ Budapesten is találunk olyan iskolát, ahol a gyerekek több, mint fele hátrányos helyzetű, és ezek is eltérő teljesítményűek: az egyik az olvasás és a matematika terén is szignifikánsan az átlag felett (0.58 és 0.11) a másik jóval az átlag alatt (-0.76 és -0.97) teljesít, pedig a hátrányos helyzetű gyerekek aránya a jobb iskolában magasabb.

¹⁸ Az itt közölt értékek normáltak (azaz mindenből kivontuk az átlagot), így az átlag 0, a pozitív értékek az átlag feletti, a negatív értékek az átlag alatti teljesítményt jeleznek. Az 1 körüli érték már nagyon jónak számít.

(míg a nem hátrányos helyzetű gyerekeknek csak 28 %-a), ahol az átlagosnál kevesebbet tesz hozzá a tanítás a gyerekek „hozott” képességeihez. Az is igaz viszont, hogy a legjobb iskolákban is kissé felül-reprezentáltak.¹⁹

0-4. táblázat: Az iskola (telephely) hozzáadott értéke az olvasási teszteredményekben*

	Coef,	Std, Err,	P>t
600 fő alatti település	-0,098	0,037	0,01
Bács	0,031	0,019	0,11
Csongrád	0,037	0,024	0,12
Fejér	-0,028	0,022	0,20
Győr	0,062	0,022	0,01
Somogy	0,033	0,024	0,17
JNSzolnok	-0,040	0,023	0,08
helyi munkanélküliség	-0,026	0,008	0,00
gyerekek száma a 6. évfolyamon (log)	0,001	0,000	0,01
konstans	0,021	0,022	0,33

*hátrányos helyzetű gyerekek aránya nélkül becsülve. Forrás: saját becslés Megjegyzések: hozzáadott érték: OKM 2008 és 2010 évi adatok alapján Horn Dániel számítása, helyi munkanélküliség: TSTAR.

Az iskolák minőségét két tényező is rontja. Egyrészt a pályakezdő tanárok a diplomás pályakezdők átlagához és a hosszú ideje pályán levő kollégáikhoz képest is kirívóan gyenge fizetést kapnak, ami miatt az utóbbi két évtizedben megnőtt azoknak az aránya, akik gyenge középiskolai eredménnyel, csak jobb lehetőség híján kerülnek erre a pályára (Fehérvári 2007, Kárpáti 2008, Varga 2007). Másrészt a tanárképző intézmények többségében olyan oktatók tanítanak, akiknek elavult a tudása és az egyetemi oktatókkal szemben más országokban támasztott követelményeknek nem felelnek meg. A modern tanítási módszerek nem, vagy esetlegesen épültek be a tantervekbe, a tanítási gyakorlat pedig többnyire rövid és jellemzően olyan iskolában történik, ahol nincsenek hátrányos helyzetű gyerekek.

AZ OKTATÁSI SZOLGÁLTATÁSOK KERESLETE

Az oktatási szolgáltatások (ideértve a családi napközit és a bölcsődét is) iránti keresletről kevés közvetlen információ van. A hivatalos statisztika csak azt mutatja meg, hogy a megfelelő korú gyerekeket milyen arányban írták be bölcsődébe vagy az óvodába, milyen arányban tanulnak tovább középiskolában, esetleg, hogy mennyit hiányoznak az óvodából, vagy az iskolából. Ezek az adatok azt jelzik, hogy az iskolázatlan szülők gyerekei az átlagosnál – és a maguk és a közjó szempontjából is optimálisnál – kisebb arányban veszik igénybe ezeket a szolgáltatásokat.

Az alacsony igénybevétel egyik oka lehet, hogy nincs elegendő férőhely, azaz a kapacitás (kínálat) korlátozza az igénybevételt – erről az előző részben már volt szó. A keresleti oldalon is lehetnek azonban korlátok, így például a:

¹⁹ Az OKM mérésben adatot szolgáltatató közel 2900 iskolából a legjobb 100-ba jár az összes 6. évfolyamon tanuló gyerek 2 %-a, a hátrányos helyzetű gyerekek 6 %-a. A „jó” iskolákat itt is a nagy hozzáadott érték alapján választottuk ki.

- szülők vagy a gyerekek motiváltsága az iskolai tudás megszerzésére
- hozzáférés (például a tömegközlekedés hiánya miatt)
- szegénység (iskoláztatás járulékos költségeit nem tudják fizetni, szükség van a gyerek munkaerejére)
- rossz tapasztalatok, bizalmatlanság (pl. a gyereket megszegyenítik, a szülőt lenézik/kinézik)
- kulturális hagyományok, szokások (pl. nevelési gyakorlat, korábbi gyerekvállalás).

Ezekről a különféle tényezőkről kevés országosan reprezentatív információ áll rendelkezésre. Három nagyobb országos adatfelvételen alapuló kutatás²⁰ és több, egy-egy országrészre vagy településre vonatkozó vizsgálat alapján azonban néhány következtetést viszonylag nagy biztonsággal levonhatunk.

A családok döntése a gyerek iskolázottságáról ma döntően a középiskola megválasztásáról szól: azt mindenki belátja, hogy az általános iskolai végzettség nem elegendő a boldoguláshoz (Andor és Liskó 1999, Boreczky 2009, Kertesi és Kézdi 2009b, Feischmidt et al 2010).²¹ A mélyszegénységben élő családok ugyan gyakran bizalmatlanok a közintézményekkel, így az óvodával és az iskolával szemben is (Havas, 2004; Pik, 2002), de nem kérdőjelezi meg az iskola autoritását (az iskolázatlan szülők a tanár hozzáértését sem) és bátorítják a gyerekek tanulását (Andor és Liskó 1999, Boreczky 2009, Feischmidt et al 2010). A nyolcadik után továbbtanuló roma gyerekek aránya 1993 és 2003 között 50 %-ról 92 %-ra nőtt, ami aligha következhetett volna be a szülők motivációjának megváltozása nélkül (Liskó 2005).

A szakiskola és az érettségit adó középiskola közötti választást a szegény (iskolázatlan, roma) családok és a jobb helyzetű családok esetében is elsősorban a gyerek iskolai teljesítménye határozza meg. A gyengén tanuló gyerekek nagy többsége szakiskolában tanul tovább, a közepesen és jól tanulók többsége szakközépiskolában vagy gimnáziumban (Andor és Liskó 1999, Kertesi és Kézdi 2009a).

A választott középiskola típusa már összefügg a családi háttérrel: az anyagi lehetőségekkel és a szülők aspirációival. Kertesi és Kézdi (2009b) kimutatja, hogy a szegényebb és kisebb településen élő családok – a hasonlóan jó képességű de tehetősebb/városi gyerekek szüleihez képest – inkább választják a szak-középiskolát, mint a gimnáziumot. Ugyanez a kutatás a szülői aspirációk hatását is jelentősnek találja: erre utal, hogy a nem érettségizett szülők a többi tényezőtől függetlenül is inkább a szakmát adó képzést választják. Ez egybeesik Andor és Liskó (2009) korábbi eredményével, miszerint az alacsonyabb iskolázottságú szülők csak az átlagosnál jobb képességű gyerekeiket irányítják gimnáziumba, egyébként szakmát adó iskolát választanak. A roma családok esetében még az átlagosnál jobb képességű gyerekek is inkább szakközépiskolába mennek: alig 30 % kerül gimnáziumba, míg a hasonlóan jó képességű nem roma gyerekek 80 %-a (Kertesi és Kézdi 2009a). Kertesi és Kézdi (2009b) kimutatja, hogy a románem roma családok közötti különbség a gimnázium választásában – akár a tényleges választást, akár a szülői aspirációkat vizsgálják – kétharmad részt a szülők alacsony iskolázottságának és szegénységének tudható be, de ezek kiszűrése után is marad valamennyi önálló hatása a roma származásnak.

Az iskolázatlan (itt a roma származásról nincs információ) szülők alacsonyabb aspirációit Andor és Liskó (1999) és Boreczky (2009) mélyinterjú adatai is a szülők rosszabb tájékozottságára vezetnek vissza: ha látják is a diplomából adódó lehetőségeket, kevésbé járatosak abban, hogy ezeket hogyan lehet forint-

²⁰ Az első az 1997/98-as tanévben első (9.) évfolyamos középiskolásait vizsgálta a szülőkkel készített mélyinterjúkkal kiegészítve (Andor és Liskó 1999), a második az 1993/94 évi roma felvétel és a KSH Munkaerőfelvétel 1997. évi adatain alapul (Kertesi és Kézdi 2005), a harmadik a 2006-ban indított Társadalmi-Ekumenikus Életpálya felvétel több évi adatát vizsgálta (Kertesi és Kézdi 2009a, 2009b). A többi idézett kutatás kisebb területi vagy kizárólag roma mintán alapult. A résztvevő megfigyelésen alapuló antropológiai kutatásokról lásd Boreczky (2009).

²¹ A legfrissebb és legnagyobb, országos mintán készült vizsgálat szerint a roma szülők 2 %-a, a nem roma szülők 0 %-a szeretne csak általános iskolai végzettséget gyerekeinek (Kertesi és Kézdi 2009b).

ra váltani, ezért kockázatosabbnak ítélik a befektetést. Ez az óvatosság nem is teljesen alaptalan, hiszen többnyire nem rendelkeznek olyan kapcsolati tőkével, ami diplomás gyereket átsegíthetné a munkába állás vagy munkahely váltás nehézségein.²²

A tanulást hamar befejezők vagy abbahagyók nagy többsége a gyengén tanulók közül kerül ki. A roma gyerekek 6%-a, a nem roma gyerekek kevesebb mint 1 %-a nem tanul tovább a nyolcadik elvégzése után. A tanulásból azonban ennél sokkal több gyerek esik ki néhány évvel később: 3,5 évvel a 8. évfolyam befejezése után már 10 % azoknak az aránya, akik lemorzsolódtak, nem tanulnak tovább. Ennek fő oka az alapkészségek hiánya: a nyolc általánost elvégzők 20-25 %-a nem tanult meg olyan szinten olvasni és számolni, hogy sikerrel el tudná végezni a középiskolát (Kertesi és Kézdi 2009a).

A lemorzsolódás másik gyakori oka az iskolával való gyenge vagy konfliktusos kapcsolat (sok hiányzás, fegyelmi problémák, szülők bizalmatlansága) (Kertesi és Kézdi 2009, Havas 2008). Bár a gyerekek tanulását minden roma közösségben bátorítják a szülők, abban már lehetnek eltérések, hogy az otthoni nevelési gyakorlat mennyire egyezik meg az iskoláéval (Boreczky 2009). Ebben sem az iskolák, sem a roma közösségek nem egységesek. Konfliktus ott alakulhat ki nagyobb eséllyel, ahol egy tekintélyelvű és a tárgyi tudást frontális módszerekkel tanító²³ iskola találkozik egy olyan közösséggel (családdal), amelyben a gyerekeket önállóságra, függetlenségre igyekeznek nevelni (például egyenrangúként bevonják az életkoruknak megfelelő felnőtt tevékenységekbe, döntéseiket tiszteletben tartják), és inkább példaadással, mint büntetéssel korrigálják a hibákat (Boreczky 2009). Egy másik ütközési pont lehet a tervezettséghez, az időbeosztáshoz való viszony. Az iskolák többsége szigorú időbeosztással működik, a késést büntetik, a tanórán akkor és azt kell csinálni amit a tanár mond. Ehhez etnikai háttértől függetlenül minden olyan családban nehéz igazodni, ahol a szülők nem dolgoznak, nincs olyan külső kényszer ami a napi feladataik ütemezését diktálná és így nem is alakítanak ki szoros napirendet (Jahoda et al 1995). Egyes roma közösségekben a napirend hiánya olyan családokban is előfordul, ahol az apa dolgozik: az antropológiai magyarázat szerint ez összefügg a családok azon képességével (arra készít fel), hogy bármely tervük megghiúsulásán könnyen túltesszik magukat és rugalmasan alkalmazkodnak a megváltozott feltételekhez (Károlyi 2009). Egy harmadik konfliktusforrás, ha az iskolán, az osztályon belül alakul ki olyan légkör, ami nem kedvez a tanulásnak, ahol a jó tanulók nem példaképek, hanem az osztályközösségből kirekesztett stréberek. Ez a mélyszegény családokban élő gyerekek korán kialakuló önbizalomhiányára, a kilátástalanságra, a pozitív minták hiányára vezethető vissza (Feischmidt et al 2010).

Végül, kevésbé gyakran, de – különösen a roma gyerekek között – előfordul, hogy kulturális minták, például a korai házasság és gyerekvállalás, vagy a függetlenség, önállóság igénye miatt maradnak ki az iskolából (Boreczky 2009, Feischmidt et al 2010). Kertesi és Kézdi (2009) szerint a középiskolából kiesett roma fiatalok 23 %-a esetében, a nem roma fiatalok 9 %-a esetében a családalapítás volt a közvetlen indok.

²² Liskó (2005) kutatása szerint az iskola kiválasztását az iskolázatlan roma szülők gyakran a gyerekekre bízzák, aki így egyedül, felnőtt segítség nélkül dönt, mivel általános iskolai tanáraitól sem kap érdemi segítséget.

²³ Ilyen a hagyományos „porosz” magyar iskola: a tanár minden viszonylatban a gyerek felett áll, a gyerekeknek kötelessége a tanulás, a tanárnak nem feladata, hogy a gyereket motiválja. Döntően frontális módszerrel tanít (az interakciók jellemzően a tanár és az osztály vagy a tanár és egy gyerek között zajlanak, párban, csoportban nem dolgoznak) és inkább ismeretek átadására, mint készségek fejlesztésére törekszik.

AZ ALAPELLÁTÁSOK NAGYRÉSZT JÓL ELÉRHETŐK

Az egészségügyi alapellátás feladatait elsősorban a védőnők, a házi gyermekorvosok és a háziorvosok látják el. A védőnői hálózat elérhetősége az ezer fő feletti településeken megközelíti a 100 %-ot, a kisebb falvakban azonban vagy nincsen védőnő, vagy több településen is dolgozik, így csak heti 1-2 nap érhető el. A háziorvosok elérése valamivel jobb, különösen a kevésbé elmaradott országrészek kistérségein, házi gyermekorvosokban viszont országos szinten is hiány van.²⁴ A betöltetlen háziorvosi körzetek száma 2006-ig még folyamatosan emelkedett, 2005 végén 6809 praxisból 169 volt betöltetlen. Az Országos Alapellátási Intézet (OALI) 2006. januárjában elindított Praxisprogramja révén sikerült megfordítani ezt a tendenciát, és 148-ra (2% alá) csökkenteni a betöltetlen körzetek számát. A javuláshoz vélhetően hozzájárult, hogy 2005 júliusától a hátrányos helyzetű területen működő háziorvosok nagyobb térítésre jogosultak.²⁵

MINDEGYIK ELLÁTÁSBAN ELŐFORDULHAT DISZKRIMINATÍV BÁNÁSMÓD

Az egészségügyi ellátások minden területén előfordulhat a hátrányos helyzetű csoportok diszkriminációja. Az előfordulás gyakoriságáról, eloszlásáról és okairól kevés információ áll rendelkezésre, ezen belül a roma népességet sújtó hátrányos megkülönböztetésről valamivel többet tudunk. Egy 2003-as WHO felmérés²⁶ szerint Magyarországon minden hatodik beteg tapasztalt hátrányos megkülönböztetést egészségügyi szolgáltatás igénybevétele során (Vitrai 2009). Az Országos Egészségfejlesztési Intézet 2001-ben készült kutatásának óvatos következtetése szerint "nem mondhatjuk, hogy ritka vagy elkerülhető a romák, enyhébb vagy súlyosabb mértékű megkülönböztetése" (OEFI 2001). Ez a kutatás két gyakori sérelmet azonosít: (1) a megkérdezett romák 29 %-a szerint előfordul, hogy roma származása miatt nem jut hozzá a megfelelő kezeléshez, például nem jön ki lakóhelyére az orvos, (2) 26 % említ olyan esetet, amikor származása miatt megalázó módon, nem a szokásos módon történik a kezelés (például nem érintik meg a páciens, erős fájdalmat okoz a kezelés, külön szobában helyezik el, tiszteltlenül beszélnek vele). Az elkülönítés (különösen a szülészeten) jogvédő szervezetek jelentéseiben is gyakran szerepel (Amnesty 2004, ERRC 2004), míg az egy-egy országrészre illetve ellátási területre szorítkozó kutatások az előítéletek és a diszkrimináció számos további formájáról tudósítanak (pl. Gyukits 2000, Neményi 2000). Neményi (2001) kutatása²⁷ szerint, bár az egészségügyi hierarchián belül a védőnők a legkevésbé elfogult illetve előítéletes csoport, körükben is gyakori, hogy a roma családok esetében ugyanazt a jelenséget másként értékelik, és a család etnikai származásának tulajdonítják.

²⁴ Saját számítások 2009. évi TSTAR adatok alapján.

²⁵ Lásd a 43/1999 (III.3) kormányrendeletet.

²⁶ A kutatásban arra kérdezték rá, hogy a betegnek mennyire fontos és mennyire jók a tapasztalatai a bánásmód, a döntési szabadság, a titoktartás, a kommunikáció, a hozzájutás ideje, a szociális és fizikai tér, és az orvosválasztás tekintetében.

²⁷ A kutatásban 94 interjút készítettek területi védőnőkkel, Pécsen, Miskolcon, Nyíregyházán illetve Baranya és Szabolcs megye más kisebb településein, etnikailag vegyes lakosságú védőnői körzetekben.

A területi védőnők a 0-3 éves és az óvodában nem járó 3-6 éves gyerekekkel foglalkoznak, és kijárnak a családokhoz is, míg az iskolai védőnők a 3-18 éves korosztállyal foglalkoznak és alapvetően az oktatási intézményben végzik munkájukat, a családdal jellemzően nem tartják a kapcsolatot. A területi védőnők 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.

A szaktárca szerint 2007-ben 4021 védőnői körzet volt és ebből 250-ben nem tudták betölteni az állást. A betöltetlen helyek aránya az északalföldi régióban volt a legmagasabb (11%). Korábbi adatok szerint a hátrányosabb helyzetű, szegregált, illetve aprófalvas területeken kevesebb védőnő nagyobb terheléssel látja el a feladatát (Babusik, 2003). 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. A körzetek szerinti eloszlásról nem találtunk adatot, a KSH adatbázisából annyit lehet megállapítani, hogy a betöltetlen állások elsősorban a kisebb falvakban vannak. Az ellátatlan körzetekben a 0-5 éves gyerekek 8 %-a lakik, ebben alulreprezentáltak a rosszabb helyzetű régiók. A 2009-es adatok szerint 9 olyan, 2000 lelkesnél nagyobb település van, ahol a sok gyerek ellenére nincs védőnő és 12 olyan, 1000 lelkesnél nagyobb település, ahol van ugyan védőnő, de egy védőnőre több, mint 200 0-5 éves gyerek jut, ami a szakmában elfogadott vélemény szerint már erős túlterheltséget jelent (Ódor 2007). Ezek a túlterhelt körzetek mind rosszabb helyzetű megyékben (a 12-ből 9 Borsodban vagy Szabolcsban) vannak.²⁸ Települési szintű (tstar) adatok alapján készített becslésünk szerint a védőnő elérhetősége valamivel jobb az elmaradott megyékben, de rosszabb a kisebb településeken, és ahol nagy a munkanélküliség.

A védők munkáltatója az önkormányzat, de a bérüket központi támogatásból fizetik. A betöltetlen állásokat így vélhetően nem a forráshiány, hanem inkább a finanszírozási rendszer merevsége magyarázhatja. Ódor (2007) szerint a kisebb településeken gyakori, hogy ahogy csökken a gyerekszám (és vele a normatíva), részdíjossá alakítják a védőnői állást, amiből már nem tud megélni a védőnő. Ezeket a helyzeteket megoldani, ha továbbképzés után a kapcsolódó szakterületeken (családsegítés, idősgondozás stb.) is dolgozhatnak a védőnők és erre is igényelhető lenne központi támogatás.

A védőnői szolgálat minőségének szakmai megítélése jó (Danis et al 2011). A területi védőnők munkáját a vezető védőnők országos szinten megszervezett hálózata felügyeli, ők az ÁNTSZ alkalmazásában álló országos vezető védőnő irányításával dolgoznak. A rendszeres szakmai monitoring része, hogy visszajelzést kérnek a szülőktől, és annak is van hagyománya, hogy együttműködjenek a társszakmákkal (Ódor 2007). A vezető védőnő világosan meghatározott célokat tűz ki, figyeli ezek elérését, és szakmai tájékoztatással igyekszik támogatást is adni hozzá.²⁹ A megelőző eszközök és a horizontális együttműködések azonban a szakma saját megítélése szerint is megerősítésre szorulnak (Ódor 2007).

²⁸ Ez a hátrány mégsem általánosan jellemző. A regressziós elemzés nem támasztja alá, hogy a túlterheltség esélye nagyobb lenne a hátrányos helyzetű településeken (rossz megye, nincs vezetékes víz, nagy a munkanélküliség), viszont arra utal, hogy ahol relatíve sok a gyerek, ott nem tart ezzel lépést a körzetek meghatározása.

²⁹ A kora gyermekkori egészségi állapot javítása érdekében például kampányt indítottak a szoptatási időszak meghosszabbítása érdekében. A védőnők tájékoztatást kaptak és adtak a szoptatás előnyeiről, hatásairól, és ennek nyomán nőtt is az átlagos szoptatási időszak (Ódor 2007). Ennek az egészségi mutatókra való hatásáról viszont tudomásunk szerint nem készült hatásvizsgálat.

Az egészségügyi ellátások iránti keresletet elsősorban a szükséglet (a betegségek előfordulása) határozza meg, de a hozzáférés korlátai, illetve az egészségmegőrzéssel, betegséggel kapcsolatos attitűdök, szokások is befolyásolják. Más országokban is tapasztalt, általános tendencia, hogy míg a rosszabb társadalmi helyzet nagyobb egészségi kockázattal jár, a hátrányos helyzetű csoportok kevésbé férnek hozzá az ellátáshoz és ha hozzáférnek, gyakrabban szereznek rossz tapasztalatokat, ami tovább csökkenti az igénybevételt (WHO 2007). Mindegyik tényező a rosszabb egészségi kimenetek irányába mutat, de önálló hatásukat éppen a kölcsönös összefüggésük miatt nehéz megállapítani.

A SZEGÉNYEK SZÜKSÉGLETEI NAGYOBBAK

Nemzetközi és hazai kutatások is meggyőzően bizonyítják, hogy a szegénység, az alacsony iskolázottság és a munkanélküliség rosszabb egészségi állapottal jár együtt (pl. Habcsek és Kovács 2007, Klinger 2007, Remák et al 2006, Susánszky et al 1997, Tahin et al 2000a). A roma népesség egészségi állapota még a jövedelem és az iskolázottság hatásának kiszűrése után is rosszabb az átlagnál (pl. Kósa et al 2007, Kemény et al 2004, Vokó et al 2008). Vitrai et al (2008) szerint a halandóság területi eltéréseinek nagyjából negyede magyarázható egyéni és környezeti tényezőkkel, háromnegyede pedig a kistérség gazdasági hátrányával, és a roma népesség arányával függ össze. Bár az összefüggések egyértelműek, a hatások iránya és mértéke már kevésbé az, és ezek tisztázására kevés hazai kísérlet történt.

Tahin et al (2000b) a nemzetközi szakirodalom alapján három fő csatornát azonosít, amin keresztül az alacsony iskolázottság rontja az egészségi állapotot. Az első, hogy a magasabb iskolai végzettség jobb munkalehetőségeket és nagyobb jövedelmet biztosít. A munkavégzés önmagában is javítja az egészségi állapotot, és azon keresztül is, hogy csökkenti az anyagi bizonytalanság miatti stresszt. A nagyobb jövedelem jobb, egészségesebb lakáskörülményeket is biztosít. A második hatás pszichés jellegű: a magasabb iskolázottsággal jellemzően együtt jár annak tudata, hogy az ember képes az élet irányítani, nincs teljesen kiszolgáltatva a körülményeknek. Az életcélok, az élet értelmével kapcsolatos pozitív vélekedés pozitív hatása közvetlenül, illetve azon keresztül is érvényesülhet, hogy a világos, koherens életcélok együtt járnak más, az egészséget támogató pszichés tulajdonságokkal, mint a probléma orientált megbirkózás (coping), vallásosság, és a támogató jellegű társas kapcsolatok.³⁰ Az iskolázottabb embereknek ugyanis többnyire támogatóbb a társas környezete, erősebb a kapcsolati hálójuk is. Végül, az iskolázottabb emberek életvitele is egészségesebb: kevesebbet dohányoznak, mértékletesebben fogyasztanak alkoholt, többet mozognak tudatosan, és egyes kutatások szerint gyakrabban ellenőrzik egészségi állapotukat.³¹ Az egészségügyi ellátások igénybevételét más kutatások szerint nem csak az egyén egészségtudatos magatartása, hanem a hozzáférési lehetőségek is befolyásolják – ami esetenként szintén összefügg az iskolázottsággal (Vitrai 2010).

³⁰ Ezt az összefüggést Skrabski et al (2006) kutatása is megerősíti, amely a 2002-es, a felnőtt magyar népesség 0,16% -os országos reprezentatív mintáján készült Hungarostudy adatfelvételen alapul. Ezek a pszichés hatások több kutatás szerint a roma népesség esetében is erősek (vö: OEFI (2001) kutatása szerint például a depressziós tünetegyüttes valamely fokozata a romák 75%-át érinti, vagy Darvas és Tausz 2004 már idézett eredményét a hátrányos helyzetű gyerekek jövőképeiről).

³¹ Az utóbbi összefüggésre nincsen hazai evidencia - Hajdú (2005) kutatása szerint, ha a szükséglet hatását kiszűrjük, az alapellátás igénybevételét nem befolyásolja az iskolázottság - Tahin et al (2000) is felhívja rá a figyelmet, hogy ezt csak egyes nemzetközi kutatások támasztják alá.

Tahin et al (2000a) követéssel vizsgálaton alapuló kutatása szerint az alacsony iskolai végzettségűek körében megfigyelt gyorsabb egészség-romlás jelentős részben (59%) a fenti tényezőkre vezethető vissza.³² Gáspár (2010) pedig azt mutatja ki, hogy a hatás ugyan fordítva is megjelenhet, de a munkanélküliség, és különösen a tartós munkanélküliség szignifikánsan növeli az egészségromlás kockázatát.³³

A szükségletek (betegség) mellett a hozzáférés is befolyásolja az egészségügyi ellátások igénybevételét. A hozzáférést a szakirodalom általában három dimenzióra bontja: (1) elérhető (2) megfizethető (3) elfogadható (Vitrai 2010). Vitrai (2010) szerint az egynapos (járóbeteg) ellátások esetében a hozzáférés magyarázhatja a kistérségek közötti különbségek 30 %-át, a fekvőbeteg ellátások esetében 40 %-át.

Az igénybevétel jövedelmi korlátozottsága valószínűleg csak a legszegényebbek körében jelentős. Vitray (2010) szerint a népesség legszegényebb ötödének is csak 5%-ában fordul elő, hogy pénzügyi miatt nem vesz gyógyszert, vagy nem megy orvoshoz (2007. évi SILC adatok). A járóbeteg szakellátást azonban nagyobb arányban veszik igénybe a magasabb jövedelműek (Széles 2002, Hajdú 2005). Jövedelmi hatásra utal az is, hogy a finanszírozási adatokon alapuló számítások a járóbeteg ellátásban az eltérő szükségletek kiszűrése után is találnak térségi eltéréseket (Boncz et al 2006, Takács et al 2006). A fekvőbeteg ellátásban kevesebb jele van ennek, a területi egyenlőtlenségeket nagyrészt az eltérő szükségletek (életkor és nemek szerinti összetétel) magyarázzák.

A roma népesség egészségét vizsgáló több kutatás is arra utal, hogy esetenként nem jutnak hozzá a megfelelő ellátáshoz, mert nem tudják megfizetni, vagy túl messzire kellene utazniuk (pl. Gyukits 2000, Kemény-Janki-Lengyel, 2004, Kósa et al 2007, Vokó et al 2008, Delphoi 2003, Lampek és Törőcsik 2003, Abreau és Sándor 2006, OEFI 2001). Az OEFI (2001) kutatása szerint a roma betegek a szakrendeléseken és a kórházi kezelésben is alulreprezentáltak, szanatóriumi gyógykezelésre ritkábban kapnak beutalót.

Végül, az elfogadhatóság dimenzió a bánásmódra, a beteg szokásainak, kulturális hagyományainak tiszteletben tartására vonatkozik. Bár arról vannak szórványos adatok, hogy az egészségügyi ellátás egyes területein mennyire találkozhat diszkriminációval az ügyfél, arról sajnos lényegében semmit nem tudunk, hogy ez az igénybevételt hogyan befolyásolja.

Végül, a szolgáltatások igénybevétele attól is függ, hogy az egyén, vagy az a közösség, amiben él, hogyan viszonyul a betegséghez és az egészségügyi intézményekhez: milyen fájdalomszintet, milyen tüneteket ítél komolynak, milyen bátorsággal használ népi gyógymódokat, mennyire tartja fontosnak a betegségek megelőzését. Ezekről szintén nagyon keveset tudunk.³⁴

A nemzetközi tapasztalatokhoz hasonlóan a nők gyakrabban járnak megelőző szűrésre és gyakrabban mennek a háziorvoshoz, mint a férfiak, kiszűrve a megbetegedésük eltérő gyakoriságának (funkcionális) hatását is (Hajdú 2005).³⁵

Szuhay (1999) szerint egyes roma közösségekben a haldokló beteget nem engedik kórházba és sem az értelmi fogyatékos családtagokat, sem a magatehetetlen öregeket nem helyezik el szociális otthonok-

³² A kutatás a 20–59 éves, Baranya megyei állandó lakosság véletlen mintáján 1988–1989-ben végzett felmérésen alapult.

³³ A kutatás a tényezők kölcsönös egymásra hatását (endogenitását) is kezelő becsléssel készült a Hungarostudy adatfelvétel két (egymással összekapcsolható) hulláma alapján.

³⁴ Megjegyezzük, hogy bár elvételre használják a csecsemőhalandóságot a kevésbé egészségtudatos magatartás indikátoraként, az egészségügyi szakirodalom inkább a kórházi ellátás elérhetőségének és minőségének közvetett mérőszámaként használja ezt a mutatót (pl. Vitrai 2010).

³⁵ Az idézett kutatások az Országos Lakossági Felmérések (2000, 2003) adatain alapulnak, ezek áttekintését lásd Vitrai (2010).

ba: mindenki, aki a közösségben született, élete végéig a közösség tagja kell, hogy legyen (Szuhay, 1999). A tünetek komolyságának alulbecslésére utalhat, hogy a védőnők szerint a romák gyakrabban keresik fel az orvost akut betegségekre utaló panaszokkal, és sokkal ritkábban szűrővizsgálatok vagy más, nem akut állapotra utaló panasz miatt (OEFI 2001).

Antal (2004) szerint a roma betegek számára az egészségügyi intézmények - és különösen a kórházak - kétszeresen is félelmetesek: egyszer a kisebbségi lét általános fenyegetettség érzése miatt, egyszer pedig a kórházak és a betegség mindenkire érvényes intimidáló hatása miatt. Ez egyfelől csökkentheti az igénybevételt, másfelől konfliktusok forrása is lehet, amennyiben a különböző szokások és normák ebben a különleges helyzetben gyakran teremtenek nehezen megoldható helyzeteket, különösen, ha az egészségügyi dolgozók nem ismerik ezek kulturális gyökerét.

A FOGLALKOZTATÁST SEGÍTŐ SZOLGÁLTATÁSOK KÍNÁLATA

FOGLALKOZTATÁST NÖVELŐ KÖZSZOLGÁLTATÁSOK

A foglalkoztatáshoz kapcsolódó szolgáltatások közé soroljuk az állásokra és képzési lehetőségekre vonatkozó információk összegyűjtését és közlését, az állás ajánlást, a tanácsadást, a képzést, az átképzést, a munkavégző képességet javító fejlesztő- és rehabilitációs szolgáltatásokat, a munkába állásra felkészítő szolgáltatásokat, és a munkahelyteremtést célzó támogatásokat.

A magyarországi munkanélküli ellátások jelenleg is feltételhez kötött készpénztranszferként működnek abban az értelemben, hogy az ellátás fejében kötelező együttműködni a munkaügyi kirendeltséggel: legalább háromhavonta meg kell jelenni a munkaügyi kirendeltségen és el kell fogadni a felajánlott képzést vagy állást. Ezek mellett a hazai gyakorlatban a segélyezettek közmunkára is kötelezhetők és egyes településeken az életvitelre vonatkozó szabályokat is be kell tartaniuk. Ez a két utóbbi feltétel azonban sem a közgazdasági racionalitás, sem az FKT működési elvei szerint nem indokolt: sem a közmunka, sem a tiszta udvar nem segíti a munkapiacra való visszatérést és így nem akadályozza meg a szegénység átörökítését.³⁶

A fentebb felsorolt közszolgáltatások elméletileg mind hozzájárulhatnak a foglalkoztatás növekedéséhez, a gyakorlatban azonban nem mindig eredményesek. Empirikus kutatások szerint az egyes programok bevezetésének ideje, a munkaerőpiac állapota, a makrogazdasági helyzet, és egy sor más körülmény nem, vagy alig befolyásolja az eredményességet - a lényegi különbségek nem ebben, hanem az eszközök típusában találhatók. Kluge (2006) szerint a hagyományos képzési programok hatása pozitív, de szerény, míg a közfoglalkoztatási programoké többnyire negatív. Jobb eredményeket a magánszektorbeli elhelyezkedést ösztönző programoktól (elsősorban bértámogatásoktól), illetve az álláskeresői szolgáltatásoktól (pl. közvetítés, tanácsadás) és szankcióktól várhatunk - az utóbbiak nem csak eredményesek de lényegesen olcsóbbak is, mint a többi program.³⁷ Kézdi és Hudomiet (2008) áttekintése arra a következtetésre jut, hogy jellemzően a viszonylag kisméretű, célzott, jól szervezett és összetett kezelést biztosító programok képesek érdemi hatást elérni.

³⁶ A hazai empirikus kutatások szerint - a nemzetközi kutatások többségével összhangban - a közmunka inkább növeli, mint csökkenti a tartós munkanélküliséget; az okokra még visszatérünk (Fazekas 2001, Köllő és Scharle 2011).

³⁷ Kluge (2006) a szolgáltatások és szankciók csoportjába sorolja az álláskeresői tréningeket, álláskeresői klubját, a pályaválasztási vagy -váltási tanácsadást és az álláskeresői elmulasztása esetén érvényesített szankciókat - ezekről még lesz szó a továbbiakban.

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 pénzügyi 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 községben nem működik, 180 faluban viszont annak ellenére biztosítják ezt a szolgáltatást (társulással vagy önállóan), hogy nem lenne kötelező.³⁸ 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 bízta a kormányzat. Egyik megoldás sem tökéletes, mivel a két szervezet adottságai kiegészítik egymást: a kirendeltségek ismerik az állás kínálatot 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 munkavégző képesség helyreállítását (rehabilitációt) segítő szolgáltatások sokfélék lehetnek. Ide tartozik a munkavállalók tájékoztatása (álláslehetőségekről, álláskereső módjáról, utazási és más, a munkába állást segítő támogatásról stb.), állapot- és szükségletfelmérés, a meglévő képességek egyéni fejlesztése, képzés, vagy segítség a megfelelő képzés megtalálásához, a megfelelő munkakör megtalálásához, különböző munkakörök kipróbálása, gyakorlati képzés, betanítás a kiválasztott munkakörben, állásközvetítés olyan munkáltatókhoz, amelyek nyitottak a megváltozott munkaképességű (tartós munkanélküli, korábban szendvedélybeteg stb.) emberekre, beilleszkedés támogatása az új munkahelyen, például a munkatársak felkészítése, segítség az első néhány hónap során felmerülő problémák megoldásában. A szolgáltatások nem csak a munkavállalót célozhatják. Segítséget jelenthet a munkál-

³⁸ Az utóbbi adat a KSH 2008. évi szociális évkönyvéből, az előbbi a VÁTI teir 2009. évi adattárából származik.

tatók tájékoztatása a nyílt piaci foglalkoztatás lehetőségeiről, vagy a munkahely fogyatékosának megfelelő akadálymentesítéséhez végzett helyszíni felmérés és tanácsadás, a segítő személy felkészítése (ha a munkavállaló valamit nem tud önállóan megoldani, például az utazását a munkahelyre), vagy a munkáltató és a leendő munkatársak "érzékenyítése", azaz felkészítése arra, hogy új munkatársuk mi-ben más és milyen odafigyelést igényel.

0-5. táblázat: Foglalkoztatási szolgáltatást nyújtó szervezetek és kapacitásaik

	területi hálózat és egységek száma	alkalmazottak létszáma 2009-ben*	Szolgáltatások
Munkaügyi kirendeltségek	kistérségi szint: 170	3500	tanácsadás, munkaközvetítés, hagyományos aktív eszközök
Családsegítők	települési szint: 693	2700	szociális és mentálhigiénés terápia, pszichológiai tréning, családterápia és konzultáció
Nem állami nonprofit szervezetek	1-7000**	1000	tanácsadás, munkaközvetítés, egyénre szabott rehabilitáció, alternatív szolgáltatások

*A családsegítők esetében 2008. évi adat és csak a szakmai tevékenységet végzőkre vonatkozik. A non-profit szervezetek esetében a KSH Munkaerőfelvétele (2009 q1) alapján készített becslés. A nem állami és nem magán szervezetekben (kivéve bentlakásos) szociális és munkaügyi munkakörben dolgozó szakképzett alkalmazottak száma.

**A KSH által publikált statisztika együtt közli az általános gazdaságfejlesztő és a foglalkoztatásra fókuszáló szervezet adatait, így nem tudjuk ennél pontosabban behatárolni, hogy hányan végeznek az aktív népesség foglalkoztatásához kapcsolódó tevékenységet.

A FOGLALKOZTATÁSI SZOLGÁLTATÁSOK EREDMÉNYESSÉGE

A hazai foglalkoztatási szolgáltatások minőségéről és hatásáról keveset tudunk. A munkaügyi kirendeltségek hagyományos eszköztáráról utoljára 1998-ban készült tudományos igényű hatásvizsgálat – ez azt mutatta, hogy az aktív munkaerő-piaci programok közül egyedül a vállalkozóvá válás növeli szignifikánsan a foglalkoztatást, illetve a bértámogatások növelik a munkába állók bérét, de a foglalkoztatást nem (O’Leary 1998). E kutatás szerint a képzések nem volt szignifikáns hatás, a közfoglalkoztatás pedig csökkentette a későbbi munkába állás valószínűségét.³⁹

A programok költséghatékonyságát a gyenge célzás is lerontja. Ezt részben a jogosultsági szabályok határozzák meg, de a kirendeltségi gyakorlat is nagyban befolyásolja: sok múlik azon, hogy az egyes programokat kiknek ajánlják, kik számára teszik hozzáférhetővé. Galasi-Nagy (2008) az ÁFSZ adatbázisa alapján vizsgálta a 2005 júliusában belépő regisztrált munkanélkülieket, abból a szempontból, hogy milyen eséllyel kerülnek be valamilyen aktív munkaerő-piaci programba. A többváltozós becsléssel készült eredményeik azt jelzik, hogy a programok jelentős része nem a rászorulókat segíti, illetve olyan tevékenységet finanszíroz, ami támogatás nélkül is megvalósulna. Ez különösen jellemző a képzési támogatásra, amit jellemzően a 20 év alattiak, a közép- és felsőfokú végzettségűek és az egy évnél nem régebb óta regisztrált munkanélküliek kapnak: vagyis olyanok, akik segítség nélkül is jobb eséllyel tud-

³⁹ Hasonló eredményekre jutottak a tiszta programhatást pontatlanabban közelítő, egyszerűbb módszertant alkalmazó későbbi kutatások is (pl. Galasi, Lázár és Nagy 1999, Galasi–Lázár–Nagy 2003, Köllő és Scharle 2011).

nák átképzésüket finanszírozni, illetve képzés nélkül is jobb eséllyel találnának munkát. A bértámogatások célzása valamivel jobb: ugyan itt is jóval magasabb a fiatalabbak (25-39 évesek) és az iskolázottabbak bekerülési esélye, de nagyobb arányban kapnak támogatást a 6-18 hónapja regisztráltak, és több támogatás jut a magas munkanélküliségű kistérségekbe. A tartós (másfél évnél is hosszabb ideje) munkanélküliek azonban innen is kiszorulnak. A közfoglalkoztatási programokba legnagyobb eséllyel az általános iskolát végzettek, és különösen a még 8 osztályt sem végzettek kerülnek, főleg idősebb férfiak. A szociális segélyezettek sokkal gyakrabban kerülnek ilyen programba, mint a járadékosok (Galasi és Nagy 2008).

A családsegítők által nyújtott szolgáltatásokról még egyáltalán nem készült hatásvizsgálat. A néhány, kisebb mintán 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 álláskeresői 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 munkaügyi apparátus kapacitása a létszám és a szakmai felkészültség tekintetében is korlátozott. A foglalkoztatási szolgálatra relatíve keveset költünk: 2005-ben a GDP 0,09 %-át fordítottuk erre a célra, miközben a hozzánk hasonlóan 7-8 százalékos munkanélküliségű Csehországban 0,13 %-ot, Finnországban 0,18-ot Svédországban 0,23 %-ot tett ki ez a kiadás. A dánok és a hollandok jóval alacsonyabb, 4-5 %-os munkanélküliség mellett is a munkaügyi szervezetrendszerre fordítják a GDP 0,3-0,5 %-át.⁴⁰ 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).

Ráczné (2007) szerint a munkaügyi szervezet jelenleg nincs felkészülve a tartós munkanélkülieknek nyújtandó speciális feladatokra, és nincs is rá kapacitása. Az álláskeresőkkal készített interjút például nem egészíti ki az orvosi, pszichológusi, vagy más szaktudást igénylő módszeres szükségletfelmérés – annak ellenére, hogy erre, különösen a tartós munkanélküliek esetében szükség lenne a sikeres elhelyezkedési program kialakításához. A meglévő szakmai kapacitások sincsenek kihasználva abból a

⁴⁰ A kirendeltségi dolgozók létszámának elosztása viszont relatíve hatékony: igyekszik követni a munkanélküliek számának régiók közötti eltéréseit (Cseres-Gergely és Scharle 2010).

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 nonprofit szolgáltatók eredményességéről szintén keveset tudunk. A megváltozott munkaképességű álláskeresőkkal foglalkozó szervezetekről 2010-ben készült kutatás szerint ügyfeleik 15-40 %-át vissza tudják segíteni nyílt munkapiaci állásba (Scharle 2011). A szolgáltatás hatását ennek alapján még nem lehet megállapítani, azt azonban igen, hogy a védett szervezetekhez képest ezek az (ún alternatív rehabilitációs szolgáltatásokat nyújtó) szervezetek lényegesen eredményesebbek.⁴¹ A rehabilitációra szánt költségvetési források 80-90 %-át a védett foglalkoztatást biztosító munkáltatók kapják (Gere és Szellő 2006, Pulay 2009).⁴² A rehabilitációs foglalkoztatás támogatása elmozdult ugyan a nyílt piacon működő szervezetek felé, de a támogatás nem függ a rehabilitáció eredményétől, így arra továbbra is csekély az ösztönzés, különösen a nyílt munkaerőpiacon, támogatás nélküli foglalkoztatásra (Gere és Szellő 2006, Szellő 2008, Pulay 2009, Scharle 2011). A nonprofit szervezetek szolgáltatásai így kevesekhez jutnak el – részben a kapacitások korlátozottsága, részben pedig a finanszírozás pályázati rendszerből adódó bizonytalansága miatt (FRSZ, 2006). A meglévő szolgáltatási kapacitás területi eloszlása és minősége is egyenlőtlen. Scharle (2011) még a legjobb szolgáltatók esetében is azt találta, hogy a minőségbiztosítás és ezen belül az eredményesség nyomon követése nem éri el a folyamatos fejlesztéshez szükséges szintet.

A megváltozott munkaképességű álláskereső rehabilitációjára használható forrásokat bővítette, hogy 2008-tól a munkaügyi kirendeltségek uniós forrásból kaptak külön támogatást a rehabilitációs járadékban részesülők ellátásához: ebből a keretből mentorokat, képzést és bértámogatást is finanszírozhattak és gyakran civil szolgáltatókkal együttműködve biztosították ezeket az új ellátásokat. A programban 2009-ben nagyjából 8 ezren vettek részt, ami még alatta marad az igényeknek, de lényeges bővülést jelent a civilek kapacitásához képest.

A 2004-től indított, a kirendeltségek információs szolgáltatásait javító fejlesztések hatásvizsgálata két tanulsággal is szolgált: egyfelől a kirendeltségek teljesítményében nagy a szórás (még azután is, ha a helyi munkapiac és a munkanélküliek összetételének hatását kiszűrjük), másfelől, a fejlesztések szignifikánsan megnövelték a regisztrált munkanélküliek nyílt piacra való kilépésének esélyét (Cseres-Gergely és Scharle 2010). 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.

⁴¹ A kutatás azonban adatok hiányában nem tudta megállapítani, hogy szolgáltatások nélkül mennyien helyezkedtek volna el, azaz a szolgáltatás önálló hatását nem tudta megmérni. Elvileg a megváltozott munkaképességű embereknek munkát adó, ún. védett szervezetek is végeznek rehabilitációt, a gyakorlatban azonban senkit nem helyeznek vissza a nyílt munkapiacra – a jelenlegi finanszírozási rendszer nem teszi őket ebben érdekeltté és az esetek többségében a megfelelő módszertani tudással és személettel dolgozó szakembereik sincsenek. Az 1062/2007. (VIII. 7.) kormányhatározat szerint 2010 végéig biztosítani kellett, hogy a munkaügyi kirendeltségeken is legyenek a rehabilitációban járatos szakreferensek.

⁴² Amellett, hogy a közjő szempontjából nem hatékony, ez a forráselosztás nem is igazságos. Legalább 140 ezer megváltozott munkaképességű munkavállaló szeretne dolgozni, de nem kap segítséget a munkába álláshoz, mert a források döntő részét az emésztli fel, hogy 30-40 ezer ember stabil munkahelyen dolgozhasson a védett szervezetekben. Azaz keveseknek adunk sokat és sokaknak keveset, vagy semmit.

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 rövid távon 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. 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 átlagosnál 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.

A közmunka ugyanakkor más programokhoz képest meglehetősen drága, így a közfoglalkoztatás bővítése a hazai tapasztalatok szerint általában csak más – hatékonyabb – programok rovására finanszírozható.

A FOGLALKOZTATÁST SEGÍTŐ SZOLGÁLTATÁSOK KERESLETE

Mint a bevezetőben már utaltunk rá, a munkanélküliség és a szegénység minden hazai empirikus kutatás szerint szoros összefüggést mutat. Kézdi és Kertesi (2005) kutatása szerint a szülők munkanélkülisége a gyerekek későbbi életesélyeit is jelentősen befolyásolja.⁴³ Mint kimutatják, a fiatalok továbbtanulását nem csak a szülők alacsony iskolázottsága, hanem az is hátráltatja, ha a szülők nem dolgoznak: minél fiatalabb volt a gyermek amikor a szülei elvesztették az állásukat, annál kisebb valószínűséggel tanult később tovább.

Az tehát nem kétséges, hogy a munkába állást segítő szolgáltatások igénybevétele hozzájárulhat a szegénység csökkentéséhez és az átörökítés megelőzéséhez. Arról már kevesebbet tudunk, hogy vannak-e olyan motivációs vagy információs korlátok, amik a szolgáltatások igénybevételét akadályozzák. Előfordul-e, hogy amiatt igénylik kevesebben az ilyen szolgáltatásokat, mert nem tudnak róluk, vagy nem látják be hosszabb távon érvényesülő hozamukat?

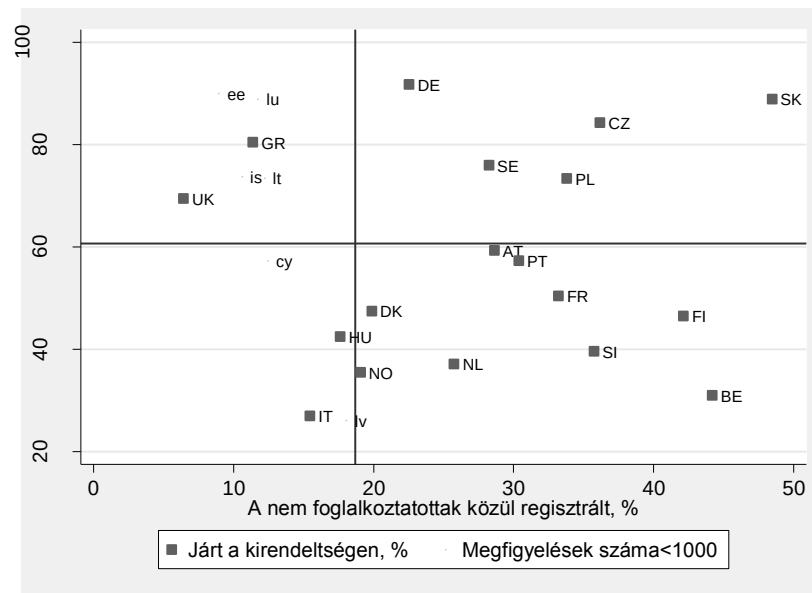
A klasszikus FKT programok esetében ez a siker előfeltétele, az FKT jellegű programok hazai kialakítását azonban a foglalkoztatási területen még akkor sem lehetne a klasszikus recept szerint elindítani, ha tudnánk, hogy valóban jelentősek a motivációs korlátok. A hazai ellátórendszerben ugyanis az aktív korú nem dolgozó népesség többsége már eleve részesül valamilyen pénzbeni ellátásban és mint fentebb utaltunk rá, az esetek jelentős részében ennek már most is az a feltétele, hogy igénybe veszik a munkaügyi kirendeltségek szolgáltatásait. A feladat tehát inkább a meglévő ellátások feltételeinek újragondolása, és esetleg kiterjesztése az ellátások nagyobb körére.

⁴³ A kutatás a roma népességre vonatkozott, további eredményeit az oktatásról szóló részben ismertetjük.

A foglalkoztatáshoz kapcsolódó közszolgáltatások létjogosultsága kétféleképpen is megindokolható: egyfelől – az oktatáshoz és az egészségügyhöz hasonlóan – ezek többségét sem lehetne piaci alapon hatékonyan működtetni,⁴⁴ másfelől, a szolgáltatások szerepe kettős: amellyel, hogy információkkal vagy a munkavégző képesség fejlesztésével segíthetik a munkába állást, a pénzbeli ellátások ellenőrző hatásának ellensúlyozására is szolgálnak. Az utóbbi szerep lényege, hogy a munkanélküli járadékra vagy segélyre jogosult egyén munkavállalási hajlandóságát úgy is ellenőrizheti a támogatást adó munkaügyi szervezet, hogy az illetőt képzésre küldi, támogatott munkahelyen kínál számára állást, vagy éppen elvárja, hogy heti rendszerességgel megjelenjen a munkaügyi kirendeltségen és konzultáljon az elhelyezkedése érdekében tett erőfeszítéseiről.

A munkaügyi kirendeltséggel való együttműködés szabályai európai összehasonlításban meglehetősen lazák Magyarországon. Köllő (2009) számításai szerint - legtöbb kelet-európai szomszédunktól eltérően - a tartós munkanélküliségnek leginkább kitett csoportot, az alapfokon képzett 15-59 éves népességet is alig érik el a munkaügyi kirendeltségek (3. ábra). A nem dolgozók alig ötöde regisztrált munkanélküli, és a regisztráltak kevesebb, mint fele jár legalább havi gyakorisággal a munkaügyi kirendeltségen.

3. ábra: Az alapfokon képzett, 15–59 éves, nem tanuló és nem dolgozó népesség kapcsolata az állami foglalkoztatási szolgálattal – regisztráció és a regisztráltak közül a szolgálatot felkeresők aránya 2005-ben



Forrás: Köllő (2009), 29. oldal. EU LFS, 2005 alapján. Megjegyzések: alapfokon képzett: ISCED 0–2. Járt a kirendeltségen a kérdezést megelőző hónapban. A kivastagított függőleges és vízszintes vonal a teljes Európai Munkaerő-felvétel (European Labour Force Survey, EU LFS) mintára érvényes átlagokat jelzi. Az ír és a spanyol felvételek nem közölnek adatot a regisztrációról.

Az utóbbi hat évben több kísérlet is történt a nem dolgozók aktivitásának növelésére. Egyrészt 2005-ben kötelezővé tették az álláskereső megállapodást, amit minden munkanélküli ellátásra jogosult személlyel meg kellett kötnie a munkaügyi kirendeltségnek. Ebben rögzítik az önálló keresés módjait,

⁴⁴ A piaci működtetést akadályozhatja például, hogy az ilyen szolgáltatásokra rászoruló, többnyire állástalan emberek tipikusan kevésbé jutnak hozzá azokhoz a hitelekhez, amikből a piacról megvehetnék az elhelyezkedésüket segítő szolgáltatásokat. Az állami segítség elméleti indoklását lásd például Galasi 1996, Köllő 2001.

az ellátási formák szerint megkülönböztetett csoportoknak eltérő gyakorisággal, több esetben a korábbinál sűrűbben kell jelentkezniük a kirendeltségen, az együttműködés során rendszeresen be kell számolniuk a megállapodás teljesítéséről, a kirendeltség pedig dokumentálja az ellátásban részesülő aktivitását, értékeli és szükség esetén módosítja a megállapodást (Nagy 2012). Másrészt, 2008-tól a rehabilitációs járadékot és rendszeres szociális járadékot igénylőkre is kiterjesztették a regisztrációs kötelezettséget, azaz nekik is együtt kell működniük a munkaügyi kirendeltséggel. Galasi és Nagy (2008) számításai szerint ez hozzájárulhatott az aktivitás növekedéséhez: míg a kétezres évek elején valamelyest csökkent az álláskereső aránya a regisztráltak között, az évtized közepétől erőteljes növekedés volt tapasztalható.⁴⁵ A kirendeltségek hatóköre (regisztrált / nem dolgozik) 2005 és 2010 között 6 % ponttal növekedett, 10-ről 16 %-ra.⁴⁶ Ezen belül különösen a nem érettségizett, de 8 osztályt végzett 25-54 évesek körében nőtt a regisztrálás előfordulása, de az átlagosnál nagyobb volt a felsőfokú végzettségűek körében is. A regisztrált munkanélküliek munkakeresési intenzitása is jelentősen megnőtt: a 2005. évi 56 %-hoz képest 2010-ben már 71 %-uk keresett munkát.⁴⁷ A álláskereső arányának növekedése az 55-64 évesek körében volt a legnagyobb.

A LAKHATÁSI SZOLGÁLTATÁSOK KÍNÁLATA

A lakhatási ellátások a lakásfenntartás készpénzes támogatásától a bentlakásos intézetekig sokfélék lehetnek. Ezek közül a természetben adott lakásfenntartási támogatás, a díjhátralékosok adósságkezelése és a szociális alapon (vagy munkához jutás érdekében) biztosított bérlakások keresletét és kínálatát vizsgáljuk részletesebben és rövidebben, de kitérünk a speciális élethelyzetekben nyújtott átmeneti vagy bentlakásos elhelyezésre is.⁴⁸

A lakásfenntartási támogatást a helyi önkormányzatok működtetik, és dönthetnek arról, hogy pénzben vagy természetben adják-e. A fűtési költségeken túl igényelhető lakbérre, albérleti díjra, közös költség-re, csatornahasználati díjra, a személyszállítás költségeire, villanyáram, víz és gázfogyasztás költségeire is. A támogatás összege jelentősen megnőtt, mivel 2011 szeptemberétől átvette a korábbi gáz- és távhő támogatás szerepét. Egyúttal az igénylés feltételei is átalakultak: a jogosultságot nem az egy fő-re, hanem az egy fogyasztási egységre jutó jövedelem alapján számítják, és a jogosultsági határt az öregségi nyugdíjminimum 150 % helyett 250 %-ára emelik, ami jelenleg 71 200 forint. Ez a határ lényegesen magasabb, mint más, jövedelmi rászorultságon osztott segélyek esetében (a rendszeres szociális segély határa például 25650 forint) így a támogatás célzása túlságosan bő, bár az igénylésnek vagyoni feltételei is vannak, ami várhatóan szűkíti majd a jogosultak körét.⁴⁹ Ez az átalakítás javította a rászoru-

⁴⁵ A tanulmány nemek, régiók, korcsoportok és iskolai végzettség szerint is bemutatja az álláskereső arányának változásait, és bár az egyes csoportok között számottevő különbséget talál a keresési aktivitásban, a trend valamennyi csoportnál hasonló volt. Az számítások az 1999 és 2007 közötti időszakra, a KSH Munkaerő-felmérés adatai alapján készültek.

⁴⁶ A Köllő (2009) által vizsgált 15-59 éves népességben ezzel már a hazai mutató is megközelíti a svéd arányokat.

⁴⁷ Saját számítások a KSH MEF 2005 és 2010 évi, első negyedéves adatai alapján. Azt nem tudjuk vizsgálni, hogy a munkaügyi kirendeltséggel való kapcsolattartás intenzitása hogyan változott, mivel az erre vonatkozó kérdést 2005 után nem tették fel a Munkaerő-felvételben.

⁴⁸ A rövidsége indokolja, hogy ezek az ellátások nem tartoznak szorosan a kérdéshez, mivel nem önmagában a lakhatás, hanem az amellel nyújtott valamilyen szolgáltatás a lényegük (jogsegély a családi krízisekből menekülőknél, rehabilitációs a szenvedélybetegeknek, gondozás az értelmi fogyatékos embereknek stb.).

⁴⁹ Forrás: NEFMI tájékoztatója, 2011. augusztus 25.

<http://www.kormany.hu/download/3/11/50000/A%20lak%C3%A1s%20fenntart%C3%A1si%20t%C3%A1mogat%C3%A1s%2020>

lók hozzáférést, mivel a korábbi gázártámogatásra értelemszerűen nem voltak jogosultak a nem gázzal fűtő, jellemzően szegény háztartások – becslések szerint 577 ezer háztartás. A korábbi lakásfenntartási támogatást ugyanakkor számos kisebb település önkormányzata nem működtette, azaz nem volt hozzáférhető a rászorulóknak számára (König 2003).⁵⁰ Ez összefüggött azzal, hogy a támogatás nagyon kis összegű volt, így azt várjuk, hogy az összeg mostani, jelentős növekedésével a hozzáférés is javulni fog, erről azonban még nincsenek adatok.

Az adósságkezelési szolgáltatás utólagosan nyújt segítséget azoknak, akik lakásfenntartási kiadásaikkal (közüzemi díjak, lakbér, közös költség, illetve lakáshitel) kapcsolatban már hátralékkossá váltak. Jellemzően az önkormányzat családsegítő központja működteti és három elemet foglal magába: (1) az adósságcsökkentési támogatás – kötelező önrész mellett – a tartozás visszafizetését segíti, közvetlenül a hitelezőnek fizetik ki, (2) a fent már tárgyalt lakásfenntartási támogatás és (3) az adósságkezelési tanácsadás, ami a háztartás gazdálkodásának átalakításához ad segítséget. Az adósnak kötelezően együtt kell működnie az adósságkezelési tanácsadó szakemberrel (Herpai 2010).

Ezt a szolgáltatást azonban csak a negyvenezerénél nagyobb lélekszámú településeken kötelező működtetni - jelenleg csak a települések 4-5%-ában érhető el és évente mindössze kb. 10 ezer család tudja igénybe venni (Herpai 2010). A hatássága is kétséges, mivel meglehetősen későn, hat hónapos hátralék esetén lehet igényelni, miközben a 3 hónap feletti tartozás szakértők szerint már súlyos eladósodást jelez (és az áram és gázszolgáltató főszabály szerint 3 havi tartozásnál szünteti meg a szolgáltatást).

Az adósságkezelés speciális eszköze a védendő fogyasztók intézménye, amit a villamosenergia esetében 2008-tól, a gázszolgáltatás esetében 2009-től, uniós kötelezettségként vezettek be. A védelem a szociálisan rászoruló és a fogyatékkal élő fogyasztókra vonatkozik, de nem automatikus. Rászorultsági alapon az igényelheti, akinek a háztartásában élő személy lakásfenntartási támogatásban, időskorúak járadékában részesül, vagy aktív korúak ellátására jogosult, fogyatékoság alapján pedig az, aki fogyatékosági támogatásban, vakok személyi járadékában, vagy magasabb összegű családi pótlékban részesül. A védelem lényege a kikapcsolás megelőzése: ennek érdekében fizetési kedvezményeket,⁵¹ illetve előfizető mérő felszerelését kérhetik a szolgáltatójuktól. Ez utóbbi a fogyasztást csak az ellenérték előzetes megfizetése esetén teszi lehetővé, ezért nem lehetséges a hátralék felhalmozása (ezen felül tudatos és takarékos magatartásra ösztönöz).

A szociális bérlakások kínálata rendkívül szűkös, a jelenlegi szabályozási- és támogatási rendszer a lakások tulajdonlását preferálja a bérlettel szemben. A kiadás adóztatása kedvezőtlen (ha nem írják át a mérőórát, a rezsi után is adózik a tulajdonos), így a bérelt lakások fajlagos adóterhe hozzávetőlegesen 30%-al nagyobb mint magántulajdon esetén (Hegedüs et al, 2008). A rendszerváltás utáni privatizáció mellett ez a magántulajdonú lakások túlsúlyához vezetett: a bérlakások aránya európai összehasonlításban 8-9%, szemben az Európai Unióban jellemző 20-40%-kal.⁵² Ezen belül az önkormányzati tulaj-

[11.%20szeptember%201-j%C3%A9t%C5%91%20hat%C3%A1lyba%20l%C3%A9p%C5%91%20v%C3%A1ltoz%C3%A1sair%C3%B3l.doc](#)

⁵⁰ A korábbi lakásfenntartási támogatás a lakáskiadások nagyjából 2 %-át fedezte, míg a nyugat-európai országokban jellemzően 30-50 %-át (Hegedüs, 2008).

⁵¹ A fogyatékosokkal élők ezen felül a méréssel, leolvasással, számlázással, díjfizetéssel kapcsolatban is különleges bánásmódban részesülhetnek, illetve szükségáramforrást, vagy szünetmentes áramforrást kérhetnek.

⁵² Zömmel az 1990-es évek során az önkormányzatok 750 ezer bérlakást értékesítettek a benne lakók számára, míg a 2000-2004 közötti bérlakás programmal együtt kevesebb, mint 10 ezer bérlakást építettek (Bényei et al 2011).

donban lévő bérlakások aránya 4% (ez körülbelül 140 ezer lakás, és nem is mind szociális bérlakás), míg Európában 15-20% körül mozog. Ezáltal beszűkült a szociális lakáspolitikai hagyományos lakásbázisa (önkormányzati bérlakások), és nem alakult ki egy átfogó, lakhatás biztonságát garantáló, a szociális és lakáspolitikai elemeket egységesen kezelő rendszer (Bényei et al, 2011).

A lakhatásra fordított évi mintegy 300 milliárd forint (a GDP 1,2-1,5 %-a) költségvetési támogatás zöme a lakástulajdonhoz jutást, lakásépítést (kisebb mértékben korszerűsítést) támogatja, nem kis részben rövidtávú gazdaságpolitikai megfontolások (az építőipari lobbis, illetve az építőipar gazdaság- és foglalkoztatásélénkítő hatásai) miatt. A támogatások döntő része szociális, vagy jövedelmi szempontoktól függetlenül, alanyi jogon érhető el, így korábbi számítások szerint a felső jövedelmi 20% kapta a lakhatási célú támogatások 60%-át (Hegedüs, 2006).

Átmeneti szállást munka miatti költözés, rehabilitáció vagy krízishelyzetek⁵³ megoldásának részeként is biztosíthat az állam. Az előbbi formában a rendszerváltás előtt sok férőhely működött, míg az utóbbiban korábban és ma is nagyon korlátozottak a kapacitások. A munkásszállókban 1990 előtt több mint 100 000 ember élt, jelenleg ennek tizedére tehető a férőhelyek száma.

Hajléktalanok számára hétféle lakhatási szolgáltatás nyújtható (menhelyek, átmeneti szállók, rehabilitációs szállók, otthonok, anyaotthonok, családok szállók, lábadozók). Ezek többsége elsősorban nagyvárosokban érhető el és csak lakhatást nyújt - a kifejezetten rehabilitációs célú férőhelyek aránya például 2007-ben a fővárosban alig haladta meg az 5 %-ot. Az átmeneti szállások és éjjeli menedékhelyek csak töredéke felel meg minden szempontból a jogszabályi előírásoknak, számos intézmény a mai napig ugyan olyan bizonytalan, rendezetlen, átmeneti ingatlanhasználati, jogi státuszban működik, mint másfél évtizede, amikor sebtében létrehozták (Győri, 2007).

0-6. táblázat: Átmeneti, rehabilitációs és lakóotthoni férőhelyek régió szerint, 2009

	Fogyatékos emberek és pszichiátriai betegek	hajléktalanok	szenvedélybetegek
Dél-Alföld	148	875	66
Dél-Dunántúl	334	376	267
Észak-Alföld	314	447	111
Észak-Magyarország	247	784	44
Közép-Dunántúl	243	987	39
Közép-Magyarország	278	237	56
Nyugat-Dunántúl	172	708	46

Forrás: Váti teir 2009. december 31.-i adatok

A hajléktalan-ellátás a törvényi szabályozás szerint az önkormányzatok kötelezettsége, de az intézmények többségét a velük szerződésben álló civil szervezetek működtetik. A 2005. évi adatok szerint a nappali melegedők 31,2%-át, míg a tartós és átmeneti elhelyezést nyújtó intézmények 52,2%-át működtetik csak az önkormányzatok (Győri, 2007).

⁵³ Krízis lehet például a válás, családon belüli erőszak, hajléktalanná válás, vagy természeti katasztrófa is. Rehabilitációval összekötött átmeneti lakhatásra lehet szüksége például a fogyatékos személyeknek, intézetben felnőtt fiataloknak, drog- vagy alkoholfüggőknek, börtönből szabadultaknak stb..

LAKHATÁSI SZÜKSÉGLETEK

A lakáskiadások 60-65 %-át teszik ki az energiaköltségek, míg ez az arány a nyugat-európai országokban jóval alatta marad az 50%-nak. Hegedüs (2008) korábbi becslése szerint 10%-ra tehető azoknak a családoknak az aránya, amelyek nem rendelkeznek elég forrással a lakásfenntartás megfizetésére, és így lakbér, illetve közüzemi díjhátralékok felhalmozásán keresztül fennáll annak a veszélye, hogy elveszítsék lakásaikat. Ehhez nem csak az alacsony jövedelem, hanem a lakásállomány eltérő költségei is hozzájárultak, például a lakótelepi távfűtéses lakások fajlagosan magasabb fűtési számlája, amit a jelenlegi támogatási rendszer nem vesz figyelembe. A szaktárca felmérései szerint 2003 és 2009 között jelentősen nőtt a lakosság eladósodottsága. 2009 júniusában 560 ezer háztartásnak volt egy hónapon túli tartozása az áramszolgáltató, 470 ezernek a gázszolgáltató felé, és 150 ezerre becsülhető a távhő szolgáltatónak tartozók száma (Herpai 2010).

Legalább 300 ezerre azoknak a családoknak a száma, akik nem tudnak belépni a lakáspiacra. Az átlagos lakásár az átlagos éves jövedelem 5-6 szorosa, mely a hitelfelvételi lehetőségeket (törlesztési kapacitást) is figyelembe véve azt eredményezi, hogy jelenleg egy átlagos háztartás egy átlagos lakás árának 50-60%-át tudja kifizetni hitelfelvétel segítségével szemben a nyugat-európai országokra jellemző 80-90%-os aránnyal. Ezen arány szórása azonban igen nagy az egyes társadalmi csoportok között, ugyanis a lakáshitelezési rendszer tovább növeli a meglévő jövedelemkülönbségeket. Minél alacsonyabb egy adott háztartás jövedelme, annál kisebb a valószínűsége, hogy hitelhez jut, és annál kisebb összegű hitelhez is képes jutni, tehát az átlagnál alacsonyabb jövedelmű csoportok esetén a lakásvásárlásra fordítható összeg messze elmarad az átlagos lakásár 50-60%-ától (Hegedüs 2008).

A szociális bérlakások iránti igény tehát, konzervatív becsléssel, körülbelül 300 ezer lakás (a lakásállomány 8%-a). A túlkeresletre utal a helyi önkormányzatok egy-egy megüresedő bérlakására való sokszoros túljelentkezés, és a (nem kötelezően vezetett) névjegyzékek is, amelyek alapján 45 ezerre becsülhető a szociális bérlakások iránti effektív igény, szemben az egy évben országosan elosztható 1-2 ezer bérlakással (Hegedüs 2008).

A lakhatás rossz minősége, a lakásokhoz kapcsolódó közszolgáltatások súlyos hiánya a munkaképes korú népesség körülbelül 3%-át érinti (Havasi 2008). Mint a bevezető fejezetekben láttuk, az infrastruktúra-hiányos lakások aránya a falvakban nagyobb, és különösen nagy a hátrányos helyzetű megyék lemaradása. A vezetékes vízzel nem rendelkező lakások aránya például kétszer akkora a hátrányosabb helyzetű megyék falvaiban, mint a nem hátrányos helyzetűekében (14%, ill. 7%).

Az infrastrukturális hátrányok speciális esete a telepek, ahol ezek a hátrányok halmozódnak és szegregációval járnak együtt. A főleg az északkeleti országrész román által sűrűbben lakott részein és nagyvárosok külterületein található, telepszerű lakókörnyezetekben nem csak a hátrányos helyzetű – tartós munkanélküli, alulképzett, roma – népesség koncentrációja, hanem annak anyagi helyzetéből eredően a lakásállomány lepusztultsága és folyamatos amortizációja is probléma. A rossz lakhatási körülmények miatt a telepek lakosságának egészsége az átlagosnál rosszabb, várható élettartamuk rövidebb (Kósa, 2009). A telepek felszámolása ugyanakkor egyszerre igényli az infrastruktúra javítását, és az ott élők szociális helyzetének, jövedelemszerző képességének megoldását - bár vannak ígéretes kezdeménye-

zések, az eddig lezárult kísérletek közül még egy sem bizonyult sikeresnek (Setét, 2007, Petrovácz et al 2011).

INFORMÁCIÓS ÉS MOTIVÁCIÓS KORLÁTOK

A lakhatási szolgáltatások esetében viszonylag egyértelmű, hogy az elégtelen kínálat okozza a fő problémát, de néhány ellátástípus esetében a keresleti oldalon is lehetnek korlátok. Így például a védendő fogyasztói státusz igénylése bevezetése után még messze elmaradt a potenciális jogosultak létszámától, ami vélhetően annak tudható be, hogy sem az önkormányzatok sem a potenciális jogosultak nem rendelkeznek kellő információval erről az új lehetőségről.⁵⁴

A munkavállalási célú lakásmobilitás esetében a rövidtávú anyagi motivációknak lehet korlátozó hatása. A mobilitási index (egy évben lakást változtató háztartások aránya) a nemzetközi összehasonlításban nagyon alacsony 3-4%-os szinten áll (Hegedüs, 2006), ami nem kis részben a lakáspiac szerkezeti változásaival magyarázható. Az ingatlan árak és különösen az árkülönbségek növekedése településtípusok, lakástípusok és régiók között ahhoz vezetett, hogy az alacsonyabb árfekvésű, nagy munkanélküliséggel jellemzett területek felől a drágább, fejlettebb területek felé irányuló migráció lehetősége beszűkült. Ez a folyamat nemcsak azért okoz károkat, mert lehetetlenné teszi a felfelé mobilitást (a túl nagy árrés miatt), hanem azért is, mert a szegényebb, alacsony jövedelmű háztartásoknak nagy ösztönzést ad a lefelé mobilitásra – magasabb értékű lakásból alacsonyabb értékűbe költözésre – tovább növelve az elmaradt és a fejlett területek közötti különbséget. Az ilyen irányú mobilitás ma már a lakástranzakciók 10-15 %-át teszi ki.

2. MIT GONDOLNAK A SZAKÉRTŐK ÉS AZ ÉRINTETTEK?

Ahogy a hazai előzményekből is láttunk már rá példát, a leghatásosabbnak ígérkező megoldás is megbukhat, ha a kiválasztott szakpolitikai eszközzel szemben a társadalom nagylétszámú vagy befolyásos csoportjai erős kételyeket támasztanak (és kivált, ha érdekeiket is sérti) és nem sikerül őket meggyőzni az eszköz hatásosságáról. Ez alól a tartós szegénység és a munkanélküliség enyhítését célzó eszközök sem kivételek: a programok kiválasztásában és a bevezetésüket kísérő kormányzati kommunikációban is figyelembe kell venni, hogy mit gondol az átlagember és mit gondolnak a véleményformálók magáról a problémáról és a lehetséges megoldásokról.

2.1. A SZEGÉNYSÉG TÁRSADALMI MEGÍTÉLÉSE

A szegénység megítélése jelentősen átalakult a piacgazdasági átmenet nyomán: 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 azonban már a társadalom közel fele külső okoknak (a gazdasági rendszernek, az esélyek egyenlőtlen-

⁵⁴ Lásd az Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosa OBH 1288/2009. számú jelentése, idézi Herpai (2010). 2009 júniusáig áram esetében a potenciálisan jogosult fogyasztók töredéke, 31.919 fogyasztó, a gáz esetében 14.066 fogyasztó kérte nyilvántartásba vételét szolgáltatójánál.

ségének) 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 szegénységgel kapcsolatos véleményeket az egyének érintettsége, tájékozottsága és személyisége is befolyásolhatja és nincs egyetlen tudományos elmélet, ami ezek összefüggéseit egy rendszerbe foglalná. Az eddigi néhány hazai kutatás (attól is függően, hogy hogyan mérték a véleményeket és az okok közötti összefüggéseket is igyekeztek-e feltárni) eredményei sem egyöntetűek. Székelyi et al (2001) szerint például a magas társadalmi státuszúak hajlamosabbak a külső tényezők szerepét hangsúlyozni, míg az alacsony státuszúak szemében a szegénység deviancia, melyet az érintettek olyan jellemzői foglaltak magukban mint a lustaság, az alkoholizmus vagy a megbízhatatlanság okoznak. Köllő (2001) kutatása⁵⁵ szerint viszont az állami pénzekért a munkanélküliekkel versengők (nyugdíjasok, gyedden/gyesen lévő stb..) hajlamosabbak az egyéni okok szerepét hangsúlyozni.

A szegénység okának megítélése annyiban érdekes, amennyiben összefügg azzal, hogy milyen mértékben vagyunk szolidárisak a szegényekkel és milyen mértékű és jellegű segítséget vagyunk hajlandók adóbfizetésünk (vagy a nekünk járó más juttatások csökkenése) árán nyújtani neki.

Az eddigi kutatások alapján háromféle motivációt azonosítottunk, amelyek magyarázhatják a szegénység külső meghatározottságának, a szegényekkel való szolidaritás elutasítását. Az első esetben azok körében, akik nap mint nap találkoznak a nélkülözőkkel, esetleg közvetlen kapcsolatban is állnak velük, de legalábbis egy helyen élnek és elsőkézből szereztek negatív tapasztalatokat. A második esetben az elutasítás oka pszichés: 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 az szokásos információs csatornák erősen torzított, sztereotíp képet közvetítenek a szegényekről (Hammer 2001, 2004). Az elutasítás a legnagyobb városokban valamelyest kisebb mértékű lehet, amennyiben feltételezhető, hogy az ott élők több és kevésbé torzító csatornán keresztül értesülnek a szegénységről, vagy általában hajlamosabbak liberálisabb nézeteket vallani. Elemzésünk szerint mindhárom motiváció megjelenik a magyar népességben (a becslések főbb eredményeit lásd a 4. táblázatban).

A Társi 2009-ben készített adatfelvételében megkérdezettek több mint harmada (36,7%) gondolja úgy, hogy a szegények elsősorban annak köszönhetik elszegényedésüket, hogy nem elég törekvők, nem dolgoznak elég keményen.⁵⁶ Ezt a véleményt használjuk a szegényekkel való szolidaritás elutasításának indikátoraként. A többi válaszadó külső okoknak, a balszerencsének, a megfelelő kapcsolatok hiányának vagy a rossz családi háttérnek tulajdonítja az elszegényedést.

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 hatását⁵⁷ egy százalékpontonnyi emelkedés a munkanélküliségi rátában átlá-

⁵⁵ A kutatás a segély helyett munka elv alapján 2000-ben megszigorított közmunka kötelezettség és a segélyösszeg csökkentésének lakossági megítélését vizsgálta.

⁵⁶ TÁRSI Gazdasági kultúra kérdőív, 2009, 16. kérdés

⁵⁷ 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.

gosan 6-7 %-al 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, szélsőséesebb meghatározását használjuk.⁵⁸

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 főnél 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).

0-1. táblázat: A szegénységet önhibának tartó attitűd összefüggése egyes tulajdonságokkal*

	Regionális munkanélküliségi ráta	Városi diplomás	Városi érettségizett	Leecsúszás veszélyében lévő
Hatás mértéke (Exp(β))	1,065	2,739	1,647	1,581
Szignifikancia szint	0,013	0,011	0,113	0,092

*A teljes becslés eredményeit lásd a Függelék F2 táblázatának (6) oszlopában.

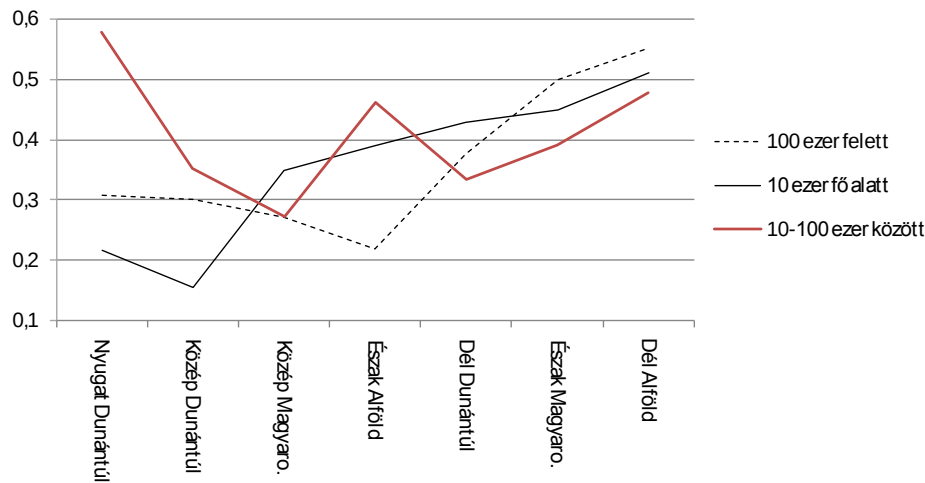
Végül, a potenciálisan a lecsúszás veszélyével küzdők⁵⁹ körében is gyakoribb az előítéletesség: kiszűrve az egyéb személyiségjegyek hatását, 58%-al valószínűbb, hogy a szegényeket nem dolgozó, lusta embereknek látják, mint a nem veszélyeztetettek. Ez a hatás hasonló ahhoz, amit Köllő (2001) talált, miszerint 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).

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 település-mérettől függetlenül nagy a két leszakadó régióban, míg a jobb helyzetű régiókban csak a közepes városokban (4. ábra).

⁵⁸ 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).

⁵⁹ Veszélyeztetettnek tekintjük azokat a falusi, legfeljebb 8 általánost végzeteket, akik magas munkanélküliségű régióban élnek, de jelenleg nem munkanélküliek.

4. ábra: A szegénységet önhibának tartók aránya településméret és régió szerint



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

2.2. AZ ÉRINTETT SZEREPLŐK ÉRDEKEI ÉS VÉLEMÉNYE

Az érintettek és az őket befolyásoló szereplők vélekedését és véleményét minden összetett társadalmi program esetén érdemes figyelembe venni, már a tervezés idején (pl. pilotok kiválasztása, sorrendje, helyszínválasztása; véleményezésbe, végrehajtásba, értékelésbe való bevonás). Ez nem csak a program elfogadottságát, de a sikeres bevezetés esélyét is növeli: csökkenti az eltorzulásának veszélyét, javítja fenntarthatóságát és kiterjesztésének esélyét is.

Alább azt mutatjuk be röviden és erősen leegyszerűsítve, hogyan értelmezik a problémát, milyen megoldásokban gondolkodnak, illetve mik az érdekeik a következő csoportoknak:⁶⁰

- Rendszerezett terepismeretekkel nem rendelkező véleményformáló csoportok
- Terepismeretekkel is rendelkező véleményformáló csoportok és aktivisták
- Országos politikai erők
- Helyi politikai erők (polgármester)
- Végrehajtásban potenciálisan érintett apparátusok (jegyző, szociális munkás).
- Terepismeretekkel nem rendelkező véleményformáló csoportok

a.1. Valaha SzDSz-közelgi gazdasági liberális véleményformálók

Rászorultság alapú, nem-univerzális támogatásokat, a piaci és a munkakeresletet élénkítő megoldásokat (pl. járulékkedvezmény), az adminisztrációs terhek csökkentését támogatják. Nem szeretik a diszkrecionálisan elbírált pályázatokat. Fontos nekik az átláthatóság és a meggyőző társadalmi költség-haszon elemzés.

⁶⁰ A véleményformálók esetében a 2008 és 2011 közötti, szegénységgel kapcsolatos, sajtóban megjelent nyilatkozataikra, a többi szereplő esetén sajtóban megjelent összefoglalókra és korábbi projektekben készített interjúkra hagyatkoztunk (lásd Balás et al 2011, Cseres-Gergely és Scharle 2010, Reszkető et al 2009, Váradi 2011).

a.2. Konzervatív-mérsékelt véleményformálók

A hagyományos közösségek széttzilálódásában, a roma közösségek mentalitásában, évek, évtizedek óta rossz szakpolitikákban látják a roma-problémaként azonosított gond fő okait. Elenyészett a a nemzetiségek, nagycsaládok hagyományos vezetőinek tekintélye, panaszozzák. A probléma nagyságát látják, jogállami megoldást nem látnak. Egyes megoldásokról sikeres példákkal talán meg lehet győzni őket.

a.3. Szélsőjobboldali véleményformálók

Genetikus és nehezen megváltoztatható kulturális okokat, túl cigánybarát szociálpolitikát azonosítják okként. Helyzetképük szerint a vidék Magyarországon megszűnt a közbiztonság, falvakban öregeket lopnak és gyilkolnak meg naponta, tanárokat lincselnek "a cigányok". Ők a hibások. A támogatásokat szerintük az "érdemes", nem-roma szegényekre kell célozni. Esetleg nem-roma programként, a quid-pro-quo elemeket hangsúlyozó eszközökkel lehet ellenállásukat enyhíteni.

TEREPISMERETEKEL IS RENDELKEZŐ VÉLEMÉNYFORMÁLÓ CSOPORTOK ÉS AKTIVISTÁK

b.1. Szociálpolitikában aktív, azt kutató baloldali véleményformálók

Szerintük a kirekesztettség oka az "újkapitalista, neoliberais" gazdaságpolitika szegényellenes mechanizmusai és a magyar politikai elit két évtizedes kollektív közönye, a szolidaritás és emiatt az adekvát közszolgáltatások hiánya. Úgy vélik, a szegénységet, és főként a mind morális okból, mind a szegénység fennmaradásában játszott szerepe miatt különösen pusztító gyermekszegénységet masszív, nem megbélyegző, igazságos állami újraelosztással lehet és kell csökkenteni. Konkrétan: minimális jövedelmet kell biztosítani. Úgy vélik, az elsődleges gond a szegénység, ezért a szegény- és a romapolitikát vesélyes összekeverni. Hisznek az univerzális, automatikus jóléti transzferekben, mert szerintük a rászorultsági elv csak a rászorultak halmazát kijelölő elbírálók hatalmát erősíti. Úgy vélik, a segély fontos tüneti eszköz, de szerkezeti problémák kezelésére önmagában alkalmatlan. Az új közmunka szerintük a fenyegetésen és a megalázáson túl nem fog eredményt felmutatni. A szociális kártya: az önrendelkezési jog korlátozása, megbélyegző. Elsősorban nagy és drága jóléti állami programokban gondolkodnak. A nemzetközi tapasztalatokat, a saját szakzsargonukban prezentálva, korai fázisban véleményezésbe bevonva elfogadhatják.

b.2. Szociálpolitikában érdekelt, de politikától távolságtartóbb véleményformálók

Szerintük a probléma alapja a közszolgáltatások hiánya és alacsony színvonala, a romaellenes előítéletek, és az autentikus roma érdekképviselet hiánya. Ami működik: közösségfejlesztés, komplex programok. Komoly, az önkormányzat rendelkezésére állót meghaladó erőforrások, türelmes, személyes munka. Érdemes lehet bevonni, véleményezésre felkérni őket.

b.3. Kvantitatív módszertannal vizsgálódó véleményformálók

Meggyőződésük, hogy az iskolafenntartás mai intézményrendszere mellett elvileg sem lehet következetes esélyegyenlőségi politikát folytatni. Korai fejlesztés, beóvodázás, bölcsőde, várandós anyák egészségi állapotának javítása révén lehet a hátrányokat felszámolni. Kirekesztésből egyetlen kiút az iskola, ezért a szegregációt kell csökkenteni - ehhez korlátozni kellene a szabad iskolaválasztást. Közgazdászok: ha jól van kitalálva, amit javaslunk, szeretni fogják, és akarják majd mérni a hatását. Ugyanakkor: intézményi szintű, mélyreható változásokban hisznek csak és nem, vagy ritkán vállalnak szerepet egy kormányzati program (kritikátlan) népszerűsítésében.

b.4. Emberjogi aktivisták

Szerintük egyik fő ok: a roma ellenes diszkrimináció, az állami szervezeteké (rendőrség, iskola stb..) különösen. Úgy vélik, a növekvő feszültségből bármikor robbanás lehet (Horváth 2009) ... éhséglázadásokhoz, faji zavargásokhoz fog vezetni (Horváth 2011). Az új közmunkát, részben a rendőrség bevonása

miatt elutasítják, egyfajta roma munkaszolgálatnak tekintik. Megnyerésük alapfeltétele, hogy a projektben mindenképp legyen roma részvétel. Aktivisták ellenőrizték előre, hogy nincs-e valami jogsérelemként felfogható buktató benne.

ORSZÁGOS POLITIKAI ERŐK

c.1. MSzP: Hagyományos baloldal (feltesszük, hogy létezik, bár a sajtóban nem találtuk nyomát) -

Inkább a munkások, mint a szegények érdekeit képviselik, fontosnak tartják, hogy tisztességes munkából meg lehessen élni. Ezért nem idegenkednek például a közmunkától sem, ha a keretezése a hagyományos munka etikára, a munkához való jogra, az állam ebbéli felelősségére apellál. Épp ezért, a munkához jutást segítő más eszközöket is készek támogatni, míg önmagában a segélyek növelését nem feltétlenül.

c.2. MSzP: Pragmatikusok

Heterogén csoport: pragmatikus lehet az is, akinek a hatalom megszerzése, megtartása és az is, akinek a párttagságra épülő klientúra egzisztenciális érdekei miatt fontos a párt túlélése. Ha jól működnek, nem utasítják el elvi alapon a választói előítéleteket kiszolgáló eszközöket sem. A közmunkát például elfogadják, ha hozzájárul a helyi társadalmi feszültségek enyhítéséhez és általa megszerezhető az önkormányzati lobbis támogatása. A mélyszegényekre, mint potenciális szavazókra tekintenek. Az etnikai alapú célzást (pozitív diszriminációt) azért kerülik, mert az elidegenítheti a szavazótábor (tagság) előítéletes részét. Ami baloldali nyelven elmondható, lehetőleg elkerüli a roma-fókuszot és nem ellenszenves sem az aktivistának, sem a potenciális szavazók zömének, azt elfogadhatják. Javasolt konstrukcióba a választási hajlandóságot javító elemet is beépíteni esetleg?

c.3. MSzP: Modernizálók

Tanácsstalanok. A terepismerettel is rendelkező véleményformálók különböző csoportjainak (b.1-4) javaslataiból igyekeznek meríteni. Jogállami, demokratikus megoldást keresnek egy óriásinak látott probléma-halmazra, víziójuk alapvetően blairista, az esélyegyenlőség javítását, inkább a színvak, mint az etnikai alapú eszközöket tartják hatékonynak. Szinte minden, ami modernizáló baloldali nyelven elmondható és amire van nyugat-európai baloldali előkép, beilleszthető az ideológiai kereteikbe, elfogadtatható lehet velük.

c.4. Fidesz

Szerintük pragmatikusan konkrét helyzeteket kell megnézni és alkalmazható megoldást találni. Nem hatékonyak az uniformizáló intézkedések a sok antirasszista jogvédelem pedig kontraproduktív. Hajlamosak szegregáló és/vagy paternalista megoldásokat választani (külön felzárkóztatás, elitkinevelés, pl. egyházi roma szakkollégiumok), amelyek nem igényelnek alkalmazkodást a többségi társadalomtól. Ha a versenyképesség és a társadalmi felzárkózás ellentétes egymással, a versenyképesség a prioritás. Nyitottak mindenre, ami pragmatikusan működik és nem ellentétes, sőt jól összefésülhető a hagyományos jobboldali értékekkel (isten/haza/család) és leválasztható a gyűlölt, baloldallal azonosítható advocacy csoportokkal, ha politikailag elfogadtatható a szavazókkal.

c.5. Jobbik

Szerintük: egyfelől a cigány kultúra alapvetően vándorló jegyei, sajátos belső normái, szocializációs szintje, agressziója a fő ok, másfelől az elhibázott szociálpolitika, ami a cigányságot megélhetési gyermekvállalásra kondicionálja. Harmadrészt meghatározó a (rossz) személyes mintaadás: a cigány vezetők az áldozatmitoszt erősítik és vulgáris antirasszizmussá devalválják a kérdést.

Magyarországon cigány veszély van, ez az ország legnagyobb problémája és a megoldás kulcsa a cigányok kezében van, nekik kell megváltozniuk. Úgy vélik, a jogvédők álszent finomkodása helyett "tabuk nélküli" vitára van szükség. A megélhetési gyermekvállalás, a segélyezés, bűnözés hármásának kivezető útjait el kell torlaszolni, és kizárólag a munka, a tanulás és a rend útjain kell és szabad járást biztosítani. A segélyrendszer jelenlegi formájának végleges felszámolása és felváltása egy országos közmunka programmal szerepelt programjukban. A szegregációt nem vetik el (pl. kollégiumi rendszerű bentlakásos iskolákkal a gyermekeket kiszakítanák környezetükből), de a kulturális másságot értéknek tartják (cigány pedagógusok segítségével nevelkedhetnének). A (kötelező közmunkáért) kapott jövedelem pedig csakis szociális kártyával legyen felhasználható: élelmiszerre és háztartási szükségletekre. Javasolt programjainkat csak akkor nem fogják (talán-talán) hevesen ellenezni, ha világosan nagy arányban nem cigányok is a haszonélvezői, vagy, ha a többségi normák betartását látják benne.

c.6. LMP

Úgy vélik, a helyzet az egész társadalom békéjét fenyegeti. Nem a romák tehetnek róla. A szegénység ellen kell küzdeni. A társadalom egészének segítsége kell. Munkához juttatni az aktív korú képzetleneket és garantált minimumjövedelem kell. Javasolt intézkedéscsokruk: telepfelszámolás, közösségi lakásszektor, zöld munkahelyteremtés, a munkaerőpiacra való lépcsőzetes visszavezetés, és a személyre szabott munkaerő-piaci szolgáltatás, közösségi közlekedésfejlesztés. A motivációteremtés és a helyi igényekhez igazodó, átmeneti közfoglalkoztatás kell. Fejlesztendő a gyermekellátás. Csökkentendő a túlzott az adminisztráció. Egységes, skandináv típusú 8-10 éves alapképzésre, inklúzióra, közösségi rendőrségre van szükség, teret kell adni a roma identitás és kultúra megjelenítésére, fellépni az uzsora ellen. Számíthatunk támogatásukra, ha a javasolt intézkedést roma programjuk valamely elemének megvalósításaként találjuk, különösen, ha az a párt más, identitásához még szorosabban tartozó célkitűzéseit (pl. a vidékfejlesztést vagy a környezetvédelmet) is szolgálja.

HELYI POLITIKAI ERŐK (POLGÁRMESTER)

d.1. MSzP: önkormányzati lobb

Úgy vélik: a "sok okos ember" (központi szociálpolitikusok és véleményformálók) nem ismeri a helyieket. Az állami szolgáltatások hiányosságait (bár nyilván látják), nem ismerik el, a pedagógusokkal nincs baj, hősök. Megkülönböztetnek érdemes és nem érdemes szegényeket: a segélyezettnek egyik csoportja elveszítette ugyan a munkáját, de két kézzel kapaszkodik a társadalomba. A másik csoport tagjai régóta élnek segélyből, nem törik magukat a munkáért és azért sem, hogy megtermeljék, amit kell. A házaik koszosak, ők maguk ápolatlanok. Úgy vélik, a szülő a felelős, nem a gyerek. Úgy látják, az integrációt ösztönző állami programok (pl. iskolai IPR) jól hangzanak, de nem rájuk vannak szabva. Amit a mediánszavazójuk elfogad, vagy amit központilag muszáj, megcsinálják. A gyermek nem tehet semmiről frame segíthet, illetve az is, ha elismerjük, sosem volt reális, hogy a helyi önkormányzat segítség nélkül megbírkózzon a feladattal. Javasolt konstrukcióba a választási hajlandóságot javító elemet is beépíteni esetleg?

d.2. Fidesz: önkormányzati lobb

"Aki nem vitte semmire, az annyit is ér". Kritikusak a roma érdekképviselőkkel, mint például a Cigány Kisebbségi Önkormányzat, úgy vélik, nem alkalmasak a feladatuk betöltésére. Gondnak látják, hogy a roma közösségnek nincsenek hiteles, tárgyalóképes vezetői. Hiányolják a mintát is adó cigány bírót, cigány ügyvédet, cigány rendőrt. Az esélyegyenlőség adminisztratív eszközeit elutasítják. Mindennapi tapasztalatuk, hogy mélyszegénységben élő közösségről le kell mondaniuk. Ezzel együtt, akár konfliktusok árán is, közülük is többen keresik az etnikai konfliktusok enyhítésének lehetőségét.

Javaslatunkat elfogadhatóvá teszi nekik minden, ami a gyakorlati, helyi politizálásba beilleszthetővé teszi a probléma javasolt megoldását: világos partnerek, folyamatok. Amit a mediánszavazójuk elfogad, vagy amit központilag muszáj, megcsinálják. Javasolt konstrukcióba a választási hajlandóságot javító elemet is beépíteni esetleg?

VÉGREHAJTÁSBAN POTENCIÁLISAN ÉRINTETT APPARÁTUSOK

e.1. Központi kormányzati apparátus általában (pl. FH, NRSZH, ÁNTSZ)

Ők látják: bürokráciák nincsenek összehangolva, nincsenek visszajelzések, kevés a forrás. Látják: a (rehabilitálandó) ügyfélen rengeteg múlik: sokszor nem motivált arra, hogy rehabilitálják. A legtöbb részvételükkel (is) zajló program ösztönzési hátulütőit ismerik, ezért gyakran szkeptikusak és nem akarnak maguknak plusz munkát. Az implementációban, ha szükséges, érdekeltté kell tenni őket, erőforrásokat rendelkezésre bocsátani és monitorozni.

e.2. Önkormányzati apparátus (jegyzők)

Fásultak, gyakran előítéletesek. Kisebb településeken ismerik a helyi társadalmi viszonyokat. Az implementációban, ha szükséges, érdekeltté kell őket tenni, erőforrásokat rendelkezésre bocsátani, monitorozni.

e.3. Szociálpolitikai apparátus (pl. családsegítők)

Gyakran elkötelezettek, figyelnek a véleményformálókra. Sokan frusztráltak, kiégtek. Sokszor paternalistán tekintenek a mélyszegényekre. Ami ebbe a keretbe beleilleszthető és amihez megvannak a plusz erőforrások, azzal kapcsolatban szívesen részt vesznek a megvalósításban.

2.3. A KÖZBESZÉDBEN MEGJELENŐ VÉLEMÉNYEK

A hagyományosan véleményformáló napilapok szegénység-ábrázolása nem egységes. A Magyar Nemzet és a Népszabadság az utóbbi két évben megjelent cikkeiben a szegénység témája leggyakrabban (40-50%-ban) a segélyezéssel, a szociálpolitikával foglalkozó cikkekben jelenik meg.⁶¹ A Népszabadságban a cikkek ötöde-hatoda országos vagy uniós szakpolitikák, a munkapiac, vagy a roma népességet célzó kormányzati programok kontextusában említi a szegénységet, a Magyar Nemzetben az esetek közel harmadában a roma programok, hatodában valamilyen helyi konfliktus az apropó. Kisebbségpolitikai, jogvédelmi kontextusban egyedül egy Magyar Narancs cikkben szerepel.⁶²

A két napilap szegénység-ábrázolása egyedül abban mutat hasonlóságot, hogy mindkettőben a roma származás a szegénységhez leggyakrabban társított sztereotípiá. A Magyar Nemzet cikkeiben lényegesen gyakrabban jelenik meg valamilyen negatív sztereotípiá, leggyakrabban a roma származás, maffia

⁶¹ Ez azonban legalábbis részben a mintavételi eljárás következménye is lehetett: a Magyar Nemzet és a Népszabadság elektronikus változatának 2009 június és 2011 június közötti számai, ezen belül minden hónap első hetében az első páratlan napon és a szombaton megjelent összes cikk (MNO: 44, NOL: 45 cikk), az Élet és Irodalom, a Heti Válasz, és a Magyar Narancs 2009 június és december közötti hónapok első hete, ezen belül az összes cikk (rendre 6, 2, és 4 cikk) adta a mintát. Ha kettőnél kevesebb releváns cikk volt, akkor az időszakot a jelen irányába bővítettük. Mindegyik lap esetében azok a cikkek kerültek a mintába, ahol a címben vagy az első bekezdésben szerepelt a "szegény" vagy a "segély" szó valamilyen formában, vagy annak egy szinonimája.

⁶² Ez nem jelenti azt, hogy a többi lap ne tárgyalná ezeket a kérdéseket, csak azt, hogy a mintába került cikkekben tipikusan nem ebben a kontextusban említik a szegénységet.

szerű bűnözés, munkakerülés, lustaság. A többi vizsgált lapban alig szerepel negatív sztereotípiák. A Népszabadságban és a Magyar Narancsban a roma származáson kívül néhány cikkben a szélsőjobboldali nézetek terjedése fordul még elő, az Élet és Irodalomban pedig egy szerkesztői cikk kommentálja (a sztereotípiák elutasításának szándékával) a magzatukat szándékosan károsító, nincstelen anyákról szóló híreket. A szegények jellemzően személytelenül, absztrakt módon jelennek meg a cikkekben. Ha konkrétan, elképzelhető személyre is utal a szöveg, akkor az esetek többségében kiszolgáltatottnak, valamilyen külső hatás szenvedő alanyainak írja le őket. Agresszív csoportként jelennek meg a vizsgált Magyar Nemzet cikkek 11 %-ában, a Népszabadság cikkek 4 %-ában. Aktív, konstruktív cselekvő csoportként két cikk jeleníti meg a szegényeket: egy a Magyar Nemzetben és egy a Magyar Narancsban.

A cikkek elvétele említenek olyan külső tényezőket, amik a szegénységet okozhatják. Ahol mégis, ott a munkahelyek megszűnése és az alacsony iskolázottság szerepel, kivéve a Magyar Nemzetet, ahol az uzsora a leggyakrabban említett magyarázat.

Feltételes készpénz transzferre vonatkozó vélemény a vizsgált cikkek alig 10 %-ában szerepel, az esetek többségében viszont pozitívan, vagy árnyaltan, a körülményeket, a konkrét eszköz részleteit is mérlegelve. Egyértelműen negatív véleményt csak a rendszeres gyermekvédelmi támogatás iskolába járatásához kötésével kapcsolatban találtunk, ezeket az Élet és Irodalom, illetve a Magyar Narancs közölte.

3. MI A MEGOLDÁS?

3.1. 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 probléma 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 javítja az eszközök hatékonyságát, majd a dokumentáltan sikeres programok felmutatásával nyer meg újabb szkeptikusokat a folyamatnak.

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 (gyermekegység csökkentése, életminőség javulása stb.) elérésének, de legalábbis fenntarthatóságának előfeltétele, hogy nőjön a foglalkoztatás. A 8. 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 tervezetre vagy koncepcióra is, amelyre egy átfogó stratégia kidolgozásában támaszkodni lehet.

0-1. táblázat: A szegénység tartós csökkentését segítő stratégia legfőbb elemei

foglalkoztatás	oktatás	szociálpolitika	családpolitika	egészségügy	lakhatás	gazdaság
munkakinálat						
együttműködési feltételek kiterjesztése minden aktív korúaknak járó ellátásra rehabilitációs szolgáltatások fejlesztése: minőség, választék, kapacitás célzott, személyre szabott aktív eszközök nyugdíjbavonulási kor emelése	minőség, tanítási módszerek javítása közoktatás szeliktivitásának csökkentése, pályaorientáció lemorzsolódás csökkentése második esély iskolák szakképzésben is erős kompetencia fejlesztés felnőttképzésben: választék, minőség	szolgáltatások területi egyenlőtlenségeinek csökkentése dolgozó szegélyekre is kiterjesztett garantált minimum jövedelem kríziskezelő szolgáltatások javítása: elérhetőség, minőség, szakmai együttműködés	szolgáltatások területi egyenlőtlenségeinek csökkentése bölcsőde, csana, óvoda: kapacitások és minőség javítása „biztos kezdet” gyerekházak egyes 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	0	komplex helyi válságkezelő programokban: közösségfejlesztés	kisgyerekes anyák bérköltségének csökkentése rugalmas/részidős foglalkoztatás támogatása (pl. rugalmasan ki-vehető 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 enélkül 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 bőke-zőbb áthidaló programokra, amik szolidaritási alapon kompenzálják a munkajövedelem hiányát. A kép-zetlen 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%-os⁶³ csökkentése négy év alatt nagyjából 5 % ponttal emelheti meg a teljes népesség foglalkoztatási rátáját.⁶⁴ A jóléti ellátórendszer 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 újrater-melődését, akkor felgyorsul a foglalkoztatás bővülése. Ez azonban csak annyit jelent, hogy nem 12, ha-nem 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 pél-dául a rehabilitációs szolgáltatások fejlesztése, amire elegendő fedezetet adna a megváltozott munka-képességű 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: pél-dául a bölcsődék és családi napközik támogatása megtérül a munkába álló anyák adó- és járulékbefize-téséből (Fazekas et al 2008).

A fenti stratégia megvalósítása elsősorban nem a költségvetési források, hanem a kormányzati appará-tus 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 vesztesek és nyertesek előzetes és minél pontosabb felmérésén alapuló – ki-tartó 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 érdekcso-portokkal: az ország egészének jóléte csak a reformok révén növekedhet, és középtávon ez a reform esetleges veszteseit is kompenzálja, míg reformok híján mai előnyeiket is könnyen elveszíthetik.

⁶³ 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 3.3 alfejezet javaslatát.

⁶⁴ Ez nettó 250-300 ezer új munkahelyet jelent. Ha ezekre mind érettségivel nem rendelkező munkavállalókat vesznek fel, az a képzetlenek 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 becslésein és a Pénzügy-minisztérium makromodelljében végzett szimulációkon alapulnak, amelyeket Elek Péter készített 2008-ban.

A fenti koncepciókban a már bevezetett óvodáztatási támogatás kivételével nem szerepelt klasszikus FKT eszköz.⁶⁵ 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 tétlensége 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. A következőkben három olyan FKT programot vázolunk, amelyek önmagukban ugyan nem szüntetik meg a tartós szegénységet, de fontos elemei lehetnek egy ezt célzó, nagyobb stratégiának.

3.2. A MAGYAR HELYZETBEN ADEKVÁT FKT PROGRAMOK KIVÁLASZTÁSÁNAK SZEMPONTJAI

A feltételes készpénz transzferek hatásáról már tekintélyes empirikus irodalom áll rendelkezésre (összefoglalót lásd Medgyesi és Temesváry 2011), amelyből leszűrhető a sikeres bevezetés hat alapvető feltétele (Banerji 2010, idézi Bernát et al 2010). Ezek egyfelől a transzferhez kapcsolódó szolgáltatás keresletére (a szegénység átörökítése jelentős mértékű és szerkezeti tényezők magyarázzák, a szolgáltatásokat az optimálisnál kisebb mértékben veszik igénybe, a feltételes támogatás alapelveit a többség is elfogadja), másfelől a kínálatára (a szolgáltatás elérhető és jó minőségű, van elég információ a célzashoz, a transzfer nem gerjeszt negatív ösztönzőket egy már meglévő támogatásban) vonatkoznak. A hazai bevezetés megvalósíthatóságát elsőként Bernát et al (2010) vizsgálta ebben a keretben, és részletes elemzést készített a keresleti oldalt érintő feltételekről. A következő táblázatban ugyanezt a keretet használva összegezzük az eddig feltárt keresleti és kínálati oldali tényezőket.

0-2. táblázat: A feltételes készpénztranszfer keresleti feltételei egyes szolgáltatási területeken

	oktatás	egészségügy	lakhatás	foglalkoztatás
A szegénység átörökítését szerkezeti tényezők magyarázzák	igen	igen	igen	igen
A szolgáltatások igénybevétele az optimálisnál kisebb	igen	igen	igen	igen
A kölcsönös kötelezettségek elvét a többség is elfogadja	igen*	nem tudni	nem tudni	igen**

*vő családi pótlék iskolába járáshoz kötésének megítélése; **igen, vő. közmunka megítélése.

A keresleti oldalon mind a négy lehetséges szolgáltatási területen nagyrészt adottak a feltételek. A szegénységet illetve az átörökítését meghatározó okok összefüggenek a szolgáltatás igénybevételével, az igénybevétel az optimálisnál alacsonyabb, és a többség is (véltetően vagy a korábbi programok esetében kinyilvánítottan) elfogadja a szolgáltatás összekapcsolását valamilyen kötelezettséggel. A kínálati oldalon már számos korlátot azonosítottunk, amelyek alapján három területre szűkíthető a lehetsé-

⁶⁵ 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.

gek köre: (1) bölcsőde (családi napközi) vagy óvoda szolgáltatásai, (2) védőnő vagy orvos szolgáltatásai, (3) családsegítő (esetleg falugondnok) álláskeresőt támogató szolgáltatásai. Ezek a szolgáltatások jelenleg is viszonylag jól elérhetőek a célcsoport számára és a minőségük is viszonylag jó, vagy legalábbis relatíve könnyen fejleszthető. Az alábbi táblázatban röviden összefoglaljuk mindazt, ami a kínálati feltételek teljesüléséről tudható (részleteket lásd az 1.4. alfejezetben).

0-3. táblázat: A feltételes készpénztranszfer kínálati feltételei egyes szolgáltatási területeken

	Oktatás	Eü	Lakhatás	Foglalkoztatás
Jó minőségű és elérhető a szolgáltatás	Bölcsőde: jó minőségű, de nem elérhető Óvoda: jó minőségű és általában jól elérhető, de épp a célcsoportban nem mindenhol Iskola: egyenetlen minőségű, középiskola elérhetősége a célcsoportban korlátozott második esély és átképzés: egyenetlen minőségű és elérhetősége korlátozott	Védőnő: ~ jó minőségű, és nagyjából elérhető, de a célcsoport számára nem mindenhol Orvos: minőség és elérhetőség közepes, védőnőnél kisebb rosszabb Szűrőprogramok: jó minőségű, elérésük korlátozott ill. egyenetlen	Szociális bérlet: egyenetlen minőségű, hozzáférés erősen korlátozott Rezsitámogatás: alacsony szintű, hozzáférése korlátozott Gázártámogatás: viszonylag bőkezű, de elérése épp a célcsoportban erősen korlátozott	Álláskeresőt támogató szolgáltatások (családsegítő, m.ü. kirendeltség): ~ jó minőségű, de épp a célcsoport számára nem mindenhol elérhető Munkavégző képességet fejlesztő /rehabilitáló, személyre szabott szolgáltatások (családsegítő, m.ü. kirendeltség, civil szolgáltatók): egyenetlen minőségű és a hozzáférés súlyosan korlátozott
Van elég információ a célzashoz	igen (szülők alacsony iskolázottsága is elegendő)	részben (iskolázottság, lakóhely és lakóhely mellett életmódról és szokásokról is kellhet információ)	részben (jogosultság a meglévő lakásfeltételektől is függetlenül, erre nincs ki-próbált és jól bevált mérési eszköz)	igen (alacsony iskolázottság, életkor és lakóhely is elegendő)
Más transzferrel átfedésben nem generál negatív ösztönzőket	nem jellemző, de előfordulhat: a konkrét programok szintjén dönthető el	lehetséges: szűrés miatt pl. munkaképesség elvesztése miatt járó támogatástól eshet el	előfordulhat, pl. bérlet a mobilitási támogatások igénybevitelét csökkentheti	nem jellemző, de előfordulhat: a konkrét programok szintjén dönthető el

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.

A 11. táblázat röviden összefoglalja (nagy részt az 1.4. alfejezetre támaszkodva) 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 elérhetőek, és jó minőségűek, vagy viszonylag kevés fejlesztéssel, bővítéssel azzá tehe-

tők. 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.

0-4. táblázat: A feltételes készpénztranszfer hatékonysági feltételei három területen

	oktatás	egészségügy	lakhatás és foglalkoztatás
	bölcsőde, csana/óvoda	védőnő, orvos, szűrés	falugondnok/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!)
egész országra kiterjeszthető	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

3.3. JAVASLAT EGY FOGLALKOZTATÁSI SZOLGÁLTATÁSHOZ KÖTÖTT KÉSZPÉNZES TÁMOGATÁSRA

Elsőként 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 visszakерüljenek a nyílt munkapiacra, és az erre való ösztönzés is gyenge. A feladattal megbízott munkaügyi ki- rendeltségeknek nincs sem elég kapacitása, sem elég eszköze hogy érdemi segítséget adjon, és általá- ban nem működik együtt a családsegítővel (ahol esetenként lenne szolgáltatási kapacitás – bővebben lásd 3.2. alfejezet). A segély (különösen közmunkával váltogatva 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, ter- melékenységük alacsony. Felkészítés, képzés nélkül a magas minimálbér miatt önértékelésük ritkán tudnak visszatérni a munkapiacra. Az eddigi tapasztalatok szerint a minimálbér és a segély összege közötti kü- lönség növelése nem javította érdemben a segélyezett álláskeresési intenzitását, ami arra utal, hogy más, nem anyagi ösztönzőkre van szükség (Bódis et al 2005).

ÚJ SEGÉLYRENDSZER

A fenti defektusok megoldására egy munkakeresési feltételhez kötött, rászorultsági alapú segély beve- zetését 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 lé- nyege, hogy a nemzetközi gyakorlatnak megfelelően és okulva a hazai kudarcos kísérletekből, a segé- lyezés 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 hatá- ra (ez kedvezőbb a jelenleginél: most a nyugdíjminimum 90 %-a a határ);
- A jogosultság határa az öregségi nyugdíjminimum másfélszerese (ez kedvezőbb a je- lenleginél);
- Az öregségi nyugdíjminimumot egyúttal meg kell emelni legalább 10 %-kal, hogy a 2009 óta elmaradt indexálást pótoljuk;
- A fogyasztási egységet az OECD1 szabvány szerint kell számolni (családfő súlya 1, má- sodik felnőtt 0.7, gyermekek és további felnőttek 0.5), ami szigorúbb a jelenleginél

és közelebb van a tényleges kiadási arányokhoz (tehát ahhoz, hogy mennyivel növeli meg a családi költségvetést plusz 1 fő);⁶⁶

- A háztartás összes jövedelmének kiszámításakor figyelembe kell venni a transzfer jövedelmeket is, kivéve a betegség vagy fogyatékoság okán kapott támogatásokat.
- 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 (vagyon tárgyak összegét tekintve).
- A munkaügyi kirendeltségen a segélyezettel mindig ugyanaz az ügyintéző (esetgazda) tartja a kapcsolatot, de a segély elbírálását nem ő, hanem erre szakosodott munkatársai végzik.

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 tartanak félfogadást heti rendszerességgel;
- A nehezen elérhető településeken a családsegítő munkatársai is rendszeresen tartanak fogadóórákat.
- A munkaügyi kirendeltségek érdekeltségének növelése a nyílt munkapiacon 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 teendőkből, és számot kell adni az álláskereső érdekében tett lépésekről;
- aki nem tartja be az együttműködési szabályokat (nem jelenik meg a megbeszéltek 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.

⁶⁶ Erről lásd Cseres-Gergely és Molnár (2008), Éltető és Havasi (2002), Gál (2007).

A meglévő ellátórendszer más részeit is át kellene alakítani, ahhoz, hogy az együttműködés előírása ne egy néveleges követelmény legyen, hanem a kirendeltségek és a családsegítők tényleges állásajánlatokkal és hatékony szolgáltatásokkal érdemi segítséget tudjanak adni az elhelyezkedéshez.

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 lejártá 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 szaktárca 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 csökken (most 2.5 x), 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). Növelni kell a munkaügyi kirendeltségek állásfeltárási irányuló kapacitásait. A rosszabb helyzetű régiókban külön járulékkedvezményrel (vö. start régió terve) és a legrosszabb 4-5 kistérségben összetett területfejlesztési programmal (infrastruktúra, közszolgáltatások, humán erőforrások, helyi vállalkozások fejlesztése) kell elősegíteni 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 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.⁶⁷

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 érettségit. 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 álláskeresők 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 (vö. 1.4. alfejezet). 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 reálisan arra lehet, illetve érdemes felkészíteni, hogy az álláskeresők nagy többségét el tudják látni. Azokat a kiegészítő szolgáltatásokat, amik a kisebb létszámú, speciális igényű munkavállalói csoportok (például fogyatékkal élő emberek, vagy szenvedélybeteg) 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 eredménnyen alapuljon. Külön érdemes támogatni, hogy hálózatba szerveződjenek és erősítsék a belső minőségbiztosítási eszközeiket.

CÉLCSOPORT

A javasolt új segély a hat hónapnál régebb óta nem dolgozó aktív korú álláskeresőket és a dolgozó szegényeket célozza. A közvetlenül érintettek létszáma a munkanélküliség alakulásától függően 200 és

⁶⁷ 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.

300 ezer fő között változhat, az együttműködési feltételben érintett családtagokkal együtt 230-350 ezer fő közé esik.⁶⁸

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 (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 szerződtetett nonprofit szolgáltatók munkájának minőségbiztosítását, az eredményeik mérését és a szükség esetén beavatkozó módszertani felügyeletet.⁶⁹

KÖLTSÉGVETÉSI HATÁSOK

Önmagában a jogosultság kiterjesztése 50-100 ezer fővel növelheti a segélyezettek létszámát, a segély összeg növelése pedig egyfős háztartás esetén havi 18 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 kimenetet⁷⁰ veszi

⁶⁸ A közvetlenül érintett tartós munkanélküliek számát a KSH MEF 2009 Q2 adatok alapján számítottuk ki és adottnak 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, érintettnek tekintve a 15-61 éves, nem nyugdíjas, nappalin nem tanuló, gyes, gyedet nem kapó háztartástagokat. Ez nagyjából ugyanarra az eredményre vezet, mint ha Fírlé 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.

⁶⁹ A megváltozott munkaképességű álláskeresőknél nyújtott szolgáltatások esetére már készült ilyen terv, lásd Scharle 2009.

⁷⁰ 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 18 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.

figyelembe: a segély kibővítése eszerint rövid távon (bevezetéskor) 30-60 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 segélyezetttek 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 5 %-kal csökkentheti a segély igénybevételét (a munkába állás növekedése és a visszaélések csökkenése révén), ami éves átlagban 10-20 ezer fővel csökkentené az ellátásra szoruló tartós munkanélküliek számát. Ez 30 ezer forintos átlagos segélyösszeggel számolva évi 4-5 Mrd forint megtakarítást jelent. Ha az ellátásból kikerülők fele minimálbéren bejelentve munkába állna, az közel 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 8 Mrd forint.

A kezdeti beruházások (ügyintézők képzése, módszertani fejlesztés) teljes költsége⁷¹ legfeljebb 1-2 Mrd forint, ami uniós forrásokból is finanszírozható.

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 igazí-

⁷¹ A kirendeltségi hálózat teljes létszáma kb. 3500-4000 fő, ha ezt másfélszeresére növeljük és minden ügyintéző képzésére 100 ezer forintot költünk (amivel 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 szakértőit esetében valamivel költségesebb képzésekre is szükség lehet, de mivel kevesen vannak, ez sem kerül sokba.

tott fokozatos bevezetéssel⁷² és célzott többlet-forrásokkal, illetve a fentebb részletezett kapcsolódó fejlesztésekkel lehet mérsékelni.

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.

3.4. JAVASLAT A CSALÁDSEGÍTŐVEL VALÓ EGYÜTTMŰKÖDÉS FELTÉTELÉNEK KITERJESZTÉSE AZ AKTÍV KORÚAK SZÁMÁRA NYÚJTOTT KÉSZPÉNZES ELLÁTÁSOK NAGYOBB KÖRÉRE

A javaslat célja a tartósan nem dolgozó népesség szegénységének csökkentése a munkába állás ösztönzése révén.

A meglévő ellátórendszerben a munkaképes korú, de tartósan nem dolgozó népesség – akiknek csak egy kisebb része regisztrált munkanélküli – alig kap segítséget ahhoz, hogy visszakerüljenek a nyílt munkapiacra, és az erre való ösztönzés is gyenge. A 40 év alatti nem dolgozó, nem tanuló férfiak alig több mint fele, a 40 és 62 év közöttiek kevesebb, mint harmada kerül be a munkaügyi kirendeltség regiszterébe, a nők esetében kicsit még ennél is kevesebben. A feladattal megbízott munkaügyi kirendeltségeknek nincs sem elég kapacitása, sem elég eszköze, hogy a nem regisztrálókkal kapcsolatot keressen vagy a regisztráltaknak érdemi segítséget adjon, és általában nem működik együtt a családsegítővel (ahol esetenként lenne szolgáltatási kapacitás – bővebben ld. 1.4. alfejezet). Ez pedig ahhoz vezet, hogy sokan hosszú ideig kívül maradnak a munkapiacon és később a tartós távollét megnehezíti a visszatérésüket.

AZ EGYÜTTMŰKÖDÉSI FELTÉTEL KITERJESZTÉSE

Ezért javasoljuk a munkaügyi kirendeltséggel vagy a családsegítővel való együttműködés feltételéhez kötni az aktív korúaknak járó minden ellátást, ha az egyén munkaképes (kivételek: tanuló, tgyás, illetve

⁷² 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, folyamatosan mérték az eredményeket és ahol kellett, módosították az eszköztárat.

a gyed és a gyes a gyermek másfél éves koráig, nem rehabilitálható megváltozott munkaképesség). Az együttműködés szabályai igazodnak az ellátott lehetőségeihez: amíg külső okok (például orvosi rehabilitáció ideje alatt, bölcsődei férőhely hiány) miatt nem tud munkába állni, addig nem kötelezhető arra, hogy a felajánlott állást elfogadja, de a későbbi munkavállalását segítő tanácsadason, képzésen részt kell vennie.

Ez a javaslat egy 2008-ban elkezdett intézkedés folytatása: ekkor vezették be, hogy a rokkantsági nyugdíjat igénylők (ha nem teljesen munkaképtelenek) három évig rehabilitációs járadékot kapnak és együtt kell működniük a munkaügyi kirendeltséggel. A rendszeres szociális járadékot és az egészségkárosodási járadékot igénylőkre is vonatkozik ez a szabály, de egyelőre mentesül alóla, aki tíz éven belül eléri az öregségi nyugdíj korhatárát. Az előzetes hatásvizsgálatok szerint (lásd 1.4. alfejezet) az együttműködés előírása növelte az álláskeresőket intenzitását – ez pedig hozzájárul a tartós munkanélküliség megelőzéséhez, az aktivitási ráta növeléséhez és az aktív életszakasz meghosszabbítása által az időskori kirekesztettség csökkenéséhez is.

Ahogy a segélyezés átalakításában, ebben az esetben is szükség lenne néhány kiegészítő lépésre, ahhoz, hogy a javaslatnak érdemi hatása legyen. A 3.3 alfejezetben javasoltak szerint növelni kellene a felajánlható álláslehetőségek mennyiségét, növelni a személyre szabott aktív munkaerő-piaci eszközök arányát a hagyományos, tömeges programok rovására, kistérségi szinten megszervezni a családsegítő szolgáltatást, és kiszámítható feltételeket teremteni a nonprofit szolgáltatók bevonására.

CÉLCSOPORT

A javaslat a nem regisztrált munkanélküli, nem dolgozó, nem tanuló, aktív korú népességet (kivéve ha munkaképtelen vagy másfél évesnél kisebb gyerekkel van otthon): körülbelül 1-1,2 millió embert érintene. Közülük 6-800 ezren most valamilyen jóléti ellátásban részesülnek, többségük korai vagy rokkantsági nyugdíjban, vagy járadékban, és ezek az ellátások a kormány jelenlegi tervei szerint nem nyugdíj jellegű ellátássá alakulnak át.

MEGLÉVŐ VÉGREHAJTÁSI KAPACITÁSOK ÉS SZÜKSÉGES FEJLESZTÉSEK

A célcsoport létszáma függvényében növelni kell a munkaügyi kirendeltségek és a családsegítő központok létszámát: előbbi nagyjából a 2008. évi 4000 fős létszám másfélszeresére, utóbbit (célzottan, a települési hiányokat kiegyenlítve) a 2008 évi 2700 fős létszám duplájára, tekintettel arra, hogy a meglévő feladatokhoz sincsen elég kapacitásuk. Országos átlagban még így is 500 nem dolgozó aktív korú felnőtt jutna a családsegítő szolgálatok egy munkatársára.

A szükséges fejlesztések azonosak az előző javaslatban már vázoltakkal (együttműködési feltételek tesztelése, ügyintézők képzése, családsegítő kistérségi szintű megszervezése stb.).

KÖLTSÉGVETÉSI HATÁSOK

Óvatos feltételezéssel az együttműködési kötelezettség erősítése rövid távon 2-3 %-kal csökkentheti az ellátások igénybevételét (a munkába állás növekedése és a visszaélések csökkenése révén), ami éves átlagban 15-20 ezer fővel csökkentené az ellátásra szoruló nem dolgozó népesség létszámát. Ez 30 ezer

forintos átlagos összeggel⁷³ számolva évi 4-5 Mrd forint megtakarítást jelent. Ha az ellátásból kikerülők fele minimálbéren bejelentve munkába állna, az közel 2 Mrd forintos bevételt hozna a költségvetésnek. Ebből levonandó a munkaügyi kirendeltségek és családsegítők létszámbővítése, összesen 14-15 Mrd forint. Az utóbbi tétel közel fele visszakerül a költségvetésbe adó- és járulékbefizetesként, így a javaslat rövidtávon közel nullszaldós.

Középtávon abból várható költségvetési megtakarítás, hogy javul a munkaügyi kirendeltségek eredményessége (képesek jó minőségű szolgáltatásokkal növelni a munkába állók arányát),⁷⁴ az együttműködési feltétel miatt csökken a visszaélések aránya, a láthatóvá tett munkanélküliség segít versenyképes szinten tartani a béreket, és végül a javuló foglalkoztatás járulékos hatásai révén (csökken a pszichés és egészségügyi problémák előfordulása és ezek kezelési költsége, illetve a gyerekszegénység).

A kezdeti beruházások (ügyintézők képzése, módszertani fejlesztés) teljes költsége legfeljebb 1-2 Mrd forint, ami uniós forrásokból is finanszírozható.

A JAVASLAT KOCKÁZATAI

Politikai természetű kockázat, hogy a javaslat a munkaügyi kirendeltségen regisztráltak számának növekedésével jár, azaz láthatóbbá teszi a munkanélküliséget (ez a gazdaság számára hasznos, hiszen fékezi a bérek megalapozatlan növekedését) és ügyes kommunikációs keretezés nélkül ez úgy tűnhet a választók szemében, mintha a kormányzati gazdaságpolitika sikertelen volna (különösen, ha az ellenzék ezt észreveszi és sokszor el is ismétli). Ezt jó kommunikációval lehet megelőzni: sikermutatónak az aktívítási és foglalkoztatási rátát (sőt, ezen belül a képzetlenekét és az idősebb munkavállalókéét) kell beharangozni, és előre jelezni, hogy láthatóvá tesszük az eddig "szőnyeg alá söpört" munkanélküliséget – azaz a regisztráltak létszámnövekedése nem tényleges növekedés lesz, hanem a korábbi, csalogó látvány kiigazítása.

A végrehajtásban rejlő kockázatok a segélyezési javaslatához hasonlóak (felelős intézményeket nem sikerül motiválni, nincsen elegendő szakértő, nem jut elég forrás a képzésekre, aktív eszközökre, utazási támogatásra) – ezeket a kockázatokat a hiányok előzetes felmérésével, az ehhez igazított fokozatos bevezetéssel és célzott többlet-forrásokkal, illetve a fent részletezett kapcsolódó fejlesztésekkel lehet mérsékelni.

JAVASLAT A SZAKMAI / 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 a felhasznált irodalomban hivatkozott szakértőkkel.

⁷³ Ez egy alsó becslés. A gyes összege ennél kisebb, a megváltozott munkaképességűek járadéka nagyjából ilyen összegű, a nyugdíjak nagyobbak, de nem tudjuk megbecsülni, hogy az érintettek milyen arányban térnek vissza a munkapiacra.

⁷⁴ Míg a rászorultsági alapon, relatív jogosultsági küszöb szerint adott segély esetében az igénylők létszáma nem feltétlenül csökken, az aktív korú nem dolgozóké középtávon csökkenthető, ha sikerül növelni a foglalkoztatást.

Lakossági tájékoztatás szükséges arról, hogy a munkapiacon nem a munkanélküliség, hanem az inaktivitás az igazi probléma és ez hosszú távon nem fenntartható, de az érintetteknek sem jó, mert a tartós távolmaradás a munkapiacról könnyen tartós munkanélküliséghez, vagy – az idősebbek esetében – időskori szegénységhez, kirekesztettséghez vezet. A munkába állás nem csak a jövedelmeket növeli meg, hanem munkatársakat, barátokat is hoz, olyan befogadó társadalmi kapcsolatrendszert, ami gyakran jobban képes megvédeni az embert a szegénységtől, mint az állami segélyezés.

3.5. 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 (vö. 3.2. alfejezet). 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.

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.

- 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 kéthetente megtartott óvodai szülő-gyerek foglalkozásokon;

- az óvoda alsó korhatárának fokozatos csökkentése 2 évre, a 2 évesek csoportjában a maximális és az ajánlott csoportlétszám is kisebb, a normatíva összege nagyobb, mint a 3 évesek csoportjában;

- az óvodai férőhelyhiány megszüntetése három év alatt általános ösztönzőkkel (emelt normatíva a hátrányos helyzetű régiókban működő kisebb településeknek, az építésre fordítható uniós források pályáztatásában 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, lásd függelék, a helyi lehetőségekhez igazodva jogi vagy anyagi ösztönzők a bővítésre);

- 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, lásd 3.2. alfejezet), ezáltal segítse 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 jelent: 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 adatgyűjtéshez illetve a hatások méréséhez szükséges az oktatási hivatal (vagy más alkalmas szerv) kapacitásainak kisebb fejlesztése. 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 (a férőhelyhiányról lásd a melléklet táblázatait).

Az óvodák pedagógiai és korai fejlesztő munkájának és különösen a szülőkkel való kapcsolattartás minőségének fejlesztése érdekében további lépéseket is javasolunk. A bölcsőde és óvodapedagógusok 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 gyerekért 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 aránynak 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 Md 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 (olyasmiért 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 kudarcukhoz, munkapiaci esélyeik romlásához, és hogyan előzhető meg egy kis befektetéssel az iskoláskor előtti fejlesztés révén.

3.6. A JAVASLATOK RÖVID ÖSSZEGZÉSE ÉS A FOKOZATOS BEVEZETÉS

Az alábbi táblázatban összegezzük a javasolt eszközök erősségeit és gyengeségeit, abból a szempontból hogy mennyire alkalmasak a nagyobb stratégia felvezetésére, illetve annak eldöntéséhez adunk szempontokat, hogy milyen politikai költségekkel járnak.

0-5. táblázat: A javasolt FKT eszközök szakmai és politikai előnyei és kockázatai

Javasolt eszköz	Mi az eredménye, hogy szolgálja a távlati célt?	Erősségek, lehetőségek (szakmai)	Gyengeségek, kockázatok (szakmai)	Értékválasztás	Elfogadtatás: „természetes szövetséges” – kit érdemes megnyerni?	Elfogadtatás: „ellenzék” – kivel lesz legnehezebb?
1. segélyezés átalakítása,	szegénység mértéke csökken, iskolázatlan népesség aktivitása nő	csökkenti a mélyszegénységet, de a munkára ösztönzést növeli	kapacitásbővítés nélkül feszültséget gerjeszt, más ellátás hatását ronthatja	jogok és köteleességek egyensúlya	segélyösszeg növelését a baloldal, szociális szakma támogatja	Jobbikkal, szélsőjobboldali véleményformálókkal, esetleg jobboldaliakkal is: „pénzt kap, hogy munkát keressen?”
2. együttműködési feltétel 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	rossz régiókban kapcsolódó eszközök nélkül nincs érdemi hatás		gazdasági liberálisok, jobboldali véleményformálók, MSzP, Fidesz: mindenki, aki az aktiválás fontosságát elfogadja	
2. beóvodáztatási támogatás kiterjesztése óvodáztatás alsó korhatárának két évre csökkentésével	hhh gyerekek iskolai lemaradása csökken	tudjuk, hogy van hatás	kapacitásbővítés nélkül feszültséget gerjeszt	gyermekesély, mobilitás, női emancipáció	baloldali véleményformálók, közigazdászok tényalapon meggyőzhetők; + gazdasági liberálisok, oktatásban dolgozók	egy meglevő, működő program kiterjesztése – ezt viszonylag könnyű lesz elfogadtatni a stakeholderekkel

A fent javasolt eszközök mindegyikére érvényes, hogy hatásuk könnyen belátható, jól kommunikálható, és van olyan hatásuk ami jól mérhető és rövid távon is kimutatható javulást eredményez.

Bármelyik fenti eszközt 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 (mint a 3.2. részben láttuk), egyik szolgáltatási területen sem teljesen biztosított a jó minőség és az elérhetőség, és csak nagyon szórványos ismerete-

ink 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 másikon a minőség is, a harmadikban pedig mindkettő javul és készpénz transzfer is társul hozzá.

A fokozatos bevezetés első lépéseként két kistérségben, kísérleti jelleggel lehetne elindítani a javasolt programokat. Az egyik kistérséget a meglévő intézmények (kirendeltség, óvodák) önkéntes jelentkezése alapján, a másikat a helyi adottságok alapján lehetne kiválasztani. Az utóbbi esetében egy rossz adottságú területet 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 körülmények között működőképes.

HIVATKOZÁSOK

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.

Abreu, Laurinda és Sándor János (2006)(szerk): Monitoring health status of vulnerable groups in Europe: Past and present, Pécs, 2006, Compostela group of universities and Phoenix TN, European Thematic Network on Health and Social Welfare. 332 o. [ebben van lampek-törőcsik, lényege, h lakóhelyi htárányok erősek]

Amnesty International (2004) jelentés Hungarian hospital provided separate accommodation for Roma women in the maternity ward

Andor Mihály – Liskó Ilona (1999): Iskolaválasztás és mobilitás, Iskolakultúra, 1999.

Andor Mihály – Liskó Ilona (2009) -> Andor és Liskó 1999

Antal Z. László (2004): A „kisebbségi” és a „többségi” betegutak sajátos vonásai, Társadalomkutatás, Vol 22, 2-3. szám, 335-366.o.

Babusik Ferenc (2003): Az esélyegyenlőség korlátai Magyarországon. L'Harmattan, Budapest.

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, kutatás jelentés, Budapest Intézet és Hétfa Elemző Központ

Bernát Anikó (2002): Elemzések a gazdasági és társadalompolitikai döntések előkészítéséhez 38. Budapest, TÁRKI.

Bernát Anikó, Gábor András, Gerhardt Erik, Medgyesi Márton (2010): Aktív szociálpolitikai eszközök, feltételekhez kötött készpénztranszferek a világban és Magyarországon, TÁRKI 2010.

Bibó 1990 -> Bibó 1986

Bibó István (1986): Eltorzult magyar alkat, zsákutcs magyar történelem, megjelent: Válogatott tanulmányok I-III, Budapest, Magvető, 1986. 559-619.o.

- Bódis Lajos, Galasi Péter, John Micklewright és Nagy Gyula (2005): Munkanélküli ellátás és hatásvizsgálatai Magyarországon, KTI könyvek, MTA-KTI, Budapest.
- Boreczky Ágnes (2009): Cigánycsaládok a feltorló időben, megjelent: Boreczky Ágnes (szerk): Cigányokról másképpen, Gondolat, Budapest 2009
- Budai István, Csoba Judit és Goldmann, Róbert (2006): [A szociális képzések magyarországi fejlődésének főbb állomásai](#) Esély 2006 (2) 49-70.o.
- Csák Róbert: Családsegítők és a munkanélküliség problémája, Kapocs 2007. évi különszáma
- Csepeli György, Kolosi Tamás, Nemény Mária, Örkény Antal (1992): A gazdagság és a szegénység okaira adott magyarázatok rejtett normatív szempontjai Magyarországon, Szociológiai Szemle 3:21-42.
- Cseres-Gergely - Scharle (2007) (szerk): Jóléti ellátások és munkakínálat, KTI Munkaerőpiaci tükör 2007
- Cseres-Gergely Zsombor (2010): Az állami foglalkoztatási szolgálat modernizációjának értékelése, Budapest Intézet, Budapest, 2010. július
- Csire A. – Németh N. (2008): A születéskor várható élettartam kistérségi egyenlőtlenségei az ezredforduló Magyarországon. Kormányzás, Közpénzügyek, Szabályozás. Vol. 2, No. 2, pp. 257-289.
- Csoba Judit (é. n.): A szociális szakma humánforrása. Kézirat. Budapest. Hivatkozva: Pataki és Somorjai (2007)
- Danis Ildikó, Farkas Mária, Herczog Mária és Szilvási Léna (szerk)(2011): A génektől a társadalomig: a koragyermekkori fejlődés színterei. Biztos Kezdet Kötetek I. NCSSZI, Budapest, 2011
- Darvas Ágnes - Tausz Katalin (2004): Gyermekszegénység és társadalmi kirekesztődés, Kapocs 10.
- Delphoi (2003): Differences in Access to Primary Healthcare – Structures, Equal Opportunity and Prejudice – The Results of an Empirical Study, Hungarian Delphoi Consulting, 2003
- 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 (201): Válságintézkedések a munkapiacra, megjelent: Fazekas és Molnár (szerk): Munkaerőpiaci Tükör, MTA KTI, Budapest
- ERRC (2004) European Roma Rights Center
- Fazekas , Köllő, Varga (2008)(szerk) Zöld könyv a magyar közoktatás megújításáért, . ECOSTAT, Budapest
- Fazekas et al (2009).-> Fazekas et al (2008) zöld könyv
- 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

- Feischmidt Margit, Messing Vera és Neményi Mária (2010): Ethnic differences in education in Hungary: Community study. Edumigrom Community Studies, 2010.
- 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
- Forrai Erzsébet – Gyuris Tamás – Hronyecz Ildikó – Klucsai Barna – Ladányi Erika – Mátics Katalin (2005): A szociális szolgáltatások helyzete Magyarországon. NCSZI, Budapest.
- Gábos és Szívós (2008): Lent és még lejjeb: jövedelmi szegénység, megj: Köz, teher, elosztás, TÁRKI
- Gáspár Katalin (2010): The relationship between unemployment and health, MA thesis, Central European University, Department of Economics, Budapest
- GYENP (2006.) Gyermekszegénység elleni nemzeti program
- Győri Péter (2007): A normatív finanszírozásról, kézirat
bmszki.hu/file/tekozlo/tekozlo8/normativ%20tamogatas2.doc
- Gyukits György: A romák egészségügyi ellátásának szociális háttere. In.: Horváth-Landau-Szalai (szerk): Cigánynak születni. Aktív Társadalom Alapítvány /Új Mandátum 2000. 471-491. oldal
- Hablicsek és Kovács (2007) Az életkilátások differenciálódása iskolázottság szerint, KSH
- Hajdú, Á. (2005): Egészségügyi ellátás igénybevétele. OLEF2003 Kutatási jelentés, Országos Epidemiológiai Központ. 2005
- Hajnal Gy. (2008): A magyarországi közpolitika kudarcaihoz, KSZK Budapest 2008
- Hammer Ferenc (2001): Szegények a médiában, megjelent: A hír értékei. Sükösd Miklós, Csermely Ákos (szerk.) Kiadó: Csermely Ákos, 2001
- Hammer Ferenc (2004): Osztályfényképezés - A szegénység tévés ábrázolása és a társadalmi igazságság, Beszélő, IX/5. 2004. Május
- Hátori Szilvia és Köllő János (2011): Kinek használ az érvessztés? (Iskolakezdési kor és tanulói teljesítmények Magyarországon) Közgazdasági Szemle, LVIII. évf., 2011. február (133-157. o.).
- Hankiss 1986). -> Hankiss 1977
- Hankiss Elemér (1977): Érték és társadalom. Tanulmányok az értéksszociológia világából, Budapest, Magvető Kiadó.
- Havas Gábor, Kemény István és Liskó Ilona (2002): Cigány gyerekek az általános iskolában, Budapest, Oktatáskutató Intézet – Új MandátumKiadó
- Havas Gábor (2004): Halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek – és az óvoda, Iskolakultúra, 2004/4.
- Havas, G. (2008). Esélyegyenlőség, deszegregáció. In: Fazekas, K., Köllő, M., Varga, J. (szerk.) Zöld könyv a magyar közoktatás megújításáért. ECOSTAT, Budapest, 121–138.
- Havasi É. (2002): Szegénység és kirekesztettség a mai Magyarországon, Szociológiai Szemle 2002/4.
- Havasi É. (2008): „Nem csak a pénz...: megélhetési nehézségek, anyagi depriváció”, in: Szívós–Tóth Köz, teher, elosztás: TÁRKI Monitor jelentések.

- Hegedűs et al. (2009): Lakhatási szükségletek Magyarországon. Készült a Habitat for Humanity felkérésére. Városkutatás Kft. Kézirat.
- Hegedűs J. és Somogyi E. (2007): Reformjavaslatok egy korszerű szociális lakáspolitikára. Városkutatás Kft. 2007. Október
- 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.
- Jahoda, M, Lazarsfeld, PF, Zeisel, H (1999): Marienthal. Szociográfiai kísérlet a tartós munkanélküliség hatásairól, Új Mandátum, Budapest
- Kapitány Zs. és Molnár Gy. (2005): A magyar háztartások jövedelmi és fogyasztási mobilitása az ezredfordulón, megj: Háztartások a tudás- és munkapiacra, MTA-KTI
- Károlyi Júlia (2009): „... hanem az életnek ... ” : családi szocializáció egy észak-kelet-magyarországi cigány közösségben / megjelent: Boreczky Ágnes (szerk): Cigányokról másképpen, Gondolat, Budapest 2009
- Kárpáti Andrea (2008): Tanárképzés, továbbképzés, megjelent: Fazekas et al (szerk) Zöld könyv a magyar közoktatás megújításáért
- Kemény I.–Janky B. - Lengyel G. (2004): A magyarországi cigányság 1971–2003. Budapest: Gondolat. http://www.mtaki.hu/kiadvanyok/kemeny_janky_lengyel_moi_ciganysag_main.html
- Kemény István (1972): Az alacsony jövedelmű népesség életkörülményei Magyarországon, kézirat
- Kertesi 2004 -> Kertesi Gábor (2005): Roma foglalkoztatás az ezredfordulón. A rendszerváltás marandó sokkja. Szociológiai Szemle, 2. 57–87 o.
- Kertesi Gábor (1999): Ingázás a falusi Magyarországon. Egy megoldatlan probléma. Közgazdasági szemle, 47.10. 775-798
- 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 (2009c) Szegregáció az általános iskolában, számítások a 2006. évi országos kompetenciamérés adatain megjelent: Munkaerőpiaci Tükör MTA-KTI, 97-132. o.
- Kertesi Gábor és Kézdi Gábor (2010): Iskolázatlan szülők gyermekei és roma fiatalok a középiskolában. Beszámoló az Educatio Életpálya-felvételének 2006 és 2009 közötti hullámaiból, Budapest Munkagazdaságtani Füzetek BWP – 2010/3
- Kertesi Gábor és Kézdi Gábor (2011): Az óvodáztatási támogatásról. Egy feltételekhez kötött készpénz-támogatási program értékelése, kézirat
- Kiss J. P. – Németh N. (2006): Fejlettség és egyenlőtlenségek: Magyarország megyéinek és kistérségeinek esete. Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek. 8. MTA Közgazdaságtudományi Intézet. p. 40 <http://www.econ.core.hu/doc/bwp/bwp/bwp0608.pdf>

- Klinger András (2007) A halandóság társadalmi különbségei Magyarországon a XXI század elején, Demográfia, 50, 252-334 o.
- 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 kapcsolat-háló-dinamikája 1992 és 2007 között, megjelent: Kolosi és Tóth (2008) Újratervezés, TÁRKI, 105-120 o.
- Kopasz Marianna (2005): Történeti-kulturális és társadalmi tényezők szerepe a vállalkozói potenciál területi különbségeinek alakulásában Magyarországon, PhD értekezés, Budapesti Corvinus Egyetem Szociológia Doktori Iskola
- Kósa, Zs. et al (2007): A Comparative Health Survey of the Inhabitants of Roma Settlements in Hungary. Am J Public Health. 2007 May; 97(5): 853-859.
- Kostyál László Árpád (2009): Mélyszegénységben élők kapcsolata egyes szociális alapszolgáltatásokkal, Kapocs, 2009. június, 42-51. oldal
- Kozma Judit, Dögei Ilona, Kostyál Árpád, Mód Péter, Udvari Andrea, Vajda Norbert (2010): Nyomorgó családok és szociális szolgáltatások, SZMI, Budapest, 2010.
- Köllő János (1997): A napi ingázás költségei és a helyi munkanélküliség. Számítások és számpéldák. Esély 1.sz.
- Köllő János (2001): A munkanélküli segélyrendszer 2000. évi szigorításának politikai támogatottsága, MTA-KTI BWP. 2001/2
- Köllő János (2009): A pálya szélén. Iskolázatlan munkanélküliek a poszt szocialista gazdaságban. Osiris
- KSH (2011) : Gyermekvállalás és gyermeknevelés, KSH, 2011 április.
<http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xftp/idoszaki/pdf/gyemekvallalasneveles.pdf>
- 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](#), 2007. 3. évf. 2. sz.
- Lampek Kinga - Törőcsik Mária (2003): A felnőtt roma népesség egészségügyi fogyasztásának néhány területe [Egészségügyi gazdasági szemle](#) 41. évf. 4. sz. / 2003
- 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.
- Lelkes, O és K Gasior (2011, forthcoming). Housing and neighbourhood problems, access to basic local services, In: O Lelkes (ed.) „Vergleichende Analyse der Teilhabechancen in Europa“ - Social Inclusion in Europe. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin
- Liskó Ilona (2005): A roma tanulók középiskolai továbbtanulása, Oktatókutató Intézet
- Magyar Zsófia (2004): A magyarországi szociális munka helyzete egy országos kutatás tükrében. Esély, 4. sz.
- 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.
- Molnár Tímea Laura (2011): The effect of time spent in kindergarten on student achievement, CEU MA tézis, 2011.
- 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.
- Neményi Mária (2001): Egy határszerep anatómiája. Védőnők a nemi szakmai és etnikai identitás metézésponjtjában, MTA Szociológiai Kutatóintézet.
- Németh N. (2008): Állandóság és változás Magyarország nagytérsegi gazdasági fejlettségi térszerkezetében. Comitatus. 1. 88-109. o.
- 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.
- OBH (2011): Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése az AIB-3809/2010. számú ügyben www.obh.hu/allam/jelentes/201003809_rtf, Szabó Máté, Zemplényi Adrienne 2011. Július 18.
- Ódor Andrea (2007): A védőnői 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 (2007): Regulatory management capacities of member states of the European Union that joined the union on 1 May 2004. SIGMA Paper, No. 42.
- OECD (2008): Growing unequal?
- OEFi (2001) Roma felnőtt népesség egészségállapota, egészség magatartása és a romák valamint az egészségügyi szolgálatok közötti kapcsolat vizsgálata, Országos Egészségfejlesztési Intézet
- Pataki Éva és Somorjai Ildikó (2007) Szolgáltatásokkal a gyermekszegénység ellen. Gyermekesély füzetek 1.
- Pik Katalin (2000/2001): A cigány gyerekek és az óvoda esete. Esély, 2000/6. És 2001/1. sz.
- Ráczné Lehóczky Zs. (2007) A rendszeres szociális segélyben részesülők együttműködési kötelezettségének teljesülése, Feltáró alapvizsgálat összefoglaló eredményei, záró tanulmány, ÁFSZ, 2007, Budapest.
- Remák Edit, Gál Róbert Iván és Németh Renáta (2006): Health and morbidity in the accession countries, Country report – Hungary, ENEPRI Research Report, No. 28, november
- Reszkető (2010). -> Reszkető et al 2010

- Reszkető P, Scharle Á és Váradi B (2010): Az esélyegyenlőségi és integrációs kiemelt projekt külső értékelése, Budapest Intézet, 2010 március
- Reszkető Petra és Váradi Balázs (2011): Vállalkozásokat érintő adminisztratív terhek, versenypolitikai következmények. Kézirat. Budapest Szakpolitikai Elemző Intézet, Budapest.
- Skrabski Árpád, Kopp Mária, Rózsa Sándor, Réthelyi János (2006) A koherencia, az élet értelme, mint az életminőség fontos dimenziója, In: Kopp M, Kovács M (szerk) (2006) A Magyar népesség életminősége az ezredfordulón, Semmelweis Kiadó, Budapest, 146-155. o.
- Spéder Zsolt (2002): A szegénység változó arcai, Századvég, Budapest
- Szabó Ildikó (2004): Kollektív identitásminták a politikai szocializációban, Educatio, 2004/4. 551-566.o.
- Szalai Júlia (2007) Nincs két ország? Osiris, Budapest
- Székelyi Mária-Örkény Antal-Csepeli György (2001): Romakép a mai magyar társadalomban, Szociológiai Szemle 3:19-46.
- Széles, G. (2002) Egészségügyi ellátás igénybevétele. In: Boros J., Németh R., Vitrai J. (szerk.), Országos Lakossági Egészségfelmérés OLEF2000. Országos Epidemiológiai Központ. 2002.
- Sziszik Erika, dr. (2004): Az alapellátás, szakellátás és speciális ellátások viszonyrendszere – Humánszolgáltatási koncepció. Kézirat. SZOL ID anyagok; www.gyerekszegenyseg.hu
- Szuhay Péter (1999): A magyarországi cigányság kultúrája: etnikus kultúra vagy a szegénység kultúrája Panoráma Kiadó, Budapest
- Szűcs Zoltán Gábor (2006): Történelem és politika az önkormányzati vitában. Az 1990. évi önkormányzati törvény vitájának diszkurzív elemzése, Századvég, 2006/4, 3-36.o.
- Tahin Tamás, Jeges Sára, Lampek Kinga (2000a): Az iskolai végzettség és az egészségi állapot változása követéses vizsgálat alapján, Demográfia, 2-3 sz.
- Tahin Tamás, Jeges Sára, Lampek Kinga (2000b): Iskolai végzettség és egészségi állapot, Demográfia 43, 305-334.o.
- Takács, E., Szaszko, D., Belicza, É. és Boncz, I. (2006): Az OEP járóbeteg szakellátási kassza igénybevételeinek területi egyenlőtlenségei. Informatika és Menedzsment az Egészségügyben. 2006,5,15-22
- 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 (1990): Társadalmi problémákra és a szociálpolitikára vonatkozó vélemények a magyar társadalomban, in: Andorka Rudolf, Kolosi Tamás, Vukovich György (szerk.): Társadalmi riport. Budapest, TÁRKI, 447-474.
- 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 (2008): Ki nyert ma? A jövedelemeloszlás változásai 2005-2007 között, TÁRKI

- 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.
- Ungváry Gy., Ódor A., Bényi M., Balogh S., Szakmáry É. (2005): Romatelepek Magyarországon - gyermekek egészségügyi ellátása, higiénés viszonyok. Orvosi Hetilap 146(15): 691-699, 2005.
- 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 (2011): -> Váradi és Cseres-Gergely (2011)
- 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 2007 -> Varga 2009
- 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
- Vitrai József, Bakacs Márta, Kaposvári Csilla és Németh Renáta (2010): Szükségletre korrigált egészségügyi ellátás igénybevételének egyenlőtlenségei Magyarországon, EgészségMonitor Kft, Budapest
- Vitrai (2008) (szerk): Egészség-egyenlőtlenségek Magyarországon, Egészségmonitor, 2008. november
- Vitrai (2010). -> Vitrai et al (2010)
- Vitrai et al (2008) -> Vitrai (2008)
- 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
- WHO (2007): Challenging inequity through health systems. WHO Commission on the Social Determinants of Health. WHO, Genf 2007.

FÜGGELÉK

F1. táblázat Az aktív korú népesség egyes csoportjainak elhatárolása

	meghatározás	átmenetileg	tartósan
jövedelmi szegény	pénzbeli vagy természetbeni jövedelme az átlagos 40-60 %-a alatt van*	< 3 éven át	három egymást követő évben
halmozottan deprivált	jövedelme, lakásának minősége az átlagosnál sokkal rosszabb, javakhoz/ szolgáltatásokhoz való hozzáférése korlátozott	< 3 éven át	három egymást követő évben
Munkanélküli	nem dolgozik, de munkát keres	<12 hónapja	egy évnél tovább
Inaktív	nem dolgozik és nem keres munkát	<12 hónapja	egy évnél tovább

* ezen belül mélyszegénynek szokás nevezni azokat, akiknek 40% alatti a jövedelme.

A tanulmányban sokféle, gyakran egymással valamelyest átfedő fogalmat használunk, és nem mindig a hétköznapi szóhasználatnak teljesen megfelelő értelemben. Ezért az alábbi táblázatban röviden összefoglaltuk a legfontosabb fogalmakat – szürkével megjelöltük azt a tartományt is, amit elsősorban feltérképezni igyekszünk.

A fenti kategóriák az egyének illetve családjaik tényleges helyzete alapján csoportosítják az aktív korú népességet. Ettől eltérhet és gyakran el is tér az állami intézmények, hivatalok besorolása. A hivatalosan szegénynek minősülő segélyezettek között lehetnek olyanok, akik a fenti besorolás alapján nem lennének szegények, illetve a ténylegesen szegények között nem mindenki jut hozzá a segélyhez. Hasonlóképpen, a munkaügyi központok által regisztrált munkanélküliek egy része keres munkát, azaz a fenti értelemben is munkanélküli, más része nem keres, azaz inaktív, és olyan is akad, aki (feketén) dolgozik. És megfordítva, sokan keresnek munkát, de nem mennek el regisztrálni a munkaügyi kirendeltségre.

F2. táblázat: A tartós jövedelmi szegénység becsült aránya Magyarországon

Szerzők	Tartós szegények aránya, %	Időszak	Szegénységi küszöb	Tartósság	Adatforrás
Spéder (2000)	3	1992-1994	ekvivalens jövedelem, átlag 50 %	3 egymást követő évben szegény	KSH HKF
Spéder (2000)	7	1992-1994	ekvivalens jövedelem, átlag 60 %	3 egymást követő évben szegény	KSH HKF
Havasi (2002)	3	1993-1995 és 1996-1998	ekvivalens jövedelem, átlag 50 %	3 egymást követő évben szegény	KSH HKF
Medgyesi (2004)	9	1991-1996	ekvivalens jövedelem, átlag 50, illetve 60 %	hat évből háromban szegény	TÁRKI –MHP TÁRKI_HM
Kapitány és Molnár (2005)	5	1993-2001	1993. évi alsó jövedelmi ötöd	3 egymást követő évben szegény	KSH HKF
Bass et al (2007)	5-8	2001-2006	alsó 3 jövedelmi tized	?	ELTE Szegénység-felmérés
Lelkes és Zólyomi (2009)	5	2004-2006	ekvivalens jövedelem, átlag 60 %	3 egymást követő évben szegény	EU-SILC

Magyarázat: “?” nincs megadva.

A tartós szegénységre adott korábbi becslések a területi eloszlásra nem terjedtek ki. A tartós szegénységről nem állnak rendelkezésünkre olyan adatok, amelyek alapján viszonylag részletes területi bontásban tudnánk azonosítani az érintettek jelenlegi körét.⁷⁵ Ennek hiányában többféle mutató segítségével próbáljuk behatárolni a tartósan szegény és nem dolgozó népességet. Adatforrásként egyfelől 2009. évi településszintű adminisztratív adatokat (Tstar), másfelől a 2005. évi KSH mikrocenzust használjuk, aminek kellően nagy az elemszáma ahhoz, hogy megye és településméret szerinti bontásban is vizsgálhassuk a munkapiaci részvételt. A tartós szegénységet a rossz lakáskörülményekkel és az alacsony iskolai végzettséggel, a tartós munkanélküliséget a tartós állástalansággal közelítjük. A hazai jövedelmi és mobilitási vizsgálatok kivétel nélkül erős korrelációt mutatnak a szegénység (vagy tágabban, a társadalmi státusz) és a foglalkoztatási helyzet között (pl. Gábos 2008, Kolosi és Róbert 2004, Tóth I. 2005). A tartós állástalanságot jobb mutatónak tartjuk, mivel azokat is tartalmazza, akik egy idő után felhagytak az álláskereséssel. Az egyéni szintű adatokból számolt mutatók a 20-59 éves népességre vonatkoznak.

A rossz lakáskörülmények nem csak a nélkülözés egyik formáját jelentik, de több kutatás szerint jól indikálják a tartós szegénységet is – a megfelelő lakhatás ugyanis alapvető igény, így többnyire csak akkor nem érik el a családok, ha ezt a tartós jövedelemhiány lehetetlenné teszi.

Végül, a korábbi kutatások alapján a nagyon alacsony iskolai végzettséget (nyolc általános alatt) is használjuk a tartós szegénység, sőt mélyszegénység indikátoraként. Az alacsony iskolázottság a munkavállalási lehetőségeket tartósan és nagyon erősen korlátozza, mivel a munkát találók is alacsony jövedelemre számíthatnak, és arra is kevés az esélyük, hogy szakmát tanuljanak, vagy érettségit szerezzenek. Ezen alapul a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek meghatározása is, azaz, hogy a szülők legfeljebb 8 osztályt végeztek.

A szakpolitika tervezése számára nem csak az fontos, hogy lehetőleg pontosan lehatároljuk az érintett népességet, hanem az is, hogy jól mérhető és a közigazgatási intézményeknek és eszköztárnak is megfeleltethető mutatókat használjunk. Ebből kiindulva elsőként azt vizsgáltuk, hogy a tartósan nem dolgozó státusz⁷⁶ gyakorisága mennyiben függ egyéni jellemzőktől és mennyiben a lakóhelytől. Nem okozati kapcsolatot vizsgálunk, csak azt, hogy milyen arányban élnek a nem dolgozók az egyes megyékben, illetve a falvakban vagy a városokban. A függelék F1. táblázatában közölt eredményeink lényege az, hogy a tartós munkanélküliség gyakorisága az iskolázottság mellett a lakóhellyel is szignifikáns összefüggést mutat: jóval nagyobb eséllyel találjuk a nem dolgozók között azt, aki a nyolc általánost sem végezte el, aki 600 fősnél kisebb településen él, illetve aki az északi-keleti országrészben (különösen Szabolcs, Borsod, Hajdú-Bihar vagy Békés megyében) lakik.

⁷⁵ A legnagyobb elemszámú, potenciálisan felhasználható 2005. évi mikrocenzus adatfelvétel sem elegendő kistérségi szintű elemzéshez, és ennek is csak egy almintája tartalmaz jövedelmi adatot is.

⁷⁶ A 2005. évi mikrocenzusban azt tekintettük tartósan nem dolgozónak, aki a kérdés idején nem dolgozott, és utoljára 2004-ben, vagy még régebben volt munkája.

F4. táblázat A szociális célú támogatások megoszlása, 2007

	Összeg (milliárd Ft)	Arány (%)	GDP %-ában
Pénzbeli támogatások	1201,0	53,5	4,7
Biztosítási alapú juttatások (nyugdíj nélkül)	291,1	13,0	1,1
Nem biztosítási alapú juttatások	909,9	40,5	3,6
a. Jövedelemtől független juttatások	547,1	24,4	2,2
Ebből családi pótlék	348,5	15,5	1,4
b. Jövedelemigazoláshoz kötött juttatások	82,9	3,7	0,3
c. Adókedvezmények	291,9	13,0	1,1
Ebből adójóváírás	251,2	11,2	1,0
Természetbeni támogatások	442,3	19,7	1,7
Ártámogatások	601,3	26,8	2,4
Gyógyszerár- és gyógyászati segédeszköz támogatása	323,6	14,4	1,3
Fogyasztói árkiegészítések	111,9	5,0	0,4
Tömegközlekedés támogatása	166,6	7,4	0,7
Gázár-támogatás	109,9	4,9	0,4
Összesen nyugdíjak nélkül	2244,7	100,0	8,8
Nyugdíjak	2611,6		10,3
Összesen nyugdíjjal együtt	4856,2		19,1

Megjegyzések: A pénzbeli támogatásokon belül a biztosítási alapú (hozzájáruláshoz kötött) juttatások lehetnek fix összegűek, függhetnek a korábbi jövedelmektől vagy a befizetések összegétől. Olyan juttatások tartoznak ide, mint a táppénz, a gyed, az átmeneti és rendszeres szociális járadék vagy a terhességi gyermekágyi segély.

A. A reintegrációs szolgáltatások és ösztönzők javítása

- a társadalmi beilleszkedést segítő és a munkavégző képességet javító, személyre szabott szolgáltatások bővítése civilekkel, non-profitokkal együttműködve;
- a társzelmák közötti együttműködés javítása: információ-áramlás infrastruktúrájának kiépítése, az együttműködést segítő szakmai fórumok fejlesztése, szakmai protokollok ilyen irányú fejlesztése, felsőfokú szakképzésben a társterületek oktatása;
- a szociális és munkaügyi szolgáltatások összehangolása;
- a munkavállalás ellen ösztönző hatások ellensúlyozása/csökkentése;
- megelőzés: kríziskezelési szolgáltatások bővítése, kiterjesztése, referáló hálózat (bíró, orvos, tanár stb. tudjon róla, h kihez fordulhat, aki bajba került és irányítsa oda), személyre szabott segítség, esetgazda biztosítása;
- finanszírozás átalakítása: eseti pályázatok helyett a szolgáltatók érdekeltségét figyelembe vevő, stabil, és a minőséget ösztönző finanszírozás
- eredmények folyamatos mérése, és ahol kell, a szabályozás korrekciója (pl. tartós szegénység rendszeres mérése, az ellátórendszerben bolyongók nyomon követése stb..)
- a feltétel nélküli ellátásokat kapók arányának csökkentése, az ellátás ellenőrző hatását részben ellensúlyozó álláskeresési (de nem életvezetési) feltételek érvényesítése, és a munkavállalást támogató szolgáltatások fejlesztése.

B. A hozzáférés és a jövedelempótlás javítása

- javítani a rászorulókat informálását, csökkenteni a stigmát: egyablakos ügyintézés
- kiterjeszteni a segély jogosultságot a dolgozó szegényekre is
- a segély jogosultsági küszöbét megemelni, hogy a családok legszegényebb 10 %-a jogosult legyen
- a segély összegének emelése
- a jogosultság elbírálásának egységesítése (megfontolható a kistérségi szintre emelés)
- új, nagyobb összegű rezsitámogatás a lakásfenntartási és a gáz- és távhő támogatás helyett
- az uzsora elleni fellépés a rendőrség és a szociális munkások együttműködésével
- a szegényebb önkormányzatok központi támogatásának növelése
- egyenlőbb hozzáférés érdekében: átnézni, hogy melyik szolgáltatást melyik területi szinten lehet hatékonyan ellátni, és hogyan lehet mobil szolgáltatásokkal, a helyi közlekedés javításával biztosítani a hozzáférést a legutolsó zsákfalú számára is.

F6. táblázat Az aktív korú, tartósan nem dolgozó népesség összetétele egyéni tulajdonságok és lakóhely szerint

	dy/dx	Std, Err,	P>z
férfi	-0,11	0,00	0,00
életkor	-0,05	0,00	0,00
életkor négyzete	0,00	0,00	0,00
8 osztály alatt	0,30	0,01	0,00
érettségi	-0,11	0,00	0,00
felsőfok	-0,09	0,00	0,00
megyeszékhely	-0,01	0,00	0,08
város/falu 5-6,7e	0,02	0,01	0,00
falu 2-5 e	0,02	0,00	0,00
falu 600-2e közt	0,04	0,00	0,00
falu 600 alatt	0,06	0,01	0,00
Zala	-0,06	0,01	0,00
Győr	-0,05	0,01	0,00
Veszprém	-0,04	0,01	0,00
Fejér	-0,04	0,01	0,00
Vas	-0,03	0,01	0,00
Komárom	-0,02	0,01	0,05
Heves	0,01	0,01	0,37
Nógrád	0,01	0,01	0,12
Tolna	0,03	0,01	0,00
Somogy	0,03	0,01	0,00
Baranya	0,03	0,01	0,00
Bács-Kiskun	0,03	0,01	0,00
JN Szolnok	0,04	0,01	0,00
Csongrád	0,04	0,01	0,00
Békés	0,06	0,01	0,00
Hajdú-Bihar	0,06	0,01	0,00
Borsod	0,08	0,01	0,00
Szabolcs	0,09	0,01	0,00

Referencia kategóriák: nő, budapesti vagy pest megyei lakos, 8 osztályt, vagy szakmunkás/szakiskolát végzett, 6 750 ezer lelkesnél nagyobb városban (de nem megyeszékhelyen) lakik.

Logisztikus regresszió, robusztus standard hibákkal. A táblázat első oszlopában a becsült marginális hatások átlagos értékét közöljük. Megfigyelések száma 100887, 20-59 éves népesség. Log pseudolikelihood = -49206.531, Pseudo R2= 0.0962.

Forrás: saját becslés a 2005. évi KSH Mikrocenzus egyéni adatai alapján.

F7 táblázat: A szegénységet önhibának tartó attitűd összefüggése más egyéni tulajdonságokkal (különböző specifikációk)

	(1)		(2)		(3)		(4)		(5)		(6)	
	Exp(β)	Szign,	Exp(β)	Szign,	Exp(β)	Szign,	Exp(β)	Szign,	Exp(β)	Szign,	Exp(β)	Szign,
Felsőfokú végzettség	1,588	0,018	1,069	0,795	1,375	0,117	0,905	0,706			0,894	0,676
Érettségi	1,711	0,000	1,417	0,074	1,627	0,002	1,1332	0,148	1,658	0,001	1,428	0,086
Roma	0,415	0,009	0,399	0,007	0,444	0,017	0,427	0,012	0,404	0,007	0,449	0,017
Nagyváros	0,844	0,348	0,909	0,603	0,878	0,479	0,951	0,788			0,893	0,552
Város	1,119	0,477	0,828	0,370	1,090	0,592	0,795	0,280			0,926	0,741
Regionális munkanélk, ráta	1,067	0,010	1,064	0,013	1,067	0,010	1,065	0,013	1,088	0,000		
Mezőgazdasági régió	1,256	0,142	1,268	0,127	1,281	0,112	1,295	0,099				
Város*Felsőfokú végzettség			2,623	0,015			2,739	0,011	2,189	0,004	2,515	0,021
Város*Érettségi			1,609	0,127			1,647	0,113			1,492	0,209
Elégedett					1,268	0,117	1,286	0,100	1,343	0,039	1,298	0,087
Bizonytalan					0,804	0,190	0,801	0,184			,831	0,265
Munkatisztelet					1,339	0,032	1,344	0,031	1,326	0,037	1,333	0,034
Lecsúszó*											1,581	0,092
Konstans	0,228	0,000	0,255	0,000	0,197	0,000	0,220	0,000	0,166	0,000	0,414	0,000
Elemzés	1008		1008		1008		1008		1008		1008	
log likelihood	1260,689		1274,143		1270,259		1263,192		1270,230		1276,399	
Pszéudó R2 (Cox & Snell)	0,043		0,049		0,053		0,060		0,053		0,047	

*Megjegyzés: saját becslés a TÁRKI Gazdasági kultúra kérdőív, 2009 egyéni szintű adatai alapján. Független változó: önhibának tartja a szegénységet * lecsúszó = magas helyi munkanélküliség x alacsony iskolázottság x dolgozik*

F8. táblázat: Szociális, egészségügyi, gyermekjóléti és oktatási alapszolgáltatások

Szolgáltatás	Önkormányzat Ellátási Kötelezettsége	Szakterület
étkeztetés	Mindenhol	Szoc
házi segítségnyújtás	Mindenhol	Szoc
gyermekjóléti szolgálat	Mindenhol	Gyj
óvoda	Mindenhol	okt
házi orvos	Mindenhol	eü
védőnő	Mindenhol	eü
falugondnoki szolgáltatás	600 fő alatt	Szoc
tanyagondnoki szolgáltatás	70-400 fő között	Szoc
családsegítés	2000 fő felett	Szoc
nappali ellátás	időseknek: 3000 fő felett minden rászorulóknak: 10 000 fő felett	Szoc
jelzőrendszeres házi segítségnyújtás	10 000 fő felett	Szoc
közösségi ellátások	10 000 fő felett	Szoc
támogató szolgáltatás	10 000 fő felett	Szoc
bölcsőde	10 000 fő felett	Gyj
gyermekek átmeneti otthona	20 000 fő felett	Gyj
gyermekjóléti központ	40 000 fő felett	Gyj
utcai szociális munka	50 000 fő felett	Szoc

Forrás: A szociális igazgatásról, ellátásokról szóló 1993. évi III. tv, a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. Tv, az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. Törvény, a gyermekek védelméről és gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény, a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény és Győri (2007) alapján.

A szociális alapszolgáltatások megszervezésével a települési önkormányzat segítséget nyújt a szociálisan rászorulóknak részére saját otthonukban és lakókörnyezetükben önálló életvitelük fenntartásában, valamint egészségi állapotukból, mentális állapotukból vagy más okból származó problémáik megoldásában (Szociális tv).

F.9. táblázat: Óvodai férőhelyhiányos kistérségek 2009-ben

Megye	Település	3-5 Évesek	Férőhely	Beíratott Gyerek	Beíratott/Férőhely	Gyerek/Férőhely	Szja Alap/18-59 Évesek*
Borsod	ÓZD	5019	4891	4921	1,01	1,03	890
Hajdú-B,	HAJDÚHADHÁZ	4704	4798	4835	1,01	0,98	641
Pest	GÖDÖLLŐ	7438	8314	8407	1,01	0,89	1921
Fejér	SÁRBOGÁRD	1432	1602	1624	1,01	0,89	1178
Pest	BUDAÖRS	6640	7046	7181	1,02	0,94	2078
Szabolcs	IBRÁNY	3205	3223	3352	1,04	0,99	857
Hajdú-B,	PÜSPÖKLADÁNY	3106	3548	3735	1,05	0,88	1088
Pest	RÁCKEVE	10364	10007	10593	1,06	1,04	1159
Békés	SARKAD	1414	1391	1495	1,07	1,02	785
Hajdú-B,	LÉTAVÉRTES	2680	2602	2840	1,09	1,03	749
Somogy	LENGYELTÓTI	647	594	721	1,21	1,09	887

*Forrás: Saját számítás a TSTAR 2009. évi adataiból. *pirossal szedve ahol a helyi átlagos jövedelem az országos eloszlás felső negyedébe tartozik. A gyerek/férőhely mutató alulbecsüli a szükségleteket, mivel nincsenek benne azok a 6 éves gyerekek, akik szakértői ajánlás vagy a szülő döntése alapján tovább maradtak az óvodában. Ahol a 3-5 évesek száma kisebb, mint a beíratott gyermekeké, azt nagyrészt a hatéves (esetleg 3 év alatti) óvodások, kisebb részt a kistérségek közötti mozgások magyarázhatják.*

F10.táblázat: Akut óvodai férőhelyhiányos települések 2009-ben

Település**	Kapacitás hiány (fő)	3-5 éve- sek	Férő- hely	Beíratott gyerek	Beíratott/ férőhely	Gyerek/ férőhely	Szja alap/ 18-59 éve- sek*
BAKS	11	86	75	83	1,11	1,04	687
KONYÁR**	11	88	77	92	1,19	0,96	575
NYÍRACSD**	12	128	116	133	1,15	0,96	860
ISASZEG	17	357	340	379	1,11	0,94	1293
DERECSE	23	296	273	316	1,16	0,94	898
DÁNY**	25	145	120	138	1,15	1,05	1082
FARKASLYUK(ÓZD)	41	116	75	86	1,15	1,35	439
IBRÁNY	57	287	230	293	1,27	0,98	857
RÁCKEVE	67	362	295	351	1,19	1,03	1159
HAJDÚHADHÁZ	75	609	534	605	1,13	1,01	641
SZIGETHALOM**	85	693	608	721	1,19	0,96	1226
SARKAD	107	369	262	348	1,33	1,06	785
ÓZD	148	1275	1127	1267	1,12	1,01	890
DUNAHARASZTI	149	844	695	842	1,21	1,00	1541
BIATORBÁGY	185	620	435	509	1,17	1,22	1934

*Forrás: Saját számítás a TSTAR 2009. évi adataiból. *pirossal szedve ahol a helyi átlagos jövedelem az országos eloszlás felső negyedébe tartozik. ** Vastagon szedve a kistérségi központok. Két csillaggal jelölve, ahol a legközelebbi körzetközpont több, mint 20 percnyi távolságra van.*

2. HÁTTÉRTANULMÁNY: FKT: ELMÉLETI SZEMPONTOK ÉS NEMZETKÖZI TAPASZTALATOK (MEDGYESI MÁRTON ÉS TEMESVÁRY ZSOLT)

BEVEZETÉS

Ebben a tanulmányban egyrészt áttekintjük, hogy a FKT programok hatása milyen mechanizmusokon keresztül érvényesülhet, másrészt összefoglaljuk, hogy az FKT programok eddigi alkalmazásai milyen eredményekre vezettek. Az első elméleti részben bemutatjuk, hogy a feltételhez kötött támogatások miért érhetnek el nagyobb változást a segélyezettek viselkedésében, mint a feltételhez nem kötött készpénz-transzferek. Ezek után foglalkozunk a családok alacsony humántőke beruházásának lehetséges okaival és az FKT szerepével a humántőke-beruházást támogató társadalompolitikában. A nemzetközi tapasztalatok bemutatásánál külön tárgyaljuk az FKT programok hatásvizsgálatainak eredményeit fejlődő és fejlett országokban. A programok hatásvizsgálatai alapján bemutatjuk, hogy általában milyen eredményeket értek el az FKT programok a humántőke-beruházás terén és a jelenleg rendelkezésre álló eredmények alapján milyen tanulságok vonhatók le a programok megtervezésével kapcsolatban.

ELMÉLETI SZEMPONTOK

Az FKT programok egyrészt készpénz-transzfert jelentenek, de másik céljuk, hogy növeljék valamilyen szolgáltatás (pl. oktatási, egészségügyi) igénybevételét. Ezt a célt azonban nem egy adott mennyiség elfogyasztásának kötelezővé tételével érik el, mint a természetbeni transzfer esetében, hanem a háztartások viselkedésének anyagi ösztönzőkkel történő befolyásolása révén. Ugyanakkor a teljesen szabad felhasználású feltételhez nem kötött készpénz-transzferekkel szemben szűkebb döntési szabadságot hagynak a segélyezetteknek, hiszen csak akkor kapják meg a támogatást, amennyiben teljesítik a feltételeket.

AZ FKT PROGRAMOK HATÁSMECHANIZMUSA: HELYETTESÍTÉSI (ÁR)-HATÁS ÉS JÖVEDELMI HATÁS

A feltételes készpénz-transzfer a készpénztámogatást valamilyen magatartási feltétel teljesítéséhez kapcsolják. Például a fejlődő országokban működő programok esetében a leggyakoribb, hogy a családnak nyújtott készpénz-támogatás feltétele a gyermekek rendszeres iskoláztatása. Amennyiben a gyermek egy adott időszakban a feltételben megfogalmazott hiányzási határt túllépi, a támogatást nem fizetik ki. A feltételes támogatás hatása a családok egy részének esetében ugyanaz, mintha feltétel nélküli készpénz-transzfert kaptak volna. Ezek a háztartások eleve gondoskodtak arról, hogy gyermekeik rendszeresen járjanak iskolába, így viselkedésükre a feltételnek nincs hatása. Az ilyen családokban az FKT nem növeli, de segít fenntartani a viszonylag magas iskoláztatási szintet, hiszen a transzfer elvesztésének lehetősége megnöveli a hiányzás, kimaradás költségeit.

Azokban a háztartásokban, ahol a gyermek nem teljesíti a feltételben megfogalmazott iskolalátogatási szintet, az FKT növelheti a család iskola iránti keresletét. Az ilyen családokban a szülők beláthatják, hogy nagyobb jólétet érhetnek el, ha gyermekeik teljesítik az iskolalátogatásra vonatkozó feltételt, és ezáltal a család megkapja a támogatást. Az ilyen családok esetében a kapott transzfer a gyermek további iskoláztatásának a költségeit csökkenti, így nemcsak jövedelem-növelő hatása van, hanem effektíve olcsóbbá teszi az iskolába járást, így ösztönzi a háztartásokat viselkedésük megváltoztatására (Das et al. 2005). Így az FKT hatása erősebb, mintha csak készpénz-transzfer kaptak volna, hiszen a feltétel nélküli készpénz-transzfer a háztartás jövedelmét növeli, de nem változtat az árviszonyokon.

AZ ALACSONY HUMÁNTŐKE-BERUHÁZÁS OKAI

A társadalomtudományok az alacsony humántőke-beruházás számos lehetséges okát azonosították. A szükségesnél kisebb mértékű iskoláztatás lehet pusztán az alacsony jövedelem következménye. Mivel a valóságban a családok nem tudnak a gyermekek jövőbeni kereseteinek terhére hitelt felvenni, a szegényebb családok alacsony jövedelme effektív korlátot jelenthet. Ilyen esetben a tanulás közvetlen és közvetett költségeinek fedezése érdekében a családoknak más termékek/szolgáltatások fogyasztását kell csökkenteni. Minél alacsonyabb a család jövedelme, annál fontosabb fogyasztásról kell lemondani, így az alacsonyabb jövedelmű családok kevesebbet tudnak a gyermekek iskoláztatására költeni (Becker [1967], Becker és Tomes [1986]).

Az elméletek azonban felhívják a figyelmet arra, hogy a jövedelmi korlát mellett az alacsony humántőke-beruházás lehet információhiány, fogyasztói türelmetlenség és önkontroll-hiány, alacsony motiváltság illetve szülők és gyermekek közötti érdekkonfliktus következménye is. Az optimálisnál alacsonyabb iskoláztatáshoz vezethet az is, ha szülők nincsenek tisztában a tanulás hasznaival kapcsolatban. Például lehetséges, hogy a szülők alulbecslik a humántőke-beruházás hozamát, és ezért lesz az optimálisnál alacsonyabb a gyermek iskoláztatása. Ugyancsak az optimálisnál alacsonyabb iskoláztatáshoz vezethet az is, ha a szülők nem tudnak eleget arról, hogy mi az, ami segíti illetve gátolja a gyermekek fejlődését, humántőke-felhalmozását.

Mint minden beruházás, a humántőke-beruházás is jelenlegi áldozatot (befektetést) jelent jövőbeni hozamok reményében. Ilyen döntéseknél lényeges, hogy az egyén mennyire türelmes illetve türelmetlen fogyasztó, közgazdasági nyelven fogalmazva: milyen az időpreferenciája. Értelmszerűen azok az egyének fognak – minden egyéb feltétel azonossága mellett – nagyobb mértékben beruházni a humán tőkéjükbe, akik türelmesebbek, vagyis alacsonyabb diszkontrátával rendelkeznek. Ugyanakkor az is lehet, hogy az egyén felismeri a hosszú távú befektetés fontosságát, de akaratgyengeség, elégtelen önkontroll miatt nem képes hosszú távú terveinek megfelelően cselekedni (Mullainathan és Thaler 2000). Tehát az alacsony humántőke-beruházás lehet a magas diszkontráta vagy ön-kontroll problémák eredménye is.

Szociológiai kutatások szerint a szegény családok körében tapasztalt alacsony iskolázás nem annyira jövedelmi korlát, hanem visszafogottabb aspirációk következménye. Ez lehet egyfajta „szegénység kultúra” folyamánya, miszerint a szülők attól félve, hogy gyermekeik nem lesznek sikeresek az iskolában, kevésbé tartják fontosnak az iskolai sikereket, ezzel mérsékelve a gyereket érő kudarcérzést. Ugyanakkor ezeket az értékeket veszik át a gyerekek is, így ők sem fogják fontosnak tartani az iskolai sikert (Mayer 1997). Hasonló következtetések adódnak a referencia-csoport elmélet alapján is (Boudon 2000). Ezen elmélet szerint a családok nem abszolút értelemben, hanem egy referencia csoport jövedelmi helyzetéhez viszonyítva értékelik saját helyzetüket és fogalmazzák meg aspirációikat. A referencia csoportban azonban túlsúlyban lesznek azok, akik a háztartás közvetlen környezetét alkotják, így az

egyéhez hasonló társadalmi helyzetűek. Ennek következtében az alacsonyabb társadalmi státuszú családok alacsonyabb várakozásokat is fogalmazznak meg gyermekeik iskolai teljesítményével szemben, mint a magasabb státuszúak.

A gyermek felé irányuló humántőke-beruházás lehet alacsony akkor is, ha érdekellentét van a háztartáson belül szülők és gyermekek között. Lehetséges például, hogy a szülők magasabb diszkontrátával rendelkeznek, mint a gyermekek, emiatt a gyermekek szempontjából optimálisnál alacsonyabb lesz a humántőke-beruházás mértéke. A szülők és gyermekek közötti érdekellentét máshogy is megjelenhet, például olyan fejlődő országokban, ahol nem működik nyugdíjrendszer és az idős szülők ellátásáról a gyermekek gondoskodnak. Ilyen körülmények között a vidéki szülők például sok esetben azért nem taníttatják a gyermeket, mert az iskolázottabb gyerekek mobilabbak, a városokba költöznek és elhagyják a szülői háztartást, és így kevesebb gondoskodásra számíthatnak.

Az előbbiekben azokat az eseteket tekintettük át, amikor az iskoláztatás mértéke az egyénileg optimális szintnél alacsonyabb. Lehetséges azonban az is, hogy az egyénileg optimális választások nyomán kialakuló iskoláztatási szint társadalmi szempontból túl alacsony. Az iskolázottság ugyanis nemcsak magasabb egyéni keresetekben kamatozik, a népesség iskolázottsági szintjének növekedése számos egyéb módon is hozzájárulhat a társadalmi jólét növekedéséhez. Közgazdasági szaknyelven szólva, az iskolázottságnak pozitív externális hasznai lehetnek, tehát olyan hasznai, amelyek nem az oktatásban résztvevő egyénnél keletkeznek, hanem a társadalom más tagjainak a jólétét növelik. Például az iskolázottabb egyének általában egészségtudatosabb életmódot folytatnak, kevesebb cigarettát, alkoholt fogyasztanak, ezért egészségi állapotuk általában kedvezőbb, mint a kevésbé iskolázottaké (Grossmann 2006). Ez nemcsak az egyéni jólétet növeli magasabb várható élettartam révén, hanem az egész társadalom számára is pozitív, hiszen csökkenti az egészségügyi kiadásokat. Ugyancsak kimutatható, hogy az iskolázottabb egyének hajlamosak gyermekeik egészségügyi állapotát illetve iskoláztatását fontosnak tartani és ebbe többet fektetni, mint a kevésbé iskolázottak.

FKT ÉS SZUBOPTIMÁLIS HUMÁNTŐKE-BERUHÁZÁS

Számos társadalompolitikai válasz született az alacsony humántőke-beruházás orvoslására. Legfontosabbak ezek közül az állami, ingyenes közoktatás megszervezése és a tankötelezettség bevezetése. Kérdés, hogy mikor lehet ebben az eszközrendszerben szerepe a feltételes készpénz-transzfereknek. Az iménti fejtegetés tanulságait összefoglalva azt mondhatjuk, hogy a feltételes készpénztranszferek indokoltságának megállapításához nem elegendő annak bemutatása, hogy egyes családok körében az optimálisnál alacsonyabb mértékű a gyermekek iskoláztatása. Az FKT indokoltsága függ az alulfogyasztás okától. Amennyiben elsősorban kényszeri okai okozza az alacsony iskoláztatást, úgy az oktatási intézményrendszer fejlesztése, az oktatás minőségének javítása, a jó minőségű oktatás minden társadalmi réteg számára való biztosítása vezethet eredményre. Ha az alacsony kereslet is szerepet játszik az alacsony iskoláztatásban, akkor a kereslet ösztönzésének is van jelentősége. Amennyiben az alacsony kereslet oka csak az alacsony jövedelem, a feltétel nélküli készpénz-transzfer révén érdemes a keresletet ösztönözni. Ilyen esetekben a családok pontosan tudják, hogy mekkora lenne gyermekük számára az iskoláztatás megfelelő mértéke, és megfelelő nagyságú készpénz-transzfer esetén hajlandók is ennyit áldozni a gyermek iskoláztatására. Ebben az esetben az FKT már túl erős ösztönzőt jelent: a feltétel hatására egyesek az optimálisnál magasabb iskoláztatást választanak gyermeküknek.

Amennyiben azonban az alacsony kereslet oka az is, hogy a szülők rosszul informáltak, alacsony aspirációkkal rendelkeznek, fogyasztói türelmetlenség jellemzi őket, vagy a háztartáson belüli érdekellentétek jellemzők, akkor az FKT a jobb eszköz. A sima készpénz-transzfer is növeli valószínűleg az iskoláz-

tatás iránti keresletet, de csak kismértékben, hiszen ezeknek a családoknak a preferenciája „gyenge” az oktatás iránt, a pluszjövedelem csak kis részét fogják erre a célra fordítani. Az FKT azonban olcsóbbá teszi az iskoláztatást, csökkentve annak költségeit, ezáltal vonzóbbá teszi azt a családok számára más fogyasztással szemben. Currie és Gahvari (2008) szerint az FKT programok az ún. „szamaritánus-dilemmára” is megoldást nyújtanak. Ez a dilemma azt emeli ki, hogyha az emberek előre tudják, hogy mindig kapnak segítyt, ha jövedelmük egy bizonyos szint alá csökken, ez gyengítheti a humántőke-beruházási, munkavállalási ösztönzőiket. Az FKT programok megoldást nyújtanak erre a dilemmára azáltal, hogy pl. az iskoláztatást a támogatás feltételéül szabják. Ugyancsak lehet érvelni az FKT mellett, ha a humántőke-beruházásnak jelentős pozitív externális hatásai vannak. Ilyenkor az egyéni fogyasztás társadalmi szempontból túl alacsony. Bár ilyenkor egyéb eszközökkel is eredményesek lehetnek, de ezek mellett ilyenkor az FKT nagyobb hatást érhet el.

FKT PROGRAMOK KORLÁTAI

Fontos hangsúlyozni, hogy az FKT (és KT) csak kereslet oldali problémákra lehet megoldás, de ha az alulfogyasztás (pl. elégtelen iskoláztatás) oka elsősorban kínálat oldali (szolgáltatások elérhetetlensége, rossz minősége stb.), akkor főképpen az intézményrendszer fejlesztése, az oktatási kínálat minőségi fejlesztése lehet megoldás. Ebben az esetben az FKT programok legfeljebb ezeket az intézmény-fejlesztéseket kiegészítő programként jöhetnek szóba.

A sima készpénz-transzferekhez képest az FKT programok jelentősebb adminisztrációs költségekkel járnak: a feltételek teljesítését minden háztartás esetében folyamatosan ellenőrizni kell, ami bonyolult intézményközi kooperációt, részletes adatnyilvántartást tesz szükségessé. A kérdés tehát az, hogy az FKT milyen feltételek mellett érhet el annyival lényegesebb hatást, mint a készpénz-transzfer, ami indokoltá teheti a magasabb adminisztrációs költség vállalását.

Az FKT programok kapcsán sokszor felmerül, hogy az állami beavatkozás paternalista típusához tartoznak. Paternalizmusról akkor beszélünk, ha az állam olyan döntésekre kényszeríti vagy ösztönzi az egyént, amelyeket az magától nem választott volna, ugyanakkor – legalábbis kitalálója szerint – növeli az egyén jólétét. Az állam például előírja az autósoknak a biztonsági öv használatát, vagy hogy a gyermekek bizonyos életkorig iskolába járjanak, illetve azt is, hogy az emberek részt vegyenek az állami nyugdíjrendszerben. Ezekben az esetekben az állam azért tesz kötelezővé valamilyen viselkedést, mert azt gondolja, hogy az emberek maguktól nem cselekednének így, vagy mert nem képesek felismerni érdekeiket, vagy mert nem képesek saját érdekeiknek megfelelően cselekedni. A társadalompolitikában a paternalizmus kérdése elsősorban a természetbeni transzferek esetén merül fel. A jóléti államok transzfereik jelentős részét bonyolítják le természetbeni transzferek formájában (pl. egészségügyi ellátás, oktatás). Mint ahogy korábban láttuk, ilyen esetekben az állam csökkenti a családok döntési szabadságát, és az adott jószágból egy bizonyos minimális mennyiség elfogyasztására kötelezi őket. Az FKT esetében nem csökken a családok döntési szabadsága, de anyagi ösztönzés révén befolyásolja a program a viselkedésüket. Az FKT programok ellenzői szerint az ilyen paternalista politikák beavatkozást jelentenek az egyének autonóm döntéseibe. Más szerzők ugyanezen kérdések kapcsán az FKT programok duplán stigmatizáló hatásáról beszélnek. Eszerint az FKT programok nemcsak a célzottságuk miatt stigmatizálnak, hanem amiatt is, hogy a segélyezetteket felelőtlennek bélyegzik, olyannak, akik maguktól nem hajlandók a társadalmilag elfogadott viselkedésmintákat követni (Popay 2008).

Az FKT programok pártolói szerint a támogatások feltételhez kötésével az FKT programok nagyobb szerepet tulajdonítanak az egyéni felelősségnek. Sokszor a feltételeket inkább úgy fogják fel, mint a támogatottak felelősségvállalását (« co-responsibility »), ezáltal a segélyezettek nem pusztán passzív részt-

vevői a programoknak, hanem aktív, felelős egyénként vesznek részt bennük (Fiszbein és Schady 2009). Az egyéni felelősség és döntési szabadság kérdése kapcsán természetesen nem közömbös, hogy az FKT program egy meglevő támogatás feltételéhez kötése révén valósul meg, vagy új programot jelent. Amennyiben egy korábban feltételhez nem kötött támogatáshoz kapcsolnak valamilyen feltételt, azt értelemszerűen az emberek döntési szabadságuk, autonómiájuk csökkentéseként fogják megélni. Egy új feltételhez kötött támogatás bevezetése ezzel szemben szélesíti az egyének, családok lehetőségeit.

NEMZETKÖZI TAPASZTALATOK FEJLŐDŐ ÉS FEJLETT ORSZÁGOKBAN

Az alábbiakban áttekintjük, hogy az FKT programoknak milyen hatása volt a humántőke beruházási döntésekre (beiratkozás, hiányzás az iskolában, egészségügyi vizsgálatokon való részvétel). Olyan programok eredményeit tekintjük át, amelyek esetében módszertanilag megalapozott hatásvizsgálatot készítettek. A hatásvizsgálat logikája szerint egy társadalompolitikai program hatásának vizsgálata annak a kérdésnek a megválaszolását jelenti, hogy a programban résztvevők milyen eredményt értek el ahhoz viszonyítva, amit akkor értek volna el, ha nem vesznek részt a programban. A programok hatása leg-tisztábban tervezett kísérletekben vizsgálható. Ilyen esetekben a megfelelő célcsoport tagjai közül véletlenül kerülnek kiválasztásra a program résztvevői (randomizálás), a ki nem választott egyének pedig a kontrollcsoportot alkotják. A randomizálás elvileg biztosítja, hogy a kezelt csoport összetétele minden megfigyelhető és meg nem figyelhető ismérv szerint ugyanolyan, mint a kontrollcsoport összetétele. Ilyenkor a kontrollcsoport által elért eredményből lehet következtetni arra, hogy milyen lett volna a programban résztvevők eredménye a program nélkül, és a program hatása a programban résztvevők és a kimaradtak által elért eredmények összehasonlításával becsülhető. Randomizált vizsgálat született pl. Ecuador (Bono de Desarrollo Humano), Mexikó (Oportunidades), Honduras (Programa de Asignación Familiar) és Nicaragua (Red de Protección Social) programjainak esetében, az Egyesült Királyság Education Maintenance Allowance kísérleti programról, valamint számos egyesült államokbeli programmal kapcsolatban. Más esetekben nem történt randomizált kísérlet, de a kutatók ökonometria-i módszerekkel igyekeztek a beavatkozások hatását azonosítani, randomizálás hiányában azonban a programok hatása csak kiegészítő (jobbára ellenőrizhetetlen) feltevések mellett mérhető.

Külön tárgyaljuk a fejlődő és a fejlett országokban lezajlott programokat. Magyarországi alkalmazás szempontjából értelemszerűen azok a példák lennének leginkább mérvadóak, amelyek hazánkhoz hasonló fejlettségű, hasonló jóléti rendszerrel rendelkező országokban folytatnak. Mindez nem jelenti azt, hogy a fejlődő országokban folytatott programok tapasztalataiból ne lehetne okulni. Ugyanakkor a fejlődő és fejlett országokban más a támogatások kontextusa. Fejlődő országokban például kisösszegű transzfernek is jelentős ösztönző hatása lehet, a háztartások ugyanis annyira szegények, hogy egy kis transzfer is jelentős jövedelemnövekedést eredményezhet. A különböző fejlettségi szinten levő országokban eltérő lehet a transzferek célja: míg a fejlődő országokban az általános iskolai vagy középiskolai részvételt ösztönzik, addig fejlett országokban sokszor felsőfokú oktatásban való részvételhez kapcsolódnak. Fejlett országok kiépült jóléti rendszerében számos alternatív eszköz áll rendelkezésre valamilyen társadalompolitikai cél eléréséhez. Pl. a fejlett országokban a közoktatásban való részvétel kötelező és ingyenes és az iskolai teljesítmény javítására is több alternatíva áll rendelkezésre. A jóléti rendszerekben az egyének sokféle támogatást vehetnek igénybe így bonyolult ösztönzési hatások alakulnak ki.

A fejlődő országokban folytatott FKT programok eredményeiről több összefoglalás is született. Itt Slavin (2010), Parker et al. (2008) és Fiszbein és Schady (2009) alapján foglaljuk össze a hatásvizsgálatok eredményeit. A programok legtöbbje esetében a feltételek a gyermekek iskolai beiratkozásához és rendszeres iskolalátogatásához kapcsolódnak. Ezen kívül egyes programok a kisgyermekek egészségügyi szűrővizsgálatokon való megjelenését, védőoltások beadatását írták elő feltételként. A hatásvizsgálatok ezért első lépésben a programoknak az iskolai beiratkozási arányokra és a preventív egészségügyi szolgáltatások igénybe vételére való hatását vizsgálták. A szisztematikus hatásvizsgálatok majdnem minden esetben kimutatták, hogy a programok számottevő mértékben növelték a gyermekek iskolai beiratkozási arányait. A Világbank összesítése alapján a legerősebb hatással rendelkező program a Kambodzsában zajlott JFPP és CESSP programok, amelyek a 7-9. osztályosok középiskolai továbbtanulását ösztönözték. A csak lányokra vonatkozó JFPP program 31% ponttal növelte a továbbtanulók arányát, míg a fiúkra és lányokra egyaránt kiterjesztett CESSP program 21% pontos növekedést ért el. Nicaraguában a Red de Proteccion Social program 13% ponttal növelte a 7-13 évesek közötti beiskolázás valószínűségét. Az ecuadori Bono de Desarrollo Humano program hatására 10% ponttal nőtt az iskolába járó 6-17 évesek aránya, a mexikói Oportunidades program esetében pedig 9% ponttal növelte a 6.osztályban való továbbtanulást a programban való részvétel.

Bár az oktatási és egészségügyi szolgáltatások igénybe vételére kimutatható volt a FKT hatása, végeredményben a kérdés az, hogy mennyiben segítik elő, hogy a gyermekek magasabb iskolai végzettséget szerezzenek, nagyobb tudásra tegyenek szert és így később többet kereshessenek. Ezeknek a kimeneteknek az esetében már vegyesebb képet mutatnak a hatásvizsgálatok eredményei. A mexikói Oportunidades program esetében a programnak a gyerekek humán tőkéjére gyakorolt hatásának vizsgálatához a programban résztvevő illetve részt nem vevő gyermekekkel otthon (nem az iskolában) töltettek ki képességteszteket. Ez módszertanilag azért jó megoldás, mert az iskolába járás a családok döntése, és feltételezhető, hogy a családok azokat a gyereket fogják iskolába járatni, akik jobb képességűek és az iskolai oktatásból többet profitálnak. Azt találták, hogy azok a fiatalok, akik két évvel hosszabb ideig élvezték a program támogatását átlagban hosszabb ideig jártak iskolába, mint azok, akik rövidebb ideig vettek részt a programban, de teszteredményeik nem voltak számottevően jobbak. Hasonló eredményre vezetett a kambodzsai program értékelése is. A programban résztvevők tovább jártak iskolába, de teszteredményeik nem különböztek szignifikánsan attól, mintha nem vettek volna részt.

Az FKT programoknak a tanulók iskolai teljesítményére (teszteredményekre) gyakorolt gyengébb hatásának sokféle oka lehet. Az, hogy a gyermekek az iskolában effektíve mennyit tanulnak nemcsak az oktatás mennyiségétől, hanem minőségétől is függ. Lehetséges, hogy a támogatás hatására az iskolában maradók, átlagban szegényebb és rosszabb képességű gyerekek számára az iskolák nem képesek olyan pedagógiai programot nyújtani, amely képességeik érdemleges javulását eredményezné. Másrészt, még ha a teszteredmények nem is javulnak, a magasabb iskolázottság növelheti a gyermekek keresetét, elősegíti fontos nem kognitív képességek fejlődését és a házasság, gyermekvállalás kitolódásával jár. A programok hatásvizsgálatai azonban eddig főként rövidtávú hatásokat tudtak mérni, a hosszabb távú hatások vizsgálatához még várni kell, hiszen a programok jelentős része viszonylag új.

A programoknak a gyermekek egészségi állapotára gyakorolt hatását is számos tanulmány vizsgálta. Ezek egy része a programnak a kisgyermekek magasságára gyakorolt hatását vizsgálta azon az alapon, hogy a gyermek magassága szorosan korrelál a táplálkozással és az egészségi állapottal, az alultápláltság kisebb testmagassághoz vezet. Ezeknek a vizsgálatok egyes esetekben kimutatták a program hatá-

sát a kisgyermek magasságára, más esetekben azonban nem. Mexikóban pl. a 12-36 hónapos gyermekek testmagassága egy centiméterrel nagyobb volt a program hatására. Nicaraguában és Kolumbiában is kimutatták a FKT program hatását a gyermek magasságára, bár a Mexikóban mértnél kisebb mértékű hatást találtak. Mexikó esetében vizsgálták a programban való részvétel hosszabb távú hatását, de ez a vizsgálat nem mutatott ki számottevő hatást az 5 éves gyermekek körében. Az iskolai pályafutás szempontjából a legfontosabb a támogatásoknak a kisgyermek kognitív fejlődésében játszott szerepe lenne. Ecuadorban és Nicaraguában vizsgálták a támogatások hatását a gyermekek iskolás kor előtti kognitív fejlettségére randomizált kísérleti körülmények között. Ecuadorban a Bono de Desarrollo Humano program esetében csak a népesség legszegényebb tizedében találtak számottevő pozitív hatást a 3-6 éves gyermekek kognitív képességeire. Nicaraguában az Atención a Crisis programnak számottevően pozitív hatása volt a gyermekek kognitív képességeire, ráadásul nemcsak a legveszélyeztetettebb csoportban, hanem átlagban is.

A programok hatása nagyban függ a program jellemzőitől (célzottság, transzfer összege, feltétel be nem tartásának szankcionálása). A programok jellemzőinek és hatásainak összehasonlítása alapján következtetéseket vonhatunk le egy hatékony FKT program megtervezésével kapcsolatban. Még fontosabb információforrást jelentenek azok a kísérletek, amelyek különböző program-változatok hatását egymással összehasonlítva vizsgálják.

SZÜKSÉG VAN-E FELTÉTELRE? PROGRAM HATÁSA JÖVEDELMI VAGY HELYETTESÍTÉSI HATÁS?

Ahogy az FKT programok hatásmechanizmusának áttekintésénél is szoltunk róla ezek a programok egyszerre jelentik a segélyezett jövedelmeinek növekedését és az iskolázás költségeinek csökkenését. Fontos kérdés, hogy a támogatás mely elemének van nagyobb hatása: a jövedelem növekedésének vagy az árviszonyok megváltozásának? Amennyiben a jövedelmi hatás döntő és a feltétel nem változtatja meg az egyén viselkedését, akkor feltételhez nem kötött támogatás a jobb megoldás.

Eddig egyetlen randomizált kísérlet történt, amelyben FKT programot feltétel nélküli transzferrel összehasonlítva értékelték. A vizsgálat Malawiban zajlott 13-22 éves lányok (hajadonok) körében, ahol az egyik kezelt csoport esetében követelmény volt a középiskolába járás (80% alatti iskolalátogatás esetén egy hónapra megvonták tőlük a transzfert), a másik kezelt csoport viszont azonos összegű de feltételhez nem kötött transzfert kapott (Baird et al., 2010). A vizsgálat 6 trimesztere alatt az FKT csoportban átlagosan 0,54 trimeszterrel hosszabb ideig voltak beiratkozva, mint a kontroll csoportban, ami szignifikáns eltérés és több, mint kétszerese a feltételhez nem kötött transzfert kapó csoportban mért hatáshoz képest. A vizsgálat megállapítja, hogy az FKT költségvetéshatékonyabb az iskolázási mutatók javításában, mint a feltételhez nem kötött transzfer. Ugyanakkor a FKT-nak nem volt hatása olyan kimenetelre, mint a házasság és gyermekvállalás, míg a feltételhez nem kötött transzfert kapók körében szignifikánsan ritkább volt a házasságot kötő és gyermek vállaló lányok aránya.

A feltételnek a viselkedést befolyásoló hatására utal néhány közvetett adat is (Fiszbein és Schady 2009). Például az ecuadori BDH program esetében az iskolalátogatási feltételt igazából sosem kérték számon a háztartásokon, ugyanakkor survey kérdések alapján kiderült, hogy a programban résztvevők egy része úgy tudta, hogy ez követelmény. A feltétel viselkedést befolyásoló hatására utal, hogy program hatása nagyobb volt azok körében, akik úgy tudták, hogy követelmény az iskolalátogatás, mint azok körében, akik szerint ez nem volt követelmény. A Kambodzsában lezajlott CESSP program esetében az alapján lehet a feltétel viselkedést befolyásoló hatására következtetni, hogy a követelmény a háztartásban élő 6.-os gyerek iskolalátogatása volt, a többi gyermek iskolalátogatása azonban nem volt feltétel. Az adott háztartásnak nyújtott támogatás minden gyermek taníttatására rendelkezésre álló pénzt

növeli, tehát a jövedelmi hatás ugyanakkora minden gyerek esetében, ha van eltérés a program hatásában a 6.-os gyerekek és testvéreik között, akkor az a feltétel hatásának tudható be. Az eredmények azt mutatták, hogy a 6.-os gyerekek esetében erős volt a hatás, a testvérek esetében viszont nem mértek lényeges eltérést.

MILYEN FELTÉTELT ÉRDEMES MEGFOGALMAZNI?

Az FKT programok fejlődő országokbeli tapasztalatai azt mutatták, hogy míg az iskolai beiratkozás és az iskolalátogatás nőtt a programokban való részvétel hatására. Önmagában azonban nem az iskolai hiányzások csökkentése a cél, hanem a gyermekek humántőke-beruházásának növelése. A hatásvizsgálatok viszont azt mutatják, hogy a programokban való részvétel hatása az iskolai végzettségre és az iskolai eredményességre (teszteredmény) való gyengébb. Fiszbein és Schady (2009) szerint olyan magatartást érdemes feltételként előírni, ami leginkább segíti az elérni kívánt célt. A hatásvizsgálatok következtetéseinek tükrében megfontolandónak tartják, hogy a támogatások feltétele valamilyen tanulmányi eredmény elérése legyen, pl. egy adott iskola befejezése vagy bizonyos teszteredmény elérése. Fiszbein és Schady (2009) szerint az eredmény támogatása különösen akkor megfontolandó, ha a viselkedések és az eredmény közötti összefüggés ismeretlen vagy nagyon komplex. Erre a kérdésre a fejlett országokbeli programok vizsgálata során még visszatérünk.

Másik kérdés, hogy mennyire legyen szigorú a feltételeknek való meg nem felelés szankcionálása? A támogatás céljának pusztá bejelentésének is lehet hatása a viselkedésre. Ahogy az előbb is szót ejtettünk róla, az ecuadori BDH programban a feltételeket valójában sosem kérték számon, az iskolalátogatás mégis nagyobb volt azok körében, akik úgy tudták, hogy ez követelmény. Ugyanakkor értelemszerű, hogy a feltételek ellenőrzésével kapcsolatos költségeknek akkor van értelme, ha a feltételeknek való meg nem felelést szankcionálják. A túl erős szankciók azonban végül is a program céljával ellentétes következményre vezethetnek: a támogatást végérvényesen elvesztő család esetleg képtelen lesz gyermekeit az iskolában tartani.

MENNYIRE KELL CÉLZOTTNAK LENNIE A TÁMOGATÁSNAK?

A Világbank összehasonlító vizsgálatok kimutatták, hogy a hatások nagysága függ az eredeti beiskolázási arányoktól, a programok hatása nagyobb volt ott, ahol alacsonyabbak voltak a kezdeti beiskolázási arányok. Nemcsak programok között voltak eltérések, hanem adott program hatása is eltérő lehet különböző életkorú gyermekek között. Mexikóban pl. az Oportunidades program hatása az első öt iskolai év során elhanyagolható volt, nem növelte lényegesen a beiskolázás egyébként is igen magas (94%-os) valószínűségét. A beiskolázási arányok az 5.-ből 6.-ba való átmenet során jelentősen csökkennek (94%-ról 45%-ra), ezen a ponton azonban a program hatása lényegesnek bizonyult, és ahogy az előbb láttuk 9%-kal növelte a beiskolázás valószínűségét. Amennyiben tehát a program célja elsősorban a humántőke-beruházás növelése, úgy a támogatást arra az életkorra, iskolai fokozatra (átmenetre) érdemes irányítani, ahol jelentős csökkenés következik be.

A támogatás humántőke-beruházás szempontú célzása azonban konfliktusba kerülhet a támogatás jövedelem-újraelosztási céljával (Fiszbein és Schady 2009). Például amennyiben Mexikóban az 1-6. osztályosoknak adott, humántőke szempontból felesleges támogatásokat átirányítanak a 7. évre, a támogatásnak rövid távon kisebb lenne a szegénységcsökkentési hatása, hiszen a kisgyermekes családok nem részesülnének belőle. Kambodzsában ugyanakkor az életkorral folyamatosan csökkenő az iskolalátogatás, itt a támogatásnak a korai évekre való átirányítása a szerzők szerint mind iskolai mind sze-

gényiség-csökkentési szempontból kedvező hatású lehetne. Összességében tehát a támogatásnak olyan szegény háztartásokat kell megcéloznia, amelyekben a gyermekek a nem kapnák meg a szükséges iskoláztatást. A szegény háztartások azonosítása viszonylag könnyebb (pl. proxy jövedelemteszt), de nehezebb közöttük megtalálni azokat, ahol a gyermekek iskoláztatására önerőből nem képesek. Az egyik lehetséges megoldás, amelyet a chilei Solidario program alkalmaz, hogy a szegény családokat szociális munkás látogatja meg és felméri, hogy a család mennyiben képes gondoskodni a gyermekek iskoláztatásáról. Ez ugyanakkor költséges módszer, más országokban ezért demográfiai célzást alkalmaznak, életkor vagy iskolai fokozatok közötti átmenet éveire koncentrálnak a támogatást, illetve más esetekben a nem vagy etnikum szerinti célzást is alkalmaznak.

MEKKORA LEGYEN A TRANSZFER ÖSSZEGE? KI KAPJA A TÁMOGATÁST?

Fiszbein és Schady (2009) fejlődő országokbeli programok összehasonlítása alapján megállapítja, hogy a támogatás összegének nagysága nem áll egyenes arányban a mért hatások nagyságával. A viszonylag magasabb összegű transzfereket kínáló mexikói, kolumbiai programok hatása kisebbnek bizonyult, mint a kisösszegű támogatást nyújtó bangladesi vagy kambodzsai programok. Ezek a programok azonban számos más jellemzőjükben is különböztek egymástól (célzottság, feltétel szankcionálása stb.) és más ország-kontextusban zajlottak, így a programok eredményeinek összehasonlítása alapján csak korlátozottan lehet a transzferek nagyságának hatására következtetni.

Másik információ-forrásunk a Malawiban zajlott FKT kísérleti program lehet, ahol a nyújtott támogatás összegét is változtatták. Itt a szülőknek adott támogatás nagyságát területi egységenként havi 4\$, 6\$, 8\$, 10\$ között változtatták, míg az iskolába járó lányoknak adott összegek véletlenszerűen változtatták 1\$ 2\$ 3\$ 4\$ és 5\$ között (Baird et al 2010). Az egy háztartásnak adott átlagos támogatás havi 10\$ volt, ami tíz hónapon keresztül adva azt jelenti, hogy az éves átlagos transzfer majdnem egytizede egy átlagos malawi háztartás éves fogyasztási kiadásának. A kísérletben tehát a transzfer összege és a szülő illetve gyermek közötti elosztása is változott. A hatásvizsgálat eredményei szerint a FKT program hatása már a minimális transzfer-összeg (5\$) mellett is szignifikáns volt, és sem a szülőnek jutott, sem a gyermeknek jutott transzfer összegének növelése nem eredményezett szignifikánsan erősebb hatást. Ebben a kísérletben tehát már a minimális összegű transzfer is megváltoztatta a háztartások viselkedését, és az összeg növelése illetve szülő és gyermek közötti elosztásának megváltoztatása sem módosította a program hatását.

TAPASZTALATOK FEJLETT ORSZÁGOKBAN

A fejlett országok közül elsősorban az angolszász, liberális jóléti állami modellt követő országokban vezettek be feltételhez kötött támogatásokat. A kilencvenes évek második felében az Egyesült Államokban, az Egyesült Királyságban és Ausztráliában is szinte egyszerre került sor a jóléti rendszerek átalakítására. Az addigi készpénz alapú, gyakorlatilag korlátlan ideig folyósítható ellátásokat (welfare) felváltották a többnyire munkafeltételhez, esetleg más viselkedési feltételekhez is kötött programok (workfare). A reformhullám kiindulópontja az Egyesült Államok 1996-os jóléti reformja volt, melynek hatására a kilencvenes évek végére más angolszász országokban is hasonló folyamatok indultak el (Midgley et.al. 2008). Az Egyesült Államokban a Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act (Személyes Felelősség és a Munkalehetőség Összeegyeztetése Törvény), Nagy-Britanniában a Dolgozó családok adókedvezményéről (Working Families Tax Credit) szóló szabályozás, valamint az Új irány (New Deal) kezdeményezés és Ausztráliában a Segélyért munkát (Work for the

Dole) program. A következőkben bemutatjuk az angolszász országokban lezajlott reformokat. Az említett programok részletesebb leírása a Mellékletben olvasható.

Az Egyesült Államok 1930 és 1996 közötti időszakban szociálpolitikára többnyire az alacsony összegű, vagyoni és jövedelmi feltételhez kötött közvetlen készpénz-ellátások voltak jellemzők, amelyek gyakorlatilag végtelen ideig fizethetők voltak. A jóléti ellátórendszer gyökeres átalakítására az 1996-os Személyes Felelősség és a Munkalehetőség Összeegyeztetése Törvény (Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act - PRWORA) elfogadásával került sor a Clinton adminisztráció idején. A törvény célja a jóléti ellátásokból élők ösztönzése a munka világa felé a pénzbeli támogatások felhasználásával. A segélyezés adminisztrációját a jogszabály tagállami szintre delegálta. Általános szabály, hogy minden segélyezettnek a folyósítás kezdetétől számított két éven belül munkát kell találnia (különben nem jár tovább ellátás), a támogatások legfeljebb öt éven keresztül adhatók, továbbá lehetővé vált a családi korlát (family cap) bevezetése, amely megakadályozta, hogy az anya segélyezési ideje alatt született újabb gyermekek után további támogatásra legyen jogosult. A dolgozó szegények adójóváírást vehetnek igénybe egy családi alapú adóprogramon keresztül (Earned Income Tax Credit - EITC), amikor meghatározott jövedelem-szint alatt az állam visszatéríti a befizetett jövedelemadót. Ennek érdekében a minimálbért jelentősen megemelték és akinek adózás utáni jövedelme ezen szint alatt volt, annak felpótolták a limitig. Az emelés másik célja, hogy a segélyből szerezhető jövedelmek lényegesen alacsonyabbak legyenek, mint a legkisebb munkabér. A nem dolgozó szegények az alábbiakban részletezett, munkafeltételhez kötött átmeneti segélyt (AFDC/TANF) vehetik igénybe. TANF szankciók

A szövetségi kormány USA-ban még az 1996 jóléti reform előtt lehetőséget adott arra, hogy a tagállamok magatartási feltételeket kapcsoljanak a jóléti támogatásokhoz. Az 1996-os jóléti reform szintén lehetőséget adott arra, hogy a tagállamok ilyen megoldásokkal éljenek, 1999-re 40 állam szabályozásában jelenik meg az iskolalátogatási követelmény a TANF szabályozásában. Ezen kívül is voltak olyan kísérleti programok, amelyek pénzügyi ösztönzőkkel igyekeztek javítani a tanulók iskolai előmenetelét. A new yorki Opportunity kísérleti projekt 2007-ben indult, 63 millió dollárnyi magántőkéből került finanszírozásra. Az alapséma a Mexikóban világbanki támogatással sikeresen működő Oportunidades programra épül. A Harvard Egyetem Education Laboratory kísérleti programjai négy, egymástól nagyon eltérő egyesült államokbeli nagyvárosban, Dallasban, Washington DC-ben, New Yorkban és Chicagóban indított el olyan oktatási programokat, amelyek vagy az iskolai teljesítményt jutalmazzák valamilyen módon, vagy pedig a viselkedésre kívánnak hatást gyakorolni (Fryer 2010). Az újfajta támogatások nem váltják ki a korábban kapott segélyformákat (TANF, housing allowance, SNAP stb.) csupán kiegészíti azokat, pénzügyi ösztönzőt biztosítva a társadalmilag kívánatos viselkedés megvalósulásához (iskolába járás, egészségügyi vizsgálatokon való részvétel, munkavégzés).

Ausztráliában a jóléti rendszer átalakítására 1999-2000-ben került sor Jocelyn Newman szenátor-asszony irányításával. A reform kiindulópontja szerint a túlságosan költség-igényes, átláthatatlan és bonyolult ellátások nem érték el eredeti céljukat, vagyis azt, hogy pénzügyi támogatásokkal elősegítsék az alacsony jövedelmű csoportok felemelkedését, hanem éppen kontraproduktív hatással működtek, növelték a jóléti függőséget és konzerválták a szegénységet. Egy szakértői csoport (Welfare Reform Reference Group) dolgozta ki az új pénzbeli transferek hálózatát, amelyek közös célja a rendszer átláthatóvá és hatékonyabbá tétele volt. A hatékonyság fokozása érdekében a támogatások új struktúráját (amerikai mintára) szükséglet-csoportok köré szervezték (álláskereső, fogyatékkal élők, egyszülős háztartások stb.), javítva ezzel a speciális szükségletek kielégítését. A jóléti függőség kialakulásának megelőzése érdekében az ellátásokat valamilyen feltételhez kötötték, amelyek fiatalkorúaknak szóló juttatások és a családtámogatások esetén jellemzően az oktatásban való részvételre, aktív korúak esetén pedig munkavégzésre, vagy arra irányuló tevékenységekre vonatkoztak (Work for the Dole program). A dependencia megelőzésének legfontosabb eszközeként kezelték a fiatalok oktatási részvétel-

ének fokozását és megfelelő szakképzéssel való ellátását, ezért számos kifejezetten fiataloknak szóló programot vezettek be az elmúlt években (EMA, AUSTUDY, ABSTUDY, Youth Allowance).

Az ausztrál kormány az őslakosok körében felmerülő szociális problémák kezelésében is alkalmazza a feltételhez kötött támogatásokat. Az ausztrál őslakosság foglalkozási, oktatási, egészségügyi körülményei igen kedvezőtlenek. Átlagos élettartamuk 20 évvel marad el a többségi társadalométól, gyermekeik iskolai részvételi aránya nagyon alacsony, az erőszakos bűncselekmények száma felülreprezentált a közösségben, az egy főre jutó elfogyasztott alkoholmennyiség pedig a legmagasabb a világon. A Cape York Fél-sziget őslakosságát kutatva Pearson (2000) felfedte a passzív jóléti intézkedések (passive welfare) közösségromboló, szegénység-konzerváló, és munkaerőpiaci részvétel ellen ösztönző hatását. Mindezt abból eredeztette, hogy a hagyományos közösségi cserefunkciók a reciprocitás nélküli támogatások miatt megszűntek, ezzel lezárva a közösségen belül és azon kívül működő kereskedelmet és a társadalmi érintkezés más formáit. A folyamat következményeként a közösség anyagi tőkéje növekedett ugyan, de a társadalmi tőkéje teljesen leépült.

Nagy-Britanniában a kilencvenes évek második felében a munkáspárti kormány - részben amerikai mintára - jelentős változtatást hajtott végre az addig zömében alacsony összegű, szabad felhasználású pénzbeli ellátásokkal működő segélyezési rendszerben. Az 1999-ben alapított dolgozó családok adójóváírása (Working Families Tax Credit – WFTC) a szociális támogatások jelentős részét az adórendszeren keresztül érvényesítette. A korábbi közvetlen készpénz segélyek ugyan fennmaradtak, azonban a munkaképes korú állástalanok hozzáférését jelentősen korlátozták, a támogatások folyósítását pedig valamilyen munkaerőpiaci részvételhez, vagy azt elősegítő tevékenységhez kötötték. A WFTC rendszer kedvezményeit olyan háztartások tudják érvényesíteni, ahol legalább egy dolgozó családtag van és jövedelmük egy jogszabályban előírt szint alatt marad. A kormány 2011 februárjában egy új, a korábbinál még radikálisabb jóléti reformcsomagot jelentett be (Welfare Reform Bill). A változtatások lényege, hogy megvonják a támogatást tekintet nélkül mindenkitől, aki a számára felkínált munkalehetőséget visszautasítja, a fogyatékosági ellátások terén pedig egészségügyi felülvizsgálatokat rendelnek el.

Az angolszász országokban bevezetett FKT programok közül számos esetben módszertanilag megalapozott hatásvizsgálatok készültek, a következőkben az ilyen vizsgálatok eredményeit tekintjük át. Bár van tudomásunk más országokban bevezetett programokról is (lásd például Roma Education Fund 2009), de ezekkel kapcsolatban nem születtek szisztematikus hatásvizsgálatok. Nem országok szerint tárgyaljuk az eredményeket, hanem ahogy a fejlődő országok esetében is, policy dilemmák köré csoportosítjuk a programok hatásainak ismertetését.

PÉNZÜGYI ÖSZTÖNZŐ: JUTALOM VAGY BÜNTETÉS?

A pusztán anyagi ösztönzőket bevető programokat csoportosíthatjuk aszerint, hogy pozitív vagy negatív ösztönzőket tartalmaznak, tehát ösztöndíjszerű bónusszal vagy meglevő támogatás megvonásával (büntetéssel) igyekeznek az iskoláztatási kimeneteleken változtatni.

Az ösztöndíj jellegű pozitív anyagi ösztönzőket bevezető programok eredményesek lehetnek. Pl. a Nagy-Britanniában bevezetett EMA hatásaival kapcsolatban rendelkezésünkre áll Dearden et al. (2009) értékelése, amelyet az 1999-ben folytatott kísérleti program adatain végeztek. Ebben a kísérleti programban az Egyesült Királyság 150 tanügyi körzetéből 15-ben vezették be a támogatást. A támogatást azok vehették igénybe, akik 1999-ben fejezték be a kötelező iskola utolsó évét. Az értékelésben kilenc olyan városi körzet szerepelt, ahol bevezették a programot. Ezek relatíve magas deprivációs rátákkal, alacsony továbbtanulási arányokkal és gyengébb tanév végi eredményekkel rendelkező körzetek vol-

tak. Az értékelés szerzői kilenc olyan tanügyi körzetet választottak kontroll csoportnak, amelyek megfigyelhető tulajdonságaikban hasonlóak voltak a kísérletben szereplő körzetekhez.

Többváltozós statisztikai elemzés alapján a program a 12. évben a továbbtanulás valószínűségét 4,5 százalékponttal növelte. Ezzel párhuzamosan a támogatás hatására az inaktívak aránya csökkent nagyobb mértékben (3 százalékponttal), míg a dolgozók aránya kisebb mértékben változott (1,5 százalékponttal). A támogatás hatása jelentősebb volt azok körében, akik a teljes összegre jogosultak voltak. Ebben a körben a továbbtanulás valószínűsége 6,7 százalékponttal volt magasabb, míg a alacsonyabb összegű támogatásra jogosultak körében a támogatás csak 1,2 százalékponttal növelte a továbbtanulás valószínűségét. Azt is megvizsgálták, hogy a támogatásnak mekkora a hatása a hosszabb távú továbbtanulásra. A támogatás hatására a két évet továbbtanulók aránya 6,7 százalékponttal nőtt, a tovább egyáltalán nem tanulók aránya pedig 5 százalékponttal csökkent. Nagyobb hatás volt kimutatható a rosszabb tanulmányi eredményekkel rendelkezők körében 9 százalékponttal növeli a továbbtanulás valószínűségét, míg a jobb tanulmányi eredményekkel rendelkezők körében csak egy ponttal.

A támogatás hatása jelentősebbnek bizonyult azokban a családokban, amelyek nem saját tulajdonú lakásban laknak, mint a saját tulajdonú lakásban élők körében (9 százalékpont vs. 4 százalékpont). Azok a családok, amelyeknek saját ingatlan van, könnyebben tudnak hitelt felvenni, tehát esetükben a támogatás jövedelmi hatása várhatóan kisebb kell, hogy legyen, mint a nem saját tulajdonú ingatlanban élő családoknál. Összességében tehát az EMA érzékelhetően növelte a továbbtanulás valószínűségét, elsősorban a rosszabb tanulmányi eredményekkel rendelkezők körében, akik nagyobb valószínűséggel váltak volna inaktívvá.

A feltételhez kötött támogatások másik csoportja meglevő támogatásokhoz kapcsol viselkedési feltételeket (a segélyezett háztartás/szülő gyermekeinek be kell iratkozni az iskolába, védőoltások beadása) és a feltételek be nem tartását szankciókkal bünteti. A szankció leggyakrabban azt jelenti, hogy kötelezettség megszegése esetén, amennyiben a figyelmeztetések ellenére sem történik javulás, meghatározott összeget levonnak a szülő segélyéből. Campbell és Wright (2005) az USA-ban az 1996-os jóléti reform előtt bevezetett, a segélyt iskoláztatáshoz kapcsoló programok hatásvizsgálatainak áttekintése alapján azt a következtetést szűri le, hogy azok a programok, amelyek pusztán szankciókat alkalmaznak nem képesek számottevő javulást elérni a segélyezett iskolai mutatóiban. Három ilyen program hatásvizsgálatának eredményeit ismertetik. A marylandi Primary Prevention Initiative (PPI) havi 25\$ szankciót helyezett kilátásba amennyiben a segélyezett család elmulasztja az óvodáskorú gyermek egészségügyi vizsgálatát és a védőoltások beadását. A randomizált hatásvizsgálat azonban viszont nem mutatott érdemleges eltérést a kezelt és kontrollcsoport között ezekben a kimenetekben (Minkovitz et al. 1999). A delaware-i A Better Chance (ABC) program esetében sem volt hatása a szankciónak. A harmadik ilyen program az 1988-ban bevezetett Wisconsin állambeli Learnfare volt. A program esetében 1993-1994-ben kísérleti (randomizált) hatásvizsgálat történt, amelynek során az állam 10 megyéjében 3200 jogosult fiatal (középiskolai végzettséggel nem rendelkező 13 és 19 év közötti fiatalok) véletlenszerűen sorolták kezelt (a Learnfare szankciónak alávetett) és kontroll csoportba. A hatásvizsgálat adatainak első elemzése (Frye és Caspar, idézi Dee 2009) az iskoláztatás szignifikáns növekedését mutatta ki rövid távon, de a hatás az idő előrehaladtával csökkent, és ezt a szerzők úgy értelmezték, hogy a szankciónak nem volt érdemleges hosszútávú hatása. A program hatásvizsgálati adatainak módszertanilag körültekintőbb újra vizsgálata alapján Dee (2009) azonban azt a következtetést vonja le, hogy a program hatására az iskolai beiratkozások aránya szignifikánsan 3,7%-al, az iskolai részvételi arány pedig 4,5%-al növekedett, és a hatás időbeli csökkenése nem mutatható ki. Az elemzés azt is kimutatja, hogy a program hatása lényegesen nagyobb (4-szer, 5-ször nagyobb) volt azok körében, akik különösen nagy eséllyel fenyeget az iskolai sikertelenség (túlkoros, tizenéves szülők, lemorzsolódók).

PÉNZÜGYI ÖSZTÖNZŐK VS. SZOCIÁLIS SZOLGÁLTATÁSOK

A segélyt iskolalátogatáshoz kapcsoló egyesült államokbeli programok közül négy program a szankciókat szociális szolgáltatásokkal, esetmenedzsmenttel, és pozitív pénzügyi ösztönzőkkel kombinálta. Ezek a programok a California államban bevezetett Cal-Learn, az Ohio állambeli Learning, Earning and Parenting (LEAP), a San Diego County's School Attendance, valamint a Teenage Parent Demonstration Project (TPDP). Ezek a programok szignifikáns hatást mutattak, elsősorban a beiratkozottak arányában, de egyes esetekben az iskolai végzettséget szerzők aránya is növekedett a támogatás hatására.

A san diegoi program eredményei szerint a szankciókkal és szociális szolgáltatásokkal kezelt csoportban 8%-kal magasabb volt azok aránya, akik az iskolalátogatási követelményeknek eleget tettek, mint a kontroll csoportban, de a végzettséget szerzők arányában nem volt különbség. A LEAP program 14%-kal növelte a beiratkozottak arányát a kontroll csoporthoz képest, de a középiskolai végzettséget szerzők arányában itt sem volt szignifikáns változás. A TPDP programban 12%- volt magasabb a beiratkozottak aránya a kezelt csoportban. A Cal-Learn program 7%-os növekedést ért el gyermeket váró illetve gyermekek nevelő fiatalok körében a középiskolai végzettséget szerzők arányában.

Kérdés azonban, hogy ezekben a programokban a pénzügyi ösztönzők vagy a szociális szolgáltatások (esetmenedzsment) hatása volt elsősorban az oktatási kimenetek javulása. A Cal-Learn program értékelése lehetőséget nyújt ezeknek a kérdéseknek a vizsgálatára. A hatásvizsgálatban ugyanis az ellátásra jogosult fiatalokat véletlenszerűen négy csoportba osztották: a teljes ellátást kapó csoport esetmenedzsment szolgáltatásokat is kapott és a pénzügyi jutalmak és büntetések is vonatkoztak rá. A második csoport csak esetmenedzsment szolgáltatásokban részesült, a harmadik csoportra csak a pénzügyi jutalmak és büntetések vonatkoztak, a negyedik csoport pedig nem kapott esetmenedzsment szolgáltatást és jutalmak és büntetések sem vonatkoztak rá. A teljes ellátást kapók körében 7%-kal volt magasabb a középiskolai végzettséget szerzők aránya, mint a nem kezelt csoportban. A kezelésnek nem elsősorban a középiskolai diploma megszerzésére, hanem az ún. GED diploma megszerzésére volt hatása. Külön-külön a pénzügyi ösztönzőknek és az esetmenedzsmentnek is hasonló mértékű hatása volt a GED megszerzésére, bár a hatás csak a pénzügyi ösztönzők esetében volt szignifikáns (3,7%), az esetmenedzsment esetében (3,2%) nem. Összességében tehát a támogatás két eleme nagyjából hasonló mértékben járult hozzá a program hatásához. Mivel a támogatás teljes hatása nagyjából megegyezik a két elem hatásának összegével, így azt is elmondhatjuk, hogy nem látszik lényeges szinergikus (interakciós) hatás.

TEVÉKENYSÉGET VAGY EREDMÉNYT TÁMOGATNAK?

Az Egyesült Államok egy másik kísérleti programja valójában több program egyidejű alkalmazása: különböző városokban azonos célcsoport körében azt vizsgálták, hogy pénzügyi ösztönzőkkel milyen feltételek és programdízajn mentén érhető el a tanulói eredmények javulása olyan kisebbségi csoportok gyerekei körében, akik alacsony iskolai teljesítményt mutatnak. A Harvard Egyetem Education Laboratory kísérleti programjai négy, egymástól nagyon eltérő egyesült államokbeli nagyvárosban, Dallasban, Washington DC-ben, New Yorkban és Chicagóban indított el olyan oktatási programokat, amelyek vagy az iskolai teljesítményt jutalmazzák valamilyen módon, vagy pedig a viselkedésre kívántak hatást gyakorolni. A programban résztvevő gyerekek mellett mind a négy helyszínen velük megegyező tulajdonságokkal rendelkező tanulókból kialakított kontrollcsoportokat is vizsgáltak a kutatók a támo-

gátás valódi hatásának kimutatása érdekében, amelyet mind a négy kísérlet esetében azonos teszttel mértek (Fryer 2010). A program keretében New Yorkban és Chicagóban az iskolai eredményekhez kötötték a pénzbeli ösztönzést: az előbbi helyszínen a 4. és 7. osztályosok teszteredményeinek javulása, utóbbi városban pedig a 9. osztályosok körében az öt legfontosabb tárgyból szerzett jegyek javulásához kapcsolták a pénzbeli jutalmat. Míg a New York-i diákok körében a teszteredmények javulásáért kapott jelentős pénzösszeg hatása kismértékű és nem is szignifikáns, addig a chicagói kísérletben a pénzjutalom pozitív ösztönzőnek bizonyult az osztályzatokra, de kicsi és nem szignifikáns hatást gyakorolt a teszteredményekre.

A dallasi és a washingtoni kísérlet az iskolai teljesítményre is hatást gyakorló viselkedést kívánta befolyásolni, ami az előzőeknél jóval hatásosabbnak bizonyult. A programban résztvevő 2. osztályos dallasi diákok 2 dollárt kaptak minden elolvasott könyvért, aminek szignifikánsan pozitív hatása volt a teszteredményekre. A washingtoni 6., 7. és 8. osztályos tanulók kevés hiányzás, házi feladat elvégzése, az aktív órai munka és a jó magaviselet esetén kaptak pénzjutalmat, ami összességében pozitív, de csak gyengén szignifikáns hatást gyakorolt a teszteredményekre. A négy kísérlet tapasztalatai összességében arra utalnak, hogy a teljesítményt jutalmazó programoknak nem volt kimutatható hatása, a viselkedést jutalmazó programoknak azonban igen. Fryer (2010) több hipotézist is felvázolt ennek magyarázatára. Egyrészt lehetséges, hogy a tanulók nincsenek tisztában azzal, hogy hogyan lehet felkészülni egy tesztre, hogyan kell jó teszteredményeket produkálni. Másik lehetőség, hogy tudják milyen cselekvések szükségesek a jó tanulmányi eredményhez, de önkontroll-problémák miatt nem hajtják ezeket végre. Szintén lehetséges, hogy a teszteredményekhez kötött ösztönzők azért nem működnek, mert a tanulók úgy látják, hogy a jó eredményben sok más feltételnek (és a szerencsének is) jelentős szerepe van.

ÖSSZEGZÉS

A fejlődő és fejlett országokban zajlott hatásvizsgálatok számos fontos tanulsággal jártak a FKT programok működését illetően. A fejlődő országokbeli programok megmutatták, hogy az FKT programok képesek megváltoztatni a tanulók viselkedését, ami nagyobb beiskolázási arányban és ritkább hiányzásban mutatkozik meg. Kísérleti hatásvizsgálat is igazolja, hogy ebben a programban megfogalmazott viselkedési feltételnek is jelentős szerepe van, nem csupán a támogatás révén növekvő jövedelem eredménye. A programok kritikusai szerint ugyanakkor az átlagos hatások nagysága szerény mértékű (Slavin 2009) és hasonló költségvetésből jelentősebb hatás lenne elérhető más beavatkozással, pl. a tanárok felkészültségének és az iskolák felszereltségének javításával, vagy az iskoláztatás ingyenessé tételével, tanszer és közlekedési támogatással. Ugyanakkor az eredmények azt is mutatták, hogy jól célzott FKT programok jelentős viselkedési hatást tudnak elérni.

A fejlett országokban leszárt tapasztalatok általában sikeresnek mutatják a pozitív ösztönzőket tartalmazó programokat, míg a pusztán negatív szankciókat bevezető programok között vegyes eredmények mutatkoztak, több ilyen program hatástalannak bizonyult (bár volt ellenpélda is). A vizsgálatok azt is mutatják, hogy szociális szolgáltatással (esetmenedzsmenttel) kiegészítve a pénzügyi ösztönzőket alkalmazó programok hatása nagyobb. Fontos eredmény az is, hogy a tanulmányi eredményhez kapcsolt ösztönzők kevésbé voltak hatásosak, mint a viselkedéshez kapcsolt ösztönzők, ami arra utal, hogy a tanulók vagy nincsenek mindig tisztában a jó tanulmányi eredményhez vezető viselkedéssel kapcsolatban, vagy ha tisztában is vannak, nem tudják rávenni magukat hogy az ilyen viselkedésre, így közvetlenül a jó eredménnyel korreláló magatartáshoz kapcsolt ösztönzők hatásosabbak lehetnek.

HIVATKOZÁSOK

- Baird, McIntosh és Özler (2010): Cash or Condition? Evidence from a Cash Transfer Experiment The World Bank, Policy Research Working Paper, Impact Evaluation Series No.45.
- Becker, G. és Tomes, N. (1986) : Human capital and the rise and fall of families. Journal of Labor Economics. vol.4. part 2.S1-S39.
- Bhattarai, Keshab, John Whalley (2009): Redistributive Effects of Transfer Programmes in the United Kingdom, *Economica* 76., 413-431. pp.
- Blank, Rebecca M. (2002): Evaluating Welfare Reform in the United States, *Journal of Economic Literature*, 40(4): 1105–1166. pp.
- Bloom, D., Fellerath, V., Long, D., & Wood, R.G. (1993). LEAP: Interim findings on a welfare initiative to improve school attendance among teenage parents. New York, NY: Manpower Demonstration Research Corporation.
- Boudon, R. (2000) : Les causes de l'inégalité des chances scolaires. Boudon, R., Cuin, C.-H., Massot, A. : L'axiomatique des chances. Paris, L'Harmattan.
- Capellari, Lorenzo, Stephen P. Jenkins (2009): The Dynamics of Social Assistance Benefit Receipt in Britain, IZA Discussion Paper No. 4457, <http://ftp.iza.org/dp4457.pdf> (2011. augusztus)
- Campbell, D. és Wright, J. (2005): Rethinking Welfare School-Attendance Policies Social Service Review March, 2-28.
- Currie, J. és Gahvari, F. (2008) : Transfers in Cash and In-Kind : Theory Meets the Data *Journal of Economic Literature* vol.46, 333-383.
- Das, J., Do Q. Es Özler, B. (2005) : Reassessing Conditional Cash Transfer Programs. The World Bank Research Observer, vol.20, 57-80.
- Dearden, Lorraine, Alexandra Heath (1996): Income Support and Staying in School: What Can We Learn from Australia's ABSTUDY Experiment?, *Fiscal Studies* vol. 17. no. 4, 1-30 pp.
- Dearden, Lorraine et. al. (2005): Education Subsidies and School Drop-Out Rates, The Institute for Fiscal Studies, from: <http://www.ifs.org.uk/wps/wp0511.pdf>
- DWP – Department for Work and Pension (2005): Improving New Deal Statistics Using the Work and Pension Longitudinal Study (WPLS)
- Fiszbein, A. and Schady, N. (2009) : Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty. Policy Research Report series, Development Research Group, World Bank, Washington DC.
- Fryer, Roland G. Jr. (2010): Financial Incentives and Student Achievement: Evidence from Randomized Trials. <http://www.nber.org/papers/w15898>
- Gundersen, Craig, Mara Yanez, Constanza Valdez, Betsey Kuhn (2000): A Comparison of Food Assistance Programs in Mexico and the United States, Food Assistance and Nutrition Research Report No. 6., July 2000, Washington, DC, 1-29 pp.

- Grossman, M. (2006) :Education and Nonmarket Outcomes in. Hanushek, R. and Welch, F. (eds.): Handbook of the Economics of Education, North Holland, Amsterdam.
- Hare, Kimberley (2009): Senate Rural and Regional Affairs and Transport References Committee, Social Security and other Legislation Amendment (Income Support for Students) Bill, http://www.aph.gov.au/senate/committee/rrat_ctte/rural_and_regional_education/submissions/sub755.pdf
- IFS (2007): Education Maintenance Allowance: Evaluation with Administrative Data, The impact of the EMA pilots on participation and attainment in post-compulsory education, from: <http://readingroom.lsc.gov.uk/lsc/National/nat-emaevaluationadministrativedata-jan2008.pdf>
- Kerman, Jacob Alex et.al (2002): Welfare Reform in California, Early Results from the Impact Analysis, RAND Statewide CALWORKS Evaluation, from: http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monograph_reports/2005/MR1358.pdf (2011. augusztus)
- Knight, Genevieve (2010): Jobseekers Regime and Flexible New Deal, the Six Month Offer and Support for the Newly Unemployed Evaluations: An Early Process Study, Research Report No. 624, Department of Work and Pensions
- Lomelí, Enrique V. (2008): Conditional Cash tranfers as Social Plicy in Latin America: An Assessment of their Contributions and Limitations. Annual Review of Sociology 2008, 34:475-499.
- Long, D., Gueron, J.M., Wood, R.G., Fisher, R., & Fellerath, V. (1996). LEAP: Three-year impacts of Ohio's welfare initiative to improve school attendance among teenage parents. New York, NY: Manpower Demonstration Research Corporation.
- Mauldon, Jane (2000): Impact of California's Call-Learn Demonstration Project Final Report, UC DATA, University of California, from: <http://www.cdss.ca.gov/research/res/pdf/caleval/CLFinalReport.pdf> (2011. augusztus)
- MDRC (2010): Toward reduced poverty across generations. Early findings from New York City's Conditional Cash Transfer Programs, March 2010. from: <http://www.mdrc.org/publications/549/overview.html>
- Midgley, James et.al (2008): Welfare Reform in the United States: Implications for British Social Policy, Centre for Analysis of Social Exclusion (CASE), London School of Economics, from: <http://sticerd.lse.ac.uk/dps/case/cp/CASEpaper131.pdf> (2011. augusztus)
- Mofit, Robert (2008): Welfare Reform: The US Experience, Working Paper 2008:13, IFAU – Institute for Labour Market Policy Evaluation
- Mayer, S. (1997): What Money Can't Buy. Family Income and Children's Life Chances. Harvard University Press, 1997.
- Mullainathan, S. és Thaler, R. (2000): Behavioral Economics. in: International Encyclopedia of Social and Behaviroal Sciences
- Parker, S.W., L. Rubalcava and G. Teruel Evaluating Conditional School and Health Programs Handbook of Development Economics, Volume 4 2008 Elsevier B.V.
- Pearson, Noel (2000): Passive Welfare and the Destruction of Indigenous Society in Australia, in: Peter Saunders (ed.): Reforming the Australian Welfare State

- Reardon, Elaine et.al (2004): Results from the First California Health and Social Service Survey, RAND Labor and Population, from:
http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/technical_reports/2004/RAND_TR121.pdf (2011. augusztus)
- Roma Education Fund (2009): Assessing Conditional Cash Transfers as a Tool for Reducing the Gap in Educational Outcomes Between Rom and non-Roma, Working Paper 4 REF.
- Saunders, Peter, ed. (2000): Reforming the Australian Welfare State, Australian Institute of Family Studies, Melbourne
- Saunders P., Wendy Stone (2000): Australian Youth and the Dependency Culture, in. Peter Saunders (ed.): Reforming the Australian Welfare State
- Slavin RE (2010), Can Financial Incentives Enhance Educational Outcomes? Evidence from International Experiments. Educational Research Review, 5(1), 68–80.
- TÁRKI (2010): Aktív szociálpolitikai eszközök, feltételekhez kötött készpénztranszferek a világban és Magyarországon, TÁRKI 2010.
- Temesváry Zsolt (2010): Segélyezés feltételekkel – A CCT programok működése, Kapocs IX. évf. 4. szám, 2010. december, 26-37. pp.
- USDA (2009): Understanding the Determinants of Supplemental Nutrition Assistance Program Participation, USDA 2009.

EGYESÜLT ÁLLAMOK

Temporary Assistance for Needy Families (TANF)

A PRWORA törölte a rendszerből a legnagyobb készpénzsegély programot (Aid to Families with Dependent Children - AFDC), és bevezette helyette a Temporary Assistance for Needy Families (TANF) ellátást. Még az előbbi jogszerzés alapján, normatív alapon volt fizethető, az utóbbi egy erős költségkorlát beépítésével csak a rendelkezésre álló források erejéig folyósítható. A TANF program központi szervezését az Egészségügyi és Humán Szolgáltatások Minisztériumához tartozó Családtámogatási Iroda (Office of Family Assistance) végzi. A források tömbtámogatás (block-grant) formájában jutnak el az államkasszából a tagállamokhoz, akik különböző neveken a központi TANF ernyője alatt saját helyi segélyprogramokat működtetnek. A jogosultsági kritériumok és a támogatási feltételek szintén államonként eltérők lehetnek.

A támogatásra olya amerikai állampolgárok jogosultak, akik legalább egy 18 év alatti gyermeket nevelnek (nappali oktatásban tanulóknál 20 év a korhatár) otthonukban és háztartásuk jövedelme nem éri el a jogszabályban rögzített maximumot. Gyermeket váró nők is pályázhatnak támogatásra terhességük utolsó 3 hónapjában. A jogosultság további követelménye az érvényes társadalombiztosítási szám. Egy ember legfeljebb 60 hónap ellátásra jogosult egész életében (time limit), ha valaki gyermekként kap támogatást (vagyis a szülő jogán), nagykorúvá válását követően újabb 60 hónapig támogatható. Az ellátáshoz több viselkedési feltételt is csatoltak, melyek közül legjelentősebb a munka-feltétel. A segély folyósításának kezdetét követő legfeljebb két év után a további folyósítás legalább heti 30 óra (6 éven aluli gyermeket nevelők esetén 20 óra) munkaviszonyhoz kötött, ami alól csak az idősek, a fogyatékkal élők és a kisgyermeket egyedül nevelők kaphatnak felmentést. Ezzel a jogalkotó célja a segélyből élők jóléti függőségének megszüntetése, öngondoskodásuk erősítése, jövedelmeik növelése, társadalmi mobilitásuk elősegítése volt. Oktatási feltételt a helyi programokban rögzíthetnek, amelyek általában az iskolaköteles korú gyermekekre és a kiskorú szülőkre terjednek ki.

A központi kormányzat csupán a célokat (irányelveket) jelöli ki a tagállamok számára és biztosítja az ezek eléréséhez szükséges forrást. A források elosztása, jogosultsági korlátok és viselkedési feltételek meghatározása tagállami kompetencia. A támogatás viszonylag gyakran kombinálódik más jövedelmi szükségleten alapuló ellátásokkal, például a TANF felhasználók 80%-a részesül élelmenezési támogatásban is (SNAP). A segély igénybevétele means-teszthez kötött, ami sokakat elriaszt a részvételtől, így a jövedelmileg jogosultak mindössze 46%-a kap támogatást (USDA 2009). A program résztvevőinek száma az 1996-os 10,4 milliőról 2010-re 4,6 millióra csökkent (az idő limit miatt sokan kiesnek a rendszerből), még a 11% körüli éves szegénységi ráta szinte semmit sem változott.

CALWORKS (CW) - CALIFORNIA WORK OPPORTUNITY AND RESPONSIBILITY TO KIDS

A CALWORKS a központi TANF program kaliforniai alprogramja. Az ellátás célcsoportjai az alacsony jövedelmű terhes nők, az egyszülős háztartások, valamint olyan családok, ahol valamelyik szülő munkanélküli, vagy havi 100 óránál kevesebbet dolgozik. A támogatás means-teszt köteles, amely vagyoni kritériumainál a bankszámlán található pénz összege nem lehet több 2000\$-nál (60 év felettieknek)

3000\$). Jövedelmi kritériumok esetén a háztartás jövedelme nem haladhatja meg a segély adott háztartástípusra számított összegét. Az maximális támogatás egy fő esetén 349\$, két fő esetén 568\$, három főnél pedig 704\$. A támogatás jövedelem-kiegészítő, azaz tényleges összege a háztartás elismert jövedelme és a támogatási plafon közötti különbség.

A program munkavégzéshez köthető, valamint oktatási részvételhez és egészségügyi ellátáshoz is kapcsolódó viselkedési feltételeket tartalmaz. Előírja a legalább 32 órás (kétszülős háztartás esetén 35 órás) heti munkaerő-piaci részvétellel kapcsolatos tevékenységet, legyen az tényleges munkavégzés, tréningeken történő részvétel, vagy álláskeresői tevékenység. A gyermekek rendszeres iskolába járása szintén kötelező eleme a támogatásnak csakúgy, mint a gyermekjóléti szolgálattal (child support service) való kapcsolattartás. A 6 év alatti kisgyermek kötelező védőoltásokkal való ellátása szintén előírt viselkedési feltétel. Amennyiben a fenti előírások nem teljesülnek, a támogatás összege fokozatosan csökkenthető (pl. ha a szülő nem jelenik meg a gyermekjóléti szolgálatnál, az havi szinten -25% csökkenést eredményez), ill. sorozatos megszegés esetén a folyósítás felfüggeszthető. A támogatást a többi amerikai segélyformához hasonlóan a hagyományos bankkártya elvén működő elektronikus kártyán keresztül juttatják el a rászorulókhhoz. Ennek az a lényege, hogy a szociális támogatások egy külön számlán legyenek nyilvántartva, így jól elkülöníthetők egyéb jövedelmektől és könnyebb ellenőrizni a jogosulatlan felhalmozásokat.

Az egy főre jutó támogatás átlagos havi összege 296\$, egy háztartásra pedig 738\$ jut. A nem beszámítandó jövedelmekkel együtt (továbbá a háztartások 72%-a más segélyekben is részesül) egy háztartás átlagos havi bevétele 1559\$ (Reardon et.al 2004). A program hatásvizsgálata szerint (Kerman et.al 2002) a segélyezésből kilépők 50%-a rendelkezett tartós munkaviszonnyal (a belépők csupán 28%-a), továbbá átlagos keresetük a programkilépést megelőző 3. évhez képest 1400\$-ról 2000\$ fölé emelkedett.

A Cal-Learn Vision (CLV) - a CW Los Angeles megyei kiegészítő programja - olyan 19 év alatti fiatal szülőknek (együttélés esetén), vagy terhes nőknek szól, akik még nem fejezték be középiskolai tanulmányaikat. A támogatás a 20. életév betöltéséig, vagy a középiskolai végzettség megszerzéséig adható. Jó tanulmányi eredmény esetén (50% feletti teszteredmény) évente legfeljebb négyszer 100\$ kiegészítő jutalom adható, rossz eredmény esetén viszont 50-100\$ közötti levonás érvényesíthető. A bizonyítvány megszerzésekor további 500\$ bónusz jutalmat kap a résztvevő. A támogatás feltétele, hogy a kis-korú szülő családban, vagy legalábbis valamilyen szülői felügyelet alatt éljen, leszámítva ha már házas, vagy a szülést megelőző egy évben is külön élt. További feltétel a tanácsadásokon való részvétel (ezeket a programmal szerződésben álló többnyire civil szervezetek végzik), amelyek főleg a terhességgel, gyermekvállalással és gondozással kapcsolatos információkat nyújtanak.

A résztvevők 47%-a, a kontrollcsoport 33%-a szerezte meg középiskolai végzettségét 20 éves koráig. Különösen azok részvételi és végzési aránya javult, akik a belépéskor még nem jártak iskolába (a csoport harmada), közülük 20% CLV résztvevő végezte el a középiskolát, még csak 11% a másik csoportból (Mauldon 2000).

LEARNFARE

Az 1988-ban bevezetett Learnfare Wisconsin állam munkanélkülieket segítő képzési, támogatási és munkatapasztalat-szerzési programjának (Wisconsin Works – W-2) kiegészítő támogatási eleme. A Learnfare részvétel kötelező a W-2 programban támogatásban részesülő szülők 6-17 éves korú (iskola-köteles) gyermekei számára. A Learnfare előírja, hogy a segélyezett gyermekeinek be kell iratkozni az iskolába, vagy részt kell venni az esetmenedzseri konzultációkon. A kötelezettség megszegése esetén

(gyermekenként) havonta 50\$/eset, legfeljebb havi 150\$ értékig büntetést vonhatnak le a szülők W-2 támogatásából. A program során a gyermekek számára a helyi W-2 iroda esetenedzsert jelöl ki, aki segíti tanulmányi előmenetelüket, karrierválasztási, életviteli tanácsokkal látja el őket. Középiskolásoknál az esetenedzser munkaerőpiaci ismereteket is közvetít, a kiskorú szülőknek pedig gyermeknevelési, családtervezési tanácsokat ad. A gyermek és az esetenedzser előrehaladási tervet készítenek, amelyben meghatározzák a következő időszak kötelezően teljesítendő feladatait. A Learnfare bevezetésénél azt a szempontot vették figyelembe, hogy mindenki által, képességeitől függetlenül teljesíthető viselkedési feltételeket írjanak elő (tanácsadási részvétel, rendszeres iskolába járás, beiratkozás). Ezt azért tartják fontosnak, mert a kimenetek (pl. egy bizonyos szint feletti teszteredmény) jutalmazása negatív reakciókat válthat ki azokból, akik nem képesek ezeket teljesíteni.

Amennyiben a gyermek hiányzása a 10 tanítási napot meghaladja egy félévben, az iskola jelentése alapján a családot havi vizsgálat alá veszik. Ha a gyermek egy hónapban 2 igazolatlan napot hiányzik, akkor még utoljára figyelmeztetik a családot a szankció lehetőségére. A szankciók tényleges alkalmazása viszonylag ritka, az összes eset mindössze 9%-ánál került rá sor a teljes részvételi időszakban, még egy tanévben csupán 5% nem teljesíti a feltételeket. Érdemes megemlíteni, hogy a Learnfare programhoz hasonló elven működött a New Jersey és Illinois államokban futó Teenage Parent Demonstration Program (tizenéves szülők programja) 1987 és 1991 között. A projekt közel 6000 gyermeket érintett (kötelező jelleggel), akik AFDC segélyben részesülő családokból kerültek ki.

LEARNING, EARNING AND PARENTING (LEAP)

Az ohioi LEAP fiatal várandós anyáknak és szülőknek (16-25 évesek) nyújt segítséget középiskolai tanulmányaik befejezéséhez, valamint a szülői szerepek elsajátításához és a megfelelő állás megtalálásához. A részvétel minden olyan fiatal szülő számára kötelező, aki családjában valaki munkanélküli segélyben részesül (Ohio Work), és még nem fejezték be a középiskolát. A 17-25 év közötti saját jogon segélyezettek, vagy háztartásukban segélyezettél élők szabadon választhatják a LEAP részvételt. A program tanulási eleme tanácsadással, ösztöndíjjal és egyszeri jutalommal segíti a rendszeres iskolába járást és a középiskolai végzettség megszerzését. A foglalkozási elemnél elhelyezkedési tervet készítenek, állásinterjú tréningeket tartanak, gyakornoki programokat és nyári munkát szerveznek a munkanélküli fiataloknak. A szülői szerepek megfelelő ellátása érdekében gyermekgondozási, pénzügyi és gazdálkodási tanácsadásokon, egészségügyi foglalkozásokon lehet részt venni. A LEAP pénzügyi (segélyek, ösztöndíjak) és természetbeli (pl. iskola közbeni gyermekfelügyelet, utaztatás, tanácsadás) támogatási formákat is tartalmazó szolgáltatási csomag, amely komplex módon kívánja segíteni a fiatal gyermekeket. A program végén (bizonyítvány megszerzése és szülői képzést követően) a résztvevők egy összegű, vagy részletekben folyósított 500\$ jutalomban részesülnek. Az iskolai beiratkozáskor, valamint azt követően havonta 62\$ ösztöndíjat kapnak az ellátottak, ha a támogatás valamilyen feltétele nem teljesül, akkor ugyancsak 62\$ kerül levonásra az ellátás összegéből.

A programban résztvevő, iskolába járó fiataloknál 10,3 százalékkal nőtt annak valószínűsége, hogy beiratkozzanak a 11. évfolyamra. Azok közül, akik a projekt kezdetén nem voltak tanulók 13%-al nőtt a valószínűsége, hogy ismét belépjenek, mint a kontroll csoport tagjainál. Az iskolából több mint egy éve kimaradó LEAP résztvevők 32,7%-al nagyobb valószínűséggel folytatja életét valamilyen felnőttképzésben, mint a kontrollcsoport tagjai (18,4%) (Bloom 1993). A középiskolai bizonyítvány megszerzésénél ugyanakkor nincsenek számottevő aránybeli különbségek, a résztvevők 66 a kontroll csoport 68%-a nem szerezte meg a végzettségét a felmérés 3 éve alatt (Long 1996).

OPPORTUNITY NEW YORK CITY (ONYC)

Az ONYC három különböző alprogramból áll: Family Rewards (családi jutalom), Work Rewards (munka jutalom), Spark (szikra). Ezek közül a legjelentősebb a Family Rewards, ahol 2550 embert vontak be a programba és közel 35 millió dollár támogatást fizettek ki. Hat olyan körzetben vezették be a kísérleti projektet, ahol a leginkább koncentráltan előfordultak szegénységben élők. A támogatás a háztartás éves jövedelmét 25-30%-al növelte (nemzetközi vizsgálatok szerint akkora mértékű szubvencióra van szükség a kívánt hatás eléréséhez). A jogosultság megszerzéséhez a család egy főre eső jövedelme nem haladhatta meg a szegénységi küszöb 130%-át és legalább egy negyedik, hatodik, vagy kilencedik évfolyamos gyermeknek kellett élnie a háztartásban, mivel ezek az évfolyamok a legveszélyeztetettebbek a lemorzsolódás szempontjából. Ha egy gyermek jogán a család ellátásban részesül, akkor a támogatás az összes gyermek után jár, tekintet nélkül az iskolai évfolyamukra. Az ellátás munka, egészségügyi és oktatási feltételhez kötött. Munkafeltétel esetén a kifizetés a teljes idejű munkaviszony, vagy a rész-munkaidős foglalkoztatással kombinált képzések esetén volt adható. Egészségügyi ellátásnál a felnőttek és gyermekek egészségbiztosítás-kötése, valamint rendszeres orvosi vizsgálatokon való megjelenése, még oktatásnál a rendszeres iskolába járás (órák 95%-án kötelező volt megjelenni), a jó vizsgaeredmények és a szülői támogatás volt támogatható. A támogatás összege a viselkedésekhez kötődik és meglehetősen differenciált, például a szülői értekezleten való részvételért 25\$, egészségügyi szűrővizsgálatokért 100\$, teljes munkaidős foglalkoztatásért 150\$ volt fizethető havonta. Az ellátást banki átutaláson keresztül kéthetente fizették ki a rászorulóknak. A részvételt kéthavonta kellett igazolni egy kuponfüzettel (ahová például az orvosi vizsgálatokat jegyeztették be a rendelőben).

A szövetségi lakásutalvány program (Federal housing voucher program) az alacsonyjövedelműek lakhatási költségeinek (elsősorban bérleti díjak és más lakhatással kapcsolatos költségek) kompenzálására jött létre. Mivel a jogosultság megszerzése alacsony jövedelemhez kötött, a segély erős munkaerőpiaci ellenősztőnként érvényesül. Az ONYC Work Rewards projektbe 2400 lakásutalványost vontak be és fizettek nekik havonta 150\$-t a teljes idejű munkavégzésért, egészen évi 1800\$ maximumig. További képzéseken való részvétellel összesen 3000\$-t lehetett összegyűjteni. A projekt célja a lakásutalványban részesülő szegények önellátásának elősegítése.

A ONYC Spark programot a faji kisebbségek (elsősorban az afro-amerikaiak és hispánok) oktatási előmeneteli hátrányainak leküzdése érdekében hozták létre. Összesen 8538 negyedik és hetedik osztályos gyermeket választottak ki, akik lehetőséget kaptak arra, hogy tanulmányi teljesítésük függvényében legfeljebb 250\$ bevételhez jussanak negyedik és 500\$-hoz hetedik tanulmányi évük befejezésével. A támogatásban részesültek, teszteredményeiknek megfelelően részesültek minden tízedik teszt kiértékelését követően (negyedik évesek legfeljebb 25\$-t, még a hetedikesek 50\$-t kaphattak tesztenként).

AUSZTRÁLIA

EDUCATION MAINTENANCE ALLOWANCE (EMA)

Az EMA pénzbeli támogatást biztosít alacsony jövedelmű háztartásoknak az iskolázatással kapcsolatos költségek mérséklése érdekében a gyermek 7 éves korától 16 éves koráig. Költségként elsősorban az

oktatással kapcsolatos eszközbeszerzések (pl. írószerek, könyvek) és kiegészítő szolgáltatások (pl. tanulmányi kirándulás) ismerhető el. Az ellátást a szülő, vagy gyám az iskolán keresztül igényelheti, a kérelmet az oktatási intézmény ezután egy webes felületen keresztül továbbítja az elbírálást végző hivatalnak. Ha egy tanulmányi évre megállapították a juttatást, akkor az mind a 3 trimeszteren keresztül jár, azonban évente egyszer (a tanév kezdetén) újra kell igényelni.

A támogatás éves összege 2011-ben 230 ausztrál dollár (AUD) általános és 460 AUD középiskolás gyermekek esetén, amit egyenlő részben osztanak meg a szülő és az iskola között. A támogatás összegét évente a fogyasztói árindex szintjéhez igazítják. A folyósítás vagy banki átutaláson, vagy csekken keresztül történhet. Amennyiben az iskola nem használja fel a rendelkezésére álló forrást, azt a tanév végén egy összegben ki kell fizetnie a szülőnek. Ha a gyermek iskolát vált, a támogatás követi őt az új intézménybe is.

Az igénybevételéhez külön jövedelem- és vagyontesztet nem végeznek. A jogosultság egyéb Centrelink által finanszírozott járadékokhoz és segélyekhez kapcsolódik, ezekről a szülőnek nyilatkoznia kell a kérelemben, így a más ellátásoknál megállapított jogosultságot veszik figyelembe az EMA esetében is. A jogosultság megállapításához legalább az egyik szülőnek rendelkeznie kell nyugdíjas igazolvánnyal, egészségügyi kártyával, vagy veterán igazolvánnyal. A támogatás feltétele a gyermek rendszeres iskolába járása.

AUSTUDY

A támogatás bevezetésére 1987-ben került sor, eredeti célja a hátrányos helyzetű diákok megsegítése volt a középiskola utolsó éveinek befejezése érdekében. A program életre hívásának oka az aggasztóan magas fiatalkori munkanélküliség volt, még a teljes munkanélküliségi ráta 8% volt, addig a 15-19 évesek 25%-a volt állás nélkül 1992-ben (Dearden-Heath 1996). A középiskolás és főiskolás korú fiatalok támogatására 1998-ban megalapították a különálló Youth Allowance programot. Jelenleg az AUSTUDY a 25 évesnél idősebb, Ausztráliában teljes időben iskolai tanulmányokat folytató, vagy gyakornoki képzésben résztvevő fiataloknak szóló pénzbeli ellátási forma. A támogatott képzési formákat a szakminisztérium engedélyezi, ebbe a körbe tartoznak a középiskolai tanulmányok, felsőoktatásban folytatott tanulmányok, egyéb felsőfokú kiegészítő, és diploma utáni képzések a doktori programok kivételével.

A támogatás igénybe vételéhez szülői jövedelemigazolásra nincs szükség, a pályázónak azonban nyilatkoznia kell arról, hogy önálló életvitelt folytat és saját jövedelem- és vagyontesztet kell kitöltenie. Az ellátást kéthetente folyósítják, összege a felhasználó munkaerőpiaci helyzete, családi állapota szerint változhat. Például egyedülálló gyermektelen esetén 388,7 AUD, egyedülálló gyermekes esetén 509 AUD, egyedülálló tartós munkanélküli esetén 472 AUD a segély mértéke. A támogatások folyósítása más forrású jövedelemszerzés esetén is lehetséges, a külön jövedelmek felhalmozása maximum 6000 AUD erejéig lehetséges a Jövedelembankon keresztül (Income Bank), ha ezt meghaladja, felfüggesztik az ellátást. Ennek oka, hogy a vagyon-tesztnél a bankszámlán levő legmagasabb összeg nem lehet több párkapcsolatban élők és eltartottról gondoskodók esetén 6000 dollárnál, egyedülálló esetén 3000 dollárnál. A vagyonteszt másik fontos kérdése, hogy a felhasználó rendelkezik-e saját tulajdonú ingatlanal. A lakással nem rendelkezők kedvezőbb jövedelmi elbírálásban részesülnek.

A jogosultság jövedelmi kritériumai meglehetősen bonyolultak, fontos szempont az igénybevevő kora, családi állapota, munkaerőpiaci státusza, valamint az hogy gondoskodik-e eltartottról. A gyermekek után járó támogatások nem minősülnek jövedelemnek. Például egy egyedülálló, eltartottról nem gondoskodó felhasználó 917 AUD havi jövedelemhatárig jogosult a támogatásra, egy egyedülálló, tartós munkanélküli, eltartottról gondoskodó pedig 1036 AUD szintig.

A támogatás feltétele a folyamatos oktatási részvétel, ami az órák legalább 75%-án való megjelenést jelenti. Levelező tagozatos hallgatók is csak teljes tanulmányi időben lehetnek kedvezményezettek. Felsőfokú tanulmányokat folytatók esetén további feltétel egy meghatározott kredit szint teljesítése minden trimeszterben. A fogyatékkal élők 25% kedvezményt kaphatnak a tanulmányi feltételekből. Jogosulatlan igénybevétel, vagy az oktatási feltételek megszegése esetén a támogatást időarányosan vissza kell fizetni. Amennyiben vagyoni, jövedelmi, vagy oktatási feltételek sérülnek, a folyósító ideiglenesen felfüggesztheti az ellátást (pl. ha adott időszakra nem teljesül az előírt iskolai részvétel). A támogatás felülvizsgálatára évente egyszer kerül sor, a tanév végét megelőző 4 héttel, ami egyben a következő időszakra megállapítandó támogatás előkészítése is. Az ellátás indexálására szintén évente kerül sor a fogyasztói-árindexhez igazítva azt.

ABORIGINAL STUDY ASSISTANCE SCHEME (ABSTUDY)

Az ABSTUDY ausztrál őslakosoknak szóló oktatási program, melynek célja a fiatalok oktatási részvételének növelése elsősorban a középiskolában és a felsőoktatásban. Az őslakossághoz való tartozást a lakóhely szerinti közösségben szükséges igazolnia az erre jogosult személynek (pl. ausztrál őslakos kulturális szervezetek vezetői, őslakosoknak fenntartott egészségügyi központok, iskolák vezetője stb.) . A támogatás abban az esetben nyújtható, ha az igénybevevő 14 éves múlt és általános iskolába jár, vagy középiskolás, felsőfokú tanulmányokat folytat, távoktatásban, vagy levelezőképzésben tanul, mesterképzésben, vagy PhD fokozat megszerzésében vesz részt. A segély célja az iskolai részvételt elősegítő megélhetési, lakhatási, utazási, oktatási és gyógyítási költségek kompenzálása a tanuló élethelyzetének, rászorultságának megfelelő mértékben.

Az ABSTUDY jogosultságot jövedelmi és vagyoni elemeket is magában foglaló means-tesztel ellenőrzik, amely külön szülőre és gyermekre vonatkozó részből áll (ha a tanuló 16 évesnél idősebb). Amennyiben a szülő éves jövedelme nem haladja meg az éves 45.000 ausztrál dollárt, tanulói jövedelemvizsgálat nem szükséges. Jogosulatlan kifizetés esetén a visszafizetési és a felfüggesztési szankciók meg egyeznek az AUSTUDY programban leírtakkal.

Az alaptámogatás (living allowance) összege a gyermek kora, a képzés típusa, képzési rend, a szülők és a fiatal keresete szerint változik, valamint annak függvényében, hogy a fiatal külön háztartásban él-e. Például egy 18-20 év közötti családjában élő fiatal 255,8, még egy egyedül élő 21. életévét betöltött felhasználó 474,9 ausztrál dollárnyi juttatást kap minden második héten. A külön háztartásban élőknel a támogatást természetesen nem a szülők számára érvényesítik, hanem közvetlenül a jogosult fiatal kapja.

Az ABSTUDY további három kiegészítő csomagot tartalmaz: a tanév idejére szóló támogatást (school term allowance), a tandíjtámogatást (school fees allowance), valamint a kiegészítő költségek támogatását (incidentals allowance). A tanévre szóló támogatás az oktatással kapcsolatos rendszeresen felmerülő költségek fedezetére szolgál (pl. tankönyvek, iskolai egyenruha stb.), összege 540,8 AUD/év. A tandíjtámogatás kifejezetten a képzés díjának fedezetére jött létre, ez függ az iskola típusától és a tandíj mértékétől, bentlakásos iskola esetén például elérheti a 905 ausztrál dollárt évente. Mindkét ellátást 16 éven aluli középiskolás, valamint a 14-15 éves általános iskolás tanulók vehetik igénybe. A jogosultság megszerzéséhez a szülőnek rendelkeznie kell érvényes egészségbiztosítással, valamint valamilyen Centrelink támogatásban kell részesülnie. Az ellátás feltétele, hogy a gyermek iratkozzon be az iskolába és a tanórák legalább 85%-án vegyen részt, hiányzásként csak az iskola által elfogadott távollét ismerhető el. A feltételeknek való megfelelést a hivatal minden trimeszter végén ellenőrzi. A harmadik elem (kiegészítő támogatás) a képzéshez kapcsolódó általános költségek fedezetére szolgál, évente

egyszer, a tanév kezdetén fizetik ki. A segély éves mértéke függ a képzés szintjétől és hosszúságától. Például egy 12 hetes tanfolyam támogatására 74,8 AUD, még egy 24 hét-1 évig terjedő kurzusra akár 528,7 AUD támogatás is fizethető évente. A támogatás feltétele, hogy a felhasználó betöltötte 18. életévét és középiskolai tanulmányokat folytat, vagy felsőfokú képzésben, ill. azt előkészítő programba beiratkozott és folyamatosan részt vesz.

YOUTH ALLOWANCE (YA)

Az Ifjúsági Támogatást az Ausztál Parlament 1998-ban vezette be egy átfogó, hátrányos helyzetű fiatalokat felzárkóztató, képzésüket elősegítő program részeként (Student Income Support Reform). A támogatás elsőszámú célcsoportja az alacsonyjövedelmű háztartásokból származó fiatalok, valamint olyan fiatalok, akik képzése a nagy távolságokból adódó sok utazás, valamint az ezzel járó lakhatási költségek miatt nehézségekbe ütközik. A YA része annak a nagy volumenű oktatási tervnek, amelynek célja, hogy 2025-ig 40%-ra emeljék a 25-34 év közöttiek körében a legalább főiskolai alapvégzettséggel rendelkezők arányát.

Az ellátásra olyan 16 és 24 év közötti alacsonyjövedelmű fiatalok jogosultak, akik teljes idős oktatásban vesznek részt, más egyéb képzésben részesülnek, állást keresnek, vagy tartós megbetegedésben szenvednek. A kifizetés közvetlenül a résztvevő fiatalnak történik banki átutaláson keresztül kétheti rendszerességgel. Abban az esetben, ha a jogosult még eltartott, a segélyt a szülőnek folyósítják. Az ellátás jövedelmi és vagyoni elemeket is magában foglaló means-teszthez kötött, amennyiben az igénylő még szüleivel közös háztartásban él, szülői jövedelemteszt is szükséges. A jogosultság trimeszterenként egyszer felülvizsgálatra kerül (4 héttel a trimeszter vége előtt). A támogatás oktatási feltétele a tanintézménybe történő beiratkozás, valamint az órák legalább 75%-án való megjelenés.

A Youth Allowance a tanulmányi életpálya támogatásban EMA egyenes folytatásának is tekinthető, amit később az AUSTUDY követ. Oktatási részvétel esetén a jogosultság felső jövedelemhatára 236 AUD/kéthét. Ennél magasabb jövedelem esetén a támogatás összege minden egyes dollár után 50 centtel csökken. A különálló jövedelmek felhalmozására szintén lehetőség van a Jövedelembankon keresztül 6000 AUD értékig. Munkakeresők esetén a tolerált kétheti bevétel-maximum 62 AUD, ezt követően a támogatás összege ugyancsak arányosan apad.

Az álláskereső igénybevevők részére egy ún. munkakredit (working credit) áll rendelkezésre, amely lehetővé teszi a támogatás folyósítása mellett történő alkalmi, vagy időszakos (maximum 12 hétig tartó) munkavégzést, anélkül, hogy az ellátás nyújtotta biztonság megszűnne. A rendszer lényege, hogy a munkavégzésből származó bér megemeli az egyéni jövedelmet, így erős hatással lenne a YA támogatásra jelentősen elapasztva azt. Ennek megelőzése érdekében a dolgozó maximum 1000 pontot gyűjthet, minden pont 1 AUD-nak felel meg, ezzel kompenzálja a munkajövedelem ellátást erodáló hatását és legitimálja a támogatás további fenntartását. Így ha az ellátott álláslehetősége megszűnik, YA jogosultsága változatlanul fennmarad.

A támogatás összege a fiatal családi helyzete, életkora, lakáskörülményei és munkaerőpiaci státusza szerint változik. Például egy 18 éven aluli, egyedülálló, gyermektelen, szüleivel élő fiatal esetén a támogatás kétheti maximális összege 212,7 AUD. Ha a fiatal egyedül él, gyermeke van, akkor a maximális támogatás 509,2 AUD. Túlfizetés, vagy jogtalan igénybevétel esetén az ellátást felfüggesztik és a támogatás összegét vissza kell fizetni. Amennyiben a felhasználó rosszhiszeműsége igazolható külön bírsággal sújtható. A kérelem benyújtása elektronikusan, személyesen és telefonon is lehetséges. Álláskeresőknél első körben egy álláskeresői regisztráció szükséges a helyi munkaügyi központnál.

NEWSTART ALLOWANCE (NA)

A Newstart Allowance 21 és 64 év közötti álláskeresőknél szóló segély. A támogatás előfeltétele, hogy az igénybe vevőnek regisztrálnia kell magát a Centrelink helyi irodájánál, vagy a helyi munkaügyi kirendeltségnél, ahol személyre szabott foglalkoztatást elősegítő tervet (Employment Pathway Plan) készítenek számára, amelyet aláírásával hitelesít. A terv egyrészt tartalmazza az álláskereső elhelyezkedési tervét, magában foglalva képzettségét, képességeit, munkatapasztalatát, valamint a lakóhely szerinti munkaerőpiaci és képzési lehetőségeket, másrészt részletezi az igénybe vehető pénzügyi és természetbeli támogatásokat és szolgáltatásokat.

A NA folyósítási időszakában az álláskereső viselkedését folyamatosan figyelemmel kísérik, ennek eszköze a tevékenységteszt (activity test). A tevékenységteszt azt vizsgálja, hogy a felhasználó betartja-e a foglalkoztatási tervben foglaltakat (aktív munkakeresés, felajánlott álláshely elfogadása, állásinterjúkon való részvétel, képzési részvétel stb.). Amennyiben nem teljesíti a feltételek valamelyikét és ezzel megszegi a foglalkoztatási tervben foglaltakat, szankciókkal sújtható. Ennek legenyhébb formája az ellátás összegének csökkentése, a következő fokozatban legfeljebb 8 hétig felfüggesztik a folyósítást, súlyos kötelezettségzegés esetén pedig megszüntetik azt. Az 55 éven felülieknél a tevékenységteszt sokkal rugalmasabb, kevesebb feltételt tartalmaz.

A jogosultság megállapításához vagyont és jövedelemtesztet használnak (means-teszt), amit egy személyes interjú egészít ki. A vagyoni elemeknél a bankszámlán felhasználható pénzügyi forrás összege a leglényegesebb elem, ennek maximuma egyedülálló esetén 3000 AUD, családban élők esetén 6000 AUD. Jövedelmi feltétel, hogy a felhasználó kétheti bevétele nem haladhatja meg a 62 ausztrál dollárt, ezen felül minden támogatási dollár 50, még 250 AUD bevétel felett 60 centtel csökken. Munkavállalás mellett a támogatás biztonságának megtartására a Youth Allowance alfejezetben ismertetett munkakrediten keresztül van lehetőség.

A támogatás összege az igénylő kora, családi állapota és az eltartottak száma szerint változik. Egy egyedülálló gyermektelen esetén ez az összeg 474,9 AUD/kéthét, még egy gyermekes esetén 428,7 AUD. Az ellátást kéthetente folyósítják banki átutaláson keresztül, összegét a fogyasztói árindexnek megfelelően évente beállítják. A kifizetés előfeltétele, hogy a felhasználó kéthetente jelentést nyújtson be a hivatalhoz adott időszakokra vonatkozó álláskeresői erőfeszítéseiről, megszerzett jövedelméről, adatainak változásáról.

MATERNITY IMMUNISATION ALLOWANCE (MIA)

A MIA olyan kisgyermekes anyáknak nyújt támogatást, akik gyermeküket a teljes oltási cikluson keresztül ellátták a megfelelő védőoltásokkal. Az oltások első fázisát a gyermek 18. és 24. hónapja, másodikat pedig 4 és 5 éves kora között kell beadatni. A támogatás a gyermek 5 éves koráig igényelhető, az immunizációt az oltási könyvvel kell igazolni. A támogatás további feltétele, hogy a gyermek az anyával egy háztartásban éljen, valamint az anya legyen jogosult a gyermek után járó családi adókedvezményre (Family Tax Benefit).

A támogatás nem means-teszt köteles, két részletben kerül kifizetésre az oltási fázisokhoz igazítva, összege alkalmanként 129 AUD. A Bababónuszban (Baby Bonus) részesülő szülő automatikusan jogosult a segélyre, ennek hiányában a helyi családtámogatási irodánál (Family Allowance Office) kérhető for-

manyomtatvány. A kifizetés gyásztámogatás címen (bereavement allowance) abban az esetben is megtörténik, ha a baba időközben meghal.

NAGY-BRITANNIA

EDUCATION MAINTENANCE ALLOWANCE (EMA)

Nagy Britanniában napjainkban is jelentős problémákat okoz az iskolakötelezettségi kort (16. életév) követő nagymértékű lemorzsolódás. A hátrányos helyzetű középiskolás tanulók körében a tendencia még szembetűnőbb, ezzel megszűnik az esélyük a társadalmi felemelkedésüket elősegítő állások megszerzésére. Az iskolai kimaradás legfőbb oka az, hogy saját és családjuk megélhetésének biztosítása mellett nem, vagy csak nagyon nehezen tudják vállalni az iskolai részvétellel kapcsolatos költségeket. Egy 2000 főt érintő felmérés alapján az alacsony jövedelmű szülők (ahol a háztartás éves jövedelme 30 000 font alatti) 40%-a csak nagyon nehezen képes vállalni a gyermekkel járó kiadásokat (Learning and Skills Council 2006). Az új kihívások kezelésére hozták létre az EMA-t, Nagy Britannia első feltételekhez kötött támogatásokon alapuló oktatási programját. Az első modellkísérletek 1999-ben kezdődtek és kedvező eredményeket mutattak. A támogatás első évében a fiúknál 5, a lányoknál 4%-al növekedett az iskolai részvételi arány a programot megelőző állapothoz képest, ez a második évben tovább javult 7,4 ill. 5,9%-ra. Azt is kimutatták, hogy a részvételi hajlandóság változása egyenes arányban van a támogatás összegének növekedésével, vagyis minél magasabb a támogatás összege, annál többen és gyakrabban járnak a fiatalok iskolába (Dearden et. al. 2005).

A 2004-ben bevezetett EMA program 16-19 év közötti anyagi nehézségekkel küldő tanulóknak nyújt közvetlen pénzbeli támogatást középiskolai és felsőfokú tanulmányaik, vagy munkához kapcsolódó képzésük (E2E – Entry to Employment) befejezéséhez. A jogosultság feltétele a folyamatos iskolába járás, ami közoktatás esetén minimum 12, munkaerőpiaci képzés esetén pedig legalább 16 óra részvételt jelent hetente. Ha a tanuló akár egy órát is igazolatlanul hiányzik, a támogatást felfüggesztik az adott hétre. Az ellátás Anglián kívül az Egyesült Királyság többi országában is hozzáférhető, eltérő jogosultsági kritériumokkal. Az iskolai beiratkozás és jelenlét mellett más viselkedési feltételei is lehetnek a támogatásnak, amelyeket az oktatási intézmény ír elő a hallgató számára és egy közös tanulmányi megállapodásban (Learning Agreement) rögzítenek. Ezek a megállapodásonként változó feltételek főleg a tanulmányi eredményre, egyéb iskolai teljesítésekre (pl. egyenruha viselet, házi feladat megírása) és magatartási tényezőkre vonatkoznak. A megállapodást minden évben meg kell kötni az iskola és a tanuló között, amelyet előbbiek mellett a szülőnek is alá kell írni. A megállapodásban foglaltakat az oktatási intézmény ellenőrzi, elmaradás esetén pedig értesítik az Oktatási Szolgálatot (Education Service), akik szankciókat alkalmazhatnak. Az ellátás 3 évig, de legfeljebb a gyermek 20 éves koráig fizethető.

A támogatást közvetlenül a tanuló bankszámlájára utalják, összegét sávosan állapítják meg, amely függ a tanuló háztartásának éves jövedelmétől. Ha a háztartás éves jövedelme nem éri el a 20 817 fontot a támogatás heti 30 font értékű. Amennyibe a család jövedelme 20 817 és 25 522 font között van, a támogatás 20 font, 25 522 és 30 810 font közötti éves jövedelemnél a támogatás 10 font. E2E képzés esetén automatikusan a legmagasabb heti támogatást állapítják meg, függetlenül a jövedelmi sávoktól. A hetente folyósított alaptámogatást évente kétszer, januárban és júliusban 100 font értékű bónusszal egészíthetik ki, amennyiben a résztvevő az egész időszakra vonatkozóan teljesítette a kritériumokat. A tanuló részmunkaidős foglalkozásából származó bevételt nem kell beszámítani a jövedelemigazolásban. A jogosultság megszerzése egy évre szól, ezután új kérelmet szükséges benyújtani.

Az EMA programot a költségvetési kiadások visszavágását célzó reformcsomag részeként 2010 októberében leállították Angliában. Ezzel a döntéssel éves szinten 560 millió fontot spórol meg az államkassza, az EMA helyett egy új, a leginkább rászorulókat megcélzó ösztöndíj programot indítottak útjára 180 millió font értékben. A megszüntetés oka szerint a means-teszt alapú rendszer adminisztrációja drága volt, ennek ellenére csupán a felhasználók fele szorult rá ténylegesen a támogatásra. A korábban jogosultságok szerzett tanulók ösztöndíjait még kifizetik. A walesi, északír és skót programok tovább működnek.

Az EMA folyósításának utolsó évében 600 000 szegény háztartásban élő fiatalhoz jutott el. A program értékelését végző Institute for Fiscal Studies (IFS 2007) felmérése szerint a támogatás a 16 éves korosztály bennmaradási arányát 65%-ról 69%-ra, még a 17 évesekét 54%-ról 61%-ra növelte. A résztvevők „A” vizsgán elért eredményei átlagosan 4 ponttal voltak magasabbak, mint a kontroll csoporté (a fekete és ázsiai populáció esetén 8,6 ponttal), továbbá 4 százalékponttal csökkent az iskolai lemorzsolódás valószínűsége.

Az IFS 2007-es vizsgálatai szerint az olyan kemény mutatók mellett, mint az iskolai továbbhaladási ráta az olyan kvalitatív mutatók is pozitív irányba változtak, mint a tanszerekkel való ellátottság, vagy a tanulmányi aktivitás. A vizsgálat különböző társadalmi rétegek körében elemezte az ellátás hatékonyságát. Az eredményekből kiderül, hogy főleg a hátrányos helyzetű területeken élő fekete nők körében volt legnagyobb a program pozitív hozadéka (iskolai továbbhaladásban és tanulmányi eredményekben kifejezve), de nem sokkal maradtak el tőlük a fekete férfiak, majd az ázsiai származású nők sem.

16-19 BURSARY

A megszüntetett EMA-t 2011 szeptemberétől egy új ösztöndíjprogram váltja fel, amelynek célja a leg-rászorultabb csoportok kiválasztása és támogatása. Az ösztöndíjat az EMA-hoz hasonlóan 16 és 19 év közötti tanulók vehetik igénybe, akik anyagi nehézségeik miatt nem képesek az iskolai részvételhez kapcsolódó költségeik fedezésére.

A program két elemből áll, az egyik egy alanyi jogon járó fix összegű (1200 font) éves támogatás. Itt a potenciális felhasználókat szükségletcsoportok szerint határozták meg, ide tartoznak a családtagot gondozók, a gondozásra szoruló, a jövedelemtámogatásban részesülő árvák, a kiskorú szülők, valamint a fiatal fogyatékkal élők, akik fogyatékosági, vagy foglalkoztatási támogatásban részesülnek. A másik elem egy diszkrecionális elosztású ösztöndíj, ahol fenti csoportokba nem tartozó, de anyagi nehézséggel élő fiatalok is pályázhatnak támogatásra. A kérelmeket közvetlenül az oktatási intézménynek kell benyújtani, akik maguk dönthetnek a támogatás odaítéléséről, valamint a feltételek meghatározásáról (többnyire itt is viselkedési és óralátogatási feltételekről van szó). Az intézmények az ösztöndíj-alapért az Oktatási Minisztériumnál pályázhatnak, ahol a támogatási keret megállapításánál a korábban EMA ellátásban részesült tanulók számát veszik alapul. Az oktatási intézmény a források legfeljebb 5%-át használhatja fel adminisztrációs célokra, az alapot saját forrásaival szabadon kiegészítheti. Az ösztöndíj kifizethető készpénzben, de nyújtható természetbeli támogatásként is. Célja lehet például a bejáró gyermekek utazási költségeinek támogatása, vagy az étkezés biztosítása. Az iskola dönt a kifizetés időbeli periodizációjáról (heti, kétheti stb.) és összegéről is. A kormányzat becslései szerint a 16-19 éves korosztály 15%-a fog éves szinten átlagosan 800 font értékű támogatáshoz jutni az új szociális ösztöndíjrendszer keretein belül (www.education.gov.uk).

A brit New Deal programot 1998-ban vezette be a munkáspárti kormány. A program célja a hátrányos helyzetű, munkanélküli csoportok álláshoz juttatása, álláskeresési készségek, képességek fejlesztésén, valamint támogatott munkagyakorlat-szerzésen keresztül. Kezdetben a 18 és 24 év közötti munkanélküliek alkották a célcsoportot, azonban később ezt kiterjesztették másokra is. A program fő célcsoportját ezután is olyan 18 és 24 év közötti álláskeresők képezték, akik legalább 6 hónapja nem találtak munkát, ők a fiatalok számára szóló támogatásban részesültek (New Deal for Young People – NDYP). Később más rizikócsoportokat is bevontak az ellátottak körébe, így a 25 év feletti, legalább másfél éve munka nélkül lévőket, a gyermeküket egyedül nevelő szülőket, a fogyatékkal élőket (akik valamilyen fogyatékosági támogatásban részesülnek), valamint az 50 év felettieket. A következőkben a NDYP bemutatására szorítkozunk.

A NDYP első lépése egy foglalkoztathatóságot elősegítő kéthetes tréning (Gateway to Work), amelyet valamely kormányzattól független ifjúsági szervezet végez (pl.: YMCA, CSV). A képzésen elsősorban különböző álláskeresési technikákra tanítják a fiatalokat, valamint fejlesztik az interjú képességüket, de részvételért külön nem jár pénz. Jobb esetben a tréninget követően sikeres az elhelyezkedés a nyílt munkaerőpiacon, ha nem így alakul, akkor következik a támogatási fázis. Alapvetően 4 támogatási konstrukcióból választhat a felhasználó. Az első a támogatott elhelyezkedés, amikor az állam 6 hónapra keresztül heti 60 font bértámogatásban részesíti a munkavállalót (a támogatás a munkaadó által fizetett bérbe épül be). A másik lehetőség egy legfeljebb 12 hónapos képzés finanszírozásának választása. A harmadik eshetőség az önkéntes szektorban való munkavégzés. Ebben az esetben a fiatal megkapja az álláskeresési támogatását kiegészítve heti 15 fontos bónusz képzési segéllyel. A negyedik lehetőség a New Deal Környezetvédelmi Munkacsoportban (New Deal Environment Task Force) való részvétel, ahol közösségi programok keretében, munkatapasztalat szerzés címén a fiatalok például csatornákat tisztítanak, középületeket festenek, vagy parkokban talajt rendeznek.

Statisztikák szerint (DWP 2005) minden harmadik NDYP résztvevő a program végén is munkanélküli maradt, egész pontosan 42,89% volt képes elhelyezkedni a nyílt munkaerőpiacon, 25,84% szorult továbbra is segélyre és 31,27% esett ki a rendszerből további segély és munka nélkül.

2009 októberében átalakították a programot, amely ezután a Flexible New Deal nevet viselte. Az egyéves kezdeményezésbe olyan 18-24 évesek számára volt kötelező a belépés, akik legalább 12 hónapja munkanélküliek voltak (tehát a részvétel volt a további támogatás feltétele). A szolgáltatás lényege, hogy a munkanélküli továbbra is kapja az álláskeresési támogatást, azonban kétheti rendszerességgel meg kell jelennie a munkaügyi központban (Jobcentre), álláskeresési tervet kell készítenie, előírt képzéseken, és egy legfeljebb 4 hetes munkagyakorlaton kell részt vennie. A Cameron kormányzat a program költségeit túlzottnak tartotta (átlagosan 31 000 fontot költöttek egy álláskeresőre) ezért 2010-ben beszüntette azt.

A Single Work Programme 2011 nyarán került bevezetésre, célcsoportja a 18-24 év közötti, legalább 9 hónapja munkanélküliek, a 25 év feletti 18 hónapja munkanélküliek, valamint egyéb csoportok (betegek, fogyatékkal élők) akik munkavégzésre legalább részben alkalmasak és 3 hónapja támogatásban részesülnek. A program igazi újdonsága a szervezeti struktúrájában van, az állam ugyanis piaci, civil és kormányzati szereplők pályáztatásával látja el a feladatokat. Az országot 18 ellátási körzetre osztották, ahol 40 szervezettel kötöttek 5 évre szóló szerződést, egyenként 10-50 millió font értékben. A rendszer teljesítményelven működik, vagyis minél több embert sikerül a nyílt munkaerőpiacon elhelyezkedni, a szolgáltató annál több jutalékban részesül (job outcome fee). Ezen kívül természetesen megkapja a

működési támogatását (sustainment fee), valamint az együttműködés elején egy ún. csatlakozási támogatást (attachment fee) az első 3 évre.

3. HÁTTÉRTANULMÁNY: AZ ÓVODÁZTATÁSI TÁMOGATÁSRÓL (KERTESI GÁBOR ÉS KÉZDI GÁBOR)

EGY FELTÉTELEKHEZ KÖTÖTT KÉSZPÉNZ-TÁMOGATÁSI PROGRAM ÉRTÉKELÉSE

Ez a tanulmány a 2009. január elsején országos hatókörrel bevezetett óvodáztatási támogatási program értékelésére vállalkozott, két évvel a program bevezetését követően. A tanulmány három nagyobb egységből áll: Az első részben a kis gyermekkorú lemaradások tágabb összefüggéseit vizsgáljuk, a második részben az óvodáztatási támogatás jogi-szabályozási részleteit és működési logikáját elemezzük, a harmadik részben pedig adatok alapján értékeljük a programot.

A program indokoltságát a hátrányos helyzetű gyermekek kis gyermekkorú lemaradásainak tágabb összefüggéseiben lehet megérteni. Ezek közül az összefüggések közül az alábbiakat hangsúlyozzuk:

1. A nemzetközi eredményekkel összhangban magyar adatokon is kimutatható, hogy a hátrányos helyzetű családokban nevelt gyermekek iskoláskor előtti kognitív lemaradása igen jelentős mértékű.
2. Az iskoláskor előtti kognitív lemaradások iskolai teljesítménybeli lemaradásokban lecsapódó negatív következményei – mindenekelőtt a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek célcsoportjában – hosszabb óvodáztatás révén eredményesen és jelentős mértékben csökkenthetők. Van tehát értelme a hosszabb óvodáztatásnak.
3. Az alacsony iskolázottságú szülők által nevelt 3-4 éves korú gyermekek körében az országos átlaghoz képest túl rövid ideig tartó óvodáztatás igen jelentős mértékű. A rendelkezésre álló legfrissebb adatok – a 2005. évi mikrocenzus – tanúsága szerint a nyolc osztálynál alacsonyabb iskolai végzettségű anyák 3 éves korú gyermekeinek több mint kétharmada, 4 éves korú gyermekeinek csaknem fele nem jár óvodába. A 8 osztályt végzett anyák gyermekeinél ezek az arányok valamivel jobbák, de még mindig riasztóan magasak: a 3 éves gyerekek több mint egyharmada, a 4 éves gyerekek 15 százaléka nem jár óvodába.
4. 1-3. megállapításokból következik: a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek iskolai kudarcai hatékonyan csökkenthetők azzal, ha 3-4 éves kori óvodai részvételüket növeljük. Ahhoz, hogy az ő óvodáztatási arányuk elérje a középosztálybeli átlagot, egyszerű számítások alapján egy évben nagyjából 9-10 ezerrel több gyermeket kellene óvodába járatni.
5. Az iskolázatlan szülők által nevelt gyermekek alacsony szintű óvodai részvételében, igazolható módon, egyaránt szerepet játszanak kínálati oldali – óvodai férőhely-hiányból következő – okok, illetve a kínálati korlátoktól teljesen független, keresleti oldali okok. A halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek óvodai részvételét tehát úgy lehet növelni, ha egyaránt figyelmet fordítunk a szükséges óvodaépítésekre és férőhely-bővítésekre, illetve a célcsoporthoz tartozó

családok ösztönzésére, hogy lehetőleg már 3 éves korukban beírassák az óvodába gyermekeiket.

6. Az óvodáztatási támogatás program jogi-szabályozási részleteivel, illetve feltételekhez kötött készpénz-támogatási (FKT) programként való működésével kapcsolatban az alábbiakat hangsúlyoztuk:
7. A program célját (a hátrányos helyzetű gyerekek minél nagyobb mértékű korai óvodáztatását) és a program keresletösztönző irányultságát – az 1-5. megállapítások fényében – alapvetően helyesnek tartjuk.
8. Az ösztönzőrendszer finomra hangolása azonban nem megfelelő: (i) a korai beíratás céljának a feltételhez kötött készpénz-támogatási forma megfelel ugyan, de a beíratáshoz kötött készpénz-kifizetések több havi késleltetése, illetve a bizonyítottan jól ösztönző készpénz-támogatási forma eseti felváltása bizonytalan hatású természetbeni juttatással, kontraproduktív lehet. (ii) A rendszeres óvodába járás ösztönzése a beíratást követő óvodai félévekben, megfelelően monitorozás mellett, utólagos kifizetések révén, elvileg helyes ösztönzési forma, a féléves visszacsatolások azonban túlságosan hosszúnak tűnnek: megfontolandó lenne, havi rendszerességgű ösztönzőkkel, közvetlenebb kapcsolatot teremteni a rendszeres óvodába járás és annak jutalmazása között. (iii) A program nem fordít figyelmet a gyermeki humántőke beruházások elősegítésére hivatott FKT programoktól elvárható legfontosabb járulékos elemre: a szülők aktív bevonására. A programnak nincsenek nevelési, készség-fejlesztési, szülő-óvoda kapcsolatot fejlesztő elemei, és nincsenek meg az ehhez szükséges szakmai szereplői sem.
9. A program bevezetésekor nem fordítottak figyelmet a kínálati korlátok problémájára. A program bevezetését nem előzte meg és nem kísérte gondosan megtervezett óvodaépítési és férőhely-fejlesztési program azokon a településeken, ahol azt az óvodahiány vagy a férőhelyhiány és a gyermekek száma együttesen indokolta. Erős kínálati korlátok mellett ezért a keresletet ösztönző óvodáztatási támogatási programtól igen mérsékelt vagy a szükséges jóval gyengébb hatást várhatunk el.
10. A programmegvalósítás teljesen decentralizált formája megfelel ugyan a szülői részvételt és a nevelési elemeket nélkülöző design-nak, egy modern program-változatnak azonban nem felel meg. A szülő aktív szerepére nagy hangsúlyt helyező program-változatban egy szakmai lebonyolító szervezet közbeiktatása elengedhetetlen lenne.
11. A program információs hátterével komoly gondok vannak. A bajok nem az adott program sajátosságaiból, hanem általánosabb problémákból fakadnak. Abból, hogy az ország talán legértékesebb erőforrásának, a kisgyermek „állományának” a nyilván-tartása sok szempontból nem megfelelő Magyarországon. (i) Sem helyi, sem országos szinten nem létezik semmilyen nyilván-tartás az 5 éven aluli óvodáskorú gyermekekről. (ii) Nem áll rendelkezésre az óvodák fizikai állapotának és költségvetési helyzetének részleteire kiterjedő egységes regiszter. (iii) Az óvodaszintű oktatási adatok rendszerében (a KIRSTAT-ban) nem lehet kezelni az óvodáskorú gyermekek településközi ingázását. (iv) A halmozottan hátrányos helyzetű (hhh) gyermekek regiszt-rációja, a törvényi szabályozás anomáliái miatt rosszul megoldott. (v) A hhh státusú óvodások körében nem lehet életkor szerint megkülönböztetni a gyerekeket. Mindezen okoknál fogva csak közelítések, pótmegoldások kerülőútján lehet az óvodáztatási támogatási program értékeléséhez szükséges empirikus bizonyítékokat előállítani.
12. Az óvodáztatási támogatási program hatásának értékelésénél az alábbi elveket követtük, és következő eredményekre jutottunk:

13. Mivel az óvodáztatási programban nem véletlenszerű volt a részvétel, ezért a program értékelése nem kísérleti elven nyugvó hatásvizsgálatot igényelt. Az ezzel járó módszertani problémák mellett az óvodáztatási program hatásvizsgálata a program információk háttérének fogyatékoságai miatt is számos közelítő megoldás alkalmazását is igényelte: (i) Az óvodások településközi ingázási adatai alapján a mobilitás szempontjából viszonylag zárt óvodakörzeteket hoztunk létre, és ezekre értelmeztük az óvodáztatási arányokat (az óvodába járó és az ott lakó 3-4 éves gyerekek számának hányadosait). (ii) A körzetszintű óvodáztatási arány adatok pontatlanságai miatt a nyers arányok helyett az országos átlagra standardizált óvodáztatási arányokat használtuk. (iii) A körzetszinten mért óvodai férőhely-mutató (körzeti férőhelyek száma / körzetben lakó 3-6 évesek száma) pontatlanságai miatt annak kategorizált értékeit használtuk.
14. A 3-4 évesek korcsoportjában, a 2008-as bázisévhez viszonyítva, 2010-ben országosan mintegy 1450 gyermek beíratását tulajdoníthatjuk a program hatásának. Ez azt jelenti, hogy ha nem lett volna óvodáztatási támogatási program, akkor körülbelül ennyi gyermek beíratása nem valósult volna meg.
15. Összevetve ezt az adatot az Államkincstár adatával, mely szerint 2010-ben körülbelül 8400 újonnan beíratott gyerek után fizettek ki óvodáztatási támogatást, azt mondhatjuk, hogy a program keretében újonnan beíratott gyerekek mintegy egyhatoda a program hatására került ebben a korai életkorban óvodába. A támogatott gyereket fennmaradó öthatodát amúgy is beíratták volna a szülei 3-4 éves korában az óvodába. Hogy mindez valóban a program hatásának tulajdonítható, az is bizonyítja, hogy az óvodáztatási arányszám éppen azokban a körzetekben nőtt meg a leginkább, ahol a legnagyobb intenzitással vették igénybe az újonnan történő beíratkozásoknál az óvodáztatási támogatást, illetve ahol az óvodáskorú gyermekek között a legmagasabb volt a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek aránya.
16. Összevetve ezt az adatot azzal, hogy 9-10 ezerrel több óvodást jelentene, ha a halmozottan hátrányos helyzetű csoportokban az alsó középosztálybeli arálynak megfelelő lenne az óvodáztatási arány, a program a célként kitűzhető változtatás 15 százalékát tudta eddig elérni.
17. A pontosabb mérés érdekében a program hatását körzetszintű panelregressziókban is megbecsültük. A panel adatbázist több mint ezer óvodakörzet egyenként tízéves idősorából állítottuk össze. Az elméleti várakozásoknak megfelelően, a programban való részvétel arányának, a „kezelés intenzitásának” függvényében egyre erősödő hatásokat tudtunk kimutatni. Amíg az alacsony részvételi arányú körzetekben az óvodáztatási arányok változása nem különbözött a programot egyáltalán nem alkalmas körzetek esetében tapasztalttól, addig a közepes program-részvételi kategóriában a kontrollkörzetekénél 0.3-0.4 szórásegységgel nagyobb, a magas részvételi arányú körzetekben pedig a kontrollkörzetekénél már 0.9-1.0 szórásegységgel nagyobb óvodáztatási arány-változásokat tapasztaltunk. Mindez az óvodáztatási támogatási program valódi oki hatásának jelenlétére utal.
18. A férőhely-problémák hatásának ellenőrzése érdekében a körzetszintű panelregressziókat interaktív változatban is megbecsültük. Az interaktív modellek lehetővé tették annak a kérdésnek a megválaszolását, hogy a férőhelyhiány, illetve -bőség a program-beli részvétel különböző szintjein mennyire eltérő óvodáztatási arány-változásokat valószínűsít. Arra számítottunk, hogy férőhelybőség esetében lesz, férőhelyhiány esetében nem lesz hatása a programnak. A program intenzitásával való interakciókra nem voltak elméleti előrejelzéseink. Az eredmények egyrészt igazolták várakozásainkat, másrészt pedig fontos új összefüggésekre hívták fel a figyelmünket. Az alacsony és közepes program-részvételi arányú körzetekben egyedül akkor volt hatása – és pedig jelentős hatása – a programnak, ha a körzeteket komoly férőhelybőség jelle-

mezte. A magas program-részvételi arányú körzetekben azonban még férőhelyhiány esetén is növekedett az óvodába járó gyermekek aránya, jóllehet a hatás mértéke lényegesen magasabb volt ez esetben is a férőhelybővítéssel jellemezhető körzetekben. Ez arra utal, hogy az óvodáztatási támogatás mint készpénzes ösztönző még ilyen kedvezőtlen körülmények között is hatással van a szegény családok óvodáztatási döntéseire, továbbá hogy a férőhelyhiányos óvodák nem tudván ellenállni ennek a nyomásnak, a zsúfoltság növelése árán – minden bizonnyal az óvodai szolgáltatások minőségének rontása révén – is teljesítik ezeket az igényeket. Ez a körülmény ismételten az óvodaépítés és férőhely-bővítés szükségességére hívja fel a figyelmet ezekben a körzetekben.

BEVEZETŐ

Nemzetközi adatok alapján jól ismert tény, hogy a hátrányos helyzetű családok – szegény, iskolázatlan szülők – gyermekei igen komoly induló hátrányokkal kezdik el iskolai pályafutásukat (Hart – Risley [1995], Lee – Burkam [2002]). Kisgyermekkorai kognitív készségeik gyakran olyan jelentős lemaradást mutatnak kortársaikhoz képest, melynek behozására többnyire csak jó minőségű, hosszabb időn át tartó, kompetens kisgyermekkorai hátrány-kiegyenlítő programok képesek. Ezeknek az ellensúlyozó tényezőknél a hiányában a hátrányos helyzetű gyermekek iskolai pályafutásuk során olyan mértékű lemaradásokat halmozhatnak fel, melyeknek kiegyenlítésére a közoktatásban eltöltött 12 év sem elegendő. (Lásd: Brooks-Gunn [2003], Rolnick – Grunewald [2003], Waiting Rarely Works [2004], Heckman [2006a], 2006b)). Ezek a gyerekek lesznek azután azok, akik évisméltéssel, bukdácsolva fejezik be a nyolc osztályt, akik nem tanulnak tovább a középiskola egyetlen formájában sem, vagy ha továbbtanulnak is, hamar lemorzsolódnak. Belőlük kerülnek majd ki a jövő munkanélküliei.

Az iskolázatlan, szegény családokban nevelkedő kis gyermekek készségbeli hátrányainak mérséklésében kiemelkedő szerepet tölt be az óvodai nevelés. Magyarország a világ azon országai közé tartozik, amelyekben univerzális – a közoktatási rendszer részét képező, minden gyerekre kiterjedő – óvodai rendszer működik. A magyar közoktatási törvény 5 éves kortól kötelezően írja elő minden gyerek számára az óvodai részvételt. A rendelkezésre álló adatok szerint az iskolakezdést megelőző – 5-6 éves kori – óvodáztatás hazánkban csaknem teljesnek tekinthető. Nem mondható el ugyanez a 3 és 4 éves kori óvodáztatásról: a 4 éves gyerekek körülbelül 10 százaléka, a 3 éves korú gyerekeknek már több mint egynegyede nem jár óvodába. A 3-4 éves kori óvodáztatási lemaradás a szegény és alacsony iskolázottságú szülők által nevelt gyermekek körében – ahol a legnagyobb szükség lenne a kis gyermekkorai készségbeli hátrányok ellensúlyozására, a készségek kompetens fejlesztésére – a legnagyobb. A befejezett általános iskolai végzettséggel sem rendelkező anyák 3 éves gyermekeinek kevesebb mint 30 százaléka, a 8 osztályos végzettséggel rendelkező anyák 3 éves gyermekeinek pedig alig több mint 60 százaléka jár óvodába. E két alacsony iskolázottságú csoport gyermekei együttesen a 3 éves gyerekek 30 százalékát teszik ki.

A hátrányos helyzetű családokban nevelt 3-4 éves korú gyermekek óvodáztatási lemaradása több tényezőre vezethető vissza. Ez a tanulmány, miközben igyekszik a releváns tényezőket az okok és következmények láncolatában, egységes keretben értelmezni, egyetlen kiemelt tényezőre fókuszál: a 2009. januárjában bevezetett óvodáztatási támogatás hatását próbálja a bevezetést követő két év elteltével tényadatok alapján felmérni. Intézményszintű óvodai és településszintű demográfiai adatok 10 éves (2001-2010) idősorára, valamint az Államkincstár 2009-2010. évi óvodáztatási támogatásra vonatkozó településsoros adataira támaszkodva, megvizsgáljuk, hogy az óvodáztatási támogatás mint feltételekhez kötött készpénz-támogatási (FKT) program hatására igazolhatóan megnőtt-e 2009-2010-ben (és ha

igen, milyen mértékben) a halmozottan hátrányos helyzetű családokban nevelt, 3-4 éves korú gyermekek célcsoportjában az óvodai részvétel.

A tanulmány három nagyobb egységből áll. Az első részben a kis gyermekkorú lemaradások tágabb összefüggéseit vizsgáljuk, a második részben az óvodáztatási támogatás jogi-szabályozási részleteit és működési logikáját elemezzük, a harmadik részben pedig adatok alapján értékeljük a programot. Részletesebb bontásban: Az I.1. fejezetben magyar adatokra támaszkodva bemutatjuk, hogy a hátrányos helyzetű családokban nevelt gyermekek iskoláskor előtti kognitív lemaradása igen jelentős mértékű. Az I.2. fejezetben szintén magyar adatok alapján bemutatjuk, hogy a kezdeti lemaradások – mindenképp előtt a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek célcsoportjában – hosszabb óvodáztatás révén eredményesen és jelentős mértékben csökkenthetők. Van tehát értelme a hosszabb óvodáztatásnak. Ezt követően, az I.3. fejezetben többféle adatforrást felhasználva bemutatjuk, milyen jelentős mértékű az általános standardhoz képest túl rövid ideig tartó óvodáztatás az alacsony iskolázottságú szülők által nevelt 3-4 éves korú gyermekek körében. Az I.4. fejezetben egy szemléltető számítás segítségével megvilágítjuk a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek alulóvodáztatása mögött rejlő heterogén okokat és az ebből következő logikus társadalompolitikai lépéseket. A II.1. és II.2. fejezetekben részletesen ismertetjük a 2009. januárjában bevezetett óvodáztatási támogatás jogszabályi feltételeit és a feltételekhez kötött készpénz-támogatási program működési logikáját. A következőkben áttérünk a program kvantitatív értékelésére. A III.1. fejezetben ismertetjük adatainkat és a követendő mérési stratégiát. A III.2. fejezetben aggregált becsléseket közlünk a program hatásának valószínű mértékéről, a III.3-4. fejezetekben pedig többváltozós panel-elemzéssel próbáljuk kimutatni, mely területeken volt érdemleges hatása az óvodáztatási támogatás bevezetésének. Az utolsó fejezetben összefoglaljuk az elemzés tanulságait.

I. RÉSZ: A KISGYERMEKKORI LEMARADÁSOK PROBLÉMÁJA

1. AZ ISKOLÁZATLAN SZÜLŐK GYERMEKEI A BEISKOLÁZÁST MEGELŐZŐEN IGEN NAGY KÉSZSÉGBELI HÁTRÁNYOKKAL RENDELKEZNEK

A nemzetközi mérésekkel összhangban magyar adatokon is kimutathatók az iskoláskor előtti életkorra a társadalmi háttértől függő jelentős kognitív különbségek. A Szegedi Tudományegyetem Képességkutató Csoportja 2003 őszén elindított, mintegy ötezer első osztályos tanulóra kiterjedő, országosan reprezentatív követéses vizsgálatának első mérése meggyőző adatokat szolgáltat a társadalmi hátrányból fakadó igen jelentős induló hátrányok meglétéről (lásd 1. táblázat). A nagy valószínűséggel halmozottan hátrányos helyzetű csoportban – ahol az anyák iskolai végzettsége nyolc osztálynál nem magasabb – a felmért alapkészségek tekintetében átlagosan fél-másfél szórásegységnyi lemaradást találunk a társadalom átlagától.

1. táblázat: Az általános iskola 1. évfolyamán (az első félévben, novemberben) mért elemi alapkészségek: a főátlagtól való eltérések az adott teszt mintabeli szórás egységeiben (Az SZTE Képességkutató Csoportjának longitudinális kutatása, 2003, N = 5138)

Készségek	Az anya iskolai végzettsége					
	0-7 oszt.	8 oszt.	szakisk.	éretts.	főiskola	egyetem
Szocialitás	-1,21	-0,45	-0,07	0,11	0,43	0,55
Elemi számolás	-1,39	-0,49	-0,12	0,25	0,40	0,63
Tapasztalati következtetés	-0,97	-0,43	-0,09	0,21	0,45	0,55
Relációs szókincs	-1,04	-0,48	-0,09	0,15	0,39	0,47
Írásmozgás-koordináció	-0,85	-0,33	-0,10	0,13	0,30	0,42
Alapkészségek átlaga	-1,51	-0,55	-0,12	0,23	0,49	0,75
Tanulók megoszlása	3%	17%	28%	33%	13%	6%

Forrás: Józsa [2004], 2. és 3. táblázatának adatai alapján számolva.

Egy még korábbi életkorra jellemző jelentős mértékű készségbeli egyenlőtlenségekről tanúskodnak a Biztos Kezdet program hatásvizsgálatának bemeneti mérései (a kutatást Surányi Éva vezette). A Biztos Kezdet Gyerekházak hatásvizsgálata során 4-6 éves óvodás gyermekek körében kerül sor adatfelvételre azokon a településeken, ahol Biztos Kezdet Gyerekházak működnek, továbbá olyan kontrolltelepüléseken, ahol nem indult Biztos Kezdet program. A program által megcélzott hátrányos helyzetű gyermekek miatt az összevont mintában szereplő gyermekek társadalmi összetétele valamivel alacsonyabb, mint egy reprezentatív populációé, ennek ellenére a minta jelentős társadalmi heterogenitása módot ad arra, hogy szemléltető céllal bemutassuk, milyen nagy készségbeli lemaradások jellemzik az alacsony iskolázottságú szülők gyermekeit már egy igen korai életkorban.

A Biztos Kezdet program bemeneti mérésénél többek között az óvodáskorú gyerekek szókincsét is felmérték. Az adatfelvétel tervezői a Lőrincz József és munkatársai [1999] által kifejlesztett LAPP-teszt segítségével megvizsgálták a gyermekek képmegnevezési feladatokban mutatott teljesítményét. A 2. táblázatban a szóban forgó szókincs-teszt eredményeiből az életkor-különbségekből adódó hatásokat kiszűrtük és az eloszlást (0,1) átlag- és szórásértékre standardizáltuk. A táblázat a teljes mintára jellemző szórás egységeiben mérve mutatja a különböző társadalmi csoportokhoz tartozó óvodások eltérő szintű készségeit.

2. táblázat: 4-6 éves óvodás gyermekek szókincs-teszt-eredményei: a főátlagtól való eltérések a teszt mintabeli szórás egységeiben, a tesztértékekből az életkor-különbségekből adódó hatás kiszűrve (A Biztos Kezdet program hatásvizsgálatának bemeneti mérése, 2009, N = 1044)

	Az anya iskolai végzettsége				
	0-7 oszt.	8 oszt.	szakisk.	éretts.	diploma
Szókincs teszt	-0,75	-0,33	0,15	0,27	0,57
Tanulók megoszlása	7%	31%	28%	23%	11%

Forrás: Elemi adatokon elvégzett saját számítás.

Az iskolázatlan szülők gyermekeinek szókincsé lényegesen kisebb, mint a mintában szereplő gyerekek szókincsének átlaga. A lemaradás egyharmad – háromnegyed szórás egységnyi. A szélső pólusok – a diplomás anyák és a nyolc osztályt sem végzett anyák gyermekeinek szókincsé – közti távolság pedig egyenesen drámai mértékű: 1.3 szórás egységnyi.

A kis gyermekkorban felhalmozódó nagymértékű készségbeli lemaradások társadalmi okai igen szerteágazóak. Az okok közül azonban – jelentősége miatt – érdemes külön kiemelni egy igen súlyos problémát, amely az iskolázatlan szülős, szegénységben élő családokat gyakran jellemzi: az írás-olvasási események csaknem teljes hiányát. A nyelvész kutató, Réger Zita [1995] ezt a problémát a roma gyerekek iskolai nehézségeivel kapcsolatban fogalmazza meg, de a probléma teljesen általános: a szülők iskolázatlanságából és a családok szegénységéből következik: „Iskolázott családokban végzett olvasápszichológiai vizsgálatok azt mutatják: a szülők és az idősebb gyermekek tudatos tanító-gyakorltató tevékenységének eredményeként a gyermekek már az iskola előtti életkorban rengeteg tapasztalatra tesznek szert írott vagy nyomtatott szövegek használatával kapcsolatban. Ennek során számos olyan nyelvhasználati, interakciós-kapcsolatteremtő-együttműködési készséget sajátítanak el, amelyek alapvetően fontosak az olvasás és írás eszközszerű használatának későbbi elsajátításához, s az írott-nyomtatott szövegekhez kapcsolódó iskolai kommunikációhoz. ... Mindezekből a készségekből a hagyományos cigány közösségek gyermekei úgyszólván semmit sem sajátítanak el. A hagyományos cigány közösségekben a cigány kisgyermeket körülvevő tárgyi világból hiányzik a gyermekkönyv (s többnyire hiányzanak a játéktárgyak is). A felnőttekkel való közös tevékenységből, a mindennapi élet helyzeteiből rendszerint hiányoznak azok a tipikus helyzetek, tevékenységek, amelyekben ... az »írásbeliséggel kapcsolatos események« előfordulhatnak. Ez azt jelenti, hogy ... funkcionálisan írástudatlan szülők gyermekeként nevelődve, a cigány gyermekek híján lesznek mindama tárgyi és nyelvi ismeretnek, fogalmi készletnek, viselkedési és interakciós mintának, amelyeket a környező kultúrában élő gyermekek a felnőttek közvetítésével a könyvekből, a könyvekhez kapcsolódó tevékenységek során elsajátítanak. ... Az iskola feltételezi, sőt elvárja ezt a könyvekből, az írásbeliséggel kapcsolatban megszerzett tárgyi és nyelvi tudást, és kezdettől fogva épít rá. ... Az otthon elvárt és az oktatás által megkívánt nyelvhasználati módok szélsőségesen különböző mivolta súlyos nehézségek, kudarcok forrása a gyermekek számára az iskolában. Ez a tényező valószínűleg már önmagában is mintegy »garantálja« az iskolai eredménytelenséget.” (Réger [1995] 103-104. o.)

Az iskolaérettségben mutatkozó ilyen mértékű különbségeket rendszerszerűen és országos léptékben egyedül az óvodai nevelés képes csökkenteni.

2. A KEZDETI HÁTRÁNYOK ISKOLÁSKORI KÖVETKEZMÉNYEI HOSSZABB ÓVODÁZTATÁSSAL ENYHÍTHETŐK

Ebben a részben a 2006. évi országos kompetenciamérés 4. évfolyamos tanulóinak adatain bemutatjuk, hogy a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók kisiskoláskori teljesítményei jelentős mértékben jobbak, ha az iskoláskort megelőzően hosszabb ideig jártak óvodába.

A szóban forgó teljes körű – csaknem 110 ezer tanulóra kiterjedő – adatbázisból leválogattuk a hátrányos helyzetű gyerekeket (akik után a családjuk rendszeres gyermekvédelmi támogatást kap), és e sokaságot tovább szűkítettük azokra a családokra, ahol az anyának, illetve az apának – ha van együtt élő (édes- vagy nevelő-) apa – nincs érettséginél magasabb iskolai végzettsége, vagy ahol együtt élő apa hiányában az anya egyedül neveli a gyereket, ott az anyának legfeljebb érettségi a végzettsége. A megjelölt adatokkal rendelkező mintegy 89 ezer főből így kaptunk egy csaknem 13 ezer főnyi csoportot (14,4 %), amelynek nagyobb része halmozottan hátrányos helyzetű tanulókat foglal magában: ők azok, ahol az anya iskolai végzettsége nyolc osztálynál nem magasabb. A csoport egy másik része a halmozottan hátrányos helyzet közelében él (szakmunkás végzettségű anyák gyermekei), és egy kisebb része, mely noha rendszeres gyermekvédelmi támogatásban részesül, bizonyosan nem halmozottan hátrányos helyzetű (az anya érettségivel rendelkezik).

A közoktatási törvény kötelezőként írja elő a 5 éves kori óvodáztatást. Ezért minimális standardként a legalább két éves óvodáztatás valamennyi társadalmi csoport esetében szinte törvényi kötelezettséggé elvárható. A 3. táblázat adatai jól mutatják, hogy ez mennyire nem volt így az ezredfordulót közvetlenül megelőző években. A halmozottan hátrányos helyzetű tanulóknál (ahol az anya iskolai végzettsége nyolc osztálynál nem magasabb) a 2 évnél rövidebb idejű óvodáztatás meglehetősen nagy mértékű (12 %, illetve 26 %-nál is magasabb attól függően, hogy az anya iskolázottsága 0-7 vagy 8 osztály), és a 2 évnél hosszabb (zömében 3 éves óvodáztatás) mértéke is (5-15 %-kal) alacsonyabb annál, mint ami a hátrányos helyzetű csoport egészében, és lényegesen (20-40 %-kal!) alacsonyabb annál, mint ami a társadalom középrétegeiben normális gyakorlatként meghonosodott. A társadalom középrétegeinél – amelyek nem részesülnek rendszeres gyermekvédelmi támogatásban és az anyák iskolai végzettsége is magasabb nyolc osztálynál – a gyerekek döntő többsége (több mint 90 százaléka!) két évnél hosszabb ideig (3 vagy 4 évig) jár óvodába.

3. táblázat: A halmozottan hátrányos helyzetű, illetve a halmozottan hátrányos helyzet határán élő családok* 4. évfolyamos gyerekeinek megoszlása (%) aszerint, hogy hány évet jártak óvodába (2006. évi országos kompetenciamérés)

Az anya iskolai végzettsége	Hány évet járt óvodába?			Összesen
	2 évnél kevesebbet	2 évet	3 vagy 4 évet	
0-7 osztály	26,8	20,3	52,9	100,0
8 osztály	12,4	17,0	70,6	100,0
szakiskola	6,4	10,0	83,6	100,0
érettségi	3,2	8,1	88,7	100,0
Összesen	10,8	14,0	75,2	100,0

* Az itt szereplő családok valamennyien rendszeres gyermekvédelmi támogatásban részesülnek, továbbá az apák iskolai végzettsége – ha van együttélő apa a családban – legfeljebb az érettségi szintjét éri el.

Ezeknek az adatoknak nem mondanak ellent a beiskolázási életkori adatok sem. A halmozottan hátrányos helyzetű csoportban lényegesen több – 10-15 százalékkal több – olyan gyerek van, aki 7 vagy 8 éves korában kezdte el az iskolát, és ezért elvileg járhatott volna 2 évig vagy annál hosszabb ideig is óvodába, mint a nem halmozottan hátrányos helyzetű csoportban (ahol az anyák érettségizettek).

Az óvodáztatás mértéke a halmozottan hátrányos helyzetű csoportban igen jelentősen kihat a negyedik évfolyamon elért kompetenciaeredményekre. Eredménymutatónak öt kompetenciateszt – az olvasás, az írás, a számolás, a rendszerező, illetve a kombinatív gondolkodás – eredményének átlagát választottuk. Ezt az összetett mutatót 0 várható értékű és 1 szórású változóra standardizáltuk. Ennek megfelelően a negyedik évfolyamos tanulók átlagos teszteredményének értéke nulla. Az átlagnál jobbaké pozitív, az átlagnál rosszabbaké pedig negatív előjelű. A tanulóknak e mutató átlagának környezetében lévő derékhada (50 százaléka) a $-0,7$ és a $+0,7$ szórásegység közötti tartományban teljesített.

4. táblázat: A halmozottan hátrányos helyzetű, illetve a halmozottan hátrányos helyzet határán élő családok* 4. évfolyamos gyerekeinek standardizált összetett kompetencia-pontszáma, az anya iskolai végzettsége és az óvodáztatás hossza szerint megbontva (2006. évi országos kompetenciamérés)**

Az anya iskolai végzettsége	Hány évet járt óvodába?			Összesen	diff = (ovi>2év) mínusz (ovi<2év) [a szórás %-ában]
	2 évnél kevesebbet évet	2 évet	3 vagy 4		
0-7 osztály	-1,22	-1,03	-0,92	-1,02	30%
8 osztály	-0,89	-0,75	-0,61	-0,67	28%
szakiskola	-0,49	-0,35	-0,27	-0,29	22%
érettségi	-0,10	-0,15	-0,04	-0,05	6%

**Az itt szereplő családok valamennyien rendszeres gyermekvédelmi támogatásban részesülnek, továbbá az apák iskolai végzettsége – ha van együttélő apa a családban – legfeljebb az érettségi szintjét éri el.*

*** 5 féle teszt átlagos értéke, 0 átlagú és 1 szórású összetett pontszámra standardizálva. Készségtesztek: (i) olvasás, (ii) írás, (iii) számolás, (iv) rendszerező gondolkodás, (v) kombinatív gondolkodás. A teszteket Nagy József és Vidákovich Tibor munkacsoportja dolgozta ki.*

A 4. táblázatban ennek az összetett kompetenciamutatónak az átlagos értékeit számoltuk ki a halmozottan hátrányos helyzetű családok, illetve a halmozottan hátrányos helyzet határán élő családok 4. évfolyamos tanulóira. A szóban forgó tesztátlagokat az anya iskolai végzettségének és az óvodáztatás hosszának függvényében adtuk meg. Mivel egészében hátrányos helyzetű csoportról van szó, a teszt-eredmények minden alcsoport esetében az átlagosnál rosszabbak, azaz negatív előjelűek. Nem mindegy azonban, hogy mennyire alacsony értékűek, és főleg nem mindegy, hogy – az anya iskolai végzettségét adottnak véve – hogyan változnak az óvodáztatás hosszának függvényében. A táblázat utolsó oszlopában a teljes populációra érvényes szórás százalékában adtuk meg, hogy mennyivel magasabb tesztértéket érnek el a 2 évnél hosszabb ideig óvodába járó gyerekek a 2 évnél rövidebb ideig óvodába járó gyerekeknél. Mivel a 2 évnél rövidebb idejű óvodáztatás zöme egy vagy másfél évig tartó idejű óvodába járást jelent, a 2 évnél hosszabb idejű óvodáztatás pedig átlagosan három-három és fél évig tartó óvodáztatás jelent, ezért az így kiszámolt hozamok nagyjából plusz két évnyi óvodába járás hozamát képviselik.

Az eredmények meglehetősen robusztusak. Plusz két évnyi óvodába járás a halmozottan hátrányos helyzetű csoportban a teljes populációt jellemző szórás 28-30 %-ának megfelelő javulást eredményez az összetett teszt-eredményekben. Ez a javulás a rendszeres gyermekvédelmi támogatásban részesülő (hátrányos helyzetű) csoport minden alcsoportjában kimutatható, de mértéke annál kisebb, minél inkább eltávolodunk a halmozottan hátrányos helyzetű csoporttól. A határesetnek tekinthető csoportban (ahol az anyák szakiskolai végzettségűek) már csak 22 %, az érettségizett anyák gyermekei körében pedig – ezek a családok semmiképpen nem tartoznak a halmozottan hátrányos helyzetű csoportba – pedig már csak 6 %. Ezek az eredmények teljesen egybevágnak a nemzetközi tapasztalatokkal: a kisgyermekkorai beavatkozások révén a legnagyobb javulást a leghátrányosabb helyzetű gyerekekkel lehet elérni.

3. A HALMOZOTTAN HÁTRÁNYOS HELYZETŰ GYEREKEK ÓVODÁZTATÁSA JELENTŐSEN ELMARAD A TÁRSADALOM ÁTLAGÁÉTÓL

Társadalmi háttértől függő életkor-specifikus óvodáztatási adatok igen kevés forrásból nyerhetők Magyarországon. Ilyennek tekinthetők a népszámlálások és a mikrocenzusok, amelyekben kellően nagy esetszámok mellett ismerhetjük a szülők iskolai végzettségét, és emellett a gyermekek óvodába és iskolábajárásáról is vannak információink. Sajnálatos módon azonban még a népszámlálásban és a mikrocenzusokban sincs adat a gyermekek bölcsődébejárásáról. Egyedül a KSH háztartási-költségvetési felvételében (HKF) van meg az összes szükséges információ. Ebben az adatfelvételben azonban az érintett korú gyermekek alacsony esetszáma miatt a túl részletesen megbontott adatok megbízhatósága már a statisztikai megbízhatósági határt súrolja. Túl kicsi esetszámokból kell következtetnünk, ha egyszerre akarjuk az adatokat a gyermek életkora, a szülők iskolai végzettsége és a bölcsődébe, óvodába, iskolábajárás ténye szerint megbontani.

A jelenleg rendelkezésre álló legfrissebb óvodáztatási adatokat az 5. táblázatban foglaltuk össze. Az adatok forrása a 2005. évi mikrocenzus, kiegészítve a 2008. évi HKF bölcsődébejárási adataival.

5. táblázat: Az óvodába nem járó gyermekek százalékos aránya a gyermekek életkora és az anya iskolai végzettsége szerint

A gyermekek életkora (év)	Az anya iskolai végzettsége					Együtt
	0-7 oszt.	8 oszt.	szakisk.	érettségi	diploma	
3*	71	38	22	19	20	27
4	45	15	7	7	5	10
5	11	6	3	4	2	4
6**	5	3	1	3	3	2
A 3-6 évesek megoszlása	4%	26%	24%	31%	15%	100%

Forrás: a 2005. évi mikrocenzus elemi adatai.

* A 2008. évi HKF adatai szerint a 3 éves gyermekek 6.3 %-a bölcsődébe jár

** A 6 éves gyermekek adatait tartalmazó sor azoknak a gyermekeknek az arányait mutatja, aki nem járnak se óvodába, se iskolába.

Jól látható, hogy súlyos gondok vannak az iskolázatlan szülők 3-4 éves korú gyermekeinek óvodáztatásával. A nyolc osztálynál alacsonyabb iskolai végzettségű anyák 3 éves korú gyermekeinek több mint kétharmada, 4 éves korú gyermekeinek csaknem fele nem jár óvodába. A 8 osztályt végzett anyák gyermekeinél ezek az arányok valamivel jobbak, de még mindig riasztóan magasak: a 3 éves gyermekek több mint egyharmada, a 4 éves gyermekek 15 százaléka nem jár óvodába. Ha figyelembe vesszük a más forrásból származó bölcsődébejárási adatokat, akkor az abszolút arányokat tekintve bizonyára jobb helyzetet látnánk, a társadalmi csoportok közti távolságokat tekintve azonban biztosan rosszabb képet kapnánk. A 3 évesek korcsoportján belül ugyanis 6-7 százaléknyi gyermek óvodát helyettesítő intézménybe (bölcsődébe) jár, és ez javítaná az országos adatot: a 27 százalékot körülbelül 20 százalékra csökkentené. Ez a javulás azonban egészen biztosan aránytalanul nagy mértékben érintené az iskolázottabb és urbánusabb társadalmi csoportokat, mivel a bölcsődék inkább a városias településeken vannak, és az állással rendelkező középosztályi szülők hozzáférési esélyei a ritka bölcsődei férőhelyekhez sokkal jobbak, mint a nagyobb arányban falusi lakóhelyű, nagyobb arányban állástalan, iskolázatlan

anyáké. A bölcsődei adatok beszámítása nyilvánvalóan nagyobb társadalmi egyenlőtlenséget valószínűsítene.

A társadalompolitikai feladat szokatlanul világos. Ha egyszer igazolható, hogy (i) az iskolázatlan szülők gyermekei a beiskolázást megelőzően már igen nagy készségbeli lemaradásokat halmoztak fel, melyek nagy valószínűséggel sikertelen iskolai pályafutáshoz vezetnek, továbbá, ha tudjuk, hogy (ii) e korai lemaradások hosszabb óvodáztatással érezhető mértékben enyhíthetők, és az is ismert, hogy (iii) az érintett, halmozottan hátrányos helyzetű csoportban a 3-4 éves kori óvodai részvétel aggasztóan alacsony, – akkor a teendők is világosak: növelni kell a szóban forgó társadalmi csoportban az óvodáztatást.

Végezzünk el egy egyszerű back-of-the-envelope becslést! Ha a társadalompolitikai cél az lenne, hogy az érintett társadalmi csoport óvodai részvétele ne legyen alacsonyabb, mint a szakiskolai végzettségű anyák 3 és 4 éves korú gyermekei (ami a 3 éves korúak esetében 78 %-ot, a 4 éves korúak esetében pedig 93 %-ot tesz ki), akkor – egy születési évjáratot nagyjából százezer főnek tekintve – a 0-8 osztály végzettségű anyák 3-4 éves korú gyermekeiből a jelenleginél nagyjából 9-10 ezerrel több gyermeket kellene óvodába járatni.

Vajon milyen akadályok miatt nem járt óvodába eddig is ez a 9-10 ezer 3-4 éves korú gyermek?

4. A HALMOZOTTAN HÁTRÁNYOS HELYZETŰ GYERMEKEK NEM KIELÉGÍTŐ MÉRTÉKŰ ÓVODAI RÉSZVÉTE-LÉNEK VALÓSZÍNŰ OKAI ÉS BELŐLÜK KÖVETKEZŐ TÁRSADALOMPOLITIKAI LÉPÉSEK

A 2006. évi országos kompetenciamérés 4. évfolyamos tanulóinak adataira támaszkodva, egy szemléltető számítás segítségével megpróbáljuk bemutatni, hogy az iskolázatlan szülők által nevelt gyermekek alacsony szintű óvodai részvételében egyaránt szerepet játszanak kínálati oldali – óvodai férőhelyhiányból következő – okok, illetve a kínálati korlátoktól teljesen független, keresleti oldali okok.

Mindehhez ismernünk kell egyrészt a gyermekek óvodáskori lakóhelyét jellemző óvodai férőhelymutatók értékét, másrészt a gyermekek lezárult óvodai pályafutásának hosszát, harmadrészt pedig a gyermekek családjának társadalmi státusát (pl. a szülők iskolai végzettségét). A kompetenciamérés tanulói háttérkérdőívéből ismert a tanulók szüleinek iskolai végzettsége, a gyerekek óvodáztatásának hossza, a tanulók lakóhelye és születési éve. A hivatalos oktatásstatisztika (KIRSTAT) óvodaszintű adataiból pedig, hosszú időre visszatekintve, minden egyes évre kiszámolható az ország összes településére az óvodai férőhelyek száma, a demográfiai évkönyvekből pedig pontosan megállapítható minden településre, minden évre az adott településeken lakó óvodáskorú (3-6 éves) gyermekek száma. A három fajta adatforrás összekapcsolható, ha feltételezzük, hogy a kompetenciamérésben részt vevő tanulók négy éves korukban ugyanazon a településen laktak, mint 2006 májusában, amikor szüleikkel együtt kitöltötték a kompetenciamérés tanulói kérdőívét. Az óvodáskorú gyerekek településközi mobilitásának problémáját viszonylag zártan tekinthető óvodakörzetek létrehozásával oldottuk meg. Az óvodakörzetek létrehozásának részleteiről a III.1. fejezetben számolunk be.

A 6. táblázatban ennek az egyesített adatbázisnak az alapján megvizsgáljuk milyen mértékben jellemző a túlságosan rövid ideig tartó – a csakis az 5. és 6. életévre kiterjedő óvodáztatás – a különböző társadalmi státusú családok gyermekeire annak függvényében, hogy négy éves korukban milyen volt a lakóhelyükön az óvodai férőhelyek kínálata. Az alsó kvintilisben a tanulóknak azt az ötödét találjuk, akiknek a négy éves kori lakóhelyén a legnagyobb lehetett az óvodai férőhelyhiány, a felső kvintilisben pedig

azokat, akiknek a négy éves kori lakóhelyét inkább a relatív óvodai férőhelybőség jellemezhetette. A 2., 3. és 4. kvintilis a férőhelyhiány és a viszonylagos férőhelybőség közti átmeneti állapotokat képviseli.

6. táblázat: Azon tanulók százalékos aránya, akik 2 évig vagy annál is rövidebb ideig jártak óvodába a szüleik iskolai végzettsége és a négy éves koruk idején a lakóhelyükre jellemző relatív óvodai férőhelymutató (RÓF) értéke szerint(2006. évi országos kompetenciamérés, 4. évfolyamos tanulók)

A tanulók kvintilisei a 4 éves koruk lakóhelyére jellemző RÓF* értéke alapján	A szülők iskolai végzettsége**					Együtt	diff =(0-8 oszt) mínusz (érettségi)
		0-8 oszt.	szakiskola	érettségi	diploma		
Férőhelyhiány	alsó kvintilis	41	20	13	10	21	27
↓	2. kvintilis	29	13	8	8	15	21
	3. kvintilis	24	10	7	5	12	17
	4. kvintilis	21	10	7	7	11	14
Férőhelybőség	felső kvintilis	22	8	7	6	11	15
Együtt	27	12	8	7	14	19	

* Relatív óvodai férőhelymutató = óvodai férőhelyek száma / 3-6 éves korú gyerekek száma az adott óvodakörzetéhez tartozó településeken.

** Egyik szülő iskolai végzettsége sem magasabb a megadott értéknél.

A táblázat alapján az alábbi megfigyeléseket tehetjük: (i) A férőhelyhiány minden társadalmi réteg esetében korlátoz. Minél szűkösebbek az óvodai férőhelyek, annál nagyobb mértékű a rövid ideig tartó óvodáztatás. (ii) Másfelől: az alacsony iskolázottságú szülők gyermekei – a férőhelyek szűköségétől vagy bőségétől függetlenül – mindegyik kvintilisben kisebb arányban járnak 3-4 éves korukban óvodába, mint a magasabb iskolázottságú szülők gyermekei. (iii) Ugyanakkor az is látható, hogy az iskolázatlan szülők által nevelt gyermekek óvodáztatási lemaradása (lásd a táblázat utolsó oszlopát) messze a leginkább férőhelyhiányos állapotban (az alsó kvintilisben) a legnagyobb. Amíg a 0-8 osztályt végzett és az érettségivel rendelkező családok gyermekei közti távolság a felső kvintilisben 15 %, addig ugyanaz a távolság az alsó kvintilisben csaknem kétszer akkora: 27 %. Ez a jelentős diszkrepancia arra utalhat, hogy komolyabb férőhelyhiány esetén a magasabb státusú családok gyermekei kiszorítják az alacsonyabb státusú családok gyermekeit a szűkösen rendelkezésre álló óvodai férőhelyekről. (iv) Az alacsony iskolázottságú szülők gyermekeinek óvodáztatási lemaradása azonban kínálati korlátok nélkül, relatív férőhelybőség esetén világosan megfigyelhető. Lásd a 14-15 %-nyi különbségeket a 4. és 5. kvintilisben. Ez arra utal, hogy az alacsony iskolázottságú szülők gyermekeinek óvodáztatási lemaradásában keresleti oldali okok is közrejátszanak.

Mindebből egy komplex beavatkozási politika körvonalai rajzolódnak ki. Elsőként hangsúlyozni kell, hogy a beavatkozásoknak egyaránt kell a kínálati és a keresleti oldalra irányulniuk.

A kínálati oldalon a legfontosabb feladatok a következők: (i) Óvodát kell létesíteni azokon az óvoda nélküli településeken, ahol a gyermekek létszáma ezt indokolja. (ii) További férőhelyeket kell biztosítani azokon a településeken, településrészekben, ahol férőhelyhiány van. (iii) Csökkenteni kell az óvodák és a halmozottan hátrányos helyzetű családok közötti szociális és kulturális távolságot. További szereplők – védőnő, gyermekvédelmi szolgálat stb. – bevonásával javítani kell az óvoda és az érintett családok közötti kapcsolatot. Beszoktatási programokat kell működtetni az érintett szülők bekapcsolásával.

Noha ezek a javaslatok szinte szó szerint megtalálhatók az Oktatás és Gyermekesély Kerekasztal kormány részére kidolgozott komplex javaslatcsomagját tartalmazó Zöld Könyvben (lásd Havas [2008], 135. old.), és e lépések bizonyított szükségessége már 2004 óta jól ismert (lásd Havas [2004]), gyakorlatilag semmilyen előrehaladás nem történt ezen a téren Magyarországon az elmúlt évtizedben. Különösen elgondolkodtató ez annak fényében, hogy az oktatási adminisztráció ellenőrzése alatt álló sok százmilliárd forint értékű európai uniós forrásokból (TIOP forrásokból) pár év leforgása alatt és teljes körűen meg lehetett volna valósítani a szükséges óvodaépítési és férőhely-bővítési programot is.

A keresleti oldalon: (iv) szükség van a halmozottan hátrányos helyzetű családok óvodáztatást segítő anyagi támogatására, és ezen keresztül az óvodába való beíratás ösztönzésére minél korábbi életkorban (lehetőleg már 3 éves korban). Az óvodáztatást segítő pénzügyi támogatás szükségességét az ösztönzésen túl az óvodáztatással járó kiadások is indokolják.

Az óvodáztatási támogatás bevezetését 2008-ban az Oktatás és Gyermekesély Kerekasztal javasolta. Ezt a javaslatot a kormány elfogadta és a rendszert 2009. januárjától bevezette. Nem fogadta meg másfelől azokat a figyelmeztetéseket, hogy a kínálati korlátok szükséges mértékű enyhítése nélkül – az óvoda- és férőhelyhiányos településeken – kontraproduktív lehet keresletet ösztönző programot működtetni.

A 3-4 éves korú gyermekek körében tapasztalható nem kielégítő mértékű óvodai részvétel növelésének voltak és vannak járulékos (jogsabályi és információs) vonzatai is. (v) Magas szintű jogszabály révén biztosítani kellett, hogy a halmozottan hátrányos helyzetű 3-4 éves gyerekek óvodai beiratkozását ne tagadhassa meg a kötelező felvételt biztosító óvoda semmilyen indokra – pl. férőhelyhiányra – hivatkozva. Ez a fontos feltétel a Köznevelési törvény 2008. évi módosításakor bekerült a törvény szövegébe, és 2008. szeptember 1-től érvényben van. Továbbá: (vi) Teljes körű nyilvántartást kell vezetni az óvodáskorú gyermekekről. Ezen belül pontosan nyilván kell tartani az óvodába járó gyerekek lakóhelyét is, hogy világos képet kapjunk az óvodások településközi mobilitásáról. Továbbá: egységes óvoda-regisztert kell készíteni, amelyben fel kell mérni az óvodák fizikai állapotát, költségvetési helyzetét és személyi feltételeit. Ezek nélkül az információk nélkül igen nehéz tényekre alapozott és kompetens óvodapolitikát folytatni. Ez utóbbi információs követelményekből mind a mai napig egy sem valósult meg.

Az előzőekben felsorolt, egymással komplementer viszonyban levő programelemekből egyedül az óvodáztatási támogatás valósult meg. A továbbiakban csakis erre a programelemre fogunk összpontosítani. A jelen fejezet érvelését lezárva, azonban érdemes a továbbiakban is fejben tartanunk: a komplementer programelemek megvalósításának hiánya miatt az óvodáztatási támogatási program bevezetése nem a legmegfelelőbb körülmények között történt meg.

II. RÉSZ: AZ ÓVODÁZTATÁSI TÁMOGATÁSI PROGRAM

1. JOGSZABÁLYI FELTÉTELEK

A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló, 1997. évi XXXI. törvény (röviden Gyvt.) módosításával 2009. január 1-től meghatározott feltételek mellett járó óvodáztatási támogatást vezettek be az erre jogosult családok számára. A támogatás feltételeit a Gyvt. 20/C §-a, illetve a végrehajtási kormányrendelet (149/1997. (IX.10.)) 68F-L §-ai tartalmazzák. Ezek a jogszabályok az alábbiak szerint

rendelkeznek (i) az igényjogosultságról, (ii) a támogatás feltételeiről, (iii) a támogatás mértékéről, (iv) a támogatás formáiról és (v) a folyósítás módjáról.

(i) Igényjogosultság:

- A támogatás halmozottan hátrányos helyzetű gyermek után jár,
- abban az esetben, ha szülei három- vagy négyéves korában beíratják az óvodába.

(ii) A támogatás feltételei:

- A gyermek a beiratkozást követően legalább két hónapon keresztül rendszeresen jár óvodába.
- A jogszabály szerint az óvodába járás akkor tekinthető rendszeresnek, ha a gyermek az óvodai nyitvatartási napokon legalább hat órát az óvodában tartózkodik, és az igazolt és az igazolatlanul mulasztott napok száma együttesen nem haladja meg a munka-napokra eső óvodai nevelési napok huszonöt százalékát.

(iii) A támogatás mértéke:

- A gyermek óvodai beíratását követő első alkalommal (Gyvt. 20/C (1a)) 20.000 Ft.
- A gyermek beíratását követően, második és további alkalommal, félévente (Gyvt. 20/C (1b)) 10.000 Ft, a tárgyév június, illetve december hónapjában.

(iv) A támogatás formája:

- Alapértelmezésben készpénz-támogatás (Gyvt. 20/C(3));
- de a helyi önkormányzat rendeletben előírhatja, hogy az első alkalommal (1a) folyósítandó támogatást nem pénzben, hanem természetben bocsássák a szülő rendelkezésére (Gyvt. 20/C(4)).

(v) A folyósítás módja:

- Készpénz-támogatás esetén, bármely alkalommal utólagosan: a beíratást követő legalább két hónap eltelte után;
- Természetbeni támogatás esetén, melyet csak első alkalommal lehet nyújtani, közvetlenül a beíratást követően, a beíratást követő legfeljebb 21 napon belül.

2. ÓVODÁZTATÁSI TÁMOGATÁS: EGY KONTEXTUSÁBÓL KIEMELT FKT PROGRAM

Vizsgáljuk meg, hogy az óvodáztatási támogatási program – elveit tekintve – milyen mértékben felel meg mindazoknak a követelményeknek, amelyeket egy működőképes feltételekhez kötött készpénz-támogatási (FKT) programtól jogosan elvárhatunk.

A beavatkozás célja igazolhatóan helyes. A halmozottan hátrányos helyzetű 3-4 éves gyerekek óvodába járásának elősegítése hatékonyan hozzájárulhat az iskolai sikertelenségek megelőzéséhez. A keresleti oldali beavatkozás fontossága igazolható: valóban szükséges az érintett családokat gyermekeik 3-4 éves kori óvodai beíratására ösztönözni. Ugyanakkor a kínálati korlátok figyelmen kívül hagyása – a férőhely-bővítés elmulasztása azokon a településeken, ahol a férőhelyek szűkössége jelentős mértékű – alapjaiban veszélyezteti egy még oly megfelelő FKT program megvalósítását és céljait. Keresletet ösztönözni ott, ahol jelentős mértékűek a kínálati korlátok – értelmetlenség. Mindazonáltal jogosan számíthatunk rá, hogy azokon a településeken lehet hatása a keresletösztönzésnek, ahol nincsenek kínálati korlátok.

Az ösztönzők működése számos kérdést vet fel. Először azt kell tisztáznunk, hogy az alkalmazott ösztönzőknek melyek a közvetlen és közvetett céljai, másodsorban pedig azt, hogy milyen mértékben szolgálják ezeket a célokat az ösztönzőrendszer elemei. A céloknak megfelelően van-e az ösztönzőrendszer és a program egésze (a kiegészítő elemekkel együtt) megkonstruálva?

Az alkalmazott ösztönzők közvetlen célja kettős: egyrészt növelni kívánja a célcsoportban a 3-4 éves korú gyerekek óvodai beíratását azoknál a családoknál, amelyek a kilátásba helyezett támogatás nélkül nem feltétlenül íratnák be gyermekeiket e korai életkorban óvodába; másrészt valamennyi igényjogosult család esetében fokozni kívánja az óvodába járás rendszerességét. A rendszeres óvodába járás ösztönzése nyilvánvalóan nemcsak azokat a családokat érinti, amelyek a támogatás hatására írátták be gyermekeiket 3-4 éves korban óvodába, hanem azokra a családokat is, amelyek egyébként is beírátták volna.

Az ösztönzőknek azonban – mint minden FKT program esetében – ez esetben is vannak a közvetlen célokon és az igénybevétel feltételein túlmutató, közvetett, távlatibb céljai is. A FKT programok fontos sajátossága, hogy az érintett családok viselkedésében mélyreható és tartós változást igyekeznek elérni. Különösen igaz ez az olyan FKT programok esetében – a világ sok országában sikerrel bevezetett FKT programok jelentős része ilyen –, melyeknek voltaképpen célja a gyermekek készségeibe, egészségsébe való beruházások növelése. Az óvodáztatási támogatás célja nemcsak az, hogy az érintett szülők korai életkorban beírássák és azután rendszeresen járassák óvodába a gyerekeket, hanem az is, hogy megértsék a korai óvodáztatás és a rendszeres óvodába járás jelentőségét gyermekeik fejlődése szempontjából, és nevelési gyakorlatukat ennek megfelelően alakítsák. Ilyen jelentős változásokat a családok viselkedésében csak akkor lehet elérni, ha a program kiegészítő elemei között jelen vannak az óvoda és az érintett családok távolságát oldó tevékenységek, és ha a programot kiegészítik a szülői készségeket sokféle eszközzel támogató elemek (szülőcsoportok, szülő-gyerek csoportok, szülői készségeket fejlesztő rendszeres látogatások a családok otthonában stb.)

Az óvodáztatási támogatási programhoz rendelt ösztönzőrendszer működését (a program szabályozási – működési részleteit és adminisztrációjának módját) ezeknek a céloknak a tükrében kell értékelni.

A célokkal való összhang. A korai beíratás céljának a készpénz-támogatási forma megfelel. A nemzetközi tapasztalatok szerint a szegény családok, még viszonylag kis összegek esetén is érzékenyen reagálnak a készpénzes ösztönzőkre. A folyósítás jelentős késleltetése azonban az első ízben történő kifizetések esetében, súlyos problémákat vet fel. Az a körülmény, hogy a kifizetések az illető félév végén és nem a beiratkozással egyidőben történnek, jelentős mértékben alááshatja ennek az ösztönzőnek az erejét. Nem beszélve arról, hogy a beiratkozással egyidőben esedékes kiadások fedezését is nehezíti, ami a szegény családok gyakori készpénz-gondjai miatt komoly probléma lehet. A program beíratást ösztönző hatását tovább gyengíti az a körülmény, hogy az önkormányzatok számára lehetővé teszi, hogy helyi döntéssel természetbeni támogatásúvá változtassák a készpénzes támogatási formát, ráadásul egy értelmetlen indokkal: a természetbeni támogatás célja eszerint „a rendszeres óvodába járást segítése” lenne. Ez annál is érthetlenebb, mivel a természetbeni támogatást éppen – a beíratást ösztönzésére hivatott – első alkalommal nyújtott támogatás speciális esetére teszi lehetővé a törvény.

A rendszeres óvodába járást valójában a további félévekben történő kifizetések ösztönzik. Bár az utólagos folyósítás – a feltétel teljesítésének monitorozása miatt – elvileg helyes, megfontolandó lenne a kifizetések gyakoriságát növelni, és ezzel összefüggésben „parenting” típusú rendszeres elemeket is bevezetni a programba. A szegény és iskolázatlan néprétegek gyermekeinél felhalmozódó nagymértékű kognitív hátrányokat a leghatékonyabban ugyanis úgy lehet csökkenteni, ha az érintett intézmények (jelen esetben: az óvodák), rendszeres foglalkozások keretében bevonják a szülőket ebbe a munkába. Példának okáért, elgondolható lenne egy olyan megoldás, hogy a szülők (elsősorban az anyák) – mond-

juk kétheti rendszerességgel – részt vennének egyes óvodai foglalkozásokon, amelyeken maguk is megfigyelhetnék mindazokat a technikákat, melyek révén játékos módon fejleszthetők a gyermekek készségei. Ezek a foglalkozások alkalmat nyújtanának arra is, hogy a szülők mélyebben megértsék a rendszeres óvodába járás, a játékos tanulás, az írásbeliség, a rendszeres mesélés stb. jelentőségét gyermekeik fejlődése szempontjából. A rendszeres óvodába járás ösztönzése és a beavatkozás távlati céljait szolgáló „parenting” komponensek összekapcsolása elképzelhető lenne a feltételekhez kötött készpénz-támogatási program logikája szerint is, amennyiben az első folyósítást követő valamennyi további folyósítás havi rendszerességgel, kettős a feltételhez kötve történne: (i) a gyerekek rendszeresen járjanak óvodába, és (ii) szüleik rendszeresen vegyenek részt a kéthetente megtartott óvodai szülő-gyerek foglalkozásokon.

A programnak ezek az esetleges módosításai nyilvánvalóan növelnék a költségeket: a tanév 10 hónapjára jelenleg kalkulált 2*10ezer Ft ehhez kevésnek tűnik. Helyette az évi 10 alkalommal, havi rendszerességgel kifizetendő 4-5 ezer ft-nyi feltételekhez kötött támogatás tűnik kellően ösztönző erejűnek.

Kiegészítő elemek. Mint az előzőekből is kiderülhetett, az óvodáztatási támogatás mint FKT program legnagyobb problémájának a szükséges kiegészítő elemek teljes hiányát tartjuk. (i) A program bevezetését nem előzte meg és nem kísérte gondosan megtervezett óvodaépítési és férőhely-fejlesztési program azokon a településeken, ahol azt az óvodahiány vagy a férőhelyhiány és a gyermekek száma indokolja. (ii) Nem indultak további szereplők – védőnő, gyermekvédelmi szolgálat stb. – bevonásával az óvoda és az érintett családok kapcsolatát javítani hivatott programok. Nem indultak óvodai beszoktató programok sem, pedig ezeknek a szükségessége evidens módon következne a program alapvető céljaiból. (iii) Teljességgel hiányoznak a szülő szerepére fókuszáló „parenting” típusú elemek, melyekről jelentőségéről részletesebben az előző két bekezdésben szoltunk.

Mindezek a hiányok meglehetősen érthetetlenek annak fényében, hogy az elmúlt öt évben volt meg az országban – az uniós támogatások jóvoltából – a leginkább az ilyen típusú humánerőforrás-fejlesztések anyagi fedezete. Hogy ezeket a lehetőségeket a kora gyermekkori fejlesztés céljából nem jól használtuk ki, az abból is látszik, ahogy az ilyen típusú beavatkozások két kardinális jelentőségű programeleméből – a Támop 3.1.1. keretében megvalósításra váró Biztos Kezdet óvodai programból és a Támop 6.1.4. védőnői programból – a 2007 óta tartó előkészületek ellenére mind a mai napig csak igen kevés vagy szinte semmi sem valósult meg.

A program adminisztrációja és információs háttere. A program adminisztrációja teljesen decentralizált. Minden az érintett települések óvodáira és önkormányzatára (a jegyzőre) van bízva. A rendszeres gyermekvédelmi támogatásra jogosult szülők, amennyiben igény-jogosultak – 3-4 éves korú gyermekük van és alacsony iskolázottságúak –, a jegyzőnél regisztráltatják magukat mint nyolc osztálynál magasabb iskolázottsággal nem rendelkező személyek. Ennek alapján a jegyző megállapítja a jogosultság meglétét, és erről az óvodát is értesíti. Az óvoda feladata a beiratkozás és a rendszeres óvodába járás igazolása. Ennek hiányáról vagy meglétéről értesíti a jegyzőt, aki az utóbbi esetén intézkedik a támogatás folyósításáról. Emellett a jegyző feladata az Államkincstár és az önkormányzat közötti, programmal összefüggő pénzmozgások adminisztrálása.

Az egész folyamatban egyetlen szakmai ágensnek sincs szerepe. Még az óvoda feladata is kimerül abban, hogy regisztrálja a rendszeres óvodába járás kritériumainak teljesülését. A program az óvónőknek sem szán semmilyen szakmai szerepet. Mármost mindabból, amit a kiegészítő elemek szükségességéről elmondtunk, nyilvánvaló, hogy ezzel nem lehetünk elégedettek. A program szakmai kiegészítő elemeire nagyon nagy szükség volna. Ezek működtetése és szakmai standardjainak betartatása természetesen nem lehetséges e tökéletesen decentralizált formában.

A jelenlegi adminisztratív háttér mellett szükség lenne egy országos szakmai lebonyolító szervezet közbeiktatására is, amely egységes szakmai irányelveket fogalmaz meg, és szakmai támogatást nyújt a programban résztvevők számára; képes megtalálni a helyi szakemberek között a legalkalmasabb embereket, akikre támaszkodva meg lehet szervezni a helyi program működését; képzéseket nyújt, és szakmai segédanyagokat bocsát a résztvevők rendelkezésére; folyamatosan begyűjti a visszajelzéseket (különösen a helyi jó gyakorlatokat), és ezeknek a tapasztalatait becsatornázza a program standard működésébe; továbbá egységes információs rendszert működtet a program működéséről, és folyamatosan gondoskodik a program értékeléséről.

A program információs hátterével nagyon komoly gondok vannak. A bajok nem az adott program sajátosságaiból, hanem általánosabb problémákból fakadnak. Abból, hogy az ország talán legértékesebb erőforrásának, a kisgyermek „állományának” a nyilvántartása sok szempontból nem megfelelő Magyarországon.

(i) Sem helyi, sem országos szinten nem létezik semmilyen nyilvántartás az 5 éven aluli óvodáskorú gyermekekről. Ennek hiányában általában sem lehet megmondani, hogy egy tetszőleges településen lakó gyermekek körében mekkora az óvodáztatási arány, s így természetesen a célcsoportra nézve sem lehet ilyen adatot megadni.

(ii) Nem áll rendelkezésre az óvodák fizikai állapotának és költségvetési helyzetének részleteire kiterjedő egységes regiszter.

(iii) Az intézményszintű oktatási statisztikai rendszer (a KIRSTAT) nem tudja kezelni azt a fontos és nagyon gyakori esetet, ha egy adott településen lakó gyermekek más településekre járnak át óvodába. Emiatt a helyi szintű óvodáztatási arányok kiszámítása elvileg is megoldhatatlan, hiszen a nevező és a számláló (azon gyerekek száma, akiknek óvodába kellene járniuk és akik ténylegesen óvodába járnak) nem adható meg azonos területi egységre.

(iv) Mivel intézményszinten ez a probléma nagyon nehezen orvosolható – esetenként kezelhetetlenül sok „honnan-hova” kapcsolatot kellene regisztrálni –, a megoldást nem az intézményszintű statisztikai rendszerben (a KIRSTAT-ban), hanem az egyéni szintű tanulói regiszterben (a KIRTAN-ban) kellene megtalálni. A megoldás kulcsa az lehetne, hogy az egységes tanulói azonosítót nem az általános iskola első osztályába való belépéskor, hanem az óvodába járás potenciális alsó korhatárától, egységesen 3 éves kortól kellene kiosztani. Ez megteremtené annak lehetőségét, hogy a lakóhely és az óvoda településének kapcsolatát a rendszerben nyilvántartsák. Az adatvédelmi problémák kezelése szempontjából ez semmilyen különbséget nem jelentene az általános iskolások esetében ma is érvényben lévő rendszerhez képest, ahol a beíratott gyermekek születési évét, nemét, lakcímét és iskolájának adatait, az érintett iskolája számára személyre azonosítható módon, bármely más felhasználó számára anonimizált módon, teljes körűen nyilvántartják.

(v) A halmozottan hátrányos helyzetű iskolások és óvodások egyéni szintű regisztrációja – a törvényi szabályozás anomáliái miatt – nem a megfelelő helyre (az óvodákhoz és az iskolákhoz) van telepítve, hanem a jegyzőhöz. Ahelyett, hogy az oktatási intézmények kérnének a beiratkozásnál – nem kötelező érvénnyel – minden szülőtől iskolai végzettségi adatokat, a jelenlegi törvényi szabályozás annak az eljárásmodnak a követését írja elő, hogy az érintett szülő kezdeményezze saját maga regisztrációját nyolc osztálynál nem magasabb iskolázottságú szülőként a jegyzőnél, amennyiben halmozottan hátrányos helyzetűként kíván gyermeke után meghatározott előnyökből részesedni. Ez a rendszer két szempontból is kontraproduktív: egyrészt magas szintű informáltságot és aktivitást feltételez épp annál a társadalmi rétegnél, ahol az informáltság és aktivitás a társadalom átlagához képest a legalacsonyabb; másrészt társadalmi szempontból megbélyegző információ szolgáltatását várja a szülőtől annak fejében, ha gyermekei számára előnyökhöz akar jutni. A probléma megoldása az lenne, ha minden szülőtől

kérnének – akár nem kötelező érvénnyel – ilyen információkat (ez elvonná a stigma életét), illetve ha az információ nyújtása az oktatási intézményekben automatikusan megtörténhetne (ez nem igényelné senki részéről különlegesen informált és proaktív hozzáállást). Mindennek hiányában nem meglepő, hogy a független adatforrásokra támaszkodó becslésekhez mérten e rosszul megtervezett rendszer durván alulbecsüli a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek számát.

(vi) A halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek (óvodások és iskolások) nyilvántartása az adott rendszeren belül sem megfelelő, ugyanis nem teszi lehetővé az óvodások esetében a KIRSTAT rendszer keretében az egyes óvodákon belül korévenként nyilvántartott gyerekek megbontását halmozottan hátrányos helyzetű (hhh) és nem-hhh óvodásokra. Az adathiány megoldása egyszerű lenne: a KIRSTAT rendszerben az óvodákat dezaggregáltabb információk szolgáltatására kellene kötelezni. Ennek hiányában az óvodáztatási támogatási program értékelését nem lehet közvetlen módon, sem helyi, sem országos szinten elvégezni.

Összegezve: az óvodáztatási támogatási program, bár irányultságát és céljait tekintve helyes programnak tekinthető, megvalósításának részleteit tekintve oly sok kívánnivalót hagy maga után, hogy csak igen mérsékelt hatást várhatunk tőle, és azt is az óvodai férőhelyekkel jól ellátott településeken (vagy a zsúfoltság növelése árán). A megvalósítás egyes hiányosságai – mindenekelőtt a kiegészítő program-elemek hiánya és az információs háttér fogyatékosai – nem az óvodáztatási program hibáinak tulajdoníthatók, hanem a kis gyermekkorú érintő oktatás- és társadalompolitika teljes széttagoltságának. Az óvodáztatási támogatási program hiányosságai – mint cseppben a tenger – világosan mutatják a kis gyermekkorú érintő társadalompolitika alapvető problémáját: a világos vízió és az egységes koncepció hiányát. Ami a szorosan vett programdesign és -megvalósítást illeti, azt kell hangsúlyoznunk, hogy milyen sok múlik az ösztönzők megfelelő megtervezésén és kikísérletezésén, továbbá hogy milyen fontosak a megvalósítás szakmai részletei. A program, sajnálatos módon, e szűkebbre vett kritériumok alapján sem állja ki a próbát. Az információs háttér súlyos fogyatékosai végül nehezen elhárítható akadályokat gördítenek a program értékelésének útjába.

A következő részben, a rendelkezésre álló összes mikroszintű tényadat birtokában megpróbáljuk elvégezni ezt a feladatot. Az elemzés azt is példázni fogja, hogy a társadalompolitika információs rendszerének hiányosságai miatt csak közelítések, pótmegoldások kerülőútján lehet a program értékeléséhez szükséges empirikus bizonyítékokat előállítani.

III. RÉSZ: AZ ÓVODÁZTATÁSI TÁMOGATÁSI PROGRAM HATÁSÁNAK ÉRTÉKELÉSE

1. ADATOK ÉS MÉRÉSI STRATÉGIA

Egy program hatása a program megvalósítása után mért eredményekkel ragadható meg, amennyiben összehasonlítjuk ezeket azokkal az eredményekkel, amelyek a program hiányában alakultak volna ki. A hatás tehát egy tényleges állapot (a program utáni állapot) és egy hipotetikus (ún. tényellentétes feltételezésen nyugvó) állapot összehasonlításán alapul. Az óvodázási támogatás hatása a korcsoportos óvodáztatási arányokban mérhető, vagyis abban, hogy az adott korcsoportba tartozó gyermekek hányad része jár óvodába. Ebben a fejezetben röviden bemutatjuk az óvodáztatási támogatási program hatásvizsgálatának elvi problémáit, az általunk alkalmazott mérési stratégiát, a nem megfelelő

részletezettségű adatok okozta problémákat, az azokra adott válaszainkat, továbbá rövid leírást adunk a felhasznált adatok forrásairól.

Minden hatásvizsgálat alapvető problémája, hogy hogyan méri a tényellentétes állapotot. A legtisztábbak a tervezett véletlenszerű kísérletek, amikor a potenciális résztvevők egy véletlenszerűen kiválasztott csoportja vehet csak részt a programban, a többiek (a véletlenszerűen kiválasztott kontrollcsoport tagjai) nem vehetnek részt. Nem kísérleti esetben a részvétel nem véletlen kiválasztáson alapul, hanem a potenciális résztvevők döntésének az eredménye (a körülmények függvényében). A nem kísérleti hatásvizsgálatok módszertani szempontból problematikusabbak és sokszor bonyolultak. Bár a tervezett kísérletek jelentik az ideális mérési helyzetet, szerencsés esetben, megfelelő módszerekkel a nem kísérleti esetek hatásvizsgálatai is mérni tudják egy-egy program hatását.

Az óvodáztatási programban nem véletlenszerű volt a részvétel, így a program értékelése nem kísérleti elven nyugvó hatásvizsgálatot igényel. Az ezzel járó módszertani problémák mellett az óvodáztatási program hatásvizsgálatának a program információs hátterének fogyatékoságai miatt is jelentős nehézségekkel kellett megbirkóznia.

Mielőtt rátérnénk az adatok és a mérési stratégia ismertetésére, érdemes elképzelni egy olyan helyzetet, amely ideális körülményeket biztosítana a program hatásának megbízható mérésére. A gondolat-kísérletben Magyarország településeit véletlenszerűen két részre osztjuk. A települések egyik részében bevezetjük a programot. Ezeket a településeket kezelt településeknek, illetve kezelt csoportnak nevezzük. A véletlenszerűen kiválasztott települések másik részében nem vezetjük be a programot. Ezek lennének a kontrolltelepülések. A program bevezetése után néhány évvel a települések mindegyikében összeszámoljuk az ott lakó 3, illetve 4 éves gyermekeket, és mindegyikükről rögzítjük, hogy jár-e óvodába (akár az adott településre, akár máshova). A vizsgált eredményváltozók a korcsoportos település-szintű óvodáztatási arányok, amelyek azt mérik, hogy az adott településen a 3, illetve 4 évesek hány százaléka jár óvodába. A program átlagos hatását a kezelt települések átlagának és a kontrolltelepülések átlagának az összehasonlításával mérjük. A gondolat-kísérletben a körzetek „kezelt”, illetve „kontroll” csoportokba történő véletlenszerű besorolása miatt a program átlagos hatása torzítatlanul becsülhető, mert a két csoport egyébként minden más tekintetben nagyon hasonló. Közvetlen hatást a 3 és 4 éves kori óvodáztatási arányokban várhatunk, hiszen az ő családjaik részesülhettek a támogatásban. Az idősebb korosztályokra nem várunk közvetlen hatást, de elvileg lehetséges közvetett hatás, ha megnő a fiatalabbak óvodáztatása, de férőhelyhiány miatt ez az idősebbek kiszorításával jár (pl. korábbi beiskolázás útján).

Az óvodáztatási támogatás programot Magyarország valamennyi településén elindították 2009-ben. Nem volt tehát olyan véletlenszerűen (vagy egyéb módon) kiválasztott település, ahol ne lehetett volna támogatásért folyamodni. Voltak azonban olyan települések, amelyekben senki sem vette igénybe a támogatást. Adataink szerint ezeken a településeken is éltek olyan gyermekek, akiknek a családja jogosult lehetett a támogatásra. Ezeken a településeken azért nem részesült senki a támogatásból, mert az ott lakó szereplők (igényjogosult családok, óvodák, jegyzők stb.) nem hozták meg a támogatás igénybevételeéhez szükséges döntéseket. Ezek a települések nem kísérleti kontrolltelepüléseknek tekinthetők. A nem kísérleti kontrolltelepülések sok mindenben különböznek a kezelt településektől.

Nem kísérleti kontrollcsoportok esetén az átlagok egyszerű összehasonlítása félrevezető eredményekhez vezetne. Esetünkben például a kontrolltelepüléseken a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek aránya jóval alacsonyabb, és még ha ők kevésbé járnak is óvodába, a kontrolltelepüléseken akkor is magasabb az óvodáztatási arány. Az átlagok egyszerű összehasonlítása ekkor alulbecsüli a program hatását. Ha például a programnak semmi hatása nincs a halmozottan hátrányos helyzetűek óvodáztatási arányára, akkor a kezelt településeken alacsonyabb óvodáztatási arányt fogunk mérni, ami negatív

hatást sugallna – holott a valós hatás nulla. Ha a program kismértékben emeli a halmozottan hátrányos helyzetűek óvodáztatási arányát, akkor is könnyen lehet, hogy a program után is alacsonyabb lesz a kezelt településeken az óvodáztatási arány, ami ismét negatív hatást sugallna, holott a valós hatás kismértékű, de pozitív.

A nem kísérleti kontrollcsoportok ezért bonyolultabb elemzést követelnek. Ezek közül a leggyakrabban használt módszerek a párosításon alapuló módszerek és a diff-in-diffs („különbségek különbsége”) módszerek. Ebben a tanulmányban a diff-in-diffs módszert alkalmazzuk, amelynek lényege az, hogy a program utáni különbségek egyszerű összehasonlítása helyett a program előtti óvodáztatási arányhoz viszonyított változást hasonlítjuk össze a kezelt csoport és a kontrollcsoport között.

Az óvodáztatási támogatási program értékelésekor alkalmazott eljárásunk ennél összetettebb. Először is, a kezelt csoportot (azokat a területi egységeket, ahol volt olyan gyermek, aki támogatásban részesült) tovább bontottuk a részvételi arány alapján alacsony, közepes és magas részvételi arányú csoportokra. Ezek a csoportok a „kezelés intenzitása” szerinti csoportoknak tekinthetők, és a magasabb részvételi arányú csoportokban nagyobb hatást várunk. A nem kísérleti alapon nyugvó módszer érvényességét támasztja alá, ha a becslések valóban növekvő hatást mutatnak a magasabb részvételi arány függvényében. Másodszor, az átlagok egyszerű összehasonlítása mellett panelregressziókban is megvizsgáljuk a hatásokat. A regressziókban a megfigyelési egységek a legkisebb területi egységek, ahol a „kezelést” értelmezni lehet. Ideális esetben ezek az egyedi települések. A mi esetünkben a legkisebb értelmezhető területi egységeket úgy kapjuk meg, ha meghatározott településeket ún. óvodakörzeteké vonunk össze. Az elemzés során ezeket a körzeteket követjük hosszabb időn át. (Az összevonások indokáról és elveiről ezen a fejezeten belül, a későbbiekben részletesen beszámolunk.) A panelregressziók lehetőséget adnak úgynevezett fix hatások kontrollálására, amelyekkel kiszűrhető az összes olyan időben állandó különbség, amely torzíthatja a hatás becslést. Harmadszor: a körzeteket óvodai férőhely-ellátottság alapján is megkülönböztettük egymástól. A programtól jelentős hatást csak megfelelő óvodai férőhelyek biztosítása esetén várhatunk. Ennek a hipotézisnek a tesztelésére a panelregressziókat a férőhely-ellátottsági mutatóval kombináltan (úgynevezett interakciós modellek keretében) is megbecsültük.

A rendelkezésre álló adatok hiányosságai megnehezítik a mérési stratégia követését. Ideális esetben településszintű elemzést végeztünk volna: azt vizsgáltuk volna, hogy a települési támogatási arány függvényében (kontrollcsoport versus alacsony, közepes vagy magas részvételi arány) hogyan változik az óvodáztatási arány a településen lakó 3, 4 stb. évesek körében. Az alapvető probléma az, hogy ma Magyarországon nem tudható, hogy egy adott településen lakó 3, 4 stb. évesek közül hányan járnak óvodába.

Koréves településszintű népességadatok a KEK KH (az Állami Népesség-nyilvántartó Hivatal jogutódja) által gyűjtött továbbvezetett népességadatokból nyerhetők. Ezek az adatok az adott év január elsején betöltött korév szerint mutatják a települések állandó népességét. A koréves óvodáztatási arány képzéséhez ez a népesség szolgáltatja a nevezőt. A számláló a közülük óvodába járók száma lenne, ez az adat azonban településszinten nem ismert. Ismertek viszont Magyarország óvodáinak létszámadatai koréves bontásban.

Az óvodások számára vonatkozó adat forrása a Köznevelési Információs Iroda által gyűjtött egységes óvodai-iskolai adatbázis: a KIRSTAT. A KIRSTAT megfigyelési egysége az óvoda, és sok változót tartalmaz ezen a szinten, többek között az óvodások számát korévenként. Az életkor definíciója eltér a korcsoportos népességadatok definíciójától (az adott évben bizonyos életkort betöltő gyermekek), ezért az adatok összekötésénél ezt megfelelő módon korrigáltuk (a népességadatokat egy korévvvel elcsúsztattuk). Az egyes településeken óvodába járók számából nem következtethetünk arra, hogy a települé-

sen lakó azonos korú gyermekek közül hányan járnak óvodába. Az egyik probléma az, hogy nem minden településen van óvoda. A másik probléma pedig az, hogy adott településekről járhatnak máshova is a gyerekek óvodába. Az KIRSTAT-ban nincs információ az óvodások számáról lakóhely szerinti bontásban.

A probléma megoldására olyan körzeteket kellett definiálnunk, amelyekben van legalább egy óvoda, és az óvodások ingázása (településközi mobilitása) szempontjából viszonylag zártnak tekinthetők. Ez utóbbi azt jelenti, hogy az adott körzet településein lakó gyerekek túlnyomó többsége (ideális esetben mindegyike) a körzeten belül jár óvodába, és megfordítva, a körzetben található óvodá(k)ba járó gyermekek túlnyomó többsége (ideális esetben mindegyike) a körzeten belül lakik. A körzetek kialakításánál ezen kívül az is szempont volt, hogy legyen megfelelő számú olyan körzet, ahol senki nem vett igénybe óvodáztatási támogatást (hogy legyen kontrollcsoport), és hogy a többi körzet között legyen megfelelő heterogenitás a résztvevők arányában (hogy legyen elegendő különbség az alacsony, a közepes és a magas intenzitású „kezelés” között).

A körzeteket az óvodások és kisiskolások ingázási adatai alapján alakítottuk ki, a Breadth-first search of connected components nevű gráfelméleti algoritmus segítségével. Az óvodai ingázásokról saját adatfelvétel alapján rendelkezünk információval. Valamennyi község jegyzőjét megkérdeztük a településén lakó óvodáskorú gyermekek számáról, továbbá arról, hogy közülük hányan járnak óvodába, illetve hányan járnak az adott településen található óvodá(k)ba (ha vannak ilyenek). Ha a gyerekeik egy része más településekre járt óvodába, akkor azt kérdeztük meg, hogy melyek ezek a települések. Részletesebb információkat nem állt módunkban beszerezni, és az így kapott információk is igen hiányosak voltak. Az óvodások ingázási adatait ezért kiegészítettük a kisiskolások ingázási adataival. Ezek az adatok a 2006. évi országos kompetenciamérés 4. évfolyamos tanulóinak egyéni adatbázisából származnak, ahol több mint 90 ezer tanulóról tudtuk a lakóhelyének és iskolájának az irányítószámát. Ezen adatok alapján meghatározható az egyes irányítószám-körzetekből a többi irányítószám-körzetbe ingázó kisiskolások száma. A körzetek kialakításának algoritmus a két adatforrás alapján becsült településközi ingázások gyakoriságát vette figyelembe, és azokat a településeket vonta össze, amelyek között egy megadott küszöbértéknél többen ingáztak valamelyik irányba.

Az összevont körzetek két szempontból is tökéletlenek. Először is, egyes körzetek „túl nagyok” is lehetnek. A probléma természetéből adódóan a települések összekapcsolása láncszerűen is történhet, és ezért olyan települések is egy körzetbe kerülhetnek, amelyek nagyon messze vannak egymástól és nyilvánvalóan senki nem ingázik az egyikből a másikba. Ha pl. A-ból ingáznak B-be, B-ből C-be, C-ből pedig D-be, akkor a négy település akkor is egy körzetbe tartozhat, ha A és D nagyon messze van egymástól. Másodszor, az adatok tökéletlensége és a nem nulla ingázási küszöbérték miatt egyes körzetek lehetnek „túl kicsik”. Lehetséges például, hogy az általunk egy településből állónak tekintett körzeteknek valójában vannak ingázási kapcsolataik, csak azok az adatokban nem szerepelnek vagy a küszöbérték alatt vannak. Ez kistépülések esetén lehet igazán jelentős probléma, ahol a kis számok miatt az, hogy egy évben az adataink semmilyen vagy csak nagyon kis mértékű ingázást mutatnak, nem jelenti azt, hogy ez más években is így van. A két probléma relatív jelentősége szorosan összefügg a választott küszöbértékkel (ami felett mért ingázás esetén azonos körzetbe tartozónak tekintünk két települést). Az alacsonyabb küszöbértékek zártabb területi egységeket adnak, de inkább vezetnek irreálisan nagy, láncszerű körzetekhez. A magasabb küszöbértékek kevésbé vezetnek nagyon nagy körzetekhez, de ez a körzetek zártságának a rovására megy. A hatásvizsgálat szempontjából a zártság fontosabb szempont, ezért az elemzés során egy viszonylag alacsony (15 százalékos) küszöbértékkel dolgoztunk, de az eredmények alternatív küszöbértékek mellett sem különböztek egymástól lényegesen.

Magyarország 3164 települését 1071 körzetté vontuk össze. A körzetek jelentős része (890 körzet) egyetlen településből áll, de van két irreálisan nagy, több száz, láncszerűen összekapcsolódott telepü-

lésből álló körzet is (egyikbe tartozik pl. Budapest és négy megyeszékhely). Az irreálisan nagy körzeteket a többihez hasonlóan kezeltük az elemzés során, de kizárásukkal is megbecsültünk minden hatást. Az eredmények nagyon hasonlóak voltak, akár bevontuk, akár kizártuk őket az elemzésből.

A programban való részvételről rendelkezésre álló adatokat településszinten kaptuk meg a Magyar Államkincstártól. A félévenkénti folyósítási adatok minden egyes településre nézve tartalmazták a kifizetett pénzösszeget, valamint az újonnan beíratott gyerekek után, a Gyvt 20/C § (1a) jogcíme alapján, illetve a korábban beíratott gyerekek után, a Gyvt 20/C § (1b) jogcíme alapján történt kifizetések számát. Az újonnan beíratottak (az „1a” csoport) számára a Gyvt. 20 ezer forintos, a többiek („1b”) számára 10 ezer forintos támogatást ír elő. A gyakorlatban azonban az „1a” kategóriásként nyilvántartott támogatottak között is voltak olyanok, akik csak 10 ezer forintot kaptak, valószínűleg a két kategóriába való besorolás bizonytalanságai miatt (például a program bevezetésekor már óvodába járók 10 ezer forintot kaphattak, de nagy részüket „1a” kategóriába soroltak a jegyzők, hiszen először kaptak támogatást). Az adatok alapján azonban ki tudtuk számítani azoknak az „1a” jogcímen támogatottaknak a számát, akik után 20 ezer forintos támogatást folyósítottak, akik tehát bizonyosan újonnan beóvodázott gyerekeknek tekinthetők. Az elemzés során a program intenzitását csakis ez utóbbi, pontosan értelmezhető adat segítségével mértük. A 7. táblázat tartalmazza a félévenkénti támogatási adatokat országos összesítésben.

7. táblázat: Az óvodáztatási támogatási program keretében történt kifizetések száma, a kifizetések jogcíme és a kifizetések tényleges összege szerint, félévenként, 2009-2010-ben

Félév	A kifizetések száma a kifizetés jogcíme és tényleges összege szerint		„1a” és „1b” típusú kifizetések összesen		Összes kifizetés millió Ft-ban
	Gyvt. 20C §(1a) *		Gyvt. 20C §(1b)		
	20e Ft/fő	10e Ft/fő	10e Ft/fő		
2009/1	1 389	8 545	544	10 478	119
2009/2	3 305	4 210	7 814	15 329	186
2010/1	4 095	2 196	13 786	20 077	241
2010/2	4 276	1 511	15 197	20 984	253

*A Gyvt. 20C §(1a) az óvodáztatási támogatás „első alkalommal” való folyósítására vonatkozik és 20 ezer Ft kifizetését írja elő. A valóságban ezzel szemben az (1a) bekezdésre való hivatkozással egyaránt voltak 10 és 20 ezer forintos kifizetések. A program keretében újonnan beóvodáztatott gyermekek számára csak ez utóbbi, pontosan értelmezhető adatot fogadtuk el. Az összes itt szereplő adat forrása: Magyar Államkincstár féléves, településsoros adatai.

A településenkénti támogatási adatokat az általunk definiált körzetekre aggregáltuk. A körzeteket a 2010. évi támogatási adatok alapján négy csoportra osztottuk. A „0” részvételi arányú kategóriába azok a körzetek kerültek, amelyekben nem igényeltek óvodáztatási támogatást újonnan beóvodázott gyermek után 2010-ben. Az „alacsony” kategóriába azok a körzetek kerültek, ahol a körzetben lakó 3-4 éves gyermekek több, mint 0, de legfeljebb 5 százaléka után igényeltek támogatást újonnan beóvodázott gyermek után 2010-ben. A „közepes” kategóriába az 5 és 20 százalék közötti körzetek, a „magas” kategóriába pedig a 20 százalékos arány fölötti körzetek kerültek. A „0” kategória a kontrollcsoport, az alacsony, közepes és magas kategóriák a „kezelt” csoportok, amelyekben a „kezelés” intenzitása (a programban való részvétel aránya) egyre magasabb. A 8. táblázat mutatja a körzetek eloszlását a négy kategóriában. A táblázat, a körzetek száma mellett, az adott körzettípusban élő 3-4 évesek gyermekek számát is mutatja 2008-ra (a program bevezetését közvetlenül megelőző bázisúvra).

8. táblázat: Az óvodakörzetek és a körzetekben élő 3-4 éves gyerekek megoszlása az óvodáztatási támogatás körzetszintű igénybevételi arányai szerint

Óvodáztatási támogatás igénybevételi arány*	Óvodakörzetek száma	3-4 évesek száma 2008-ban
0 %	445	18 300
0,1 – 5%	158	140 034
5,1 – 20%	269	25 893
20 % fölött	199	8 898
Összesen	1071	193 125

**A program keretében 2010-ben újonnan beíratott és 20 ezer forintos óvodáztatási támogatásban részesülő gyermekek száma / a körzetben élő 3-4 éves korú gyermekek száma*

A táblázat alapján a körzetek 40 százalékában senki nem részesült óvodáztatási támogatásban, ám ezek viszonylag kis méretű körzetek, hiszen a teljes 3-4 éves népesség kevesebb, mint 10 százaléka él bennük. Az alacsony részvételi arányú kategóriában jóval kevesebb körzet szerepel, de ezek a körzetek adják a 3-4 éves népesség háromnegyedét. A közepes részvételi arányú körzetekben 15 százalékuk, míg a magas részvételi arányú kategóriában mindössze 5 százalékuk él.

A népességre, az óvodások számára és a támogatottak számára vonatkozó adatok mellett az elemzésekhez két további változót is használtunk. Az első az iskolázatlan anyák által nevelt gyermekek aránya a körzetekben. A változó a 2001. január elsején a körzet településein lakó 3-7 éves, anyjával együtt élő gyermekek közül azoknak az arányát méri, akiknek az anyja 8 vagy annál kevesebb általános iskolai osztályt végzett. A forrás a KSH által a 2001. évi népszámlálás adatai alapján készített településsoros adatbázis, amely tartalmazza a gyerekek számát életkor és az anya iskolai végzettsége szerint. A másik változó az óvodai férőhely-ellátottság. Ez a KIRSTAT óvodai szintű adataiban meglevő „óvodai férőhelyek száma” (fizikai férőhelyek az óvodaépületekben) osztva a körzetben élő 3-6 éves gyermekek számával. Az óvodáztatási arányhoz hasonlóan ennél a változónál is jelentős mérési hibákat okoz a körzetek tökéletlensége, amit tovább fokoz az a probléma, hogy a 6 évesek körzetenként változó arányban járnak iskolába, így a nevező elvileg sem fedi le tökéletesen a potenciális óvodások számát. A mérési hibák miatt a tényleges férőhely-ellátottsági arányok helyett belőlük képzett kategóriákat használtunk az elemzésben.

2. AGGREGÁLT BECSLÉSEK A PROGRAM HATÁSÁRÓL

Először országos szintű becslést adunk a program valószínű hatásáról. Megvizsgáljuk a 3, illetve 4 éves korosztály országos óvodáztatási arányait a program bevezetését megelőző bázisévben (2008-ban) és a program második évében (2010-ben), amikor a program már túljuthatott a bevezetés kezdeti nehézségein. Majd a két év közötti óvodáztatási arány különbségeket összevetjük a megelőző, 2006/08-as időszak alatt tapasztalható hasonló változásokkal. Mivel a 2008 és 2010 közötti két évben az óvodáztatási támogatáson kívül más, országos jelentőségű, óvodáztatást ösztönző program nem volt Magyarországon, e különbségek különbségei (diff-in-diffs) mutatják azt a többletet – amelyet a közvetlenül megelőző periódus változásához képest – az óvodába beíratott gyerekek számának növekedésében a 2008 és 2010 közötti időszakban az óvodáztatási támogatási programnak sikerülhetett elérnie. A 2006 és 2008 között változásokat ellenőrző célból mutatjuk be: mivel a program előtti időszokról van szó, itt nem szabad jelentős növekedést tapasztalnunk. Ha mégis látnánk jelentős növekedést, az megkérdőjelezné,

hogy a 2008-2010 között tapasztalt esetleges növekedésnek valóban a program volt-e az oka. Az eredményeket a 9. táblázat tartalmazza.

A táblázatban az adott két periódus mindenkor báziséveinek abszolút létszámadataira vetítve, gyerek-számban mérve is megbecsültük, hogy az adott periódusok tárgyévére mennyivel változott (hány fővel nőtt vagy csökkent) a megfelelő bázisévhez képest az óvodába járók száma. A program hatásának a különbségek különbségeit (diffs-in-diffs) fogadtuk el. Eszerint a 3 évesek korcsoportjában nagyjából 900, a 4 évesek korcsoportjában nagyjából 550 gyerek, összesen pedig mintegy 1450 3-4 éves gyermek beíratását tulajdoníthatjuk a program hatásának. Ez azt jelenti, hogy ha nem lett volna óvodáztatási támogatási program, akkor körülbelül ennyi gyermek beíratása nem valósult volna meg.

Ha visszalapozunk a 7. táblázathoz, és kiszámoljuk, hogy a 2010. évben a program keretén belül összesen hány újonnan beiratkozott és a jogszabálynak megfelelően, 20 ezer forintnyi támogatásban részesült gyermek után igényeltek első alkalommal járó óvodáztatási támogatást – a pontos adat 8371 fő –, akkor megállapíthatjuk: a program keretében újonnan beíratott 3-4 éves korú gyermekek többségét (öthatodát) az óvodáztatási támogatástól függetlenül, amúgy is beíratták volna a szülei 3 vagy 4 éves korában az óvodába. A gyerekek egyhatoda (1453/8371) azonban minden valószínűség szerint az óvodáztatási támogatás hatására került ebben a korai életkorban óvodába.

9. táblázat: Országos becslés az óvodáztatási program hatására beíratott gyerekek számáról

Életkor	Vizsgált időszak	óvodáztatási arány, %		Δ %	Δ fő
		bázisév	tárgyév		
3 évesek	2006-2008	72,9	73,1	0,2	160
	2008-2010	73,1	74,2	1,1	1066
	diff-in-diffs	–	–	–	906
4 évesek	2006-2008	92,6	92,5	–0,1	–87
	2008-2010	92,5	93,0	0,5	460
	diff-in-diffs	–	–	–	547
3 és 4 évesek együtt	2006-2008	–	–	–	73
	2008-2010	–	–	–	1526
	diff-in-diffs	–	–	–	1453

Továbbra is országos szinten maradva, megvizsgáljuk azt is, hogy az óvodáztatási támogatás által érintett („kezelt”) csoportokban kimutatható-e a 2008 és 2010 közötti időszakban valamilyen érdemleges hatás a program által nem érintett csoporthoz (a kontrollcsoporthoz) képest, illetve hogy a program alkalmazásának intenzitása szerint megkülönböztetett csoportok között valóban a magasabb részvételi arányú csoportokban tapasztalunk-e nagyobb növekedést az óvodáztatási arányokban, mint az alacsonyabb részvételi arányú csoportokban. Ezt az összehasonlítást a 10. táblázatban végezzük el.

10. táblázat: Az óvodáztatási arány változása 2008 és 2010 között az óvodáztatási támogatás körzetszintű igénybevételi arányai szerint

Óvodáztatási támogatás igénybevételi arány*	3 évesek			4 évesek		
	2008	2010	Δ	2008	2010	Δ
0 %	78,1	80,0	1.9	77.9	76.6	−1.2
0.1 – 5 %	66,4	67,1	0.7	68.6	65.6	−2.9
5.1 – 20 %	87,3	87,4	0.1	86.5	84.3	−2.2
20 % fölött	85,9	96,6	10.7	88.6	93.3	4.6

*A program keretében 2010-ben újonnan beíratott és 20 ezer forintos óvodáztatási támogatásban részesülő gyermekek száma / a körzetben élő 3-4 éves korú gyermekek száma.

Az eredmények igazolják a várakozásainkat: az óvodáztatási arány jelentős növekedését egyedül a magas részvételi arányú csoportban tapasztaljuk, akár a program által nem érintett körzeteket (a kontroll-csoportot), akár az alacsonyabb részvételi intenzitású többi csoportot tekintjük viszonyítási alapnak. Ez a körülmény további bizonyítékként szolgál amellett, hogy az óvodáztatási arány országos növekedésében az óvodáztatási program ösztönző hatása valóban szerepet játszhatott.

Egy független adatforrásra támaszkodva, a továbbiakban megvizsgáljuk azt is, hogy az óvodáztatási támogatási program hatásai milyen mértékben koncentrálódnak azokra a körzetekre, ahol különböző arányban él a program által megcélzott, halmozottan hátrányos helyzetű népesség. A 2001. évi népszámlálás adatai megfelelő adatforrást jelentenek egy ilyen jellegű számítás alapjául. Minthogy az óvodáskorú gyerekek együtt élő szülei azonosíthatók, és az adatfelvétel teljeskörűsége miatt esetszámprobléma sincs, ezért kiszámolható egy megfelelő közelítő változó arra nézve, hogy az ország minden egyes településén – vagy bizonyos települések összevont halmazában (az óvodakörzetekben) – milyen arányban élhetnek a halmozottan hátrányos helyzetű óvodáskorú gyerekek. A szóban forgó proxy változó a 2001. január elsején a körzet településein lakó 3-7 éves, anyjával együtt élő gyermekek közül azoknak az arányát méri, akiknek az anyja 8 vagy annál kevesebb általános iskolai osztályt végzett. Ennek az információnak az alapján az óvodakörzeteket öt, nagyjából azonos számú csoportra (kvintilisre) osztottuk, és megvizsgáltuk, hogy a különböző kvintilisekben milyen mértékű óvodáztatási arány változást tapasztalhatunk 2008 és 2010 között. Ha az óvodáztatási támogatási programnak van hatása a 3-4 éves korúak beíratására, akkor arra számíthatunk, hogy inkább a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekeket nagyobb arányban tartalmazó kvintilisekben emelkednek meg az óvodáztatási arányok 2008 és 2010 között, nem pedig az alsóbb kvintilisekben.

A 11. táblázat mutatja az óvodakörzetek és a körzetekben élő 3-4 éves gyerekek megoszlását aszerint, hogy a körzetben élő óvodáskorú gyermekek közül hány százalékot képviselnek a 0-8 osztály végzettségű anyák gyermekei. A táblázatban feltüntettük azt az információt is, hogy a különböző kvintiliseken belül milyen alsó és felső küszöbértékek között mozog az óvodáskorú gyermekek körében a 0-8 osztályt végzett anyák gyermekeinek aránya. A két felső kvintilisben, ahol legalább minden második óvodáskorú gyermek olyan, hogy anyjának nincs 8 osztálynál magasabb iskolai végzettsége, nagyjából 40 ezer 3-4 éves korú gyermek (a korcsoport mintegy 20 százaléka) él.

11. táblázat: Az óvodakörzetek és a körzetekben élő 3-4 éves gyerekek megoszlása aszerint, hogy a körzetben élő óvodáskorú gyermekek közül hány százalékot képviselnek a 0-8 osztály végzettségű anyák gyermekei

Körzettípus 0-8 osztályt végzett anyák %-a alapján*	min – max értékek	Óvodakörzetek száma	3-4 évesek száma 2008-ban
alsó kvintilis	0 – 29 %	209	107 378
2. kvintilis	29 – 37 %	210	29 914
3. kvintilis	38 – 46 %	224	16 051
4. kvintilis	46 – 57 %	217	30 251
felső kvintilis	57 – 100 %	209	9 531
Összesen	1069	193 125	

* Az adat forrása: 2001. évi népszámlálás.

A 12. táblázat adatai igazolták a várakozásainkat: a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekeket magas arányban tartalmazó felső két kvintilisben emelkednek meg leginkább az óvodáztatási arányok 2008 és 2010 között. Az alsóbb kvintilisekben ehhez képest vagy nem következett be semmilyen változás, vagy a növekedés mértéke kisebb volt, vagy pedig csökkenés következett be. Ezek az eredmények is azt valószínűsítik, hogy az óvodáztatási támogatási programnak valóban volt hatása a halmozottan hátrányos helyzetű 3-4 éves korú gyerekek beíratására.

12. táblázat: Az óvodáztatási arány változása 2008 és 2010 között aszerint, hogy a körzetben élő óvodáskorú gyermekek közül hány százalékot képviselnek a 0-8 osztály végzettségű anyák gyermekei

Körzettípus 0-8 osztályt végzett anyák %-a alapján*	3 évesek			4 évesek		
	2008	2010	Δ	2008	2010	Δ
alsó kvintilis	79,1	80,2	1.0	100.0	100.0	–0.5
2. kvintilis	76,6	74,6	–2.0	93.4	93.3	–0.1
3. kvintilis	84,0	82,8	–1.2	96.7	98.1	1.4
4. kvintilis	75,7	80,9	5.2	98.6	100.0	1.4
felső kvintilis	67,5	73,2	5.7	90.5	95.9	5.4

* Az adat forrása: 2001. évi népszámlálás.

3. A PROGRAM HATÁSÁNAK REGRESSZIÓS ELEMZÉSE

A pontosabb mérés érdekében a program hatását körzetszintű panelregressziókban is megbecsültük. A panel adatbázist több mint ezer óvodakörzet egyenként tízéves idősorából állítottuk össze. Az óvodakörzetek olyan területi egységeket határoznak meg, amelyek az óvodások ingázása szempontjából viszonylag zártnak tekinthetők. A körzetek mérete között nagyok a különbségek, ezért minden regresszióban súlyoztunk a 3-4 évesek számával. Az eredményváltozók a 3, illetve 4 éves óvodáztatási ará-

nyok standardizált mérőszámai, a program hatását három magyarázó változóval mértük, és a regressziókban kontrolláltuk a körzet és az év fix hatásokat.

Az eredményváltozók alapja a 3, illetve 4 éves kori körzetszintű óvodáztatási arányok voltak, melyeket a körzeti óvodákba járó 3, illetve 4 évesek számának és a körzetben lakó 3, illetve 4 évesek számának hányadosaiként kaptunk meg. Amint arról az adatokról szóló fejezetben részletesen beszámoltunk, az óvodakörzetek lehatárolása tökéletlen becsléseken alapult, melynek következtében a körzetek csak viszonylag tekinthetők zártak, teljesen azonban nem. Emiatt számos körzet esetében előfordulhatott, az ily módon becsült óvodáztatási arányra 1-nél magasabb értéket kaptunk. A regressziós elemzésből kihagytuk azokat a körzeteket, ahol a becsült óvodáztatási arányszám értéke kiugróan magas (1-nél sokkal nagyobb) volt. A számítások egységessége érdekében valamennyi itt következő becslésből kihagytuk még azokat a körzeteket is, amelyekben az óvodai férőhely-ellátottsági adatok hiányosak voltak (ez utóbbi adatokra a következő fejezetben szereplő interakciós regressziókban lesz szükség). Adatproblémák miatt összességében az eredeti 1071 körzetből 44 körzetet kellett kihagynunk. Valamennyi becslésünk a fennmaradó 1027 körzet idősorának adatain alapul.

Óvodáztatási arány adataink még így – a durva outlierok kihagyása után – is jelentős mérési hibákkal terheltek. Ezek a mérési hibák az aggregált adatokban kiegyenlítődnek, az egyedi körzetszintű számításokban azonban nem, ami lehetetlenné teszi a becsült paraméterek természetes mértékegységben való értelmezését. A nyers óvodázási arányszámok helyett ezért azok standardizált értékeit szerepeltettük a regressziókban. A standardizált értékek az országos óvodáztatási arányhoz mérik az egyes körzetekben mért arányokat. Az átlagos érték 0, a szórás pedig 1 minden egyes évben.

A körzeteket a korábban tárgyalt módon, a programban való részvétel intenzitása alapján négy csoportra – 0 %-os, alacsony (0-5%), közepes (5-20%), illetve magas (20% feletti) részvételi arányú csoportra – osztottuk.

A program hatását a részvételi arány kategóriákból képzett dichotóm magyarázó változókkal mértük. A kihagyott kategória a 0 %-os részvételi arányú kontrollcsoport, a $T1$, $T2$ illetve $T3$ változók az alacsony, közepes, illetve magas részvételi arányú körzeteket jelölő dummy változók. $T1$, $T2$ és $T3$ értéke 1 a 2009-2010 közötti időszakban akkor, ha az adott körzet (a 2010-ben mért arányok alapján) a megfelelő részvételi arány kategóriába tartozott, és 0 minden más esetben (a programot megelőző valamennyi évben, és utána is, ha a körzet nem az adott típusba tartozott). k -val jelölve a körzeteket, t -vel az idősor éveit ($t = 2001-2010$), r_{2010} -zel pedig a 2010-ben mért részvételi arányokat, $T1$, $T2$, $T3$ definíciója képletben a következő:

$$T1_{kt} = \begin{cases} 0 & \text{ha } t \leq 2008 \\ 0 & \text{ha } t > 2008 \text{ \& } r_{2010} = 0\% \text{ vagy } r_{2010} > 5\% \\ 1 & \text{ha } t > 2008 \text{ \& } 0\% < r_{2010} \leq 5\% \end{cases}$$

$$T2_{kt} = \begin{cases} 0 & \text{ha } t \leq 2008 \\ 0 & \text{ha } t > 2008 \text{ \& } r_{2010} \leq 5\% \text{ vagy } r_{2010} > 20\% \\ 1 & \text{ha } t > 2008 \text{ \& } 5\% < r_{2010} \leq 20\% \end{cases}$$

$$T3_{kt} = \begin{cases} 0 & \text{ha } t \leq 2008 \\ 0 & \text{ha } t > 2008 \text{ \& } r_{2010} \leq 20\% \\ 1 & \text{ha } t > 2008 \text{ \& } r_{2010} > 20\% \end{cases}$$

A regressziókban körzetszintű fix hatások szerepeltetésével szűrtük ki az összes olyan, a körzetekre stabilan jellemző – megfigyelhető vagy nem megfigyelhető – tényező hatását az óvodáztatási arányokra, amelyek akár azon az úton, hogy hatással voltak a programban való részvételre, akár azon az úton, hogy a programtól független módon befolyásolták az óvodáztatási arányokat, torzíthatták volna becslési eredményeinket. A körzetszintű fix hatások szerepeltetése rendkívül fontos, hiszen – mint azt a 8. táblázat alapján láthattuk – a különböző részvételi arányú körzetek már csak méretüket tekintve is rendkívüli módon különböznek egymástól. Végül, az ország egészére jellemző trendeket évben mért időbeli fix hatások szerepeltetésével szűrtük ki.

Az alap regresszió képlete a következő:

$$y_{kt} = \beta_1 T1_{kt} + \beta_2 T2_{kt} + \beta_3 T3_{kt} + a_k + d_t + u_{kt} .$$

A képletben k jelöli a körzeteket ($k = 1, 2, \dots, 1027$), t jelöli az éveket ($t = 2001, \dots, 2010$), y_{kt} a függő változót, a 3 illetve a 4 évesek standardizált óvodáztatási arányát, a_k jelöli a körzet-szintű fix hatásokat, d_t az évben mért időbeli fix hatásokat, u_{kt} pedig a nem megfigyelhető heterogenitás körzetek között és időben változó komponensét. $T1$, $T2$ és $T3$ a program intenzitását mérő három dummy változó, β_1 , β_2 és β_3 pedig a program hatását mérni hivatott paraméterek. Ökonometria szöveghasználatával élve, ezek diff-in-diffs (különbségek különbségei) típusú paraméterek, és mindegyikük azt méri, hogy az illető körzettípusban mennyivel nagyobb átlagos óvodáztatási arány-változás ment végbe a tárgy és bázisidőszakok között a kontrollcsoportbeli tárgy- és bázisidőszak között mért átlagos változáshoz képest.

Formális jelöléssel, és eltekintve az időbeli fix hatásoktól: ha $\bar{y}_\tau^i$ -vel jelöljük az i -edik óvoda-körzettípus ($i = 0, 1, 2, 3$) τ periódusbeli ($\tau: t_0 = 2001-2008, t_1 = 2009-2010$) óvodáztatási arányának egyéb tényezők kiszűrése utáni feltételes várható értékét, és Δ^i -vel a tárgy- és bázisidőszakbeli feltételes várható értékek különbségeit ($\Delta^i = \bar{y}_{t_1}^i - \bar{y}_{t_0}^i$), akkor a β_i paraméterek e különbségek különbségeit mérik: $\beta_i = \Delta^i - \Delta^0$. Mindhárom paraméter a standardizált eredményváltozó mértékegységében szám-szerűsíti ezeket a hatásokat.

A 13. táblázat mutatja a becslési eredményeket. A regressziókban az eseteket a 3-4 évesek körzeten belüli számának 10 éves átlagával súlyoztuk, és a körzetekre klaszterezett standard hibákat becsültünk, amelyek bármilyen heteroszkedaszticitás és autokorreláció mellett konzisztensek.

13. táblázat: Az óvodázási támogatás hatása panelregressziókban

	Függő változó: standardizált óvodáztatási arány	
	3 évesek	4 évesek
T1	0,007	-0,064
	[0,111]	[0,102]
T2	0,393	0,297
	[0,090]**	[0,091]**
T3	1,008	0,902
	[0,159]**	[0,224]**
Körzet fix hatások	igen	igen
Év fix hatások	igen	igen
Megfigyelések száma	10214	10217
Körzetek száma	1027	1027
Belső R-négyzet	0,03	0,03

"Cluster" standard hibák a szögletes zárójelekben

* szignifikáns 5%-on, ** szignifikáns 1%-on

Az eredmények egyértelműek és nagyon hasonlóak a 3 és 4 évesek óvodai részvételét illetően. Az elméleti várakozásoknak megfelelően, a programban való részvétel arányának, a „kezelés intenzitásának” függvényében egyre erősödő hatásokat tudtunk kimutatni. Amíg az alacsony részvételi arányú körzetekben az óvodáztatási arányok változása nem különbözött a programot egyáltalán nem alkalmazó kontrollkörzetek esetében tapasztalttól, addig a közepes program-részvételi kategóriában a kontrollkörzetekénél 0.3-0.4 szórásegységgel nagyobb, a magas részvételi arányú körzetekben pedig a kontrollkörzetekénél már 0.9-1.0 szórásegységgel nagyobb óvodáztatási arány-változásokat tapasztaltunk. Mindez az óvodáztatási támogatási program valódi oksági hatásának jelenlétére utal.

4. A PROGRAM HATÁSA AZ ÓVODAI FÉRŐHELYEK FÜGGVÉNYÉBEN: REGRESSZIÓS ELEMZÉS

A II. részben több ízben is utaltunk a feltételekhez kötött készpénz-támogatási programok egy gyakori problémájára: a kínálati korlátok kezelésére. Az óvodáztatási támogatási program keresletösztönző program, melytől valódi hatásokat kevésbé várhatunk el akkor, ha a kínálat (az óvodai férőhelyek száma) nagyon korlátozott. Erős hatásokra pedig éppen ellenkező esetben – komolyabb férőhelybőség esetén – számíthatunk. Mivel az óvoda-körzetek férőhely-ellátottság szempontjából meglehetősen heterogének, a rendelkezésünkre álló adatok módot adnak rá, hogy ezeket a hipotéziseinket is ellenőrizzük.

Az óvodai férőhely-ellátottságot az óvodák által évente jelentett fizikai férőhelyek száma alapján mértük. A körzetben található óvodák 2008-ban jelentett férőhely-adatát összeadtuk és elosztottunk a körzetben lakó 3-6 évesek 2008. évi számával. Az arányszám azt mutatja, hogy a körzetben lakó 3-6 évesek mekkora hányada tudna óvodába járni, ha az óvoda kihasználná valamennyi férőhelyét. Minél alacsonyabb a mutató értéke, annál inkább férőhelyhiányról, minél magasabb, annál inkább férőhelybőségről beszélhetünk. A férőhely-adatok pontatlanságai és a körzetdefiníció tökéletlenségei miatt ezt a mutatót is komoly mérési hibák jellemzik. A nyers férőhely-mutató használatától ezért eltekintettünk, és helyette egy kevésbé zajos mutatót: a körzetek férőhely-ellátottság szerinti kategorizált értékeit (kvintiliseit) használtuk.

Az elemzés során a körzetek férőhely-ellátottság szerinti kategóriáit kombináltuk az óvodáztatási támogatási arányokból képzett – a „kezelés intenzitását” mérő – részvételi kategóriákkal. Hogy az eset-szám-problémákat elkerüljük, az alacsony és közepes részvételi arányú körzeteket összevontuk, s az így kapott három program-részvételi kategória mindegyikében öt férőhely-ellátottsági kategóriát vizsgáltunk. A kombinált kategóriákba sorolás eredményét a 14. táblázat mutatja.

14. táblázat: A körzetek és a 3-4 éves népesség megoszlása férőhely-ellátottság kategóriák és az óvodáztatási támogatásban újonnan részesültek aránya szerint

Óvodáztatási támogatás igény-bevételi arány*	Óvodai férőhely-ellátottsági kategóriák (kvintilisek)**					Összesen
	1	2	3	4	5	
	Körzetek száma					
0 %	61	75	77	95	116	424
0,1 – 20 %	85	98	100	81	52	416
20 % felett	59	28	32	30	38	187
Összesen	205	201	209	206	206	1027
	3-4 éves népesség száma (fő)					
0 %	3 254	4 069	4 705	4 015	2 554	18 597
0,1 – 20 %	10 899	24 051	79 711	28 225	7 174	150 060
20 % felett	3 577	1 825	1 487	1 346	1 842	10 076
Összesen	17 729	29 945	85 903	33 587	11 570	178 734

*A program keretében 2010-ben újonnan beíratott és 20 ezer forintos óvodáztatási támogatásban részesülő gyermekek száma / a körzetben élő 3-4 éves korú gyermekek száma.

**Körzeti férőhelyek száma / körzetben lakó 3-6 évesek száma. 1 = alsó kvintilis, 2, 3, 4 = 2., 3., 4. kvintilis, 5 = felső kvintilis.

A program férőhely-ellátottság kategóriák szerint megbontott hatását az alap panelregresszió interakciós változtatásával becsültük meg. A regressziókban a körzet és év fix hatások mellett a $T12$ és $T3$ program dummykat kombináltuk a férőhely-ellátottsági kategóriákat megkülönböztető dummy változókkal. A $T12$ dummy az alacsony és közepes összevont kategóriába tartozást jelzi 2008 után: $T12_{kt} = T1_{kt} + T2_{kt}$.

Az interakciós hatásokat mérő regresszió képlete a következő:

$$y_{kt} = \sum_{j=1}^5 \beta_j (T12_{kt} \times F_{jk}) + \sum_{j=1}^5 \gamma_j (T3_{kt} \times F_{jk}) + a_k + d_t + u_{kt}$$

A képletben k jelöli a körzeteket ($k = 1, 2, \dots, 1027$), t jelöli az éveket ($t = 2001, \dots, 2010$). A korábbiakhoz hasonlóan y_{kt} jelöli a 3, illetve a 4 évesek standardizált óvodáztatási arányát, a_k jelöli a körzetszintű fix hatásokat, d_t az évben mért időbeli fix hatásokat, u_{kt} pedig a nem megfigyelhető heterogenitás körzetek közt és időben változó komponensét. $T12$ és $T3$ a program intenzitását mérő két dummy változó. Az újdonság az interakciók szerepeltetése: az F_{jk} változók olyan dummy változók, amelyek 1-es értéket vesznek fel ha a k -adik körzet a j -edik férőhely-ellátottsági kategóriába tartozik ($j = 1, 2, \dots, 5$), 0-át, ha nem.

A β_j paraméterek mérik a program hatását a j -edik férőhely-ellátottsági kategóriába tartozó alacsony/közepes részvételi arányú körzetekben. β_1 például azt méri, hogy a leginkább férőhelyhiánnyal jellemezhető alacsony/közepes részvételi arányú körzetekben átlagosan mennyivel volt magasabb az óvodáztatási arány 2009-2010-ben a korábbi évek átlagához képest, ahhoz viszonyítva, ahogyan a két periódus közti különbség alakult a kontroll (0 részvételi arányú) körzetekben. Hasonlóképpen, β_5 azt méri, hogy a leginkább férőhely-bősséggel jellemezhető alacsony/közepes program-részvételi arányú körzetekben mekkora volt a két periódus közti különbség a kontroll körzetekben tapasztalható különbségekhez képest. A γ_j paraméterek analóg módon mérik a program hatását a j -edik férőhely-ellátottsági kategóriába tartozó, magas részvételi arányú körzetekben. Valamennyi paraméter a standardizált eredményváltozóban mért különbséget mutatja.

A becslési eredményeket a 15. táblázat tartalmazza. A regressziókban az alap regressziókhoz hasonlóan az eseteket a 3-4 évesek körzeten belüli számának 10 éves átlagával súlyoztuk, és a körzetekre klaszterezett standard hibákat becsültünk, amelyek bármilyen heteroszkedaszticitás és autokorreláció mellett konzisztensek.

Az eredmények ismét nagyon hasonlóak a 3, illetve 4 évesek esetében. Az alacsony/közepes program-részvételi arányú körzetekben a becsült hatás általában nulla (statisztikai értelemben nem szignifikáns) vagy egyenesen negatív az első négy férőhely-ellátottsági kategóriában. A jelentős férőhelybősséget mutató 5. kategóriában azonban a becsült hatás jelentős, csaknem 2 szórásegységnyi, és statisztikailag erősen szignifikáns. A magas részvételi arányú körzetekben szinte mindegyik férőhely-ellátottsági kategóriában jelentősen nőtt az óvodáztatási arány, a férőhelyekkel legjobban ellátott körzetekben ez a növekedés többszörösen meghaladta a többi körzet átlagát.

Az eredmények egyrészt igazolják várakozásainkat, másrészt pedig fontos új összefüggésekre hívják fel a figyelmünket. Az a tény, hogy egy keresletösztönző program leginkább a kínálati korlátok hiányában képes produkálni a legnagyobb hatásokat, nem meglepő. Az viszont meglepő eredmény, hogy a magas program-részvételi arányú körzetekben – ahol a 3-4 évesek körében magas lehet az igényjogosultak aránya –, még férőhelyhiány esetén is növekedett az óvodába járó gyermekek aránya. Ez arra utal, hogy az óvodáztatási támogatás mint készpénzes ösztönző még ilyen kedvezőtlen körülmények között is hatással van a szegény családok óvodáztatási döntéseire, továbbá hogy a férőhelyhiányos óvodák nem tudván ellenállni ennek a nyomásnak, a zsúfoltság növelése árán – minden bizonnyal az óvodai szolgáltatások minőségének rontása révén – is teljesítik ezeket az igényeket. Ez a körülmény ismételt az óvodaépítés és férőhely-bővítés szükségességére hívja fel a figyelmet ezekben a körzetekben.

15. táblázat: Az óvodáztatási támogatási program hatása az óvodai férőhely-ellátottság függvényében (interakciós regressziós becslések)

		Függő változó: standardizált óvodáztatási arány	
		3 évesek	4 évesek
T12 × férőhely-ellátottság, 1. kvintilis	férőhelyhiány	0,188	-0.001
		[0,334]	[0.294]
T12 × férőhely-ellátottság, 2. kvintilis		0,051	-0.066
		[0,069]	[0.077]
T12 × férőhely-ellátottság, 3. kvintilis		-0,068	-0.123
		[0,065]	[0.054]*
T12 × férőhely-ellátottság, 4. kvintilis		0,005	-0.037
		[0,068]	[0.056]
T12 × férőhely-ellátottság, 5. kvintilis	férőhelybőség	1,932	1.825
		[0,398]**	[0.446]**
T3 × férőhely-ellátottság, 1. kvintilis	férőhelyhiány	0,728	0.598
		[0,116]**	[0.122]**
T3 × férőhely-ellátottság, 2. kvintilis		0,573	0.349
		[0,109]**	[0.099]**
T3 × férőhely-ellátottság, 3. kvintilis		0,668	0.401
		[0,170]**	[0.185]*
T3 × férőhely-ellátottság, 4. kvintilis		0,374	0.079
		[0,152]*	[0.153]
T3 × férőhely-ellátottság, 5. kvintilis	férőhelybőség	2,740	3.053
		[0,475]**	[0.661]**
Körzet fix hatások		igen	igen
Év fix hatások		igen	igen
Megfigyelések száma		10214	10217
Körzetek száma		1027	1027
Belső R-négyzet		0,08	0,09

"Cluster" standard hibák a szögletes zárójelekben

szignifikáns 5%-on, ** szignifikáns 1%-on

A fejezet lezárásaképpen, azt is hangsúlyoznunk kell, hogy mindezek a hatások – össz-hangban aggregált becsléseinkkel – a 3-4 éves korú gyerekek viszonylag kis hányadát érintik. A 14. táblázatban szürke árnyékolással kiemeltük azokat a körzet-típusokat, ahol komolyabb mértékű szignifikáns hatásokat találtunk. Ezekben a körzetekben a 3-4 éves korú gyermekek 10 százaléka él.

ZÁRÓ GONDOLATOK

A 2009 januárjában bevezetett óvodáztatási támogatási program teljesítménye nagyjából olyan, mint amilyenre bevezetésének körülményei alapján számíthattunk. Körülbelül 1500 3-4 éves korú gyerek beíratását segítette elő, ami nem kevés ugyan, de messze elmarad attól a nagyjából 9-10 ezres létszámtól, amennyivel több halmozottan hátrányos helyzetű gyerekeket kellene a jelenleginél – lehetőleg már 3 éves kortól – az óvodákba vonzani. Az elmaradás fő oka vélhetően az, hogy a szegény családok által sűrűbben lakott, óvoda nélküli vagy óvodai férőhelyhiányos településeken elmaradtak a szükséges férőhely-bővítő beruházások. Erős kínálati korlátok mellett pedig nem működhetnek jól a keresletösztönző programok. A kínálati korlátok elhárítása komoly tartalékokat rejt magában.

A program szakmai elmélyítése lenne a másik terület, ahol jelentős tartalékok vannak. A rendszeres óvodába járás ösztönzését feltétlenül össze kellene kapcsolni az óvoda és az érintett családok szociális távolságát oldó tevékenységekkel, valamint a szülői készségeket sokféle eszközzel támogató program-elemekkel. Fontos lenne, hogy az érintett szülők maguk is aktívan részt vegyenek ebben a folyamatban, hogy ők is megértsék a játékos tanulás, az írásbeliség, a könyvek, a rendszeres mesélés jelentőségét gyermekeik fejlődése szempontjából. Ha ehhez a szülői készségeket is fejleszteni kell, abban maguknak az óvodáknak is szerepet kellene vállalniuk.

A program ösztönzési rendszerében is van tere a fejlesztésnek. Az, hogy az alapértelmezésben készpénzes támogatás helyi döntéssel természetbeni juttatássá változtatható, ellentmond a készpénzfizetési transzfer programok alapgondolatának, amely szerint a legjobb ösztönző a pénz. A kifizetések késleltetése az ösztönzések ellen hat és nem szolgálja a készpénz-problémákkal küszködő családok gyerekeinek beíratását. Emellett valószínűleg érdemes változtatni a rendszeres óvodába járást ösztönözni hivatott kifizetések időzítésén és nagyságán is.

Végül pedig az óvodák világában is jobban kellene tudatosítani, hogy az iskolázatlan és szegény szülők kisgyermekének készségbeli lemaradásai nem valamiféle kezelhetetlen fátum következményei, hanem olyan hátrányok, amelyek szakértelemmel, gondos odafigyeléssel jelentősen csökkenthetők. A legnagyobb tartalékok talán épp ezen a területen vannak.

HIVATKOZÁSOK

- Autonómia Alapítvány [2010]: A 2009. január 1-től bevezetett óvodáztatási támogatás hatásvizsgálata. Megjelent: Gyerekesélyek Magyarországon. Budapest, 2010.
- Berlinski, S. – Galiani, S – Manacorda, M. [2008]: Giving Children a Better Start: Preschool Attendance and School-Age Profiles. *Journal of Public Economics*, Vol. 92. Iss. 5-6.
- Berlinski, S. – Galiani, S – Gertler, P. [2009]: The Effect of Pre-Primary Education on Primary School Performance. *Journal of Public Economics*, Vol. 93. Iss. 1-2.
- Biztos Kezdet [2010]: A Biztos Kezdet program hatásvizsgálata. kutatási összefoglaló.
http://www.biztoskezdet.hu/uploads/attachments/BK_HV_bemeneti_meres_jav2010okt.pdf.
- Britto, P. R. – Brooks-Gunn, J. [2001]: Beyond Shared Book Reading: Dimensions of Home Literacy and Low Income African American Preschoolers' Skills. *New Directions for Child and Adolescent Development*, Issue 92, Summer.
- Brooks-Gunn, J. [2003]: Do You Believe in Magic? What We Can Expect from Early Childhood Intervention Programs. *Social Policy Report*, Vol XVII. No. 1.
- Brooks-Gunn, J. – Markman, L. [2005]: The Contribution of Parenting to Ethnic and Racial Gaps in School Readiness. *The Future of Children*, Vol. 15 No. 1.
- Fiszbein, A. – Schady, N. [2009]: Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty. The World Bank, Washington.
- Hart, B. – Risley, T. [1995]: Meaningful Differences in the Everyday Experience of Young American Children. Baltimore, Brookes.
- Havas Gábor [2004]: Halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek és az óvoda. *Iskolakultúra*, 2004. 4. szám.
- Havas Gábor [2008]: Esélyegyenlőség, deszegregáció. Megjelent: Zöld könyv a magyar közoktatás megújításáért. Szerk: Fazekas Károly – Köllő János – Varga Júlia, Ecostat, Budapest.
- Heckman, J. J. [2006a]: Catch'em Young. *Wall Street Journal*, January 10, 2006.
- Heckman, J. J. [2006b]: Investing in Disadvantaged Young Children is an Economically Efficient Policy. presented at the Committee for Economic Development. The Pew Charitable Trusts, New York, January 10, 2006.
- Józsa Krisztián [2004]: Az első osztályos tanulók elemi alapkészségeinek fejlettsége. Egy longitudinális kutatás első mérési pontja. *Iskolakultúra*, 2004, 11. szám.
- Kertesi Gábor – Kézdi Gábor [2011]: The Roma/non-Roma Test Score Gap in Hungary. *American Economic Review*, Vol. 101. No. 3.
- Kézdi Gábor [2004]: Az aktív foglalkoztatáspolitikai programok hatásvizsgálatának módszertani kérdései. Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek, 2004/1.
<http://www.econ.core.hu/doc/bwp/bwp/bwp0402.pdf>
- Lee, V. – Burkam, D. [2002]: Inequality at the Starting Gate. Social Background Differences in Achievement as Children Begin School. Washington, DC: Economic Policy Institute.

- Lőrík József [1999]: A gyermeki szókincs vizsgálata. Megjelent: Diagnosztizálás, értékelés, minőségbiztosítás. Szerk: Földes Tamás, Sopron.
- Méhes Vera [2009]: Majdnem száz év. Borecky Ágnes beszélget Méhes Verával. Gondolat Könyvkiadó, Budapest.
- Neuman, S. B. [1996]: Children Engaging in Storybook Reading. Early Childhood Research Quarterly, Vol 11. Iss. 4.
- Neuman, S. B. [2006]: The Knowledge Gap. Megjelent: Handbook of Early Literacy Research. Vol 2. Szerk: Dickinson, D. K. – Neuman, S. B., The Guilford Press, New York – London.
- Neuman, S. B. – Roskos, K. [1990]: Play, Print, and Purpose: Enriching Play Environments for Literacy Development. The Reading Teacher, Vol. 44. No. 3.
- Neuman, S. B. – Roskos, K. [1993]: Descriptive Observations of Adults' Facilitation of Literacy in Young Children's Play. Early Childhood Research Quarterly, Vol. 8. Iss. 1.
- Neuman, S. B. – Roskos, K. [1997]: Literacy Knowledge in Practice: Contexts of Participation for Young Writers and Readers. Reading Research Quarterly, Vol. 32. No. 1.
- Réger Zita [1995]: Cigány gyermekek nyelvi problémái és iskolai esélyei. Iskolakultúra, 5. évf., 24. szám.
- Rolnick, A. – Grunewald, R. [2003]: Early Childhood Development: Economic Development with High Public Return. Region, December.
- Sénéchal, M. – LeFevre, J-A. [2001]: Storybook Reading and Parent Teaching: Links to Language and Literacy Levelopment. New Directions for Child and Adolescent Development, Issue 92, Summer.
- Waiting Rarely Works [2004]: Waiting Rarely Works: "Late Bloomers" Usually Just Wilt. American Educator. Vol. 28, Fall (written by the editors).
- Whitehurst, G. J. – Arnold, D.S. – Epstein, J.N. – Angell, A. L. – Smith, M. – Fischel, J. E. [1994]: A Picture Book Reading Intervention in Day Care and Home for Children from Low Income Families. Developmental Psychology, Vol. 30. No. 5.
- Zöld Könyv [2008]: Zöld könyv a magyar közoktatás megújításáért. Szerk: Fazekas Károly – Köllő János – Varga Júlia, Ecostat, Budapest.

4. HÁTTÉRTANULMÁNY: ELEMZÉS AZ ISKOLÁZTATÁSI TÁMOGATÁS BEVEZETÉSÉNEK TAPASZTALATAIRÓL (TÁRKI-TUDOK)

A jelentés a TÁRKI megrendelésére a 2011. 07. 19-én kelt 217/2011 számú szerződésben foglaltaknak megfelelően készült el.

A zárótanulmányt szerkesztette: Lannert Judit

A háttértanulmányokat készítették: Gáti Annamária, Juhász Judit, Lannert Judit és Sinka Edit

Az észak-magyarországi és a budapesti interjúkat készítette: Gáti Annamária, Juhász Judit és Lannert Judit

Az észak-magyarországi esettanulmány helyszínei és a megkérdezettek:

- Városi önkormányzat gyámhivatala munkatársai
- Városi ÁMK és szakiskola igazgatója
- Városi védőnői szolgálat alkalmazottai, eseti gondnokok
- A város egyik kifejezetten hátrányos helyzetű külterületén általános iskola igazgatóhelyettese és gyermekvédelmi felelőse
- A megyei gyermekjóléti módszertani központban a vezető és a módszertani munkatárs
- Gyerekek az utcán

Budapesten egy kerületi gyermekjóléti szolgálat és módszertani központnál készült interjú, valamint az Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézetben Sidlovics Ferencsel.

1. VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

Az elmúlt években - a válság hatására is – egyre népszerűbbé válik az az elv, hogy a szociális támogatásra szorulóknak a támogatást ki kell érdemelni. Ezzel együtt a társadalmilag kívánatos viselkedést pénzügyi ösztönzőkkel vagy szankciókkal próbálják kikényszeríteni. Az egyik kiemelkedő terület a perifériára szorult családok gyerekeinek óvodába csalogatása és iskolában tartása, amit gyakran feltételhez kötött pénzügyi támogatással próbálnak elősegíteni. Elsősorban a dél-amerikai és észak-amerikai féltekén terjedtek el azok a formák, ahol bizonyos szociális támogatást csak a gyermek rendszeres iskoláztatása esetén nyújtanak. Ausztráliában az őslakosok körében pedig ezzel együtt bevezették a támogatások felhasználásának ellenőrzését is. Európában Szlovákia és Magyarország vezetett be hasonló intézkedéseket az elmúlt egy-két évben.

A nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy a feltételes pénztranszferek (angolul: conditional cash transfer, a továbbiakban CCT) **a gyermekek rendszeres iskolába járását elsősorban azokban az országokban segítették, ahol nagyon nagy a szegénység és a szociális védőháló nem fejlett, mint pl. a dél-amerikai országok esetében.** Az USA-ban bevezetett kísérleti programok már kevésbé tűnnek hatásosnak. Az Európai Unió pedig a CCT konstrukciókat tekintve arra figyelmeztet, hogy habár hatásos eszköz lehet, de csak komplex stratégiába ágyazva, esetkezeléssel együtt. Azt is kiemelik emellett, hogy **ha egy ilyen intézkedés olyan oktatási környezetben kerül bevezetésre, ahol nagyarányú egyenlőtlenségek tapasztalhatóak, az ilyen intézkedés felerősíti az ún. kipasszírozó (exclusion) tendenciát.**

Magyarországon a hazai költségvetési hiány magas mértéke és a lelassuló gazdaság miatt egyre inkább felerősödtek azok a hangok, amelyek a szociális segélyeket összekötnék a társadalmilag megfelelő viselkedéssel. Ennek kapcsán egyaránt felmerült a segély megvonása, vagy felhasználásának ellenőrzése. 2009-ben a monoki önkormányzat megszavazta az ún. szociális kártya bevezetését, amivel a segélyek felhasználását akarták ellenőrizni. Voltak viszont, akik ezt a fajta paternalista szemléletet ellenezték és célellentétesnek vélték. Ezzel párhuzamosan pedig egyre több olyan eset került napvilágra, ahol a tanköteles tanulók nem járnak rendszeresen iskolába és a jog által igénybe vehető eszközök nem tűntek hatékonyak. A legnagyobb port felvert eset a sajkóközi házaspár esete, akiknek 6 gyereke közül kettő nem járt iskolába, és a figyelmeztetés és pénzbírság kirovása után sem javult a helyzet. Ezért a jegyző a gyerekek veszélyeztetése miatt feljelentette a szülőket, akiket utána féléves börtönbüntetésre ítélték. Ugyanakkor az anyának volt egy féléves csecsemője is, akit nem vihetett volna a börtönbe. Így az a helyzet adódott, hogy a jog révén is gyermekvesélyeztetés esete valósult volna meg. Az eset tanulsága, hogy az egyre inkább leszakadó társadalmi rétegek és régiók mellett váltak a meglévő intézkedések egyre kevésbé hatékonyvá, ami a szabályozást is lépésre ösztönözte és a helyzet megoldására a feltételes pénztranszferek eszközével próbálták élni.

Szociális szakemberek szerint ez egy **háromlépcsős folyamatban** valósult meg. A 2008. évi XXXI. törvény vezette be az **óvodáztatási támogatást**. Ez egy olyan pénzügyi ösztönző, amelyet azzal a feltétellel kap meg a család, ha a gyermek óvodába jár. Mi több, a Gyermekvédelmi törvény⁷⁷ lehetővé teszi, hogy az első alkalommal járó óvodáztatási támogatást – amennyiben azt az önkormányzat rendeletben előírja – természetben nyújtsák a szülőknek. Második lépcsőként értékelhető az, hogy a gyermekvédelmi törvény alapján a jegyző a **családi pótlék természetbeni formában történő nyújtására** irányuló eljárást hivatalból megindítja, ha hivatalos tudomása van a gyermek elhanyagolásáról, ha a jelzőrendszeri tagoktól érkezik jelzés a gyermek elhanyagolásáról, valamint ha gyermekjóléti

⁷⁷ 1997. évi XXXI. törvény A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról
http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99700031.TV

szolgálat erre – a pénzfelhasználási terv megküldésével és az eseti gondnok lehetséges személyének megjelölésével – javaslatot tesz. Harmadik lépcsőnek tekinthető a **családi pótlék iskoláztatási támogatással alakítása** a tanköteles korú gyermekek esetén, ahol a támogatás feltétele a rendszeres iskolalátogatás, és ennek hiányában felfüggeszthető, illetve természetben adható.

2010. augusztus 30. óta hatályos az a törvénymódosítás,⁷⁸ amelynek értelmében az iskoláztatási támogatás folyósítása felfüggesztésre kerül, ha a tanköteles korú tanuló 50 igazolatlan órát meghaladó iskolai hiányzást ér el. Már az 1999-es szabályozás is szólt a juttatás és a tankötelezettség teljesítés összefüggéseiről, de a 2010-es törvénymódosítás előtt nem volt igazolatlan hiányzással összefüggő automatikus eljárásrend a támogatás felfüggesztésére, vagy természetbeni juttatássá változtatására, továbbá arra, hogy már meghatározott számú igazolatlan hiányzás (amely önmagában még nem gátja egy tantárgy teljesítésének, hiszen az 250 óra mulasztás⁷⁹ esetén lenne kérdéses) ezt az intézkedést vonja maga után. Az intézkedés újszerűsége tehát abban áll, hogy az 50 igazolatlan órát meghaladó iskolai hiányzás jegyzői mérlegelés nélkül, automatikusan vonja maga után a szankciót.

Az új törvény az előző, 2010/2011-es iskolai tanévben jelent meg. 2011 augusztusában arra tettünk kísérletet, hogy az iskoláztatási támogatást érintő szabályozás hatását felmérjük. Miután az intézkedés alig egy éves és az iskolai hiányzásokról korábban nem gyűjtöttek szisztematikusan adatokat, ezért megpróbáltunk on-line kérdéssel az iskoláktól adatokat gyűjteni, valamint a legérzékenyebb észak-magyarországi térségben kvalitatív kutatást végezni a témában. Ezen felül összefoglaltuk a hasonló nemzetközi tapasztalatokat, valamint az oktatásstatisztikai adatbázisban a lemorzsolódásra utaló indikátorokat is elemeztük.

A 2009/2010-es tanévre vonatkozó oktatásstatisztikai adatok alapján a regionális és a megyei eloszlást tekintve jól kirajzolódik, hogy az észak-magyarországi, észak-alföldi, dél-dunántúli régióban, illetve azok megyéiben a legrosszabb a helyzet az igazolatlan iskolai hiányzásokat tekintve. Az észak-magyarországi régió megyéiben a notórius hiányzók aránya az öt százalékot is elérheti, miközben a dél-alföldi régió két megyéjében (Csongrád és Békés megye) és a Nyugat-Dunántúlon két százalékkal alatta marad ez az arány. A „legjobban, illetve legrosszabbul teljesítő” megyék közötti különbség, több mint négyszeres. Győr-Moson-Sopronban a tanköteles diákok 1,2 százaléka érte el az ötven órás igazolatlan hiányzást a vizsgált tanévben (2009/2010-es tanév), Borsod-Abaúj-Zemplénben viszont 5 százalék volt ez az arány. Az adatok tanúsága szerint az iskolai programok mentén tapasztalható eltérések nagyon nagymértékűek. **A probléma által leginkább sújtottak a szakiskolák és a speciális szakiskolák tűnnek, amelyek esetében elmondható, hogy minden tízedik tanköteles tanuló elérte az adott tanévben az ötven órát meghaladó igazolatlan hiányzást.** Az szakközépiskolai, illetve gimnáziumi tanulók esetében ugyanez a diákok 1, illetve mindössze fél százalékaról mondható el, az általános iskolai diákok körében pedig 2 százalékról.

A NEFMI által kiadott augusztus végi közlemény előzetes adatokat közölt. Összességében pozitívként értékelték hogy **a 10 órát igazolatlanul mulasztó tanulók 49 százaléka éri el az 50 órás hiányzást, tehát a figyelmeztetés preventív hatással bír.** Ugyanakkor az iskoláztatási támogatás felfüggesztésének megszűntetése csak 10 százalékban történt azért, mert a tanuló iskolába járt újra. Az esetek nagy részében (42%) a tanuló nagykorúvá vált, illetve szülői kérelemre magántanulóvá nyilvánították (30%).

Az online kérdőívünket összesen 308 intézményben töltötték ki, legmagasabb arányban az észak-magyarországi régióban és Közép-Magyarországon. A válaszadó intézmények 66-69 százalékában van általános iskolai képzés, 28 százalékukban szakközépiskola, 19 százalékban szakiskola, 16 százalékban gimnázium, 8 százalékban pedig speciális szakiskola. Mintánkban sikerült elérni a legérzette-

⁷⁸ 2010. évi LXVI. Törvény a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvénynek, valamint a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvénynek a tankötelezettség teljesítésével összefüggő módosításáról.
http://www.bmtk.hu/data/2010_LXVI_torveny_csaladok_tamogatasarol.pdf

⁷⁹ 11/1994. (VI. 8.) MKM rendelet a nevelési-oktatási intézmények működéséről http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99400011.mkm

tebb területeket és iskolatípusokat. **Az igazolatlan hiányzások adatszerű feltérképezése azt az eredményt hozta, miszerint az ötven igazolatlan órát is meghaladó hiányzás a szakiskolákban, illetve a speciális szakiskolákban elérte a 12 százalékot (a tanköteles diákok számához viszonyítva).** Az általános iskolák alsó tagozatán, valamint a szakközépiskolákban egy, felső tagozatán pedig két százalék volt ez az arány. A válaszadó gimnáziumok esetében viszont szinte alig volt olyan intézmény, amely arról számolt volna be, hogy voltak notórius hiányzói. **Az alacsonyabb óraszámú hiányzók aránya valamivel eltérőbb képet mutat. Bár itt is a szakiskolák töltik be a vezető szerepet, a szakközépiskolák esetében is 9 százalékra tehető a 10-50 órát igazolatlanul hiányzók aránya.** Gimnáziumban és az általános iskolák felső tagozatán ez az arány 4-4 százalék, alsó tagozaton pedig 3.

Szinte minden programtípus esetén meghaladta a 70 százalékot mind a gyermekjóléti szolgálat, mind a jegyző felé történő értesítések aránya, kivéve a szakiskolába járó diákok esetében, ahol a gyermekjóléti szolgálatok felé történő értesítés csak a hiányzók 14 százaléka esetében történt meg!

A csökkenésről beszámoló intézmények aránya 26 és 38 százalék között mozog. Leginkább a speciális szakiskolát, általános iskolát, illetve szakiskolát működtető intézmények számoltak be csökkenésről. Ezen intézmények több mint harmada nyilatkozott úgy, hogy az előző tanévhez képest csökkent a notórius hiányzók száma. A gimnáziumokban és szakiskolákban 26-26 százalék volt ez az arány. **A notórius hiányzók számának csökkenését számszerűsítve a szakközépiskolai és az általános iskolai programok esetében látszik a legnagyobb mértékűnek a visszaesés, ahol az érintettek 42-43 százalékos visszaesésről számoltak be.** A szakiskolákban a sok igazolatlan hiányzást felhalmozó diákok száma átlagosan mintegy harmadával csökkent, a speciális szakiskolákban pedig negyedével. **Meg kell azonban jegyeznünk, hogy az átlagértékekhez nagyon magas szórásértékek tartoznak, vagyis az egyes intézmények között nagyon nagy eltérések vannak.**

A csökkenésről beszámoló legnagyobb hányada, közel negyede nyilatkozott úgy, hogy a visszaesés a rendelkezés elrettentő hatásának köszönhető. Az on-line kérdőív végén nyitott kérdésként rákérdeztünk arra is, hogy mennyire érzi megfelelőnek az iskoláztatási támogatás megvonására vonatkozó törvénymódosítást az igazolatlan iskolai hiányzások csökkentésére. **A 268 válaszoló 60 százaléka helyeselte az intézkedést, sőt többen még további szigorítást is várnának. 22 százalék válaszolta azt, hogy egyetért az intézkedéssel, de vegyes a fogadtatás, elsősorban mert sok adminisztrációval jár, vagy nem tudja megítélni, mert az intézetét nem érinti a probléma. 18 százalék gondolta úgy, hogy az intézkedés nincs hatással a hiányzásokra, mivel a szülőket ez nem érdekli, és mivel a legrászorultabbak megkapják így is a támogatást, csak természetben, ezért szerintük az igazi elrettentés az lenne, ha valóban teljesen megvonná az arra érdemtelenektől.** Mindössze két intézményvezető jelezte azt, hogy nem biztos, hogy ez a legjobb módja a hiányzás csökkentésének, és esetleg az intézmény is tehet arról, hogy szívesen jár-e oda a tanuló vagy nem.

Az on-line intézményi kérdőíves vizsgálat mellett egy észak-magyarországi esettanulmányt is készítettünk a témában. Intézményvezetőket, gyermekvédelmi szakembereket, védőnőket, eseti gondnokokat, gyámhivatali szakembert és gyerekeket interjúváltunk meg. A terepen tapasztaltak is alátámasztották, hogy a módosított szabályozás komplexen érinti a gyermekvédelemben részt vevő jelző- és intézményrendszert, így az iskolát, a gyermekjóléti szolgálatot, a családsegítő központot, az önkormányzati hivatalt, a védőnőket, és olyan új szerepekkel ruházza fel az érintetteket, amelyek megvalósítása sok esetben többoldalú kihívást jelent számukra. A törvénymódosítás elsősorban a családtámogatási⁸⁰ és a gyermekvédelmi⁸¹ törvényt érintette, maga után vonva az oktatási rendszert érintő egyéb szabályozókat. Szellemissége alapján jól látható, hogy **az iskolai hiányzás alapvetően szociális, és nem oktatási problémaként definiálódik, szankcionálása egy pénzbeli juttatás ideiglenes megvonása vagy természetbelivé változtatása, annak a családokkal közös végrehajtása pedig, jegyzői**

⁸⁰ 1998. évi LXXXIV. törvény A családok támogatásáról http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99800084.TV

⁸¹ 1997. évi XXXI. törvény A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99700031.TV

utasításra, elsősorban a szociális, családgondozói rendszert, illetve a védőnőket érinti. Az iskolára tapasztalataink alapján leginkább jelzőrendszeri illetve hatósági jellegű (feljelentés küldése a hivatalkának és a szülőnek) szerep hárul, illetve a gyermekvédelmi felelősök lehetnek érintettek a családdal való további együttműködésben.

A törvény gyakorlati megvalósulása, implementációja számos problémát látszik felvetni. Gyermekjóléti szakemberek elmondása alapján, az látható, hogy egyes, már korábban is létező törvényi szabályozások automatizmussal kerültek át a módosításba, amellyel azonban **jelentősen megnőtt az eset-szám, így komoly kapacitás problémák merültek föl. Emellett a megkérdezettek rávilágítottak különböző kompetencia hiányokra illetve szerep-konfliktusokra is a kötelezően kijelölt új szerepek, leginkább az eseti gondnokság kapcsán.**

Pozitív hatásként értékelhető, hogy **sokkal precízebb adminisztrációra kényszeríti az új szabályozás az iskolákat**, mert sokkal nagyobb a tét. Az iskolavezetőkkel készült beszélgetések alapján számottevően csökkent az igazolatlan iskolai hiányzások aránya a régióban, de **az igazolatlan hiányzások arányának csökkenése leginkább azoknál a gyerekeknél történt meg, akik még nem estek ki a rendszerből, nem indultak el a lemorzsolódás útján.** Abban az iskolák, a hivatal és a gyermekjóléti szolgálat is egybehangzóan nyilatkozott, hogy a leghátrányosabb helyzetű, leginkább elhanyagolt és legnagyobb mértékű iskolai hiánnyal bíró gyermekek és családjaik esetében ez az intézkedés mérsékelt hatással bír.

Több esetben elhangzott, hogy egyes gyermekorvosok kiállítanak igazolást, ha a szülő nagyon szépen kéri. Félő tehát, hogy az eddig igazolatlanul hiányzó gyerekek egy része igazolt hiányzóba csúszik át, végső soron ugyanúgy lemorzsolódva a rendszerből. A megyei gyermekjóléti szolgálat munkatársa kiemelte, **megnőtt a magántanulóvá nyilvánítások száma** a megyében: *„a magántanulóság általában az egyértelmű útja annak, ahogyan ezek a gyerekek kikerülnek az iskolarendszertől és nem hiánnyóként jelennek meg mondjuk.”* Jól látható az is, hogy már most is **megjelent problémaként a sokat hiányzó bennmaradása a rendszerben.**

Az iskolák és a gyámhivatal a szülőket okolják és hivatkoznak is törvényben rögzített felelősségükre a gyermek iskolába járására vonatkozóan. Jól láthatóan **az iskolák hárítják a problémát és nem gondolják azt, hogy a gyerekek benntartása az iskolában esetleg új, érdekes pedagógiai módszerekkel vagy más megközelítéssel lehetséges lenne.** Az eseti nevelési-gondozási terv sem tartalmaz olyan jellegű információkat, ami alapján az iskoláktól is számon lehetne kérni azt, vajon milyen személyre szabott nevelési megközelítéssel próbálják a tanulót az iskolában tartani és fejleszteni. Pedig ez elmentmond a nemzetközi gyakorlatnak is, ahol az oktatási-nevelési intézmények a gyermekjóléti szolgálattal együttműködve vállalnak felelősséget. **A szociálpolitikai szakértők szerint kisebb lenne a gond, ha az iskolák nyitott intézményként működnének. Ugyanilyen fontos lenne a szociális munka foglalkoztatása azokban az iskolákban, ahol nagy a lemorzsolódás veszélye.** A gyermekvédelmi felelős 2005-től nem kötelező az iskolában, így az amúgy is éles státuszokért folyó harcban az iskolákban alig maradnak segítő szakmunkatársak.

Összességében azt mondhatjuk, hogy az intézkedésnek pozitív hatása volt abban, hogy megmozdult az intézményrendszer és komolyan vette a feladatát. Az oktatási intézmények precízebben követik a tanulók iskolai jelenlétét és minden esetben jeleznek, amikor erre a szabály kötelezi őket. Korábban, a szankció híján, jóval lazábban látták el ezt a feladatukat. Pozitívumként értékeli a szakemberek azt is, hogy a fokozottabb aktivitás a szereplők közötti kommunikációt is felerősítette, a jelzőrendszer szereplői tudnak egymásról és informálják is egymást. Ugyanakkor az is jól látható, hogy habár ez az intézkedés valóban preventív és a hiánnyásokat csökkentette, de az észak-magyarországi régióban, illetve a szakiskolákban a probléma jóval súlyosabb annál, hogy ez a fajta szankció valódi javulást tudjon hozni. Adataink azt mutatják, hogy a szakiskolák és speciális szakiskolák esetében a kedvezőtlen tanulói összetétel, a zsúfoltság és ebből fakadóan a tanulóira irányuló figyelem nem kellő mértéke állandósítja és súlyosbítja a problémát. Amennyiben nem sikerül a

komplex megközelítés felé elmozdulni, ahol az oktatási intézmények is képesek és hajlandók tenni azért, hogy a tanulók szívesen járjanak az iskolába (és nem hárítják ezt a problémát a szülőkre és gyerekekre, valamint a megoldást a szociális ellátó rendszerre), akkor fennáll annak a veszélye, hogy a hiányzási statisztikát a notórius hiányzók magántanulóvá nyilvánításával fogják plasztikázni.

A kutatás eredményei kapcsán néhány **javaslat** is megfogalmazódott, ami abba az irányba mutat, hogy a meglévő CCT eszközt jobban ágyazzuk be egy komplex megközelítésbe:

1.) A folyamatok nyomon követése lehetetlen megfelelő, jó minőségű adat nélkül. Miközben a hiányzási statisztika máshol az egyik legfontosabb iskolai indikátor, nálunk mindeddig senki sem volt kíváncsi ennek alakulására, az oktatástatisztika csak az új szabályozás bevezetésével vette fel ezt az adatkérést a kötelező adatszolgáltatás kérdőívébe. Érdemes lenne továbblépni és egy **egységes jelzőrendszert működtetni**, ami egyszerűen, átláthatóan és hatékonyan követi a gyermekek útját a rendszerben és jelez, amennyiben lemorzsolódnak. Ez a tárcák közötti kooperációt igényelné és az egészségügyi, szociális és oktatási adatszolgáltatás összefűzését, összekapcsolását néhány alap indikátor esetén. Erre a Strukturális Alapokban volt is pénz, de ezek a programok azóta sem indultak el (TÁMOP 3.8., 4.5, stb.).

2.) Az új szabályozás implementációja a végpontokon a legkevésbé kiforrott. A megnövekedett esetszámok nem jártak együtt kapacitásbővüléssel. Érdemes lenne **főállású eseti gondnokok alkalmazása**, akik így megfelelő képzésben is vehetnének részt. Ugyanígy **a magas lemorzsolódási statisztikával rendelkező intézményeknél iskolai szociális munkás státuszt kellene létrehozni.**

3.) Tovább kell lépni afelé, hogy az iskolák is elgondolkozzanak, hogyan csinálhatnák jobban (Hejőkeresztúr) – A létező jó gyakorlatokat terjeszteni kellene, tanulólálózatokat létrehozni és szorgalmazni az intézmények közötti kommunikációt, kompetenciabővítést, önképzést. Egyben **tudatosítani kellene az iskolákkal, hogy sokat tehetnek az ügyért**, leginkább, ha valamennyire nyitott intézménnyé tudnak válni, ahol délután is eltölthetik értelmesen az idejüket a tanulók.

Az oktatási törvényben is meg kellene jelennie a preventív szemléletnek, jelenleg ez nem így van. **A pedagógusképzésben pedig meg kellene jelennie a korszerű gyermekvédelmi ismereteknek.**

4.) A szociális és oktatási tárca mellett az egészségügy is fontos szereplő. A **gyermekorvosok** nem igazán aktív részesei a jelzőrendszernek, a tevékenységüket jobban kellene kontrollálni.

2. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS ÉS KONTEXTUS

A korai iskolaelhagyás az európai országok és az Unió egyik kiemelt problématerülete, hiszen komolyan rontja a versenyképességet az alulképzett munkaerő, miközben társadalmi költséget és biztonsági kockázatot is jelentenek a munkaerőpiacról kiszorult, képzetlen fiatalok. Az Unió 2020-ra 10 százalék alá szeretné szorítani a lemorzsolódók átlagos arányát. Éppen ezért kiemelten foglalkoznak a korai iskolaelhagyás mögött álló okokkal és a megoldási lehetőségekkel.⁸²

Bizonyos iskolákban szisztematikusan magasabb a lemorzsolódók aránya. Ezek az iskolák gyakran hátrányos helyzetű tanulókat tanítanak, nem ritka az erőszakos magatartás, a tanulók sokat hiányoznak, az iskolai eredményesség alacsony és a pedagógusok elvárásai szintén nem magasak, a szülők és az iskola közötti kooperáció gyenge.

A bizottság által összeállított anyag alapján a korai iskolaelhagyáshoz vezető faktorok a következők:

- szegény, társadalmilag hátrányos és képzetlen családi háttér
- hátrányos helyzetű kisebbséghez való tartozás
- sérülékeny csoporthoz való tartozás (fogyatékos, tinédzser anya, stb.)
- fiatakkorúként dolgozni kényszerül
- **az iskolából kimaradozik, tartós hiányzás, lógás, eltanácsolás**
- rossz iskolai eredmények és az ezt korrigáló képességek hiánya (reziliencia)
- gyakori költözés, helyváltogatás

Ugyanígy a Bizottsági anyag megnevezi azokat az oktatáspolitikai aspektusokat is, amelyek negatívan befolyásolhatják ezeket a folyamatokat. Ilyenek:

- szűkös koragyermekkorai ellátás
- rendszeres buktatási gyakorlat és a támogatás hiánya azoknak, akik lemaradnak
- az oktatási szintek közötti átmenetek bonyolultak
- potenciális zsákutcás képzések jelenléte, amelyek nem vezetnek sem továbbtanuláshoz, sem munkához
- a migránsok vagy kisebbségek számára nincsenek megfelelő ellátások
- második esély iskolák hiánya

Több kutatás is alátámasztja, hogy a gyerekek leginkább azért maradnak ki az iskolából, mert vagy inzultus éri ott őket (zaklatás, kipécézés, stb.), vagy unják magukat, nem érzik az órákat sem érdekesnek, sem relevánsnak. Másrészt azt is alátámasztják az adatok, hogy a lemorzsolódás egy folyamat, ahol alapvető, hogy minél előbb hatékonyan beavatkozzon az oktatáspolitikai, az intézmény. Ehhez pedig fontosak azok az *indikátorok*, amelyek már a folyamat elejét jelezhetik. Nem véletlen, hogy a legfontosabb jelzőszám az iskolai hiányzás, ezen belül az igazolatlan hiányzás. Az angoloknál vagy hollandoknál ezt pontosan adatolják, nyomon követik és a neten vizuálisan is megjelenítik ezeket. Az iskolai hiányzások alakulása kiemelt terület az oktatási minisztériumok és a tanfelügyeletnek számára.

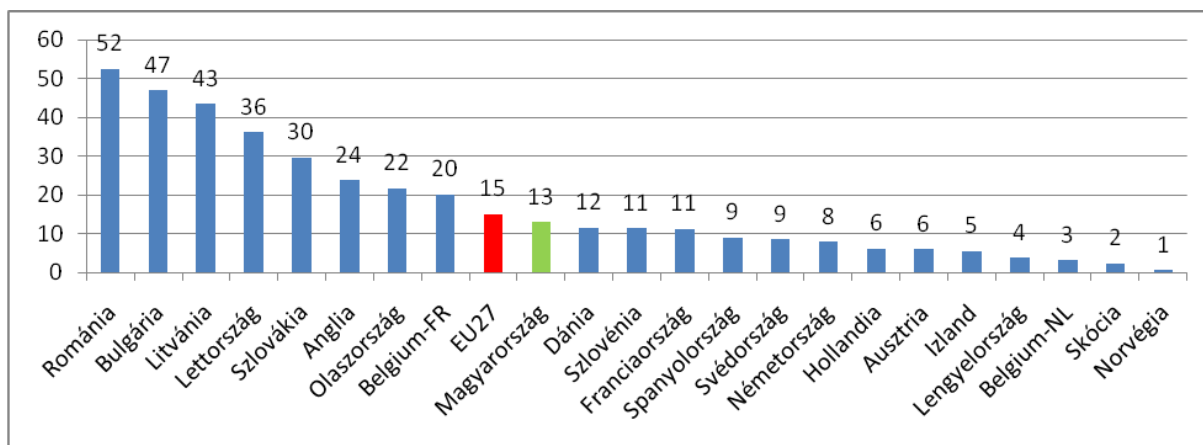
⁸²⁸² Commission staff working paper. Reducing early school leaving. Accompanying document to the Proposal for a Council Recommendation on policies to reduce early school leaving. European Commission, Brussels, 2010

Ugyanakkor általában ezeket az adatokat más országokban nem gyűjtik szisztematikusan, nem is szerepel az olyan kiadványokban, mint az Eurydice által kiadott Key data on Education vagy az OECD által kiadott Education at a Glance.

2.1. ADATPROBLÉMÁK, A TANULÓK NYOMON KÖVETÉSE

Nemzetközi összehasonlító adatok erről a területről tehát kevésbé állnak rendelkezésre. A PIRLS vizsgálat során kérdeztek rá arra, hogy mennyire tartják az adott intézményvezetők a hiányzást problémának. A hiányzás nagyobb problémának tűnik Bulgáriában, Litvániában és Romániában, ahol akár a tanulók 40 százalékát is érinti ez a probléma (1. ábra). Az iskolai hiányzások aránya alacsony Belgiumban, Lengyelországban, Skóciában és Norvégiában.⁸³ Ezen adatok alapján a magyar diákokat átlagos mértékben sújtja ez a probléma. Ugyanakkor ezeket az adatokat óvatosan kell kezelni, hiszen meglehetősen szubjektívek.

1. ábra: Azoknak a negyedik osztályos tanulóknak az aránya, akik olyan iskolában tanulnak, ahol az intézményvezető szerint az iskolai hiányzás meglehetősen vagy súlyosan probléma, 2006



Forrás: Key Data on Education in Europe 2009, European Commission, Eurydice

Magyarországon csak a múlt tanévtől gyűjtenek az iskolai hiányzásról adatokat – nem függetlenül a megváltozott szabályozástól –, korábban sajnos nincsenek erről információk. Meg kell jegyezni azt is, hogy a nemzetközi összehasonlítást nemcsak az adatok hiánya okozza, de az is, hogy az iskolai hiányzások definíciója és azok szankcionálható mértéke (és ezáltal az adatszolgáltatás is) nagyon eltérő lehet.

Ugyanakkor világos, hogy bármely beavatkozásnak világos evidenciákon kell alapulnia. Erre elvileg Magyarországon is meg lenne a lehetőség, az oktatási tárca égisze alatt működő Indikátorbizottság már többször a napirendre vette a lemorzsolódási indikátorok létrehozásának ügyét, amihez egy adatlapot is tervezett, ami alapján a tanulói azonosítóval rendelkező tanulókat nyomon lehetne követni és detektálni, ha lemaradnak, vagy lemorzsolódnak. A továbblépéshez mindenképpen jóval erősebb politikai akarat és az ezáltal kikényszerített együttműködés kellene a különböző szereplők, adatgazdák és adatszolgáltatók között.

⁸³ Key data on education in Europe. Eurydice. 2009

Az angol és holland példa

Egyesült Királyság: egyéni azonosító

1997 óta van egyéni tanulói azonosító. Ez anonim formában tartalmazza a tanuló háttérének adatait, valamint a tanulmányi eredményeit. Ezáltal értékelhető a tanuló mozgása és fejlődése a rendszerben. Ez alapján külön nyomon követhetők a veszélyeztetett csoport tagjai is. Az iskoláknak naponta kétszer regisztrálni kell az iskolai jelenlétet és jelezni kell mind az igazolt, mind az igazolatlan hiányzásokat (erről lásd még később).

Hollandia: tanulói azonosító: jobb regisztrálás, jobb elemzés

Az egyéni tanulói azonosító bevezetésével Hollandiában a lemorzsolódókat egyaránt nyomon tudják követni országosan, regionálisan, de az önkormányzatok vagy iskolák szintjén is. Az adatokat összekapcsolják a társadalmi-gazdasági háttér adatokkal (mint a demográfia, a holland nemzetiségű állampolgárok aránya, a kisebbségek aránya, a munkanélküliségi arány, a szociálisan rászoruló aránya, a jóléti kiadások) regionális, városi és körzeti szinteken. Így egy olyan teljes adatbázis jött létre, ami alapján az implementáció és beavatkozás jóval hatékonyabban tud működni. Az eredményeket monitorozzák és a jó gyakorlatokat megosztják a régiók közt. Egy interaktív eszközzel, a Lemorzsolódási Explorer-rel pedig vizuálisan is megjelenítik ezeket az eredményeket. Iskolaévenként és területenként összehasonlítható adatokhoz jutnak így az iskolafenntartók, iskolafelhasználók.

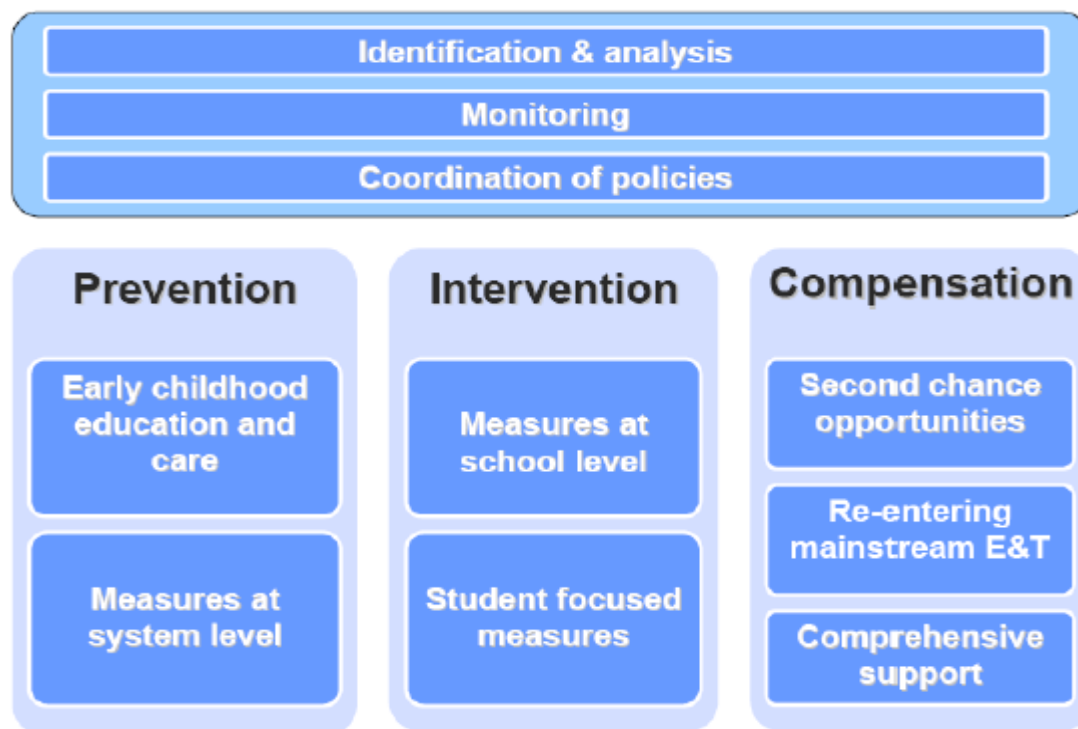
A gyakorlatban úgy működik az adatszolgáltatás, hogy egy digitális hiányzási portálra küldik az iskolák a hiányzási adataikat, amely felületről automatikusan generálódik a jelzés a helyi hatóságok felé, ezzel az iskolának már nem kell bajlódnia. A jelzések alapján egy rögzített eljárás indul, az erre kijelölt szakember/hivatalos személy konzultál majd az iskolával ez ügyben. A portál egyszerűvé teszi az iskolák számára az adatszolgáltatást, egyben lehetővé teszi számukra azt is, hogy időben tudjanak reagálni a problémára és megakadályozzák a hiányzások számának megnövekedését és ezáltal a diák lemorzsolódását.

Forrás: Commission staff working paper, Reducing early school leaving, 2010

2.2. A LEMORZSOLÓDÁS ÉS HIÁNYZÁSOK ELLENI STRATÉGIA

A lemorzsolódás és így a hiányzások elleni stratégia akkor sikeres, ha komplex. Egyaránt része, hogy korán detektáljuk a problémát, monitorozzuk és koordináljuk a különböző szakpolitikákat. A bizottsági anyag a következő keretet kínálja erre (2. ábra):

2. ábra: A beavatkozás procedúrája



Forrás: Commission staff working paper, Reducing early school leaving, 2010

A számtalan lépés közt csak az egyik, és talán nem is a legfontosabb, a pénzügyi ösztönző. A skandináv országokban elterjedt a támogatások nyújtása, ami állampolgári jogon jár. Ezek a támogatások lehetnek feltételesek is, amikor a rendszeres iskolalátogatáshoz kötik őket.

Egy másik formája a pénzügyi ösztönzésnek, amikor a fiatalokat úgy ösztönzik az iskolában maradásra, hogy a családi jóléti juttatásokat ennek függvényében adják. Szlovákiában, Magyarországhoz hasonlóan 2009-től a gyerekek után járó szociális támogatások csak akkor járnak, ha a tanköteles gyermek rendszeresen jár iskolába. Ugyanakkor a dokumentum azt is megjegyzi, hogy: „*habár vannak pozitív tapasztalatok ezzel az eszközzel kapcsolatban néhány országban, meg kell jegyezni, hogy a feltételes pénztranszfer (CCT) önmagában nem feltétlenül biztosítja a pozitív oktatási kimenetet vagy a belső motivációt a képzésben maradásra. Ezért olyan célzott eszközökkel együtt kell alkalmazni, amelyek a veszélyeztetett csoportokat támogatják a tanulásban. **Mi több, ha egy ilyen intézkedés olyan oktatási környezetben kerül bevezetésre, ahol nagy arányú egyenlőtlenségek tapasztalhatók, az ilyen intézkedés felerősíti a kipasszírozó (exclusion) tendenciát.***” (Commission staff working paper, 2010)

Talán ezért érdemes vázlatosan felsorolni azokat az intézkedéseket, amelyek kiegészíthetik egy ilyen pénzügyi ösztönző bevezetését.

1.) A probléma azonosítása, monitoring és a politikák koordinációja

Ez egyaránt jelenti a pontos adatokat és azok elemzését (lásd angol és holland példa), mint a különböző vonatkozó szakpolitikák (szociális, egészségügyi, oktatási) közötti koordinációt és együttműködést.

2.) Megelőzés

A leghatékonyabb politikák azok, amelyek időben meg tudják szakítani a kedvezőtlen folyamatok eskalálódását. Az ilyenek:

- koragyermekkori nevelés: itt a színvonalas és mindenre kiterjedő iskola előtti nevelést szokták említeni, jó példaként a svédeket hozzák fel)
- szerkezetpolitika (a rugalmas iskolaszerkezet, ahol mindenki megtalálja a helyét és nem kerül zsákutcás kényszerbe, csökkenti a lemorzsolódás esélyét)
- a kötelező oktatás idejének meghosszabbítása (itt Hollandia, Magyarország, Lengyelország és Olaszország példáját említhetjük). A tankötelezettség idejének kitolása egyrészt befolyásolhatja a családok és a tanulók viselkedését, másrészt viszont önmagában nem gyógyír, amennyiben nem párosul a rugalmasság növekedésével, vissza is üthet.
- deszegregációs politikák: az iskolák tanulói összetételének kiegyensúlyozottabbá tételével csökkenthetők a magatartási problémák és növelhető az oktatás eredményessége, ugyanakkor az ún. „white flight”-ot csak úgy tudjuk ellensúlyozni, ha a releváns oktatási hatóságok kellően eltökéltek és az oktatás minőségének javítását szolgáló eszközöket is bevetnek. Az aktív deszegregációs politikára a bizottsági anyag éppen Magyarországot hozza fel jó példaként, de Bulgáriában is létezik hasonló program.
- pozitív diszkrimináció: a hátrányos helyzetű térségek iskoláinak pótlólagos erőforrást biztosítanak, ilyen a ciprusi oktatási prioritási körzetek, vagy a francia *Ambition réussite* program, ahol nem egyes iskolákat, hanem iskolahálózatokat finanszíroznak, ahol átgondolják az óraszervezésüket, törekednek arra, hogy az iskolai átmenetek minél zökkenő mentesebben történjenek és innovatív pedagógiai módszereket vezetnek be. Spanyolországban az Európai Szociális Alapból finanszírozzák azokat az iskolákat, ahol sok a hátrányos helyzetű tanuló és pályaválasztási tanácsadást, a magatartási és tanulási zavarokkal küzdőknek extra szolgáltatásokat nyújtanak. 2010-re ezen iskolák száma meghaladta a háromezretet. Magyarországon a leghátrányosabb helyzetű térségekre irányuló fejlesztés vehetett volna hasonló irányt, de a prioritások gyakori változása és a központi és helyi szinteken is gyenge projektmenedzsment miatt nem volt eléggé következetes a fejlesztés fókusza.
- szisztematikus nyelvi támogatás a többségi nyelvet gyengén beszélők számára
- a tanulási utak átjárhatóságának növelése (pl. dán termelési iskola)
- a szakképzési utak erősítése: általában a szakképzésben mindenhol nagyobb a lemorzsolódás, mint az általános képzésben, elsősorban azért, mert a szakképzésben tanulók társadalmi-gazdasági háttere gyengébb. Éppen ezért a szakképzés színvonala, a releváns ismeretek átadása és a gyakorlatorientáltság alapvető.

3.) Beavatkozás (iskola vagy egyén szintjén, a színvonalasabb szolgáltatás eléréséért)

Az *iskola szintjén* az iskola mint tanuló közösség viselkedik, ahol előtérbe kerül az innovációs és megújulási képesség, az új pedagógiai módszerek és megközelítések elsajátítása és alkalmazása

- korai jelzőrendszerek kiépítése (lásd Hollandia)
- a szülők bevonása (Írországból létezik az iskolában szülők szobája, az intézmény a szülők számára is nyújt képzést vagy éppen bevonja őket a gyerekeik tanításába. Erre van egy külön ember az iskolában, az otthon-iskola koordinátor)

- az iskolán kívüli szereplőkkel való kapcsolatépítés (gyermekvédelem, családsegítő, védőnő, rendőrség). Hollandiában az iskola, önkormányzat és segítő intézmények együttműködését úgy díjazzák, hogy azok az iskolák, akiknek így sikerül leszorítani a lemorzsolódási arányukat, annyszor 2000 EUR-ot kapnak, amennyivel több tanulót sikerül megtartani az előző tanévhez képest.
- tanárképzés, motiválás és empowerment: azok a tanárok, akik a leginkább hátrányos tanulókat fogadó iskolákban tanítanak, gyakran küzdenek a kiégés problémájával, gyakran érzik magukat eszköztelennek és sikertelennek. Éppen ezért fel kell őket készíteni arra, hogy vegyes tanulói környezetben is tudjanak hatékonyak lenni, tudjanak differenciálni. A Comenius program keretében a THE GOLDEN 5 projektben olyan eszközöket ajánlanak webes támogatással, amelyekkel a pedagógus lépésről lépésre tudja kompetenciáit fejleszteni, meg tudja osztani tapasztalatait hasonló cipőben járó kollégáival. Dániában a bevándorló gyermekekkel való hatékony foglalkozásra készítik fel a szakképzésben dolgozókat. A kurzus nem kötelező, de munkaidőben végezhető el.
- Tanórán kívüli aktivitások: a délutáni szakkörök és egyéb foglalkozások behozzák a csellengő gyerekeket az utcáról. Ilyenek a nápolyi nyitott iskolák, de a magyar tanodákat is jó példaként említi a bizottsági anyag.⁸⁴

Tanulóra fókuszáló stratégiák

- mentoring és tutorálás (egyéni vagy kis csoportban) a holland középiskolák többségében van ún. Care and Advisory Team (gondoskodó és tanácsadó csapat), ők azok, akik detektálják a veszélyt és kapcsolatba lépnek az ifjúságvédelemmel, szociális munkásokkal, stb. A francia-belga iskolákban pedig ott, ahol sok a hátrányos helyzetű tanuló, egyetemi hallgatók foglalkoznak a gyerekekkel kiscsoportosan.
- személyre szabott tanulás: ez egyaránt jelenti a célokról való megállapodást és az ahhoz vezető út megtervezését. Az eseti gondnokok szerepe Magyarországon az is, hogy egyéni nevelési-gondozási tervet alakítsanak ki, ebben benne van a lehetősége az egyénre szabott tanulásnak is, de úgy tűnik, hogy ez a gyakorlatban nem így működik.
- pályaválasztási tanácsadás színvonalának emelése: a cseheknél elkészült egy on-line munkaerő-piaci információs rendszer pedagógusok számára amelyben képzést is nyújtanak számukra a pályaválasztási tanácsadáshoz. Ezen felül az oldalon olyan felületeket hoztak létre, ahol megtanulható, hogyan kell önéletrajzot készíteni, hogyan kell viselkedni egy állásinterjún, stb.
- pénzügyi ösztönzők (feltételes vagy nem feltételes): Lettországon a hátrányos helyzetű szakiskolások számára ösztöndíj programot indítottak az európai szociális alap pénzéből, 2009-ben 26ezer tanulót támogattak ilyen formában.

4.) Kompenzáció

A kompenzáló stratégiák azokra irányulnak, akik már lemorzsolódtak, de vissza szeretnék őket hozni az iskolarendszerbe.

- második esély iskolák/programok (ezek a programok az iskoláitól nagyban eltérő környezetben próbálnak releváns tudást átadni a kiesőknek, ilyen pl. a magyarországi Belvárosi Tanoda).
- támogatás a fősodorba való visszatéréshez (ezek olyan hídprogramok, amelyek közvetítenek a normál oktatás felé, ilyen pl. a magyarországi Dobbantó program, vagy a szlovén Fiala Fel-

⁸⁴ Arról, hogy egy alapvetően jó civil kezdeményezés hogyan tud félresiklani, ahogy államosítani akarják, lásd a Társi-Tudok tanodákat értékelő tanulmányát: www.tarki-tudok.hu

nőttek Tanulási Projektje, ahol a lemorzsolódókat édesgetik vissza 3 hónaptól egy évig terjedő programmal, amely önkéntes és ingyenes és amely alternatív pedagógiai megközelítésekkel él, individualizált tanulási környezetet nyújt egy mentor segítségével, a cél a fegyelmezettség és motiváltság kialakítása. Franciaországban léteznek átmeneti osztályok, Belgiumban pedig átmeneti központok (transitions class, transition centre)

- az előzetes tanulás elismerése és validálása (Új Lehetőségek Kezdeményezés Portugáliában (New Opportunities Initiative))
- célzott egyéni támogatás (Youthreach Központ Írország: kisméretű, max. 50 tanuló második esély központ, átlagosan másfél éves tartózkodással, oktatási és egészségügyi, valamint családi tanácsadás egyaránt része a holisztikus megközelítésnek).

2.3. PÉNZÜGYI ÖSZTÖNZŐK ÉS AZ ISKOLÁBA JÁRÁS

A pénzügyi eszközöket alapvetően háromféleképpen vetik be világszerte abból a célból, hogy ösztö-
nözzék a szülőket és gyerekeket, hogy teljesítsék a tankötelezettséget és rendszeresen járjanak iskolába: (1.) ösztöndíjakkal, (2.) pénzbírsággal amennyiben a tankötelezettség nem teljesül, (3.) a jóléti juttatások azon feltételhez kötésével, hogy a tanköteles gyermek jár-e iskolába. Ez utóbbi eszköz egyre népszerűbb, elsősorban Európán kívül (de a térségben Szlovákiában és Magyarországon is bevezették).

A legismertebb CCT program a *mexicói Oportunidades program*, amit 1997-ben vezettek be, akkor még Progresá néven, majd 1989-ben nevezték át. Három elemből áll, ahol az egyik elem a több lépcsősen kiválasztott rászoruló családok gyermekeinek juttatott ösztöndíj jó tanulmányi eredmény és rendszeres iskolalátogatás esetén. A program 2000-re 2,5 millió családot ért el. A CCT programok közt a legsikeresebbnek a *brazil Bolsa familia* programot tekintik. Ez egy olyan szerény összegű családi pótlék (12 USD/hó/gyerek, a GDP 0,5%-át teszik ki ezek a támogatások), amit az anya akkor kap, ha a gyermeke jár iskolába és ezen felül rendszeres egészségügyi ellenőrzésen is részt vesz. A program célcsoportja elsősorban a favelákban élő igen szegény népesség. Így az elvárások sem nagyon kemények, az órák 15%-ánál többet nem szabad hiányozni. 2003-ban, mikor Lula de Silva elnök lett, a programot kiterjesztették, már 12 millió családot vontak be, és az ellenzék is tervbe vette, hogy tovább bővíti a programot 15 millió családig. A Világbank is az egyik leghatékonyabb szociálpolitikának tekintette, van aki szerint a New York 's Opportunity (NYO) is ezt vette mintának. Az eredmények közt sorolják, hogy csökkent a szegénység és a GINI index is (a jövedelemeloszlás egyenlőtlensége). Mindazonáltal a program jóval hatékonyabbnak tűnik vidéken, mint a városokban. A vidéki gyerekek körében az alultápláltság aránya is csökkent. A városokban viszont nagyobbak a megélhetési költségek, amiket ez a program nem ellentételezett, ugyanígy a gyermekmunkával kieső költséget sem. Ugyanis míg a falvakban ez elsősorban idényjellegű mezőgazdasági munkát jelent, amit jobban össze lehet egyeztetni az iskolával, addig a városokban nem ez a helyzet. Annak a 13 ezer családnak a fele, akiktől megvonták ezt a juttatást, Sao Paoloban lakik.⁸⁵

A jóléti juttatások feltételhez kötése az USA-ban már a nyolcvanas évektől megjelent kísérleti jelleggel. A Clinton adminisztráció alatt elsősorban a szociális segélyekre szoruló munkához juttatása volt a cél. Egy ún. Egyéni Felelősségi Megállapodást (*Individual Responsibility Agreement*) ahol a szociális juttatásban részesülő kliensnek bizonyos kötelezettségeket kellett vállalnia ahhoz, hogy a pénzhez jusson, mint pl. a gyermek rendszeres iskolába járása. Ezen programok értékelése vegyes eredményt mutatott. Ezek az elemzések azt mutatták, hogy amennyiben a szankciók nem párosulnak olyan intézkedésekkel, amelyek a konkrét esetet megpróbálják kezelni, akkor nem javult az iskolába járási arány. Úgy találták, hogy a területi elhelyezkedés jobban jelezte a problémát, mint a jövedelmi hely-

⁸⁵ Economist 2010/07

zet és hogy az iskolai hiányzások mögött gyakran egészségügyi okok álltak. Azok a programok, amelyek viszont esetkezeléssel kombinálták az olyan pénzügyi szankciókat vagy ösztönzőket, mint pl. pluszpénz a jó iskolai eredményért, vagy végzettség megszerzéséért, szerény, de pozitív eredményt mutattak.⁸⁶ Ezek alapján azt a következtetést vonták le, hogy az esetkezelés meglete, vagy nem meglete kritikus az eredmény szempontjából, ellentétben a szankciókkal. Kritikaként hozzák fel az értékeléseket illetően, hogy az elsősorban csak az iskolalátogatási adatokat nézi, az iskolai kimenetet vagy a hosszú-távú gazdasági hatásokat nem.

A brazil CCT program sikerén felbuzdulva New York polgármestere (Michael Bloomberg) magánpénzekből (Rockefeller alapítvány) szintén útjára indított egy programot *Opportunity NYC* néven 2007-ben. A program az alacsony jövedelmű családoknak juttat támogatást az oktatás, egészségügy és foglalkoztatás területén. A program 2400 szegény családnak nyújtott 20-150 USD-t abban az esetben, ha fogorvosi felülvizsgálaton vettek részt, megtartották a munkájukat, megtakarítottak és egészségügyi biztosítást kötöttek. A középiskolások 600 USD-t kaptak, amennyiben átmentek a Regents vizsgán. Siker esetén azt tervezték, hogy állami forrásokat is biztosítanak hozzá. A program értékelése viszont annyira szerény eredményeket mutatott fel, hogy maga az ötletadó polgármester is úgy látja, a kezdeményezés nem vált be. A program eddig 14 millió dollárba került. A programban nem résztvevő szegény családokhoz képest a programban résztvevők körében csak 10 százalékkal nőtt azok száma, akik kétszer mentek fogorvoshoz egy évben, 1 százalékkal kötöttek többet egészségügyi biztosítást, 8 százalékkal többet tették le a Regents vizsgát. A program viszonylag sok papírmunkával és bürokratizmussal járt, ráadásul az alapképzésben részt vevő gyerekek körében nem tapasztaltak javulást. Sokan úgy vélik, hogy a dél-amerikai jóval szegényebb és szociális hálóra nem rendelkező országok esetében működő program logikus módon nem működik az USA-ban, ahol a normától eltérő viselkedés mögött nem pusztán a szegénység az ok. Úgy tartják, hogy célzottabb programokkal lehetne csak javulást elérni az oktatás terén.⁸⁷

Míg a dél-amerikai és az észak-amerikai megközelítés az iskolába járást tekinti a juttatás feltételének, addig *Ausztráliában* ennél tovább léptek, ahol amennyiben bizonyos feltételek nem teljesülnek, a juttatás egy részének elköltését szabályozzák. Ez azért is érdekes, mert ez az elem, ti. hogy meghatározzák, a segély elköltésének módját, a magyar szabályozásban is megjelenik. Az ausztrál szociálpolitika magáévá tette az amerikai új-paternalista megközelítést, így egyrészt azt az elvet vallja, hogy a segélyért cserében teljesíteni kell bizonyos kötelezettségeket, másrészt pedig elsősorban az őslakosok körében meglévő magatartási formákat próbálják ilyen módon átformálni. Így nem pusztán a gyerekek iskolába járása, de a gyermekelhanyagolás csökkenése, a kábítószeresítés, játékszenvedély és a családi erőszak csökkentése, valamint a megfelelő lakhatási körülmények megteremtése is célként tételeződik.⁸⁸ Azoknak a juttatását, akik a feltételeket nem teljesítik, zárolják és átírányítják egy olyan szereplőhöz, aki a jövedelem menedzsmentben és a gyerekgondozásban szerepet vállal. A program kritikusai elsősorban azt nehezményezik, hogy ez az intézkedés még inkább függővé teszi a segélyektől az embereket és még inkább önállótlaná teszi őket, miközben valódi magatartásváltozást nem okoz, hiszen az nem belülről fakad.⁸⁹ Eddig ugyanis nem volt arra példa Ausztráliában, hogy a segélyt visszatartsák és beleszóljanak annak elköltésébe. Ennek hatékonyságáról kutatási eredmények sem állnak rendelkezésre. A program pártolói szerint viszont így növekszik az egészséges ételek fogyasztása és a gyerekek rendszeresebben járnak iskolába. Ugyanakkor vannak olyan programok, amikben a segélyezett önkéntes alapon vesznek részt és vállalják, hogy egy központ fizeti helyettük a számlákat és a segély egy részét ételvoucher formában kapják meg.

⁸⁶ Davoid Campbell-Joan Wright: „Rethinking welfare School-Attendance Policies, Social Service Review, March 2005, Vol. 79, No 1.

⁸⁷ Poor results doom anti-poverty project Opportunity NYC, New York Daily News, 2010 March 31

⁸⁸ Chris Sarra: Young, Black and Deadly: Strategies for improving outcomes for Indigenous students, Australian College of Educators Quality Teaching Series, Paper No. 5., 2003

⁸⁹ Larissa Behrendt-Ruth McCausland: Welfare payments and school attendance. An analysis of experimental policy in Indigineous education, Jumbunna Indigenous House of Learning, University of Technology Sydney, August 2008

Az iskolalátogatással kapcsolatban Ausztráliában is az okozza a legnagyobb gondot, hogy nincsenek megbízható adatok. Sokan bírálják azt a felfogást, miszerint a lógás elsősorban a gyerek felelőssége, miközben emögött jóval inkább a rossz eredmények miatti önbizalomhiány és frusztráltság rejtőzik. Az alultápláltság és rossz egészségi állapot szintén oka a magasabb iskolai hiányzásnak. Az igazán sikeres beavatkozásoknak a családlátogatás és közösségi kapcsolatok, valamint a jó és elhivatott tanár egyaránt részei. Mindezen túl közel 7000 gyerek azért nem jár iskolába, mert az alapvető infrastruktúra is hiányzik hozzá. Az Északi térségben az őslakos közösségek 94 százalékában nincs óvoda, 56 százalékában nincs középiskola és 27 százalékában az általános iskola messzebb van, mint 50 km.⁹⁰

A 2008-2009-es költségvetésben 64 millió dollárba került a jövedelem menedzsment (income management), aminek része a jövedelem menedzsment hitelkártya bevezetése, közösségi boltok engedélyezése, amelyek a megfelelő élelmiszert kínálják és a családoknak nyújtott képzés arra, hogy jobban osszák be a pénzüket. A járulékos költségek, a bürokrácia és az iskolalátogatási adatok nyomon követése is pénzbe kerül. Éppen ezért bizonyos elemzők a programot kemény kritikának vetnék alá.⁹¹

Az ausztrál CCT program, amely beleszól a pénz elköltésébe is, a bírálók szerint célellentétes, rövid távú, ahelyett hosszú távra hozna megoldást. Az iskolai krónikus hiányzások mögött egészségügyi okok, zsúfolt lakhatási viszonyok és munkanélküliség áll. A program viszont még inkább csökkenti a szülők felelősség érzetét gyerekeik és saját életük iránt, azt feltételezve, hogy a segélyezett büntetéssel kell a helyes magatartásra bírni, ahelyett, hogy valóban segítenék őket az életük menedzselésében. Ez a fajta megközelítés – mondják a kritikusok - éppen hogy felmenti őket ez irányú kötelezettségük alól.⁹²

2.4. AZ EGYESÜLT KIRÁLYSÁG: PÉLDA A PROBLÉMA KOMPLEX KEZELÉSÉRE

Sok példa mutat arra, hogy az iskolai hiányzások csökkentése komplex módon kezelendő, ahol egyaránt helyet kap a szankció, de a probléma megoldására törekvő támogató segítség is. Talán a legkidolgozottabb procedúrával ezen a téren az Egyesült Királyság rendelkezik, ezért érdemes összefoglalni a főbb intézkedéseket.

Az Egyesült Királyságban az iskolai hiányzásokat folyamatosan nyomon követik és értékelik, az oktatási minisztérium honlapján külön oldalt szentelnek ennek a témának. Kidolgoztak egy útmutatót is arra, hogy lehet biztosítani a rendszeres iskolalátogatást.⁹³ Az útmutató már az elején leszögezi, hogy az iskolai igazolatlan hiányzás olyan fontos ügy, amit haladéktalanul kezelni kell. Ugyanakkor minden eset más, ezért nincs egy standard módja a megoldásnak. Az 1996-os oktatási törvény 7. paragrafusa kimondja, hogy a szülő felelős azért, hogy gyermeke megkapja a tankötelezettség ideje alatt a korának és képességének megfelelő oktatást. Ugyanebben a törvényben a 436A paragrafus azt is kimondja, hogy a helyi hatóságoknak fel kell derítenie azokat a gyerekeket, akik nem teljesítik a tankötelezettségüket. A 2007 februárjában életbe lépett rendelkezés mellé tanácsadást is biztosítanak (www.everychildmatters.gov.uk/ete/childrenmissingeducation). Amennyiben ilyen gyermekre lelnek, akkor el kell indítani az Iskolai Látogatási Rend procedúrát (School Attendance Order). Mielőtt ezt foganatosítanák, a gyermekjóléti szolgálatnak (Children's Services Officers) mindent meg kell tennie azért, hogy a szülőt rávegye, küldje a gyermekét iskolába. Ellenkező esetben a szülő felszólítást kap, amelyben informálják a kötelezettségeiről, amelynek 15 napon belül meg kell felelnie. Arról is

⁹⁰ Response and Development Plan to protect Aboriginal children in the Northern Territory: A preliminary response to the Australian Government's proposals, 2007 10 July

⁹¹ Larissa Behrendt-Ruth McCausland: Welfare payments and school attendance. An analysis of experimental policy in Indigenous education, Jumbunna Indigenous House of Learning, University of Technology Sydney, August 2008

⁹² Larissa Behrendt-Ruth McCausland: Welfare payments and school attendance. An analysis of experimental policy in Indigenous education, Jumbunna Indigenous House of Learning, University of Technology Sydney, August 2008

⁹³ Ensuring Children's Right to Education. Guidance on the legal measures available to secure regular school attendance. Department for Children, Schools and Families

tájékoztatják, hogy joga van otthon is taníttatni gyermekét. A gyermekjóléti szolgálat az iskolát is tájékoztatja. Ha 15 nap múlva sincs változás, akkor kirendelik azt az iskolát, ahova a gyermeket vinni kell. Ezzel együtt az 1996-os törvény 443. paragrafusa alapján eljárást indítanak a szülő ellen. Mindenesetre az eljárás megindítása előtt még a helyi hatóság mérlegeli az ügyet, tud-e esetleg más megoldást is, bizonyos szereplőket bevonva. Ha az eljárás elindul, akkor az Elöljárói Bíróságra kerül (Magistrates' Court). Miközben a szülőé az elsődleges felelősség ebben a procedúrában, ugyanakkor ezzel együtt elindítják az esetmegoldást is (case management), amelynek részeként a szülő, a tanuló, az iskola és a helyi hatóság együttműködik. Az ún. Közös Értékelési Keret (Common Assessment Framework) adja azt az értelmezési keretet, amelyben minden egyedi esetet fel tudnak göngyöltetni. Van lehetőség a gyors beavatkozásra is (fast-track model), ami lehetővé teszi az iskolának vagy a helyi hatóságnak a gyors intervenciót. Az iskoláknak kötelező az iskolalátogatást naponta kétszer regisztrálni, egyszer reggel és egyszer délután. Fel kell tüntetni azt is, hogy a hiányzás igazolt, vagy igazolatlan. Az igazgatót behívhatják a bíróságra tanúskodni a hiányzásokról, ezért a regiszter nem vezetése jogsértésnek minősül. Az iskolának magának is hatékony rendszert kell működtetnie, amivel ösztönzi az iskolába járást.

A helyi hatóságnak együtt kell működnie az iskolákkal, s ha kell a szomszéd hatóságokkal is. Nem bizonyul jogsértésnek az igazolatlan hiányzás, ha a tanuló beteg vagy gátolva volt, vagy ha a helyi hatóság nem biztosította a gyermekszállítást amennyiben az iskola nincs járótávolságra. Lehetőség van olyan formális szerződéskötésre a szülő és a helyi hatóság között, amely önkéntes alapú és a szülő bizonyos kötelezettségeket vállal ebben egy bizonyos időre. A szülő megúszhatja az eljárást akkor, ha büntetést fizet. Ugyanígy a szülő elleni eljárás helyett a hatóságok alkalmazhatják az Oktatási Felügyeleti Rendeletet (Education Supervision Order). Ez alapján a hatóság felelős azért, hogy tanácsot adjon a szülőknek és a tanulónak és támogatást adjon az iskoláztatáshoz. A Gyermekvédelmi törvény 12. paragrafusa szerint a felügyelő szakember irányíthatja a szülőt és a gyereket. Amennyiben hosszabb távon sincs javulás, úgy be kell vonni a szociális ügyekért felelős szervet. Az eljárásnak tervezett beavatkozásnak kell lennie, ahol a Bíróságnak minden releváns útmutatót figyelembe kell vennie. A szülő írásban kap egy formális tájékoztatást, és amennyiben javulás áll be, az eljárás megszüntethető. Az eljárás vége felmentés vagy feltételes felmentés, büntetés, közösségi eljárás (pl. fizetés nélküli munka, speciális aktivitás, programban való részvétel, tiltás, kizárás, terápia vagy rehabilitációra kötelezés, felügyelet, stb.) következik. A büntetés az 1000, súlyosabb esetben a 2500 fontot is elérheti.⁹⁴

3. A MAGYARORSZÁGI ISKOLÁZTATÁSI TÁMOGATÁS SZABÁLYOZÁSA⁹⁵

A családi pótlékra vonatkozó új szabályozást⁹⁶ az Országgyűlés 2010. június 28-án fogadta el és 2010. augusztus 30-án lépett hatályba. A törvénymódosítást képviselői önálló indítványként két országgyűlési képviselő terjesztette elő, Kósa Lajos (Fidesz) és Soltész Miklós (KDNP).⁹⁷ Az új törvény egyidejűleg módosítja a családtámogatási⁹⁸ és a gyermekvédelmi⁹⁹ törvénynek azokat a passzusait, amelyek a családi pótlékról rendelkeztek.

A módosítás lényege abban áll, hogy a családi pótlékot nevelési ellátásra illetve iskoláskorú gyermekek esetében iskoláztatási támogatásra változtatja. Az iskoláztatási támogatás célja a tankötelezettség teljesítésének, ezáltal a gyermek helyes irányú fejlődésének elősegítése. Ezt a célt azzal is igyek-

⁹⁴ ibid.

⁹⁵ A fejezet a következő forrásra épül: Módszertani útmutató az iskoláztatási támogatás folyósításának felfüggesztésére vonatkozó törvényi és kormányrendeleti szintű szabályokhoz. Kiadta a Nemzeti Erőforrás Minisztérium Gyermek- és Ifjúságvédelmi Főosztálya, 2010. szeptember 15. <http://www.nefmi.gov.hu/miniszterium/2010/iskolai-tamogat-as-felfuggesztese>

⁹⁶ 2010. évi LXVI. törvény

⁹⁷ <http://www.parlament.hu/irom39/00021/00021-0023.pdf>

⁹⁸ 1998. évi LXXXIV. törvény A családok támogatásáról

⁹⁹ 1997. évi XXXI. törvény A gyermekek védelméről és a gyámsági igazgatásról

szik előmozdítani az új jogintézmény, hogy folyósítása felfüggeszthető, amennyiben a tanuló nem teljesíti tankötelezettségét. Konkrétan ez azt jelenti, hogy 50 óránál több igazolatlan mulasztás esetén a település jegyzője intézkedik a gyermek védelembe vételéről és felfüggeszti az iskoláztatási támogatást.

A szabályozás változásának indokát a szociális, család- és ifjúságügyekért felelős államtitkár, Soltész Miklós a következőképpen fogalmazta meg¹⁰⁰: „Az alacsony foglalkoztatottság egyik fő oka a megfelelő iskolai végzettség hiánya. Körülbelül 1000 milliárd forintot költünk évente közoktatásra, és ilyen hatalmas anyagi áldozat mellett nem engedhetjük meg magunknak, hogy évente négyezren úgy kerülnek ki a rendszerből, hogy nem végzik el még az általános iskolát sem. Ez tíz év alatt 40 ezer ember, ami egy közepes nagyságú város lélekszámának felel meg. Nincs az a szociális rendszer, ami felvállalhatná olyan életerős, egészséges fiatal emberek tömegeinek eltartását, akik munkát vállalhatnának, de a képzettség hiányában ezt mégsem teszik meg. A szigor célja tehát az általános iskolát, középiskolát vagy főiskolát végzettek számának növelése.”

A kormányzat kommunikációjában szerepelt még a következő kitétel is: „A hátrányos helyzetű gyermekek tankötelezettség-teljesítésének előmozdítása és a szülői felelősség erősítése érdekében a kormány módosította a családtámogatási, a gyermekvédelmi és a gyámügyi törvényeket.”¹⁰¹

3.1. MI VOLT EDDIG AZ IGAZOLATLAN HIÁNYZÁSOK KÖVETKEZMÉNYE?

Az iskolának már korábban is az első igazolatlan óra után értesítenie kellett a szülőt, és ha az igazolatlan hiányzás egy tanévben elérte a 10 órát, akkor értesítették a gyermek tényleges tartózkodási helye szerint illetékes jegyzőt és a gyermekjóléti szolgálatot.¹⁰²

Az értesítést követően a gyermekjóléti szolgálat az iskola és szükség esetén a kollégium bevonásával intézkedési tervet készített, melyben a mulasztás okának feltárására figyelemmel meghatározta a tanulót veszélyeztető és az igazolatlan hiányzást kiváltó helyzet megszüntetésével, a tanulói tankötelezettség teljesítésével kapcsolatos, továbbá a gyermek, tanuló érdekeit szolgáló feladatokat. Ha a hiányzás elérte a 30 órát, az iskola újból értesítette a gyermekjóléti szolgálatot, amely felülvizsgálta az intézkedési tervet és kezdeményezhette a gyermek védelembe vételét.

A védelembe vétel a gyermek gondozásának segítségét, a szülői nevelés támogatását jelenti, amelyben a gyermekjóléti szolgálat családgondozója játszik aktív szerepet. Nem érinti a szülő felügyeleti jogát, szükségességét legalább évente felül kell vizsgálni, és a gyermek nagykorúvá válásával automatikusan megszűnik.

A jegyzőnek (a jegyzői gyámhivatalnak) pedig kétféle eljárást is módjában állt indítani már eddig is

- szabálysértési eljárást, melynek keretében a legmagasabb kiszabható büntetés 50 ezer forint pénzbírság. (a 218/1999. Korm. rendelet értelmében)
- gyámhatósági eljárást a védelembe vételt illetően, és ezzel együtt elrendelhetette 1 évre a családi pótlék felének természetbeni formában történő nyújtását, ha úgy ítélte meg, hogy fennáll a gyermek elhanyagolása (de ezt nem tehetette meg önmagában a hiányzás miatt!)

¹⁰⁰ http://www.gyermekevek.hu/m_nagyok/cikk/iskolakerulo_gyerek_szuleinek_nem_jar_penz

¹⁰¹ <http://www.nefmi.gov.hu/miniszterium/2010/iskolai-tamogatas-felfuggesztese>

¹⁰² 331/2006. Kormányrendelet alapján

3.2. MI VÁLTOZOTT?

A 2010. augusztus 30-tól hatályos törvénymódosítás értelmében mindazok a lépések, amelyek korábban is megvoltak, megmaradtak, tehát a szülőt értesíteni kell már az első igazolatlan mulasztásról, valamint 10 óra után a jegyzőt (jegyzői gyámhatóságot). Ekkor a jegyző köteles végzésben figyelmeztetni a szülőt arra, hogy az adott tanévben mulasztott ötvenedik igazolatlan óra után el fogja rendelni az iskoláztatási támogatás felfüggesztését és ezzel egyidejűleg a gyermek védelembe vételét. A védelembe vétel része az egyéni nevelési-gondozási terv elkészítése. Ennek célja az iskola és a gyermekjóléti szolgálat szoros együttműködése és olyan konkrét célok megfogalmazása, amelyek a gyermeket visszavezetik az iskolába. A tervet a családdal kötött megállapodással kiegészítve kell megküldeni az eljáró hatóság felé. A Nemzeti Erőforrás Minisztérium Gyermek- és Ifjúságvédelmi Főosztálya által kiadott Módszertani Útmutató hangsúlyozott célja, hogy a nevelési terv az iskola és a gyermekjóléti szolgálat intenzív együttműködésével jöjjön létre, az iskola minél aktívabb szereplő legyen a gyermekre szabott egyéni tervben és megvalósításban.

Amennyiben a gyermek továbbra sem teljesíti tankötelezettségét és 50 igazolatlan órája összegyűlik, a jegyzői gyámhatóság – az iskola jelzése alapján – minden külön értesítés nélkül felfüggeszti az iskoláztatási támogatást és – ha ez addig még nem történt volna meg - védelembe veszi a gyermeket. A jegyzőnek e körben mérlegelési lehetősége nincsen. Az 50 igazolatlan óra automatikusan az iskoláztatási támogatás felfüggesztésével és a gyermek védelembe vételével jár.

Az iskoláztatási támogatás felfüggesztése határozatlan időre történik. Háromhavonként és a tanév végét követően azonban a jegyzői gyámhatóságnak felül kell vizsgálnia, hogy továbbra is indokolt-e a felfüggesztés, azaz a gyermek helyzete rendeződött-e, teljesíti-e tankötelezettségét. A jegyzői gyámhatóság csak akkor szüntetheti meg a felfüggesztést, ha a felülvizsgálattal érintett időszakban a gyermek egy óráról sem hiányzott igazolatlanul.

Az iskoláztatási támogatás felfüggesztése esetén a gyermek után járó iskoláztatási támogatást a települési önkormányzat részére a Magyar Államkincstárban megnyitott családtámogatási folyószámlára utalja át a kincstár és nem a szülőnek. Az iskoláztatási támogatás felhasználásáról a jegyzői gyámhatóság által kirendelt eseti gondnok gondoskodik. Egy eseti gondnok egyidejűleg legfeljebb 10 gyermek vonatkozásában láthatja el feladatait. A felfüggesztés megszüntetésekor az összegyűlt iskoláztatási támogatás – az eseti gondnok közreműködésével – természetben kerül a gyermek számára biztosításra. A természetbeni juttatást ekkor sem egyszerre, hanem a felfüggesztés időtartamával megegyező számú hónapra elosztva, részletekben kell nyújtani.

Kivételt képeznek azonban a legrászorultabb, azaz rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő gyermekek. Ha rájuk tekintettel állapították meg az iskoláztatási támogatást, számukra a felfüggesztés időtartama alatt az iskoláztatási támogatás teljes összegét természetben kell nyújtani.

Az iskoláztatási támogatás megszüntetését követően a gyermek védelembe vételét még legalább a felfüggesztés idejével megegyező időtartamig, de legkésőbb a nagykorúság eléréséig fenn kell tartani, megelőzendő az újbóli tankötelezettség-mulasztást.

Az eseti gondnok személyének kijelöléséhez a gyermekjóléti szolgálat tesz javaslatot. Eseti gondnok lehet:

- a gyermek arra alkalmas más közeli hozzátartozója
- az iskolai gyermek- és ifjúságvédelmi felelős
- a védőnő
- a családsegítő szolgálat vagy a gyermekjóléti szolgálat családgondozója

- az átmeneti gondozást nyújtó intézmény családgondozója, az átmeneti gondozást nyújtó intézmény szakmai munkakörben foglalkoztatott alkalmazottja
- a polgármesteri hivatal - nem gyermekvédelmi, illetve gyámhatósági feladatokat ellátó – ügyintézője

A törvénymódosítást nem előzte meg, és nem is kísérte nagyobb szakmai vagy társadalmi vita. Voltak azonban szervezetek, amelyek még a javaslat parlamenti benyújtásakor megfogalmazták (ellen)véleményüket. Egyik ilyen az MTA Gyermekszegénység elleni program állásfoglalása¹⁰³ volt, amelyben arra hívták fel a figyelmet, hogy a hiányzások csökkenése nem jelent automatikusan sikeresebb tanulmányokat, holott ez lenne a valóságos cél, valamint külföldi példákat hoztak arra, hogy az elmúlt évek iskolai hiányzásokat csökkentő próbálkozásaiban a pénzügyi szankciók nem bizonyultak sikeresnek.

A TASZ a zárószavazás előtt juttatott el levelet¹⁰⁴ a parlamenti képviselőknek, amelyben arra kérte őket, hogy ne szavazzák meg a törvénymódosítást. Álláspontjuk szerint a családi pótlék szankció jellegű megvonása nem alkalmas az iskolai hiányzások problematikájának kezelésére. Ugyanakkor felkérték a képviselőket arra, hogy az iskolai hiányzás problematikájának kezelésére készítsenek elő egy komplex intézkedéscsomagot, de csak a probléma valódi okainak feltárását követően.

4. AZ IGAZOLATLAN HIÁNYZÁSOK ALAKULÁSA AZ OKTATÁSSTATISZTIKAI ADATOK SZERINT

Az intézkedés hatását a KIR-STAT alapján még nem tudjuk megítélni, egyrészt mert az intézkedés csak az előző tanévben lépett érvénybe, másrészt pedig azért, mert csak ezzel egyidőben indult meg a hiányzási adatok felvétele az oktatásstatisztikába (1. táblázat), korábban ez nem szerepelt az OSAP adatlapon. Éppen ezért az oktatásstatisztikai adatok alapján az első ilyen adatfelvétel eredményeit tudjuk bemutatni, amely egyelőre a probléma nagyságáról mutat helyzetképet. Természetesen, miután a 2010-es adatfelvétel volt az első alkalom, az adatszolgáltatás még nem tekinthető teljesen problémamentesnek.

Az intézmények által 2010 októberében szolgáltatott hiányzási adatok értelemszerűen a 2009/2010-es tanévre vonatkoznak. Az adatok legrészletesebb bontásban évfolyam szinten érhetők el, tanköteles diákokra és a teljes diáklétszámra vonatkoztatva is.

¹⁰³ http://www.gyerekesely.hu/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=24&Itemid=74&lang=hu

¹⁰⁴ tasz.hu/files/tasz/imce/TASZ-csaladi_potlek_kepviseloknek.doc

1. táblázat: A 2010. évi oktatásstatisztikai adatgyűjtés iskolai hiányzásra vonatkozó kérdésblokkja

a04t79		Mulasztások, az igazolt és igazolatlan órával rendelkező tanulók száma a beszámolási időszakban	
Tanévvégi létszám			
ebből	igazolatlan órával rendelkező tanulók száma		
	ebből	1 igazolatlan órával rendelkezők száma	
		2-9 igazolatlan órával rendelkezők száma	
		10 -29 igazolatlan órát mulasztók száma	
		30 -50 igazolatlan órát mulasztók száma	
		50-nél több igazolatlan órát mulasztók száma	
	igazolt mulasztott órával rendelkező tanulók száma		
	250 vagy több (igazolt vagy igazolatlan) órával rendelkezők száma		
Tanulói jogviszony év közben megszűnt (tanulók száma)			

Az adatszolgáltatást rögzítő program, kapcsolódásokat ellenőrző algoritmusának hibája miatt előfordult, hogy az egyes intézmények nem minden feladatellátási hely esetében töltötték ki a hiányzásra vonatkozó adatokat, illetve sok esetben nagy eltérés mutatkozott az intézmény össz-diáklétszáma és a tanköteles diákok létszáma között. Ezek az eltérések még tiszta általános iskolák esetében is előfordultak, ahol elvileg nem lehetséges, hogy nulla legyen a tanköteles diákok létszáma.

Az adatok ilyen természetű korlátozottsága miatt az oktatásstatisztikai adatszolgáltatás során megadott életkor szerint meghatározott diáklétszámokkal próbáltunk korrigálni. A tiszta általános iskolák esetében - élve a feltételezéssel, hogy ezekbe az általános iskolába kizárólag tanköteles diákok járnak - a teljes diáklétszámot tekintettük a tanköteles diákok számának.

A „kevert” intézmények esetében alapesetben a tanköteles diákokra vonatkozó adatokat vettük figyelembe. A tanköteles diákok adatainak össz-diák adatokkal való helyettesítése két esetben történt meg:

- (a) Az intézmény az adatok szerint 0 tanköteles diákkal rendelkezett
- (b) Ha az össz-diáklétszám a tanév eleji tanköteles diákszám 70-130 százaléka volt

4.1. AZ 50+ IGAZOLATLAN HIÁNYZÁSOK ALAKULÁSA (%)

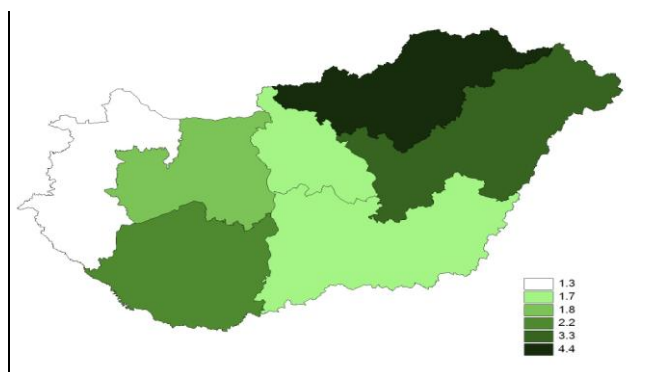
4.1.1. FÖLDRAJZI / TELEPÜLÉSTÍPUS SZERINTI MEGOSZLÁS

Első megközelítésben érdemes egy pillantást vetni arra, hogy hogyan alakult az ötven óránál több igazolatlan hiányzással rendelkező diákok földrajzi eloszlása. **A regionális és a megyei eloszlást te-**

kintve jól kirajzolódik, hogy az észak-magyarországi, észak-alföldi, illetve a dél-dunántúli régiók, illetve azok megyéiben a legrosszabb a helyzet (1-2. térkép).¹⁰⁵

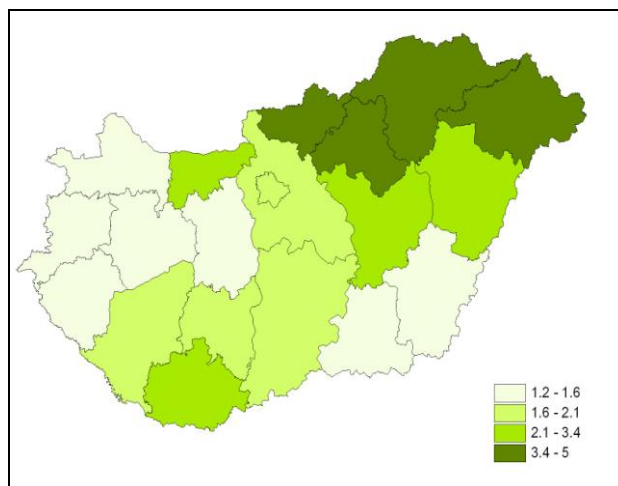
Az észak-magyarországi régiók megyéiben a notórius hiányzók aránya az öt százalékot is elérheti, miközben a dél-alföldi régió két megyéjében (Csongrád és Békés megye) és a nyugat-Dunántúlon két százalék alatt marad ez az arány. A „legjobban, illetve legrosszabbul teljesítő” megyék közötti különbség, több mint négyszeres. Győr-Moson-Sopronban a tanköteles diákok 1,2 százaléka érte el az ötven órás igazolatlan hiányzást a vizsgált tanévben, Borsod-Abaúj-Zemplénben viszont 5 százalék volt ez az arány.

1. Térkép - 50 igazolatlan óránál többet mulasztók aránya régióként, 2010



Forrás: KIR-STAT 2010/2011

2. Térkép - 50 igazolatlan óránál többet mulasztók aránya megyénként, 2010

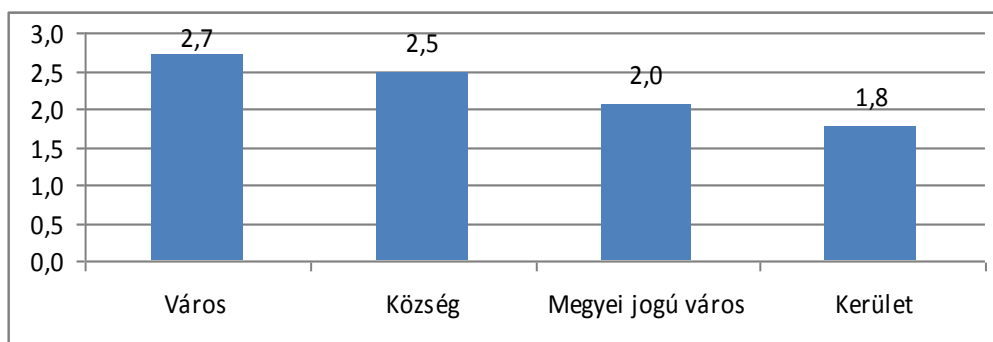


Forrás: KIR-STAT 2010/2011

A településtípus szerint vizsgálva a jelenséget, bár nem lehet azt mondani, hogy a nagymértékű igazolatlan hiányzást felhalmozó diákok a városi vagy a községi diákok lennének inkább (3. ábra), hiszen mindkét településtípushoz 3 százalék körüli érték társul, a nagyobb városok, illetve budapesti kerületek felé haladva valamelyest csökkenő értékeket találunk. Az egy százalékos eltérés azonban semmiképpen nem tekinthető számottevőnek.

¹⁰⁵ Az ötvennél több igazolatlan órával rendelkezők kistérségi szintű eloszlását ld. a Függelékben

3. ábra: 50 igazolatlan óránál többet mulasztók aránya településtípusonként, 2010

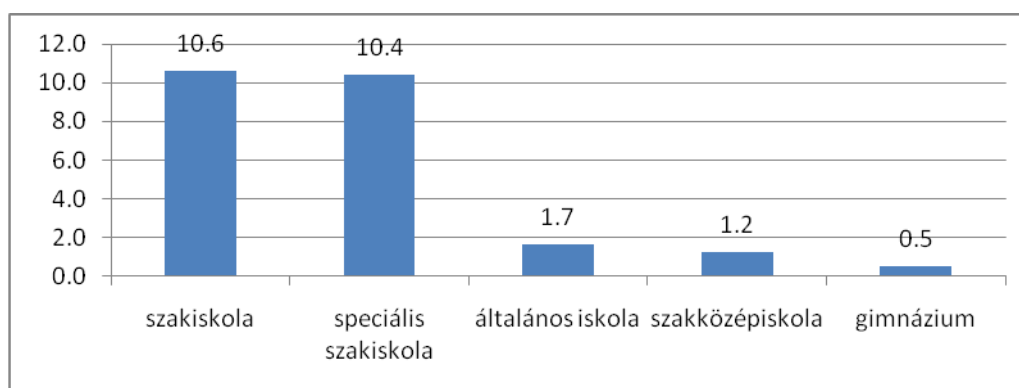


Forrás: KIR-STAT 2010/2011

4.2. ISKOLAI PROGRAM, ILLETVE FENNTARTÓ SZERINTI MEGOSZLÁS

Az adatok tanúsága szerint az iskolai programok mentén tapasztalható eltérések nagyon nagymértékűek (4. ábra). **A probléma által leginkább sújtottak a szakiskolák és a speciális szakiskolák tűnnek, amelyek esetében elmondható, hogy minden tízedik tanköteles tanuló elérte az adott tanévben az ötven órát meghaladó igazolatlan hiányzást.** Az szakközépiskolai, illetve gimnáziumi tanulók esetében ugyanez a diákok 1, illetve mindössze fél százalékáról mondható el, az általános iskolai diákok körében pedig 2 százalékról.

4. ábra: 50 igazolatlan óránál többet mulasztók aránya iskolai programtípusonként, 2010



Forrás: KIR-STAT 2010/2011

A programokat regionális bontásban részletezve a szakközépiskola kivételével minden más programtípus esetében az észak-magyarországi régióban találjuk a legmagasabb értékeket, tehát azt mondhatjuk, hogy a régióban iskolatípustól függetlenül magas az 50 óránál több igazolatlan hiányzást felhalmozók aránya (2. táblázat). A második helyen az észak-alföldi, illetve speciális szakiskolák esetében a dél-dunántúli régió áll. A szakközépiskolák esetében Közép-Magyarország tűnik a legrosszabb helyzetűnek, bár az észak-magyarországi régióban is majdnem hasonló mértékűnek mondható a nőtörus hiányzók aránya.

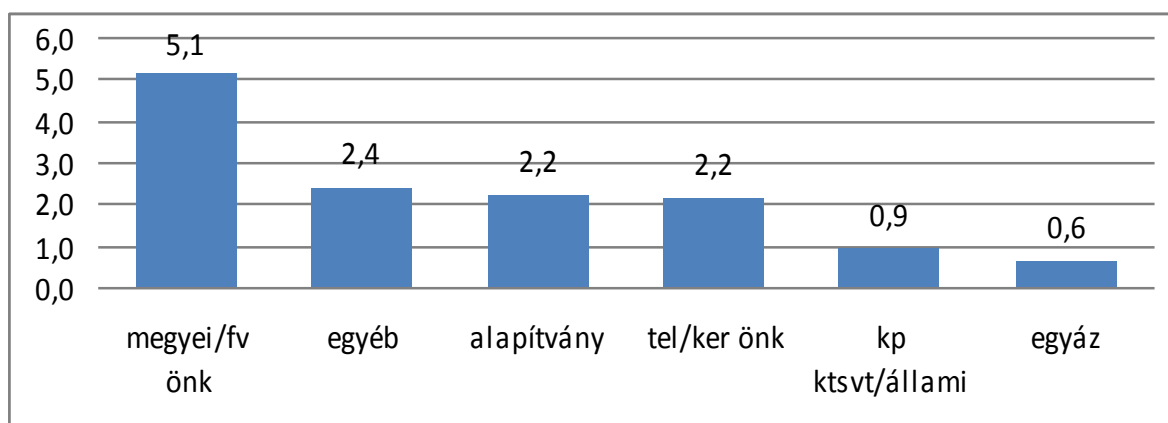
2. táblázat: 50 igazolatlan óránál többet mulasztók aránya régióként és iskolai programtípusonként, 2010

	általános iskola	szakiskola	speciális szakiskola	gimnázium	szakközép-iskola
Közép-Magyarország	1,73	10,75	6,6	0,8	2,51
Közép-Dunántúl	1,44	8,52	10,63	0,57	0,68
Nyugat-Dunántúl	1,03	6,09	5,23	0,28	0,53
Dél-Dunántúl	1,82	8,62	13,26	0,28	0,89
Észak-Magyarország	4,55	13,32	20,26	1,26	2,3
Észak-Alföld	2,67	13,04	12,37	0,92	1,47
Dél-Alföld	1,48	7,64	9,56	0,6	1,71

Forrás: KIR-STAT 2010/2011

Fenntartó szerint értékelve az eredményeket az mondható, hogy a notórius hiányzás problémája legkevésbé az egyházi fenntartású intézményekben van jelen, de a központi költségvetésből fenntartott intézmények esetében is egy százalék alatt marad a nagy hiányzást felhalmozók aránya (5. ábra). A többi fenntartó esetében általában 2 százalék körül mozog a sokat hiányzók aránya, a megyei, illetve fővárosi önkormányzatok által fenntartott intézmények viszont több mint kétszer ekkora arányokat mutatnak.

5. ábra: 50 igazolatlan óránál többet mulasztók aránya fenntartói csoportonként, 2010



Forrás: KIR-STAT 2010/2011

4.2.1. TÖBBVÁLTOZÓS ÖSSZEFÜGGÉSEK

A hiányzók arányát összevetettük olyan oktatásstatisztikai adatokkal is, mint a hátrányos helyzetű (HH), illetve halmozottan hátrányos helyzetű (HHH) diákok aránya, az egy pedagógusra jutó diákok száma, illetve az egy csoportba kerülő diákok száma (3. táblázat).

A korrelációs elemzés eredményei szerint a magas hiányzási arány leginkább az általános iskolákban jár együtt (pozitív korreláció) a hátrányos helyzetűek magas arányával és a középfokú intézményekben ez az együtt járás egyre inkább csökken. Az együtt járás viszont még az alapfokú oktatás esetében sem mondható erősnek.

Az egy pedagógusra jutó diákok számával bár több esetben is szignifikánsan korrelál a hiányzók aránya, csak a speciális szakiskolák esetében mondható el, hogy a pozitív együtt járás valamelyest

számottevő mértékűnek mondható. Vagyis, azoknál az intézményeknél, ahol általában több diák jut egy tanárra, ott a sokat hiányzók aránya is magasabb.

Végül, az egy csoportba jutó diákok számával szintén csak nagyon gyenge erejű korrelációt sikerült kimutatni. Az összefüggés egyetlen esetben bizonyult pozitívnak, a speciális szakiskolák esetében. Vagyis, azokban az intézményekben, ahol nagy létszámúak a csoportok, általában a sokat hiányzók aránya is magasabbnak bizonyul.

3. táblázat: Az 50 óránál többet hiányzók arányának korrelációja a hátrányos helyzetű diákok arányával, valamint az 1 pedagógusra jutó diákok számával és az 1 csoportba jutó diákok számával

	általános iskola	szakiskola	speciális szakiskola	gimnázium	szakközép-iskola
HH diákok aránya	0,3619*	0,2897*	0,2867*	0,0974*	0,0574
HHH diákok aránya	0,4148*	0,2021*	0,2943*	0,2135*	0,0804*
1 pedagógusra jutó diákok száma	-0,1029*	-0,0819	0,3425*	0,1195*	-0,0756*
1 csoportba jutó diákok száma	-0,1898*	-0,0123	0,2227*	0,0123	-0,1268*
N	3211	475	142	385	747

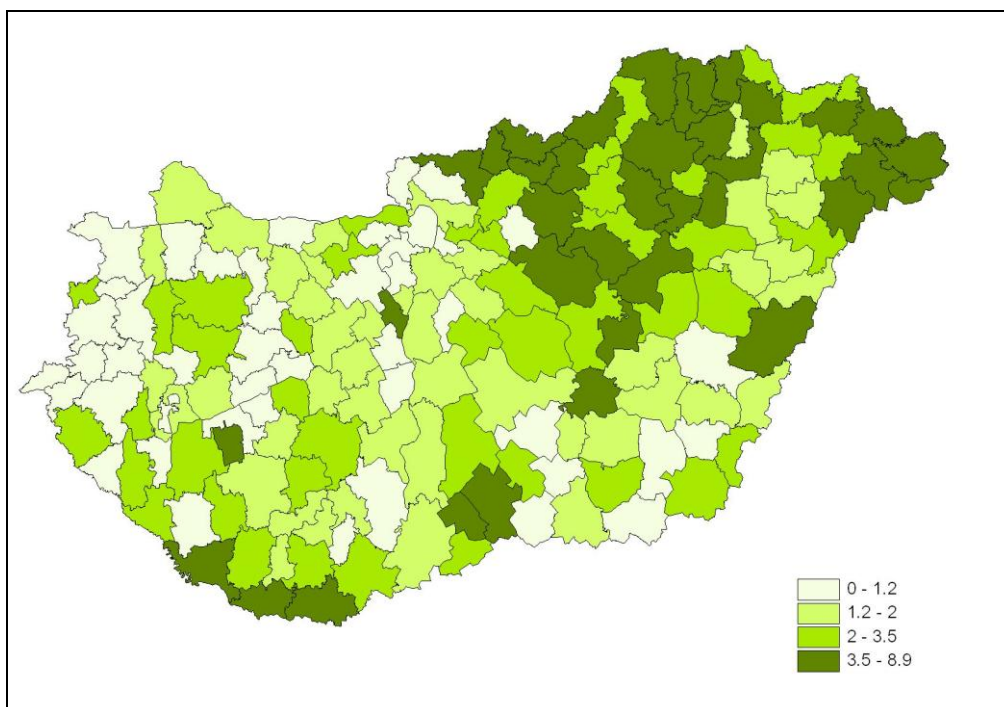
* 0,05 (szig)

Forrás: KIR-STAT 2010/2011

4.3. ÓVODÁZTATÁSI ARÁNY ÉS MAGÁNTANULÓK ARÁNYA HASONLÓ TERÜLETI ÉRINTETTSÉGET MUTAT

Az oktatásstatisztikai adatok alapján jól láthatóan az észak-magyarországi régióban éri el a hiányzás azt a szintet, ahonnan nehéz visszalépni, ahol annyira felhalmozódnak a mulasztások, hogy azt már nehéz korrigálni (3. térkép).

3. térkép: Az 50-nél több igazolatlan órával rendelkezők kistérségi szintű eloszlása, 2010

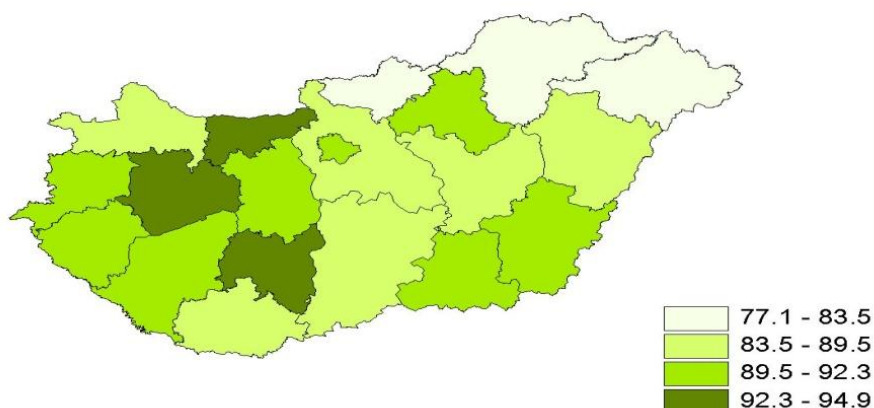


Forrás: KIR-STAT 2010/2011

Érdekes módon két másik, az iskolai sikerességet és továbbhaladást tekintve fontos mutató esetén is nagyon hasonló arányokat látunk, ami kijelöli a szakmapolitika területi fókuszát is.

Az európai összehasonlításban is magas *óvodáztatási arány* mellett az is igaz, hogy éppen a romák által sűrűbben lakott régiókban az óvodáztatás alacsonyabb arányú. Az általános iskola előtt három évet óvodában töltött gyerekek aránya az észak-magyarországi régióban a legalacsonyabb (4. térkép).

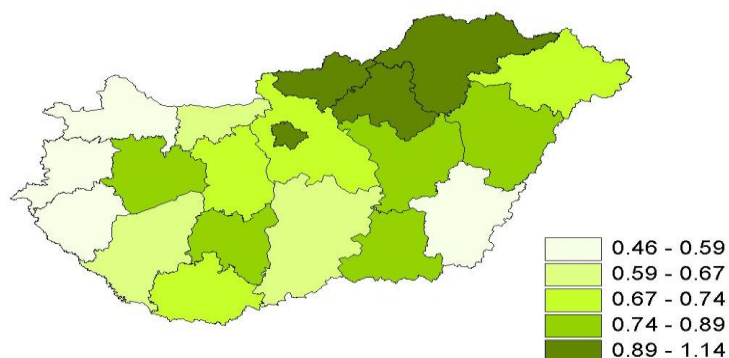
4. térkép: Az iskolába lépők közül 3 évet óvodába járók aránya, 2009



Forrás: KIR-STAT 2009/2010

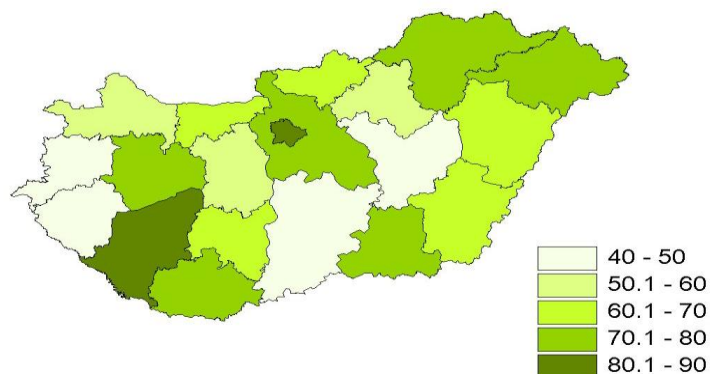
A *magántanulók aránya* szintén az észak-magyarországi régióban a legmagasabb (5-6. térkép). Ez az adat azért érdekes, mert a hiányzási statisztika javítása pont ott, ahol véglegesen szegregált területeket találunk és a probléma jóval súlyosabb, mint máshol, vezethet az erőteljesebb kipasszírozáshoz, vagyis a magántanulók arányának növekedéséhez. Ez mindenképpen egy olyan mutató, amit a hiányzási statisztika mellett folyamatosan vizsgálni kell.

5. térkép: Magántanulók aránya, általános iskola, 2009



Forrás: KIR-STAT 2009/2010

6. térkép: A magántanulók között szülő kérésére magántanulói státuszban lévők aránya, általános iskola, 2009



Forrás: KIR-STAT 2009/2010

5. AZ INTÉZKEDÉS HATÁSA

5.1. A NEFMI KÖZLEMÉNYE AZ ÖNKORMÁNYZATI ADATOK ALAPJÁN

A NEFMI által 2011. augusztus 31-én kiadott közlemény szerint csökkent az iskolakerülések száma az iskoláztatási támogatás megvonásának köszönhetően. Ezt az önkormányzati szabálysértési statisztikára alapozzák Eszerint „2007. és 2009. évi adatok alapján megállapítható, hogy mind a szabálysértési eljárások, mind a pénzbírságot kiszabó határozatok száma emelkedett: **2007-ben a tankötelezettség megszégése miatt 25433 feljelentés érkezett, ezzel szemben 2009-ben 44361.** Mindez egy olyan jogszabályi közegben, ahol a szankcionálást a helyi gyámhatóság döntésére bízták, ezért nem bírt egyetemes kötelező hatállyal. **Ezzel szemben az elmúlt tanévben több, mint 31 ezer gyermek érte el a 10 igazolatlan órát, de figyelmeztetések hatására közülük „csak” 13289, alig több mint 40% érte el az 50 igazolatlan tanórát, ezt követően 7427 esetben függesztették fel az iskoláztatási támogatást jogerősen.**” (4-5. táblázat)

Szociálpolitikai szakértők ugyanakkor felhívják a figyelmet arra, hogy a korábbi adatok nem összehasonlíthatók a mostani adatokkal, hiszen közben a szabályozás és ezzel együtt az adatszolgáltatás módja is változott. Így a szabálysértési statisztika nem ad igazán jó támpontot arra, hogy történt-e javulás.

A NEFMI statisztikái szerint az iskolai hiányzás a szociálisan rászoruló családokban a legmagasabb, életkor alapján pedig a felnőttkor küszöbén állók között a legkirívóbb. A jogerős felfüggesztéssel szankcionált gyerekek/családok, több mint 70% szociális helyzete miatt rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesült. Az iskolakerülés éppen azon fiatalok körében a legmagasabb, akik családjai szociálisan nehéz helyzetben vannak, akik számára az egyetlen út, ami őket a mélyszegénységből és a munkanélküliségből kivezethetné, hogy tanulmányaikat befejezik és szakképzettséget szereznek.

A jegyző eseti gondnokul 2011. április 30-áig az alábbi megoszlásban rendelt ki szakembereket:

- **a családsegítő szolgálat vagy a gyermekjóléti szolgálat családgondozóját (61%),**
- a gyermek arra alkalmas más közeli hozzátartozóját (13%),
- a polgármesteri hivatal – nem gyermekvédelmi, illetve gyámhatósági feladatokat ellátó – ügyintézőjét (10%).
- az iskolai gyermek- és ifjúságvédelmi felelőst (7%),
- a védőnőt (4%),
- az átmeneti gondozást nyújtó intézmény családgondozója, szakmai munkakörben foglalkoztatott alkalmazottja – amennyiben a gyermek családok, vagy gyermekek átmeneti otthonában tartózkodik (0,2%),

A fennmaradó esetekben (4,8%) egyéb személy került kirendelésre.

Összességében a NEFMI pozitívként értékeli, hogy a 10 órát igazolatlanul mulasztó tanulók **49 százaléka éri el az 50 órás hiányzást, tehát a figyelmeztetés preventív hatással bír.**¹⁰⁶

¹⁰⁶ www.tegyesz.hu/file/...napok/.../Konferencia%20PPT/dr_lantai_csilla.ppt

4. táblázat: A különböző intézkedések által érintett gyermekek száma 2010-2011

Intézkedés	2010. 11. 15.	2011. 01. 31.	2011. 04. 30.
10 órás jelzés	5474	15580 +185%	25762 +65%
50 órás jelzés	2379	6075 +155%	12745 +110%
tám. jogerős felfüggesztése	273	2322 +751%	5316 +128%
folyamatban lévő eljárások	2106	3795 +80%	3032 -20%
felfüg. (nem rgk-s gyermek)	110	705 +541%	1596 +126%
felfüg. (rgk-s gyermek)	163	1617 +892%	3720 +130%

Forrás: Lantai Csilla, NEFMI

5. táblázat: A különböző intézkedések által érintett tanulók száma és aránya megyénként, 2011

megye	kiskorúak száma	10 órás jelzés	10 órás jelzés aránya (%)	50 órás jelzés	50 órás jelzés aránya (%)	jogerős felfüggesztés	jogerős ff. aránya (%)
Budapest	262 524	2 759	1,1	1 051	0,4	444	0,2
Bács	97 808	1 373	1,4	542	0,6	275	0,3
Baranya	70 146	1 075	1,5	411	0,6	245	0,3
Békés	65 167	537	0,8	217	0,3	124	0,2
Borsod	143 146	3 728	2,6	1 536	1,1	852	0,6
Csongrád	74 347	704	0,9	219	0,3	124	0,2
Fejér	79 469	855	1,1	326	0,4	158	0,2
Győr-M-S	80 798	671	0,8	214	0,3	139	0,2
Hajdú-B	108 585	1 954	1,8	707	0,7	369	0,3
Heves	57 738	1 240	2,1	802	1,4	292	0,5
Jász-N-Sz	74 711	1 729	2,3	669	0,9	385	0,5
Komárom-E	57 658	794	1,4	290	0,5	147	0,3
Nógrád	37 933	939	2,5	376	1	183	0,5
Pest	250 227	2 106	0,8	862	0,3	419	0,2
Somogy	58 213	720	1,2	299	0,5	154	0,3
Szabolcs	123 584	2 662	2,2	1 113	0,9	555	0,4
Tolna	42 018	529	1,3	214	0,5	117	0,3
Vas	45 163	365	0,8	112	0,2	61	0,1
Veszprém	63 362	563	0,9	225	0,4	109	0,2
Zala	47 842	459	1	212	0,4	113	0,2

Forrás: Iskoláztatási támogatás a gyermekvédelem rendszerében, dr. Lantai Csilla Nemzeti Erőforrás Minisztérium, Gyermekvédelmi és Gyámügyi Főosztály előadása
www.tegyesz.hu/file/...napok/.../Konferencia%20PPT/dr_lantai_csilla.ppt

Ugyanakkor az iskoláztatási támogatásának felfüggesztésének megszüntetése csak 10 százalékban történt azért, mert a tanuló iskolába járt újra. Az esetek nagy részében (42%) a tanuló nagykorúvá vált, illetve szülői kérelemre magántanulóvá nyilvánították (30%).¹⁰⁷

A NEFMI háttérintézete, az NCSSZI jelenleg is végez egy kutatást a gyermekjóléti szolgálatok körében, ahol eddig már 2600 település adatai érkeztek be. Az eredményeket 2011 novemberére ígérik. Az adatlapon név szerint kérdezik rá azokra a gyerekekre, akiknél igazolatlan hiányzás miatt bejelentés érkezett és az alábbi adatokra kérdez rá¹⁰⁸:

Egyedi eset szinten:

A gyermek születési ideje

Gyermek életkora az első igazolatlan hiányzásról szóló jelzés megérkezésekor

Ki kezdeményezte a gyermekjóléti szolgálat intézkedését?

Az igazolatlan órák száma (1,10,30,50)

A magántanulói státuszban lévő gyermekek esetében, ki kezdeményezte a magántanulói státuszt?

A gyermek részesül-e RGYK-ben?

Volt-e esetkonferencia az ügyben?

Kit javasolt a gyermekjóléti szolgáltató eseti gondnokul?

Kit jelölt ki a gyámhatóság eseti gondnoki feladatok ellátására?

Az iskoláztatási támogatás felfüggesztésének időtartama 2010.10.01-2011.01.01. időszakra, az összes kezelt esetre vonatkoztatva:

Az igazolatlan hiányzásról érkezett jelzések száma összesen (iskola és hatóság részéről)

Az esetekből magántanulóvá nyilvánításra vonatkozó javaslatkérések száma

Az esetekből magántanulóvá nyilvánított gyermekek száma

Pénzfelhasználási terv készítése RGYK-s gyermekek esetében

Pénzfelhasználási terv készítése nem RGYK-s gyermekek esetében

Az esetek ügyében szervezett esetkonferenciák száma

Kit javasolt a gyermekjóléti szolgáltató eseti gondnokul?

Kit jelölt ki a gyámhatóság eseti gondnoki feladatok ellátására?

5.2. ONLINE FELMÉRÉS AZ 50 IGAZOLATLAN ÓRÁT MEGHALADÓ HIÁNYZÁSOKRÓL

5.2.1. A VÁLASZADÓK LEÍRÓ ADATAI

Az online kérdőívet összesen 308 intézményben töltötték ki, legmagasabb arányban az észak-magyarországi régióban és Közép-Magyarországon (6. táblázat). A válaszok 40 százaléka ebből a két régióból érkezett. Összesen 30 százalék érkezett Észak-Alföldről és Nyugat-Dunántúlról, a maradék három régióból pedig egyaránt 10-10 százalék.

¹⁰⁷ ibid.

¹⁰⁸ Sidlovics Ferenc adatközlése

6. táblázat: Az online felvétel válaszadó intézményeinek megyei és regionális megoszlása (N, %)

megye	N	%	régió	N	%
Borsod	28	9	É-Mo	59	19
Heves	24	8			
Nógrád	7	2			
Szabolcs	23	8	É-Alf	45	15
Hajdú	11	4			
Jász-N-Sz	11	4			
Bács	14	5	D-Alf	31	10
Csongrád	9	3			
Békés	8	3			
Bp	37	12	Kp-Mo	65	21
Pest	28	9			
Fejér	13	4	Kp-Dt	31	10
Komárom	9	3			
Veszprém	9	3			
Győr-M-S	15	5	Ny-Dt	47	15
Zala	14	5			
Vas	18	6			
Somogy	10	3	D-Dt	30	10
Baranya	9	3			
Tolna	11	4			
Total	308	100	Total	308	100

A válaszadó intézmények 66-69 százalékában van általános iskolai képzés, 28 százalékukban szakközépiskola, 19 százalékban szakiskola, 16 százalékban gimnázium, 8 százalékban pedig speciális szakiskola (7. táblázat).

7. táblázat: Az online felvétel válaszadó intézményeinek megoszlási oktatási programok szerint (N, %)

	N	%
általános iskola 1-4	204	66
általános iskola 5-8	212	69
gimnázium	50	16
szakközépiskola	86	28
szakiskola	57	19
speciális szakiskola	26	8
összesen	308	100

Az igazolatlan hiányzások alakulásának online felvétel előtti vizsgálata azt mutatta, hogy az ötven órai igazolatlan hiányzás az észak-magyarországi, valamint a dél-dunántúli régióban a legjellemzőbb, program szerint pedig a szakiskolákat érinti leginkább.

Az adatfelvétel során ezért igyekeztünk ezeket az intézményeket minél intenzívebben bevonni és válaszadásra bírni. Részükre több ízben küldünk emlékeztető emailt, illetve telefonon is megkerestük őket. Erre annál is inkább szükség volt, mivel a válaszadói hajlandóságuk az általános iskolákhoz, illetve gimnáziumokhoz képest sokkal kisebb volt.

Az online kutatás eredményeit az oktatásstatisztikai adatokkal összevetve az látható, hogy a speciális szakiskolák minden régióban valamivel magasabb arányban töltötték ki a kérdőívünket, a szakiskolák esetében pedig öt régióban sikerült nagyobb arányban válaszadásra bírni az intézményeket, mint amit létszámarányuk egyébként indokolna (8-9. táblázat).

8. táblázat: A közoktatási feladatellátási helyek országos megoszlása régióként (N, %)

oktatás-statisztika	általános iskola	szakiskola	speciális szakiskola	gimnázium	szakközépiskola	N
Kp-Mo	57	10	2	11	20	1191
Kp-Dt	60	12	4	7	17	638
Ny-Dt	64	11	3	6	16	626
D-Dt	64	11	3	9	13	587
É-Mo	66	10	3	8	13	787
É-Alf	57	13	2	11	16	818
D-Alf	56	13	3	11	18	725
Összesen	60	11	3	9	17	5432

Forrás: KIR-STAT 2010/2011

9. táblázat: A közoktatási feladatellátási helyek megoszlása az online felvétel mintájában régióként (N, %)

online felvétel	általános alsó	általános felső	szakiskola	speciális szakiskola	gimnázium	szakközépiskola	N
Kp-Mo	63	71	9	3	20	31	65
Kp-Dt	74	74	13	10	19	26	31
Ny-Dt	68	70	17	6	17	21	47
D-Dt	63	63	27	17	10	30	30
É-Mo	63	66	29	8	12	29	59
É-Alf	71	71	13	7	18	24	45
D-Alf	65	65	26	16	16	35	31
Összesen	66	69	19	8	16	28	308

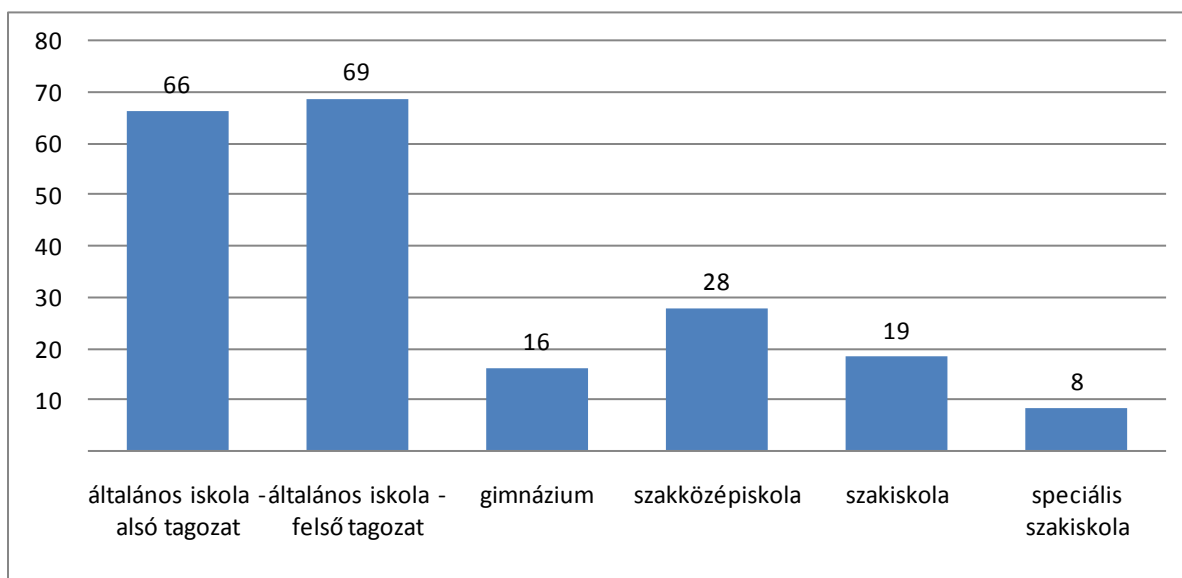
A válaszadó intézmények legnagyobb arányban kisebb városokban (34 %), illetve községekben (30 %) helyezkedtek el, közel negyedük megyeszékhelyen, illetve megyei jogú városban, kicsivel több, mint tizedük pedig Budapesten (10. táblázat).

10. táblázat: A közoktatási feladatellátási helyek megoszlása az online felvétel mintájában településtípus szerint (N, %)

	N	%
Bp	37	12
megyeszékhely/mjv	73	24
egyéb város	107	34
község	91	30
Total	308	100

A 308 válaszadó intézmény 66-69 százalékában működött általános iskola alsó és/vagy felső tagozat, 28 százalékban szakközépiskola, 19 százalékban szakiskola, 16 százalékban gimnázium, 8 százalékban pedig speciális szakiskola (6. ábra)

6. ábra: A közoktatási feladatellátási helyek megoszlása az online felvétel mintájában iskolai programtípusok szerint (N, %)



5.2.2. DIÁKLÉTSZÁMOK, ISKOLAI HIÁNYZÁS

Leíró adatok

Az igazolatlan hiányzások adatszerű feltérképezése azt az eredményt hozta, miszerint az ötven igazolatlan órát is meghaladó hiányzás a szakiskolákban, illetve a speciális szakiskolákban elérte a 12 százalékot (a tanköteles diákok számához viszonyítva) (11. táblázat). Az általános iskolák alsó tagozatán, valamint a szakközépiskolákban egy, felső tagozatán pedig két százalék volt ez az arány. A válaszadó gimnáziumok esetében viszont szinte alig volt olyan intézmény, amely arról számolt volna be, hogy voltak notórius hiányzói.

Az alacsonyabb óraszámú hiányzók aránya valamivel másabb képet mutat. Bár itt is a szakiskolák töltik be a vezető szerepet, a szakközépiskolák esetében is 9 százalékra tehető a 10-50 órát igazolatlanul hiányzók aránya. Gimnáziumban és az általános iskolák felső tagozatán ez az arány 4-4 százalék, alsó tagozaton pedig 3.

A szakiskolák kivételével valamennyi programtípus esetében elmondható, hogy az iskolák magasabb arányban jeleztek bármilyen szerv, illetve a szülő felé, mint amennyi a 10-50+-os hiányzást mutató diákok aránya.

A jelzések irányával kapcsolatosan pedig elmondható, hogy szinte minden programtípus esetén meghaladta a 70 százalékot mind a gyermekjóléti szolgálat, mind a jegyző felé történő értesítések aránya. A szakiskolába járó diákok esetében fordult elő csak, hogy a gyermekjóléti szolgálatok felé történő értesítés csak a hiányzók 14 százaléka esetében történt meg.

11. táblázat: Hiányzások és jelzések (N, átlag, szórás)

	általános - alsó			általános - felső			gimnázium			szakközépiskola			szakiskola			speciális szakiskola		
	N	átlag	szórás	N	átlag	szórás	N	átlag	szórás	N	átlag	szórás	N	átlag	szórás	N	átlag	szórás
50 alatti igazolatlan órai hiányzással rendelkezők	191	2	5	199	4	7	46	4	10	73	9	12	52	25	17	21	15	15
50 feletti igazolatlan órai hiányzással rendelkezők	188	1	3	199	2	3	46	0,2	0,4	72	1	2	53	12	14	22	12	14
történt bármiféle jelzés	71	110	85	112	116	91	32	106	134	59	121	195	48	94	40	16	108	86
ebből gyermekjóléti szolgálat felé történt jelzés	71	85	30	114	85	30	29	76	39	59	82	31	46	14	24	15	77	36
ebből jegyző felé történt jelzés	72	70	38	114	80	31	30	75	39	60	79	33	46	82	27	16	84	28

A hiányzások alakulása az előző tanévhez képest

A kitöltőket arra is megkértük, hogy értékeljék, hogy hogyan alakult az 50 órát meghaladó igazolatlan hiánnyal rendelkező tanulók számának alakulása az előző tanévhez képest. A csökkenésről beszámoló intézmények aránya 26 és 38 százalék között mozog (12. táblázat). Leginkább a speciális szakiskolát, általános iskolát, illetve szakiskolát működtető intézmények számoltak be csökkenésről, ezen intézmények több, mint harmada nyilatkozott úgy, hogy az előző tanévhez képest csökkent a notórius hiányzók száma. A gimnáziumokban és szakiskolákban 26-26 százalék volt ez az arány.

12. táblázat: A hiányzások alakulása programonként az intézményvezetők megítélése szerint (% , N)

	Az előző tanévhez képest csökkent	Nagyjából annyi volt, mint az előző tanévben	Nőtt	N
általános iskola 1-4	36	50	14	174
általános iskola 5-8	35	51	14	182
gimnázium	26	58	16	43
szakközépiskola	26	62	12	81
szakiskola	34	55	11	56
speciális szakiskola	38	50	12	26

A notórius hiányzók számának csökkenését számszerűsítve a szakközépiskolai és az általános iskolai programok esetében látszik a legnagyobb mértékűnek a visszaesés, ahol az érintettek 42-43 százalékos visszaesésről számoltak be (13. táblázat). A szakiskolákban a sok igazolatlan hiánnyal felhalmozó diákok száma átlagosan mintegy harmadával csökkent, a speciális szakiskolákban pedig negyedével. Meg kell azonban jegyeznünk, hogy az átlagértékekhez nagyon magas szórásértékek tartoznak, vagyis az egyes intézmények között nagyon nagy eltérések vannak.¹⁰⁹

13. táblázat: A csökkenés mértéke programok szerint (N, átlag, szórás)

	N	átlag	szórás
általános iskola	44	42	34,2
szakközépiskola	10	43	30,9
szakiskola	12	34	25,0
speciális szakiskola	6	25	13,8

A csökkenésről beszámolók közel negyede nyilatkozott úgy, hogy a visszaesés a rendelkezés elrettenítő hatásának köszönhető (14. táblázat). A válaszadók kicsivel több, mint tizede pedig azt mondta, hogy a jegyzői értesítés állt a csökkenés hátterében. Közel 10 százalék szerint azok hiányoztak kevesebbet, akiknél a gyermekjóléti szolgálatot is értesítették, a gyermekvédelmi felelős bevonása pedig a válaszadók 4 százaléka szerint játszott szerepet a csökkenés elősegítésében.

¹⁰⁹ A gimnáziumok esetében csak két értékelhető eredményünk volt a hiányzás mértékéről, ezért az ő esetükben nem közlünk átlagot.

14. táblázat: A csökkenés okai (N, %)

	N	%
azok, akik esetében értesítettük a jegyzőt, kevesebbet hiányoztak	37	12
azok, akik esetében értesítettük a gyermekjóléti szolgálatot, kevesebbet hiányoztak	27	9
azok, akik esetében értesítettük az iskolai gyermekvédelmi felelőst, kevesebbet hiányoztak	12	4
csökkent, mert általában elrettentő hatása van az iskoláztatási támogatás megvonásának	72	23
egyéb okból csökkent	8	3

Feltételezhető, hogy a rendelkezés nemcsak azokra van hatással, akik nagyon nagy számú (tehát jelen esetben 50-nél is több) igazolatlan hiányzást halmoznak fel, hanem azokra is, akik ennél kevesebbet, viszont még mindig elég sokat hiányoznak, tehát például 30-40 órát. Mivel erre vonatkozóan a kérdőívben nem volt lehetőségünk részletes adatokat kérni, ezért arra kérdeztünk rá, hogy hogyan alakult az igazolatlan hiányzások száma általában az előző tanévhez képest.

A válaszadók fele szerint az igazolatlan hiányzások száma nagyjából megegyezett az előző tanévvel, közel 40 százalék szerint csökkent, 10 százalék szerint viszont nőtt (15. táblázat).

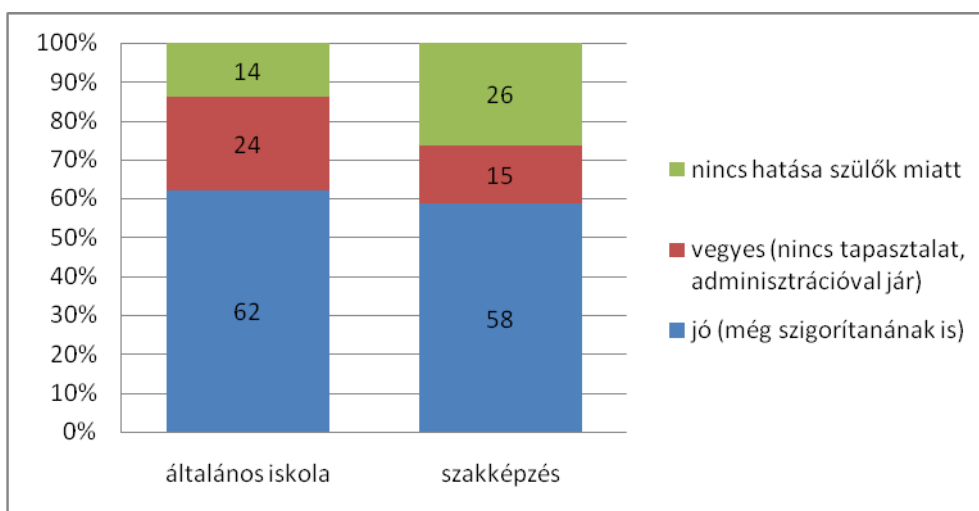
15. táblázat: Hogyan alakult általában az igazolatlan hiányzások száma az önök intézményében a 2010/2011-es tanévben? (N, %)

	N	%
Az előző tanévhez képest csökkent	109	37
Nagyjából annyi volt, mint az előző tanévben	152	51
Az előző tanévhez képest nőtt	36	12
Összesen	297	100

Az intézményvezetők véleménye az intézkedésről

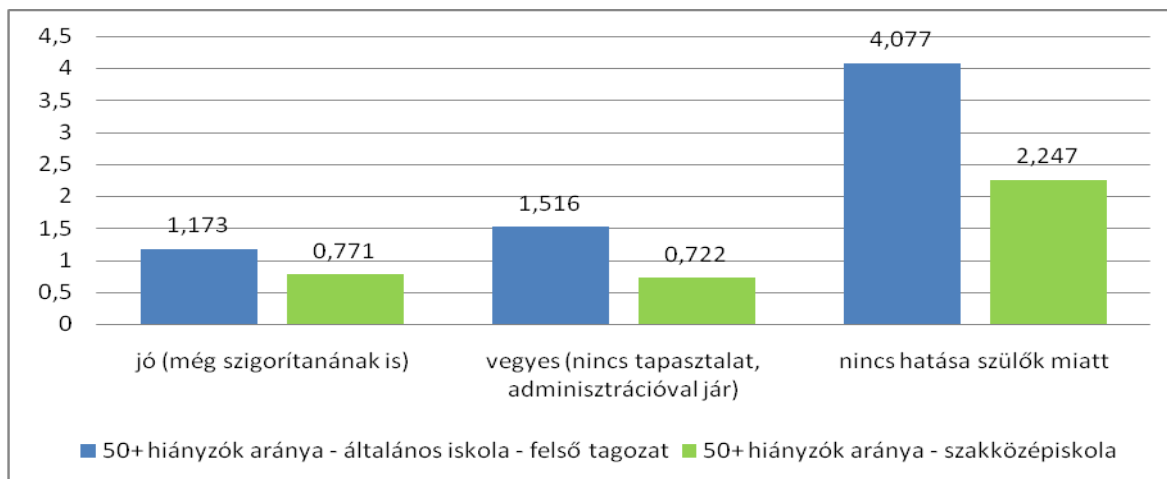
Az on-line kérdőív végén nyitott kérdésként rákérdeztünk arra is, hogy mennyire érzi megfelelőnek az iskoláztatási támogatás megvonására vonatkozó törvénymódosítást az igazolatlan iskolai hiányzások csökkentésére. A 268 válaszoló 60 százaléka helyeselte az intézkedést, sőt többen még további szigorítást is várnának. 22 százalék válaszolta azt, hogy egyetért az intézkedéssel, de vegyes a fogadtatás, elsősorban mert sok adminisztrációval jár, vagy nem tudja megítélni, mert az intézetét nem érinti a probléma. 18 százalék gondolta úgy, hogy az intézkedés nincs hatással a hiányzásokra, mivel a szülőket ez nem érdekli, és mivel a legrászorultabbak megkapják így is a támogatást, csak természetben, ezért szerintük az igazi elrettentés az lenne, ha valóban teljesen megvonná az arra érdemtelenektől a támogatást. Mindössze két intézményvezető jelezte azt, hogy nem biztos, hogy ez a legjobb módja a hiányzás csökkentésének, és esetleg az intézmény is tehet arról, hogy szívesen jár-e oda a tanuló vagy nem. Az általános iskolák azok, akik a legnagyobb arányban helyeslik (62%) az intézkedést és még szigorítanának is rajta, míg a szakképző intézmények szkeptikusabbak a hatást illetően, de körükben is több mint a fele a vezetőknek üdvözlí az új szabályozást (58%) (lásd 7. ábra)

7. ábra: Azon igazgatók aránya, akik szerint az intézkedés hatékony vagy nem hatékony, feladatellátási hely szerint (%)



Az általános iskolák felső tagozata és a szakközépiskolák esetén találtunk összefüggést a hiányzások alakulása és az intézkedésről alkotott vélemény között. Eszerint ott, ahol magasabb volt az 50 feletti igazolatlan órával rendelkező tanulók aránya, ott szkeptikusabbak az igazgatók, míg az alacsonyabb arányok esetén kevésbé (lásd 8. ábra). Az általános iskola alsó tagozata és a gimnázium esetén, miután kevésbé érintettek, ezért nem találtunk összefüggést. A szakiskolák és speciális szakiskolák esetén viszont valószínű, hogy a probléma már olyan jellegű, amit ez a leginkább preventív intézkedés nem tud igazán orvosolni.

8. ábra: Az intézkedésről alkotott vélemény az 50 igazolatlan óránál többet mulasztott tanulók aránya függvényében (korreláció)



6. EGY ÉSZAK-MAGYARORSZÁGI ESETTANULMÁNY

A törvénymódosítás gyakorlati hatásait online kérdőíves adatfelvétel mellett az észak-magyarországi régióban készült interjúkkal tártuk föl, amelyek a szabályozásban érintett valamennyi hivatalos szerv egy-egy képviselőjének megkeresését jelentették. Így interjút készítettünk a helyi települési önkormányzat gyámhivatali munkatársaival, egy városi ÁMK és szakiskola igazgatójával, egy külterületi általános iskola igazgató helyettesével, helyi védőnőkkel valamint a megyei gyermekjóléti szolgálat vezetőjével és módszertani munkatársával. Mindezt egy olyan régióban, amely a korábbi évek statisztikai adatai alapján nagymértékben érintett az iskolai hiányzásokban. Mindezt megelőzte egy budapesti gyermekjóléti központban készített interjú, melynek a célja a téma legfontosabb kérdéseinek megjelölése volt.

6.1. JOGSZABÁLYI HÁTTÉR ÉS PROTOKOLL

A módosított szabályozás komplexen érinti a gyermekvédelemben részt vevő jelző- és intézményrendszert, így az iskolát, a gyermekjóléti szolgálatot, a családsegítő központot, az önkormányzati hivatalt, a védőnőket, és olyan új szerepekkel ruházza fel az érintetteket, amelyek megvalósítása sok esetben többoldalú kihívást jelent számukra. A törvénymódosítás elsősorban a családtámogatási¹¹⁰ és a gyermekvédelmi¹¹¹ törvényt érintette, maga után vonva az oktatási rendszert érintő egyéb szabályozókat. Szellemisége alapján jól látható, hogy **az iskolai hiányzás alapvetően szociális, és nem oktatási problémaként definiálódik**, szankcionálása egy pénzbeli juttatás ideiglenes megvonása vagy természetbelivé változtatása, a szankció gyakorlati érvényesítése pedig, jegyzői utasításra, elsősorban a szociális, családgondozói rendszert, illetve a védőnőket érinti. **Az iskolára tapasztalataink alapján leginkább jelzőrendszeri illetve hatósági jellegű (feljelentés küldése a hivatalnak és a szülőnek) szerep hárul**, illetve a gyermekvédelmi felelősök lehetnek érintettek a családdal való további együttműködésben. (A protokollt lásd még a hazai szabályozásról szóló fejezetben, illetve lásd a 9. ábrát.)

6.2. AZ IMPLEMENTÁCIÓ SORÁN FELMERÜLŐ PROBLÉMÁK

A törvény gyakorlati megvalósulása, implementációja számos problémát látszik felvetni. Gyermekjóléti szakemberek elmondása alapján, az látható, hogy egyes, már korábban is létező törvényi szabályozások automatizmussal kerültek át a módosításba, amellyel azonban jelentősen megnőtt az esetszám, így komoly kapacitás problémák merültek föl. Emellett a megkérdezettek rávilágítottak különböző **kompetencia hiányokra** illetve **szerep-konfliktusokra** is a kötelezően kijelölt új szerepek, leginkább az eseti gondnokság kapcsán.

6.2.1. KAPACITÁS PROBLÉMÁK

Az új intézkedés még inkább felszínre hozta az egyébként is a gyermekvédelmi rendszerben létező ellentmondásokat és hiányokat. A törvény gyermekszámra és családra állapít meg minimumszámokat a családsegítőben alkalmazott szakemberekre vonatkozóan, de azt nem veszi figyelembe,

¹¹⁰ 1998. évi LXXXIV. törvény A családok támogatásáról http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99800084.TV

¹¹¹ 1997. évi XXXI. törvény A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99700031.TV

hogy a gyerekek mekkora része hátrányos helyzetű, vagy hány fős egy család. A törvény nem tartalmaz arányosítási elemeket, nem veszi figyelembe, hogy szignifikánsan különböző az ország keleti és nyugati fele. Észak-Magyarországon nagyjából négy-ötösörös esetszámmal kell dolgoznia elvben ugyanannyi szakembernek azonos feltételek mellett, mint nyugaton. Természetesen a régiót az igazolatlan hiányzásokkal kapcsolatos esetek is nagyobb arányban terhelik meg és az érintett gyermekek legnagyobb része rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre jogosult, így egy időben rendelkezésre álló eseti gondnokokra is nagy számban van szükség a térségben.

A családsegítő központ mellett a gyámhivatalnál is megmutatkozott a megnövekedett munkateher. Az iskolák több jelzést adtak le, ezért jelentősen megnőtt az esetek száma, amihez egy hivatali munkatárs fél munkaideje kellett az eddigi egy munkatárs mellé, aki védelembé vételi eljárásokkal korábban foglalkozott.

A családsegítőben és a hivatalban is megjelent, hogy rengeteg papírmunkát jelent a megváltozott szabályozás, tekintettel arra, hogy az eljárás teljes ideje alatt többször kell megismételni ugyanazon dokumentumok töltését, időről időre át kell dolgozni például az intézkedési tervet, vagy akár a pénzfelhasználási tervet is, nyilatkozni kell a pénz elköltéséről, stb.

6.2.2. AZ ESETI GONDNOK

A megyei gyermekjóléti szolgálatnál készített interjú alapján az eseti gondnoki szereppel kapcsolatban számos ellentmondás és konfliktus látszik kirajzolódni. A feladatra a törvény adta lehetőség többféle szereplőt is megnevez. Az interjúk tapasztalatai alapján úgy tűnik, hogy nem szívesen vállalt feladatról van szó, amellyel elsősorban a családsegítő és a gyermekjóléti szolgálat munkatársait bízák meg, részben azért, mert hozzájuk társítják a szükséges kompetenciák meglétét is. Ugyanakkor **már most látni lehet, hogy véges a rendszer, hiszen egy személyre maximum 10 eset bízható.** Az eseti gondnok feladata tulajdonképpen egy havi nagybevásárlás megszervezése és levezénylése a családdal, vagy maximum 10 családdal, vagy akár nélküle, úgy, hogy ezért a feladatért nem kap plusz jutást. A gondnokot nem a munkáltatója bízta meg a plusz feladattal, mint családgondozót, hanem a jegyző jelöli ki mint magánszemélyt. Éppen ezért ez a kérdés fontos munkajogi kérdéseket is felvet, például nincsen szabályozás, nincsen szankcionálás arról, hogy mi történik, ha a kijelölt személy nem vállalja el a feladatot.

6.2.3. SZEREPKONFLIKTUSOK ÉS TECHNIKAI NEHÉZSÉGEK

Nehezíti a helyzetet, hogy összeférhetetlenségi szempontok miatt a védőnő és a gyermekjóléti sem vállalhat olyan családnál eseti gondnokságot, akikkel egyébként kliensi kapcsolatban áll. Ennek az a célja, hogy az egyébként **segítői, szolgáltató szerepkör ne ütközzön a hatósági, szankcionáló funkcióval**, „*a hatósági szerep ne gyűrűzzön be a szolgáltatásba*” (családsegítő központ vezetője). Ezzel elvben egyet is értenek a szolgálat munkatársai, ugyanakkor úgy vélik, a hatósági jellegű szerepkör általában is ellentétes az ő megközelítésükkel, még ha egy teljesen idegen családról van is szó: „*szkizofrén állapot, segíteni megyek a családnak és közben kapok egy ilyen szerepet... én ügyelem a pénztárcáját... szakmailag ez nem jó.*”

Az eseti gondnokság technikai jellegű nehézsége, hogy az aprófalvas, sok esetben szegregált, halmozottan hátrányos helyzetű településekből álló észak-magyarországon sok esetben nem található megfelelő bolt a kistelepülésen, így általános gyakorlat szerint a gondnok autóján, annak saját költségén jut el a család a bevásárlásra. Költségeként ugyanis a pótlék összegének 10%-a, azaz maximum 1700 Ft számolható el, amely bajosan fedezi a valós kiadásokat. Más jellegű, de szintén figyelemre méltó probléma az eseti gondnoki szereppel járó megalázottság érzete. Eseti gondnoknak kijelölt **területi védőnőkkel folytatott beszélgetések tanúsága szerint számukra kifejezetten megalázó ez a szerep-**

kör: egy akár távolabbi városrészben kell felnőtt romákkal bevásárolniuk, miközben ők védőnőként nem lettek felkészítve az ebből eredő konfliktushelyzetekre. Félnék tőle, hogy éppen bevásárlás közben összefutnak egy kliensükkel, aki előtt nem szeretnének ebben a szerepben feltűnni. Ráadásul elvileg kettő tanú jelenléte is szükséges minden egyes bevásárláshoz, ami szintén megvalósíthatósági problémákat vet fel. Benyomásunk szerint a megkérdezett védőnők nem látják az intézkedés célját, nem értik, hogyan lehet ebben éppen őnekik szerepük, és éppen ezért nem is tudnak azonosulni annak vélt vagy valós hatékonyságával. Mindezt tetézi, hogy nem kapnak ezért pluszjuttatást, sőt, nekik jelent extra költséget és többletidő ráfordítást.

A gyermekjóléti központ munkatársai elmondták, *„hihetetlen ellenállás volt az első megbeszélésen”* a gondnoki feladatok közös vállalásáról a központnak azonban érdeke, hogy ne egyedül kellejen vállalnia a plusz feladatot az amúgy is leterhelt családgondozókra nyomva azt.

A vezető úgy véli *„ráhúztak a rendszerre pénz nélkül egy óriási bürokratikus rendszert”*. Ugyanakkor arra is felhívták a figyelmet, hogy kisebb településen, ahol az egyes szereplők, tehát az iskola, a gyermekjóléti és az önkormányzat közvetlen munkakapcsolatban, akár a szomszéd épületben működnek, kevés emberrel, sokkal könnyebben tudtak megegyezni és nem élték meg támadásként az új feladatot, sőt, közösen egyeztek meg arról helyi szinten, hogy ki veszi azt magára.

6.3. AZ INTÉZKEDÉS ÉRTÉKELÉSE A TEREPEN

Az iskolák – ahogyan azt az on-line vizsgálat is megerősítette – hatékonynak látják a módosítást (lásd előző fejezet). **Az iskolavezetőkkel készült beszélgetések alapján számottevően csökkent az igazolatlan iskolai hiányzások aránya a régióban,** annak ellenére is, hogy ott az érintett gyermekek jelentős része rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre jogosult, tehát természetben a felfüggesztés idején is megkapják a juttatást. Az egyik vezető 70%-os visszaesésről beszélt az igazolatlan hiányzások terén.

Az igazolatlan hiányzások arányának csökkenése azonban leginkább azoknál a gyerekeknél történt meg, akik még nem estek ki a rendszerből, nem indultak el a lemorzsolódás útján. Abban az iskolák, a hivatal és a gyermekjóléti szolgálat is egybehangzóan nyilatkozott, hogy a leghátrányosabb helyzetű, leginkább elhanyagolt és legnagyobb mértékű iskolai hiányzással bíró gyermekek és családjaik esetében ez az intézkedés is hatástalan, vagy csak kismértékben hatásos, mert olyan mélyrétegű problémahalmazról van szó esetükben, amit egy pénzmegvonás sem tud megfogni. Általános tapasztalat, hogy a szülők már a tanév kezdete előtt értesültek a törvénymódosításról, és az év első hónapjaiban radikálisan visszaesett a hiányzási arány. Egyes helyi vélemények szerint ez annak tudható be, hogy kezdetben azt hitték, hogy a felfüggesztés a szegény családok esetében is valódi pénzmegvonás lesz.

A gyámhivatal alkalmazottai nem érzékelik az intézkedés hatékonyságát, szerintük egyedül a teljes és valódi pénzmegvonás hozhatna eredményt. Torzíthatja észlelésüket a hozzájuk beérkezett magasabb arányú jelzés, ami ugyanakkor arra utal, hogy az iskolák komolyabban vették a jelzési kötelezettséget. Ezt látszik erősíteni a külvárosi iskolában készült interjú, amelyen a vezető elmondta, már nem lehet *„sumákolni”* a hiányzások jelentésével, mert ha egyik szülő elmondja a másiknak, hogy őt feljelentették, és kiderül, hogy a másikat nem akkor abból konfliktus van. A belvárosi ÁMK vezetője is hasonlóan nyilatkozott, **sokkal precízebb adminisztrációra kényszeríti az új szabályozás az iskolákat, mert sokkal nagyobb a tét,** mint korábban. Büntethetőség azelőtt is volt, de a külvárosi iskola igazgató helyettese úgy látja, a kisebb pénzbírságoknak nem volt olyan visszatartó ereje, legfeljebb leülték pár nap alatt, most viszont, hogy *„persze, hát ha nem azt vesz amit akar?”*, azaz nem vehet bármit a pénzből jobban odafigyel arra a szülő, hogy a gyermek bejárjon.

6.4. NEM SZÁNDÉKOLT HATÁSOK

Félő, hogy nagyfokú látencia van a rendszerben. Az egyik iskola vezetője így fogalmazott: „*notórius hiányzó gyereknél úgy hozták az igazolást első naptól kezdve, mint a kisangyal*” illetve „*hoznak nekünk (igazolást), nekünk ugye az a lényeg*”. Több esetben elhangzott, hogy **egyedül a gyermekorvosok kiállítanak igazolást, ha a szülő nagyon szépen kéri**. Félő tehát, hogy az eddig igazolatlanul hiányzó gyerekek egy része igazolt hiányzóba csúszik át, végső soron ugyanúgy lemorzsolódva a rendszerből.

A megyei gyermekjóléti szolgálat munkatársa kiemelte, **megnőtt a magántanulóvá nyilvánítások száma a megyében**: „*a magántanulóság általában az egyértelmű útja annak, ahogyan ezek a gyerekek kikerülnek az iskolarendszertől és nem hiányzóként jelennek meg mondjuk*.” A magántanulókra nem vonatkozik az igazolatlan hiányzás kérdése, így az iskola és a szülő is mentesül az ehhez kapcsolódó intézkedésektől. Az ÁMK vezetője ugyanakkor kiemelte, az iskolának nem érdeke a magántanulósítás, mert azzal normatívától esik el. Elmondása szerint a szülők kezdeményezik az eljárásokat és nekik sosem céljuk az indokolatlan engedélyezés. Ahhoz hogy egy gyermek magántanulóvá válhasson meg kell kérni a gyermekjóléti szolgálat véleményét is.¹¹² Amennyiben az iskola azzal nem ért egyet elvben a jegyző dönt, de úgy tűnik, helyi szinten nem mindig jutnak el ezek az esetek a legfelsőbb szintekre és leginkább helyi játszmák és érdekharok eredményeképpen születik meg a döntés.¹¹³

Szintén kulcsfontosságú, hogy az iskola és a gyermekjóléti szolgálat ugyanazon fenntartó alá tartozik, így, minél kisebb településről van szó, annál kevésbé tudja függetleníteni magát a közös vezetéstől bármelyik szereplő, éppen ezért egyik sem működhet hatékony kontrollként a másik munkája felett.

6.5. KIÉ A FELELŐSSÉG?

Az interjúkban megpróbáltuk feltárni, hogy **vajon milyen okok lehetnek a nagyfokú hiányzás mögött és kié lehet a valódi felelősség ennek megfékezésében**. Az iskolák és a gyámhivatal a szülőket okolják és hivatkoznak is törvényben rögzített felelősségükre a gyermek iskolába járására vonatkozóan.

„*könyörgöm az iskola mit csináljon vele, mi azt várjuk (a szülőtől) hogy győzze meg arról, hogy ha az iskolába indult el, akkor az iskolába jöjjön és maradjon is itt*”

„*neki (a szülőnek) lenne elsősorban a feladata, hogy a gyereke iskolába járásáról gondoskodjon... bocsánat, ezt mondja ki a törvény is. Az iskolának a megelőzés és természetesen a bekövetkezett hiányzás után az adminisztratív és a feljelentési kötelezettsége van*”

A gyermekjóléti szolgálat munkatársa úgy látja, az iskola és a tanulás értéként való megközelítése már generációk óta nincsen benne azokban az emberekben, aki a folyamatos munkanélküliség és kiszámíthatatlan lét közepette élnek. Számukra nem mutat egyértelmű perspektívát az iskola, éppen ezért nagyon alacsony a motivációjuk.

Kérdés, hogy hatósági szankcionálással elérhető-e, hogy valóban többen üljenek nap mint nap az iskolapadban. És ha ott ülnek, vajon tud-e velük kezdeni valamit az iskola? Az az iskola, amelyik korábban nem volt képes becsábítani őket. És a fegyelmezési problémákon túl kérdés, hogy lesz-e valaha valódi végzettsége az érintett tanulóknak? Ahogyan a városközponti iskola vezetője fogalmazott „*arányában csökkent ezeknek a tanulóknak a hiányzása, de ezzel párhuzamosan megnövekedett az iskolának a nehézsége, tehát a munkamoráljuk semmivel nem fejlődött tovább ... évekkor ezelőtt megszokták, hogy nem jártak, büntették őket vagy eltekintettek a büntetéstől*.” Jól látható, hogy **már most is megjelent problémaként a sokat hiányzóknak bennmaradása a rendszerben**.

¹¹² Szociálpolitikai szakértők szerint a valóságban erre igen ritkán kerül sor.

¹¹³ A magántanulóvá nyilvánítás időszori adatait lásd a Mellékletben.

A budapesti gyermekjóléti szolgálat munkatársai kiemelték, látszólag az iskolák nem gondolják, hogy az ő tevékenységük befolyásolja a gyerek viselkedését. Szabadidős programjaik gyakran sablonosak, az iskola nem biztosít színes és az adott gyerekcsoportra szabott délutáni elfoglaltságot, a tanórák pedig sok esetben a kudarcokról szólnak. Természetesen a programszervezés az iskoláknak sem könnyű, többen panaszkodtak arra, hogy a pénzmegvonások miatt le kellett mondaniuk olyan kollégákról, akiket nem kell kötelezően foglalkoztatniuk. Ilyen például a szociális munkás vagy egy szabadidő szervezéssel foglalkozó ifjúsági szakember. A fővárosi gyermekjóléti szolgálat tapasztalata szerint a védelembe vételkor készítendő és mindig felülvizsgálatra szoruló nevelési-gondozási tervek nem személyre szabottak, hanem inkább sablonos vállalásokat tartalmaznak az iskola részéről. Az egyik terepen dolgozó szociális munkás kiemelte, az űrlap azon kérdésére, hogy mik a probléma megoldásához vezető lépések a válasz legtöbbször ennyi: az iskola jelzett az önkormányzatnak. Ez a példa azt mutatja, hogy sokkal erősebb a szemléletben a tűzoltó szerepű, hatósági logika és nem a megelőzésen van a hangsúly.

Jól láthatóan **az iskolák hárítják a problémát és nem gondolják azt, hogy a gyerekek benntartása az iskolában esetleg új, érdekes pedagógiai módszerekkel vagy más megközelítéssel lehetséges lenne.** Az eseti nevelési-gondozási terv sem tartalmaz olyan jellegű információkat, ami alapján az iskoláktól is számon lehetne kérni azt, vajon milyen személyre szabott nevelési megközelítéssel próbálják a tanulót az iskolában tartani és fejleszteni. Pedig ez ellentmond a nemzetközi gyakorlatnak is, ahol az oktatási-nevelési intézmények a gyermekjóléti szolgálattal együttműködve vállalnak felelősséget. **A szociálpolitikai szakértők szerint alapvető lenne az, hogy az iskolák nyitott intézményként működjenek.** Ugyanilyen **fontos lenne a szociális munkás is azokban az iskolákban, ahol nagy a lemorzsolódás veszélye.** A gyermekvédelmi felelős 2005-től nem kötelező az iskolában, így az amúgy is éles státuszokért folyó harcban az iskolákban alig maradnak segítő szakmunkatársak. Arra pedig, hogy nem lehetetlen a hátrányos helyzetű kistépelüléseken sem az, hogy a gyerekek szívesen járjanak iskolába és jól tanuljanak, az egyik legjobb példa Hejőkeresztúr. (lásd a keretes írást)

A hejőkeresztúri csoda

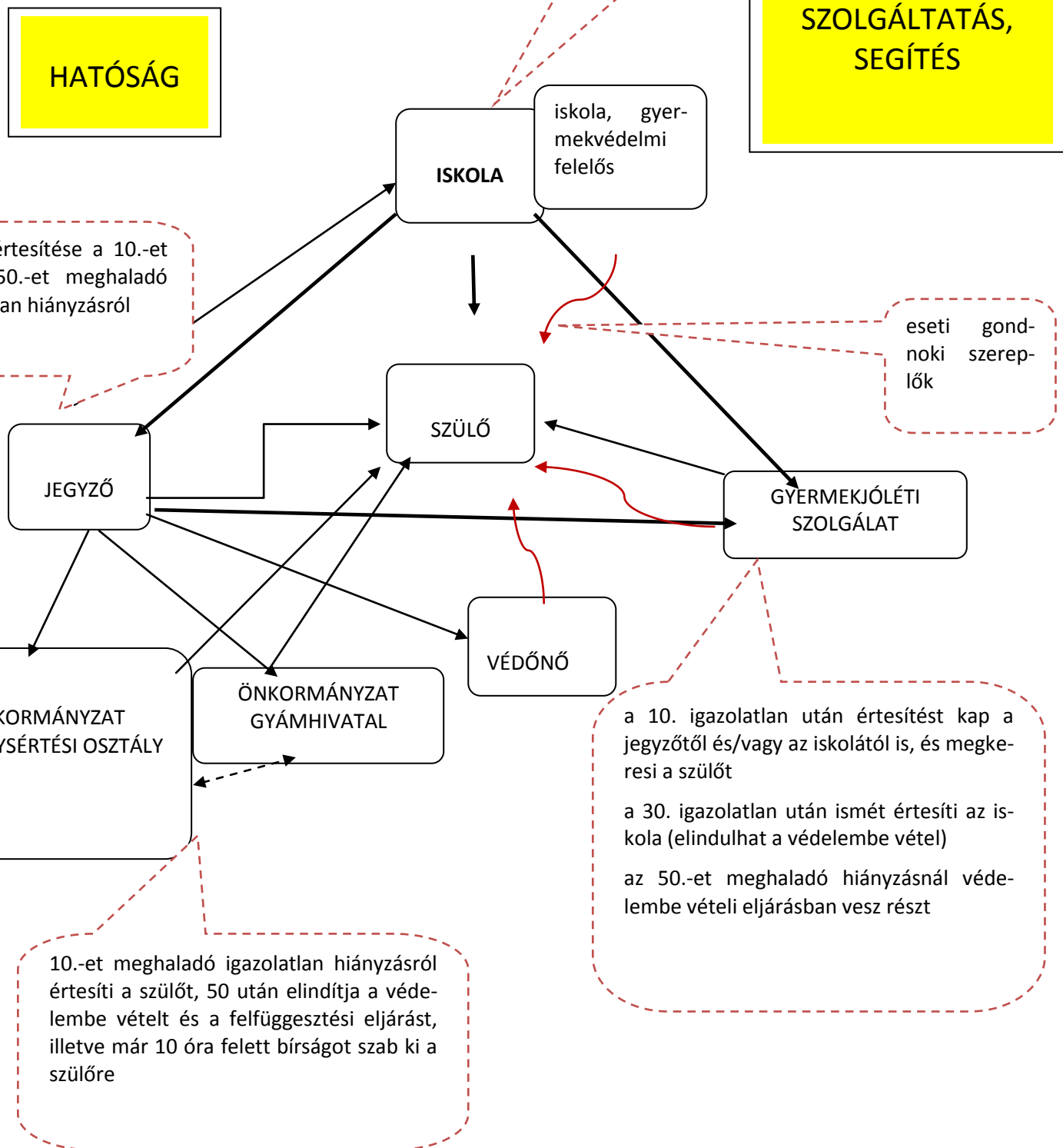
Hejőkeresztúr Borsod-Abaúj-Zemplén megyében található, Miskolctól 12 km-re. A falu iskolájában 3 település diákjai tanulnak, a tanulók kétharmada hátrányos helyzetű, és jelenleg már több mint fele roma származású. Ebben a környezetben a hagyományos módszerek csődöt mondanak, ezért az igazgatónő és a nevelői testület 2000 körül teljesen új fába vágta a fejszáját és olyan új módszereket kezdett el alkalmazni, amivel megszerettette a tanulást a gyerekekkel.

Az egyik ilyen az ún. Komplex Instrukciós Program (KIP) olyan tanítási eljárás, amelyet az amerikai Stanford Egyetemen fejlesztettek ki, kifejezetten olyan osztályokra, ahol a tanulók közötti tudásbeli különbség nagy. Hasonlóan Aronson híres mozaik módszeréhez az órákon csoportmunka folyik, ahol minden gyerek részvétele szükséges legyen a megoldáshoz. Így nincsenek okosabbak és kevésbé okosak, csak egy csapat. Ugyanis minél többet beszélget és dolgozik együtt a csoport, annál többet tanulnak a gyerekek és szokták majd szeretik meg egymást. Az iskola másik specialitását a táblajátékok jelentik, amelyek segítik a gondolkodásfejlesztést, és amelyekkel a gyerekek tanórákon, szakkör keretében és szabadidejükben is foglalkozhatnak. A táblajátékok hatására a gyerekek megtanulják a fair szabályokat betartani, nyíltabbakká, bátrabbakká válnak, megnő az igazságérzetük.

Az érdekes és kooperatív tanulási technikák mellett az iskola sikerének egyik kulcsa, hogy a szülők is aktív szerepet vállalnak az iskola életében. A Generációk Közötti Párbeszéd Program keretében a gyerekek meghívják az iskolába egymás szüleit-rokonait, mégpedig azért, hogy az adott felnőttek beszéljenek arról a tudásukról, képességükről, amelyet az erősségüknek tekintenek, amiben „tudósak”. Így azok a szülők, akik ha tehették, kerülték az iskolát, büszkék arra, hogy bejöhettek az iskolába és megmutathatták a tudományukat. Ettől kezdve az iskola nekik is fontos lesz.

Az eredmények magukért beszélnek. Az országos matematikai kompetenciafelmérés 2007-es adatai szerint a községi iskolák átlagteljesítménye 469, míg a városiaké 485 pont, ezen belül 520 ponttal a budapesti iskolák vezetnek –Hejőkeresztúr 546 pontjával azonban ezt is túlszárnyalja. Az elképesztő eredményeket két további tény még figyelemreméltóbbá teszi: az egyik, hogy az iskolából minden gyerek továbbtanul, 60 százalékuk érettségit adó középiskolában, a másik pedig, hogy az eredményeket azóta is tartani tudják.

9. ábra: Eljárásrend



7. MELLÉKLETEK

7.1. A MAGÁNTANULÓVÁ NYILVÁNÍTÁS TENDENCIÁI 2004-2010 KÖZÖTT AZ OKTATÁSSZTISZTIKAI ADATOK TÜKRÉBEN

Az alábbi táblázatok a magántanulók arányát mutatják megyék és programtípusok szerint. Piros számmal jelöltük azon megyék adatait, amelyekben 2004 és 2010 között legalább másfélszeresére nőtt a magántanulók aránya az összes diák között.

Mivel a korai adatgyűjtések során nem kérdeztek rá külön a tanköteles diákok létszámára az egyes programtípusoknál, ezért minden esetben az össz-diáklétszámot használtuk a számítás során. Ez azt jelenti, hogy az adatok némileg felfelé torzítanak.

Általános iskola (2004-2010) (%)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2004-2010 (szorzó)
BA	0,8	0,7	1,1	0,9	1,1	1,3	1,5	1,9
BAZ	1,3	1,3	1,2	1,3	1,5	1,7	1,6	1,2
BP	1,3	1,3	1,4	1,5	1,7	1,4	1,5	1,1
BK	0,8	1,0	0,9	1,0	1,1	1,0	1,1	1,4
BE	0,8	0,9	0,9	1,0	0,9	0,7	0,9	1,1
CS	0,7	0,8	0,9	0,9	1,1	1,2	1,2	1,6
FE	0,9	0,9	0,8	1,0	1,1	1,1	1,2	1,3
GYMS	0,8	1,0	0,8	0,9	1,1	1,2	1,0	1,3
HB	0,8	0,9	0,9	0,9	1,0	1,1	1,1	1,3
HE	1,1	1,0	1,1	1,3	1,3	1,4	1,4	1,3
JNSZ	0,8	0,8	0,9	0,9	1,1	1,1	1,0	1,2
KE	0,8	0,8	0,8	0,9	0,8	1,0	1,0	1,4
NO	1,1	1,2	1,1	1,3	1,5	1,4	1,3	1,2
PE	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,2
SO	1,2	1,0	1,1	1,0	1,0	1,2	1,2	1,0
SZSZB	1,3	1,2	1,1	1,2	1,2	1,1	1,2	0,9
TO	0,9	1,1	1,2	1,0	1,0	1,1	1,4	1,6
VA	0,9	0,8	0,8	0,9	0,9	1,1	0,9	1,0
VE	0,8	0,8	1,0	1,1	1,4	1,4	1,3	1,7
ZA	1,0	1,0	1,1	1,0	1,1	1,1	1,0	1,1

piros: a növekedés 2004-2010 között legalább másfélszeres

Gimnázium (2004-2010) (%)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2004-2010 (szorzó)
BA	0,4	0,4	0,5	0,6	0,6	0,8	0,8	2,1
BAZ	0,3	0,2	0,3	0,2	0,4	0,4	0,6	2,0
BP	1,0	0,9	1,0	1,0	1,2	0,9	1,0	1,0
BK	0,2	0,5	0,3	0,5	0,5	0,6	0,5	2,2
BE	0,3	0,3	0,5	0,3	0,4	0,4	0,5	1,9
CS	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,4	0,6	1,1
FE	0,7	0,7	0,7	0,8	0,9	1,4	0,9	1,3
GYMS	0,5	0,5	0,7	0,5	0,6	0,6	0,5	0,9
HB	0,3	0,2	0,3	0,4	0,3	0,3	0,5	1,8
HE	0,2	0,2	0,2	0,3	0,4	0,4	0,6	2,5
JNSZ	0,4	0,5	0,4	0,5	0,3	0,5	0,4	0,8
KE	0,2	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,6	2,8
NO	0,5	0,6	0,3	0,2	0,8	0,8	0,6	1,2
PE	0,5	0,6	0,7	0,6	0,6	0,7	0,6	1,2
SO	0,5	0,6	0,4	0,5	0,6	0,5	0,4	0,7
SZSZB	0,4	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	1,0
TO	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,3	0,4	1,1
VA	0,4	0,4	0,6	1,0	1,1	0,7	0,5	1,3
VE	0,8	0,7	0,5	0,4	0,5	0,8	1,0	1,2
ZA	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3	0,6	0,3	1,0

piros: a növekedés 2004-2010 között legalább másfélszeres

Szakközépiskola (2004-2010) (%)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2004-2010 (szorzó)
BA	0,3	0,5	0,5	0,4	0,3	0,4	0,6	2,0
BAZ	0,3	0,4	0,3	0,5	0,6	0,5	0,5	1,8
BP	0,6	0,5	0,5	0,5	0,7	0,8	0,6	1,0
BK	0,4	0,4	0,4	0,5	0,2	0,4	0,4	0,9
BE	0,7	0,6	0,8	0,5	0,6	0,6	0,7	0,9
CS	0,7	0,4	0,5	0,4	0,7	0,7	0,5	0,7
FE	0,5	0,6	0,3	0,5	0,5	0,5	0,4	0,9
GYMS	0,4	0,6	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	1,2
HB	0,3	0,4	0,3	0,3	0,4	0,5	0,3	1,0
HE	0,3	0,7	1,1	0,9	0,8	0,6	0,4	1,5
JNSZ	0,5	0,2	0,6	0,3	0,4	0,4	0,5	0,9
KE	0,2	2,2	0,4	0,3	0,4	0,3	0,6	2,8
NO	0,3	0,4	0,3	0,6	0,5	0,6	0,6	2,1
PE	0,6	0,6	0,4	0,7	0,9	1,0	1,0	1,7
SO	0,8	0,5	0,4	0,6	0,5	0,7	0,5	0,7
SZSZB	0,3	0,3	0,9	0,5	0,4	0,4	0,8	2,6
TO	0,3	0,4	0,2	0,3	0,4	0,5	0,4	1,4
VA	0,4	0,6	0,4	0,5	0,6	0,4	0,5	1,2
VE	0,4	0,4	0,5	0,4	0,4	0,3	0,4	1,2
ZA	0,3	0,2	0,4	0,4	0,3	0,3	0,4	1,2

piros: a növekedés 2004-2010 között legalább másfélszeres

Szakiskola / speciális szakiskola (2004-2010) (%)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2004-2010 (szorzó)
BA	0,9	1,0	1,2	0,7	0,9	1,3	1,2	1,3
BAZ	0,6	0,5	0,6	0,8	1,0	1,4	1,4	2,3
BP	1,3	1,3	0,8	0,9	1,4	1,1	1,4	1,0
BK	0,5	0,4	0,6	0,5	0,8	0,9	1,1	2,1
BE	1,2	0,9	0,9	0,8	1,2	1,4	1,8	1,4
CS	0,6	0,6	1,2	0,7	1,1	1,8	2,0	3,6
FE	2,0	1,9	1,3	2,2	1,5	1,5	1,1	0,5
GYMS	1,0	1,1	0,7	0,7	0,9	1,0	1,1	1,1
HB	0,6	0,9	0,6	0,7	1,6	2,0	1,6	2,6
HE	0,7	0,6	0,7	0,9	1,5	2,0	1,1	1,5
JNSZ	1,1	1,8	0,4	0,5	1,3	1,3	1,9	1,8
KE	1,3	0,1	0,8	0,5	1,1	1,8	1,6	1,3
NO	0,3	0,6	0,6	1,0	2,4	1,0	1,5	4,6
PE	2,1	0,8	1,0	1,3	2,0	1,9	1,7	0,8
SO	2,0	1,6	0,5	1,2	1,5	1,3	1,4	0,7
SZSZB	1,4	1,1	1,1	1,2	1,6	1,5	1,0	0,7
TO	0,8	0,7	1,0	0,4	1,1	1,8	1,2	1,5
VA	1,0	0,6	0,9	1,1	1,2	1,0	2,5	2,5
VE	0,9	0,7	1,0	0,7	1,3	1,0	1,1	1,3
ZA	0,7	1,1	0,8	0,8	1,1	2,1	2,0	2,9

piros: a növekedés 2004-2010 között legalább másfélszeres

7.2. MELLÉKLET - CSALÁDI/EGYÉNI GONDOZÁSI-NEVELÉSI TERV VÉDELEMBE VÉTEL ESETÉN



VII. számú adatlap

„GYSZ-5” – Családi/egyéni gondozási-nevelési terv védelembe vétel esetén

(A gyermekjóléti szolgálat munkatársa tölti ki.)

Védelembe vett gyermek(ek) neve:	
A terv készítéséért felelős neve:	Kitöltött lapok száma:
Családi/egyéni gondozási-nevelési terv sorszáma (a szülő által aláírt terv sorszámozandó):	

Tervkészítés oka (a megfelelő aláhúzendő):

védelembe vétel

kötelező felülvizsgálat

rendkívüli felülvizsgálat

Védelembe vételi tárgyalás/felülvizsgálatidőpontja:	Tervkészítés időpontja:
A védelembe vételi határozat száma, kelte:	Jogerőre emelkedésének kelte:

I. A védelembe vétel megszüntetésére irányuló munka részletezése az alábbi szempontok figyelembe vételével:

Veszélyeztető tényező, probléma (személyre szabottan):	A probléma megoldásához vezető lépések:	A problémamegoldást segítőк felsorolása, teendői:	A teendők teljesítésének kezdete, rendszeressége és teljesítésének határideje:

A gondozási-nevelési tervbe foglalt megállapodásokat elfogadom, annak egy példányát átvettem:

Dátum:

Aláírás:

Anya/törvényes képviselő:

Apa/törvényes képviselő:

Kirendelt családgondozó:

Bevont segítők:

Gyermek(ek):

Útmutató a kitöltéshez

„GYSZ-5”

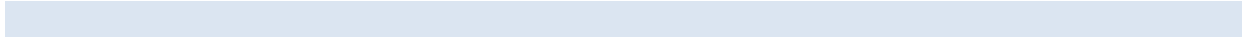
Az adatlap funkciója: a védelembe vett gyermekek családi/egyéni gondozási-nevelési tervének rögzítése. Azokra a gyermekekre, akiket azonos határozattal vettek védelembe, elegendő egy közös adatlap kitöltése a személyre szóló feladatok pontos megjelölésével.

Az adatlap kitöltője: a gyermekjóléti szolgálat.

A kitöltés ideje: a védelembe vételi határozat jogerőre emelkedését követő 15 napon belül.

Az adatlap továbbítása:

1. védelembe vétel során a határozatot hozó jegyzőnek,
2. a gyámhivatal az eljáró illetékes jegyzőtől szerzi be az esetre vonatkozó iratanyagot.



7.3. MELLÉKLET - PÉNZFELHASZNÁLÁSI TERV VÉGREHAJTÁSA

Pénzfelhasználási terv végrehajtása

1. Gyermek neve: születési helye; ideje; anyja neve; lakcíme:

.....

2. Iskoláztatási támogatásra jogosult neve; születési helye; ideje; anyja neve; lakcíme:

.....

3. A gyermek után járó családi pótlék havi összege: Ft.

..... Számú számlán szereplő termékeket átvettük.

.....
szülő/gondviselő

.....
gyermek

.....
eseti gondnok

.....
tanú

.....

.....
tanú

2011..... hó nap

Kapja: Város Jegyzője
Gyermekjóléti Központ családgondozója
Eseti gondnok
Szülő/ tv. képviselő

7.4. MELLÉKLET – ESETI GONDNOKI ELSZÁMOLÁS

2. számú melléklet

Eseti gondnoki elszámolás

A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. tv. 68/A. § (1) bekezdése alapján a családi pótlék természetbeni formában történő nyújtásához.
Minden gyermekre külön kitöltendő!

1. Eseti gondnok neve, székhelye (családtag esetén lakcíme)

.....
.....

2. A természetbeni ellátást elrendelő határozat száma, kelte, kiállítója:

.....

3. Az elszámolás alapjául szolgáló összeg.....Ft.

4. Az általam kezelt családi pótlék összegét a határozatban foglaltak alapján az alábbiakra fordítottam.

Megnevezés

Összeg (Ft)

5. Számadásom igazolásaként az alábbi mellékleteket csatolom:

6. Eseti gondnoki tisztségem okán az alábbi indokolt és melléklettel igazolt kiadásaim merültek fel.⁴

Kelt:

.....
eseti gondnok

⁴ A költségtérítés mértéke havonta nem haladhatja meg a gyermek után természetben nyújtott családi pótlék összegének 10%-át.

Nyilatkozat

Alulírott.....sz.....an:.....

.....lakos tudomásul veszem, hogy.....

..... nevű gyermekem/gyermekeim iskoláztatási támogatás

természetben történő levásárlása a napon történik

..... üzletben.

2011.....

Tudomásul vettem:.....

törvényes képviselő

Tanuk:.....

.....

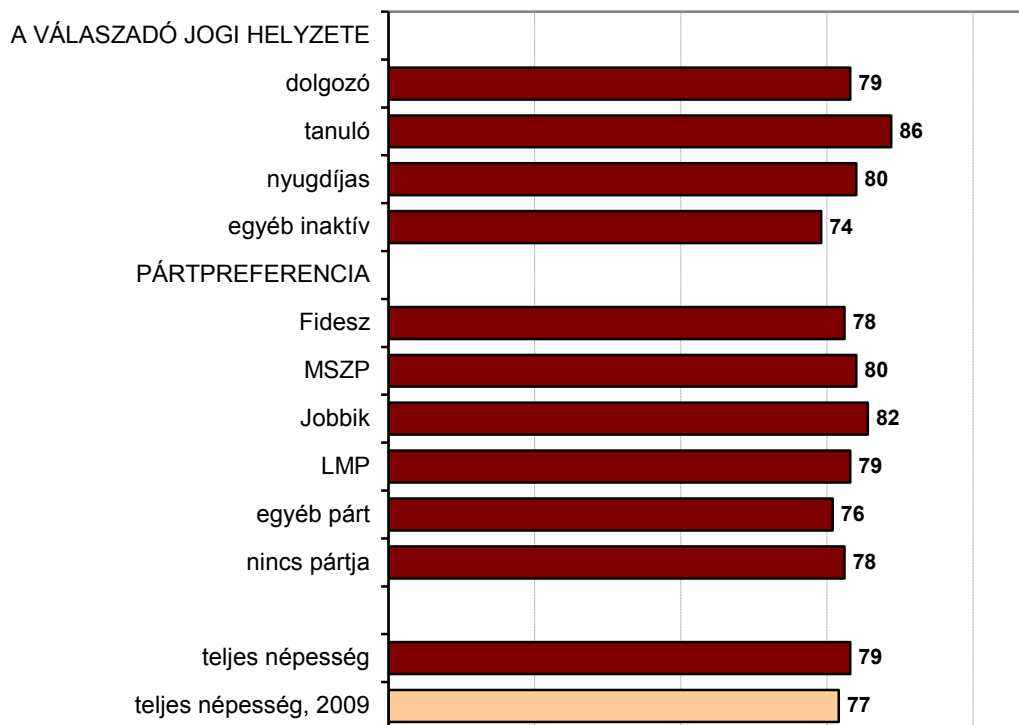
5. HÁTTÉRTANULMÁNY: A KÖZVÉLEMÉNY A SEGÉLYEKRŐL, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A FELTÉTELEKHEZ KÖTÖTT SEGÉLYEKRE (MEDIÁN)

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. A minta kisebb torzulásait a kutatók a KSH adatait felhasználva matematikai eljárással, úgynevezett súlyozással korrigálták, így a minta jól tükrözi a felnőtt lakosság településtípus, nem, életkor és iskolai végzettség szerinti összetételét. A kutatás részben megismételte egy 2009 novemberében, 1200 ember személyes megkérdezésével készült felmérés kérdéseit. A közölt adatok hibahatára az adott kérdésre válaszolók számától függően $\pm 2-5$ százalékpont. A kerekítések miatt az adatok nem feltétlenül adják ki a 100 százalékpontot.

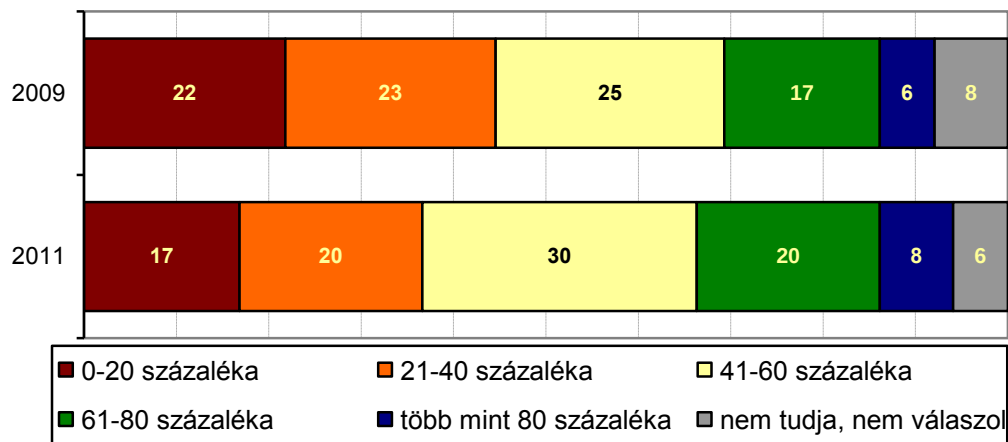
- ⇒ A magyarok jelenleg is súlyos gondnak érzik azt, hogy véleményük szerint Magyarországon a segélyezettek a szociális jellegű támogatásokat nem a megfelelő célra fordítják: a probléma súlyosságának megítélése százfokú skálára vetítve 79 pontot ér el. Akárcsak 2009-ben, a megkérdezettek csaknem háromnegyede (74 százalék) a problémát a közepesnél súlyosabbnak ítéli meg, és ezen belül 42-ről 47 százalékra nőtt azok aránya, akik mindezt nagyon komoly gondnak vélik. [1. ábra](#)
- ⇒ Már az is a segélyezési rendszer problémáit jelzi, hogy az emberek nagyobb része úgy véli, a segélyben, támogatásban részesülők többsége valójában nem rászoruló. Igaz ugyanakkor, hogy a két évvel ezelőtt mért 67-ről 59 százalékra csökkent azok aránya, akik legfeljebb 50 százalékra becsülték a valóban rászoruló segélyezettek arányát. A lakossági átlagot nézve az emberek úgy vélik, hogy a segélyben részesülők közül valójában csak minden második szorul támogatásra, de a Jobbik szavazói ezt az arányt átlagosan még 40 százaléknál is alacsonyabbnak (39 százalékra) becsülték. [2. és 3. ábra](#)
- ⇒ Továbbra is erősen szóródnak a vélemények arra vonatkozóan, hogy jelenleg egy rászoruló család legfeljebb mekkora támogatást kaphat, és a megkérdezettek 16 százaléka nem is próbált erre becslést adni. A válaszadók átlagosan 67 ezer forintot taksálták az elérhető támogatás összegét, éppen tízezer forinttal magasabbnak, mint két évvel ezelőtt. Ezen belül jelentősen, 19-ről 29 százalékra nőtt azok aránya, akik 75 ezer forintnál többre tippeltek, pártpreferencia szerint pedig a Jobbik szavazói adták átlagosan a legmagasabb becslést (86 ezer Ft). [4. és 5. ábra](#)
- ⇒ A két évvel ezelőttihez hasonlóan az emberek kétharmada (67 százalék) az államtól várna biztosítékot arra, hogy a segélyben részesülők a saját és a családjuk megélhetésére fordítsák a segély összegét. A kérdésben a Jobbik és az LMP szavazótáborának jelentős része is egyetért (mindkét csoportban 73 százalékot tesznek ki az állami felügyeletre számítók), de az így gondolkodók minden szavazói csoportban többségben vannak. Ezzel szemben tízből hárman gondolják úgy, hogy az államnak nem lehet beleszólása abba, hogy a segélyezettek mire költik a pénzt. [6. ábra](#)

- ⇒ Az emberek relatív többsége (49 százalék) azt szorgalmazná, hogy az állam a szegények közül azokat támogassa, akik ezt munkájukkal, magatartásukkal kiérdemelték. 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 mellett az MSZP szavazótáborának is több mint fele ezzel értett egyet (55, illetve 52 százalék). [7. ábra](#)
- ⇒ A segélyezéssel kapcsolatos közvélekedés (a valódi rászoruló alacsony feltételezett aránya és az érdem szerinti támogatás elvének népszerűsége) alapján érthető, hogy a lakosság jelentős része helyesli azt, ha a segélyek nem automatikusan, hanem valamilyen tevékenység elvégzéséért cserébe járnak. Az emberek azt támogatják a legnagyobb mértékben, hogy a segítségért a segélyezettnek kötelező legyen a gyermekét 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). [8. ábra](#)
- ⇒ Az emberek jellemzően úgy tudják, hogy jelenleg a segélyekért, vagy legalábbis azok többségéért a segélyezettnek valamilyen egyéb feltételnek is meg kell felelnie. A felmérési eredmények leginkább a témával kapcsolatban hiányos ismeretekről tanúskodnak: a válaszadók a kutatásban szereplő összes támogatási formát szinte azonos arányban (55-61 százalékban) sorolták azok közé, amelyekhez szerintük valamilyen feltételt teljesíteni kell. [9. ábra](#)
- ⇒ A feltételekhez kötött támogatás népszerűsége megmutatkozik abban is, hogy a megkérdezettek héttizede teljes mértékben egyetért azzal, ha a családi pótlék folyósítását a gyermek iskol látogatásához kötik. Az ezzel egyetértők aránya az átlagosnál is valamivel magasabb a gyermeket nevelők körében (75 százalék), sőt, a közepesnél rosszabb jövedelmi helyzetű gyermeknevelők körében is (72 százalék). [10. ábra](#)
- ⇒ Az óvodai 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. [11.](#), [12.](#) és [13. ábra](#)
- ⇒ Sokan éppen az iskolákban találkoznak romákkal: a gyermeket nevelő válaszadók 54 százaléka gyakran találkozik romákkal a gyermeke iskolájában, és 47 százalékuk közvetlenül a gyermekük osztályában is. A megkérdezettek legnagyobb része ugyanakkor főleg az utcán szokott romákkal találkozni, és nem a közvetlenebb környezetében. [14. ábra](#)

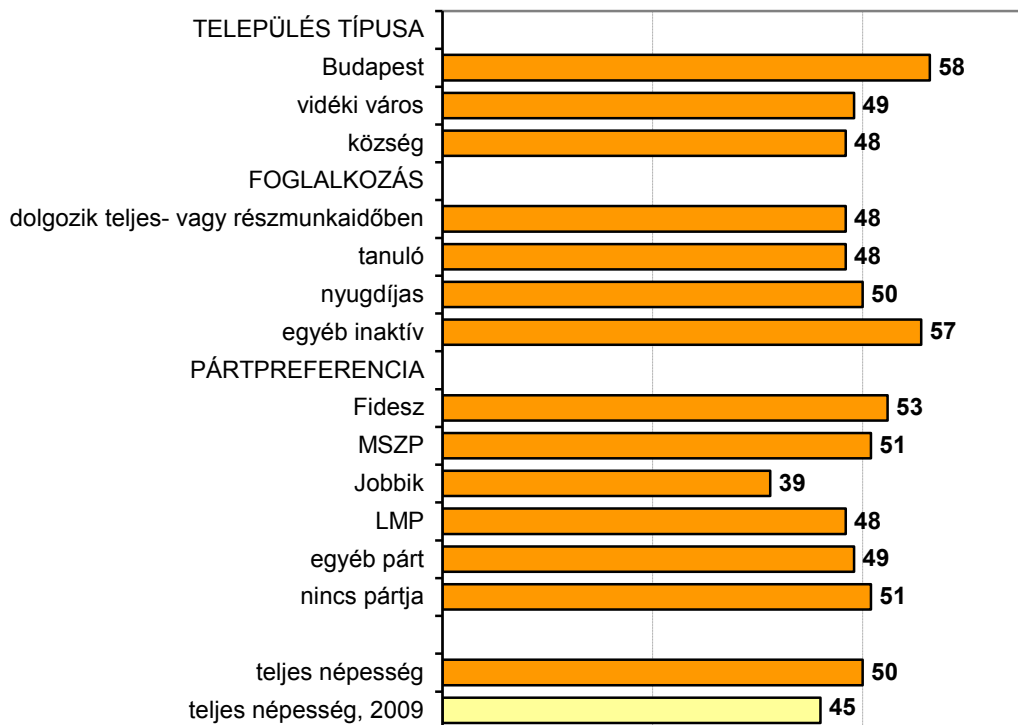
1. ábra: Ön szerint mekkora problémát jelent az ma, hogy a szociális segélyeket nem a megfelelő célra fordítják a segélyezettek Magyarországon? átlagok 100 fokú skálán (0 = egyáltalán nem jelent problémát, 100 = nagyon nagy problémát jelent)



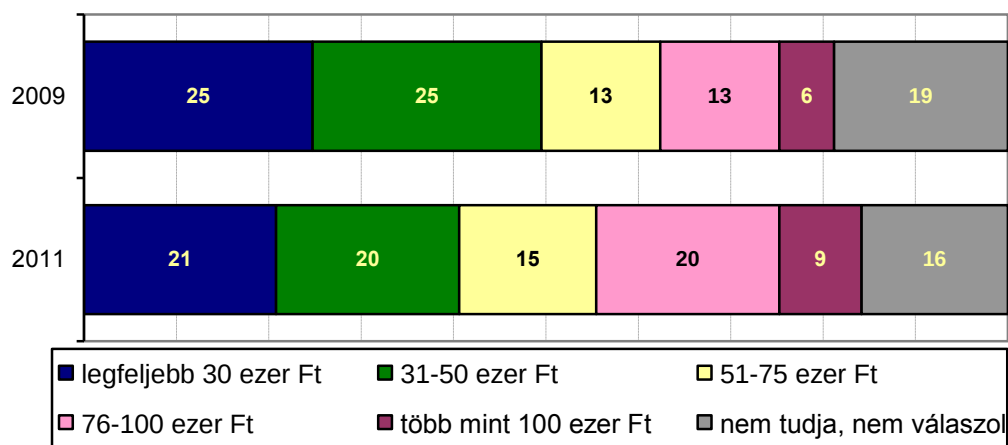
2. ábra: Ön szerint a szociális segélyt kapók hány százaléka igazán rászoruló? a válaszok megoszlása, százalék



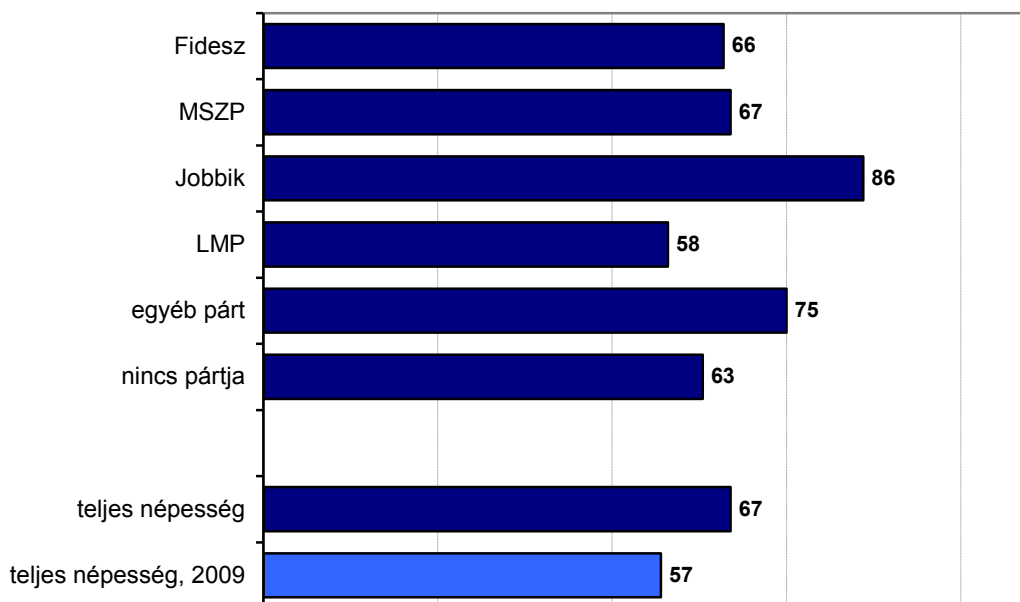
3. ábra: Ön szerint a szociális segélyt kapók hány százaléka igazán rászoruló? átlagok társadalmi-demográfiai csoportok szerint



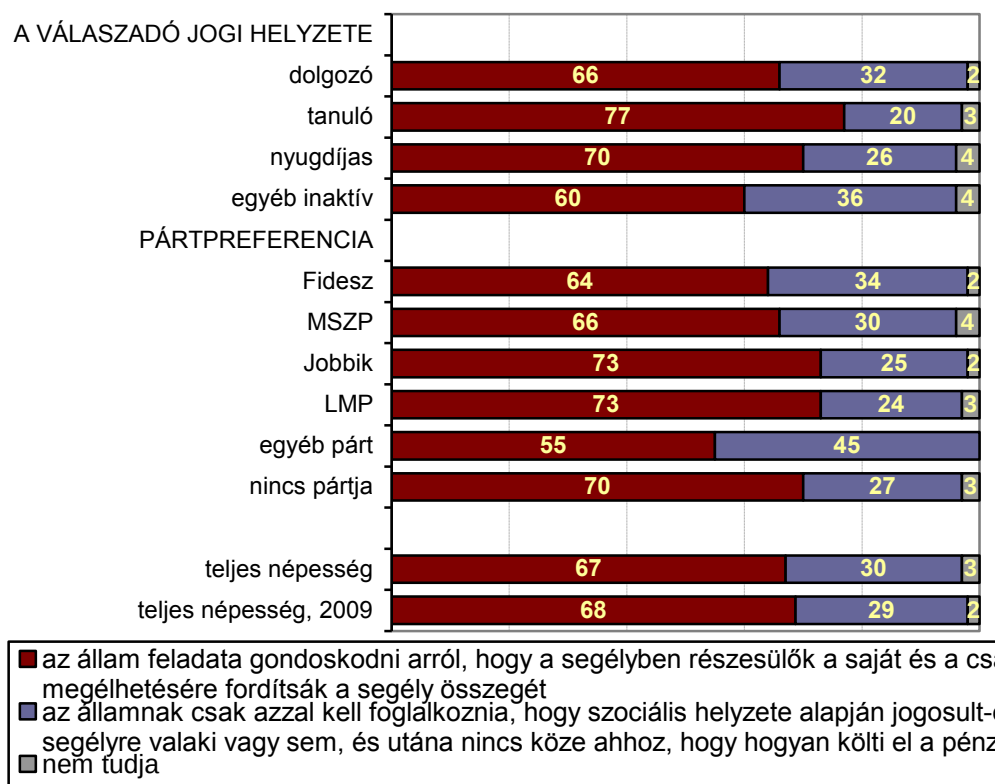
4. ábra: Ön szerint körülbelül hány forint segélyt kaphat különböző jogcímenek egy család, ha szociálisan rászoruló? a válaszok megoszlása, százalék



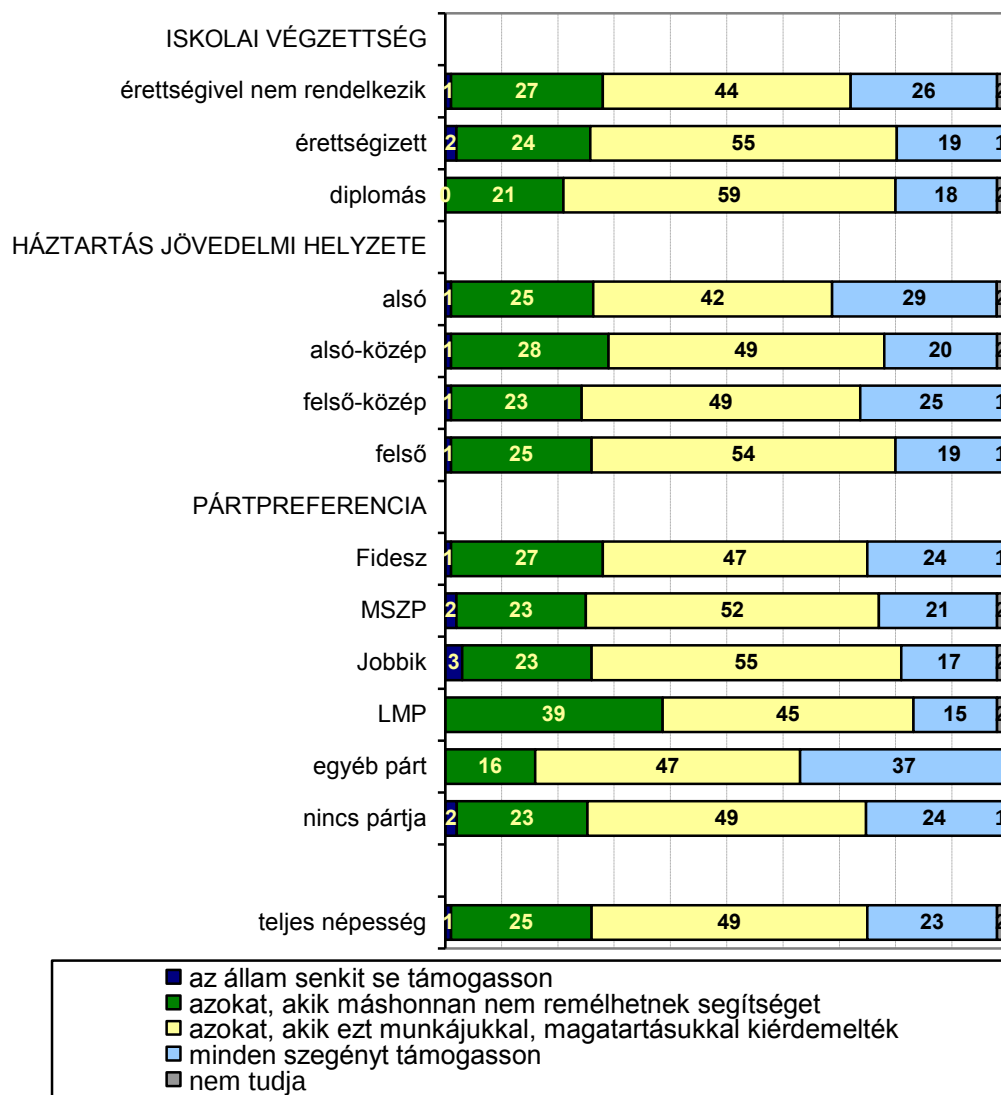
5. ábra: Ön szerint körülbelül hány forint segélyt kaphat különböző jogcímenek egy család, ha szociálisan rászoruló? átlagok pártpreferencia szerint, ezer Ft



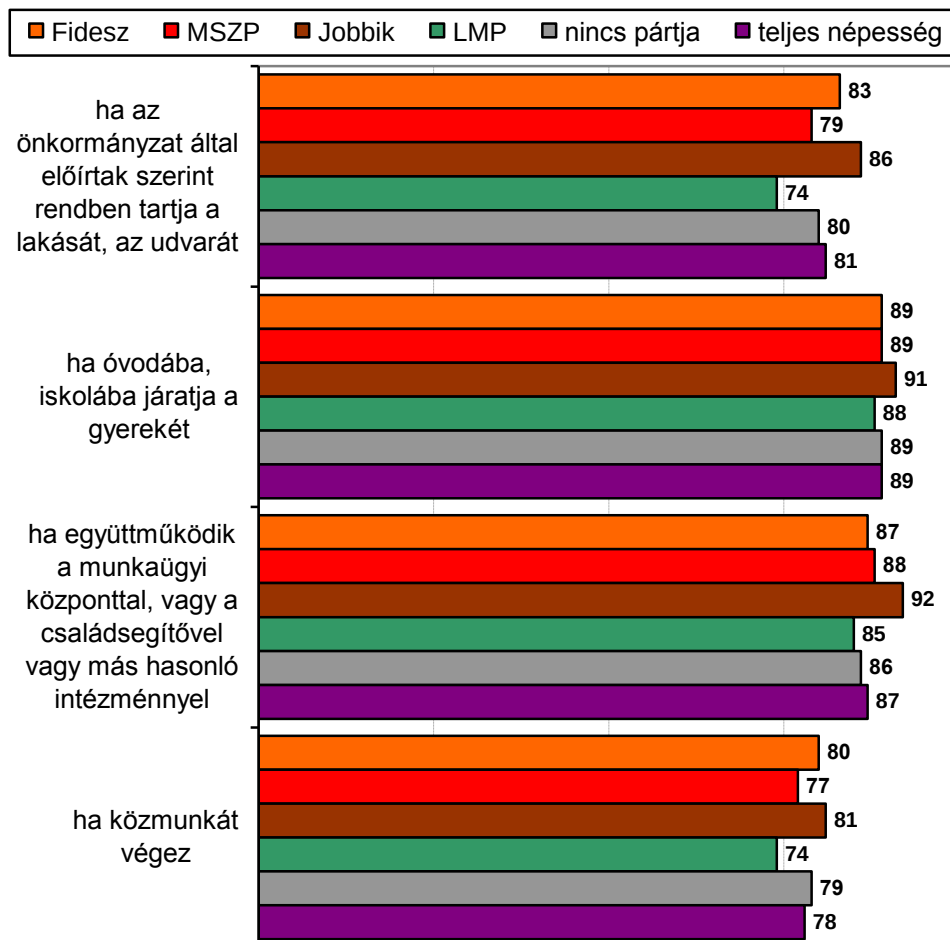
6. ábra: Ön melyik véleménnyel ért inkább egyet? a válaszadó jogi helyzete és pártpreferencia szerint, százalék



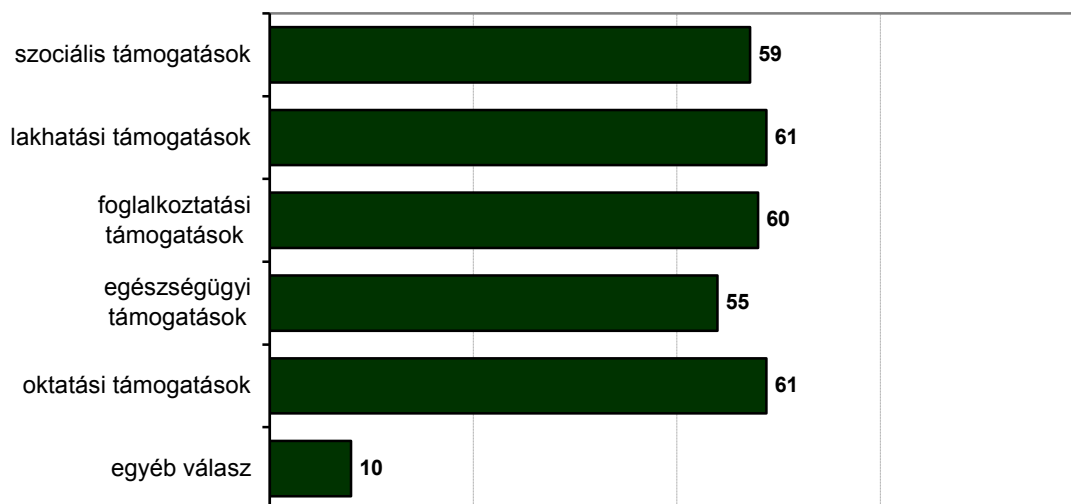
7. ábra: Véleménye szerint a szegények közül kiket támogasson az állam? társadalmi-demográfiai csoportok szerint, százalék



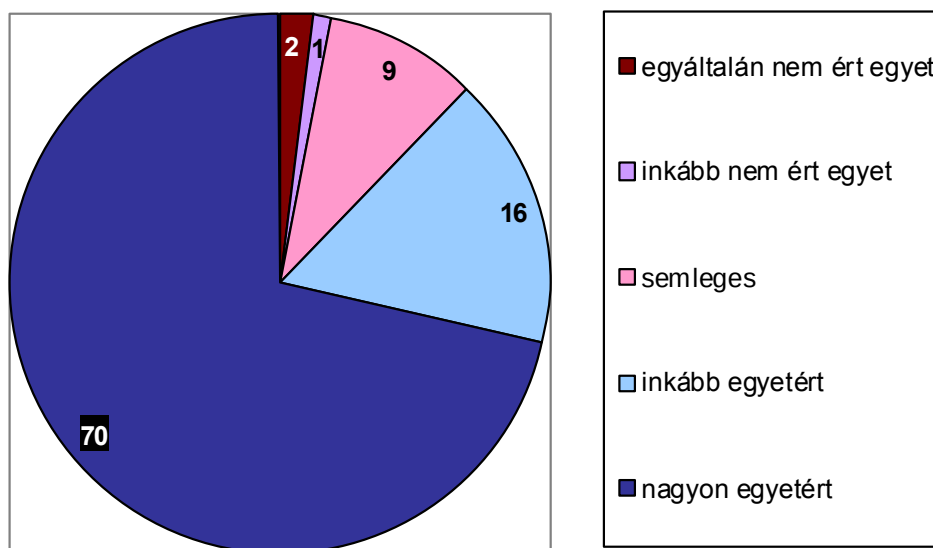
8. ábra: Ön mennyire ért egyet azzal, hogy a segélyt nem automatikusan, hanem valamilyen tevékenység elvégzése fejében kapják a rászorultak? pártpreferencia szerint, az érdemi válaszok átlaga 100 fokú skálán (0 = egyáltalán nem ért egyet, 100 = teljesen egyetért)



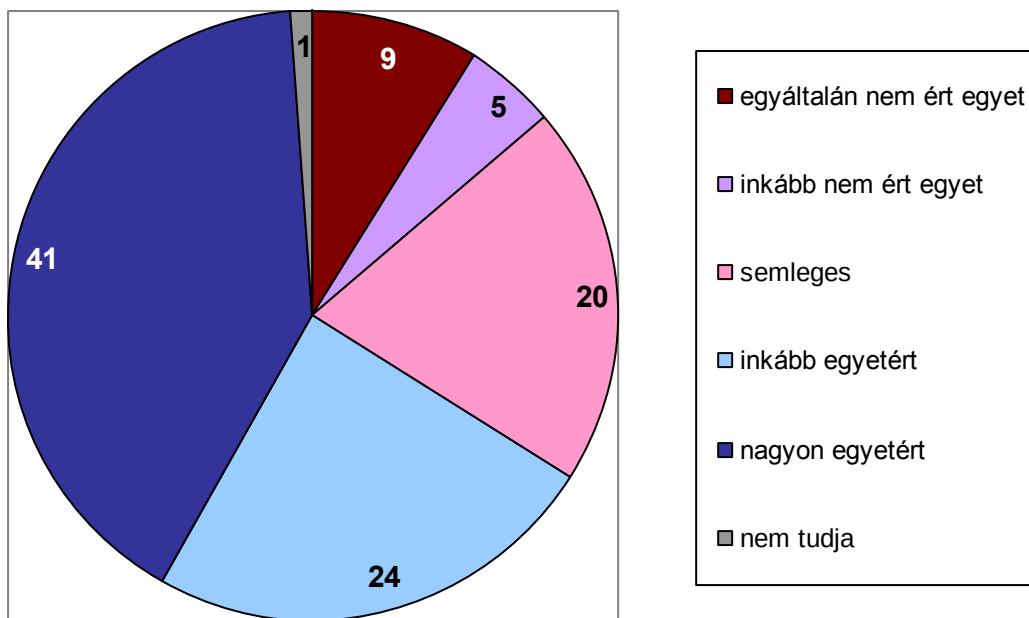
9. ábra: Ön szerint melyek azok a pénzübeli támogatások, amelyeknél az igénylőnek a támogatás-hoz a rászorultságon túl más feltételnek is meg kell felelnie? említések aránya, százalék



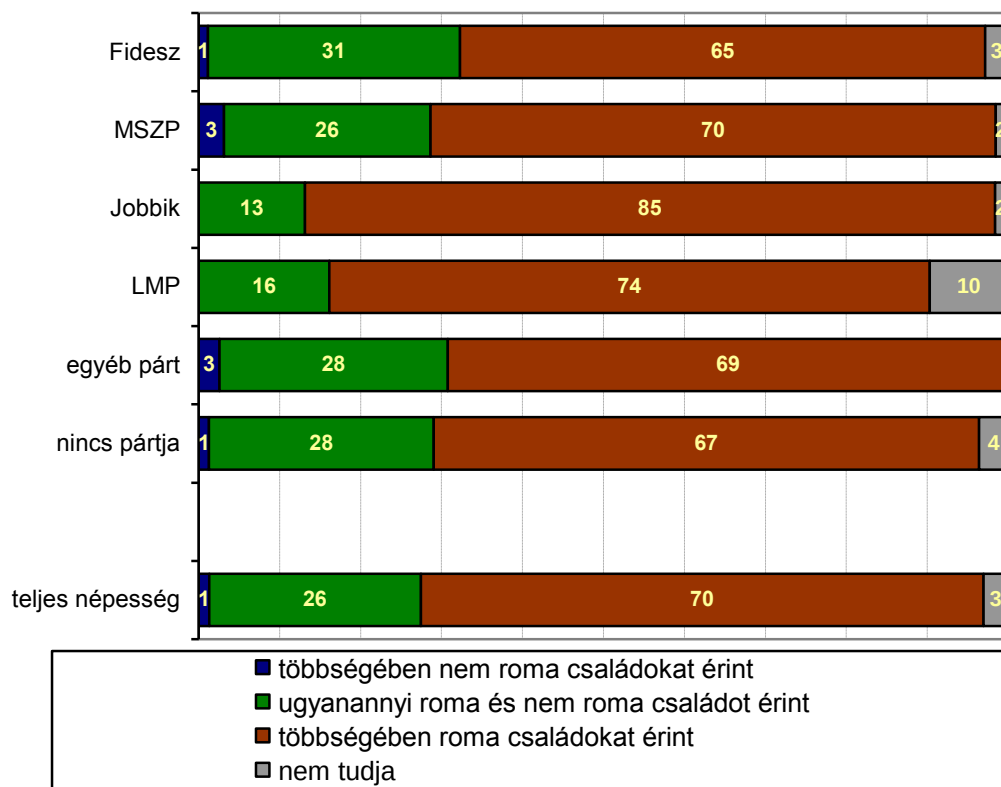
10. ábra: Mi az Ön véleménye arról, hogy a családi pótlékot csak akkor folyósítják, ha a gyerek rendszeresen jár iskolába? százalék (az egyetértés mértéke 100 fokú skálára kivetítve: 88 pont)



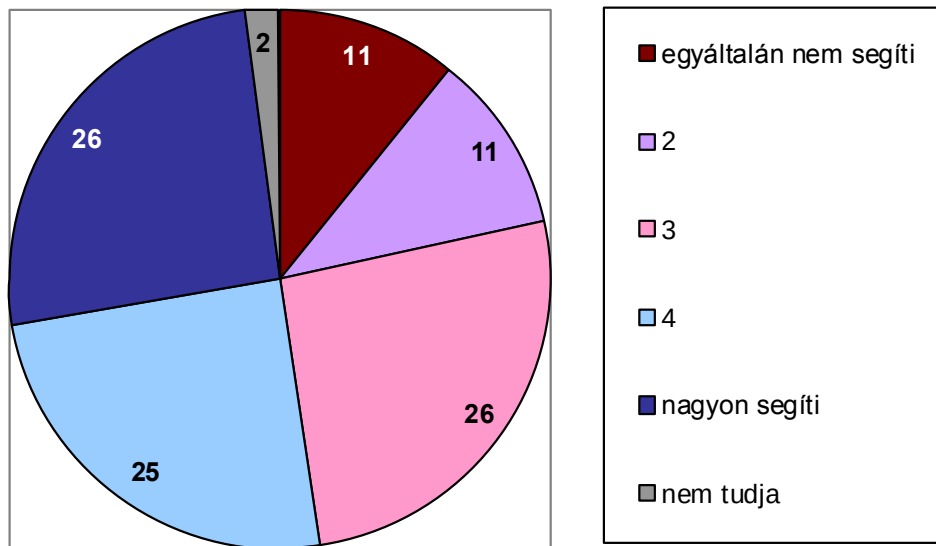
11. ábra: Óvodai támogatást kaphat az a legfeljebb 8 általánost végzett szülő, aki rendszeresen óvodába járatja 3-4 éves gyermekét, ezzel is elősegítve az iskolára való felkészülést. Mennyire ért egyet Ön az óvodai támogatás ezen formájával? százalék (az egyetértés mértéke 100 fokú skálára kivetítve: 71 pont)



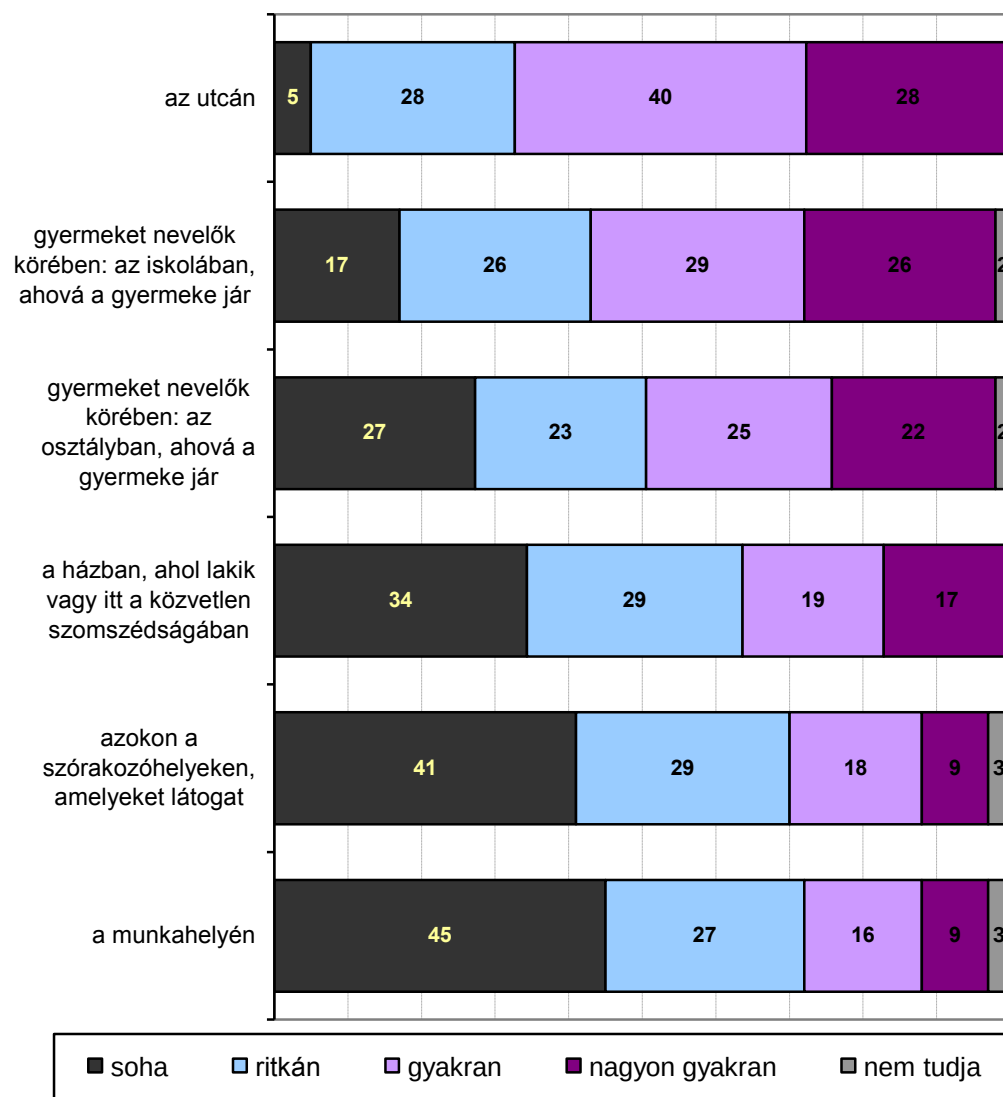
12. ábra: Ön szerint egy ilyen óvodai támogatás többségében milyen családokat érint? pártpreferencia szerint, százalék



13. ábra: Ön szerint az ilyen óvodai támogatás mennyire segíti vagy nem segíti a roma gyerekek iskolára való felkészülését? százalék (az egyetértés mértéke 100 fokú skálára kivetítve: 61 pont)



14. ábra: Milyen gyakran találkozik Ön romákkal? százalék



6. HÁTTÉRTANULMÁNY: SZOCIÁLIS ÉS LELKI TÁMOGATÁS, FEJLESZTÉS, NEVELÉS. MINDEN 10-20 CSALÁD MELLÉ ADNI EGY SZOCIÁLIS SEGÍTŐT (CONNES KFT.)

FŐBB MEGÁLLAPÍTÁSOK

- Egy atomizált, társadalmi szinten a mások deprivált helyzetével kapcsolatos kognitíven megértő, de nem szolidáris attitűd dominál a vizsgált csoportokban. Bár valamennyi megkérdezettre jellemző, hogy – akár pusztán fenyegetésként, akár átmenetileg megvalósuló élethelyzetként – megérintette őket a szegénység, ez a tapasztalat önmagában nem generál társadalmi szolidaritást. Mikro szinten ugyanakkor a többség arról számol be, hogy a közvetlen környezet és a család nagyfokú szolidaritást mutat az elszegényedőkkel. Számukra a család a legfontosabb erőforrás.
- A csoport egy része passzív megértést tanúsít a mások szegénysége iránt, de nagyjából ugyanennyien vannak, akik saját – szintén sérülékeny – anyagi helyzetüket látják veszélyeztetve a másoknak juttatott támogatások által. A roma-ellenesség látenssen meghúzódó egyik komponense éppen abból a félelemből táplálkozik, hogy a cigányok elszívják az amúgy is szűkös forrásokat.
- Ha általában beszélnek a szegénységről, jellemzően külső okokból vezetik le. Amint azonban közeli példákat kell mondani, az elszegényedést jellemzően a személyiség hibáiból vagy a személy hibás döntéseiből fakadó belső okokkal magyarázzák.
- Ahogyan a presztízst döntően az anyagi és hatalmi erőforrások meglétével, úgy a szegénységet döntően az anyagi erőforrásoktól való megfosztottságként jellemzik, ezért a szegénység megléte vagy hiánya igen szorosan összefügg a munkahely meglétével vagy hiányával. A személyes történetekben, bármi is indítja el az elszegényedés folyamatát, a végeredmény mindannyiszor a munkahely elvesztése.
- Az emberek fejében teljes zűrzavar uralkodik a segélyezés egyes formáit illetően. Lényegében minden nem munkával szerzett, államtól-önkormányzattól származó bevételt segélynek tekintenek a rokkantsági nyugdíjtól a babakötvényig bezárólag – függetlenül attól, hogy alkalmi vagy rendszeres, hogy az állam adja-e vagy az önkormányzat. Ezzel együtt pontos fogalmaik vannak a segély forrását illetően, tudják, hogy hova kell fordulni az egyes „segélytípusok” igénybevételének érdekében.
- A segélyezés elveit illetően amorf a kép: a pozíciók illékonyak, jelentősen befolyásolja, hogy a beszélő részesül-e az adott támogatási formából, a vita előrehaladtával a vélemények megváltoznak.
- A segélyezés különböző alapelveinél nehezen tudnak elszakadni a jelenlegi gyakorlattól. A hozzájutás kritériumait a teljesíthetőség, és nem az igazságosság oldaláról szemlélik. Általában az igazságosság nem a segélyezési alapelvek oldaláról jelenik meg – ebben nehezen tudják az emberek artikulálni véleményüket, ami azt jelzi, hogy erről nem folyik spontán társadalmi diskurzus – hanem a segélyek „célcsoportja” felől: szegények, gyermekek, öregek, betegek, stb.

- A feltételeesség támogatása erőteljes roma-ellenes felhangokat tartalmaz. A feltételeességet a romák megfegyverzése egyik legfontosabb eszközének tartják.
- A romákkal kapcsolatos előítéletek erősek és a narrált tapasztalatok igen negatívak. Elismerve, hogy vannak iparkodó romák, többségüket olyannak látják, akik elviselhetetlen életvitellükkel zavarják nem-roma környezetüket és tudatos segély-stratégiákat kiépítve biztosítják megélhetésüket lehetővé téve, hogy semmilyen társadalmi teljesítménykényszernek ne kelljen alávetniük magukat. A romákkal sem kisebbségként, sem szegényként nem szolidárisak.

A KUTATÁS MÓDSZERTANI HÁTTERE

A fókuszcsoportos kutatás célja a szegénységgel kapcsolatos attitűdök feltárása és megértése, különös tekintettel a szociális jellegű támogatásokkal és segélyekkel kapcsolatos véleményklímára, a rászorultság megélésére, valamint a támogatások feltételeességére.

A CSOPORTOK

Két helyszínen, Miskolcon és Nagykanizsán 4 csoportban vizsgáldtunk.

Általános szűrőkritériumok: 30-50 éves, egyedülálló és családos vegyesen, férfiak-nők vegyesen.

Mindkét helyszínen egy „**lemaradó**” és egy „**veszélyeztetett**” csoportot képeztünk. Előbbiek a szegénység helyzetét már tartósan vagy időlegesen megtapasztalták, bevallott jövedelmi viszonyaik és életstílusuk alapján ma szegénynek minősülnek Magyarországon. Mivel éltünk a gyanúperrel, hogy jövedelmi viszonyaikról jellemzően alulbecslés alapján fognak beszámolni, további 3 szűrőkérdéssel igyekeztünk pontosabb képet kapni anyagi helyzetükről. A kérdések arra vonatkoztak, hogy van-e a családban személygépkocsi, voltak-e az elmúlt két évben nyaralni, illetve volt-e a családban munkanélküli az elmúlt két évben.

NAGYKANIZSA/MISKOLC		
	1. csoport	2. csoport
Minta összetétele:	„Lemaradók” jövedelmi tábla alapján vagy a 9-10-11. kérdésnél max. 1 „igen” válasz	„Veszélyeztetettek” jövedelmi tábla alapján vagy a 9-10-11. kérdésnél max. 2 „igen” válasz
Korcsoport:	30-50 évesek	
Nem:	férfiak-nők vegyesen (minimum 3 férfi vagy min. 3 nő)	
Csoport helyszín:	Nagykanizsa	Miskolc
Csoport időpontja:	2011.11.16. 17h	2011.11.16. 19h
Csoport nagysága:	8 fő (szervezve 12 fő)	8 fő (szervezve 12 fő)
Ajándék csoporttagoknak:	4000 forint értékű Tesco utalvány	
Ajándék hazamenőknek:	1500 forint értékű Tesco utalvány	

TÁRSADALMI LÉTRA

A beszélgetés elején arra kértük a résztvevőket, hogy egyes foglalkozások jellegzetes képviselőit ábrázoló fényképek alapján alkossanak társadalmi létrát. A csoportok többé-kevésbé konszenzuális eredményre jutottak.

Az egyes foglalkozási ágakat reprezentáló fotókat, nem a rajta szereplő személyek anyagi státusa alapján rendezték sorba – bár többször elhangzott, hogy a politikusok egyben gazdag emberek is – hanem leginkább presztízszük és hatalmi pozíciójuk/önállóságuk alapján hierarchizálták őket. A moderátor kísérletei az egzisztenciális esélyek és a társadalmi megbecsülés szétválasztására sem változtattak ezen. Így kerülhetett például az egyik leszakadó csoportban némileg meglepő módon egy szintre, a lista negyedik ötödébe a szociális munkás, a roma szakmunkás és a tisztviselő. A szociális munkás pozícióját vélhetően az információhiány és a szakma szerencsétlen elnevezéséből fakadó konnotációk is befolyásolták. A pedagógusok kapcsán a leszakadó csoportokban felmerült, hogy nem keresnek jó, de nem is dolgoznak sokat.

Társadalmi létra
politikus
manager
mérnök
beosztott szellemi
(kis)vállalkozó
tanár
ápolónő
tisztviselő
autószerelő
őstermelő
szociális munkás
útjavító
roma szakmunkás
cigány közmunkás
hajléktalan

A társadalmi létrán szereplő személyek közül szinte valamennyi kategória kapcsán felmerül a veszélyeztetettség gondolata (a politikus és a menedzser kivételével). Bárkinek megszűnhet a munkahelye,

bedőlhetnek a hitelei vagy egyszerűen elfogynak a megrendelői (vállalkozó, autószerelő). A létbizonytalanság általános percepciója a korábban ebben kevésbé érintett rétegeket is elérte (pl. értelmiségi: tanár, mérnök). A szegénység eminens módon a közmunkásra és a hajléktalanra jellemző. A két csoport megosztott volt abban, hogy a roma szakmunkás veszélyeztetett vagy már eleve szegénynek tekinthető.

Amikor arra kértük őket, hogy a képen látható emberek problémáiról beszéljenek, kevés kivételtől eltekintve mindenkivel kapcsolatban jellemzően nehézségeket említettek. A tanárok kapcsán többen megjegyezték, hogy kevés órát kell dolgozniuk.

A jövedelmi viszonyok megítélésében igen alacsonyra húzzák a mércét. „100 ezer fölött keresnek. Az sok”.

MELYEK MA A PROBLÉMÁK, MILYEN MA ÉLNI MAGYARORSZÁGON?

A pesszimista közhangulat szinte tapintható ebben a kérdéskörben. Alig van válaszadó, aki pozitívumot említene. A két csoport tipikus válaszai egy töről fakadnak, a különbség abban ragadható meg, hogy a leszakadó a nyersen materiális problémákra, a megélhetés nehézségeire helyezik a hangsúlyt, míg a veszélyeztetettekénél erőteljesen megjelenik a materiális problémák következménye, a szorongás, a bizonytalanság is. A leszakadóknál egymásba fonódó problémákat találunk, melyek gyökere mindannyiszor a megélhetés nehézségeit generáló makro-állapotokra vezethető vissza („az ország válságban van”).

LEMARADÓK

Magyarország problématérképén kiemelt helyen szerepelnek a **megélhetés nehézségeivel kapcsolatos kérdések**: elsősorban a szegénység (alacsony bérek), a magas árak és költségek (benzin, rezsi, élelem, gyereknevelés költségei) és a munkalehetőségek alacsony száma (munkanélküliség). A munkalehetőségek kapcsán materiális következményekkel járó problémaként említették a munkahelyi kiszolgáltatottságot („kizsákmányolás”) és erőteljes hangsúllyal az **elvándorlást**. („Aki tud dolgozni, lassan elmegy Magyarországról.” „Itthon hagyta a férjét a két gyerekkel. Már ők is készülnek utánuk menni.”) A **megélhetés minőségével** kapcsolatos felvetések is többször előfordultak, de nem váltak dominánssá: így például az iskolák állapota („nincs az iskoláknak semmijük”), vagy a lakáshoz jutás nehézségei („a fiatalok esélye nulla”). Ahogyan az egyik résztvevő megfogalmazta: „Nincs olyan probléma, amely ne lenne szociális.”

Ehhez kapcsolódóan, de ezzel nem mindig szoros összefüggésben említik **az ország általános – gazdasági-pénzügyi jellegű – problémáit**: a magas államadósságot, a romló forintot, az ipar leépülését, az erőteljesen jelenlevő szürkegazdaságot, a segélyekkel való visszaéléseket (táppénz, munkanélküli segély, rokkant nyugdíjak), a vállalkozások nehéz helyzetét („kizárt, hogy itt egy kisvállalkozónak jó legyen”), a bürokráciát. Bár a csoport többségében 40 év alatti tagokból áll, nem nehéz észrevenni egyfajta nosztalgiát a Kádár-kor iránt (például az ipar kapcsán) – ez nyilvánvalóan tanult és nem megélt attitűd az ő esetükben.

A nem materiális problémák között hangsúlyosan jelenik meg (de mindig legfeljebb 2-3. említésként) **a társadalmi dezintegráció** kérdésköre: a szolidaritás hiánya, a „kevesen élnek jól” alig leplezett irigysége, a mély politikai megosztottság („egyszerűen célszerűtlen, ami a magyar politikában folyik”). Ebben a mezőben jelenik meg egyetlen említésként a kisebbségek (romák) helyzete.

A negyedik probléma-halmaz mintegy az előzőek következménye: kulcsszava a **bizonytalanság** (stressz) „Az ember nem tudja, mire számíthat”. Magyarországon az élet bizonytalan, nem kiszámítható – illetve ami mégis az, ritkán jó. Kiszámíthatóak a nehézségek, stresszes a megélhetés. „*Bizonytalan a jelen és bizonytalan a jövő is.*” Ennek részben következménye, de önmagában is megjelenik az egészségügy helyzete, illetve az emberek egészségi állapota. „*Magyarországon az emberek gondterheltek.*”

Ez a kategória alig tud pozitívumot felsorolni (az egyik csoportban egy pozitív dolgot sem említettek). „*Itt nincsenek pozitívumok.*” Amit hangsúlyosan említenek, az nem a társadalmi térben konstituálódik, hanem a magánszférában („családok összetartása”), illetve a földrajzi térben („szép tájaink vannak”) – bár ehhez is gyorsan társul egyfajta társadalmi rossz közérzet („de nem becsüljük meg azokat”). Egy válaszolónál jelenik meg a hazafias érzület. („*Hazámnak tekintem. Szeretek itt élni.*”)

VESZÉLYEZTETTEK

A veszélyeztetettek problématérképe látszólag hasonló a lemaradó csoportokéhoz. Stabilabb anyagi helyzetüknek köszönhetően azonban problémáik másképpen láttatják a megélhetés gondjait – a napi gondokon túl megjelenik az időtöltés, a szórakozás vágyott dimenziója is, mint a mindennapi élet természetes velejárója, a lelki beállítódás problémái közül pedig nem a bizonytalanság, hanem a pesszimizmus a vezérmotívum. A negatívumok mellett, ha csekély számban is, pozitívumok is megjelennek, amikor arról faggatjuk őket, hogy milyen az élet ma Magyarországon.

Problémáikat hasonlóképpen 4 csoportba sorolhatjuk, az arányokban van eltérés:

Az első a **megélhetéssel kapcsolatos gondok** probléma-halmaza (alacsony bérek, elértéktelenedő fizetések, alacsony életszínvonal, bizonytalan munkahelyek, az autó, a fogyasztás, a kultúra luxussá vált, iskoláztatás nehézségei).

A legnagyobb eltérés a másik csoporthoz képest a **közhangulat**, a mentális beállítódás problémáinak leírásában figyelhető meg. Ez a problémahalmaz nagyobb hangsúlyt kap és árnyaltabb. Míg a leszakadók lényegében a bizonytalanság kérdéskörét, annak hatásait és szinonimáit írták le, a veszélyeztetettek problématérképe árnyaltabb, azon más – szintén negatív beállítódások is megjelennek (kiszámíthatatlanság, kényszermegoldások, pesszimizmus, büszkeség hiánya, beletörődés, sok lelki beteg, következmények nélküli ország).

A **társadalmi dezintegráció** lényegében ugyanazokat az elemeket tartalmazza mindkét csoportban: nagy jövedelmi különbségek, alkalmazottak kizsákmányolása, a politikusok önzése („*csak saját érdekeiket követik*”).

Ami a személyes életvilágon túli, az ország egészére jellemző **makró problémákat** illeti, a leszakadókhoz képest figyelemreméltó eltérés, hogy olyan toposzok is felszínre kerülnek, amelyek nem annyira a válság-sújtotta gazdaság jelenéhez, mint inkább a perspektíva hiányához, a kibontakozás nehézségeihez kapcsolódnak (kevés szakmunkás, egészségügyi ellátás állapota, magas elvándorlás külföldre stb.).

A pozitívumok között elsősorban az ország természeti adottságait említik (jó éghajlat, geotermikus energia, jó termőföldek, ivóvíz minősége). Említést kap a javuló közbiztonság, a színvonalas fesztiválok és a relatíve magas életszínvonal.

SZEGÉNYSÉG ATTRIBÚTUMOK

A kutatás keretében többféle aspektusból igyekeztünk körüljárni a szegénység problémáját, definícióját. A résztvevők egyik feladata íz volt, hogy próbálják meg a fogyasztási javak birtoklása és bizonyos életmód-elemek (pl. nyaralás) felől megközelíteni és leírni a szegénységet.

Item	Leszakadó	Veszélyeztetett
van-e autója	van	van
...tévéje	van	van
...mikrohullámú sütője	előfordul	nincs
...nyaralója, telke	nincs	nincs
ehet-e mindennap húst	nem	nem
mindig tudja-e fizetni a számláit	nem	nem
el tud-e menni nyaralni	nem	nem
gyermeke mindig jól lakik	nem	nem
tud-e a gyerekek zsebpénzt adni	nem	nem

A válaszokból az derül ki, hogy a gépkocsi és a televíziókészülék birtoklása közömbös a szegénység szempontjából. A gépkocsi kapcsán a válaszadók elmondták, hogy nem az a kérdés, hogy van-e, hanem az, hogy milyen régi és mennyit tudja használni („*ha nincs kocsija, nincs munkája sem, nem tud dolgozni menni*”). A nyaraló kapcsán többször említettek olyan esetet, amikor a szülőkől örökölt nyaraló vált lakhellyé, mert a lakást el kellett adni. A hústermékek mindennapos fogyasztása a gépkocsi birtoklásához hasonló megítélés alá esik („*az a szegénység, amikor nem tehetem be a kosaramba, amit szeretnék*”). A nyaralás lehetőségét sokak szerint végképp elvette az állam, amikor megszűnt az üdülési csekk. A gyermek különleges fontosságát és a gyermekvállalás anyagi nehézségeit egyaránt jelzi az étkezéssel és a zsebpénzzel kapcsolatban elhangzó álláspont, miszerint „*inkább nekem ne legyen, mint a gyermeknek*”.

SZEGÉNYSÉG OKAI ÉS MIBENLÉTE

Sajátos kettősség jellemzi a szegénység, elszegényedés okainak leírását. Amikor általában kérdezzük, a válaszadók nagyjából külső okokat mondanak, a szegénységet olyan állapotként jellemezve, amelyért az egyént magát viszonylag kevés felelősség terheli.

Amikor a beszélgetés egy későbbi fázisában arra kértük a résztvevőket, hogy gondoljanak egy szegény ismerősre, majd számos egyéb kérdés mellett szegénységének okairól faggattuk, a konkrét megidézett példák döntő többségében erőteljes személyes felelősség tulajdonítást érzekelhattunk.

Anélkül, hogy mélyebb társas lélektani elemzésbe bocsátkoznánk, feltételezhető, hogy a saját környezetben előforduló szegénységgel szembeni ridegebb – esetenként kifejezetten ellenséges – viszony a kognitív disszonanciával magyarázható. Ha jól végzem a dolgom, ha nem iszom, nem szülök meggondolatlanul gyereket, ha nem válok el indokolatlanul vagy nem mondok fel, mielőtt másutt munkát találtam volna, akkor **engem** elkerül a szegénység. Én nem élek szegény környezetben, társadalmi determinációim nem kényszerítenek erre a sorsra – ha az én környezetemben szegény valaki, akkor az nem a környezetből, hanem a saját hibás döntéseiből fakad.

Figyelemreméltó, hogy a szegénység-okok feltárásában nincs érdemi különbség a leszakadók és a veszélyeztetettek között.

Abban a válság-diskurzusban, amelyet a csoportok a magukénak vallanak, s amely az ország és az egyén válságba-vetettségét implikálja, intellektuálisan nem különösebben megerőltető olyan külső okokra visszavezethető magyarázatot találni és egyben felmentést adni, amely a médiában és a politikai diskurzusban is gyakran visszaköszön: a munkahelyek elvesztésében, a magas árakban vagy a magas törlesztő részletekben.

Mint láttuk, megváltozik azonban a helyzet, amikor nem általánosságban beszélnek a szegénységről, hanem saját környezetükből vett példákon keresztül mutatják be az elszegényedés folyamatát. Miután valamennyi csoporttag – a veszélyeztetettek és a leszakadók egyaránt – kognitívan hárítja annak valószínűségét, hogy a szegénység léthelyzete és a velejáró stigmatizáció őt is elérheti, amikor ismerőseik elszegényedéséről kezdenek beszélni, felbillennek az arányok: előtérbe kerülnek a belső okok, a mindenki maga felelős a sorsáért gondolata. A külső okok is belsővé válnak („*ahelyett, hogy elfogadta volna a bércsökkenést, inkább felmondott. Azóta is munkát keres*”), csökken a társadalmi determináció fontossága, a megélhetés nehézségeivel kapcsolatban hangsúlyt kap a pénzügyi tervezés felelőssége („*sok gyereke van, felelőtlenül költezett, aztán jött a hitelválság*”), és ami talán a legfontosabb: a privát dimenzióban bekövetkező deprivációs fordulatok (válás, betegség stb.) kapcsán is hangsúlyossá válik a személyes felelősség („*mindenkinek van esélye változtatni magán*”).

Végül érdemes felfigyelni arra, hogy milyen kevés szolidaritás mutatkozik a szegények iránt. Nem tudunk szabadulni a gondolatától, – bár csak egy újabb kutatás tudná igazolni – hogy a résztvevők akaratlanul is a szociális transzferek szűkös forrásaira pályázó riválisokat látnak szegény embertársaikban. A személyes felelősség artikulációjának felerősödése egyben a közvetlen környezetet fel is menti a segítségnyújtás normatív kényszere alól.

KÜLSŐ OKOK

Az elszegényedés külső okai jellemzően a **munka iránti kereslet csökkenésével** függnek össze: a munkahelyek számának csökkenése, munkahely elvesztése, fizetőképes kereslet, s ezáltal a fogyasztás csökkenése. Többen említették a fizetés kényszerű csökkentését, mint a munkahely elvesztésének alternatíváját.

A miskolci csoportban erőteljesen jelenik meg a **társadalmi determináció**, a származás, a földrajzi hely, a családi háttér vagy egyszerűen a családi példa: „*beleszülettek a szegénységbe*”. (A miskolciak láthatóan jobban távolítják maguktól a szegénység kérdését, sokkal egyértelműbben a romákra utalnak, amikor erről a témáról beszélnek.)

Reflektáltak az árak emelkedésére, mint olyan tényezőre, ami egy adott ponton fenntarthatatlanná teszi a családi költségvetést. Ugyancsak a **mindennapi élet finanszírozhatóságával** és a tartalékok felemésztésével összefüggő tényező a hitel törlesztések emelkedése. Többen említik (Miskolcon) az uzsora kamatok problémáját.

A külső okok negyedik csoportját az élethelyzet **privát dimenziójában** bekövetkező erőteljesen negatív változások alkotják: válás, családi tragédia, és főként a súlyos betegség, rokkantság. Mint látni fog-

juk, a privát dimenzióban bekövetkező változások megítélése ugyanakkor valamivel ambivalensebb az előző kettőnél – ebben a dimenzióban könnyen válik a külső ok belsővé, az egyén felelősségévé (pl. szenvedélybetegség, válás).

BELSŐ OKOK

Az elszegényedés belső okait elsősorban a privát dimenzióban elkövetett átgondolatlan lépésekben (válás), rossz gazdasági döntésekben (deviza hitelfelvétel hangsúlyozottan nem lakás, hanem fogyasztási céllal – „plazmatévé”, „megvettek egy 80 négyzetméteres lakást úgy, hogy nem maradt pénzük. Két embernek különben is luxus ekkora lakás.”) és az egészségtelen életvitelben (szenvedélybetegség, egészségmegőrzés hanyagolása) jelölik meg.

A külső okok beszüremkedését illetően megosztottak: egyesek szerint az egészség romlása vagy akár rombolása a munkával kapcsolatos tényezők romlásával függ össze, sok esetben a válások is a munkahelyi problémákra vezethető vissza – mások szerint mindenki felelős a saját sorsáért. Ugyanez a kettősség kevésbé érvényes a sokat vitatott devizahitelre – bár enyhítő körülménynek számít, ha valaki csak azért vette fel, hogy egyáltalán legyen lakása. Érdekes módon az uzsora-kamatot felvevő emberekkel szemben nagyobb az elnézés: „a tudatlanság teszi, hogy valaki uzsorához fordul”.

Bár a társadalmi determináció erőteljesen jelenik meg a külső okok között, egyik eleme, az iskolázottság hiánya felbukkan a belső, személyből fakadó okok között is, jól példázva az átjárást a két kategória között.

Egyértelműen az elszegényedés belső okai közé tartoznak a személyiség bizonyos problémái, így a munka keresés elmulasztása, a munkavállalás iránti kismértékű elkötelezettség (mert „több a segély mint a minimálbér” „van egy ismerősöm, aki kerek-perec megmondta, hogy nem akar dolgozni”). Az is felmerül, hogy sokan saját kishitűségük, vállalkozó-készségük miatt szegényednek el.

Az ismerősökről szóló szegénység narrációkban, mint említettük, a külső okok háttérbe szorulnak, illetve belsővé válnak. A leszakadók csoportjai a megértőbbek, a belső és külső ok-tételezések közel egyenlő arányban jelennek meg, ezzel szemben a veszélyeztetettek szinte kizárólag belső okot jelölnek meg, azaz az egyént teszik felelőssé saját szegénységéért („sok gyereke van, felelőtlenül költezett, aztán jött a hitelválság”).

A SZEGÉNYSÉG MIBENLÉTE, AZ ELSZEGÉNYEDÉS FOLYAMATA

A személyes életvilágot erőteljesen meghatározó, a problématérképet csaknem kitöltő materiális dimenzió szinte kizárólagosként jellemzi a szegénység mibenlétének leírását – mindkét csoport esetében. A pénztelenség vagy az azt előidéző munkanélküliség, illetve a munkahely elvesztése a leggyakrabban előforduló indikátor („elvesztette az állását”, „nincs munkahelye, sokba kerül az iskola”).

A történetek kevés kivételtől eltekintve egy olyan folyamatról szólnak, amely, ha elindul, szinte magatehetetlenül sodorja magával az embert. A krízis-helyzetek, amelyek elindítják a folyamatot jellemzően a munkahely elvesztéséhez, vagy olyan eseményekhez kapcsolódnak, amelyek annak elvesztését eredményezik: válás, családi tragédia – valamint az ezek nyomában felbukkanó szenvedélybetegségek. Vannak olyan történetek, ahol a folyamat még tart (pl. a devizahitel miatt bajba kerülőknél), de nagyjából lezárultak: nincs visszaút, de ha mégis volna, egy új munkahelyhez kötődne. Az elbeszélések többsége nem lát esélyt az elszegényedés folyamatának megváltoztatására.

Az elbeszélések döntő többségében megjelenik a személyes felelősség kérdése – még azokéban is, ahol a folyamat elindulásáról nem az elszegényedő tehet („beletörődött a sorsába”). A már említett magatehetetlenség nem szükségszerű, elvben lenne kiút, ha nem lenne beletörődés. („Ha van olyan

a családban, aki segít, akkor megoldható (anyós-szülők). Ha nincs, akkor is megoldható, csak egy kis szerencse kell hozzá. No meg talpraesettség, dolgozni akarás, egészség.”)

Az állam és az önkormányzat által folyósított segélyeket, támogatásokat nem tekintik alkalmasnak arra, hogy megakadályozzák az elszegényedés folyamatát. Az állam szerepe egy ponton válhat(na) jelentőssé: a munkahelyek teremtését ugyanis döntően az államtól várják el.

Ennél jóval fontosabb a **család**, a közvetlen környezet szerepe. Ebben a szegmensben (30-50 év) a család a megélhetés egyik fontos változója. Egyfelől a gyerekvállalás egyértelmű anyagi terheket jelent, a gondos családtervezés az anyagi biztonság megőrzésének fontos eszköze. Több esetben előfordul, hogy rosszalló megjegyzésekkel illetnek egy elszegényedő ismerőst azért, mert nem vigyázott arra, hogy ne legyen sok gyermeke. Másfelől a család fontos erőforrás. A stabil családi háttér sokat segít a deprivációs fenyegetés elhárításában, hiánya pedig gyakran előidézője a deprivációs fordulatnak. A család mint segítség-forrás nagyon fontos. A gyerekekre vigyáznak. Öröklí a nagyobb unokatestvérek ruháit. A szülők, ahol tudnak, anyagilag támogatják elszegényedő gyermeküket. Van eset, amikor a családi segítő-háló megszűnése jelenik meg az elszegényedés okaként („meghalt az apja, lecsúszott”), máskor meg a családi környezet hiányából fakad a segítség elmaradása („nincs rokona”).

SEGÉLYEK

A szegénység-történetekből az derül ki, hogy elvártnak, szinte természetesnek tekintik az állami (önkormányzati) segítséget, ugyanakkor nem tekintik olyan megoldásnak, ami segítene kiemelkedni a bajból.

A segélyekkel kapcsolatban 3 fő állítás tehető:

1. a különböző segélyformák ismerete kiterjedt, ugyanakkor a megkérdezettek a nyugdíj kivételével lényegében minden anyagi juttatást segélynek tekintenek, amit az állam (önkormányzat) folyósít – a GYES-től a babakötvényen át a rokkantnyugdíjig.
2. az egyes „segélyek” odaítélése kapcsán kialakított álláspontok illékonyak, a beszélgetés során a pozíciók gyakran változnak, nincsenek berögzült álláspontok, legfeljebb berögzült érdekek („nekem ez jár”).
3. az univerzalisztikus támogatási formák támogatottsága csekély, a rászorultsági alapon működőké kiemelkedően magas – de azzal a feltétellel, hogy magukat mindannyian rászorulóknak, bár nem szegénynek tartják. A feltételes támogatási formákat is részben saját érdekeik szerint támogatják, abban hallgatólagos és széleskörű konszenzus van, hogy ez elsősorban a romák fegyelmezésének eszköze – és mint ilyen, nagy támogatottságnak örvend.

LESZAKADÓK

„Én nem adnék mindenkinek”

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)

Az univerzalisztikus jellegű segélyek, támogatások melletti érveket határozott elutasítás fogadja. A gazdagok semmiképpen ne kapjanak segélyt. A babakötvény kivétel, de az is csak azért, mert „nem tudni, hogy rászoruló lesz-e a végén”.

A kérdést tovább feszegetve azonban kiderül, hogy GYES, GYED mindenkinek járjon (főleg az anyák érvelnek emellett). *„Legyen rászorultsági alapon a segély, de aki nem kap, kapjon valami mást.” „A legjobb az lenne, ha alanyi jogon mindenki kapna mindent, de aki rászoruló, az többet kapna.”*

Végül, újabb nekifutásra az iskolakezdési támogatás kerül a rászorultsági körbe, a **családi pótlék** (iskolába járáshoz kötve) a feltételes kategóriába. A többi segély, támogatási forma kapcsán a rászorultsági formát preferálják. (Élünk a gyanúperrel, hogy a családi pótlék feltételének ismerete – illetve annak teljesítése – erősíti a feltételeesség melletti kiállást. Vagyis a feltétel ismerete és annak könnyű teljesíthetősége sokat nyom a latban.)

A másik csoportban élénk vita alakul ki a **családi adókedvezményről**, de a konklúzió végül az, hogy jelenlegi formájában nem nyújt támogatást. Ebben is rászorultsági elvet kellene alkalmazni, az univerzalizációt korlátozni, hangzik a verdikt. *„Leginkább a gyerekesek vannak elszegényedve. Nekem elég, ha megeszem a zsíroskenyeret, de a gyerekek nem mondhatom ugyanezt.”*

Sokan kifogásolják a segély mértékének megállapítását. *„Nem lehet annyiból megélni, amennyi a feltétel és nem lehet annyiból sem megélni, amennyit adnak.”* „28500 forint mire elég?”

A **munkánélküli segély** kapcsán a diskusszió eleinte a feltételeesség felé billen, bár erősen jelen van a rászorultsági szempont is („a vállalkozó ne kapjon segélyt”), végül erősen a rászorultság felé fordul (láthatóan a segélyből élő roma képe itt nem lebeg a válaszadók előtt).

A segélyek elosztásának igazságossága által vezérelve – és saját hasonló élethelyzet által nem befolyásolva – végül a különböző területeken nyújtott segélyek és támogatások egyaránt kikerülnek az univerzalizisztikus körből.

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.

VESZÉLYEZTETETTEK

A veszélyeztetettek attitűdje kettős: „Felfelé” a szociális irigység, „lefelé” a szolidaritás hiánya jellemző.

Bár bevallott jövedelmi viszonyaik és a szegénységgel kapcsolatos tapasztalataik alacsonyabb intenzitása alapján kevésbé feltételeznénk róluk, a veszélyeztetett csoportok meglepően széles ismeretekkel rendelkeznek a „segélyezés” különböző formáit illetően.

Élesen bírálják a segélyezési rendszer fonákságait, igazságtalanságát, rossz célzását (*„Olyan helyre jut, ahova nem kéne”*). Anélkül, hogy nyíltan cigányoznának, többen felvetik, hogy vannak „megélhetési rászorulók”, akik minden alkalmat megragadnak, és professzionális módon igazodnak ki a segélyezés hivatali útvesztőiben. Ehhez kapcsolódóan a nem rászorulóknak jutó támogatások, segélyek kapcsán több példát is említenek. (*„külföldön dolgozik, mégis kap gázártámogatást”, „miért kap mindenki családi pótlékot, az is, akinek nincs rá szüksége.”*) Nehezen eldönthető, hogy a társadalmi igazságosság érzet vagy egyfajta irigység beszél belőlük, mert a másik ügyesebb. Az egyik csoport rokkantnyugdíjasa hosszasan panaszkodik arról, hogy irreleváns információk tömegét kérték nyugdíja megállapításához.

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 feltételeességet az iskoláztatási támogatás (családi pótlék) és az iskoláztatási kötelezettség összekapcsolása kapcsán a többség elfogadja. A lakásrezszi 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 kíváncsi. Ám ahogy a beszélgetés előrehalad, a kép összezavarodik.

A miskolciak hasonlóképpen: egyértelműen elvetik az univerzalisztikus támogatásokat és a feltételesség mellett foglal állást. („hál’Istennek én nem tudom mennyi a segély – de nem adnék azoknak, akik semmit nem tesznek érte”)

ROMÁK

Annak feltárását, hogy a szegénység-percepciót mennyiben befolyásolják a romákkal kapcsolatos attitűdök, nagyban nehezíti a romákkal kapcsolatos kettősbeszéd.

A vizsgálat diszkusszív elemeiben a politikailag korrekt beszéd normáinak való megfelelésre törekvés figyelhető meg – ezt eleinte legfeljebb egy-két indulatos kifakadás színesíti. A beszélgetés folyamatában aztán szép lassan előkerülnek a dolgozni nem akaró és segélyből élő cigányokkal kapcsolatos leggyakoribb toposzok.

Ezzel szemben, amikor a beszélgetés végén arra kértük a kutatásban résztvevőket, hogy írják le, amit a romakérdés megoldásáról gondolnak anélkül, hogy azt másoknak megmutatnák, vagy később beszélgetni kelljen róla, a „megoldási javaslataik” jelentős része olyan leplezetlenül cigányellenes, hogy elemzőben felmerül a kétely: esetleg a szalonképes megoldások egy része is csak azért íródott le, mert még ebben a helyzetben is ragaszkodnak a politikai korrektség normáinak betartásához.

Általános megállapítások:

1. a romák eleve hátrányosabb helyzetből indulnak, *diszkriminálják* őket, sorsuk erőteljesen determinált. Ugyanakkor
2. az a domináns álláspont, hogy nem tesznek meg mindent a képzettségi hátrány leküzdéséért, sőt, általában *semmit sem tesznek saját helyzetük megváltoztatásáért*.
3. A csoportok igen kritikus hangvételben emlékeznek meg a *gyermek túlvállalás* kérdéséről („az náluk pénzkeresés”). Többen pozitív példaként említik az edelényi polgármester esetét.
4. Szintén erős kritika tárgya a *romák életformája*, életvitele, annak a környezetet zavaró, a nyugalmat felborító aspektusai.
5. Általános megítélés szerint *az állam túlvállalja magát* a roma támogatások kapcsán, túl sokat ad és keveset kér cserébe.

A csoportok pontosan tudják, hogy a romákat diszkrimináció sújtja. „Engem egy munkahelyre azért nem vettek fel, mert sötét a bőröm. Azt hitték, roma vagyok. Hiába magyaráztam, hogy nem vagyok az. Akkor sem veszem fel magát, mert sötét a bőre és azt hiszik, cigány – magyarázta a főnök. Nem tudtam, mit csinálni.”

A romák a diszkrimináción túl is hátrányosabb helyzetből indulnak. Az egészségi állapotuk rosszabb. Munkához jutási esélyük kevesebb. Ugyanakkor „*az életformájuk elviselhetetlen*”. Aki azzal érvel, hogy az ő cigány ismerőse „*példásabban él, mint sok magyar ember*”, egyértelműen kisebbségben marad, bár többeknél megjelenik az a gondolat, hogy a roma közösségen belül vannak „*jó és igyekvő*” cigányok is, akiket érdemes támogatni.

Az állam romapolitikájával elégedetlenek. Úgy vélik, túlszereplik a romákat. Érdekes, hogyan változnak meg az elképzelt, elmesélt történetek, ha romák volnának azok hősei: „*több segítséget kapna. Nem csak a családjától, de az önkormányzattól is.*” „*Jobban segítik őket. Sajnos.*” „*Attól, hogy roma, máris van egy plusz pontja.*”

A cigányok tehát kétszeresen is félelmet keltenek: egyfelől életvitelük fenyegetést jelent környezetükre, másrészt segély-felszívó képességük a rendszer pozitív diszkriminációnak percipált sajátossága folytán, nagyobb, mint a nem cigányoké.

A véleménymintázatokat, ha nem is konfigurálja át, jelentősen árnyalja, ha a csoportnak több kontak-tusa, többértű személyes tapasztalata van a romákkal. A miskolci csoportok ennek megfelelően erőteljesebben beszélnek a romákat sújtó diszkriminációról és a szociális determinációról. („Az ismerő-sömet öt egyetemről küldték el, csak azért mert roma.”)

Ők árnyaltabban látják a kérdést, elismerik, hogy sok roma van, aki „ki akar törni”, „ritka, de van”, azonban „általában nem sikerül nekik”. A kitörni akarókat jobban kéne támogatni. Mások persze „el-evickélnek egy életen keresztül, nem is akarnak változtatni.”

A miskolciak a cigányság speciális problémájaként, az életvitelt, életfelfogást, értékrendet nevezik meg („vándorláshoz szoktak”, „nem úgy élnek, mint mi”, „chipsszel járnak óvodába”).

Kifogásolják, hogy a politika mindig a támogatások felől közelít ahelyett, hogy arról is gondolkodná-nak, „miként lehet kötelezni őket.” Markáns álláspontként jelenik meg, hogy „aki nem hajlandó beil-leszkedni”, éljen gettóban („legyen saját boltjuk, iskolájuk és azt csinálják, amit akarnak”) – illetve az, hogy 3 gyerek után ne kapjanak több családi pótlékot („ezt persze a politika nem meri felvállalni”).

Mindkét csoport nagyon gyengének ítéli azokat az erőfeszítéseket, amelyeket a roma közösség tagjai tesznek helyzetük megváltoztatásáért („Tunyáság jellemzi őket”).

A CIGÁNYKÉRDÉS MEGOLDÁSAI

Mint említettük, a beszélgetés végén megkértük a résztvevőket, hogy írják le, amit a romakérdés megoldásáról gondolnak anélkül, hogy tartaniuk kellene attól, hogy nyilvános beszélgetést kelljen róla folytatniuk. Ezzel a technikával sikerült valamelyest jobban feltárni a romákhoz fűződő **tényleges** – vagyis nem csak publikusan vállalt – viszonyukat. Amit leírtak, nagyrészt nem azt fejezi ki, amit dön-tési helyzetbe kerülve ténylegesen cselekednének, hanem inkább azt, amit szívük szerint cselekedné-nek.

A válaszokat kétféleképpen csoportosíthatjuk: attitűd szerint és megoldások szerint.

Attitűd szerinti bontásban 3 kategóriát kapunk:

- A **radikálisok** szélsőséges megoldásokat javasolnak, a fizikai megsemmisítést is beleértve
- A **mérsékeltek** körében jelenik meg az a nézet, hogy a romák speciális objektív nehézségekkel küzdenek, melyek kezelése a többségi társadalom erőfeszítéseit is igényli a cigány emberek személyes erőfeszítésein túl
- A **pesszimisták** attitűdje a radikálisokéhoz áll közelebb – szerintük nem oldható meg a ci-gánykérdés.

A kutatásban résztvevők megoldási javaslatai a három, romákkal kapcsolatban leginkább zavaró problémák kezelését célozza: a gyermekvállalást, az életformát és a munkához való percipált vi-szonyt. Ennek megfelelően

- A **születésszabályozás** gondolata markánsan megjelenik. A gyermekvállalási kedvet közvetlen és közvetett eszközökkel fékeznek. Domináns álláspont a családi pótlék korlátozása három gyerek után („Családi pótlékot 3 gyereknél maximalizálni.”)
- Az életforma bántó különbözőségét még a kevés empátikus résztvevő is csak hosszabb távon látja kezelhetőnek. A probléma megoldására ezért a többség a **gettót** javasolja.

- A **munkához való viszony**, a percipált teljesítmény-nélküliség és a teljesítmény akarásának hiánya a feltételekhez kötött támogatások széles rendszerét generálja. Abban széleskörű egyetértés van, hogy cigány ember csak feltételekkel kapjon támogatást – bármi is legyen az.

1. FÜGGELÉK 1

Társadalmi létra (rangsorok)

Foglalkozás	Nkanizsa 1	Misk 1	Nkanizsa 2	Misk 2	Összes
politikus	1	1	1	1	1
manager	2	2	2	2-3	2
mérnök	3	5	3	2-3	3
beosztott szellemi	4	3	4-9	4	4
(kis)vállalkozó	5	4	4-9	5	5
tanár	6-9	6	4-9	6-7	6
ápolónő	6-9	8-9	4-9	6-7	7
tisztviselő	10-12	7	4-9	11-12	8
autószerelő	6-9	11	10-12	8-10	9
őstermelő	6-9	10	10-12	8-10	10
szociális munkás	10-12	8-9	4-9	11-12	11
útjavító	13	12	10-12	8-10	12
roma szakmunkás	10-12	13	10-12	13	13
cigány közmunkás	14-15	14	14-15	14	14
hajléktalan	14-15	15	14-15	15	15

SZEGÉNY-TÖRTÉNETEK- LESZAKADÓK

Miben áll a szegénysége?

- albérlet, elvált, elvesztette a fiát
- nincs állandó munkahelye
- ruhátkodási, étkezési, lakásgondok
- elvált, nincs munkahelye, sokba kerül az iskola (N1)
- rengeteg hitel, nincs munkahely, nincs fűtés, villany
- pénztelenség, életvitel („hónapról-hónapra élnek”) x4
- nincs munkahelye, jövedelme
- rokkantnyugdíjból él, egyedül
- „meghalt az apja, lecsúszott”

Mindig az volt vagy így alakult?

- folyamatX11
- állandó

Ki tehet róla, hogy így alakult?

- az állam meg egy betegség;
- ő maga meg néhány külső körülményx2
- állam: elvesztette a munkahelyét (N1)
- ő magax5 (pl. „sok gyereke van, felelőtlenül költekezett, aztán jött a hitelválság”)
- megözvegyült
- társadalmi helyzete
- a hitelválság

Segíti őt a környezete?

- igenx3
- nem (N1)
- igenx6 (jellemzően a gyerekeket, továbbá étkezésben és ruházkozásban)
- nemx2 („nincs rokona”)

Segít-e ő saját magán?

- igenX3
- egy kicsit (N1)
- nemx5
- nem tud – „gyermek mellett nehéz”
- igenx2 (pl. MÉH-ezik)

Ki tud rajta segíteni?

- pénzre lenne szüksége
- önmaga, önkormányzat
- állam: munkahelyre lenne szüksége
- munkahelyre lenne szüksége (N1)
- „nem látok rá esélyt”
- ő magax3
- államx3 (pl. egy rendes családvédelmi rendszer, munkahelyteremtés)
- családja

Az állam, önkormányzat nyújt-e segítséget?

- kap segílyt
- önkormányzat segítx2 (segély, alkalmi munka)
- igen, a gyerekek GYVT-sek (N1)
- igen, a gyerek után
- igenx3
- már nem
- minimálisx2
- nem tudom

Megérdemli-e a segítséget? Milyen segélyeket kap?

- nem kap
- általában igenx2
- 50%-ban megérdemli (N1)
- nem x3 (felelőtlen)
- igenx4 („mindenki megérdemli, ha nem a saját hibája”)
- ő nem, a családja igen

Van-e esélye változni? Mi kellene ehhez?

- nincsx2
- volna, ha volna munkahelye
- munkahely. fia fejezze be az iskolát (N1)
- el kellene menni dolgozni, munkalehetőségx2
- igenx3 („mindenkinek van esélye változtatni magán”, „a család és szakember támogatása”)
- nincsx2
- talán

Ha egy ponton be lehetett volna avatkozni a sorsába, mi lett volna az a pont – amivel elkerüli a szegénységet?

- amikor elvált
- ha nem veszti el a munkáját
- második házassága (N1)
- a 2. gyerek után leállni
- nincs ilyen pont
- a család segíthetett volna: alkohol, szerencsejáték
- hitelfelvételx2
- apja halála után gyámság alá kellett volna helyezni
- ha nem veszti el a munkahelyét
- nem tudom

3. FÜGGELÉK

Szegény-történetek- veszélyeztetettek

Miben áll a szegénysége?

- nagyon alacsony jövedelem
- tanulatlanság
- elvált
- hajléktalan
- nincs munkája
- lustaság

Mindig az volt vagy így alakult?

- folyamat
- állandó

Ki tehet róla, hogy így alakult?

- ő (rosszul mérte fel a kölcsön hatását; beletörődött sorsába)
- a körülmények: lakás- és állásproblémák

Segíti őt a környezete?

- igen
- csak ha muszáj
- nem

Segít-e ő saját magán?

- igen (alkalmi munka)
- nem

Ki tud rajta segíteni?

- állam: adjon megfelelő bért
- kapjon lehetőséget Magyarországon
- kapjon munkát
- saját maga
- önkormányzat

Az állam, önkormányzat nyújt-e segítséget?

- nem
- igen

Megérdemli-e a segítséget? Milyen segélyeket kap?

- igen
- igen, de egyre nehezebb neki
- nem

Van-e esélye változni? Mi kellene ehhez?

- nem tudom
- van (de egyre nehezebb)
- nincs

Ha egy ponton be lehetett volna avatkozni a sorsába, mi lett volna az a pont – amivel elkerüli a szegénységet?

- ne vett volna fel kölcsönt a kocsira
- szeretet és megbecsülés a szüleitől
- ha korkedvezményrel nyugdíjba megy
- ha befejezi az iskolát
- ha nem megy férjhez
- állás elvesztése
- ha iskola után állást keres

3. FÜGGELÉK

A CIGÁNYKÉRDÉS „MEGOLDÁSAI”

Nagykanizsa, leszakadók

„Más kultúra, nem lehet gyorsan megoldani. Asszimilálódni fognak maguktól nagyon hosszú idő alatt.”

„Egy gyermek után elkötés. Kevesebb indokolatlan támogatás.”

„Melegebb éghajlatra küldeni őket.”

„Max egy gyereket szülhet. Létrehozni nekik egy államot, ahol csak ők vannak.”

„Gázkamra.”

„A cigánykérdés megoldhatatlan. Legfeljebb a rezervátum segítene. Talán a gyerekekkel még lehet kezdeni valamit –iskoláztatás. De a legjobb lenne csecsemőkorban elkezdni.”

„Lehetetlen a romáknak a problémáit megoldani.”

Miskolc, leszakadók

„csak akkor kapjanak segílyt, ha szakképzettségüknek megfelelő munkát vállalnak”

„Kötelezzék őket iskoláztatásra (szigorúan). Vezessenek be gyereklétszám-limitet, de legalábbis 3 gyerek után ne kapjanak családi pótlékot.”

„Családi pótlékot 3 gyereknél maximalizálni. Kötelező oktatás! Kötelező felzárkóztatási programok.”

„Szociális juttatások szigorúbb ellenőrzése. Válasszák külön a tenni akaró romákat a rombolóktól”

„3 gyerek fölött nincs családi pótlék. Segélyt csak élelmiszerre kapjanak.”

„Taníttatás. Kötelezés a munkára.”

„Csak akkor kapjanak segílyt, ha szakképzettséget szereznek. Segíteni kell őket az elhelyezkedésben.”

„Kötelező oktatás. Gyereklétszám limit. Családi pótlék csak 3 gyermekig.”

Nagykanizsa, veszélyeztetettek

„Nem tudom.”

„Beilleszkedésben segíteni.”

„Város szélére költözteni őket.”

„El kell fogadni a cigányságot, megszüntetni az előítéleteket. Iskoláztatás!”

„Nem megoldható.”

„A lehetőséget meg kell adni, ha fel akarnak emelkedni. ... NEM TUDOM”

„Nem tudnám megoldani.”

„Szociális és lelki támogatás, fejlesztés, nevelés. Minden 10-20 család mellé adni egy szociális segítőt.”

Miskolc, veszélyeztetettek

„Iskolázás, munkához kötött segély, csak akkor vihesse haza a gyereket a kórházból, ha megfelelő nevelési feltételek állnak fenn

„Iskoláztatás” „Illemtan” Cigánytelepek felszámolása” „Mezőgazdasági munkára rászoktatni”

„Kapjanak saját területet, ahol saját szabályaik szerint élhetnek, elkülönítve. Mivel valamilyen szinten a nomád stílus jellemző [rájuk], termeljék meg, állítsák elő az életvitelhez szükséges dolgokat.”

„India”

„A belső értékeiket kellene átértékelni”

„Taníttatás – felzárkóztatás”

„Visszaküldeni őket Indiába”

„Minden cigány végezzen valami hasznos munkát, közmunkát – aki nem vállalja, az semmit se kapjon.”