



A GYERMEKSZEGÉNYSG ELLENI KÜZDELEM ÁLLÁSA 2008-IG

Bass László – Darvas Ágnes – Farkas Zsombor – Ferge Zsuzsa
MTA KTI Gyerekprogram Iroda

Vezetői összefoglaló

2007 volt a Nemzeti stratégia induló éve. Ebben az évben a gyerekes családok helyzete romlott. A romlás oka az előre is látható rossz gazdasági helyzet és forráshiány, amely nem párosult a sebezhető csoportok – így a gyermekek – különös, illetve elégséges védelmével. További kutatási eredményeink néhány aktuális jelenség eddig nem ismert részleteiről tájékoztatnak. Ilyen kérdés a segélyezett, illetve a segélyezésből kimaradó szegények munkaerőpiachoz való viszonya; a szegény gyerekek kiszorulása a korai beóvodázásból; továbbá az uzsorapénz elterjedtsége és áldozatainak összetétele. A segélyezéssel kapcsolatban fontos és meglepő adat a segélyezés *hiányának* ellenőztönző hatása. A nem segélyezett szegények munkára készenléte *rosszabb, mint azoké, akik legalább a segély révén kapcsolódnak közösségi ellátásokhoz és információkhoz.* A gyermekek helyzetének változását számos kormányzati intézkedés befolyásolta. A rendelkezések többsége a gyermekek szempontjából jó szándékú volt. Sajnos, hatásvizsgálatuk gyakran hiányzik vagy nem nyilvános, illetve forráshiány, igazgatási problémák, tárcaközi összhanghiány, a komplex közelítések gyakorlatának hiánya miatt a valószínű hatások gyengék, olykor ellentmondásosak. Az ismertetett tapasztalatok alapján fogalmazódik meg néhány javaslat.

Bevezetés

A gyermekszegénység elleni erőfeszítések szempontjából kiemelten fontos eseménynek tekintjük, hogy 2008. júliusában a „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégia Értékelő Bizottságának létrehozásáról döntött a kormány. 2008. szeptemberétől független szakértőkből álló értékelő bizottság fogja nyomon követni, hogy hogyan teljesülnek a „Legyen jobb a gyermekeknek Nemzeti Stratégia 2007-2032”-ben meghatározott feladatok. A kormányhatározat szerint a Bizottság feladatai közé tartozik, többek között, hogy

- figyelemmel kísérje és értékelje a Stratégia céljaival, prioritásaival kapcsolatos társadalmi folyamatok alakulását,

- véleményt nyilvánítson a gyermekek helyzetéhez kapcsolódó aktuális kérdésekről, biztosítva a társadalom legszélesebb körű tájékoztatását a Stratégia megvalósulásáról.

- vélemények, ajánlások megfogalmazásával tevékenyen közreműködjön a „Legyen jobb a gyermekeknek” Nemzeti Stratégia 2007-2032 megvalósításában.

Az értékelő bizottság egy tagját a Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaságtudományi Intézetén belül működő Gyermekprogram Iroda (GYEP Iroda) jelöli, és egyébként is jelentős szerepet szán a határozat az Iroda munkáinak. Jelen tanulmányunk az Iroda fent megjelölt három feladathoz kapcsolódó eddigi kutatásaiból ad ízelítőt. Ezek nem előlegezik meg az Értékelő Bizottság még ezután induló munkáját, csupán bemutatják a feladatok egy lehetséges értelmezését, illetve jelzik azt, hogy milyen lehetőségei és nehézségei lehetnek a most felálló bizottságnak.

Az alábbi tanulmány műfaja annyiban sajátos, amennyiben összekapcsolja a tudományos kutatást olyan gyakorlati kérdésekkel, mint a vizsgált folyamatokat szabályozó közpolitikák, kormányzati intézkedések minősége, a politikák megvalósításának nehézségei, illetve a tudományos és politikai elemzésekből következő egyes javaslatok. A gyakorlati elemzéseket átszínezik az itt részletesen nem említett tereptapasztalatok is, amelyeket a GYEP Iroda a szécsényi alkalmazási kísérlet során szerzett. Úgy gondoljuk, hogy ez a műfaji sokszínűség nem csak a GYEP Iroda mandátumának felel meg, hanem a társadalmi hatékonyságra törekvő tudományosságnak is.

1. A gyermekes családok anyagi helyzetének alakulása 2001-2007 között.

1.1 Relatív szegénység

A családok anyagi helyzetének egyik leggyakoribb indikátora az ún. *relatív* jövedelmi szegénységet méri. Ez az adott évi átlagjövedelem meghatározott hányada - leggyakrabban az ekvivalens medián jövedelem 60 %-a - alatt élők aránya. Azt mutatja meg, hogy változtak-e az egyenlőtlenségek, és ez hogyan érintette a szegényeket. Ebben az arányban Magyarországon 2001 és 2007 között viszonylag kis elmozdulásokat tapasztalhatunk. A népesség egészében a relatív szegénység aránya 11-13% között mozgott, a gyermekes családok körében ez az érték magasabb (13-20%) és évenkénti ingadozása is nagyobb volt. 2001 és 2006 között a népesség gazdasági helyzete javult, a reáljövedelmek jó 25 százalékkal emelkedtek, és ez a változás valamennyire elérte a szegényeket is. 2005-ig a relatív szegénység az össznépességben belül is, a gyermekes családok körében is csökkent. 2006-ban az adatok ellentmondásosak. Egyes adatforrások szerint – és 2006. évre vonatkozó jelentésünkben még ezekre hivatkoztunk - mind az össznépességben, mind a gyermekes családoknál nagyjából változatlan maradt a helyzet. Az alább közölt idősor szerint viszont a teljes népességben csökkent, a gyermekesek körében nőtt a szegénység. (Az adatok megbízhatóságának növelése a továbbhaladás kulcskérdése.) A Nemzeti Stratégia induló évében azonban

egyértelmű (a reáljövedelmek ismeretében érthető) mindkét esetben a szegénység növekedése. A 2001 óta javuló trend a gyermekes családoknál is megfordult. Csak a mélyszegénységben (a medián jövedelem fele alatt) élők arányában maradt meg a javulás 2001-hez képest.

1. tábla: A szegénységi ráták alakulása a teljes népességben és a gyermeket nevelő családok között 2001-2007 (személyek aránya, %)

	Teljes népesség egy fogyasztási egységre (OECD1) jutó jövedelem mediánjának		Gyermekes családok jövedelem mediánjának	
	50%-a	60%-a	50%-a	60%-a
2001.	8,1	11,4	11,1	18,6
2003.	6,9	12,4	8,3	15
2004.*	5,6	10,9	8,3	16,1
2005.	6,3	11,7	7,5	13,5
2006.*	6,1	11,4	9,1	16,7
2007.	6,7	12,7	9,6	18,4

Forrás: TÁRKI Monitor 2001. 2003. 2005. 2007.

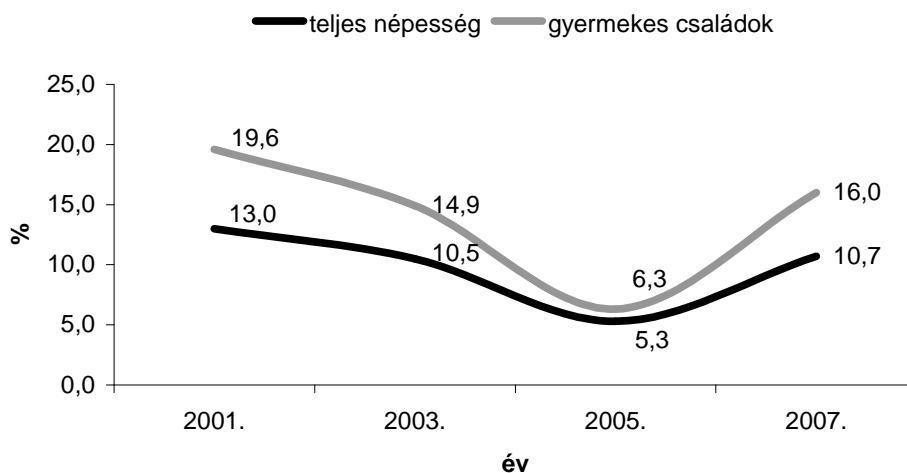
* KSH HKF 2004. 2006.

A családok helyzetének romlása nem független az ország általános helyzetétől: 2006 és 2007 között a gazdasági növekedés visszaesett és a reáljövedelmek csökkentek. A családok anyagi helyzetét meghatározó tényezők között lényeges tételt jelentő családtámogatási rendszer elemei (a legsebezhetőbb csoportoknál nagyobb családi pótlék emelés, családi alapú segélyezés) az elmúlt két évben elsősorban a legrosszabb helyzetű csoportok végletes leszakadását lassították, a mély szegénységet valamennyire enyhítették, de a gyermekszegénység növekedését nem akadályozták meg. A gyermekek szegénységének alakulásában jelentős szerepe van a foglalkoztatás alacsony szintjének: a foglalkoztatott nélküli háztartásokban élő gyermekek száma 2005 óta ismét emelkedett (12, 6%-ról 14, 3%-ra).

1.2 Abszolút szegénység

Újabb (elsősorban az angol gyermekszegénység kutatók javaslatára) a relatív szegénység mellett egyre nagyobb a szerepe az *abszolút* szegénységi mutatóknak. Ebben az esetben meghatároznak egy fix reálértékű küszöböt (pl. a kiinduló év létminimuma, vagy annak egy hányada, vagy a kiinduló évben az ekvivalens medián meghatározott, pl. 60 %-a). Ezt az induló küszöbszintet a mindenkori árindexszel korrigálják. Abszolút szegénynek azt tekintik, aki ez alatt a fix vásárlóértékű szint alatt él. A mutató azt méri, hogy változott-e a szegény háztartások reáljövedelme, hogy gazdasági növekedés esetén eljutott-e hozzájuk a több forrás, ill. recesszió esetén kaptak-e külön védelmet.

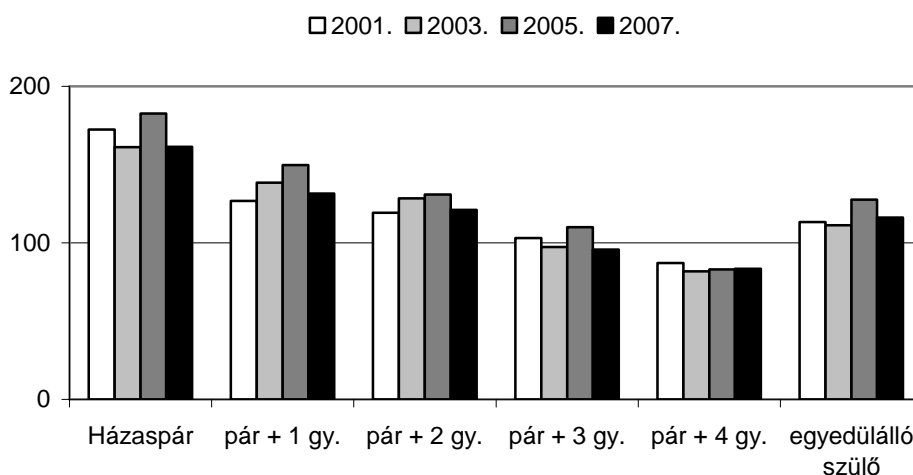
Az alábbi számításnál – minthogy a relatív jövedelemnél is 2001-et tekintettük kiinduló évnél – a medián 60 százaléknak 2001-es összegét növeltük az árindexszel, és az egyes években e fix szint alatt élők aránya jelzi az abszolút szegénység változását.



1. ábra: Az abszolút szegénységi ráta* alakulása a teljes népességben és a gyermeket nevelő családok között 2001-2007 (személyek aránya, %)

*A 2001-es relatív szegénységi küszöb árindexszel növelt értékei. Forrás: TÁRKI Monitor 2001. 2003. 2005. 2007.

Az abszolút szegénység alakulását vizsgálva még erőteljesebben kirajzolódik a szegénység 2005-ig csökkenő és azóta újra emelkedő mértéke. A szegénység csökkenése közelítette egymáshoz a gyermeket nevelő és gyermektelen háztartások jövedelmi helyzetét. Az anyagi helyzet romlásával e két csoport ismét „széttart”, a gyermekek leszakadása újra erőteljesebbé kezd válni.



2. ábra: A különböző családtípusok jövedelmeinek átlagos szintje a létminimum százalékában 2001-2007 (%)

Forrás: KSH Létminimum 2007. TÁRKI Monitor 2001. 2003. 2005. 2007.

1.3. Szegénység – segélyezés – munkavállalás

Az elszegényedés és szegénység közismerten elsődleges tényezője a tartós munkajövedelem hiánya. A munka-és jövedelemhiányra a segélyezés az egyik lehetséges és szükséges társadalmi válasz. 1991 óta léteznek a munkanélküliek ellátási formái, és 1993-ban a szociális törvény rögzítette a munkanélküli ellátásból kikerülők segélyezési rendjét. Minden ellátás azóta szinte évről évre változik. A legtöbb ellátás csökkent, a feltételek szigorodtak vagy pontosabbá váltak. Nőtt a közmunka kötelezettség és más együttműködési kötelezettségek szerepe, elindult a család életében megjelenő problémák szociális munka eszközeivel történő kezelése. A munkanélküli ellátások sokáig nem vették figyelembe (a nemzetközi gyakorlattól eltérően) az eltartottak számát, ami a gyerekes családoknál gyakran súlyos nyomort okozott. Ezt a helyzetet változtatta meg 2006 második félévétől a rendszeres szociális segélyezés családi típusú segéllyé alakítása. A segély szükségletet a családban élők fogyasztási egységre átszámításával állapítják meg. Egyedülálló jogosult segélye a nyugdíjminimum 90 százaléka (2008-ban 26, 500 Ft). Több eltartott esetén ez egészül ki a fogyasztási egység alapján számított összeg felső határáig, de maximum a nettó minimálbér összegével. Az átállással a közmunka és más együttműködési kötelezettségek megmaradtak.

A pénzübeni segélyek vizsgálata számos módszertani problémába ütközik. Az igazgatási és statisztikai adatforrások legfőljebb egy-egy segélyformában részesülők számát közlik, azt azonban nem, hogy a támogatás családhoz, vagy személyhez kötődik. A részletes személyi és családi adatokat országosan nem összesítik; a folyamatos (több éven át tartó) igénybevételről nincs összesített információ; bizonyos segélytípusok rendszeresek, mások esetiek, az átfedések nem ismertek; a segélyt folyósító intézmények eltérő adatközlési rutint követnek; a segélyfajták kombinálódhatnak, a család többféle jogosultság alapján többféle támogatásban részesül, ezek mintázatát semmilyen adatforrás nem követi.

A szociológiai adatfelvételek ugyan képesek e halmozódások feltárására, itt azonban a családoktól kapott információ pontosságával van gond. A családok a folyton változó szociálpolitikai szabályozás következtében gyakran nincsenek tisztában a segélyek megnevezésével (sokszor még a kapott összeggel sem). Például nem (lehet) világos számukra a „munkanélküli segély”, a „jövedelempótló támogatás” vagy az „álláskeresési járadék” pontos jelentése. Így némileg bizonytalan a kapott válaszok érvényessége. Az empirikus adatfelvételek esetében további problémát jelent, hogy az általunk gyakran használt TÁRKI országos reprezentatív mintákon belül a segélyezett háztartások száma már igen alacsony. A TÁRKI 2007-ben számunkra végzett szegény-felvételében azonban, amely a gyermeket nevelő családok legalacsonyabb jövedelmű 30%-át vizsgálta, a segélyben részesülő családok már elemzésre alkalmas számban fordultak elő.

A következőkben a 2007-ben készült kutatás segítségével néhány részletet megvilágítunk főként arról, hogy a rendszeres szociális segély – az eddigiektől eltérő szemszögből vizsgálva – mennyire ellenőrzött a foglalkoztatásban való részvételt.

Az 1252 háztartást tartalmazó gyermeket nevelő „szegény” mintában (TÁRKI) rendszeres szociális segélyben 195 család (15%) részesült, ami elemzésre alkalmas mintanagyság. A segélyezésnél régóta ismert a „non-take-up” jelensége, az, hogy a rászorulóknak egy csoportja nem igényli, esetleg igényli, de nem kapja meg a segélyt. Erről a csoportról viszonylag keveset tudunk – különböző becslések szerint a rászorulóknak mintegy fele szorul ki a segélyezésből (Bass et al 2002, Monostori 2004, SZMM 2008a). A két csoportot - segélyben részesülők és nem segélyezettek – nem lehet közvetlenül összehasonlítani, hiszen anyagi helyzetük, családszerkezetük nagyon különböző. Ezért az adott vizsgálatban (diszkriminancia-analízis segítségével) körülhatároltunk egy olyan csoportot, amelyben a családok gyermekszám és egy főre jutó jövedelem szerinti eloszlása hasonlít a segélyezettek jellemzőire, de amely családok nem kapnak segélyt. A 195 segélyezett háztartás mellett további 334 családot találtunk, amelyek bevallásuk szerint nem részesülnek rendszeres segélyben. (Igaz, kisebb részben azért, mert nem felelnek meg a segély-feltételeknek. Pl. 43 családban minden felnőtt foglalkoztatott - ennek ellenére szegények.) a segélyezettek és a kimaradók – nagyjából egyforma mértékben – sokgyermekesek (átlagos gyerekszámuk 2, 3 ill. 2, 4), anyagi-és lakáshelyzetük is hasonló.

2. tábla: A családszerkezet és az anyagi helyzet néhány mutatója a segélyezett és a segélyből kimaradó háztartásokban

	kimaradó	segélyezett	p =
gyermekét egyedül nevelő szülő	24	22	nsz.
3 és többgyermekes család	26	28	nsz.
egy főre jutó jövedelem 25 eFt alatt	68	57	0,001
rezsire nem jutott pénz	52	58	nsz.
teljes mértékben szegénynek tartja a családját	51	56	nsz.
van megtakarított pénzük	4	4	nsz.
nincs víz	16	13	nsz.
nincs WC	23	25	nsz.
zsúfolt a lakás	36	42	nsz.
roma	39	47	nsz.
községben él	45	43	nsz.

Amennyiben a gyermekszám, a családszerkezet, a jövedelmi és lakáshelyzet azonos a két csoport között, akkor az első kérdés az, hogy a kimaradó csoport miért esik ki a segélyezés köréből. Erre elvileg kétféle magyarázat lehet. Az elsőt említettük: nem ítélik őket jogosultnak, ezért elutasítják igényüket a támogatásra. A másik magyarázat az, hogy a kimaradó családok nem ismerik lehetőségeiket, vagy nem akarnak élni velük. A segélyből kimaradók informáltsága valóban szignifikánsan alacsonyabb a

segélyezettekénél. Ezzel együtt a kimaradóknak csupán 10%-a nem hallott a rendszeres szociális segélyről.

3. tábla: A segélyezett és a segélyből kimaradó csoportok informáltsága a segélytípusokról

Az összes segélyből:	Segélyezett	Kimaradó
minden típusról hallott	12	14
a felénél több segélyt ismer	64	49
kevesebb, mint a felét ismeri	24	37
összesen	100	100

A segélyből kimaradó csoportban az informáltaknak csupán kis hányada kérelmezte a segélyt, döntő többségük (81%) nem. Az ok többek között lehet a szégyen, vagy a pozitív elbírálás reménytelensége. A kérelmezők között az elutasítás aránya is alacsony (9%).

A jelenleg folyó „segélyviták” fényében egyrészt visszas, hogy a segélyezésből kiszoruló – a segélyezettekhez hasonló nagyságrendű – csoport helyzetéről, kirekesztődésük okairól és a változtatás lehetőségeiről nem esik szó. Másrészt alapvető kérdésnek tűnik, hogy befolyásolja-e a családtagok munkavállalási hajlandóságát az, ha kapnak, illetve ha nem kapnak szociális segélyt. Egy eddig soha nem feltett kérdésre igyekszünk tehát itt válaszolni: igaz-e az, hogy a minimális, de biztos segély ellenősztönöz a munkavállalásra ahhoz képest, ha valaki hasonló helyzetben nem kap segélyt?

Minden (a közbeszéddel egybehangzó) várakozással ellentétben a segély *nem távolít, hanem közelít a munkavállaláshoz.* A segélyezett háztartásokban általában szignifikánsan többen végeznek bejelentett és/vagy fekete munkát, illetve többen vállalnak közmunkát is, mint a kimaradók.

4. tábla: A segélyezett és a segélyből kimaradó csoportok munkavállalási jellemzői

	kimaradó	segélyezett	p =
van fizetés a háztartás jövedelmei közt	24	36	0
nincs a háztartásban foglalkoztatott	75	63	0
van alkalmi munka a háztartásban	33	47	0,001
van, aki már feladta a munkakeresést	21	24	n.sz.
köz munkát végzett már	13	22	0,004

A rendszeres szociális segély mellett e családok jobban hozzáférnek a gyermeknevelést támogató formákhoz is, illetve szélesebb körben jutnak el valamilyen szociális szolgáltatást nyújtó intézményhez. Érdemes kiemelnünk, hogy a segélyezett háztartások között kétszer annyian vannak a jövőben bizakodók, mint a kimaradók között. A segélyezés tehát valamivel közelebb hozza a családokat a munkaerőpiachoz. Ebben szerepet játszhat a

segélyezési procedúra révén is bővülő információjuk, az illetékesekkel való szórványos, de mégis létező kapcsolatuk. A segély megvonása valószínűleg nem megfelelő eszköz a foglalkoztatottság ösztönzésére.

1.4 Kisgyermek napközbeni ellátása

Magyarországon sokáig elsősorban a szülők (anya) *munkavállalását segítő intézményként* tekintett a jog – sőt, a közvélemény is - a kisgyermek bölcsődei, óvodai ellátására, és általában a napközbeni ellátásokra. Ha volt szolgáltatás és elég férőhely, akkor elsősorban a munkavállalásukat igazolni tudó szülők juthattak hozzá az ellátáshoz. Csak a legutóbbi években kezd változni ez a szemlélet – valószínűleg épp a gyerekszegénység csökkentésének előtérbe kerülése kapcsán. Egyre hangsúlyosabb a gyermekintézmények munkavállalást segítő szerepe mellett a gyermekek szocializációjában, képességeik fejlesztésében betölthető funkciója. Ez a funkció kiemelten fontos a hátrányos helyzetű, illetve deprivált családokban élő gyerekek számára.

Ma Magyarországon a 0-2 évesek 6, 5%-a számára van bölcsődei férőhely, a beíratott gyerekek száma ennél magasabb, a korcsoport 8%-a. A területi különbségek azonban igen nagyok. Amennyiben a férőhelyek számának bővülésével párhuzamosan az is cél, hogy a bölcsődei szolgáltatás igénybe vételének regionális esélyei közeledjenek, akkor területileg nagyon eltérőek a fejlesztési szükségletek. Jelenleg a 0-2 éves korú gyerekek 13%-a él az Észak-Magyarországi régióban, a bölcsődei férőhelyeknek azonban csupán 6%-a található itt. A másik „végen” helyezkedik el a Közép-Magyarországi régió, ahol a 0-2 évesek 29%-a él, a bölcsődei férőhelyek 41%-a mellett. A férőhelyek számán túl a szolgáltatás minősége is meghatározó jelentőségű. Noha kevés a minőségre utaló adat, mind a kihasználtsági adatok, mind pedig a szakmai munka alapfeltételét jelentő gondozói képzettség színvonala jelentős problémákra utalnak. Az ország hátrányos helyzetű régióiban élő kisgyermekes családok nem csupán az ellátások igénybe vételében, hanem e minőségi követelmények szempontjából is kedvezőtlen helyzetben vannak. A 130-140%-os férőhely-kihasználtság, a képzett gondozónők hiánya alapvető akadálya a minőségi szolgáltatás biztosításának.

A szegény-kutatások közül a 2006-os felvétel adatai alapján vizsgáltuk meg részletesebben a rossz helyzetű gyerekek közül a 0-6 évesek napközbeni ellátásban való részvételét. A 2006-os minta személyi adatai alapján 1272 (az összes személy 41, 7%-a) 18 éven aluli gyerek, közülük 169-en 0-2 évesek és 251-en iskolába még nem járó, 3-6 évesek.

Bölcsődébe a 0-2 éves gyerekek 5%-a, összesen 9 gyerek jár. Amennyiben a hátrányos helyzetet a segélyezési küszöb alatti jövedelemmel, a halmozottan hátrányos helyzetet pedig az ehhez társuló alacsony szülői iskolai végzettséggel azonosítjuk, a bölcsődés korúak 65%-a hátrányos helyzetű, 36%-a halmozottan hátrányos helyzetű. A hátrányos helyzetű gyerekek 53%-a él roma háztartásban, a halmozottan hátrányos helyzetűek 79%-a.

A szegény mintába kerülő 3-6 évesek 75%-a jár óvodába. Ez az arány jelentősen elmarad az országos adatoktól, különösen a fiatalabb

gyerekeknél. Ebben a körben a gyerekek 69%-a él hátrányos helyzetű háztartásban, ezen belül 32% halmozottan hátrányos helyzetű, 71%-uk él roma háztartásban.

5. tábla: Óvodai igénybevétel a szegénységben élő gyerekes háztartások körében, 2006, %

	Szegény háztartások	Országos adatok
3 évesek közül bölcsődés, óvodás	51	74
4 évesek közül óvodás	77	87
5 évesek közül óvodás	88	99

A szegény háztartások körében azt a sajátos körülményt találtuk, hogy az óvodába járó és nem járó gyerekek csoportja lényegében nem mutat semmilyen jellegzetes eltérést. *Sem a háztartás munkaerő-piaci helyzete, sem az anya aktivitása, sem az etnikai hovatartozás nem játszik szerepet abban, hogy jár-e vagy sem a gyerek óvodába. A szegény minta alapján a településnek sincs ebben magyarázó hatása, bár azt nem tudjuk, hogy a helyben elérhető óvoda játszik-e szerepet.* További vizsgálódásokkal kellene megtudnunk, hogy milyen egyéni, vagy eddig nem ismert társadalmi tényezők befolyásolják a szülők döntését.

Összességében tehát mind a bölcsődei, mind az országosan jóval nagyobb arányú óvodai hozzáférés a szegény háztartásokban élő gyerekeknél kedvezőtlenül alakul. Ennek hátterében az intézmény- és férőhelyhiány mellett más tényezők is állhatnak. Saját kistérségi tapasztalataink arra utalnak, hogy bár mindenki tudatában van az óvoda fontosságának (szülő, önkormányzati döntéshozó, szakemberek), a hátrányos helyzetű gyerekek beíratása, rendszeres óvodába járásának biztosítása közel sem megoldott. A szülőket sokszor akadályozza a kedvezőtlen anyagi helyzet miatt hiányzó ruha, cipő, egyéb, anyagi helyzetüket meghaladó kiadásokkal járó szükséglet és nem ritkán az óvodai dolgozók, illetve más szülők velük szembeni negatív attitűdjei. Igaz, vannak (nem szisztematikusan gyűjtött) olyan tapasztalataink is, hogy az óvónők egy része a rendszeresen bejáró hátrányos helyzetű gyerekekkel valóban intenzívebben foglalkozik. Más esetekben a rejtett elutasítás különböző formáival találkoztunk, amelyek inkább elkedvetlenítik a rossz körülmények közül érkezőket.

Helyeslendő tehát az a kormányzati törekvés, hogy nagyobb erőfeszítések történjenek a szegény családok gyerekeinek óvodáztatása érdekében. Az erőfeszítések között fontosnak tartanánk a szegény régiókban és településeken a férőhely bővítést, a családokkal az ez ügy érdekében végzett szociális munkát, illetve az intézményben dolgozók elfogadó attitűdjének erősítését.

1.5 Az uzsora jelensége

Az uzsorakamat – vagy ahogyan sokan nevezik, a „kamatos-pénz” – egy sor tragikus következmény nyomán mára az érdeklődés középpontjába került. A jelenségre 2002-2003 táján figyeltünk fel szociális munkásokkal készített interjúk során. A gyors készpénzhez jutás égető szükségletére épülő illegális – sőt kriminális – „iparág” megjelenéséről és virágzásáról akkor még nem tudtunk tudományos igényű leírást adni, pusztán igyekeztünk a figyelmet felhívni a szegény családok életlehetőségeit végletesen ellehetetlenítő veszélyre. (Bass – Ferge - Márton 2003)

Az uzsorakölcsön elterjedtsége

A kérdőíves vizsgálat segítségével elsősorban a jelenség elterjedtségét igyekeztünk felmérni. A kérdőíves vizsgálat ebben az esetben inkább közvetett kérdéseket tesz lehetővé: az adósok szégyenkeznek vagy kifejezetten félnek beszámolni az uzsorással való kapcsolatukról. Az elmúlt három év szegény-kutatásai során ezért 2005-ben, 2006-ban és 2007-ben arra kérdeztünk rá, hogy előfordult-e a kérdezett közvetlen környezetében, hogy valaki uzsorakamatra kapott kölcsön pénzt. A három év alatt e kérdésre szignifikánsan emelkedett az „igen” válaszok száma.

6. tábla: Előfordult-e a közvetlen környezetében, hogy valaki uzsorakamatra kapott kölcsön pénzt? (A népesség alsó három jövedelemtizede, 60 éven aluliak)

	2005	2006	2007*
nem tudja	4	6	5
nem	81	73	67
igen	16	21	28
összesen	100	100	100

* csak gyermeket nevelő családok

Arra vonatkozóan, hogy a „kamatos-pénz” hány embert, hány családot érinthet nehéz pontos választ adni. Ha feltételezzük, hogy az uzsorakamat csak a legszegényebbeket sújtja, akkor a (60 éven aluli) népesség alsó jövedelmi harmadában lévő – mintegy 2 millió embert reprezentáló – mintáinkban 15-20-30%, azaz 300 ezer és 600 ezer között van azoknak a száma, akiknek „környezetében előfordult” már valamikor uzsorázás. Legutóbbi, 2007-es adatfelvételünkben azonban arra is rákérdeztünk, hogy a kérdezett maga is vett-e fel ilyen kölcsönt. Az uzsoráról beszámoló családok kb. 1/3-a nyilatkozott így. Ez tehát a „szegény” minta 10%-a, azaz a teljes népesség 2%-a, mintegy 200 ezer ember. Ez a becslés lehet a valóságos érintettség alsó határa. (Ezt erősíti egy kisebb adatfelvételünk is: a szécsényi kistérségben élő, gyermeket nevelő családok reprezentatív mintáján a kérdezettek 3%-a nyilatkozott úgy, hogy jelenleg van uzsoratartozásaⁱⁱ.)

Az természetesnek látszik, hogy uzsorához az fordul, akinek nincs pénze. Adataink szerint is a szegény családok legrosszabb anyagi helyzetű csoportjaiban gyakoribb az uzsora, de a szegény mintán belüli felső jövedelmi harmadban sem sokkal alacsonyabbak az előfordulási arányok. Bizonyára a középrétegek esetében is előfordulhat tehát uzsorázás, de itt az ilyen típusú pénzkölcsönzés talán kevésbé vonja maga után a család teljes ellehetetlenülését.

7. tábla: Uzsorakölcsön előfordulása a kérdezett környezetében – a család anyagi helyzete szerint (A népesség alsó három jövedelemtizede, 60 éven aluliak*)

Jövedelmi harmadok	2005.	2006.	2007.	2007.	2007.
	Uzsorakölcsönben maga is érintett				PROVIDENT
alsó harmad	19	28	30	13	31
középső harmad	17	21	27	10	24
felső harmad	13	17	26	9	14

*2007-ben csak gyerekesek

A szegénységben élő családok gyakran fordulnak olyan legális pénzkölcsönzőkhöz is (mint pl. a PROVIDENT), amelyek hivatalosan 70% körüli, ténylegesen akár több száz százalékos kamatra adnak kölcsönt. Erre csak legutóbbi vizsgálatunk során kérdeztünk rá, és megdöbbenően magas gyakorisági értékeket kaptunk: a szegény gyerekes családok csaknem negyede (22%-a) vett fel ilyen kölcsönt. A kétféle uzsora együtt járása igen erős, szignifikáns kapcsolatot mutat, ami esetleg segíthet megtalálni az illegális uzsorában (is) érintett családokat.

Az uzsorakölcsön áldozatai

A fenti adatok – talán evidenciának tekinthetően – mutatják, hogy minél mélyebb a szegénység, annál gyakoribb az illegális és fél-legális „kamatos-pénzek” igénybevétele. Ennek megfelelően az lehet a hipotézisünk, hogy azok a tényezők, amelyek kapcsolódnak a család anyagi helyzetéhez, szintén növelik az áldozattá válás esélyét. Feltehető tehát, hogy a romák, a sokgyermekesek, a foglalkoztatott nélküli háztartások stb. nagyobb eséllyel fordulnak majd uzsorásokhoz. Ezek a feltevések általában igazolhatók, bár a kép némileg árnyaltabb. A település jellege nem sokat számít, a városi szegények között hasonló az uzsoráshoz forduló aránya, mint falun. *Az szinte bizonyos, hogy a közműtartozás a legerősebb kényszerítő tényező arra, hogy uzsoráshoz forduljanak.*

8. tábla: Az uzsorakölcsön előfordulása különböző magas szegénységi kockázatú csoportokban

	2005	2006	2007*	2007
	uzsora előfordul a környezetében			felvett uzsorakölcsön*
	a megfelelő sor százalékában			
<i>teljes minta (100%)</i>	17	19	30	11
kikapcsolt áram (100%)	34	56	63	50
bolti tartozása van (100%)	32	38	43	30
roma (100%)	23	28	44	23
szegénynek tartja magát (100%)	19	25	32	16
havonta pénzzavar (100%)	20	22	32	15
3 és több gyerek (100%)	15	24	34	14

* csak gyermeket nevelő családok

Úgy tűnik tehát, hogy az adósságkezelési szolgálat működésének javítása, a magas adósságok megelőzése és jobb kezelése fontos eleme lehet az uzsorakölcsönök visszaszorítására irányuló stratégiának. Ugyanakkor rendészeti-bűnüldözési eljárások nélkül a jelenség nem szüntethető meg, és következményei sem kezelhetők megfelelően.

2. Kormányzati intézkedések és kezdeményezések

E helyütt azokat a főbb kormányzati kezdeményezéseket foglaljuk össze, amelyek valamilyen módon érintik a Nemzeti Stratégia fejlesztési területeit, céljait, horizontális prioritásait. Elsősorban a 2007. január 1. és 2008. március 31. között meghozott intézkedésekre fókuszálunk, de említésre kerülnek korábbi, a gyerekes családok élethelyzetét befolyásoló olyan intézkedések, programok is, amelyek jelenleg is működnek. A „Legyen jobb a gyermekeknek” országgyűlési határozat elsődleges célcsoportját a szegénységben élő gyerekek jelentik, ugyanakkor fontos minden olyan kezdeményezés, amely általában a gyerekes családokra irányul, vagy őket is érinti.

Voltak kormányzati kezdeményezések és többé-kevésbé folyamatos változtatások a gyermekes családokat is segítő foglalkoztatási programokban, a családtámogatások és segélyezés rendszerében, a szociális szolgáltatások és ellátások rendszerében, továbbá a lakáshelyzet egyes összetevőinél. Hangsúlyossá váltak az iskola fejlesztésére, ezen belül az esélyegyenlőtlenségek és szegregáció csökkentésére irányuló erőfeszítések. Kiemelendő az Oktatási Kerekasztal működése és programjaⁱⁱⁱ, az OKM Új iskola, Új tudás elnevezést viselő javaslatai^{iv}, a Bűnmegelőzési Program keretében évek óta folyamatosan történő fejlesztések^v, az idén újraéledő „Közös kincsünk a Gyermek” gyermek-egészségügyi program^{vi}, az OBH gyermekjogi kezdeményezései^{vii}.

A gyakran méltánylandó kormányzati cselekvések megítélése nehéz. Az eredmények (hivatalos, tudományos vagy civil) értékelése gyakran hiányzik, vagy nem nyilvános. Ahol van hivatalos (valamilyen igazgatási szintről származó) értékelés, ott egyes esetekben megismerhetők a programra ráfordított összegek és a programba bevontak, esetleg az azt sikeresen befejezők száma, azaz a bemeneti adatok. Arról többnyire nincs adat, hogy mi volt a kimenet, az eredmény, azaz hányan tudták a programot hasznosítani elhelyezkedéshez, továbbtanuláshoz, stb. A civil vagy tudományos értékelések többnyire szélesebb látókörűek. Azon esetekben, amikor valamilyen értékelés számunkra elérhetővé vált, ennek főbb mondandóját az intézkedések ismertetéséhez kapcsoljuk.

A **szülők foglalkoztatása** terén pozitív lépésként értékelhető a *START program* kibővítése egy elemmel, amelyek célja többek között a kisgyereket nevelő szülők munkaerő-piacra történő visszatérésének támogatása (START-PLUSZ). 2007-ben 5980 Start Plusz kártyát váltottak ki. Szintén a hátrányos helyzetű, alacsony iskolai végzettségű társadalmi csoportok foglalkoztatási esélyeinek javítását célozza a 2006-ban indított „*Lépj egyet előre!*” program második üteme, amely képzési programokkal kívánja növelni a célcsoport, ezen belül számos fiatal foglalkoztatási esélyeit. 2008-tól 2009 közepéig közel 11 milliárdos keretből 22 ezer felnőtt ingyenes továbbképzését kívánják megoldani. Az első ütemben, 2006-2007-ben 15, 661 fő szerzett e keretben szakmát 4, 8 milliárd Ft költséggel. Az eredményességi, elhelyezkedési adatokat nem ismerjük. Néhány helyi tapasztalat a képzések esetleges színvonalára, valamit arra mutat, hogy a képzések nincsenek mindig összhangban a helyi potenciális munkaerőigényekkel. A képzés így is hasznos lehet: a tanulás idejére minimális ösztöndíjas megélhetést, és végzés után a korábbiaknál valamivel jobb elhelyezkedési esélyt biztosít.

A **lakhatási feltételek** javítása érdekében új intézkedésekre nem került sor, de a korábban indított programok folytatódnak. A 2005-ben megkezdett *Fészekrakó program* egyes elemei célzottan az – elsősorban a középosztályhoz tartozó - gyerekes családok lakáskörülményeit kívánják javítani, illetve lakáshoz jutásukat elősegíteni. A *telepeken, telepszerű környezetben élők társadalmi integrációját elősegítő komplex program* elsődlegesen a kistelepülések mélyszegénységben élő, többségében roma lakóit célozza, akik között nagy arányban vannak gyerekes családok. 2005-2007 között mintegy 3 milliárd forint szolgálta a telepfelszámolást, az esetek egy részében sikeresen. 200 új, 560 felújított lakás az eredmény- de a telepeknek csak egy része változtatta meg jellegét, arculatát. A program 2008-ban annyival bővült, hogy nem meghívásos, hanem nyílt pályázati rendszerben lehet támogatáshoz jutni. (A lépésnek vannak előnyei, de a nyílt pályázat ismert problémáit figyelemmel kellene kísérni.) A program nehézsége – a forrásszűke mellett – az, hogy a telep rehabilitáció az esetek jelentős részében nem tud valóságos integrációs programmá válni. (SZMM 2008b)

A **gyerekes családok anyagi helyzetét** több intézkedés is érintette az elmúlt években. 2006-ban lényegesen módosult a *családtámogatási rendszer*.^{viii} A családi pótlékot 2007. január 1-től 6,2 százalékkal, az infláció mértékével emelték. Egy évvel később a kormány a családi pótlék differenciált emelése mellett döntött. Ezzel, ha csak szimbolikusan is, de figyelembe vette, hogy

bizonyos csoportok, családtípusok szegénységi kockázata jóval magasabb, mint másoké. Az egyszülős családok, a három vagy többgyermekesek és a fogyatékos gyerekeket nevelő családok családi pótlékának összege az átlagos 4,5 százalékos emelésnél nagyobb mértékben, 7-8 százalékkal nőtt. Az univerzális családi pótlék rendszer átalakítása elsősorban a legszegényebb, sokgyermekes családoknak kedvezett, és továbbra is általában jó hatásfokkal éri el a szegényeket. (Benedek-Scharle, 2006)

A segély-típusú ellátásoknál számos változtatás történt. Számunkra nem egészen világos okoknál fogva az egyszülős családoknál néhány szigorítás volt. A *tankönyvtámogatás* úgy módosult, hogy 2007-től az egyszülős családok gyerekei nem kapják meg térítésmentesen a tankönyveket, továbbá az 50%-os étkezési térítési kedvezményben részesülők köréből is kikerültek. Ennél jelentősebbek a változások a családtámogatási rendszer egyik legfontosabb segély típusú eleménél. A *rendszeres gyermekvédelmi kedvezménynek* a tartalma (és neve) 2006-ban megváltozott. 2005-ben azok a gyerekek részesültek *rendszeres gyermekvédelmi támogatásban*, (havi rendszeres pénzösszeg és iskolai kedvezmények), *akiknek* a családjában az egy főre jutó havi jövedelem összege nem haladta meg a mindenkori öregségi nyugdíj legkisebb összegét és a család nem rendelkezett a törvényben meghatározottnál nagyobb vagyonnal. Ez a havi rendszeres pénzellátás 2006-ban beépült a családi pótlékba. A *rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény* a korábbihoz nagyjából hasonló feltételek mellett jár (az egy főre jutó jövedelem határa 2007-ben az öregségi nyugdíjminimum 120, 2008-ban 125 százalékára emelkedett), de főként természetben nyújtott iskolai kedvezményeket és évi kétszeri kisebb pénzjuttatást jelent (gyermekenként 2007-ben 5000 Ft). Ugyanakkor a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő, *ingyenes étkeztetésére* jogosult gyerekek körét 2006-ban kiterjesztették az alsó tagozatos, majd 2008 januárjától az ötödik osztályos tanulókra is.

A gyors módosítások hatására nehezen követhető módon változott a segélyben részesülő gyermekek száma. 2005-ig egyértelműek a statisztikai adatok: 2005 és 2006 között mintegy 200 ezer gyermek kiesett a rendszerből. Ennek oka lehet a reáljövedelmek – szegényeket is részben elérő – változása, illetve a jogosultsági feltételek (beszámított jövedelem) változása. Részletes magyarázatot nem ismerünk. Az előzetes adatokból úgy tűnik, hogy 2007-ben nőtt az igénybe vétel. 2006-ban 445 ezer, 2007-ben közel 490 ezer gyerek részesült a kedvezményben. Ez a szám (a szegénység növekedése ellenére) még mindig elmarad a 2005-ös szinttől. Annyi valószínűsíthető, hogy a kedvezményben részesülők száma egyrészt nem követte a reáljövedelmek 2007. évi, szegényeket is érintő csökkenését, másrészt hogy az intézménybe nem járó, azaz kedvezményes (ingyenes) étkeztést nem igénylő/kapó gyerekek közül 2005 után sokan kikerültek a segélyezett körből.

9. tábla: Rendszeres gyermekvédelmi támogatás/rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő gyerekek száma

	2004	2005	2006
Támogatásban részesítettek száma	670.167	663.054	444.760
10000 0-24 éves lakosra jutó támogatott	2309,5	2321,5	1568

Egészében nem változott (az ún. óvodáztatási támogatással még erősödött) az a tendencia, amely bizonyos alapvető gyermeki szükségletekhez, a minimális gyermek-jóléthez kapcsolódó támogatásokat a szegénységhez, többnyire a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményhez való jogosultsághoz köti. A jelenlegi rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény szinte csak természetbeni 'járulékos' előnyökkel jár (pl. iskolakezdési segély, iskolai étkeztetés, tankönyvtámogatás). Az évenként két alkalommal nyújtott pénzbeli támogatás összege csekély, 2008-ban évi 11.000 Ft. A jogosultsági határ átlépése viszont ennél jóval nagyobb veszteségeket jelent a családoknak. Egy alsó tagozatos iskolás esetében havi 7-8 ezer Ft veszteséget okoz a térítésmentes étkeztetésre és az ingyenes tankönyvre való jogosultság elvesztése – több gyerek esetén az összeg sokszorozódik. Az óvodáztatási támogatásnál a kondíciók változása évi 20-ill. 30.000 Ft veszteséget jelenthet.

A szegénységben élő családok szempontjából kiemelkedő jelentőségű *a rendszeres szociális segélyezés* fentebb már említett 2006. évi módosítása, családi alapú segélyezéssé alakítása, bevezetve ezzel egyfajta szociális minimumot (Tausz 2008). Egy kutatásaink által nem igazolt hivatalos feltételezés szerint a családok a gyerekek ellátását szolgáló pénzösszegeket nem a gyermekekre költik. Ezért 2007-től a védelemben vett gyermekek érdekében gyerekenként a segélyösszeg 15%-a, de legfeljebb 50%-a természetben is nyújtható. (Nem tudjuk, mennyire és mire használják ki az önkormányzatok ezt a lehetőséget.) A családi segélyezésre áttérés jelentősen enyhítette a munkanélküli gyerekes családok mély szegénységét. A közhangulat a munkakötelezettség hangsúlyozása nyomán mégis szembefordult ezzel a –nem teljesen megértett – rendszerrel. Úgy tűnik, hogy a munkanélküli ellátás és az eltartottak utáni segély összevonása a közvélekedést megzavaró (megtévesztő) konstrukció lett. Ezt a tényt – a konstrukciós hibát - figyelembe kellene venni a rendszeres szociális segélyezés folyamatban lévő átalakításánál. .

A családok anyagi helyzetét további két kormányzati intézkedés érinti még. A 2006-ban bevezetett *gáz és távhődíj-támogatást* elsőként a nagycsaládosok, a fogyatékosági támogatásban és az emelt összegű családi pótlékban részesülők kapták. 2007-től azok a háztartások jutnak kompenzációhoz, ahol az alacsony jövedelem ezt szükségessé teszi.^{ix} E kompenzáció adminisztrációja költséges, de biztosan segíti az érintett családokat. Eközben ismert probléma, hogy a más fűtőanyagot használók kimaradnak a fűtőanyag-áremelés kompenzálásából. A gyereket nevelő családok szemszögéből kedvezőtlen intézkedésként értékelhető az *utazási diákkedvezmények* 67,5 százalékról 50 százalékra történő csökkentése 2007-ben.

A képességek kibontakoztatását, a sikeres iskolai pályafutást segítő intézmények és szolgáltatások, valamint a szegregáció csökkentése terén igen aktív az oktatási kormányzat.

A *korai gyermekkor*, a 0-6, ezen belül a 0-3 év közötti gyerekek képességgondozása részben új, rendkívül fontos prioritás. A Biztos Kezdet program újdonságával magyarázható, hogy erre a „filozófiára” alapozva

több ágazat párhuzamosan tervez fejlesztéseket. Elvben az új gondolkodásmód érvényesítendő lenne a bölcsődékben, óvodákban, családi napközikben, a védőnői és gyerekjóléti szolgálatoknál, továbbá természetesen a Biztos Kezdet gyerekházakban. Ez a közmegegyezés azonban egyelőre hiányzik. Nincs valódi szakmai konszenzus a program tartalmáról és az azt megvalósító lehetséges intézményekről. Egymástól többé-kevésbé független tervek készülnek az SZMM-ben, az OKM-ben, az EüM-ben, a TÁMOP különböző prioritásain belül, a regionális OP-okban, és az Új Magyarország Vidékfejlesztési Tervben.

Az Új Tudás Programon belül Országgyűlés először az **esélyegyenlőség növelését** és a **pedagógusok munkájának elismerését** célzó törvénymódosító javaslatot fogadta el. Az esélyegyenlőség elemeként a közelmúltban rögzítették jogszabályban a *bölcsődei-óvodai integráció lehetőségét*, amelynek célja, hogy a meglévő intézményrendszer hatékonyabban működjön. Az intézkedés alapvetően a bölcsődei férőhelyhiány kompenzálására tesz kísérletet, illetve megpróbálja elérni az óvodáztatási kor alatti gyerekeket azokon a településeken, amelyeken nincs bölcsőde.^x

A közoktatás fejlesztésén belül az esélyegyenlőségi törekvések között az integráció központi kérdés. Ide tartozik a (korábban bevezetett, 2007-ben az óvodára is kiterjesztett) *integrációs normatíva*, a 2007-ben bevezetett *iskolai körzethatár módosítás*, a 2009-től nyújtandó *óvodáztatási támogatás*, továbbá a 2008-ban induló közoktatási *esélyegyenlőségi tervezés*.

2003. szeptembere óta van lehetőségük az önkormányzatoknak az *integrációs és a képességfejlesztő* normatíva igénybevételére. Az integrációs normatívára jogosultság a (halmozottan) hátrányos helyzetű gyermekek arányától függ. A hátrányos helyzet kritériuma a gyermekvédelmi kedvezményre való jogosultság, a halmozottan hátrányos helyzeté ezen túl a szülők maximum 8 osztályos iskolai végzettsége, illetve a gyerek tartós nevelésbe vétele. A Közoktatási törvény eredetileg azért vezette be a hátrányos és halmozottan hátrányos helyzetű kategóriákat, hogy beazonosíthatóak legyenek azok az intézmények (óvodák, iskolák), illetve azokon belül azok az osztályok, csoportok, ahol szegregáció feltételezhető és annak csökkentésére, valamint az iskola fokozott támogatására célzott kiegészítő normatívákra (integrációs normatíva, képesség-kibontakoztató normatíva) van szükség. Jelenleg közel 800 iskola alkalmazza az IPR-t (Integrációs Pedagógia Rendszer). Az OKM hivatalos adatai alapján a 2007/2008-as tanévben 24036 integrációs felkészítésben résztvevő tanuló után részesültek a fenntartók 1. 4 milliárd Ft támogatásban. 9524-en vettek részt képesség-kibontakoztató felkészítésben. Az utánuk kapott támogatási összeg 195 millió forint volt. Az óvodai fejlesztő programban, melyet 2007-ben vezettek be, 9519 fő után kaptak a fenntartók 652 millió forint támogatást. (OKM Sajtó Iroda 2008) A hátrányos és halmozottan hátrányos helyzetű tanulók iskolai előmenetelének javítását és a szegregáció csökkentését célzó támogatási rendszer hatékonyságáról csak szórványos adatok állnak rendelkezésre. Az Oktatási Kerekasztal megállapításai szerint ezek a támogatások kis mértékben növelik az egy tanulóra jutó ráfordításokat. Ahhoz, hogy a hátrányos helyzetű tanulók a jelenleginél érezhetően kedvezőbb körülmények között tanulhassanak, sokkal nagyobb

mértékű, az önkormányzatok közötti különbségeket lényegesen csökkenteni képes támogatásokra lenne szükség. (Varga 2007)

Az IPR eredményeiről, tartalmi hatékonyságáról nincsenek szisztematikusan közzétett adatok. Liskó Ilona 2005-ben gyűjtött adatai szerint az oktatási esélyegyenlőséget célzó jelentős fejlesztéseknek komoly korlátokat szab, hogy kontroll működtetése nélkül alkalmazzák a különböző eszközöket. Sorra elmaradnak a hatásvizsgálatok, s így a fejlesztési tapasztalatok feldolgozása sem történhet meg. Ezért a szegény gyerekek támogatása, a deszegregáció könnyen marad csupán politikai deklaráció, tényleges eredmény nélkül. „Elmennek a zászlóshajók a szegények mellett”. (Liskó 2007) Egy 2007-es, összesen 60 iskolára kiterjedő felmérés óvatos pozitív következtetésekre ad lehetőséget. Úgy tűnik, hogy az IPR iskolákban jobb – elsősorban a roma – gyerekek teljesítménye, a gyerekeknek pozitívabb az énképük, kevésbé szoronganak, mint a programot nem működtető hasonló helyzetű iskolákban. A roma és nem roma tanulók közti viszonyt az IPR javítani látszik, de mintha a pedagógusok előítéleteit egyelőre nem befolyásolná. (Kézdi 2007)

Az iskolai körzethatárok kialakítását szabályozó rendelkezés (hivatalos értékelés hiányában saját kutatási tapasztalataink alapján) úgy tűnik, nem tekinthető egyértelműen sikeres lépésnek. Az iskolai körzethatárok átrendezésénél az adminisztratív munkákon kívül kevés történt a tanárok, szülők, diákok véleményének megismerése, számukra is elfogadható megoldások kidolgozása érdekében. A szegregáció csökkentését célzó jogszabály bevezetése óta eltelt időszak első tapasztalatai számos problémát jeleznek. A körzethatár-módosítást követően az új körzetbe kerülő tanulók szülei sok esetben ellenálltak, és gyerekeiket a régi körzet szerinti iskolába írtatták. A szülői stratégiák sokrétűek. Ide tartozik például a gyerek átjelentése más lakcímre, iskolaérett gyerekek hosszabb óvodában tartása annak érdekében, hogy a következő évben bejussanak a vágyott iskolába. Arra is van azonban példa, hogy az óvodában visszatartanak hátrányos helyzetű gyerekeket még egy további évre, így befolyásolva az induló osztály összetételét. (Vég Zoltán Ákos 2008)

Ugyancsak az esélyek javítása érdekében vezeti be a kormányzat a szegény családokat érintő *óvodáztatási támogatást*. Eszerint a jövőben azok a családok részesülnek pénzbeli támogatásban, amelyek a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekeket legkésőbb négyéves koráig beíratják az intézménybe. (A támogatás 2009-ben a beíratáskor 20. 000 Ft, a további félévekben rendszeres látogatás esetén 10. 000 Ft). Az óvodáztatási támogatás a korábban a csoportos célzásra használt eszközt, a gyermek „halmozottan hátrányos helyzetét” már egyéni jogosultságot, egyéni „pozitív diszkrimináció” alkalmazását igazoló eszköznek látja. Ez feszültségeket okozhat közel azonosan rossz helyzetű (jogosult és nem jogosult) szülők között, vagy olyan településeken, ahol nincs óvoda, vagy nincs elég férőhely. Ez a támogatás – a többi segélyhez hasonlóan - negatív munkaösztönző, hiszen a háztartás munkavállalással elért jövedelememelkedése ebből az ellátásból is kizárja a családot. A támogatás különös hátránya, hogy – legalábbis a még be nem íratott gyerekeknél – az alacsony iskolai végzettség megőrzésére, a továbbtanulás ellen ösztönzi a fiatal

szülőket. (A már beíratott gyermekek esetében a jogosultságot a szülők iskolai végzettségében bekövetkezett változás nem érinti.)

A hátrányos helyzetű gyerekek iskolai pályafutásának támogatására léteznek különböző, korábban indított, olykor ma is működő kezdeményezések. A sajátos nevelési igényű gyerekek integrációját célzó *Utolsó Padból Program* 2004-ben lezárult. Sikere mérsékelt: a nagy erőfeszítések és várakozások ellenére nem felére, hanem csak 9%-kal csökkent az olyan tanulók száma, akik azért kerültek eltérő tantervű I. osztályba, mert fogyatékosnak minősítették őket. Sajnos újabb hasonló program nem indult.

A rossz helyzetű gyerekek tanulmányi felzárkóztatását szolgálja a 2007/2008-as tanévben ismételten meghirdetett *Útravaló Ösztöndíjprogram*, az *Arany János Tehetséggondozó és Kollégiumi Program*, illetve ennek „plusz” változata. Az *Útravaló* programban a jogosultság elbírálásánál olykor zavart okoznak a képlékeny szelekciós kritériumok, amelyek között a halmozottan hátrányos helyzet is szerepel. A program három elemében (középsiskolai továbbtanulás, érettségi és szakma elérése) résztvevő ösztöndíjasok száma 2008-ban 19. 695 fő. A szám jelentős. A program költségvetése 2007-ben 2, 3 milliárd forint. A kimenetről (hányan szereztek érettségit, stb.) egyelőre nincsenek információink. Saját, a GYEP programban megfogalmazott javaslatunk szerint érdemes lenne a programoknál a sikert – az érettségi, vagy szakma megszerzését – díjazni. Az *Arany János program* tehetséggondozó komponensében 2006/2007-ben 2850 fő, a kollégiumi programban 540 fő vett részt.

Új fejlemény, hogy az Új Tudás Program egy másik elemét, a tehetséggondozó rendszert kiépíteni tervező *Nemzeti Tehetség Programot* is elfogadta az országgyűlés 2008. júniusában. A határozat szerint a Program célja a tehetségek megkeresésén, segítségén túl a jelenlegi, nem jól átlátható oktatás-támogatási és ösztöndíj programok összetársadalmi integrálása. Ezt rendkívül fontos célnak tartanánk, hiszen a helyzet valóban meglehetősen kusza. Kérdés, hogy eléggé tisztázott-e, hogy a hátrányos helyzetű gyerekek többségének érettségiig, illetve szakmaszerzésig való eljuttatása (amelyet pl. az *Útravaló* programok szolgálnak) mennyire lehet része egy kifejezetten tehetség-kereső és fejlesztő igyekezetnek.

Az *Új Tudás Programra*, illetve az *OKA javaslataira*, (amelyek egy része megjelenik az *Új Tudás Programban*) egy szempontból érdemes visszatérni. Mindkét programban hiányként érzékeljük, hogy egyáltalán nem kerül szó azokról a fizikai, pszichológiai, pedagógiai és szociális feltételekről, amelyek a gyerekek fizikai és mentális jól-létét, valóban sikeres iskolai pályafutását szolgálnák. A gyerekszegénység csökkentése szempontjából meghatározóak a tanórán kívüli programok, szolgáltatások, a gyerekek jól-létét közvetlenül érintő tevékenységek. A körzethatárok átírása, a programokba való beiratkozás, a normatívák iskoláknak ítéltése csak formális keretek maradnak, ha a gyerekek létfeltételei és a velük való bánásmód nem megfelelőek, ha hiányzik a családokkal való együttműködés, ha nem változik alapjában az a szemlélet, amely ma a pedagógiai, a

gyermekjóléti, általában a gyermekeknek szolgáltatásokat nyújtó munkát meghatározza.

A *szociális ellátások és szolgáltatások* terén alapvető változások nem történtek, „a legnagyobb port felferő változás a szolgáltatásokat finanszírozó *normatívák struktúrájának átalakítása* volt, melynek következtében ugyan 2006-ban 5, 5 milliárd forinttal nőtt az erre fordított összeg, egyes szolgáltatások mégis kevesebb támogatáshoz jutottak” (Tausz 2008). A normatívák változtatásának látható célja a kistérségi társulások ösztönzése, amelyek a különböző szociális szolgáltatások működtetéséhez magasabb normatív támogatást kapnak. A szociális és gyermekjóléti szolgáltatások többségének normatívája 2006-2007 és 2007-2008 között változatlan maradt. A bölcsődei ellátás és a családi napközi normatív támogatása 2007-ben jelentősen emelkedett, ugyanakkor a családok átmeneti otthonának és a gyermekek átmeneti otthonának működtetésére 2007-ben és 2008-ban is kevesebb pénz jutott, mint 2006-ban.

Az *egészségesebb gyermekkort* szolgálja a még 2005-ben elkészült, majd 2008-ban életre keltett *Közös Kincsünk a Gyermek Nemzeti Csecsemő-és Gyermek-egészségügyi Program*. 2008-ban és 2009-ben összesen 98 millió Ft áll rendelkezésre a program – az eredetihez képest szűkített – célkitűzéseinek megvalósítására, amelyek jelenleg főként kutatási-nyilvántartási célokat jelentenek.

Kedvezőtlenül érintette a gyerekes családok egy részét az *egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság* feltételeinek 2007. április 1-től történő megváltozása. Ennek következtében csak az veheti igénybe a szolgáltatásokat, aki egészségbiztosítási vagy egészségügyi szolgáltatási járulékot fizet, vagy aki a törvény szerint erre jogosult. A változtatás miatt a biztosítottak vagy az egészségügyi szolgáltatásra jogosultak eltartott nagykorú hozzátartozói már nem jogosultak egészségügyi ellátásra. Ez nagymértékben érinti a háztartásbelieket, azaz a „nem-dolgozó” feleségeket és a nem-kereső nagykorú gyerekeket. Ilyen helyzetek az alacsony jövedelmű családokban az átlagosnál gyakoribbak, és náluk jelent problémát a korábbi nem-biztosítottak után a havi közel 5000 Ft befizetése.

A kormányzati intézkedések és programok nem teljes körű összegyűjtése is jelentős kormányzati aktivitásra mutat. A Nemzeti Stratégia minden fejlesztési területéhez kapcsolódóan találunk kezdeményezéseket vagy különböző jogszabályi változtatásokat. Számos olyan intézkedést hozott a kormányzat, amelyek szándékuk szerint alapvetően kedvezően érintik a gyerekeket, a gyerekes családokat, illetve közülük néhány célzottan próbálja elérni a szegénységben élő gyerekes családokat.

Ugyanakkor vannak ellentmondásos, nem jól előkészített, rövid távon nem megvalósítható intézkedések. A következőkben ezekből az anomáliákból emelünk ki olyan problémákat, amelyek veszélyeztetik a Nemzeti Stratégia megvalósulását, és amely területeken feltétlenül változtatásokra, fejlesztésekre van szükség.

3. A Nemzeti Stratégia megvalósításának nehézségei

3.1. Általános problémák

A költségvetési megszorítások időszakában minden olyan lépés, szándék értékelendő, amely különböző eszközökkel a szegényeket vagy a szegénység közelében élőket célozza. Ugyanakkor az eddigi erőfeszítések nem elég hatékonyak. Ennek számos oka közül néhány fontosabbat kiemelünk.

- Nem valósul meg a Stratégia azon előírása, hogy *„(a) z állam szintjén szervezetileg is biztosítani kell a gyermekek érdekének prioritását például azzal, hogy a gyermekszegénység ügye kiemelt mérlegelési szempont legyen minden kormányzati döntés esetében”*. Ezért a változások sajnos nincsenek mindig összhangban a program alapelveivel és értékeivel.

- A pozitív törekvések eredményességének súlyos korlátja a forráshiány. A Stratégia megszületése ellenére a gyerekszegénység elleni nemzeti program megvalósulása – elsősorban a konvergencia program kitüntetett szerepe miatt - az elmúlt évben háttérbe szorult. Kevés a hazai forrás; az európai forrásokért folyó éles küzdelemben a gyerekszegénység ügye melletti erők egyelőre gyengének bizonyulnak.

- Egészében nem eléggé érvényesülnek a Stratégia azon horizontális elvei, amelyek a szegénységben élő, hátrányos helyzetű, roma és fogyatékos gyerekek prioritását tartják szem előtt.

- Sok kezdeményezés, program párhuzamosan fut annak ellenére, hogy a Nemzeti Stratégia sikere éppen a komplexitásban, az ágazatok és ellátórendszerek együttműködésében rejlik. Az ágazati struktúrára berendezkedett magyar közigazgatásban komplex fejlesztéseket, összehangolt reformokat, ágazati és szakmai együttműködéseket igénylő programot nehéz megvalósítani.

- Noha a legtöbb folyamat az érintettek aktív bevonását, gyakran helyi közösségek mozgósítását igényelné, ez ritkán valósul meg: a kormányzati intézkedések végrehajtása intézmények, önkormányzatok feladata, a közvetlenül érintettek szerepe passzív.

- Hiányzik, vagy esetleges az intézkedések hatáselemzése, ugyanakkor erős az intézkedési kényszer (érzet). Az intézkedések gyakrankan gyorsabban változnak, mint ahogy az előző rendelkezés értékelése megtörtént volna, vagy/és gyorsabb változtatási ütemet diktálnak, mint ami reálisan megvalósítható.

- Általában is súlyos az adathiány. Számos erőfeszítés történt azon indikátorok kidolgozására, amelyek segítségével nyomon követhető lenne a Nemzeti Stratégia megvalósulása. Ezek egy része egyáltalán nem, vagy nem a szükséges bontásokban áll rendelkezésre; az adatok jelentős része késve készül el, stb.

- A különböző fejlesztések nem érik el, vagy nem hatékonyan érik el a rossz helyzetű csoportokat, térségeket. Ennek egyik fontos oka, hogy a gyermekszegénység elleni program elsődleges célcsoportjának elérése

esetleges, mert *a célcsoport, a szegény gyerekek és családjaik azonosítása nem egyértelmű.*

3.2 A hazai források kérdése

Központi költségvetési források csak nagyon korlátozott mértékben állnak rendelkezésre. Már a gyerekekkel kapcsolatos költségvetési kiadások 2007. évi, megközelítőleg 30mrd Ft-os emelkedése sem közelítette a Gyerekprogram Iroda számításai szerint minimálisan szükséges összeget (80mrd Ft). 2008-ban ehhez képest is romlott a helyzet. A kormányzat három éves cselekvési terve nagyon sok gyermekszegénységgel kapcsolatos feladatot tartalmaz, amelyek különböző tárcáknál, illetve az Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT) Operatív Programjaiban (OP) jelennek meg. 2008-ban a közvetlenül e célra fordított költségvetési többletkiadás azonban összesen csak 8 Mrd Ft, amely a többgyerekesek családi pótlékának emelését, valamint az ingyenes gyerekétkeztetés kisebb kiterjesztését szolgálja.

Költségvetési források hiányában az európai uniós források szerepe felértékelődik.

3. 3 A Gyerekesély program részesedése az európai pénzekből

Az átfogó társadalmi problémák megoldására irányuló stratégiák mindig bonyolultak. Az érdemleges eredményekhez következetes, távlatos, rövidebb és hosszabb távban is gondolkodó közpolitikák, jelentős erőforrások és sokféle társadalmi, közösségi együttműködés szükségesek. Ez az itt központi kérdésként kezelt, európai pénzeket felhasználó nemzeti fejlesztési politikára is igaz.

Elvileg az ÚMFT módszere - stratégia meghatározása, ebből levezetett operatív programok, ezeket megvalósíthatóvá tévő 2-3 éves cselekvési tervek, ezeket szolgáló konstrukciók, ezekből kibontott konkrét programok, végül a konstrukciókat konkrétan megvalósító intézkedések (projektek) – megfelel ennek a közpolitikai felfogásnak. *Az elvi megfelelés a bonyolult társadalmi problémák esetében csorbát szenved.*

Ennek egyik legfontosabb oka a Társadalmi Megújulás Operatív Programon (TÁMOP), valójában az egész ÚMFT-n áthúzódó ágazati szemlélet. Noha az ÚMFT háttér-elemzése és súlypont-képzése komplex és reálisan tükrözi az ország alapvető problémáit, az operatív programok alapvetően ágazati jellegűek, tárca-szemléletűek és tárca-felelősségűek. Így nem az a kérdés, hogy az ország egyes intézményei stb. mit tudnak hozzátenni például a foglalkoztatás növeléséhez, mint súlyponti stratégiai célhoz, hanem az, hogy az egyes tárcák saját Operatív Programjukban (OP-ban) vállalt „profiljába” mennyire fér el ez ez a kérdés. Ennek következtében az összes OP-ban szereplő együttes foglalkoztatás-növelés jóval kevesebb, mint amire szükség lenne, és mint amire az ország képes lenne.

Ismert, és valamennyire kezelhető további nehézség az, hogy a projektekhez pályázni kell. Az anomáliák egy része köztudott, de kevés a következtetés. Eddig például nem elemzett kérdés az, hogy mit jelent, ha a *kedvezményezett* rendre más, és természetesen magasabb társadalmi státusú, mint a *célcsoport*. (Ez gazdasági, műszak projekteknel nem így van.) Az eddigi tapasztalatok megkövetelik az eddigi pályázattal rendszer mélyreható átalakítását. A probléma ismert, itt nem foglalkozunk vele.

Kevésbé tisztázott, hogy mit is jelent a projekt-rendszer. Pontosabban: kezd megjelenni a kérdés szakirodalma (Kovács 2007). Az eddig levont, gyakran külföldön és itthon egyaránt érvényes következtetések nyugtalanítóak, ám eddig nálunk nem váltak közbeszéd témájává. A projekt nagyon alkalmas olyan problémák kezelésére, amelyek reagálnak a direkt beavatkozásra; amelyeknél van időben is, tematikailag is jól lehatárolható és jól mérhető (indikátorokkal is jól lefedhető) cél; a külső feltételek interaktív hatása beszámítható és kezelhető; nincs, vagy nem nagy befolyású a folyamatok sorrendisége (a projekt időben elszigetelhető más változásoktól); a lehatárolt cél megvalósításához nincs szükség szinergikus kapcsolatokra, stb.

A társadalmi problémák jelentős része nem ilyen. Ezért volna különös szükség rugalmasabb, a kedvezményezettek szükségleteihez jobban igazodó, a külső feltételekkel jobban számoló, a szinergikus hatásokra építő *komplex programokra*. Az ÚMFT tervezésének egy időszakában megjelentek az ún. Zászlóshajó programok, ezen belül két komplex program. Az első a Gyermekesély Zászlóshajó, amely alapvetően a Nemzeti Stratégia céljait szolgálta volna. A második ilyen program a „Nem mondunk le senkiről” Zászlóshajó, amely a leghátrányosabb helyzetű kistérségek felzárkóztatását célozza. A kistérségi program meglehetősen nehézségekkel, de haladni látszik. A „Gyermekesély zászlóshajó” lényegében elsorvadt, kivéve három csekély forrásigényű, időben egymásra épülő TÁMOP programot. A „Gyermekesély zászlóshajó” hiányát néhány hivatalos jelentés úgy hidalja át, hogy a gyermekeket is érintő programok forrásait együttesen veszi figyelembe. Ilyen módon, formálisan nézve, 150-200 milliárd Ft-ot is elérhet az a forrásmennyiség, amelyet az ÚMFT erre a célra szán. Az összesített közelítés hiányossága az, hogy a „gyerekekre” fordított források felhasználásán belül ismeretlen marad az elköltött források társadalmi csoportok közötti eloszlása, lehetetlen a gyerekszegénységgel és ennek újratermelésével kapcsolatos hatások nyomon követése, azaz azt sem lehet meg tudni, hogy milyen kormányzati/közpolitikai eszközök segíthetnek a probléma megoldásában.

3.4 Az intézkedések hatékonyságát veszélyeztető jelenségek

A szolgáltatásokhoz való hozzáférés problémái

A különböző szolgáltatások működtetésének és egyéb normáinak meghatározásánál egységes rendszer működik, amely nem tudja figyelembe venni az ország jelentős területi és települési egyenlőtlenségeit, a problémák – munkanélküliség, kisgyerekkori ellátások iránti igény stb. – egy-egy régióban, megyében megfigyelhető, az országos átlagot jóval meghaladó

gyakoriságát. Ennek következtében sokszor éppen azokon a településeken, ahol a problémák halmozódnak, a védőnők és a gyerekjóléti szolgáltatás munkatársai túlterheltek, nincs a gyerekek számára napközbeni ellátás, nem megoldott a korai fejlesztés, és általában korlátozott a szakszolgáltatásokhoz (logopédus, fejlesztő pedagógus stb.) való hozzáférés.

Eddigi tapasztalataink alapján a Nemzeti Stratégia alapelveivel összhangban a települési lejtő alján elhelyezkedő 47 leghátrányosabb helyzetű kistérségben *javasoljuk* a jelenlegi szabályozás felülvizsgálatát. Ennek lényege a védőnők által ellátandó gyerekek számának csökkentése, a gyerekjóléti és családsegítő szolgáltatásokban dolgozók létszámának nem a *lakosságszámhoz*, hanem az *ellátandó* családok számához igazodó megállapítása, valamint a pedagógiai szakszolgálatok munkatársainak és az utazó szakemberek létszámának növelése, illetve korai fejlesztésbe történő bevonása. Legalább ezekben a térségekben javasoljuk továbbá annak jogszabályban történő rögzítését, hogy az *érintett korosztály hány százaléka* számára kell az önkormányzatoknak férőhelyet, illetve szolgáltatást biztosítani.

Minőségi szolgáltatások – zsúfoltság, csoportlétszámok, szakmai tartalom

A napközbeni gyerekellátásoknak nem csupán „gyermekmegőrző”, hanem jelentős szocializációs funkciójuk van. Ezért a szolgáltatás minősége meghatározó jelentőségű. A bölcsődék, mint említettük, a férőhelyek szükségletekhez nem igazodó száma miatt 110-140%-os kihasználtsággal működnek, a rossz helyzetű régiókban nem elég felkészült személyzettel. Az óvodára vonatkozó hatályos szabályozás szerint a kívánatos csoportlétszám 20 fő, a maximális 25 fő, illetve meghatározott esetekben ez legfeljebb 30 százalékkal emelhető. A közoktatási irányítás szempontjai, a finanszírozás jellege, valamint az a tény, hogy az önkormányzatok megközelítőleg 20-50%-át viselik az óvoda működési költségeinek a csoportlétszámok emelése irányába hatnak. Így sokszor előfordul, hogy a kívánatos 20 fő helyett akár 30-nál több kisgyerek van egy csoportban. Ehhez sokszor az infrastrukturális feltételek sem adóttak. A végeredmény az, hogy rossz minőségű lakásokban élő gyerekek zsúfolt óvodai termekben töltik napjaikat, ahol az egyéni szükségletekre reagáló, személyre szabott fejlesztés nem megvalósítható. A szolgáltatások színvonalában, a szakmai felelősségvállalásban, a szakmák közötti együttműködésben meglévő súlyos hiányosságokat életszerűen mutatja be az ombudsman egy (igaz, szélsőséges esetről szóló) 2008. évi jelentése. (Az állampolgári biztos, 2008)

A szegény, hátrányos helyzetű, halmozottan hátrányos helyzetű, roma gyerekek nyilvántartása

Minden olyan program, amely a gyermekek esélyeinek javítására, vagy szociális integrációjukra irányul, feltételezi, hogy viszonylag pontosan tudjuk, kik az intézkedések célcsoportjai. A különböző, szegénységhez kapcsolódó segélyeknél és szociális helyzethez kötött ellátásoknál feltételezzük, hogy ismerjük az adott szociális helyzetet. A „roma-programoknál” feltételezzük, hogy tudjuk, ki a roma. A „célzottak” azonosítása szükséges a megfelelő elosztáshoz is, az intézkedés

hatékonyságméréséhez is. A célcsoport ismertségére vonatkozó feltételezések nem mindig helytállóak, illetve sokféle bizonytalanság és összhanghiány van a célcsoportok meghatározásánál.

A családi ellátások túlnyomó részét az 1998. évi (azóta többször módosított) 1998. évi LXXXIV. Törvény a családok támogatásáról szabályozza, viszonylag kevés „diszkrécionális”, vagy jövedelemellenőrzést igénylő elemmel (pl. adókedvezményenél). Egyértelmű, hogy a célcsoport a gyermekek, a meghatározások világosak. Ugyanakkor ez a törvény nem szabályoz minden családi ellátást.

A különböző okok miatt hátrányban lévő gyerekek ellátásait több törvény érinti, amelyek különböző kritériumok alapján definiálják a „rászorultságot”, különböző igazolásokat és nyilvántartásokat igényelnek. Alapvetően három törvényről van szó: a Szociális törvényről, a Gyermekvédelmi törvényről és a Közoktatási törvényről. A három törvény eltérő meghatározásokkal operál a rászorultság meghatározásánál:

- A Szociális törvény kritériumai: valamivel a nyugdíjminimum **alatti** jövedelem és vagyon;
- A Gyermekvédelmi törvény kritériumai: valamivel a nyugdíjminimum **feletti** jövedelem és az előbbinél kicsit **kevesebb** vagyon;
- A Közoktatási Törvény kritériumai: a hátrányos helyzetnél csak a gyvt. jövedelmi és vagyoni kritériumai, a halmozottan hátrányos helyzetnél e mellett a **szülő alacsony iskolai végzettsége és a gyermek tartós nevelésbe vétele.**

A mérési problémák mindig jelen vannak. A jövedelmi-vagyoni helyzethez kötött ellátásoknál (azaz mindhárom törvénytől) jelentős bizonytalanságot okoz a jövedelmek bevallásának pontatlansága. Ezen sem az nem segít, hogy a jegyző minden dokumentumot bekérhet, környezetvizsgálatot rendelhet el, stb., sem az, hogy kisebb településeken, úgymond, mindenki mindenkit ismer. Gyakori a szerepe a hatósági vélelmezésnek. A két törvényhez két nyilvántartás szükséges, amelyek kritériumai eltérnek. A jövedelmek esetében remélhető, hogy a gazdaság „fehéredésével”, illetve az általános adóbevallási kötelezettség bevezetésével egyre hitelesebbek lesznek a jövedelembevallások. (Teljesen pontos jövedelembevallás soha sehol nincs.)

A Közoktatási törvény „halmozottan hátrányos helyzetű” kategóriája sokkal nagyobb problémákat jelent. A jegyzőhöz delegált nyilvántartási kötelezettség a szülők iskolai végzettségéről önkéntességen alapuló nyilatkozatokra épül. Az önkéntesség többnyire csak akkor működik, ha a védőnő (aki egy ún. környezeti kód alapján általában az anya iskolai végzettségét is tudja), a szociális iroda és a gyermekjóléti szolgálat munkatársai, valamint a közoktatási intézmények dolgozói is aktívan részt vesznek a nyilatkozatok készítésében, illetve fontosságának megértésében. Ez az együttműködés gyakran hiányzik. Tapasztalataink szerint továbbá az iskola, illetve az önkormányzat igyekezete a nyilvántartás pontosításában erősen függ attól, hogy milyen „hhh” arány kedvez a normatívára

jogosultságnak. (A túl sok „hhh” gyerek is megfoszthat a normatíváktól, a túl kevés is.) A jegyzői és az esetleges iskolában mért adatok között gyakran olyan eltérések vannak, hogy becslések sem értelmezhetők. Így a jelenlegi jogszabályok alapján egy olyan csoport meghatározására épül az integrációs stb. normatívák, vagy a beiskolázási arányok szabályozása, továbbá a 3 éves kortól történő óvodai felvételhez kötődő családi juttatás, amely csoporthoz tartozást csak nagy munkával és nagy pontatlansággal tudnak megbecsülni a települési önkormányzatok és a közoktatási intézmények.

1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról

37/A. § (1) A rendszeres szociális segély a hátrányos munkaerőpiaci helyzetű aktív korú személyek és családjuk részére nyújtott támogatás. A települési önkormányzat, 2007. január 1-jétől a jegyző rendszeres szociális segélyt állapít meg annak az aktív korú személynek, aki

- a) egészségkárosodott,
- b) vagy nem foglalkoztatott,
- c) vagy támogatott álláskereső,

feltéve, hogy saját maga és családjának megélhetése más módon nem biztosított. A b) pont szerinti személy esetében a rendszeres szociális segély megállapításának feltétele, hogy vállalja a beilleszkedését segítő programban való részvételt. Rendszeres szociális segélyre egy családban egyidejűleg csak egy személy jogosult.

(4) Az (1) bekezdés alkalmazásában akkor nem biztosított a megélhetés, ha a családnak az egy fogyasztási egységre jutó havi jövedelme nem haladja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 90%-át és vagyona nincs.

4. § (1) E törvény alkalmazásában

- b) vagyon: ha e törvény másként nem rendelkezik, az a hasznosítható ingatlan, jármű, továbbá vagyoni értékű jog, amelynek
ba) külön-külön számított forgalmi értéke, illetőleg összege az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének a **harmincszorosát**, vagy
bb) együttes forgalmi értéke az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének a **nyolcvanszorosa**t meghaladja

1997. évi XXXI. Törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról

19. § (2) A települési önkormányzat jegyzője megállapítja a gyermek rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre való jogosultságát, amennyiben a gyermeket gondozó családban az egy főre jutó havi jövedelem összege nem haladja meg

- a) az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének (a továbbiakban: az öregségi nyugdíj legkisebb összege) a 135%-át,
aa) ha a gyermeket egyedülálló szülő, illetve más törvényes képviselő gondozza, vagy
ab) ha a gyermek tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos, vagy
ac) ha a nagykorúvá vált gyermek megfelel a 20. § (3) vagy (4) bekezdésében foglalt feltételeknek;

b) az öregségi nyugdíj legkisebb összegének 125%-át az a) pont alá nem tartozó esetben,

feltéve, hogy a vagyoni helyzet vizsgálata során az egy főre jutó vagyon értéke nem haladja meg külön-külön vagy együttesen a (7) bekezdésben meghatározott értéket.

(7) Vagyon alatt azt a hasznosítható ingatlant, járművet, továbbá vagyoni értékű jogot kell érteni, amelynek egy főre jutó értéke a gyermeket gondozó családban

- a) külön-külön számítva az öregségi nyugdíj legkisebb összegének **húszszorosát**, vagy
b) együtt számítva az öregségi nyugdíj legkisebb összegének **hetvenszeresét**

meghaladja,

1993. évi LXXIX. Törvény a közoktatásról

121. § 14. *hátrányos helyzetű gyermek, tanuló:* az, akit családi körülményei, szociális helyzete miatt **rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre** való jogosultságát a jegyző megállapította; **e csoporton belül halmozottan hátrányos helyzetű** az a gyermek, az a tanuló, akinek a törvényes felügyeletét ellátó **szülője** - a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló törvényben szabályozott eljárásban tett önkéntes nyilatkozata szerint - óvodás gyermek esetén a gyermek három éves korában, tanuló esetében a tankötelezettség beállításának időpontjában **legfeljebb az iskola nyolcadik évfolyamán folytatott tanulmányait fejezte be sikeresen**; halmozottan hátrányos helyzetű az a gyermek, az a tanuló is, akit **tartós nevelésbe vettek**;

3. ábra: A szegénység-rászorultság törvényi meghatározásai a 2008. júliusban hatályos törvényszövegek alapján

A gyvt. szerint „rendszeres nevelési kedvezményre jogosult gyerekek” és a közoktatási törvény alapján „hátrányos helyzetűnek minősülő gyerekek” köre elvben azonos. Egyébként azonban nem ismert, hogy a három törvény (és esetleg az iskolák) nyilvántartásai mennyire fednek át. Így nem

vizsgálható, hogy a különböző halmazok mennyiben esnek egybe, és ez milyen problémákat okozhat. Többnyire a kérdés sem merül fel, mert a szociális, az egészségügyi és az oktatási területen dolgozók gyakran nem ismerik az aktuális (gyorsan változó) jogszabályokat, a definíciók jelentését, és az eltérések esetleges következményeit.

A roma gyerekek nyilvántartása az eddigieknél is megoldatlanabb. A magyar adatvédelmi törvények egyre kevésbé illeszkednek a cigányság fokozatos öntudatra ébredéséhez. A cigány/roma azonosság egyre inkább vállalható, és ennek bátorítása kívánatos lenne. Ezért egyre inkább lehetne az önbevallásra támaszkodni. Ezek az adatok (természetesen nem egyénekre, hanem csoportokra vonatkozóan) nyilvánosak lehetnének, és alkalmasak csoportok helyzetének leírására, az integrációs kérdések egy részének megoldására. Ennek a kérdésnek a rendezése nélkül a közoktatás területére, illetve általában a romák helyzetének javítására irányuló kormányzati intézkedések hatásvizsgálatai ellehetetlenülnek, és sok esetben az adatok félrevezetőek. Az külön kérdés, amellyel itt nem foglalkozunk, hogy mennyire kell külön, vagy együtt kezelni a szegény, a halmozottan hátrányos helyzetű és a cigány gyerekek ügyét.

4. A tanulmányból következő néhány javaslat

- Jelentős kormányzati erőfeszítések ellenére sem sikerült megállítani 2007-ben a gyerekszegénység növekedését. Vizsgálandónak tartjuk, hogy van-e lehetőség e probléma jobb megoldására, mindenekelőtt a szociális minimum (lakásköltségeket is figyelembe vevő) biztosítására.
- A Nemzeti Stratégiában megfogalmazottaknak megfelelően érvényt kell szerezni annak, hogy minden kormányzati döntésnél és minden jogszabályváltoztatásnál mérlegelésre kerüljön azoknak gyermekes családokra gyakorolt hatása.
- A szegénységben élő gyerekek, kivált a szegény régiókban és településeken élő családok és gyermekek jelentős hátrányban vannak a megfelelő mennyiségű és jó minőségű gyerekellátásoknál. Több erőfeszítésre lenne szükség ahhoz, hogy a szociális ellátásokat minden érintett megismerje, s azok minden jogosulthoz eljussanak. Az erőfeszítések között fontosnak tartanánk a férőhelybővítést, a családokkal végzett szociális munkát, a szolgálatok közötti együttműködést, illetve az intézményben dolgozók elfogadó attitűdjének erősítését.
- Ugyancsak a területi egyenlőtlenségek csökkentését szolgálja az a javaslat, hogy a szolgáltatások működési feltételeinek, központi normatívából történő támogatásának jelenlegi egységes szabályozását a szükségleteknek megfelelő differenciált szabályozás váltsa fel.
- Erősíteni kellene a komplex társadalmi programok elfogadottságát, a tárcaközi együttműködéseket.

- Meg kell vizsgálni, milyen lehetőségek vannak arra, hogy az ÚMFT forrásai jobban kapcsolódjanak a gyermekszegénység csökkentésére irányuló erőfeszítésekhez.
- Meg kell vizsgálni, milyen adminisztratív és lényegi többletmunkát és hátrányokat okoz, hogy a különböző törvények (pl. szociális törvény, gyermekvédelmi törvény, oktatási törvény) eltérő definíciókat használnak a szegénységben élő gyerekek meghatározására.
- A gyermekek szegénységéhez és hátrányos helyzetéhez kapcsolódó, szelektíven nyújtott ellátások nem ösztönzik a szülőket sem keresetnövelésre, sem (olykor) továbbtanulásra. Korán – immár 3 éves kortól – tudatosítják a kisgyerekekben, hogy ő „más”, ő szegény, és ezzel még előnyök is járhatnak. Számos feszültséget keltenek kedvezményezettek és kiszorulóik között. A gyermekek körében minden lehetséges esetben, de legalább a természetbeni ellátásoknál, fel kellene hagyni a szelektivitás gyakorlatával. E helyett megismételjük korábbi elosztási javaslatunkat a **fokozatosan bevezetett csoportos célzásról**. Számos hivatalos adatbázis alapján jól körülhatárolhatóak azok az óvodák, iskolák, települések, ahol jelentős arányban tanulnak, élnek kedvezőtlen helyzetű, vagy éppen roma gyerekek. A mindenki számára fontos ellátást, mint például az iskolai étkezés, először a legrosszabb helyzetű településeken, kistérségeken, iskolákban kellene bevezetni, és ha az ellátás beválik, fejlesztése (a szükségleteknek megfelelően) követheti a „minőségi lejtőt”.

Végjegyzetek

ⁱⁱ A kutatásban a jelenlegi tartozást kérdeztük meg, ami kevesebb emberre igaz, mint az uzorakölcson valamikori előfordulása – másfelől a szécsényi kistérségben az ország átlagánál jelentősen rosszabb anyagi helyzetű családok élnek.

ⁱⁱⁱ A javaslatokat összefoglaló ún. Zöld könyv első, nem végleges változata elérhető az Oktatási Kerekasztal honlapján: <http://oktatas.magyarorszagholnap.hu/images/Zkonyv.pdf>

^{iv} A program vitaindító anyagai elérhetőek az OKM honlapján (<http://www.okm.gov.hu/main.php?folderID=2011>)

^v A Bünt megelőzési program anyagai megtalálhatóak a következő honlapon: <http://www.bunmegelozes.hu/>

^{vi} A „Közös Kincsünk a Gyermekek” Nemzeti Csecsemő- és Gyermekegészségügyi Program dokumentuma letölthető a www.eum.hu/download.php?docID=2870 linkről.

^{vii} A gyermek jogok ismeretét az érintettek, és így a gyerekek körében is terjesztő honlap elérhető a <http://www.gyermekjogok.obh.hu/> címen.

^{viii} Az átalakítás főbb eleme a rendszeres gyermekvédelmi támogatás megszüntetése, illetve rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény néven a családi pótlékba történő beépítése, valamint a családi adókedvezmény feltételeinek szigorítása. Ezek a változtatások a számítások szerint kedvezően vagy semlegesén érintették a családok többségét, ugyanakkor a szegény családok jelentős része negatívként élte meg a módosítást, elsősorban a nem túl szerencsés kormányzati kommunikáció miatt.

^{ix} Azok a háztartások jogosultak gáz és távhődíj támogatásra, ahol az egy fogyasztási egységre jutó havi nettó jövedelem az öregségi nyugdíjminimum 3,5-szeresét nem haladja meg

^x 2008. évi XXXI. Törvény az esélyegyenlőség érvényesülésének közoktatásban történő előmozdítását szolgáló egyes törvények módosításáról.

Bibliográfia

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának Jelentése az OBH 1024/2008. számú ügyben. Budapest, 2008. április 7. (13 hónapos korban éhenhalt csecsemő ügye.)

Bass László – Ferge Zsuzsa – Márton Izabella (2003): Gyorsjelentés a szegényedésről. Szociális Szakmai Szövetség, Budapest

Bass, L. Darvas Á., Dögei I, Ferge Z, Juhász G, Márton I, Márton K. Tausz K. (2005) *Exit from and non-take up of public services. A comparative analysis: France, Greece, Spain, Germany, Netherlands, Hungary.* Exnota Thematic Network – Hungarian Final Report. Project director: P. Warin.

Benedek Dóra – Scharle Ágota: A „100 lépés” családtámogatást érintő elemeinek hatása a gyermekes családok jövedelmére. Kolosi T. – Tóth I. Gy. – Vukovich Gy. (szerk): Társadalmi riport 2006, TÁRKI, Budapest, 250-266.o.

Havasi Éva: Gyermekszegénység indikátorok. MTA Gyerekprogram Iroda, 2008. Kézirat

Kézdi Gábor: Az integrált oktatás hatása roma és nem roma tanulókra. Az OOIH program hatásvizsgálata alapján. 2007. november - prezentáció

Kovács Imre (2007): A fejlesztéspolitika projektjesítése és a projekt-osztály. Szociológiai Szemle, 2007. 3-4. sz. 214-222.o.

Liskó Ilona: Esélyegyenlőség-deszegregáció. (Korreferátum, OKA, 2007-05-01.)

Monostori Judit, szerk. (2004) A szegénység és a társadalmi kirekesztés folyamata. KSH, 2004. Társadalmi egyenlőtlenség és kirekesztés Budapest: Központi Statisztikai Hivatal

Oktatási és Kulturális Minisztérium Sajtóiroda 2008. január 2. OKM: mit tettünk 2007-ben az esélyegyenlőség területén?

SZMM 2008a: A szociális támogatási rendszer munkára ösztönző átalakítása. Társadalmi vita koncepció. SZMM, 2008. július

SZMM 2008b: Összefoglaló adatok a telepeken, telepszerű lakókörnyezetben élők programjáról 2005-2008, SZMM, 2008. június

Szociális statisztikai évkönyv 2005, KSH, Bp, 2006

Szociális statisztikai évkönyv 2006, KSH, Bp, 2007

Tausz Katalin: A gyermekszegénységet és a hátrányos helyzetű gyermekek esélykiegyenlítését érintő intézkedések 2006-2007. MTA Gyerekprogram Iroda, 2008. Kézirat

Vég Zoltán Ákos: A körzethatár-módosítás első tapasztalatai. MTA Gyerekprogram Iroda, 2008. Kézirat