



European
Commission



EU Network of
Independent Experts
on Social Inclusion

Beruházás a gyerekekbe – a hátrányos helyzet továbbörökítésének megszakítása

A nemzeti szakpolitikák vizsgálata

Magyarország

Ezt a jelentést az Európai Bizottság részére készítette a



© Fedőlap illusztráció: Európai Unió

Sem az Európai Bizottság, sem bármely, a megbízásából cselekvő személy nem vonható felelősségre a jelen kiadványban megjelent bármely információ felhasználásáért

A jelentés a szerző véleményét tartalmazza, ami nem feltétlenül azonos az Európai Bizottság vagy a tagállam hivatalos véleményével.

A Hálózatról további információ található:
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1025&langId=en>

© Európai Unió, 2014
A forrás feltüntetésével sokszorosítható.

Beruházás a gyerekekbe – a hátrányos helyzet továbbörökítésének megszakítása

A nemzeti szakpolitikák vizsgálata

ALBERT FRUZZINA PH.D. HABIL.
MTA TÁRSADALOMTUDOMÁNYI KUTATÓKÖZPONT, KÁROLI
GÁSPÁR REFORMÁTUS EGYETEM

COUNTRY REPORT – MAGYARORSZÁG

Tartalomjegyzék

1. Összefoglalás	7
2. Az átfogó megközelítés és kormányzás értékelése	9
2.1. Integrált, többdimenziós stratégia, szinergiák a fontos közpolitikai területek és szereplők között.....	9
2.2. Bizonyítékokon alapuló megközelítések és a válságra válaszul hozott intézkedések gyermekekre való hatásának értékelése	10
2.3. A fontos érintett szereplők bevonása	11
2.4. Univerzális és célzott ellátások egyensúlya és elégséges célzás a gyerekekre	11
3. A megfelelő forrásokhoz való hozzáférés.....	15
3.1. A szülők, különösen a munkaerőpiactól legtávolabb levők és a különösen veszélyeztetett háztartásokban élők munkaerőpiaci részvételét támogató politikák	16
3.2. A készpénzes és természetbeni ellátások optimális kombinációjával megfelelő életszínvonalat nyújtó intézkedések.....	20
4. Elérhető minőségi szolgáltatásokhoz való hozzáférés.....	25
4.1. Kora gyermekkori nevelés	25
4.2. Az iskolarendszer	27
4.3. Az egészségügyi rendszer	29
4.4. Lakáskörülmények és lakókörnyezet.....	31
4.5. Családtámogatás és alternatív ellátások.....	34
5. A gyermekszegénységgel és a társadalmi kirekesztéssel kapcsolatos kérdések az Európai Szemeszterben	37
6. A megfelelő EU pénzügyi források mobilizálása	40

1. Összefoglalás¹

2013 február 20-án az Európai Bizottság elfogadta a Társadalmi Beruházási Csomag² kulcselemét képező "Beruházás a gyermekekbe – a hátrányos helyzet továbbörökítésének megszakítása" című ajánlást³. A jelentés elsősorban az ezt érintő magyarországi közpolitikák alakulásával, azok elemzésével foglalkozik.

Magyarországon az összes rendelkezésre álló adat a szegénység, legkifejezettebben a gyerekszegénység jelentős növekedését mutatja annak ellenére, hogy a gyerekszegénység elleni harc az elmúlt években, így a magyar elnökség ideje alatt is, magas prioritást élvezett. A 2012. évi Nemzeti Reform Program elismeri a helyzet rosszabbodását a társadalmi befogadás és szegénység vonatkozásában, kiemeli a gyerekeket, mint az egyik, a romák illetve a hátrányos helyzetű térségekben lakók mellett ebben leginkább érintett célcsoportot. A Program a munkavállalással illetve a gyermekneveléssel összefüggő juttatások megfelelőségét azonban nem tartja problémásnak. A kormányzat a 2020-ra kitűzött szegénységcsökkentési célok elérését elsősorban a foglalkoztatottság illetve a munkaintenzitás növelésével (elsősorban közmunkaprogramok által) tervezi elérni, ez eredményezné az indikátorok javulását. Azonban a TÁRKI legfrissebb jelentésének (Id. TÁRKI Monitor) adatai azt mutatják, hogy az így elért jövedelem egyáltalán nem képes a résztvevők anyagi helyzetére jelentős pozitív hatást gyakorolni.

A társadalmi befogadást, beleértve a gyerekszegénység kezelését célzó projektek finanszírozása alapvetően EU forrásokon alapul. Problémákat okoznak az eltérő finanszírozási időkeretek: az uniós fejlesztési alapokat 7 éves operatív programokra tervezik, míg az EU 2020 Stratégiája illetve a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia tíz évre szól, a kormányzati intézkedések és cselekvési tervek pedig 2-3 évre. Az ország költségvetését egy évre tervezik.

Örömmel üdvözölhetjük, hogy egyetlen programba egyesítették a korábban létező programokat, többek között a Parlament által 2007-ben elfogadott "Legyen jobb a gyermekeknek!" Nemzeti Stratégiát is (ez a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia, ami a roma stratégiát is magába foglalja). A javasolt és kidolgozott monitoring rendszer a megfelelő irányba mutat. Számos kormányzati programot indítottak a gyerekszegénység csökkentésére, főként a leghátrányosabb helyzetű kistérségekben. Ezek a programok nagyon fontosak, de alapvetően szolgáltatásokat és kisebb mértékben infrastrukturális fejlesztéseket finanszíroznak. Noha ezek kulcsfontosságúak a szegénység csökkentésében, (1) nem céljuk, és nem is tudják kezelni az érintett családok jövedelmének a csökkenését mivel az alapszintű létbiztonság garantálása az állam feladata lenne, (2) rövid távúak, maximum 2-3 évre szólnak, ami túlságosan kevés idő arra, hogy a hátrányos helyzet továbbörökítését megakadályozzák. A projektfinanszírozás megszűnte után nem fenntarthatóak, így idővel eredményeik is eltűnnek. A megvalósításra javasolt intézkedések nem mindig adnak a kihívásokra megfelelő, hatékony és átfogó válaszokat. A helyi programok, kezdeményezések ugyan javítják az érintett

¹ Az olvasó figyelmébe: a jelentés megírására 2013 szeptemberében került sor, így nem tartalmazza az azóta nyilvánosságra került adatok illetve politikai döntések elemzését.

² Bizottsági nyilatkozat, címe: *Szociális beruházási csomag a növekedés és a kohézió szolgálatában – beleértve az Európai Szociális Alap felhasználását 2014-2020 között*.
Letölthető: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0083:FIN:EN:PDF>

³ Lásd: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:059:0005:0016:EN:PDF>

gyerekek és családjaik helyzetét, ugyanakkor nem tudják kompenzálni az alapvető szükségletek kielégítéséhez szükséges jövedelem hiányát. Noha a létező ellátások megfelelőek, értéküket differenciálni kéne azért, hogy az újraelosztást a társadalom legaljára koncentrálják. Noha a jelenlegi támogatási rendszer nagy szerepet kap az érintett, a társadalmi kirekesztődés által fenyegetett családok létfenntartásának elősegítésében, nem biztosít elégséges forrást ahhoz, hogy azok a szegénységből kiemelkedjenek. Az újonnan bevezetett univerzális intézkedések (az adórendszer, a munkanélküli ellátások változásai) legnegatívabban a társadalom jövedelmi szempontból leghátrányosabb helyzetű tagjait érintik. Más univerzális ellátások (pl. a gyermekneveléssel kapcsolatos ellátások) folyamatosan és jelentősen veszítenek értékükből, mivel 2008 óta nem emelték meg azok összegét. Hasonlóképp. Magyarországon van számos olyan intézmény, amelyet viszonylag könnyen képessé lehetne tenni arra, hogy a szükséges, megfelelő színvonalú szolgáltatásokat nyújtsák (pl. óvodahálózat, a közoktatási rendszer, a védőnői hálózat, gyermekjóléti és családsegítő szolgálatok, a Biztos Kezdet Gyermekházak). Ennek a célnak az eléréséhez azonban ezeket az intézményeket jobban kellene finanszírozni és mind számosságukat, mind színvonalukat tekintve fejleszteni. Megközelíthetőségük és elérhetőségük főként bizonyos régiókban kiegyenlítettebb kellene, hogy legyen.

Ajánlások:

- Az összes közpolitikai intézkedést összhangba kellene hozni a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia céljaival és a korlátozott erőforrásokat a leghátrányosabb helyzetű népességcsoportok helyzetének megkönnyítése érdekében kellene újraosztani.
- A kormányzatnak legalább annyival meg kellene emelnie a juttatások összegét, hogy az az infláció hatását kompenzálja, illetve meg kellene gátolni az ellátások további elértéktelenedését. Legalább a 2008. évi értéküket fenn kellene tartani.
- Több hangsúlyt kellene arra fektetni, hogy a közlekedési lehetőségekhez, egészségügyi ellátásokhoz, oktatáshoz, megfelelő lakhatáshoz szélesebb körben és kiegyenlítettebben férhessenek hozzá az emberek. Ex ante és ex post hatáselemzések széles körű használatára lenne szükség, hogy a legmagasabb szinten is jó politikai döntések születhessenek.
- A gyerekszegénység elleni (illetve tágabb értelemben a társadalmi befogadást célzó) projektek esetében fontos lenne hosszabb projektidőszakok lehetővé tétele, akár az EU programozási időszakokat átívelően is, mivel a jelenlegi rövidtávú programok csak megkezdhetnek bizonyos folyamatokat és mivel (gyakran) a projektek folytatása nem lehetséges, azok több kárt okoznak, mint hasznot. Az EU nyomást is gyakorolhatna a tagállamokra, hogy folytassák ezeket a projekteket, hogy azok az új programozási időszakban se maradjanak finanszírozás nélkül (illetve másféle érdekek se akadályozhassák folytatásukat).

2. Az átfogó megközelítés és kormányzás értékelése⁴

2.1. Integrált, többdimenziós stratégia, szinergiák a fontos közpolitikai területek és szereplők között

A 2010-ben hivatalba lépő kormányzat alapvető értéknek tekinti a családot és egyik legfontosabb prioritásként a családok megerősítését kezeli. Ez az érték illetve a családok kitüntetett fontossága megjelenik az új Alaptörvényben is.

A „Legyen Jobb a Gyermeknek” Nemzeti Stratégia (2007-2032) egy generációkon átívelő program, amit a Parlament 2007-ben fogadott el. Az MTA keretében működő, 2005-ben e célból létrehozott Gyermekszegénység Elleni Program Iroda (GYEP) 2006-ra elkészítette a Gyermekszegénység Elleni Programot.⁵ A program alapelve, hogy a kormányzat szegénység és társadalmi kirekesztés csökkentését célzó erőfeszítései között kitüntetett fontossággal bír a gyermekszegénység csökkentése. A program egyik alapvető törekvése, hogy fokozatosan, de radikálisan javítsa a romák helyzetét és a roma gyerekek esélyeit.

Egy rövid, kezdeti, három éves program kidolgozásának alapvető célja a szegénységben élő gyerekek számának és arányának csökkentése, a mélyszegénységben és szélsőséges kirekesztettségben élő gyerekek életkörülményeinek radikális javítása volt, a hosszabb megvalósítást igénylő változtatásokra való felkészülésként.⁶ A Programiroda a stratégia megvalósítását 2006-ban kezdte meg a Szécsényi kistérségben. 2008-ban elkezdődtek a program további öt leghátrányosabb helyzetű kistérségre való kiterjesztésének munkálatai. Amint azt a Szakértői Hálózat 2007. évi jelentése is kiemelte⁷, komplex beavatkozásokat és fejlesztéseket terveztek, számos minisztérium és igazgatási szint, szervezet és szakember részvételével. Azonban a programokra rendelkezésre álló költségvetési és fejlesztési források a szükségesnél korlátozottabban álltak rendelkezésre, és a minisztériumok közötti együttműködéssel kapcsolatos problémák is nagyon nehézé tették a programok komplexitásának fenntartását.

2008-ban kormányhatározattal felállították a Nemzeti Stratégia Értékelő Bizottságot.⁴ A Bizottság feladata volt, hogy segítse a stratégia megvalósítását, utánkövetését és értékelését. Az Értékelő Bizottsághoz kapcsolódó operatív feladatok többségét a Miniszterelnöki Hivatalon belül létrehozott Gyerekesély Iroda végezte, míg az MTA GYEP Iroda biztosította a kutatási és tudományos háttérrel az Értékelő Bizottság működéséhez. A kormány elkötelezettségének fokozatos csökkenése már az első év, 2008 után elkezdődött, néhány területet, például az iskolai integrációt kivéve. A programcélokat a retorika szintjén továbbra is fontosként kezelték, ám a gyakorlatban nem.

2011-ben a „Legyen Jobb a Gyermeknek” Nemzeti Stratégia, mint különálló entitás megszűnt.⁸ A kormány elfogadta a „Nemzeti Társadalmi Felzárkózási

⁴ Az olvasó figyelmébe: a jelentés megírására 2013 szeptemberében került sor, így nem tartalmazza az azóta nyilvánosságra került adatok illetve politikai döntések elemzését.

⁵ Az MTA Gyermekszegénység Elleni Programiroda feladata volt, hogy a Nemzeti Stratégia megvalósulását az alábbi három fő eszközzel segítse: alapkutatás, alkalmazott kutatás (monitoring és akciókutatás) illetve kísérleti megvalósítás.

⁶ Forrás: Gyermekszegénység Elleni Nemzeti Program. Rövid Program, MTA GYEP, 2006 február, 5. o. (www.gyerekesely.hu)

⁷ Darvas Á. – Tausz K. (2007): Tackling child poverty and promoting the social inclusion of children. <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=5156&langId=en>.

⁸ A 1430/2011. (XII. 13.) kormányhatározat felülírta a korábbi 1092/2007. (XI.29.) határozatot, mivel a „Legyen jobb a gyermekeknek” Nemzeti Stratégia Cselekvési Tervét

Stratégia-mélyszegénység, gyerekszegénység, romák 2011-2020” című stratégiát (továbbiakban NTFS). Eszerint “a felzárkózás politika a – szegénység szempontjából meghatározó – speciális problématerületi stratégiák (gyermekszegénységet, romaügyet, hátrányos helyzetű térségeket érintő stratégiák) integrálását, kiegészítését, egységes célrendszerben való kezelését kívánja előmozdítani, annak érdekében, hogy az ágazatközi megközelítések hatékonyabban érvényesüljenek. Ennek megfelelően a Stratégia integrálja a „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégia és a Roma Integráció Évtizede Program (RIÉP) Stratégiai Terve megközelítését és céljait.”⁹ A célokhoz rendelt eszközöket hat beavatkozási területhez sorolják. A beavatkozási területeket négy, némileg kiterjesztett pillér mentén határozzák meg: 1. Gyerekek jólléte 2. Oktatás-képzés, 3. Foglalkoztatás, 4. Egészségügy, 5. Lakhatás, 6. Bevonás, szemléletformálás, a diszkriminációs jelenségek elleni küzdelem. A korábban létező stratégiák integrációját az is indokolttá teszi, hogy célcsoportjaik nagymértékben átfednek egymással: a kb. 750 000 fős roma népességből 5-600 000 nagyon szegény, a szegénységi küszöb alatt élő mintegy 400 000 gyermek legalább fele roma, ezen kívül a roma népesség az ország leghátrányosabb helyzetű térségeibe koncentrálódik.¹⁰ A stratégia átfogó jellegű, több dimenziós, integrált. Konkrét, számszerűsített célokat tartalmaz az EU 2020 céljaival összhangban. Az EU elvárásainak megfelel.

A Felzárkózási Stratégia alapján a Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkárság évente áttekinti a három éves cselekvési terv aktuális megvalósítását és erről jelentést készít a kormány számára. A Társadalmi Felzárkózási és Cigányügyi Tárcaközi Bizottság felelős a stratégia céljainak megvalósításához szükséges koordinációs tevékenységért. A Bizottság figyelemmel kíséri a felzárkózás stratégia és az intézkedési terv végrehajtását. 2012-ben létrehoztak a Bizottságon belül egy monitoring albizottságot¹¹, amely 2-3 havonta rendszeresen ülészik, hogy nyomon kövesse egyrészt a programok megvalósulását, másrészt szinergiáit az egyes területeken. A programmegvalósítás aktuális helyzetéről szóló jelentés 2013 májusában volt esedékes, de mivel nem fogadta még el a kormány, nem hozták e jelentés megírásáig nyilvánosságra.¹²

2.2. Bizonyítékokon alapuló megközelítések és a válságra válaszul hozott intézkedések gyermekekre való hatásának értékelése

2011 május 20-án a kormány keretmegállapodást írt alá az Országos Roma Önkormányzattal (ORÖ), amely a Stratégia mellékletét képezi, és melyben közös döntési mechanizmust hoznak létre hangsúlyozva, hogy az ORÖ a romák foglalkoztatásának illetve oktatásának fejlesztését érintő minden döntés meghozatalában részt vesz majd. 2012. szeptember 26-án a kormány felállította a Roma Koordinációs Tanácsot, hogy biztosítsa a konzultációs alkalmakat a romák integrációjával kapcsolatos intézkedések fejlesztésének, végrehajtásának és

a jövőben a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia Cselekvési Terve tartalmazza majd.

⁹ NTFS 7-8. o. <http://romagov.kormany.hu/download/8/e3/20000/Strat%C3%A9gia.pdf>

¹⁰ Jelentés a „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégia Értékelő Bizottság 2011. évi feladatainak végrehajtásáról Szerk.: Droszterné Kánnai M. et al. 2012 Budapest <http://romagov.kormany.hu/jelentes-a-legyen-jobb-a-gyermekekneknemzeti-strategia-ertekelo-bizottsag-2011-evi-feladatainak-vegrehajtasarol>. 7.o.

¹¹ <http://romagov.kormany.hu/reagalas-szabo-timea-nyilatkozatara-megkezdodott-a-monitoring-rendszer-felepítése-a-társadalmi-felzarkozas-területen>

¹² <http://romagov.kormany.hu/reagalas-szabo-timea-nyilatkozatara-megkezdodott-a-monitoring-rendszer-felepítése-a-társadalmi-felzarkozas-területen>

eredményeinek megbeszélésre¹³. A tanács részt vesz a romák társadalmi helyzetének értékelésében é társadalmi integrációjuk előmozdításában, a Felzárkózási Stratégia megvalósításának nyomon követését, a Cselekvési Terv éves értékelését és a Stratégia rendszeres felülvizsgálatát is beleértve. A Stratégia értékelésében, monitorozásában és felülvizsgálatában részt vevő harmadik testület a „Legyen Jobb a Gyermeknek” Nemzeti Stratégia Értékelő Bizottsága. A Bizottság felelős a Stratégia megvalósításának módszertani szempontú és rendszeres nyomon követéséért a gyermekszegénység vonatkozásában, az utánkövetéshez szükséges eszközök és folyamatok továbbfejlesztéséért, a gyermekszegénységet mérő indikátor-rendszer fejlesztéséért (különös tekintettel a roma gyerekekre, a fogyatékkal élő gyerekekre illetve a területi egyenlőtlenségekre), valamint az adatok gyűjtéséért, elemzéséért és közléséért. A korábban teljesen civil tagokból álló Értékelő Bizottságba 2011-ben 12 kormányzati képviselőt neveztek ki a 12 civil tag mellé; elnöke a társadalmi befogadásért felelős államtitkár és társelnökét a civil tagok közül választják. Az Értékelő Bizottság 2011. évi jelentését bírálták amiatt, hogy elsősorban a Bizottság feladatainak teljesítésével foglalkozik¹⁴, nem pedig a gyermekeket érintő folyamatokkal. Ezért került megírásra egy civil jelentés a gyermekek helyzetéről 2011-ben¹⁵ az MTA GYEP programiroda egykori munkatársai közreműködésével, akik jelenleg a Gyerekesély Közhasznú Egyesület (GYERE) tagjai.¹⁶ Sajnos a 2012. évre vonatkozóan még nem állnak rendelkezésre hasonlóan teljes körű jelentések. Fontos feladatokat lát el a közelmúltban létrehozott Türr István Képző és Kutató Intézet (TKKI), mint például az ország egész területén a célcsoportok számára kezdeményezett programok tervezése, megvalósítása és koordinációja, azaz a TKKI regionális integrációs-koordinációs központjai felnőttképzési feladataikon kívül számos más kulcsfontosságú feladatot is végeznek.

2.3. A fontos érintett szereplők bevonása

Az érintettek bevonását jelentősen lehetne javítani, még formális, de különösképp valós gyakorlati szinten.

2.4. Univerzális és célzott ellátások egyensúlya és elégséges célzás a gyerekekre

Üdvözöljük a korábban létező több program egyesítését egyetlen komplex programmá. A tervezett és kidolgozott nyomon követési rendszer illetve a jövőben tervezett lépések a megfelelő irányba mutatnak. A cselekvési tervek azonban valójában csak a már létező programok felsorolását tartalmazzák. Több kormányzati program is indult főként a leghátrányosabb helyzetű kistérségekben a gyermekszegénység csökkentésére. Ezek nagyon fontos programok, ugyanakkor elsősorban szolgáltatásokat finanszíroznak, és kisebb mértékben infrastrukturális

¹³ A cigány kisebbségi önkormányzatok képviselőin kívül (2 fő az Országos Roma Önkormányzattól, egyikük, mint a Tanács társelnöke, és a roma kisebbségi önkormányzatok képviselői), civil szervezetek, önkormányzatok, egyházak képviselői, a kisebbségek jogaiért felelős ombudsman és a kormányzat van jelen a szervezetben, amely 27 tagból áll. A tanács elnöke a közigazgatási és igazságügyi miniszter. A Tanács a társadalmi befogadás területének tanácsadói és konzultációs testülete.

¹⁴ Jelentés a „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégia Értékelő Bizottság 2011. évi feladatainak végrehajtásáról Szerk.: Droszterné Kánnai M. et al. 2012 Budapest.

¹⁵ Civil jelentés a gyermekesélyekről, 2011. Szerk.: Ferge Zs. – Darvas Á., Budapest 2012. http://gyere.net/downloads/Civil_jelentes_2011.pdf

¹⁶ Darvas Á.- Ferge Zs.: Programs to improve chances for children and how they look when applied to micro-regions. Dilemmas and lessons. Budapest, 2013. www.gyere.net/downloads/gyerekesely%20angol.pdf. 12.o.

fejlesztéseket. Ezeknek kulcsszerepe van a szegénység csökkentésében, azonban (1) nem céljuk, és nem is képesek az érintett családok jövedelmi helyzetével foglalkozni, mivel a létfenntartáshoz szükséges minimális jövedelemről az államnak kellene gondoskodnia és (2) rövid távon, maximum 2-3 évig működnek, ami túlságosan is kevés idő a szegénység átörökítésének megakadályozására. A projektfinanszírozás végeztével a programok fenntarthatósága nem biztosított, így eredményeik többsége is oda lesz idővel. A tervezett konkrét intézkedések nem mindig adnak megfelelő és hatékony választ a kihívásokra. A beavatkozási területek és eszközök illetve a javasolt cselekvési tervben felsorolt programok/intézkedések nem fedik egymást, utóbbiakból gyakran hiányoznak a Stratégiában korábban már beazonosított intézkedések, míg más javasolt intézkedések esetleg irreleváns eszközöket is tartalmaznak. A Stratégia helyenként úgy tűnik, nem kapcsolódik a mai magyar valósághoz: a normatív finanszírozás számos olyan szolgáltatás tekintetében csökkent (reálértéken kismértékben), melyek kulcsszerepet játszanak a szegények és sérülékeny helyzetben lévők, többek közt a romák megsegítésében (pl. utcai támogató szolgáltatások, családsegítő központok, az Egyenlő Bánásmód Hatóság költségvetése). A szociális ellátások alapjául szolgáló öregségi nyugdíjminimumot 2008 óta nem emelték, számos más ellátást radikálisan csökkentettek, a felsőoktatásban a rendelkezésre álló államilag finanszírozott helyek számát jelentősen csökkentették, az iskolakötelesség korhatárát is leszállították stb. Így tehát számos olyan kormányzati lépésről beszámolhatunk, melyek kétség kívül rontották a Stratégia célcsoportjainak, többek közt a gyermekeknek a helyzetét. A rendelkezésre álló adatok szerint¹⁷ különösképp a gyerekek helyzete romlott jelentősen a szegénység tekintetében. Úgy tűnik a kormányzat politikai intézkedései és a válság leginkább pont azokra gyakorolt negatív hatást, akik addig is a legrosszabb helyzetben voltak.

A gyermekszegénységről készült civil „árnyékjelentés”¹⁸ tartalmaz egy értékelést a gyermekszegénységet érintő kormányzati intézkedésekről 2011-ben és 2012 első felében. Ez az összefoglaló tábla is alátámasztja, hogy ellentmondás feszül a több dokumentumban, pl. a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégiában is bemutatott kormányzati célok és az ezek alapján tervezett és megvalósított kisebb hatótávú intézkedések és más, gyakran átfogó jellegű közpolitikai intézkedések között, melyek negatívan hatnak a társadalmi befogadásra.¹⁹

¹⁷ Szívós, P. – Tóth I.Gy. (Szerk.): Egyenlőtlenség és polarizálódás a magyar társadalomban. TÁRKI Monitor Jelentések 2012, 2013. április.

http://www.tarki.hu/hu/research/hm/monitor2012_teljes.pdf

¹⁸ Civil jelentés a gyermekesélyekről, 2011. Szerk.: Ferge Zs. – Darvas Á., Budapest 2012. http://gyere.net/downloads/Civil_jelentes_2011.pdf.

¹⁹ Darvas Á.-Farkas Zs. (2012) A gyermekek helyzetének változása Magyarországon a válság éveiben: kormányzati szándékok a jogszabályok tükrében. in: Esély 2012/6. 31-50.o.

1 tábla. Összefoglaló a gyermekszegénységet érintő 2011-ben és 2012 első felében született kormányzati intézkedések feltételezett vagy becsült hatásáról a szegény családokra és gyerekekre – a jövedelem és a gyermekjogok szempontjából²⁰

Értékelés	Az elemzett hatások száma *	Az elemzett hatások közül hány befolyásolt	
		nagy csoportokat, talán az összes szegényt az összes gyermeket nevelő szegény családokban (pl. adószabályozás)	kis csoportokat, néhány családot (pl. a munkavédelmi felügyelőségek bevonása a gyermekvédelmi jelzőrendszerbe)
++ nagyon pozitív	2	1	1
+ pozitív	9	1	8
Összes	11	2	9
- negatív	11	6	5
-- nagyon negatív	9	7	2
Összes	20	13	7
Együtt	31	15	16

*Egy intézkedésnek pozitív és negatív hatása is lehet (ld. pl. a családi adókedvezményt). A táblázat nem tartalmazza azt a négy intézkedést, melynek hatása teljesen bizonytalan.

Következésképp, noha rendelkezésre áll egy integrált, többdimenziós stratégia, van szinergia a fontos közpolitika-területek és szereplők között, néhány fontos intézkedés ellentétes a stratégiával.

2.5. A gyermekjogi megközelítés

A gyermekjogi megközelítésre gyakran van utalás, de ezt felülírhatják más érdekek. Nincs látható jele annak, hogy a gyerekeket be kívánnák vonni az őket érintő döntések meghozatalába. A gyermekszegénység kérdése gyakran felbukkan politikai jellegű vitákban és valószínűleg a választásokban is hangsúlyos elemként szerepel majd, (mivel az ellenzék a kormányt vádolja a romló jelzőszámokért).²¹
2223

²⁰ Ferge Zsuzsa konferencia előadásából, ami a "Civil jelentés a gyerekesélyekről 2011" című tanulmány értékelését foglalja össze. Forrás: Civil jelentés a gyerekesélyekről 2011. (Gyerekesély Egyesület). <http://www.3sz.hu/tartalom/konferenciak>

²¹ <http://magyarorszagon.hu/hirek/2013-06/belfold/gyermekszegenyseg-elleni-intezmenyrendszer-akar-felallitani-az-egyttpm/> 2013.06.18.

²² "Az Orbán-kormány három éve alatt félmillió éhező gyermek országává váltunk" 2013. 07. 22., http://hvg.hu/itthon/20130722_Az_Orbankormany_harom_eve_alatt_felmilli

²³ MSZP: Megdőbbentő adatok a magyar középosztálybeli gyerekekről. 2013. 02. 20. http://hvg.hu/itthon/20130220_MSZP_megdobbento_adatok_a_magyar_kozeposz

Habár rendelkezésre áll egy átfogó, többdimenziós stratégia, és kezdetben a gyerekszegénység elleni harc kutatási eredményeken alapult, az intézkedések hatásának értékelését alapvető fontosságúnak tartották és rendszeresen végezték, a közelmúltban ezek inkább felsorolás-szerű listák a már megkezdett vagy már megvalósított intézkedésekről. A válságra adott válasz a gyerekekre gyakorolt hatásait tekintve gyenge és nem univerzális, amit jól mutatnak a rosszabbodó gyermekszegénységi jelzőszámok is.

Ajánlások

- Az összes közpolitikai intézkedést összhangba kellene hozni a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia céljaival.
- Biztosítani kellene az összes kiemelt érintett célcsoport tagjainak valós és tartalmi képviseletét, nemcsak formális szinten, és valós visszacsatolással.

3. A megfelelő forrásokhoz való hozzáférés

A TÁRKI Háztartás Monitor felvétele²⁴ szerint a társadalmi szegmentálódás, elszegényedés, a szegénység generációk közötti újratermelődése szempontjából a helyzet jelentősen rosszabbodott 2011 október 1. és 2012 szeptember 30. között. "A jóléti ellátásokban 2009 óta bekövetkezett változások is erősítették ezeket a folyamatokat, mivel az amúgy is sérülékeny társadalmi csoportokat érintették negatívan."²⁵ A szegénységi rés 2009-ben 22% volt, ami 2012-re 26%-ra emelkedett. A szegénységi rés átlagon felüli a gyermekek (28%), a nagyon alacsony munkaintenzitású háztartások (40%), a munkanélküli vagy inaktív háztartásfővel rendelkező háztartások (34%), a nyugdíjas háztartásfővel rendelkező háztartások (35%), a roma háztartásfővel rendelkező háztartások (39%) a 65 év alatti egyszemélyes háztartások (50%), egyszülős családok (44%) és a 3 vagy annál több gyermeket nevelő családok (34%) körében. Nemcsak a jövedelem, hanem a munkaerőpiaci helyzet különbségei is növekedtek: a foglalkoztatott háztartásfővel és egy vagy több más foglalkoztatott személlyel rendelkező háztartások aránya növekedett, de többen vannak azok is, akik aktív kereső nélküli háztartásokban élnek.

A szegénység terjedését mutatja az a tény is, hogy a jövedelmi szegények között csökkent az alacsony munkaintenzitású háztartásokban élők aránya, azaz az *intenzívebb munkaerőpiaci részvétellel jellemezhető háztartások egy része is egyre inkább elszegényedik*. A nagyon alacsony munkaintenzitású háztartások szegénységi aránya 36% volt 2009-ben és 47% 2012-ben, míg az alacsony munkaintenzitású háztartásoké 25% 2009-ben és 33% 2012-ben. A magasabb munkaintenzitású háztartásokban a szegénységi arányok átlag alattiak, 3-12% között mozognak. Ki kell emelnünk, hogy a szakképzettség, amit a kormányzat azon az áron akar megerősíteni, hogy egyúttal csökkenti a középfokú végzettséget nyújtó oktatásban részt vevők számát, elégtelennek tűnik a munkaerő piaci siker eléréséhez vagy, hogy az embereket a szegénységből kiemelje. "Számos, a jóléti rendszer juttatásait érintő korlátozó intézkedés valósult meg 2010-2012 során, különösen a munkanélküliségi juttatások, a szociális támogatások, és a pénzbeli családi támogatások feltételeinek szigorítása révén. Így például a munkanélküli járadéknak és a szociális segélyeknek is egyre nagyobb aránya, 2012-ben már több mint 60%-a, került a legalsó jövedelmi ötödbe, illetve az összes családi pótlék 42-43%-a már a legalsó jövedelmi ötödbe tartozókhöz érkezik."²⁶ A szegényeket célzó ellátások a legjobb esetben is csökkennek reálértéken, és a legutóbbi törvénymódosítások (2012 CXVIII.²⁷) lehetővé teszik, hogy az ellátások egy részét természetben nyújtsák, a korábbi készpénz helyett készétel-utalványokkal.

²⁴ Egyenlőtlenség és polarizálódás a magyar társadalomban. TÁRKI Monitor Jelentések 2012, Szívós, P. – Tóth I.Gy. (Szerk.), 2013. 6.o. Megrendelő az Emberi Erőforrás Minisztérium Társadalmi Befogadásért felelős Államtitkársága.
http://www.tarki.hu/hu/research/hm/monitor2012_teljes.pdf

²⁴ Fazekas, K et al. (Szerk.): The Hungarian Labour Market 2013, Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences & National Employment Non-profit Public Company Ltd. Budapest, 2013, 282.o.

²⁵ Egyenlőtlenség és polarizálódás a magyar társadalomban. TÁRKI Monitor Jelentések 2012, Szívós, P. – Tóth I.Gy. (Szerk.), 2013. április. 7.o.
http://www.tarki.hu/hu/research/hm/monitor2012_teljes.pdf

²⁶ Egyenlőtlenség és polarizálódás a magyar társadalomban. TÁRKI Monitor Jelentések 2012, Szívós, P. – Tóth I.Gy. (Szerk.), 2013. április. 7-46. o. Idézet a 7. oldalról.
http://www.tarki.hu/hu/research/hm/monitor2012_teljes.pdf

²⁷ <http://www.magyarokozlony.hu/pdf/13606>

3.1. A szülők, különösen a munkaerőpiactól legtávolabb levők és a különösen veszélyeztetett háztartásokban élők munkaerőpiaci részvételét támogató politikák

A foglalkoztatás szintje meglehetősen alacsony Magyarországon. Az adórendszer változása az alacsony keresetűeket hátrányosan érintette, ennek kompenzálására a kormányzat jelentősen megemelte a minimálbért. Ez valószínűleg tovább gátolja az alacsony végzettséggel rendelkező emberek foglalkoztatását a nyílt munkaerőpiacon. A regisztrált munkakeresők több mint fele semmiféle ellátásban nem részesül. A foglalkoztatást helyettesítő támogatás és a rendszeres szociális segély összegét csökkentették, az álláskeresési járadék jogosultsági kritériumait szigorították. A nyugdíj előtti álláskeresési segély feltételeit enyhítették. Az álláskeresési járadék folyósításának maximális időtartama 3 hónap, összege a megelőző év átlagkeresetének 60 %-a. A harmadik hónap után a munkanélküli személy minimális, fix összegű jövedelmi támogatásban részesül, melynek összege havi 22 800 Ft, feltétele pedig a közmunkaprogramokban való részvétel. A közmunkások bére jelentősen kevesebb, mint a minimálbér, és a közmunkások jelentős hányadát csak napi 6 órában foglalkoztatják.

Jelenleg Magyarországon a legnagyobb aktív munkaerőpiaci eszköz, az elmúlt évekhez hasonlóan, a közmunka-projektekben való foglalkoztatás. Az önkormányzatok hétféle közmunka-projektben vehetnek részt: 1) mezőgazdasági programok – állattenyésztés, növénytermesztés vagy mindkettő (gépek, palánták, fóliasátrak stb. nyújtása a résztvevők számára), 2) mezőgazdasági célokra használt földutak karbantartása, 3) belvíz-elvezetés, 4) illegális hulladéklerakó helyek megszüntetése, 5) bio- és megújuló energiatermelés (például biokazánokra történő átállás, energiafű, fa, cserje, nyesedék feldolgozása, brikettkészítés stb.), 6) belterületi közutak karbantartása, 7) téli és más „értékteremtő” foglalkoztatás (például gyümölcsök befőzése, aszalása, zöldségek savanyítása, tészta készítése, a helyi önkormányzati épületek karbantartása stb.). A mezőgazdasági programok egész évben zajlanak, míg a többi program általában 5 hónapig tart. Egy ember egyszerre csak egy programban vehet részt. Az önkormányzatok számára a Startmunka mintaprogramok meghirdetésére rendelkezésre álló időt 2014 július 1-ig meghosszabbították.²⁸ A közmunkának büntető jellege is van, mivel ha bizonyos szabályokat megszeg az ember, kizárhatják a közmunkából, ami pedig a munkaképes de nem foglalkoztatott embereket célzó támogatásból való kizárását is jelenti. Emellett a közmunkát és egyéb ellátásokat is egyre inkább az emberek magánszférájába beavatkozó feltételekhez kötik (pl. „tisztá udvar, rendes ház”). Még a hivatalos gyermekszegénységről szóló jelentésben is a következőket olvashatjuk: „megállapítható, hogy 2011-ben többen vettek részt a közfoglalkoztatásban, mint 2010-ben, de rövidebb ideig, ami a jövedelmek csökkenését vonja maga után. Mivel 2011-ben és 2010-ben is 28.500,- Ft volt a bérpótló juttatás összege arra az időre, amikor az érintett nem részesül közfoglalkoztatásban, így reálértékben ez további csökkenést jelent. (A 2012-ben ezt felváltó 22.800,- Ft-os foglalkoztatást segítő támogatás ezen az ágon további csökkenést eredményezhet.) A részmunkaidősök arányát, az átlagos kereseti adatokat és az adószabályokat is figyelembe véve az érintett háztartások a közfoglalkoztatás révén 2011-ben összességében legalább 40 százalékkal kisebb nettó jövedelemhez jutottak, mint 2010-ben. Így a közfoglalkoztatásban érintett,

²⁸ Fazekas, K et al. (Szerk.): The Hungarian Labour Market 2013, Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences & National Employment Non-profit Public Company Ltd. Budapest, 2013, 281-282.o.

egyéb munkajövedelemmel nem rendelkező gyermekes családok anyagi helyzete is romlott 2010 és 2011 között.”²⁹

A bértámogatások tekintetében mind a jogosult foglalkoztatók, mind a jogosult foglalkoztatottak körét kiterjesztették, ami elősegíti a munkaerőpiactól legtávolabb lévők munkavállalását. A szociális szövetkezeteket is bevonták a lehetséges foglalkoztatók körébe, amelyek így az adózás előtti bér akár 70 %-át kitevő támogatáshoz juthatnak. Megszüntettek több, korábbi munkavállalói jogosultságot korlátozó feltételt: a 25 éve alattiak nem szükséges, hogy új munkaerőpiaci belépők legyenek, úgy is jogosultak a bértámogatásra, a legalább 6 hónapja regisztrált munkanélkülieknek nem kell munkateszten részt venniük, és eltörölték a tartósan állást keresők kategóriáját. Azonban a családos állás keresők csak abban az esetben jogosultak, ha más családtagjaik nem foglalkoztatottak. Nem változtak a munkahelyvédelmet és munkahelyek létrehozását célzó támogatások. Azonban az új adószabályok hatásainak ellensúlyozására több olyan adókedvezményt vezettek be, melyeket egyfajta munkahelyvédelmi támogatásnak is tekinthetünk.

2012 januárjában bevezettek egy másik, veszélyeket is magában rejtő jelentős változtatást: a munkaadói járulékokat szociális hozzájárulási adóvá alakították át, a százalékos arány változatlanul hagyása mellett. E változtatás jelentősége abban áll, hogy míg a járulékok jogosultságot teremtenek szociális ellátások és szolgáltatások igénybe vételére, az adók nem jogosultság-teremtő befizetések. Az adóbevételek általános bevételek a központi költségvetés részére, míg a járulékokból származó bevételeket elkülönített alapokba fizetjük be.³⁰

Azok a megváltozott munkaképességűek, akik a komplex minősítés alapján rehabilitálhatónak minősülnek, rehabilitációs ellátásban részesülhetnek. Ez az ellátási forma a korábbi rehabilitációs járadék, a rokkantsági és a baleseti rokkantsági nyugdíj, a rendszeres szociális járadék, az átmeneti járadék, továbbá a bányászok egészségkárosodási járadéka helyett folyósítható. A 19 szakigazgatási szerv megközelítően 100 működési helyen (kirendeltség, ügyfélszolgálati részleg) látja el a rehabilitációs feladatokat 620 munkatárssal. Ezt részben ugyanazokkal a típusú szolgáltatásokkal kívánják elérni, amelyeket a munkaügyi szervezet nyújt a munkaerő-piaci szolgáltatásokról szóló 30/2000. (IX. 15.) GM-rendelet alapján. A felkínálható munkalehetőségek közvetítését továbbra is a munkaügyi központok adatbázisából végzik. A rehabilitációs ellátásban részesülők, ha egészségi állapotuk ezt lehetővé teszi, kötelesek részt venni közfoglalkoztatásban. 2012-ben a megváltozott munkaképességű munkavállalók számára új támogatási formát vezettek be, a rehabilitációs kártyát, ami teljes mentességet biztosít a szociális hozzájárulási adó alól a mindenkori minimálbér kétszereséig. A kártyára jogosult mindenki, aki 2011. december 31-én III. csoportos rokkantsági nyugdíjban, illetve rendszeres szociális járadékban részesült, illetve 2012. január 1-jét követően foglalkoztatása rehabilitációval helyreállítható vagy tartós támogatással foglalkoztatható. 2012. július 1-jétől ugyancsak mentesek a szociális hozzájárulási adó alól a megváltozott munkaképességű egyéni vállalkozók és a természetes személyekből álló vállalkozások tagjai, az egyéni vállalkozók a saját maguk után fizetendő adóból. Ennek mértéke lényegében megegyezik a rehabilitációs kártya által nyújtott kedvezményével, azonban a munkavállalók esetében 2012-től a

²⁹ Jelentés a „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégia Értékelő Bizottság 2011. évi feladatainak végrehajtásáról Szerk.: Drosztmerné Kánnai M. et al. 2012 Budapest. 30-31.o.

³⁰ Fazekas, K et al. (Szerk.): The Hungarian Labour Market 2013, Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences & National Employment Non-profit Public Company Ltd. Budapest, 2013, 286.o.

rehabilitálhatóság, munkáltatók ez utóbbi esetében a rokkantság bizonyos foka jogosít a kedvezményre.³¹

2012-ben a magyar népesség 47 százaléka élt szegénységben és társadalmi kirekesztettségben, csaknem ugyanannyian, mint 2009-ben, azonban az érintettek belső összetétele megváltozott: magasabb a jövedelmi szegénységben és a súlyos anyagi deprivációban élők aránya, míg némiképp, 22.8%-ról 19.9%-ra csökkent a nagyon alacsony munkaintenzitású háztartásban élőké.³² Másrészt ez bizonyos értelemben a kormányzati politika törekvéseinek sikertelenségét is jelzi abból a szempontból, hogy a társadalmi kirekesztés elleni küzdelemben a foglalkoztatás növelésére összpontosítanak (300 ezer közmunkás alkalmazásával, akiknek fizetése még teljes foglalkoztatottság esetén is jelentősen alacsonyabb, mint a minimálbér), holott az az adatok szerint nem eredményezi feltétlenül a szegénység csökkentését.

Néhány szakértő rámutatott arra, hogy a munkanélküli ellátások új szabályozása példátlanul szigorú a fejlett világ más országaihoz képest. A maximum 3 hónapos jogosultsági idő fele az USA-belinek, illetve a második legszigorúbb EU tagállam, Csehország jogosultsági időkeretének. A munkanélküliségi ellátások optimális időtartamára vonatkozó kiterjedt szakirodalom áttekintése alapján azt állítják, hogy mind a jogosultsági időt, mind a helyettesítési rátát növelni kellene. A munkanélküliség foglalkoztatottságra gyakorolt negatív hatásainak ellensúlyozására számos országban olyan különféle módszereket alkalmaznak, melyek nem eredményezik a szegénység növekedését. Ilyen eszköz például az együttműködés feltételeinek szigorítása, illetve új munkahely esetén a munkanélküliségi juttatás fokozatos csökkentése az elvárt jövedelem növelése érdekében, a negatív adózás bevezetése, vagy az újonnan foglalkoztatott jövedelme egy részének figyelmen kívül hagyása a jövedelem jogosultság vizsgálatakor. Az is megoldás lehet, ha a juttatást felfüggesztik és azonnal újra folyósítják rövidebb idejű foglalkoztatás esetén, hogy a jogosult személy ne maradjon hetekre jövedelem nélkül. A rokkantsági ellátások esetében azok összegét célszerűbb a munkanélküliségi juttatásokhoz, mintsem a nyugdíjakhoz közelebb megállapítani; azonban kulcsfontosságú, hogy megfelelő számú magas minőségű szolgáltatás legyen elérhető a munkaügyi központokban a fogyatékkal élők számára.³³

A női foglalkoztatás elősegítése érdekében növelik a gyermekfelügyeleti lehetőségek elérhetőségét, és a részmunkaidőben foglalkoztatott anyák munkaadói csökkentett járulékot fizetnek. Az egyedülálló szülőket, noha a gyermekszegénység szempontjából kiemelten veszélyeztetett csoport, nem célozzák külön intézkedések.

Habár a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat kapacitásfejlesztését számos alkalommal említik a stratégiai dokumentumok és ezt számos intézkedés is célul tűzi, átfogó jelentős javulás ez idáig még nem tapasztalható.

A széleskörű szakértői összefogással készült „Civil társadalmi jelentés a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia megvalósításáról” megfogalmazásában „A gazdasági válság negatív hatásait kétségkívül fokozta az elmúlt időszak gazdasági,

³¹ Fazekas, K et al. (Szerk.): The Hungarian Labour Market 2013, Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences & National Employment Non-profit Public Company Ltd. Budapest, 2013, 279-281.o.

³² Egyenlőtlenség és polarizálódás a magyar társadalomban. TÁRKI Monitor Jelentések 2012, Szívós, P. – Tóth I.Gy. (Szerk.), 2013. április. 48.o. http://www.tarki.hu/hu/research/hm/monitor2012_teljes.pdf.

³³ Scharle Ágota: Jóléti és munkanélküli ellátások. In: Nyugdíj, segély, közmunka. A magyar foglalkoztatáspolitikai két évtizede, 1990-2010. Szerk.: Fazekas Károly, Scharle Ágota. Budapest Szakpolitikai Elemző Intézet - MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest, 2012. 134-142.o., 140.o.

adminisztratív és adózási szabályainak gyakori (időnként visszamenőleges hatályú) változása és az aktív munkaerő-piaci eszközökre fordított források csökkentése. A többnyire EU-s forrásból támogatott munkaerő-piaci programokban, szolgáltatásokban az alacsonyan képzettek és a romák hatékony elérése nagyon korlátozott. A legalacsonyabban képzett felnőttek képzését célzó programok jelentős forrással indultak el 2011 óta. A hátrányos helyzetűek foglalkoztatási esélyeinek javulásával kapcsolatos várakozásokat azonban aláássa, hogy a romák tömegeinek képzésére vállalkozó projektek megvalósításához szükséges szervezeti és szakmai kapacitások megléte kérdéses, a képzések indítása csúszik, a képzések eredményességének hatékony ellenőrzése pedig nem biztosított. Az is világos, hogy a munkaerő-piaci szempontból hátrányos helyzetű térségekben a munkaerő-piaci programok a jelenleg alkalmazott eszközrendszerükkel 2015-ig nem tudják megoldani az alulképzett romák tömeges foglalkoztatását. Ezért a kormány és az ORÖ között kötött 2011-es keretmegállapodás ambiciózus tervének (100 ezer roma visszavezetése a munkaerőpiacra) teljesítése előreláthatólag nem a romák tömegeinek hatékony és tartós munkaerő-piaci reintegrációjával fog történni. Ennek teljesítését a kormányzat kötelező tömeges közmunkaprogramokkal biztosítja, amely szigorú feltételekhez és szankciókhoz kötött, és – ahogy arra pl. az ombudsmani jelentések is rámutattak – alapvető jogokat és méltóságot sértenek. A közmunka jelenlegi rendszere olyan zsákutca, amelyben a foglalkoztatottak osztályrésze a kiszolgáltatottság, bizonytalanság, méltánytalan munkafeltételek és gyakran értelmetlen munkavégzés. A romákkal szembeni diszkriminációt a közmunka megszervezése területén személyes beszámolók mellett kutatási eredmények is igazolják, aminek többek között az is lehet a következménye, hogy közmunkából (is) kiesők teljesen kiszorulhatnak a szociális ellátórendszerből. Magyarországon a kormányzati szigorítás következtében 2011-óta a szociális ellátásban nem részesülő és a szociális ellátórendszerből teljesen kiszoruló felnőttek száma tovább nőtt, a folyamat vesztesei között pedig nagy arányban vannak a mélyszegénységben élő romák.”³⁴

Ajánlások:

- Az alacsony végzettséggel rendelkező munkavállalók foglalkoztathatóságának növeléséhez szükség lenne az adminisztratív terhek és munkaerő-költségek csökkentésére. A közelmúltban bevezetett bértámogatási rendszer hatása pozitív e tekintetben, de ki kellene egészíteni személyre szabott támogatásokkal, képzésekkel, ami hatékonyan növelhetné a képzetlen munkavállalók elhelyezkedési esélyeit.
- Több forrást kellene fordítani a nyílt munkaerőpiaci részvételt közvetlenül támogató munkaerőpiaci szolgáltatások nyújtására.
- A közmunka szerkezetét és tartalmát érdemes lenne átalakítani a különféle értékelések ajánlásainak figyelembe vételével³⁵. (Pl. a szankcióknak nem szabadna alapvető emberi jogokat sérteniük, a diszkriminációt meg kellene szüntetni, mivel a közmunka nem esik a Munka Törvénykönyve hatálya alá, szükség lenne a közmunkásokat védő jogi szabályozásra, számos közmunkásokat foglalkoztató szervezet nem tesz eleget a munkavédelmi előírásoknak, és a közmunka jelenlegi formájában nem megfelelő munkaerőpiaci reintegrációs eszköz stb.)

³⁴ Civil Society Monitoring DECADE OF ROMA INCLUSION 2005-2015. 7-8.o.

³⁵ Az ombudsmani jelentésben foglalt javaslatok, a közmunkás szakszervezet, a szakmai és civil szervezetek és a TÖOSZ véleménye

- A munkavállalók mobilitását támogató további erőfeszítésekre lenne szükség, például a létező lakhatási támogatás továbbfejlesztésével, a jogosultak körének kiterjesztésével (részben folyamatban). A közlekedési költségek támogatására lenne szükség az ingázás megkönnyítése érdekében, mivel kutatási eredmények is igazolják, hogy különösen a kistelepüléseken élő hátrányos helyzetű emberek munkaerőpiaci sikertelenségének ez az egyik fő oka.³⁶
- Az álláskeresői járadék folyósításának maximálisan 3 hónapos időkerete túl rövid, ezután pedig a munkakeresők csak minimális ellátásban részesülnek, ami – a magyar társadalom eladósodottsági szintjét figyelembe véve – nagyon rövid távon is tragikus változásokat okozhat az érintettek életkörülményeiben. Ezen szükséges lenne változtatni.

3.2. A készpénzes és természetbeni ellátások optimális kombinációjával megfelelő életszínvonalat nyújtó intézkedések

Amint azt 2008 óta minden jelentésben hangsúlyozzuk, a szociális ellátások alapjául szolgáló nyugdíjminimumot 2008 óta nem emelték, így az egyre távolabb kerül mind az abszolút, mind a relatív szegénységi küszöbtől. Ugyazintén, az ehhez kötött szociális ellátások vagy nominálisan is csökkennek, vagy „csak” reálértékben (ld. pl. a foglalkoztatást helyettesítő támogatást, a szociális segínyt, a családi pótlékot és a GYES-t), ami értékük jelentős elvesztéséhez vezetett. A családi pótlék és a gyerekneveléssel kapcsolatos ellátások esetében a becsült értékvesztés 2008-2012 között 20%.³⁷ 2012 januártól a foglalkoztatást helyettesítő támogatás (az aktív korú munkaképes, munkanélküli személyek számára) összegét 20%-al csökkentették, 28 500 forintról 22 800 forintra, a családok számára a szociális segély maximális összege 60 600 forintról 42 326 forintra csökkent. Habár 2013-tól a bruttó közmunka bért havi 75 000 forintra, szakmunkások esetén 96 800 forintra emelték, ebben az évben a kormány a mezőgazdasági és néhány különleges projekt kivételével a maximum 5 hónapos időtartamra szóló, napi 6 órás foglalkoztatást jelentő közmunka preferálást jelentette be. Az adózás utáni, 6 órás foglalkoztatással megszerezhető nettó jövedelem tehát csupán nettó 37 089 forint az első, és 47 553 forint a második esetben.³⁸

Magyarország szociális védelmi rendszere meglehetősen hatékony abban az értelemben, hogy transzferjövedelmek nélkül az összes szegénységet mérő indikátor jelentősen magasabb, EU-szinten a legmagasabbak között lenne, így hibának tűnik, hogy hagyják elértéktelenedni a juttatásokat.³⁹ A TÁRKI legfrissebb Háztartás Monitor vizsgálata szerint a társadalmi újraelosztás hatékonysága jelentősen csökkent 2012-re. A háztartások készpénztranszferekkel és azok nélkül számított relatív szegénységi szintjének aránya a 2005. évi 3.9-ről 3.6-ra csökkent 2007-ben, 3.4-re 2009-ben és 2.7-re 2012-ben.⁴⁰ 2012-ben jelentősen

³⁶ Husz I. (2013): "It is so little money you could make as much at home" Options for work in an impoverished rural region of high unemployment. IN: CORVINUS JOURNAL OF SOCIOLOGY AND SOCIAL POLICY 1 (2013) CORVINUS JOURNAL OF SOCIOLOGY AND SOCIAL POLICY Vol.4 (2013) 1, 33-54.
http://gyerekesely.tk.mta.hu/uploads/documents/Husz-Ildiko_cjssp.pdf

³⁷ Civil jelentés a gyermekesélyekről, 2011. Szerk.: Ferge Zs. – Darvas Á., Budapest 2012
http://gyere.net/downloads/Civil_jelentes_2011.pdf, 23.o.

³⁸ A közmunka korlátozásával trükközik a kormány <http://www.vg.hu/kozelet/tarsadalom/a-kozmunka-korlatozasaval-trukkozik-a-kormany-397680>

³⁹ Jelentés a „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégia Értékelő Bizottság 2011. évi feladatainak végrehajtásáról Szerk.: Droszterné Kánnai M. et al. 2012 Budapest.

⁴⁰ Egenlőtlenség és polarizálódás a magyar társadalomban. TÁRKI Monitor Jelentések 2012, Szívós, P. – Tóth I.Gy. (Szerk.), 2013 április. 41.o.
http://www.tarki.hu/hu/research/hm/monitor2012_teljes.pdf

megemelték a bruttó minimálbért (19.2% és 14.9%-al) abból a célból, hogy ellentételezzék az adórendszer változásainak hatását; mindazonáltal a szakmunkások esetében a nettó minimálbér még így is kismértékben csökkent. (Az adójóváírást 2012 január elsejétől eltörölték, a foglalkoztatottak által fizetendő járulékok egy százalékponttal emelkedtek.)⁴¹ 2013-ban a minimálbért 5.4%-al emelték. A kormány ugyan tett lépéseket az adórendszer negatív hatásának kompenzálására, de az adatok még a gyerekes családok körében is e lépések korlátozott sikerét jelzik.

2. tábla A családi kedvezmény figyelembevételével számított nettó reálkereset alakulása, gyermekszám szerint, változás %-ban⁴²

Eltartott gyermekek száma	2011 egész év 2010 egész évhez képest	2012. I. negyedév 2011. I. negyedévhez képest	2012. I. negyedév 2010. I. negyedévhez képest	Az alkalmazásban állók létszámmegoszlása, %
	Reálérték változása, %-ban			
0 gyermek	1,3	-4,0	-5,2	49,9
1 gyermek	6,4	-3,4	-2,6	24,6
2 gyermek	12,0	-2,8	2,4	19,2
3 vagy több gyermek	19,0	-2,2	9,8	6,3
Összesen	5,8	-3,5	-2,1	100,0

2012-ben a kormány két módon próbálta meg kompenzálni az alacsony keresetűek nettó jövedelmének csökkenését: a minimálbér megemelésével (ld. fent) és bérkompenzációval. Ez utóbbit kormányrendelet szabályozta a közalkalmazottak és a többi foglalkoztatott esetében. A közszférában foglalkoztatottak esetében a bérkompenzációt igényelni kell, ami meglehetősen bonyolult szabályok alkalmazását jelenti. A többi esetben a foglalkoztatónak kellett kompenzálnia a veszteségeket, de az „elvárt béremelés” feltételei olyan kemények, hogy a foglalkoztatók egy része meg sem próbálta megigényelni a kompenzációt (pl. a bérkompenzációt igénylő cég nem csökkenthette alkalmazottainak számát 2012-ben), míg mások sikerrel igényelték azt.

A szegénység legdrámaibb növekedése a gyerekeket érinti annak ellenére, hogy 2011 januárjában az egykulcsos adórendszerrel egy időben új családi adókedvezményt is bevezettek. A személyi jövedelemadó mértéke egy éves szinten megállapított összeggel csökken gyermekekenként, gyermekszámtól függően. 1-2 gyerek esetén havonta 62 500 forinttal lehet csökkenteni az adóalapot, míg a 3 vagy többgyermekesek jövedelemadó alapja gyermekekenként havi 206 250 forinttal

⁴¹ Fazekas, K et al. (Szerk.): The Hungarian Labour Market 2013, Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences & National Employment Non-profit Public Company Ltd. Budapest, 2013, 301.o.

⁴² Civil jelentés a gyermekesélyekről, 2011. Szerk.: Ferge Zs. – Darvas Á., Budapest 2012 http://gyere.net/downloads/Civil_jelentes_2011.pdf, 22.o., a számítások alapja KSH Statisztikai Tükör 2012/51, <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/keralakul12.pdf>

csökkenhet – ami az átlagos jövedelmi viszonyokat tekintetbe véve nagyon jelentős összeg.

A gyerekek többsége azonban olyan családokban él, ahol korlátozott a jövedelem, így nem tudják élvezni az adórendszer változásának pozitív hatásait (nincs vagy nagyon kevés a munkajövedelmük). Ezen felül, ahogy korábban említettük, járandóságaik értéke is csökkent 2008 óta. Az alacsony fizetési kategóriákba tartozók olyan keveset keresnek, hogy csak veszítenek a jelenlegi adórendszerrel, mivel eltörölték az alacsony keresetűek adójóváírását és mivel nem tudják kihasználni a családi adókedvezményt sem, vagy sokkal kisebb mértékben, mint a magas jövedelmű családok. Ez utóbbi családok csak a magyar gyerekek kis részét nevelik és a foglalkoztatott népességnek alacsony hányadát alkotják, mivel a foglalkoztatottak csupán 6%-ának van 3 vagy több gyermeke.⁴³ Még a három gyermekes családok esetében is (ahol a jövedelem magasabb volt, mint a gyerektelen, vagy kevesebb gyereket nevelő családokban), a fizetések reálértékben alacsonyabbak voltak az előző évinél.⁴⁴ Bár a családi adókedvezménynek köszönhetően 2011-ben a gyermekes családok átlagos reáljövedelme 2011-hez képest 6.7%-al emelkedett, egy főre eső jövedelmük csak 4/5-e volt az átlagos jövedelemnek. 2011-ben a 3 vagy több gyermeket nevelők és az egyedülálló szülők jövedelmi helyzete volt a legkedvezőtlenebb.⁴⁵ A Nemzeti Adó-és Vámhivatal adatai szerint az alacsony keresetűek 112 milliárd forintot hagytak a költségvetésben. Átlagjövedelem esetén (bruttó 159 000 Ft) 2 gyermekkel lehet teljesen kihasználni az adókedvezményt. A legnagyobb különbség a 3 vagy több gyermekesek esetében adódik, ők tudják legkevésbé kihasználni az adókedvezményt. Az együtt élő, de nem házas, gyermekeiket közösen nevelő párok különösen hátrányos helyzetben voltak, és kormányzati ígérek ellenére sem változtattak ezen az elmúlt két évben. 2012-ben a várhatóan tovább nőtt a magas és alacsony keresetűek között a különbség a családi adókedvezmény kihasználásának szempontjából, mivel az 1.27-es szorzószámot csak az évi 2 424 000 forintnál többet keresők esetében alkalmazták, ami jelentősen csökkentette az adóalapot.⁴⁶

A fenti számok kontextusba helyezéséhez: egy egyedülálló felnőttre kiszámított létminimum érték 83 941 Ft (az előző évi 71 736 Ft 106.6%-a) és egy tipikus 2 gyermekes család esetében 243 429 Ft.

Az univerzális készpénzes támogatások a következők: családi pótlék, GYES, GYET és anyasági támogatás. A többi támogatásfajta, ami társadalmi járulékbefizetéshez kötődik, a terhességi gyermekágyi segély, TGYÁS, a GYED és a gyermekápolási táppénz. A gyermekgondozással kapcsolatos szabadságok és ellátások rendszerét 2010. május 1-vel módosították. A biztosítás alapú ellátások (TGYÁS, GYED) esetén megnövelték az igénybevételhez szükséges biztosítási időtartamot (180 napról 365 napra). A GYED-re való jogosultság egyenlő volt a GYED-ben részesülő biztosítottjának időtartamával (maximum a gyermek két éves születésnapjáig). A 2012. évi adóreform következtében a minimálbéren alapuló TGYÁS és GYED összege havi 8900 forinttal csökkent.⁴⁷

⁴³ Civil jelentés a gyermekesélyekről, 2011. Szerk.: Ferge Zs. – Darvas Á., Budapest 2012 http://gyere.net/downloads/Civil_jelentes_2011.pdf, 22.o.

⁴⁴ http://www.ksh.hu/docs/eng/xstadat/xstadat_infra/e_qli031.html

⁴⁵ Statisztikai Tükör VII/15. <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/jovhelyzet/jovhelyzet11.pdf>

⁴⁶ http://www.penzcentrum.hu/adozas/megdobbento_tenyek_oriasi_adomany_a_gazdag_csaladoknak.1033939.html, 2012. 09 17.

⁴⁷ Darvas Á.-Farkas Zs. (2012) A gyermekek helyzetének változása Magyarországon a válság éveiben: kormányzati szándékok a jogszabályok tükrében. in: Esély 2012/6. 35.o.

A GYES-re való jogosultság időtartamát háromról két évre csökkentették a 2010-április 30. után született gyerekek esetében. 2011 január 1 után visszaállították az eredeti rendszert, melyben 2 helyett 3 évig folyósítható a GYES. Ez utóbbi intézkedés hatása a szegény családokra pozitív, mivel ezekben a családokban a szülők nehezen térnek vissza a munkaerőpiacra. A GYES módosításával összhangban a GYET szabályozását is megváltoztatták, a GYES lejártakor, a legkisebb gyermek 3 éves kora után folyósítható a GYET. Megváltoztatták a GYES alatti foglalkoztatásra vonatkozó szabályozást is. 2011. január 1-től a GYES mellett heti 30 órás részmunkaidős foglalkoztatás lehetséges a gyermek egy éves kora után. A törvény alkalmazkodási időszakot nyújtott az új szabályozáshoz 2011. március 1-ig azon szülők számára, akik a korábbi szabályozás szerint 2011. január 1-én teljes munkaidejű alkalmazásban álltak, miután gyermekük az első életévét betöltötte. Ez után a határidő után csak maximum heti 30 órás foglalkoztatás volt megengedett, vagy március 31-el megszüntették a GYES folyósítását. A munkavállalás ilyen korlátozása negatívan hatott a családokra.

A rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény olyan támogatás-fajta, melynek összegét, 5800 forintot évente kétszer folyósítják, de legfontosabb jellemzője, hogy kvázi útlevel-jellegű ellátás, azaz az erre való jogosultság nem csak a családi jövedelem kismértékű emelkedését eredményezi, hanem a gyermek jogosulttá válik ingyenes vagy csökkentett térítési díjú óvodai vagy iskolai étkezésre, ingyenes tankönyvekre. Azonban mivel sem maga a juttatás összege, sem a jogosultsági küszöb nem változott az elmúlt években, emiatt egyrészt csökkent az ellátás értéke, másrészt szűkült a jogosultak köre is. Ráadásul 2012 októbere óta a juttatás természetbeni lett, un. Erzsébet utalványokat kapnak a rászorulóknak.

A családtámogatások nagyon fontos szerepet játszanak a legszegényebb gyermekes családok anyagi helyzetének javításában, mivel a legalsó jövedelmi tizedben a teljes háztartásjövedelemnek átlagosan 18 %-át képezik.⁴⁸

A családi pótlék rendszerének egyik nagy előnye a nagyon magas hozzáférési arány (97 %), de sajnos értékének emelése semmiféle automatikus indexáláshoz nincs kötve. Ráadásul a családi pótlék összegét nem differenciálják kellő mértékben gyermekszám szerint (összege egészséges gyermekek esetén havi 12200 és 17000 Ft között mozog). A különböző családtípusok szerint is minimális a különbség. Szükséges lenne emelni az egyedülálló szülők esetében a családi pótlék összegét. A gyermekszegénység tekintetében kulcsfontosságú lenne, hogy ez az ellátás megőrizze az értékét, és hogy az elszegényedés szempontjából veszélyeztetett családok további támogatáshoz jussanak. A harmadik (és minden további) gyermek megszületése magas szegénységi kockázatot jelent.

A gyerekek rendszeres iskolába járásának biztosítása érdekében 2010. augusztus 30-tól a tankötelezett korú gyermekek családjai nem családi pótlékot, hanem iskoláztatási támogatást kapnak. Egy bizonyos mértékű igazolatlan hiányzás (50 óra) felett a támogatás folyósítását felfüggesztik. Ha a gyermek újra jár iskolába, a felfüggesztett támogatás összegét természetben folyósítják a család számára. Ez az intézkedés a társadalmi kirekesztés által érintett családokat nagyobb mértékben érinti és a szankciókat tovább szigorították. Két évvel ezelőtt az iskolakerülést a családi pótlék felfüggesztésével büntették, azonban az iskolakerülés rendeződésével kifizették azt. Jelenleg teljes mértékben elesnek ettől a családok. A 2010/2011-es tanévben az 50 igazolatlan hiányzásnál többel rendelkező tanulók aránya az általános iskolákban, 2%, a szakmunkásképző intézményekben 10,6%, a

⁴⁸ Egyenlőtlenség és polarizálódás a magyar társadalomban. TÁRKI Monitor Jelentések 2012, Szívós, P. – Tóth I.Gy. (Szerk.), 2013 április 41.o. http://www.tarki.hu/hu/research/hm/monitor2012_teljes.pdf

gimnáziumokban 0,5% volt. 2011. április 30-ig az iskoláztatási támogatást 5361 esetben függesztették fel, az érintett tanulók 70%-a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesül.⁴⁹

A gyermekszegénység elleni küzdelem részeként ingyenes vagy kedvezményes térítési díjú étkezést kapnak a bölcsődékben és az általános iskola első 7 osztályában az alacsony jövedelemmel rendelkező családok gyermekei. Bizonyos esetekben a gyerekek a tankönyvekhez is ingyen jutnak hozzá. Pozitív lépés, hogy az ingyenes iskolai ebéd már a 8. osztályosok számára is elérhetővé vált.

A gyerekeknek nyáron is biztosítanak ingyen ebédet: több program támogatja évek óta a szegény gyerekek nyári ételmeztetését. 2008-ban 1,2 milliárd forintot fordítottak nyáron 131 000 gyerek egy havi ételmeztetésére, míg 2009-ban 2,4 milliárdból hasonló számú gyerek étkezhetett, de hosszabb ideig. Meg kell azonban említeni, hogy, a rendszeres gyermekvédelmi támogatásban részesülő gyerekek száma (azaz ahol a család egy főre jutó jövedelme nem éri el a havi 39 900 000 forintot) több mint félmillió.⁵⁰ 2011 óta a programban résztvevő települések száma csaknem felére csökkent, így valószínűleg számos kistérség esett ki a programból. Ennek oka lehet az, hogy a programban való részvétel előfeltétele a helyi önkormányzat részéről 30% önrész biztosítása, amit számos település nem tud kifizetni. Bár a 47 halmozottan hátrányos helyzetű kistérségből 33 felmentést élvez e szabályozás alól, a többi 14 nem. Másrészt az az eredetileg jószándékú előírás, miszerint a felhasznált alapanyagok minimum 30 %-át helyi termelőktől, maximum 40 km-es távolságból kell beszerezni, néhány település számára jelentős problémát okoz, annak ellenére, hogy a napi ebéd árát 370-ról 440 forintra emelték. Mégis úgy tűnik, pont a legrosszabb helyzetben levők maradnak ki a programból.⁵¹

Ajánlások:

- A társadalmi újraelosztásnak, különös tekintettel az adórendszer legutóbbi változtatásaira és ezen belül is hangsúlyosan a családi adókedvezményre, nem a legjobb, hanem a legrosszabb jövedelmi helyzetűeknek kellene kedveznie. Jelenleg nem ez a helyzet.
- Speciális célzásra lenne szükség az egyszülős illetve a legalább 3 gyermeket nevelő családok esetében. A családi pótlék nem eléggé differenciál ahhoz, hogy a nagyon különböző szegénységi kockázatú családok eltérő szükségleteit figyelembe vegye.
- A természetbeni juttatásokat a jelenleg létező, csökkenő értékű készpénzes juttatások kiegészítésére, nem pedig büntetésként való helyettesítésére kellene bevezetni.

⁴⁹ Darvas Á.-Farkas Zs. (2012) A gyermekek helyzetének változása Magyarországon a válság éveiben: kormányzati szándékok a jogszabályok tükrében. in: Esély 2012/6. 37.o.

⁵⁰ LMP: csak a rászoruló gyermekek ötödének jut nyáron egy tál meleg étel
2013. június 24 http://hvg.hu/itthon/20130624_LMP_csak_a_raszorulo_gyermekek_otodenek_j

⁵¹ A legszegényebb gyerekek maradnak ki az étkeztetésből 2012. június 22., http://hvg.hu/itthon/20120621_gyermeketkeztetes_szegenyseg_kormany

4. Elérhető minőségi szolgáltatásokhoz való hozzáférés

4.1. Kora gyermekkori nevelés

A kormányzat fő céljai e területen a minőségi koragyermekkori gondozás és nevelés kiterjesztése, integrált óvodai pedagógia programok és a nők számára rugalmasabb napközbeni gyermekfelügyeleti lehetőségek. A hozzáférés jelentős kiterjesztése főként uniós támogatású programok keretei között zajlott, de ezidáig nincs információnk arról, vajon a nyújtott szolgáltatások mennyire rugalmasak. A legfiatalabb célcsoport esetében további jelentős férőhelybővítésre lenne szükség. A közelmúlt egyik legjelentősebb lépése e tekintetben az, hogy 2012 január 15-től bevezették a bölcsődei térítési díjat. Ez a díj hivatott fedezni a normatív állami támogatás és az aktuális működési költségek közti különbséget, azonban az igénybe vevő családi jövedelméhez képest maximalizált összegű. A családok jövedelembevallása alapján a helyi önkormányzat mentességet adhat a térítési díjfizetés kötelezettsége alól. 2012-ben a bölcsődék 40%-a vezette be ezt a díjat, és minden 3. gyermeknek kellett fizetnie.⁵² Új bölcsődei férőhelyek kialakítására nem voltak kormányzati finanszírozású infrastrukturális beruházási programok, azonban a TÁMOP 2.4.5 intézkedés támogatta a 3 év alatti gyermekek nappali ellátásának fejlesztését, és a regionális operatív programok is támogatták a bölcsődefejlesztést.⁵³ Így ugyan mérsékelt ütemben, de növekedett a rendelkezésre álló férőhelyek száma.

A kora gyermekkori nevelés területén sikeres modell a Biztos Kezdet Gyerekházak hálózata: jelenleg 43 működik, és a programozási időszak végére várhatóan 100-110 gyerekház nyújt integrált szolgáltatásokat a hátrányos helyzetű gyerekek és szüleik számára. A TÁMOP 5.2.3. „Integrált térségi programok a gyerekek és családjaik felzárkózási esélyeinek növelésére” program keretében minden térségben minimum két Biztos Kezdet Gyerekházat kell kialakítani. Az uniós támogatás megszűnte után ezek automatikusan további 3 éven keresztül állami támogatásban részesülnek, ami jelentős előrelépés, jó gyakorlat. A Biztos Kezdet Gyerekházakat az új gyermekvédelmi törvény is nevesíti a gyermekjóléti alapszolgáltatások között. Az „Integrált térségi programok a gyerekek és családjaik felzárkózási esélyeinek növelésére” című komplex program 2009-ben indult a „Legyen jobb a gyermekeknek” nemzeti stratégia beavatkozási területein 5 leghátrányosabb helyzetű kistérségben. A programot kismértékben módosították 2011-ben és 6 újabb kistérség is bevonásra került. 2012-ben újabb 15 leghátrányosabb helyzetű, legrosszabb gyermekszegénységi mutatókkal jellemezhető kistérség csatlakozott a programhoz. A fenti programok módszertani támogatását a TÁMOP 5.2.1. intézkedés keretében nyújtják.

Az óvodákban egyre inkább elérhetőek olyan speciális szolgáltatások, melyek a hátrányos helyzetű gyerekek helyzetén képesek javítani (logopédus, fejlesztőpedagógus stb.), de még így is csak a gyerekek töredéke részesül ezekben.⁵⁴ A szakemberek és az óvónők is negatívan értékelik azt, hogy ezeket az alapszolgáltatáson kívüli fejlesztő tevékenységeket projektalapon finanszírozzák (pl.

⁵² http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/kisgyerm_napkozbeni/kisgyermnapkozbeni12.pdf

⁵³ Fazekas, K et al. (Szerk.): The Hungarian Labour Market 2013, Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences & National Employment Non-profit Public Company Ltd. Budapest, 2013, 288.o.

⁵⁴ Civil jelentés a gyermekesélyekről, 2011. Szerk.: Ferge Zs. – Darvas Á., Budapest 2012 http://gyere.net/downloads/Civil_jelentes_2011.pdf 122.o.

TÁMOP forrásból); így nem lehet állandóan, rendszerszerűen építeni rájuk, ami hatékonyságukat nagyban rontja.

Az óvodáztatási támogatást 2009-ben vezették be, ami tulajdonképpen egy feltételes készpénzes transzferjövdelem, ami a hátrányos helyzetű gyerekek iskolára felkészítő óvodai részvételét hivatott elősegíteni. A szegény és képzetlen (halmozottan hátrányos helyzetű) családok gyerekei meghatározott pénzüsszeghez jutnak (első alkalommal, korábban 3, jelenleg 2 hónap után 20 000, majd később 10 000 forintot) hathavonta, amennyiben 3 vagy 4 éves gyerekeiket rendszeresen óvodába járatják. Több tanulmányt is írtak az óvodáztatási támogatás részleteiről, bevezetésének feltételeiről és hatékonyságáról.⁵⁵ Kertesi és Kézdi a program hatásának becslését végezte el a 3 és 4 éves gyerekek óvodai részvételi szintjére 2009-ben és 2010-ben. Eredményeik alátámasztják, hogy a hátrányos helyzetű gyerekek iskolai sikeressége növelhető korai, 3-4 éves korban megkezdett óvodáztatásukkal. Adataik szerint a program mérsékelten pozitív hatást gyakorolt, ami növelhető lenne a programmegvalósítás néhány elemének módosításával. Azt találták, hogy a becsült hatás ott a legnagyobb, ahol az óvodai kapacitás bőségesen rendelkezésre áll a potenciális jelentkezők számához képest és kisebb ott, ahol korlátozott, ami nem meglepő, de fontos eredmény, mivel az óvodai kapacitások gyakran azokon a területeken a leginkább korlátozottak, ahol magas a hátrányos helyzetű gyermekek aránya. Ennek ellenére azt találták, hogy még a korlátozott kínálati oldallal jellemzett helyeken is növelni tudta a program az óvodai részvételt, de azt gyanítják, hogy ennek az volt az ára, hogy több gyereket vettek fel egy csoportba, ami az ellátás minőségét csökkentette. Javaslatot tesznek néhány módosításra: lerövidítenék azt az időszakot, ami után először folyósítják az ellátást (ez közben megtörtént, 3-ról 2 hónapra), a bizonyítottan jól működő készpénzes ellátást nem változtatnák át alkalmanként természetbeni ellátássá, a féléves visszacsatolás lehet, hogy túl hosszú, talán hatékonyabb lenne a havi jutalmazás és közvetlenebb kapcsolatot teremtené az óvodába járás és az érte kapott jutalom között. Azonban a program nem célozta a szülők aktív bevonását, ami pedig célszerű lenne. A programot ki kellene egészíteni a szülők kompetenciafejlesztését célzó elemekkel- és olyan szakemberekkel, akik képesek erre a feladatra. Ehhez szükség lenne egy támogatást nyújtó módszertani háttérintézményre. Az óvodáztatási támogatás bevezetését meg kellett volna előznie az óvodai szolgáltatások fizikai hozzáférhetőségét és szakmai tartalmát egyaránt érintő nagyarányú fejlesztésnek.⁵⁶ Az új közoktatási törvény alapján a hátrányos helyzetű gyerekek óvodai részvételének előmozdítása céljából 2014-től 3 éves kortól kötelező lesz az óvoda.⁵⁷ Ehhez minden településen elérhetővé kell tenni az óvodai szolgáltatást, ahol a hátrányos helyzetű gyerekek száma ezt indokolja. (Pl. a területi operatív programok támogatnak ilyen fejlesztéseket.) Ezt mindenképp ki kellene egészíteni olyan elemek, amelyek a szülők bevonását és oktatását célozzák annak érdekében, hogy megértsék a játszva tanulás, mesehallgatás stb. jelentőségét, azaz az óvodákban rendelkezésre kellene, hogy álljon megfelelő szakértelem ahhoz, hogy támogathassák a képzetlen, szegény szülőket szülői szerepükben. Másrészt emiatt az óvodáztatási támogatás meg fog szűnni.

Ajánlások:

⁵⁵ Pl. Autónomia Alapítvány (2010): A 2009. január 1-től bevezetett óvodáztatási támogatás hatásvizsgálata. In: Ferge, Zs. – Darvas, A. (Szerk.): Gyerekesélyek Magyarországon 2009.) MTA GYEP, Budapest, 2010.

⁵⁶ Kertesi G.- Kézdi G. (2012) Az óvodáztatási támogatásról. Egy feltételekhez kötött készpénz-támogatási program értékelése (Kindergarten Attendance Allowance in Hungary Evaluation of a conditional cash transfer program) Budapest Working Papers On The Labour Market . Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek BWP – 2012/6

⁵⁷ 2011. CX. törvény 8.§ (1)

- Folytassák a hátrányos helyzetű gyerekek egyre szélesebb körű bevonását a kora gyerekkori nevelésbe és nyújtsanak egyre szélesebb körben integrált szolgáltatásokat nemcsak a gyerekek, hanem családjaik számára is.
- Célszerű lenne csökkenteni a szolgáltatások elérhetőségének és hozzáférhetőségének nagyon jelentős területi egyenlőtlenségeit.

4.2. Az iskolarendszer

A jelenlegi iskolarendszer legfőbb problémája a gyermekszegénység szempontjából az, hogy szegregált, minősége egyenetlen, és a hátrányos helyzetű tanulók általában rosszabb minőségű oktatáshoz férnek hozzá. Többek között ez állhat annak a kutatási eredménynek (pl. PISA) a hátterében, hogy a tanulók társadalmi-gazdasági háttere kiemelkedő mértékben meghatározója iskolai eredményességüknek (és így későbbi munkaerőpiaci sikerességüknek), tehát kitüntetett szerepet játszik a szegénység generációk közti átörökítésében. Néhány, az iskolarendszerben a közelmúltban bevezetett változtatás ellentmond a NTFS céljainak. Korábban a törvény azokat a gyerekeket tekintette hátrányos helyzetűnek, akiknek szülei jogosultak voltak a rendszeres gyerekvédelmi támogatásra, és halmozottan hátrányos helyzetűnek azokat, akiknek a szülei ezen felül alacsony iskolai végzettséggel is rendelkeztek. Ezt a kategorizációt megváltoztatták, azok a gyerekek halmozottan hátrányos helyzetűek, akiknek szülei jogosultak a rendszeres gyerekvédelmi támogatásra, és a további 3 feltétel közül legalább kettő egyidejűleg fennáll: a szülők alacsony iskolai végzettsége, a szülők alacsony szintű foglalkoztatottsága, az egészséget veszélyeztetően rossz lakáskörülmények. Azok a gyerekek hátrányos helyzetűek, akiknek szülei jogosultak a rendszeres gyerekvédelmi támogatásra, és a fenti 3 feltétel közül még egy fennáll. A szakértők attól tartanak, hogy a lakhatással kapcsolatos rész nem kellően körülírt, így számos szegény gyereket kizárnak majd a célzott támogatásokból és számos szolgáltatásból.⁵⁸

3. tábla A hátrányos és halmozottan hátrányos helyzetű tanulók létszámának alakulása 2006-2012⁵⁹

Tanév	Teljes tanulói létszám	A hátrányos helyzetű tanulók száma	A halmozottan hátrányos helyzetű tanulók száma (a hátrányos helyzetű tanulók csoportján belül)
2006-2007	831 262	217 328	61 494
2007-2008	811 405	228 349	85 798
2008-2009	790 722	241 739	100 119
2009-2010	775 741	257 335	106 539
2010-2011	758 560	271 403	105 734
2011-2012	749 865	266 407	103 951

A 3. tábla jelzi, hogy noha a tanulók létszáma száma országosan jelentősen csökkent, a (halmozottan) hátrányos helyzetűek aránya jelentősen növekedett. A probléma olyan széles körű, hogy csak univerzális intézkedésekkel lehetne jelentős

⁵⁸ Civil Society Monitoring DECADE OF ROMA INCLUSION 2005-2015 46.o

⁵⁹ Forrás: az Oktatási Hivatal 2013 februári statisztikai adatai. Civil Society Monitoring DECADE OF ROMA INCLUSION 2005-2015 47.o.

eredményeket elérni, mivel a szórványos programok, bármilyen kiválóak is (például a délutáni Tanoda programok, néhány speciális iskola stb.), csak időszakos, helyi, szerény hatást tudnak gyakorolni.

Noha számos ösztöndíjprogram áll a hátrányos helyzetű gyerekek rendelkezésére, a jelenleg pl. a felsőoktatást, a finanszírozott helyek számát stb. illető nagyfokú bizonytalanság valószínűleg meggátolja, hogy a hátrányos helyzetű fiatalok nagyobb mértékben belépjenek a felsőoktatásba annak ellenére, hogy hátrányos helyzetük kompenzálására 40 pluszpontot kapnak a felvételi eljárás során, vagy jelentkezhetnek a tandíj 90%-át, avagy havi megélhetési támogatást fedező ösztöndíjakra. Az ösztöndíjösszegek ugyanakkor meglehetősen alacsonyak.

Az iskolakötelezettségi korhatár 18 évről 16 évre csökkentése nagy valószínűséggel a középiskolai lemorzsolódás növekedéséhez vezet, főként a szakmunkásképző iskolákban, a legveszélyeztetettebb, gyakran hátrányos helyzetű családokban élő tanulókat fokozottan érintve.⁶⁰

A közelmúltban civil aktivisták és szakemberek is tiltakoztak az ellen a törvénymódosítás ellen, ami megengedi, hogy speciális elkülönített (szegregált) „felzárkóztató” osztályokat hozzanak létre az iskolákban, az eddig törvényes integráció mellett. Sokan attól tartanak, hogy ez a módosítás nemcsak a roma, hanem a speciális szükségletű vagy egyéb gyerekek oktatási rendszeren belüli szegregációjához vezethet.⁶¹ Attól is tartanak, hogy az iskolák államosításával bevezetett mindenhol kötelező, uniform oktatási programok pont a leginkább rászorulóknak számára nem képesek a szükségleteik szerinti oktatást biztosítani. Ezek miatt a változtatások miatt felgyorsulhat az oktatási rendszer kirekesztő mechanizmusainak működése.⁶²

Az iskolák többségének állami fenntartásba vétele egyrészt lehetőséget teremtene olyan szükséges folyamatok beindítására, melyek eddig az oktatás szereplőinek érdekkellentétei miatt lehetetlenek voltak. Elvileg könnyen megvalósítható lenne a beiskolázási körzetek igazságos átalakítása, az iskolák közötti szegregáció felszámolása, a nyújtott oktatási szolgáltatások közötti különbségek megszüntetése, az iskolák gyerekek közötti szelektálásának ellehetetlenítése.⁶³

Az oktatás tekintetében az ORÖ-vel kötött kormányzati megállapodás tartalmaz a roma fiatalokra vonatkozó számszerűsített célkitűzéseket: „A Felek 2015-ig közös célként fogalmazzák meg, hogy támogatott [...]olyan átfogó oktatási program megvalósítása, amely révén 20.000 roma fiatal, 50 – a felzárkóztatásban részt vevő – szakmunkásképző iskola keretében piacképes szakmát. Továbbá támogatják 10.000 roma fiatal érettségit adó képzésben tanulását, és segítik 5.000 tehetséges roma személy felkészülését, hogy megfeleljen a felsőfokú oktatásban való részvétel feltételeinek.”⁶⁴ A Civil Jelentés megfogalmazásában ugyanakkor “Az elmúlt 2-2,5 év mainstream oktatási változásait nézve nem látható egyetlen olyan kezdeményezés sem, mely a vállalt célszámok teljesítése irányában tett lépésnek lenne tekinthető. Sőt a jogalkotási folyamatokban éppen ennek az ellenkezője történik a mainstream oktatást illetően: csökken az érettségit adó középiskolai férőhelyek és az államilag finanszírozható egyetemi helyek száma, a szakképző

⁶⁰ Hermann Zoltán, Varga Júlia (2012): Országos előrejelzés a fiatal népesség várható iskolai végzettségére vonatkozóan 2020-ig. Vezetői összefoglaló. http://www.tarkitudok.hu/files/a_nepesseg_varhato_iskolai_vegzettsege.pdf

⁶¹ <http://www.gyere.net/>

⁶² Civil Society Monitoring DECADE OF ROMA INCLUSION 2005-2015 8.o.

⁶³ Civil Society Monitoring DECADE OF ROMA INCLUSION 2005-2015 61.o.

⁶⁴ <http://romagov.kormany.hu/download/8/58/20000/Annex%202.PDF>

iskolákban a közismereti órák száma, és velük párhuzamosan jelentősen csökken az oktatási rendszeren belül az átjárhatóság lehetősége is.”⁶⁵

Ajánlások:

- A hátrányos helyzetű tanulók egyenlő esélyeit elősegítő eszközök és technikák kidolgozása mellett szükség lenne azok széles körű elterjesztésére, univerzális használatára is.
- Meg kellene akadályozni, hogy a problémás, nagyrészt hátrányos helyzetű gyerekek lemorzsolódjanak az oktatási rendszerből amiatt, hogy speciális nevelési igényűnek vagy magántanulónak nyilvánítják őket.
- Az egész napos iskola keretében a tanítási idő utáni iskolai elfoglaltságok az iskolai teljesítmény növelését kellene, hogy célozzák. Számos szolgáltatás, például szociális munkás, pszichológus, logopédus kellene, hogy segítse a rászoruló tanulókat.
- A hátrányos helyzetű tanulók felsőfokú képzésben való részvételét lehetővé tevő reformokat átlátható, tiszta és megbízható feltételek mellett kellene bevezetni. Bár a roma szakkollégiumok hálózatának létrehozása üdvözlendő lépés, csak kisszámú diákot érint.

4.3. Az egészségügyi rendszer

A társadalmi kirekesztettség legrelevánsabb egészségügyi aspektusa a jelentős területi egyenlőtlenség. A hátrányos helyzetű régiókban jellemző, hogy betöltetlenek a háziorvosi illetve gyermekorvosi pozíciók, alacsonyabb az egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférés szintje és a prevenciós programok is kevésbé érik el a leghátrányosabb helyzetben levőket. Az egészségügyi ellátás használatának területi egyenlőtlenségeit nem a szükségletek különbözőségei okozzák.⁶⁶ „Az egészségi állapotot és annak meghatározó tényezőit tekintve jelentős a területi, illetve társadalmi-gazdasági tényezők szerinti egyenlőtlenség hazánkban. Különösen kedvezőtlen a többszörösen hátrányos helyzetű roma lakosság egészségi állapota.”⁶⁷ Kitüntetett figyelmet kellene fordítani azoknak a gyerekeknek a szükségleteire, akiknek egészségi állapotát nagymértékben befolyásolja szüleik társadalmi-gazdasági státusza. A hátrányos helyzetű közösségekben a gyermekeket fokozottabban érintik a magzati egészségügyi problémák és a koraszülés, alultápláltság és nem megfelelő lakáskörülmények egészségügyi következményei.

Az egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférés javítása érdekében ösztönző és támogató programokat vezettek be (pl. többek közt a Praxisprogramot): a háziorvosi szakvizsgával nem rendelkező orvosok jelentkezhetnek helyettesítő háziorvosnak, illetve klinikai szakképesítéssel rendelkező orvosok háziorvosnak. 2012 novemberében az EMMI bejelentette, hogy 20 gyermekorvosjelöltnek nyújtanak havi nettó 200 ezer forintos támogatást, amennyiben vállalják, hogy a

⁶⁵ Civil Society Monitoring DECADE OF ROMA INCLUSION 2005-2015 52.o.

⁶⁶ Dr. Vitray, J et. al, Szükségletre korrigált egészségügyi ellátás igénybevételének egyenlőtlenségei Magyarországon (2010)
http://www.egeszsegmonitor.hu/dok/Igenybeveteli%20egyenlotlensegek_2010.pdf

⁶⁷ Nemzeti Erőforrás Minisztérium, Egészségügyért Felelős Államtitkárság „Simmelweis Terv az egészségügy megmentésére – Újraélesztett egészségügy – gyógyuló Magyarország”, 2011. június 27. K. Népegészségügy, K.2. „Helyzetértékelés, rendszerdiagnózis”. 100 .o.

program végeztével is legalább annyi ideig ugyanott dolgoznak majd, ameddig a támogatást kapták.⁶⁸

Az egészségügyi szektorban komoly forráselvonások és átszervezések történtek, és bár a NTFS számos beavatkozási területet felsorolt, ezidáig kevés eredmény látható.⁶⁹ A Stratégia megvalósításának kezdete (2012 január) óta a Cselekvési Tervvel összhangban több pályázati felhívást is közzé tettek a TÁMOP keretében: "Egészségre nevelő és szemléletformáló életmód programok – lokális szinterek" (TÁMOP 6.1.2); "Egészségre nevelő és szemléletformáló életmódprogramok a leghátrányosabb helyzetű kistérségekben" (TÁMOP-6.1.2/LHH; ezek a projektek a program területi célzása miatt elérhetik a roma közösségeket is); "Népegészségügyi kommunikáció fejlesztése" (TÁMOP 6.1.3 kiemelt program); és a "Koragyermekkor (0-7 év)" (TÁMOP 6.1.4 kiemelt projekt, melynek megvalósítója a Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőség- és Szervezetfejlesztési Intézet és az Országos Tisztifőorvosi Hivatal által alkotott konzorcium, célcsoportjai többek között a védőnők és a hátrányos helyzetű családok). Ez utóbbi program az alapellátás szereplőit (házi orvosok, gyermekorvosok, védőnők) és a szülőket célozza. Közvetlen célja kb. 600 000 7 éven aluli gyermek bevonása rendszeres, minőségi egészségügyi szűrőprogramokba, hogy fejlődési problémáikat korán és hatékonyan kiszűrjék annak érdekében, hogy a gyerekeket jobban felkészítsék az iskolára és csökkentsék a területi és társadalmi egyenlőtlenségeket ezen a területen.⁷⁰

Az „Egészségre nevelő és szemléletformáló életmód programok – lokális szinterek” című, 2012-ben megjelent felhívás (TÁMOP 6.1.2) támogatást nyújt civil szervezetek, közoktatási intézmények, önkormányzatok stb. részére munkahelyi egészségvédő kampányok, információs kampányok, gyermekeket célzó szabadidős tevékenységek stb.) megvalósításához, de botrányba fulladt, amikor 2013-ban, a nyertesek listájának nyilvánosságra hozatalakor az elutasított pályázók egy része törvénytelenességgel vádolta a kiválasztási folyamatot⁷¹. Kiderült, hogy a nyertes 83 projektjavaslat mindegyikét a jelentkezési időszak legelső napján (2012. július 23.) nyújtották be, futárcégen keresztül, amit tilt az Útmutató⁷². Az NFÜ bejelentette, hogy mérlegeli a program költségvetésének megnövelését, hogy több projektet támogathassanak.⁷³

A "Nő az esély!" (TÁMOP 5.3.1 "Roma emberek képzésbe ágyazott foglalkoztatása a szociális és gyermekjóléti ellátórendszerben") című program nemcsak a roma nők foglalkoztatását, hanem a leghátrányosabb helyzetű csoportok szolgáltatásokhoz való hozzáférést is javítaná.

Az NTFS Civil társadalmi jelentésének előkészületeként tartott konzultációsorozaton résztvevők az alapellátás, a szakorvosi ellátás és a sürgősségi ellátás tekintetében is csökkenő színvonalról és hozzáférhetőségről számoltak be. Emellett rámutattak, hogy a marginalizált betegek hátrányai egyre nőnek, mivel a tehetősebb betegek pénzért képesek a közegészségügyi rendszerben is részleges, illetve kiegészítő

⁶⁸ MTI, „Városokból is hiányzik a házi gyermekorvos”, (Weborvos, 2012. november 12). http://www.weborvos.hu/egeszsegpolitika/varosokbol_is_hianyzik_hazi/198206/.

⁶⁹ Civil Society Monitoring DECADE OF ROMA INCLUSION 2005-2015 8. o .

⁷⁰ https://www.antsz.hu/projectek/tamop_614_koragyermek

⁷¹ Elérhető: <http://www.gwconsulting.hu/hu/cimlap/item/321-tiltakoz%C3%A1s-a-t%C3%A1mop-612/11-1-k%C3%B3rdjel%C5%B1-p%C3%A1ly%C3%A1zatok-%C3%B6nkorm%C3%A1nyzatokat-%C3%A9rint%C5%91-agg%C3%A1lyos-d-%C3%B6nt%C3%A9shozatali-elj%C3%A1r%C3%A1s%C3%A1val-szemben>

⁷² Szentkirályi B., „Egy percen múlt hárommilliárd sorsa, <http://index.hu/gazdasag/2013/02/05/tamop-ugy>

⁷³ MTI, „Többet kaphat az egészségnevelő program” <http://tozsdeforum.hu/gazdasag/tobbet-kaphat-az-egeszsegnevelo-program>

térítési díj mellett igénybe venni a beutalási rendtől eltérően – például saját kezdeményezésre – bizonyos szolgáltatásokat.⁷⁴

Ajánlások:

- Központi finanszírozásban kellene részesülnie azoknak a programoknak, amelyek az alapellátás hozzáférhetőségét és rendelkezésre állását hivatottak biztosítani (pl. a betöltetlen háziorvosi praxisok számának csökkentése) illetve emelik a hátrányos helyzetű térségekben az egészségügyi ellátás színvonalát.
- Különleges magyar intézmény a védőnői hálózat, amit feltétlenül érdemes lenne megerősíteni és további beavatkozások alapjául használni, például megelőzésre vagy a szülői készségek fejlesztésére.

4.4. Lakáskörülmények és lakókörnyezet

Fontos kiemelnünk azt a tényt, hogy jelenleg a lakhatással kapcsolatos közbeszédben és politikai diskurzusban egyaránt a devizahitelek problémái vannak a fókuszban. Leginkább civil szervezetek próbálják felhívni a figyelmet arra, hogy számos más háztartás is eladósodott, de tartozásuk közüzemi- vagy lakbértartozás.⁷⁵

2011 és 2012 lakhatással kapcsolatos politikai intézkedései leginkább a devizahitelek tartozásainak visszafizetési lehetőségeihez kapcsolódtak. A lakhatási szegénységben érintett legtöbb háztartásnak azonban nem ez a problémája, mivel ők nem tudtak felvenni jelzáloghiteleket vagy nem is mertek hitelt igényelni félve attól, hogy nem tudják azt visszafizetni, illetve ha igényeltek is, nem kaptak hitelt. Ezért a jelzáloghiteles háztartásokat célzó kormányzati intézkedések és az ehhez kapcsolódó közkiadások többnyire irrelevánsak a lakhatási szegénység elleni küzdelem szempontjából. A közforrások korlátozottságát figyelembe véve a jelzáloghitelekre fordított kiadások valószínűleg elvonják a forrásokat a lakhatási szegénység szempontjából fontosabb intézkedésektől.

A végtörlesztés az adósok legjobb helyzetű szegmensét érte el, a Nemzeti Eszközkezelő Zrt. és a szociális lakásépítő program (ld. Ócsai lakópark) nem fejtett ki mérhető hatást az érintett háztartásokra. 2012 júliusától a devizahitelek élhetnek az árfolyamrögzítés lehetőségével, azaz adósságukat kedvezőbb árfolyamon fizethetik vissza. 2013 januárjáig mintegy 133 000 szerződést módosítottak eszerint a bankok, ami a jogosultak 29%-t teszi ki. A több mint 90 napos tartozással rendelkező devizahitelek adósságukat forint alapú hitellel válthatták át. Ráadásul a legsérülékenyebb helyzetű adósoknak állami kamattámogatású kölcsönt ajánlottak.⁷⁶

Az adósságkezelési szolgáltatás folyamatos lakhatással kapcsolatos támogatás a rászorulóknak számára. Az jogosult a szolgáltatás igénybe vételére, akinek tartozása meghaladja az 50 000 forintot, legalább 6 hónapnyi hátraléka van, ennek időtartama legalább hat havi, vagy ha a közműveket kikapcsolták fennálló tartozás

⁷⁴ Civil Society Monitoring DECADE OF ROMA INCLUSION 2005-2015 85.o.

⁷⁵ Lásd pl. Segélyek kusza kavalkádja In: Népszabadság 2012. 05.11.

⁷⁶ Annual report on housing poverty in Hungary – 2011. June 2012. Executive summary in English 4.o. Letölthető: http://www.habitat.hu/files/HFHH_Annual_housing_poverty_report_2011_executive_summary_EN.pdf és részletes magyar nyelvű jelentés: http://www.habitat.hu/files/Eves_jelentes_a_lakhatasi_szegenysegről_2011_Habitat_for_Humanity_Magyarország.pdf; http://www.habitat.hu/files/jelentes_vegliszoveg_web.pdf

miatt, ha a kedvezményezettek az önkormányzat rendeletében meghatározott jövedelemhatár alatti egy főre jutó jövedelemmel rendelkeznek, és lakásnagyságuk nem haladja meg a helyi rendeletben szabályozott mértéket. A támogatás folyósításának feltétele az adós együttműködése és a vállalt adósságtörlesztés, valamint a havi rezsiszámlák kifizetésének teljesítése. Az adósságkezelési szolgáltatás komplex támogatás, ami az adósságcsökkentő támogatásból (max. az adósság 75%-a, nem több, mint 600000 Ft), adósságkezelési tanácsadásból és lakásfenntartási támogatásból (készpénzes vagy természetbeni ellátás a rendszeres lakásfenntartási költségek fedezésére) áll. Az adósságkezelés időtartama 18 hónap lehet, amely indokolt esetben egy alkalommal, 6 hónappal meghosszabbítható. Amennyiben a lakástörlesztésből származó hátralék nem kezelhető ennyi idő alatt, a szolgáltatás legalább 24 hónapig tart, de a 60 hónapot nem haladhatja meg. A szolgáltatás nyújtására azonban csak a budapesti kerületek és a legalább 40 000 lakosú városok kötelesek, így a szolgáltatás csak a települések 4-5%-án elérhető. 2009-ben 13 603 ember vette igénybe a szolgáltatást.⁷⁷

2012 júniusában a Habitat for Humanity Magyarország éves jelentést jelentetett meg a lakhatási szegénységről, ami jól beazonosítja a fő problémákat és kitűnő helyzetleírást tartalmaz.⁷⁸ A szociális bérlakás állomány nagyon korlátozott, számos problémával rendelkezik és számossága is csökken. A szociális bérlakások az igények felét sem képesek kielégíteni. Tízezreket érint az utcai hajléktalanság, legalább 15 000 ember még mindig nagy intézményekben él, míg a lakásállomány 11,5%-át nem lakáscélra hasznosítják. A lakhatási szegények között felülreprezentáltak a roma emberek. Számos jogi bizonytalanság van jelen, mint például bizonytalan bérlői státusz, a hajléktalanság vagy elfogadhatatlan lakáskörülmények alternatívájaként szívességi lakáshasználat, üres/szabálytalanul kitöltött/hiányzó lakcímkártya, magánbérlmények esetén a megfelelő feltételeket tartalmazó bérleti szerződés hiánya. A kilakoltatási szabályok bizonyos elemei is tovább növelik a lakhatás bizonytalanságát.

A lakások megfizethetősége és az eladósodottság a háztartások két fő problémája e téren. A központi lakásfenntartási támogatás szélesebb körben hozzáférhető, mint megelőzően, és magában foglalja a korábbi gáz-és távhő támogatásokat, nem különbözteti meg hátrányosan a más módokon fűtő háztartásokat. Ezek mind pozitív változások, azonban a támogatás összege nagyon alacsony, körülbelül a lakásfenntartási költségek 10%-a.

Még mindig nincs átfogó stratégiai lakáspolitikai dokumentum Magyarországon, mivel az Új Széchenyi Terv Otthonteremtési Programja leginkább a gazdaságfejlesztést célozza, és nem azonosítja be a lakhatási szegénység különféle formáit és nem fogalmaz meg intézkedéseket ezek kezelésére sem. A program ismételten a lakástulajdonhoz jutást támogatja. Az ajánlott kamattámogatási konstrukciók a leginkább érintett háztartások problémáit nem fogják megoldani; a vissza nem térítendő támogatás esetében a szabályozás maga zárja ki az alacsony státuszú háztartásokat.

A bérlakás szektort tekintve a stratégiai dokumentumok csupán annak építés illetve vásárlás útján történő bővítését célozzák, a szabályozási keretet és a kezelési problémáit nem érintik. A 2011 őszén létrehozott Nemzeti Eszközkezelő eddig a

⁷⁷ Herpai Balázs: A lakossági díjhátralékok alakulása egy felmérés tükrében. In: Esély 2010/6, 22-40.o.

⁷⁸ Annual report on housing poverty in Hungary – 2011. June 2012. Executive summary in English
http://www.habitat.hu/files/HFHH_Annual_housing_poverty_report_2011_executive_summary_EN.pdf

rászoruló háztartások számához képest elenyésző számú ingatlant vásárolt meg, mind típus, mind minőség és elhelyezkedés tekintetében véletlenszerűen. Az NTFS célul tűzi a megfizethetőséget illető állami támogatások rendszerének felülvizsgálatát; azonban a Stratégia sürgeti a természetbeni támogatások arányának növelését, ami az érintett háztartások hosszú távú pénzügyi fenntarthatóságának szempontjából problémás. A stratégia dokumentumok hivatkoznak a szegénység területi koncentrálódásának problémájára, de nem határoznak meg világosan fogalmakat, jelölnek ki célokat és eszközöket.

A médiában a devizaadósságokon kívüli másik lakhatással kapcsolatos téma a hajléktalanság. „A szakértők, hazai és nemzetközi szakmai szervezetek, civilek és az ombudsman által is bírált, szankcionáló jellegű intézkedések bevezetésével párhuzamosan elindított, az önálló lakhatáshoz juttatás lehetőségét is tartalmazó programok egyelőre a célcsoport töredékét érik el, hatékonyságukról szisztematikus információ egyelőre nem áll rendelkezésre.”⁷⁹ Magyarországon az alkotmány a szociális biztonsághoz való jogot garantálja, de ez nem foglalja magában a lakhatáshoz való jogot. Ennek eredményeképp családokat is ki lehet lakoltatni. A hajléktalanná vált családok együtt maradásának biztosítására hozták létre a családok átmeneti otthonainak hálózatát.

A Habitat for Humanity jelentés rövid összefoglalója a helyzetről: „...jelen elemzés szempontjából különös figyelmet érdemel, hogy az Új Széchenyi Terv Otthonteremtési Programjának megközelítése és az év folyamán bevezetésre került lakáspolitikai intézkedések paradigmátikusán eltérnek a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia lakhatási problémák kezelésére vonatkozó megközelítésétől (megközelítés, fogalmi keret, probléma-meghatározás, célok, intézkedések tekintetében). A 2011. év folyamán bevezetett szakpolitikai intézkedések a lakhatási szegénység számos problémájára nem kínálnak, vagy nem kínálnak hatékony választ”⁸⁰. Azaz a lakáspolitikai intézkedések nem tudtak kézzelfogható eredményeket felmutatni a mélyszegénységben élők lakáshelyzetének területén. Bár vannak források a szegregáció oldására, „ez a lehetőség eddig nem eredményezett lakhatási mobilizációs és deszegregációs beavatkozásokat, annak ellenére, hogy az antiszegregációs terv (mely az esélyegyenlőség-alapú fejlesztési politika eszköze) a területfejlesztési politika jelentős módszertani újítása volt. Az antiszegregációs terv célja, hogy az integrált városfejlesztési stratégiák részeként, rendszerszerűen és komplex módon fogalmazzon meg beavatkozásokat a helyi szegregációs folyamatok megállítása érdekében. A tervek azonban mindezekig csak igen kis mértékben valósultak meg.”⁸¹

Ajánlások:

- A normatív lakásfenntartási támogatás összegét érdemes lenne felemelni, hogy a lakhatással kapcsolatos kiadások jelentékenyebb hányadát fedezze.
- Az adósságkezelési szolgáltatásokat a rászoruló célcsoport minden tagja, így a kistelepeken élők számára is elérhetővé kellene tenni.
- A szociális bérlakásállományt célszerű lenne növelni akár a magántulajdonú lakások bérlakásként történő működtetésével is.

⁷⁹ Annual report on housing poverty in Hungary – 2011. June 2012. Executive summary in English. 4.o. <http://www.habitat.hu/files/>

⁸⁰ Annual report on housing poverty in Hungary – 2011. June 2012. Executive summary in English. 5.o. <http://www.habitat.hu/files/>

⁸¹ Civil Society Monitoring DECADE OF ROMA INCLUSION 2005-2015. 8.o.

4.5. Családtámogatás és alternatív ellátások

Habár Magyarországon a családtámogatási és gyermekvédelmi rendszer szervezeti keretei kiterjedtek, a kormányzati dokumentumok is elismerik, hogy számos hátrányos helyzetű család és gyermek számára vagy nem hozzáférhetőek ezek a szolgáltatások, vagy kevésbé hatékony szolgáltatásokhoz tudnak csak hozzájutni. A szolgáltatások elérhetősége, anyagi és emberi erőforrásaik jelentősen rosszabbak a leghátrányosabb helyzetű régiókban illetve a kistelepüléseken. Ahol legnagyobb az igények, pont ott bizonyulnak rendre elégtelennek az ilyen szolgáltatások kapacitásai. A gyermekjóléti szolgáltatásokban dolgozók 85.7%-a felel meg a végzettségre vonatkozó elvárásoknak. Ez az arány a településmérettel együtt növekszik, így minél nagyobb egy település, annál képzetettebbek a szolgáltatást nyújtók. Regionális különbségek is tapasztalhatók: a Dél-Alföldön például 77.6% ez az arány. A szolgáltatás színvonalát természetesen befolyásolják az egy szakemberre jutó esteszámok is, ami a gyermekjóléti szolgáltatásokat tekintve 66 Észak-Magyarországon míg csupán fele, 33 Nyugat-Dunántúlon. A gyermekjóléti szolgáltatásokban részesülő gyerekek száma emelkedik, a legdinamikusabb növekedés Észak-Magyarországon tapasztalható, ami egyrészt jelezheti a szolgáltatás hozzáférhetőségének javulását, másrészt viszont a helyzet rosszabbodását is. A gyermekjóléti szolgálatok évente 120-150 000 gyereket gondoznak, míg a családsegítő szolgálatok további 35-40 000-t.⁸² A családsegítőkhöz gyakran fordulnak a szülők anyagi és foglalkoztatási problémáikkal is. A költségvetési normatív támogatás azonban az elmúlt években gyakorlatilag változatlan maradt e szolgáltatások vonatkozásában⁸³, ami különösen rossz hatású a hátrányos helyzetű régiókban illetve településeken, ahol eddig is leginkább szenvedtek a kapacitáshiánytól.

A XXXI/1997. számú, A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló törvény alapelve, hogy a hivatalos gyermekvédelmet meg kell, hogy előzzék önkéntesen igénybe vehető szolgáltatások. A törvény szerint gyereket csak akkor lehet kiemelni egy családból, ha a veszélyeztető körülmények többféle támogatás nyújtása után is fennállnak. Mivel a gyermekvédelmi rendszer működtetése állami és önkormányzati feladat, vagy nyújthatják szerződött nem állami szervezetek is, a gyermekvédelem multi-szektoriális lett. A gyermekvédelem intézményi hálózata összetett. A gyermekvédelmi törvény életbe lépését követően megkezdődött az intézmények és ellátások szervezett strukturális átalakulása, elvált egymástól az alapvető gyermekjólét és a gyermekvédelem, új szolgáltatásokat hoztak létre, másokat adaptáltak, a nagy gyermekotthonok helyett kisebb lakásotthonokat hoztak létre.

A csecsemő-és gyermekotthonok egy részének felszámolása és a lakásotthonok kialakítása már a kilencvenes évek elején elkezdődött, főként vidéken. Ez nem volt zökkenőmentes folyamat, és a mai napig vannak problémák. A lakásotthonnak alkalmas ingatlanok megvásárlását sokszor nemcsak anyagi tényezők nehezítették, hanem a bürokrácia is, és sem a gyerekek, sem a szakemberek nem voltak felkészülve arra, hogy ilyen kis intézményben éljenek, valamint a helyi közösségek is gyakorta tiltakoztak. Ezzel párhuzamosan megkezdődött a nevelőszülői hálózat extenzív fejlesztése.

A jelenlegi intézményi rendszer sajnos nem tud megbirkózni a neurotikus, pszichotikus tünetekkel vagy deviáns viselkedéssel jellemezhető gyerekekkel - ezek

⁸² Jelentés a „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégia Értékelő Bizottság 2011. évi feladatainak végrehajtásáról. Drosztmerné, K. M. et al (Szerk.) 2012. március.

⁸³ Ferge Zs. (2012) A gyermekes családok helyzetének változása Magyarországon a válság éveiben. in: Esély 2012/6. 4-30.o., 28.o.

általában egyik intézményből a másikba kerülnek, míg el nem érik a felnőttkort. A gyermekjóléti alapszolgáltatások mindegyike fejlesztésre szorul, különösen a gyermekek felügyeletét és időszakos elhelyezését biztosító területek. A gyermekvédelmi gondozásban szükség lenne az intézményi modernizációra illetve arra, hogy a speciális szükségletű és gondozási igényű gyerekek számára megfelelő létesítmények álljanak rendelkezésre.⁸⁴

Kevés kutatási projekt vizsgálja Magyarországon az állami gondoskodásban élő gyerekek iskolai sikerességét és független életre való felkészítését, és korlátozottan állnak rendelkezésre erre vonatkozó statisztikai adatok is. A 2006. évi gyermekvédelmi statisztika szerint 21216 gyerek és fiatal felnőtt volt állami gondozott. A nagykorúvá válás után 1997 óta van lehetőség bent maradni a gyermekvédelmi rendszerben. Az utógondozottak száma 2006-ban 4064 fő volt; 48%-uk nevelőszülőkkel 52% intézményi keretek között élt. Az adatok szerint a nevelőszülők által felnevelt gyerekek sikeresebbek az iskolában, mint akik lakóotthonokban nevelkedtek, azonban fontos rámutatnunk arra, hogy a gyerekek szellemi képességei nagyban meghatározzák azt, hogy milyen ellátásba kerülnek. A megfelelő szellemi fejlettségi szintű, fiatal, problémamentes gyerekek nagyobb eséllyel kerülnek nevelőszülőkhöz.⁸⁵

Az érintett gyerekek esetében nemcsak az iskolai, hanem a munkaerőpiaci karrierjüket, családalapításuk sikerét illetően sincs sok ismeretünk. Azt sem tudjuk igazán, mennyire hatékonyan képes a jelenlegi rendszer ezeket a fiatal felnőtteket felkészíteni a mindennapi élet kihívásaira, és milyen sikerrel tudnak a társadalomba integrálódni. A szakemberek a nevelőszülőknél élőket függetlenebbnek, motiváltabbnak és érzelmileg kiegyensúlyozottabbnak tartják. A gyermekvédelem sajnos tipikusan azoknak nem nyújt utógondozást, akiknek valóban komplex szakmai támogatásra lenne szükségük.⁸⁶ Másrészt tudjuk, hogy a gyermekotthonokban élők fokozottan ki vannak téve a fiatalok bűnelkövetés kockázatának, mind áldozatként, mind elkövetőként. Számos lány érintett a kiskorúak prostitúciójában.

Ajánlások:

- Az alapszolgáltatások fejlesztésére a jövőben nagyobb hangsúlyt kellene fektetni annak érdekében, hogy a gyerekek saját családjukban nőhessenek fel. A szolgáltatások alulfinanszírozottak, a normatív támogatások szintje (ami ha nem számszerűen, de reálértéken mindenképpen csökken) épphogy elégséges a kötelező feladatok ellátására. A finanszírozást és a humán infrastruktúrát is fejleszteni kellene, rendszeres külső forrásokat kellene elérhetővé tenni az extra szolgáltatások nyújtására (mint például családi konfliktuskezelés, nyári táborok), de kezelhető adminisztratív terhekkel.
- A gyermekeket érintő emberkereskedelem és prostitúció nincs a figyelem középpontjában. Prevenációs módszereket kellene alkalmazni és programokat megvalósítani annak érdekében, hogy az állami gondoskodásból kikerülő,

⁸⁴ Rác A. (2013) EMERGING ADULTHOOD AND THE QUASI-PROFESSIONAL SYSTEM OF CHILD PROTECTION. Institute for Sociology, Centre for Social Sciences, Hungarian Academy of Sciences Budapest

⁸⁵ Rác A. (2013) Emerging adulthood and the quasi-professional system of child protection. Institute for Sociology, Centre for Social Sciences, Hungarian Academy of Sciences Budapest

⁸⁶ Rác A. (2013) Emerging adulthood and the quasi-professional system of child protection. Institute for Sociology, Centre for Social Sciences, Hungarian Academy of Sciences Budapest 67.o.

vagy nagyon szegény családokból származó gyerekek ne váljanak az emberkereskedelem vagy más bűncselekmények áldozataivá.

- Általában véve sokkal több intézményes támogatásra és mentorálásra lenne szüksége az állami gondoskodásból kikerülő fiataloknak lakáshelyzetük és foglalkoztatási problémáik megoldásához.

A legsürgetőbb beavatkozási területek:

- A szolgáltatások alulfinanszírozottak és jelentősek a területi egyenlőtlenségek a hozzáférés és rendelkezésre állás elemzett területein.
- Jelentősen növelni kellene az iskolarendszer hátrányos társadalmi helyzetet kiegyenlítő és esélyegyenlőséget biztosító lehetőségeit.

5. A gyermekszegénységgel és a társadalmi kirekesztéssel kapcsolatos kérdések az Európai Szemeszterben

Az Nemzeti Reform Program (NRP) elismeri, hogy rosszabbodott a helyzet a társadalmi kirekesztéssel és a szegénységgel kapcsolatban és kiemeli, hogy a romák és a hátrányos régiókban élők mellett a romlás leginkább a gyermekeket érinti. A foglalkoztatással illetve a gyermekgondozással kapcsolatos juttatásokat nem látja problémásnak az NRP. Az NRP a szövegben csakúgy, mint a függelékben (46-258. old.) számos a gyermekeket érintő intézkedést vázol, mint például a hátrányos helyzetű gyermekek támogatását célzó ösztöndíj programok, iskolán kívüli/délutáni programok, szakkörök, ingyenes iskolai étkezések, stb. Az említett intézkedések több területet érintenek. Ezek az intézkedések egész biztosan legalábbis átmeneti pozitív hatást gyakorolnak a program által elért célcsoportokra a gyerekeket is ideértve, de nem tudják kompenzálni más kormányzati intézkedések negatív hatásait főleg a jövedelemmel illetve az oktatással kapcsolatban. A 2012-es Nemzeti Reform Programban javasolt intézkedések közül sok kidolgozásra és bejelentésre került illetve el is indult, de ezek hatása ma még nem mérhető.

Mint az a korábbi dokumentumok alapján látható, a kormányzat a foglalkoztatottsági szint emelkedéséből és a gazdasági növekedésből kifolyólag vár javulást a társadalmi befogadással kapcsolatban, ideértve a gyermekszegénységet is, de ezek a hatások egyelőre nem érzékelhetők.

A fő politikai irányvonalak kijelölése során az aktív munkaerőpiaci eszközök tekintetében a hangsúlyt jelenleg a közmunkára és a támogatott foglalkoztatásra helyezik.⁸⁷ A járulékkedvezmények rendszere (elsősorban a Start program) a Munkavédelmi Terv keretében módosult ugyan, de még mindig igen kiemelkedő szereppel bír. Néhány további olyan lépés is bevezetésre került, melyek negatív hatást gyakorolnak a munkaerőpiac periferiáján levőkre, bár ezeket konkrétan nem említik az NRP dokumentumok. Ilyen például, hogy az átképzési programokban résztvevő munkakeresőknek fizetett bérpótló juttatás összege a közfoglalkoztatásban résztvevők jövedelméhez igazodik és nem a minimálbérhez.⁸⁸

A 2013. évi NRP-ban még mindig hangsúlyosan szerepel a munka és a családi élet összeegyeztetése főként a jobban hozzáférhető napközbeni gyermekellátási szolgáltatások és az atipikus foglalkoztatási lehetőségek támogatása által. A 2013. évi NRP-ban a jelentős regionális egyenlőtlenségeket még a korábbi évhez képest is kevésbé célozzák konkrét, átfogó intézkedések. A tömegközlekedés, főleg annak megközelíthetősége, elérhetősége és megfizethetősége, melyek a munkaerőpiaci lehetőségeket, továbbá a falvakban és vidéken élők szolgáltatásokhoz való hozzáférését is nagyban korlátozó tényezők, megemlítésre sem kerülnek az NRP-ben. A társadalmilag kirekesztettek tömegközlekedéshez való hozzáférését sem próbálják megoldani, pedig ez is fontos kérdés.

A hajléktalanok, és a hajléktalanná válás által közvetlenül fenyegetett egyre növekvő számú polgár, valamint a rossz lakhatási körülmények között tengődők

⁸⁷ Fazekas, K et al. (Szerk.): The Hungarian Labour Market 2013, Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences & National Employment Non-profit Public Company Ltd. Budapest, 2013, 282.o.

⁸⁸ Fazekas, K et al. (Szerk.): The Hungarian Labour Market 2013, Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences & National Employment Non-profit Public Company Ltd. Budapest, 2013, 278.o.

problémáira is megoldást kellene találni szociális/támogatott bérlakás projektekkel: néhány ilyen elem homályosan felsejlik az NRP-ben, de a probléma súlyosságához képest sem a rendelkezésre álló források, sem a programok léptéke illetve kidolgozottságuk sem tűnik megfelelőnek. A gyermekszegénységgel kapcsolatban nem kerülnek konkrét célok megfogalmazásra, bár a gyermekszegénység a politikai irányelveket kijelölő dokumentumokban illetve közbeszédben is fontos kérdésként jelenik meg.

A monitoring rendszerrel kapcsolatban lásd jelen jelentés 2. részét.

Bár az országspecifikus ajánlások között (3.) 2013-ban szerepelt "az adóreform hatásainak enyhítése az alacsony jövedelmű munkavállalók körében", ennek sikeres kivitelezése kérdéses (a részleteket lásd a 3. fejezetben). Bár a kormányzat a minimálbért főként azért emelte meg, hogy ezzel legalább kompenzálja a módosított adószabályok hatásait, az infláció miatt reálértéken a minimálbér mégis csökkent. Az adószabályok változásai miatt, a bruttó 216 000 forint alatti fizetések nettó összege csökkent⁸⁹ Habár bevezetésre került egy kompenzációs rendszer mely azt hivatott biztosítani, hogy 2012-ben senkinek ne csökkenjen a nettó bevétele, a közszolgák között a reálbér mégis 4,4%-kal csökkent. A magáncégek a kötelező béremelésre gyakran reagáltak alkalmazottaik létszámának csökkentésével.⁹⁰

A szegénység által közvetlenül fenyegetett főbb csoportokat pontosan beazonosítják az Európai Szemeszter keretében készített stratégiai dokumentumok. A javasolt intézkedések azonban a nem tudnak megbirkózni az érintett családok jövedelmének kérdésével, ami a romló szegénységi mutatók egyik fő eleme (és erre a kormányzat semmilyen/elégtelen lépéseket javasol). Az intézkedések vagy rövidtávúak, maximum 2-3 évre kiterjedőek, mely nem elég hosszú idő ahhoz, hogy megtörje a szegénység generációkon átívelő továbbörökítését, pl. gondoljunk a szegregált nyomornegyedekben bevezetett programokra, továbbá, mint azt korábban említettük, e programok megfelelő végrehajtása és hosszú távú fenntarthatósága a siker szempontjából kulcsfontosságú lenne. Anélkül tehát, hogy megoldást próbálnánk találni a szociális ellátások jelentős értékvesztésének kérdésére valamint a foglalkoztatottság szintjének (nem közmunka révén történő, hiszen ez nagyon alacsony jövedelmi szintet biztosít) jelentős emelésére, a szegények helyzetének további romlására lehet számítani (ami Magyarországon a gyermekeket nagymértékben érinti).

A 4. országspecifikus ajánlás utalt arra, hogy a napközbeni gyermekellátási szolgáltatások kiterjesztése kívánatos lenne, hiszen ez ösztönözné a nők munkaerőpiaci részvételét. Ezzel kapcsolatban történtek előrelépések, mint azt korábban említettük a jelen jelentésben (lásd a 4.1 részt), de további erőfeszítésekre is szükség van főleg az északi régióban (pl. Nódrád megye). A Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégiának a főbb politikai irányelvekbe való átültetése még nem teljesen valósult meg minden területen.

A 6. országspecifikus ajánlás az oktatási rendszerrel kapcsolatos, korábbi jelentések behatóbban foglalkoztak az egyes, ezzel kapcsolatos problémákkal és félelmekkel. Bár lehetséges, hogy történt pár pozitív lépés és intézkedés az országspecifikus ajánlásban leírt célok elérése érdekében, mások azonban alapvetően ellentmondanak ezeknek a céloknak. Lásd még a 4.2 részt.

⁸⁹ www.portfolio.hu/gazdasag/variaciok_berkompenzacio_megeri_eroltetni.162867.html

⁹⁰ <http://www.hrportal.hu/hr/a-berkompenzacio-ellenere-tovabb-csokkentek-a-realberek-20120730.html>

Ajánlások

- A szociális ellátások jelenlegi szintje elégtelen valamint jelentősen csökkent az elmúlt évek során. Ennek újragondolását, valamint további megszorítások bevezetésének mellőzését javasoljuk; épp ellenkezőleg, minimálisan elvárható lenne, hogy az ellátások legalábbis közelítsenek a szegénységi küszöbhez. Jelen pillanatban az alapellátás – nagyon erős munkavállalást ösztönző és ennek megtagadását szankcionáló elemekkel – a medián háztartásjövedelmi szint 60%-ának a felét sem éri el, a létminimumnak majdnem egynegyede. A szociális ellátások indexálását törvénybe kellene foglalni.
- Több százezer ember nem részesül semmilyen szociális ellátásban. Továbbá, az utolsó mentsvárként szolgáló ellátások, mint a foglalkoztatást helyettesítő támogatás szankcionálása (melynek összege az elégségestől nagyon messze áll a létminimum szintjének biztosítása szempontjából bárhogy is határozzuk meg a szegénységet) túlságosan szigorú olyan esetekben, ha például valaki a fekete gazdaságban dolgozik vagy nem vállal el egy számára felkínált munkát (ilyen esetekben az embereket évekre kizárhatják a rendszerből).
- Nincsenek a hajléktalanok illetve a lakhatás szempontjából sebezhető helyzetben levők, ideértve a szociális bérlakásokban élők, reintegrációját célzó fontos intézkedések. A lakhatási támogatásoknak a legszegényebbeket és a leginkább veszélyeztetetteket kellene elérniük. Bár a lakhatási támogatás újfajta szabályozása a megfelelő irányba tett lépésnek tekinthető, a rendszer hatékonysága tovább növelhető lenne. A szociális bérlakások kiutalásánál külön kvótát kaphatnának a hajléktalanok.

6. A megfelelő EU pénzügyi források mobilizálása

Nehéz átfogó képet kapni a beavatkozások pontos pénzügyi részleteiről illetve hatásairól. Azt azonban kijelenthetjük, hogy a társadalmi befogadással foglalkozó projekteket, amibe beletartozik a gyermekszegénység is, túlnyomórészt EU forrásból finanszírozzák. Az uniós finanszírozású programok mellett azonban léteznek helyi programok is. A fejlesztési programok mellett bevezetésre kerültek más típusú programok is pl. az oktatás területén több ösztöndíjprogram, illetve földprogramok. Az alkalmazott megközelítés a fokozatosság elvén alapul, a célzás területi; az első célpontok a legrosszabb helyzetben levő kistérségek (a kormányzat 2007-ben meghatározott hátrányos helyzetű (HH) és leghátrányosabb helyzetű (LHH) kistérségeket, ahol a társadalmi befogadási programok bevezetését meg kellett kezdeni) ami tökéletesen megfelel a fokozatos egyetemesség elvének. A célcsoport kiválasztásánál több feltétel, mint például a fogyatékoság, a három vagy több gyermek a családban vagy a területi egyenlőtlenségek is elfogadhatók, de a romák, a munkanélküliek, a hajléktalanok és a "szegények" esetében a társadalmi előítéletek miatt a célcsoportok megválasztásának ez utóbbi módja kevésbé elfogadható. Ez alapján az tűnik leghelyesebbnek, ha a leghátrányosabb helyzetű településeken (LHH) legtöbb programot általánosan hozzáférhetővé teszik.⁹¹

A Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkárság legújabb kiadványa alapján⁹² a 2012-2014-ig terjedő három éves ciklus alatt 200 milliárd forint uniós és helyi forrást fognak felhasználni az NTFS-ben megjelölt öt beavatkozási terület céljainak megvalósítására.⁹³ 2011-ben 26 200 millió forintot szántak az Államtitkárság helyi illetve az EU által finanszírozott programjaira, míg 2012-ben 38 705,4 millió forintot és további 38 474 millió forintot (szántak tervezett, de majd később bejelentésre kerülő programokra).⁹⁴ "2012-ben 188 millió forint hazai és 9,979 milliárd forint az Európai Szociális Alapból származó forrást költötték a Biztos Kezdet és az Integrált Regionális Programokra melyeknek célja a gyerekek és családjaik esélyeinek javítása a társadalmi befogadás érdekében. A hazai költségvetésből 2170,1 millió forintot fordítottak társadalmilag hátrányos helyzetű gyerekek ösztöndíjprogramjára. Törvényi előírások biztosítják, hogy az ösztöndíjban részesülők akár 50%-a roma származásúnak vallja magát. Továbbá 16 milliárd forint Európai Szociális Alapból származó és 6,83 milliárd forint hazai forrást jelöltek ki idén a társadalmi befogadás közoktatásban való elősegítését célzó és 1,4 milliárd forintot a roma diákok felsőoktatási esélyeit javító programokra."⁹⁵

Mások azt állítják, hogy „A gyerekszegénység tekintetében a projekteket leginkább az ESZA finanszírozza, csökkenő hazai források mellett”. A 1428/2012. (X. 8.)

⁹¹ Darvas Á.- Ferge Zs.: Programs to improve chances for children and how they look when applied to micro-regions. Dilemmas and lessons. Budapest, 2013. www.gyere.net/downloads/gyerekesely%20angol.pdf. 25.o.

⁹² TÜKÖR a Társadalmi felzárkózásért felelős államtitkárság munkájáról 2012. december 1. Ez a dokumentum leírja a társadalmi befogadással kapcsolatos beavatkozások koordinációjának és monitoringjának aktuális helyzetét valamint bemutatja az intézkedéseket is.

⁹³ ibid 40.o.

⁹⁴ ibid . 51-55.o.

⁹⁵ Progress report 2012. Decade of Roma Inclusion. 8.o.

számú kormányrendelet jelentősen csökkenti az EU forrásokhoz kapcsolódó hazai fizetési kötelezettségeket⁹⁶.

A NTFS (8. fejezet) azt feltételezi, hogy az Európai Szociális Alap részesedésével kapcsolatban a minimális küszöbérték 20 és 25 százalék között lesz a konvergencia régiókban és 50 százalék körül a közép-magyarországi régióban. Azt is megfogalmazza, hogy "az uniós támogatású programokban az Európai Szociális Alap által finanszírozott keretek legalább egyötödét kell majd várhatóan a társadalmi befogadás céljára fordítani. Ez azt jelenti, hogy arányaiban Magyarországon négyszer annyi forrást lehet majd erre a célra költeni, mint most." (97. o.) A 9. oldalon leírtakkal összhangban "A Stratégia rövid távú, 2014-ig szóló finanszírozási forrásait az Új Széchenyi Terv érintett operatív programjai adják. A középtávú, 2020-ig szóló pénzügyi keretek megteremtéséhez megfelelő alapot ad az, hogy a Stratégia közvetlenül szolgálja az Európa 2020 stratégiával összhangban tett magyar vállalások teljesítését, amit a 2014-2020 közötti uniós tervezési időszakban elérhető támogatások felhasználásának keretszabályai is preferálnak".

Van néhány olyan intézkedés is az Akciótervben, melyekkel kapcsolatban nem állapítható meg a pontos finanszírozási forrás, pl. olvashatunk olyan kijelentéseket, hogy "A következő években, fenntartható módon, a központi költségvetés lehetőségeinek figyelembevételével" – mely bár reális megközelítésnek tűnik, mégsem tekinthető a megvalósulás garantálásának.

Problémaforrást jelentenek a finanszírozással kapcsolatban az eltérő időkeretek: az EU fejlesztési források hétéves operatív programokra tervezettek, míg az EU 2020 stratégia és a Társadalmi Befogadási Stratégia (NSIS) tíz éves periódust ölelnek fel, míg a kormány intézkedések és akciótervek két vagy háromévesek. Az ország költségvetését mindössze egy évre tervezik.

A legfrissebb alternatív értékelés ezzel kapcsolatban a következőket állítja: " Ahogy azt a Stratégia akcióterve is felsorolja, a Stratégia megvalósításának fő forrását fejlesztéspolitikai források, azaz EU-s pénzek biztosítják. A nemzeti források a szakpolitikákat (mainstream szolgáltatásokat) finanszírozzák, többek között a közmunkaprogramokat és az integrált pedagógiai program működtetését. A Stratégia megvalósításában nevesített források stabilitása ugyanakkor nehezen előrelátható, és a jövőben is várható, hogy a fejlesztéspolitika és a szakpolitikák dinamikus alakulásából következő ellentmondásos helyzetek kedvezőtlenül fogják befolyásolni a pénzügyi tervezhetőséget. Az NTFS megvalósításának további kulcskihívása a helyi szint pénzügyi helyzete, főképp azoknak az önkormányzatoknak az esetén, amelyekre egyébként legnagyobb részt hárulna a roma társadalmi befogadási intézkedések java része. Összefoglalóan tehát a különböző forrásokból – pl. fejlesztéspolitikai vagy EU-s, illetve hazai költségvetési forrásból finanszírozott beavatkozások koherenciája többször gyenge. Ezen felül pedig annak ellenére, hogy az NTFS tételesen és átfogóan sorolja fel a romák társadalmi befogadásával kapcsolatos legnagyobb kihívásokat, a beavatkozások egyelőre csak csekély eredményeket értek el. A Stratégia első éve, valamint a következő két év az abszorpció nyomás miatt minden bizonnyal a fejlesztéspolitikai források fokozott költségének időszaka lesz, ami viszont

⁹⁶ Darvas Á.- Ferge Zs.: Programs to improve chances for children and how they look when applied to micro-regions. Dilemmas and lessons. Budapest, 2013. www.gyere.net/downloads/gyerekesely%20angol.pdf. 13.o.

kedvezőtlen környezetet teremt a komplex, idő- és kapacitásigényes nagyszabású beavatkozásoknak.”⁹⁷

Valamint egy másik értékelés a MTA GYEP Iroda korábbi vezetőitől, mellyel egyetérthetünk: „Közfinanszírozás nélkül a gyermekszegénység sem rövid, sem hosszú távon nem csökken. 2007-ben – és azóta is - a kormányzat úgy érzi, kevés, ha egyáltalán valamennyi hazai forrást tud erre a célra fordítani. ...Így az Európai Szociális Alap profiljához bármilyen módon illeszkedő célokat uniós forrásból tervezte finanszírozni (a lehető legminimálisabb hazai forrást hozzáátéve). A közjólétre és gyermekjólétre fordított erőforrások meglehetősen egyöntetű csökkentése arra utal, hogy a kormányzat valójában nem fogadta el azt a növekvő számú, többek közt nemzetközi testületek által készített szakmai elemzésekkel alátámasztott érvet, hogy az erre a célra fordított erőforrások a jövőben többszörösen térülnek majd meg, míg a támogatások elmaradása illetve csökkentése a jövőbeni kiegyensúlyozott fejlődést veszélyezteti.Az elmúlt 10-20 évben az egymással versengő projektek által megszerzett támogatási összegek mára a közpénzek elosztásának domináns módjává váltak. A Magyarország számára 2007-2013 között rendelkezésre álló uniós pénzforrások csupán 20%-át költötték tisztán szociális célokra (TÁMOP). Mindazonáltal ez is nagyon jelentős összeg, csaknem 4 milliárd euró voltAz egyik legalapvetőbb probléma az, hogy a komplex szociális programok, így például a gyermekszegénység leküzdése elleni program megvalósítási ideje évtizedekben mérhető, és nem nyomorítható be 3 éves projektidőszakokba. Bizonyos részeit meg lehet ilyen projektek formájában valósítani, de ehhez a programok tartalmának illetve a többi programelemhez való kapcsolódás időbeliségének előzetes megtervezésére is szükség van. Egy komplex programot így csak számos programelem együttes végrehajtásával lehet megvalósítani...A projektlogika miatt még a komplex programokban is a különféle beavatkozási területeknek külön-külön kell finanszírozást szerezniük, és bizonyos beavatkozási területeken ez könnyebben megy, mint másokon. További gátló tényező az, hogy bizonyos szükségletek biztosítása az ajánlattétel során elsőbbséget élvez, és ez a szegénység elleni küzdelem területén lehet, hogy nagyon eltérő. Más szóval, az oktatási, képzési programok viszonylag jó eséllyel jutnak finanszírozáshoz, míg a biztonságos ivóvízellátás biztosítása nem. ... Ritkák a jónéhány, egymással kapcsolatos célterületet integráló komplex projektek. Még ezekben az esetekben is nehéz kezelni a szinergiákat és nincsenek kidolgozott mechanizmusok az együttműködések kialakítására és finanszírozására. (A szakmaközi megbeszélések például nagyon gyümölcsözőnek bizonyultak, de az ehhez kapcsolódó utazási és egyéb költségeket a projektek nem finanszírozták. A projektek esetében elvárják, hogy azok az előre meghatározott elemeket valósítsák meg, és az ezeken kívül eső, ám alapvető problémákkal nem foglalkozhatnak. Rá kell ébrednünk arra, hogy a különféle szegénység-elleni programok kudarcát lehet, hogy pontosan ilyen problémák okozták. (Például lehet, hogy a projekt keretében eléri, hogy a gyerekek beiratkozzanak a középiskolába, de az utazási költségeket a lakóhely és az iskola között nem tervezhetik be a projektbe, mivel nem fogadják el azt szükséges elemként, vagy az elégtelen közlekedési infrastruktúrából és szolgáltatásból adódó problémákat nem tudja kezelni a projekt. Ezzel a projekt kudarcra van ítélve)... A gyerekszegénység elleni program generációkon átívelő program. A legtöbb projekt futamideje azonban 6 hónaptól 3 évig terjed. Más szóval leginkább induló tőkeként kezelhető, amely elindít egy folyamatot. És legtöbb esetben a felállított intézmények és/vagy megkezdett folyamatok további támogatás hiányában megszűnnek. Ezekről a rövid

⁹⁷ Civil Society Monitoring DECADE OF ROMA INCLUSION 2005-2015 8.o. (Magyar változatban 9.o.)

időtávon működő kezdeményezésektől csak kevés tartós eredményt lehet várni, és a fejlesztések hirtelen abbamaradása gyakran kifejezetten károsabb, mint a projekt megelőző pozitív hatásai.⁹⁸

Ajánlások:

- A 2014-20-ig terjedő időszakban az EU forrásokat arra kellene felhasználni, hogy a marginalizált közösségek egyenlő hozzáférést kapjanak a minőségi közszolgáltatásokhoz főként az oktatás, az egészségügy és a szociális szolgáltatások területén.
- Az EU-nak nyomon kellene követnie, hogy az NTFS és az EU 2020 program célkitűzései hogyan hozhatók összhangba egymással, a magyarországi tervezési keretek figyelembevételével. Létre kell, hogy jöjjön a célkitűzésekhez rendelt források kijelölése, a gyermekszegénységgel kapcsolatos kérdések előtérbe helyezése és ezeknek az Operatív Programokhoz történő hozzákapcsolása.
- Lépéseket kell tenni a helyi szinten megvalósult programok fenntarthatóbbá tétele érdekében (átfogó tervek, kapacitás növelés a lehetséges megvalósítók körében, stb.).⁹⁹

⁹⁸ Programs to improve chances for children and how they look when applied to micro-regions. Dilemmas and lessons. Budapest, 2013
<http://www.gyere.net/downloads/gyerekes%C3%A9ly%20angol.pdf> 20-24. o

⁹⁹ Civil Society Monitoring DECADE OF ROMA INCLUSION 2005-2015 11.o.

