



Európai
Bizottság



PSzakértői értékelés
a szociális védelem
és a társadalmi befoga-
dás területén

Feltételekhez kötött készpénzjuttatások és a gyermekekre gyakorolt hatásuk

ÖSSZEFOGLALÓ JELENTÉS

Magyarország, 2015. október 8–9.

Ezt a kiadványt „A foglalkoztatás és a szociális innováció európai programja »EaSI« a 2014–2020 közötti időszakra” támogatta.

A foglalkoztatás és a szociális innováció európai programja »EaSI« a 2014–2020 közötti időszakra az Európa 2020 stratégia megvalósításához való hozzájárulás érdekében közvetlenül az Európai Bizottság által irányított európai szintű finanszírozási eszköz, amely pénzügyi támogatást nyújt az Unió azon céljaihoz, hogy elősegítse a minőségi és fenntartható foglalkoztatás magas szintjét, garantálja a megfelelő és tisztességes szociális védelmet, folytassa küzdelmet a társadalmi kirekesztés és a szegénység ellen, valamint javítsa a munkakörülményeket.

További tájékoztatás: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1081&langId=hu>.

Feltételekhez kötött készpénzjuttatások és a gyermekekre gyakorolt hatásuk

MEDGYESI MÁRTON, TÁRKI
TÁRKI TÁRSADALOMKUTATÁSI INTÉZET

ÖSSZEFOGLALÓ JELENTÉS

Európai Bizottság

A Foglalkoztatás, a Szociális Ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatósága
A kézirat lezárva: 2016. január

Ezt a kiadványt az Európai Bizottság megbízásából készítette:



© Címlapkép: Európai Unió

Sem az Európai Bizottság, sem pedig a Bizottság nevében eljáró más személy nem vállal felelősséget az ebben a kiadványban szereplő bármilyen információ további felhasználásáért.

A szakértői értékelésekről további információk az alábbi webhelyeken találhatók: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1024&langId=hu>

*A Europe Direct szolgáltatás az Európai Unióval kapcsolatos kérdéseire
segít Önnek választ találni.*

Ingyenesen hívható telefonszám (*):

00 800 6 7 8 9 10 11

(*) A legtöbb hívás és a megadott információk ingyenesek (noha egyes mobiltelefon-szolgáltatókon keresztül, telefonfülkéből és hotelekből a számot csak díjfizetés ellenében lehet hívni).

Bővebb tájékoztatást az Európai Unióról az interneten talál (<http://www.europa.eu>). Katalógusadatok a kiadvány végén találhatók.

Luxembourg: Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2016

ISBN 978-92-79-54745-4

doi: 10.2767/995723

© Európai Unió, 2016

A sokszorosítás a forrás megjelölésével megengedett.

Tartalom

Vezetői összefoglaló	5
A. Európai szintű szakpolitikai összefüggés	7
B. A fogadó ország szakpolitikája vizsgálat alatt	11
C. Szakpolitikák és tapasztalatok a referenciaországokban és az érdekeltek hozzászólásai	14
D. A megbeszélésen megvitatott fő kérdések	18
E. Következtetések és levont tanulságok	21
F. A szakértői értékelés hozzájárulása az Európa 2020-hoz és a szociális beruházási csomaghoz	23
Felhasznált irodalom	25



Vezetői összefoglaló

Ahogy az EU szakpolitikai diskurzusában a szociális beruházás egyre nagyobb hangsúlyt kap, a szociálpolitikai intézkedések annál gyakrabban tartalmazznak magatartási ösztönzőket, hogy az egyéneket a megfelelőbb vagy a kívánatosabb magatartás irányába tereljék. A feltételekhez kötött készpénzjuttatások (CCT-k) a szociális beavatkozások e csoportjába tartoznak. A CCT-k olyan nem járulékalapú készpénztámogatások a címzettek számára, amelyeket akkor kapnak, ha megfelelnek bizonyos magatartási feltételeknek. Ez a szakértői értékelés olyan juttatásokkal foglalkozik, amelyek humántőkébe irányuló beruházásokkal kapcsolatos feltételeket tartalmaznak (például orvosi szűrővizsgálatokon való részvételt, iskolába járást stb.).

Az EU-tagállamok és a tagjelölt országok a humántőkébe való beruházással kapcsolatban eltérő feltételekhez kötött készpénzjuttatási programokat alkalmaznak. Az egészséggel kapcsolatos feltételek közé tartozik a rendszeres orvosi szűrővizsgálatokon és a csecsemőkori egészségügyi programokban való részvétel. Egyes programok pénzügyi ösztönzőket nyújtanak a kora gyermekkori oktatásban és gondozásban való részvételért, például az óvodába járatásért. Számos országban olyan programokat léptetnek életbe, amelyek az ellátásokat a kötelező iskoláztatásban való részvételtől teszik függővé, és sok ország CCT-programok alkalmazásával ösztönzi a kötelező utáni iskoláztatásban való részvételt.

Magyarországon több, feltételekhez kötött készpénzjuttatási programot is alkalmaznak. A *csecsemőgondozási díjat* az újszülött édesanyjának fizetik, ha igazolja a részvételét négy szülés előtti orvosi vizsgálaton. 2009 és 2015 között az óvodáztatási támogatás Magyarországon alacsony jövedelmű szülők számára nyújtott ösztönzést, hogy a gyermeküket a kötelező 5 éves kor előtt beírassák az óvodába. Magyarország a legfontosabb családtámogatási programja, az *iskoláztatási támogatás* feltételül is megszabta az iskolába járást. A fő ösztöndíjtípusú juttatás az *esélyegyenlőségi ösztöndíj*, amely havi kifizetéseket és mentorálást nyújt a hátrányos helyzetű családokból származó diákoknak.

A referenciaországokban is vannak példák a CCT-kre. Belgiumban az *iskolai segély* (*Schooltoelage*) célja, hogy az alacsony jövedelmű családoknak segítsen fedezni az iskolába járással kapcsolatos ráfordításokat. A program előírja, hogy a szülőknek vissza kell fizetniük a segélyt, ha az iskolába járási előírás nem teljesül. Bulgária a *gyermek után nyújtott támogatás* és a *minimáljövedelmek védelmét* szolgáló programok feltételeként humántőkével kapcsolatos feltételeket (kötelező védőoltások, iskolába járás) alkalmaz. Észtországban és Lettországon a gyermekek után nyújtott támogatást kiterjesztették azokra a teljes idős oktatásban részt vevő gyermekekre, akik meghaladták a szokásos jogosultság felső korhatárát.

A szakértői értékelés során több releváns kérdést vetettek fel a CCT-programok megtervezésével és végrehajtásával kapcsolatban. Mint sok szakértő hangsúlyozta, a CCT-k erősebb hatást fejthetnek ki, ha egy átfogó stratégia részeként alkalmazzák őket. A pénzügyi ösztönzők önmagukban valószínűleg nem csökkentik jelentősen a szegények hátrányait. Hatásuk növelhető, ha a magatartás változását elősegítő szociális szolgáltatásokkal kombinálják őket (esetkezelés, mentorálás).



A programtervezés másik fontos eleme a célcsoport meghatározása, különösen ha a program célja a hosszú távú egyenlőtlenségek csökkentése, és a humántőke-beruházások ösztönzése a szegények körében. A CCT tervezését a sebezhető csoportok szükségleteihez is hozzá kell igazítani, mivel az oktatási vagy egészségügyi szolgáltatásoknál ők magasabb költségekkel nézhetnek szembe.

A végrehajtás hatékonysága szintén előfeltétele a CCT-programok sikerének. A CCT-programok végrehajtása során a legfontosabb feladat a magatartási feltételeknek való megfelelés figyelemmel kísérése, és a jutalmak (vagy szankciók) tényleges alkalmazása. A magatartási feltételek betartásának értékelése végezhető akár automatikusan, adminisztratív adatok alapján, vagy egy szociális munkás mérlegelésének figyelembevételével. Ezeket a megközelítéseket gondosan ki kell egyensúlyozni, mivel mindkettőnek lehetnek előnyei és hátrányai.

Az átfogó, tényeken alapuló értékelési rendszer a jól működő CCT-programoknak ugyancsak lényegi része. CCT-intézkedések bevezetése a szociális kísérletezés egyik formájának tekinthető, melynek célja, hogy jobb beruházást érjenek el a humántőkébe a társadalom megcélzott részein. Így szilárdan a siker bizonyítékain és a kudarc okain kell alapulnia. Jelenleg a CCT-k hatásairól nincs elegendő bizonyíték, különösen a hosszú távú hatásokat és a lehetséges kedvezőtlen hatásokat illetően.



A. Európai szintű szakpolitikai összefüggés

A hagyományos jóléti államoknak a „szociális beruházási állam” vagy az „aktív jóléti politika” felé való általánosabb elmozdulása részeként a szociálpolitikai intézkedéseket egyre inkább úgy tekintik, mint amelyeknek magatartási ösztönzőket kell tartalmazniuk, hogy az egyéneket a megfelelőbb vagy a kívánatosabb viselkedés felé tereljék. A feltételekhez kötött készpénzjuttatások (CCT-k) a szociális beavatkozások e csoportjába tartoznak. A CCT-k nem járulékalapú készpénztámogatások a címzettek számára, feltéve, hogy megfelelnek bizonyos magatartási feltételeknek. A CCT-k Latin-Amerika, Afrika és Ázsia alacsony és közepes jövedelmű országaiban egyre népszerűbbek, de ezek a programok bizonyos magas jövedelmű országokban is a szociális védelmi rendszer részei. Magas jövedelmű országokban ezek a juttatások a leggyakrabban munkanélküliségi ellátásokhoz kapcsolódnak; a hozzájuk kapcsolt feltételek a juttatások címzetteinek aktív munkaerő-piaci magatartását igénylik. De egyre inkább alkalmaznak ilyen típusú szociálpolitika eszközöket gyermekes családoknál is, annak érdekében, hogy a családokat fokozottan ösztönözní tudják arra, hogy beruházzanak gyermekeik humántőkéjébe.

A gyermekekre irányuló CCT-programok fő jellemzői

A feltételekhez kötött készpénzjuttatási programok legfontosabb tervezési elemei a juttatások elérésének sajátos magatartási feltételei. Ezek általában valamilyen humántőke-felhalmozáshoz kapcsolódó magatartáson alapulnak (mint például az iskolába való beíratás és iskolába járás, részvétel az egészségügyi megelőzésben, könyvek elolvasása stb.) vagy bizonyos meghatározott eredményeken (pl. magasabb iskolai osztályba lépés vagy egy minimális pontszám elérése az oktatásban).

Az ösztönzők besorolhatók nyereségként vagy veszteségként egy alapesethez viszonyítva. Ennek megfelelően lehetséges, hogy egy jogosult személy egy adott juttatást csak akkor kaphat meg, ha egy magatartási követelményt teljesít (pozitív ösztönzés). Ellenkező esetben egy rendszeres juttatás kifizetését felfüggeszthetik vagy csökkenthetik a magatartási feltétel nemteljesítésének szankciójaként (negatív ösztönzés)¹. A magatartási feltételek teljesítésének figyelemmel kísérése a feltételekhez kötött készpénzjuttatási programokban változó gyakorisággal történik. A magatartásra és a költségre gyakorolt hatás között meg kell találni a kompromisszumot: a feltétel gyakoribb figyelemmel kísérése feltételezhetően erősebb hatást eredményez a magatartásra, de egyben költségesebb is. A negatív ösztönzőjű programok néha súlyos szankciókat vonnak maguk után, mint például a juttatások jelentős csökkentését vagy meghatározott időre való felfüggesztését. Ezek a programok néha puhább szankciókat alkalmaznak, mint például egy szociális munkással való kötelező találkozást, hogy megállapítsák az előírások be nem tartásának okait, és meghatározzák a lehetséges gyógymódokat.

¹ Az első típusra példa az olyan ösztöndíj, amely meghatározott pénzösszeget nyújt alacsony jövedelmű diákoknak, ha a kötelező oktatás után beiratkoznak valamilyen iskolába (ilyen pl. az Education Maintenance Allowance az Egyesült Királyságban), míg a juttatások második típusára példa az USA több államában alkalmazott Learnfare program, amely szankciókat alkalmaz (a jóléti kifizetések csökkentését vagy felfüggesztését), ha a jóléti támogatásban részesülő személy háztartásában élő gyermekek iskolába járása egy előírt szint alá esik.

A programok a célok kitűzésének módszerében is különböznek (rászorultság vizsgálata, rászorultság közvetett vizsgálata, földrajzi célmeghatározás), továbbá a juttatás nagyságában, gyakoriságában és címzettjében. A célmeghatározás elsősorban a támogatásoknak az alacsony jövedelmű személyekhez való csatornázását jelenti valamilyen célmeghatározási módszer alkalmazásával. Másrészt, a feltételekhez kötött készpénzjuttatási programok esetében a célmeghatározás a juttatásoknak a lakosság azon szegmenseihez való irányítását is jelentheti, ahol a juttatásokra adott válaszul nagyobb a valószínűsége a magatartás megváltozásának.

A kérdés helye az európai menetrendben

A jelen szakértői értékelés szakpolitikai összefüggése a gyermekekbe való szociális beruházás fokozott jelentősége az EU menetrendjében. Az EU2020 stratégia a tudásra és az innovációra épülő gazdasági növekedést irányoz elő, amelyet a fenntarthatóság, a magas foglalkoztatottság, valamint a társadalmi és területi kohézió jellemez. Az EU jóléti államai az idősödő lakosság és a gazdasági válságból eredő magas munkanélküliség kihívásaival néznek szembe, amelyet számos országban költségvetési megszorítások tetéznek. A gazdasági növekedés és a versenyképesség elősegítése ebben a helyzetben megköveteli a humántőkébe való beruházást, ami lerakja a jövőbeli termelékenységre és innováció alapjait. Az EU2020 célok elérésének támogatására az Európai Bizottság összeállította a szociális beruházási csomagot (Európai Bizottság, 2013a), amely elősegítheti az európai jóléti államok beruházási funkciójának megerősítését. A szociális beruházás az emberek képességeinek és adottságainak erősítésére irányuló szakpolitikákról szól, javítva részvételi lehetőségeiket a társadalomban és a munkaerőpiacon. A fő szakpolitikai területek az oktatás, a jó minőségű gyermekgondozás, az egészségügy, a képzés, az álláskereséshez nyújtott támogatás és a rehabilitáció. A szociális beruházás megközelítése hangsúlyozza a megelőzés fontosságát, amely az ellátások iránti szükséglet csökkentésével enyhítheti a jóléti államokra nehezedő nyomást.

Európai dokumentumok rámutatnak a jó minőségű koragyermekkori nevelési és gondozási (ECEC) szolgáltatások elérhetőségének mint kulcsfontosságú megelőző intézkedéseknek a fontosságára. Az ECEC szolgáltatásoknak az EU szakpolitikai menetrendjében betöltött fokozódó fontossága a számos területen érvényesülő jótékony hatásaiból ered. A korai életkorban szerzett élettapasztalatoknak a kognitív funkciókra, az oktatási teljesítményre és az életesélyekre gyakorolt döntő hatását az elmúlt évtizedekben és különböző tudományterületeken számos tanulmány bizonyította (Augustine és mtsai., 2009; Heckman, 2008). A jó minőségű gyermekgondozási intézményekbe járás a gyermekkorban központi szerepet játszhat a háztartások társadalmi-gazdasági helyzete között meglevő különbségek hatásainak enyhítésében. Ennek következtében a jó minőségű gyermekgondozási szolgáltatások nyújtása fontos eszköz lehet az oktatási, társadalmi-gazdasági és egészségügyi egyenlőtlenségek nagyságának csökkentésében, nemcsak a gyermekkorban, de később az életben is.

Az európai országok CCT-megközelítései

Az EU-tagállamok és a tagjelölt országok a humántőkébe való beruházással kapcsolatban eltérő feltételekhez kötött készpénzjuttatási programokat alkalmaznak. Az egészségügyi vonatkozású feltételek közé tartoznak a rendszeres orvosi vizsgálatok, illetve szűrések és a csecsemőkori egészségügyi programok (elsősorban kötelező védőoltások). Egyes programok



pénzügyi ösztönzőkkel támogatják a koragyermekkori oktatásban és gondozásban való részvételt, például az óvodába járást. A jutalmat a magatartástól vagy az oktatási teljesítménytől függővé tevő programok közé tartoznak a kötelező iskoláztatásra és a kötelező utáni iskoláztatási időszakokra vonatkozó programok.

Több EU-ország folyósít ösztönző kifizetéseket terhes nőknek, hogy ösztönözze a részvételt a szülés előtti és/vagy a szülés utáni egészségügyi vizsgálatokon. Olyan országokban mint Finnország és Luxemburg, az általános szülési segély feltétele a szülés előtti (és néha a szülés utáni) egészségügyi vizsgálatokon való részvétel (McQuide és mtsai., 1998). A finn *anyasági támogatás* egyösszegű (140 EUR) juttatás azon jogosult anyák számára, akik a terhesség negyedik hónapjának vége előtt orvosi vizsgálaton vettek részt. Más országok (így Ausztria és Franciaország) hasonló magatartási feltételeket alkalmaznak a rászorultság vizsgálata alapján nyújtott juttatásoknál.

Óvodai segélyek és más iskola előtti ösztönzők viszonylag ritkák az EU-országokban. Ezek a programok azzal bátorítják az óvodák és bölcsődék igénybevételét, hogy ezeket a nappali gondozási szolgáltatásokat anyagilag elérhetőbbé teszik. A belgiumi Flandriában alkalmazott *iskoláztatási támogatás* (*Schooltoelage*) egy, a rászorultság vizsgálatán alapuló juttatás, amely segíti a családokat abban, hogy fedezni tudják az iskoláztatással kapcsolatos kiadásokat. Ez a program az óvodás korú gyermekekre terjed ki, és az adott tanévben 90 EUR-t folyósít a jogosult szegény és közepes jövedelmű családok számára. Ha a programnak az iskolába járással kapcsolatos követelményei nem teljesülnek, akkor a háztartással szemben szankciót alkalmaznak, ami a juttatás visszavonásához vezethet. Egy másik példa az óvodáztatási támogatás Magyarországon, amely az alacsony jövedelmű szülők számára nyújt ösztönzést, hogy a gyermeküket a kötelező 5 éves kor előtt beírassák az óvodába.

A feltételekhez kötött készpénzjuttatási programok legáltalánosabb követelményei az iskoláztatással kapcsolatos kritériumok. Egyesek az iskolába járási magatartással kapcsolatos feltételeket vagy a kötelező iskolába járó gyermekek oktatási eredményeivel kapcsolatos feltételeket tartalmaznak. A kötelező iskoláztatásnál sok feltételhez kötött készpénzjuttatás negatív ösztönzőket alkalmaz, ahol ha a címzettek nem felelnek meg a követelményeknek, akkor a juttatásokat csökkentik vagy visszavonják. Több kelet-európai országban a gyermekek után nyújtott támogatás feltétele az iskolába járás. A *gyermekek után nyújtott támogatást* például Bulgáriában automatikusan visszavonják az azt a hónapot követő hónapra, amelyben a gyermek több mint öt napon át igazolatlanul hiányzik az iskolából. Hasonló programok működnek Szlovákiában, Romániában és Magyarországon is.

A magatartási feltételekhez kötött, kötelező utáni iskoláztatással kapcsolatos támogatási és ösztöndíjprogramok elterjedtek a fejlett világban. A kötelező utáni iskoláztatás fejében folyósított, feltételekhez kötött készpénzjuttatás igen általános formája a családi készpénzellátások iránti jogosultság kiterjesztése olyan teljes idejű oktatásban részt vevő gyermekek számára, akik a normál jogosultság felső korhatára fölött vannak. A jogosultság e kiterjesztése lényegében egy feltételekhez kötött készpénzjuttatás, pozitív ösztönzéssel a kötelező utáni iskoláztatásba való beíratásra. A kiterjesztett életkorra vonatkozó és meghatározott jövedelemhatárt el nem érő családoknak készpénzjuttatást nyújtó EU- és OECD-országok közé tartozik Ausztrália, Bulgária, a Cseh Köztársaság, Lengyelország, Málta, Portugália és Szlovénia (OECD 2011b). A gyermekek után nyújtott általános támogatásnál korkiterjesztést alkalmazó országok például Ausztria, Németország, Belgium, Luxemburg,

az Egyesült Királyság, Írország, Svédország, Görögország, Észtország, Lettország, Szlovákia és Magyarország. Egyes országok ösztöndíjprogramokat alkalmaznak a kötelező utáni oktatásban részt vevő, hátrányos helyzetű családokban élő diákok számára. Angliában ilyen program a *16 to 19 Bursary Fund*, amely a 16–19 éves fiatalokat arra ösztönzi, hogy az iskolakötelezettség befejezése után tovább járjanak iskolába.



B. A fogadó ország szakpolitikája vizsgálat alatt

A magyarországi szociális és szakpolitikai összefüggések

Magyarországon a szegénységi kockázati ráta (14,3%) valamivel az EU-átlag (16,6%) alatt van. De a szegénységi ráta a gyermekeknél sokkal magasabb (23,2%), mint a teljes lakosság körében. A korai iskolaelhagyók aránya 2014-ben 11,4% volt, ami közel van az EU-átlaghoz, de magasabb a 10%-os célkitűzésnél. Az egészségügyi és oktatási szolgáltatások igénybevételénél is bizonyíték van társadalmi egyenlőtlenségekre. Bár az alapfokú iskola elvégzése csaknem teljes körű, lényeges különbségek vannak az iskolaválasztás és a középfokú iskolákból való lemorzsolódás tekintetében. A hátrányos helyzetű családok gyermekei nagyobb valószínűséggel választják a szakképzést, és sokkal inkább érinti őket a középfokú oktatásból való lemorzsolódás. Ezek a különbségek a kínálati oldallal (a szolgáltatások elérhetőségének és minőségének egyenlőtlensége) és a keresleti oldallal kapcsolatos tényezők kombinációjából erednek.

Magyarország családpolitikai rendszerét a viszonylag nagyvonalú készpénzjuttatások jellemzik. E juttatások célja a családok hozzásegítése ahhoz, hogy megbirkózzanak az ellátás és az iskoláztatás költségeivel, és ezáltal elérjék a termékenység emelkedését. A két fő eszköz a családi pótlék és a családi adókedvezmény. A családi pótlék egy általános juttatás, amely a gyermek középfokú oktatásának befejezéséig jár, és kétgyermekes családok esetében gyermekenként havi 13 300 Ft-ot (kb. 42 EUR) tesz ki. A családi adókedvezmény levonható a személyi jövedelemadó összegéből és a társadalombiztosítási hozzájárulásokból. Az összeg erősen függ a gyermekek számától (két gyermek esetében havi 20 000 HUF [kb. 64 EUR], három gyermek esetében havi 99 000 HUF [kb. 320 EUR]). Az anyasági ellátások közül a csecsemőgondozási díj és a gyermekgondozási segély korábbi munkaviszonyon (vagy társadalombiztosításon) alapul. A gyermekgondozási segély egy általános ellátás, amely a gyermek 3 éves koráig jár, de létezik egy speciális ellátás (*gyermeknevelési támogatás*) olyan három- vagy többgyermekes családok számára, ahol a legfiatalabb gyermek 3 és 8 év között van.

A 3–5 éves gyermekeknek az iskola előtti oktatásban való részvétele viszonylag magas Magyarországon (2013-ban 88%, magasabb, mint az OECD-átlag). Hogy a szolgáltatás igénybevételét a hátrányos helyzetű családok körében is növelje, a kormány 2015 szeptemberétől a kötelező óvodai korhatárt 5-ről 3 évre csökkentette. A 0–2 évesek formális gyermekgondozásban vagy iskola előtti ellátásban való részvételi aránya alacsony (2013-ban 16%), jóval elmaradva az OECD-átlagtól (33%). A kormány jelenleg erőforrásokat fordít a gyermekek nappali ellátásához szükséges kapacitások növelésére, és döntött a gyermekek ingyenes vagy támogatott étkeztetésének kiterjesztéséről (a költségvetési források 2010 és 2015 között megduplázódtak), továbbá a tankönyvek ingyenességéről az iskolákban.

További fontos szolgáltatások a *Biztos Kezdet Gyerekházak* és a „*TANODA*” programok. A Biztos Kezdet Gyerekházak célja, hogy korán felismerjék a gyermekek lehetséges fejlődési problémáit, elősegítsék az integrációt az óvodában és az iskolában, és fejlesszék a szülői kompetenciát. A „*TANODA*” egy hátrányokat ellensúlyozó, tanterven kívüli átfogó fejlesztési programot jelent: fejleszti az önálló tanuláshoz szükséges képességeket, a személyiséget,

pályaválasztási tanácsadást nyújt, kirándulásokat szervez, helyszínek meglátogatását teszi lehetővé, és olyan programokat kínál, amelyek ellensúlyozzák a szociális hátrányokat.

A magyarországi CCT-programok ismertetése

Magyarországon több, feltételekhez kötött készpénzjuttatási programot is alkalmaznak. A gyermekek humántőkéjébe való beruházást bátorító CCT-programok közé tartoznak az egészséggel kapcsolatos feltételek, valamint az iskola előtti, a kötelező és a kötelező utáni oktatással kapcsolatos feltételek. A legfontosabb, egészséggel kapcsolatos követelményt előíró készpénzjuttatás az *anyasági támogatás*. A magyarországi *anyasági támogatást* (amelynek összege mintegy 222 EUR) közvetlenül az anyának fizetik a szüléstől számított 180 napon belül. A támogatás feltétele legalább négy, szülés előtti vizsgálaton való részvétel.

2009 és 2015 között az óvodáztatási támogatás Magyarországon az alacsony jövedelmű szülők számára nyújtott ösztönzést, hogy a gyermeküket a kötelező 5 éves kor előtt beírassák az óvodába. További feltétel volt, hogy maguk a szülők nem rendelkezhetek középiskolai végzettséggel. A családok a beiratkozáskor 20 000 HUF (kb. 64 EUR) összegű támogatást kaptak, és további 10 000 HUF-t (kb. 32 EUR-t) minden további félév elején, ha a gyermek rendszeresen járt az óvodába. Ezt a juttatást megszüntették, amikor az óvodába járás kötelező kezdő életkorát 2015 szeptemberétől 3 évre csökkentették.

Magyarország 2010-ben feltételekhez kötöttséget vezetett be a legfontosabb családtámogatási programjában, az *iskoláztatási támogatásban*. A program értelmében a juttatást felfüggesztik, ha a tanuló nem tesz eleget az iskolába járás követelményének. Ha egy hónapban a tanuló megfelelő igazolás nélkül 10 órát hiányzik az iskolából, akkor a helyi település figyelmezteti a családot; 50 óra igazolatlan hiányzás után a gyermeket a helyi hatóságok felügyelete alá helyezik. Mindaddig, amíg a gyermek a gyermekvédelem felügyelete alatt van, a készpénzjuttatást felfüggesztik, és az ellátást egy szociális munkás szigorú felügyelete alatt, természetben adják ki.

A fő ösztöndíjtípusú juttatás az Útravaló-MACIKA ösztöndíj, amely havi kifizetéseket és mentorálást nyújt a hátrányos helyzetű családokból származó tanulóknak. Ez a program mentorálást és ösztöndíjat kínál a tanulóknak, továbbá ösztöndíjat vagy tandíjellátásokat a többszörösen hátrányos helyzetű tanulóknak. 2013 ősze óta az ösztöndíj-támogatás összege az előző évi tanulási eredményektől függ, elismerve a tanuló teljesítményét.

Az érettségire készülő tanulók számára folyósított havi kifizetések 27 és 50 EUR között mozognak, az előző tanév tanulmányi átlagától függően. A szakképzésben részt vevő tanulók havonta 23–42 EUR-t kapnak, ugyancsak a tanulmányi átlagtól függően. A részt vevő tanulókat mentoráló tanárok is kapnak havi kifizetést, amely részben a tanuló jó iskolai eredményétől függ. A 2012/2013-as tanévben mintegy 17 700 tanuló vett részt a programban. A program négy alprogramra oszlik. Az egyik alprogram célja a tanulók felkészítése az érettségit adó középiskolai oktatásra („Út a középiskolába”). A középiskolai tanulóknak szóló alprogram ahhoz segíti hozzá őket, hogy sikeresen végezzék el a középiskolát I („Út az érettségihez” alprogram) vagy a szakiskolát („Út a szakmaválasztáshoz” alprogram). Az „Út a diplomához” alprogram célja a többszörösen hátrányos helyzetű tanulók esélyegyenlőségének javítása a felsőoktatásban, valamint felsőoktatási tanulmányaik megkezdésének támogatása.



A magyarországi CCT-programok hatásai

A CCT-programoknak a humántőke-felhalmozásra gyakorolt hatásáról sajnos kevés a számszerű adat. Az egyetlen mennyiségi (nem kísérleti jellegű) vizsgálat az óvodáztatási támogatás hatását elemzi.

Kertesi és Kézdi (2014) e program kvázi-kísérleti hatásértékelését végezték el. Egy összesítő elemzésben hasonlították össze a reform előtti és a reform utáni óvodába járási arányokat a kezelési és kontrollcsoportokban. Bár az óvodába járási programot országsszerte 2009-ben indították el, voltak olyan körzetek, ahol senki sem kért ilyen támogatást, és ezek szolgálhattak nem kísérleti kontrollcsoportként. A kutatók eredményei szerint a gyermekek hatodát írtatták be újonnan a program keretében a pénzügyi ösztönző következményeként. A támogatott gyermekek maradék öthatodát 3–4 éves korban akkor is beírtatták volna az óvodába, ha a program nem létezett volna. A program hatását azok az eredmények is bizonyították, amelyek szerint az óvodába járás leginkább éppen azokban a körzetekben nőtt a legjobban, ahol az óvodáztatási támogatás igénybevétele a legmagasabb volt.

Az *iskoláztatási támogatás* esetében nincs mennyiségi bizonyíték az iskolába járást előíró feltétel hatásáról. Egy vizsgálat a program hatásainak elemzésére vegyes módszert (iskolai felmérés, interjúk) alkalmazott (Tárki-Tudok, 2011). Az iskolaigazgatók körében végzett felmérésben a válaszadók 25–38%-a a krónikus hiányzók (több mint 50 igazolatlan mulasztás) csökkenéséről számolt be az iskolába járást előíró feltétel bevezetése után, míg az iskolák 12–16%-a növekedést jelentett. A válaszadók egynegyede, akik a hiányzások csökkenését jelentették, ezt a feltételhez kötött készpénzjuttatás hatásának tulajdonította.

A vizsgálat szerint az iskolába járást előíró feltétel jótékony hatást fejtett ki azzal, hogy minden résztvevőt mozgósított a folyamatban. Mivel az iskolakerüléshez formális szankció kapcsolódik, az iskoláknak jobban oda kell figyelniük a hiányzásokra, és jelenteniük kell/lépéseket kell tenniük, ha egy tanuló eléri az igazolatlan hiányzások meghatározott számát. Másrészt az iskolarendszer jelentős iskolakerülés által érintett szegmenseiben (Észak-Magyarország, szakközépiskolák) ez nem elegendő a probléma megoldására: összetettebb megközelítések lennének szükségesek, ahol az iskolák személyre szabott pedagógiai módszereket alkalmazhatnának, hogy az iskolákban tartsák azokat a gyermekeket, akiket a lemorzsolódás veszélye fenyeget (Tárki-Tudok 2011).

C. Szakpolitikák és tapasztalatok a referenciaországokban és az érdekeltek hozzászólásai

Belgium az elmúlt 70 év alatt a szociális védelem átfogó és jól teljesítő rendszerét fejlesztette ki. A 90-es évek vége óta az EU szakpolitikák összefüggésében is fokozódó hangsúlyt fektettek az aktivizálásra, ami a passzív jóléti államból az aktív jóléti állam felé történő átmenetként összegezhető.

Belgiumban kevés példa van a feltételekhez kötött készpénzjuttatásokra. Az *iskoláztatási támogatás* (*Schooltoelage*) célja Belgiumban, hogy az alacsony jövedelmű családokat hozzásegítse az iskoláztatással kapcsolatos költségek fedezéséhez, és így arra számítanak, hogy a támogatás hozzájárulhat a hiányzások és a korai iskolaelhagyás megakadályozásához. A magatartási feltétel előírja, hogy ha a gyermek évente több mint 30 fél napon át vagy két egymást követő évben 15 egymást követő napon hiányzik az iskolából, akkor a szülőknek az előző évi teljes támogatást vissza kell fizetniük.

Egy másik példa a CCT-re a tanulók szociális támogatásra való jogosultságának kiterjesztése. 2004-ben módosultak a szövetségi törvények, és a 18–25 éves, teljes idős oktatásban részt vevő igénylők jelenleg jogosultak szociális támogatásra, és mentesülnek az aktivizálási kötelezettségek alól. A tanulónak bizonyítania kell, hogy rendszeresen jár iskolába, de a kielégítő eredmények megléte nem feltétel.

14

A feltételekhez kötött készpénzjuttatások egy sokféle intézkedésből álló megközelítés részei, amelyek a megelőzéstől a korrigálóig, valamint az ösztönzőtől/támogatótól a visszatartóig terjedhetnek. Például az *iskoláztatási támogatáshoz* a szociális munkások és a tanulói segítőközpontok adnak további támogatást (Cantillon és Van Lancker, 2011).

Bulgária mind a *gyermekek után nyújtott támogatásban*, mind a *minimáljövedelem-védelmi programjában* alkalmaz humántőkével kapcsolatos feltételeket. A kormány gyermekellátási programjában 2002-ben vezette be a feltételt. A (20 éven aluli) gyermekes családok gyermekeként 35 BGN (18 EUR) támogatásra jogosultak, ha a havi jövedelem nem éri el a 350 BGN-t (180 EUR-t), és a család eleget tesz a magatartási feltételeknek. A feltételek közé tartozik a kapott kötelező védőoltások és szűrések igazolása, a 4–6 éves gyermekek kötelező óvodába járatása, a kötelező iskolai beíratás és a 6–20 éves korúak rendszeres iskolába járása. Az ellátásokat csak akkor fizetik ki, ha az iskolák igazolják a beíratást és a rendszeres iskolába járást; nemteljesítés esetén az ellátásokat automatikusan megvonják.

Bulgáriában a minimális jövedelmen alapuló ellátás összegét csökkentik, ha a család nem tesz eleget az iskoláztatási és egészségügyi vonatkozású feltételeknek. A 7–16 éves gyermekek esetében az ellátást a garantált minimális jövedelem (GMI) 91%-áról 30%-ára csökkentik, ha a tanuló egy hónap alatt öt vagy több igazolatlan hiányzást gyűjt össze, és a GMI 20%-ára, ha egyáltalán nem jár iskolába.

Horvátországban a családok és a gyermekek valamennyi szociális juttatása a családok minimális jövedelmére vonatkozó számításoktól függ, és a juttatások feltétele, hogy a



szülők állásban legyenek, vagy munkát keressenek, és a gyermekek iskolába járjanak. Az e pénzügyi juttatásban részesülő családok az iskola előtti intézményeket díjmentesen használhatják, és a gyermekeik ingyen kapnak étkezést az iskolában.

Az oktatási támogatások a főiskolai kollégiumi szállás és a tankönyvek kifizetésére terjednek ki. A fogyatékkal élő gyermekek közlekedési kiadásait megtérítik. A jóléti intézményekben az oda járó gyermekek részére támogatást fizetnek. Miután a gyermek eléri a 15 éves életkort, és nem jár iskolába, a szülők elvesztik ezt a juttatást; a jelenlétet évente ellenőrzik. Ha egy 15 éven felüli gyermek kikerül az iskolából és munkanélküli, akkor munkanélküliségi segélyben részesül, feltéve, hogy regisztrálták a foglalkoztatási szolgálatnál.

Észtországban a szociális juttatások főleg általános ellátások, és gyermekeknek szóló, feltételekhez kötött készpénzjuttatásokra csak kevés példa van. A gyermekek után nyújtott támogatás iránti jogosultságot kiterjesztették azokra a teljes idős oktatásban részt vevő gyermekekre, akik meghaladták a szokásos jogosultság felső korhatárát. A gyermekek után nyújtott támogatást havonta fizetik a gyermek születésétől 16 éves koráig. Amennyiben azonban a gyermek alapfokú iskolába, középiskolába vagy szakiskolába jár, akkor a támogatást 19 éves koráig fizetik.

A CCT másik példája a kis jövedelmű családokból származó tanulók tanulmányi támogatása. Ez a támogatást a tanuló eredményeitől függ. A tanulmányi támogatás alap- és speciális támogatásra oszlik. Az alaptámogatást a tanuló tanulmányi eredményei alapján fizetik, azzal a feltétellel, hogy a tanuló nem lépte túl a tantervben előírt rendes tanulmányi időt.

Nincs publikált bizonyíték arra, hogy ezek a juttatások költséghatékony módon kezelnék a gyermekekbe való beruházást. A feltételekhez kötött készpénzjuttatások megvalósítása szükségessé tenné a szülők magatartásának figyelemmel kísérését, de ez túl költséges tevékenység lenne a helyi önkormányzatok számára. Az észtországi helyi önkormányzatok lehetőségei jelentős eltéréseket mutatnak, ami megakadályozhatja átfogóbb ellátási programok megvalósítását.

Lettországban a szociális védelmi rendszerben ritkán alkalmaznak CCT-eket. Ennek példái közé tartozik a *gyermekek után nyújtott támogatás* (állami családi támogatás) kiterjesztése azokra a gyermekekre, akik a teljes idős oktatásban maradnak. A gyermekek után nyújtott támogatást a családok kapják a gyermek 15 éves koráig, de e korhatár fölött is kapják, ha a gyermek teljes időben tanul. A család minden gyermek után havi 11 EUR-t kap. A gyermekek után nyújtott támogatást iskolakerülés esetén nem vonják vissza. Ha a gyermek hiányzik az iskolából, a szociális szolgálatok és a gyermekvédelmi intézmények találkoznak a szülőkkel és más érdekelttel, hogy megoldást találjanak. Az anyasági támogatásnak van egy feltételekhez kötött eleme; a nők akkor kaphatják, ha terhességük 12. hetétől orvosi felügyeletnek vetik alá magukat.

A lett kormány önmagában nem ellenzi a CCT szélesebb körű bevezetését. Jelenleg azonban a fő hangsúly egy olyan cselekvési terv kidolgozásán van, amely módosítja a jogszabályokat, és egységes referenciapontot kínál a minimális jövedelmi szintek kiszámításához. 2018-ban változásokat vezetnek be, hogy az embereket további intézkedésekkel motiválják az egészség és az oktatás területén.

Az Európai Unióban Található Családi Szervezetek Szövetsége (**COFACE**) hangsúlyozta annak fontosságát, hogy a CCT-k kontextusában foglalkozzanak a sebezhető csoportok (pl. vidéki családok, fogyatékkal élők/migránsok/nagycsaládok stb.) speciális igényeivel. Például az iskolák és egészségügyi intézmények megközelítésének magasabb költsége a vidéki családok számára megnehezíti, hogy megfeleljenek a CCT-programok magatartási feltételeinek. A COFACE azt javasolja, hogy a CCT-eket úgy dolgozzák ki, hogy azok lehetővé tegyék a közösségi támogatást, hozzásegítve a vidéki családokat a feltételek teljesítéséhez. A szervezet ezenkívül hangsúlyozta, hogy minden releváns érdekeltet, például az iskolákat/jóléti szervezeteket/kórházakat be kell vonni abba, hogy támogassák a szülőket a CCT-khez kapcsolódó feltételek teljesítésében. Egy másik szempont, hogy egyszerű módokat biztosítanak a kifizetések kedvezményezettekhez való eljuttatásához szokatlan körülmények esetén – pl. két családfős családnál. Végül, egyes COFACE tagszervezetek a CCT-eket pozitívnak tekintik, és támogatni akarják azokat a kormányokat, amelyek be akarják őket vezetni. A COFACE megfelelő bizottságok létrehozásával nyújt majd támogatás ahhoz, hogy javítsák a családtámogatási programjukat.

A **Eurochild** aggódik amiatt, hogy a juttatásokat egyre inkább feltételekhez kötik, és konkrét eredményeket várnak el értük az oktatásban vagy a munkaerőpiacon. A családi ellátások iránti jogosultságnak a család és a gyermekek szükségletein kell alapulnia, nem pedig a munkaerőpiac vagy az oktatási rendszer szükségletein. A képességfejlesztésre irányuló ösztönzések ne legyenek büntetőek, és ne marginalizálják azokat a családokat, amelyek nem felelnek meg, még inkább a társadalmi és gazdasági kirekesztettségbe taszítva őket. A pénzügyi ösztönzők biztosításának el kell kerülnie a szülők megbélyegzését vagy hátrányos megkülönböztetését. Iskolai beíratási és iskolába járási ösztönzőket csak akkor szabad alkalmazni, ha a kínálati oldal problémáit megoldották.

16

Vannak példák sikeres CCT-programokra, mint például a „*Minden gyermeket az óvodába*” program Romániában, amely készpénzösztönzőket (élelmiszerjegyeket) kínál az alacsony jövedelmű családoknak a gyermekek rendszeres óvodába járásáért. Ebben az esetben a program járulékos készpénzösztönzőket kínál, ahelyett, hogy családokat a jövedelemtámogatás visszavonásával fenyegetné. Ráadásul, az e programhoz tartozó készpénzösztönzőket más szolgáltatások egészítik ki, mint például szülői tanácsadás stb. Általánosságban a készpénzösztönzők alkalmazása nem elégséges az alacsony jövedelmű családok gyermekeinek képességfejlesztéséhez. A jövedelmi szegéllyel való szembeszállásnak és a szolgáltatásokhoz való hozzáférés biztosításának egy átfogó szakpolitikai válasz részének kell lennie. Biztosítani kell, hogy a családoknak elég pénzük legyen, hogy megbirkózhassanak azokkal a nehézségekkel, amelyek a CCT-k visszavonása miatt jelentkezhetnek.

A szülőket arra kell ösztönözni, hogy aktív partnerek legyenek a szegénység felszámolásában, nem pedig a felelőtlen magatartásért elszenvedett szankciók tárgyává kell őket tenni. Támogatásra és információra van szükségük, amelyek megadják számukra a lehetőséget arra, hogy véghezvigyék a változásokat, és javítsák a jólétüket. Míg a családok és a gyermekek ösztönzése arra, hogy vállaljanak kötelezettségeket, és javítsák az eredményeket, egy pozitív cél, bizonyítékokra van szükség, amelyek kimutatják, hogy ezek elérésére a pénzügyi elemek a legalkalmasabbak.

A CCT-k csak egy átfogó, jól megtervezett és gondosan figyelemmel kísért stratégia részeként lehetnek hatékonyak. Mostanáig hiányoznak a rendszeres adatok a CCT-knek a



gyermekek jólétére gyakorolt hatásairól, ami aláhúzza a hatások figyelemmel kísérésének szükségességét. Az oktatási és egészségügyi szolgáltatások kínálati oldalát is meg kell vizsgálni, és biztosítani kell, hogy ezek mindenki számára elérhetőek legyenek. A kötelező oktatásban a kínálati oldali beavatkozásokat előnyben kell részesíteni a CCT-kkel szemben. Az alacsony minőségű oktatási intézményekben való részvétel ösztönzése több kárt okoz, mint hasznot. A szolgáltatásoknak elégséges mennyiségben kell rendelkezésre állniuk ahhoz, hogy eleget tudjanak tenni a megnövekedett keresletnek, és a nyújtott szolgáltatások minőségének is javulnia kell.

D. A megbeszélésen megvitatott fő kérdések

A szakértői értékelés során több kérdés merült fel, így a CCT-k sokfélesége, annak szükségessége, hogy a pénzügyi ösztönzőket átfogó stratégiába ágyazzák be (elősegítve ezzel a humántőkébe való beruházást), a megfelelőség figyelemmel kísérésének megvalósítása, a hatásértékelés szükségessége, és a CCT-k elfogadottsága a jóléti államok különböző európai modelljeiben.

A CCT-k sokfélesége

A CCT-keket nem járulékalapú készpénzjuttatásoknak tekintették, amelyek egy olyan magatartási feltételtől függenek, amely összefügg az egészségügy vagy az oktatás igénybevételével, illetve a humántőke-felhalmozáshoz kapcsolódó egyéb szolgáltatásokkal. A vita során hangsúlyozták, hogy figyelembe kell venni, hogy még a CCT-k e korlátozott definícióján belül is sokfélék a programok. Vannak olyan programok, amelyek pozitív ösztönzőket alkalmaznak, míg mások negatív ösztönzőkkel (szankciókkal) operálnak, amelyeket a nem teljesítő családokkal szemben alkalmaznak. Egyes programok szolgáltatások igénybe vételéhez kapcsolódó feltételeket tartalmaznak, míg mások humántőkével kapcsolatos konkrét eredményekhez kapcsolódnak (például egy képesítés megszerzése). Egyes CCT-keket bevezetnek, egy előzőleg feltétel nélküli juttatást feltételekhez kötött juttatássá alakítva át, és vannak olyan programok, amelyeket kiegészítő állami forrásokból finanszíroznak. Egyes programok szankciókat alkalmaznak, mint például a juttatás visszavonását, míg mások puhább szankciókkal operálnak. Egyes programok alacsony jövedelmű családokat céloznak meg, mások nem stb. A magatartási hatások és a társadalomban kialakuló kép a CCT-k különböző típusainál eléggé eltérőek lehetnek. Ezért a pozitív vagy negatív hatások értékelésénél meg kell határozni a CCT pontos típusát.

18

Pénzügyi ösztönzők átfogóbb megközelítések részeként

A szakértői értékelésen hangsúlyozták, hogy a CCT-knek a humántőkébe való beruházás növelésének átfogóbb stratégiájába kell illeszkedniük. Ezen álláspont szerint a pénzügyi ösztönzőket ki kell egészíteni más olyan intézkedésekkel, amelyek támogatják a gyermekekbe irányuló humántőke-beruházást, és nemteljesítés esetében segítséget nyújtanak a családoknak a probléma megoldásához.

A szakértői értékelés résztvevői összehasonlították az egyes országok ezzel kapcsolatos gyakorlatait. A bulgáriai *gyermekek után nyújtott támogatás* esetében például kevés támogató intézkedés van, és több a szülőket érintő szankció. A Szociális Támogatásokkal Foglalkozó Ügynökség nyilvántartja a hiányzásokra és a szankciókra vonatkozó információkat, és a juttatásokat automatikusan beszüntetik abban a hónapban, amelyben a gyermek több mint öt igazolatlan hiányzást gyűjtött össze; de ez a következő hónapban visszaállítható. Minden évben 4000–5000 család ellátását függesztik fel. A bulgáriai iskolák két műszakban működnek, és a tanároknak nincs kapacitásuk arra, hogy javítsák a családok és az iskola kapcsolatát. A családok nem kormányzati szervezetek útján kapnak támogatást.

Magyarországon a támogatási intézkedések az iskolás korú gyermekek *iskoláztatási támogatásának* is részei, amelyet az iskolába járáshoz kötnek. Tíz iskolai hiányzás után



figyelmeztetik a szülőket, és felveszik a kapcsolatot a családsegítő szolgálattal. Ha a gyermek 50 órától hiányzik, felfüggesztik a támogatást. Amennyiben azonban a következő három hónapban csak öt hiányzás gyűlik össze, akkor a támogatást visszaállítják, és a felek együttműködnek, hogy ne legyen több hiányzás. Ez a megközelítés nem csak a szankciókról, hanem a család segítéséről is szól.

Megfelelőség – a szociális munkások mérlegelése az adminisztratív folyamatokkal szemben

Egy CCT-program bevezetése alapvető megvalósítási kérdést vet fel. A magatartási feltételek betartása értékelhető akár automatikusan, adminisztratív adatok alapján, akár egy szociális munkás mérlegelésének figyelembevételével. Az adminisztratív adatokra vagy a szociális munkás mérlegelésére való túlzott támaszkodás egyaránt problémákat vethet fel. Az adminisztratív adatokra való túlzott támaszkodás a folyamatot teljesen érzéketlenné teszi a családok konkrét körülményei és aziránt, hogy miért nem tartották be a magatartási feltételeket. Másrészt a szociális munkás túlságosan tág mérlegelési szabadsága egyenlőtlenségeket okozhat, ami ugyancsak problémákat vet fel. Ezzel kapcsolatban érdekes lenne tudni, hogy a szociális munkások mérlegelési gyakorlatában van-e szisztematikus elem, vagyis hogy a hátrányos megkülönböztetés érint-e egy meghatározott társadalmi csoportot.

A hatásvizsgálat fontossága

A résztvevők egyetértettek abban, hogy a CCT-k hatásaival kapcsolatban súlyos ismerethiány van. Empirikus bizonyítékok hiányában a politikusoknak a feltételekhez kötöttség növelése melletti és elleni érvei sokszor a CCT-k szubjektív megítélésére támaszkodnak. A latin-amerikai országokkal ellentétben, ahol a program hatásainak értékelése a legtöbb CCT része volt (lásd Fiszbein és Schady, 2009), az európai országokban ritkán értékelték a programokat. A kutatási eredményekből különösen a hosszú távú hatások, a lehetséges negatív hatások és azok a mechanizmusok hiányoznak, amelyekkel a CCT-k kihatnak a magatartásra.

A kutatás – ahol létezik – legtöbbször a rövid távú hatásokra koncentrál (mint például az újrabeiratkozás), de nem vizsgálja a hosszú távú hatásokat, például a humántőke javítását. A lehetséges negatív hatásokról (alacsony elfogadottság, megbélyegzés, belső motiválás kiszorítása) szóló empirikus információ ugyancsak ritka. A CCT-programok működésével ugyancsak keveset foglalkoznak. Mely programelem hozza létre a megfigyelt eredményeket? Szükséges-e a magatartási feltétel, vagy feltételekhez nem kötött juttatások hasonló eredményeket hoznának? Annak, hogy szükség van-e pénzügyi elemre az emberek ösztönzéséhez, megbízható bizonyítékokon kell alapulnia. Elképzelhető, hogy sok embernek egyszerűen csak megfelelő kiegészítő támogatásra és tájékoztatásra van szüksége a humántőkébe való beruházás növeléséhez; lehetséges, hogy pénzügyi ösztönzők nem is szükségesek. Másrészt vannak példák olyan vizsgálatokra, amelyek pénzügyi ösztönzők pozitív hatását mutatják ki (például a terhes anyáknak a dohányzásról való leszoktatására irányuló pénzügyi ösztönzőkkel kapcsolatos kísérletek Glasgowban).

CCT-k Európa különböző jóléti rendszereiben

A kelet-európai országokban a leggyakrabban az oktatásban, a gyermekek egészségével kapcsolatban és a szülői gondoskodás területén alkalmazzák a CCT-ket, amelyek a nyugat- és észak-európai országokban kevésbé tűnnek népszerűnek. Ennek egy lehetséges oka, amelyet a vitában felvetettek, a paternalisztikus politikák elleni hangulat az észak- és nyugat-európai országokban. Ezek a jóléti államok azonban más paternalisztikus programokat alkalmaznak, mint például a kötelező egészség-/nyugdíjbiztosítást vagy a kötelező alapfokú oktatást. A vita során felvetett másik ok, hogy a CCT-k eltérő elfogadása a szegénység különböző megközelítéseiből eredhet ezekben a régiókban. Ez indokolhatja, hogy az egyéni felelősséget hangsúlyozó megközelítéseket (mint a CCT-k) miért fogadják el inkább a kelet-európai országokban.

A kérdés megoldatlan maradt, mivel az észak- és nyugat-európai országokban mindkét érvelés általános ellenállásra utalna a magatartási feltételek alkalmazásával szemben, holott egyértelműen nem ez a helyzet: a munkaerő-piaci feltételekkel kapcsolatos CCT-ket széles körben elfogadják és alkalmazzák. Másrészt úgy látszik, hogy ezeket a juttatásokat kevésbé fogadják el, ha a feltételek gyermekekkel kapcsolatos szülői magatartásra vonatkoznak.

A CCT-k mellett szóló szimbolikus okok

Nem tagadva a hatásvizsgálatok fontosságát, egyes résztvevők hangsúlyozták, hogy a CCT-k bevezetésének oka sok esetben nem annyira a humántőkébe való beruházások ösztönzése a gyermekek számára, de ami fontosabb ennél, valamilyen viszonyossági elv alkalmazása. A viszonyosság ezen elve szerint a jóléti államnak azokat a családokat kell támogatnia, amelyek vissza is adnak valamit a társadalomnak, azaz, hogy beruháznak a gyermekek humántőkéjébe. A CCT-k indoka ezért gyakran jelképes.



E. Következtetések és levont tanulságok

A „CCT” fogalma képzéjuttatási programok változatos körét takarja. A programok különböznek pl. az alkalmazott ösztönző (pozitív, negatív) típusában vagy a magatartási feltételek célját illetően (humántőkével kapcsolatos magatartás vagy humántőke-eredmény). Egyes CCT-ket bevezetnek, egy előzőleg feltétel nélküli juttatást feltételekhez kötött juttatássá alakítva át, és vannak olyan programok, amelyeket kiegészítő állami forrásokból finanszíroznak. A CCT-k hatásai és e programok általános fogadtatása a különböző programtípusoknál eltérő lehet.

Az irodalom szerint CCT-k alkalmazhatók olyan esetekben, amikor egy adott egészségügyi vagy oktatási szolgáltatás iránti alacsony kereslet az információhiánnyal vagy az alacsony motiváltsággal függ össze, nem pedig pusztán forráshiánnyal. A CCT-k egyértelműen nem megfelelőek, ha az alacsony humántőke-beruházás fő oka a kínálati oldalon található (a szolgáltatások nem érhetőek el és/vagy rossz minőségűek stb.). Ebben az esetben a szociális szolgáltatások fejlesztése a legmegfelelőbb szakpolitikai megoldás. Az adott szolgáltatások keresletének CCT-programokkal való ösztönzését csak akkor kell mérlegelni, ha a kínálati oldal problémáit kiküszöbölték.

A CCT-ket gondosan meg kell tervezni. A programtervezés egyik fontos eleme a célcsoport meghatározása, különösen ha a program célja a hosszú távú egyenlőtlenségek csökkentése és a humántőke-beruházások ösztönzése a szegények között. A rászorultság vizsgálatát kombinálni lehetett a területi és a szülők képzettségén alapuló lehatárolással. A CCT-t a sebezhető csoportok szükségleteihez is hozzá kell igazítani. Vidéki családoknál például az ellátásokat hozzá kell igazítani a magatartási előírások betartásának magasabb költségeihez.

A CCT-k erősebb hatást fejthetnek ki, ha egy átfogó stratégia részeként alkalmazzák őket. A pénzügyi ösztönzők valószínűleg nem elegendőek ahhoz, hogy jelentősen csökkentsék a szegények hátrányait. A beavatkozások hatása növelhető, ha pénzügyi ösztönzőket a magatartási változás elősegítése érdekében szociális szolgáltatásokkal kombinálnak (esetkezelés, mentorálás). Gondos szervezés esetén ezek a szolgáltatások fontos hatást gyakorolhatnak a humántőke-beruházásra.

A CCT-programok sikerének egyik feltétele a hatékony végrehajtás. A CCT-programok végrehajtása során a legfontosabb feladat a magatartási feltételeknek való megfelelés figyelemmel kísérése, és a jutalmak (vagy szankciók) tényleges alkalmazása. A magatartási feltételek betartása értékelhető akár automatikusan, adminisztratív adatok alapján, akár egy szociális munkás mérlegelésének figyelembevételével. Ezek alkalmazásában megfelelő egyensúlyra van szükség, mivel mind az adminisztratív adatokra, mind a szociális munkás mérlegelésére történő túlzott támaszkodás problematikus lehet.

Az átfogó, tényeken alapuló értékelési rendszer a jól működő CCT-programoknak ugyancsak lényegi része. CCT-intézkedések meghozatala a szociális kísérletezés egyik formájának tekinthető, hogy rajta keresztül jobb beruházást érjenek el a humántőkébe a társadalom minden részében. Így szilárdan a siker bizonyítékain és a kudarc okain kell alapulnia. Valójában nincs elég bizonyíték a CCT-k hatásaira, különösen a hosszú távú hatásokat és a lehetséges kedvezőtlen hatásokat illetően.

Az irodalom a CCT-k lehetséges negatív hatásaira is figyelmeztet. A negatív ösztönzéseket tartalmazó programokat azért bírálják, mert az ellátások visszavonása a szegény családok helyzetét még tovább súlyosbítja. A pozitív ösztönzőket tartalmazó programok is képtelenek lehetnek motiválni a legkevésbé jómódúakat, akik a humántőke-beruházások tekintetében súlyos akadályokkal néznek szembe. Bár a közszolgáltatások, például az alapfokú és a középfokú oktatás, vagy az egészségügy igénybe vétele általában magas az EU-tagállamokban és más magas jövedelmű országokban, bizonyított, hogy a szegények általában és bizonyos tartósan hátrányos helyzetű csoportok hajlamosak arra, hogy ezeket a szociális szolgáltatásokat kevésbé vegyék igénybe, és a humántőke-felhalmozás vonatkozásában rosszabb eredményeket érjenek el. A feltételekhez kötött ellátásokat úgy kell megtervezni és megvalósítani, hogy az csökkentse a lehetséges negatív hatásokat, például az ellátásokban részesülők megbélyegzésének a lehetőségét.

A szakpolitikák átvétele során a politikusoknak gondosan kell kezelniük e programok intézményi, kulturális és szakpolitikai vonatkozású különbségeit a származási ország és a célország között. Az EU-tagállamok, különösen az EU-15 országai általában előnyben vannak a szolgáltatások és az adminisztratív kapacitás kínálatát tekintve az alacsony és közepes jövedelmű országokhoz képest, amelyek elsőként alkalmazták a CCT-programokat. A szakpolitikai összefüggésekben és a feltételekhez kötött készpénzjuttatások társadalmi elfogadottságában megnyilvánuló különbségek azonban nehézségeket okozhatnak e politikák megvalósításában.



F. A szakértői értékelés hozzájárulása az Európa 2020-hoz és a szociális beruházási csomaghoz

Az Európa 2020 stratégia célkitűzései közül két cél különös jelentőségű a jelen szakértői értékelés témája szempontjából. Az oktatás vonatkozásában ez a stratégia a korai iskolaelhagyók arányának 10% alá csökkentését és a 30–34 évesek körében a felsőfokú végzettségűek arányának 40%-ra való emelését tűzi ki célul. A szegénység és a társadalmi kirekesztettség elleni harc jegyében a szegénység és társadalmi kirekesztettség kockázatának kitett emberek számát legalább 20 millióval kell csökkenteni.

Az EU2020 célok elérésének elősegítésére az Európai Bizottság szociális beruházási csomagot állított össze (Európai Bizottság, 2013a): a beruházás egyik kulcsterülete a gyermekekbe és a fiatalokba való beruházás, életlehetőségeik növelése érdekében. Amint a Bizottság a „Beruházások a gyermekek érdekében: a hátrányos helyzetből való kitörés” (Európai Bizottság 2013b) című ajánlásában kifejtette, a legfontosabb intézkedések a szülők munkaerő-piaci részvételét támogató politikák, a megfelelő jövedelemtámogatás biztosítása, amely elkerüli az inaktivitási csapdákat és a megbélyegzést, valamint olyan minőségi szolgáltatások elérhetővé tétele, amelyek lényegesek a gyermekek eredményeinek javításához (koragyermekkori oktatás és gondozás, minőségi iskolák, egészségügyhöz, lakhatáshoz és szociális szolgáltatásokhoz való jobb hozzáférés).

Amit itt és másutt (TÁRKI, 2014) áttekintettük, meghatározott feltételek esetén a CCT-k hozzájárulhatnak a szociális beruházási célokhoz azáltal, hogy a családokat az egészségügyi és oktatási szolgáltatások nagyobb mértékű igénybevételére vagy humántőke-eredmények elérésére ösztönzik. Például európai dokumentumok rámutatnak a jó minőségű koragyermekkori nevelési és gondozási (ECEC) szolgáltatások elérhetőségének mint kulcsfontosságú intézkedésnek a fontosságára. Az ECEC és más oktatási és egészségügyi szolgáltatások fokozott igénybevétele olyan jobb humántőke-eredményekhez vezethet, mint például a korai iskolaelhagyás (ESL) csökkentése, ami az EU2020 céljai között is szerepel. A korai iskolaelhagyók esetében sokkal nagyobb annak a valószínűsége, hogy munkanélküliek lesznek, és fokozott mértékben vannak kitéve a szegénység és a társadalmi kirekesztettség veszélyének. Ily módon a jobb humántőke-eredmények hosszabb távon a szegénység csökkenéséhez vezetnek, ami hozzájárul egy másik EU2020 cél, a szegénység és társadalmi kirekesztettség kockázatának kitett emberek számának csökkentéséhez.

Makrogazdasági perspektívából az ECEC szolgáltatások fokozott igénybevétele a szülők foglalkoztatási rátájának javításán keresztül közvetlen pozitív hatást gyakorolhat. A munka és a családi élet összeegyeztetésére irányuló szakpolitikák nélkül továbbra is nehéz lesz a nők számára egyenlő részvételt elérni a munkaerőpiacon, és az EU tagállamai nehezen érhetik el az Európa 2020 stratégia 75%-os foglalkoztatottsági rátáját. Ezenkívül a gyermekgondozási szolgáltatások minden család számára elérhetővé tétele lehetőséget nyújt a teljes társadalmi-gazdasági spektrumban a megfelelő háztartási jövedelem biztosítására minden gyermekes család számára, és a foglalkoztatáson keresztüli befogadásukra. A jó minőségű gyermekgondozási intézményekbe járásról megállapították,

hogy a gyermekkorban központi szerepet játszik a háztartások társadalmi-gazdasági helyzete között meglevő különbségek hatásainak enyhítésében.

Hangsúlyozni kell azonban, hogy a CCT-k csak sajátos körülmények között alkalmazhatók, és negatív hatásai is lehetnek. Ahogy azt a korai iskolaelhagyással foglalkozó tematikus munkacsoport tanulmánya jelzi, az ilyen intézkedések nem mindig veszik figyelembe a család tágabb körülményeit, aminek következtében a tanuló kimaradhat az oktatásból, vagy a szülőket hibáztathatják gyermekeik viselkedéséért, anélkül, hogy bármilyen hatásos támogatást nyújtanának. Azt is felvetették, hogy az ilyen bírságok gyakran aránytalanul sújtják a szegény családokat, miközben az ESL-re korlátozott hatást gyakorolnak. Ebben az összefüggésben fontolóra kell venni annak szükségességét, hogy mérlegeljék és megakadályozzák a feltételekhez kötött intézkedések negatív hatásait, valamint a szülők munkára ösztönzésével és a szülői gondoskodással (pl. a gyermekek iskolába járatásával) kapcsolatos pénzügyi szankciókat, amint azt a Szociális Védelmi Bizottság az Európai Bizottság számára a gyerekszegénység elleni politikákról szóló tanácsadói jelentése (SPC 2012) kiemelte.



Felhasznált irodalom

Augustine J.M. et al (2009): Maternal Education, Early Child Care and the Reproduction of Advantage. *Social Forces* 2009 September; 88(1): 1-29.

Campbell, D. and J. Wright (2005): Rethinking welfare school-attendance policies, *Social Service Review*, March 2005, 2-28.

Cantillon, B. and W. Van Lancker (2011): Solidarity and reciprocity in the social investment state: What can be learned from the Flemish School Allowances and truancy? CSB Working Paper No. 11/09.

Dee, T. (2011): Conditional cash penalties in education: Evidence from the Learnfare experiment, *Economics of Education Review*, 30(5), 924-937.

European Commission (2013a): Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020. Commission Communication COM(2013) 83.

European Commission (2013b): Investing in children: breaking the cycle of disadvantage. Commission Recommendation of 20.2.2013.

European Commission (2013c): Investing in Social Europe: European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion Directorate D – Europe 2020: Social Policies.

European Council (2011): Council Recommendation of 28 June 2011 on policies to reduce early school leaving (2011/C 191/01)

Fiszbein, A. and N. Schady (2009): Conditional Cash Transfers: Reducing present and future poverty. World Bank, Washington, DC.

Heckman, J.J. (2008): Schools, Skills and Synapses. *Economic Enquiry*, Vol. 46, No. 3, July 2008, 289-324.

Kertesi, G. and Kézdi, G. (2014): The kindergarten attendance allowance in Hungary. *Acta Oeconomica*, vol.64 (1). pp. 27-49.

Mauldon, J. (2000): Impact of California's Cal-Learn Demonstration Project final report. UC DATA, University of California.

McQuide, P.A, Delvaux, T, Buskens, P and Study Group on Barriers and Incentives to Prenatal Care in Europe (1998): Prenatal Care Incentives in Europe, *Journal of Public Health Policy* vol19(3), 331-349.

Messing V. and Molnár, E. (2008): Scholarships based on student performance and ethnicity (in Hungarian). *Educatio*, vol. 17:(4) pp. 480-494.

OECD (2011): Family cash benefits PF1.3. OECD Family Database, OECD Social Policy Division.

Social Protection Committee (2012), SPC Advisory Report to the European Commission on tackling and preventing child poverty, promoting child well-being.

TÁRKI-TUDOK (2011).: Analysing experience of the introduction of the Schooling Allowance. Final Report (in Hungarian). Lannert, J. (ed).

TÁRKI (2014): Study on Conditional cash transfers and their impact on children. Final Report, Volume I, Volume II. Study prepared for the European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Unit D2: Social Inclusion and Poverty Reduction.

Thematic Working Group on Early School Leaving “Early warning systems in Europe: practice, methods and lessons” European Commission, DG Education and Culture, IFC GHK.



Európai Bizottság

Feltételekhez kötött készpénzjuttatások és a gyermekekre gyakorolt hatásuk

Luxembourg: Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2016
2016 — 26 S. — 17,6×25 cm

ISBN 978-92-79-54745-4
doi: 10.2767/995723

HOGYAN JUTHAT HOZZÁ AZ EURÓPAI UNIÓ KIADVÁNYAIHOZ?

Ingyenes kiadványok:

- egy példány:
üz EU Bookshopból (<http://bookshop.europa.eu>);
- több példány, valamint plakátok, térképek rendelése:
az Európai Unió képviselőin keresztül (http://ec.europa.eu/represent_hu.htm),
nem uniós országokban a küldöttségektől (http://eeas.europa.eu/delegations/index_hu.htm),
a Europe Direct szolgáltatáson keresztül (http://europa.eu/europedirect/index_hu.htm)
vagy a 00 800 6 7 8 9 10 11 telefonszám tárcsázásával (ingyenesen hívható az EU egész területéről) (*).
(*) A legtöbb hívás és a megadott információk ingyenesek (noha egyes mobiltelefon-szolgáltatókon keresztül, telefonfülkékből és hotelekből a számot csak díjfizetés ellenében lehet hívni).

Megvásárolható kiadványok:

- üz EU Bookshopból (<http://bookshop.europa.eu>).

Előfizetési kiadványok:

- az Európai Unió Kiadóhivatalának forgalmazó partnereitől
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_hu.htm).

Feltételekhez kötött készpénzjuttatások és a gyermekekre gyakorolt hatásuk

Házigazda ország: **Magyarország**

Referenciaországok: **Belgium – Bulgária – Horvátország – Észtország – Lettország**

Érdekelt felek: **COFACE, Eurochild**

A feltételekhez kötött készpénzjuttatások (CCT-k) bizonyos előfeltételek teljesítő személyeknek szóló kifizetések. A CCT-eket egyre nagyobb mértékben alkalmazzák, hogy a családokat a gyermekeik oktatásába való befektetésre ösztönözzék. Az ilyen programok hatásairól azonban kevés tudományos bizonyíték van. A budapesti (2015. október 8–9.) szakértői értékelés a CCT-k bevezetéséről vagy megreformálásáról gondolkozó döntéshozók számára lehetőséget nyújtott arra, hogy megosszák a tapasztalataikat, és véleményt cseréljenek.

Magyarország családpolitikája része az ország társadalmi és gazdasági fejlődésének előmozdítására és a humántőkébe való beruházásra irányuló stratégiájának. Azon kívül, hogy bizonyos általános járulékalapú támogatásokban részesíti a családokat, a hátrányos helyzetű szülőknek és gyermekeknek CCT-eket is kínál. A magyarországi szakértői értékelés során a CCT-k nyújtására irányuló politikát és ennek a gyermekekre való hatását vizsgálták meg.

