

Kapocs

A Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet folyóirata

III. évf. 3. szám 2004. június

A szegénység alakulásáról

2

Nemzeti Akciótervekről

10

„Problémás” gyerekekről

28



Szabadidős programokról

36

Bölcsődei adatokról

54

12

Medgyesi Márton

A szegénység alakulása a jelzőszámok tükrében

1. Bevezetés

Jelen tanulmányban nyomon követjük, miként alakult a szegénység Magyarországon a rendszerváltás óta. A folyamatok bemutatására két nemzetközi szegénység-monitorozási program által javasolt jelzőszámokat alkalmazunk. Ezek egyike az ENSZ Millenniumi Közgyűlésén 2000 szeptemberében elfogadott millenniumi fejlesztési célok keretében meghatározott jelzőszámok. A közgyűlésen az ENSZ tagállamai nyolc fejlődési célt fogalmaztak meg, melyek közül az első a súlyos szegénység enyhítése és az éhínség leküzdése volt. Az ENSZ a fejlődés mérhetősége érdekében minden célhoz jelzőszámokat is rendelt. A program célja, hogy az egész világon, de elsősorban a fejlődő országokban erősítse a szegénység csökkentése és az életminőség javítása irányába tett erőfeszítéseket. A mutatószámok másik csoportja az Európai Tanács 2001. decemberi, laekeni ülésén elfogadott jelzőszámok. Ezek célja, hogy az Európai Unióban a szociálpolitikák összehangolására életbe léptetett „nyitott koordinációs mechanizmus” számára összehasonlítható adatokkal szolgáljon a szegénység jellemzőiről az egyes tagállamokban. A laekeni indikátorcsoport egy hierarchizált, háromszintű mutatórendszer. Az elsődleges indikátorok csoportja a főbb anyagi szegénységgel kapcsolatos mutatókat tartalmazza – azokat a fő mutatókat, melyek a társadalmi kirekesztettséghez vezető legfőbb dimenziókat azonosítják.

A továbbiakban először röviden felvázoljuk a szegénység alakulását leginkább meghatározó gazdasági folyamatokat, majd a szegénység alakulását mutatjuk be a különböző jelzőszámok alapján. Tanulmányunk negyedik szakaszában a szegénységet meghatározó tényezőkről ejtünk szót, az ötödikben pedig a magyarországi állapotokat az EU-hoz most csatlakozott többi kelet-európai országgal vetjük össze.

2. Makrogazdasági változások Magyarországon

A gazdasági átmenet első szakaszát, a kilencvenes évek elejét a gazdasági szerkezetváltás jellemezte. A keletre irányuló kereskedelem összeomlása következtében egész iparágak kerültek nehéz helyzetbe (bányászat, nehézipar), a vállalkozásalapítás szabadsága pedig elsősorban a szolgáltatási szektor térnyerését eredményezte. Ezt az időszakot a belföldi és külföldi kereslet csökkenése, s ennek következtében 1990 és 1993 között a GDP csökkenése jellemezte. A kilencvenes évek második felében viszont a gazdaság növekedett, 1997-től jelentős, évi 4-5% körüli mértékben. A gazdasági növekedés beindulásában és felgyorsulásában ki kell emelni a külföldi működőtőke-befektetések szerepét.

Az átmenet első szakaszában, a gazdasági recesszió idején nagymértékben visszaesett a foglalkoztatás: 1990 és 1997 között több mint egymillió kétszázézerrel lett kevesebb a foglalkoztatottak száma. Az egyes gazdasági ágazatok közül jelentős volt a csökkenés a bányászatban, a mezőgazdaságban és élelmiszeriparban, a feldolgozóipari ágazatok közül pedig különösen a vas- és acéliparban. Eközben a szolgáltató szektorban – ezen belül a kereskedelemben, a szállodaiparban és a vendéglátóiparban -- valamelyest nőtt a munkavállalók száma.

A foglalkoztatás csökkenése egyrészt megnyilvánult a munkanélküliségi ráta gyors növekedésében, amely 1993-ban érte el csúcspontját. Másrészt rohamosan gyarapodott a gazdaságilag inaktív népesség: a munkavállalási korú népességben az inaktívak aránya az 1990-es 23%-ról 1996-ra 35%-ra nőtt. A kilencvenes évek második felében meginduló gazdasági növekedés során kismértékben emelkedett a foglalkoztatás, 1997 és 2000 között kétszázézerrel nőtt a foglalkoztatottak száma. Ez a munkanélküliségi ráta csökkenésében is megmutatkozott.

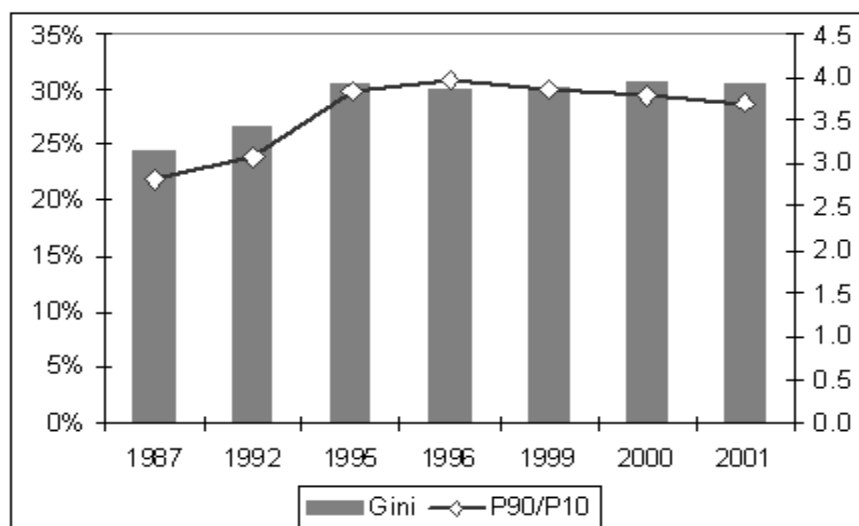
A háztartások reáljövedelmeinek változását a GDP alakulása és a foglalkoztatottság alakulása mellett az infláció, valamint a bér- és jövedelemkiáramlásra vonatkozó

társadalmi-politikai döntések befolyásolták. Így a háztartási jövedelmek csökkenésének mértéke alatta maradt a GDP-csökkenés ütemének a kilencvenes évek első felében, a növekedés megindulása után pedig annál lassabb ütemben kezdtek növekedni, kivéve a választási éveket.

A háztartási jövedelmek egyenlőtlenségeit vizsgáló kutatások szerint Magyarországon már a nyolcvanas évek közepén, a gazdasági liberalizáció irányába mutató intézkedések hatására nőni kezdtek az egyenlőtlenségek. Ez a folyamat a piacgazdaságra való áttérés éveiben felgyorsult, a kilencvenes évek közepe óta viszont lényegében változatlan volt a jövedelmi egyenlőtlenségek mértéke. Az egyik leggyakrabban alkalmazott egyenlőtlenségi mutató, a háztartások jövedelem-eloszlásának kilencedik és a legalsó decilisének hányadosa az 1982-es 2,6-os értékről 1987-re 2,8-ra emelkedett. A rendszerváltást követő első években ismét növekedett valamelyest a mutató értéke, és 1992-re már több mint háromszor nagyobb volt a kilencedik decilis értéke a legalsó decilisének. Az évtized közepére újabb jelentős emelkedés figyelhető meg a mutató értékében; 1995-ben már 3,8 volt, és az évtized végén is hasonló érték volt megfigyelhető. A Gini-együttható értéke is hasonló pályát fut be a kilencvenes évek során.

1. ábra

A jövedelmi egyenlőtlenségek változása a kilencvenes években



Forrás: Tóth (2002), 1987 KSH Jövedelem-felvétel, 1992-996 Magyar Háztartás Panel, 1999-2001 TÁRKI Háztartás Monitor alapján

Megjegyzés: Fogyasztási egységre számított háztartási jövedelmek személyi eloszlása alapján. Gini-együttható értéke %-os formában. P90/P10 a jövedelem-eloszlás kilencvenedik és tizedik percentilisének hányadosa.

3. Szegénység alakulása a különböző jelzőszámok alapján

A szegénység elemzéséhez a TÁRKI háztartás felvételeinek, a Magyar Háztartás Panel és a Háztartás Monitor kutatás adatait használjuk. A TÁRKI és a BKE Szociológia Tanszéke által vezetett Magyar Háztartás Panel (ezenkívül MHP) kutatás fő célja az volt, hogy végigkövesse a munkaerőpiac, a jövedelmek eloszlásának és a szegénység alakulásának változásait az átmenet éveiben. Az induló minta 2600 háztartásból állt, amely a magyarországi (nem intézményi) háztartások reprezentatív mintája volt. Az első kérdezésre 1992 áprilisában-májusában került sor, a jövedelmi kérdések pedig az azt megelőző egy hónapra, ill. egy évre vonatkoztak. A minta nagysága a panel-kopás jól ismert jelensége miatt folyamatosan csökkent, így a vizsgálatot 1997-ben be kellett

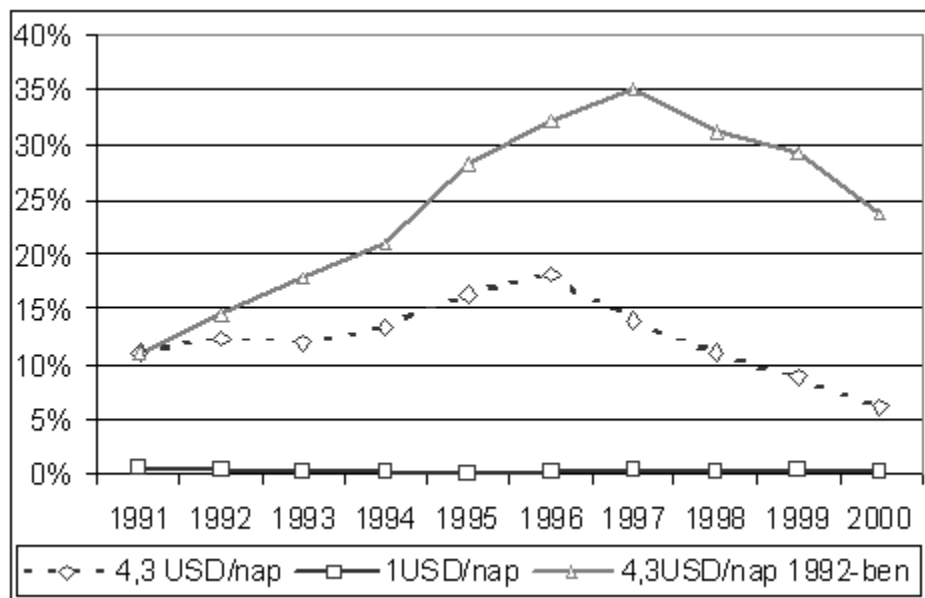
fejezni. A következő évtől a Paneléhoz hasonló kérdőíven és módszertanon alapuló kutatásra kerül sor, azzal az egy (nem elhanyagolható) különbséggel, hogy keresztmetszeti és nem panel-kutatásról van szó. A MHP és az azt követő Háztartás Monitor vizsgálatban az egyéni kérdőívre válaszolóknak részletes jövedelemtáblát kellett kitölteniük, majd a háztartás legkompetensebb személye egy háztartás-kérdőívre is válaszolt, amelyben külön kérdések szerepeltek a háztartás-szintű jövedelmekre vonatkozóan. Minden kérdés az adózás utáni, nettó jövedelemre vonatkozott.

3.1 Szegénység-indikátorok

Az ENSZ millenniumi fejlesztési célok programjában az alapvető szegénység-indikátor a napi 1 USD-nál kevesebb jövedelemből élők aránya. A vizsgálatok tanúsága szerint Magyarországon a kilencvenes évek folyamán a napi 1 USD-nál kevesebb jövedelemből élők aránya nem érte el az egy százalékot, és nem is változott jelentősen a vizsgált időszak folyamán (lásd 2. ábra). Tehát a fejlődő országok esetében leggyakrabban használt küszöbérték nem megfelelő hazánkban a szegénységi folyamatok követésére. Ezért egy másik ENSZ által javasolt szegénységi küszöbértéket, a napi 4,3 USD-nál kevesebb jövedelemből gazdálkodó személyek arányának alakulását is kiszámítottuk. E szegénységi küszöb alapján 1991-ben 11% volt a szegények aránya. A szegénységi ráta a gazdasági recesszió időszakában folyamatosan növekedett, 1996-ban érve el csúcspontját (18%), attól az évtől kezdve viszont folyamatosan és gyorsan csökkent az értéke, így az évtized végén már csak a lakosság 6%-a tartozott az így definiált szegények közé. Meg kell jegyezni, hogy a szegénységi ráta csökkenése azt is tükrözi, hogy a magyar fizetőeszközben kifejezve a szegénységi ráta értéke jelentősen csökkent a forint felértékelődése miatt. Ennek a hatásnak a kiküszöbölése érdekében kiszámítottuk a szegénységi rátát az 1992-es küszöb forintban kifejezett értéke alapján is (természetesen az infláció figyelembevételével). Ennek a szegénységi rátának az értéke, amelyet szintén az 1. ábrán tüntettünk fel, meredeken emelkedik 1997-ig, amikor 35%-ot mutat, majd ez után az évtized végére 24%-ra csökken.

2. ábra

Abszolút szegénységi ráták alakulása a kilencvenes években különböző szegénységi küszöbök mellett



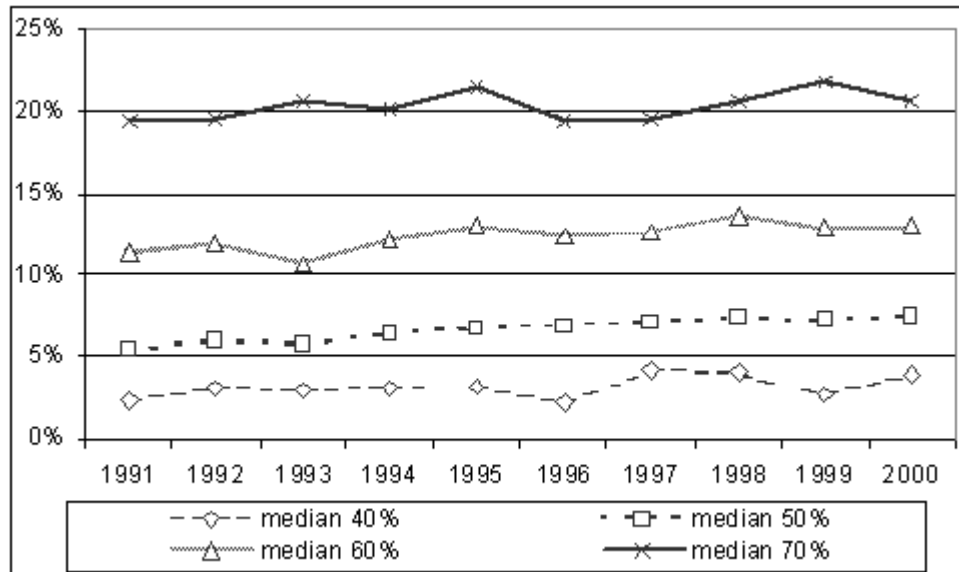
Megjegyzés: saját számítás a Magyar Háztartás Panel és a TÁRKI Háztartás Monitor vizsgálatok adatai alapján. A szegénységi ráták számítási módját lásd a lábjegyzetekben.

A szegénységi küszöböt évről évre azonos jövedelemértékként meghatározó abszolút szegénységi mutatók mellett definiálhatunk relatív szegénységi rátát is, amikor is a küszöb mindig az adott év jövedelem-eloszlásának valamilyen kitüntetett pontja. Ilyenkor a szegénységi küszöb értéke évről évre változhat, annak függvényében, hogy a küszöbül választott statisztika értéke hogyan módosul. Az Európai Unió laekeni indikátor-rendszerében a relatív szegénységi rátát a mediánjövedelem 60%-ánál kisebb jövedelemmel rendelkezők arányaként definiálják. A 2. ábrán látható, hogy a mutató értéke a vizsgált időszak alatt, ha kismértékben is, de növekszik. A mediánjövedelem 60%-ánál kevesebből élők aránya a kilencvenes évek elején 11% volt, majd 1995 után 13% körül ingadozó érték jellemző. Hasonló trendet ír le a medián negyven százaléknál, felénél, illetve hetven százaléknál meghúzott szegénységi küszöb alapján számított szegénységi ráta is.

A medián 60%-ánál számított szegénységi ráta valamivel magasabb, mint a Központi Statisztikai Hivatal által kiszámított hivatalos adat, amely a Háztartási Költségvetés Felvétel alapján 2001-ben 10% volt. Ez a hivatalos szegénységi mutató, amely az Európai Bizottság számára készült «Közös memorandum a társadalmi kirekesztésről» című jelentésben is szerepel (Európai Bizottság, 2003). Ez nem meglepő, mivel a Költségvetési Felmérés elsődleges célja, hogy naplóvezetési módszerrel részletes adatokat gyűjtsön a háztartások kiadásairól. A felmérés eltérő fókuszának és eltérő módszertanának tudható be részben, hogy a nagyon szegény és a jómódú háztartások ebben a felvételben kevésbé reprezentáltak, ezáltal alacsonyabbak az egyenlőtlenségi becslések is (Gini=23 százalék), mint a Háztartás Panel vagy a Monitor felméréseiben (Andorka, Ferge, Tóth 1997).

3. ábra

Relatív szegénységi ráták különböző szegénységi küszöbök mellett



Megjegyzés: saját számítás a Magyar Háztartás Panel és a TÁRKI Háztartás Monitor vizsgálatok adatai alapján. A szegénységi ráták számítási módját lásd a lábjegyzetekben.

Meg kell jegyezni, hogy a szegénység „hagyományos” vizsgálati módszerei helyett ma egyre gyakrabban próbálják a jelenség többdimenziós voltát, illetve időbeli tartósságát vizsgálni. A szegénység halmozódását vizsgáló kutatások abból indulnak ki, hogy a jövedelmi szegénység az egyének (háztartások) jóléte tekintetében csak az egyik jellemző, és a jólét egyéb karaktereinek (fogyasztás, lakáshelyzet) figyelembevételével

megbízhatóbb képet lehet nyerni a depriváltság társadalmi elterjedtségéről. Egy ötféle depriváltságot (jövedelmi, fogyasztási, lakás, lakáskomfort, szubjektív) vizsgáló kutatás szerint a háztartásoknak csak 43%-a nem tekinthető szegénynek semelyik ismerv mentén sem, míg 11%-uk három vagy annál is több ismerv szerint is szegénynek tekinthető.

A szegénység a háztartások egy csoportjánál átmeneti állapot, amelyet átmeneti munkanélküliség vagy más átmeneti keresetkiesés (rövidebb betegség, anyasági periódus) okoz. Más háztartásoknál a szegénység tartós állapot, amelyből a háztartás önerejéből nem tud kikeveredni, és létfenntartása érdekében olyan magatartásra kényszerül, amelynek révén fokozatosan elveszíti a társadalomba való visszailleszkedés lehetőségeit, és tartósan kirekesztetté válik. A háztartások 1991 és 1996 közötti időszakot felölelő panel-mintája alapján megállapítható, hogy bár egy adott évben a lakosság mintegy tizede él a szegénységi küszöb alatti jövedelemből, a vizsgált hat év alatt több mint egynegyede legalább egyszer megtapasztalta a szegénységet. A lakosság 9%-a a hat vizsgálati évből legalább háromszor a szegénységi küszöb alatti jövedelemből élt.

A szegénység kiterjedése mellett mindkét jelzőszámrendszer fontosnak tartja a szegénység mélységének vizsgálatát. Ennek leggyakrabban alkalmazott mérőszáma a szegénységi rés, amely a szegények jövedelmeinek a szegénységi küszöbtől való átlagos elmaradását fejezi ki százalékos formában. Amennyiben minden évben a medián 60%-ánál húzzuk meg a szegénységi küszöböt, akkor a mutatónak az értéke az 1991-es 15%-ról hat százalékponttal nőtt az évtized végéig, vagyis 2000-ben a szegények jövedelmei átlagban húsz százalékkal maradnak el a szegénységi küszöbtől. Összességében tehát, míg az abszolút szegénységi ráta értéke nagymértékben emelkedett a kilencvenes évek első felében, majd csökkent a második részében, a relatív szegénység kiterjedése kismértékben nőtt az egész évtizedben, és ezzel együtt a szegénység egyre mélyebbé vált.

4. A szegénység meghatározó tényezői

Mivel a háztartások jövedelmein belül a munkajövedelmeknek a szerepe a legjelentősebb, a szegénység mögött rejlő okokat egyrészt a munkaerő-piaci kereslet jellemzőiben, változásaiban, illetve az egyének munkavégző képességében, munkavállalási szándékaiban kell keresni. A szegénységet magyarázó másik tényező lehet a háztartás létszáma, demográfiai összetétele. Az eltartottak (gyermekek vagy idősek) nagy száma ugyanis akkor is a háztartás elszegényedéséhez vezethet, ha a háztartás aktív tagjai rendelkeznek jövedelemmel.

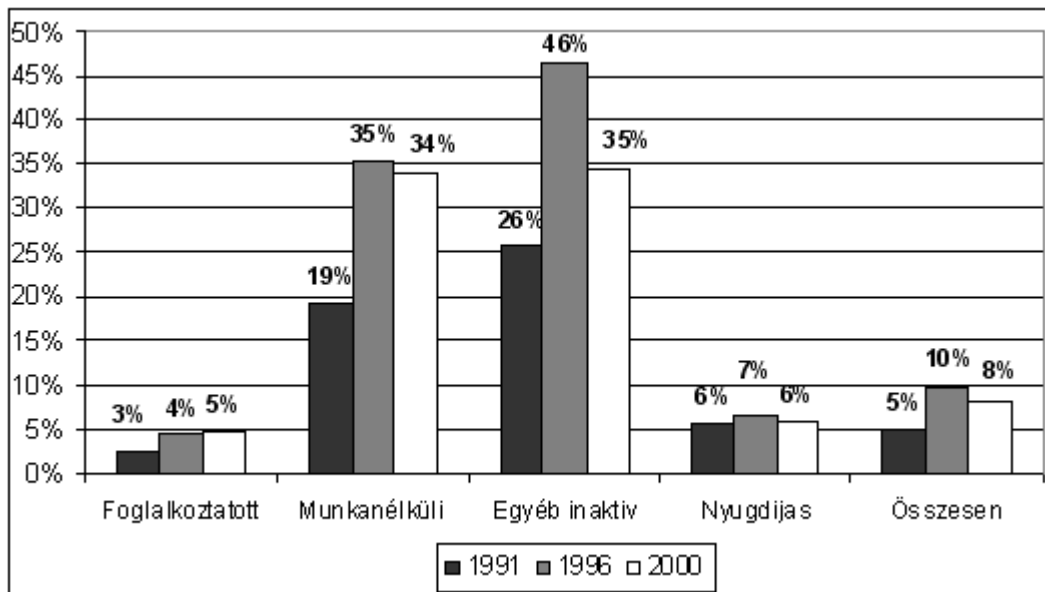
4.1 Szegénység és munkaerőpiac

A munkaerő-piaci státus nagymértékben befolyásolja a szegénnyé válás esélyeit. A szegénységi kockázat az átlagosnál jóval nagyobb azokban a háztartásokban, amelyekben a háztartásfő munkanélküli, vagy nem nyugdíjas inaktív, míg a foglalkoztatott háztartásfővel rendelkező háztartásokban a szegények aránya az átlag alatt marad. Ugyancsak látható, hogy a munkaerő-piaci státusz szerepe a kilencvenes évek első

felében jelentősen nőtt, mind a munkanélküli, mind az inaktív (nem nyugdíjas) háztartásfős háztartásokban élők szegénységi kockázata közel kétszeresére emelkedett 1991 és 1996 között.

4. ábra

Szegények aránya a személyek munkaerő-piaci státusa szerint 2000-ben



Forrás: Gábos és Szivós (2002), TÁRKI Háztartás Monitor adatai alapján.

Megjegyzés: szegénység határa a fogyasztási egységre számított háztartási jövedelem mediánjának 50%-a.

A munkaerő-piaci helyzet egyik legfontosabb meghatározója az iskolázottság. A képzett, iskolázott munkaerő helyzete a kilencvenes években számottevően javult. Ez megmutatkozott abban, hogy körükben alacsonyabb volt a munkanélkülivé válók aránya,

és abban is, hogy kereseteik egyre inkább meghaladták a képzetlen munkaerő keresetét. Ez az átmenet első szakaszában annak volt köszönhető, hogy a képzetlen munkaerőt foglalkoztató gazdasági szektorok visszaszorultak a magyar gazdaságban (bányászat, vas- és acélipar stb.), az átalakulás második szakaszában viszont annak tudható be, hogy a meginduló technológiai fejlődés egyre nagyobb keresletet támasztott a fiatal, képzett munkaerő iránt..

A mediánjövedelem felénél meghúzott szegénységi küszöb mellett az évtized elején a nyolc általánost sem végzettek szegénységi kockázata volt kirívóan magas, az évtized végére azonban az általános iskolai végzettséggel rendelkezők is az előbb említetthez hasonló kockázattal kell, hogy szembenézzenek. Mindkét csoportban 18-19% volt a szegények aránya 2000-ben, a medián felénél számított szegénységi küszöb mellett. A szegénységi kockázat jelentősen emelkedett a szakmunkásképzőt végzettek között is (3%-ról 7%-ra), jelezve, hogy ennek a végzettségnek is csökkent a munkaerő-piaci értéke. Az érettségizettek és a felsőfokú végzettségűek között ennél jóval alacsonyabb a „nyers” szegénységi kockázat, hiszen mindkettőben 3% alatt marad a szegények aránya.

A rendszerváltás után jelentős és növekvő mértékű területi egyenlőtlenségek alakultak ki a munkaerőpiacon. Egyrészt a szocialista nagyipar hanyatlása nagyon érzékenyen érintett bizonyos területeket, másrészt a külföldi tőkebefektetések elsősorban azokat a régiókat részesítették előnyben, amelyek magasabb iskolázottságú lakossággal rendelkeztek, és közelebb feküdtek a nyugattal való kereskedelem fontos útvonalaihoz. A budapesti agglomeráció és a sok szakmunkással rendelkező nyugat-magyarországi városok voltak legkedvezőbb helyzetben. A munkanélküliség tekintetében megmutatkozó különbségek a kistérségek között folyamatosan növekedtek, annak ellenére, hogy 1993 óta a munkanélküliségi ráta folyamatosan csökkent. A keresetek közti regionális különbségek is mind jelentősebbek lettek. 2000-ben a Közép-Magyarországon alkalmazásban állók bruttó havi átlagkeresete 27%-kal meghaladja az országos átlagot, ami a kiugróan magas budapesti átlagbéreknek köszönhető. A közép- és nyugat-dunántúli régió keresetei csak 4-8%-kal maradnak el az országos átlagtól, a többi régióknak azonban mintegy 15-20% a lemaradása.

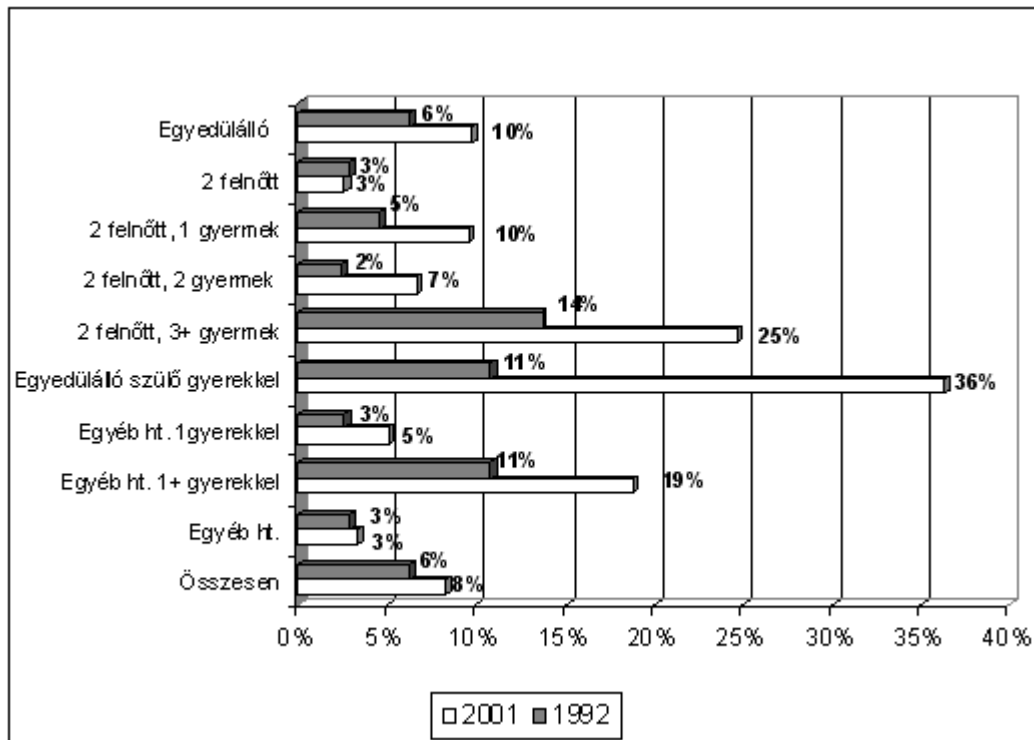
A munkaerő-piaci lehetőségek nemcsak az egyes régiók között, hanem a települések mérete szerint is eltérőek. Ennek megfelelően ugyancsak jelentős magyarázó faktor a kérdezett lakhelyének településtípusa. A községekben az átlagosnál magasabb szegénységi rátákat találunk, míg a megyeszékhelyeken, és főként a fővárosban az átlagosnál jóval alacsonyabb a szegények aránya.

4.2 Szegénység és demográfiai helyzet

A szegénység életkor szerinti alakulásában is láthatók változások a kilencvenes évek folyamán. A kutatások a gyermekes háztartások magas szegénységi kockázatát mutatják ki. A legfiatalabb, 0-2 éves gyermekek között 1991-ben 7% volt a medián fele szegénységi küszöbnél alacsonyabb jövedelemből élő háztartásban lakók aránya, míg 2000-ben 17%. Nagyjából hasonló mértékű emelkedés volt megfigyelhető a többi fiatalos csoportban is, egészen a 15-19 évesek korosztályáig. A kétezres évek elején a három- vagy többgyermekes családok között, és az egyszülős családok körében volt magas a szegények aránya, és az elmúlt tíz évben ezekben a csoportokban jelentősen nőtt is a szegénység előfordulása .

5.ábra

Szegénységi ráták háztartástípusok szerint



Forrás: Gábos és Szivós (2002), TÁRKI Háztartás Monitor adatai alapján.

Megjegyzés: szegénység határa a fogyasztási egységre számított háztartási jövedelem mediánjának 50%-a.

Az idős népesség jövedelmi helyzete kevésbé volt kitéve a gazdasági ciklus változásainak, mint a munkavállalási korú népességé. Reál értelemben ugyan az idősök jövedelmi helyzete is romlott az 1992 és 1997 közötti időszakban, de az aktív korú

népességre jellemzőnél kisebb mértékben, míg az 1997 utáni időszakban bár reáljövedelmei növekedtek, de az aktív korúakéhoz képest kisebb mértékben. A hatvan évnél idősebbek között a mediánjövedelem felénél alacsonyabb jövedelemből élő személyek aránya végig 3% körül ingadozott a kilencvenes évek folyamán. Az alsó jövedelmi ötödbe tartozók aránya azonban jelentős változáson megy át, az 1992-es 28%-os arányról 1998-ra 12%-ra csökkent, majd 2001-re 15%-ra növekedett. Az idősök között különösen az egyedülállók (jellemzően hetvenöt éven felüliek és nők) és a kistelepüléseken élők vannak nehéz helyzetben.

4.3 Halmozott szegénység és különösen sérülékeny társadalmi csoportok

A halmozott szegénység előfordulásának vizsgálata a különböző társadalmi csoportokban részben az előbbiekkal megegyező ismérvek szerepét emeli ki: a halmozott szegénység előfordulása is magasabb az átlagosnál az alacsony iskolai végzettségűek, a községekben lakók, a sokgyermekesek között. Új elem viszont a csak idősekből álló háztartások, illetve 75 évnél idősebb háztartásfővel rendelkező háztartások átlagosnál magasabb kockázata a halmozott szegénység szempontjából.

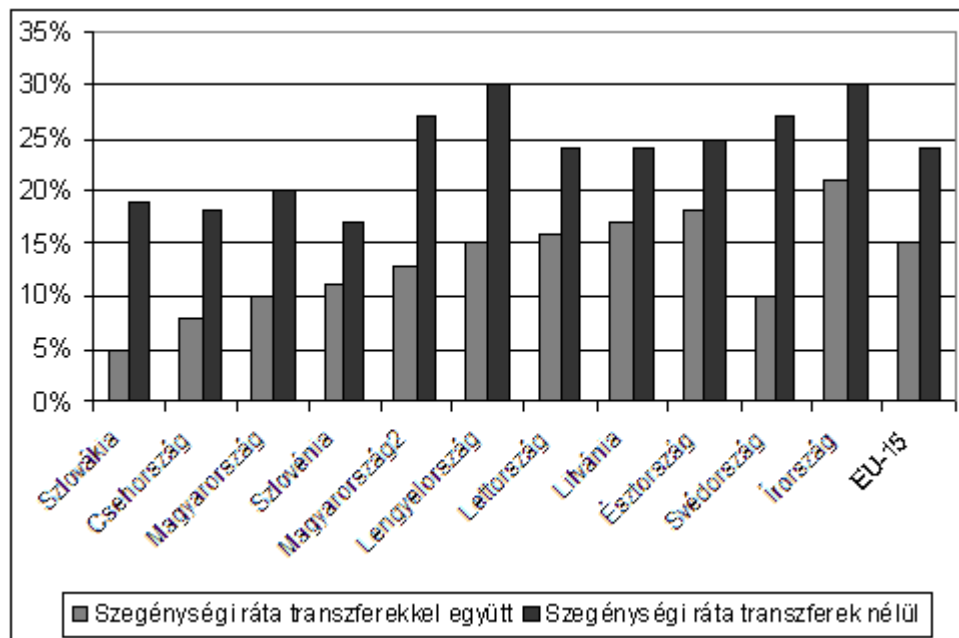
A legjelentősebb népességcsoport, amelyre a hátrányok halmozódása jellemző, kétségtávan a cigányság. A romák körében a szegények aránya sokszorosa az átlagosnak: a mediánjövedelem felénél meghatározott szegénységi küszöb mellett 1991-ben a romák 32%-a, a kilencvenes évek végén pedig 62%-a tekinthető szegénynek. A cigányoknak a munkaerőpiacról való kiszorulásában jelentős szerepet játszik jellemzően alacsonyabb iskolai végzettségük és az, hogy a foglalkoztatás szempontjából kedvezőtlen adottságokkal rendelkező településeken (kistelepüléseken) és régiókban laknak. Az alacsonyabb iskolai végzettség, a kistelepüléseken levő lakóhely (a demográfiai eltérések – életkor, családi állapot, nem stb. – figyelembe vétele mellett) sem magyarázza meg teljes mértékben a munkanélküliség előfordulásának valószínűségében a cigányok és nem cigányok között megfigyelhető különbséget, sem a foglalkoztatottak között megfigyelhető bérkülönbséget. Mindez azt jelzi, hogy a munkaerő-piaci diszkrimináció is minden bizonnyal szerepet játszik ezeknek a különbségeknek a kialakításában.

5. A szegénység-mutatók összehasonlítása a frissen csatlakozott és a korábbi EU-tagállamokban

Ebben a szakaszban a szegénység néhány magyarországi jellemzőjét nemzetközi összehasonlításban mutatjuk be. A magyarországi állapotokat egyrészt az EU-hoz most csatlakozott kelet-európai országok, valamint az EU legutóbbi bővítés előtti tagállamaihoz (EU-15) hasonlítjuk, ez utóbbi csoportban feltüntetve az országok átlagát, és a legalacsonyabb, illetve legmagasabb értéket mutató országokat. A mediánjövedelem 60%-ánál meghúzott szegénységi küszöb mellett a következő, 6. ábra foglalja össze az országok közötti különbségeket.

6. ábra

A szegénységi ráta értéke a szociális juttatásokkal együtt, illetve azok nélkül a 2000-es évek elején



Forrás: Eurostat

Megjegyzés: szegénységi küszöb a medián 60%-a.

Az ábrán a háztartások összes jövedelme alapján számított szegénységi ráta mellett feltüntettük a transzferek (ide értve a nyugdíjjövedelmeket, családi-anyasági kifizetéseket, munkanélküli ellátást, egyéb segélyeket) nélküli jövedelmekre kiszámított szegénységi rátát is. A két ráta közötti különbség képet ad arról, hogy az adott országban a szociális transzferek milyen szerepet játszanak a szegénység enyhítésében. A kelet-európai országok között Szlovákiában a legalacsonyabb a szegénységi ráta, az egyének mindössze 5%-ának kevesebb a rendelkezésre álló jövedelme, mint a mediánjövedelem 60%-a. A régió belül közepes a szegénységi ráta Csehországban és Szlovéniában, 10% körüli mutatóval. A szegénységi mutató értéke a balti államok és Lengyelország esetében a legnagyobb, 15-18%. A magyarországi szegénység értékelésénél figyelembe kell venni,

hogy a rendelkezésre álló adatbázisok eltérő képet mutatnak. A KSH Háztartási Költségvetés Felvétele alapján számított ráta a cseh és szlovén rátához hasonló (10%), míg a TÁRKI Háztartás Monitor vizsgálatok alapján Gábos és Szivós (2004) 13%-os értéket becsült 2001-re, ami 30%-kal magasabb a KSH által közölt adathoz. Érdekes összevetni ezen értékeket a legutóbbi bővítés előtti uniós tagországokéval. Ezekben az államokban a mutató átlaga 15%, ami valamivel magasabb, mint a vizsgált most csatlakozott országokra jellemző 13%-os átlag. A legkisebb értéket (10%) Svédországban mérték, míg a legmagasabb relatív szegénységi ráta (21%) Írországból volt 2001-ben.

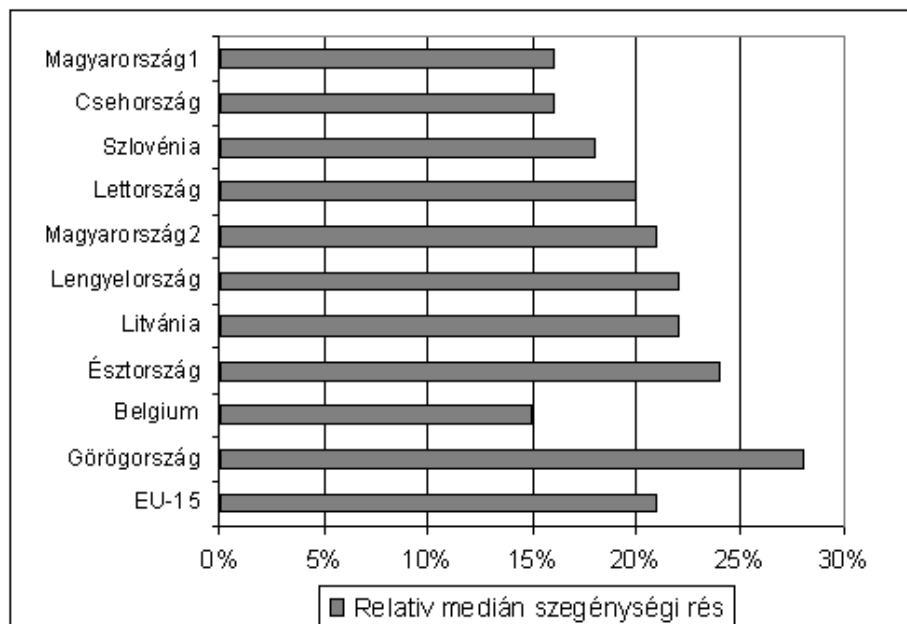
A kép kissé megváltozik, ha a szociális juttatások előtti helyzetet vizsgáljuk. A szociális juttatások előtt a kelet-európai országok között Lengyelországban a legnagyobb a relatív szegénység (30%), ezután következnek a balti államok (24-25%), majd a többi ország (17-20%). A most csatlakozott volt szocialista államok átlaga 22%, ami alig kisebb, mint az eddigi EU-tagállamok 24%-os átlaga. A legnagyobb juttatások előtti relatív szegénységgel rendelkező EU-tagország Írország (30%), míg a transzferek nélkül a Finnországban mért szegénységi ráta volt a legacsonyabb (19%). Az adatok számos következtetés levonására adnak módot. Legfontosabb talán az a tény, hogy a szociális juttatások (a nyugdíjakat is beleértve) a most csatlakozott országokban is hasonló mértékben csökkentik a relatív szegénységet, mint az EU-15 országokban. Az EU-15 országok átlagában az állami transzferek 38%-kal (24%-ról 15%-ra), a most csatlakozott volt szocialista országokban 40%-kal (22%-ról 13%-ra) csökkentik a relatív szegénység mértékét. A leghatékonyabb ilyen szempontból Szlovákia (19%-ról 5%-ra), a legkevésbé hatékonyak a balti államok (24%-ról 17%-ra). Magyarország esetében a szociális transzferek utáni relatív szegénység fele a transzferek előtti relatív szegénységnek, tehát a frissen csatlakozott országok átlagánál valamelyest jobban célzottak a juttatások.

A szegénységi ráta a szegénységnek csak a kiterjedtségét mutatja, arról nem közöl információt, hogy a szegények jövedelme mennyivel marad el a szegénységi küszöbtől, vagyis mekkora a szegénység „mélysége”. Ennek jellemzésére a laekeni indikátor-rendszer a „relatív medián szegénységi rés” mutatót javasolja, amely azt

mutatja, hogy a szegénységi küszöb alatt élők mediánjövedelme hány százalékkal marad el a szegénységi küszöbtől. A csatlakozott volt szocialista országok esetében a mutató átlaga 20% – és ez szinte megegyezik az eddigi EU-tagállamok átlagával (21%). A legrosszabb a helyzet Észtországban (24%), a legjobb pedig Magyarországon (a HKF adatai alapján) és Csehországban. Ugyanakkor Gábos és Szivós (2004) a Tárki Háztartás Monitor felvétel adatai alapján Magyarország esetében jóval magasabb szegénységi rést mutatnak ki (21%). Ha ezt az adatot vesszük figyelembe, Magyarország már nem élenjáró a vizsgált országok között, és így a szegénységi rés országunkban lényegében megegyezik az EU-15 átlagával.

7. ábra

A szegénység mélysége a 2000-es évek elején



Forrás: Eurostat

6. Összefoglalás

Az 1990-es évek Magyarországon a szegénység nem számított új jelenségnek. A szegénység létének hivatalos tagadása ellenére a szociológusok már a hetvenes évektől vizsgálták annak jellemzőit. A foglalkoztatás drasztikus csökkenése és a szegénység gyors terjedése azonban, amely az átmenet első éveit jellemezte, mégis sokkhatásként érte a társadalmat. A kilencvenes évek első felében az abszolút szegénységi ráta gyorsan növekedett. Az évtized második felében, 1997-től a magyar gazdaság növekedésnek indult, és az abszolút szegénységi ráta csökkenni kezdett. A jövedelmi egyenlőtlenségek, illetve a relatív szegénységi ráta viszont ebben az időszakban sem kezdett csökkenni. A szegénység mélysége szintén növekedett a kilencvenes évek során. Bár a különböző adatforrások némileg eltérő eredményeket mutatnak, Magyarország a közép-európai országok között szegénység tekintetében a « középmezőnyben » látszik helyet foglalni : a csehországinál és a szlovéniaianál magasabb, a balti országokra jellemzőnél viszont alacsonyabb relatív szegénységi rátával.

Hivatkozások

- Európai Bizottság, "Joint Memorandum on Social Inclusion of Hungary" Brussels, December 2003.
- Fazekas, K., "A külföldi működőtőke-beáramlás hatása a munkaerő-piac regionális különbségeire Magyarországon", Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek, 2000/5, Magyar Tudományos Akadémia, Közgazdaságtani Kutatóközpont, Budapest, pp.1-29.
- Fazekas, K. (szerk.) *Munkaerőpiaci Tükör 2001*, Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaságtudományi Kutatóközpont és Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest 2001.
- Ferge, Zs., "Reálisan a nyugdíjasok helyzetéről", *Esély*, 1999 no.6., pp.34-49.
- Gábos, A. és Szivós, P., "A jövedelmi szegénység alakulása és a gyermekes családok helyzete", megj.: *Társadalmi Riport 2002*, Kolosi, T., Tóth I. Gy. és Vukovich, Gy. (szerk.), TÁRKI, Budapest 2002.
- Havasi, É., "Szegénység és társadalmi kirekesztettség a mai Magyarországon", *Szociológiai Szemle*, 2002 no.4., pp.51-71.

- Kemény, I. és Janky, B., "A 2003 évi cigány felmérésről - Népesedési, nyelv- használati és nemzetiségi adatok", megj.: Beszélő, 2003 no.10., pp.64-76.
- Kemény, I. és Janky, B. "A cigányok foglalkoztatottságáról és jövedelmi viszonyairól", megj.: Esély, 2003 no.12., pp.58-72.
- Kertesi, G., "Cigány foglalkoztatás és munkanélküliség a rendszerváltás előtt és után. Tények és terápia", Esély, 1995 no. 4., pp.21-63.
- Kertesi, G. és Köllő, J., "Economic Transformation and the Revaluation of Human Capital - Hungary, 1986-1999", megj.: *The Economics of Skill Obsolescence*, Research in Labor Economics, vol.21., De Grip, A., Van Loo, J. és Mayhew, K., (szerk.), Elsevier, Oxford 2002, pp.235-273.
- Medgyesi, M., "Az időskorúak jövedelmi helyzetének változása az 1990-es években", megj.: *Társadalmi Riport 2002*, Kolosi, T., Tóth I. Gy. és Vukovich, Gy., (szerk.), TÁRKI, Budapest 2002, pp.60-74.
- Simonyi, Á., "Munka nélkül: családi alkalmazkodási stratégiák és hiányuk", Szociológiai Szemle, 1995 no.1.
- Spéder, Zs., *A szegénység változó arcai*, Századvég Kiadó, Budapest 2002.
- Tóth, I. Gy., "Jövedelemeloszlás a kilencvenes években", megj.: *Társadalmi Riport 2002*, Kolosi, T., Tóth I. Gy. és Vukovich, Gy., (szerk.), TÁRKI, Budapest 2002, pp.20-41.

Krémer Balázs

**Uniós politikák
és Nemzeti Akciótervek
a szegénység és a társadalmi
kirekesztettség elleni küzdelemre**

(előzmények, körülmények, a változások irányai, és tanulságok)

Egy kis kronológia

Előzmények – az Unió illetékességén kívül

A

z Európai Unió megalakulásától a '90-es évek végéig tapintatosan elkerülte, hogy bármilyen szociális, társadalompolitikai kérdésről állást foglaljon. Nem mintha nem merültek volna fel ilyen jellegű problémák. Az alapvetően a gazdasági együttműködésre hangsúlyt helyező szervezetnek azonban sem mondandója nem volt ahhoz, hogy megnyilvánuljon ezekben a kérdésekben, sem a megfelelő műfaj nem állt rendelkezésre. A '90-es évek elején aztán érdekes fordulat következett be a nemzetközi szervezetek életében. Nemhogy napirendre tűzték a szociális kérdést, de még különféle eredményekig, egyeztetett szövegekig is sikerült eljutniuk. Az Európa Tanács (valamennyi EU tagország itt is tag) már korábban kidolgozta a „Szociális Chartát”, és a keleti blokk összeomlása után még a korábbinál is nagyobb erőfeszítéssel vizsgálta felül korábbi követelményrendszerét. Az EU-hoz képest „kicsi és szegény”, ám egyetlen valódi páneurópai intézményként erőteljesen koncentrálták erőforrásaikat arra, hogy a társadalompolitikai kérdések, különösen a szegénység fontos témái legyenek az újjáformálódó európai együttélésnek.

Valódi áttörést azonban az ENSZ csúcstalálkozóinak sorozata hozott (Rió – környezet, Kairó – népesedés, Koppenhága – szegénység és társadalmi fejlődés, Peking – nők), bár nem úgy és nem annyira, mint amennyire az ENSZ szeretne volna. Az ENSZ reményei ugyanis arról szóltak, hogy a hidegháború vége, az apartheid kimúlása, és a közelkeleti béke (akkor elérhetőnek tűnő) megteremtődése megismételhetik a második világháború utáni világméretű

katarzist, és olyan új (a „második generációs szabadságokra”, a szociális, gazdasági és kulturális alapjogokra irányuló fundamentumok lerakását teszik lehetővé, mint az emberi jogok katalógusának megalkotása 1948-ban. Ezt nem sikerült elérni és ennyiben kudarcként lehet elkönyvelni a nagy nekirugaszkodást. A nagy és katartikus összhang helyett egyfajta „üzleti dialógus” alakult ki a fejlett „Észak” és a fejlődő „Dél” között. Az alkukeresés lényegét Buthrosz Gali, az ENSZ akkori főtitkára lényegre törően fejezte ki a koppenhágai csúcstalálkozót megnyitó beszédében. Arra hívta fel a figyelmet, hogy a fejlett országok a Föld jövőjét fenyegetik azzal, ha nem nyújtanak segítséget az elmaradottabb társadalmak fejlődéséhez, viszont a fejlődőket is éles szavakkal figyelmeztette: nem remélhetik, hogy a fejlett országok segélyeiből teremthetnek jólétet, ameddig a saját jövedelmeikből nem hajlandók erre áldozni, és hazai erőforrásaikat például fegyverkezésre fordítják.

E szellemben a csúcstalálkozók záródokumentumai tulajdonképpen kettős követelményrendszert, ha úgy tetszik, globális üzleti szerződést tartalmaznak – változó erővel és színvonalon. A fejlett országok kötelezettséget vállaltak a fejlődők támogatására, másfelől – és történetünk szempontjából ennek nagyobb a jelentősége – a fejlődők kötelezettséget vállaltak, hogy maguk is erőfeszítéseket tesznek a szegénység leküzdése érdekében.

Az ENSZ tehát nem jól mérte fel a katarzis elérhető közelségét, mégis jelentős áttörést ért el a jóléti kérdés tárgyalásmódjában. Ez továbbgyűrűzött az ENSZ szervezeteire (WHO, ILO, UNDP, UNESCO, UNICEF, stb.), még a Világbankra és az IMF-re is. Bármit is gondolunk a Világbank politikai orientációinak értékeiről, azt tényként kell leszögeznünk, hogy korábban szinte kizárólag monetáris és fiskális politikákkal foglalkozó szervezet a '90-es években olyan témákat állított a középpontba, mint a szegénység, a demográfiai változások, az előregedés vagy a nyugdíjreformok ügye, ami elég komoly változás.

Nem megalapozatlan állítanunk (bár diplomáciai szinten tagadni illik), hogy a harmadik világ számára az ENSZ (és szervezetei) által kidolgozott forgatókönyvekre reagált a legfejlettebb országokat tömörítő „úri klub”, az OECD, amikor ezekre a kérdésekre adandó válaszokra dolgozott ki ajánlásokat a tagországai számára. Itt is azt láthatjuk, hogy a gazdasági együttműködés erősítésére létrejött szervezet fordult a szociális ügyek felé, és minimum három igen magas színvonalú, műfajában és politikai koncepcióiban is alapos és meggyőző összegző tanulmánnyal rukkolt elő a '90-es évek közepén („Private Pensions – Public Policies”, „Making Work Pay!”, „The Policy Implications of Aging Societies”). Miután minden EU-tagország egyben az OECD-tagja is, az EU egyszerűen nem tehette meg,

hogyan ne reagáljon ezekre a fejleményekre. Eleinte a könnyebb utat választotta, például 1997-ben az OECD „Making Work Pay”! tanulmányának ajánlásait bizottsági állásfoglalásként rövidített formában, de „egy-az egyben” átvéve.

A szociális kérdés bevonul ...

Bár Brüsszel, a Bizottság és munkacsoportjai korábban is próbálgatták naprendre tűzni a szociális kérdést, e próbálkozások nem tettek szert igazán komoly jelentőségre, ameddig a legmagasabb döntéshozatali fórumok, mindnek előtt a tagországok kormányfőinek csúcstalálkozóinak és azok dokumentumai nem tettek említést az ilyen irányú politikai célkitűzésekről. Erre először 1999-ben, az Amszterdami Szerződésben került sor. Ebben több helyen visszatér a foglalkoztatás kérdése, és két „kis” paragrafusban (136., 137.) rögzítették azt is, hogy a társadalmi kirekesztés elleni küzdelemnek az EU egyik fontos politikai prioritásává kell válnia. Erre a „megnyílt résre” mozdult aztán rá az EU tagországok szegényebbjeit reprezentáló Portugália, úgy is mint az EU következő évi soros elnöke. A 2000. évi lisszaboni csúcstalálkozón fogalmazódott meg a „Social Policy Agenda”, ami az ENSZ és az OECD dokumentumok tartalmi prioritását ülteti át az EU tagországok számára releváns nyelvi és politikai kontextusba. Az anyag szerzői azonban élesen célra tartó tartalmi megfogalmazásaikkal mellett sem tudtak sokat és meggyőzőt kitalálni arról, hogy miképpen lehet köze mindezekhez a problémáknak az Uniónak. A Strukturális Alapokra és a hagyományos implementációs formákra való hivatkozás nem kecsegtetett túl sok jóval abban, hogy a bővítés közepette érvényt lehet szerezni a szociális politikák tartalmi prioritásainak.

Lisszabon és közvetlen következményei így legfeljebb a nyelvhasználatban hoztak újdonságokat: olyan „kulcsszavak” kerültek be a szótárakba, mint a „szociális minőség” („social quality”) és a szociális kohézió, a társadalmi kirekesztés („social exclusion”), ami ellen küzdeni kell, illetve a magyarra lefordíthatatlan „inclusion” (befogadás?, összetartás?), mint pozitív cél. Mindezt olyan, a politikai cselekvés és formálás mikéntjét sejtető fogalmak tetézik, mint a „mainstreaming” („fősodorba helyezés”), ami a nemek közötti egyenlőtlenségek kezelésének mikéntjére vonatkozik.

Lisszabon nagy lépésének mégis egy már korábban is felvett, kissé tisztázatlan fogalom középpontba állítása bizonyult. Ez a fogalom a „koordináció nyílt metódusa”, már korábban is felmerült, például a luxemburgi foglalkoztatási ajánlásokban. Ezúttal az EU szociális ténykedésének fő módszereként robbant be, sok-sok kételyt gerjesztve. Az Unió

ezzel a cselesen homályos kifejezéssel úgy tett a tagországokkal, mint az okos lány Mátyás királlyal, amikor galambot vitt és eleresztette: hozott is, meg nem is. Hangsúlyosan napirendre tűzte a szociális problémát – de minden érdemi döntést meghagyott a tagországok szuverenitásba tartozó kérdéseként. Ezek maguk döntenek a legfontosabb politikai prioritásokról, maguk határozzák meg a politikai feladatokat, amelyeket „nemzeti cselekvési tervek”-ben foglalnak össze. Tehát a folyamat alapvetően „nyílt” és csak annyiban koordinált, hogy bizonyos szerkezeti elvárások bizottsági szinten fogalmazódnak meg, a kirekesztés elleni akciótervek „tartalomjegyzékével” kapcsolatban, valamint, hogy a szegénység társadalomstatisztikai mérőszámainak alkalmazásában elvárják a megadott – a szegénységet mérő „Leaken-i” – indikátorok használatát. Ez a nyílt koordináció módszerének „lusta” olvasata, ennyivel ki lehet elégtetni a szöveg szerint számonkérhető követelményeket.

A dokumentumokból azonban, ha nem csupán szövegszerkesztési, hanem politikai szándékokat és törekvéseket is beléjük akarunk látni, ennél több intenciót és erősebb instrukciókat is ki lehet olvasni. A Bizottság már 2000 őszén kiadott egy útmutatót a nemzeti akciótervek elkészítéséhez, amelyben felsorolja a legfontosabb, uniós szinten felmerülő kihívásokat és politikai célokat (a megfogalmazott célokat lásd a mellékletben!) 2001 nyarára elkészültek a nemzeti akciótervek (hivatkozásuk általában: NAP\inclusion, NAPs\incl. Stb.), amelyeket a Bizottság szociális védelemmel foglalkozó albizottsága összegzett. A statisztikai mellékletekkel kiegészített összegzést írott és elektronikus formában is nyilvánosságra hozták. Ma ez a legáltalánosabban hivatkozott dokumentum a kirekesztés elleni uniós politikákkal és stratégiákkal kapcsolatban (2001. december 12.)

A nemzeti akciótervek és a koordináció nyílt módszerének fogadtatása és továbbélése meglehetősen ellentmondásos. A lisszaboni csúcs után megtartott értekezletek (Nizza, 2000. december, Stockholm, 2001. június) nemcsak elragadtatással szóltak a nyílt koordináció eredményeiről, hanem némiképp ki is terjesztették a módszer hatályát azzal, hogy a „minőségi munkahelyeket mindenkinek!” célkitűzéseket kinyitották a környezetvédelem, a „fenntartható fejlődés” irányába is. Maga a Bizottság azóta is odaadó híve a nyílt koordináció módszerének. Elragadtatásuk legfontosabb oka az, hogy a „dolog működik”. A tervek elkészültek, az útmutató instrukcióit, a monitorozás alapjául szolgáló indikátorok használatát a tagországok többsége elfogadta, és az EU statisztikai hivatala (Eurostat) beépítette saját adatrendszerébe. (Vannak azért „renitens” tagországok is, például Görögország nemigen teljesíti a statisztikai követelményeket, Ausztria következetesen más mutatószámokat használ, mondván miért is

kellene nekik az EU átlaghoz igazított adatokat használniuk, ha ők magasabb jövedelmi szinten vannak az átlagnál...)

A Bizottság a megkezdett úton továbbhaladva készítette el újabb útmutatóját az akciótervek második felvonásának előkészületeként. Ez a politikai tartalmak, prioritások dolgában gyakorlatilag semmi változást nem tartalmazott, viszont a korábbinál határozottabban és markánsabban várja el az Unió a programok implementációjára vonatkozó nemzeti szintű terveket. Ezekben – már a 2003-2005 közötti periódusra is – önálló fejezetben kérik feltüntetni a konkrét politikai-igazgatási intézkedéseket (4. fejezet: „Policy measures”), az intézmények működtetésére és finanszírozására irányuló terveket (5. fejezet: „Institutional Arrangements”), valamint az új igazgatási koordinációkra és intézményműködésre irányuló „jó gyakorlatokat” (6. fejezet). Talán még ennél is komolyabb fejlődés az, hogy míg korábban csak az általános és elvi jellegű célok megnevezését és kifejtését várták el („Objectives”), addig ezúttal, a konkrét, számszerűsíthető, operacionalizált célok megnevezését („Setting targets – Appendix I.”) is megkövetelik. Ezt úgy is érthetjük, hogy a Bizottság a szegénység elleni küzdelem konkrét tennivalóinak meghatározásába továbbra sem kíván belefolylni, viszont a tagországok vállalásait konkrét, ellenőrizhető formában kívánja számon kérni.

A nyílt koordináció legfőbb kritikusai részben a szegényebb tagországok, részben az EU szegénység-ügyben lobbistaként elfogadott civil szervezeteinek (legbefolyásosabbként az erős ír befolyás alatt álló European Anti-Poverty Network – EAPN) képviselői. Kimondva-kimondatlanul az áll kritikájuk középpontjában, hogy ha a koordináció nyílt, ha a konkrét teendők meghatározása nemzeti hatáskör, azaz ha nincsenek uniós szinten deklarált közös célok és feladatok, akkor nincs és nem is lehet olyan uniós szintű program, amihez pénzforrást lehetne rendelni. A Bizottság nyílt koordináció melletti elköteleződéseit tapasztalva a legutóbbi időkben „kerülőutakon” indult meg a lobbizás azért, hogy a szociális kérdések, így a kirekesztés ügyében az Unió közvetlen feladatokat is vállaljon magára. Ilyen kerülőút a szociális kérdés „fókuszba tolása” eredetileg más területekről induló kísérleti programokban (például az eredetileg településfejlesztési kezdeményezésű URBAN programban, amely mára slum-felszámolási program lett), vagy a kirekesztési indikátorok használatának előírása a kohéziós és regionális alapok programjainak tervezéseinél és hatásvizsgálatainál („assessment”).

Ezek azonban gyenge próbálkozásnak tűnnek ahhoz képest, hogy a Konventtel az utolsó pillanatban sikerült elfogadtatni, hogy az EU alkotmányának XI. fejezete a „Szociális

Európa” címet viselje. A XI. fejezet kidolgozásával megbízott munkacsoport 2003. január 24-én keltezett előzetes és vázlatos beszámolója egyelőre igen filozofikus szinten deklarál értékeket. Viszont az elmúlt ötven évben nemigen használt erős kifejezésekkel (például „szolidaritás, egyenlőség, egyenlő esélyek és demokrácia”) operálva igen ambiciózusan lép fel azért, hogy az Unió aktívabb és erőteljesebb politikát folytasson a társadalmi kirekesztés elleni küzdelemben, illetve ennél sokkal általánosabban, a társadalompolitikai területeken.

Eddig nem említettük, hogy a „szociális kérdés bevonulásának” időszaka a bővítési folyamat időszaka is. Ez nemcsak azt jelenti, hogy a szociális kérdésekkel csatlakozni kívánó országoknak is a többi tagországhoz illeszkedő módon kell majd foglalkozniuk. A csatlakozás körülményei igen erőteljesen befolyásolják a szociális kérdések megfogalmazását és tárgyalásmódját. Az ellentmondás részben abból származik, hogy míg Európa és az Unió egyre jobban tudatásban van annak, hogy sikeres csatlakozási folyamat egyik előfeltétele a szociális feszültségek oldása – addig a csatlakozástól való félelmek erősen hatnak az egyértelmű uniós szintű szociális felelősségvállalások megfogalmazása ellen. Mindebből az a paradoxon következik, hogy Magyarországnak és a többi csatlakozó országnak elsődleges érdeke annak bebizonyítása, hogy nemzeti szinten is képes úrrá lenni társadalmi feszültségein és problémáin. Ha ugyanis ez sikerül, közvetlenebbé válhat az uniós szintű felelősségvállalás, konkrét alapok és programok szintjén megjelenének a szociális ügyek – aminek viszont Magyarország és a többi csatlakozó ország egyértelműen haszonélvezőjévé válhat. *(A kronológiában eddig jutottunk, 2003 elejéig.) kell ez ide?*

Rejtvények és rejtvényfejtések, mágikus szövegek és értelmezések

Az EU fundamentális reformjai, a döntéshozatali rendszer változásai és a bővítés mellett kevés szó esik azokról a reformokról, amelyek mintha még a felszínen megjelenőknél is mélyrehatóbb változások kezdetét jeleznék.

Tézisszerűen a következőkkel jellemezhetném e változásokat:

1. Míg korábban az EU fő működéspontja a „jogharmonizáció” volt, mára nemcsak a jogrendet, hanem a tagállamok működésmódjának egészét akarja harmonizálni az Unió. Ebben a váltásban a legfontosabb mozzanatok a kormányok

magatartásformájának, a kormányzás mikéntjének összehangolása irányába tett kísérletek – hiszen erre korábban nem volt példa.

2. Korábban, a „közös piaci” gyökerektől indulva elsősorban a gazdasági integráció erősítése volt a legfontosabb cél, ma a társadalmi-szociális problémák uniós szintű megoldásának igénye, a tagországok ilyen jellegű erőfeszítéseinek integrálása növekvő jelentőséget nyer. Így korábban a „szociális” kifejezés az EU nyelvében kizárólag a foglalkoztatásra, a munkaerőre, mint gazdasági erőforrásra utalt. Mostantól a társadalomra, a társadalmi feszültségekre és azok megoldásaira is vonatkozik.
3. Ezeknek a változásoknak világos az iránya, de nem egyértelmű a tartalma. Az EU virágnyelven és rébuszokban beszél, vagy azért mert nem is tudja pontosan kifejezni magát, vagy azért mert nem teheti meg, hogy egyértelműen beszéljen.

Nem szeretném azt a látszatot kelteni, hogy én tudom a rejtvények megfejtéseit. Arról szeretném meggyőzni az olvasót, hogy a rejtvények megfejtése igen nagy munkát és befektetést igényel, és arról, hogy ez nem csupán intellektuális kaland.

A változások tartalmáról és azok okairól

Míg az államok korábban szinte kizárólag a jogi szabályozás eszközeivel akarták közös céljaikat megvalósítani, mára egyre inkább a kormányzásban, illetve különböző hatalmi ágak, ágazatok és igazgatási szintek tevékenységének összehangolásában is Európa fejlődését szolgáló, „harmonizálандó” területeket vélnek felfedezni.

Azt, hogy ilyen változások vannak, hivatalos és kemény szerződési kritériumok is rögzítik, bár nem árt emlékeztetni: a kormányzati magatartásformák harmonizálását célzó „kemény” ügyek jellemzően nem az EU tagországok teljes körét érintő szerződéses keretekben jelennek meg (például Schengen, Euró stb.), illetve olykor az EU-n kívüli országok is részesei a szerződéseknek (például Schengennek Norvégia és Izland)

Nemcsak a változások tartalmát és irányát nehéz jelen pillanatban egyértelműen megnevezni, hanem a kiváltó okok, divatos szóval a „társadalmi kihívások” lényegét is inkább csak érzékeltethetjük. Általánosságban úgy jellemezhetjük, hogy annak a sajátos társadalmi és állami fejlődésnek, amelynek ideológiai alapját Lord Beveridge terve rögzítette 1942-ben, és a második világháború utáni szakaszát „jóléti államnak”, manapság pedig egyre inkább a „jóléti

állam európai modelljének” szokás nevezni, mind gazdasági, mind társadalmi feltételei alapvető változáson mentek keresztül. Az „új” problémákra és kihívásokra sem a tagországok, sem az Unió nem tudtak következetes választ adni.

Ezt az európai modellt (a jóléti állam amerikai, ázsiai, ausztrál stb. modelljével szemben) a magas foglalkoztatottsági arányú, magas produktivitású, hatékony és magas bérköltségű foglalkoztatás jellemzi egyfelől; a magas foglalkoztatási költségek jelentős részét jellemző elvonási kulcsok által finanszírozott fejlett szociális biztonsági szinttel másfelől. Bár a '80-as évek konzervatív-liberális politikai hulláma, a jóléti állam válságára hivatkozva alapjaiban próbálta meg kikezdeni ezt az európai modellt, mára megszűntek az ilyen jellegű támadások.

Ma a politikai diskurzus nem a modell felszámolásáról szól, hanem arról, hogy miképp lehet fenntartani alapvető sajátosságait.

Az elmúlt évtizedekben több szó esett a gazdasági körülmények megváltozásáról. A jóléti állam létrejöttének korát a gyors „újjáépítési” gazdasági növekedés és a foglalkoztatás bővülése jellemezte. Az olajválságok idején a recesszió és magas infláció, a „stagfláció” mellett is meg kellett tartani a jóléti állam működőképességét, és azóta is lassúbb növekedést kell alap-paraméternek tekinteni. A lelassult növekedést nem kis részben a globalizáció, vagyis korábban az olcsónak vélt harmadik világbéli munkavállalók importálása, majd bizonyos gazdasági tevékenységeknek az alacsonyabb bérköltségű „feljövő gazdaságú” országokba való „exportálása” magyarázza. Ez a folyamat kettős hatást eredményezett: egyrészt a fejlett térségekben maradt gazdaság produktivitása és relatív előnyei gyorsabban nőttek, viszont csökkent a foglalkoztatottság, és egyre kevésbé lett fenntartható a szociális biztonsági ellátások színvonala.

Szociális krízisként hosszú ideig csak a jóléti kiadások növekedésében és a versenyképesség csökkenésében megfizetendő gazdasági ár, illetve az ellátások színvonal-rontásának politikai kockázatai közötti konfliktusok jelentek meg. Amit racionálisan meg kellett (volna) tenni az állami költségek lefaragásában, azt nem lehetett politikailag elfogadtatni. Új utakat kellett keresni az ellentmondások feloldására. Újra kellett értelmezni a gazdasági-pénzügyi és a társadalmi-szociális ügyek egymáshoz való viszonyát. A szociális kérdés a konfliktusok feloldhatatlansága nyomán újra a gazdaságpolitikai kérdésekkel összemérhető súlyú politikai témává nőtte ki magát.

E váltás egyik oka magában a társadalmi szerkezet átalakulásában, a szegénységi kockázatok átrendeződésében keresendő. A háború után – a Beveridge-terv szellemében – a jóléti programok célcsoportjai döntően azok a háborús áldozatok lettek, akik elvileg sem voltak munkára képesek, és akiknek vagy az eltartójuk veszett el a háborúban (öreg, özvegy, árvák), vagy maguk váltak áldozattá (hadirokkantak). Az ő kockázataik csökkentésére, létbiztonságuk garantálására épültek ki a jóléti állam alapvető intézményei (univerzális öregségi és rokkantsági nyugdíjrendszer, családtámogatási transzferek, gyerekeknek, időseknek és fogyatékosoknak nyújtott szociális munka jellegű és gondozási szolgáltatások stb.), és tulajdonképpen mindmáig ezek a rendszerek a szociálpolitikák legkiépültebb, legérettebb eszközei. (A rendszerek „eredete” és az általuk jelenleg is „kezeltnek vélt” szociális problémák közötti időbeni elcsúszás még a köznap nyelvben is visszaköszön: a köznyelv úgy tesz, mintha a gyermekvédelem ma is az árvagyerekekkel foglalkozna, noha mutatóban is alig vannak a rendszerben; a fogyatékos-kérdés még mindig „rokkantsági” kérdés, noha ma a fogyatékosok okai között nem számot tevő a hadi tevékenységekkel összhangba hozható rokkantság.)

Mára azonban a magas szegénységi kockázatú csoportok összetétele jelentősen megváltozott: a legszegényebbek körében alig találjuk a klasszikus jóléti csoportok reprezentánsait (így például öregeket sem), leginkább azért, mert az ő tisztas jövedelmeiket, megélhetési feltételeiket beérett, jól működő rendszerek hatékonyan képesek az adott ország lehetőségeihez mérten biztosítani. Ma a legnagyobb szegénységi kockázatok részben aktív korú, a munkaerőpiacról tartósan kiszorult emberek csoportját jellemzik (akik között sok a nő, az etnikai kisebbséghez tartozó), és mivel nekik mindenhol az átlagot meghaladó számban vannak gyerekeik, elkeserítően nő a gyerekszegénység. Mindez azzal jár, hogy az új szegénységi problémák nem kezelhetők hagyományos eszközökkel. Azok a redistribúciós technikák, amelyek például életfogytig tartó jövedelmet ígérnek az öregeknek és fogyatékosoknak, sem erkölcsi-politikai, sem finanszírozási okokból nem alkalmazhatóak a tartósan munkanélküliekre és a gyerekeikre. Azok a magyar terminológiában „gyógypedagógiainak” és „gondozóinak” nevezhető hagyományos eljárások, amelyek hathatósan segíthetnek öregeknek, fogyatékosoknak, szülők nélkül nevelődő gyerekeknek, gyakorlatilag hatástalanok a mai szegénységi kockázatok enyhítésére.

A szociális ellátások kapcsán ma nemcsak az a kérdés, hogy kinek és mennyi pénzt kell adni, ameddig nem dolgozik, hanem azt is, hogy miképpen lehet a munkához jutást

segíteni, és ösztönözni mindazokat, akiknek nincs munkájuk, pedig képesek lennének dolgozni.

Egymásra ható egyensúlyok változása: demográfia, aktivitás, államháztartás

A munkanélküliségi probléma a szociális ellátások körénél kiterjesztettebben értendő, úgy is mint a korábban evidensnek és öröknek feltételezett demográfiai, aktivitási egyensúlyok felborulásának a problémája. A munkanélküliség átlagos időbeni elhúzódása mellett az életkor és az iskoláztatási kor kitolódása is döntő csapást mér a korábban létezett, és ma is vágyott, ám visszahozhatatlan egyensúlyokra. Az államháztartás (értsd: adózás és jövedelmi transferek) egyensúlya egy olyan világban lett kalibrálva az élekciklusokra, amikor az emberek 16 évesen munkába álltak, 60 éves korukig dolgoztak, és 70-75 évig éltek. 44 adó- és járulékfizető év állt szemben 26-30 olyan évvel, amelyben az államháztartás számára nettó kiadást jelent egy ember, és nem bevételt. Manapság egyre többen 25 éves korukban állnak munkába, 65 évesen mennek nyugdíjba (akadnak, akik már 40 évesen), és 80 évig élnek. Tehát, (jó esetben) 40 évnyi „befizető korszakkal” szemben 40 évnyi olyan időszak áll szemben, amelyben valaki nem viseli a közterheket. (És még nem ejtettünk szót arról, hogy az öregedés fizikailag és mentálisan egészséges évek megnyerésével jár, tehát az emberek nemcsak tovább élnek, de tovább is egészségesek. A hagyományos foglalkoztatáson kívül eső időskori aktivitások hagyományos közszolgálati intézményi szelepeken keresztül történő „levezetése” tovább növeli a demográfiai változások költségét. Ugyanezt a hatást eredményezi a „nagyon öregek”, a 75-80 feletti arányának növekedése: nekik a nyugdíjon kívül növekvő mértékben van szükségük különféle egészségügyi és szociális ellátásokra is.)

Az élekciklusok arány-eltolódásának problémáját tetézi, hogy csökken a gyerekszám, tehát az aktivitási trendek figyelmen kívül hagyása mellett is, pusztán az aktív korú generációk „utánpótlási hiánya” révén is veszélybe kerültek a korábbi – továbbra is nevezzük így – demográfiai egyensúlyok.

A szociális ügyek, a nyugdíj, a munkanélküliség, a családi és gyermeknevelési támogatások körüli feszültségek már nem a szociálpolitikai ágazaton belül jeleznek válságot, hanem az „európai modell” egészének fenntarthatóságát megkérdőjelezzik.

E fejlemények két irányban alapvető elmozdulást eredményeztek az EU prioritásaiban. Az egyik hangsúlyeltolódást már jeleztük: a korábban szinte kizárólag gazdasági kérdésekkel foglalkozó „közös piaci” integrációban egyre hangsúlyosabb téma a tágan értelmezett „Új szociális kérdés”, mindenek előtt a foglalkoztatási kérdés. A foglalkoztatási törekvések legmarkánsabban az aktivitás fokozására, a foglalkoztatás bővítésére irányulnak. Bár az erről szóló szövegekben (teljesen helyénvalóan) a magas státuszú szegmensek problémái állnak az előtérben (IT, high tech, innovációk, kutatás stb.), a mélyben mégiscsak az dolgozik, hogy foglalkoztatást bővíteni onnan lehet, ahol elvileg éppen akkor és ott foglalkoztathatóak az emberek. Tehát azok a szövegek, amelyek „atipikus” foglalkoztatási formákról és munkarendekről, kis és középvállalati fejlesztésekről, egész életen át tartó tanulásról, a szolgáltatások fejlesztését emlegetik, valójában egész másról szólnak. Részben arról, hogy miképpen lehet produktív elfoglaltságot találni azok számára, kiknek már rég nincs munkájuk, s ezt még akkor is érdemes megkeresni, ha az nem hagyományos, 8 órás foglalkoztatás. Részben pedig arról, hogy milyen szabályozási, adóztatási stb. technikákkal lehet elfogadhatóbbá és vonzóbbá tenni ezeket a – lássuk be, szükségszerűen – nem túl kedvező körülmények mellett végzendő, nem igazán jól fizetett munkákat is.

A rejtett reformok másik iránya az állam hatékonyságának javítását keresi épp úgy, ahogy az üzleti életben szokás: megpróbálják ügyesebben és rugalmasabban kombinálni az erőforrásokat, részben az igazgatási szintek, részben az ágazatok közötti hagyományos feladat- és forrásmegosztások újraszabása révén. Az elmúlt években halkan ártértelmeződtek olyan, hagyományosan a kormányzásra és nem a jogharmonizációra vonatkozó varázslatos szavak, mint a „jó gyakorlatok”. Ma a „jó gyakorlatokról” szóló EU szövegek nem a „virágozzék minden virág” filozófiájában fogant elragadtatott csodálkozást fejezik ki afölött, hogy mi minden szép és jó innováció születik a „végeken” az államiak, nem-államiak és a „ki-tudja-mennyire államiak” jóvoltából. Az új szövegekben reklámozott „jó gyakorlatok” – a rafinált kombinációk, az újfajta, hatékonyabb kormányzati magatartásformák progresszív kísérletei. Mindezek nyomán ártértelmeződnek a korábbi „szubszidiaritási üdvtanok” is. Nem az az elsődleges norma, hogy minél több feladatot és pénzt le kell osztani a régiókra és önkormányzatokra – hanem az, hogy közvetett nemzeti szintű kormányzati technikákkal és ösztönzőkkel, szabályozással, monitoringgal, projektmenedzseléssel stb. hatékonyan kell kombinálni a különböző szintek és ágazatok lehetséges erőforrásait és hozzájárulásait a különféle nemzeti célok megvalósításához.

Néhány illusztráció és magyarázat az EU mágikus és varázslatos kulcsszavainak, valamint divatosan aktuális ügyeinek megfejtéséhez.

A „társadalmi kirekesztés”

Nem téved nagyot az, aki a „társadalmi kirekesztés” áldozatait közönségesen csak „szegénynek” titulálja. A két kör nagyjából azonos. Az EU anyagok gyakran már a címben összekapcsolják a két fogalmat, a szegénységet és a társadalmi kirekesztést. A felszínen a kirekesztés a szegénység fogalmának kiterjesztéseként jelenik meg. Úgy tűnik, mintha azokról is esne szó, akik nem a szegénységük okán lettek kirekesztve (például melegek, vallási kisebbségek stb.), valamint mintha a szegénység által veszélyeztetettek is belefoglaltatnának a kirekesztés problémakörébe. A konkrét szövegek, különösen a statisztikai adatközlések azonban nem érzékeltetik e kiterjesztő szándékot.

Mégis, mint megközelítés, fontos újdonságot hoz a „kirekesztés”. Bár nyelvészetileg folyamatot leíró fogalom (ti. valaki, aki eddig „bent” volt, az kívülre kerül, erre van kényszerítve) összekeveredik a statikus állapotot jelző kirekesztettséggel (valaki kényszerítetten kívül van), kétségtől dinamikussabb politikai megközelítést involvál a szegénység koncepcióinál. A szegénység hagyományos politikai értelmezése azt feltételezi, hogy valakinek valamiből (pénzből) kevés van, ezért valamilyen újraelosztás révén adni kell neki, hogy több legyen. A kirekesztés ellen fellépni szándékozó politikák bonyolultabban akarják elkölteni a probléma megoldására szánt közpénzt. Nem elégséges állami feladat „csak úgy odaadni” (például segélyként), hanem emellett bonyolult, sokszereplős állami programok dramaturgiáját és koreográfiáját kell megkomponálni, hogy be lehessen kerülni kintről. Az „akcionista hozzáállás” szerint nem is a segélyezésen túlmutató, alapvetően szolgáltatási, képzési elemek megjelenése az újdonság, hiszen ilyenek már régóta léteznek. Az igazi újdonság az egyes elemek, szeparált ellátási formák összehangolására irányuló törekvés. Ez azért sem könnyű feladat, mert mások működtetik a különféle ellátásokat, más kritériumok alapján lehet az egyes programok ügyfelévé válni, és más és más elvárásokat támasztanak különféle programok ügyfeleikkel, használóikkal szemben.

A befogadó („inclusion”) programok annak az összjátéknak a dramaturgiáit és játékszabályait akarják kidolgozni, hogy kinek mit kell tennie ahhoz, hogy a kirekesztődőket és a már kirekesztetteket „befogadják”. Az EU önmagának szánt feladványa az igazgatási

szintek és ágazatok szociális feladatellátásának összehangolását nemcsak takarékosági-hatékonysági kérdésként kezeli. A „társadalmi kirekesztés” elleni programoktól, az ügyesebb és rafináltabb kombinációktól azt is reméli, hogy ily módon az ellátáshoz teljesebb körű lesz a hozzáférés, és az egyének, családok, közösségek szociális problémáihoz jobban igazodnak a társadalmi segítségnyújtás formái.

Mindez átrendezi a jogokkal kapcsolatos attitűdöket is. A jóléti állam hagyományos jogosultsági megközelítései jellemzően egy elidegenített, tárgyasított mechanizmussal operálnak. Ha valaki belekerül a tárgyasulttan körülírt jogosultsági körbe, akkor neki jár valami (a kategóriájának megfelelően, minden más szempontot figyelmen kívül hagyva) az államtól. A „kirekesztés” ősz-eredeti, franciás tradíciókra épülő fogalma a „teljes körű társadalmi tagság” fogalmából ered, amelyben a jogok a társadalmi cselekvéshez, részvételhez kötődő lehetőségek előfeltételeiként értelmeződnek. A kirekesztés elleni küzdelem nem kizárólag elidegenült, az állami cselekvés céljaként és tárgyaként akarja kezelni a szociális jogokat és ezáltal a jogosultakat. Hanem a megcélzott embereknek is lehetőséget igyekszik adni arra, hogy definiálják magukat és helyzetüket, kifejezhessék akarataikat és céljaikat, és ennek tükrében, az ő aktív közreműködésükkel kerüljenek meghatározásra a rájuk irányuló állami cselekvések, programok. Mindez szép, emancipatórikus, ámde ködös koncepció, amely nemhogy tisztázatlan, de számos vonatkozásban még a korábbi eszmények teljesülését is veszélyezteti. Mi is lesz azokkal, akik minden támogatás ellenére sem hajlandóak vagy képesek az állammal ilyen fajta együttműködésre, vagy éppen rendre veszítenek az állammal való alkudozásokban? Minderre egyelőre nincs válasz.

Ha helyesen interpretálok a kirekesztés elleni programokat, akkor itt nem a hagyományos jogszabályalkotási és –harmonizálási problémáról van szó. Hanem igazgatásszervezésről, program-, intézmény- és esetmenedzselésről és mindarról, ami ezzel jár: döntéshozatali reformokról, informatikai fejlesztésekről, könyvelési és ellenőrzési rendszerek fejlesztéséről, az állam és a piacok együttműködéséről és hasonlókról.

A hatalommal való felruházás

(„empowerment”) és a társadalmi dialógus

A jog hatalom, és nem új gondolat, hogy a jogok révén kell lehetőséget teremteni az állampolgároknak arra, hogy maguk irányítsák saját sorsukat. A hatalom demokratikus követelménye azonban több a joggal való rendelkezésnél: érdemi befolyásolás, tényleges

beleszólás általában a köz ügyeibe, de különösen a saját dolgainkba. Bármily banális is eddig a dolog, mégsem egyszerű a probléma megoldása. Különösen azok esetében nem, akiknek sorsuk alakítására a köz valamilyen támogatása nélkül kevés esélyük és lehetőségeik vannak. Saját sorsuk befolyásolásában azért nem lehet korlátlan beleszólást biztosítani a szociális programok támogatottjainak, mert nemcsak nem ők fizetik a számlát, de nem is hatnak rájuk olyan tényezők, amelyek limitálnák igényeiket. Mindig többet és jobbat akarnak kapni „ellátásként” – amiért nem is tehet senki szemrehányást.

A szabadsághoz, társadalmi tagsághoz, emberi jogokhoz fűződő elvárások miatt nem lehet őket kihagyni abból, hogy „beleszólhassanak”, „részt vehessenek” a szociális politikák alakításában, de megfelelő ellensúlyok híján nem lehet rájuk bízni a döntések önálló meghozatalát sem.

Nagyjából ez köszön vissza abban, ahogyan a hagyományos „tripartit” elveket kifejező „társadalmi partnerek” elnevezést felváltja a „szociális dialógus” terminusa. Az előbbinek az volt az alapja, hogy az állam, a munkaadók és a munkavállalók egyaránt viselik a döntések következményeit, fizetik a döntések árát azokon a területeken (munkajog, társadalombiztosítás, munkanélküli ellátások, stb.), ahol azokat ők hozzák. A három oldal a „szponzorok”, a finanszírozók három oldala volt: ha emelni kell a nyugdíjat, ahhoz emelni kell a munkaadók és a munkavállalók járulékait, és az államnak is a zsebébe kell nyúlania.

Mára a tripartit idea klasszikus formájában fenntarthatatlanná vált. Meglehetősen bizarr, hogy miközben a tartós munkanélküliség és ennek szegénységben, kirekesztésben mutatkozó következményei a legsúlyosabb társadalmi problémává váltak, a munkanélküliek ellátásairól továbbra is az a három oldal dönt, akik között egyáltalán nincsenek ott a munkanélküliek képviselői. (Néha azonban mégis ott vannak a „taccsvonalon kívül” megfigyelőként, sőt néha napirenden kívül a szünetben szót is kapnak. Az alatt az idő alatt, amíg a „három oldal” kávézik, cigarettázik, és egyéb ügyeit intézi, kívül a konferenciatermen.)

A probléma tehát igen ködös. Nem lehet tudni, kinek, milyen alapon kellene részt vennie a döntések megvitatásában és befolyásolásában, csak annyit, hogy a jelenleginél szélesebben kellene meghúzni a résztvevők körét. Azt, hogy mennyivel szélesebben, mindenki másképp gondolja, vagy legalábbis igen különbözőek a nemzeti tradíciók ebben a kérdésben.

A döntési folyamatokba a német korporatív tradíció például a hagyományos társadalmi partnerek mellett inkább az egyházakat, az angol a hátrányos helyzetűek lobby csoportjait és a

szociális szakmai csoportokat, szövetségeket engedi be. (Az EU nyelvében honos a brit angolból érkező „érintett” („stakeholder”) kifejezéstől az angol nyelv tudásának hiányával nem vádolható amerikaiak rendszerint hideglelést kapnak. Számukra ez maga a semmitmondás. Jelzem, igazuk van, a fogalom valóban nem mond semmit sem arról, hogy ki és mennyiben „érintett”, sem arról, hogy milyen szerepek és mandátumok ereztethetőek az érintettségéből – csak érzékeltet valami rejtélyeset.) Hasonlóak az intézményi különbségek is. A lobby kifejezés azt sugallja, hogy az érdekcsoportokat csak a döntéshozatali terem előszobájáig engedik be. Ott megpróbálhatják befolyásolni a döntéshozókat, dialógusokat is folytathatnak velük – de a teremőr nem engedi be őket oda, ahol szavaznak, döntéseket hoznak. A korporáció kifejezés ezzel szemben olyan döntéshozatali fórumokra utal, ahol az érdekcsoportok szavazati joggal vesznek részt a döntések meghozatalában.

Mindezek után nem csoda, hogy ha tudnánk is, kik ülhetnének a döntéshozatal asztalánál, azt nem tudnánk, kinek milyen kártyákat vagy zsetonokat kellene leosztania a hatalommal felruházandóknak ahhoz, hogy kellő hatalommal vehessenek részt a társadalmi dialógus játszmáiban. Maga az „empowerment” kifejezés csak azt az igényt érzékelteti, hogy valamilyen kártyát és valamilyen zsetont ideje lenne azoknak is adni, akiknek a „bőrére megy” a játék.

**A mezőgazdasági támogatások,
amelyek nem is annyira mezőgazdaságiak,
mint inkább „szociálisak”**

A mezőgazdasági támogatások kérdése az egyik legrégebbi közös európai ügy. Beérett, nehezen mozgatható rendszer, amelyben a legkisebb változtatási törekvés is heves konfliktusokat von maga után. A támogatások nagy része viszonylag kevés mezőgazdasági termelőhöz jut el, viszont a mezőgazdasági termelők döntő többsége, több mint 80 százaléka kap valamilyen szubvenciót. Arra már sokan és régen rácsodálkoztak, hogy az EU (és a tagországok) mezőgazdasági támogatási politikája sokkal többet ad azoknak, akik keveset termelnek, mint azoknak, akik többet termelnek, no és azoknak, akik kevesebb földet vonnak be a művelésbe, mint azoknak, akik többet.

Ezt nem lehet másképp értelmezni, minthogy az EU nem a mezőgazdasági termelés támogatására akarja költeni az agráralapok pénzét (már csak azért sem, mert a mezőgazdaság problémái jórészt túltermelésből fakadnak), hanem a mezőgazdaságból élők „szociális”

jövedelemkiegészítésére. A feladvány mindezek után úgy szól, hogy akkor kinek, miért és hogyan akar pénzt adni a mezőgazdaság támogatására hivatkozva, ha nem azért akar pénzt adni, hogy mezőgazdasági termékeket hozzanak létre?

Nem kétséges, a mezőgazdasági támogatás a falusi, a rurális lakosság támogatása, amit leginkább azok kaphatnak, akik hajlandók a mezőgazdaság helyett mással (is) foglalkozni. Nem logikus, hogy ezeket a formákat „mezőgazdaságinak” nevezik, de így vált hagyománnyá (és ha máshogy támogatnának, nagyobbak lennének a kiadások). De azért van abban néhány „csavar és trükk”, hogy miképp lehet a városi, nettó adóbefizető polgárral elfogadtatni, hogy a pénzét a falun élők jövedelmének kiegészítésére csoportosítják át.

Az egyik váltás ösztönzése: ha valaki hajlandó váltani, akkor talán nem kell majd örökké szubvencionálni. Ha az alpesi gazda a hegyoldalra nem tehenet hajt ki, hanem sípályát épít rá, akkor egy idő után nem kell majd támogatni.

A másik a környezetvédelem: a természet ember által elfoglalt területeinek nagy része mezőgazdasági terület, tehát a mezőgazdaság felhagyásának támogatása alapvetően a mindenki számára fontos természet megőrzésének ösztönzése. Az államok mintegy visszavásárolják a természetnek azokat a földeket, amelyeket a falusi népség elfoglalt. Kiváltják azokat a technikákat, amelyek a mezőgazdaság produktivitását növelnék, de veszélyt jelentenének a természetre. Hasonló logika érvényesül a mezőgazdasági és élelmiszeripari termékek minőségi kritériumainak emelésében: nem baj, ha kevesebb, de legyen környezetbarát és egészséges.

Mintha azt a többletköltséget szubvencionálnák a támogatások, amit a környezetvédelmi és egészségügyi szabványok betartása jelent a termelőknek.

Az erős mezőgazdasági tradíciójú országokban (például Dánia, Hollandia) a támogatások fontos mozgatója a városi nép romantikája, a falusi ősök romantikus tisztelete is. A szép zöld rét, rajta a tehénke, odébb meg a virágoskert – ezek érzelmileg olyannyira fontosak a természetbe legalább fantáziájukban visszavágyó városi polgároknak – hogy adók formájában még hajlandók is érte fizetni.

A nem termelésért fizetni kockázatos, mert igen sokba kerül. Az EU mezőgazdasági támogatásokról szóló vitái ezért olyan nehezen követhetőek: trükkel, csellel és szigorral lehetséges csak ésszerű keretek között tartani a termelés szubvencionálását, miközben olyan feltételrendszert kell teremteni, hogy a nem termelések legyenek produktív hozadéka a

környezeti károk csökkenésében, a békés falusi idill illúziójának fennmaradásában, ezen keresztül, például a falusi turizmus magán- és közjövödelmeiben.

A mezőgazdasági támogatások „csizmája” azért került a „szociális asztalra”, hogy érzékeltesük, miért marad „alulhangsúlyozott” a falusi, földrajzi kirekesztés problematikája a kirekesztés elleni programokban. (Érdemes jelezni itt egy másik problémát, a tagországok közötti különbségek és feszültségek problémáját is. A „rég”, fejlettebb „északi” tagországok a vidék támogatásának ügyét megtanulták rendezni a mezőgazdasági támogatások rendszerein keresztül. Az „új”, kevésbé fejlett, mediterrán tagországok a szegénység és társadalmi kirekesztés elleni programjaikban is felemlítik a földrajzi különbségeknek tulajdonítható társadalmi egyenlőtlenségek enyhítésének szükségességét. Számukra a mezőgazdasági támogatások rendszere nem kellően erős és hatékony a vidék gondjainak orvoslására.)

Ezt a problémát máshogy hívják EU nyelven, ami viszont kérdőjeleket tesz a nyílt koordináció mindenhatóságát hirdető bizottsági hozzáállás mögé is: van olyan szociális probléma, amit a lehető legzártabb koordinációval vél orvosolni az Unió. Legalábbis azok számára, akik értik a nyelvét, és képesek teljesíteni a rejtvényekből kiolvasható követelményeket és kritériumokat.

Miért a virágnyelv?

A fenti példák azt kívánták illusztrálni, hogy az EU divatos témái elég jól érzékelhetően olyan, egyre inkább „társadalmi” (részben emberi jogi) problémákat jelölnek, amelyek megoldását nem remélhetjük pusztán újabb jogszabályok meghozatalától. Egyre inkább az államok és a kormányok működtetési reformjaitól várhatóak eredmények. Mindeközben, a dolgok nincsenek egyértelműen a nevükön nevezve: mágikus szavak és virágnyelvek érzékeltetik a változások kívánatos irányait. Sem a szempontok, sem a teendők nincsenek oly direktív és egyértelmű formába öntve, mint a jogharmonizáció követelményei.

Miért van ez így?

Mert nincsenek vállalható szavak ...

Néhány sarkalatos problémának már a kifejtéséhez nincsenek meg a vállalható szavak és megközelítések, nemhogy a megoldásukra kellően pontosan megfogalmazott programokat és politikákat lehetne meghirdetni. Így például, bár egyre súlyosabbak a demográfiai egyensúly

felborulásából származó gondok, a népesedési ügyekbe való politikai beavatkozás tabuként kezelt kérdések. A gyermekek születésével kapcsolatos teendők természetük szerint is a magánszféra legintimebb területeit érintik, és csak igen elvetemült politikák vállalkoznak arra, hogy a hálósobai történetekbe próbáljanak meg beavatkozni. És valóban: a népesedéspolitikák hagyományos szófordulatai nemhogy a privátszféra politika általi sértetlenségét vonják kétségbe, hanem jelenleg létező formáikban szükségszerűen a „biopolitikák” rasszizmusok nyelvi eszköztárát képezik. Ha a politikai bele akar abba szólni, hogy kiknek legyen több, netán kevesebb gyereke – ezzel szükségképpen különbséget tesz értékes és értéktelen „emberanyag” között, ami – bármily kínos is, de – maga a rasszizmus. Azt, hogy nem nagy tévedés rasszizmusról beszélni, mi sem mutatja jobban, mint a bevándorlás pozitív demográfiai hatásainak elemzésétől való averzió. Nincs szó arról, hogy miközben már ma is kimutathatóak a bevándorlás pozitív népesedési hatásai, az etnikai különbségek kérdése csak mint súlyos társadalmi probléma jelenik meg a közbeszédben.

A magánszférába való politikai beavatkozáshoz egyedül a „család” valláserkölcsei segédeszközei nyújthatnának nyelvi muníciókat. Európa azonban szekularizált, és ma már a vallásra és a vallási normák szerinti családmoddra való politikai hivatkozás sem elfogadott retorikai eszköz mindenütt. A társadalmi kirekesztésről szóló nemzeti programok mindegyike érinti a demográfiai kérdést, de csak az erős katolikus befolyással jellemezhető Ausztria, Spanyolország, Olaszország és Portugália hozza ezt összefüggésbe a „család” problémakörével. Ám ott is (amint a Bizottság is), leginkább a „családon belüli szolidaritásról” szólnak, és arról is csak az ENSZ-től átvett „eposzi” formulával, hogy ti. a „család, annak valamennyi formájában”. Aminek globálisan még bizonyos fokig van dekódolható értelme (ha például az iszlám többnejűségekre gondolunk), európai kontextusban viszont a család fogalmának tartalmi kiüresítését jelenti az esetlegesen belehallható vallási fundamentalizmus enyhítő klauzula használata. Ha a „család” fogalmába minden együttélési forma beletartozik, akkor a család azonos azzal a „homo sapiens-szel”, amely biológiai lényként „társas lény”, és, akinek szexualitása is van. A feminizmus előtérbe kerülése mellett nehéz is lenne manapság politikává emelni a családról szóló vallási tanításokat (a „kenyérkereső” a „ház ura”, férfiak mellett a nők, mint a családi fészek melegéről gondoskodó háziasszonyok, baljukon a csecsemővel, jobbjukban a főzőkanállal...)

Más, demográfiai problémára reagáló nyelvi, politikai koncepció legfeljebb csírájában létezik. Inkább csak próbálkozások vannak arra, hogy mégiscsak lehessen a népesedési

problémáról a politikában másképpen is beszélni. (Az EU nyelvi próbálkozása: „mainstreaming the gender” – a nemek kérdésének fősodorba helyezése.)

Mert nincsenek kifejthető programok és politikák ...

Olykor vannak szavak, vannak programok is, ám azok oly mértékben ellentmondanak egymásnak, hogy a semmitmondás rizikója nélkül nehéz róluk szót ejteni a programokban. Tartalmi prioritások és értékek rögzítése, tehát a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem feladatai helyett az ilyen politikáknak a társadalmi befogadás feltételrendszereiről lehetne szólniuk. Közigazgatásról, állami pénzköltési és finanszírozási feltételekről, technikákról, intézmények működtetéséről hirdethetnének meg szociális célokat is követő reformokat.

A kirekesztés elleni küzdelem intézményi, finanszírozási feltételeiről alig szólnak uniós ajánlások és dokumentumok. Az Unió következetesen tartózkodik attól, hogy egységes követelményeket fogalmazzon meg olyan feltételrendszerekről, amelyek minden tagországban gyökeresen különböznek egymástól.

Ha bármely ország új politikát kezdeményez, új intézkedéseket fogantat a társadalmi kirekesztés ellen, akkor jár el bölcsen, ha először megnézi, hogy milyen szervezeti feltételekkel és milyen erőforrásokkal vághat bele a feladatba. Ha az igazgatási, intézményi, finanszírozási feltételek nem megfelelőek, akkor első, sőt nulladik lépésként a reformok végrehatásához nélkülözhetetlen feltételeket kell megteremteni – függetlenül az Unió, amúgy erre nem vonatkozó ajánlásaitól.

Ilyen jellegű uniós állásfoglalások hiányai a szubszidiaritás és regionalitás, illetve a nem állami szereplők részvétele kapcsán vethetők fel. Ezekről az elemekről ugyanis pozitív értéktartalommal beszélnek a dokumentumok, ám kínosan hallgatnak arról, hogy miképpen is lehet e pozitív értékeknek érvényt szerezni.

Míg egyfelől a politikai programok nagyobb autonómiát szánnak a nemzeti szint alatti igazgatási szinteknek, nem tudnak mit kezdeni azzal, hogy a régiók közötti, illetve városi és falusi térségek közötti társadalmi különbségek nőnek. Ha valaki az alsóbb igazgatási szinteknek nagyobb felelősséget és ezzel nagyobb mozgásteret szán, akkor növelni kell a helyi adókkal és helyi forrásokkal való önálló gazdálkodás jelentőségét. Ilyen lehetőségek és mozgásterek a gazdagabb térségeknek állnak rendelkezésükre. Ha viszont valaki csökkenteni akarja a földrajzi különbségeket, nagyobb szerepet kell szánnia az országos és közösségi

szintű kompenzációs programoknak, regionális alapoknak. Ami jelenleg működik, az a „politikai hinta”. Hangos szubszidiaritás és regionalitás, de csak halkan erősödő központi normatív szabályok és kontrollok mellett. Hangosan bővülő regionális alapok, de halkan csak egyre jelentősebb arányú „saját erő” és eredményességi követelmény vállalása mellett. Néha a „hinta” úgy működik, hogy mindenki mást érthet a programok irányán. Magáról a „regionalizációról” ízlés szerint lehet azt gondolni, hogy az egy decentralizációs irányt jelöl (ha a központi kormánnyal szemben nő a régiók hatalma), vagy épp ellenkezőleg, maga a centralizáció (ha az alsóbb igazgatási szintektől, a települési önkormányzatoktól von el hatalmat és pénzt).

Hasonló hinta figyelhető meg a társadalompolitikai mondandók területein is. A kirekesztés ellen egyre erősebb jogokat és hozzáférési garanciákat követelnek meg a programok a társadalom valamennyi tagja számára, miközben üdvözlik az autonóm önkormányzatok és állami szervezetek erősödését. Ha erősek a hozzáférési jogok, jogosultsági mértékek és szabályok, ez csökkenti a központi államon kívüli szereplők autonómiáját, legalább annyiban, hogy az országos normákat (hozzáférésben, minőségi garanciákban, kliensi jogokban stb.) akkor sem sérthetik, ha ez érdekükben állna. (Ha alacsonyak az általánosan megkövetelt ellátási színvonalak, akkor persze a lokális autonómia sok esetben az országosan elvártnál magasabb szinteket biztosíthat, aminek sok haszonélvezője lesz a jóléti ellátások, közszolgáltatások felhasználói között; viszont, jelentősek lesznek az egy országon belüli egyenlőtlenségek, még a szociális szektoron belül is.

Mert a konszenzus-elv mellett nem lehet éles kritikákat felvetni egyetlen tagországgal szemben sem...

A képlet világos: egyetlen tagország diplomatája sem járul ahhoz hozzá, hogy országát korruptnak, esetleg diszkriminatívnak minősítse, vagy más éles kritikával minősítse az Unió. Ilyen a diplomácia és ilyen a konszenzus-elv. A problémákat máshogy kell körülírni, hátha úgy lehet beszélni róluk. Ez a rejtjeles beszéd amúgy sem áll messze az EU szövegeket egyeztető diplomaták mentalitásától. A konszenzus-elv mellett csak a konkrétan egyetlen tagországra sem vonatkoztatható kritikai felvetéseket lehet megfogalmazni, azokat is csak virágnyelven. Uniós kontextusban pozitív érzületeket keltő fogalmakat, „kihívásokat”,

„politikai célokat” és efféléket szükséges használni, még a kritikához is. (Ez nemcsak a diplomáciára, hanem minden, a politikai marketing által befolyásolt nyelvre is igaz.)

Mert ami elmondható, nemzeti szuverenitásokat és politikai tradíciókat sért

Az emberi jogok kiterjesztéséről, azok hathatósabb érvényesítéséről, a társadalmi kérdések megoldásáról manapság az EU a fenti fejezetek kulcsszavait címszónak kiemelve beszél. Ha bárkinek a virágnyelven elővezetett, a kormányzati magatartásformák követelményeit érzékeltető uniós nyelvezet túl dodonai volna, le kellene fordítania a teendőket a társadalombiztosítás reformjaira, az önkormányzati hatáskörök és az önkormányzati finanszírozás reformjaira, és hasonló reform-ajánlásokra.

Ha Brüsszel megpróbálná ezt megtenni, jelentős politikai és diplomáciai konfliktusok keletkeznének, hiszen felhatalmazásait messze meghaladóan sértené a tagországok szuverenitását. Még ha jogilag lenne is mód ilyen konkrét reform-feladatok előírására, akkor sem tehetné, tekintettel a kiinduló helyzetek különbözőségére a tagországokban. Az igen eltérő feltételekre nem lehet uniformizált fejlesztési programokat építeni. Mások az alapvető intézményi struktúrák (például decentralizáltságban), mások az örökölt politikai prioritások (például olyan szociális célcsoportok megítélésében, mint a magányos nők vagy a hajléktalanok), mások a politikacsinálás kulturális tradíciói (például a „szociális dialógus” sajátos hagyományaiban).

Így azt nem lehet EU nyelven elmondani, hogy mi a konkrét teendő, hanem csak azt, hogy milyeneknek kell majd lenniük a berendezkedéseknek és a mechanizmusoknak a reformok után.

Az Unió társadalompolitikai virágnyelvének egyetlen abszolút pozitivista kifejtése létezik, ez a statisztikai indikátorok kultusza. Az EU beszédmódja a konkrét teendőket legpontosabban a statisztikusoknak, adatgyűjtőknek és feldolgozóknak írja elő azzal, hogy felsorolja azoknak az indikátoroknak, jelzőszámoknak a hosszú listáját, amelyek alakulásáról rendszeres jelentést kér, hogy összevethesse azokat. Azt nem mondja meg, hogy milyen értékeket kellene mutatniuk az indikátoroknak, csak azt, hogy a megadott közvetett jelzőszámokon keresztül követni akarja a fejleményeket.

Kisszótár – avagy: hogyan is értsük akkor?

Az alábbiakban egyfajta lényegretörő összefoglalást próbálunk adni arról, miként is érthetjük az EU szövegek mágikus és varázslatos kulcsszavait. A tömör megfogalmazások célja nem annak leleplezése, hogy a kulcsszavak mögött olykor egyáltalán nincsenek, máskor pedig igen ellentmondásosak a gondolatok. Végül is, aki egy kissé is járatos a tudományok, különösen a társadalomtudományok világában, tudja, hogy a varázslatos és mágikus szavakkal való zsonglőrködés nemcsak belépő feltétel a szakmai diskurzusokban való részvételhez, hanem olykor igen sikeres stratégia a gondolatok elleplezésére is. Nem kérdés, hogy Magyarország EU szakértőinek is el kell sajátítaniuk az EU nyelvi rituáléinak tudományát. S ha megteszik nem haragudnunk kell rájuk olykor tartalomfedő és –pótló zsonglőrködéseikért, hanem örülnünk kell annak, hogy nekünk is vannak ezen téren pallérozott honfitársaink. Mindemellett is szükséges megismételnünk: nem feltétlenül a gondolatok hiányának elfedésére való e sajátos nyelv, sokkal inkább azt a célt szolgálja, hogy elmondható legyen mindaz, amire másképpen nem lenne mód.

Mindezt előrebozsátva megpróbálok olyan értelmezési javaslatokkal élni, amelyek révén nyelvi gesztusok mögé közös tartalmakat is beleérthetünk. Ezért az egymásnak ellentmondó értelmezések esetében a mégiscsak meglévő közös jelentés-tartalmakat próbálom jelezni.

A társadalmi kirekesztettség elleni küzdelem	Szociálpolitika, társadalompolitika, legalábbis az a része, ami az Unióra tartozik
Cél („objective”)	Általános és elvi cél, politikai vízió, vágy
Célkitűzés („target”)	Konkrét, számszerűsíthető célkitűzés
Kihívás	Megoldandó probléma, gond, fejlesztendő célterület
Indikátor	Mutatószám, amely – szövegkörnyezettől függően – lehet: A./ a direktívaként előírt 18 szegénységi és jövedelemeloszlási mutató egyike, B./ más társadalomstatisztikai mutatószám, képzett változó

	C./ a programok, intézkedések kimenetét, eredményét mutató mérőszám („performance indicator”)
Kirekesztettek	Szegények, akiken elsősorban nem segélyezési eszközökkel, hanem a mobilizálásukkal lehet, (kell) segíteni, (ezért esik kevesebb szó, például az öregekről)
Teljes körű hozzáférés	A./ teljes lefedettséget eredményező jogosultság-meghatározás+ B./ könnyű és kényelmes fizikai megközelíthetőség
Adekvátság	Az a kérdés, hogy vajon a célzott program valóban a célcsoport szükségleteihez igazodik-e, és valóban hozzáférhető-e a célcsoport tagjai számára
Szociális kohézió, inklúzió	A materiális hozzáféréseken túl szóba is kell állni velük, kommunikálni kell velük, aminek a feltételeit meg kell teremteni – például ezért hangsúlyos az e-inklúzió
Elesett csoportok	Statisztikailag kimutatható hátrányokkal jellemezhető csoportok; csak az Unió egészére jellemző igazán elesett, halmozottan hátrányos csoportok jelennek meg feltétlenül e körben, a többi, olykor még elesettebbek helyzetén az EU figyelmén kívül eső célzott programokkal kell javítani
A szegénység extrém formái	Az ENSZ szóhasználata, alkalmazása megengedett, de nem elvárt
Érintettek	Fű-fa-virág, boldog és boldogtalan, azaz mindenki, akit mindenbe (bármibe) be kell vonni; az EU nem foglalkozik azzal, hogy kit és hogyan kell érintettként kezelni.
Civil szervezet, NGO	Közszférában tevékenykedő magánszervezet
Közösség, szomszédság („community”, „neighbourhood”)	Informális csoportok körülírása, akik közül a szövegekben jellemzően szegények, kirekesztettek csoportjai hangsúlyosak
Civil társadalom	Szövegkörnyezettől függően, az előző két 3, halmaz valamelyike, illetve elemeinek közös halmaza, összessége
Hatalommal való felruházás, „empowerment”	A szegények érintettként való számbavétele; képviselők bevonása a társadalmi dialógusba (lásd később)
Társadalmi partnerek	A hagyományos, tripartit partnerek (kormány, munkavállalók, munkaadók)
Társadalmi dialógus	Az érintettekkel (lásd fentebb) való kapcsolattartás, diskurálás
Fősodorba helyezés („mainstreaming”)	Mindenek előtt a nők, de alkalmasint más olyan csoportok (például etnikai kisebbségek)

	társadalmi hátrányainak tárgyalásmódja, akiknek a hátrányait nem lehet programok szűkített körén belül megoldani, rájuk gyakorlatilag valamennyi program és politika hatását szükséges mérlegelni
--	---

Mi nincs benne a kirekesztés elleni politikákban?

A társadalmi kirekesztéssel kapcsolatos uniós elv pontosan érzékelteti azt a váltást, a kormányzás előtérbe kerülését, amit fentebb jeleztünk. A policy (policies) angol kifejezést nem igazán célszerű a magyar szó szerinti fordításban „politikának” fordítani, hanem célszerűbb az angol szövegben szinonimaként használt intézkedések, stratégiák, programok, akciók szavakat használni. A nyelv erőteljesen a követendő kormányzati magatartásformák, cselekedetek, intézkedések normáira utal, ami jelentős fordulat a korábban csak jogi direktívákra, azok harmonizálására törekvő EU-s nyelvhasználattal – illetve a mögöttes befolyásolási törekvésekkel – szemben. Mindezt érzékelve sem szabad azonban „bedőlni” a nyelvhasználat „cseleinek”. A szövegek gyakorlatilag kizárólag az akciók, intézkedések, programok szubsztantív tartalmát, tárgyait és célját érzékeltetik – de alig mondanak bármit is a mikéntjükről és feltételeikről – már, ha egyáltalán mondanak bármit. A „cselek” már a cselekvő aktorok megnevezésénél elkezdődnek: mindig, mindenbe mindenkit (az igazgatás szintjeit, köz- és magánszereplőket, az érintetteket) be kell vonni, de sohasem tisztázott, hogy kik az aktív és felelős cselekvők, és kikből áll a – bár bevont és aktivizált, de mégiscsak – „közönség”. Így például egyáltalán nem esik szó decentralizációról, korporációról, köztisztviselői hatáskörökről, a privatizáció eszközeiről és korlátjairól. Tehát azt, hogy ki milyen szerepekkel és dramaturgiai felhatalmazásokkal jelenjen meg a mindenkit bevonó és mozgósító össznemzeti akcionalista performanszon, kizárólag nemzeti hatáskörben kell (lehet csak) eldönteni. Tematikusan részletezve is elmondhatjuk: nem lehet tudni, hogy kinek és milyen felhatalmazással kell részt vennie a szintén nem tudható, hogy milyen döntéshozatali folyamatokban; ki hajtja végre a meghozott döntéseket; ki biztosítja a szociálisan érzékeny, ugyanakkor arányos képviselőt, a demokratikus részvételt és teljes körű hozzáférést eredményező elosztási mechanizmusokat; ki, miképpen, milyen jogkörökkel és szankcionálási hatalmakkal ellenőrzi, minősíti, értékeli a döntéshozatali és végrehajtási folyamatokat. A programok hangsúlyosan „nemzetinek” tekintett programok, ám az egyetlen nemzeti szinten felelős aktor – a nemzeti kormány.

Mély hallgatás veszi körül a finanszírozási problémákat – nehogy valaki félreértse a helyzetet. De, még ha a tagországok kellően tartózkodó tapintatot is mutatnának aziránt, hogy Brüsszelt belekeverjék az ilyen kalandokba, akkor sem olvashatnak ki semmit arról, hogy miképpen várják el tőlük a hasonló ügyek házon belüli elrendezését. Pénzről márpedig ne essék szó! Nemcsak mennyiségéről, de összegyűjtésének és elkötésének módjairól sem. Még az olyan nyilvánvalóan pénzügyeket érintő politikák esetében sem, mint hogy mitől érje meg jobban dolgozni, miképpen kell ösztönözni a munkavállalásra az amúgy a munkaerőpiacról kirekesztetteket, valamint az alacsony képzettségű, rossz társadalmi helyzetű emberek foglalkoztatására a munkaadókat. Ugyancsak nem esik szó a szociális célú nemzeti alapok összegyűjtéséről, adóztatási és járulékoltatási stratégiákról. Nincs szó a közfinanszírozás decentralizált megoldásairól; a közfeladatok munkaadókra és más privát szervezetekre való terheléséről – például betegszabadság, anyasági távollét, munkahelyi képzések, magán-nyugdíj stb.; sem a keletkezett államháztartási alapok és források elköltéséről – például decentralizált formák finanszírozása, pályázati rendszerek és versenyeztetési lehetőségek stb.

(A konkrét politikai hatalommal nem, csak bölcs tanácsok és javaslatok kidolgozására felhatalmazott OECD sokkal nyíltabban beszél ezekről a tapintatosan kezelendő kérdésekről – ami annyiban bír jelentőséggel, hogy valamennyi EU tagország, sőt a májusban csatlakozottak többsége is) tagja az OECD-nek.

Ugyancsak nem esik szó a szolgáltatásokról, a programok végrehajtóiról, így az intézmények működési engedélyeztetéséről és szakmai profiljairól; a szociális szolgáltatók elvárt kvalifikációjáról; a megkövetelt ügyviteli, könyvelési, beszámolási, adminisztrációs követelményekről. Gyakorlatilag alig esik szó olyan kérdésekről, mint amilyenek, például az egészségügyi és oktatási rendszerek kapcsán folyamatosan izzásban tartják a vitákat. Az Unió úgy véli, hogy az efféle problémák megoldása a tagországok belügye.

Az egészségügy és az oktatás leginkább csak annyiban tárgya a közös dokumentumoknak, hogy hozzáfér-e mindenki. (Az Unión belül az egészségügyi koordináció kevésbé a lisszaboni folyamatban csatornázódik, mint inkább a „szabad mozgások” koncepcióiba: részben, mint az (eü) szolgáltatások szabad áramlása, részben, mint a szabadon áramló személyek egészségügyi ellátásával összefüggő kérdések.)

A hiányok számbavétele azért nem haszontalan, mert bárkinek, aki az EU nyílt módszerrel koordinált céljait akarja követni a társadalmi kirekesztés elleni küzdelemben, tudnia kell, hogy az Unió útmutatói nem adnak elegendő támpontot a reformokhoz. Nemzeti

szinten valakit felelősséggel és kompetenciákkal kell felruházni a döntés meghozataláért. A cselekvéshez cselekvők is kellenek, szolgáltatás attól lesz, ha valaki szolgáltat, és mindez, bizony pénz nélkül sehogyan sem megy. Brüsszlről nem szabad azt gondolnunk, hogy ne tudná mindezt. Meg is nézi, hogy fennállnak-e a jelzett programokhoz adekvát feltételek, és akkor is megvan a maga véleménye, ha szankcionálni nem is tudja a hiteltelen ígervényeket, és retorikailag szépen megkomponált, ámde tartalmukban szegényes és félrevezető beszámolókat.

A tagországok Nemzeti Akciótervei

A tagországok nemzeti tervei is az EU internetoldalain olvashatóak. Terjedelmük, műfajuk, szövegezésük és szerkesztési megjelenésük is különböző, némely országok jelentései nem olvashatóak angolul, csak franciául. (Ez némiképp megnehezíti a franciául gyengébben beszélő-értő szerző dolgát – és olasz nyelvtudás hiányában feladásra kényszeríti a csak olaszul olvasható olasz nemzeti terv ismertetésében ...) E sokféleségből nem készíthetünk egy a brüsszeli elemzésnél „jobb” összefoglalást, nem is vállalkozunk erre, márcsak azért sem, mert Brüsszellel szemben sem lehetőségünk, sem okunk nincs más politikai elvek mentén koherenciát találni az országjelentések között. Inkább a jelentések „impresszionista” jellemzése, valamint, a brüsszeli elemzés főcsapásaitól eltérő sajátosságainak kiemelése tűnik a vállalható feladatnak.

Ausztria

Az osztrák anyagot sokan tartják amolyan „rebellis” tervnek, hiszen olykor valóban jelentősen eltér a brüsszeli útmutató nyelvétől és gondolkodásmódjától. A legjelentősebb eltérés abban van, hogy Ausztria nem használja az elvárt indikátorokat (amit informális beszélgetésben azzal indokolunk, hogy náluk magasabbak a jövedelmek, mint az EU átlaga, és más a szegénység profilja is). A fogyasztási egységek használata helyett ők az élő háztárs különböző típusaihoz illesztett háztartásokra összesített jövedelemküszöbökkel operálnak, mint szegénységi küszöbértékekkel.

Ugyancsak eltér az osztrák jelentés nyelve az EU nyelvhasználatától, különösen a foglalkoztatás kérdésében. Ausztria a szakszervezeti mozgalom nyelvét használja a „munka világában” – mintegy hallgatólagosan jelezve a korporativista hagyományok erejét. Így

például megtalálhatók olyan „avított” kifejezések, mint a „munkásvédelem” („proteccion of workers”), és erős hangsúlyt kapnak olyan, a brüsszeli anyagokban nem szereplő fogalmak, mint például a minimálbér, a kollektív szerződések. És, hogy még nagyobb legyen az olvasó zavara, e „konzervatív” fogalmak kapcsán vetnek fel olyan, Brüsszel által is szorgalmazott problémákat, mint a nők sajátos helyzete, vagy éppen a munkára való ösztönzés erősítése a segélyezési rezsimekben. Bizonyos vonatkozásban túl is mennek a brüsszeli elvárásokban, így például felvetik, hogy az idősebb női munkavállalók jövedelmi biztonságát sajátos eszközrendszerekkel kell erősíteni. Bármennyire is „rebellis” az anyag, azt mutatja, hogy a nyílt koordináció valóban működik: Ausztria a saját körülményeihez igazítva, de az EU szintjén megjelenő elvekhez igazítja programjait.

Érdekes, hogy a szociálpolitika, hagyományos célcsoportjaira (gyerekes anyák, fogyatékosok, bevándorlók stb.) irányuló célzott szociális programokat, kizárólag mint a foglalkoztathatóság fejlesztésére irányuló, jellemzően képzési programként jelez a terv.

A „teljes körű hozzáférés” témájában elsősorban szociális programokról ejt szót a dokumentum, ebben is azokat a jelentősebb alrendszereket tünteti fel alcímként, amelyekben konkrét változásokat terveznek (például családi pótlék, minimális jövedelmi biztonság, egyéb segélyek, de önálló alcím az ápolási rendszerek reformja is.) Általános jellemzője, hogy konkrét és számonkérhető program-terveket illesztnek a Brüsszel által megadott főcímekhez, melyek törvények alkotásáról és módosításáról, kormányzati szintű programok és projektek indításáról, új jogosultság-megállapításokról és hasonló konkrét intézkedésekről szólnak.

Pénzről nem esik szó. Az egyetlen feltüntetett összeg az, hogy Ausztria a 2002-2006 közötti időszakra vonatkozó tervek szerint mennyi pénzt kap a strukturális alapokból foglalkoztatási célú programokra.

Belgium

A belga terv talán a legnehezebben áttekinthető – és nemcsak azért, mert a leghosszabb dokumentum, amit csak franciául olvashatunk. Az áttekinthetőséget nehezíti az is, hogy a témákat többször veszik elő, mindig más és más aspektusból. A meglehetősen hosszú anyag egy igen terjedelmes analízissel kezdődik, amely részletesen jellemzi az elemzéseknél felhasznált indikátorokat; a pénzügyi és szegénység egyéb, sokszínű mutatójának kapcsolatát; majd mindezt részletesen, ágazatokra (foglalkoztatás, szociális ellátások, lakás, egészségügy, oktatás stb.) bontva is bemutatja. Ehhez más –országoktól eltérően részletes költségvetési

elemzések is társulnak, legalábbis az ágazatok és programok országos – és olykor regionális – költségvetési kiadásainak felsorolásával.

A hátterek részletes elemzése utáni „akcióterv” nem hoz sok tartalmi újdonságot a brüsszeli általános intenciókhoz képest. Talán a legfontosabb sajátosság az anyag erőteljesen gyermek-és ifjúságorientált jellege. Így például a foglalkoztatottság bővítése dominánsan abban a kontextusban fordul elő, hogy hogyan kell és lehet a képzési rendszereket, valamint a rásegítő munkaügyi, szociális, tanácsadási és információs szolgáltatásokat arra hangolni, hogy a fiatalok az iskola elvégzése után minél simábban és könnyebben, minél jobb munkához jussanak. Sajátos az is, hogy a regionális szintek, vagy legalábbis a flamand és vallon területek egymástól olykor eltérő programjait külön ismerteti az anyag – mind az elemzésekben, mind a programokban.

Az akcióterv legérdekesebb része a mintegy 70 oldalas, különféle tartalmú –tipográfiai is eltérő megjelenésű – függelék. Ebben a tábla-mellékleteken kívül helyet kapott egy áttekintés, amelyben a különböző igazgatási szintekre (országos, regionális, települési) csoportosítva jelennek meg a nemzeti tervben téma és tárgy szerint csoportosított feladatok.

Ennél is érdekesebbek a „jó gyakorlatok” bemutatására szánt ismertetések. Itt a kiemelt területek viszonylag „kis” programok, mint például miként lehet csökkenteni a családjukból kiemelt veszélyeztetett gyermekek számát; egyszerűsíteni a segélyezési adminisztrációt; vagy javítani a népegészségügyi prevenciós programok célzottságán és hatékonyságát. A leírások erejét növeli, ugyanakkor a belga jogszabályokban járatlan olvasót zavarba ejti az, hogy paragrafusonként jelzik a megváltoztatandó törvénycikkelyeket, és ehhez hasonlóan részletezik a megteendő intézkedéseket is.

Dánia

Számos szempontból a dán nemzeti riport az eminens, mintaként szolgáló Nemzeti Akcióterv, amely talán a legnagyobb tartalmi és szerkezeti hatást gyakorolta a brüsszeli szintézis elkészítésére. (És még ennél is nagyobb hatást gyakorolt a „második forduló” útmutatójának elkészítésére.) Minta a teljes-körűségben, hisz valóban minden érdemleges területet érint. Ebbe olyan, máshol kevésbé részletesen kifejtett témák is beletartoznak, mint a korengedményes nyugdíjak és a segélyrendszer összefüggései, vagy a lakhatási támogatások és hajléktalanellátások közötti összefüggések. Minta nyelvhasználatában és

gondolkodásmódjában is. A más tervekben gyakorta burjánzó retorikai túlzások teljesen hiányoznak. Világos, érthető nyelven, intellektuálisan is izgalmas, ugyanakkor decens, józan és gyakorlatias felvetésekben tárgyalja a problémákat is, és hasonlóan józanul mérlegeli, hogy mi a megtehető. Ugyancsak példaszerű, ahogyan az igazgatási szintek közötti feladatmegosztást tárgyalja.

Mindezzel együtt, nem szabad „bedőlni” az olvasás élvezetének, hiszen számos háttérkörülményt vagy nem ismerünk, vagy ha ismerünk is, úgysem tudnánk hasonló tervet készíteni. Az elemzések lenyűgöző ereje mögött, például tudhatjuk, hogy Dániában – és a többi északi országban – hivatalos adatállományok (adó, lakás, társadalombiztosítás, szociális jövedelmek stb.) egyéni szinten összekapcsolhatóak – amit nálunk törvény és alkotmánybíróság tilt. Így aztán valószínű, hogy sohasem fogjuk 1000 fő pontossággal megmondani a társadalombiztosításban biztosított munkanélküliek és inaktívak létszámát, és soha nem követjük Dániát olyan tervek megfogalmazásában, hogy „6000 fővel növelni akarjuk a társadalombiztosításba bevonandó vonatkozó lakosság létszámát”. De még ennél is mélyebb töprengésre készítenek olyan állítások, hogy például a kormány megállapodást köt a munkaadókkal az idegen munkavállalók nyelvi és kulturális integrációja ügyében elvégzendő feladatokról. Vajon mit is jelenthetnének hasonló állítások és tervek nálunk?

Összefoglalva, a dán terv valóban minta abban, ahogyan elemez, teendőket fogalmaz meg, a kívánt társadalmi eredmények és hatások elérése érdekében kialakítandó politikai eszközökről és feltételekről beszél. A szöveg konkrét, világos, érthető.

Egyesült Királyság

Ha bárki a Nemzeti Akciótervek stílári és műfaji előzményeit akarná felsorolni, akkor a különféle nemzetközi szervezetek számára írt országjelentések mellett mindenképpen a brit politikai hagyományokban fontos szerepet betöltő stratégiai terveket, a zöld és fehér könyveket („green paper”, „white paper”) kell megneveznie. A létező és gyakorolt tradíció elég furcsa helyzetet teremtett a britek számára: a brüsszeli útmutatókban megfogalmazott témák mindegyikéről (sőt...) nekik már voltak politikailag egyeztetett, elfogadott, érvényben lévő akcióterveik. Ennek tudható be az angol terv sajátos szerkezete: maga a nemzeti terv is egyfajta szintézis-riport, amely összefoglalja – és a folyó szöveget gyakran megszakítva, keretes boxokban ismerteti – a hasonló tartalmú brit politikai dokumentumokat. További

szerkesztési sajátosság, hogy a feszesre (brit szokás szerint minden bekezdésnek önálló sorszáma van) és – a többi riporthoz képest – rövidre fogott (30 oldalas) szintézis után 100 oldalon mellékelnek illusztratív adatokat, részletezettebb leírásokat, és egyéb kiegészítéseket.

A szintézis egyik érdekessége, amit általában kevesen követnek figyelemmel: az Egyesült Királyság „országai” (Anglia, Skócia, Wales, Észak-Írország) olykor elég különböző szellemű és tartalmú stratégiákat követnek azonos ügyekben – amely különbségeket érzékelteti a nemzeti terv.

A másik érdekesség a szintézisben megjelenő újabb nyelvi lelemények sora, amelyek vélelmezhetően épp úgy befolyásolni fogják a nemzetközi politikai-kormányzati – szervezeti nyelvhasználatot, amint eddig is a brit kormányzat nyelvhasználata gyakorolta rájuk a legnagyobb hatást.

Talán csak a három legérdekesebbet emelnénk ki. Egyrészt a hagyományos, ámbar a bürokrácia útvesztőiben sajátos értéktartalmakkal felruházódott (más tartalmakat elveszített) munkanélküliség („unemployment”) helyett egyre gyakrabban használják a „munkátlanság” („worklessness”) kifejezést. Ez a szóhasználat a „hivatalos” regisztrált munkanélküliek mellett magában foglalja az aktív korú inaktívokat is, tehát mindazokat, akikre a munkahelyteremtő, munkerőpiac-bővítő politikáknak oda kell figyelniük.

Kissé meglepő módon a célkitűzések és „performansz-indikátorok” kontextusában, a „bizonyíték alapú politikacsinálás” („evidence based policymaking”) fogalmát. Az intenció zavarba ejtően világos. A politikusoknak is hasonlóan kell eljárniuk, mint az orvosoknak: fel kell állítaniuk a diagnózist, ki kell jelölniük az elérendő célokat, és meg kell választaniuk a beavatkozás mikéntjét.

Talán a legfinomabb nyelvi talány az új foglalkoztatási és munkaerőpiaci politikák összefoglalására használt „New Deals” fogalom. Kétségtől utal a Roosevelti „új hullámra”, bár attól a többes számmal meg is különbözteti magát. De ezen felül is van benne egy csavar, a „deal” ugyanis üzletet, megkötött üzleti alkut is jelent. És valóban, az itt jelzett politikák döntően érdekekkel, érdekeltségekkel, pénzügyi ösztönzőkkel és más olyan sajátos támogatási konstrukciókkal (például „Tax Credits”) operálnak, amelyek a kölcsönös előnyöket, a jó üzleteket keresik a „köz” és a magánszereplők között – a New Labour által hirdetett „partnerség” szellemében.

Finnország

A finn nemzeti terv „konzervatívnak” (értsd: régimódiasan jóléti államinak) minősíthető, de számos finom eszközzel a brüsszeli törekvésekkel szembeni tiltakozást is érzékeltet (Így például következetesen szinonimákat használ a brüsszeli nyelv kulcsszavaival szemben – a gyenge csoportok nem „vulnerable”, hanem „Weak” stb.).

A legfontosabb címben is kiugratott politikai cél a „jóléti struktúrák megőrzése („preservin”), ami kissé ellentmond az EU „új szociálpolitikai agendákat” meghirdető törekvéseinek. Ez a hozzáállás a részletekben is visszaköszön. A munkaerőpiaci problémák tárgyalásmódjából teljesen kimaradnak az ösztönzési elemek, és egyetlen szó nem esik különösen a munkaadók ösztönzéséről. Talán ez annak tudható be, hogy a finn terv gazdája a szociális és egészségügyi tárca, de tény, hogy a munkaerőpiacról való kirekesztés elleni küzdelemről amolyan „orvosi” problémaként beszél a dokumentum. Mintha az emberek csupán azért nem jutnának munkához, mert képességeikben alkalmatlanok, mintegy „betegek” ahhoz, hogy a létező üres álláshelyeket betöltsék. (Nem ismerem a finn munkaerőpiaci adatokat: lehet, hogy tényleg sok a betöltetlen álláshely, de ez ritka kivétel. Európában, általában ha van munkahely, akkor jelentkezik ember is, hogy azt betöltse.)

A kirekesztés elleni küzdelem legfőbb eszköze tehát az, hogy képzettségben, egészségben, különösen mentális egészségben fittnek és józannak kell tartani az embereket (a szerfüggések valóban itt jönnek elő a legnagyobb hangsúllyal), és ha már kirekesztettek, akkor meg kell „reparálni” őket. Ennek szellemében a konkrét programok jelentős hányada hagyományos, erőteljesen egészségügyi gyökerű preventív program, mint például az egészségügyi curriculumok beépítése az iskolai tantervekbe, vagy „fitness for work” tesztek elvégeztetése a munkanélküliek körében (!). Ehhez hasonlóan a gyenge, szegény és kirekesztett csoportokkal való tervezett foglalatosság is egyfajta kiterjesztettebb terápiás szellemet tükröz.

A szűken értelmezett szociálpolitikai eszköztár fejlesztésére is leginkább hagyományos metódusokat alkalmazza. Emelni kell a szociális jövedelmek) Családi pótlék, segélyek) összegét, a jogosultsági köröket ki kell terjeszteni, olykor a korábbi restriktív eszközök visszavonásával (például jövedelemtesztek visszavonása a lakhatási támogatásoknál).

Az anyag részletesen szól az egyházak és a civil szervezetek szerepéről. Ebben az a meglepő, hogy a leírások szerint e szektor igen-igen gyenge és kicsi, így például összesen 56

(!) olyan (lokális) szociális programról vagy szolgáltatásról tud a dokumentum, amelyeket egyházi szervezetek működtetnek.

A finn nemzeti terv főszövege gyakorlatilag egyetlen számot nem tartalmaz, sem statisztikai adatot, sem költségeket, pénzeket. Az indikátorok teljes körét a mellékletben szereplő táblázatokban találjuk meg.

Franciaország

A francia nemzeti terv – azon túl, hogy csak franciául olvasható – érdekes nyelvi és stílári feladvány: furcsa keveréke az emelkedetten esszéizáló, franciásan megkomponált ideologikus retorikának és a gyakorlatias, konkrét szövegezésnek. Az emelkedett retorika az EU nyelvének adaptálása a francia tradíciókhoz. Ez az adaptáció részben a hagyományos francia rendszerekhez (mindnek előtt: RMI, „insertion” programok) való hozzáigazítást jelenti, részben a jogoknak, a társadalmi tagságnak azt a hangsúlyozását, amely tényszerűen, filológiaiilag igazolhatóan francia forrásokból merítve vitte el a „kirekesztés” nyelve felé a szegénységről való politikai gondolkodást.

Az emelkedett retorika egyfajta nyelvi gyakorlat a brüsszeli koncepciók franciás háziasítására, elsajátítására – ami olykor még a brüsszeli szövegek magaslatainál (és dodonaiságánál) is magasabbra repíti a francia tervek szövegezésének emelkedettségét.

A másik oldalon viszont markánsan gyakorlatiasan, sőt, olykor talán ezért túl leszűkítetten jelennek meg a konkrét problémák és feladatok. Így lesz a női és gyermekszegénység kérdéséből a nagycsaládok és egyszülős családok nőtagjainak és gyermekeinek szegénységi problémája; így szűkül le a fogyatékosági kérdés a legsúlyosabb helyzetekben levő, halmozottan fogyatékos emberek problémájára; vagy a munkanélküliség a fiatalok munkanélküliségére. Ez a pontosítás a dokumentum számos részletében egyáltalán nem zavaró, sőt lenyűgöző, mint például akkor, amikor a lepusztuló városnegyedek rekonstrukcióját célzó tervek kapcsán megjelenik az a konkrét szám, hogy az ország területén 754 olyan lakókönyezetet („telepet”, településrészt) mértek fel, amelyek sürgősen komplex urbanisztikai és szociális rekonstrukcióra szorulnak.

A terv kiforratlan, ámde igen izgalmas részei azok, amelyek a munkaerőpiaci kirekesztés kérdései kapcsán az adók és járulékok, valamint a munkaadói támogatások és ösztönzők kérdéseit boncolgatják. E kiforratlanság és izgalmasság talán abból a „háziasítási”

próbálkozásból fakad, hogy őszintén és komolyan megpróbálták figyelembe venni a brüsszeli intenciókat és megpróbálták azokat illeszteni a hazai körülményekhez.

A terv alig mond valamit a hatásköri, közigazgatási feladatmegosztásról és a civil társadalom bevonásának mikéntjéről, viszont a konkrét programok kapcsán közli a legfontosabb statisztikai adatokat. Az indikátorok használatáról és alkalmazásáról, ezek dilemmáiról és nehézségeiről – a többi anyagtól eltérően – statisztikai-módszertani indoklásokat és magyarázatokat is közöl.

Görögország

A görög nemzeti terv sokkal inkább egyfajta társadalompolitikai kézikönyv, mint stratégiai terv. Maga a szerkesztés is kézikönyv – vagy szótárszerű: tematikusan rendezett címszavak után maximum tíz soros kifejtések és magyarázatok következnek, alapvetően persze a görög helyzetből nyert illusztrációkkal. (Hogy mennyire „kézikönyv” a terv, azt jól illusztrálja az is, hogy még a Gini-koefficiens definíciója is megtalálható a szövegben ...) Ez a szerkesztésmód egy minden más országnál részletezettebb és teljesebb körű probléma-leltárt ad – ugyanakkor nem ad módot a problémák és az orvoslásukra kidolgozott stratégiák részletezettebb kifejtésére. Ugyancsak a szerkesztés sajátossága, hogy nem ugranak ki a prioritások, mindennek egyenlő terjedelmi súlya van. Az, hogy Görögország mind szociális rendszereiben, mind szociális politikai működésmódban „hátrébb van”, mint az európai „Észak” – nem újdonság. Ennek tükrében egyáltalán nem lebecsülendők a görög terv értékei. Megpróbáltak ugyanis felvázolni egy „szociális forgalmi térképet”, amelyen minden fontos elem jelezve van. Köztük olyan kérdéskörök, amelyek máshol is relevánsak, csak éppen nem tartják problémának, mint például a szociális igazgatás adminisztratív kapacitásai, a szociális ellátórendszerek „kínálata” és annak hiányai stb. Ugyancsak megpróbál számot vetni olyan sajátosságokkal, amelyek eltérnek a Nyugattól (viszont hasonlatosak a mi problémáinkhoz). Ilyenek például a falusi-városi urbanizációs különbségek. Így az, hogy a nyugati sztyenderektől eltérően a szegények (különösen falun) nem bérlakásban, hanem saját tulajdonú lakásban élnek; hogy a mezőgazdasági és turisztikai kisvállalkozások igen magas száma és aránya miatt a személyes jövedelmek nem jól mutatják a szegénységet. (Hiszen a fogyasztás és a jólét forrásainak jelentős részét a vállalkozás kiadásai között számolják el). Sőt, még a romakérdés is hangsúlyosabban jelenik meg – bár elsősorban mint karavánozó romák, és az ő esetükben is

különösen a gyerekek iskoláztatásának, a továbbálláskor is folytatható iskolába járásnak a kérdése.

Ugyancsak sajátos és a magyar helyzethez igen hasonlatos probléma jelenik meg az indikátorokkal kapcsolatosan. Bár nincs meg az EU sztendereknek megfelelő, rendszeres SILC vizsgálatuk, és ezért a közölt indikátorok nem elégítik ki az előírásokat, mégis számos vizsgálat alapján, társadalomstatistikailag és szociológiailag meggyőző képet festenek a szegénység és társadalmi kirekesztés helyzetéről. A probléma tehát nem az, hogy nincs statisztikai adatfelvétel aminek alapján lehetne indikátorokat képezni a szegénységről, hanem az, hogy túl sok felvétel van belőlük és köztük egyik sem az „igazi”.

És, hogy a terv esetlenségéről alkotott ítéletünket meggyőzően bizonyítsuk: tanulsággal bíró, mások által átvehető „jó gyakorlatként” – az athéni földrengés utáni rekonstrukció történetét írják le ...

A görög nemzeti terv nem igazán nemzeti terv, és ekként, viszonylag kevés tanulsággal szolgál. Viszont igen erős kétségek merülhetnek fel az ügyben, hogy vajon megtakarítható-e annak az áttekinthető, kézikönyv-szerű fogalmi térképnek a megrajzolása, amely alapját képezheti a későbbi tervezésnek és stratégiai gondolkodásnak. Vélelmezhetően: nem.

Hollandia

Ha a leginkább innovatív nemzeti tervet kellene megnevezni, akkor az valószínűleg a holland lenne. Nem pusztán a minőségről van szó, bár adatkezelésben, információgazdagságban is lenyűgöző az anyag (sehol máshol nem olvasható kimutatás a lakosság civil kapcsolatrendszerének típusairól, intenzitásáról ...)

A dokumentum újdonságai részben a tematizálásban keresendők: a szokásos kérdéskörökön túl olyan, máshol a folyó szövegbe integrált témákat emelnek ki és elemeznek, mint a már említett civil kapcsolatrendszerek, a szociális bérlakások, a gondozás, az ICT hozzáférés, a tömegközlekedés, az első és második generációs bevándorlók sajátos beilleszkedési problémái vagy éppen a családon belüli erőszak.

Valamennyi „rég” és „új” téma három felvonásban tér vissza a tervben. Először mint a probléma gazdagon illusztrált és alátámasztott bemutatása, másodszor mint az adott területre irányuló stratégiák, célok és célkitűzések felvázolása, és harmadszor mint a konkrét

intézkedések, jogszabály-módosítások, és minden más konkrét teendő az adott kérdésben. Ismét előáll az a probléma, hogy a harmadik részt a Hollandián kívül élők nemigen képesek átlátni, amit viszont ellensúlyoz, hogy igencsak erős a stratégiák megfogalmazása. A két legfontosabb stratégiai elv közül az első az ellátások teljes lefedettségének, teljes körű hozzáféréseinek biztosítása. A másodikat az anyag akként jelzi, hogy a „szociális költség-tervektől” el kell mozdulni a „szociális politikai elkönyvelhetőség” irányába („from social budgeting towards social policy accountability”). E törekvést úgy jellemezhetjük, hogy a pénzeket nem csupán a létező problémákhoz kell rendelni egy-egy megfelelő költségvetési rovatban, hanem a probléma megoldására elszámolt, elkönyvelt feladathoz is. Mindez már tipográfiaiilag kiemelten is megjelenik azzal, hogy a konkrét célkitűzéseket („targets”) minden paragrafus végén jelzik.

Írország

Írországra sokan úgy tekintenek, mint arra az országra, amely a legtöbbet profitált a csatlakozásból, nemcsak gazdasági, hanem társadalompolitikai szempontból is. Ezen a szemüvegen át különös érdeklődésre tarthat számot, hogy milyen nemzeti tervet nyújtottak be a lisszaboni folyamathoz kapcsolódóan. Nos, talán meglepetést is okozhat, -- hogy semmilyen meglepetést nem okoztak. Ez az anyag követi a legfegyelmesebben a brüsszeli útmutatókat. Nem vettek el semmit, de nem is adtak hozzá ahhoz a tematikus menühöz, amit a Bizottság összeállított. Pontos, végig célra tartó dokumentum. Amikor azt mondjuk, hogy a leghűebben követi az útmutatót, ezzel azt is mondjuk, hogy az ír dokumentum egyvalamiben szinte egyedüli kivételt jelent. Az ír terv ugyanis valódi Akcióterv. Az írásmű terjedelmének 20 százaléka a helyzetáttekintés és a stratégia, 50 százaléka a tervezett akciók, intézkedések leírása. A fennmaradó 30 százalék a függelék, aminek nagy része a „jó gyakorlatok” (ebben az esetben a hagyományos lokális innovációk) ismertetése. A konkrét akciók megértéséhez azonban ebben az esetben is többet kellene tudni az ír jogszabályi, intézményi, igazgatási és ellátási feltételrendszerről.

Luxemburg

A terv „megragadt” a hagyományos nemzeti riportok értékeket deklaráló stílusánál és műfajánál, igen jelentős hányadban visszaidézve korábbi kormányzati és állami kinyilatkoztatásokat. A szociálpolitikai tartalmak ügyében Luxemburg sajátosan jó helyzetben van, nem is annyira a magas jövedelmek és az alacsony munkanélküliségi mutatók, hanem a keletkező munkahelyek magas száma és a munkanélküliség gyors forgása miatt. A terv kevés tanulással szolgál számunkra.

Németország

Ha a feszes, fegyelmezett és gyakorlatias terv mintáját keressük, akkor – mily meglepő – a német dokumentumot kell kézbe vennünk. A szokásos fejezeti tagolást megfordítják: nem a helyzetleírás, stratégia, konkrét intézkedések felosztást követik fő szerkesztési elvként, hanem a konkrét területek megjelölése adja a címeket, és ezeken belül a., b., c., pontokban foglalják össze a helyzetleírást, célokat, teendőket. A területek megnevezésénél, akár a probléma kevésbé holisztikus megjelenítését is vállalva, a politikai nyelvben szokatlan élességgel nevezik meg, hogy mi is az ügy – számukra. A munkahelybővítés elsősorban célzott képzési és oktatási programokat jelent, s külön kiemelik a szociális segélyezettek, bevándorlók, fogyatékosokra és fiatal munkanélküliekre célzó speciális képzési, oktatási programokat. A női foglalkoztatás kérdése a gyermekintézmények és más gondozási rendszerek fejlesztésével, valamint az atipikus, részmunkaidős foglalkoztatást ösztönző rendszerek kérdésével azonos. A munkakarrier megőrzésével, az idősebb munkavállalók védelmével kapcsolatos problémák a munka melletti képzések, az egész életen át tartó képzések kérdésével egyeznek meg. És így tovább, hasonló szellemben, a brüsszeli útmutató szándékoltan kissé kódósított kategóriái végig konkrét, gyakorlatias ellátási formák, rendszerek, nevesített társadalmi csoportokra célzott intézkedések problémáiként jelennek meg. Mindezen olykor felkapja a fejét az ember: a brüsszeli „családon belüli szolidaritás erősítése” problematika a német anyagban két alcímet takar. Az első a gyerekes családok címszó alatt elsősorban az egyszülős családban nevelkedő gyerekekről szól, a második pedig az azonos neműek együttéléséről (!). (Igen, itt ez a „családpolitika” ...) Hangsúlyosan kiemelt téma még a hajléktalanság kérdése és általában a gyermekszegénység problémája.

Ha a gyakorlatias megközelítés következtében bekövetkező tartalomvesztéseket akarjuk számba venni, mindenekeelőtt az tűnik fel, hogy a munka új értelmezéseivel, a

„rosszabb munka is jobb a semminél” típusú uniós megközelítésekkel és a többi nemzeti tervvel szemben – vélelmezhetően szakszervezeti, korporativista nyomásra –, nem foglalkozik a szöveg. Mindezt némiképp ellensúlyozzák a tartományi szintekről merített „jó gyakorlatok” bemutatásai: ezek között döntő súlyt képeznek a tartósan munkanélkülieket megcélzó „valamilyen munka” programok.

Portugália

A portugál terv bevezetőjének hangütésén érzékelhetjük leginkább a szegényebb tagországok csalódottságát és némi frusztráltságát a lisszaboni folyamattal, illetve a koordináció nyílt módszerével kapcsolatosan. „Európa mindenkié, Európa mindenkiért!”, így szól a bevezető alcíme – noha a szóban forgó írásmű történetesen egy a nemzeti szuverenitás tárgykörébe sorolandó nemzeti terv. Másfelől az anyag hangsúlyosan a portugál megközelítésről, a portugál koncepcióról beszél – ami szokatlan azon anyagok után, amelyek a címben való országmegjelölésen túl nem ismételik meg azt az evidenciát, hogy X ország nemzeti tervében X ország tervezett akcióit és programjait tárgyalják.

A portugál terv mutat némi időbeni aszinkronitást az EU legfejlettebb tagországhoz képest. Bevezetőjében azoknak a jóléti rendszereknek a fejlesztését tartja prioritásnak, amelyeknek a megnevezései is kissé régimódiak (szociális védelmi rendszer, az állampolgárság koncepciójának kiterjesztése stb.), s létüket a többség már evidenciának tekinti. Ugyancsak szembeszökő eltérés a többi tervtől az, hogy a kirekesztés és szegénység elleni portugál nemzeti stratégia első helyre a gazdaság fejlesztésének prioritását teszi, és tulajdonképpen folyamatosan e cél alá rendeli az összes többi szociális stratégiát is.

A portugál nemzeti terv nyelvén és koncepcióin is érződik a relatív elmaradottság nyoma, bár ez másképpen jelenik meg, mint a görög nemzeti tervben. Itt a gyengeségeket gyakran próbálják elfedni franciás retorikával (az anyag nincs angolra lefordítva, csak franciára ...), viszont ott, ahol tudják, az emelkedett célok mellé odaillesztik a konkrét, számszerűsített célkitűzéseket is. Az anyag leggyengébb része a politikai eszköztár megjelölése, ami gyakorlatilag hiányzik. Illetve a magyar közigazgatási gyakorlatban is ismert módon, minden általános politikai cél jelzése után hosszú listát közölnek a felelős intézményekről – anélkül, hogy bármilyen feladatot és annak felelősét konkrétan megneveznék.

A portugál anyag kiemelten foglalkozik a falu-város urbanizációs problémával, illetve ennek szegénységi következményeivel – úgy tűnik, hogy ennek a kérdésnek a szociálpolitikai közegben való tárgyalása a szegényebb tagországok (és tagjelöltek) monopóliuma. Sajnos, átvehető, konkrét és megoldást ígérő javaslatok, akciók, programok nélkül.

Spanyolország

A spanyol terv furcsa műfaji keveréke a görög és portugál tervnek. Annyiban hasonlatos az utóbbihoz (valamit például az ENSZ-nek írandó országjelentésekhez), hogy erőteljesen deklaratív, értékek és stratégiai célok aktualizált és adaptált megfogalmazásait próbálja meg összeszerkeszteni. Ugyancsak hasonlatosság van abban is, hogy csak ez a két anyag veti fel explicit módon Európa szociális felelősségét.

Ugyanakkor ezeket a „kis stratégiai célokat” és „kis politikai értékeket” a görög dokumentumokhoz hasonlóan, címszavakkal sűrűn tördelt, egyenként 2-5 soros megfogalmazásokban adja közre.

Ha a görög tervet szociális kézikönyvként jellemeztük, akkor a spanyol tervet a szociális politika és politikai kinyilatkoztatások szöveggyűjteményeként emlegethetjük.

Annyiban mindkét anyaghoz hasonlít a spanyol terv, hogy felveti a falu-város urbanizációs problémát, valamint, hogy gyakran tér vissza a jóléti igazgatás és jóléti ellátások kapacitásainak hiányaira, a fejlesztés szükségességére.

Mindezt csak némiképp ellensúlyozza, hogy hasonlóan vázlatos és tömör stílusban néhány tervezett akciót is vázol és az, hogy a tervet igen gazdag, részletezett statisztikai adattár is kiegészíti.

Svédország

Nem hoz túl sok újat a svéd nemzeti terv sem a többiekhez, sem a korábbi svéd tervekhez képest. A foglalkoztatással kapcsolatban a korábban elkészült foglalkoztatási nemzeti terv passzusait idézi a dokumentum. Mindezzel együtt, maradéktalanul követi a brüsszeli útmutatót, és minden elvárt területre kitér. Némely kérdésben azonban kivételes témákat vet fel, máskor élesebben fogalmaz a többi tervhez képest. Bár konkrét stratégiákat nem vázol, de kiemel olyan problémákat, mint a közigazgatási decentralizáció kérdése, az egészségügyi

árrobbanás és ennek nyomán a betegek hozzájárulásának növekedéséből származó kirekesztési hatások kérdése. Tulajdonképpen az egyedüli nemzeti terv, amely a társadalombiztosítást néven nevezi, és megfogalmazza azt az igényt, hogy a '90-es évek csendes (a jogosultsági körök és az ellátás nagyvonalúságának visszavételében megmutatkozó) restriktívával szemben érdemes lenne következetesen újragondolni a társadalombiztosítás helyzetét, újbóli általánossá tételének lehetőségét. Konkrétumot azonban nem mond, csak annyit jelez, hogy a férfiak „anyasági távolléte” az új jogosultságok hatására jelentősen (másfélszeresére, 8 százalékról 12 százalékra) növekedett a '90-es évek végén.

A „jó gyakorlatokként” bemutatott intézkedések országos szintű kísérleti programok, részben foglalkoztatási területeken, részben a hajléktalansággal kapcsolatosan. (A fogalomhasználatnál itt is óvatosan kell bánni: a hajléktalanság nem fedél nélküliséget jelent, hanem például túlszűfolt lakásban való lakást.)

Összefoglalva: mi is van bennük?

Munka, munka és megint munka ...

A terveknek ez a leghangsúlyosabb elemük. Aki csak tud, még ha csak egy kicsit is képes, de tud – az lehetőleg dolgozzon. Ami ez után következik, az kevésbé letisztult. Keresése annak, hogy mely tevékenységeket kellene elismert munkának tekinteni még a jelenlegiek mellett; hogy mit és hogyan tegyen az állam azért, hogy a munkaerőpiacon, illetve általánosabban a piacon, többféle értékteremtő aktivitást ismerjenek el munkaként. Vagy hogy mindehhez mikor, hogyan kell kommunikálnia (alkudnia, ösztönöznie, szubvencionálnia stb.) a munkaadókkal, a tulajdonosokkal, vagy mikor mit kellene tennie asaját intézményrendszerének keretein belül.

A képzési programok középpontba állítása e felvetés tükrében olykor aggályos: bár való igaz a tudás felértékelődése a gazdaságban, ám az is igaz, hogy a versenyképes tudások megszerzésére viszonylag kevés esélyük van a kirekesztetteknek. A képzés kérdései azért (is) kerülnek olyannyira fókuszba, mert ezen a területen az állam kevesebb fenntartással próbálhat meg tenni bármit is a saját eszközeivel, mint például a foglalkoztatás kérdéseibe való közvetlen beavatkozás területein.

De minden kétséget kizáróan, a „hálót és ne halat” elv érvényesülésének keresése jelentős fordulat minden anyagban, olyan célcsoportok esetében is, ahol eddig a hagyományos szociális ellátások dominanciája érvényesült (például gyerekes anyák, fogyatékosok stb.

Ugyancsak jellemző az is, hogy némely „hagyományos szociálpolitikai témák” a foglalkoztatás problémájaként jelennek meg. A gyerekszegénység ellen az a legjobb orvosság, ha a szülők, különösen ha az anya dolgozik; a kisgyerekes anyák foglalkoztatására akkor van mód, ha a gyereket el lehet helyezni bölcsődében és óvodában (mert van és mert jó); ha a beteg, öreg, fogyatékos családtag gondozása akkor is megoldható, ha közben a női családtag dolgozik.

Visszavenni a kontrollt a jóléti rendszerekben nyújtott ellátások eloszlása felett

Két fejezetcím („teljes hozzáférés”, „a leggyengébbek segítése”) is egy expliciten ki nem mondott problémára reagál. Nagy baj ugyanis, ha az ellátásokhoz épp a legelesettebbek nem jutnak hozzá, ha nem nekik segítenek a jóléti ellátások – ami viszonylag gyakran előfordul.

A '90-es évek decentralizációs és privatizációs folyamatai, a nem állami szervezetek tömeges megjelenése a jóléti közszolgáltatokban számos pozitív fejleményt hozott. Színesebbek lettek a rendszerek, többféle társadalmi és lokális közösségi erőforrást aktivizálva új, innovatív szakmai és szervezeti megoldást jelenítettek meg az ellátások palettáján. Ám e sokszínű kavalkádban sokan „elvesztek”, és éppen a legkevésbé élelmesek, a legnehezebben kapcsolatot létesítő legelesettebbek voltak azok, akik nem találtak utakat a plurális „jóléti mix” átalakuló ellátási formáihoz.

A teljes körű hozzáférést és a legelesettebbek, leggyengébbek segítségét célul kitűző új politikai célkitűzés nem haladhat visszafelé az időben, figyelembe kell vennie az elmúlt évtized átalakulásait is. Ma egy plurális, sokszínű ellátási szerkezetben kell megteremteni a teljes körű, a szegények számára is elérhető hozzáférés garanciáit, lehetőleg úgy, hogy a szélesre nyílt ellátásminőségi különbségek a felsőbb szinteken nivellálódjanak. Ezeket a célokat új szociális igaukatási és finanszírozási technikákkal lehetséges elérni: követhetővé kell tenni, hogy a kavalkádban ki mit kap; sajátos igazgatási és szolgáltatási technikákkal a spontán módon kimaradókat is el kell juttatni az ellátásokhoz; még a sokszínű szerkezetben is érvényesíteni kell bizonyos minőségi sztenderdeket. Az új igazgatási és finanszírozási

eljárásokat ma már csak új technikákra, így informatikai eszközökkel támogatott ügyviteli rendszerekre, Internet alapú információszolgáltatási és interaktív tanácsadási eszközökre lehet építeni. Mindezek azonban csak új peremfeltételeket jelölnek ki a szociális rendszerek és politikák számára, de nem határozzák meg sem az elért minőségi eredményeket az egyenlőségi célokkal optimalizáló rendszer architektúráját, sem az oda vezető úton megteendő lépéseket. Az elosztás problémái, a kimaradás kockázatai – azok pontosan látszanak, ám a politikában és a diplomáciában nem a problémákról kell beszélni, hanem pozitív formulákat használva a célokról és teendőkről.

A probléma megoldását ígérő konkrét célok és teendők – egyelőre esetlegesebbek, gyengébbek, véletlenszerűbbek annál, mint amilyen világosan megnevezhető lenne a probléma (ha lehetne hasonló dokumentumokban a problémákról is beszélni).

A politikai kultúra

- A szegényebb tagországok tervei nem elsősorban az ellátások tartalmi lemaradásai miatt szegényesebbek a gazdagabbakénál, hanem politikai kultúrájuk alacsonyabb szintje miatt. Számukra a politikai terv, még ha cselekvési tervnek is hívják, alapvetően ígéretes, a populizmusoktól sem messze eső műfaj. Ezt lehet cifrázni, mert lehetnek emelkedettebbek és pallérozottabbak a szövegek, nyelvben sikeresebben illeszkedhetnek az EU nyelvi főáramlataihoz – de ettől még a különbség szembeszökő. Az erős és jó nemzeti tervek attól erősek és jók, hogy racionálisak. A célokhoz maguktól értetődően megfelelő jogi és egyéb anyagi feltételeket rendelnek, a politikák világos célok követését és objektív eszközökkel megmérhető eredmények elérését vállalják, ami miatt a politika ellenőrizhető, nyilvánossá tehető és racionálisan (tehát nem kizárólag érzelmi és ideológiai alapokon) megvitatható. A társadalompolitikák racionális kultúráját illetően valóban jelentős súlyú megállapításra jutottak a britek, amikor a „bizonyítékalapú politikacsinálás” fogalmát felvetették. Ennek pedig – szerintük – három feltétele van:
 - Az elvi célok és konkrét célkitűzések pontos, egyértelmű megnevezése
 - A folyamatok szigorú ellenőrzése, monitorozása
 - Az elért eredmények kertilés nélküli, őszinte számbavétele és értékelése

Ott, ahol a szociális politikák ilyen jellegű személyi, szervezeti, magatartási, politikai feltételei hiányosak, megalapozatlanok lesznek a politikák, többé vagy kevésbé populisták a szociális cselekvési és stratégiai tervek.

Egyesült Királyság

Ha bárki a Nemzeti Akciótervek stiláris és műfaji előzményeit akarná felsorolni, akkor a különféle nemzetközi szervezetek számára írt országjelentések mellett mindenképpen a brit politikai hagyományokban fontos szerepet betöltő stratégiai terveket, a zöld és fehér könyveket („green paper, „white paper”) kell megneveznie. A létező és gyakorolt tradíció elég furcsa helyzetet teremtett a britek számára: a brüsszeli útmutatókban megfogalmazott témák mindegyikéről (sőt...) nekik már voltak politikailag egyeztetett, elfogadott, érvényben lévő akcióterveik. Ennek tudható be az angol terv sajátos szerkezete: maga a nemzeti terv is egyfajta szintézis-riport, amely összefoglalja – és a folyó szöveget gyakran megszakítva, keretes boxokban ismerteti – a hasonló tartalmú brit politikai dokumentumokat. További szerkesztési sajátosság, hogy a feszesre (brit szokás szerint minden bekezdésnek önálló sorszáma van) és – a többi riporthoz képest – rövidre fogott (30 oldalas) szintézis után 100 oldalon mellékelnek illusztratív adatokat, részletezettebb leírásokat, és egyéb kiegészítéseket.

A szintézis egyik érdekessége, amit általában kevesen követnek figyelemmel: az Egyesült Királyság „országai” (Anglia, Skócia, Wales, Észak-Írország) olykor elég különböző szellemű és tartalmú stratégiákat követnek azonos ügyekben – amely különbségeket érzékelteti a nemzeti terv.

A másik érdekesség a szintézisben megjelenő újabb nyelvi lelemények sora, amelyek vélelmezhetően épp úgy befolyásolni fogják a nemzetközi politikai-kormányzati – szervezeti nyelvhasználatot, amint eddig is a brit kormányzat nyelvhasználata gyakorolta rájuk a legnagyobb hatást.

Talán csak a három legérdekesebbet emelnénk ki. Egyrészt a hagyományos, ámbar a bürokrácia útvesztőiben sajátos értéktartalmakkal felruházódott (más tartalmakat elveszített) munkanélküliség („unemployment”) helyett egyre gyakrabban használják a „munkátlanság” („worklessness”) kifejezést. Ez a szóhasználat a „hivatalos” regisztrált munkanélküliek mellett magában foglalja az aktív korú inaktívokat is, tehát mindazokat, akikre a munkahelyteremtő, munkerőpiac-bővítő politikáknak oda kell figyelniük.

Kissé meghökkentő módon a célkitűzések és „performansz-indikátorok” kontextusában, a „bizonyíték alapú politikacsinálás” („evidence based policymaking”) fogalmát. Az intenció zavarba ejtően világos. A politikusoknak is hasonlóan kell eljárniuk, mint az orvosoknak: fel kell állítaniuk a diagnózist, ki kell jelölniük az elérendő célokat, és meg kell választaniuk a beavatkozás mikéntjét.

Talán a legfinomabb nyelvi talány az új foglalkoztatási és munkaerőpiaci politikák összefoglalására használt „New Deals” fogalom. Kétségtől utal a Roosevelti „új hullámra”, bár attól a többes számmal meg is különbözteti magát. De ezen felül is van benne egy csavar, a „deal” ugyanis üzletet, megkötött üzleti alkut is jelent. És valóban, az itt jelzett politikák döntően érdekekkel, érdekeltségekkel, pénzügyi ösztönzőkkel és más olyan sajátos támogatási konstrukciókkal (például „Tax Credits”) operálnak, amelyek a kölcsönös előnyöket, a jó üzleteket keresik a „köz” és a magánszereplők között – a New Labour által hirdetett „partnerség” szellemében.

Finnország

A finn nemzeti terv „konzervatívnak” (értsd: régimódiasan jóléti államinak) minősíthető, de számos finom eszközzel a brüsszeli törekvésekkel szembeni tiltakozást is érzékeltet (Így például következetesen szinonimákat használ a brüsszeli nyelv kulcsszavaival szemben – a gyenge csoportok nem „vulnerable”, hanem „Weak” stb.).

A legfontosabb címben is kiugratott politikai cél a „jóléti struktúrák megőrzése” („preservin”), ami kissé ellentmond az EU „új szociálpolitikai agendákat” meghirdető törekvéseinek. Ez a hozzáállás a részletekben is visszaköszön. A munkaerőpiaci problémák tárgyalásmódjából teljesen kimaradnak az ösztönzési elemek, és egyetlen szó nem esik különösen a munkaadók ösztönzéséről. Talán ez annak tudható be, hogy a finn terv gazdája a szociális és egészségügyi tárca, de tény, hogy a munkaerőpiacról való kirekesztés elleni küzdelemről amolyan „orvosi” problémaként beszél a dokumentum. Mintha az emberek csupán azért nem jutnának munkához, mert képességeikben alkalmatlanok, mintegy „betegek” ahhoz, hogy a létező üres álláshelyeket betöltsék. (Nem ismerem a finn munkaerőpiaci adatokat: lehet, hogy tényleg sok a betöltetlen álláshely, de ez ritka kivétel. Európában, általában ha van munkahely, akkor jelentkezik ember is, hogy azt betöltse.)

A kirekesztés elleni küzdelem legfőbb eszköze tehát az, hogy képzettségben, egészségben, különösen mentális egészségben fittnek és józannak kell tartani az embereket (a szerfüggések valóban itt jönnek elő a legnagyobb hangsúllyal), és ha már kirekesztettek, akkor meg kell „reparálni” őket. Ennek szellemében a konkrét programok jelentős hányada hagyományos, erőteljesen egészségügyi gyökerű preventív program, mint például az egészségügyi curriculumok beépítése az iskolai tantervekbe, vagy „fitness for work” tesztek elvégeztetése a munkanélküliek körében (!). Ehhez hasonlóan a gyenge, szegény és kirekesztett csoportokkal való tervezett foglalatosság is egyfajta kiterjesztettebb terápiás szellemet tükröz.

A szűken értelmezett szociálpolitikai eszköztár fejlesztésére is leginkább hagyományos metódusokat alkalmazza. Emelni kell a szociális jövedelmek) Családi pótlék, segélyek) összegét, a jogosultsági köröket ki kell terjeszteni, olykor a korábbi restriktív eszközök visszavonásával (például jövedelemtesztek visszavonása a lakhatási támogatásoknál).

Az anyag részletesen szól az egyházak és a civil szervezetek szerepéről. Ebben az a meglepő, hogy a leírások szerint e szektor igen-igen gyenge és kicsi, így például összesen 56 (!) olyan (lokális) szociális programról vagy szolgáltatásról tud a dokumentum, amelyeket egyházi szervezetek működtetnek.

A finn nemzeti terv főszövege gyakorlatilag egyetlen számot nem tartalmaz, sem statisztikai adatot, sem költségeket, pénzeket. Az indikátorok teljes körét a mellékletben szereplő táblázatokban találjuk meg.

Franciaország

A francia nemzeti terv – azon túl, hogy csak franciául olvasható – érdekes nyelvi és stílári feladvány: furcsa keveréke az emelkedetten esszéizáló, franciásan megkomponált ideologikus retorikának és a gyakorlatias, konkrét szövegezésnek. Az emelkedett retorika az EU nyelvének adaptálása a francia tradíciókhoz. Ez az adaptáció részben a hagyományos francia rendszerekhez (mindnek előtt: RMI, „insertion” programok) való hozzáigazítást jelenti, részben a jogoknak, a társadalmi tagságnak azt a hangsúlyozását, amely tényszerűen, filológiailag igazolhatóan francia forrásokból merítve vitte el a „kirekesztés” nyelve felé a szegénységről való politikai gondolkodást.

Az emelkedett retorika egyfajta nyelvi gyakorlat a brüsszeli koncepciók franciás háziasítására, elsajátítására – ami olykor még a brüsszeli szövegek magaslatainál (és dodonaiságánál) is magasabbra repíti a francia tervek szövegezésének emelkedettségét.

A másik oldalon viszont markánsan gyakorlatiasan, sőt, olykor talán ezért túl leszűkítetten jelennek meg a konkrét problémák és feladatok. Így lesz a női és gyermekszegénység kérdéséből a nagycsaládok és egyszülős családok nőtagjainak és gyermekeinek szegénységi problémája; így szűkül le a fogyatékosági kérdés a legsúlyosabb helyzetekben levő, halmozottan fogyatékos emberek problémájára; vagy a munkanélküliség a fiatalok munkanélküliségére. Ez a pontosítás a dokumentum számos részletében egyáltalán nem zavaró, sőt lenyűgöző, mint például akkor, amikor a lepusztuló városnegyedek rekonstrukcióját célzó tervek kapcsán megjelenik az a konkrét szám, hogy az ország területén 754 olyan lakókörnyezetet („telepet”, településrészt) mértek fel, amelyek sürgősen komplex urbanisztikai és szociális rekonstrukcióra szorulnak.

A terv kiforratlan, ámde igen izgalmas részei azok, amelyek a munkaerőpiaci kirekesztés kérdései kapcsán az adók és járulékok, valamint a munkaadói támogatások és ösztönzők kérdéseit boncolgatják. E kiforratlanság és izgalmasság talán abból a „háziasítási” próbálkozásból fakad, hogy őszintén és komolyan megpróbálták figyelembe venni a brüsszeli intenciókat és megpróbálták azokat illeszteni a hazai körülményekhez.

A terv alig mond valamit a hatásköri, közigazgatási feladatmegosztásról és a civil társadalom bevonásának mikéntjéről, viszont a konkrét programok kapcsán közli a legfontosabb statisztikai adatokat. Az indikátorok használatáról és alkalmazásáról, ezek dilemmáiról és nehézségeiről – a többi anyagtól eltérően – statisztikai-módszertani indoklásokat és magyarázatokat is közöl.

Görögország

A görög nemzeti terv sokkal inkább egyfajta társadalompolitikai kézikönyv, mint stratégiai terv. Maga a szerkesztés is kézikönyv – vagy szótárszerű: tematikusan rendezett címszavak után maximum tíz soros kifejtések és magyarázatok következnek, alapvetően persze a görög helyzetből nyert illusztrációkkal. (Hogy mennyire „kézikönyv” a terv, azt jól illusztrálja az is, hogy még a Gini-koefficiens definíciója is megtalálható a szövegben ...) Ez a szerkesztésmód egy minden más országnál részletezettebb és teljesebb körű probléma-leltárt ad – ugyanakkor

nem ad módot a problémák és az orvoslásukra kidolgozott stratégiák részletezettebb kifejtésére. Ugyancsak a szerkesztés sajátossága, hogy nem ugranak ki a prioritások, mindennek egyenlő terjedelmi súlya van. Az, hogy Görögország mind szociális rendszereiben, mind szociális politikai működésmódban „hátrébb van”, mint az európai „Észak” – nem újdonság. Ennek tükrében egyáltalán nem lebecsülendők a görög terv értékei. Megpróbáltak ugyanis felvázolni egy „szociális forgalmi térképet”, amelyen minden fontos elem jelezve van. Köztük olyan kérdéskörök, amelyek máshol is relevánsak, csak éppen nem tartják problémának, mint például a szociális igazgatás adminisztratív kapacitásai, a szociális ellátórendszerek „kínálata” és annak hiányai stb. Ugyancsak megpróbál számot vetni olyan sajátosságokkal, amelyek eltérnek a Nyugattól (viszont hasonlatosak a mi problémáinkhoz). Ilyenek például a falusi-városi urbanizációs különbségek. Így az, hogy a nyugati sztenderekkel eltérően a szegények (különösen falun) nem bérlakásban, hanem saját tulajdonú lakásban élnek; hogy a mezőgazdasági és turisztikai kisvállalkozások igen magas száma és aránya miatt a személyes jövedelmek nem jól mutatják a szegénységet. (Hiszen a fogyasztás és a jólét forrásainak jelentős részét a vállalkozás kiadásai között számolják el). Sőt, még a romakérdés is hangsúlyosabban jelenik meg – bár elsősorban mint karavánozó romák, és az ő esetükben is különösen a gyerekek iskoláztatásának, a továbbálláskor is folytatható iskolába járásnak a kérdése.

Ugyancsak sajátos és a magyar helyzethez igen hasonlatos probléma jelenik meg az indikátorokkal kapcsolatosan. Bár nincs meg az EU sztendereknek megfelelő, rendszeres SILC vizsgálatuk, és ezért a közölt indikátorok nem elégítik ki az előírásokat, mégis számos vizsgálat alapján, társadalomstatistikailag és szociológiailag meggyőző képet festenek a szegénység és társadalmi kirekesztés helyzetéről. A probléma tehát nem az, hogy nincs statisztikai adatfelvétel aminek alapján lehetne indikátorokat képezni a szegénységről, hanem az, hogy túl sok felvétel van belőlük és köztük egyik sem az „igazi”.

És, hogy a terv esetlenségéről alkotott ítéletünket meggyőzően bizonyítsuk: tanulsággal bíró, mások által átvehető „jó gyakorlatként” – az athéni földrengés utáni rekonstrukció történetét írják le ...

A görög nemzeti terv nem igazán nemzeti terv, és ekként, viszonylag kevés tanulsággal szolgál. Viszont igen erős kétségek merülhetnek fel az ügyben, hogy vajon megtakarítható-e annak az áttekinthető, kézikönyv-szerű fogalmi térképnek a megrajzolása,

amely alapját képezheti a későbbi tervezésnek és stratégiai gondolkodásnak. Vélelmezhetően: nem.

Hollandia

Ha a leginkább innovatív nemzeti tervet kellene megnevezni, akkor az valószínűleg a holland lenne. Nem pusztán a minőségről van szó, bár adatkezelésben, információgazdagságban is lenyűgöző az anyag (sehol máshol nem olvasható kimutatás a lakosság civil kapcsolatrendszerének típusairól, intenzitásáról ...)

A dokumentum újdonságai részben a tematizálásban keresendők: a szokásos kérdéskörökön túl olyan, máshol a folyó szövegbe integrált témákat emelnek ki és elemeznek, mint a már említett civil kapcsolatrendszerek, a szociális bérlakások, a gondozás, az ICT hozzáférés, a tömegközlekedés, az első és második generációs bevándorlók sajátos beilleszkedési problémái vagy éppen a családon belüli erőszak.

Valamennyi „rég” és „új” téma három felvonásban tér vissza a tervben. Először mint a probléma gazdagon illusztrált és alátámasztott bemutatása, másodszor mint az adott területre irányuló stratégiák, célok és célkitűzések felvázolása, és harmadszor mint a konkrét intézkedések, jogszabály-módosítások, és minden más konkrét teendő az adott kérdésben. Ismét előáll az a probléma, hogy a harmadik részt a Hollandián kívül élők nemigen képesek átlátni, amit viszont ellensúlyoz, hogy igencsak erős a stratégiák megfogalmazása. A két legfontosabb stratégiai elv közül az első az ellátások teljes lefedettségének, teljes körű hozzáféréseinek biztosítása. A másodikat az anyag akként jelzi, hogy a „szociális költség-tervektől” el kell mozdulni a „szociális politikai elkönyvelhetőség” irányába („from social budgeting towards social policy accountability”). E törekvést úgy jellemezhetjük, hogy a pénzeket nem csupán a létező problémákhoz kell rendelni egy-egy megfelelő költségvetési rovatban, hanem a probléma megoldására elszámolt, elkönyvelt feladathoz is. Mindez már tipográfiaiilag kiemelten is megjelenik azzal, hogy a konkrét célkitűzéseket („targets”) minden paragrafus végén jelzik.

Írország

Írországra sokan úgy tekintenek, mint arra az országra, amely a legtöbbet profitált a csatlakozásból, nemcsak gazdasági, hanem társadalompolitikai szempontból is. Ezen a szemüvegen át különös érdeklődésre tarthat számot, hogy milyen nemzeti tervet nyújtottak be a lisszaboni folyamathoz kapcsolódóan. Nos, talán meglepetést is okozhat, -- hogy semmilyen meglepetést nem okoztak. Ez az anyag követi a legfegyelmesebben a brüsszeli útmutatókat. Nem vettek el semmit, de nem is adtak hozzá ahhoz a tematikus menühöz, amit a Bizottság összeállított. Pontos, végig célra tartó dokumentum. Amikor azt mondjuk, hogy a leghűebben követi az útmutatót, ezzel azt is mondjuk, hogy az ír dokumentum egyvalamiben szinte egyedüli kivételt jelent. Az ír terv ugyanis valódi Akcióterv. Az írásmű terjedelmének 20 százaléka a helyzetáttekintés és a stratégia, 50 százaléka a tervezett akciók, intézkedések leírása. A fennmaradó 30 százalék a függelék, aminek nagy része a „jó gyakorlatok” (ebben az esetben a hagyományos lokális innovációk) ismertetése. A konkrét akciók megértéséhez azonban ebben az esetben is többet kellene tudni az ír jogszabályi, intézményi, igazgatási és ellátási feltételrendszeréről.

Luxemburg

A terv „megragadt” a hagyományos nemzeti riportok értékeket deklaráló stílusánál és műfajánál, igen jelentős hányadban visszaidézve korábbi kormányzati és állami kinyilatkoztatásokat. A szociálpolitikai tartalmak ügyében Luxemburg sajátosan jó helyzetben van, nem is annyira a magas jövedelmek és az alacsony munkanélküliségi mutatók, hanem a keletkező munkahelyek magas száma és a munkanélküliség gyors forgása miatt. A terv kevés tanulással szolgál számunkra.

Németország

Ha a feszes, fegyelmezett és gyakorlatias terv mintáját keressük, akkor – mily meglepő – a német dokumentumot kell kézbe vennünk. A szokásos fejezeti tagolást megfordítják: nem a helyzetleírás, stratégia, konkrét intézkedések felosztást követik fő szerkesztési elvként, hanem a konkrét területek megjelölése adja a címeket, és ezeken belül a., b., c., pontokban foglalják össze a helyzetleírást, célokat, teendőket. A területek megnevezésénél, akár a probléma kevésbé holisztikus megjelenítését is vállalva, a politikai nyelvben szokatlan élességgel

nevezik meg, hogy mi is az ügy – számukra. A munkahelybővítés elsősorban célzott képzési és oktatási programokat jelent, s külön kiemelik a szociális segélyezettek, bevándorlókra, fogyatékosokra és fiatal munkanélküliekre célzó speciális képzési, oktatási programokat. A női foglalkoztatás kérdése a gyermekintézmények és más gondozási rendszerek fejlesztésével, valamint az atipikus, részmunkaidős foglalkoztatást ösztönző rendszerek kérdésével azonos. A munkakarrier megteremtésével, az idősebb munkavállalók védelmével kapcsolatos problémák a munka melletti képzések, az egész életen át tartó képzések kérdésével egyeznek meg. És így tovább, hasonló szellemben, a brüsszeli útmutató szándékoltan kissé ködösített kategóriái végig konkrét, gyakorlatias ellátási formák, rendszerek, nevesített társadalmi csoportokra célzott intézkedések problémáiként jelennek meg. Mindezen olykor felkapja a fejét az ember: a brüsszeli „családon belüli szolidaritás erősítése” problematika a német anyagban két alcímet takar. Az első a gyerekes családok címszó alatt elsősorban az egyszülős családban nevelkedő gyerekekről szól, a második pedig az azonos neműek együttéléséről (!). (Igen, itt ez a „családpolitika” ...) Hangsúlyosan kiemelt téma még a hajléktalanság kérdése és általában a gyermekszegénység problémája.

Ha a gyakorlatias megközelítés következtében bekövetkező tartalomvesztéseket akarjuk számba venni, mindenekelőtt az tűnik fel, hogy a munka új értelmezéseivel, a „rosszabb munka is jobb a semminél” típusú uniós megközelítésekkel és a többi nemzeti tervvel szemben – vélelmezhetően szakszervezeti, korporativista nyomásra --, nem foglalkozik a szöveg. Mindezt némiképp ellensúlyozzák a tartományi szintekről merített „jó gyakorlatok” bemutatásai: ezek között döntő súlyt képeznek a tartósan munkanélkülieket megcélzó „valamilyen munka” programok.

Portugália

A portugál terv bevezetőjének hangütésén érzékelhetjük leginkább a szegényebb tagországok csalódottságát és némi frusztráltságát a lisszaboni folyamattal, illetve a koordináció nyílt módszerével kapcsolatosan. „Európa mindenkié, Európa mindenkiért!”, így szól a bevezető alcíme – noha a szóban forgó írásmű történetesen egy a nemzeti szuverenitás tárgykörébe sorolandó nemzeti terv. Másfelől az anyag hangsúlyosan a portugál megközelítésről, a portugál koncepcióról beszél – ami szokatlan azon anyagok után, amelyek a címben való

országmegjelölésen túl nem ismétlik meg azt az evidenciát, hogy X ország nemzeti tervében X ország tervezett akcióit és programjait tárgyalják.

A portugál terv mutat némi időbeni aszinkronitást az EU legfejlettebb tagországhoz képest. Bevezetőjében azoknak a jóléti rendszereknek a fejlesztését tartja prioritásnak, amelyeknek a megnevezései is kissé régimódiak (szociális védelmi rendszer, az állampolgárság koncepciójának kiterjesztése stb.), s létüket a többség már evidenciának tekinti. Ugyancsak szembeszökő eltérés a többi tervtől az, hogy a kirekesztés és szegénység elleni portugál nemzeti stratégia első helyre a gazdaság fejlesztésének prioritását teszi, és tulajdonképpen folyamatosan e cél alá rendeli az összes többi szociális stratégiát is.

A portugál nemzeti terv nyelvén és koncepcióin is érződik a relatív elmaradottság nyoma, bár ez másképpen jelenik meg, mint a görög nemzeti tervben. Itt a gyengeségeket gyakran próbálják elfedni franciás retorikával (az anyag nincs angolra lefordítva, csak franciára ...), viszont ott, ahol tudják, az emelkedett célok mellé odaillesztik a konkrét, számszerűsített célkitűzéseket is. Az anyag leggyengébb része a politikai eszköztár megjelölése, ami gyakorlatilag hiányzik. Illetve a magyar közigazgatási gyakorlatban is ismert módon, minden általános politikai cél jelzése után hosszú listát közölnek a felelős intézményekről – anélkül, hogy bármilyen feladatot és annak felelősét konkrétan megneveznék.

A portugál anyag kiemelten foglalkozik a falu-város urbanizációs problémával, illetve ennek szegénységi következményeivel – úgy tűnik, hogy ennek a kérdésnek a szociálpolitikai közegben való tárgyalása a szegényebb tagországok (és tagjelöltek) monopóliuma. Sajnos, átvehető, konkrét és megoldást ígérő javaslatok, akciók, programok nélkül.

Spanyolország

A spanyol terv furcsa műfaji keveréke a görög és portugál tervnek. Annyiban hasonlatos az utóbbihoz (valamit például az ENSZ-nek írandó országjelentésekhez), hogy erőteljesen deklaratív, értékek és stratégiai célok aktualizált és adaptált megfogalmazásait próbálja meg összeszerkeszteni. Ugyancsak hasonlatosság van abban is, hogy csak ez a két anyag veti fel explicit módon Európa szociális felelősségét.

Ugyanakkor ezeket a „kis stratégiai célokat” és „kis politikai értékeket” a görög dokumentumokhoz hasonlóan, címszavakkal sűrűn tördelt, egyenként 2-5 soros megfogalmazásokban adja közre.

Ha a görög tervet szociális kézikönyvként jellemeztük, akkor a spanyol tervet a szociális politika és politikai kinyilatkoztatások szöveggyűjteményeként emlegethetjük.

Annnyiban mindkét anyaghoz hasonlít a spanyol terv, hogy felveti a falu-város urbanizációs problémát, valamint, hogy gyakran tér vissza a jóléti igazgatás és jóléti ellátások kapacitásainak hiányaira, a fejlesztés szükségességére.

Mindezt csak némiképp ellensúlyozza, hogy hasonlóan vázlatos és tömör stílusban néhány tervezett akciót is vázol és az, hogy a tervet igen gazdag, részletezett statisztikai adattár is kiegészíti.

Svédország

Nem hoz túl sok újat a svéd nemzeti terv sem a többiekhez, sem a korábbi svéd tervekhez képest. A foglalkoztatással kapcsolatban a korábban elkészült foglalkoztatási nemzeti terv passzusait idézi a dokumentum. Mindezzel együtt, maradéktalanul követi a brüsszeli útmutatót, és minden elvárt területre kitér. Némely kérdésben azonban kivételes témákat vet fel, máskor élesebben fogalmaz a többi tervhez képest. Bár konkrét stratégiákat nem vázol, de kiemel olyan problémákat, mint a közigazgatási decentralizáció kérdése, az egészségügyi árrobbanás és ennek nyomán a betegek hozzájárulásának növekedéséből származó kirekesztési hatások kérdése. Tulajdonképpen az egyedüli nemzeti terv, amely a társadalombiztosítást néven nevezi, és megfogalmazza azt az igényt, hogy a '90-es évek csendes (a jogosultsági körök és az ellátás nagyvonalúságának visszavételében megmutatkozó) restrikcijával szemben érdemes lenne következetesen újragondolni a társadalombiztosítás helyzetét, újbóli általánossá tételének lehetőségét. Konkrétumot azonban nem mond, csak annyit jelez, hogy a férfiak „anyasági távolléte” az új jogosultságok hatására jelentősen (másfélszeresére, 8 százalékról 12 százalékra) növekedett a '90-es évek végén.

A „jó gyakorlatokként” bemutatott intézkedések országos szintű kísérleti programok, részben foglalkoztatási területeken, részben a hajléktalansággal kapcsolatosan. (A fogalomhasználattal itt is óvatosan kell bánni: a hajléktalanság nem fedél nélküliséget jelent, hanem például túlszűfolt lakásban való lakást.)

Összefoglalva: mi is van bennük?

Munka, munka és megint munka ...

A terveknek ez a leghangsúlyosabb elemük. Aki csak tud, még ha csak egy kicsit is képes, de tud – az lehetőleg dolgozzon. Ami ez után következik, az kevésbé letisztult. Keresése annak, hogy mely tevékenységeket kellene elismert munkának tekinteni még a jelenlegiek mellett; hogy mit és hogyan tegyen az állam azért, hogy a munkaerőpiacon, illetve általánosabban a piacon, többféle értékteremtő aktivitást ismerjenek el munkaként. Vagy hogy mindehhez mikor, hogyan kell kommunikálnia (alkudnia, ösztönöznie, szubvencionálnia stb.) a munkaadókkal, a tulajdonosokkal, vagy mikor mit kellene tennie asaját intézményrendszerének keretein belül.

A képzési programok középpontba állítása e felvetés tükrében olykor aggályos: bár való igaz a tudás felértékelődése a gazdaságban, ám az is igaz, hogy a versenyképes tudások megszerzésére viszonylag kevés esélyük van a kirekesztetteknek. A képzés kérdései azért (is) kerülnek olyannyira fókuszba, mert ezen a területen az állam kevesebb fenntartással próbálhat meg tenni bármit is a saját eszközeivel, mint például a foglalkoztatás kérdéseibe való közvetlen beavatkozás területein.

De minden kétséget kizáróan, a „hálót és ne halat” elv érvényesülésének keresése jelentős fordulat minden anyagban, olyan célcsoportok esetében is, ahol eddig a hagyományos szociális ellátások dominanciája érvényesült (például gyerekes anyák, fogyatékosok stb.).

Ugyancsak jellemző az is, hogy némely „hagyományos szociálpolitikai témák” a foglalkoztatás problémájaként jelennek meg. A gyerekszegénység ellen az a legjobb orvosság, ha a szülők, különösen ha az anya dolgozik; a kisgyerekes anyák foglalkoztatására akkor van mód, ha a gyereket el lehet helyezni bölcsődében és óvodában (mert van és mert jó); ha a beteg, öreg, fogyatékos családtag gondozása akkor is megoldható, ha közben a női családtag dolgozik.

Visszavenni a kontrollt a jóléti rendszerekben nyújtott ellátások eloszlása felett

Két fejezetcím („teljes hozzáférés”, „a leggyengébbek segítése”) is egy expliciten ki nem mondott problémára reagál. Nagy baj ugyanis, ha az ellátásokhoz épp a legelesettebbek nem jutnak hozzá, ha nem nekik segítenek a jóléti ellátások – ami viszonylag gyakran előfordul.

A '90-es évek decentralizációs és privatizációs folyamatai, a nem állami szervezetek tömeges megjelenése a jóléti közszolgáltatásokban számos pozitív fejleményt hozott. Színesebbek lettek a rendszerek, többféle társadalmi és lokális közösségi erőforrást aktivizálva új, innovatív szakmai és szervezeti megoldást jelenítettek meg az ellátások palettáján. Ám e sokszínű kavalkádban sokan „elvesztek”, és éppen a legkevésbé élelmesek, a legnehezebben kapcsolatot létesítő legelesettebbek voltak azok, akik nem találtak utakat a plurális „jóléti mix” átalakuló ellátási formáihoz.

A teljes körű hozzáférést és e legelesettebbek, leggyengébbek segítségét célul kitűző új politikai célkitűzés nem haladhat visszafelé az időben, figyelembe kell vennie az elmúlt évtized átalakulásait is. Ma egy plurális, sokszínű ellátási szerkezetben kell megteremteni a teljes körű, a szegények számára is elérhető hozzáférés garanciáit, lehetőleg úgy, hogy a szélesre nyílt ellátásminőségi különbségek a felsőbb szinteken nivellálódjanak. Ezeket a célokat új szociális igazgatási és finanszírozási technikákkal lehetséges elérni: követhetővé kell tenni, hogy e kavalkádban ki mit kap; sajátos igazgatási és szolgáltatási technikákkal a spontán módon kimaradókat is el kell juttatni az ellátásokhoz; még a sokszínű szerkezetben is érvényesíteni kell bizonyos minőségi sztenderdeket. Az új igazgatási és finanszírozási eljárásokat ma már csak új technikákra, így informatikai eszközökkel támogatott ügyviteli rendszerekre, Internet alapú információszolgáltatási és interaktív tanácsadási eszközökre lehet építeni. Mindezek azonban csak új peremfeltételeket jelölnek ki a szociális rendszerek és politikák számára, de nem határozzák meg sem az elért minőségi eredményeket az egyenlőségi célokkal optimalizáló rendszer architektúráját, sem az oda vezető úton megteendő lépéseket. Az elosztás problémái, a kimaradás kockázatai – azok pontosan látszanak, ám a politikában és a diplomáciában nem a problémákról kell beszélni, hanem pozitív formulákat használva a célokról és teendőkről.

A probléma megoldását ígérő konkrét célok és teendők – egyelőre esetlegesebbek, gyengébbek, véletlenszerűbbek annál, mint amilyen világosan megnevezhető lenne a probléma (ha lehetne hasonló dokumentumokban a problémákról is beszélni).

A politikai kultúra

- A szegényebb tagországok tervei nem elsősorban az ellátások tartalmi lemaradásai miatt szegényesebbek a gazdagabbakénál, hanem politikai kultúrájuk alacsonyabb szintje miatt. Számukra a politikai terv, még ha cselekvési tervnek is hívják, alapvetően ígéretős, a populizmusoktól sem messze eső műfaj. Ezt lehet cifrázni, mert lehetnek emelkedettebbek és pallérozottabbak a szövegek, nyelvben sikeresebben illeszkedhetnek az EU nyelvi főáramlataihoz – de ettől még a különbség szembeszökő. Az erős és jó nemzeti tervek attól erősek és jók, hogy racionálisak. A célokhoz maguktól értetődően megfelelő jogi és egyéb anyagi feltételeket rendelnek, a politikák világos célok követését és objektív eszközökkel megmérhető eredmények elérését vállalják, ami miatt a politika ellenőrizhető, nyilvánossá tehető és racionálisan (tehát nem kizárólag érzelmi és ideológiai alapokon) megvitatható. A társadalompolitikák racionális kultúráját illetően valóban jelentős súlyú megállapításra jutottak a britek, amikor a „bizonyítékalapú politikacsinálás” fogalmát felvetették. Ennek pedig – szerintük – három feltétele van:
 - Az elvi célok és konkrét célkitűzések pontos, egyértelmű megnevezése
 - A folyamatok szigorú ellenőrzése, monitorozása
 - Az elért eredmények kiterelés nélküli, őszinte számbavétele és értékelése

Ott, ahol a szociális politikák ilyen jellegű személyi, szervezeti, magatartási, politikai feltételei hiányosak, megalapozatlanok lesznek a politikák, többé vagy kevésbé populisták a szociális cselekvési és stratégiai tervek.

Ligeti György – Fellegi Borbála

Amikor a gyermek “problémás”

Rövid bevezető

A következő oldalakon olvasható tanulmány egy olyan szociológiai kutatás összefoglalásának részlete, mely a hátrányos helyzetű tanulók és szüleik oktatási jogainak érvényesülését és sérülését volt hivatott feltárni. A kutatás az Oktatási Jogok Biztosának Hivatala megbízásából készült.

A Kurt Lewin Alapítvány a 2002–2003-as tanév során az egész országra kiterjedő kutatást végzett “Hátrányos helyzetűek a közoktatásban” címmel. A vizsgálat célja az volt, hogy feltárássra kerüljenek a közoktatásban tapasztalható, a hátrányos helyzetű tanulókat érintő jogalkalmazási visszásságok. A kutatás pillanatfelvételt kívánt készíteni a mai magyarországi oktatásról, a pedagógusok, iskolavezetők, helyi döntéshozók, valamint szülők helyzetéről és attitűdjeiről azzal a szándékkal, hogy ismertté váljanak olyan gyakorlatok is, melyek a hátrányos helyzetű tanulók iskolai integrációját, végeredményben pedig az oktatási intézmények jogszerű működését elősegítik.

A kutatás országos reprezentatív kérdőíves adatfelvételen, valamint interjúkon és résztvevő-megfigyeléseken alapszik. A kérdőíves vizsgálat során 1 464 általános iskolai pedagógust kérdeztünk meg személyesen. A körülbelül 110 interjú alanyai pedig tanárok, iskolaigazgatók, szülők, valamint polgármesterek, rendőrök, helyi egyházi vezetők, a szociális szférában dolgozók és a gyermekvédelem munkatársai.

Az alábbiakban bemutatásra kerülő szociológiai kutatás a társadalomtudományok módszereit alkalmazza, eredményei az objektív megfigyelések és mérések szülte információk. Ez nem jelenti azonban azt, hogy saját megközelítésünk, a téma iránti elkötelezettségünk értéksemleges lenne. Kutatásunk küldetésének azt tartjuk, hogy ne csak leíródjanak az oktatás terén tapasztalható jelenségek és visszásságok, hanem azok háttérokai is feltáruljanak. A vizsgálati terepen dolgozó-tanuló-élő emberek megközelítésekor azok motivációinak és helyzetének megértésére törekedtünk, ezért szembetalálkozva a jogszerűtlen gyakorlatokkal, célunk nem valamiféle ellenség vagy bűnbak megnevezése volt.

Azt akarjuk, hogy munkánk nyomán a közoktatás hétköznapijaiban dolgozó pedagógusok, a közoktatás irányításáért felelős szakemberek minél szélesebb köre a hátrányos helyzetű tanulók társadalmi integrációja mellé álljon.

Empirikus kutatásunk alapján bemutatjuk, milyen módon érvényesülnek a tanulók, pedagógusok és szülők (röviden iskolapolgárok) jogai a közoktatásban, és milyen okok lelhetők fel a jogsértések hátterében. A közoktatás világára a hátrányos helyzetű tanulók szemszögéből tekintünk.

A magyarországi és nemzetközi kutatások az elmúlt években bőségesen rávilágítottak arra, milyen pedagógiai, intézményszervezési, szemléletbeli és más társadalmi problémák húzódnak meg az iskolai esélyegyenlőség megteremtése mögött, illetve miképpen játszik szerepet az oktatás a társadalmi integráció folyamatában. A kutatás tíz hónapja során nem állt módunkban meglátogatni az ország összes közoktatási intézményét, valamint az óvodákat-iskolákat körülölelő valamennyi intézményt; csak korlátozott számú helyen sikerült “mélyfúrást” végeznünk. Ettől függetlenül úgy gondoljuk, az alábbiakban leírtak kisebb megkötésekkel igaznak tekinthetők az egész magyarországi közoktatásra nézve.

Vizsgálatunk során mindvégig folyamatosan tanúi lehettünk annak, hogy az iskola világára is igaz: egyik társadalmi kényszer szüli a másikat, egy jogsértés eredménye egy másik jogsértés. Éppen ezért komoly feladat a kutatási beszámolók hagyományos módszereivel, azaz a lineáris szövegek szerkesztésével elkészíteni azt a fejezetet, mely szándékai szerint röviden azt kívánja feltárni, milyen a helyzete a 2002–2003-as tanévben a magyar közoktatásban a hátrányos helyzetű diákoknak. Sokkal egyszerűbb lenne, ha módunkban állna valamiféle hypertext segítségével hálózatszerűen összekapcsolni a különböző témákat, a felmerülő kérdésekre és igényekre adott helyi válaszokat.

Olyan szöveget kívánunk az alábbiakban közölni, melyet a gyakorló pedagógusok és iskolavezetők is érdekesnek és elolvasásra érdemesnek találnak. E kutatási beszámoló eltér a hagyományos ombudsmani vizsgálatok összegzéseitől. A zárótanulmány során a közoktatásra vonatkozó *jogszabályok* mentén dolgoztuk fel az általunk látottakat, hallottakat, kérdőívvel megmérteket. Ennek az az oka, hogy noha megbízónk, az Oktatási Jogok Biztosának Hivatala mindig is nyitott volt a pszichológiai, pedagógiai, szociológiai, netán antropológiai megközelítésekre, vizsgálatunk során mindvégig a közoktatással kapcsolatos *jogok* jelentették-jelentik a mércét.

Végül: akármilyen megállapításokra jusson is egy, a miénkhez hasonló tanulmány, már maga az a tény üzenettel bír, hogy kutatók az iskola világát a törvények szemszögéből vizsgálják. Társadalmunk most kezd hozzászokni ahhoz, hogy a jogszabályok az iskolát tekintve is irányadóak, s azokat minden szereplőnek be kell tartania – válogatás nélkül. A jogszabályok közül nem lehet szemezgetni a szerint,

hogyan valamely érintettnek annak rendelkezései megfelelőek vagy sem. Ahogyan a magyar intézményrendszer, úgy a közoktatás világa is ezekben az években tanulja, hogy a törvényben – így a Közoktatási Törvényben – foglalt jog mindenkié. Kivétel nélkül.

Amikor a gyerek “problémás”

Magyarországon mind több problémát jelentenek az iskolában a tanulási és beilleszkedési nehézségekkel küzdő gyerekek. Tetemesnek mondható részükre jellemző az alapkészségek hiánya (kiemelkedően a kommunikációs készségek hiányoznak). Bekerülve az iskolába, sok esetben nem értik, hogy mit mond a tanító, tömeges méretűvé válik körükben a hiányzás, illetve a magántanulóvá válás. Interjúinkból, résztvevő-megfigyelési tapasztalatainkból, illetve a korábbi kutatások alapján úgy tűnik, hogy az iskola elsősorban elvárja a szociális készségek meglétét, azonban nem mindig képes megtanítani azokat.

Az iskola számára “problémás gyerekként” vagy “pedagógiai problémaként” jelentkező gyerek az esetek túlnyomó többségében szociálisan hátrányos helyzetű családból érkezik. A normaszertől mondottól vagy a középosztálybelitől eltérő társadalmi-anyagi-tárgyi háttérrel érkező gyermek a megfelelő jogszabályok, a megfelelő társadalmi lehetőségek hiánya és az óvoda-iskola szűk lehetőségei miatt rövidesen problémás gyermekké válik.

Noha a Közoktatási törvény (a továbbiakban Kt.) az Alkotmány (a továbbiakban Alk.) alapján deklarálja a “művelődéshez való jog esélyegyenlőség alapján való gyakorlásának biztosítását”, a jogszabály további passzusai már nem térnek ki az esélyegyenlőségre, vagyis hiába is hivatkoznánk arra, hogy éppen a hátrányos helyzetű gyerekeknek van a legnagyobb szüksége az iskolára. A mai közoktatási gyakorlat a nélkül képes – bármely szereplő direkt akarata nélkül – kirekeszteni a lehetőségek köréből tanulókat, hogy maga a gyakorlat a jogszabályok által előírtaknak ellentmondana.

Az alábbiakban megkíséreljük feltárni azt, milyen módon szelektálja, esetenként szegregálja a hátrányos helyzetű tanulókat a közoktatás rendszere, milyen a higiéniával, a fegyelemmel, az iskoláztatással kapcsolatos problémák tapasztalhatók, továbbá miként nyer etnikai színezetet a tanuló szociális háttere, valamint a jelenségeknek miféle kapcsolata van a közoktatás világára nézve irányadó jogszabályokkal.

Szelekció, szegregáció

Az iskolaválasztás a hátrányos helyzetűek esetében kényszer, nem pedig valódi választás.

Ameddig az iskolák egyik csoportja mind több programmal, innovatív kezdeményezéssel, szabadon választható foglalkozással nyújt többet és jobbat a szülők egy részének, addig az oktatási intézmények

egy másik csoportja a saját létéért küzd, s a minimálison kívül nem képes többet nyújtani a tanulók és az őket képviselő szülők számára. E második csoportba tartoznak azon iskolák, amelyek évről évre jelentős energiát kénytelenek arra áldozni, hogy a törvény előírta tanulói létszámmal rendelkezzenek a tanév kezdetén. Míg az előbbi iskolacsoport válogat a gyerekek között, addig a második az évkezdést úgy éli meg, hogy számára csak “maradnak” gyerekek.

A Köznevelési törvény szövegében sem a ’szelekció’, sem a ’szegregáció’, sem a ’diszkrimináció’ kifejezések nem fordulnak elő. Ennek ellenére, vagy éppen ezzel összhangban, a köznevelés mechanizmusa jelenleg sok esetben akkor is lehetővé teszi a tanulók közötti esélyegyenlőtlenségek kialakulását, a hátrányos helyzetű, köztük a roma tanulók elkülönítését, ha az egyes intézmények nem követnek el jogsértéseket.

“A köznevelésben tilos a hátrányos megkülönböztetés bármilyen okból, így különösen a gyermek vagy hozzátartozói színe, neme, vallása, nemzeti, etnikai hovatartozása, politikai vagy más véleménye, nemzetiségi, etnikai vagy társadalmi származása, vagyoni és jövedelmi helyzete, kora, cselekvőképességének hiánya vagy korlátozottsága, születési vagy egyéb helyzete miatt, valamint a nevelési-oktatási intézmény fenntartója alapján.” (Kt., 4. § (7))

Ha azonban az iskola problémásnak nyilvánítja a gyereket, illetve éppen képességeire vagy jobb fejleszthetőségére hivatkozik, akkor minden következmény nélkül különítheti el a szegényeket, a romákat, a fogyatékosokat, a beilleszkedési zavarral, tanulási nehézséggel, magatartási rendellenességgel stb. küzdőnek bélyegzett gyermekeket. Lássunk egy interjúrészletet, mely olyan szakemberrel készült, aki az ország egyik gyógypedagógiai szakértője és rehabilitációs szolgáltató központjában dolgozik.

“Létezik olyan, hogy egy iskolaigazgató, ha meg akar szabadulni egy problémás gyerektől, akkor presszionálja a szülőt?”

Persze. Így van, így is van. Pontosan. Erre született az a nagyon jó törvénymódosítás, hogy ha a szülő kéri, akkor a gyermekjóléti intézmény felé ezt jelezni kell tizenöt napon belül. És a gyermekjóléti [szolgálat] megnézi, hogy jól van-e ez így. Ha ő úgy látja, hogy ettől a gyerek teljesen el fog veszni, és se az iskolában, se otthon nem kapja meg, akkor nem egyezik bele, hogy a szülő kérje.

Ezeknek a gyerekeknek jó része cigány gyerek?

Nem feltétlenül. A mai társadalomban annyi család a cigánysághoz közelít, tehát lesüllyedt a munkanélküliségeivel, az életmódjával, hogy én azt mondanám, a szociálisan hátrányos helyzetű.”

Az iskolai elkülönítést, szegregációt, szelekciót több nagyon fontos kutatás választotta a korábbiakban témájául. Ezek a vizsgálatok igen részletesen és pontosan feltárták az iskolai szegregáció jelenségét és annak háttérrokait. A korábbi vizsgálatok tapasztalataival saját kutatásunk során is szembetaláltuk magunkat. Jelen kutatási beszámolóban ezeket nem kívánjuk újra megfogalmazni, hiszen ezt elődeink magas színvonalon megtették már (elsősorban [Havas és társai, 2002.](#) és [Ladányi-Csanádi, 1983.](#)).

Szeretnénk azonban felhívni a figyelmet a következőkre: mind a jogszabályok, mind pedig a pedagógiai munkát végzők narratívájában kiemelt helyet foglal el a 'képeség' kifejezés.

“A Magyar Köztársaság ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező általános iskolával, képességei alapján mindenki számára hozzáférhető közép- és felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők anyagi támogatásával valósítja meg.” [Alk., 70/F. § (2)]

“A gyermeknek, tanulónak joga, hogy

a) képességeinek, érdeklődésének, adottságainak megfelelő nevelésben és oktatásban részesüljön, képességeihez mértén tovább tanuljon, valamint tehetségének felismerése és fejlesztése érdekében alapfokú művészetoktatásban vegyen részt...” [Kt., 10. § (3)]

Az esetek túlnyomó többségében azonban nem képességekről, hanem egyrészt a család anyagi helyzetéről (szobák száma, bútorozottság, négyzetméterek, ruha, cipő, táplálkozás, kiránduláspénz, könyv, ceruza, olló), másrészt a családban uralkodó kulturális klímáról van szó, illetve arról, hogy ezek milyen mértékben teszik lehetővé vagy lehetetlenné a (közel) egyenlő eséllyel történő iskolahasználatot. Ez utóbbi esetben különösen fontos az a jövőkép, mely meghatározza, milyen elképzeléssel indul a gyermek az óvodába, a tanuló az iskolába. A szülők iskolázottsága, ismeretei, kommunikációs készségei

pedig kulcsfontosságú tényezői annak, hogy hogyan és mit tanítanak a gyermeknek otthon, hogy milyen mértékben és módokon tudnak együttműködni vagy együtt nem működni az iskolával.

A romák szegregációjáról a továbbiakban még külön is szót fogunk ejteni. Kutatásunk eredményeként a szegregációt tárgyalva csak annyit kívánunk elmondani, hogy a társadalom szülte problémák és konfliktusok az iskola szemszögéből az esetek legnagyobb részében etnikai köntösben jelennek meg, amennyiben roma tanulóról van szó, és nem a többségi társadalomhoz tartozó diákról.

«Nekem erről az a véleményem, hogy igenis külön kell tanítani őket, de nem *csak* a cigány gyerekeket, *csak* a származás alapján kiválasztani. De az biztos, hogy amikor ők abba a külön osztályba jártak, mi a tornafelszerelést megvettük iskolai pénzből, mert ha arra vártunk, hogy a szülő megvegye a tornafelszerelést, ugye, amire nem jár semmiféle támogatás, az iskolai élethez ugyanúgy hozzátartozik, mint a füzet meg a könyv. A tanító néni elment, minden gyereknek a saját méretére megvette a cipőt. A cipőt fölpróbálták, itt hagyták az iskolában és hetente nálunk a takarítónők kimosták. Mert csak így volt biztosítva az, hogy hétfőn tiszta ruhában legyenek. Illetve a tornacipő az ne tűnjön el. A felszerelésüket itt hagyták az iskolában, kötelező volt... Kötelező? Hát a szülőkkel úgy állapodtunk meg, hogy legyenek délután is napköziben, és együtt megcsinálták a házi feladatot. *Minden* rajzfelszerelés itt volt az iskolában és azzal dolgoztak. Külön gondot fordított rá a tanító néni, hogy kihegyezze a ceruzákat, ők nem hegyes ceruzával jönnek iskolába... Hanem... nincs is ceruzájuk. Az, hogy a felszerelése rendben legyen, az, hogy rendesen étkezzen, ennek a Rostás gyereknek, akiről az előbb beszéltem, az édesapja jött ide és mondta, hogy “nem lesz a gyerek napközis”. Mondom, miért? Azért, mondja, mert nem tudja kifizetni. Mondom, nem probléma, az iskola ad támogatást, egyen csak a gyerek itt. Jó meleg ételt. Utána azt mondta, “elég annak a kisgyereknek tizenkét óráig iskolába lenni”, mondom, *nem*, itt kell lennie, hogy délután a leckét megcsinálja. És addig egyezkedtünk, míg végül is hozzájárult, hogy idén legyen itt a napköziben. És azt mondja, hogy tud ő főzni otthon. Igen?- mondom. És akkor mi lesz ma az ebéd? Azt mondja, tejbegríz. Na, mondom, akkor én elmondom, hogy mi lesz az ebéd az iskolában. Itt húsleves lesz, sült csirke. Rizs. Savanyúság. Csokoládé... Mondom, válasszon, apuka, most a maga által főzött tejbegríz akarja vagy ezt az ételt a gyereknek? Tehát a szülőkkel is kellett foglalkozni és őket is meg kellett győzni, hogy jobb helye van itt a gyereknek.» (*Egy gyakorló iskola igazgatója*)

Fenti interjúalanyunk – nyilvánvaló jó szándéka ellenére – nem kezeli partnerként a szülőt, nem gondolja azt, hogy a normaszerűtől eltérő családi szocializáció egyenértékű lehetne, s talán nem érzékeli a szülő alávett helyzetéből következő védekezését: “Nem lesz a gyerek napközis” – jelenti ki az apa. A leglényegesebb viszont, hogy a körülményeket a gyermek és a család roma mivoltának tulajdonítja, nem pedig a család hátrányos helyzetének.

Milyen formában nyilvánulhat meg a problémásnak mondott gyerekek elkülönítése? Az elkülönítés tipologizálására a legkézenfekvőbb mód az elkülönítés helye szerint haladni. Eszerint létezik intézményen (sőt osztályon) belüli elkülönítés vagy szegregáció. Ennek két ismert módja a diákok magántanulóvá minősítése, s az úgynevezett “rideg integráció”, amikor eltérő képességű gyerekek ugyan együtt tanulnak, ám a gyengébbekkel nem (vagy csak csekély mértékben) foglalkozik a pedagógus.

Az intézmények közötti szegregáció során egyes iskolákat-óvodákat a jobb képességűnek mondott gyerekek, míg más oktatási-nevelési intézményeket eltérő képességű vagy hátrányos helyzetű társaik látogatnak. A jelenség hátterében általában (a településen belüli vagy a települések közötti) lakóhelyi

elkülönülés áll, tehát az oktatási szegregációt megelőzi a települési szegregáció. Gyakori megnyilvánulása az iskolai szegregációnak a tanulók eltérő képességűvé nyilvánítása.

A tanítás során való szegregálás, integrálás módszerének alkalmazására, illetve ennek feltárására kérdőíves vizsgálatunkban is kitértünk. Kérdéssorunkban arra kértük a pedagógusokat, értékeljék, hogy az egyes eljárásokat mennyire tartják hatékonynak eltérő képességű gyerekek tanításakor. Az alábbiakban felsorolt eljárások mindegyikét -2-től +2-ig kellett értékelniük a kérdezetteknek aszerint, hogy nagyon nem tartják azt jónak, vagy éppen nagyon jónak tartják:

1. Az osztályban a gyengébb képességű gyerekek alkalmazkodnak jobb képességű társaikhoz.
2. Külön osztályban tanulnak a gyengébb és a jobb képességű gyerekek.
3. A jobb képességű gyerekek alkalmazkodnak gyengébb társaikhoz.
4. Bizonyos tantárgyakat külön csoportokban tanulnak a gyengébb és a jobb képességűek.
5. A gyerekek csoportokban dolgoznak az órán. Egy-egy csoport vegyes képességű gyerekekből áll.

Értékelje a különböző képességű gyerekek tanítása során használható módszereket!

	-2	-1	0	+1	+2	Összesen
A gyengébb képességű gyerekek alkalmazkodnak	12,6	41,7	13,7	29,8	2,2	100,0
Külön osztályban tanulnak	17,6	48,6	6,8	22,6	4,4	100,0
A jobb képességű gyerekek alkalmazkodnak	30,9	49,4	8,6	10,6	0,5	100,0
Bizonyos tantárgyakat külön csoportokban tanulnak	0,7	9,2	4,4	57,6	28,1	100,0
A gyerekek csoportokban dolgoznak az órán	1,4	8,2	7,4	61,8	21,2	100,0

Noha a kérdezett tanárok 83,0%-a (ld. a táblázat utolsó sora) tartja többé-kevésbé jó módszernek azt, hogy a gyerekek csoportban dolgoznak az órán, mely csoportok vegyes képességű gyerekekből állnak, az általunk megfigyelt gyakorlat ezt nem bizonyítja, valódi csoportmunkával csak elvétve találkoztunk óralátogatásaink során.

Néhány iskola – főként kisebb községekben – sokat tesz azért, hogy a vele szorosan együttműködő óvodából ne kerüljenek a nevelési tanácsadó, illetve a szakértői bizottság elé a gyerekek, elkerülendő azt, hogy a fogyatékosnak (eltérő képességűnek) nyilvánított gyerekeket a szülők más iskolákba vigyék.

Sokszor a szakértői bizottság nem javasolja a gyereket a suliba. De azért az iskola befolyásolhatja a bizottságot:

“Ugyan már, ne legyünk olyan szigorúak, adjuk meg azt az engedélyt!, hiszen az iskolának fenn kell ma-rad-ni!!! Ezt persze ne írják le!” *(Gyerekehiánnyal küszködő általános iskola igazgatója)*

Az alábbiakban egy szakértői bizottság vezetőjével készült interjú olvasható.

Még nem indult el a beszélgetés, le sem ültünk interjúalanyunkkal, amikor azzal kezdte mondandóját, hogy “nem csak a cigányok jogaival kellene foglalkoznia az oktatás vezetőinek, hanem másokéival is.”

“Elég sok gyerek megfordul nálunk, nagyon nehéz megítélni a bizottságunk munkáját. Az intézmény nyilván azt szeretné, hogy ha ide küldi a gyereket, akkor mi át is helyezzük, és meg is szabaduljon az iskola tőle. Nálunk ez azért sokkal komolyabb vizsgálatot igényel: pszichológus, gyógypedagógus megnézi a gyereket, gyermekorvos szinte minden nap, egy délelőtti kivételével rendelkezésünkre áll, egészségügyi szempontból vizsgálja a gyereket. És mi *csak akkor* helyezzük át a gyereket, ha úgy gondoljuk, hogy ennek a gyereknek ez a legjobb lenne.”

Az utolsó mondat alapján egy ilyen intézmény esetében felmerül a kérdés, hogy miként definiálják azt, hogy “a legjobb a gyereknek”? Röviden: szakmai vagy emberi-érzelmi szempontok dominálnak a munka során?

«Na most van olyan, hogy szülői nyomásra, persze megteesszük, azért van olyan, hogy hát az általános iskolát mi még mindig megkíséreljük, de akkor mi megkeressük a partnerintézményt, vagy azt mondja a szülő, hogy minden gyereke odajárt, “és tessék már...” és hiába könyörgünk neki, hogy próbálja meg az a gyerek kislétszámú osztályban vagy egyéni megsegítéssel, “nem, nem!”. Hát ilyenkor aztán persze az ember méltányosságból nyilván próbál megfelelni a szülőknek.»

Ebben a kontextusban érthetetlen a ‘méltányosság’ kifejezés, mivel a felvételtől az iskola igazgatója dönt – legalábbis a törvény szerint –, a tanulási képességeket vizsgáló bizottság mindössze szakmai véleményt ad, segítő a döntést.

“Azt tudni kell, hogy nagyon sok hátrányos helyzetű gyerek érkezik ide. Ebből gond is van, hiszen a szülő nem hozza el a gyereket. Egyrészt azért, mert nem

veszi komolyan, hogy meg kell jelenni a szakértői vizsgálaton, nem tudatosult benne, hogy ezt kifizeti az állam, a TB, az orvos ad egy igazolást, ő ingyen utazik, mi adjuk visszafelé is a pénzt, de még így is a pénz a legnagyobb gond. A két helyi buszjegy is probléma és [nevet] azt mondják, hogy azért nem fogja elhozni, mert mi nem fizetjük ki neki. Hát mi nem tudunk fizetni senkinek, mi csak igazolást tudunk adni. Vagy hanyagság vagy ilyen dolgok miatt előfordul, hogy nem jelennek meg a gyerekek. Ilyenkor második értesítést kapnak, amennyiben másodszor sem hozza el a szülő, akkor jegyzőhöz fordulunk. Hiszen a szakértői vizsgálaton a megjelenés kötelező. A jegyző államigazgatási eljárást folytathat a szülő ellen, hiszen az oktatási törvény azt mondja, hogy a szülő köteles a gyermeke érdekében *mindent* megtenni, hogy annak a további életvitele ugye a megfelelő mederbe terelődjön.”

A fogalmak használata nem egységes a közoktatás világában, ahogyan azt az alábbiak látni fogjuk. A szakértői bizottság (vagy az önkormányzat) munkatársai nem mindig birtokosai annak a szemléletnek, mely szerint a közoktatás megrendelője a szülő.

“A Közoktatási Törvény szerint a szülő köteles a gyermekének a legmegfelelőbbet választani. Tehát itt alapjában véve a szülőnek kéne kezdeményeznie.

Nagyon ritkán kezdeményez a szülő. Azért jelzik inkább az intézmények, hiszen az óvodában derül ki, hogy a gyerek nem tud egy verset megtanulni, nem tud a közösségbe beilleszkedni. Az iskolában derül ki, hogy még félévkor sem tudja azt a három-négy betűt megtanulni; vagy esetleg az írással vagy a matematikával gondja van. A szülő nem biztos, hogy otthon észreveszi. Ő azt mondja a gyerekeknek, csináld meg, az megcsinálja, de nem tanul vele, nem kéri a gyereken számon ezeket a dolgokat.”

A későbbiekben még szólunk az iskola követelményeiről.

«Mi tanulási képességeket is vizsgálunk, ezt a szülő nyilván nem fogja a saját gyerekénél. Ha ő észleli, akkor tényleg ő lesz az első, aki jelzi az óvodának,

hogy “hát tessék már megnézni, hát a gyerekemnél úgy érzem, hogy valami gond van”. A kérelmek 90%-a intézményektől jön, csak 10%-a jön szülőktől.

Azt mondta, hogy Önök “áthelyezik” őket. De a felvételtől az igazgató dönt.

Most nem értem a kérdést.

Azt mondta, hogy Önök “áthelyezik”...

... ha ő... Ennek a szakértői bizottságnak a feladata az, hogy megállapítsa egy intelligenciavizsgálat után, hogy a gyermek milyen sávba, övezetbe tartozik. Na most, ha a mostani elfogadott normák szerint 70 alatti, akkor azt mondjuk, hogy vagy határeset-jellegű, vagy értelmi fogyatékos. Na most ennek a súlyossága nyilván attól függ, hogy mennyi az a bizonyos IQ-szám. És akkor tanácsoljuk azt, hogy esetleg kisegítő iskola, foglalkoztató iskola, vagy ha határeset-jellegű a gyerek...» *(A fenti interjúrészletek egy szakértői bizottság vezetőjével készült beszélgetésből valók.)*

Nem véletlenül nem érti a kérdést interjúalanyunk. Beszédében változatlanul hatóságnak észleli a szakértői bizottságot, s narratívájában még a régi elnevezés (áthelyező bizottság) szerepel. Az alábbiakban még egyetlen részletet közlünk a fenti interjúalanyunkkal annak példázására, hogy miként van jelen a szegregáció az egyes eltérő tantervű iskolák között is. Röviden: a középosztály speciális tanulási igényű gyermekei és a hátrányos helyzetű családok speciális tanulási igényű gyermekei nem egy esetben külön intézményben tanulnak.

“Milyen a B. és a P. iskolával a kapcsolat?”

Nagyon jó. Mind a kettővel.

Mi a különbség köztük?

Csak annyi... hát /felnevet/ nekik vannak ilyen gondjaik, hogy nincs körzetesítve a város. Sokszor a szülők kérik, hogy a B.-be menjen a gyerek, mert az városközeli, az itt van nem messze és a P. kint van és ott nagyon sok az etnikai

gyerek, tehát 70% már a cigány gyerekek aránya. És félnek ettől a szülők. Én mindig mondom a kolléganőknek, hogy nem szabad: igen is, menjen el, nézze meg a szülő mindkét iskolát. És ha ahhoz lakik közelebb, akkor tessék ide is utalni a gyereket. Mi azért vigyázunk erre. És ott tanítottam. És tudom, hogy milyen állapot volt, de most nagyon jól felszerelt, nemrég mondta az igazgatónő, menjek el, mert nézzem meg, hogy két épületet felújítottak és nagyon büszke. Nincs különbség a két iskola között. Tehát mind a kettőben, úgy gondolom, hogy nagyon jó szakemberek vannak. A NAT kidolgozásakor bázisiskola volt a B., a P. nem ennyire kirakatiskola, de a belső munkájuk ugyanolyan. Mindkettő olyan iskola, ahova érdemes beadni a gyereket.

Az általános iskoláknál van körzetesítés, csak ennél a két iskolánál nincsen. Más iskolában nincs gyógypedagógia. Úgy szól a... tehát olyan lehetőség van, hogy elvileg ugye a terítéket meg kell mutatni a szülőnek, hogy melyik eltérő tanterű iskolába mehet, az iskolaválasztás joga... Megint a törvényre hivatkozok. A szülő választhat iskolát. Na de hát ebben a városban sem úgy működik ez...

Az Önök által kiállított szakértői vélemény...

...konkrét iskolát kijelöl. A szülővel együtt. Tehát a szülő ezt tudja, hogy mit jelent ez. Tehát itt van a szülő, amikor ezt mi kijelöljük. A szülő azok közül az iskolák közül választhat, ahova a gyereke való. Nem választhat általános iskolát, ő eltérő tantervűt... Integráltan lehet oktatni.

/Ebben a mondatban az "általános iskola" a gyógypedagógiai iskola ellentétéként szerepel./

Ha egy iskola azt mondja, hogy ő föl vállalja, itt a városban is, akkor nekem nincs jogom... Na... Akkor nekem meg kell néznem, hogy tudja-e a személyi és tárgyi feltételeket biztosítani. Ha azt mondja, nekem van gyógypedagógusom, itt a tantervem, és én itt várom azt a gyereket.

A vidéki iskolákban kényszerhelyzet van. Ott egy iskola van. Na városban nem jellemző, hogy fogyatékos diákokat nem szeretnek integrálni, akit integrálnak, a mozgássérült ugye, meg az ép értelmű, vagy esetleg a hallássérült, de az már csak akkor, ha olyan hallókészüléke van... De értelmi fogyatékosokat nem szívesen integrálnak."

A szegregáció legfőbb oka az, hogy az agyonterhelt intézmények megkísérelnek “megszabadulni” a problémás, a speciális oktatási-nevelési igényű gyermektől. (A folyamat öngerjesztő, hiszen azon gyerekek oktatási-nevelési igénye is eltér egymásától, akik a rostán fennmaradnak, így újabb és újabb speciális igényű vagy eltérő képességű tanulók kerülnek az óvoda-iskola látóterébe.)

A szegregáció igazi melegágya azonban a tájékoztatatlanság, az információhiány. A tájékoztatatlanság éppúgy igaz a szülőkre, mint sok szakemberre. A megfelelő tájékoztatás hiánya pedig a jogok érvényesülését teszi lehetetlenné.

A szegregáció szocializációs következményét az alábbi példán illusztráljuk.

Egy nagyváros szomszédságában lévő falu általános iskolájában végeztünk résztvevő-megfigyeléseket és készítettünk interjút az iskola igazgatójával és az iskolához tartozó eltérő tantervű (tehát enyhe fokban értelmi fogyatékos tanulók számára fenntartott) tagozat vezetőjével.

Az általános iskola az előző tanév során került felújításra, s jelentős bővítésre. A frissen átadott épület 1,3 milliárd, tehát 1 300 000 000 forintba került, mely összeg jelentős hányadát a település különböző célpályázatokon nyerte. Az iskolában mintegy 100 pedagógus dolgozik, 6 első osztály indult a 2002–2003-as tanév során, 1 400 diák tanul normál tagozaton. Az iskola épülete valószínűleg egyedülálló az országban, egy felsőoktatási intézmény számára is kiválóan használható lehetne az épület, külön táncterem van a táncszakkör részére, a szabványos korláttal, egész falat beborító tükörrel. Az iskolai rádió- és televízió-stúdió mellett komoly számítástechnikai géppark áll nemcsak a diákok és a tanárok rendelkezésére, hanem a település saját újságjának szerkesztőire is.

A folyosók szélesek, világosak, számtalan sarokkal, beugróval tagoltak, ahol a gyerekek kicsit elbújva is beszélgethetnek egymással, vagy tanulhatnak. Szintén a folyosókon találhatóak a gyerekek ruhásszekrényei, minden diák rendelkezik külön, zárható szekrénnel, melyek mindegyike jól szellőzik. A tantermekben vadonatúj berendezés, új és kényelmes bútorok találhatóak. Az iskola saját konyhája mellett mosodával is rendelkezik.

Csak hosszas beszélgetés és többszöri konkrét rákérdezés után derül ki, hogy az intézmény szerves részeként működik a faluban *eltérő tantervű* (értsd: kiegészítő) tagozat, ahol 68 gyerek tanul. Az iskola igazgatója felhívja a figyelmünket, hogy ha valóban kíváncsiak vagyunk arra a tagozatra is, akkor inkább autóval menjünk oda, mert ők a falu egy másik pontján találhatók.

A kiegészítő tagozat – kivételesen hívjuk mi is így – a falu legszélén található, egy korábbi szolgálati lakásból lett átalakítva. A szűk és sötét folyosón, mely nyilvánvalóan a korábbi lakás előszobája lehetett, egymást préselik a szünet végén a gyerekek, nem egyszer nekirohannak a tanároknak is, akik ezt láthatóan már megszokták, észre sem veszik. A folyosó falain polcok vannak, melyeken a gyerekek utcai cipői és ruhái zsúfolódnak, a polcokat egy alkalmi függöny takarja.

A termek mindegyike sötét, voltaképpen nem is tantermek ezek, a világítás gyenge, a vakolat omlik, a helyiségek nem alkalmasak arra, hogy különböző taneszközöket tároljanak bennük, könyvespolcot alakítsanak ki, vagy bármilyen, a megszokott előadástól eltérő órát tarthassanak falaik között. A kiegészítő gyerekek 60%-a cigány.

A jogszabály külön is kiemeli: a tanuló joga, hogy “állapotának, személyes adottságának megfelelő megkülönböztetett ellátásban – különleges gondozásban, rehabilitációs célú ellátásban – részesüljön, s életkorától függetlenül a pedagógiai szakszolgálat intézményéhez forduljon segítségért.” (Kt., 10. § f))

Amellett, hogy egyébként éppen a sérült, a hátrányos helyzetű, az eltérő képességű (nevezzük most akárhogy) diáknak lenne különösen szüksége arra, hogy az új, tiszta, világos, gyermekre és emberre szabott épületben tanuljon, érthetetlen, hogy hogyan nyílik módja egy településnek arra, hogy 1 300 millió forintból csak a normál tagozatot befogadó épületet újítsa fel, korszerűsítse. Érthetetlen és jogsértő, hogy a normál tagozat 1 400 tanulója mellett nem fér el 68 enyhe fokban értelmi fogyatékos tanuló, jogsértő ez a gyakorlat különösen azért, mert nem törődik a tanuló azon jogával, hogy “részére az állami és helyi önkormányzati iskola egész pedagógiai programjában és tevékenységében a tanítás során a tájékoztatás nyújtása és az ismeretek közlése tárgyilagosan és többoldalú módon történjék.” (Kt., 10. § c))

Hogyan fogja a nem roma, nem fogyatékos tanuló látásmódját szélesíteni, toleranciáját és szolidaritásra való képességét erősíteni az, ha a tanítási nap folyamán csak egyetlen alkalommal találkozik roma vagy

fogyatékos társaival – a közös ebédlőben való *elkülönített* sorban álláskor? Milyen szocializációs hatásai vannak e gyakorlatnak?

Az ilyen jellegű jogsértések tapasztalataink szerint nem példanélküliek az ország közoktatásában, ám korántsem mondhatóak általánosnak. A legtöbb esetben az elkülönítés nem tudatos, inkább kényszer szülte megoldás. Ugyanolyan kényszer, mint a hátrányos helyzetű családok kényszerei.

Az előzőekhez kapcsolódó megfigyelésünk, hogy az általános iskolai oktatás során sok esetben sérül a tanuló azon joga, hogy a rendelkezésre álló eszközöket, létesítményeket igénybe vegye.

“A tanuló joga különösen, hogy /.../ c) igénybe vegye az iskolában és kollégiumban rendelkezésre álló eszközöket, az iskola és kollégium létesítményeit (könyvtár, laboratórium, számítástechnikai központ, sport- és szabadidő-létesítmények stb.)” [Kt., 11. § (1)]

Ez a gyakorlat azonban a legtöbb esetben nem a szándékos elkülönítés okán érhető tetten, sokkal inkább az eszközök szűkösségének kényszerű eredménye.

«A kislétszámú osztály azoknak szól, akik még nem iskolaérettek, és ki kell alakítani náluk azokat a készségeket. Nem tanítani kell őket, csak a fogalmakat megtanítani: “tavasz”, “nyár”, “jobbra”, “balra”. Mert ezeket sem tudják. Azokkal a gyerekekkel, akik nem értelmi képesség [eltérő volta] miatt vannak itt, a kis kolléganő, aki gyógypedagógiai asszisztens is végzett, ő van velük. Felső tagozaton nincs semmilyen bontás, csak magyarból, matematikából és idegen nyelvből. Ez azt jelenti, hogy ezeket a tantárgyakat külön tanulják a jobb, és külön csoportban a gyengébb képességűek.» (*Kisváros iskolájának igazgatója*)

Világos: *csak* a matematikát, a magyart és az idegen nyelvet tanulják külön csoportban a gyerekek. Azt hozzá kell tennünk: nem kizárt, hogy ha az eszközök, javak szűkösen állnak rendelkezésre, akkor az iskola megkísérel szelektálni a tanulók között aszerint, hogy kijelöl olyan csoportokat, melyek *érdemesek* az adott eszköz használatára, szolgáltatás igénybevételére. Ilyen módon tapasztaltunk olyat, hogy az *idegen nyelvet*, valamint a *számítástechnikát* csak a tanulók egy része tanulta az adott intézményben, mialatt a “gyengébb képességűek”, vagy a “felzárkóztató képzésben részt vevők” magyar nyelvi vagy matematika korrepetáláson ültek. Csak maliciózan jegyezzük meg, hogy az ilyen

intézményekben a “gyengébb képességű” gyerekek és a roma gyerekek csoportja között komoly átfedés tapasztalható.

Több, általunk meglátogatott iskolában előfordult, hogy a *nyelvoktatásból* kimaradtak hátrányos helyzetű gyerekek. Az alábbi interjúrészlet egy olyan általános iskolában készült, amely német nemzetiségi oktatást is vállalt, melyből azonban kimaradtak a hátrányos helyzetű tanulók. Az iskolában részt vettünk nemzetiségi németnyelv- órákon is.

“Voltam német órán. Sokat dolgozik a tanárnő.

Főleg az ötödikesekkel. Ők azok. Ők azok, akiket tegnap mondtam. /Lehalkul a hangja./ Ők azok, akik eddig nem, de most igen. /Szelektált németoktatás az iskolában; ezek a gyerekek ötödikig nem tanultak németet, most csatlakoztak a csoporthoz.../

Nekik nyolcadikra hova kell eljutni?

Hát ahova tudnak, amennyi a képességük.

De mit ír elő a tanterve?

A követelmény ott van. Hogy aztán ők annak csak a... Van egy olyan, hogy egy minimumkövetelmény. A minimumot csak bele kell verni. Megsúghatok valamit? Németből nem lehet buktatni. Most akkor ne beszéljünk minimum követelményekről. Ezek tizennyolc éves korukig kell, hogy ide járjanak. Hát gondold már el, hogy... Na, azért ez egy kicsit kemény dolog...

Akár tanult elsőtől németet, akár nem, a minimumkövetelményt nyolcadikra el kell érni.

Képtelenek vagyunk, mert nem lehet buktatni németből. Van minimum követelmény, mert persze, megköveteltem a kollégáktól, hogy mikor írtuk a pedagógiai programunkat, meg utána újra átírtuk, akkor erre különös gondot fordítottam, hogy a minimum követelményeit is tessenek, és tényleg csak a

minimumot. Ne írjatok többet! Mert saját magunkkal cseszünk ki! És az a kettes ilyen kicsi kettes. És persze, ott a többi, a tehetséggondozásra is gondoltunk.”
(Iskolaigazgató)

A közoktatás során számos olyan döntés, intézkedés történik, amely tanulók egy-egy csoportját nem, kora, származása, családi helyzete miatt hátrányosan megkülönbözteti. Az ilyen jellegű jogsértések mögött a nem megfelelő pedagógiai módszerek jelenléte is felfedezhető.

A társadalmi munkamegosztás eredményeként kialakult másodlagos szocializáció rendszerében az iskoláé – e tekintetben a legszisztematikusabban szervezett intézményrendszeré – a legfontosabb szerep. Elviekben az iskolarendszer egyes fokozatainak lépcsőit végigjáró diákból a folyamat végére a munkamegosztásban aktívan részt venni képes felnőtt válik. Az iskola tehát oktat, a munka világában nélkülözhetetlen ismereteket ad át, és mindezzel párhuzamosan szelektál. A piacgazdaság és egyben a munkanélküliség megjelenésével, s a velük párhuzamos demokratikus rendszerváltással megjelent az oktatási rendszerrel szemben az a társadalmi igény, hogy az iskola tegye képessé az egyént arra, hogy minél könnyebben találjon magának megélhetést, továbbá az iskolából kikerülő fiatal ne a segélyezett, a redistribúció által eltartott munkanélküli, hanem aktív (adófizető) munkavállaló legyen. Mindehhez ideológiai fedélként szolgál a “mindenkit a neki legmegfelelőbb helyre, ahol a legjobban ki tudja bontakoztatni képességeit” elve.

Mindemellett azonban az iskola szelektál is. Az iskolai szelekció politikai rendszertől viszonylag független mechanizmusát sokan leírták már. A hivatalos oktatáspolitikai évtizedek óta deklarált célja az egységes műveltség nyújtása, valamint az esélykülönbségek kiegyenlítése. A kitűzött célokkal ellentétben azonban az iskola társadalmi szelekciót is végez. Ezt támasztja alá az empirikus szociológia művelőinek egybeeső tapasztalata is, ahogyan például **Ladányiék** azt írják (1983: 5) a középfokú iskolatípus differenciáltságáról, hogy “nem pusztán érdeklődés, képességek szerinti szelekciót eredményez, hanem társadalmi értelmű szelekciót is magával hoz”. Szelektál az iskola az osztályzatokkal, mely számok sok mindent mérnek egyszerre: a tanuló teljesítményét saját korábbi, az osztály többi tagjának teljesítményéhez képest, illetve ahhoz a tehetséghez képest, melyet a tanár(ok) neki tulajdonítanak. Az osztályzat és az iskola méri, rangsorolja azt a “kulturális teljesítményt” is, melyet a diák otthon alapoz meg ugyanúgy, ahogyan a nyelvhasználatot vagy a “modort” (**Bourdieu, 1978**).

“Bár teljesen csak azt a kultúrához való viszonyt ismeri el az iskola, amelyet csak az iskolán kívül lehet elsajátítani (...). Bár azokat becsüli a legtöbbre, akik – ami a lényegét, vagyis a jó modort és a stílust illeti – neki köszönhetik a

legkevesebbet, nem tagadhatja meg teljesen azokat sem, akik mindent nekik köszönhetnek.” **(Bourdieu, 1978: 101.)**

Pálfi Andrea

A gyermekek alternatív napközbeni ellátása alá sorolt programok főbb jellemzői

Az adatgyűjtés módszere

Jelen tanulmány alapjául szolgáló kutatásunk során a vidéki kis és nagy településeken működő, alternatív napközbeni ellátások közé tartozó vagy oda sorolható, gyermekek és fiatalok számára nyújtott szabadidős programokról szerettünk volna többet megtudni. Az adatgyűjtés nyitott kérdéseket tartalmazó postai kérdőív formájában valósult meg.

A programok szabályos lekérdezéséhez szükséges, a pontosan definiált és régebb óta működő szociális intézmények esetében hozzáférhető teljes körű címlista nem állt rendelkezésünkre az alternatív napközbeni ellátásokat nyújtó intézményekre vonatkozóan, így más módon kellett megoldanunk ezek felkeresését. Azt gondoltuk, hogy ha a fővárosból közvetlenül nem is érhetjük el a szervező intézményeket, több lépésben, közvetítő kapcsolatokon keresztül ez könnyen megvalósulhat. Az egyik lehetőség az lett volna, ha az összes létező települési önkormányzatot felkeressük, hogy juttassák el megfelelő intézményeikbe a leveleket. Mivel azonban ez igen költséges megoldás, a megyei módszertani gyermekjóléti szolgálatokat kértük fel arra, hogy továbbítsák a leveleket minden a megyében lévő településnek.

A gyűjtött adatok általános jellemzői

A megyei módszertani intézmények jelentős része feltehetően – szintén költségcsökkentő megfontolásból – csak a nagyobb településeknek továbbította a leveleket. Ezt támasztja alá az, hogy a programokról részben közvetlenül, az adott település válaszlevelében kaptunk információt, részben közvetetten, azaz a nagyobb települések számoltak be a vonzáskörzetükben vagy környezetükben lévő kisebb települések programjairól is. Ez utóbbi megoldás azért is tűnhetett ésszerűnek a megyei módszertani gyermekjóléti szolgálatok

számára, mert sok helyen társulások formában nyújtanak egy adott programot. Hátránya nyilvánvalóan az, hogy a másodkézből származó információ kevésbé megbízható.

Összesen 496 településre vonatkozólag jött válasz, ezek közül 357 településen működik, míg 140 településen nem működik alternatív napközbeni ellátásba sorolható program. Vagyis az adatfelvétel alapján csak azt tudhatjuk biztosan, hogy a hazai települések valamivel több mint 10 százalékában van, és legalább 5 százalékában nincs ilyen program, a többi településről, ami majdnem 85 százalékot tesz ki, nem rendelkezünk biztos információval.

Az alacsonynak mondható visszaérkezési arány egyrészt természetesnek tekinthető, hiszen a levélben történő megkérdezésnél a visszaérkezési arány 10 százalék körüli, vagy ez alatti. Másrészt kevésnek tűnik, ha azt is figyelembe vesszük, hogy az NCSSZI mint minisztériumi háttérintézmény küldte ki a leveleket a megyei módszertani gyermekjóléti szolgálatok részére, azzal a kéréssel, hogy továbbítsák azokat a településekre. Ugyanakkor a megkeresés nem közvetlenül történt, hanem megyei központokon keresztül, amelyek közül több központ feltehetően szintén nem keresett meg minden egyes települést, hanem pl. kistérségi központokon keresztül továbbította a levelet. Végül valószínűsíthető, hogy kevés település vette a fáradságot arra, hogy azt jelezze vissza: náluk nincs ilyen program; tehát feltehetőleg a nem válaszoló települések tekintélyes részében valóban nem működik program. Mindenesetre túl sok bizonytalan tényező merülhet fel, éppen ezért nincs igazi eszközünk arra, hogy a programok országos arányát becsülni tudjuk.

Annyi bizonyos, hogy a különböző megyék települései nem egyforma arányban válaszoltak. A torzulások arra hívhatják fel a figyelmet, hogy a megyei módszertani gyermekjóléti szolgálatok nem egyformán kezelték a feladatot, és eltérő felkészültséggel rendelkeznek egy ilyen kutatás lebonyolításához.

Az adatok oly módon kerültek rögzítésre, hogy az egyes programok külön rekordban kaptak helyet, így egy település több rekordból is állhat. Összesen így 1192 esettel számolhatunk, amelyből levonva a 140 olyan települést, ahol nincs program, 1051 esetet kapunk.

Területi jellemzők

Első körben régiók szerint vizsgáltuk meg a bejövő adatokat, még azokkal a településekkel együtt, ahol nincs is program. A területi eltérések igen nagyok voltak. Legkevesebben az észak-magyarországi és a nyugat-dunántúli régióból válaszoltak. Szintén viszonylag kevés válasz jött Közép-Magyarországról, ennek azonban az is az oka, hogy Budapestet végül nem vettük be a megkeresett települések közé, mivel egyrészt elsősorban a vidéki alternatív napközbeni ellátásokról szerettünk volna többet megtudni, másrészt a jelentékeny számú fővárosi program szisztematikus összegyűjtésére nem szívesen vállalkoztak volna a budapesti módszertani gyermekjóléti szolgálatok.

1. tábla

Programokról szóló visszajelzések régiók szerint		
	Eset	%
Közép-Magyarország	95	8,0
Közép-Dunántúl	203	17,0
Nyugat-Dunántúl	70	5,9
Dél-Dunántúl	248	20,8
Észak-Magyarország	47	3,9
Észak-Alföld	315	26,4
Dél-Alföld	214	18,0
<i>Összesen</i>	<i>1192</i>	<i>100,0</i>

A megyék szerinti megoszlásból látható, hogy Nógrád és Vas megyékből egyáltalán nem szerepelnek programokról szóló adatok, ami azért lehet, mert ezekben a megyékben az adatgyűjtés idején még nem volt módszertani gyermekjóléti szolgálat, amelyet fel lehetett volna kérni a programok kigyűjtésére. Ugyanakkor ebből nem vonhatjuk le azt a következtetést, hogy ebben a két megyében sokkal gyengébb lenne az alternatív napközbeni ellátás helyzete.

A válaszadó települések megyék szerinti eloszlása azt mutatja, hogy Baranya, Borsod-Abaúj-Zemplén és Veszprém megyékből jött a legkevesebb értékelhető válasz. A kérdéses programokban legerősebb megyék Szabolcs-Szatmár-Bereg, Békés,

Komárom-Esztergom és Somogy voltak, így ezek lesznek azok a megyék, amelyekről külön-külön is szót ejtünk.

2. tábla

Programokról szóló visszajelzések megyék szerint		
	Eset	%
Baranya	11	0,9
Bács-Kiskun	28	2,3
Békés	153	12,8
Borsod-Abaúj-Zemplén	12	1,0
Csongrád	33	2,8
Fejér	35	2,9
Győr-Moson-Sopron	41	3,4
Hajdú-Bihar	92	7,7
Heves	35	2,9
Komárom-Esztergom	150	12,6
Pest	95	8,0
Somogy	152	12,8
Szabolcs-Szatmár-Bere g	162	13,6
Jász-Nagykun-Szolnok	61	5,1
Tolna	85	7,1
Veszprém	18	1,5
Zala	29	2,4
<i>Összesen</i>	<i>1192</i>	<i>100,0</i>

Településtípus szerint vizsgálva a beérkezett adatokat, elmondható, hogy a visszajelzések 2/3-a községekből, hét százaléka a megyeszékhelyről és egynegyede egyéb városból érkezett.

3. tábla

Programokról szóló visszajelzések településtípus szerint

	Eset	%
Megyeszékhely	86	7,2
Város	314	26,3
Község	792	66,4
<i>Összesen</i>	<i>1192</i>	<i>100,0</i>

Hol nincs biztosan ilyen program?

Túlnyomórészt Dél-Dunántúlról és Észak-Alföldről jöttek be azok a levelek, amelyek arról számolnak be, hogy nincs egy adott településen program, ugyanakkor ez az a két régió, ahonnan egyébként is a legtöbb levél érkezett, vagyis azoknak a leveleknek az aránya is magas, amelyek a különféle programokról számolnak be. Érdekes lehet viszont, hogy Nyugat-Dunántúlon, ahonnan egyébként is kevés válaszelevél érkezett, viszonylag magas volt a programok hiányáról tájékoztató levél (az összesen 70 esetből 14 eset az jelzi, hogy nincs program).

A megyei eloszlást figyelmesen tanulmányozva kiderül, hogy két olyan megye is van, Somogy és Szabolcs-Szatmár-Bereg, ahol igen magas a különféle programokról beszámoló levelek száma, ám magas a program nélküli települések száma is. Ez arra utalhat, hogy hamis az a feltételezésünk, miszerint csak onnan jött válasz, ahol van program. Az említett két megyében, ahol komolyan vették a válaszadást, egyformán beszámoltak a negatív és a pozitív eredményekről is. Vagyis inkább valószínű, hogy az alig ötszáz levél a több mint háromezer hazai településről nem azt jelenti, hogy ilyen kevés helyen lenne gyermekek alternatív napközbeni ellátása körébe sorolható program, hanem a módszertani gyermekjóléti szolgálatok voltak figyelmetlenek, vagy értették félre a feladatot, és ezért nem jött kellő számú válasz. Ugyanakkor figyelemre méltó, hogy Komárom-Esztergomból és Békésből - a másik két megyéből, ahol a legmagasabb volt a visszajelzett programok száma – vagy egyáltalán nem érkezett levél programot nem szervező településről (Komárom-Esztergom), vagy ezek részaránya ahhoz képest kicsiny, hogy a megye egyébként milyen sok programról tud beszámolni (Békésben 9 település jelezte, hogy nincs program).

A településtípus szerinti megoszlás a várakozásoknak megfelelően azt mutatja, hogy a legkisebb települések, a községek gondja az, hogy nem tudnak felmutatni egyetlen sem a kérdéses programokból. Bár elvételre előfordulhat ez a városok esetében is, de igen ritkán, legalábbis két ilyen esetről számoltak be.

A programok általános jellemzése

A „Mióta működik a program?” kérdésre az említett programok alig több mint egyharmadánál tudtak pontos évszámot megadni, összesen 378 esetben. Ebből adódik, hogy az egyébként is torzult mintában további torzulásokra lehet számítani a program keletkezési idejére vonatkozó válaszok mentén. Pl. valószínűnek tűnik, hogy a régebben létrejött programok pontos keletkezési idejét kevésbé tudják a válaszadók, így az erre vonatkozó kérdést többször hagyták válasz nélkül. Mivel azonban a torzulás mértékét becsülni nem tudjuk, a továbbiakban eltekintünk tőle, és csupán megjegyezzük, hogy az általánosításokkal különösen óvatosan kell bánni ennél a kérdésnél.

A rendelkezésre álló adatok szerint a programok száma a nyolcvanas-kilencvenes évek fordulójától kezdett felszaporodni, aminek bizonyosan köze van a civil szektor rendszerváltás utáni újraéledéséhez. Szintén volt egy nagyobb ugrás a programok számának gyarapodásában 1998-ban, ami valószínűleg a gyermekvédelmi törvény hatásának köszönhető, annál is inkább, mivel a programok jelentős részét a gyermekjóléti szolgálatok nyújtják. Innentől kezdve tulajdonképpen dinamikusan fejlődik ez a szolgáltatás. Az alternatív napközbeni ellátás a 2002-es módosítással került be a jogszabályba, és talán ennek köszönhető még egy nagyobb ugrás 2002-ben, illetve 2003-ban, azonban ez csak nagyobb időtávlatból lenne jól látható. Az alakulás évét kategóriákba soroltuk, amelyeknek határait az említett fordulópontok képezték (4. tábla).

4. tábla

Programok az alakulás éve szerint		
	Eset	%
1972-1988	13	3,4

1989-1996	40	10,6
1997-2001	189	50,0
2002-2003	136	36,0
<i>Együtt</i>	<i>378</i>	<i>100,0</i>
Válaszhiány	673	-
<i>Összesen</i>	<i>1051</i>	-

A programok típusa

A programok típus szerinti kódolása során a játszóházakat két csoportra osztottuk, gyakoriságuk szerint. Rendszeres játszóházhoz azokat a programokat soroltuk, amelyekre legalább havonta, vagy ennél gyakrabban kerül sor. Időszakos játszóházak ennél lényegesen ritkábban, jellemzően ünnepek környékén, esetleg nyáron kerülnek megrendezésre, tehát a gyerekek nem látogathatják rendszeresen, egész évben a programot.

Családi, ill. ünnepi – jellemzően egynapos – programot sok település jelzett. Jó néhányan ezt jelölték gyerekek számára szervezett egyedüli szabadidős programként. Legjellemzőbbek a falunap, a gyermeknap és a sportnap, de találhatunk ritkább, egyedi programokat is: Márton napi lampionos felvonulás vagy Szent Iván napi szalonnasütés. Ezeket a programokat a helyi önkormányzat szervezi, és az egész települést megmozgatják. Bár a szokásos értelemben véve nem sorolhatók az alternatív napközbeni ellátások közé, annyiban mégis ide tartoznak, hogy a gyermekek és egyben szüleik részére nyújtanak lehetőséget a szabadidő eltöltésére, s egyben közösségépítő hatásuk van.

Viszonylag sok település jelezte programként a rendszeres kirándulást és színházlátogatást, ezért ezeket külön kategóriába soroltuk. E programokat leginkább általános iskolák és gyermekjóléti szolgálatok szervezik, jellemzően tanítási szünetben.

Külön kategóriába került a sportklub. Valószínűleg ez az egyik legelterjedtebb és legrégebbi múltra visszatekintő programtípus hazánkban. A program szervezője legtöbbször közoktatási intézmény (55,5%), de sok foglalkozást valóságos (önálló) sportklubok tartanak (24, 4%). A megcélzott korosztály leginkább a 6-14 éves gyermekek (50,6%), ám a sportprogramok kisebb részében egészen 18 éves korig részt vehetnek a fiatalok .

A települések a sportklubnál többször csak a szakköröket jelölték meg. Két alcsoportra osztottuk e programokat: művészeti foglalkozásra és egyéb szakkörökre. Az előbbibe soroltuk a kézműves vagy rajzfoglalkozásokat, a néptánc, mazzorett vagy jazz-balet csoportokat, és a színjátszó foglalkozásokat. Egyéb szakkörbe került pl. a sakk szakkör, a hagyományőrző csoport, a környezetvédelmi foglalkozás. Jellemző mindkét programtípusra, hogy szervezőként leginkább a közoktatási intézményeket találjuk meg (közel 50%), de sok programot szerveznek a művelődési házak is (26%).

A gyermekek táboroztatása viszonylag sok településen megoldott, leginkább a nyári időszakra korlátozva.

A különböző korcsoportok közül a kamaszok és fiatalok szabadidő-eltöltését leginkább a következő négy program segítheti: személyiségfejlesztő vagy kortárssegítő csoport, ifjúsági-kamasz klub, utcagyerek-program, teleház. Előzetes elképzeléseimben nem szerepelt a teleház, mint külön program-kategória, de jelentős számú település jelezte, hogy a fiatalok szabadidejüket leginkább itt töltik, többé-kevésbé szervezett formában. Az ifjúsági-kamasz klubok, ill. a tematikus csoportfoglalkozások szervezői legtöbbször a gyermekjóléti szolgálatok, de viszonylag sok foglalkozást tartanak a civil szervezetek is, több mint 10%-ot. Utagyerek-program létezéséről sajnos mindössze két településen számoltak be (Tatabánya, Oroszlány).

5. tábla

Programok típusa		
	Eset	%
Rendszeres játszóház	132	12,6
Időszakos játszóház	112	10,7

Családi alkalmi programok	80	7,6
Rendszeres kirándulás, színház	32	3,0
Sport klubok	164	15,6
Művészeti szakkör	204	19,4
Egyéb szakkör	57	5,4
Táboroztatás	101	9,6
Személyiségfejlesztő csoport	39	3,7
Ifjúsági-kamasz csoport	108	10,3
Utcagyerek-program	2	0,2
Teleház	20	1,9
<i>Összesen</i>	<i>1051</i>	<i>100,0</i>

A különböző programok fenntartó (illetve működtető) intézmény szerinti vizsgálata azt mutatja, hogy a beérkezett adatok szerint az iskola, a gyermekjóléti szolgálat és a művelődési ház a három leggyakoribb szervező intézmény. E három közintézmény adja a programok közel háromnegyedét. Feltűnő a civil szervezetek viszonylagosan alacsony aránya: a civil szervezetek, az egyházak, és a Kht.-k, közalapítványok együttes aránya sem éri el a 10 százalékot.

6. tábla

Programok a fenntartó (működtető) intézmény típusa szerint		
	Eset	%
Civil szervezet	65	6,2
Kht, közalapítvány	18	1,7
Egyház, egyházi fenntartású szervezet	21	2,0
Önkormányzat	59	5,6
Gyermekjóléti szolgálat	260	24,8

Közüoktatási intézmény	295	28,1
Művelődési ház	200	19,1
Sportklub	47	4,5
Bölcsőde	4	0,4
Könyvtár	22	2,1
Védőnői szolgálat	7	0,7
Magánszemély	8	0,8
Egyéb	19	1,8
Nincs adat	24	2,3
<i>Együtt</i>	<i>1049</i>	<i>100,0</i>
Válaszhiány	2	-
<i>Összesen</i>	<i>1051</i>	-

Általános összefüggések

A különböző programok általános összefüggéseinek vizsgálata során a következő eloszlásbeli mintázatokat tapasztaltuk:

A civil szervezetek, valamint a közhasznú társaságok és közalapítványok legfőképpen a megyeszékhelyeken programadók. Szintén inkább a megyeszékhelyekre jellemzők a művelődési házak és a könyvtárak erősebb szerepe az alternatív napközbeni ellátás keretébe tartozó programok nyújtásában. Továbbá mind a megyeszékhelyek, mind a városok esetében jelentős szerepet játszanak a gyermekjóléti szolgálatok. Ezzel szemben a kisebb helyeken, főleg községekben leginkább az iskola, az önkormányzat, valamint a sportklubok játszanak programszervező szerepet.

7. tábla

A fenntartó (működtető) intézmény településtípus szerint				
Fenntartó intézmény	Településtípus			Együtt
	Megye-sz ékhely	Város	Község	

Közoktatási intézmény	Eset	1	68	226	295
	%	1,2	21,9	34,7	28,1
Művelődési ház	Eset	23	57	120	200
	%	26,7	18,3	18,4	19,1
Gyermekjóléti szolgálat	Eset	28	104	128	260
	%	32,6	33,4	19,6	24,8
Egyház, egyházi fenntartású szervezet	Eset	3	8	10	21
	%	3,5	2,6	1,5	2,0
Civil szervezet	Eset	15	19	31	65
	%	17,4	6,1	4,8	6,2
Önkormányzat	Eset	1	4	54	59
	%	1,2	1,3	8,3	5,6
Bölcsőde	Eset	0	3	1	4
	%	0,0	1,0	0,2	0,4
Egyéb	Eset	1	8	10	19
	%	1,2	2,6	1,5	1,8
Kht, közalapítvány	Eset	9	6	3	18
	%	10,5	1,9	0,5	1,7
Sportklub	Eset	0	12	35	47
	%	0,0	3,9	5,4	4,5
Könyvtár	Eset	4	9	9	22
	%	4,7	2,9	1,4	2,1
Védőnő	Eset	1	3	3	7
	%	1,2	1,0	0,5	0,7
Magánszemély	Eset	0	0	8	8
	%	0,0	0,0	1,2	0,8
Válaszhiány	Eset	0	10	14	24
	%	0,0	3,2	2,1	2,3
Együtt	Eset	86	311	652	1049
	%	100,0	100,0	100,0	100,0

A személyiségfejlesztő csoport és a rendszeres játszóház a megyeszékhelyeken a leggyakoribb, kisebb helyeken a sportklubok és az időszakos játszóházak, valamint a teleházak meghatározó jelentőségűek, de gyakran vannak jelen ifjúsági csoportok is. Érdekes lehet, hogy mind a rendszeres kirándulás, mind a táboroztatások megszervezésében a középső településkategória, a kisebb városok látszanak dominálni.

8. tábla

Programok településtípus szerint					
Programok		Településtípus			Együtt
		Megye-sz ékhely	Város	Község	
Rendszeres játszóház	Eset	21	46	65	132
	%	24,4	14,8	9,9	12,6
Időszakos játszóház	Eset	5	30	77	112
	%	5,8	9,6	11,8	10,7
Ünnepi program	Eset	12	21	47	80
	%	14,0	6,8	7,2	7,6
Rendszeres kirándulás	Eset	1	16	15	32
	%	1,2	5,1	2,3	3,0
Sport klubok	Eset	1	36	127	164
	%	1,2	11,6	19,4	15,6
Művészeti szakkör	Eset	13	59	132	204
	%	15,1	19,0	20,2	19,4
Egyéb szakkör	Eset	4	16	37	57
	%	4,7	5,1	5,7	5,4
Táboroztatás	Eset	8	41	52	101
	%	9,3	13,2	8,0	9,6
Személyiség-fejl esztő csoport	Eset	10	18	11	39
	%	11,6	5,8	1,7	3,7

Ifjúsági csoport	Eset	10	25	73	108
	%	11,6	8,0	11,2	10,3
Utcagyerek-program	Eset	1	1	0	2
	%	1,2	0,3	0,0	0,2
Teleház	Eset	0	2	18	20
	%	0,0	0,6	2,8	1,9
Együtt	Eset	86	311	654	1051
	%	100,0	100,0	100,0	100,0

Bár a kevés számú adatból talán nem helyes az általánosítás, úgy tűnik, a rendszerváltás előtti időkre visszatekintő csekély számú programok főleg a kisebb településeken kerültek megszervezésre, vagyis elsősorban a községekben, másodsorban a kisvárosokban találunk ilyeneket. A rendszerváltást követően a civil szektor megjelenésével ugyan az egész országban javult az alternatív napközbeni ellátás helyzete, leginkább mégis a nagyobb városokban. A kilencvenes évek második felében szintén a megyeszékhelyek, illetve a kisvárosok, az ezredforduló után viszont megint csak a községek erősödtek nagyobb mértékben a kérdéses programok tekintetében.

Rendszeres játszótérházak

Az alternatív napközbeni ellátást nyújtó programok közül a gyermekvédelem figyelmének középpontjában valószínűleg a rendszeres játszóházak állnak. Egyúttal ez az egyik legvitatottabb státuszú program, mert bár ez lehet az egyik legfontosabb színtere a primer prevenciós gyermekvédelemnek, az ide tartozó programok sokfélék, és működésük kevésbé szabályozott.

A bejövő válaszok alapján összesen 132 ilyen programot regisztráltunk. A rendszeres játszóházak régiók szerinti eloszlása nagymértékben megfelel az összes program egyesített eloszlásának, vagyis a legtöbb programról (az esetek 25%-a!) az észak-alföldi régióból számoltak be, a második legtöbbről a Közép-Dunántúlról, és így tovább. A rendelkezésre álló adatok ugyan nem reprezentatívak, annyit mégis érdemes megjegyezni, hogy a rendszeres játszóház-program felülreprezentáltak tűnik a közép-dunántúli és észak-magyarországi régióban, ugyanakkor alulreprezentáltak a Dél-Dunántúlon.

9. tábla

A rendszeres játszóházak régiók szerint				
Régiók	Rendszeres játszóházak		Összes program	
	Eset	%	Eset	%
Közép-Magyarország	13	9,8	90	8,6
Közép-Dunántúl	30	22,7	203	19,3
Nyugat-Dunántúl	5	3,8	56	5,3
Dél-Dunántúl	17	12,9	189	18,0
Észak-Magyarország	9	6,8	43	4,1
Észak-Alföld	33	25,0	268	25,5
Dél-Alföld	25	18,9	202	19,2
<i>Összesen</i>	<i>132</i>	<i>100,0</i>	<i>1051</i>	<i>100,0</i>

A megye szerint megoszlást vizsgálva feltűnő, hogy Baranyában nem jelezték, hogy volna rendszeres játszóház, igaz, eleve kevés programról számoltak be e dél-dunántúli megyéből, ami persze nem zárja ki sokkal több program létezését. A táblázatból kitűnik, hogy például

Heves megyében az össze programhoz képesti arányán felül említettek rendszeres játszóházat, de ilyen felbontásban már nagyon óvatosan kell bánni bármiféle általánosítással, hiszen az esetszám eleve viszonylag alacsony, másrészt a visszaküldés, azaz a programokról szóló regisztrációk, mint már említettük, nem feltétlenül tükrözi a valódi arányokat.

10. tábla

A rendszeres játszóházak megye szerint				
Megyék	Rendszeres játszóházak		Összes program	
	Eset	%	Eset	%
Baranya	0	0,0	6	0,6
Bács-Kiskun	1	0,8	26	2,5
Békés	19	14,4	144	13,7
Borsod-Abaúj-Zemplén	1	0,8	11	1,0
Csongrád	5	3,8	32	3,0
Fejér	4	3,0	35	3,3
Győr-Moson-Sopron	3	2,3	40	3,8
Hajdú-Bihar	11	8,3	85	8,1
Heves	8	6,1	32	3,0
Komárom-Esztergom	20	15,2	150	14,3
Pest	13	9,8	90	8,6
Somogy	11	8,3	115	10,9
Szabolcs-Szatmár-Bere	15	11,4	126	12,0
g				
Jász-Nagykun-Szolnok	7	5,3	57	5,4
Tolna	6	4,5	68	6,5
Veszprém	6	4,5	18	1,7
Zala	2	1,5	16	1,5
<i>Összesen</i>	132	100,0	1051	100,0

Főleg a nagyobb településeken, vagyis a megyeszékhelyeken, de az egyéb városokban is felülreprezentáltak a rendszeres játszóházak, községekben viszont kevésbé vannak jelen.

11. tábla

A rendszeres játszóházak településtípus szerint				
Településtípus	Rendszeres játszóházak		Összes program	
	Eset	%	Eset	%
Megyeszékhely	21	15,9	86	8,2
Egyéb város	46	34,8	311	29,6
Község	65	49,2	654	62,2
<i>Összesen</i>	<i>132</i>	<i>100,0</i>	<i>1051</i>	<i>100,0</i>

A várakozásokkal ellentétben a rendszeres játszóházak több mint egynegyedét gyermekjóléti szolgálat adja, egyötödét művelődési ház, és csak 9 százalékát civil szervezet - igaz, így is felülreprezentáltak a civil szervezetek a fenntartók között, de ennél jóval többre lehetett számítani. Látható, hogy jó néhány közoktatási intézmény is biztosít rendszeres játszóházat. Ez érdekes lehet annak ellenére, hogy e programtípus esetében a szervező intézmények közötti részarányuk alacsonynak számít a többi programhoz képest.

12. tábla

A rendszeres játszóházak a fenntartó (működtető) intézmény típusa szerint				
Fenntartó intézmény típusa	Rendszeres játszóházak		Összes program	
	Eset	%	Eset	%
Civil szervezet	12	9,1	65	6,2
Kht, közalapítvány	4	3,0	18	1,7
Egyház, egyházi fenntartású szervezet	6	4,5	21	2,0
Önkormányzat	6	4,5	59	5,6

Gyermekjóléti szolgálat	37	28,0	260	24,7
Közüoktatási intézmény	12	9,1	295	28,1
Művelődési ház	26	19,7	200	19,0
Sportklub			47	4,5
Bölcsőde	4	3,0	4	0,4
Könyvtár	4	3,0	22	2,1
Védőnői szolgálat	7	5,3	7	0,7
Magánszemély	1	0,8	8	0,8
Egyéb	10	7,6	19	1,8
Válaszhiány	3	2,3	26	2,5
<i>Összesen</i>	<i>132</i>	<i>100,0</i>	<i>1051</i>	<i>100,0</i>

A kilencvenes évek második felében kezdett el nőni a rendszeres játszóházak száma, de igazán csak 2000 után indultak fejlődésnek. A keletkezésük időpontjáról is beszámoló rendszeres játszóházak 58 százaléka az utolsó négy évben, 2000 és 2003 között jött létre.

13. tábla

Programok az alakulás éve szerint				
Mikor jött létre?	Rendszeres játszóházak		Összes program	
	Eset	%	Eset	%
1972-1988	1	1,3	13	3,4
1989-1996	7	9,2	40	10,6
1997-2001	38	50,0	189	50,0
2002-2003	30	39,5	136	36,0
<i>Együtt</i>	<i>76</i>	<i>100,0</i>	<i>378</i>	<i>100,0</i>
Hiányzó adat	56	-	673	-
<i>Összesen</i>	<i>132</i>	<i>-</i>	<i>1051</i>	<i>-</i>

A programok korcsoportjainak kódolása során úgy jártunk el, hogy megpróbáltuk a gyermekkor szakaszai szerint kategorizálni a beérkező válaszokat, így a következő csoportokat képeztük: 0-3 (baba), 3-6 (kisgyermek), 6-12 (gyermek), 12-14 (kiskamasz), 14-18 (kamasz), 18-25 (fiatal). E szerint voltak minden programtípuson belül olyan konkrét programok, amelyek egy jellegzetes korcsoportra specializálódtak, és voltak olyanok, amelyek egyszerre több korcsoportot is megszólítottak, vagy akár mindegyiket.

A rendszeres játszóházak egynegyede a három év alatti kisgyermekekre specializálódott, ezek az úgynevezett baba-mama klubok, tehát a gyesen lévő kismamákat és gyermekeiket célozza meg. A legtöbb ilyen program azonban egyszerre több korcsoport (pl. 3-6 évesek és 6-12 évesek, vagy 6-12 évesek és 12-14 évesek) számára nyújt szabadidő-eltöltési lehetőséget.

14. tábla

Játszóházak által megcélzott korcsoport		
	Eset	%
Baba (0-3)	31	23,5
Kisgyermek (3-6)	4	3,0
Gyermek (6-12)	8	6,1
Minden korcsoport	15	11,4
0-6 év	4	3,0
0-12 év	2	1,5
0-14 év	1	0,8
3-12 év	22	16,7
3-14 év	11	8,3
3-18 év	2	1,5
6-14 év	16	12,1
6-18 év	2	1,5
Válaszhiány	14	10,6
<i>Összesen</i>	<i>132</i>	<i>100,0</i>

Programok Békés megyében

E megyéből 144 különböző program létéről kaptunk információkat. A visszaérkezett levelek alapján azt mondhatjuk, hogy Békés megyében magasabb a megyeszékhelyről jelzett programok aránya, és ehhez képest viszonylag alacsonynak mondható a községekben regisztrált programok részaránya a többi országrészre jellemző programok megoszlásához képest.

Viszonylag magasnak mondható a rendszeres játszóház aránya, valamint a sportkluboké, annak ellenére, hogy ez utóbbi típusú programok inkább a kistelepülésekre jellemzőek, és mint említettem, ebből a megyéből kisebb részben jeleztek vissza községi programokat. Szép számmal vannak jelen extrább programok is, mint a táboroztatás vagy az ifjúsági csoportok.

15. tábla

Békés megye és a többi országrész programtípus szerint				
Program típusa	Békés megye		Többi országrész	
	Eset	%	Eset	%
Rendszeres játszóház	19	13,2	113	12,5
Időszakos játszóház	15	10,4	97	10,7
Ünnepi program	8	5,6	72	7,9
Rendszeres kirándulás	5	3,5	27	3,0
Sportklubok	23	16,0	141	15,5
Művészeti szakkör	27	18,8	177	19,5
Egyéb szakkör	8	5,6	49	5,4
Táboroztatás	17	11,8	84	9,3
Személyiségfejlesztő	4	2,8	35	3,9

csoport				
Ifjúsági csoport	15	10,4	93	10,3
Utcagyerek-program	0	0,0	2	0,2
Teleház	3	2,1	17	1,9
<i>Összesen</i>	<i>144</i>	<i>100,0</i>	<i>907</i>	<i>100,0</i>

A művelődési házak, a közhasznú társaságok, közalapítványok és az egyházak szerepe erős a programok megszervezésében. Az átlagosnál kisebb súllyal van viszont jelen az önkormányzat, a közoktatási intézmény és a gyermekjóléti szolgálat, ami adott esetben örvendetes is lehet, hiszen azt mutatja, hogy nem mindig e néhány központi szerepet ellátó intézményre hárul a gyermekjóléti programok színesebbé tételének a feladata.

16. tábla

Békés megye és a többi országrész a fenntartó intézmény szerint				
Fenntartó intézmény típusa	Békés megye		Többi országrész	
	Eset	%	Eset	%
Civil szervezet	7	4,9	58	6,4
Kht, közalapítvány	10	7,0	8	0,9
Egyház, egyházi fenntartású szervezet	5	3,5	16	1,8
Önkormányzat	4	2,8	55	6,1
Gyermekjóléti szolgálat	29	20,4	231	25,5

Közüoktatási intézmény	35	24,6	260	28,7
Művelődési ház	34	23,9	166	18,3
Sportklub	6	4,2	41	4,5
Bölcsőde	2	1,4	2	0,2
Könyvtár	5	3,5	17	1,9
Védőnő	0	0,0	7	0,8
Magánszemély	0	0,0	8	0,9
Egyéb	5	3,5	14	1,5
<i>Együtt</i>	<i>142</i>	<i>100,0</i>	<i>905</i>	<i>100,0</i>
Válaszhiány	2	-	22	-
<i>Összesen</i>	<i>144</i>	<i>-</i>	<i>907</i>	<i>-</i>

A programok létrejöttének időpontjáról sajnos nagyon kevés adat áll rendelkezésre, mindössze 61 programról tudjuk a létrehozásuk időpontját. A számok alapján úgy látszik, hogy ebben a megyében a rendszerváltást követően létrejövő kezdeményezések súlya nagyobb a többi országrészhez képest, ugyanakkor a legutóbbi fejlődési hullámból kissé kimaradtak: tíz százalékponttal alacsonyabb az utóbbi két évben létrejövő programok aránya.

Jelentős a rendszeres programok száma, ami azt mutatja, hogy vélhetőleg komolyan veszik a gyermekjóléti és ifjúsági programokat.

17. tábla

Békés megye és a többi országrész a program rendszeressége szerint

A program rendszeressége	Békés megye		Többi országrész	
	Eset	%	Eset	%
Rendszeres	102	70,8	609	68,6
Időszakos	32	22,2	198	22,3
Alkalmi	10	6,9	81	9,1
<i>Együtt</i>	<i>144</i>	<i>100,0</i>	<i>888</i>	<i>100,0</i>
Válaszhiány	0	-	19	-
<i>Összesen</i>	<i>144</i>	<i>-</i>	<i>907</i>	<i>-</i>

Programok Komárom-Esztergom megyében

Komárom-Esztergom megyéből érkezett vissza a legtöbb az alternatív napközbeni ellátás körébe tartozó programról szóló visszajelzés, kerekén 150 különböző programról kaptunk információt. Ebből a megyéből viszonylag kevesebb olyan programról számoltak be, amely a megyeközpontban található, számosabbak viszont a kisvárosi és főleg a községi programok.

A rendszeres játszóház szerepe Komárom-Esztergom megyében is meghatározó, akár Békésben, és ennél is nagyobb arányban felülreprezentált az időszakos játszóház a többi országrészhez képest. Ezeken kívül azonban számos "extra" program is megtalálható itt, például igen magasnak mondható a művészeti szakkörök részaránya, némileg szintén felülreprezentált a személyiségfejlesztő csoport, valamint az országban egyedül innen jeleztek utcagyerek-programot. Ezzel komplementer módon ugyanakkor viszonylag alacsony az ünnepi programok, a rendszeres kirándulások, a táboroztatás, az ifjúsági csoport és a teleház részaránya.

18. tábla

Komárom-Esztergom megye és a többi országrész programtípus szerint				
Program típusa	Komárom-Esztergom megye		Többi országrész	
	Eset	%	Eset	%
Rendszeres játsszóház	20	13,3	112	12,4
Időszakos játsszóház	20	13,3	92	10,2
Ünnepi program	8	5,3	72	8,0
Rendszeres kirándulás	4	2,7	28	3,1
Sport klubok	23	15,3	141	15,6
Művészeti szakkör	37	24,7	167	18,5
Egyéb szakkör	10	6,7	47	5,2
Táboroztatás	10	6,7	91	10,1
Személyiségf ejlesztő csoport	6	4,0	33	3,7
Ifjúsági csoport	9	6,0	99	11,0
Utcagyerek-p rogram	2	1,3	0	0,0
Teleház	1	0,7	19	2,1
<i>Összesen</i>	<i>150</i>	<i>100,0</i>	<i>901</i>	<i>100,0</i>

A fenntartók között igen magas a közoktatási intézmények aránya, és említésre méltó a sportklubok szerepe, viszont észrevehetően alacsonynak mondható a civil szervezetek részaránya a visszaérkezett levelek alapján.

19. tábla

Komárom-Esztergom megye és a többi országrész a fenntartó intézmény szerint				
Fenntartó intézmény típusa	Komárom-Esztergom megye		Többi országrész	
	Eset	%	Eset	%
Civil szervezet	4	2,7	61	6,9
Kht, közalapítvány	1	0,7	17	1,9
Egyház, egyházi fenntartású szervezet	3	2,0	18	2,1
Önkormányzat	8	5,4	51	5,8
Gyermekjóléti szolgálat	34	23,1	226	25,7
Közoktatási intézmény	56	38,1	239	27,2
Művelődési ház	23	15,6	177	20,2
Sportklub	10	6,8	37	4,2
Bölcsőde	1	0,7	3	0,3
Könyvtár	3	2,0	19	2,2
Védőnő	2	1,4	5	0,6
Magánszemély	0	0,0	8	0,9
Egyéb	2	1,4	17	1,9

<i>Együtt</i>	<i>147</i>	<i>100,0</i>	<i>878</i>	<i>100,0</i>
Válaszhiány	3	-	23	-
<i>Összesen</i>	<i>150</i>	<i>-</i>	<i>901</i>	<i>-</i>

Összesen 65 programról rendelkezünk arra vonatkozó adattal, hogy mikor jött létre az adott program, nem lenne tehát tanácsos túlzott általánosításokba bocsátkozni. Annyit talán mégis mondhatunk, hogy a visszajelzések alapján úgy tűnik: ebben a megyében 1997 és 2001 között jött létre a programok kétharmada, és viszonylag kevés olyan programról számoltak be, amelyet az utóbbi két évben hoztak létre.

Komárom-Esztergom megyében, Békés megyéhez hasonlóan, szintén nagy szerepe van a rendszeres programoknak, és alacsonynak mondható az alkalmi programok részaránya.

20. tábla

Komárom-Esztergom megye és a többi országrész a program rendszeressége szerint				
A program rendszeressége	Komárom-Esztergom megye		Többi országrész	
	Eset	%	Eset	%
Rendszeres	108	72,5	603	68,3
Időszakos	32	21,5	198	22,4
Alkalmi	9	6,0	82	9,3
<i>Együtt</i>	<i>149</i>	<i>100,0</i>	<i>883</i>	<i>100,0</i>
Válaszhiány	1	-	18	-
<i>Összesen</i>	<i>150</i>	<i>-</i>	<i>901</i>	<i>-</i>

Programok Somogy megyében

Ebből a megyéből összesen 115 program létezését jelezték. A Somogyból visszaérkezett levelek alapján elsősorban a kisebb városoknak és a megyeközpontnak tulajdoníthatunk nagyobb szerepet a gyermekek alternatív napközbeni ellátásába sorolható programok nyújtásában, községekben szerveződő programokról viszont nem jött visszajelzés.

A rendszeres játszóház szerepe nem túl nagy, viszont az időszakos játszóház felülreprezentált. Szintén jellemző az ünnepi programok, a teleház (ez utóbbi annak ellenére jellemző, hogy a válaszlevelek csak városokra korlátozódtak), a sportklubok és az ifjúsági csoport erősebb jelenléte.

21. tábla

Somogy megye és a többi országrész programtípus szerint				
Program típusa	Somogy megye		Többi országrész	
	Eset	%	Eset	%
Rendszeres játszóház	11	9,6	121	12,9
Időszakos játszóház	16	13,9	96	10,3
Ünnepi program	12	10,4	68	7,3
Rendszeres kirándulás	2	1,7	30	3,2
Sport klubok	20	17,4	144	15,4
Művészeti szakkör	21	18,3	183	19,6
Egyéb szakkör	6	5,2	51	5,4
Táboroztatás	9	7,8	92	9,8
Személyiségfejlesztő csoport	1	0,9	38	4,1
Ifjúsági csoport	13	11,3	95	10,1
Utcagyerek-program	0	0,0	2	0,2
Teleház	4	3,5	16	1,7
<i>Összesen</i>	<i>115</i>	<i>100,0</i>	<i>936</i>	<i>100,0</i>

A fenntartók között erős az önkormányzat és a gyermekjóléti szolgálatok szerepe, valamint figyelemreméltó a civil szervezetek nagyobb arányú jelenléte.

22. tábla

Somogy megye és a többi országrész a fenntartó intézmény szerint				
Fenntartó intézmény típusa	Somogy megye		Többi országrész	
	Eset	%	Eset	%
Civil szervezet	9	8,3	56	6,1
Kht, közalapítvány	0	0,0	18	2,0
Egyház, egyházi fenntartású szervezet	2	1,8	19	2,1
Önkormányzat	14	12,8	45	4,9
Gyermejjóléti szolgálat	29	26,6	231	25,2
Közüktatási intézmény	26	23,9	269	29,4
Művelődési ház	19	17,4	181	19,8
Sportklub	4	3,7	43	4,7
Bölcsőde	0	0,0	4	0,4
Könyvtár	5	4,6	17	1,9
Védőnő	0	0,0	7	0,8
Magánszemély	1	0,9	7	0,8

Egyéb	0	0,0	19	2,1
<i>Együtt</i>	<i>109</i>	<i>100,0</i>	<i>916</i>	<i>100,0</i>
Válaszhiány	6	-	20	-
<i>Összesen</i>	<i>115</i>	<i>-</i>	<i>936</i>	<i>-</i>

A programok létrejöttének időpontjáról nagyon kevés, összesen 41 adat áll rendelkezésre, így mindössze azt jegyezzük meg, hogy Somogy megyében van négy viszonylag réginek mondható, a rendszerváltás előtti időkre visszatekintő program, és több program jött létre közvetlenül a rendszerváltást közvető években.

A rendszeres programok aránya alacsonyabb az ország többi részében tapasztalt aránynál, és feltűnően magas az alkalmi programok aránya.

23. tábla

Somogy megye és a többi országrész a program rendszeressége szerint				
A program rendszeressége	Somogy megye		Többi országrész	
	Eset	%	Eset	%
Rendszeres	71	62,8	640	69,6
Időszakos	26	23,0	204	22,2
Alkalmi	16	14,2	75	8,2
<i>Együtt</i>	<i>113</i>	<i>100,0</i>	<i>919</i>	<i>100,0</i>
Válaszhiány	2	-	17	-
<i>Összesen</i>	<i>115</i>	<i>-</i>	<i>936</i>	<i>-</i>

Programok Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében

A Szabolcs-Szatmár-Bereg megyéből visszaérkező levelek összesen 126 alternatív napközbeni ellátás körébe sorolható programról számolnak be. Ezek mintegy kétharmada a községekben működik, és ezzel felülreprezentáltak nevezhetők a községi programok a rendelkezésre álló információk alapján. A megyeszékhelyről is sok visszajelzés érkezett, a kisebb városok súlya viszont e megye esetében a többi országrészhez viszonyítva nem tűnik olyan nagyoknak.

Igen magas a többi vizsgált megyéhez képest a sportklub jellegű programok aránya, egész pontosan 7,5 százalékponttal több sportklubról számoltak be, mint a többi országrészben. Ez részben magyarázható lenne azzal, hogy itt a községek nagyobb arányban vannak jelen, és a sportklubok inkább kistelepüléseken találhatók meg nagyobb arányban. Ugyanez viszont elvileg elmondható a teleházakról is, márpedig e megyéből csak két teleház működéséről jött visszajelzés.

Ifjúsági csoportról szintén a többi országrésznél lényegesen nagyobb arányban számoltak be, ezzel szemben úgy tűnik, időszakos játszóház és a művészeti szakkör Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében a többi megyéhez képest lényegesen kevesebb működik.

24. tábla

Szabolcs-Szatmár-Bereg megye és a többi országrész programtípus szerint				
Program típusa	Szabolcs-Szatmár-Bereg megye		Többi országrész	
	Eset	%	Eset	%
Rendszeres játszóház	15	11,9	117	12,6
Időszakos játszóház	6	4,8	106	11,5
Ünnepi program	10	7,9	70	7,6
Rendszeres kirándulás	3	2,4	29	3,1

Sport klubok	28	22,2	136	14,7
Művészeti szakkör	20	15,9	184	19,9
Egyéb szakkör	9	7,1	48	5,2
Táboroztatás	13	10,3	88	9,5
Személyiségfejlesztő csoport	3	2,4	36	3,9
Ifjúsági csoport	17	13,5	91	9,8
Utcagyerek-program	0	0,0	2	0,2
Teleház	2	1,6	18	1,9
<i>Összesen</i>	<i>126</i>	<i>100,0</i>	<i>925</i>	<i>100,0</i>

Az adatok szerint a fenntartók között a civil szervezetek, az önkormányzat és a sportklubok visznek erősebb szerepet, és a gyermekjóléti szolgálat, valamint a művelődési ház tűnik kevésbé meghatározónak.

25. tábla

Szabolcs-Szatmár-Bereg megye és a többi országrész a fenntartó intézmény szerint				
Fenntartó intézmény típusa	Szabolcs-Szatmár-Bereg megye		Többi országrész	
	Eset	%	Eset	%
Civil szervezet	12	10,3	53	5,8
Kht, közalapítvány	0	0,0	18	2,0
Egyház,	2	1,7	19	2,1

egyházi fenntartású szervezet				
Önkormányzat	11	9,4	48	5,3
Gyermekjóléti szolgálat	25	21,4	235	25,9
Közoktatási intézmény	37	31,6	258	28,4
Művelődési ház	16	13,7	184	20,3
Sportklub	10	8,5	37	4,1
Bölcsőde	0	0,0	4	0,4
Könyvtár	2	1,7	20	2,2
Védőnő	0	0,0	7	0,8
Magánszemély	0	0,0	8	0,9
Egyéb	2	1,7	17	1,9
<i>Együtt</i>	<i>117</i>	<i>100,0</i>	<i>908</i>	<i>100,0</i>
Válaszhiány	9	-	17	-
<i>Összesen</i>	<i>126</i>	<i>-</i>	<i>925</i>	<i>-</i>

A programok létrejöttének időpontjáról igen kevés, összesen 38 adat áll rendelkezésre. Mégis annyit mondhatunk, hogy több régi múltú, még a rendszerváltás előtt létrejött program létezéséről számoltak be a visszajött levelek, ugyanakkor a kilencvenes évek első felében létrejövő programról a többi országrészhez képest kevés adat érkezett be.

A programok rendszeressége alapján vizsgálva Szabolcs-Szatmár-Bereg megyét, viszonylag magasnak mondható a rendszeres programok, és alacsonyabbnak az időszakos, illetve alkalmi programok aránya.

26. tábla

Szabolcs-Szatmár-Bereg megye és a többi országrész a program rendszeressége szerint				
A program rendszeressé ge	Szabolcs-Szatmár-Bere g megye		Többi országrész	
	Eset	%	Eset	%
Rendszeres	91	72,8	620	68,4
Időszakos	24	19,2	206	22,7
Alkalmi	10	8,0	81	8,9
<i>Együtt</i>	<i>125</i>	<i>100,0</i>	<i>907</i>	<i>100,0</i>
Válaszhiány	1	-	18	-
<i>Összesen</i>	<i>126</i>	<i>-</i>	<i>925</i>	<i>-</i>

Török Péter

Az alapvető szociális és gyermeknevelési támogatások, ellátások és szolgáltatások ismertsége – részletes elemzés

Amint azt a *Kapocs* negyedik, 2003 februári számában már röviden ismertettük, a Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet országos szinten, kérdőíves lekérdezéssel vizsgálta, hogy az emberek mennyire ismerik a bizonyos helyzetekben őket megillető támogatásokat, szolgáltatásokat.

A kutatás háttérében egyrészt az a feltevés húzódott meg, hogy az emberek nem ismerik a lehetőségeiket. Ha ez ténylegesen így van, akkor a legnagyobb jóakarat és a törvényileg biztosított támogatások, ellátások stb. ellenére is szomorú következményekkel kell számolnunk, többek közt azzal, hogy a lakosság esetleg nem veszi igénybe azt, ami pedig megilletné, s főleg, amire nagy szüksége is lenne.

Másrészt az motivált bennünket a vizsgálatra, hogy a szakemberek és döntéshozók általában jobban ismerik az ellátás *intézményi* oldalát, annak felépítését, az igénybevétel feltételeit, az *igénybevevők* oldaláról viszont sokkal kevesebb információ áll rendelkezésünkre. Ezért az NCSSZI Kutatási Igazgatóságának kutatási programja nagyobb hangsúlyt kíván fektetni a személyorientált kutatásokra. Ebbe a programba pedig szervesen illeszkedett az ellátások, támogatások és szolgáltatások ismertségének vizsgálata.

A mostani, az adatokat részletesen vizsgáló tanulmány két főbb részből áll: egy rövidebb ismertető, tájékoztató, és egy hosszabb elemző fejezetből. Mivel a felmérés körülményei, valamint a megkérdezettek azon adatai, amelyek leginkább összefüggenek az egyének szociális és gyermekvédelemmel, ellátással kapcsolatos ismereteivel, illetve azokra leginkább befolyással bír(hat)nak, az említett cikkben már közlésre kerültek, ezért itt ezekre nem térek ki. A lehetséges támogatások, ellátások stb. ismertségének adatait is csak egy összegző táblázatban közlöm, illetve röviden értékelem.

A második fő részben először azt elemzem, hogy melyek azok a jellemzők, adottságok, amelyek leginkább befolyásolják az egyes ismertségeket. Ezt követően megvizsgálom néhány speciális csoportot, és a nekik szánt támogatás ismertségét.

Végezetül a tanulmány összegzésében megfogalmazok néhány olyan javaslatot, amelyek hozzásegíthetnek bennünket a hazai szociális és gyermeknevelési ellátottság minél optimálisabb kialakításához.

Az egyes ellátások, támogatások, szolgáltatások ismertsége

Az egyes ellátások, szolgáltatások, támogatások stb. három nagy csoportba sorolhatók: a gyermekellátással és -neveléssel kapcsolatosak, a felnőttkorban igénybe vehetők és az időskorúakat megilletők. Kérdéseink – két kivételtől eltekintve – nem specifikus helyzetekre, hanem az említett három „életállapotban”, illetve azok egyes „szakaszaiban” igényelhető ellátásokra, támogatásokra vonatkoztak. A felmérésben arra voltunk kíváncsiak, hogy az egyes ellátási és támogatási formákról mekkora a válaszadók *aktív* tudása. Ezért a megkérdezettek nem kaptak kezükbe az ellátásokat, támogatásokat felsoroló válaszlapokat, más szóval csak a saját tudásukra, ismeretükre hagyatkozhattak. Ha említettek valamilyen támogatási, ellátási formát, megkérdeztük azt is, hogy ismernek-e valakit, aki azt igénybe vette, vagy részesült benne.

Az egyes támogatások ismertségének rangsora alapján – melyet a 1. táblázatában láthatunk – nem lehet egyetlen „életállapot-csoportról” sem állítani, hogy azt sokkal jobban, vagy sokkal kevésbé ismernék az emberek. A leginkább ismert első, illetve a legkevésbé ismert utolsó tíz támogatási, ellátási forma közt egyformán találunk gyermekellátással és -neveléssel kapcsolatos, felnőttkorban igénybe vehető és időskorúakat megillető szolgáltatásokat, támogatásokat.

1. táblázat

Az egyes támogatások ismertségének rangsora

Rangsor	Megnevezés	Ismertség (%)
1.	Gyermekgondozási segély	82,3
2.	Idősek részére ápolást, gondozást nyújtó otthon	81,9
3.	Családi pótlék	78,9
4.	Gyermekgondozási díj	65,2
5.	Gyermekneveléssel kapcs. lakásépítési támogatás	63,3
6.	Munkanélküliek jövedelempótló járadéka	60,9
7.	Rendszeres szociális segély	50,1
8.	Kedvező kamatozású lakáshitel	47,4
9.	Anyasági támogatás	44,6
10.	Idősek klubja	39,2
11.	Természetben nyújtható támogatások	35,2
12.	Tankönyv- és tanszerellátás támogatása	31,5
13.	Iskoláztatási támogatás	29,5
14.	Bébi szitter	28,5
15.	Jövedelemadót csökkentő kedvezmény	27,9
16.	Kiegészítő családi pótlék	23,9
17.	Étkezési térítési díjkedvezmény	22,7
18.	Iskolai napközis foglalkozások	22,6
19.	Megelőlegezett tartásdíj	22,5
20.	Átmeneti segély	22,2
21.	Terhességi- gyermekágyi segély	22,1
22.	Temetési segély	22,1
23.	Idősek gondozóháza (átmeneti intézménye)	21,2
24.	Étkeztetés	20,1
25.	Gyermekápolási táppénz	20,0
26.	Lakásfenntartási támogatás	18,9
27.	Időskorúak járadéka	18,0

28.	Ápolási díj	17,7
29.	Emelt összegű családi pótlék	17,6
30.	GYET	17,5
31.	Gyermek után járó fizetés nélküli szabadság	17,5
32.	Házi segítségnyújtás	15,1
33.	Tandíj	14,3
34.	Rendkívüli gyermekvédelmi támogatás	14,1
35.	Családsegítés	10,7
36.	Házi gyermekfelügyelet	8,0
37.	Egyéb ellátásért fizetett díj átvállalása	6,1
38.	Játszócsoporthoz, játszótér	5,7
39.	Egészségügyi szolgáltatásért fizetett térítési díj	5,5
40.	Családi napközi	4,7
41.	Gyermekjóléti szolgálat	3,8
42.	Gyermeknevelési pótszab. (fizetett és anélküli)	1,5

Megjegyzés és magyarázat: Itt ugyan csak 42 támogatás, szolgáltatás stb. van felsorolva, de a szövegben, illetve a táblázatokban a maximálisan ismerhető támogatások száma 48. A különbség oka az, hogy egyes támogatásokat – lakásfenntartási támogatás, átmeneti segély, temetési segély, házi segítségnyújtás, családsegítés, étkeztetés – mind a felnőtt, mind pedig az idős lakosság igénybe vehet, ezért ezek kétszer számítanak.

Megállapíthatjuk, hogy az emberek nagy többsége az ellátásoknak, szolgáltatásoknak csak kis részét ismeri. A válaszolók 1,6 százaléka egyet sem ismert, ötöde (20,4 %) 1-6 támogatást tudott megnevezni. 7 és 11 közötti szolgáltatást, támogatást ismert a megkérdezettek mintegy negyede, míg a 12 és 25 közöttieket ismerők aránya 33,9 százalék, vagyis a válaszolók harmada. 26-ot vagy annál többet a megkérdezettek nem egész tizede említett. A táblázat alapján mindezt úgy is „összegezhethetjük”, hogy a különféle támogatások, ellátások stb. háromnegyed részét a megkérdezetteknek legfeljebb csak a harmada tudta megnevezni.

Az ismertséget leginkább befolyásoló tényezők

A TÁRKI által végzett felmérés az ország lakosságának kor- és nembeli megoszlására, valamint az iskolai végzettségre és a településtípusokra nézve volt reprezentatív. Ez utóbbit elemezve a 2a. táblázat tanúsága szerint a budapesti lakosok ismerik átlagosan a legtöbb, míg a községek a legkevesebb támogatást. A városiak, illetve a megyeszékhelyen lakók által ismert támogatások és szolgáltatások száma nem nagyon tér el az országos átlagtól (13,6). Mindenképp megjegyzendő azonban, hogy a budapestiek oly jelentős mértékben ismernek több szolgáltatást, támogatást, hogy ezzel az országos átlagot minden más településtípuson mért átlagos ismertségnél magasabbra emelik.

A 2b. táblázat adataiból viszont azt láthatjuk, hogy az észak-alföldi régióban, azon belül is Szabolcs-Szatmár és Hajdú-Bihar megyékben a legalacsonyabb az egyes szolgáltatások és támogatások átlagos ismertsége. Ha a megyeátlagokat nézzük, akkor a településtípusokkal ellentétben itt már nem a pestiek vezetnek, hanem a békésiek; sőt a budapesti átlagot eléggé megközelítik a komárom-esztergomiak, a nógrádiak és a Vas megyeiek is. Ennek fényében már nem lehet olyan biztosan valószínűsíteni, hogy a fővárosi kerületek önkormányzatai viszonylagosan több kérelmet kell hogy elbíráljanak, és adott esetben kielégítsenek. Az észak-alföldi és a dél-dunántúli régiókban viszont különös gondot kell fordítani a támogatások és szolgáltatások ismertségének javítására.

2a. táblázat

Az egyes településtípusokon lakók által ismert támogatások, szolgáltatások átlagos száma

Település típusa	Válaszolók száma	Min. ismertség	Max. ismertség	Átlagos ismertség
Község	739	0	47	11,6
Város	594	0	47	13,1
Megyeszékhely	323	0	43	12,6
Budapest	377	0	48	17,3

2b. táblázat

Az egyes megyékben, illetve régiókban lakók által ismert támogatások, szolgáltatások száma

Megyék	N	Min.	Max.	Átlagos	Régió	Régiós

		ismertség	ismertség	ismertség		átlag
Budapest	377	0	48	17,3	Központi	15,7
Pest	221	0	39	12,9		
Nógrád	26	2	46	16,4	Észak-Magyar-ország	12,6
Heves	50	2	26	11,5		
Borsod-Abaúj-Zemplén	163	0	40	12,4		
Jász-Nagykun-Szolnok	86	1	44	13,2	Észak-Alföld	10,2
Szabolcs-Szatmár-Ber.	154	0	36	9,1		
Hajdú-Bihar	73	1	41	9,2		
Csongrád	94	0	44	10,9	Dél-Alföld	14,0
Bács-Kiskun	104	3	40	12,8		
Békés	73	0	47	19,8		
Komárom-Esztergom	48	7	31	16,8	Észak-Dunán-túl	12,3
Veszprém	88	2	36	12,0		
Fejér	89	1	27	10,0		
Somogy	109	2	28	10,2	Dél-Dunántúl	11,0
Baranya	64	0	44	12,0		
Tolna	13	4	24	12,9		
Győr-Moson-Sopron	69	0	32	11,7	Nyugat Dunán-túl	13,6
Vas	93	0	47	16,6		
Zala	38	0	25	9,8		

Az egyes támogatások, szolgáltatások ismertségének mértéke az iskolai végzettség tükrében nem okozott különösebb meglepetést: minél iskolázottabb valaki, annál nagyobb a valószínűsége, hogy több támogatást ismer. A 3a. táblázat adataiból kitűnik, hogy az iskolázottabbak kisebb arányban szerepelnek a kevesebb segélyt, szolgáltatást stb. ismerők csoportjában, illetve a műveltebbek nagyobb arányban találhatók a többet ismerők kategóriáiban. A 3b. táblázat adatai azonban jól rámutatnak arra, hogy az iskolázottság és a támogatások ismertsége közti összefüggésben fellelhető egy bizonyos kiegyenlítő tendencia is. Nem lehet ugyanis azt állítani, hogy a legkevésbé iskolázottak – vagyis azok, akik még a 8 általánost sem fejezték be – adnák legnagyobb arányban az egyet sem ismerők, illetve a csak

keveset ismerők csoportját; az alapfokú végzettséggel rendelkezők nagyobb százalékban szerepelnek mindkét csoportban. Hasonlóképp, a „kiegyenlítő tendenciát” tovább szemléltetve, azt sem mondhatjuk, hogy a legiskolázottabbak tennék ki a legnagyobb arányban a legtöbbet ismerők csoportját. Érdekes módon a 26 vagy annál több támogatási, ellátási formát ismerők közt is az alapfokú végzettséggel rendelkezők szerepeltek a legnagyobb arányban.

3a. táblázat

Támogatások ismertsége és iskolázottság – százalékos arányok az iskolázottsági kategóriákon belül

Ismertségi kategóriák	8 általánosnál kevesebb	Alapfokú végzettség	Középfokú végzettség	Felsőfokú végzettség
Egyet sem ismer	7,2	1,3	1,1	0,4
1-6	47,1	22,7	12,9	10,6
7-11	25,5	31,9	31,1	22,0
12-25	19,0	36,4	43,1	48,0
26 és a felett	1,3	7,7	11,8	19,1
Összes (N=2026)	100 (153)	100 (1077)	100 (550)	100(246)

3b. táblázat

Támogatások ismertsége és iskolázottság - százalékos arányok az összes ismertség kategóriáin belül

Ismertségi kategóriák	8 ált.-nál kevesebb	Alapfokú végzettség	Középfokú végzettség	Felsőfokú végzettség	Összes (N=2026)
Egyet sem ismer	34,4	43,8	18,8	3,1	100 (32)
1-6	17,4	59,1	17,2	6,3	100 (413)
7-11	6,4	56,6	28,1	8,9	100 (608)
12-25	3,7	50,5	30,5	15,2	100 (776)
26 és a felett	1,0	42,1	33,0	23,9	100 (197)

Ezt minden bizonnyal az magyarázza, hogy minél iskolázottabb valaki, annál kevésbé szorul rá a támogatásokra, s ezért – viszonylagosan – nem is fordít nagy gondot azok megismerésére. Az alacsony iskolai végzettséggel rendelkezők viszont jobban rá vannak szorulva a különféle segélyekre, szolgáltatásokra, ezért – bár a viszonylagosságot itt is hangsúlyozni kell – jobban is ismerik őket. Elgondolkodtató az is, hogy mi okozza az alacsony műveltséggel rendelkezők közt azt a markáns megosztottságot, melynek eredményeként mind a legtöbbet, mind pedig az egyet sem, vagy csak keveset ismerőket ők képviselik legnagyobb arányban. Az alacsonyabb iskolázottság ezeknek az embereknek egy részénél – ahogy jeleztük is – kevesebb támogatási, ellátási forma ismeretét eredményezi. Ugyanakkor az alacsonyabb iskolázottság köztudottan csökkenti a kedvezőbb gazdasági pozícióba jutás esélyét, vagyis ezek az emberek szegényebb körülmények közt kénytelenek élni. A nagyobb rászorultság pedig rákényszerítheti az alacsony műveltséggel rendelkezők egy másik, szemmel láthatóan jelentős hányadát a különféle támogatási, ellátási formák jobb ismeretére.

Ha nem is meglepő, de mindenképp megfontolandó az ismertségek számának alakulása a korcsoportok megoszlásában. Amíg a fiatal felnőttek és középkorúak átlagosan 13,8, a javakorabeliek pedig 14,4 szolgáltatást, támogatást ismernek, addig az időseknél ez a mutató csak 10,7. A javakorabeliek kismérvű többlettudásának oka vélhetően abban rejlik, hogy ők még emlékeznek a gyermekneveléssel kapcsolatos ellátásokra, ugyanakkor már tájékozódniuk kell a szüleik ellátására, gondozására igényelhető formákról is, míg a fiatal-középkorúak esetében ez a szempont még nem olyan jelentős. Az idősek lemaradása egyrészt figyelmeztető jel, másrészt azonban érthető, hiszen az elmúlt tízegynéhány év gyökeres változásaival – melyek az elérhető szolgáltatásokra is kiterjedtek – ők tudtak legkevésbé lépést tartani. Ugyanezeket a tendenciákat láthatjuk akkor is, de még élesebben, ha a korcsoportonkénti támogatások ismertségének százalékos arányát vizsgáljuk mind a korcsoporton belül, mind pedig az összes ismertség kategóriáin belül. A 4a. és 4b. táblázatok adatai szerint az egyetlen támogatást sem ismerő idősek aránya többszöröse az ugyanabban az ismertségi kategóriában lévő fiatal-középkorúaknak és javakorabelieknek. Megállapíthatjuk továbbá azt is, hogy az iskolázottsággal ellentétben itt nem fedezhető fel semmilyen „kiegyenlítődési” mechanizmus.

4a. táblázat

A támogatások ismertsége az egyes korcsoportokban – százalékos arányok az egyes korcsoportokon belül (N=2031)

Kor-csoportok	Egyet sem ismer	1-6	7-11	12-25	26 és a felett	Összes (N)
F i a t a l , középk.	0,7	16,6	31,9	41,0	9,8	100 (803)
Javakorabeli	0,8	17,8	29,2	40,2	11,9	100 (723)
Idős	4,2	30,1	28,1	30,9	6,7	100 (505)

4b. táblázat

A támogatások ismertsége az egyes korcsoportokban – százalékos arányok az összes ismertség kategóriáin belül (N=2031)

Kor-csoportok	Egyet sem ismer	1-6	7-11	12-25	26 és a felett
F i a t a l , középk.	18,2	32,1	42,1	42,4	39,7
Javakorabeli	18,2	31,2	34,6	37,5	43,2
Idős	63,6	36,7	23,3	20,1	17,1
Összesen (N)	100 (33)	100 (414)	100 (609)	100 (776)	100 (199)

A korcsoporti megoszláshoz hasonlóan mindenképpen megfontolandó a támogatások, segélyek és szolgáltatások ismertségének alakulása a férfiak és a nők között. A nők átlagosan közel két támogatással, szolgáltatással ismertek többet, mint a férfiak. A nők alaposabb tudására még inkább fény derül, ha a férfiak és nők által ismert támogatások arányát az összes ismertségek kategóriáin belül vizsgáljuk az 5a. táblázatban. Amíg az egyet sem ismerők közt egyenlő arányban vannak az „erősebb és gyengébb nem” képviselői, addig a kevesebb támogatást, segélyt stb. ismerők közt valamivel kevesebb, a többet ismerők közt pedig jelentősen több – majdnem kétszer annyi – a nő. Mindez viszonylag könnyen magyarázható azzal a ténnyel, hogy akár a gyermekek, akár az idősebbek gondozása még mindig inkább „női feladat”. Jelzi egyúttal a férfiak nagyobb veszélyeztetettségét is.

5a. táblázat

A támogatások, szolgáltatások ismertsége a férfiak és nők között – százalékos arányok az összes ismertség kategóriáin belül

Nemek	Egyet sem ismer	1-6	7-11	12-25	26 és a felett
Férfiak	50,0	52,7	50,7	43,1	35,7
Nők	50,0	47,3	49,3	56,9	64,3
Összes (N)	100 (34)	100 (414)	100 (610)	100 (777)	100 (199)

5b. táblázat

Ismert támogatások százalékos aránya korcsoportonként és nemenként az összes ismertség kategóriáin belül

Nem	Ismertség-kategóriák	Korcsoportok			
		Fiatál, középk.	javakorabeli	idős	Összes (N)
Férfi	Egyet sem ismer	31,3	25,0	43,8	100 (16)
	1-6	41,3	33,5	25,2	100 (218)
	7-11	44,7	35,0	20,4	100 (309)
	12-25	42,5	39,5	18,0	100 (334)
	26 és afelett	46,5	39,4	14,1	100 (334)
Nő	Egyet sem ismer	5,9	11,8	82,4	100 (17)
	1-6	21,9	28,6	49,5	100 (196)
	7-11	39,3	34,0	26,7	100 (300)
	12-25	42,4	36,1	21,5	100 (441)
	26 és afelett	35,7	45,0	19,4	100 (129)

5c. táblázat

A nemek százalékos aránya korcsoportonkénti és iskolázottsági bontásban

Korcsoportok	Iskolázottság	Férfiak	Nők
Fiatál felnőtt, középkorúak	8 általánosnál kevesebb	27	73
	Alapfokú	59	41
	Középfokú	41	59

	Felsőfokú	44	56
Javakorabeliek	8 általánosnál kevesebb	28	72
	Alapfokú	53	47
	Középfokú	40	60
	Felsőfokú	50	50
Idősek	8 általánosnál kevesebb	22	78
	Alapfokú	41	59
	Középfokú	42	58
	Felsőfokú	64	35

A két utolsó változó – nem és életkor – alapján azt feltételezhetnénk, hogy az idős férfiak különösen is veszélyeztetettek, amennyiben nem ismerik, hogy milyen támogatások, szolgáltatások segíthetnék őket, könnyíthetnék meg életüket. A 5b. táblázat alapján azonban láthatjuk, hogy az idős nők sokkal inkább veszélyeztetettek ebből a szempontból, mint az idős férfiak. Igaz ugyan, hogy kb. egyforma arányban vannak azon férfiak és nők, akik egyetlen támogatást sem ismernek, de az idős nők aránya ebben az ismertségi kategóriában kétszerese a férfiakénak. Hasonló az idős férfiak és nők aránya a következő – az 1-6 támogatást ismerő – kategóriában is. Más szóval, bár *átlagosan* az idősek és a férfiak ismernek kevesebb támogatást, de az időseken belül a nők sokkal nagyobb arányban vannak a támogatást egyáltalán nem, vagy csak igen kis mértékben ismerők közt. Ennek oka nagy valószínűséggel az, hogy ebben a korosztályban a nők még kevésbé tanul(hat)tak, vagyis a többi korosztályhoz képest több az idős nő a csak alapfokú végzettséggel és a 8 általánosnál kevesebbel rendelkezők, s jóval kisebb arányban szerepelnek a felsőfokú végzettségűek közt (5c.táblázat). Az idős nők veszélyeztetettségét még inkább aláhúzza az a tény, hogy hosszabb életkoruk miatt nagyobb arányban élhetnek egyedül, magányosan, ha hozzátartozóik nem gondoskod(hat)nak róluk.

6. táblázat

Az átlagos összes ismertség számának alakulása az egyes jövedelem-kategóriákon belül*

Jövedelem-kategóriák	N	Min.	Max.	Átlagos ismertség

Nincs jövedelme	153	0	44	11,48
Alacsony jövedelmű	612	0	47	11,89
Közepes jövedelmű	961	0	47	13,67
Középmagas jövedelmű	87	2	47	18,10
Magas jövedelmű	11	5	48	18,30

* Alacsony jövedelműnek számítottak a 40e Ft-os, vagy az alatti jövedelmű emberek, közepesnek a 41e-100e Ft közöttiek, közép magasnak a 101e – 200e Ft közöttiek, s magasnak a 200e Ft felettiek.

A megkérdezettek mintegy 10 százaléka nem tudta megmondani, hogy mennyi a havi jövedelme, illetve megtagadta a választ. Ezek átlagos ismerete 14,34 volt, ami azt valószínűsíti, hogy egy jelentős részük inkább a magasabb jövedelmi kategóriákból került ki.

A jövedelemre a felmérés ugyan nem volt reprezentatív, érdemes azonban ebből a szempontból is megvizsgálni az adatokat. Ahogy az a 6. táblázatban is látható, a jövedelemkategóriák emelkedésével együtt nő az ismert támogatások, ellátások, segélyek száma is. Csak a legmagasabb jövedelemkategóriában lévő személyek közül kerültek ki az összes támogatást stb. ismerők. Megjegyzendő továbbá, hogy ebben és a középmagas jövedelmi kategóriában nem volt egyetlen személy sem, aki legalább két támogatást, ellátási formát ne ismert volna. Az iskolai végzettség és a jövedelem aránya közti erős korreláció köztudott, amit a mi felmérésünk is alátámaszt (7. táblázat). Más szóval, minél kevésbé iskolázott valaki, annál kisebb a valószínűsége annak, hogy középmagas vagy magas jövedelmi kategóriába kerüljön. Láttuk viszont, hogy minél iskolázottabb valaki, annál több támogatási formát ismer. Valószínűsíthető tehát, hogy a nagyobb jövedelműek által ismert több támogatás is inkább a magasabb iskolai végzettséggel magyarázható.

7. táblázat

Iskolázottság és jövedelem – százalékos arányok a tanulási kategóriákon belül

Iskolázottsági kategória	Nincs jövedelme	Alacsony	Közepes	Közép-magas	Magas	Összes (N)
8 ált.-nál kevesebb	0,7	64,7	34,5	-	-	100 (139)
Alapfokú	7,5	38,2	52,8	1,4	0,1	100 (990)
Középfokú	13,9	25,5	55,8	4,2	0,6	100 (495)
Felsőfokú	4,0	9,0	57,3	26,1	3,5	100 (199)

A felmérés a vallásosságra sem adott reprezentatív mintát. Mivel a köztudat szerinti vallásosabbak, azaz az idősebbek és a szegények az adatok tanúsága szerint kevesebb támogatási, ellátási formát ismernek, ezért érdemes megnézni, hogy ez az összefüggés itt is érvényesül-e. De fordítva is lehetne érvelni: a vallásos emberek erőteljesebb karitatív tevékenységük révén több rászorulóval találkoznak, s ennek következtében az elérhető támogatásokat is jobban ismerik. Az adatok azt mutatják, hogy a vallásos emberek – akár a maguk módján vallásosakat, akár a valamilyen egyház tanítását követőket nézzük – kevesebb támogatást ismernek, mint a nem vallásosak, vagy azok, akik nem tudják eldönteni, hogy vallásosak-e (8a. táblázat). Ha a támogatási ismertség százalékos megoszlását nézzük a vallásgyakorlási kategóriákon belüli (8b. táblázat), akkor is jól látszik, hogy a havonta többször és a hetente vagy még annál is gyakrabban templomba járók közt legalább kétszer akkora az egyetlen támogatást sem ismerők aránya, mint a templomba soha, vagy csak ritkábban járók közt. Viszont a vallásukat legalább havonta, vagy annál sűrűbben gyakorlók közt magasabb a 26-nál többet ismerők aránya is.

8a. táblázat

Az átlagos összes ismertség számának alakulása a vallási önbesorolás kategóriáin belül

Vallásossági önbesorolás	N	Min.	Max.	Átlagos ismertség

Nem vallásos	405	0	47	13,55
Nem tudja, hogy vallásos-e	89	0	46	13,94
Maga módján vallásos	1195	0	48	13,21
Egyház tanítása szerint vallásos	333	0	47	12,71
Megtagadja a választ	8	3	44	19,5

8b. táblázat

A támogatások ismertsége a vallásgyakorlás gyakorisága alapján – százalékos arányok a vallásgyakorlás kategóriáin belül

Vallásgyakorlás gyakorisága	Ismertségi kategóriák					
	Egyet sem	1-6	7-11	12-25	26 felett	Össz. (N)
Soha	1,8	23,4	28,2	38,3	8,3	100 (798)
Ritkábban	1,3	16,3	30,4	41,7	10,3	100 (448)
Évente néhányszor	0,7	16,0	34,9	39,1	9,3	100 (407)
Havonta	-	22,0	32,9	32,9	12,2	100 (82)
Havonta 2-3-szor	3,8	25,3	30,4	27,8	12,7	100 (79)
Hetente v. többször	3,9	22,8	25,7	35,0	12,6	100 (206)

Más szóval, bár a vallásosak *átlagban* kevesebb támogatást tudtak megnevezni, van közöttük egy az átlagnál tájékozottabb réteg is, amely éppen a gyakoribb templomba járás következtében találkozhat a szintén gyakran templomba járó, de támogatást nem ismerőkkel, s segíthet nekik szorult helyzetükben. Ezt azonban itt csak feltételesen jelenthetjük ki; mindenesetre szociálpolitikai szempontból érdemes tekintetbe venni azt, hogy a templomok, imaházak stb. fontos „információs központokként” szolgálhatnak. Sajnos a felmérés nem teszi lehetővé, hogy a templomba soha nem járó, támogatásokat egyáltalán nem, vagy alig ismerők számára megfelelő „spontán” információs szervezetet találjunk – ha van egyáltalán ilyen.

Speciális csoportok és a támogatások ismertsége

Az elemzés második részében arra keresem a választ, hogy a különféle, sajátos helyzetben élők milyen mértékben ismerik a nekik szánt (célzott) támogatást. A TÁRKI kérdezőbiztosai által a különféle foglalkozási kategóriákba sorolt személyeknek az egyes élethelyzetekben elérhető támogatások átlagos ismertségét a 9. táblázat szemlélteti. Logikusnak tűnik, hogy a szülési szabadságon, GYES-en, GYET-en stb. lévők ismerik a legtöbb gyermekgondozással, ellátással kapcsolatos támogatást, kedvezményt. Az azonban már némi magyarázatra szorul, hogy miért ismerik ugyanezek a személyek a többi életállapotban járó támogatást is a legnagyobb számban. Valószínűsíthető, hogy a gyermekneveléssel kapcsolatos támogatások, ellátások megismerésekor a leendő vagy már gyakorló édesanyák a különféle tájékoztató kiadványokban, előadásokban megismerik a többi ellátási kedvezményt is. De az is feltehető – s a kettő nem zárja ki egymást –, hogy a csecsemők és gyermekek a játszótéren "összehozzák" az egy kis beszélgetésre ott viszonylagosan jobban ráérő anyukákat, amelynek során kicserélhetik információikat nemcsak a gyermekneveléskor, hanem a felnőttkori ellátásban és az idősök gondozására igénybe vehető ellátási formákról is.

Ha ez a megfigyelés további vizsgálatokban is igazolást nyer, akkor ki kell használni azt, hogy van egy jól körülírható csoport, amely „különös fogékonyságot” mutat a különféle támogatások megismerésére.

9. táblázat

A bizonyos életállapotokban járó, ill. igényelhető támogatások átlagos ismertsége a különféle alkalmazottsági kategóriákban

Kategóriák	N	Ismertségek							
		Gyermek-ellátás		Felnőttellátás		Idősellátás		Összes ismeret	
		Átlag	Max.	Átlag	Max.	Átlag	Max.	Átlag	Max.
Alkalmazott	787	8,57	27	3,00	10	3,23	11	14,80	48
Önálló vállalkozó	125	8,57	26	2,73	10	2,95	11	14,24	47
Alkalmi munkás	30	6,75	24	2,22	10	2,54	11	11,52	45
Munkanélküli	123	6,64	17	2,24	8	2,42	9	11,3	31
Nyugdíjas	711	5,96	26	2,56	10	3,02	11	11,54	45
Szülési szab. Gyes	100	10,07	26	3,30	10	3,53	11	16,90	47

Tanuló	109	7,34	23	2,29	10	2,61	11	12,24	44
Egyéb alkalmazás	48	6,52	22	2,32	10	2,59	10	11,44	36
Összes/átlagos	2032	7,47	27	2,73	10	3,05	11	13,25	48

Szembeötlő továbbá az, hogy a legkevesebb támogatást, ellátást az alkalmi munkából élők, illetve a munkanélküliek ismerik – nemcsak az összes ismertséget tekintve, hanem még az őket leginkább érintő felnőttkori ellátási formákat illetően is. Gyakorlatilag a nyugdíjasok sem ismernek többet, de ők legalább az időskorban igénybe vehető támogatásoknál nem maradnak el jelentősen az átlagos ismertségben. Érdekes és fontos azonban megvizsgálni azt, hogy az egyes ellátások ismertségénél már említett időskorúak járadéka, melyet a megkérdezetteknek csak 18,0 százaléka említett, mennyire ismert a leginkább érintettek, az idősök körében. Itt is azt látjuk, hogy az idősök, a nyugdíjasok nem mutatnak jelentős különbséget az országos átlaghoz képest. Ez legalább annyiban örvendetes, hogy bár csak minden ötödik ember ismeri ezt a támogatási formát, ezek közt az idősök nem alulreprezentáltak.

A céltámogatásokat tekintve megvizsgálhatunk még egy csoportot: a kérdőív lehetőséget ad arra, hogy szembeállítsuk azokat, akik azt tervezik, hogy a következő egy-két évben gyermeket vállalnak, azokkal, akik nem szeretnék, illetve nem tudják, hogy akarnak-e a közeljövőben gyermeket. Mind a határozatlanok, mind pedig a gyermeket vállalók több gyermekgondozással kapcsolatos támogatást, ellátást ismernek, mint azok, akik nem szeretnék gyermeket. Talán a gyermekvállalásra való tudatos készülés egyik jele ez?

10. táblázat

A bizonyos életállapotokban járó, ill. igényelhető támogatások átlagos ismertsége a roma és nem roma lakosság körében

Népesség	N	Ismertségek							
		Gyermek-ellátás		Felnőttellátás		Idősellátás		Összes ismeret	
		Átlag	Max.	Átlag	Max.	Átlag	Max.	Átlag	Max.
Roma	134	6,71	24	2,32	10	2,35	11	11,38	45
Nem roma	1890	7,53	27	2,76	10	3,10	11	13,39	48

Átlag/ összes	2032	7,47	27	2,73	10	3,05	11	13,25	48
----------------------	-------------	------	----	------	----	------	----	-------	----

Végezetül tájékozódásképp megvizsgálhatjuk azt is, hogy a roma népesség az országos átlagokhoz viszonyítva milyen arányban ismeri az egyes életállapotokban igénybe vehető támogatásokat. Az alacsonyabb iskolai végzettség és a nagyobb munkanélküliségi ráta alapján feltételezhetjük, hogy az országos átlagnál kevesebb – esetleg jóval kevesebb – támogatási, ellátási formát ismernek. De előítéletes megjegyzésekből az ellenkezőjét is feltételezhetnénk, vagyis azt, hogy a roma népesség jobban ismeri az igénybe vehető támogatásokat. A 10. táblázat adatai azonban azt mutatják, hogy a romák, bár nem sokkal, de átlagosan valamivel kevesebb támogatási, ellátási formát ismernek minden egyes életállapotban.

Összegzés, javaslatok

Korra, nemre, településtípusra és iskolai végzettségre reprezentatív országos felmérésünkben arra kerestük a választ, hogy az emberek milyen mérvű aktív tudással rendelkeznek az őket megillető, illetve bizonyos életállapotokban igényelhető támogatásokról, ellátásokról, segélyekről, stb. Minden életállapotban, helyzetben van néhány olyan támogatás, ellátás, amelyeket viszonylag jól ismernek az emberek, de a többit, legalábbis az előzőekhez képest, csak jóval kevesebben, vagy alig ismerik. Csupán hat olyan támogatási, ellátási forma van, amelyeket legalább a megkérdezettek fele meg tud nevezni: a GYES, az idősek részére ápolást, gondozást nyújtó otthonok, a családi pótlék, a gyermekneveléssel kapcsolatos lakásépítési támogatás ("szocpol"), a munkanélküliek jövedelempótló járadéka és a rendszeres szociális segély.

Sok vagy kevés-e az emberek által ismert lehetőségek száma? Nehéz erre egyértelmű igennel vagy nemmel válaszolni. Biztató, hogy ezek a számok az aktív tudást mutatják, tehát reménykedhetünk abban, hogy szükség esetén az ellátásra, támogatásra szoruló ember környezetében lesznek olyanok (vagy legalább is az illetőnek van annyi ismerete, hogy tud olyanokhoz fordulni), akik tudják, mi illeti meg, milyen formában kérhet segítséget.

Annak érdekében, hogy a támogatási, ellátási formák még inkább ismertek legyenek, illetve a kevésbé ismertekben (is) részesedjenek az arra rászorulóknak, az összegzés további részét egyfajta szociálpolitikai javaslattételként fogalmazom meg.

Megfontolandó, hogy azok a formák, amelyeket a megkérdezetteknek kevesebb mint tíz százaléka említett, kivétel nélkül mind a gyermekneveléshez kapcsolódnak. Ezek nagyobb részét a szolgáltatások teszik ki (gyermekfelügyelet, játszócsoport és -ház, családi napközi, gyermekjóléti szolgálat), kisebb részét pedig – de ez még inkább aggasztó – a jövedelemtől függő, rászorultság alapján járó, illetve kérhető ellátások (az egészségügyi és egyéb ellátásokért fizetett térítések díjai és a pótszabadság). A családsegítőknek, gyermekvédelemmel foglalkozóknak tehát megfelelő hangsúlyt kell fektetniük ezen lehetőségek ismertetésére is.

A munkanélküliek és az alkalmi munkából élők a leginkább tájékozatlanok az egyes ellátási, támogatási formákat illetően, beleértve a felnőttellátással kapcsolatosakat is. Megfontolandó lenne tehát egy a jelenleginél hatékonyabb tájékoztató összeállítás, illetve eredményesebb terjesztése.

Láttuk továbbá, hogy az időskorúakat megillető támogatások és szolgáltatások jelentős részét – átmeneti segély, idősök gondozó (átmeneti) háza, étkeztetés, lakásfenntartási támogatás, időskorúak járadéka, ápolási díj, temetési segély, valamint a házi segítségnyújtás és a családgondozás – a megkérdezetteknek csak ötöde, vagy még annál is kevesebben ismerik. Különösen figyelmeztető ez akkor, ha arra gondolunk, hogy a válaszolók harmada nyugdíjas, s hogy az átlaghoz hasonlóan az idősök is ugyanannyira tájékozottak – pontosabban fogalmazva inkább tájékozatlanok – az őket megillető támogatásokról. Hazánk idősödő lakosságára való tekintettel mindenképp biztosítani kell azt, hogy az idősellátás formáiról az idősökkel együtt az őket – (még mindig) jelentős arányban – ellátó családtagok, rokonok is értesüljenek, informálódjanak.

Amennyiben további vizsgálatok is alátámasztják megfigyelésünket, hogy a szülési szabadságon, GYES-en stb. lévők átlagosnál tájékozottabbak, akkor egy „információs-kampánynak” mindenképp érdemes az ilyen édesanyákat kitüntetett figyelemmel megcélozni. Hasonló feltételek mellett „információs központok” szerepét tölthetnék be az egyházak. A vallásukat rendszeresen gyakorlók egy része ugyan alig ismeri az

elérhető támogatásokat, de egy másik jelentős része jól ismeri azokat, s a különféle egyházi programokon ezt megoszthatják az arra rászorulókkal.

A közmondás szerinti jó bornak nem kell cégér. Ha a magyar szociális ellátás hagy is kívánni valókat maga után, semmi esetre sem szabad azt „rossz bornak” tartanunk. De ahhoz sem férhet kétség, hogy a támogatásokról, ellátásokról tájékoztatnunk kell az embereket.

Vokony Éva

Bölcsődék működési adatai 2003

Bölcsődék és férőhelyek száma

2003. december 31-én 515 bölcsőde működött az országban. Az előző évhez viszonyítva 5 létesült, 10 megszűnt, így 5 intézménnyel kevesebb biztosítja 2004-ben a bölcsődei ellátást.

A működő férőhelyek száma 23 771 volt, ami 307-tel kevesebb, mint az előző évben (1. sz. táblázat).

1.sz. táblázat

Az egyes megyékben működő bölcsődék és férőhelyek száma településtípusok szerint

(KSH 2003.12.31.)

Ssz. .	Megyék	Település jellege *				Működő bölcsődék Összesen	Működő férőhelyek Összesen	Beíratottal hoz viszonyított
		Megyei jogú város	Városok száma	Községek száma	Összesen			
1.	Baranya	1	11	289	301	18	835	109,30
2.	Bács-Kiskun	1	17	101	119	20	1044	114,60
3.	Békés	1	16	58	75	24	826	118,27
4.	Borsod-Abaúj-Ze mplén	1	19	337	357	19	857	110,96
5.	Csongrád	2	6	52	60	31	1361	120,09
6.	Fejér	2	7	99	108	17	850	111,01
7.	Győr - Moson - Sopron	2	6	174	182	24	1075	110,96
8.	Hajdú-Bihar	1	18	63	82	28	1226	109,21
9.	Heves	1	6	112	119	14	470	114,00
10.	Jász - Nagykun - Szolnok	1	15	62	78	28	985	119,78
11.	Komárom-Eszterg om	1	7	68	76	14	666	120,67
12.	Nógrád	1	5	123	129	4	100	101,64
13.	Pest	-	31	155	186	42	1738	112,70
14.	Somogy	1	12	232	245	18	543	116,66
15.	Szabolcs-Szatmár -Bereg	1	19	209	229	22	880	124,26
16.	Tolna	1	8	99	108	10	337	99,21
17.	Vas	1	8	207	216	15	610	118,77
18.	Veszprém	1	11	205	217	18	766	105,55
19.	Zala	2	7	248	257	9	555	113,61
Vidék összesen		22	229	2893	3144	375	15724	113,22
Budapest összesen		-	-	-	1	140	8047	106,58

Ország összesen	22	229	2893	3145	515	23771	111,64
------------------------	-----------	------------	-------------	-------------	------------	--------------	---------------

* Település jellege adatok KSH 2003. 01.01.

2003-ban 523 férőhelyet szüntettek meg, 36-tal kevesebbet, mint 2002-ben.

A férőhelyek megszüntetése mérsékeltebb volt a korábbi évinél a megyei jogú városokban (140) és a községekben (33). Nőtt a főváros (II, III, IV, XXI.) kerületeiben, ahol ez összesen 200, míg a városokban 150 férőhelycsökkenést jelentett. A megszüntetések 6 megyét (Csongrád -, Győr-Moson-Sopron, Hajdú-Bihar, Komárom-Esztergom, Pest, Szabolcs–Szatmár-Bereg) érintettek.

Ezzel szemben országosan 5 bölcsőde létesült 200 férőhellyel, ami a megyei jogú városokban 65, a városokban 63, a fővárosban 44, a községekben 28 férőhely-növekedést eredményezett.

A tartósan szünetelő férőhelyek száma 627, ezek aránya az összes férőhelyhez viszonyítva 2,64%. Az elmúlt évek során ez a mutató folyamatos csökkenést mutat. Vidéken 127 férőhelyet jelent, ami az összes férőhelyek 0,54%-a. A fővárosban magasabb, 2,10%-os, mert a kerületekben 500 a tartósan szünetelő férőhelyek száma. (2. sz. táblázat)

2. sz. táblázat

Megszűnt, létesült és szünetelő férőhelyek száma

(KSH 2002, 2003.)

Település	Az év folyamán megszűnt férőhelyek		Létesült férőhelyek		Tartósan szünetelő férőhelyek (összes férőhelyhez viszonyított %-ban)			
	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003
			2					
Budapest	140	200	12	44	535	2,22%	500	2,10%
Megyei jogú város	220	140	60	65	30	0,12%	30	0,13%
Város	128	150	121	63	52	0,22%	42	0,18%
Község	71	33	22	28	40	0,17%	55	0,23%
Ország összesen	559	523	215	200	657	2,73%	627	2,64%

Bölcsődék megoszlása a fenntartók szerint

2003. évben a bölcsődei férőhelyek fenntartóinak arányában a következő elmozdulás tapasztalható.

További csökkenés mutatkozik az önkormányzatok (-341), az egyéni és társas vállalkozások (-62) és a központi költségvetési intézmények (-5) által fenntartott férőhelyszámban. Jelentős növekedést mutat az alapítványok által működtetett (+101), nem változott a közhasznú társaságok és az egyéb fenntartásban működtetett férőhelyek száma (3. sz. táblázat).

3.sz. táblázat

Bölcsődei működő férőhelyek megoszlása fenntartók szerint

(KSH 2001, 2002, 2003.)

Működtető	Férőhelyek száma			Összes férőhelyhez viszonyított %-os arány		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003
Települési, megyei önkormányzat	23544	23300	22959	96,60	96,77	96,59
Központi költségvetési intézmény (üzemi)	284	314	309	1,17	1,31	1,30
Egyéni és társas vállalkozás	177	169	107	0,72	0,70	0,45
Alapítvány	157	145	246	0,64	0,60	1,03
Közhasznú társaság	80	80	80	0,33	0,33	0,34
Egyéb	132	70	70	0,54	0,29	0,29
Összesen	24374	24078	23771	100,00	100,00	100,00

A bölcsődék megoszlása településtípusok szerint

2003. évben a bölcsődék 33,98%-a (175) a városokban, 29,32%-a (151) a megyei jogú városokban, 27,19%-a (140) a fővárosban, és 9,51%-a (49) a községekben működött (4. sz. táblázat).

Az országban az előző évhez viszonyítva e téren ugyancsak minimális az eltérés a működő bölcsődék és férőhelyek tekintetében. A városokat kivéve (+1,30%), szinte a többi település típusnál csökkenés tapasztalható. a megyei jogú városi (-0,49%), a budapesti (-0,50%), a községieké (-0,30%) a bölcsődék és férőhelyek aránya. Változatlanul igen nagy probléma a kistelepülésen élő családok számára elérhető napközbeni kisgyermekellátás biztosítása (4. sz. táblázat).

4. sz. táblázat

Működő bölcsődék, férőhelyek száma és %- os aránya településtípusok szerint

(KSH 2003.12.31.)

Település	önkor- mányza- ti bölcs.	önkor- mány- zati bölcs. %	férőhely száma	kki. üzemi bölcs.	kki. üzemi bölcs. %	Férő-h ely száma	alapítvá- nyi bölcs.	férőhely száma	vállal-k ozói bölcs.	férőhely száma
Megyei jogú város	144	29,39	8034	3	37,50	114	2	70	1	35
Város	169	34,49	6285	-	-	-	3	76	2	32
Község	49	10,00	998	-	-	-	-	-	-	-
Vidék összesen	362	73,88	15317	3	37,50	114	5	146	3	67
Budapest összesen	128	26,12	7642	5	62,50	195	4	100	1	40
Ország összesen	490	100,00	22959	8	100,00	309	9	246	4	107

Település	közhasznú társaság bölcsőde	férőhely száma	egyéb fenntar- tású bölcs.	Férőhely száma	össz. bölcsőde	össz. bölcs. %	össz. férőhely
Megyei jogú város	1	50	-	-	151	29,32	8303
Város	1	30	-	-	175	33,98	6423
Község	-	-	-	-	49	9,51	998
Vidék összesen	2	80	-	-	375	72,81	15724
Budapest összesen	-	-	2	70	140	27,19	8047
Ország összesen	2	80	2	70	515	100,00	23771

kki.: központi költségvetési intézmény, és volt üzemi
egyéb: AMK

A bölcsődék százalékos kihasználtsága

Az előző évhez hasonlóan 2003-ban is jelentős növekedést mutat a bölcsődék kihasználtsága. A beíratott gyermekekhez viszonyítva 111,64% (+4,22%), ez vidéken 113,22% (+2,82%) és a fővárosban 106,58% (+5,02%). A gondozottakhoz viszonyítva 82,93%-os volt a kihasználtság, mely 1,93%-kal növekedett.

A fővárosban (+3,06%-kal), a megyei jogú városokban (+1,56%-kal), a városokban (+1,05%-kal), a községekben (+1,24%-kal) a vártnál jobban emelkedett a kihasználtság (5. sz. táblázat).

5.sz. táblázat

Bölcsődék %-os kihasználtsága településtípusonként

(KSH 1999, 2000, 2001, 2002, 2003.)

Bölcsődék	Kihhasználtság %									
	beíratottak					gondozottak				
	1999	2000	2001	2002	2003	1999	2000	2001	2002	2003
Főváros	101,07	97,76	93,30	101,56	106,58	72,72	71,77	72,13	77,00	80,06
Megyei jogú város	111,70	107,51	108,21	109,99	115,03	81,24	78,54	80,01	83,81	85,37
Város	108,73	109,26	108,15	110,87	113,56	78,59	79,12	79,20	82,08	83,13
Község	112,85	110,79	107,43	110,79	111,16	80,84	77,98	77,43	82,82	84,06
Országosan	107,32	104,77	103,11	107,42	111,64	77,60	76,35	77,00	81,00	82,93

A beíratott gyermekek száma alapján a bölcsődék feltöltöttsége vidéken 120% feletti 3 megye esetében, 110%-120% közötti 11 megyében (azaz a megyék többségében), 100-110% között van 4 megye és a főváros átlaga, míg 100% alatt 1 megye található (6. sz. táblázat).

6. .sz.táblázat

Beíratottakhoz viszonyított megyei kihasználtsági százalékok

(KSH 2003.)

100% alatt			100-110% között		
Tolna megye	(102,83)	99,21	Nógrád megye	(112,95)	101,64
			Veszprém megye	(101,98)	105,55
			Budapest	(101,56)	106,58
			Hajdú-Bihar megye	(97,48)	109,21
			Baranya megye	(103,08)	109,30
110-120% között			120% felett		
Győr-Moson-Sopron megye			Csongrád megye	(115,83)	120,09
	(100,51)	110,96			
Borsod-Abaúj-Zemplén megye			Komárom-Esztergom megye		
	(112,11)	110,96		(113,97)	120,67
Fejér megye	(116,87)	111,01	Szabolcs-Szatmár-Bereg megye		
				(123,45)	124,26
Pest megye	(109,71)	112,70			
Zala megye	(104,88)	113,61			
Heves megye	(111,38)	114,00			
Bács-Kiskun megye	(112,82)	114,60			

Somogy megye	(111,97)	116,60	
Békés megye	(119,32)	118,27	
Vas megye	(113,89)	118,77	
Jász-Nagykun-Szolnok megye	(113,97)	119,78	

A zárójelben lévő adatok 2002. évi.

A 11 nem önkormányzati intézmény közül Budapesten a központi költségvetési intézmények, volt üzemiek átlagosan 60,48%-os kihasználtságot mutatnak. A társas vállalkozásban 77,51%-os, az alapítványi 94,76%-os, az egyéb formában működtetett intézmények 120,13%-os feltöltöttséggel működtek. (6/a.sz. táblázat)

6/a. sz. táblázat

Budapest kerületeiben működő bölcsődék és férőhelyek száma

a fenntartók szerinti bontásban

(KSH 2003.12.31.)

Kerületek	Bölcsődék száma			Működő férőhely száma	Beíratottakhoz viszonyított kihasználtsági %	
	települési önkormányzati	más (alapítványi, vállalkozói, közös fenn.)	Összesen		önkormányzati	más (alapítványi vállalkozói közös fenntartású)
I.	3	-	3	135	115,51	-
II.	4	1 kki. 2a.	7	315	112,52	100 kki, 103,67a.
III.	10	-	10	570	112,43	-
IV.	8	1 e.1 a.	10	560	103,11 10103,11,04	112,36 e. -- a.
V.	3	-	3	110	98,06	-
VI.	4	-	4	180	93,70	-
VII.	4	-	4	275	97,50	-
VIII.	6	-	6	360	108,77	-

IX.	4	-	4	225	105,84	-
X.	9	1 tv.	10	635	109,86	77,51 tv.
XI.	9	1 kki	10	640	92,55	-- kki.
XII.	4	2 kki.	6	275	92,64	-- kki.
XIII.	7	1 kki.	8	535	114,20	42,08 kki.
XIV.	11	-	11	628	126,37	-
XV.	7	-	7	375	108,71	-
XVI.	4	-	4	180	124,62	-
XVII.	4	-	4	280	101,08	-
XVIII.	9	-	9	524	105,42	-
XIX.	6	-	6	360	89,70	-
XX.	5	-	5	335	116,62	-
XXI.	3	1 e.	4	250	112,03	131,00e.
XXII.	4	-	4	260	105,87	-
XXIII.	1	-	1	40	116,32	-
Budapest összesen	129	11 = 5 kki., 3 a, 2 e, 1tv.	140	8047	107,92	88,22 átlag kki. 60,48, a 94,76, ev -, e 120,13, tv 77,51.

e: egyéb, AMK

kki: központi költségvetési intézmény, volt üzemi, minisztériumi

tv: társas vállalkozás

ev: egyéni vállalkozás

a: alapítványi

ö: önkormányzati

Vidéken a nem önkormányzati 13 intézményben sokkal magasabb a feltöltöttség, már-már szakmailag elfogadhatatlan: közhasznú társaságnál 137,02% (Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében 139,30%, a kht. kimagasló adata), társas vállalkozás esetén 128,14%, egyéni vállalkozásnál 127,14%, alapítványinál 110,05%, üzeminél 103,78%, átlagosan 117,74%-os (7. .sz. táblázat).

7. .sz. táblázat

Az egyes megyékben működő bölcsődék és férőhelyek száma

a fenntartók szerinti bontásban

(KSH 2003.12.31.)

Ssz.	Megyék	Bölcsődék száma			Működő fh.	Beíratottakhoz viszonyított kihasználtság %	
		települési	más	összesen		önkor-má	más

		önkor-m ányzati	(alapít-v ányi, vállalko- zói, egyéb)		száma	nyzati	(alapítv. vállalk, egyéb)
1.	Baranya	17	1 kki.	18	835	109,77	99,43 kki.
2.	Bács-Kiskun	20	-	20	1044	114,60	-
3.	Békés	22	1 ev., 1 tv.	24	826	116,18	154,94 ev., 128,14 tv.
4.	Borsod-Abaúj-Zemp lén.	19	-	19	857	110,96	-
5.	Csongrád	31	-	31	1361	120,09	-
6.	Fejér	16	1 a.	17	850	110,52	117,17 a.
7.	Győr-Moson-Sopron	24	-	24	1075	110,96	-
8.	Hajdu-Bihar	26	2 kki.	28	1226	109,27	108,12 kki.
9.	Heves	14	-	14	470	114,00	-
10.	Jász-Nagykun-Szoln ok	28	-	28	985	119,78	-
11.	Komárom-Esztergo m	13	1 a.	14	666	121,25	105,46 a.
12.	Nógrád	4	-	4	100	101,64	-
13.	Pest	42	-	42	1738	112,70	-
14.	Somogy	18	-	18	543	116,66	-
15.	Szabolcs-Szatmár-B ereg	21	1 kht.	22	880	123,32	139,30 kht.
16.	Tolna	8	1 kht., 1 a.	10	337	98,65	133,33 kht., 76,04 a.
17.	Vas	13	1 ev., 1 a.	15	610	118,67	99,34 ev., 126,57 a.
18.	Veszprém	17	1 a.	18	766	105,29	125,00 a.
19.	Zala	9	-	9	555	113,61	-
	Vidék összesen	362	13= 1tv, 3kki, 5a, 2 e v , 2kht, tv.	375	15724	113,05	117,74 113,22

			, 2 ev,2 kht,1 tv. ttv. 2kht, 1a,2köza				
20.	Budapest	129	11 = 5 kki, 3 a, 2 e, 1 tv.	140	8047	107,92	88,22 106,58
	Ország összesen	491	24	515	23771	112,03	112,38 111,64

e: egyéb, AMK

kki: központi költségvetési intézmény, volt üzemi, minisztériumi

tv: társas vállalkozás

ev: egyéni vállalkozás

a: alapítványi

kht: közhasznú társas

ö: önkormányzati

Vidék összesen: átlag 113,22% = ö 113,05, kki 103,78, a 110,05, ev 127,14, tv 128,14, kht 137,02, e

--

Budapest összesen: átlag 106,58% = ö 107,92, kki 60,48, a 94,76, ev --, tv 77,51, kht --, e 120,13

Ország összesen: átlag 111,64% = ö 112,03, kki 77,20, a 104,73, ev 140,71, tv 94,48, kht 137,02, e 120,13

Az önkormányzatok által fenntartott bölcsődék kihasználtsága magasabb vidéken, az átlag 113,05%-os. 100% alatt csak egy megye, Tolna található, 99,21%-al. A legmagasabb, 124,26%-os kihasználtság Szabolcs–Szatmár-Bereg megyében volt.

Budapesten az átlag 106,58%-os feltöltöttség is nagy átrendeződést mutat az előző évhez képest. 120% felett 2, 110-120% között 6, 100-110% között 9, 100% alatt 6 kerület átlaga található (8. sz. táblázat).

8. sz. táblázat

Beíratottakhoz viszonyított kihasználtsági százalék Budapest kerületeiben

(KSH 2003.)

100% alatt	100-110% között	110-120% között	120 % felett
XIX. (85,74) 89,70	XVII. (102,81) 101,08	III. (103,19) 112,43	XVI. (128,01) 124,62

XI. (87,25) 92,55	X. (100,89) 103,18	XIII. (105,25) 13,19	XIV. (113,10) 126,37
XII. (84,55) 92,64	IV. (92,28) 103,94	XXI. (105,16) 113,41	
VI. (95,04) 93,70	XVIII.(104,55) 105,42	I. (112,27) 115,51	
VII. (100,84) 97,50	IX. (98,55) 105,84	XXIII.(118,54) 116,32	
V. (103,04) 98,06	XXII. (102,98) 105,87	XX. (113,13) 116,62	
	II. (105,42) 107,35		
	XV. (106,97) 108,71		
	VIII. (104,12) 108,77		

A zárójelben lévő adatok 2002. éviiek.

A bölcsődébe beíratott gyermekek száma, korcsoportos megoszlása

2003. május 31-én 29 422 gyermek vette igénybe a bölcsődei ellátást, 575-tel több, mint a 2002-es évben. A beíratott gyermekek száma 5 651-gyel (23,77%-kal) több volt, mint a működő férőhelyek száma, ez 3,96%-kal magasabb az előző évinél.

A bölcsődébe járó gyermekek százalékos aránya a korcsoporti népességhez viszonyítva 7,70%, 0,13%-kal több az előző évinél.

2003. május 31-én a 24-35 hónapos korosztály 14,89%-a (+0,02%), míg a 3 éven felüliek 11,51%-a (+0,32%) járt bölcsődébe. Az 1 éves kor alattiaknak csak 0,21%-át (0%), és a 12-23 hónaposoknak csak 4,10%-át (-0,11%) gondozták, nevelték bölcsődében (9.sz. táblázat).

9. sz. táblázat

Bölcsődébe beíratott gyermekek száma korcsoport- megoszlás szerint

(KSH 2003.)

Sorszám	Kor csoport	Népesség korcsoport szerint 2003.01.01.	Bölcsődébe beíratott 2002. május 31.	Bölcsődébe beíratott 2003. május 31.	Bölcsődéb e járók %-os aránya
1.	1-11 hó	95025	197 (0,21)	203	0,21
2.	12-23 hó	95805	4091 (4,21)	3931	4,10
3.	24-35 hó	97601	13865 (14,87)	14531	14,89

4.	1-3 sor összesen	288431	18153 (6,36)	18665	6,47
5.	36 hó felett	93453	10694 (11,19)	10757	11,51
6.	4-5 sor összesen	381884	28847 (7,57)	29422	7,70

lehetőség 312 bölcsődében volt adott fogyatékkal élő gyermekek fogadására, de csak 160 intézményben történt ellátás, 106 vidéki (66,20%) és 54 fővárosi (33,80%) intézményben. Az ellátottak száma 613, ez 2-vel kevesebb a 2002. évinél (10. sz. táblázat).

10.sz. táblázat

Fogyatékos kisgyermekek bölcsődei ellátása

(NCSSZI 2000, 2001, 2002, 2003.)

Ellátás formája	Gyermekek száma			
	2000	2001	2002	2003
Külön csoportban	168	163	178	176
Részen integráltan	258	127	126	147
Integráltan	103	288	307	289
Nem ismert	-	-	4	1
Összesen	529	578	615	613

A gondozott gyermekek fogyatékoságuk szerinti megoszlását a 10/a. sz. táblázat szemlélteti. Kiemelkedő az értelmi fogyatékos és halmozottan sérült gyermekek ellátása.

10/a .sz. táblázat

Gondozott gyermekek fogyatékoságuk szerinti megoszlása

(NCSSZI 2000, 2001, 2002, 2003.)

Megnevezés	2000	2001	2002	2003
Értelmi sérült	177	170	210	221
Mozgássérült	71	70	66	70
Érzékszervi sérült	41	53	51	38

Magatartási zavarral küzdő	91	67	89	90
Halmazottan sérült	149	171	133	152
Egyéb, nem ismert	-	47	66	42
Összesen	529	578	615	613

Nem változtak jelentősen a szolgáltatásokra vonatkozó adatok. A szolgáltatásokat 218 bölcsődében biztosították 151 vidéki (69,3%), és 67 fővárosi (30,70%) intézményben. A játszócsoportok és klubok szolgáltatását 1118-cal, az egyéb szolgáltatásokat (kölsönzés, külső étkeztetés, bérmosás, helyiségek bérbeadása, só-terápia) 85-tel, a játék, eszközkölsönzést 36-tal több gyermek vette igénybe. Az időszakos gyermekfelügyelet igénybevétele 843-mal volt kevesebb. Csökkent 18-cal a hotel, 96-tal a házi gyermekgondozónői szolgálat iránti érdeklődés. Ugyanakkor jelentős változás nem történt a szolgáltatást nyújtó bölcsődék körében (11. sz. táblázat).

11.sz. táblázat

Bölcsődei szolgáltatások

(NCSSZI 2000, 2001, 2002, 2003.)

Szolgáltatás neve	Bölcsődék száma				Szolgáltatást igénybevevők száma			
	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003
Időszakos gyermekfelügyelet	145	139	132	131	2163	1511	2983	2140
Játszócsoport/klub	76	82	89	92	3243	4162	4545	5663
Hotel	4	3	3	2	274	270	242	224
Házi gondozónői szolgálat	13	14	14	19	132	149	107	11
Játék és eszközkölsönzés	42	38	36	34	240	486	455	491
Egyéb*	34	40	49	55	1257	841	1553	1638

* Kölsönzés, külső étkeztetés, bérmosás, helyiség bérbeadása, sóterápia, stb.

Bölcsődében dolgozók adatai

A bölcsődében foglalkoztatottak száma 9 459 fő volt 2003-ben, 141 dolgozóval kevesebb az előző évhez viszonyítva. Az intézmények dolgozóinak arányában 1,03%-kal növekedett a gondozónők, 4,01%-kal a

Változatlan maradt a teljes munkaidőben foglalkoztatott pedagógusok száma (17). A gyógytornászok száma 3 (-2) és konduktoroké 8 (+4), az előző időszakhoz képest (12.sz. táblázat).

Bölcsődék jellege	Foglalkoztatottak összesen	Gondozónő	Orvos munkaidő		Pedagógus munkaidő		Pszichológus munkaidő		Gyógy- pedagógus munkaidő		Gazd.-élelmé- zési szakember munkaidő		Fizikai állomány	Összes bölcsődei dolgozó
			rész	teljes	rész	teljes	rész	teljes	rész	teljes	rész	teljes		
Főváros	3200	1854	113	-	2	7	6	1	17	7	9	85	1197	
									3*	-				
Megyei jogú város	3437	1946	109	3	3	7	4	2	10	3	11	64	1195	2
									5*					
Város	2485	1414	146	-	-	2	2	-	7	5	12	98	922	
									3*	1°				
Község	337	199	36	-	1	1	-	1	1	-	7	5	131	

Ország összesen	9459	5413	404	3	6	17	12	4	35 11*	15 1°	39	252	3445	3
Foglalkoztatottak %-os aránya	100,00	57,22	3,09										36,42	3,2

* Részmunkaidőben gyógytornász 3 fő, konduktor 8 fő.

° Teljes munkaidőben konduktor 1 fő.

Részmunkaidőben foglalkoztatott segítő szakemberek 507 fő.

Az engedélyezett gondozónői állások száma 5499 volt, ebből foglalkoztatott 5413 fő. Az álláshelyek 98,44%-ban (+0,31%) voltak betöltöttek. A betöltetlen gondozónői álláshelyek száma 86 lett, mely 17-tel kevesebb az előző évinél.

A foglalkoztatott gondozónők közül tartósan távol volt 262 (-58) fő, közülük 205 (-36) főt helyettesítettek.

Egy gondozónőre ebben az évben is 5-6 (5,44) gyermek jutott a beíratottak alapján, ez 1999-ben 5,77, 2000-ben 5,53, 2001-ben 5,47, 2002-ben 5,35 volt, azaz a 6 gyermekszám felől az 5 felé közelített, míg most újra némi emelkedést mutat.

A foglalkoztatott gondozónők 90,08%-a (+1,18%) szakképzett. Szakgondozónői végzettséggel (szakmai felsőfokkal) rendelkezik 23,09%-a (-2,23%) a foglalkoztatott gondozónőknek. A szakgondozónők számának csökkenése a nyugdíjazással, pályaelhagyással magyarázható (13. sz. táblázat).

A képesítés nélküli gondozónők száma általában emelkedést, de a 2002. évhez képest (-1,23%) csökkenést mutat, mert 2003-ban 537 fő 9,87%, (1999-ben 9,10%, 2000-ben 9,09%, 2001-ben 10,15%, 2002-ben 11,10%). Közülük az egészségügyi képesítéssel rendelkezők aránya 2002-ben 59,93%, és az egészségügyi képesítéssel nem rendelkezők aránya 40,07%-os volt. A 2003. évi KSH adatok ezt a bontást nem jelezték.

13. sz. táblázat

Gondozónői állások jellemzői

(KSH 2003.)

Bölcsődék jellege	Engedélyezett gondozónői állások	Foglalkoztatott gondozónők			A foglalkoztatottak közül tartósan távol lévő gondozónők	
		Összesen	szakképzettek	Nem szakkép- zettek	Összesen	Ebből betöltve

			csecsemő- és kisgyermek gondozó	szak-gondo zó			gondozónői képesítéssel	gondozór képesíté nélkül
Főváros	1893	1854	1210	493	151	105	45	36
Megyei jogú város	1977	1946	1283	497	166	92	35	35
Város	1429	1414	1017	230	167	56	23	24
Község	200	199	116	30	53	9	1	6
Ország összesen	5499	5413	3626	1250	537	262	104	101

Módszertani bölcsődék helyzete

A módszertani bölcsődék helyzetében az elmúlt évben jelentős változás történt.

Országosan 33 kijelölt módszertani bölcsőde működött 2003.09.15-ig. A Pest megyei Módszertani Bölcsőde még Nógrád megyét is ellátta.

A fővárosban 16 kijelölt módszertani intézmény egész főváros területén ellátta a módszertani feladatokat.

A 19 megyéből 17 megyében (89,5%) volt kijelölt módszertani bölcsőde. Két megyében, Bács-Kiskun és Borsod-Abaúj-Zemplén megyében nem történt meg a kijelölés. A megyékben működő 375 bölcsődéből 336-ot (89,6%) szakmailag felügyelték a megyei módszertani bölcsődék. 39 intézmény, 10,4% nem kapott helyileg segítséget a kijelölés hiánya miatt.

Az ESZCSM pályázatot írt ki a regionális módszertani intézmények kijelölésére, melynek a beadási határideje 2003.05.30-a volt. A területről a pályázati kiírásra 11 nagyon tartalmas és színvonalas pályázat került beadásra. A pályázók közül 2003.09.15-től az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Miniszter 8 regionális módszertani bölcsődét jelölt ki. Feladataikat a 1997. évi XXXI. tv. 96.§ (9) és a 15/1998.(IV.30.) NM rendelet 4. §-a alapján végzik.

A bölcsődei hálózat területén a regionális módszertani feladatok ellátása nem normatív finanszírozással valósul meg. Az ESZCSM pályázati keretéből 2003. évre 3 millió Ft-tal finanszírozta, 2004. évre szintén 3 millió Ft-tal támogatja a kijelölt Regionális Módszertani Bölcsődéket. A volt Módszertani Bölcsődéket regionális módszertani munkát segítő feladatokra kérte fel az NCSSZI főigazgatója. A 15/1998.(IV.30.) NM rendelet 1.sz. melléklete 1 fő szaktanácsadó alkalmazását teszi lehetővé e feladatok ellátásának segítésére.

A Regionális Módszertani Bölcsődék ellátási területét a 14.sz. táblázat tartalmazza.

14. sz. táblázat

Országosan kijelölt Regionális Módszertani Bölcsődék ellátási területe

2003.09.15-2008.09.15-ig

(NCSSZI 2003.)

S.sz.	Regionális Módszertani Bölcsődék	Ellátási terület	Segítő bölcsődék	Területi bölcsődék száma
1.	NCSSZI Harmónia Gyermekeház Bölcsőde	<i>Közép–Magyarország</i> - Budapest III., IV., XIII., XIV., XV.kerület - Pest megye	5 -	88 46 42
2.	Budapest. XI. ker. Egyesített Bölcsődei Intézmény Szemünkfénye Módszertani Bölcsőde	<i>Közép –Magyarország</i> - Budapest I., II., V*, VI*, VII., VIII., IX*, X., XI., XII., XVI., XVII*, XVIII., XIX., XX*, XXI*, XXII., XXIII*. kerület	10	94
3.	Tatabánya MJV Önk. Módszertani Bölcsőde	<i>Közép-Dunántúl</i> - Komárom-Esztergom megye, - Fejér megye - Veszprém megye	- 1 1	49 14 17 18
4.	Szombathely MJV Önk. Egyesített Bölcsődei Intézmény Napraforgó Módszertani Bölcsőde	<i>Nyugat-Dunántúl</i> - Vas megye - Győr-Moson-Sopron megye - Zala megye	- 2 1	48 15 24 9
5.	Pécs MJV Önk. Kisgyermek Szociális I n t é z m é n y e k Igazgatósága Módszertani Bölcsőde	<i>Dél-Dunántúl</i> - Baranya megye - Somogy megye - Tolna megye	- 1 1	46 18 18 10
6.	Eger MJV Önk. Bölcsődei Igazgatóság Módszertani Továbbképző Bölcsőde	<i>Észak-Magyarország</i> - Heves megye - Borsod-Abaúj-Zemplén megye - Nógrád megye	- 1* 1*	37 14 19 4

7.	Szolnok MJV Önk. Bölcsődei Igazgatósága	<i>Észak-Alföld</i>		78
		- Jász-Nagykun-Szolnok megye	-	28
		- Hajdú-Bihar megye	1	28
		- Szabolcs-Szatmár-Bereg megye	1	22
8.	Szeged MJV Önk. Bölcsődék Igazgatósága	<i>Dél-Alföld</i>		75
		- Csongrád megye	-	31
		- Bács-Kiskun megye	1*	20
		- Békés megye	1	24
	Összesen:	---	28	515

* Nem volt a megyében, vagy a kerületben kijelölt módszertani bölcsőde.

Bízunk abban, hogy a regionális módszertani hálózat teljes körű kialakítása, megerősítése munkájukban, a megfelelő együttműködés megteremtése a bölcsődei ellátás színvonalának emelkedését eredményezi, mely az egyik legfontosabb feladatunk a közeljövőben.

A gyámhivatalok ellenőrzési feladataikat a jogszabályi előírásoknak megfelelően látták el. A szakmai ellenőrzésekre felkérték a módszertani bölcsődék, majd a regionális módszertani bölcsődék munkatársait és a szakértőket a területről.

A megrendezésre került módszertani bölcsődevezetői, regionális módszertani vezetői értekezletek, számos szakmai nap és rendezvény lehetővé tette a kölcsönös információcserét, az intézet és a terület szakmai kapcsolatának élővé, hatékonyabbá tételét.

Szomor Éva

Magyarországon megalakulóban a „Biztos kezdet” program

Az elmúlt évek társadalmi-gazdasági változásai sok családot, és a családokon belül nagyon sok gyermeket érintettek hátrányosan. Leginkább azoknak a családoknak a helyzete tűnik ma reménytelennek, amelyekben a szülők tartósan kiszorultak a munkaerőpiacról, és ezért – vagy alacsony iskolai végzettségük miatt – jövedelmük nagyon csekély. Az alacsony iskolázottság, a szakképzettség hiánya és a roma etnikumhoz való tartozás együttes megjelenése is gyakori a mai Magyarországon. A jelenlegi szociális rendszer csak részben tud választ adni az egyre súlyosbodó problémákra. Ezért folyamatosan keressük azokat a jó gyakorlati megoldásokat, amelyek közelebb vihetnek minket a nehéz helyzetű családokban élő, illetve ilyen családokba születendő gyermekek helyzetének javításához és a felzárkóztatáshoz. Különböző aktív segítő programokkal reméljük elérni a területi különbségek mérséklését, illetve elősegíteni az önkitaljesülést.

A "Biztos kezdet" elnevezésű program alapvető törekvése, hogy növelje a gyermekek jólétének és egészségének esélyeit, világra jöttük előtt és azt követően egyaránt.

Ennek érdekében olyan helyi programokat hozunk létre, amelyek gyarapítják a 6 évnél fiatalabb gyermekek családjainak nyújtott szolgáltatásokat, és az e területen munkálkodók körében elterjesztjük a helyi programokból leszűrt „jó gyakorlatokat”.

A helyi programok úgy kívánják javítani a gyermekek életésélyeit, hogy jobb hozzáférést biztosítanak a családtámogatásokhoz, a gyermekek korai fejlesztésével kapcsolatos tanácsadáshoz, az egészségügyi szolgáltatásokhoz és a korai oktatáshoz.

2004. januárjában elindultak a modellprogramok.

E programok 5 helyszínen zajlanak, melyek az adott település, illetve azon belül a konkrét működési terület jellegét tekintve eltérőek.

- Vásárosnamény: kistérségi társulás
- Ózd: nehéziparra épült, halmozottan hátrányos helyzetű város
- Budapest, VIII. kerület: nagyvárosi, hátrányos helyzetű lakótelep
- Mórahalom: jelentős külterülettel rendelkező település, népességének 40%-a él tanyán
- Csurgó - Órtilos: hátrányos helyzetű kisváros - zsáktelepülés.

A program négy fő célkitűzése:

1. a gyermekek szociális és érzelmi fejlődésének elősegítése;
2. egészségi állapot javítása;
3. a gyermekek tanulási képességeinek javítása, nyelvi képességeinek fejlesztése;
4. a családok és a közösségek erősítése.

Az Angliában 1997 óta Sure Start (Biztos kezdet) néven ismert projekt – mint a neve is mutatja – a bármilyen szociális vagy kulturális hátrányban lévő gyermekek korai fejlesztésére helyezi a hangsúlyt, mivel ez a „korai befektetés” később bizonyítottan megtérül. A másik fontos szempont, hogy a program szolgáltatásai egyaránt irányuljanak a szülőkre és a gyermekekre. Ezenközben segítik a közeledést a társadalom befogadó és befogadott csoportjai között.

Kezdetől fogva igyekszünk tehát együtt dolgozni a leendő, és a gyakorló, esetenként sokgyermekes szülőkkel, a gyermekekkel pedig lehető legfiatalabb koruktól, már csecsemőkoruktól kezdve foglalkozunk.

A program nem csak a hátrányos helyzetű családokkal való elkülönített foglalkozást célozza, hanem a területen élő valamennyi család számára elérhető segítséget kíván adni a gyermekeik fejlesztéséhez, képességeik teljes kibontakoztatásához. Az ily módon integrált programokkal elkerülhető a szegényebb családok stigmatizációja vagy esetleges kirekesztése.

A különböző területeken, településeken egy speciálisan erre a feladatra felkért szakember, a regionális menedzser tart kapcsolatot az országos rendszerrel, szorosan együttműködve annak

vezetőjével, mivel a helyi programok egymástól elszigetelten nem hatékonyak. A regionális menedzser a helyi programnak, illetve a speciális helyi adottságoknak megfelelően alakítja ki a programokért felelős teamet, nem kihagyva belőle a rászoruló képviselőjét. Ez komoly odafigyelést kíván, mivel a rászorultak képviselőjének olyan személynek kell lennie, aki nemcsak ismeri a programban résztvevőket, de a közösség el is fogadja őt, tagjai előtt tekintélye van.

A „Biztos kezdet” nem elkülönült szolgáltatásként funkcionál, hanem együttműködik más, már meglévő szociális, egészségügyi, oktatási intézményekkel. Kapcsolatot kereshet óvodával, iskolával, művelődési központtal, civil szervezetekkel. Az intézményekkel megegyezés születhet arról, hogy azok teret, segítséget, szakembert biztosítanak a program működéséhez. Bevonható a programba olyan középfokú iskola, ahol azok a szülők is tanulhatnak, akik nem tudták befejezni a tanulmányaikat. (Ők abban kaphatnak segítséget, hogy az órák alatt bölcsődei vagy ehhez hasonló napközbeni ellátást biztosítanak a gyermekek részére.)

A családok számára a program segítséget nyújt a gyermekek testi-szellemi fejlesztéséhez, a családon belüli konfliktusok megoldásához (pl. pszichológusok, egészségügyi dolgozók bevonásával). Az egészségnevelés hozzájárulhat pl. a koraszülés veszélyének csökkentéséhez, a szülés utáni depresszió feloldásához, a dohányzás, az alkohol, a drog elleni harc sikeréhez.

A kialakuló „Biztos kezdet” központok elsősorban a gyermekek korai fejlesztésével foglalkoznak, a szülők aktív részvételével és oktatásával. Ezen kívül a központok próbálják a szülőket helyben tájékoztatni az őket érintő lényeges kérdésekről. (Pl. hogyan vehető igénybe adókedvezmény, milyen lehetőségek vannak a továbbtanulásra).

A központban működhet könyvtár is. A könyvtár nemcsak könyvet, hanem játékot is kölcsönözhet, segítséget adva a szülőknek a képességek fejlesztéséhez legmegfelelőbb játékok megismeréséhez. A közös játék élményére is esetenként itt van először lehetőségük a családoknak. A könyvtárost a „Biztos kezdet” alkalmazza, aki nemcsak a könyvtári feladatokat látja el, hanem foglalkozásokat is tart, megtéve ezzel a kulturált közösségformálás első lépéseit.

A védőnő aktívan részt vesz a programokban, és amennyiben a megfigyelései során egy csecsemő vagy kisgyermek általános fejlődésben elmaradást vagy problémát észlel, gyakorlati tanácsadás mellett segítséget nyújt a megfelelő szakember, illetve szakintézmény megtalálásához.

A „Biztos kezdet” által létrehozott központok működését független testület tagjai felügyelik, akiknek egy részét a szülők közül választják; így könnyebben elérhető, hogy a szolgáltatások „helybe jöjjenek”. A tagok a program-menedzser kivételével bizonyos előre meghatározott időközönként cserélődnek.

A központok a gyermekek számára 6 éves korig nappali ellátást biztosítanak, melyben nem csak szakemberek, hanem olyan önkéntesek is részt vesznek, akik csak a legalapvetőbb tevékenységeket végzik (pl. a csecsemők pelenkázása, ápolása, etetése); így a központ felügyeletet is biztosít. Az önkéntesek lehetnek a lakóközösség tagjai, akiknek ezzel is enyhítünk foglalkoztatási és esetenként a pályaválasztási gondjain.

A „Biztos kezdet” által működtetett központnak rendelkeznie kell egy közösségi rendezvényekhez bérbe vehető helyiséggel. A központ szervezhet játszócsoportot, ahol játékok kölcsönözhetők, illetve tanácsot kaphatnak a szülők, hogy milyen életkorban milyen játékot vegyenek, illetve készíthetnek gyermekeiknek. A játszócsoport vezetője olyan személy kell legyen, aki jól ismeri a közösséget, ezért sok információval bír az ott élő emberekről, és az adott közösségben kedvelt, elfogadott személy. A játszócsoportban 6 hónapostól 6 éves korig foglalkoznak a gyermekekkel. A részvétel ingyenes, és a csoport mindenki számára nyitott. Itt a speciális ellátást igénylőkkel is foglalkoznak, őket a normál csoportokba való lassú integrálással segítik hozzá a majdan a normál életbe való beilleszkedéshez. A játszócsoport vezetője olyan centrumot irányít, ahová a gyermekek a szüleikkel együtt bármikor jöhetnek. A szülőknek itt igény szerint segítséget nyújtanak, és információkat is szolgáltatnak. Ez tehát a gyerekek napközbeni ellátására emlékeztető, de speciális igény szerint működő egység.

A területen, ahol a központ működik, szegény emberek laknak, akiknek nagy része munkanélküli, ezért fontos egy innovatív centrum létrehozása. A meghatározott heti rendszerinti működés is segíti az ott élők rendszeres életre való nevelését.

A centrum több tevékenységet folytat: otthoni gyermekfelügyelet, tréning szervezése, oktató központ működtetése, ha a közösségben megfelelő számú érdeklődőt sikerül összegyűjteni.

A „Biztos kezdet” nem merev program, hanem igazodik a szülők igényeihez is, akik a lehető legteljesebb körű szolgáltatást igyekeznek igénybe venni. Pl. a gyermekek egészséges táplálkozása érdekében főzőtanfolyamot szervez, és iparkodik segítséget nyújtani a vásárlásnál is.

A szociális- és az érzelmi kapcsolatok terén is fontos, hogy az esetleges probléma még a gyermek iskolába kerülése előtt kiderüljön. Az olyan csoportos vagy egyéni foglalkozásoknál, ahol például videófelvételt készítenek az anya-gyermek kommunikációs kapcsolatáról, a szakemberrel együtt megnézve és megbeszélve azt, nem csak a gyerek, de adott esetben a szülő is megoldást találhat saját problémájára.

Másik lényeges terület a várandós tinédzserekkel való foglalkozás, akiknek speciális szolgáltatásokat nyújt a program, felvállalva a felvilágosítást és a tanuláshoz való visszavezetést.

A „Biztos kezdet” program a helyi szükségleteknek megfelelően változik, és azokhoz igazodik. Alapszolgáltatásaiban azonban mindenütt megegyező. Ezek a következők:

- Területi munka
- Családok és szülők segítése, nem anyagi juttatással
- Minőségi játék, fejlesztés és gondozás a csecsemőkortól a kisgyermek korig
- Egészségügyi gondozás, tanácsadás, nyomonkövetés,
- Speciális ellátást, fejlesztést igénylő gyermekek és családjuk támogatása, különös tekintettel a lehetőségek megismerésére és hozzáférhetőségére.

A „Biztos kezdet” programban a közösségek valódi részvételét kell biztosítani. Meg kell adni a lehetőséget, hogy a szakemberek által irányított programok eljussanak az arra rászorulókhhoz. Az új módszerek megkívánják a programban rendszeresen résztvevők továbbképzését és szakmai segítségét.

Mindehhez megfelelő pénzügyi feltételre és a szakterületek közötti összehangolt működésre van szükség.

