

Kapocs

A Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet folyóirata

II. évf. 1. szám 2003. február

A társadalmi beilleszkedésről

2

A Strukturális Alapokról

16

A regionális fejlesztésről

24



A gyermekvédelmi szakellátásról

34

A támogatások ismertségéről

48

Az iskolaérettségről

56

4

A társadalmi beilleszkedés kérdése az új Európában: csak a pénz számít?
A European Centre for Social Welfare Policy and Research 2002. évi közgyűlésének
vitaanyaga

A jövedelem alapú mérőszámok alkalmazásai, korlátai és kiterjesztései

1. Bevezetés

A társadalmi beilleszkedés laekeni mérőszámait az Európai Unió társadalompolitikájának meghatározott pontján meghatározott céllal alakították ki. Nem valószínű azonban, hogy ezek a célok és a megvalósításukat értékelő kritériumok egy társadalmi és politikai szempontból rendkívül heterogén, kibővített Európai Unióban is megfelelők lesznek. Ezért annak érdekében, hogy a bővített Unió előtt álló kihívásokat előrejelezzük, először azt kell megvizsgálnunk, hogy a társadalmi kirekesztődés dimenzióit hogyan lehet eredményesen elemezni a „rég” és az „új” tagállamokban.

Ez a tanulmány nem kíván új, egyedüli és végső európai szegénységi mérőszámot javasolni. Az empirikus adatok bemutatása inkább széleskörű elméleti reflexiók kiindulópontjaként szolgál és kiemeli a jövedelem- és nem jövedelem alapú szegénységi indikátorok használatának közpolitikai következményeit egy bővített Európai Unióban.

1.1 A kirekesztődés elleni közpolitika sikerét értékelő kritériumrendszer

Az Európai Tanács lisszaboni döntése alapján a társadalmi beilleszkedés elősegítésére közösen megállapított célok az úgynevezett „nyitott koordináció” során kerülnek felállításra. Ezeket a célokat kell aztán közpolitikává alakítani nemzeti szinten, ahol a tagállamok kormányai szabadon választhatnak eszközt a meghatározott célok eléréséhez. Ahhoz, hogy ez megvalósulhasson, a célokat konzisztens és összehasonlítható módon kell meghatározni. A célokat olyan formában kell kialakítani, hogy a döntéshozók képesek legyenek a célok alapján történő fejlődés értékelésére. Ezért a Szociális Tanács a társadalmi beilleszkedésre vonatkozó közös mérőszámokat az alábbiak szerint határozta meg:

Elsődleges mérőszámok (elfogadva 2001 decemberében, jövedelem alapú mutatók vastag betűvel):

- 1. A nemzeti ekvivalens mediánjövedelem 60%-a alatt levő háztartásokban élők aránya, az alacsony-jövedelmi küszöb, különböző bontásokban;**
- 2. A jövedelmi kvintilis-arány, S80/S20;**
- 3. Azoknak az aránya, akik az adott évben és az előző 3 évből (legalább) kettőben a mediánjövedelem 60%-a (alacsony-jövedelmi küszöb) alatt élő háztartásokban éltek, (nemi bontásban);**
- 4. Az alacsony-jövedelmi küszöb alatt élők mediánjövedelme és az alacsony-jövedelmi küszöb különbsége az alacsony-jövedelmi küszöb százalékában kifejezve (nem szerint bontva);**
5. A regionális munkanélküliségi ráták relatív szórása;
6. A tartós munkanélküliség rátája;
7. Munkanélküli háztartásokban élők aránya;
8. Az iskolát korán elhagyó, és további képzésben részt nem vevők aránya;
9. Születéskor várható élettartam;

10. Jövedelemszintenként a szubjektív egészségi állapot.

Másodlagos mérőszámok (elfogadva 2001 decemberében, jövedelem alapú mutatók vastag betűvel):

11. A nemzeti ekvivalens mediánjövedelem 40%, 50% és 70%-a alatt levő háztartásokban élők aránya;

12. Alacsony-jövedelmi ráta egy bizonyos időpontban;

13. Transzferek előtti relatív alacsony-jövedelmi ráta (nem szerint);

14. A jövedelemegyenlőtlenség Gini-koefficiense;

15. Azoknak az aránya, akik az adott évben és az előző 3 évből (legalább) kettőben a nemzeti ekvivalens mediánjövedelem 50%-a alatt levő háztartásokban éltek. Nem szerinti bontásban és összesen;

16. Tartós munkanélküliségi ráta nemek szerint;

17. A 24 hónapja vagy annál hosszabb ideje munka nélkül élők aránya (nemek szerinti bontásban);

18. Az alacsony iskolai végzettségűek aránya (korcsoportos és nem szerinti bontásban).

Az Európai Unió szociális dimenziójának fejlődésében a fenti mutatók kiválasztása meghatározott célra utal. A társadalmi beilleszkedés különböző aspektusainak értékelésére nem kíván egy mindent átfogó, általánosan alkalmazható eljárást előírni. A fenti mutatók választása mögött húzódó alapelvekről szóló részletes kifejtés megtalálható a **Szociális Védelmi Bizottság** (2001a), Atkinson (2002) és a 2001. szeptember 14-15-i antwerpeni, „Társadalmi beilleszkedési mutatók: Közös Európai Unió célkitűzések meghatározása” c. konferencia anyagaiban.

2. Közpolitika-változások vs. a társadalmi-gazdasági környezet megváltozása: mennyire érzékeny a jelenlegi európai teljesítmény a makrogazdasági környezet változására? (Patricio Feres, Herwig Immervoll, Christine Lietz, Horacio Levy, Daniela Mantovani és Holly Sutherland)

Ahogy a fenti listából kitűnik, a mutatók fele jövedelem alapú. Hogyan segítenek az ilyen típusú mutatók a társadalmi beilleszkedés megértésében és elősegítésében? Hogyan értelmezhető e mutatók időbeli változása? A jövedelem alapú mutatók a szegénységet a medián háztartásjövedelem százalékában mérik. Remélhető, hogy a tagországok olyan intézkedéseket hoznak, amelyek csökkentik a szegénység és a társadalmi kirekesztettség mértékét, továbbá hogy ez a csökkenés tükröződik majd a kiválasztott mutatók javulásában is. Csakhogy a pozitív politikai kezdeményezések hatásait más, a gazdaságban és a társadalomban végbemenő változások (ezeket fogjuk makrováltozásoknak nevezni) hatásai gyengíthetik. Ezeknek a rövidtávú társadalompolitika körén kívüli változásoknak a hatásai gátolhatják a mutatók kívánt irányba történő elmozdulását vagy egyenesen ellenkező irányba tolhatják őket. A beilleszkedést segítő aktív intézkedés például nagyobb valószínűséggel eredményezi a mutatók javulását konjunktúra idején, mint recesszióban. Ráadásul nem valószínű, hogy a mutatók érzékenysége minden országban vagy minden indikátor esetén azonos lenne.

Ha a jövedelem alapú mutatókat az egyes intézkedések eredményességét mérő, általánosan elfogadott eszközként használjuk, akkor fontos, hogy a mutatók más hatásokra

való érzékenységet teljes mértékben megértjük. Természetesen a makro- és a mikroszintek közötti kapcsolatok összetettek és itt és most nem feladatunk, hogy természetüket precízen meghatározzuk. Ehelyett a változások egyik típusára mutatunk be egy esettanulmányt, amely érdekes és elfogadható a makrováltozások következményeinek illusztrálására.

A nyitott koordináció kezdeti fázisában a kiválasztott mutatók alakulását a létező EU-adatbázisokból (főleg Eurostat Munkaerőfelvétel [LFS] és EK Háztartáspanel [ECHP]) származó és az egymásra következő évekre vonatkozó információk alapján ellenőrzik. Azonban egy mutató változása nem csupán a kirekesztettség csökkentése érdekében bevezetett intézkedés hatását fogja jelezni. Jelezni fogja (a) más céllal indított más intézkedések és (b) más tényezők (gazdasági aktivitás szintjének, a demográfiai összetételnek, az elsődleges jövedelem eloszlásának, stb. változásai) hatásait is. Mi ugyanakkor a beilleszkedést célzó közpolitika hatását szeretnénk becsülni. Rendkívül nehéz, ha nem lehetetlen a vizsgált mutató változását komponenseire bontani, nem utolsósorban azért, mert ezek a komponensek nem függetlenek egymástól. Azonban statikus mikroszimulációs eljárást alkalmazhatunk a legtöbb tényezőt állandónak véve és egyszerre csak egy tényező változására összpontosítva (lásd Sutherland 2002 és Sutherland és Piachaud 2001). Ebben a tanulmányban az adó- és ellátórendszert, illetve annak 1998-as szintjét vesszük változatlanul, és szimuláljuk a népességben bekövetkező valamely változás hatását, amely változás esetünkben a munkanélküliek számának emelkedése lesz.

Az ilyen makrováltozások – releváns változók idősorainak elemzésén alapuló – jövedelemeloszlásra vonatkozó hatásairól szóló irodalom áttekintését Parker (1998-99) munkájában találhatjuk meg. Az Egyesült Királyság gazdasági feltételeinek hatását vizsgálta (Nolan 1988-89) és újabban (Jäntti és Jenkins 2001), akik azt találták, hogy a munkanélküliség regresszív hatással van az egyenlőtlenségre. A mutatók elemzése arra utal, hogy az idősoros adatok használata megnehezíti az egyes tényezők hatásának megállapítását. Tanulmányunkban a szimulációs módszer használata biztosítja, hogy egyszerre csak egy tényezőre koncentráljunk. E megközelítés fő hátránya egyrészt az, hogy pontosan meg kell határoznunk a makrováltozás formáját és meg kell vizsgálnunk, hogy azt hogyan lehet konzisztens módon alkalmazni a tagországokra, másrészt az, hogy nem foglalkozunk az adott változás másodlagos és magasabb rendű hatásaival. Előnye, hogy nem jelentkezik értelmezési probléma: az eredmények világosak és ugyanaz a kísérlet mindegyik országban megvalósítható.

Mivel a statikus mikroszimuláció fő eredménye a háztartás jövedelme, a jövedelem alapú mutatókat fogjuk vizsgálni, ideértve a mediánjövedelem-alapú szegénységi rátát éppúgy, mint a jövedelemegyenlőtlenség néhány általános indikátorát. Miután elsődleges célunk a különböző mutatók érzékenységének országok közötti összehasonlítása és a mutatók egymáshoz viszonyított érzékenységének vizsgálata, ezért olyan modellt használunk, amelyet az Unió tagországai közötti összehasonlítások céljára alakítottak ki; ez az EUROMOD. A következő szakasz ismerteti a kiindulópontként szolgáló mutatókat. Aztán bemutatjuk az említett változásokat és megfogalmazzuk, hogy várakozásaink szerint – a priori – ezek miképp hatnak a kiválasztott mutatókra. Majd ezeket a árározásokat összevetjük a 13 EU-tagországra vonatkozó szimuláció során kapott adatokkal.

2.1 A kiindulópont: látszólagos „sikerek” az Unió tagországaiban

Az EUROMOD által számított, a társadalmi beilleszkedést leíró mutatók hasonlóak a közvetlenül a mikroadatokból számított mutatókhoz. Az általunk vizsgált indikátorokat az 1. tábla mutatja. Beemeltünk valamennyi olyan jövedelem alapú mutatót, amelyek alkalmasak statikus keretek közötti alkalmazásra, és amelyeket az Európai Unió **Szociális Védelmi Bizottságának** Indikátorok alcsoportja által kibocsátott ajánlásokat követően fogadott el Laekenben az Európai Tanács. (Social Protection Committee, 2001a) Felhasználtuk Atkinson et al. (2002) ajánlásait és egy további mutatót is alkalmaztunk.

1. tábla

A társadalmi beilleszkedés EUROMOD által számított mutatói

	Mutató	Bontás
1	A nemzeti ekvivalens mediánjövedelem 60%-a alatt élők aránya. (az adott szcenárióban)	Nem szerint Korcsoport szerint (0-15, 16-24, 25-49, 50-64, 65+)
2	Ld. 1, de 40%, 50% és 70%	
3	Ld. 1, az 1998-as (kiinduló) medián 60%-a használatával	
4	a mediánjövedelem 60%-a mellett értelmezett szegénységi rés mediánja	Nem szerint
5	a mediánjövedelem 60%-a mellett értelmezett átlagos szegénységi rés	Nem szerint
6	Kvintilis arány	
7	Gini-koefficiens	

Megjegyzés: Valamennyi számítás a módosított OECD ekvivalencia-skála alkalmazásával készült és a háztartásban élő egyéneket számlálja. Szegénységi rés: a szegénységi küszöb és a szegény háztartás jövedelme közti különbség a szegénységi küszöb százalékában kifejezve. A dőlt betűvel jelzett mutatót Atkinson et al. 2002 ajánlásai alapján emeltük be. A további bontások helyhiány miatt nem szerepelnek. További részletek: Feres et al. 2002.

Az 2. tábla ismerteti az EUROMOD által, az 1998-as adó-, ellátás-, ár- és jövedelemadatok felhasználásával számított 8 mutató értékét 14 tagországra.

2. tábla

Szegénységi és jövedelemegyenlőtlenségi mutatók kiinduló értékei, EUROMOD, 1998 (1)

	Mutató	AT	BE	DK	FI	FR	GE	GR	IR	IT	LU	NL	PT	SP	UK
1	A mediánjöv. 60%-a alatt élők aránya	11.0	15.5	11.1	9.3	11.8	9.9	20.3	18.1	19.8	11.7	9.8	21.9	17.9	20.0
2a	Ld. 1, 40%-kal	1.5	2.5	2.2	0.5	1.4	2.3	11.0	1.1	7.4	1.4	1.9	7.6	7.2	2.0
2b	Ld. 1, 50%-kal	4.2	6.7	4.4	2.9	4.9	5.0	15.1	9.4	12.8	4.1	3.8	14.5	11.2	9.8
2c	Ld. 1, 70%-kal	18.9	22.6	19.7	18.3	21.5	18.4	27.0	30.0	28.5	21.2	20.6	29.4	25.8	29.4
3	Ld. 1, az 1998-as m e d i á n alkalmazásával (2)	11.0	15.5	11.1	9.3	11.8	9.9	20.3	18.1	19.8	11.7	9.8	21.9	17.9	20.0
4	Medián szegénységi rés (60%) (3)	11.9	14.2	11.0	10.2	13.4	16.7	35.6	16.9	24.4	11.4	10.7	24.4	24.3	16.4
5	Átlagos szegénységi rés (60%) (3)	16.8	21.0	20.2	13.0	16.8	20.8	40.3	17.0	30.4	15.6	22.1	26.0	31.1	18.6
6	Kvintilis arány	3.36	3.25	2.40	2.32	4.21	3.39	5.88	4.76	5.99	4.19	3.44	5.80	5.84	4.97
7	Gini koefficiens	0.24	0.25	0.24	0.23	0.28	0.25	0.33	0.33	0.34	0.26	0.25	0.36	0.32	0.31

Forrás: EUROMOD

Megjegyzések:

(1) Valamennyi mutatót a háztartás rendelkezésére álló jövedelme alapján számoltuk, az OECD módosított ekvivalencia-skálájának alkalmazásával.

(2) Az 1998-as szintet fogjuk kiindulópontnak tekinteni, ezért ez a sor teljes mértékben megegyezik az első sorral.

(3) Havonta és nemzeti valutában kifejezve, 1998.

Az 1. ábra grafikusan ábrázolja a mediánjövedelem különböző százaléktételei alatt élők arányát az egyes országokban (az országokat a mediánjövedelem 60%-a melletti rátaik szerint állítottuk sorrendbe). Látható, hogy a különböző jövedelemküszöbök alkalmazásával nyert mutatók összehasonlítása miért lehet fontos számunkra. A 70%-os küszöb alkalmazásával Görögország az 5. legmagasabb szegénységi rátájú ország lenne, a 60% alkalmazásakor azonban már 2. A 40%-os küszöb használatkor az Egyesült Királyság és Írország a sorban hátra csúszna, az alacsonyabb szegénységet jelentő irányban.

1. ábra

A nemzeti mediánjövedelem százalékában kifejezett szegénységi küszöb alatt élő aránya, 1998, EUROMOD

2.2 Kísérlet: Hogyan hat a növekvő munkanélküliség a társadalmi beilleszkedés jövedelem-alapú mutatóira?

Az alábbiakban ismertetett hipotetikus scenárió alkalmazása mellett két érv hozható fel. Az első az, hogy a recesszió – és különösen a keresletvezérelte munkanélküliség növekedése – alááshatja a szociálpolitikusoknak a szegénységi kockázattal küzdők esélyeinek javítása érdekében tett erőfeszítéseit. Kérdés, hogy milyen erős ez a hatás, és hogy vajon az adott mutató bizonyos tagállamokban érzékenyebb-e, mint más mutatók. Célunk nem az, hogy realisztikus modellt dolgozzunk ki valamennyi országra, csupán egyszerű változásokat

szeretnénk szimulálni egy-egy országra azonos módszerrel, de a nemzeti adatbázisok használatával.

A munkanélküliség növekedése

Az alábbiakban a munkanélküliségi ráta 5 százalékpontos növekedését fogjuk szimulálni. Nem azt kíséreljük meg előrejelezni, hogy *ki* fogja elveszíteni munkáját a recesszió beköszöntével, ugyanis ez több tényezőtől függ: a helyi munkaerőpiactól és a nemzeti (és Uniós) makrogazdasági intézkedésektől. Ehelyett egyszerűen feltételezzük, hogy a recesszió következtében kialakuló munkanélküliség ugyanolyan mintával írható le, mint a már létező: átsúlyozással növeli a munkanélküli személyt tartalmazó háztartások arányát, és más típusú háztartások arányát csökkenti. (A részletek tekintetében ld. Feres et al. (2002).)

Azoknak a háztartásoknak, amelyekben él munkanélküli, alacsonyabbak a jövedelmei, mint más, demográfiailag egyébként hasonló háztartásoknak. Ezért a munkanélküliség terjedése várakozásaink szerint növeli a szegénységi rátát, *a szegénységi küszöb változatlansága mellett*. Csakhogy a küszöb valószínűleg lefelé tolódik. Ezért elképzelhető, hogy a szegénységi küszöb meghatározott csökkenésekor a munkanélküliség növekedése – talán várakozásainkkal szemben – *csökkenti* a szegénység mértékét.

A 3. tábla felső sora azt mutatja, hogy százalékosan miképp változik a háztartások rendelkezésre álló jövedelme a munkanélküliségi ráta említett növekedése esetén. Nem meglepő, hogy az átlagjövedelem mindegyik országban csökken. Leginkább Olaszországban, Írországban és az Egyesült Királyságban (2,2%-kal, 2,1%-kal és 2,0%-kal), legkevésbé pedig Ausztriában és Luxemburgban (0,8%), és Dániában (0,9%). A második sor arra utal, hogy az ekvivalens mediánjövedelem (és ezért a szegénységi ráta is) valamennyi országban csökkent, mégpedig az átlagjövedelemhez hasonló módon: leginkább az Egyesült Királyságban, Írországban és Olaszországban, és legkevésbé Luxemburgban, Ausztriában és Dániában.

3. tábla A munkanélküliség 5 százalékpontos növekedése: a háztartásjövedelmek változása

	AT	BE	DK	FI	FR	GE	GR	IR	IT	LU	NL	PT	SP	UK
A háztartások rendelkezésére álló aggregált jövedelem változása %-ban (1)	-0.8	-1.1	-0.9	-1.5	-1.4	-1.1	-1.5	-2.1	-2.2	-0.8	-1.3	-1.7	-1.6	-2.0
A háztartások rendelkezésére álló ekvivalens jövedelem medián változása %-ban (2)	-0.5	-1.2	-0.7	-2.0	-1.9	-1.1	-2.0	-4.0	-2.8	-0.5	-1.8	-1.5	-2.0	-3.0

Forrás: EUROMOD

(1) Nem ekvivalens.

(2) A módosított OECD ekvivalencia skálával számított.

A munkanélküliség 5 százalékpontos emelkedése után a változatlan szegénységi küszöb mellett mért szegénységi ráta (3. mutató a 4. táblában) mindegyik országban emelkedett, de néhány esetben igen alacsony mértékben. Az emelkedés mértéke igen eltérő: Dániában gyakorlatilag nem változott, Luxemburgban és Portugáliában 0,1 százalékpont, Írországban azonban 1,3, az Egyesült Királyságban 1,7, Olaszországban pedig 2,1 százalékpont.

Ha azonban a küszöböt nem rögzítjük, hanem a szegénységi rátát a csökkenő mediánjövedelem figyelembevételével számítjuk (1. mutató a 4. táblában), akkor elég vegyes képet kapunk: egyes esetekben a ráta nő, más esetekben csökken. A legnagyobb csökkenéssel Belgiumban, Finnországban és Portugáliában (0,5 százalékpont), a legnagyobb növekedéssel pedig Olaszországban (0,8 százalékpont) találkozunk. A nem 60%-os küszöb alkalmazásával

nyert ráták szintén különbözőek. Például amíg Írorszáiban a 60%-os küszöb szerinti szegénységi ráta alig emelkedik (0,3 százalékponttal), addig a 40%, 50% és 70% alkalmazáskor a ráta csökken: az 50%-os küszöb esetén például 4,3 százalékponttal.

4. tábla

A kiemelt mutatók értékei a munkanélküliségi ráta 5 százalékpontos növekedése után

	Mutató	AT	BE	DK	FI	FR	GE	GR	IR	IT	LU	NL	PT	SP	UK
1	A mediánjöv. 60%-a alatt élők aránya	11.0	15.0	10.9	8.8	11.6	9.7	20.2	18.4	20.6	11.6	9.5	21.4	18.1	19.8
2a	ld. 1, 40%-kal	1.6	2.2	2.1	0.4	1.3	2.2	10.9	1.0	8.1	1.5	2.0	7.2	7.5	2.0
2b	ld. 1, 50%-kal	4.1	6.4	4.3	2.6	4.9	4.8	15.2	5.1	13.8	4.0	3.7	14.1	11.5	9.5
2c	ld. 1, 70%-kal	19.0	22.6	19.7	18.0	21.6	18.4	26.8	28.5	28.6	21.0	20.3	28.8	25.9	29.5
3	ld. 1, az 1998-as medián alkalmazásával (2)	11.4	16.0	11.1	10.1	12.7	10.2	21.0	19.4	21.9	11.8	10.6	22.0	18.8	21.7
4	Medián szegénységi rés (60%) (3)	11.6	13.6	10.2	9.7	13.9	16.0	36.7	13.8	25.1	11.3	11.9	23.8	24.6	16.2
5	Átlagos szegénységi rés (60%) (3)	16.8	20.9	19.6	12.7	17.0	20.4	40.6	14.3	31.5	16.1	22.8	25.4	31.2	18.2
6	Kvintilis arány	3.4	3.3	2.4	2.3	4.3	3.4	6.0	5.5	6.6	4.2	3.5	5.7	5.9	5.1
7	Gini koefficiens	0.2	0.3	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.3	0.3	0.4	0.3	0.3

A 2. ábra az 1. mutató szerinti százalékpont-változásokat kombinálja az ekvivalens mediánjövedelem (és ezért a szegénységi ráta) változásával. Először is egyértelmű, hogy a mediánjövedelmek a legdrámaibban – 2,5%-nál nagyobb mértékben – Írorszáiban, az Egyesült Királyságban és Olaszországban csökkennek. Ez azonban, úgy tűnik, kevésbé van összefüggésben a más országok esetében tapasztaltakkal. (A kor és a nem szerinti parciális hatások a munkanélküliségre az ezekre a csoportokra vonatkozó incidenciájától függ. Erről ld. Feres et al. (2002).)

3. Átfogó fogalmakhoz átfogó mérőszámok

Eredményeink azt sugallják, hogy a mutatók *érzékenyek* az általunk vizsgált makrováltozás típusára (munkanélküliség). Az érzékenység mértéke *változó* a különböző országok és a különböző mutatók tekintetében. Egyértelmű, hogy a szegénységi küszöb elmozdulásának és a szegények jövedelmében bekövetkező változás nettó hatásának megállapításához részletes mikroszumulációra lenne szükség. Ezt bizonyítja a növekvő munkanélküliség következményeivel foglalkozó esettanulmányunk is, amely során azt vártuk, hogy az alacsony jövedelműek aránya emelkedik, csak hogy a szegénységi ráta (1. mutató) 14 országból nyolcban csökkent.

Fő célunk nem a nemzeti sajátosságok megértése volt, hanem a nemzetközi összehasonlítás fontosságának bizonyítása. Az egyes országokra vonatkozó jellegzetességek vagy ezek hiányának magyarázata részletes országszintű elemzést kívánna.

Mit tehetnek a kormányok, hogy csökkentsék a makrováltozásoknak a szociális mutatókra (és természetesen a szegényekre és kirekesztettek) gyakorolt hatását? Eredményeink szerint a munkanélküliség változásának nincs egyértelmű hatása a szegénységi rátára, az országspecifikus hatások pedig többnyire gyengék. Ezt tekintetbe véve azoknak a kormányoknak, amelyek kizárólag a szegénységi rátára figyelnek, nincs teendőjük. Ennek ellenére természetesen a társadalmi beilleszkedést fontosnak gondolók nem javasolnának tétlenséget a kormányok számára a munkanélküliség elleni küzdelemben. Ez egyben felhívja a figyelmet annak veszélyére, hogy értékelésünket egyetlen mutatóra alapozzuk, ezért fontos vizsgálódásunk körébe vonni egyrészt nem-jövedelem alapú mutatókat, amelyek közvetlenül összefüggnek az egyén munkaerőpiaci tapasztalataival (pl. munkanélküliség vagy alacsony bér), másrészt olyan jövedelem alapú mutatókat, amelyek nem függenek közvetlenül a mediánjövedelem változásától, harmadrészt pedig kor, nem és más jellemzők szerinti bontásokat.

Úgy gondoljuk, hogy amennyiben a kormányzati politika értékelésének a jövedelem alapú mutatók az általánosan elfogadott eszközei, akkor fontos, hogy más tényezőkkel való összefüggésüket teljes mértékben megértsük. Általánosabban: az olyan átfogó fogalmak, mint a társadalmi beilleszkedés különféle tényezői közötti kölcsönös összefüggéseket alaposan meg kell értenünk, ha azt szeretnénk, hogy ezek a fogalmak hasznos eszközei legyenek a közpolitika elemzésének. Ez a tanulmány azt mutatta be, hogy néhány, az ajánlásokban szereplő mutató sérülékeny külső tényezőkkel szemben. Veszélyes tehát egyedül a mutatók valamely csoportjára összpontosítani. Ehelyett a *mutatók összességét* kell vizsgálnunk a társadalmi beilleszkedéssel kapcsolatos eredmények értékeléséhez.

4. Minek a minimumszintje: a monetáris és országspecifikus mutatókon túl (Michael F. Förster, Michael Fuchs, Géza Tarcali and Matthias Till)

Ha a minimumszintek meghatározásakor kizárólag jövedelem alapú mutatókat használunk, komoly értelmezési problémákkal szembesülhetünk, ahogyan az előző fejezetben láttuk. Sőt, ez az eljárás elméleti és koncepcionális kérdéseket is felvet, mégpedig három területen, ahogyan azt Klasen (2000) ismerteti: a hasznosság, mint a jólétet jellemző mérőszám alkalmasságának és interpretációjának kérdései, valamint a jövedelem hasznossággá történő transzformálásának problémája; kardinális hasznosságfüggvény feltételezése mellett az egyéni hasznosságok összehasonlíthatóságával kapcsolatos megfontolások; és a tökéletes piacok kevésbé realisztikus feltételezésével kapcsolatos ellenvetések. A kizárólag jövedelemre alapozott mutatók elégtelenségét ismerteti a Berman és Phillips (2000) által kidolgozott, a társadalmi minőségre vonatkozó elmélet a következő négy területen: társadalmi-gazdasági biztonság/bizonytalanság, társadalmi beilleszkedés/kirekesztődés, társadalmi kohézió/anómia, valamire képessé tétel/képességtől megfosztás.

A társadalmi beilleszkedést leíró új mutatók, mint a laekeni indikátorok vagy például az Atkinson et al. (2002) által kidolgozottak beemelik a nem-monetáris aspektusokat is, csakhogy ezeket általában a monetáris mutatóktól elkülönítve elemzik. Elméleti megfontolások és az Unió közelgő bővítése egyaránt az alkalmazott módszer módosítására ösztönöznek. Ez a fejezet azt vizsgálja, hogy a kibővült Unióban egy új, a minimálisan elfogadható életszínvonal jellemzésére alkotott mérőszám miképp tudná figyelembe venni a monetáris és nem-monetáris szempontokat is.

Egy következő probléma, hogy a szegénység és a társadalmi kirekesztődés jellemzésekor hogyan választjuk ki a *viszonyítás alapjául szolgáló társadalmat*. Érdekes, hogy a nemzetközi vitákban ez a szempont kevesebb figyelmet kapott, mint más koncepcionális és módszertani kérdések (minimumkritérium, ekvivalenciaskálák, stb.). Az a néhány munka, amely erről a kérdésről szól (pl. de Vos és Zaidi, 1998), többnyire az országspecifikus szegénységi küszöböket alkalmazták. A gyakorta idézett 1984-es Európai Tanácsi határozat szerint: „szegények azok a személyek, családok és személyek csoportjai, amelyek számára az (anyagi, kulturális és szociális) erőforrások olyan korlátozott mértékben állnak rendelkezésre, hogy ezáltal abban a tagországban, melyben élnek, kirekesztődnek a minimálisan elfogadható szintű életmódból.” Ezért az Unió hagyományos jelentései a szegénységről országspecifikusak. Így csupán a *tagországokon belüli* (többnyire jövedelmi) deprivációt írják le, és figyelmen kívül hagyják az egyes *tagországok közötti* jövedelmi különbségeket. Az a tény, hogy az adott tagországot vesszük az összehasonlítás alapjául, összhangban van azzal, hogy a szociál- és társadalompolitika nemzeti szinten dől el, csakhogy a közeljövőben megvalósuló európai integráció az „egységes Európa, mint a viszonyítás alapjául szolgáló társadalom” mellett érvel. Úgy gondoljuk, a jelenlegi és közelgő fejlemények (a nemzeti szintű politika az integrációnak és a globalizációnak köszönhető kisebb autonómiája, a munka- és lakóhely szabad megválasztása, a társadalom növekvő érzékenysége az „átlagos életszínvonalat” meghatározó tényezőkre) arra ösztönöznek, hogy a hagyományos országspecifikus szegénységbecsléseket olyan számításokkal egészítsük ki, amelyek a kibővített Uniót egyetlen társadalomként fogják fel.

Ezért ez a fejezet arra is igyekszik választ találni, hogy a szegénység komparatív mutatója hogyan viszonyul az országspecifikus („relatív”) és az Európa-szintű („abszolút”) küszöbökhöz. Az alábbiakban az Unió 15 tagországából származó empirikus adatokat a három csatlakozásra váró országgal együtt vizsgáljuk meg. A választott országok: Csehország, Magyarország és Szlovénia. Az eljárás újszerűségén túl egységes szegénységi mutatókat is eredményez a leendő tagállamok számára, ami azért is különösen fontos, mert ezekben az országokban nincsenek a társadalmi kirekesztődés és a szegénység vizsgálatára használt általánosan elfogadott mutatók. (Ld. például Heikkilä and Kuivalainen 2002)

Az elemzés során az EK Háztartás Paneljéből származó legfrissebb mikroadatokat használtuk a három csatlakozásra váró ország megfelelő adatfelvételeiből származókkal együtt. Az utóbbi három adatforrást annak a felmérésnek az alapos értékelése után választottuk, amelyet nyolc közép- és kelet-európai, csatlakozásra váró országban készítettünk szegénység-kutatókat és kormányzati szakemberek bevonásával annak érdekében, hogy a nemzeti szegénység-elemzések alapját képező adatok tartalmát és elérhetőségét megvizsgáljuk. Végül a 18 országra olyan konszolidált mikroadatbázist alkottunk, amely a jövedelmi és nem-jövedelmi depriváció standardizált változóin túl elegendő demográfiai és társadalmi-gazdasági háttérinformációt is tartalmaz. Valamennyi következő számítás 1998-ra vonatkozik.

4.1 A halmozott depriváció becslése a kibővített Európai Unióban

A nem-jövedelem alapú depriváció területeinek és mutatóinak kiválasztása a 18 országra jelentős mértékben attól a struktúrától függött, amelyet az Eurostat (2001) alakított ki, és később Whelan et. al. (2001) és Eurostat (2002) finomított. Az ECV konszolidált adatbázis alapján elemeztük a depriváció különféle elemeit. Végül a tíz elemet faktoranalízis segítségével négy csoportba soroltuk:

- elsődleges depriváció (élelem, ruházat, lakásfenntartási költségek, szabadidő)
- másodlagos depriváció (tartós fogyasztási cikkek)
- lakás (helyhiány)
- szubjektív depriváció

A leendő tagállamokra rendelkezésre álló adatok segítségével az elsődleges és a másodlagos depriváció jól értelmezhetőek. Az elsődleges és a másodlagos depriváció küszöbértékét valamennyi országra ott húztuk meg, ahol legalább két elemük hátrányra utalt. A depriváció másik két területe az egyén lakhatására és környezetére vonatkozik. A lakhatásnál a lakás méretét használtuk, mint az ezen a területen egyetlen elérhető adatot. A környezet jellemzésére kielégítő információ nem állt rendelkezésre. Mégis alkalmaztunk egy elemet az objektív mutatók közül: a jövedelmi helyzettel való elégedettség mértékét.

Amikor az alábbiakban „halmozott deprivációról” beszélünk, azokra az emberekre gondolunk, akik a négy fenti terület közül legalább kettő tekintetében hátrányt szenvednek.

A 5. tábla az Unió átlagában és néhány kiválasztott országra mutatja azok arányát, akik a négy dimenzió valamelyikében hátrányt szenvednek. Első pillantásra úgy tűnik, hogy az első két dimenzióban (elsődleges és másodlagos depriváció) a kapott számok sokkal magasabbak a csatlakozásra váró országokban, mint az uniós átlag. A harmadik dimenzióban is magasabbak, de kisebb mértékben. A negyedik dimenzióban pedig - Szlovénia kivételével - nem találunk túl jelentős különbségeket.

5. tábla Halmozott depriváció néhány uniós és csatlakozásra váró országban, 1998

	Magyarország	Csehország	Szlovénia	Görögország	Dánia	EU-átlag
Egyetlen dim.-ban sem deprivált	13	27	17	27	62	51
1. dimenzió Elsődleges javak	53	41	38	38	4	14
2. dimenzió Másodlagos javak	53	41	52	51	23	25
3. dimenzió Lakhatás	52	34	44	28	10	16
4. dimenzió Elégedettség a jöv-i helyzettel	26	22	37	25	7	20
Legalább két dim.-ban deprivált	55	40	55	42	5	18

Forrás: a ECV konszolidált adatbázison alapuló számítások

Megjegyzés: Az elsődleges és másodlagos depriváció esetén azt tekintettük depriváltnak, aki négy elem közül legalább kettőben szenvedett hátrányt. A 3. és 4. dimenzió csupán egy-egy elemet tartalmazott. Az EU-átlag Svédország kivételével valamennyi tagország adatának súlyozott átlagát jelenti.

Az uniós átlag azonban jelentős különbségeket rejt. A depriváció néhány elemét tekintve különösen Görögország és Portugália mutatói magasabbak a három leendő tagállaménál.

Azoknak az aránya, akik egyetlen dimenzióban sem szenvednek hátrányt, Csehországban magasabb (27%), mint a másik két csatlakozó országban (13-17%). Az Európai Unióban átlagosan a népesség fele nem hátrányos helyzetű egyetlen nem-monetáris tényező vonatkozásában sem. Ez az arány Belgiumban és Dániában több mint 60%. A „halmozott depriváció” (az 5. tábla utolsó sora) az Unió lakosságának kevesebb mint ötödét érinti, Magyarország és Szlovénia lakosságának azonban több mint felét. A halmozott

depriváció mértéke Csehországban (40%), Görögországban (42%) és Portugáliában (46%) is nagyon magas.

Az országok közötti különbségek figyelembevétele: „relatív” halmozott depriváció

A fenti eredmények ugyanazt a súlyt tulajdonítják a depriváció egyes elemeinek valamennyi vizsgált országban. Ezért Európa-szintű vagy más kifejezéssel: „abszolút” küszöböket alkalmaznak. Azonban ez az eljárás, melyet a nem-monetáris jellegű szegénységvizsgálatok során gyakran használnak, vitatható. Az, hogy valamely tényezőt tekintve valaki hátrányt vagy egyenesen hiányt szenved, nagyon mást jelent egy olyan társadalomban, ahol a nagy többség birtokában van a szóban forgó tényezőnek, illetve nincs vele gondja, mint egy olyan társadalomban, ahol ez jóval kevesebb ember számára biztosított. Ha például a színes televízió elterjedt egy országban (Luxemburgban például a háztartások 99%-ában találunk), akkor ennek a cikknek a hiányát ebben az országban nagyobb értékkel kell figyelembe vennünk, mint az olyan országban, ahol a cikk elterjedtsége kisebb (pl. Magyarországon 86%). Annak érdekében, hogy az országok közötti, ilyen értelemben vett különbségeket beemeljük számításainkba, súlyozott deprivációs mutatót állítottunk elő úgy, hogy a fent említett tíz deprivációs elem mindegyikét súlyoztuk annak a népességrésznek az arányával, amely nem rendelkezik az adott tényezővel. Abban az esetben például, ha egy bizonyos jöszág hiánya az adott országban rendkívül ritka, az ezt nélkülöző nagyobb súlyt kap. A súly azoknak az aránya, akiknek az adott jöszág rendelkezésére áll. Ez az eljárás figyelembe veszi az országok közötti, a depriváció átlagos szintjére vonatkozó különbségeket, és a Tsakloglou és Papadopoulos (2000, 10-17. o.) által kifejlesztett és javasolt módszert követi.

Az 6. tábla mutat be néhány ilyen országspecifikus adatot, amelyben a súlyozott értékeket előbb összegeztük, majd az adott ország átlagára sztenderdizáltuk, végül hét csoportba soroltuk a „nagyon alacsonytól” a „nagyon magas” deprivációig. Látható, hogy azoknak az aránya, akik nem vagy csak kevésbé szenvednek hátrányt, az Unióban átlagosan magasabb (39%), mint a csatlakozó országokban, ahol 23-25% között mozog. A dél-európai országokban ezek az értékek szintén magasabbak.

6. tábla

Relatív országspecifikus depriváció néhány uniós és csatlakozásra váró országban, 1998

	Magyarország	Csehország	Szlovénia	Görögország	Dánia	EU-átlag
Az átlag 50%-nál kisebb (nagyon alacsony)	25	25	23	39	34	39
Az átlag 50%-75%-a (alacsony)	15	17	19	3	20	14
Az átlag 75%-95%-a (mérsékelten alacsony)	14	15	9	13	7	5
Az átlag 95%-105%-a (átlag közeli)	5	1	8	0	1	1
Az átlag 105%-125%-a (mérsékelten magas)	11	10	9	13	0	8
Az átlag 125%-150%-a (magas)	11	7	12	6	16	6
Az átlag 150%-nál nagyobb (nagyon magas)	19	25	21	25	23	26

Forrás: a ECV konszolidált adatbázison alapuló számítások

Megjegyzés: Relatív depriváció: a deprivációs elemek súlyozva az adott országbeli előfordulási aránnyal és sztenderdizálva az országspecifikus átlaggal. Az EU-átlag Svédország kivételével valamennyi tagország adatának a súlyozott átlagát jelenti.

Ugyanakkor a magas vagy nagyon magas szintű relatív depriváció aránya már nem annyira különbözik az Unió államaiban és a másik három vizsgált országban. Sőt, néhány tagállamban ez a mutató magasabb, mint a három csatlakozó országban.

A 3. ábra a halmozott és relatív deprivációt valamennyi országra átfogóan kívánja megragadni. Az ábrából érzékelhető minta szerint a szegényebb országokban általában a depriváció abszolút szintje magasabb, mint a relatív szint. Például Magyarországon a jelentős mértékben hátrányt szenvedők aránya 19%, miközben a halmozott depriváció abszolút mutatója nagyobb mint 50%. A relatív megközelítés az egyes dimenziókat a dimenziókn belül található elemek számának arányában súlyozza, ezért kisebb hangsúlyt helyez a lakhatásra és az elégedettségre, s ez még inkább szembeállítja az abszolút megközelítéssel.

3. ábra

Halmozott és relatív depriváció az Európai Unió államaiban és a csatlakozó országokban, 1998

4.2 Visszatérés a jövedelmekhez: a konzisztens szegénység

A jövedelem-alapú indikátorok korábban tárgyalt hiányosságai ellenére úgy gondoljuk, hogy a szegénység összehasonlító elemzésekor nem lenne szerencsés figyelmen kívül hagyni a jövedelmet. Ehelyett inkább a jövedelem- és a nem-jövedelem alapú megközelítések *egyesítését* kíséreljük meg, ahogyan azt a közelmúltban néhány országjelentés alkalmazta, például Írországi (Layte et al. 2000) vagy Ausztriáé (Förster et al. 2001). Az ilyen kombináció alkalmazásának egyik oka annak közpolitika-relevanciája. Több tagállam kormánya vonakodott attól, hogy kizárólag monetáris jellegű mérőszámokkal értékelje a szegénységgel szembeni erőfeszítéseit. Ráadásul a jelenlegi uniós gyakorlat elég magas küszöböt használ: a mediánjövedelem 60%-át. Ezért a kormányok ezt a küszöböt többnyire a jövedelemelosztás

indikátorának tekintik, amelynek javítását általános redisztribúciós eszközökkel képzelik el. Ha a szegénység fogalmába belefoglaljuk a nem-monetáris szempontokat is, akkor közelebb jutunk a „magszegénység” fogalmához, amelyre tekintettel kell a kormányzatnak kialakítania közpolitikai stratégiáját. Erre példa az ír kormány „Szegénységgel szembeni stratégiá”-ja, amelynek célkitűzése a konzisztens szegénységi ráta 1999 és 2004 között történő felére csökkentése.

Ahhoz, hogy megalkossuk a szegénység egységes és komplex mutatóját, amely egyesíti a monetáris és a nem monetáris szempontokat, a konzisztens szegénység fogalmát használjuk. Azt tekintjük konzisztens szegénynek, akinek jövedelme kisebb, mint a mediánjövedelem 60%-a és halmozottan deprivált. A konzisztens szegénység kategóriája nem mindenkit tartalmaz, akit valószínűleg szegénynek vagy kirekesztettnek kellene tekintenünk. Nem tartalmazza például azokat, akik jelentős hátrányokat szenvednek, jövedelmük azonban meghaladja a küszöbértéket. Ez a fogalom mindössze azt a társadalmi csoportot kíséri meg azonosítani, amelynek nem csak alacsony a jövedelme, hanem ráadásul az alapvető javakhoz és komforthoz való hozzáférésük is jelentősen korlátozott.

Egyértelművé kell tennünk, hogy célunk nem a szegénység jövedelmi megközelítésének felcserélése a depriváció valamilyen mérőeszközével, hanem egyesíteni ezeket a konzisztens szegénység fogalmában. Az sem célunk, hogy a relatív szegénység fogalmát felcseréljük a szegénység abszolút értelmezésével, inkább az, hogy a szegénységre – Bradshaw (2001) kifejezésével - „kevésbé relatív módon” tekintsünk.

A jövedelmi szegénység, a depriváció és a társadalmi kirekesztettség közötti kölcsönös összefüggést egyrészt a statikus vs. dinamikus szemléletben, másrészt kizárólag jövedelmi (egydimenziós) vs. többdimenziós aspektusból értelmezhetjük. Az alábbiakban a konzisztens szegénységnek az új Európára alkalmazható mérőeszközeit mutatjuk be.

7. tábla

A szegénység, a depriváció és a társadalmi kirekesztettség közötti kapcsolat

	<i>Statikus</i>		<i>Dinamikus</i>
Jövedelem alapú, egydimenziós	Jövedelmi szegénység	} Konzisztens szegénység	Elszegényedés (tartós szegénység)
Többdimenziós	Depriváció		Társadalmi kirekesztettség

Forrás: Bergham (1995)

Ahogy a nem-jövedelmi határértékek, a jövedelmi küszöbök is kétféle úton alkothatók meg: relatív módon (figyelembe véve az országok sajátosságait), illetve abszolút módon (Európát egységes egésznek tekintve). A 8. táblázatban a jövedelmi szegénységet jellemezzük a jövedelmi küszöbök és az azok alkalmazása után szegénynek tekintett emberek számának feltüntetésével. Ezeket az értékeket megadtuk mind a nemzeti mediánjövedelem (relatív megközelítés), mind a 15+3 ország közös mediánjövedelme (abszolút megközelítés) 60%-ának alapul vételével. A nemzeti szegénységi küszöb értékei 2800€ (Magyarország) és 11700€ (Luxemburg) között változik. A 18 országra számított küszöb pedig 7000€. (Összehasonlításképpen: az Unió jelenlegi államaira számított érték 7300€.) Országspecifikus küszöbök alkalmazása mellett a 18 államban összesen mintegy 64 millió szegény ember él, akiknek kétharmada négy országban él: Németországban, Franciaországban, Olaszországban és az Egyesült Királyságban. A 8. tábla azt mutatja, hogy az Európa-szintű szegénységi küszöb alkalmazásával a szegények száma jelentősen megváltozik: 18 millióval több szegény élne Európában, akiknek a fele a három csatlakozó országban élne. A szegénység eloszlása drámaian módosul. A szegények száma a szegényebb Dél- és Közép-Európában emelkedne,

azonban csökkenne Európa nyugati és északi részein. Természetesen ennél differenciáltabb a kép. Szlovéniában, akár más dél-európai országban, a szegények száma megduplázódna (300 ezerről 600 ezerre). A szegények száma Csehországban és különösen Magyarországon sokkal nagyobb mértékben növekedne: a mintegy 1-1 millióról Csehországban 5 millióra, Magyarországon több mint 8 millióra.

8. tábla Jövedelmi szegénységi küszöbök euróban (PPP) és a szegények száma, 1998

	Nemzeti szegénységi küszöb	Szegények száma (ezer fő)	A 18 ország közös szegénységi küszöbje	Szegények száma (ezer fő)
Magyarország	2800	1346	7000	8285
Csehország	4100	1408	7000	5046
Portugália	4300	2036	7000	4771
Görögország	4800	2237	7000	4336
Spanyolország	4900	7494	7000	14780
Szlovénia	5400	285	7000	568
Olaszország	5600	11276	7000	17938
Írország	6100	647	7000	970
Finnország	6600	412	7000	547
Svédország	7000	918	7000	918
Egyesült Királyság	7400	10095	7000	8677
Franciaország	7800	10104	7000	6901
Belgium	8200	1609	7000	1067
Hollandia	8400	1794	7000	1039
Ausztria	8800	1031	7000	528
Németország	8800	11280	7000	6136
Dánia	9100	461	7000	192
Luxemburg	11700	49	7000	8
A 18 ország összesen	7000	64481	7000	82708

Forrás: a ECV konszolidált adatbázison alapuló számítások

Megjegyzés: Az országokat a nemzeti küszöb emelkedő sorrendje alapján következnek egymásra. A küszöbök egy fős háztartásokra vonatkoznak. Nemzeti szegénységi küszöb: a nemzeti ekvivalens mediánjövedelem 60%-a. A 18 ország közös szegénységi küszöbje: a 15 tagország és a 3 vizsgált, csatlakozásra váró ország együttes ekvivalens mediánjövedelem 60%-a.

A konzisztens szegénység összetett mutatójának megalkotása során négy lehetséges indikátort nyerünk, amelyeket a következő intuitív címkékkel láthatunk el:

A1 „kiterjesztett hagyományos” (relatív/abszolút): országspecifikus jövedelmi küszöbök és Európa-szintű depriváció-küszöbök együttes alkalmazása

A2 „relativista” (relatív/relatív): országspecifikus jövedelmi küszöbök és országspecifikus depriváció-küszöbök együttes alkalmazása

B1 „abszolútista” (abszolút/abszolút): Európa-szintű jövedelmi küszöbök és Európa-szintű depriváció-küszöbök együttes alkalmazása

B2 „innovatív” (abszolút/relatív): Európa-szintű jövedelmi küszöbök és országspecifikus depriváció-küszöbök együttes alkalmazása

A fenti négy lehetséges mérőszám relevanciájának megítéléséhez a következő kritériumoknak való megfelelést is vizsgálnunk kell:

- i) az adatok elérhetősége és összehasonlíthatósági követelmények (pl. a depriváció elemeinél)
- ii) az elméleti és módszertani feltételezések
- iii) az egyes országra kapott eredmények heterogenitása

- iv) a becslések illusztratív ereje
- v) a mutató közpolitika-orientációja
- vi) tudományos potenciál

A négy alternatívának a fenti kritériumokkal történő alapos összevetése azt mutatja, hogy egyik megközelítést sem tekinthetjük a többinél magasabbrendűnek. A kibővült Unióban a szegénységről készülő jelentések kiinduló pontja valószínűleg a kiterjesztett hagyományos (A1) megközelítés lesz, amely országspecifikus jövedelmi küszöböket és Európa-szintű depriváció-küszöböket használ. Ez a mutató egyfajta „alsó küszöbnek” tekinthető, mert az országok közti jövedelmi különbségeket figyelmen kívül hagyja. Ezért bizonyulhat hasznosnak a hagyományos megközelítés kiegészítése egy „felső küszöbvel”, amely kombinálja az Európa-szintű jövedelmi küszöböket és az országspecifikus depriváció-küszöböket (B2). A konzisztens szegénység mindkét előbbi mutatója egyesíti az Európa-szintű és az országspecifikus küszöböket.

A 4. ábra ismerteti ennek a két mutatónak az értékeit. A hagyományos konzisztens szegénységi ráta súlyozott átlaga 8%, az innovatív rátáé 12%. A sorrend a kontinens nyugati és északi országai között nem nagyon változik: mindkét megközelítésben átlag alatti rátákkal rendelkeznek. A közép- és a dél-európai államokban a sorrend változik: az innovatív indikátor Csehországban, Portugáliában és Magyarországon a legmagasabb (25-30%), aztán következik Görögország, Szlovénia és Spanyolország (20-23%). A hagyományos ráta Görögországban és Portugáliában a legmagasabb (16%), majd Olaszországban és Szlovéniában (11-13%). A három csatlakozó országot tekintve a konzisztens szegénység alsó és felső küszöbe közötti legnagyobb különbséget Magyarországon találjuk (9% és 30%), a legkisebbet pedig Szlovéniában (13% és 19%).

4. ábra

Konzisztens szegénység az Európai Unió tagállamaiban és a csatlakozó országokban, 1998

Ha összehasonlítjuk a tagországokban és a csatlakozásra váró országokban élő, a konzisztens szegénységgel leírható társadalmi csoportokat, akkor nem találunk olyan jellegzetességet, amely közös a leendő tagországokban, de nem jellemzi a jelenlegieket, talán egy kivétellel: a csatlakozó országokban alacsonyabb a fiatalok relatív szegénységi rátája. Ha ezt a kivételt nem tekintjük, a csoportspecifikus szegénységi ráták nem mutatnak az általános mintától való jelentős eltérést a jelenlegi tagországokban megfigyelttekhez képest.

5. Következtetések

A tanulmány először bemutatta azoknak a jövedelem alapú mutatóknak az érzékenységét, amelyeket az Európai Unió a társadalmi kirekesztettség enyhítése érdekében tett intézkedések értékelésére használ. Úgy érveltünk, hogy fontos megérteni, miképp hatnak ezekre a mutatókra az olyan gazdasági változások, mint például a munkanélküliség növekedése, ha segítségükkel kívánjuk értékelni a társadalmi beilleszkedés elősegítésére indított közpolitikák hatásait. Egyik megfontolásunk az volt, hogy az értékelés folyamán valamennyi megismert mutatót alkalmazni kell: a jövedelem alapú mutatók kizárólag egy részére történő összpontosítás félrevezető lehet. Ezért különösen sokat ígérő eljárás az uniós szinten elfogadott mutatók kiegészítése létező országspecifikus mutatókkal. Ez a módszer ugyanis egyrészt finomítja a gazdaság és a társadalmi kirekesztettség különböző tényezői közötti kölcsönös összefüggések megértését, másrészt a tagországokban elősegíti a döntéshozók és az állampolgárok körében a nyitott koordináció elfogadását.

A következő lépésben olyan módszertani keretet mutattunk be, amely a kibővült Európai Unióra állította elő a konzisztens szegénység mérőszámát a jövedelmi és a nem-jövedelmi elemek egyesítésével. Majd ezt a keretet alkalmaztuk a 15+3 országból

származó mikroadatokra. Miközben a csatlakozásra váró országokban sok, a háztartásjövedelmekre és az életkörülményekre vonatkozó adatbázis létezik, közülük kevés integrálja a mutatók mindkét típusát, továbbá kevésbé összehasonlíthatóak. Meg kell jegyeznünk, hogy a szegénység jövedelmi és nem-jövedelmi aspektusainak vizsgálatára szolgáló mikroadatok magában az Unióban is nagyon ritkák voltak az EK Háztartásfelmérésének kidolgozása előtt, sőt több országban máig ez az egyetlen releváns adatforrás. Ez a tény a szegénységvizsgálatokkal összefüggő adatfelvételek fejlesztésében nagyobb rendszerességet igényel a közeljövőben.

Az a kérdés, hogy az új, kibővült Európa számára hogyan lehetne egy közös minimumszintet meghatározni, egyelőre megválaszolatlan marad, eredményeink mégis megerősítik a válasz megtalálásának döntő fontosságát. Egy lehetséges megközelítés az, hogy úgy elemezzük a konzisztens szegénységet, hogy a megnövekedett Unióra általánosan érvényes nem-jövedelem alapú mutatók egy kellő körültekintéssel kiválasztott csoportját a nemzeti egyenlőtlenségeket figyelembe vevő relatív jövedelem-alapú mutatókkal együtt alkalmazzuk. Ez a „kiterjesztett hagyományos” megközelítés, amelyet az elemzés során a konzisztens szegénység alsó küszöbeként alkalmaztunk. Ehhez társíthatunk egy felső küszöböt, amely Unió-szintű jövedelmi és országspecifikus nem-jövedelem alapú mutatók egyesítésén alapszik.

Függelék

EUROMOD adatbázisok

Ország	Adatbázis	Adatgyűjtés éve	Milyen időszakra vonatkozott az adatgyűjtés?
Ausztria	European Community Household Panel (W5)	1999	éves, 1998
Belgium	Panel Survey on Belgian Households (W6)	1997	éves, 1996
Dánia	European Community Household Panel (W2)	1995	éves, 1994
Finnország	Income distribution survey	1997	éves, 1996
Franciaország	Budget de Famille	1994/95	éves, 1993/94
Németország	German Socio-Economic Panel (W15)	1998	éves, 1997
Görögország	European Community Household Panel (W3)	1996	éves, 1995
Írország	Living in Ireland Survey (W1)	1994	egy hónapra 1994-ben
Olaszország	Survey of Households Income and Wealth	1996	éves, 1995
Luxemburg	PSELL-2 (W5)	1999	éves, 1998
Hollandia	Sociaal-economisch panelonderzoek (W3)	1996	éves, 1995
Portugália	European Community Household Panel (W3)	1996	éves, 1995
Spanyolország	European Community Household Panel (W3)	1996	éves, 1995
Svédország	Income distribution survey	1997	éves, 1996
E g y e s ü l t Királyság	Family Expenditure Survey	1995/96	egy hónapra 1995/96-ban

Hivatkozások

- Atkinson A B, 2002, "Developing comparable indicators for monitoring social inclusion in the European union": Nuffield College, Oxford.
- Atkinson A B, B Cantillon, E Marlier and B Nolan, 2002, *Social indicators: The EU and social inclusion*, Oxford: Oxford University Press.
- Berghman, J. (1995) Social Exclusion in Europe: Policy Context and Analytical Framework, in: Room G. (ed.) *Beyond the Threshold, The Measurement and Analysis of Social Exclusion*. Bristol: Policy Press. 10-28
- Berman, Y. and D. Phillips (2000), "Indicators of social quality and social exclusion at national and community level", *Social Indicators Research*, 50/3, pp. 329-350
- Bradshaw J. (2000), "The measurement of absolute poverty – final report for Eurostat (E2/SEP/14/2000)", Social Policy Research Unit, University of York.
- Bradshaw J. (2001), "Methodologies to measure poverty: more than one is best!", Paper prepared for the International Symposium Poverty, Mexico City, March 2001.
- De Vos, K. and A. Zaidi (1998), "Poverty measurement in the European Union: country-specific or Union-wide poverty lines?" *Journal of Income Distribution*, Volume 8, Issue 1, 1998, pp. 77-92
- EUROSTAT (2001), „Income Poverty and Social Exclusion in the European Union“, H.L. Dirven, G. Linden, B. Mikulic, J. Schiepers, C. Siemann und W. de Wreede, Luxembourg 2001
- EUROSTAT (2002, forthcoming), „Income Poverty and Social Exclusion in the European Union: Second European Social Report“, K. Fisher, L. Giorgi and V. Verma (eds.), G. Betti, M. Förster, R. Layte, G. Tarcali, M. Till, C. Whelan, forthcoming.
- Feres P, H Immervoll, C Lietz, H Levy, D Mantovani and H Sutherland, 2002, "Indicators for social inclusion in the European union: How responsive are they to changes in micro- and macro-policy?" *EUROMOD Working Paper No. EM3/02*.
- Förster, M., J. Redl U. Tentschert and M. Till (2001), *Dimensions of poverty in Austria in the late 1990s*. EUROSOCIAL Nr. 69. European Centre for Social Welfare Policy and Research, and ICCR Working Paper 508. Vienna 2001.
- Heikkilä, M. and Kuivalainen, S. (2002, forthcoming): Using social benefits to combat poverty and social exclusion. European synthesis report. Council of Europe (CDCS), Strasbourg.
- Immervoll H, C O'Donoghue and H Sutherland, 1999, "An introduction to EUROMOD", *EUROMOD Working Paper EM0/99*, Department of Applied Economics, University of Cambridge, available through <http://www.econ.cam.ac.uk/dae/mu/emod.htm>.
- Jäntti M and S P Jenkins, 2001, "Examining the impact of macro-economic conditions on income inequality", *ISA Discussion Paper*, IZA, Bonn, 364.
- Klasen, S. (2000), "Measuring Poverty and Deprivation in South Africa", in: *Review of Income and Wealth*, 46/1, March 2000, pp. 33-58.
- Layte, R., B. Maitre, B. Nolan, and C. Whelan (2000), "Poverty and affluence in Ireland: a comparison of income and deprivation approaches to the measurement of poverty", in: Gordon, D. and P. Townsend (eds.), *Breadline Europe: The Measurement of Poverty*, Bristol, The Policy Press.
- Layte, R., B. Maitre, B. Nolan, and C. Whelan (2001), "Persistent and consistent poverty in the 1994 and 1995 waves of the European Community Household Panel Survey", *Review of Income and Wealth*, 47/4, December 2001, pp. 427-449.

- Leibfried, S. and Pierson, P., (2001), "Social Policy. Left to Courts and Markets?", in: Wallace, H. and Wallace, W., *Policy-Making in the European Union*, The New European Union Series, Oxford University Press.
- Nolan B, 1988-89, "Macroeconomic conditions and the size distribution of income: Evidence from the united kingdom", *Journal of Post Keynesian Economics*, 11 (2), pp. 196-221.
- Parker S C, 1998-99, "Income inequality and the business cycle: A survey of the evidence and some new results", *Journal of Post Keynesian Economics*, 21 (2), pp. 201-25.
- Social Protection Committee, 2001a, *Report on indicators in the field of poverty and social exclusion*, October.
- _____, 2001b, "Indicators sub-group: Report from the chairman to the SPC": Brussels.
- Sutherland H, 2000, "EUROMOD: A tax-benefit model for the European union", *Transfer*, 6 (2), pp. 312-16.
- _____, 2001, "Final report. EUROMOD: An integrated European benefit-tax model", *EUROMOD Working Paper EM9/01*, Department of Applied Economics, University of Cambridge, available through <http://www.econ.cam.ac.uk/dae/mu/emod.htm>.
- _____, 2002, "Indicators for social inclusion in the European union: The impact of policy changes and the use of microsimulation models", *Politica Economica*, 18 (1), pp. 117-20.
- Sutherland H and D Piachaud, 2001, "Reducing child poverty in britain: An assessment of government policy 1997-2001", *Economic Journal*, 111, pp. F85-F101.

RÁCZ ANDREA

Küzdelem a társadalmi kirekesztettség ellen

Az Európai Unióban a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok kérdéskörét a '70-es évek közepéig a Közösség a tagállamok belügyének tekintette, az egyedüli kivételt a nők esélyegyenlőségének biztosítása jelentette. Az összes többi csoport – munkanélküliek, fogyatékkal élők, idősek, etnikai csoportok, migráns munkavállalók - megszólításával a '90-es évekig nem foglalkozott az EU. Ennek fő oka, hogy az európai államok gazdasági közösségének kiteljesedésétől a szociális problémák és a szegénység spontán megoldását remélték. A szegénység és a társadalmi kirekesztettség által fenyegetett társadalmi csoportok integrációját elősegítő uniós együttműködés alapjait az 1999-ben hatályba lépett Amszterdami Szerződés 136–137. cikkelye tartalmazza, melynek értelmében a szegénység és a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem az EU fő szociálpolitikai célkitűzése, az európai szociális modell alapja, az esélyegyenlőség, igazságosság és szolidaritás gyakorlatát alkalmazva.

Az Európai Tanács lisszaboni ülésén (2000. március) 2010-ig elérendő célként jelölte meg a versenyképes és dinamikusan fejlődő, tudásalapú társadalom létrejöttét, amely képes a folytonos gazdasági növekedésre, a munkahelyteremtésre, a társadalmi kohézió biztosítására. Az EU tagországaiban 2000-ben a teljes népesség 18%-a élt a szegénységi küszöb alatt, ezt 2005-re 15%-ra, 2010-re pedig 10%-ra kell csökkenteni. A társadalmi kirekesztés elleni stratégia megvalósításának egyik fontos eszköze a foglalkoztatáspolitikai kooperáció területén kialakított nyílt koordinációs módszer. Ennek értelmében a tagországok számára közös célkitűzések, irányvonalak szükségesek, melyeket nemcsak a nemzeti, hanem a regionális politikába is be kell építeni. Erre vonatkozóan kétévente nemzeti akcióterv készül. Továbbá a

tagországoknak az összehasonlíthatóság érdekében törekedniük kell egységes – kvantitatív és kvalitatív – mutatók kialakítására, illetve az akcióterv folyamatos evaluálására.

Az ET 2000. decemberében tartott nizzai ülése elfogadta a társadalmi kirekesztődés elleni küzdelem célkitűzéseit. A tagállamok a 2001-2003. közti időszakban kidolgozzák nemzeti akciótervüket, szegénységellenes intézkedéseiket. Az akcióterv a következő területekre fókuszál: a foglalkoztatottság lehetőségeinek megteremtése, a társadalmi kirekesztés kockázatának megelőzése, a leginkább veszélyeztetett csoportok segítése, minden érintett mozgósítása. Az együttműködés erősítése végett a társadalmi kirekesztődés elleni stratégiát Közösségi Akcióprogram segíti, melyet 5 évre fogadtak el. A Közösségi Akcióprogram a nemzeti akciótervek megvalósítását, az országok közötti együttműködést, az információáramlást, a hálózatépítést kívánja segíteni a társadalmi kirekesztődés jellemzőinek, okainak, folyamatainak, fő tendenciáinak feltérképezése, 'analitikus' elemzések készítése által, valamint a politikai együttműködés, a nemzetközi adategyesítés előkészítése és a 'good practice' kölcsönös megismertetését szolgáló tevékenységek segítségével.

A kelet-közép-európai országoknak is lehetőségük nyílik rá, hogy bekapcsolódjanak a társadalmi kirekesztettség elleni küzdelembe. 2003. végéig a Bizottság támogatása mellett a tagjelölt országoknak *Társadalmi Beilleszkedéssel Kapcsolatos Közös Memorandumot* kell készíteniük, mely a tagjelölt ország társadalmi integrációval kapcsolatos fő kihívásait és szakmapolitikai stratégiáját tartalmazza az uniós célkitűzések égisze alatt. Magyarország 2002. nyarán kapcsolódott az Akcióprogramhoz.

A társadalmi kirekesztéssel kapcsolatos kormányzati stratégiai tervezés elfogadja a nizzai célkitűzéseket. A nemzeti jólét alapvető eszméje az esélyteremtő állam gondolata. Ennek megvalósítása több munkalehetőség biztosításával, a foglalkoztatás bővítésével, a munkabérek európai színvonalhoz való közelítésével, bérlet-építésekkel, fiatalok önálló

lakáshoz jutásban nyújtott segítséggel, továbbá az egészségügyi ellátórendszer korszerűsítésével, a gyermeknevelés és a tanulás feltételeinek javításával, a jövedelmi különbségek mérséklésével, a szegénység enyhítésével, a hátrányos helyzetű csoportok szélesebb körű és nagyobb mértékű támogatásával, és a társadalmi biztonság minimumszintjének garantálásával lehetséges. A szolidáris társadalom minden ember anyagi biztonságát, a társadalmi felelősségvállalás kialakítását, az esélyegyenlőség megteremtését célzó társadalompolitikán keresztül valósulhat meg. *Göncz Kinga* politikai államtitkár szerint a legfontosabb társadalmi kihívások, amelyekkel hazánknak szembe kell néznie, a következők: az ország népességének folyamatos csökkenése az alacsony születési arány, valamint a 13-14 ezrelék körüli európai átlagot jóval meghaladó halálozási ráta miatt. Fontos megtalálni a szegénységből kivezető utakat / módszereket, elő kell segíteni a munkaerőpiacon versenyképtelenek társadalmi integrációját. Magyarországon 56,6%-os a foglalkoztatottság, miközben az EU tagállamaiban ez az arány 62%-os. A foglalkoztatás bővítésére a kormány intenzív munkahely-teremtési, illetve bérfelzárkóztatási programot kíván indítani, valamint célul tűzte ki az atipikus foglalkozási módozatok – részmunkaidős alkalmazás, táv- és alkalmi munka – támogatását, a heti munkaidő 38, majd 36 órára való csökkentését, 3-400 ezres munkahelybővülést. Kiemelt jelentőséggel bír a szolgáltatásokhoz való hozzáférés esélyének megteremtése, a szociális ellátórendszer fejlesztése, az ellátottak jogainak védelme a szociális ellátások szervezeti kereteinek, illetve az ellátások szükséglet-orientált tervezéséhez szükséges feltételek megteremtése által. Speciális egészségvédelmi akciókra van szükség a lakosság évtizede romló egészségi állapotának javítása, a halmozottan hátrányos helyzetű csoportok egészségi esélyegyenlőtlenségének kezelése érdekében. Az egészségvédelmi akció szerves részét képezi az alapellátások bővítése, a kórházak működési rendjének és szolgáltatásainak korszerűsítése, a minőség jegyében az eszközrendszer fejlesztése, valamint a

lakosság mentális állapotának javítása, illetve az egyes társadalmi devianciák megszüntetése érdekében szakintézmények létrehozása, a szociális és mentális problémák együttes kezelésére alkalmas modellek kidolgozása, és azok meghonosítása. A társadalmi kirekesztés elleni küzdelemben fontos szerepet kap a területi egyenlőtlenségek enyhítése, a területfejlesztés, mivel a regionális különbségek a nyugat-kelet tengely és a települési hierarchia mentén is megmutatkoznak. A társadalmi integráció eleme az élethossziglan tartó tanulási lehetőségek minél szélesebb körben való terjesztése, a jelenleg 350 ezres felnőttképzésben érintett kör 1 milliós nagyságrendűre való bővítése.

A társadalmi kirekesztettség elleni küzdelem komplex feladat, melynek dinamikus cselekvési programra kell épülnie, középpontjában a társadalmi befogadás elősegítésének, a szegénység enyhítésének és a kirekesztés leküzdésének kell állnia. Fontos, hogy az állami, piaci, civil szféra szereplői és az érintettek közötti párbeszéd kialakuljon, a kirekesztődés elleni küzdelem egységes szemléletet képviseljen, az adatgyűjtések, alapkutatások folyamatosak legyenek, a döntés-előkészítő rendszerek és az interprofesszionális megközelítések támogatása biztosított legyen. A Társadalmi Beilleszkedéssel Kapcsolatos Közös Memorandum elkészítését az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium koordinálja.

Jegyzetek

Göncz Kinga politikai államtitkár ESZCSM – Magyar Nemzeti Szeminárium a társadalmi beilleszkedésről (2002. július 18.)

1. 2 Csizmár Gábor államtitkár FMK előadása a Nemzeti Szemináriumon

Oross Jolán

Az Európai Strukturális alapokról és a szociális terület lehetőségeiről a Nemzeti Fejlesztési Tervben

Bevezető gondolatok

Az Európai Unió csatlakozás küszöbén a szociális ágazat számára is alapvető feladat, hogy minél szélesebb körben ismerkedjen meg az integrációval összefüggő és az ágazatot is közvetlenül érintő területekkel. Ilyennek tekintem többek között az Európai Strukturális Alapokra és felhasználásuk kereteire vonatkozó kérdéseket. A strukturális alapokat és igénybevételük kritériumait azért is fontos ismernünk, mert a készülő Nemzeti Fejlesztési Terv keretében megvalósuló fejlesztések társfinanszírozói ezek a strukturális alapok lesznek.

Az Egészségügyi Szociális és Családügyi Minisztérium 2002 folyamán regionális szakmai fórumokon és képzési programok keretében kezdte meg a szociális ágazat felkészítését a strukturális alapokkal, a Nemzeti Fejlesztési Tervvel, valamint a társadalmi kirekesztődéssel kapcsolatos területeken. Írásom az e programokon elhangzott, a strukturális alapokról és a Nemzeti Fejlesztési Tervről szóló általános bemutatás összegzése.

Az Európai Strukturális Alapok és felhasználásuk feltételei

Az Európai Unió egyik fő célja a fejlettségbeli különbségek mérséklése, az eltérő fejlettségi szintű államok és régiók gazdasági és szociális kohéziójának megteremtése. A gazdasági és szociális kohézió a közösségnek azt a törekvését értjük, hogy csökkenjenek az egyenlőtlenségek mind a tagállamokon, illetve régiókon belül, mind a tagállamok, illetve régiók között. A gazdasági és szociális kohézió megteremtésére irányuló közösségi szintű intézkedéseket nevezzük strukturális politikának.

A Közösség strukturális és kohéziós politikája lényegében az ún. Strukturális Alapokon és az ezektől függetlenül működő 1993-ban felállított Kohéziós Alapon keresztül valósul meg. Az utóbbi években a közös európai büdzsének mintegy a harmadát fordították ilyen jellegű kiadásokra (szemben a 80-as évek eleji egy tizeddel). Ez a 2000-2006 közötti időszakban 195 milliárd euró.

Az EU a kohéziós és strukturális politikáját négy Strukturális Alapon és a Kohéziós Alapon keresztül támogatja.

1975-ben hozták létre az *Európai Regionális Fejlesztési Alapot (ERFA)* /European Regional Development Fund – ERDF/, amelynek fő célja a regionális hátrányok csökkentése, a főbb területi egyenlőtlenségek kiegyensúlyozása. 1958-ban állították fel az *Európai Szociális Alapot (ESZA)* /European Social Fund – ESF/, amelynek támogatásai elsősorban az egyének foglalkoztathatóságának javítására összpontosulnak, de a munkaerőpiac jobb működését biztosító rendszerek és struktúrák fejlesztésére is felhasználhatók, összhangban az EU Foglalkoztatási Stratégiájával és a nemzeti foglalkoztatási akciótervekkel. 1962-ben jött létre az *Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap (EMOGA)* /European Agricultural Guidance and Guarantee Fund EAGGF/, 1993-ban pedig a *Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz (HOPE)* /Financial Instrument for Fisheries Guidance – FIFG/, amelyek a mezőgazdasági és a halászati struktúrák fejlesztését célozzák.

(Az egyes strukturális alapokat, azok célkitűzéseit és forrásaik megoszlását foglalja egybe a 1. ábra.)

1. ábra

Az eu strukturális alapok célkitűzései és forrásaik megoszlása (2000-2006)

Strukturális Alapok	195 Mrd euró	Célja
ERFA Európai Regionális Fejlesztési Alap	46,9%	régiós különbségek és hátrányok csökkentése; főbb területei: egyenlőtlenségek kiegyensúlyozása, elmaradt régiók gazdasági és társadalmi átalakulásának elősegítése.
ESZA Európai Szociális Alap	33,5%	a foglalkoztathatóság javítása, vállalkozói készségek fejlesztése, esélyegyenlőség támogatása, humán erőforrásokba történő beruházások a foglalkoztatás fejlesztése érdekében. (Az Európai Foglalkoztatási Stratégia és a Nemzeti Foglalkoztatási Akciótervek alatt működő tevékenységeket támogatja.)
EMOGA Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap Orientációs része	17,4%	mezőgazdasági versenyképesség javítása, a vidék népességmegtartó erejének támogatása, természetes környezet, vidék kulturális örökség megóvása, és javítása...
HOPE Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz	2,2%	halászat és természeti erőforrások egyensúlyának biztosítása; halászati struktúrák modernizálása, stb.

A strukturális alapoktól függetlenül a Maastrichti Szerződés alapján 1993-ban állították fel az ún. *Kohéziós Alapot*, amelynek eredeti célja az volt, hogy az Unió kevésbé fejlett államait (ezek 1993-ban Görögország, Írország, Portugália és Spanyolország voltak) segítse a Gazdasági és Pénzügyi Unióhoz való felzárkózásban. A Kohéziós Alap e négy tagállamnak nyújt infrastrukturális fejlesztésekre támogatást, amely környezetvédelmi beruházásokra és a közlekedési, szállítási infrastruktúrák kiépítésére fordítható. Hasonló fejlesztésekre Magyarország is részesülhet a Kohéziós Alapból.

A Strukturális Alapokból az 1260/1999 EK rendelet szerint származó évi összes bevétel bármely tagállamban a Kohéziós Alapból származó támogatással együtt nem haladhatja meg az adott országban a GDP 4%-át.

A Strukturális Alapok közül kettőről részletesebben is szükséges szót ejteni, mivel azok a csatlakozást követően a szociális ágazat fejlesztésében is szerepet játszhatnak. Ezek az Európai Szociális Alap (ESZA) és az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA).

Az Európai Szociális Alap (ESZA)

Az ESZA az Unió egyik legfontosabb eszköze a foglalkoztatás támogatására és az emberi erőforrások fejlesztésére. Tevékenysége öt területre fókuszál:

- Aktív munkaerő-piaci politikák fejlesztése (ezen belül a munkanélküliség és a tartós munkanélküliség leküzdése, megelőzése; a tartós munkanélküliek munkaerő-piaci reintegrációjának megkönnyítése; a fiatalok és a munkaerőpiacról átmenetileg kivonult, de visszatérő személyek munkába való beilleszkedésének támogatása.
- A munkaerőpiacra való visszatérés egyenlő esélyeinek támogatása, különös tekintettel a társadalmi kirekesztődés veszélyében élő személyekre, csoportokra (mint pl. fogyatékkal élők, etnikai kisebbségek, hajléktalan emberek stb.).

- Az élethosszig tartó tanulás politikájának részeként a szakképzés, oktatás, tanácsadás fejlesztése annak érdekében, hogy a munkaerőpiacra való jutás és ottmaradás feltételei javuljanak.
- A szakmailag jól képzett, gyakorlott és alkalmazkodóképes munkaerő, valamint a munkaszervezetek innovációs és alkalmazkodóképességének támogatása, vállalkozási készségek és a munkahelyteremtést elősegítő feltételek kialakítása. Továbbá a kutatás és technológia terén az ismeretek és a humán erőforrások erősítése.
- A nők munkaerő-piaci részvételét javító intézkedések.

Ezen az öt területen belül az alapnak három igen fontos célkitűzést is figyelembe kell vennie. Ezek a helyi foglalkoztatási kezdeményezések támogatása, az információs társadalomból származó előnyök és lehetőségek biztosítása mindenki számára, valamint a férfiak és nők esélyegyenlőségének minden területen való érvényesítése.

A fentebb összefoglalt területeken az ESZA által támogatott tevékenységek három nagy csoportot képeznek: a személyeknek nyújtott, a struktúrákat, rendszereket formáló, valamint az ezeket kiegészítő intézkedések támogatása. Ezt a három nagy csoportot foglalja össze a 2. sz. ábra.

2. ábra

Az Európai Szociális Alapból támogatható tevékenységek (2000-2006)

<i>Humán erőforrások fejlesztése</i>	<i>Struktúrák rendszerek támogatása</i>	<i>Kísérő intézkedések</i>
a) oktatás, szakképzés (pl. tanoncképzés, alapismereti előképzés, foglalkoztatási rehabilitáció, foglalkoztathatóságot javító intézkedések, tanácsadás, pályaorientáció, folyamatos továbbképzés is) b) foglalkoztatási támogatások és önfoglalkoztatók támogatása c) a tudomány, a kutatás és technológiai fejlesztés területén posztgraduális képzések, kutatóhelyek, vállalatvezetők, műszaki személyzet képzése d) a foglalkoztatás új lehetőségeinek fejlesztése (ideértve a <i>szociális szférát</i> is)	a) szakképzés, oktatás fejlesztése b) munkaerő-piaci szolgáltatók korszerűsítése c) munka világa és az oktatás-szakképzés intézményei közötti kapcsolatok fejlesztése d) munka világában és a foglalkoztatás terén várható változások előrejelzésére szolgáló rendszerek kifejlesztése	a) kedvezményezetteknek biztosított szolgáltatások támogatása (pl. szociális jellegű ellátások és szolgáltatások) b) munkaerő-piaci integráció érdekében alkalmazott egyénre szabott módszerek , az egyéni bánásmód elterjesztéséhez nyújtott támogatás c) a közvélemény figyelmének felkeltése , tudatosítása, tájékoztatása és a nyilvánosság biztosítása

Az ESZA szabályozásában nincs közvetlen utalás az egészségügyre vagy a szociális szolgáltatásokra vonatkozóan. Ugyanakkor a 2000-2006-os időszakra szóló irányvonalakat rögzítő Bizottsági Közlemény kimondja, hogy különleges figyelmet kell fordítani a fogyatékkal élők, az etnikai kisebbségek és más hátrányos helyzetű csoportok igényeire, valamint a megfelelő preventív és aktív intézkedések kidolgozására munkaerő-piaci integrációjuk érdekében (lásd 2. célkitűzést).

Tekintettel arra, hogy az ESZA harmadik célkitűzése a képzés, az oktatás és a tanácsadás javítása, ebben az összefüggésben a szociális szektorban, illetve a szociális rehabilitációs területén dolgozó szakemberek is részesülhetnek ESZA támogatásban annak

érdekében, hogy szaktudásukat bővítsék, ezáltal könnyebben integrálódjanak a munka világába, és magasabb színvonalú szolgáltatásokat nyújtsanak. Folyamatos képzésük hozzájárul az ágazat modernizációjához is.

Elvben az (általános) egészségügyi, szociális, jóléti vagy ezekkel összefüggő egyéb gondozási-szolgáltatási rendszerek megerősítését vagy továbbfejlesztését szolgáló intézkedéseket az ESZA nem támogatja. Azonban e területek egyes tevékenységei mégis jogosultak lehetnek ESZA támogatásra, amennyiben olyan intézkedések szerves részét képezik, amelyek közvetlenül járulnak hozzá a munkanélküliség kezeléséhez, a munkaerőpiacra jutás egyenlőbb esélyeit növelő oktatási és képzési programokhoz vagy a humán erőforrások fejlesztéséhez.

A szociális ágazat szempontjából külön is fel kell hívni a figyelmet egyrészt a foglalkoztatást, foglalkoztathatóságot segítő, a foglalkoztatási rehabilitációt szolgáló megoldásokra – különösen a társadalmi kirekesztődés elleni küzdelemmel összefüggésben, a hátrányos helyzetű csoportok munkaerő-piaci integrációja kapcsán, másrészt a különféle foglalkoztatási vagy képzési intézkedésekhez kapcsolódó, ezeket kiegészítő (kísérő) szolgáltatásokra, személyre szabott segítségnyújtásra.

A kísérő intézkedések esetében a „kísérő intézkedés” fogalmat szó szerint kell értenünk. A támogathatóság szempontjából ezeknek az intézkedéseknek kapcsolódniuk kell olyan „fő tevékenységekhez”, amelyeket az ESZA közvetlenül is támogat. Vagyis csak valamely foglalkoztatási, oktatási program megvalósítását segítő, azt kísérő tevékenységként támogathatók, önmagukban nem.

A kísérő intézkedések esetében központi szerepet játszanak a gondoskodásra szoruló eltartottak (idős emberek, gyermekek, beteg vagy fogyatékkal élő hozzátartozók) ellátásához nyújtott szolgáltatások, eszközök, amelyek növelik a különféle oktatási, illetve foglalkoztatást segítő tevékenységek hatékonyságát. Gondolhatunk itt olyan, a szociális és gyermekvédelmi törvényeinkben alapellátásként meghatározott személyes gondoskodást nyújtó ellátási formákra, mint pl. a házi segítségnyújtás, otthon ápolás-gondozás, gyermekek napközbeni ellátásai. Ezek fejlesztése egyrészt nagyban hozzájárul pl. a család és a munkahely összeegyeztetéséhez, ezen keresztül a nők munkaerő-piaci részvételének segítéséhez; másrészt foglalkoztatási lehetőséget is kínál, sok esetben éppen a munkaerőpiacra való visszakerülés szempontjából hátrányosabb helyzetű csoportoknak, pl. gyes-ről visszatérő vagy 45 év feletti munkanélküli nőknek

Az Európai Regionális Fejlesztési Alap

Az ERFA közreműködik olyan termelő beruházások finanszírozásában, amelyek fenntartható munkahelyeket hoznak létre és óvnak meg; olyan infrastrukturális beruházások támogatásában, amelyek pl. növelik a gazdaság potenciálját, hozzájárulnak transzeurópai hálózatok kialakításához a közlekedés, a telekommunikáció és az energiaszektor területén, illetve munkahelyteremtő gazdasági beruházások. Támogatja a helyi fejlesztéseket és foglalkoztatási kezdeményezéseket. Az 1. célkitűzés alá eső régiókban (így majd Magyarországon is) az ERFA közreműködik az oktatási és egészségügyi beruházások finanszírozásában.

Többek között az alábbi tevékenységekhez járul hozzá:

- ösztönző környezet kialakítása különösen cégek, elsősorban a kis- és középvállalkozók versenyképességének növelésére és fenntartható beruházásaik gyarapítására;
- kutatás és technológiafejlesztés;
- információs társadalom fejlesztése;
- turizmus és kulturális beruházások fejlesztése, kulturális és nemzeti örökség védelme, feltéve, ha azok fenntartható munkahelyeket hoznak létre;

- környezet védelme és fejlesztése;
- a foglalkoztatás területén a nők és férfiak közötti esélyegyenlőség megteremtése elsősorban a cégek alapítása és az infrastruktúra vagy a szolgáltatások kialakítása során, amelyek lehetővé teszik a családi és munkahelyi élet összeegyeztethetőségét;
- transznacionális, határon átnyúló és régiók közötti kooperáció.

A Strukturális Alapok felhasználásánál a következő elvek érvényesülnek:

Az Európai Unió Tanácsa meghatározza azokat a célkitűzéseket, amelyekre adott időszakban (kölségvetési periódusban) a strukturális alapok forrásai fordíthatók. Az Európai Unió hétéves költségvetési periódusokban tervez. Az a periódus, amelyhez Magyarország is csatlakozik belépését követően, a 2000-2006 közötti időszakot fogja át. Vagyis ennek a periódusnak mintegy másfél éves szakaszára csatlakozunk rá.

Ezzel egyidejűleg indul a 2007-2013-as költségvetési periódusra történő tervezés, amelyben már bizonyosan tagállamként veszünk részt. Ezt készíti elő a magyar Kormány decemberi határozata értelmében egy hamarosan elinduló tervezési munka, amelynek végeredménye Magyarország Átfogó Fejlesztési Terve lesz: egy olyan stratégiai dokumentum, amely – szemben a Nemzeti Fejlesztési Tervvel, amiről a későbbiekben lesz szó – nem csupán a strukturális alapokból társfinanszírozható fejlesztési elképzeléseket tartalmazza, hanem ennél lényegesen szélesebb területekre kiterjedő, átfogó tervet ír le.

Tekintsük át a strukturális alapok támogatási alapelveit, amelyek egyben az uniós pályázatok alapkövetelményei is:

- A „koncentráció elve” alapján a támogatási célokat és forrásokat a legfontosabb, legsúlyosabb problémákra kell összpontosítani. A rendelkezésre álló pénzeszközök minél hatékonyabb felhasználása érdekében nagyobb programok, intézkedések, projektek megvalósítására kell sort keríteni, hogy minél szélesebb körben jelentkezzen azok eredménye és hatása.
- A „kompatibilitás elve” szerint az EU által finanszírozott egyes projekteknek összhangban kell lenniük a Strukturális Alapok felhasználásáról szóló rendelkezésekkel, valamint a Közösség céljaival, politikáival, mint pl. versenyszabályozás, közbeszerzés, környezetvédelem, szociálpolitika.
- A „partnerség elve” részint vertikális (EU-tagállam/régió közötti), részint horizontális (állam-önkormányzat-civil szféra) kapcsolatokat jelent. A támogatások igénybevitelére vonatkozó intézkedések kidolgozása az EU Bizottság és a tagállam közötti szoros konzultatív kapcsolatban történik. A strukturális alapok nemzeti programokhoz járulnak hozzá. A programokat ugyan a tagországok, régiók nyújtják be, és az egyes projektek mindig egy-egy keretprogram részét (regionális, ágazati) képezik, a végrehajtás azonban az országos, regionális, helyi szervek, szervezetek együttműködésében folyik. Ily módon a projektek kidolgozása, végrehajtása, ellenőrzése során egyaránt kiemelten fontos a helyi, regionális, országos szereplők (hatóságok, intézmények, civil szervezetek, gazdasági szereplők, szociális partnerek stb.) minél szélesebb körű részvétele és szoros együttműködése.
- Az „addicionalitás elve” kimondja, hogy a közösségi támogatások nem használhatók fel a tagállam közkiadásainak helyettesítésére. Kiegészítik az egyes programokra fordított nemzeti forrásokat, de nem váltják ki azokat. Az EU által nyújtott támogatásoknál alapkövetelmény a nemzeti társfinanszírozás (önrész) megléte. A Strukturális Alapok

esetében a pénzügyi támogatás legalább 25%-át, maximum 75%-át biztosítja az EU. A Kohéziós Alapnál optimális esetben 10 illetve 15%-ot kell kitennie az önrészeknek.

- Az „átláthatóság, nyilvánosság elve” annyit jelent, hogy az információknak és dokumentumoknak a nyilvánosság számára hozzáférhetőnek, ellenőrizhetőnek és értékelhetőnek kell lenniük.
- A „programozás, tervezés elve” pedig azt jelenti, hogy támogatásokat nem egyedi projektekre, hanem átfogó koncepciókra épülő komplex fejlesztési programokra lehet nyerni.

Azok a célkitűzések, amelyekre a strukturális alapok támogatásai koncentrálnak, egy-egy költségvetési periódushoz kötődően némi eltérést mutatnak. Az EU 1994-1999 között hat célkitűzés mentén koncentrált strukturális forrásait, 2000-2006 között pedig a következő háromra:

1. célkitűzés: a társadalmi és gazdasági szempontból fejlődésben lemaradt régiók felzárkóztatásának és strukturális átalakulásának, alkalmazkodóképességének elősegítése. Ez a célkitűzés az EU azon legszegényebb régióinak fejlesztését segíti elő, ahol az egy főre eső GDP kisebb, mint a közösségi átlag 75%-a. A jogosult régiók listáját az EU hét évre előre rögzíti. Ezekben a régiókban a strukturális alapok az intézkedések költségének maximum 75%-át finanszírozhatják, de legalább az 50%-át biztosítják. (Vállalati beruházások esetében az EU társfinanszírozás nem lehet több mint 35%.)

A legelmaradottabb régiókat leginkább az ERFA támogatja, döntően munkahelyteremtés, termelő-beruházások, vállalkozási környezet javítása formájában, de valamennyi alap közreműködik a célkitűzés megvalósításában. A strukturális alapok 69,7%-át fordítják e célra.

A csatlakozást követően Magyarország egész területe az 1. célkitűzés alá esik.

2. célkitűzés: a strukturális nehézségekkel küzdő területek gazdasági és társadalmi átalakulásának támogatása.

Támogatásra jogosultak az iparilag hanyatló területek, mezőgazdaságilag pangó vidékek, olyan válságba jutott kistérségek, ahol pl. koncentrálódik a tartós munkanélküliség, a nagyfokú szegénység, a lepusztult városi környezet, a magas bűnözési arány, az alacsony iskolázottság. A 2. célkitűzés alapján nyújtott támogatások az EU lakosságának legfeljebb a 18%-ára terjedhetnek ki.

A 2. célkitűzés megvalósítását az ERFA és az ESZA támogatja, az intézkedések összköltségének maximum az 50% és legalább a 25%-ával. (Vállalati beruházások esetében az EU- társfinanszírozás nem lehet több, mint 15%). A strukturális alapok 11,5%-át fordítják e célkitűzésre.

3. célkitűzés: oktatási, szakképzési és foglalkoztatási politikák és rendszerek korszerűsítésének és átalakításának támogatása; az emberi erőforrásokkal való gazdálkodás fejlesztése, a hosszú távú munkanélküliség leküzdése, az ezzel kapcsolatos tréningek, szakmai képzések elősegítésének támogatása. A 3. célkitűzést kizárólag az ESZA támogatja. A strukturális alapok 12,3%-át fordítják e célra.

A célkitűzéseket és az azokat támogató alapokat a 3. sz. ábra foglalja össze.

3. ábra

A strukturális alapok három kiemelt célkitűzése (1260/1999 ek rendelet)

<i>Célkitűzések</i>	<i>EU költségvetés</i>	<i>Közreműködő alapok</i>
1. Társadalmi és gazdasági szempontból elmaradt régiók fejlődésének, strukturális átalakulásának támogatása. Döntően termelő jellegű beruházások, infrastrukturális fejlesztések, vállalkozásfejlesztések, de munkahelyteremtés és megtartás is. (Jogosultság: ahol az egy főre eső GDP kisebb, mint a Közösségi átlag 75%-a)	135,95 milliárd euró (Strukturális Alapok 69,7%-a)	ERFA, ESZA, EMOGA Orientációs Szekciója és a HOPE (Támogatás: az intézkedések költségének max. 75%-a, és legalább 50%-a.)
2. A strukturális nehézségekkel küzdő területek gazdasági és társadalmi átalakításának támogatása. (Jogosultság: ipari hanyatló területek, mezőgazdaságilag pangó vidékek, ha az 1. célkitűzésből nem kaptak. A hivatkozott területek népessége nem haladhatja meg a Közösség össznépességének 18%-át.)	22,45 milliárd euró (Strukturális Alapok 11,5%-a)	ERFA, ESZA (Támogatás: az intézkedések összköltségének max. 50%-a, és legalább 25%-a.)
3. Oktatási, szakképzési és foglalkoztatási politikák és rendszerek korszerűsítésének, ill. átalakításának támogatása. (A tartós munkanélküliség leküzdése, a fiatalok és a munkaerőpiacról kiszorulóok visszavezetése...)	24,05 milliárd euró (Strukturális Alapok 12,3%-a)	ESZA

(A Strukturális Alapokra fordított közösségi költségvetés egy részét a négy alapot kiegészítve lényegében az azok által lefedetlen területekre, célokra koncentrálna a Bizottság saját hatáskörében az ún. közösségi kezdeményezések (Community initiatives) révén osztja szét. Négy ilyen közösségi kezdeményezés van, ezek a következők: az *EQUAL* a munkaerő-piaci egyenlőtlenségek és diszkriminációk bármely formája elleni új eszközökkel való küzdelmet támogatja; az *INTERREG* a transznacionális, határokon átnyúló és interregionális együttműködést és tervezést segíti elő; a *LEADER* és az *URBAN* a vidékfejlesztés helyi kezdeményezéseire összpontosít, illetve a válságban lévő városok és városias területek fenntartható fejlődését igyekszik elősegíteni.)

A fentiekben összefoglalt három célkitűzés alapján, a leírt alapelvek és a Strukturális Alapok által finanszírozott tevékenységek figyelembevételével a tagállamok nemzeti fejlesztési programokat nyújtanak be az EU-hoz, és ezek megalapozottsága esetén jutnak hozzá a strukturális alapok támogatásaihoz.

Fejlesztési programok döntési folyamata

A döntési folyamatot a 4. ábra foglalja össze.

4. ábra

A fejlesztési programok döntési folyamata

--

Prioritási irányvonalak

Az EU Bizottság irányvonalakat dolgoz ki az érvényesítendő főbb fejlesztési területekre (prioritásokra).

Tagállami Fejlesztési Terv (Nemzeti Fejlesztési Terv)

A tagállam ezen prioritások figyelembevételével fejlesztési tervet készít és mutat be a Bizottságnak.

Közösségi Támogatási Keretterv (KKT)

A Nemzeti Fejlesztési terv alapján, a Bizottság és a tagállam tárgyalása során alakul ki a Bizottság által jóváhagyott KKT.

Operatív Programok (OP)

A KKT egyes részeinek végrehajtását szolgálják az operatív programok, amelyek az egyes fejlesztési területekhez kapcsolódó és több évre szóló intézkedéseket összefoglaló stratégiai dokumentumok. A Bizottság a KKT alapján hagyja jóvá a tagállam által javasolt programokat.

Kiegészítő programozási dokumentumok

Minden operatív programhoz készül több kiegészítő programdokumentum, amelyek az operatív programokban szereplő intézkedések (leendő pályázati csomagok) konkrét részleteit és az eljárások lépéseit mutatják be. Ezek külön Bizottsági jóváhagyást már nem igényelnek.

AKCIÓK

A Strukturális Alapok szabályozásáról szóló 1260/1999 EK sz. Tanácsi Rendelet értelmében az alapok igénybevételéhez az 1. célkitűzés alá tartozó tagállamoknak Nemzeti Fejlesztési Terv (NFT) keretében ki kell dolgozniuk, és az Európai Bizottságnak be kell nyújtaniuk fejlesztési célkitűzéseiket és prioritásaikat. E dokumentum képezi az alapját a Bizottsággal folytatott tárgyalásoknak, melyek eredményeképpen elkészül az ún. Közösségi Támogatási Keret (KTK). A KTK tartalmazza az EU és a tagállam pénzügyi kötelezettség-vállalását arra, hogy a Strukturális Alapokból társfinanszírozott egyes fejlesztési területekre milyen összegeket fordítanak. Amennyiben megállapodás születik a Közösségi Támogatási Keretről, akkor az az EU és a tagállam közötti, mindkét fél számára kötelező erejű szerződéssé, a strukturális támogatások jogalapjává válik.

Ezt követően ahhoz, hogy a KKT-ben szereplő fejlesztési területekre majd pályázatokat lehessen kiírni, be kell nyújtani az ún. operatív programokat. Azt, hogy egy-egy nagy fejlesztési terület (prioritás) alá hány operatív program tartozik, praktikus szempontok határozzák meg, így ez tagállamonként különböző. Az egyes operatív programokról, azok elemeiről, főbb fejlesztési területeiről és költségvetéséről szintén megállapodás születik a tagállam és a Bizottság között. Ezután következik az operatív programokon belüli intézkedések részletes kidolgozása. (Az intézkedések a strukturális alapok rendszerén belül a fejlesztések alapvető egységei, lényegében pályázati rendszerek, ahol az egyes pályázatok

vagy egyedi döntések legfeljebb időben térnek el, de a kedvezményezett kör és egyéb feltételek tekintetében azonosak.) Az intézkedések részletezésének dokumentumát program-kiegészítőnek hívják. Ezt a Bizottságnak már nem kell jóváhagynia, csak információként kell megküldeni Brüsszelbe. A program-kiegészítők készítik elő a program lebonyolítását, és lényegében a leendő pályázati felhívásokat alapozzák meg, hiszen minden olyan lényegi információt tartalmaznak, amelyek majd a pályázatok kiírásához kellenek.

Az operatív programokban megjelenő intézkedések végrehajtása akkreditált végrehajtási rendszer keretében zajlik, ellenőrzésére hatékony monitoring rendszert kell felállítani, amely egyúttal a folyamatos társadalmi kontrollt is biztosítja.

A magyar Nemzeti Fejlesztési Terv (NFT) készítése

Az NFT stratégiai tárgyalási alapidokumentum, amely tartalmazza az ország helyzetelemzését, a korábbi időszak EU által támogatott fejlesztései eredményességének értékelését, a fejlesztési stratégiát, a stratégia megvalósításának tervezett eszközeit, a végrehajtás intézményrendszerének leírását, valamint az ún. ex-ante (a terv szakértők általi előzetes) értékelést, a partnerség igazolását és a pénzügyi ráfordításokat.

Az NFT készítésének fő felelőse a Miniszterelnöki Hivatal. Az NFT stratégiája öt operatív program keretében valósul meg. Ezeken tematikus tárcaközi munkacsoportok dolgoznak, amelyeket az adott operatív programért felelős tárca irányít. Az öt operatív program munkacsoportjának tevékenységét a MEH által vezetett NFT munkacsoport fogja össze. A munkacsoportok által előkészített anyagokat az ún. Fejlesztéspolitikai Tárcaközi Bizottság (FKTB) hagyja jóvá. Az NFT stratégiáját és operatív programjait a Kormány fogadja el. A magyar NFT készítése 2001-ben kezdődött meg, és várhatóan 2003. márciusában adják át az EU Bizottságnak. Ezt követően az operatív programok átadása 2003. májusában várható.

Az NFT kiemelt fejlesztési területei öt operatív program keretében fogalmazódnak meg:

- Gazdasági Versenyképesség Operatív Program
- Humán erőforrás-fejlesztési Operatív Program
- Környezetvédelmi és Infrastruktúra Operatív Program
- Agrár és Vidékfejlesztési Operatív Program
- Regionális Fejlesztési Operatív Program

Az ESZCSM strukturális alapokból társfinanszírozásra számító fejlesztési elképzeléseit a Humán erőforrás-fejlesztési Operatív Program (HEF OP) tartalmazza, amelynek munkálatait a Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium fogja össze az Oktatási és az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztériumok közreműködésével, hatékony együttműködésben.

A Humán erőforrás Operatív Program 2002. decemberi tervezete három átfogó célt jelöl ki:

1. a foglalkoztatási szint emelése,
2. a munkaerő versenyképességének javítása a munkaerő-piaci igényeknek megfelelő képzettség biztosításával,
3. a társadalmi beilleszkedés elősegítése.

Ezek elősegítését az operatív program öt fő stratégiai irány/prioritás mentén kívánja megvalósítani:

1. aktív munkaerő-piaci politikák támogatása,
2. a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem a munkaerő-piacra történő belépés segítségével,
3. az oktatás és képzés fejlesztése az egész életen át tartó tanulás politikájának részeként,
4. az alkalmazkodóképesség és a vállalkozói készségek fejlesztése,
5. a humán erőforrás-fejlesztéshez kapcsolódó infrastruktúra-fejlesztés.

Az első négy prioritás az Európai Szociális Alap, az ötödik az Európai Regionális Fejlesztési Alap támogatását célozza.

Az öt prioritás közül a másodikban és az ötödikben szerepelnek az ESZCSM tervezett intézkedései. E két prioritásra ezért részletesebben is kitérek.

A társadalmi kirekesztés elleni küzdelem a munkaerő-piacra történő belépés segítségével

E prioritás azokat a kezdeményezéseket támogatja, amelyeknek célja, hogy esélyt teremtsenek a leghátrányosabb helyzetű – roma, tartósan munkanélküli, fogyatékkal élő, szenvedélybeteg, a hátrányos helyzetű térségekben élő – emberek munkaerő-piaci és társadalmi beilleszkedésére. A hátrányos helyzetű emberek foglalkoztathatóságának és munkaerő-piaci esélyeinek javítása érdekében az oktatás és képzés, a foglalkoztatás és a szociális szolgáltatások eszközeire egyaránt építeni kell.

A prioritás célja:

- a hátrányos helyzetű, köztük a roma fiatalok iskolázottságának és képzettségének növelése;
- hátrányos helyzetű emberek képzésben való részvételének és foglalkoztathatóságának javítása, munkaerő-piaci beilleszkedésének segítése,
- a foglalkoztatási és szociális szolgáltatások minőségének és hozzáférhetőségének javítása.

A tanulási nehézségekkel küzdő és hátrányos helyzetű fiatalok munkanélkülivé válásának megelőzésére elsősorban az oktatási rendszer keretein belül kell erőfeszítéseket tenni. Az iskolarendszerű képzésből lemorzsolódott fiataloknak az oktatási rendszeren kívüli, foglalkoztatással összekapcsolt alternatív képzési programok keretében kell biztosítani a szakképzettség megszerzésének lehetőségét.

A társadalmi kirekesztés elleni hatásos küzdelem elengedhetetlen feltétele a társadalmi kirekesztődés jobb megértését szolgáló adatgyűjtések, felmérések és kutatások támogatása, a segítő szakemberek, pedagógusok folyamatos képzése és továbbképzése, valamint a foglalkoztatási, oktatási, egészségügyi és szociális intézményközi és programközi koordináció feltételeinek a megerősítése. A személyre szabott szolgáltatások biztosításában fontos szerepet kell kapnia a civil szférának és a helyi foglalkoztatási kezdeményezéseknek.

A tartósan munkanélküliek és az inaktívak esetében a munkaerőpiacon kívül töltött hosszú időszak alatt meglazulnak a munka világához fűződő kapcsolatok, a munkavégző képesség megkopik. Ezen csoportok visszasegítése a munkaerőpiacra hosszabb folyamat, amely többirányú támogatást biztosító programokat tesz szükségessé. A több éve vagy akár korábban egyáltalán nem dolgozók esetében a foglalkoztathatóság javítását célzó képzési programokat megelőzően különösen fontos a motiválás a képzésben (és hosszú távon a munkaerőpiacon) való részvételre, valamint a képezhetőség javítása.

A hátrányos helyzetű emberek foglalkoztatásában fontos szerepe van a szociális gazdaságnak és a helyi foglalkoztatási kezdeményezéseknek. A hátrányok leküzdése, a sikeres munkaerő-piaci beilleszkedés több helyi szereplő, szervezet együttműködését, a partnerség elvének fokozott érvényesülését kívánja meg. A szociális gazdaság és a helyi foglalkoztatási kezdeményezések támogatására irányuló intézkedéseket átfogóan a Regionális Operatív

Program tartalmazza, de ezek eszközeire a Humánerőforrás-fejlesztés Operatív Program is épít, különösen a fogyatékkal élő emberek foglalkoztatását segítő tevékenységeknél.

A prioritáson belül önálló intézkedési tervként szerepel a társadalmi beilleszkedést elősegítő programok és szolgáltatások támogatása.

Az intézkedés célja a hátrányos helyzetű csoportok foglalkoztathatósági esélyeinek növelése, ami alapfeltétele a sikeres társadalmi integrációnak. E cél megvalósítása érdekében az intézkedésnek elő kell segítenie:

- a szociálisan hátrányos helyzetű fiatalok és családok munkaerő-piaci esélyeinek növelését;
- a szociális kutatásfejlesztés és a stratégiai tervezés, valamint a döntéstámogatási rendszerek kapacitásainak megerősítését és összekapcsolását;
- a különféle fogyatékkal élő csoportok kommunikációját és kapcsolatteremtését;
- a társadalmi kohézió erősítését és a hátrányos helyzetű csoportok beilleszkedését, foglalkoztathatósági esélyeinek növelését a nem állami szervezetek és az önkéntes segítők bevonásával.

A különféle okból hátrányos helyzetű fiatalok munkaerő-piaci esélyeinek növelése és az ifjúsági munkanélküliség kockázatainak elkerülése érdekében fontos a felkészítésük, képessé tételük a képzési programokban való részvételre. Szintén kiemelt cél a hátrányos helyzetű fiatal családfenntartók, szülők munkanélküliségének megelőzése, fennálló munkanélküliségük kezelése, munkaerő-piaci reintegrációjuk segítése, illetve munkavállalásuk megkönnyítése tanácsadással, felkészítő programokkal, valamint a gyermekek nappali felügyeletét biztosító rugalmas napközbeni szolgáltatásokkal.

A szükségleteknek jobban megfelelő szolgáltatási rendszer kialakítása érdekében javítani kell a szociálpolitika hatékonyságát a kutatási kapacitások erősítésével, a kutatási eredmények becsatornázásával a szakmapolitikai döntésekbe és a stratégiai tervezés folyamatába. Meg kell oldani a gyorsan lezajló társadalmi változásokat követni tudó, új módszereket befogadni képes humán potenciál folyamatos képzését, továbbképzését, elő kell segíteni az ágazat szakembermegtartó képességének növelését, a fluktuáció csökkentését. A különféle fogyatékkal élő emberek számára meg kell könnyíteni a kapcsolatteremtést, és javítani kell a kommunikációs lehetőségeket a hátrányok leküzdése, az integrációs esélyek növelése érdekében.

Az előítéletek csökkentése, a társadalmi kohézió növelése érdekében támogatni kell az egyes hátrányos helyzetű csoportokat a sikeres foglalkoztathatósági esélyek növelése és a társadalmi integráció elérése érdekében az alapellátásban működő szolgáltatások támogató programjain, valamint a nem állami szervezetek és önkéntes segítők tevékenységén keresztül. A társadalmi kirekesztés elleni küzdelmet a hatékonyság növelése érdekében célzott programokkal, kiadványokkal, kampányokkal is támogatni kell.

Az intézkedés célcsoportja: hátrányos helyzetű, családban és bentlakásos intézményben élő gyermekek és fiatalok, roma gyermekek és fiatalok, szociálisan hátrányos helyzetű, fiatal családfenntartók, egyszülős családok, hajléktalan, pszichiátriai- vagy szenvedélybeteg, illetve a fogyatékkal élő emberek, képzőintézmények, kutatóhelyek szakemberei, nem állami szervezetek szakemberei, önkéntes segítők. Kiemelten fontos a roma népesség helyzetének javítása.

A társadalmi befogadást támogató szolgáltatások infrastrukturális fejlesztése

A humánerőforrás-fejlesztéshez kapcsolódó infrastruktúra-fejlesztés prioritáson belül ez intézkedési tervként szerepel. Célja, hogy elősegítse az egyes hátrányos helyzetű csoportok sikeres munkaerő-piaci és társadalmi integrációját, kirekesztődésük csökkentését, a társadalmi

kohézió erősítése a rehabilitációs célt szolgáló vagy a munkavállalást támogató szociális és gyermekvédelmi ellátások és intézmények infrastrukturális fejlesztésével.

A szociális és gyermekvédelmi szolgáltatások fejlesztésének célja az egyes hátrányos helyzetű csoportok társadalmi integrációjának megkönnyítése. A társadalmi integráció sikerének egyik feltétele a munkaerő-piaci esélyek növelése, amelynek sikeréhez a munkahelyteremtésen és a képzéseken kívül speciális intézményi szolgáltatásokat is létre kell hozni a valamilyen okból erre rászorulóknak számára. A humánerőforrás-fejlesztéshez kapcsolódóan azokat az ellátásokat célszerű fejleszteni, amelyek a munkaerőpiacon különféle okból hátrányos helyzetű csoportok rehabilitációját, sikeres társadalmi és munkaerő-piaci beilleszkedését, visszailleszkedését szolgálják.

A magyar Nemzeti Fejlesztési Terv és az egyes operatív programok a tárcaközi munka és az egyeztetési folyamatok, valamint a Strukturális Alapok finanszírozási kritériumai mentén folyamatosan formálódnak. Az NFT-vel kapcsolatos legfrissebb információk elérhetők a Miniszterelnöki Hivatal honlapján: www.kancellaria.gov.hu.

Felhasznált irodalom

Humánerőforrás-fejlesztési Operatív Program 2002. december 12-i tervezete (FMM – OM – ESZCSM)

Útmutató az Európai Szociális Alapról a csatlakozni kívánó országok számára (Európai Bizottság Foglalkoztatási és Szociális Ügyek Főigazgatósága. 2000. március)

Felkészülés a Strukturális Alapok / Európai Szociális Alap igénybevételére és kezelésére: Fókuszban a Humánerőforrás-fejlesztés. (Tempus Közalapítvány, 2002. április)

Kulcs a sikeres EU-pályázatokhoz (szerk.: Flamm Benedek László, Közép-Európai Üzleti Tanácsadó KFT., Budapest, 2002.)

Dr. Habuda Judit: A Nemzeti Fejlesztési Terv mai helyzete (Nemzeti Fejlesztési Terv modul a szociális ágazat számára. Tempus Közalapítvány, 2002. november)

Öcsi Béla: A Strukturális Alapok támogatásainak felhasználására vonatkozó szabályozás: tervezés-programozás (Nemzeti Fejlesztési Terv modul a szociális ágazat számára. Tempus Közalapítvány, 2002. november)

A regionális szociálpolitikák szükségességéről – a Nyugat-Dunántúli Regionális Szociális Program kapcsán

A regionális fejlesztés értelmezése

A regionális fejlődés vizsgálata, s ennek következtében a regionális fejlődést támogató beavatkozások klasszikusan a gazdasági fejlődés kérdésköréből indultak/indulnak ki. A termelési tényezők, a tőke, a munkaerő, a technikai és gazdasági innováció, ezen innovációk térbeli terjedése, stb. mind-mind olyan elemek, amelyek a fejlődést, egy-egy földrajzi egység állapotát, minőségét a gazdasági fejlettség mércéjével mérik. A globalizációs jelenségek, a posztfordista gazdaság kihívásai azonban már a kutatók és térségfejlesztők, vidékfejlesztők vizsgálódásának és cselekvésének homlokterébe helyezték azokat az összetevőket, amelyek a régiók gazdasági egységeinek korszerűségét, az innovációkra való nyitottságot, az agglomerációk létét, állapotát, az ott élő emberek kapcsolatrendszerét tükrözik, és sokkal lágyabbak, nehezebben mérhetőek és kutathatóak.

“A regionális gazdasági növekedés további mozgatórugója – mint a területi fejlődés elemzésének másik új irányzata – a régiók adottságaiban, annak miliójében keresendő. A regionális milió alatt – megkülönböztetve azt a fizikai környezettől – azt értjük, hogy a gazdasági adottságok és az azokat megjelenítő szervezetek és együttműködések mellett létezik a területi egységnek egy sajátos politikai-társadalmi-kulturális feltételrendszere is, ami befolyásolja e gazdasági tényezők működését, versenyképességét. A regionális milió részének tekintendők a lokális és regionális piacok (pl. fogyasztási sajátosságok, jövedelmek nagysága, a jövedelemtermelő képesség, megélhetés költségei, a helyi kormányzatok piacbefolyásolása), életminőség, a munkaerő minősége, a társadalmi kapcsolatok, a településkörnyezet, a kulturális szokások, a helyi-regionális fejlesztéspolitika és más további 'puha' tényezők. A területi szint sajátosságai, egyediségei éppen ezekben a milió-elemekben foghatók meg, s alakításuk befolyásolja a regionális növekedést.”(Rechnitzer János: Területi stratégiák, Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 1998.)

E regionális növekedés ugyanakkor úgy értendő, mint amit jelenleg ugyancsak főként a gazdasághoz kötődő mutatókkal vizsgálunk: egy főre eső GDP, infrastrukturális mutatók, vállalkozások száma, nagysága, stb. Mindezek hallatlanul keveset mondanak az adott térségben élők életminőségéről, a helyi társadalom állapotáról. Miközben elfogadjuk: a területi különbségeket a természeti adottságok, a geográfiai helyzet és a humán erőforrások határozzák meg hosszú távon. Utóbbiak azonban szinte “mérhetetlenek”, jóllehet alapvetően fontosak. Enyedi György szerint:

“A természeti erőforrások és a földrajzi fekvés gyakorlatilag változatlan, csak társadalmi értéke változhat. A leginkább mobil elem a humán erőforrás (a népesség), amin a népesség számát, kor és nemek szerinti szerkezetét, iskolázottsági, szakképzettségi, etnikai, vallási összetételét, a gazdálkodásban és a társadalmi működésben kialakult tapasztalatait, szokásait, hagyományait értjük. A jelenlegi területi egyenlőtlenségi folyamatokat leginkább a humán erőforrás földrajzi különbségeire vezethetjük vissza. (...) Egy adott térség fejlődésének többféle értelmezése lehet. Fejlődésen érthetjük a térség lakóinak boldogulását, gazdasági és kulturális emelkedését, döntési autonómiájának erősödését, az egészséges környezet biztosítását, stb. A gyakorlatban az értelmezés eléggé szűkkeblű, fejlődésen gazdasági növekedést értünk.” (Enyedi György: Regionális folyamatok Magyarországon az átmenet időszakában, Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, Budapest, 1996.)

Látható: a „regionális különbségek” kifejezés alapvetően a gazdasági különbségeket fedi – miközben szélesebb értelmezését kutatók, fejlesztők egyaránt fontosnak tartják – , s ebből adódóan regionális fejlesztésen főként a piaci szférát direkt és indirekt módon érintő, forintosítható és számszerűsítható fejlesztést értik. A fenti idézetek meghatározásai jól mutatják: e korlátokat látják, érzékelik a szakemberek, s a területfejlesztési programok (kistérségi, megyei, régiós, kormányzati szinten egyaránt, sőt az Európai Unió források szempontrendszer és célcsoportjai) is jelzik, hogy vannak törekvések egy korszerűbb, életszerűbb és emberközelibb értelmezésre.

A probléma tehát a következő: a humán szféra “fejlesztését” kevésbé tudják átfogni a regionális fejlesztő programok, “fejlettségét” pedig sok-sok próbálkozás ellenére – pl. intézményi ellátottság, kiépültség mértéke, civil szervezetek száma, stb. – nehezen lehet mutatókkal megragadni.

A fentiekből látható: a regionális politika egyik igen ingoványos területe a régiók “humán erőforrása” állapotának mérése, s ugyanezen terület fejlesztése. A regionális politikával összefüggésben állónak tekintett ágazati politikáktól, a döntéshozók értékrendjétől erőteljesen függ az, hogy mit értünk e terület alá tartozónak. Előző megállapításunk értelmében ti. a regionális fejlesztést tradicionálisan a piachoz kötődő és azzal kapcsolatban álló tevékenységnek tekintjük. Az Európai Unió Szociális Alapjának foglalkoztatásbővítés-orientáltságából, valamint a mindenkori kormányzatnak a gazdasági fejlődés támogatása iránti elkötelezettségéből adódóan a regionális fejlesztési programokban elsősorban a foglalkoztatottsághoz és a munkaadók elvárásaihoz igazodó prioritások jelennek meg. Ami teljesen érthető és elfogadható abban az esetben, ha a kutatások alátámasztják: ettől és csak ettől fejlődnek egyes régiók.

“Az adott régió gazdasági fejlődése a gazdasági szereplők döntésein alapszik. E döntések egy részét a régión kívül hozzák. (...)

A központi kormányzat különböző eszközökkel – főleg a költségvetés területi átcsoportosításával – beavatkozik a regionális folyamatokba, általában a területi egyenlőtlenségek mérséklése érdekében. A kormányzati szerep, illetve annak kifejeződése, a területfejlesztési politika jóval kisebb jelentőségű, mint azt a közvélemény – s a folyton kormányzati beavatkozást sürgető helyi politika – feltételezi. A kormányzati befolyáson belül erősebb a közvetett, ágazati döntéshozatalon keresztül érvényesülő hatás, mint a területfejlesztési politika hatása. Egy-egy régió gazdasági szereplői számára a működés feltételeit elsősorban a piac folyamatai, kormányzati oldalról az ágazati tárcák formálják, s ezzel (többször nem tudatosan) a területi fejlődést befolyásolják. (...)

A helyi önkormányzatok szerepe igen jelentős. (...) A helyi önkormányzatok sokat tehetnének a települések versenyképességéért, a beruházások vonzásáért, a település arculatának formálásáért – az ehhez szükséges szakértelem hiánya azonban általánosnak mondható.

A civil szervezetek különböző formái is jelentős szereplői lehetnek a területi fejlődésnek. (...) A gazdasági szereplők és a háztartások döntésein alapszik egy-egy régió fejlődése. (...) A regionális fejlődést olyan döntések szabják meg, amelyeknek nem a regionális fejlődés (hanem profitnövelés, üzletbővítés, stb.) az elsődleges céljai (...)

A háztartások döntései a falusi kistérségek fejlesztésében, ahol nagy gazdasági szervezetek ritkán találhatók, kivételesen fontosak. A gazdaság fejlődését elsősorban a helyi erőforrásoktól, a helyi befektetőktől s nem kis részben a helyi fogyasztástól várjuk. A települések jövője attól is függ, hogy a háztartások milyen életstratégiát dolgoznak ki tagjaiknak – és ezt az adott településen, vagy elvándorolva óhajtják-e megvalósítani? A háztartás adja a humán erőforrások reprodukciós keretét.” (Enyedi György, id. mű)

Enyedi Györggyel együtt sokan vallják, valljuk: a kisebb-nagyobb régiók (ti. városkörnyékek, megyék, stb.) fejlesztése nem azonos a gazdasági körülmények és a termelő infrastruktúra fejlesztésével, de nem azonos a csupán területi politika által fémjelzett források

felhasználásával sem. Enyedi gondolatmenetét folytatva felmerül a kérdés: az ágazati politikák mit tehetnek a regionális különbségek mérséklése érdekében? Mennyire tudatos az ágazati döntéseknél a várható hatás a regionális fejlesztésekre, most már konkrétan, a szociális ágazatban?

Hogy e kérdés megválaszolásához közelebb kerülhessünk, még egy fontos mozzanat tisztázásra szorul.

“A fejlett országok területfejlesztési politikája két alapvető modellt követ. Az egyik az erőteljes kiegyenlítésre törekvő modell, a jóléti állam modellje, amelynek központi célja a területi társadalmi egyenlőtlenségeket mérsékelni, az ország elmaradott térségeinek lakosságát támogatni, életszínvonalát az átlaghoz közelíteni. E politika fő eszköze az erőforrások költségvetési átcsoportosítása a fejlett területekről az elmaradottabb területekre; konkrét célrendszere pedig attól függ, hogy a politika mit tart leginkább mérséklendő egyenlőtlenségnek. A másik modell erősebben elválasztja a jóléti célú szociális támogatást a területfejlesztéstől, és az alulról építkező, önerőre támaszkodó regionális fejlődést támogatja. Ebben a felfogásban a kevésbé fejlett régiók leginkább életképes területeit, innovációk fogadására alkalmas központjait szükséges állami támogatásokkal lábra állítani, önálló fejlődési pályán elindítani. Ez a két modell a valóságban nem válik el élesen egymástól, a területfejlesztésben a kiegyenlítés minden esetben fontos célkitűzés, de fontos különbség, hogy a kiegyenlítés mire és hova irányul: az életkörülményekre vagy a fejlődési feltételekre, a legszegényebb térségekre vagy a kevésbé fejlett régiók jó fejlődési esélyű településeire. (...) Hazánkban nemcsak az államszocialista időszakban, hanem az 1990-1994 közötti kormányzati időszakban is a 'jóléti modell' újraelosztó, egyenlősítő területi politikája érvényesült. Kevés sikerrel: a területi politika szűkös eszközeivel némi infrastrukturális fejlesztést tudott elérni, ám éppen a gazdasági szerkezet módosulásához nem tudott hozzájárulni. Az elmúlt másfél évtizedben kialakult az a felfogás, hogy ahol 'a legnagyobb a szükség, ott kél el legjobban a segítség'. Egy fejlesztési program azonban csak ott alkalmazható, ahol léteznek a fejlődés tényezői.” (Enyedi György, id. mű)

Ám Enyedi Györgynek és más szakembereknek e fontos megállapítását azóta sem sikerült meghallaniuk a döntéshozóknak. Az a megközelítés, hogy a területfejlesztési forrásokat az elmaradott térségekre kell összpontosítani, hogy a szegény Kelet előnyt élvez a gazdag Nyugattal szemben, még mindig tartja magát. Hiába a kutatók és területfejlesztéssel foglalkozó szakemberek egyre árnyaltabb problémafeltárása, hiába tudjuk már jó ideje, hogy a Kelet-Nyugat különbség ma Magyarországon sokkal inkább egy északkeleti-délnyugati sávot jelent valójában. Ez a sáv Észak-Magyarország nehezebb helyzetű térségeitől a délnyugati aprófalvas vidékekig húzódik; ezek jellemzően a kistelepüléssel térségei hazáknak. Ami már jelzi is a szegénység-hátrányos helyzet-gazdasági hátrány egyik igen fontos dimenzióját: ma a kistelepülések, aprófalvak és kisvárosok, ill. lakóik helyzete az ország szinte bármely részén rosszabb, mint nagyobb társaiké. A települési hátrány fontos, elfogadott tényező, ám nem következik belőle, hogy az ágazati, horizontális megközelítések mellé fel kellene sorakoztatnunk a helyi-területi megközelítést is, ha világos képet és valódi cselekvési alternatívákat akarunk kapni.

Összefoglalva tehát az eddigieket:

- A regionális fejlesztés jellemzően gazdaságfejlesztésre koncentráló tevékenység, miközben a terület kutatói számára világos: egy régió fejleszthetősége szempontjából kulcsfontosságú a humán szféra.
- A régiók (gazdasági) fejlődését ma Magyarországon az adott régió piaci szereplői mellett a helyi önkormányzatok, a civil szervezetek és a háztartások döntései határozzák meg. A háztartások stratégiai és napi döntéseire azonban a piaci szférán messze túlmutató tényezők is hatással vannak.
- A területfejlesztési politikák két modell, az erőteljes kiegyenlítésre törekvő (jóléti modell) és az

önerőre támaszkodó (alulról építkező) modell elemeiből építkeznek. Látni kell: az önerőre támaszkodó modell is kiegyenlítő jellegű, s annak is kell lennie, hiszen a régiókban megfogalmazott elképzelések megvalósításához járul hozzá az állam, a hiányzó források pótlásával.

- A területi szintű fejlesztési politika szociálpolitikai megközelítése, a fejlesztés és a jóléti újraelosztás elemeinek összekeverése alapvetően kudarcra van ítélve, ami nem mond ellent annak a kijelentésnek, hogy szükség lenne a szociálpolitika megjelenítésének a regionális fejlesztések színterén, területi fejlesztést támogató ágazati cselekvésekkel.

A Nyugat-Dunántúli Regionális Szociális Program

Kiindulópontként elfogadva a fenti kijelentéseket, megállapítható: a szociálpolitika hiányzik a területfejlesztésből, ugyanakkor a regionális fejlesztés olyan szakmai újragondolási és forrásbővítési lehetőséget jelent a szociális szféra számára, amelyet az semmiképpen nem hagyhat figyelmen kívül. Különösen igaz e kijelentés annak tükrében, hogy újabb lendületet kapott a Nemzeti Fejlesztési Terv kidolgozása, és egyre inkább láthatóvá válik: a közkeletű vélekedéssel ellentétben a szociális szféra számára várható, potenciális európai uniós támogatások nem kizárólag a foglalkoztatás-orientált Európai Szociális Alapból (ESF), hanem jelentős mértékben a Területfejlesztési Alapból (RDF) és a Községi Kezdeményezésekből, a Regionális Operatív Programban megfogalmazott célokra várhatóak. Mindezek ismeretében különös jelentőségre tehet szert a szociális szakma által jellemzően kétkedéssel, a Nyugat-Dunántúlon azonban komoly érdeklődéssel fogadott Nyugat-Dunántúli Regionális Szociális Program. Ám mielőtt a nyugat-dunántúli helyzet ismertetésébe fognánk, nézzük magukat a régiókat. Hiszen hetedik éve létezik a közigazgatásnak e kissé kialakulatlan szintje hazánkban, ám a régiók meglétéről elképesztő mítoszok keringenek a laikus közvéleményben.

Először is: régiók nem lesznek, hanem vannak Magyarországon! Magyarország az Európai Unióhoz való csatlakozásra felkészülve megkezdte a regionális intézményrendszer kiépítését, a decentralizáció és dekoncentráció mértékének növelését. A jelenlegi magyar alkotmányos rendszerben a helyi (NUTS V.) és a megyei (NUTS III.) szint képezi az önkormányzati és közigazgatási egységeket. Az Országos Területfejlesztési Koncepcióról szóló 35/1998 (III. 20.) határozatában az Országgyűlés hét régiót állított fel tervezési és statisztikai céllal, az 1996. évi területfejlesztési törvény pedig e témában a regionális fejlesztési tanácsok felállításáról rendelkezett. Lakosságukat és méretüket illetően a magyarországi tervezési-statisztikai régiók megfelelnek az Európai Unió regionális programozási szintjeinek (NUTS II.). A régiók a következő megyékből állnak:

Nyugat-Dunántúl	Győr-Moson-Sopron, Vas és Zala
Dél-Dunántúl	Baranya, Somogy és Tolna
Közép-Dunántúl	Fejér, Komárom-Esztergom és Veszprém
Közép-Magyarország	Budapest és Pest megye
Észak-Magyarország	Borsod-Abaúj-Zemplén, Heves és Nógrád
Észak-Alföld	Jász-Nagykun-Szolnok, Hajdú-Bihar és Szabolcs-Szatmár
Dél-Alföld	Csongrád, Békés és Bács-Kiskun

A Tanácsok évek óta forint tízmilliárdokat osztanak szét, amiről még csak hírei sincsenek a szociális szférának. A szociális intézmények, szakemberek nem is ismerik az ajtót, nem hogy kopogtatnának rajta. Közben fejlesztési programok készülnek, források terveződnek, lobbik erősödnek, egyre nagyobb szakmai apparátusok dolgoznak a Tanácsok munkaszervezeteiként – a regionális ügynökségek –, szociális szakértelem és szakemberek nélkül.

Ez a mai szituáció. Ebben a helyzetben készítette el a DHV Magyarország Kft a

„Nyugat-Dunántúli Regionális Szociális Programot”, a Nyugat-Dunántúli Regionális Fejlesztési Tanács 7/2001. (III. 14.) NYDRFT számú határozatán alapuló megbízására. Célja a régió olyan területfejlesztési részprogramjának elkészítése, amely a szociálpolitika hatáskörébe tartozó problémákat, jelenségeket, intézményrendszert és ellátásokat helyezi el egy az ágazatitól eltérő kontextusba, amely lehetőséget teremt arra, hogy az egyes jelenségek okai, bizonyos összefüggések a területfejlesztés szempontjait figyelembe véve válhassanak vizsgálat majd fejlesztés tárgyává, ezáltal elősegítve a régió jövőképeének minél teljesebb megvalósulását.

A Regionális Szociális Program szerkezetében, felépítésében alkalmazkodik a Nyugat-Dunántúli Régió már elkészült fejlesztési dokumentumaihoz, amelyek a hatályos magyar jogszabályok, a gyakorlat és az Unió elvárások ötvözetéből születtek. E szociális program ugyanakkor speciális megközelítést alkalmaz: egy ágazat – ti. a szociális ágazat – szempontrendszerét illeszti a területfejlesztési megközelítéshez. Erre lehetőséget teremt az a kedvező körülmény, hogy a Nyugat-Dunántúli Régió elfogadott területfejlesztési programja és az elkészült részprogramok egyaránt jelentős hangsúlyt fektetnek a területfejlesztés három fő területe – az infrastruktúra-, a gazdaság- és a humánerőforrás-fejlesztés – közül az utóbbira.

Az emberi erőforrások megbecsülése, értékének elismerése és minél szélesebb körben történő gyarapítása feltétele a kiegyensúlyozott, a régióban élő egyes csoportok és különösen a rossz helyzetben lévő, belső perifériaként megjelenő kistérségek szélsőséges leszakadását meggátolni képes területfejlesztés megvalósításának, a fenntartható fejlődés mind gazdasági, mind környezeti, mind társadalmi értelemben vett biztosításának.

A Regionális Szociális Program egyaránt illeszkedik az Európai Unió keretekhez és a magyar kormányzati elképzelésekhez – pl. kapcsolódik az Átfogó Fejlesztési Tervnek a szociális intézmények rekonstrukcióját és az aktív szociálpolitikai eszközök fejlesztését támogató elemeihez.

A régió három megyéjének fejlesztési elképzelései fontos szerepet szánnak a régió népességmegtartó képessége fokozásának. Zala és Vas megye kismértékben negatív vándorlási különbözete, és Győr-Moson-Sopron megye pozitív értéke jelzi: a régió összességében vonzó a betelepülni kívánó, munkavállaló korú népesség számára. A népességmegtartó képesség fokozása így a belső perifériák esetében bír igazán jelentőséggel. Az életminőség javítása a régióban elképzelhetetlen a tagadhatatlanul létező szociális problémák, egyes embercsoportok különösen nehéz helyzetének megismerése és támogatása nélkül, ami a régió sajátosságaihoz igazodó szemléletmód esetén túlmutat egy problématerület speciális megközelítésén, így járulva hozzá a fejlesztési célkitűzések megvalósításához.

Ugyanakkor figyelembe kell venni azt a körülményt, hogy jelenleg a szociális szférában törvényileg előírt feladatai, ellátási kötelezettsége a települési és megyei önkormányzatoknak és a kormánynak van. Az ellátási kötelezettség a települési, megyei önkormányzatok szintjén jelenik meg elsősorban, amihez kormányzati források járulnak. A szolgáltatás megvalósításának módjára vonatkozóan nincsenek kötöttségek: a jóléti pluralizmus megvalósíthatósága érdekében az önkormányzatok „kiszerezhetik” kötelezettségeiket, teret adva ezzel a civil, non-profit és piaci szervezeteknek. A jelenlegi szisztémában a régiós szintnek nincsen semmiféle feladatellátási felelőssége, tehát szigorúan vett kompetenciája az ellátórendszerben. Ám a hatályos jogszabályok nem zárják ki – a fentiek értelmében – új szereplők megjelenését a szociális jóléti rendszerekben. Ebből azonban nem következik számunkra, hogy a régióknak ellátást biztosító szereplőként kellene fellépnie.

A szociális szférában a települési önkormányzatok után következő szintnek, a megyei önkormányzatoknak van ellátási kötelezettsége és egyfajta koordinációs szerepe. E feladatok ellátásához a megyék nem rendelkeznek megfelelően kidolgozott jogszabályi felhatalmazással, nincsenek használható információik a települési ellátások vonatkozásában. A régió a fennálló struktúra ürjeit töltheti ki, koordinatív szerepével, a források összpontosításával, az innováció támogatásával.

A Regionális Szociális Program körülményei, lehetőségei több vonatkozásban eltérnek a régió eddigi programjaitól. A szociális szféra egészére vonatkozóan nem történik folyamatos, átfogó adatgyűjtés, a szegénység, az ellátatlanság és hasonló fogalmak vonatkozásában nincsen szakmai és politikai konszenzus, ami a jelenségek vizsgálatát és értelmezését egységesen lehetővé tenné. A jogszabályok – az elmúlt évek eredményei ellenére – több különböző egységben, külön-külön szabályozzák a szociálpolitikai intézmény- és ellátórendszer működését. A Nyugat-Dunántúli Régió szétaprózódott településszerkezetének és a jelenleg hatályos, a szociális ellátásokról rendelkező keretjellegű jogszabályoknak köszönhetően a Regionális Szociális Programnak 648 település és a három megye, tehát összesen 651 önálló, egymástól teljes egészében független egység szociálpolitikai rendszerét kell összevetnie. A szociális ellátórendszer is tovább tagozódik: a felnőtt- és a gyermekjólét, gyermekvédelem szabályozása, intézményrendszere egymással párhuzamosan létezik. A különféle problémacsoportok kapcsolódása más-más ágazatokhoz – pl. a fogyatékosoké az egészségügyi, a megváltozott munkaképességűeké a foglalkoztatáspolitikai rendszerhez, a hajléktalanoké a lakáspolitikához, stb. – és azok intézményeihez, juttatásaihoz tovább színezi, ugyanakkor tovább aprózza a teljes rendszert. Az itt leírt viszonyok között ma sem országos, sem megyei, de még települési szinteken sincs a szociálpolitika vonatkozásában adekvát, a valós problémákat és a létező szolgáltatásokat tükröző és az egyes települések összevetését lehetővé tevő bármiféle adatgyűjtés.

E nehézségek áthidalására, a létező és gyakran nehezen értelmezhető, ill. összehasonlítható statisztikai adatok elemzésének kiegészítésére, a rejtett, nem számszerűsíthető környezeti feltételek, problémák és adottságok feltárása érdekében választottuk a csoportos interjúk, fókuszgroup és mélyinterjúk módszereit. Ennek érdekében kidolgoztuk a műhelytalálkozók – a szakmai és civil csoportokkal való találkozások – forgatókönyvét a helyzetfeltárás, a stratégia- és programkidolgozás, valamint az egyeztetés időszakára egyaránt. A helyzetfeltárás periódusában 6 alkalommal került sor a szakmai nyilvánosságot megcélzó – több mint 700 szakember és döntéshozó részvételével zajló – munkatalálkozóra, 11 széleskörű helyi problémafeltárást lehetővé tevő intézményi és csaknem 40 személyes interjú készült. A találkozások a széles szakmai nyilvánossággal sok esetben árnyalták, néhol pótolták a hiányos adatokat. Ez megteremti a feltételeket egy integratív tervezési folyamat számára, azaz e munkamódszer segítségével a régió-szintű integráció és az egyes részterületek, problémacsoportok integrációja válik lehetővé. Ugyanakkor e módszer kellő nyitottságot biztosított a program kidolgozói számára a tekintetben, hogy a szakmai közvéleménynek a helyzetfeltárás során lehetősége nyílt a feldolgozandó adatok, újfajta és az általunk választottól némiképp eltérő megközelítések - pl. a lakáshelyzet, az aktív szociálpolitikai eszközök lehetőségei és hatásai, stb. – beemelésére, esetleg kiiktatására.

Mindezek együttesen biztosítják annak a szükséglet- és probléma-orientált tervezésnek a feltételeit, amelynek első lépése a Nyugat-Dunántúli Régió területfejlesztési célkitűzéseinek megvalósulását gátló szociális problémák feltárása és értelmezése.

Meglehetősen nehéz a demográfiai és társadalomstatisztikai adatokból kiemelni azokat, amelyek egyfelől jelzik a régió sajátosságait, másfelől a szociális helyzetfeltárás szempontrendszere szerint is lényegesek; mégis a következőket tartjuk leginkább meghatározónak:

1. A régió szétaprózódó településszerkezete és az aprófalvak, 2000 lakos alatti kisközségek magas száma, illetve a kis- és középvárosok hiánya megnehezíti a szociális ellátórendszer olyan kiépítését, ahol az alapellátáshoz szervesen kapcsolódnak a magasabb szintű szakellátások.
2. Az országos átlagnál jelentősebb mértékben növekszik az idősek aránya, és az előregedési tendencia fokozódásával szükséges számolni, ami együtt jár a születésszámok viszonylagosan alacsony volta miatt a 60 éven felüliek arányának növekedésével, és a

gyerekkorúak arányának csökkenésével.

3. A hazai népesség egészségi állapota általánosan rossz, az 1999-es évhez képest megnövekedett a 10 000 lakosra jutó halálozások száma, de az általánosan rossz mortalitási adatokon túl bizonyos halálokok és betegséggyakoriságok a régió egyes megyéiben vagy egyes kistérségekben szignifikánsan magasabbak. Mindeközben tapasztalhatjuk, hogy az egészségi állapot szociális dimenziójának jelentősége megnövekedett.
4. A magas foglalkoztatottsági arányok és az alacsony munkanélküliség mellett az országos átlagnál rosszabbak a jövedelmek, néhány kistérségben magas a szegények aránya, és alacsony az egy főre jutó személyi jövedelem adóalapja, sőt a nyugdíjak is alacsonyabbak az országos átlagnál. A jövedelmi és vagyoni helyzetek közti szélsőséges különbségek jobban megmutatkoznak, mint az ország többi régiójában.

A Regionális Szociális Program meghatározta saját értelmezését a szociálpolitika vonatkozásában. A szociálpolitikát tradicionális értelmében az ide sorolt intézmények, szolgáltatások együttesének tekintjük. Szélesebb értelemben, társadalompolitikaként mindazon lehetőségek, viszonyrendszerek, közösségi kezdeményezések, szolgáltatások, juttatások köre, amelyek a társadalmilag elfogadott, általános jólét biztosításához és a minőségi életvitelhez hozzájárulnak. Ma, főként az angolszász országokban, egyre tágabban értelmezik a szociálpolitikát, társadalompolitikát: beleértik az adópolitikát, a munkahelyi juttatások rendszerét, stb.

E tanulmány megközelítése értelmében a szociálpolitika a területfejlesztési megközelítésekkel párhuzamba állíthatóan a földrajzi, települési és társadalmi hátrányok egymásra kölcsönösen ható viszonyrendszerét és az abba való eredményes beavatkozási lehetőségeket kísérli meg körvonalazni.

Mindezek okán kiemelt szerepet kapnak a szociális szférában jelen lévő innováció fenntartása és elterjesztésének lehetőségei, az aktív szociálpolitikai megközelítések, eszközök, valamint a forrásteremtő szociálpolitikai szemlélet. Ez utóbbi – értelmezésünk szerint – egyrészt a tényleges jövedelemtermelő képesség kiaknázását és érvényesülésének elősegítését jelenti, másrészt minden olyan működésmód, innováció támogatását, amely vagy a fenti értelemben forrásokat teremt, vagy a rendelkezésre álló pénzügyi, gazdasági, infrastrukturális és humán erőforrások gazdaságos, szakszerű racionális és problémaorientált felhasználásával növeli a szociális szolgáltatások hatékonyságát, hatókörét, megsokszorozva ezáltal a felhasznált források értékét. Mindezek érdekében a helyi szintű szociálpolitika hatóköre újraértelmezésre szorul, a települési szintű szociálpolitikák meghaladását követeli, s a társadalmi igazságosság gondolata mellé beemeli a területi igazságosság fogalmát.

A SZOCIÁLIS ELLÁTÓRENDSZER „BEÉPÍTETT” ZAVARAI

A szociális ellátórendszer, a közigazgatási és települési szerkezet egymásra hatása – mint már másutt is leírtuk – sajátos helyzetet eredményezett. A magyar szociálpolitika felépítése olyan, hogy az országban a szociális intézményeket nagyobb mértékben működtető megyék és városok szakellátást nyújtó szigeteit el-elöntik a kisebb települések helyi ellátórendszereinek működési problémáiból keletkező ellátatlanság-tenger hullámai.

A mindenkori kormányzati finanszírozás struktúrája pedig világossá teszi: értelmezzük bárhogyan is az alkotmány és a szociális jogszabályok által „említett” szociális biztonsági rendszert, az valójában nem más, mint egy levegősen szőtt, pókfonal erősségű, itt-ott sűrűbb, ám jellemzően nagylyukú háló-féleség – utalva a sokak által kedvelt szociális hálóra. A háló fő szálait a társadalombiztosítás egyre inkább piaci biztosítás-jellegűvé alakított rendszere adja, a központilag finanszírozott szociális ellátások, segélyfélék szűk körével kiegészítve, amit néhol megerősítenek a helyi szociálpolitikák által nyújtott szolgáltatások és támogatások. Másutt még lyuggatják is a segélyek, támogatások visszatartásával, a roma családok bejelentkezési lehetőségének megtagadásával...

Mindeközben több, egymástól független, civil és kormányzati vizsgálat (lásd König és munkatársai, 1997, Somogyi Szociális Projekt, 1997-98) is megerősíteni látszik: ma Magyarországon annyi szociálpolitika létezik, ahány települési önkormányzat, s annyiféle bőkezűség vagy szűkmarkúság, ahány testület. A szétaprózott szociálpolitikai rendszer ugyanis olyan mérvű szabadságot biztosít a települési önkormányzatok számára, amely lehetővé teszi, hogy a szabad felhasználású szociális alapszabályát egy-egy testület saját ízlése, szociális érzékenysége és a települések egyéb érdekeinek „messzemenő” figyelembevételével, a települési önkormányzat és az ott élő emberek szegénységétől szinte teljesen függetlenül használhassa fel. Ez azt is jelenti, hogy egy-egy településen elsősorban a képviselők felelősségérzetétől és a szociális intézmények lététől, lobby-erejétől függ, milyen féle-fajta szolgáltatás, ellátás kezd működni, marad fenn, bővül adott helyen. Hiszen a kötelező ellátások elmaradása, a mulasztásos törvénysértés elkövetése az önkormányzatok esetében semmilyen szankciót nem von maga után, s a szociális normatíva más célú felhasználása sem jár következményekkel, sőt, a minden egyes településre külön-külön elvégzett szakszerű adatgyűjtés és számítások híján ennek mértéke még csak nem is tudható.

A SZOCIÁLIS SZFÉRA ÁGAZATI LOGIKÁJÁBÓL ADÓDÓ GÁTAK

Kissé leegyszerűsítve az elmúlt évek folyamatait, azt mondhatjuk, hogy sokszínűvé vált és szélesedett az ellátási formák köre, megjelentek a civil és kis számban a piaci szolgáltatók. A szociális intézményrendszer kiépítésére azonban a szűken vett ágazati logika hegemoniája, a felnőtt- és gyermekvédelem kettéhasítottága, valamint a település-centrikusság nyomta rá a bélyegét.

Mi, szociálpolitikusok és szociális munkások szeretünk, szeretnénk rendszerekben gondolkodni, holisztikusan szemlélni a világot. Megtanultuk s tanítjuk, hogy milyen, egyre szélesedő kapcsolatrendszerekben, egységekben értelmezhető klienseink világa. Az is nyilvánvaló, hogy (részint értékrendünk, elkötelezettségünk függvényében) értelmezhetjük ugyan szűkebben vagy tágabban a szociálpolitikát, valamennyi szemléletmódban alapvetően közös annak elfogadása, hogy a társadalom bizonyos dimenziók mentén strukturált, s az eltérő iskolázottságú, jövedelmű és lakóhelyű csoportok életesélyei különbözőek. Ez utóbbi – ti. a lakóhely – jelentőségének értékelése némiképpen változott, ill. változóban van.

Az elmúlt tíz év során hazánkban nem csupán az egyes társadalmi csoportok közötti különbségek, a leggazdagabb és legszegényebb rétegek közötti távolság nőtt meg jelentős mértékben, hanem felerősödtek azok a regionális folyamatok is, amelyek pl. az északnyugati és az északeleti vagy az északnyugati és a délnyugati országrészt, a várost és a falut, a dinamikusan fejlődő kistérségeket és a belső perifériákat választják el, s amelyek az ország egész területén érzékelhetően különböző perspektívával bíró kistérségeket hoznak létre.

Ugyanakkor megkezdődtek az Európai Unió elvárásainak megfelelő, regionális léptékű irányítás és fejlesztés kialakítása érdekében szükséges átalakítások. Az önkormányzatok, a szociális szolgáltatások kormányzati finanszírozásában megjelentek azok az elemek, amelyek a térségi feladatellátások, így a célkitűzések és deklarációk szintjén a rurális térségek szociális ellátórendszerének méret- és költséghatékony biztosítását célozzák, és megindult regionális szinten is a szociálpolitikai tervezés – jelenleg valódi feladatértelmezés, ellátási kötelezettség nélkül, de az uniós irányokkal párhuzamosan.

A szociális alapellátások bővülése és átalakulása, a gyermekjóléti szolgálatok megjelenése, a családsegítő és gyermekjóléti szolgáltatások valamennyi településen kötelezően előírt biztosításának kényszere az ország városhiányos, aprófalvas és tanyasi körzeteiben jószerivel megoldhatatlan feladatok elé állította az ellátások biztosításáért felelős települési önkormányzatokat. Megjelentek a látszattmegoldások – egyszemélyes „intézmények” –, az alacsony szakmaisággal és/vagy a szakszerűen dolgozni próbálók túlterhelésével működő szolgáltatások. A hátrányos helyzetű térségekben – ahol az egyes problémák, mint pl. a koncentráltan jelentkező munkanélküliség, a roma népesség magas aránya, alacsony iskolázottság, mélyszegénység,

nagymérvű gyermekszegénység, rohamosan öregedő népesség stb. – az önkormányzatok forrásainak és a kormányzati támogatásoknak a feladatokhoz viszonyított szűkössége indokolja a térségi feladatellátások kialakítását, a vidékfejlesztési programokban való részvételt, a minél magasabb fokú forráskoncentrációt (valamint e területen a regionális politikák beépítését az ágazati gondolkodásmód mellé) és az átgondolt szakmai programok mentén dolgozó szociális intézmények létrehozásának szükségességét. Ezek a kérdések megkerülhetetlenek, hiszen azt, hogy a nehéz helyzetű térségek támogatásra szorulnak, szociális szakemberek, politikusok egyaránt elismerik, ám a hogyan már sok kérdést vet fel, és számtalan vita forrása. Szintúgy zavar támad, ha azt vizsgáljuk, mik a hátrányos helyzetű kistérség jellemzői. Hiszen az egyébként is torzító munkanélküliségről szóló statisztikák a várost és környékét együtt tekintik, a segélyezések – ha egyáltalán vannak értékelhető adatok – szubjektív mércék alapján történnek, és folytathatnánk.

Miért van szükség regionális (szociál)politikára?

A fent leírtaknál is meglepőbb és ellentmondásosabb az a kép, ami az eddig felvázolt megközelítést alkalmazva az ország egyik legdinamikusabban fejlődő régiójának, a Nyugat-Dunántúlnak a vizsgálatakor rajzolódik ki. A gazdaság lift hatását – ti. hogy a gazdagodó rétegek magukkal húzzák felfelé a szegényeket, így a gazdasági fejlődés megoldja a szociális problémákat – nem lehet tetten érni.

A Nyugat-Dunántúli Regionális Szociális Program helyzetfeltáró dokumentumának legfontosabb megállapításai összefoglalóan a következők:

- A Nyugat-Dunántúli Régió kedvező gazdasági mutatói elfedik a belső különbségeket.
- Az itt élők jövedelmi viszonyai rosszak, a bérek és a nyugdíjak országos viszonylatban sem magasak a többi gazdasági mutatóhoz mérten.
- Az ország más vidékeihez viszonyítva kiugró a semmiféle szociális ellátást nem biztosító települések száma, s ezek sem a legkisebbek és legszegényebbek közül kerülnek ki.
- A régió mindhárom megyéjére jellemző az országos átlagnál kisebb települések dominanciája.
- A kicsi falvak és kicsi városok léte szétaprózott és hiányosan kiépült szociális ellátórendszer eredményez.
- A közepes és nagyobb városok hiánya, illetve alacsony száma miatt a nagyobb települések számára előírt szociális ellátások, intézmények hiányoznak.
- A településszerkezethez kapcsolódóan kiépült ellátórendszerben törvényszerűen kerülnek az ellátatlanok a nagyobb városok, alapvetően a megyei jogú városok és a szakellátás intézményeibe.
- A szociális alap- és szakellátásnak a településszerkezetből adódó, és a relatív kedvező gazdasági mutatók miatti problémahárítás okán fennálló hiányosságai a rendszer valamennyi szintjén diszfunkciókat eredményeznek.
- A településszerkezethez kapcsolódóan a közigazgatás struktúrája szintén elaprózott, ami a szociális közigazgatás problémáit és hiányait okozza.
- A hatályos jogszabályok a jelenlegi településszerkezet mellett, tudatos szakmai beavatkozás nélkül konzerválják az ellátatlanságokat, és a létező intézményrendszer ellehetetlenítése irányába hatnak.
- E jelenségkör a szociális szférán, a társadalmi szolidaritás kérdésén túlmutatóan komoly gátja a kiegyensúlyozott területi fejlődésnek, a belső perifériák csökkentésének, a régió belüli szolidaritás és az egészséges régiós tudat kialakulásának egyaránt.

Látható: az ország egyes régióinak, kistérségeinek, településeinek a piaci szférára és az önkormányzatokra vonatkoztatott „gazdagsága”, dinamikus gazdaságfejlődése korántsem jelenik

meg a szociális ágazat fejlesztésében. A szegénység mint önhiba erőteljes hangsúlyozása a politikai szóhasználatban, valamint a szociális jogok garantálatlansága olyan együttthatók, melyek következtében a gazdasági fejlődés nem hozza meg a várt eredményeket a szociális szférában. A jobb helyzetű vidékek, települések egy része fejlődő gazdaságára, illetve a helyi döntéshozók elkötelezettségétől, vérmérsékletétől függően megítélt igény-hiányra hivatkozva nem bővíti, hanem megszünteti szociális ellátó intézményeit, beérve a helyi civilek aktivitásával, távol marad az ellátást nyújtani tudó és akaró NGO-któl, miközben néha a nehezebb helyzetű térségek a közelebbről érzékelt és nyitottabb füllel hallgatott problémák hatására fenntartják szolgáltatásaikat.

1. táblázat

Főbb eseti segélyekben részesülők, 1999.

	átmeneti segélyezettek		lakásfenntartási támogatásban részesülők	
	száma	tízezer lakosra jutó aránya	száma	tízezer lakosra jutó aránya
Közép-Magyarország	131 250	460,4	47 830	167,8
Közép-Dunántúl	75 406	680,1	26 097	235,4
Nyugat-Dunántúl	71 203	721,9	15 018	152,3
Dél-Dunántúl	77 644	794,3	21 536	220,3
Észak-Magyarország	116 002	911,5	34 010	267,2
Észak-Alföld	130 375	854,7	35 503	232,7
Dél-Alföld	79 535	590,8	31 882	236,8
ÖSSZESEN	681 415	676,8	211 876	210,5

Forrás: Magyar Statisztikai Évkönyv 1999, KSH (2000)

Bár a segélyezési gyakorlat szinte minden egyes településen más és más, az mindenestre elgondolkodtató, hogy az átmeneti segélyezés arányait tekintve Nyugat-Dunántúl középen áll, a régiók rangsorában a negyedik, a lakásfenntartási támogatásokat pedig az ország összes többi régiójához, még a budapesti központi régióhoz viszonyítva is a legkevésbé osztogatják. Ennyire azonban nem vezet e régió a gazdagsági rangsorban, tehát valami más magyarázatot kell keresnünk az adatok mögött. Hogy a lehetséges magyarázatokhoz közelebb kerüljünk, nézzük a szociális szolgáltatásokat.

Sajátos kettészakadás jelentkezik a Nyugat-Dunántúli Régióban: a jobb gazdasági mutatókkal bíró északi területeken csökken a szociális ellátások, főként az alapellátások kapacitása és színvonala. Hogy ez nem az igények hiányából fakad, jelzi a szakellátások iránt egyre erősödő igény. A szociálisan érzékenyebb és rosszabb helyzetű déli részeken jellemzően léteznek a szolgáltatások, a rossz struktúrából adódóan azonban sokszor a kelleténél drágábban és alacsony szakmaisággal. Ez a jelenleg fennálló területi különbségek, belső perifériák konzerválódását eredményezi.

2. táblázat

A személyes szociális gondoskodásban részesülők aránya, 1999.

	szociális étkeztetésben	házi segítség-nyújtásban	nappali ellátásban	átmeneti	tartós
	részesülők			elhelyezést	nyújtó
				intézményben	ellátottak
	tízezer lakosra jutó száma				

Közép-Magyarország	91,1	34,0	28,7	14,2	53,8
Közép-Dunántúl	86,3	35,9	31,1	9,3	52,7
Nyugat-Dunántúl	109,4	38,3	36,3	8,1	52,0
Dél-Dunántúl	92,2	34,5	46,3	6,1	72,1
Észak-Magyarország	126,2	46,1	51,9	7,3	60,1
Észak-Alföld	95,4	47,2	51,9	6,2	63,6
Dél-Alföld	85,9	45,9	58,5	8,1	76,8
ÖSSZESEN	96,9	39,8	41,9	9,4	60,6

Forrás: Magyar Statisztikai Évkönyv 1999, KSH (2000)

A számok meglehetősen meglepőek. Az étkeztetésben részesülők aránya csak a legszegényebb Észak-Magyarországi Régióban haladja meg a Nyugat-Dunántúlit, az összes többi ellátás elmarad az országos átlagtól. Lehetne pozitív fejleménynek tekinteni, hogy e régióban vesznek igénybe legkevesebben (az egész ország vonatkozásában) tartós elhelyezést nyújtó intézményi ellátást – ha nem tudnánk az összes intézmény „bedugulásáról” és az óriási várólistákról, valamint a házi segítségnyújtásban részesülőknek az országos átlag alatti arányáról. S ha összevetjük e táblázatokat a régiók átlagos településnagyságával, érthető az összefüggés településszerkezet és a szociális ellátórendszer kiépültsége, ellátási kapacitásai, strukturális problémái között.

3. táblázat

Települések száma népességnagyság csoportok szerint

	Ö s s z e s település	-1999 fő	2 0 0 0 - 9999 fő	10 000- 49 999 fő	50 000 – 99 999 fő	100 000 fő felett
Közép-Magyarország	185	66	91	26	1	1
Közép-Dunántúl	405	303	85	13	3	1
Győr-Moson-Sopron megye	175	145	25	3	1	1
Vas megye	216	201	10	4	1	0
Zala megye	257	246	8	1	2	0
Nyugat-Dunántúl	648	592	43	8	4	1
Baranya megye	301	281	15	4	0	1
Somogy megye	244	219	20	4	1	0
Tolna megye	108	82	21	5	0	0
Dél-Dunántúl	653	582	56	13	1	1
Észak-Magyarország	603	481	105	15	1	1
Észak-Alföld	387	234	130	20	1	2
Dél-Alföld	254	120	111	20	1	2
Magyarország	3135	2378	621	115	12	9

4. táblázat

Települések népessége népességnagyság csoportok szerint, 2000. január 1.

	-1999 fő	2000- 9999 fő	10 000-49 999 fő	50 000 – 99 999 fő	100 000 fő felett
Győr-Moson-Sopron megye	117 513	75 612	50 690	53,573	127,119

$\Sigma=424\ 507$					
Vas megye $\Sigma=266\ 411$	97 716	36 044	51 423	81,228	-
Zala megye $\Sigma=293\ 233$	123 709	36 865	20 540	112,119	-
Nyugat-Dunántúl $\Sigma=984\ 151$	338 938	148 521	122 653	246,920	127 119
Magyarország $\Sigma=10\ 043\ 224$	1 730 904	2 408 068	2 201 255	749,687	2 953 310

A népességarányokhoz még egy gondolat: a szolgáltatástervezési koncepciók továbbra is az egy települést kezelik alapegységként, ám abban a régióban, ahol az összes település több mint 90%-a 2000 lélekszám alatti, és ilyen kis falvakban él a régió népességének több mint egyharmada (!), a szolgáltatástervezési koncepciók aligha változtatnak a most kialakult helyzeten.

Ha már az ország egészét érintő jogszabályok nem képesek a problémák valódi okait orvosolni, más megoldások szükségesek. E kedvezőtlen helyzet megváltoztatása a feladata a Regionális Szociális Programnak. Jövőképe alapján a Nyugat-Dunántúli Régió Magyarországnak az a térsége, ahol a régión belüli területei és az itt élő emberek csoportjai közötti szolidaritás ereje képes volt a gazdasági előnyöket és a kedvező infrastruktúra adta lehetőségeket a társadalmi kirekesztődés mérséklésére fordítani. Középtávon létrejön egy a régió kistelepülések dominálta településszerkezetéhez illeszkedő, a jelentkező problémákra irányuló, a rászorulóknak igen nagy hányadát elérő, átgondolt és hatékony szociális ellátási és intézményi struktúra, amelyben komoly szerepet kap a civil aktivitás és az aktív szociálpolitikai eszközök, a piaci szereplők és a magasan képzett szociális szakember-gárda bevonásával pedig egyfajta forrásteremtő, területi különbségeket mérséklő szociálpolitika valósul meg. A területfejlesztési és a települési szintű politikák paradigmaváltásának jeleként a humán erőforrás-fejlesztés tudatosan vállalt és magasan értékelt szegmensévé válik a társadalom- és szociálpolitika, amit a szociális innováció keresése, támogatása és alkalmazása, intézményes terjesztése is jelez.

Szem előtt tartva azt az ambivalens és igen különleges helyzetet, ami szociális téren a régiót jellemzi – ti. a gazdaság viszonylagos fejlettsége által elfedett és alábecsült társadalmi, szociális problémák, a településszerkezet és a hatályos jogszabályok együttthatásaként létező hiányos és ugyanezen okból szükségszerűen diszfunkcionálisan működő ellátórendszer együttese –, valamint tekintetbe véve az állami, kormányzati, régiós, illetve a megyei és kistérségi fejlesztési elképzeléseket, a Nyugat-Dunántúli Regionális Szociális Program stratégiai céljaiként a következők körvonalazódnak:

- megújuló, a valódi problémákat kezelni képes szociális szakértelem, innovációs készség és hálózatszerűen működő szociális ellátórendszer biztosítása;
- helyi cselekvések, közösségi kezdeményezések, civil jelenlét erősítése;
- az egyes települések, kistérségek szociális problémák és ellátatlanságok terén jelentkező különbségeinek és hátrányainak mérséklése a régión belül;
- a társadalmi elfogadás, befogadás, beilleszkedés (social inclusion) elősegítése;
- a megélhetési problémák enyhítése, az önellátás, a független élet (independent living) elérhetőségének fokozása a különféle problémákkal küzdő, nehéz élethelyzetben lévő emberek csoportjai számára.
-

A Regionális Szociális Program stratégiai céljai elérése érdekében a következő prioritások fogalmazhatók meg:

- a szociális szférát érintő innováció támogatása, a szigetszerűen létező szociális innováció dissziminációjának elősegítése, a forrásteremtő szociálpolitikai megoldások széleskörű megvalósítása;
- a régió településszerkezeti, gazdasági, demográfiai, belső társadalmi strukturális specifikumait figyelembe vevő, azok hatására keletkező problémákat kezelni, enyhíteni képes szociálpolitika, ellátórendszer, intézményi struktúra kifejlesztésének, létrehozásának feltételeit támogató környezet megteremtése; a belső perifériákon jelentkező szociális hátrányok kezelése a társadalompolitika, szociálpolitika, szociális munka eszközeivel a régióon belüli területi különbségek enyhítése érdekében, ezáltal a területfejlesztési célkitűzések megvalósítása a szociális szféra lehetőségeinek bevonásával;
- a régióra jellemző, az országos összehasonlításban „indokolatlan” hátrányok, az idősök, gyerekek, munkapiacról tartósan kiszoruló, romák és egyéb speciális szükségletekkel élő embercsoportok problémáinak mérséklése célzott programokkal; a társadalmi kirekesztődés veszélyének csökkentése, a szociális segítségnyújtásra különösen rászorulókat ellátásának, a társadalmi befogadásnak, a beilleszkedésnek az elősegítése.

A Nyugat-Dunántúli Regionális Szociális Program célrendszere

Misszió:

„A régióon belüli egyenlőtlenségek mérséklését és a társadalmi beilleszkedés és befogadás erősítését szolgáló, a gazdasági fejlődés eredményeire épülő és azt támogatni képes régió-specifikus szociálpolitika és szociális ellátórendszer kiépülése a magas szintű szociális innovációra építve.”

A Regionális Szociális Program stratégiai céljai				
1. Innovatív szociális szakértelem és ellátórendszer biztosítása	2. Helyi cselekvések, közösségi kezdeményezések, civil jelenlét erősítése	3. Szociális ellátatlanság és területi hátrányok csökkentése	4. Társadalmi befogadás és beilleszkedés elősegítése	5. Társadalmi segítségnyújtásra különösen rászorulókat támogatása

Stratégiai programok – prioritások		
1. Szociális szféra innovációs potenciáljának növelése	2. Területi különbségek mérséklése - régió-specifikus szociálpolitika kialakítása	3. Társadalmi kirekesztés csökkentése

A Regionális Szociális Program stratégiai és operatív programjának összefoglaló táblája

1. prioritás: Innovációs potenciál növelése a szociális szférában 1.1. Intézkedés Hálózatépítés (vezérprogram – rövid/középtávú) 1.2. Intézkedés K+F kapacitás növelése a szociális szférában (rövid/középtávú program) 1.3. Intézkedés Régiós Szociális Innovációs Alap és Központ létrehozása (középtávú program)		
2. prioritás: Területi különbségek mérséklése, régióspecifikus szociálpolitika kialakítása 2.1. Intézkedés Döntéstámogató Régiós Szociális Információs Rendszer kialakítása (vezérprogram – rövid/középtávú) 2.2. Intézkedés Területfejlesztési célok megvalósításának támogatása a szociálpolitika és szociális munka bevonásával (rövid/középtávú program) 2.3. Intézkedés Régió-specifikus támogató- és ellátórendszer kialakítása (középtávú program)		3. prioritás: Társadalmi kirekesztés csökkentése, beilleszkedés és befogadás elősegítése 3.1. Intézkedés Forrásteremtő, aktív szociálpolitikai programok elterjesztése (vezérprogram – rövid távú) 3.2. Intézkedés Problémaorientált és speciális szükségletekkel élők csoportjait célzó ellátások támogatása (rövid/középtávú program) 3.3. Intézkedés Szociális gazdaság munkahelyteremtő lehetőségeinek kiaknázása (középtávú program)

A Nyugat-dunántúli Regionális Szociális Program prioritásainak, intézkedéseinek, alprogramjainak rendszere

1. prioritás: Innovációs potenciál növelése

1.1. intézkedés: hálózatépítés az innovatív szociális intézmények, képzőhelyek, szervezetek körében alprogramok:

1.1./a Régiós Szociális Fórum életre hívása.

1.1./b hálózatépítés

1.2. intézkedés: K+F kapacitás növelése a szociális szférában

alprogramok:

1.2./a alkalmazott kutatások, döntés-előkészítést és a megkezdett szociális fejlesztési programok továbbfejlesztéséhez szükséges információkat célzó kutatások

1.2./b szolgáltatás-tervezési koncepciók, ellátórendszerek modernizálását célzó tervdokumentációk kidolgozásának támogatása valamennyi településnagyság esetén

1.3. intézkedés: Régiós Szociális Innovációs Alap és Központ létrehozása

alprogramok:

1.3./a Régiós Szociális Innovációs Alap létrehozása

1.3./b Régiós Szociális Innovációs Hálózat működésének támogatása

1.3./c Régiós Szociális Innovációs Központ megalapítása és működtetése

2. prioritás: Területi különbségek mérséklése

2.1. intézkedés: Döntéstámogató Régiós Szociális Információs Rendszer kialakítása

alprogramok:

2.1./a SZO-SZO - Szociális szolgáltatások, információk közismertté tétele

2.1./b régiós szintű adatgyűjtés és feldolgozás

2.2. intézkedés: területfejlesztési célok megvalósításának támogatása a szociálpolitika és szociális munka eszközeinek alkalmazásával

alprogramok:

2.2./a falugondnoki program

2.2./b közösségi szociális munka módszerét alkalmazó kezdeményezések támogatása

2.3. intézkedés: régió-specifikus támogató- és ellátórendszer kialakítása

alprogramok:

2.3./a kistérségi ellátások – több települést ellátó, integrált szolgáltatások elterjesztése

2.3./b átalakulóban – önkormányzatok támogatása szociális ellátórendszerük szervezeti korszerűsítésében

2.3./c önkormányzatok támogatása forrásteremtő szociálpolitikai elképzeléseik megvalósításában

3. prioritás: Társadalmi kirekesztés csökkentése

3.1. intézkedés: forrásteremtő, aktív szociálpolitikai programok elterjesztése

3.1./a védett munkalehetőségek, szociális foglalkoztatók

3.1./b szociális földprogramok

3.1./c segélyezés hatását támogató aktivizáló programok

3.2. intézkedés: problémaorientált és speciális szükségletekkel élők csoportjait célzó ellátások támogatása

3.2./a Aktivitás és autonómia – idősök életminőségének javítása

3.2./b Küszöbök és kapuk nélkül – rehabilitációs és rehabilitációs tevékenységek, fizikai és társadalmi akadálymentesítés elősegítése

3.2./c Kezdetek és változások – elsődleges megelőzés és krízisintervenciót igénylő élethelyzetek kezelésének támogatása

3.2./d Fedél alatt - lakhatási lehetőségek – különösen átmeneti ellátást nyújtó és védett otthonok, lakóotthonok – teremtése

3.3. intézkedés: a szociális gazdaság további munkahelyteremtő lehetőségeinek biztosítása

3.3./a szociális munka-hely – szociális szolgáltatások foglalkoztatási lehetőségeinek szélesítése

3.3./b atipikus foglalkoztatási lehetőségeket biztosító piaci, civil és önkormányzati munkáltatók támogatása

A REGIONÁLIS POLITIKA KÍNÁLTA LEHETŐSÉGEK A SZOCIÁLPOLITIKA SZÁMÁRA

Az Európai Unió csatlakozás során a magyar forrásigények alátámasztására szolgáló Nemzeti Fejlesztési Tervnek a Szociális Terület Fejlesztési Stratégiája felsorakoztatja az itt leírt problémák jelentős részét, ami a regionális fejlesztésekben a szociális szempont erősödését is támogathatja. A regionális szintű fejlesztési programok elkészítése az utolsók közé szorulva az ország nagy részében még elvégzendő feladat. E területen komoly kihívással kell(ene) szembenéznie a szociális szakmának. A Nemzeti Fejlesztési Terv jelenleg záruló kidolgozása, a már elkészült regionális szociális programok felerősíthetik a szociális befolyást a vidékfejlesztés, területfejlesztés terén. Ez pedig támogathatja a szociális szakemberek helyi lobby-erejét.

Egy átgondolt régiós szintű szociális program lehetőséget teremt e tanulmány által jelzett veszélyek tudatosítására, a politikai prioritások közötti hangsúlyok, akár súlypontok megváltoztatására. Ha a szociális szféra fejlesztése olyan szerepben jelenik meg, mint „a területi fejlesztés megvalósulásának egy lehetséges támogatója és elősegítője”, úgy ez a szociális problémák nyíltabb kezelését eredményezheti, ami a tényleges gondok feltárása révén azok megoldására is nagyobb esélyt teremt.

A kistérségi programok jelentős arányban nevesítik a szociális ellátások iránti igényeket, ám szakmai tartalom és megoldási javaslatok nélkül. Ugyanakkor elkötelezett szakemberek próbálnak meg a semmiből valamit létrehozni, keresik az együttműködés lehetőségeit az önkormányzati, a civil és a piaci szféra szereplőivel egyaránt, zajlanak vidékfejlesztési programok, amik vagy tudják magukról, vagy nem, hogy helyi szociálpolitikát „csinálnak”. Ezeknek a működésmódoknak a feltárása és a különböző szintű és perspektívájú regionális egységekkel való összevetése megmutathatja a regionális különbségek és a támogatások iránti igények összhangját, indokoltságát. A valódi és a kényszerátulások tevékenységének elemzése közelebb vihet annak a kérdésnek a megválaszolásához, hogy milyen módszerekkel, technikákkal és milyen külső támogatás iránti megalapozott igénnyel bírnak az egyes szolgáltatások, intézménytípusok, ellátási körzetek. Ez pedig a normatívák befagyottságának, ellenőrizetlen felhasználásának kérdéskörét bolygathatja meg.

Lehetőség teremődik arra, hogy az ország bármely vidékén nehéz helyzetben lévő térségekben innovatív döntéshozói csoport és megfelelő külső anyagi és szakmai támogatás esetén létrejöjjenek és működjenek azok az önkormányzati alapellátási feladatokat ellátó intézmények, társulások, amelyek az önkormányzatok teljes költségvetéséből nem visznek el lényegesen nagyobb összeget, mint a jelenlegi át nem gondolt feladatok és segélyezés finanszírozása. Ugyanakkor az ott élő emberek számára elérhetővé tehetőek a szakszerű szociális munkás által nyújtható segítség különféle formái, az önkormányzatok számára a szociális szférában is megjeleníthető a stratégiában gondolkodás, a segélykeret állandó újraosztogatása és az esetleg egyetlen szociális gondozónak nevezett alkalmazott 4-6-8 órás „működtetése” helyett. Minderre ma, az egyre jellemzőbb pénzhiány és a vidéken még erősen érzékelhető szakember-szűke állapotában, a sokasodó és egyre drámaibbá váló szociális problémák világában, az ország nyugati és keleti részén egyaránt égető szükség van. Hiszen az itt leírtak nem csupán a most nehéz helyzetűnek tudott térségek problémái, nem Kelet-Magyarország gondjainak egy újabb formában való megfogalmazódása. Nyilvánvaló, hogy a jelenlegi közigazgatási és ellátási struktúra az ország valamennyi térségében olyan társadalmi zárványokat eredményez, amelyekre reflektálni képes a regionális politika, a szociális

szemlélet beemelésével, a szinte kizárólag gazdaságfejlesztésként és infrastruktúra-bővítésként értelmezett eddigi megközelítések meghaladásával. S ez nem egyedülálló eset, hiszen az Európai Unió történetében látható példák jelzik: a súlyos szociális problémákkal küzdő országok esetében, mint például Portugália, képesek voltak olyan fejlesztésekre az Unió támogatásával, ahol nem csupán a köztudottan foglalkoztatási célokat támogató, csak nevében szociális ESZA/ESF (Európai Szociális Alap/European Social Fund) forrásait aktivizálták a szociális szféra számára. A Területfejlesztési Alap a Strukturális Alapok között rugalmasabb az ESZA-nál, s a fenti gondolatmenet alapján nyilvánvalóan adódik a lehetőség, hogy a szociális szféra számára ezt az alapot is megcélazzuk. Reményeink szerint a Nemzeti Fejlesztési Terv az ágazatok, valamint a régiók elképzeléseinek egyeztetése során is ezt a gondolatmenetet követi majd.

Both Éva – Békés Zoltán

A FŐVÁROSI GYERMEKVÉDELMI SZAKELLÁTÁS 2001-BEN

A jelen elemzésben azt tekintjük át, hogy a fővárosi gyermekvédelmi szakellátásban kik részesültek gondoskodásban a 2001. évben. Ennek érdekében megvizsgáljuk az év elejének és végének adatait, az év során lezajlott új beáramlást és a kiáramlást, valamint azt, hogy mindez hogyan alakult az év folyamán.

Az adatok

1. Az ellátottak számarányai a naptári határnapokon

2001. január 1-én 3002 fő részesült gondoskodásban a fővárosi gyermekvédelmi szakellátásban; többségük (1659 fő, 55,3 %) fiú, a lányok száma bő háromszázzal kevesebb (1343 fő, 44,7 %). A gondoskodásban részesülők négyötöde (2397 fő, 79,8 %) kiskorú volt, a többiek (605 fő, 20,2 %) utógondozói ellátásban részesültek. (Lásd az 1. számú táblát.)

1. tábla: A fővárosi gyermekvédelmi szakellátásban gondoskodásban részesülők száma 2001. január 1-én nemek és korcsoportok szerint

Születési év (korcsoport)	Fiú	Lány	Összesen	Fiú %	Összesen %		“Évi” átlag
	Fő						Fő
1998-2000 (0-2 éves)	102	104	206	49,5	6,9	8,6	69
1995-1997 (3-5 éves)	118	122	240	49,2	8,0	10,0	80
1991-1994 (6-9 éves)	240	201	441	54,4	14,7	18,4	110
1987-1990 (10-13 éves)	333	293	626	53,2	20,8	26,1	156
1983-1986 (14-17 éves)	511	373	884	57,8	29,4	36,9	221
Kiskorúak összesen	1304	1093	2397	54,4	79,8	100,0	133
Utógondozói ellátottak	355	250	605	58,7	20,2	X	101
Összesen	1659	1343	3002	55,3	100,0	X	125

¹ Az életkori csoportok százalékos arányát először az összes (kiskorú + utógondozói) ellátott között adjuk meg, majd külön vesszük a kiskorú és a nagykorú korcsoportokat.

Az életkori összetételre a 2001. év elején jellemző, hogy amint a legalacsonyabb kortól haladunk felfelé, úgy nőtt a gondoskodásban részesülők száma. A 14-17 éves korosztály

jelentős túlsúlyban volt, arányuk az összes szakellátott között szűk 30, a kiskorúak között pedig 37 százalék. Az utógondozói ellátottakkal együtt ők tették ki az összes fővárosi szakellátott felét. A 10-17 évesek az összes szakellátottak felét, a kiskorúak közel kétharmadát tették ki. A hat éven aluli korcsoportok, különösen a bölcsődés korúak voltak a legkisebb arányban képviselve, számuk éppen hogy meghaladta a 13 éven felüliekének felét.

Az életkori összetétel akkor lett volna kiegyensúlyozott, ha egy-egy évjáratban 125 fő lett volna. (Ha csak a kiskorú szakellátottakat nézzük, akkor 133 fő juthatott volna egy-egy évjáratba.) A csecsemőkorúak aránya azonban ennek csak a bő felét, a tíz éven aluliaké a kétharmadát tette ki, a nagykamaszoké viszont kétharmadával meghaladta a kiskorúak átlagát is. Az életkori csoportok egyenletes megoszlását feltételezve a bölcsődés és az óvodás korúak csoportja külön-külön elérhetné a 375 főt, a két iskolás korcsoport és a nagykamaszoké viszont egyaránt 500-500 fős lehetne. A fiatalabb életkori csoportok száma ehhez képest jelentős hiányt, az idősebbeké pedig komoly többletet mutat.

2. tábla: A fővárosi gyermekvédelmi szakellátásban gondoskodásban részesülők száma 2001. december 31-én nemek és korcsoportok szerint

Születési év (korcsoport)	Fiú	Lány	Összesen	Fiúk %	Összesen %		“Évi” átlag
	Fő						Fő
1999-2001 (0-2 éves)	98	85	183	53,6	6,1	7,8	61
1996-1998 (3-5 éves)	136	116	252	54,0	8,4	10,7	84
1992-1995 (6-9 éves)	222	189	411	54,0	13,7	17,5	103
1988-1991 (10-13 éves)	321	280	601	53,4	20,1	25,6	150
1984-1987 (14-17 éves)	509	394	903	56,4	30,1	38,4	226
Kiskorúak összesen	1286	1064	2350	54,7	78,4	100,0	131
Utógondozói ellátottak	383	263	646	59,3	21,6	X	92
Összesen	1669	1327	2996	55,7	100,0	X	120

¹ Lásd az 1. számú táblát.

² Az évjáratí átlag adata is azt mutatja, hogy a bölcsődés korúak aránya tovább csökkent az év elejéhez képest, és már a kiskorúak átlagának a felét sem érte el.

Az év utolsó napján a gondoskodásban részesülők száma 6 fővel kevesebb (2996 fő) volt. Ez megfelel a sokéves tendenciának, amely szerint folyamatosan csökken a gyermekvédelmi szakellátást igénybevevők száma. Inkább a csökkenés kis mértéke szokatlan, és azt a feltételezést sugallja, hogy a jövőben esetleg megáll ez a csökkenés. A fiúk száma és aránya

már most is valamiképp nőtt (1669 fő, 55,7 %). A lányok száma viszont 16 fővel csökkent (1327 fő, 44,3 %). A szakellátásban részesülők között a kiskorúak száma (47 fővel) és aránya (1,4 %-kal) egyaránt csökkent (2350 fő, 78,4 %). (Lásd a 2. számú táblát.)

Az év végének korcsoportos adatai az év elejihez hasonló arányokat mutatnak. Mindössze annyi a különbség, hogy a 14-17 éves korcsoport túlsúlya valamelyest még annál is nagyobb lett, mint az év elején volt, a bölcsődés és az általános iskolás korúak aránya csökkent, az óvodás korúaké pedig nőtt.

2. Az ellátottak számarányai az év folyamán

Hasonló arányokat találunk a nemek és a korcsoportok között akkor is, ha azoknak a megoszlását vizsgáljuk, akik a két időpont között, 2001 folyamán legalább 1 napot gondoskodásban töltöttek. Az év során 3632 fő részesült legalább egy napig gondoskodásban, köztük a fiúk (2021 fő) aránya 55,6 százalék. (Lásd a 3. számú táblát.)

3.tábla: A fővárosi gyermekvédelmi szakellátásban 2001-ben gondoskodásban részesülők megoszlása nemek és korcsoportok szerint

Születési év (korcsoport)	Fiú	Lány	Összesen	Fiúk %	Összesen %		Évjáratí átlag
1999-2001 (0-2 éves)	144	135	279	51,6	7,7	9,3	93
1996-1998 (3-5 éves)	175	147	322	54,3	8,9	10,8	107
1992-1995 (6-9 éves)	248	210	458	54,0	12,6	15,3	114
1988-1991 (10-13 éves)	351	307	658	53,4	18,1	22,0	164
1984-1987 (14-17 éves)	565	453	1.018	55,5	28,0	34,1	254
1983 (nagykorúvá válók)	156	99	255	61,3	7,0	8,5	255
Kiskorúak összesen	1639	1351	2990	54,8	82,3	100,0	157
Utógondozói ellátottak	472	327	799	59,1	22,0	X	113
Kiskorúak és utógondozói ellátottak összesen	2021	1611	3632	55,6	104,3	X	145

A kiskorúak (2990 fő) aránya az összes szakellátott között ebben a metszetben sem kisebb: 82,3 százalék. A korcsoportok arányai nem mutatnak drámai különbséget. Az eltérésnek az általános iskolás korosztály (6-13 évesek) a “vesztése”: ameddig a naptár két határnapján a szakellátottak közti arányuk meghaladta az egyharmadot, a kiskorúak közt pedig a negyven százalékot, itt alatta marad. A hat éven aluli korosztály aránya viszont valamivel magasabb a határnapokénál. A különbséget az magyarázza, hogy az utóbbi korosztályban nagyobb, az

előbbiben kisebb volt az év közbeni forgalom. A 13 év felettiék túlsúlya itt még erősebb, mivel az év folyamán nagykorúvá váló évjárat is növeli azt. Nélkülük a nagykamaszok év közbeni aránya alacsonyabb, mint a határnapokon.

3. Beáramlás és kiáramlás 2001-ben

A kiskorú szakellátottak közé az év folyamán 593 fő lett újonnan felvéve, közülük 336-an (56,7 %) fiúk. Az új beáramlásban két korosztálynak van kiemelkedő súlya: a hat éven aluliak a beáramlás közel negyven százalékát (38,8 %) adják, a 13 év felettiék pedig egyharmadát (34,2 %) teszik ki. Az előbbi csoportban a csecsemőkorúak vannak túlsúlyban: a három éven aluliak az egész beáramlás egynegyedét alkotják. (Lásd a 4. számú táblát.)

Ugyanebben az időben 640 fő kiskorúnak, köztük 354 fiúnak (55,4 %) szűnt meg a szakellátása. A kikerülők meghatározó részét (39,8 %) az év folyamán nagykorúvá vált 255 fős évjárat alkotta, akik a 14-17 éves korcsoporttal együtt a kiáramlás közel hatvan százalékát adják. Ebben a csoportban és a csecsemőkorúak között a lányok vannak többségben. A hat éven aluliak a kikerülők negyedét teszik ki. Az általános iskolai korosztály adja a kiáramlás legkisebb csoportját (16,2 %). (A korcsoportos adatokat lásd a 8. számú táblában.)

Az új beáramlást és a kikerülést összekapcsolja az a 214 fő, akik csak az év közbeni állományi létszámban vannak jelen, mivel ebben az évben lettek beutalva a gyermekvédelmi szakellátásba, de az év utolsó napjáig a szakellátásuk meg is szűnt. Közülük 114-en fiúk (53,3 %). Mivel ez az arány alacsonyabb, mint a teljes beáramlásé, arra lehet következtetni, hogy a gondoskodásban maradó új beáramlók közt a fiúk túlsúlya erősödik. Ebben a csoportban is a csecsemők és a nagykamaszok dominálnak, az előbbieket egyedül itt vannak többen, mint az utóbbiak. Az általános iskolás korosztály másutt is alacsony aránya itt a legalacsonyabb, az ide tartozók negyed részét (25,9 %) teszik ki. (Lásd a 6. számú táblát.)

A beáramlás 2001-ben

A beáramlás elemzése során megtudhatjuk, hogy milyen demográfiai és a gyermekvédelmi szakellátás számára fontos jellemzőkkel rendelkeznek az új beutaltak, honnan, milyen

intézkedések alapján, milyen úton és hova kerültek, mi történt velük a bekerülést közvetlenül követő hetekben-hónapokban, a szakellátásban maradtak-e az elemzett időszak végéig stb. Mindezekon keresztül a legfrissebb képet alkothatjuk arról, éppen hogyan működik a szakellátás és a gyámhivatalok. A beáramlás-elemzés egyúttal nélkülözhetetlen információt nyújt a szakellátás rövidtávú tervezéséhez.

Ebben a fejezetben először áttekintjük a beutaló gyámhivatalok és a beutaló intézmények és szervezetek körét, a beáramlás havi ütemét, majd megvizsgáljuk, hogyan alakult az újonnan beutaltak gondoskodási formája, és elemezzük a beutalási okokat. Ezután kiderítjük, hogy mi történt az év folyamán bekerült új szakellátottakkal.

1. Beáramlás a beutalások helye, intézményei szerint

Fontos kérdés, honnan kerülnek beutalásra a kiskorúak a fővárosi gyermekvédelmi szakellátásba, és milyen intézmények utalják be őket. A budapesti kerületi önkormányzatok utalták be a kiskorúak túlnyomó többségét (511 fő, 86,2 %). A legtöbb beutalás hagyományosan a VIII. és a IX. kerületből, valamint a rendőrség által történik. Az összes beutaláshoz képest ezekből a kerületekből, illetve a rendőrségtől azonos arányban kerülnek be a gyerekek már évek óta. 2001-ben a VIII. kerületből (80 fő) a kerületek átlagának (22 fő) közel négyszeresét, a IX.-ból (63 fő) közel háromszorosát, a rendőrségtől (51 fő) is több mint kétszeresét, a XIV. kerületből (46 fő) és a XIII. kerületből (44 fő) szintén a kétszeresét utalták be. A Várkerületből nem, a XII. kerületből 3, Soroksárról 4, az V. kerületből 5, a II. és a XVI. kerületből 6-6, a XVII.-ből 7, a XI.-ből pedig 9 fő került be.

A vidékről jövő 29 beutalást is ide számítva azt látjuk, hogy az esetek 47 százalékában a Gyámhatóság járt el beutalóként. Az adatok arról is képet adnak, hogy mind a nagy, mind a kisebb gyermekforgalmú kerületek között különböző munkamegosztás tapasztalható a kerületi jegyző és a gyámhivatal közt a szakellátásba való beutalásokban. Egyes kerületekben a beutalások többsége a jegyzőtől indul el, másokban fordított a helyzet. A legtöbb kerületben a feladat megoszlik a két hely között. Az egyes kerületek beáramlási mutatóit és azok változásait érdemes lesz mélyebben elemezni (pl. mi áll a háttérében a XIII. és XIV. kerületekből történő magasnak tűnő beáramlásnak, vagy a X., III. és XVIII. kerületi

csökkenésnek stb.) a kerületek részletesebb gyermekvédelmi jellemzői alapján (alapellátás kiépültsége stb.).

A beutalók között vidéki települések önkormányzatai is vannak. Lényeges lehet az a kérdés, hogy köztük mekkora arányt képeznek a budapesti agglomerációhoz tartozó települések, Pest megye további települései, illetve a többi megye települései. Az alábbi felsorolásból kitűnik, hogy a vidékről történő beutalásokban nemcsak a budapesti agglomeráció, hanem Kelet-Magyarország is nagy súllyal vesz részt, azon belül is Szabolcs-Szatmár-Bereg megye. Amíg a budapesti agglomerációból 10, Pest megye másik részéből 2 fő került be a fővárosi szakellátásba, addig Kelet-Magyarországról 13-an (ebből 10 fő Szabolcs-Szatmár-Bereg megyéből). Az egész Dunántúlról összesen 4, így vidékről összesen 29 fő lett fővárosi szakellátott 2001-ben.

2. Beáramlás havonkénti bontásban

Fontos gyakorlati jelentőségű kérdés, hogy a szakellátásba való éves beáramlásnak milyen időbeli lefolyása, üteme van. Amennyiben sikerül valamilyen következetesen érvényesülő ütemet felfedezni az adatokban, ez megkönnyíti a későbbi beáramlás előrejelzését. Kézenfekvőnek tűnik, hogy – követve a sokéves gyakorlatot –elsősorban a beutalások havi gyakoriságát vizsgáljuk meg.

A 2001. évi beáramlás adatai nem mutatnak markáns csúcsokat. Az év első hónapjában volt a legnagyobb mértékű a beáramlás, és az utolsóban volt a legkisebb. Elképzelhető, hogy a januári pozitív csúcs, amely 2001-ben a decemberi minimum közel kétszerese volt, legalábbis részben azért ilyen magas, mert az előző év decemberében elhalasztott beutalásokat a beutalók ekkor végzik el. Ugyanakkor a különböző korcsoportokhoz tartozók beáramlási üteme között jelentős különbség van. Ez indokolja a kérdés további vizsgálatát.

3. Beáramlás beutalási okok szerint

Az éves új beáramlással kapcsolatban tán a legfontosabb kérdés az, hogy az újonnan beutalt gyermekek milyen problémák miatt voltak kénytelenek elhagyni a családjukat, a szakellátást alkotó gyermekvédelmi szolgálatoknak és gondozóhelyeknek mire kell felkészülniük. A beutalási okokra vonatkozó adatok elemzése annak megítélésére is módot nyújt, hogy a

szakellátás felől nézve minden esetben indokoltnak látszik-e a beutalás. Fontos tekintetbe vennünk, hogy az okok megjelölésénél egyes esetekben erőteljes szubjektivitás, másokban a sietség miatti felületesség, megint másokban az is szerepet játszhat, hogy a határozatot fogalmazók gyakorlatiasan elkerülik az okok együttesének pontos leírását, vagy az olyan okok megjelölését, amelyek kételyt ébreszthetnek a döntés megalapozottsága iránt. Ezért a beutalási okok statisztikai elemzése önmagában kevés lehetőséget nyújt a beáramlást befolyásoló tényleges okok megismerésére.

A beutaló intézmények az összes bekerült gyermek 70 százalékánál csak egyetlen okra hivatkoztak határozataikban. Az összes beutalási ok 80 százaléka három csoportból kerül ki: szülői devianciák, gyermeki devianciák és szociális okok. A gyerekek, mint az várható, jellemzően szülői, illetve felnőtt devianciák miatt kerültek be 2001-ben is a szakellátásba. A gyermeki devianciák előfordulása összességében éppen fele a szülői devianciáknak. Bár a Gyvt. szerint szociális okokból gyerekek nem kerülhetnek a szakellátásba, ez a hivatkozás mégis megjelenik a gyerekek egyharmadánál, 13 százalékuknál pedig egyértelműen a beutalás egyetlen okaként tűnik fel a szülők, illetve a család rossz szociális helyzete. 44 gyereknél a szülők hajléktalansága volt az egyetlen feltüntetett indok a beutalásra!

Nem meglepő, hogy a szakemberek a legkisebbeknél tüntettek fel a leggyakrabban szülői devianciákat és szociális okokat. A szociális okok az életkor előrehaladtával egyre kevésbé jelennek meg a beutalások indokaként. A gyermeki devianciák a kisiskolásoknál már feltűnnek, a nagykamaszoknál pedig túlsúlyba kerülnek.

4. Beáramlás a gyermekvédelmi gondoskodás formája szerint

Amikor a gyermekvédelmi szakellátás szakemberei először kerülnek kapcsolatba az éppen beutalt gyermekkel, a személyi adatain túl az első információ róla az, hogy a személyi törzsszáma elején milyen betűjelet kell alkalmazni, azaz a beutaló gyámhivatal milyen gondoskodási formát jelölt meg határozatában.

A beutaláskori gondoskodási formák közül az ideiglenes hatályú elhelyezéseket emeljük ki. Az ideiglenes hatályú elhelyezésnek két együttes feltétele van: a gyerek felügyelet nélkül maradása és/vagy súlyos veszélyeztetettsége, valamint az azonnali intézkedés szükségessége.

Korábbi beáramlás-elemzésekből és a gyakorlatból tudjuk, hogy évek óta hagyományosan ebbe a gondozási formába utalják a gyerekek túlnyomó részét. 2001-ben is így volt ez, 514 gyerek, az összes kiskorú beutalt 87%-a került ideiglenes hatályú elhelyeztként a szakellátásba a korábbiakhoz hasonló nemek közti arányokkal, a fiúk viszonylag jelentős túlsúlyával (288 fő, 56 %). Az IH-s bekerülők korcsoportos megoszlásának egyetlen sajátossága, hogy ebben a csoportban a két domináns korcsoport (a csecsemők és a nagykamaszok) aránya majdnem azonos (29,2 illetve 29,6 %). Az IH jelzés dominanciája érthetően a csecsemők közt a legerősebb (96 %), a tíz éven felüliek közt viszont valamivel 80 százalék alatt marad. (Lásd a 4. számú táblát.)

4. tábla: A fővárosi gyermekvédelmi szakellátásba 2001-ben beutalt kiskorúak megoszlása a születési évük (korcsoportjuk), valamint a nemük és a beutaláskori gondoskodási forma szerint (fő)

Születési év	Fiú				Lány				Együtt			
	IH	AT	TN	Σ	IH	AT	TN	Σ	IH	AT	TN	Σ
1999-2001	87		1	88	63	5		68	150	5	1	156
1996-1998	40	5		45	29			29	69	5		74
1992-1995	36	4		40	28	2	1	31	64	6	1	71
1988-1991	35	15		50	35	4		39	70	19		89
1984-1987	84	21	1	106	68	16	2	86	152	37	3	192
1983	6	1		7	3	1		4	9	2		11
Összesen	288	46	2	336	226	28	3	257	514	74	5	593

A beáramlás bő 5 százalékát külföldi állampolgárok teszik ki, akik főleg az IH-s jelzéssel bekerülők számát szaporítják. Öthatoduk a legidősebb kiskorú korosztályhoz tartozik.

A gyámhivatalok minden hetedik-nyolcadik (minden hetedik fiú és minden nyolcadik-kilencedik lány) bekerülő nevelésbe vételéről határoztak (79 fő), közülük 5 főt tartós nevelésbe vettek. A nevelésbe vettek közt egyértelműen a 13 év felettiek dominálnak.

Ezek az adatok több kérdést sugallnak, amelyekre csak a jelenségek mélyebb tanulmányozása adhat választ. Az első kérdés az lehet, hogy az ideiglenes hatályú elhelyezések ilyen elsőpró túlsúlya nem mutat-e arra, hogy a gyámhivatalok az esetek egy jelentős részében az alapellátás még csak részlegesen megteremtett intézményei helyett a szakellátás eszközeit veszik igénybe.

A statisztikai elemzés ugyan nem lehet képes arra, hogy általa megtaláljuk a választ a fenti kérdésre, de néhány adalékot szolgáltat a további elemzés.

A másik felvetődő kérdés, hogy a 13 éves kor feletti, nevelésbe vétellel párosuló beutalások mögött nem lappang-e az a probléma, hogy ezeknek az eseteknek egy részében már évekkal ezelőtt is talált volna tennivalót legalábbis a látványosan fejlődő alapellátás, azok azonban évekre rejtve maradtak. A mai állapotukban ezek az esetek komolyabb következménnyel járó gyámhivatali döntést eredményeznek, korábban viszont talán elkerülhető lett volna a családból való átmeneti kiemelés is.

A beutalás óta nagymértékben megváltozott a különböző gondoskodási formák aránya a tárgyalt csoportban. A változás nagysága kitűnik a 4. és az 5. számú tábla összevetésekor. E szerint az eredetileg ideiglenes hatályú elhelyezéssel beutaltak száma kevesebb mint felére (220 fő) csökkent, az átmeneti nevelésbe vetteké közel négyszeresére (340 fő), a tartós nevelteké pedig közel hétszeresére (33 fő) nőtt. (Lásd az 5. számú táblát.) A táblázatban rögzített változás túlnyomó, bő négyötöd része még 2001-ben lezajlott, míg a fennmaradó közel egyötöd rész már a 2002-es évben történt. Ez utóbbiak valószínűleg főleg az év utolsó hónapjaiban beutalt IH-sok gondoskodási formájának a felülvizsgálatából származnak. Azt sem lehet azonban kizárni, hogy egyes esetekben a beutaláskor elrendelt ideiglenes hatályú elhelyezés felülvizsgálata akár egy évig, vagy annál tovább is elhúzódik.

5. tábla: A fővárosi gyermekvédelmi szakellátásba 2001-ben beutalt kiskorúak megoszlása a születési évük (korcsoportjuk), valamint a nemük és a jelenlegi (utolsó) gondoskodási forma szerint (fő)

Születési év	Fiú				Lány				Együtt			
	IH	AT	TN	Σ	IH	AT	TN	Σ	IH	AT	TN	Σ
1999-2001	28	45	15	88	22	33	13	68	50	78	28	156
1996-1998	17	28		45	13	16		29	30	44		74
1992-1995	14	26		40	10	20	1	31	24	46	1	71
1988-1991	16	34		50	17	22		39	33	56		89
1984-1987	45	60	1	106	31	52	3	86	76	112	4	192
1983	6	1		7	1	3		4	7	4		11
Összesen	126	194	16	336	94	146	17	257	220	340	33	593

A változásról nyert képünk még markánsabbá válik, ha a fenti tábla adataiból kivesszük azokat, akik nem maradtak a szakellátásban az év végéig, hanem előtte kikerültek onnan. Joggal feltételezhető ugyanis például, hogy az év végéig kikerülő IH-sok közül keveset vettek nevelésbe, mielőtt megszüntették a beutalását.

A következő, 6. számú táblában az érintettek kikerüléskori gondoskodási formájának az adatait találjuk. Azokat a bekerülőket, akik utóbb az év során eltávoztak, eredetileg – hatuk kivételével – mind ideiglenes hatályú elhelyezéssel utalták be. A kikerülésig közülük is többnek (24 fő) változott a gondoskodási formája, mert az eredeti hat fön felül további 12-12 főt átmeneti, illetve tartós nevelésbe vettek. A tartós neveltek esete érthető, ők mind csecsemők, és bizonyára örökbe adták őket. Az azonban már kevésbé tűnik világosnak, hogy a másik 12 IH-s kiskorút miért vették átmeneti nevelésbe néhány héttel-hónappal azelőtt, hogy megszüntették a beutalásukat.

Mindezek ellenére ebben a csoportban az ideiglenes hatályú elhelyezettek még kikerüléskor is erős túlsúlyban vannak, csak minden hetediket vették nevelésbe kikerülése előtt. Az IH-sok túlsúlya a csecsemők közt a legkisebb, amit a 13 tartós nevelt csecsemő jelenléte okoz. A kikerülő új beutalt IH-sok közt is a nagykasasok képezik a legnépesebb csoportot (57 fő). (Lásd a 6. számú táblát.)

6. tábla: A fővárosi gyermekvédelmi szakellátásba 2001-ben beutalt és december 31-ig kikerült kiskorúak megoszlása születési évük (korcsoportjuk), valamint nemük és a kikerüléskori gondoskodási forma szerint (fő)

Születési év	Fiú				Lány				Együtt			
	IH	AT	TN	Σ	IH	AT	TN	Σ	IH	AT	TN	Σ
1999-2001	23		6	29	18	5	7	30	41	5	13	59
1996-1998	15	1		16	13	2		15	28	3		31
1992-1995	14	2		16	9	1		10	23	3		26
1988-1991	14	2		16	14			14	28	2		30
1984-1987	30			30	27	1		28	57	1		58
1983	6	1		7	1	2		3	7	3		10
Összesen	102	6	6	114	82	11	7	100	184	17	13	214

Az 5. és a 6. számú tábla összevetése alapján megállapíthatjuk, hogy a beutaláskor IH-s kiskorúak közel felének (47 %) a 2001. év végéig vagy kikerülésükig megváltozott a

gondoskodási formája, talán kivétel nélkül átmeneti neveltek lettek. A beutalási határozatok év közbeni felülvizsgálata után is megmaradt 274 ideiglenes hatályú elhelyezés kétharmad része azért nem változott, mert a gyermek beutalása megszűnt. Ennek megfelelően a szakellátásban maradó 379 fő közül 90 (a 2002-es felülvizsgálat után pedig csak 36) fő marad ideiglenes hatályú elhelyezéssel. (Meglepő viszont, hogy a várakozásokkal ellentétben csak egyhatodik külföldi állampolgár!)

A 2001 végéig átmeneti nevelésbe vett 291 fő bekerülőnek csak elenyésző része (6 %) került ki a szakellátásból az év során. A beutaláskor már átmeneti nevelésbe vett kiskorúak közül több mint kétszer nagyobb arányban, minden hetedik kikerült az év vége előtt, az ideiglenes hatályú elhelyezés felülvizsgálata alapján átmeneti nevelésbe vett 214 fő közül azonban már csak minden huszadiknak szűnt meg a beutalása az év vége előtt. A szakellátásban maradó bekerülők közül 274-en átmeneti, 15-en pedig tartós neveltek voltak 2001 végén. (A 2002-es felülvizsgálat során az átmeneti neveltek száma 323-ra, a tartós nevelteké 20-ra nőtt.)

A 379 fő továbbra is gondoskodásban részesülő 2001-es beutalt közt már az átmeneti neveltek dominálnak (72 %) gondoskodási forma tekintetében. A még bennmaradt 90 fő ideiglenes hatályú elhelyezett, valamint a bölcsődés korú tartós neveltek a további kiáramlás tartalékát képezik. A bennmaradók domináns (35,4 %) csoportját a 134 fő 14-17 éves alkotja.

A szakellátás működésének fontos mutatója, hogy a tárgyévén belül ki is került bekerülők mennyi időt töltöttek gondoskodásban. 2001-ben az érintettek gondoskodásban töltött átlagos ideje 73 nap volt. A túlnyomó többségüket kitevő ideiglenes hatályú elhelyezetteknél a gyámhivataloknak csak az esetek negyedében sikerült tartani a törvény által szabott 30 napos határidőt. A legtöbben (29 %) 31-60 nap közötti, további egynegyed pedig 61-90 nap közötti időt töltött a szakellátásban. Érdeemes lesz utánkövetéssel megvizsgálni az összes tárgyévi ideiglenes hatályú elhelyezés időtartamát is (a külföldi állampolgárokat kivéve).

5. A bekerülők gondozási helye

A fővárosi szakellátásba bekerült gyerekek szűk hatvan százaléka a TEGyESz átmeneti otthonaiban, további közel egynegyedük (24 %) a szintén első állomást jelentő csecsemőotthonban lett elhelyezve, és onnan nem került tovább az év vége előtt. A

továbbhelyezett kiskorúak közül tízből kilencet gyermekotthonokban, egyet nevelőszülőnél helyeztek el. Az év során ki is került bekerülőknél érthetően már csak nyolc, a bennmaradóknak azonban már közel huszonnégy százaléka továbbkerült az átmeneti otthonokból.

A különböző életkori csoportokhoz tartozó bekerülőknél a gondozási helyek eltérő választéka áll rendelkezésre, így eltérő a megoszlásuk gondozásihely-típusonként. 2001-ben a legfiatalabb korcsoportba tartozók háromnegyede érthetően csecsemőotthonban, további tíz százalékuk pedig a TEGyESz-nél nyert elhelyezést. A többiek gyermekotthonba kerültek, 2 fő pedig nevelőszülőhöz. Az összes többi korcsoportban a TEGyESz-nél való elhelyezés dominált: az óvodás korúak kétharmada, az általános iskolás korúak és az idősebb tizenévesek közel négyötöde nyert ott elhelyezést. A TEGyESz-hez került beáramlók között a 14-18 éves korosztály volt túlsúlyban (45 %). Összesen 14 fő került nevelőszülőhöz, azok többsége is civil szervezetek közvetítésével.

A kiáramlás 2001-ben.

A kiáramlás minden más folyamatnál előnyösebb lehetőséget nyújt a gyermekvédelmi szakellátás működésének vizsgálatára. Már az alapvető demográfiai jellemzők szerinti elemzésből is levonhatók bizonyos következtetések az egész hálózatról. A kiáramlás elemzése során végignézzük azt, hogy a kikerülők honnan (milyen gondoskodási formából, a szakellátás hálózatán milyen úton áthaladva, milyen gondoskodási helyről) hova távoznak, illetve milyen okból szűnik meg a szakellátásba való beutalásuk. A kikerülőkről szerzett adatok alapján tudhatjuk meg, hogy mennyi időt töltenek a szakellátásban az azt igénybe vevők. Ez egyben azt is jelenti, hogy a kiáramlásra vonatkozó adatok lehetőséget teremtenek a szakellátás átvilágítására, bár annak nem a legfrissebb képét mutatják: az adatokban a szakellátásban közreműködő számos szervezet és intézmény több éves valamilyen együttműködésének az egymást sokszorosán átfedő, keresztező, színező fejleményei rajzolnak ki egy bonyolult ábrát. Amíg a beáramlás adatai kéretlenül is megmutatják, hogy a gyermekvédelmi szervek meddig jutottak a néhány éve elfogadott Gyvt. nyomán egy új gyermekvédelmi gyakorlat kialakításában, addig a kiáramlás adataiban együtt jelentkeznek a 10-20 évvel korábbi

gyakorlat fejleményei és a legutóbbi évek újító próbálkozásai. Az elemzés során ezeket az elemeket külön kell választani és megvizsgálni. A külön-külön kapott képeket jól összerakva láthatóvá válhatnak a szakterület alakulásának nagyobb léptékű tendenciái.

1. A kikerülőök gondoskodási formái

A 2001. évi kiáramlás felét (49,0 %) azok alkotják, akik kikerülésüket közvetlenül megelőzően átmeneti neveltként részesültek gondoskodásban. További közel négy tizedet (38,2 %) tesznek ki azok, akik ideiglenes hatályú elhelyezés után kerültek ki. A fennmaradó egynolcad részt a tartós neveltek (10,8 %) és az intézeti elhelyezettek (2,0 %) képezik. A kikerült átmeneti neveltek közel kétharmada (62,6 %) azonban csak azért távozott, mert nagykorúvá vált. Nélkülük az átmeneti neveltek csak a teljes tavalyi kiáramlás szűk egyharmadát (30,6 %) alkotnák. Ezen a ponton, úgy tűnik, felfedezhető a gyermekvédelem hazagondozási stratégiájának jelentős, eddig kihasználatlan lehetősége.

7. tábla: A fővárosi gyermekvédelmi szakellátásból 2001-ben kikerültek megoszlása életkori csoportok és a kikerüléskori gondoskodási forma szerint (fő, %)

Születési év (korcsoport)	IH	AT	TN	IE	Együtt	IH	AT	TN	IE	Együtt
1999-2001 (0-2 éves)	46	21	29		96	18,9	6,7	42,0		15,0
1996-1998 (3-5 éves)	41	26	3		70	16,8	8,3	4,4		11,0
1992-1995 (6-9 éves)	31	16			47	12,7	5,1			7,3
1988-1991 (10-13 éves)	35	18		4	57	14,3	5,8		30,8	8,9
1984-1987 (14-17 éves)	71	36	2	6	115	29,1	11,5	2,9	46,1	18,0
1983 (nagykorúvá váló)	20	196	35	3	254	8,2	62,6	50,7	23,1	39,8
Összesen	244	313	69	13	639	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

A kikerülőök korcsoportos megoszlásának az első fejezetben megismert tipikus képét, amelyben a nagykamaszok és a csecsemők vannak túlsúlyban az általános iskolás korúakhoz képest, nagyjából a tartós neveltek megoszlásával lehet magyarázni: közülük csak a legkisebb és a legidősebb korosztály tagjai kerültek ki. A leírt tendencia lágyabban már az ideiglenes hatályú elhelyezésből kikerülőknél megmutatkozik, de a tartós neveltek (és részben az IE jelzéssel kikerülőök) arányai teszik hangsúlyozottá azt.

A 2001-ben beutalt kikerülőök az összes az évi kikerülő több mint negyedét (28,7 %) adják. Mint tudjuk, nyolcból heten (86 %) az ideiglenes hatályú elhelyezettek közül kerültek ki. Ez a

csoport az egész 2001-es kiáramlás szempontjából is meghatározó, mivel ők alkotják az összes ideiglenes hatályú elhelyezésből kikerülő háromnegyedét (75,5 %). A nevelésbe vett kikerülők közül azonban csak minden tizenharmadik (7,8 %, tartós neveltek: 18,8 %, átmeneti neveltek: 5,4 %) lett ugyanebben az évben beutalva.

2. A kikerülés okai

A kiáramlás-elemzés számára az egyik legfontosabb információ, hogy mennyire eredményes a fővárosi gyermekvédelmi apparátus hazagondozási törekvése, azaz hogy a családból kiemelt, szakellátásban részesülő gyermekeket minél nagyobb tömegben és minél hamarabb visszagondozza a saját családjukba, illetve ahol ez nem lehetséges, ott segítsen nekik másik családot találni (örökbefogadás). Amennyiben erre sincs mód, vagy a rendszer ez irányú erőfeszítései eredménytelenek, illetve ha maga az erőfeszítés elmarad, a beutalt gyermekeknek a szakellátásban történő gondozása csak nagykorúságuk elérésével szűnik meg, sokuknak pedig még az után is folytatódik, utógondozói ellátás formájában.

2001-ben a kikerülőknek valamivel több mint felénél lehet elkönyvelni a gyermekvédelmi szakellátás erőfeszítéseinek sikerét. Bö négytizedük (41,3 %) került vissza a saját családjába, további egytizedüket (10,1 %) pedig örökbe fogadták. A kikerülők kisebbik felét azok képezik, akiknek nagykorúvá válásuk alkalmából szűnt meg a beutalásuk (38,9 %), vagy más TEGyESz illetékességébe lettek átutalva (8,2 %). Ebből az áttekintésből csak a házasságot kötöttek (1,2 %) és az elhunytak (2 fő, 0,3 %) hiányoznak. (Lásd a 8. számú táblát.)

8. tábla: A fővárosi gyermekvédelmi szakellátásból 2001-ben kikerülők megoszlása a kikerülés oka és gondoskodási forma szerint (fő, %)

A kikerülés oka (fő)	IH	AT	TN	IE	Összesen
A családjához távozott	175	80		10	265
Nagykorú lett	16	193	35	3	247
Örökbe fogadták	7	25	33		65
Más TEGyESz-hez utalták	45	7			52
Házasságot kötött		7	1		8
Meghalt	1	1			2
Összesen	244	313	69	13	639

Ha gondozási formák szerint vesszük szemügyre a fenti adatokat, nagy különbséget látunk az előbb létesített két csoport közti arányban gondozási formánként, különösen a szakellátásból ideiglenes hatályú elhelyezéssel, illetve átmeneti neveltként kikerültek között: az IH-sok közel háromnegyede került haza vagy fogadták örökbe, közel egyötödük más TEGyESz illetékességébe került, és csak minden tizenötödik (6,6 %) került ki azért, mert elérte a nagykorúságát a szakellátásban. Az átmeneti neveltként kikerülteknek viszont bő hattizedét (61,7 %) teszik ki azok, akik nagykorúságukig a szakellátásban maradtak, egynegyedük távozott haza nagykorúvá válása előtt, és további nyolc százalékukat fogadták örökbe. A tartós nevelt kikerülők kisebb felét (47,8 %) örökbe fogadták, nagyobbik fele (51,7 %) pedig nagykorúvá vált.

3. A hazatávozottak

A 2001-ben kikerültek közül tehát hazatávozott az ideiglenes hatályú elhelyezésből távozók háromnegyede és a kikerülő átmeneti neveltek egynegyede. Minden tíz hazatávozó közül hét ideiglenes hatályú elhelyezésből került haza, három pedig átmeneti nevelt volt. (Ez az arány is azt a csalóka képet sugallja, mintha a hazatávozás majdhogynem az ideiglenes hatályú elhelyezés „velejárója” lenne.)

A hazakerülők korcsoportos megoszlását az évjáratonkénti átlag alapján vizsgálva azt találjuk, hogy csak az általános iskolás korosztály marad el komolyan (kb. 30, az alsó tagozatos korúak 40 %-kal) az átlagtól, amelyet majdnem teljes egészében a nagykamaszok 60 százalékos többlete egyenlít ki, mivel a legfiatalabb korosztály kevéssel az átlag fölött van. Ettől csak az átmeneti neveltek közt találunk annyi eltérést, hogy köztük a nagykamaszokon kívül csak a csecsemőkorúak száma emelkedik az átlag fölé, az óvodásoké alatta marad.

A fentiekből egy feltételes módú következtetés fogalmazható meg: mintha az ideiglenes hatályú elhelyezés átmeneti nevelésbe vételre való módosítása különösen az óvodáskorúaknál befolyásolná erősen a hazagondozás esélyét.

Természetesen óriási különbség van a két összehasonlított gondoskodási formából való hazakerülés adatai között attól függően, hogy a 2001-ben hazakerülők milyen régen lettek

beutalva a szakellátásba. Az ideiglenes hatállyal elhelyezettek 3 fő (1,7 %) kivételével az utolsó két évben lettek beutalva, közel 90 százalékuk a kikerülés évében, minden tizedik pedig az előző évben lett beutalva. A hazakerült átmeneti neveltek beutalási éve viszont nagyrészt eloszlott 1995 és 2001 között (de 1985 és 1992 közé is került 6 fő), és az az évi bekerülők közül összesen 14 fő (17,5 %) került ide. Az is igaz viszont, hogy közel háromnegyedük (73,8 %) 1998 után lett beutalva, és ennek fele a kikerülést megelőző 2000. év beáramlásából származik.

Ennek megfelelően a tavaly hazakerült IH-sok átlagos gondoskodásban töltött ideje 0,4 év volt, az átmeneti nevelteké pedig az általunk alkalmazott számítási mód szerint 2,6 évet töltöttek gondozásban. (Ezt a számítási módot alkalmaztuk mindkét gondozási forma esetében.) Összehasonlításként jelezzük, hogy az összes 2001. évi kikerülő között az első csoport átlaga 0,7 év, a másodiké pedig 6,2 év volt.

Ez egyfelől azt a nyilvánvaló ténytet mutatja, hogy az ideiglenes hatályú elhelyezéssel szakellátásban lévők sokkal rövidebb ideig maradnak gondoskodásban, mint azok, akik átmeneti neveltként vannak ugyanott. Másfelől viszont ez úgy is értelmezhető, hogy az ideiglenes hatályú elhelyezettek kikerülési adataiban döntően az utolsó két év szakellátási gyakorlatának a következményeit találjuk, a kikerült átmeneti neveltek adataiban viszont végső soron az elmúlt 18 év, de legalábbis az utolsó hat év gyermekvédelmi gyakorlata köszön vissza. Ennek a kérdésnek a tisztázása már további elmélyült munkát igényel.

4. Az örökbefogadottak

A 2001-ben örökbefogadás révén a fővárosi szakellátásból kikerült gyermekek 83 százaléka hat éven aluli, és 58 százalékuk 0-2 éves. Meglepő viszont, hogy a tavaly örökbe adott 64 fő negyötödét (51 fő) egyéves kora előtt vették gondozásba (közülük 14 főt tavaly, 11, 12, illetve 7 főt a megelőző három évben, további 7 főt pedig 1992 és 1997 között). További 8 gyermeket 2 éves kora előtt utaltak be a szakellátásba, ők 1990 és 1998 között születtek. Ennek az adatnak az lehet a magyarázata, hogy az egy-kétéves koruk előtt a családjukból kiemelt gyermekek nagyobb arányban válnak örökbe adhatóvá; vagyis azok a szülők, akik csecsemőkorú gyermekük ellátását és gondozását még annyira sem tudják (vagy akarják) megoldani, hogy legalábbis a családból való kiemelésére ne kerüljön sor, nagyobb arányban

vesztik el olyan mértékben a kapcsolatot gyermekükkel, hogy végül le is mondanak a szülői jogokról (vagy elvesztik azokat). Két olyan kilencéves gyermeket is örökbe fogadtak 2001-ben, akiket 1992-ben nulla évesen utaltak be a szakellátásba, 1993 és 1997 között is bekerült egy-egy olyan egy éven aluli csecsemő, akiket szintén 2001-ben fogadtak örökbe 4-8 évesen. 1991-92-ben és 1995-ben is bekerült egy-egy 1 és 2 év közötti csecsemő, akiket ugyancsak 2001-ben sikerült örökbe adni 7, illetve 10-11 évesen.

Az örökbe fogadott kiskorúak között tavaly is a tartós neveltek voltak többségben (33 fő), a más részük főleg az átmeneti neveltek (25 fő) és ideiglenes hatállyal elhelyezettek (6 fő) közül került ki. Majdnem minden tartós nevelt egyéves kora előtt került a szakellátásba, döntően az elmúlt három évben. Az ideiglenes hatállyal elhelyezettek is nulla évesen kerültek a szakellátásba, de a hatból négyen 1997 előtt, így most 5-8 évesen fogadták őket örökbe. Az átmeneti neveltek túlnyomó többsége is kétéves kora előtt lett beutalva, de köztük a legfiatalabbak is kétévesek voltak tavaly, ők az év folyamán örökbe adott átmeneti neveltek egynegyedét teszik ki. Az óvodás korúak tették ki ennek a csoportnak a felét. Ide tartoznak az említett kivételek közül ketten (a 14 és a 18 éves, három-, illetve négyévesen beutalt gyermek).

5. A nagykorúvá válás miatt kikerültek

Az a 247 fő, akiknek 2001-ben a gyámhivatalok arra való hivatkozással szüntették meg fővárosi gyermekvédelmi szakellátásba való beutalását, hogy nagykorúvá váltak, az év folyamán ellátásban részesült 18 éven aluliak 8,3 százalékát tette ki, tehát minden tizenkettedik szakellátott távozott ebből az okból. Négytizedük (40,9 %) tizenhárom éves kora után került a szakellátásba, további egyötödük (19,8 %) kiskamasz (10-13 éves) korban. Közel háromtizedük (28,3 %) azonban még hatéves sem volt, amikor bekerült a ma gyermekvédelmi szakellátásnak nevezett ellátási rendszerbe, sőt, a nagykorúságukig maradók közül ez majdnem minden hatodikkal (15,8 %) hároméves kora előtt történt meg.

Az átmeneti neveltek tették ki azoknak a közel négyötödét (78,1 %), akik nemcsak a fővárosi gyermekvédelmi szakellátásban ünnepelehték a 18. születésnapjukat, hanem a megszüntető határozat is erre a tényre hivatkozott. A maradék egyötöd rész a tartós neveltekből (14,2 %),

néhány (6,5 %) ideiglenes hatállyal elhelyezett fiatalból (valamint 3 fő intézeti elhelyezettből) áll össze.

A különböző gondozási formákban nagykorúságot elért fiatalok bekerülési életkor szerinti arányai nemigen okoznak meglepetést. Az ideiglenes hatállyal elhelyezettek egy kivételével 13 éven felüliek voltak a bekerüléskor, és 2 fő kivételével csak azért nem változott a gondoskodási formájuk, mert külföldi állampolgárok. Az átmeneti neveltek négytizede szintén 13 éves kora felett lett beutalva (tizenéves volt közel kétharmaduk), a tartós neveltek zöme (68,6 %) pedig hatéves kora előtt került a szakellátásba. (Lásd a 9. számú táblát.)

9. tábla: A fővárosi gyermekvédelmi szakellátásból 2001-ben nagykorúvá váltak megoszlása bekerüléskori életkori csoportok és gondozási forma szerint.

Bekerülési életkor	IH	AT	TN	IE	Összesen
2001 (nagykorúvá váló)	4	3			7
1997-2000 (14-17 éves)	11	77	6		94
1993-1996 (10-13 éves)	1	44	3	1	49
1989-1992 (6-9 éves)		23	2	2	27
1986-1988 (3-5 éves)		25	6		31
1983-1985 (0-2 éves)		21	18		39
Összesen	16	193	35	3	247

6. A más TEGyESz-hez utaltak

A 2001-ben más TEGyESz-hez utalt 52 fő kiskorú közel fele (46,1 %) hat éven aluli, háromtizedük (30,8 %) általános iskolás korú, és csak szűk egynegyedét tesznek ki a 14-17 évesek. Hét fő kivételével mindannyian ideiglenes hatállyal elhelyezettek, akiket az elmúlt két évben, többségüket tavaly utalták be a szakellátásba. A maradék 7 fő 1993 és 1999 között beutalt átmeneti nevelt.

7. A kiáramlás havi üteme

Nem érdektelen megvizsgálni, hogy milyen ütemben bonyolódik egy év folyamán az eltávozók kiáramlása. A kiáramlás üteméről is elmondható az, amit a beáramlás üteméről megállapítottunk: az adatok nem látszanak igazolni a közfelfogást, mely szerint a havi ütem igazodna az iskolai tanévhez, a nyárhoz, az év végi ünnepekhez stb. Feltehetően a kiáramlási

adatokban nagyon különmemű jelenségek adódnak össze, amelyek egy részéről feltételezhető, hogy van sajátos éven belüli ütemük (pl. az általános iskolás korosztályhoz tartozók hazatávóvá), más adatok azonban több hivatal és intézmény valamilyen együttműködésének a végeredményeként keletkeznek, és velük kapcsolatban esetleg elsősorban a hivatali ügyintézés ritmusa tükröződik. Végül a kiáramlásban komoly statisztikai súlya van a nagykorúvá válásnak, amely a véletlent keveri bele a már addig is kevés következetességet mutató adatokba.

2001-ben a havi átlagnak számító 53 fő körüli adat áprilisban, júniusban, októberben és decemberben is előfordult. A legtöbben júliusban (80 fő) távoztak, aztán február (66 fő), majd augusztus (61 fő) a sorrend. Januárban (a beáramlás havi ütemével ellentétben), júniusban (41 fő) és márciusban (42 fő) távoztak a legkevesebben. A havi ütem komoly mértékben változik a szerint is, hogy milyen okból hova távoztak a kikerülők. A saját családjukba távozottak leginkább a júliust (a tanév befejeztét követő hónap), a februárt, októbert és decembert (az év végi ünnepek közeledte) „részesítették előnyben”, a januárt „kedvelték” a legkevésbé. A nagykorúvá váltak születésnapjára is a júliust, majd az áprilist és az augusztust emelte ki a hónapok sorából, itt is a január lett a leggyengébb. Az örökbefogadási határozatok aláírásának a nyári hónapokban volt a dandárja, a legkevesebb határozat februárban és áprilisban született. Januárban és februárban utalták a legtöbb kiskorút más TEGyESz illetékességébe.

A szakellátásban lévők december 31.-én

Ebben a fejezetben a szakellátásban élőkről adunk részletes képet, támaszkodva természetesen arra, amit már az elemzés első fejezetében leírtunk, bemutatván az alapvető számarányokat a nemek és az alapvető életkori csoportok közti megoszlás alapján. Ezt a feladatot azon kiskorúak helyzetének és jellemzőinek a bemutatásával kívánjuk teljesíteni, akik 2001. december 31-én gondozási nappal rendelkeztek.

1. A kiskorú szakellátottak gondoskodási formái

A 2001 végén szakellátásban lévő kiskorúak túlnyomó többségét az átmeneti neveltek alkották: az ellátottak öthatoda (83,2 0%) volt átmeneti nevelt. Minden tizenegyedik szakellátott kiskorú tartós nevelt (8,8 %), és minden tizenötödik ideiglenes hatállyal van elhelyezve (6,5 %). Lassan elfogy az intézeti elhelyezettek csoportja - 2001 végén 1,4 % volt az arányuk.

10. tábla: A fővárosi gyermekvédelmi szakellátásban 2001. december 31-én gondoskodásban részesülő kiskorúak megoszlása korcsoportok és gondozási formák szerint

Születési év (korcsoport)	IH	AT	TN	IE	Összesen
1999-2001 (0-2 éves)	33	136	14		183
1996-1998 (3-5 éves)	28	214	10		252
1992-1995 (6-9 éves)	21	362	25	3	411
1988-1991 (10-13 éves)	28	507	51	15	601
1984-1987 (14-17 éves)	43	737	107	16	903
Összesen	153	1.956	207	34	2.350

¹ Ebben a táblában már nem szerepelnek az 1983-ban születettek, hiszen már valamennyien nagykorúakká váltak.

Ez az eredmény úgy alakult ki, hogy a megelőző év végének az állapotához 2001 folyamán hozzáadódott a tárgyévi beáramlás és kiáramlás egyenlege, amely megmutatja, hogy mely kategóriákban milyen mértékben csökkent vagy nőtt a szakellátottak száma az év során. Gyakorlatilag ez a kérdés úgy vetődik fel, hogy a nagykorúvá vált évjárat kivonulásával az év végére feltétlenül bekövetkező számbeli veszteségnek milyen súlya van a létszámok alakulásában, milyen egyéb csökkentő tényezőket lehet felfedezni, azok milyen erővel működnek, és mennyire tudja ellensúlyozni az alacsonyabb évjáratok majd mindegyikében jelentkező beáramlási többlet a csökkenést. (Lásd a 11. számú táblát.) Azt tudjuk, hogy nem teljesen, hiszen január 1. óta 47 fővel csökkent a fővárosi szakellátásban gondoskodásban részesülő kiskorúak száma.

11. tábla: A fővárosi gyermekvédelmi szakellátásban a beáramlás és a kiáramlás egyenlege 2001-ben életkori csoportok és gondozási formák szerint (fő)

Születési év (korcsoport)	IH	AT	TN	IE	Összesen
1999-2001 (0-2 éves)	+26	+41	-7		+60
1996-1998 (3-5 éves)	-2	+9	-3		+4
1992-1995 (6-9 éves)	---	+23	+1		+24

1988-1991 (10-13 éves)	+7	+29	--	-4	+32
1984-1987 (14-17 éves)	+15	+66	+2	-6	+77
1983 (nagykorúvá váló)	-13	-193	-35	-3	-244
Összesen	+33	-25	-42	-13	-47

A tartós neveltek száma csökkent a legnagyobb mértékben (16,9 %), mintha minden hatodik tartós nevelt eltávozott volna. (Valójában minden hét tartós neveltből kettő eltávozott, de átlagban több mint egy jött helyettük.) A csökkenés főleg a nagykorúvá váló évjárat távozásából ered, de a legkisebb korcsoportokban is számottevő (ez az örökbeadásoknak köszönhető). A szakellátásban maradt tartós neveltek háromnegyede tíz éven felüli, ezért a további örökbeadásnak az év végére viszonylag szűk tartaléka maradt.

A átmeneti nevelteknek szintén csökkent a száma, amely viszont elenyésző a 18 évesek távozása miatti veszteséghez képest. Minden bentmaradó korcsoportban nőtt az ellátottak száma, a legnagyobb mértékben a legidősebb, majd utána a legfiatalabb korcsoportban. Ha viszont a változás mértékét nézzük, akkor azt látjuk, hogy a bölcsődés korúak száma az előző év végének négytizedével (43,2 %), az óvodás korúaké feleakkora mértékben (19,6 %) nőtt, míg a nagykaszkok (14-17 évesek) számában mutatkozó legnagyobb növekedés csak egytizedével gyarapította ezt az addig is népes korcsoportot. Tekintettel arra, hogy a „hazagondozási” stratégia jegyében az átmeneti neveltek, közülük is különösen a legfiatalabbak jelentős hányada – legalábbis elvben – visszatérhet a további nevelésre alkalmassá váló családjába, itt, úgy tűnik, felfedezhető az ez irányú erőfeszítések reményteljes célpontja, a hazagondozás számottevő tartaléka.

A 2001-es év érdekes fejleménye, hogy az ideiglenes hatályú elhelyezéssel gondoskodásban részesülők száma egészében és a legtöbb korcsoportban nőtt. Az általános növekedés azért volt lehetséges, mert ebben a gondoskodási formában kevesen, főleg külföldiek maradnak a szakellátásban a nagykorúságuk eléréséig. Így itt majdnem teljesen kiesett a „nagykorúsági veszteség”, amelynek egy része amúgy is az év folyamán került be. Az egyik leglényegesebb mozzanat, hogy ebben a gondozási formában – egyébként teljesen érthetően – az éves „forgalmi” adatok jelentősen meghaladják a naptári határnapokon észlelhető helyzetet. Azt gondoljuk, hogy az ideiglenes hatályú elhelyezés elemzésénél általában figyelembe kell venni, hogy az év közbeni forgalom nagyságrendekkel nagyobb lehet a naptári határnapokon

keletkező adatnál. Az „összesen” sorban ez úgy fest, hogy a kiáramlás azonos adata önmagában közel hatvan, a beáramlásé pedig nyolcvan százalékkal meghaladja a 2001 végén észlelhető, egyébként az év végére megnövekedett eredményt.

Ebben a gondozási formában a legnagyobb számban és mértékben a bölcsődés korúak száma emelkedett: az év végi adat egyik évről a másikra közel ötszörösére nőtt, és mind a beáramlás, mind a kiáramlás erősen meghaladta még ezt az ötszörös szintet is. Az óvodás korúaknál regisztrált 2 fős csökkenés mögé tekintve szintén látható, hogy mindkét említett folyamat adatai jelentősen meghaladták az év határnapjainak adatát. Hasonló jelenség tapasztalható az ideiglenes hatályú elhelyezettek minden korcsoportjában.

Az is elgondolkodtató, hogy az ideiglenes hatályú elhelyezettek körében a beáramlás több mint kétszeresen meghaladja a kiáramlást, ha a beutaláskori gondoskodási formát vesszük alapul. Az előbbiekből tudjuk, hogy év közben közel felüknek (46,4 %) megváltozott a gondozási formája, átmeneti neveltek lettek. Akik ebben a gondozási formában maradtak, azoknak a kétharmada ki is került. Így az ideiglenes hatályú elhelyezéseknél a beáramlási többlet azért lehetséges, mert a december 31-én is szakellátásban maradó tavalyi bekerülők száma nagyobb, mint a korábbi évek IH-s beáramlásából most kikerülőké.

A fentiek két ponton is a hazagondozás tartalékaira látszanak fényt vetni. Egyrészt úgy tűnik, talán elérhető lenne, hogy az ideiglenes hatállyal elhelyezettek köréből ne nagyon növekedjen egyik évről a másikra a szakellátottak létszáma, különösen a legalacsonyabb életkori csoportokban. A másik hazagondozási tartalék az átmeneti neveltek körében található. Azt a statisztikai tendenciát látjuk, hogy az IH jelzéssel beutaltak közül azoknak, akik átmeneti neveltekké válnak, sokkal kisebb az esélye a hazagondozásra, mint azoknak, akik megőrzik eredeti jelüket. Az eredeti gondoskodási forma megőrzésének vagy változásának annyi szerepe lehet a valóságban is, hogy amíg ideiglenes hatályú elhelyezéssel van valaki ellátásban, addig az IH jelzés valamilyen mértékben időről időre rákényszeríti az apparátust, hogy vizsgálja felül az illető aktuális helyzetét, tegyen valamit az érdekében stb. Amint a gondoskodási forma „átmeneti nevelt”, a kényszerítő elemek száma és nyomása csökken, és a mindig erősen túlterhelt gyermekvédelmi apparátus erőfeszítései lanyhulnak.

Más oldalról nézve azt lehet mondani, hogy a kétféle gondozási forma esetében eltérő a szakellátási szakapparátus közreműködésének mértéke a gyermekek további sorsának alakításában. A különbséget nem csak az jelenti, hogy az ideiglenes hatályú elhelyezés esetében a törvény 30 napos időhatárt szab a gyermekvédőknek az intézkedésre, amelyet, mint láttuk a beáramlásból, azok nemigen tudnak tartani. Az ideiglenes hatállyal elhelyezettek túlnyomó többsége csak a TEGyESz szolgálataival kerül kapcsolatba, esetükben valamivel egyszerűbb a gyámhivatalok és a szakellátás együttműködése. A nevelésbe vett kiskorúnak a gyámhivatal gondozási helyet jelöl ki, amely ettől kezdve részt vesz a hazagondozásban. A változás egyik fejleménye, hogy amíg az első esetben a közreműködők teljes körét sarkallja a határidő szorítása (amitől eltérni általában csak bizonyos fokig lehet), addig az utóbbiban komoly szerephez jut egy olyan résztvevő, amely érthetően nem elsősorban a hazagondozásban érdekelt, amelynek gondozási és nevelési erőfeszítéseiben az eredményes hazagondozás nemcsak sikert, sőt, nem is annyira sikert jelent, mint inkább a férőhelyének újabb feltöltésével, az életkori arányok lehetőség szerinti tartásával, az új gondozott beillesztésével járó veszélyeséget, nehézséget.

2. A gondozottak eddig szakellátásban töltött ideje

A 2001. december 31-én szakellátásban lévő kiskorúak átlag 2010 napot (5 és fél évet) töltöttek eddig a rendszerben. Az egész szakellátott állományban a két szélső érték: 4 nap és 6515 nap (17,8 év). A különböző gondoskodási formában lévőknél ezek az adatok nagyságrendekkel különböznek.

Az ideiglenes hatályú elhelyezettek esetében a szakellátásban eltöltött idő átlag 107 nap, és 4 naptól 2 év 1 hónapig terjed. (Az ideiglenes hatályú elhelyezetteket itt a régi ID-s jelzésű szakellátottak adatai nélkül számoltuk, mivel azoknak az adatai, akik még ilyen gondozási formában vannak a rendszerben, teljesen eltérnek a maiakétól.) Az átmeneti nevelteknél ez az idő átlag 1935 nap (5 év 3 hónap), 10 nap és 17 év 7 hónap közt változik, a tartós nevelteknél átlag 3458 nap (9 év 5 hónap), a szélső értékek: 33 nap és 17 év 8 hónap. Az intézeti elhelyezettek esetében az átlagos idő 2653 nap (7 év 2 hónap), a két szélső érték pedig 3 év 8 hónap, ill. 14 év 5 hónap.

Az ideiglenes hatállyal elhelyezettek a szakellátásban átlagosan már háromszor annyi ideje vannak bent, mint a jogszabályi időtartam. Az átmeneti neveltek átlagos benntartózkodási időtartama mindenképpen magas, ellentmond a Gyvt. azon törekvésének, hogy az ebben a gondoskodási formában lévő gyerekek sorsának tervezésekor preferálni kell a hazagondozást. Különösen így van ez, ha a szélső értékeket nézzük, amelyek szinte megegyeznek a tartós neveltekével. Az átmenetiség tehát nem igazán jellemzője ennek a gondoskodási formának, melyet, úgy tűnik, inkább a maradékelv alapján alkalmaznak a beutaló szervezetek, illetve az átsorolásról intézkedő gyámhivatalok. Az ideiglenes hatályú elhelyezésnek és a tartós neveltként való beutalásnak is konkrétan megfogalmazott kritériumai vannak a törvényi szabályozásban. Ezért azok kerülnek az átmeneti neveltek közé, akiket az intézkedők nem tudnak a másik két gondozási formába sorolni (vagy az IH-sokat ebben a formában tartani).

Megvizsgáltuk a 10 évnél hosszabb ideje szakellátottak jellemzőit is. A jelenleg szakellátásban lévő legalább 10 éves kiskorúak negyede már több mint tíz éve gondozásban él. A hasonló korú IH-sok közül minden hetedik, az átmeneti neveltek több mint egyötöde lett ilyen hosszú ideje beutalva. Nem meglepő, hogy a 10-17 éves tartós neveltek kétharmada szintén itt van, ők azok, akik a rendszerben nőnek fel. Az érintettek bő kétharmada 14-17 éves, a korcsoport 30 százaléka. Sajnos még a 2001. december 31-én ellátásban részesülő 10-13 évesek egyötöde is ebbe a csoportba tartozik. Összefoglalva, az a gyerek, aki jelenleg legalább tíz éve a szakellátásban van, típusosan 17 éves, átmeneti nevelt és – mint alább kiderül – nevelőszülőnél él.

3. A december 31-én gondozásban lévő kiskorúak útja a szakellátásban

A fővárosi szakellátásban a domináns elhelyezési forma a gyermekotthon (ideértve a csecsemőotthonokat is). 2001 végén a kiskorú szakellátottak negyvenhat, az egészségügyi és fogyatékos otthonokat is ide számolva hatvan százaléka élt ilyen gondozási helyen. A lakásotthoni elhelyezés – épek és fogyatékosok esetében egyaránt – egyelőre csak a gyerekek töredékét (8 %) érinti. A szakellátásban lévők negyede él nevelőszülői családban. Nagy jelentőséget tulajdonítunk viszont annak a ténynek, hogy a 10 évnél hosszabb ideje szakellátásban részesülő kiskorúak közel fele nevelőszülőknél van elhelyezve. A tartós nevelteknek is csaknem fele nevelőcsaládban, 20 százalékuk pedig fogyatékosok otthonában

él. Az ő örökbeadásuk az ismert okok miatt (nevelőszülői hajlandóság hiánya, illetve a gyerek fogyatékosága) nemigen lehetséges, szinte biztosan szakellátottként válnak nagykorúvá.

A naptári határnapokon rögzített adatokban a fővárosi TEGyESz átmeneti otthonai érthetően sokkal kisebb súllyal (4 %) szerepelnek, mint a határnapokat elkerülő év közbeni forgalomban (mint láttuk a beáramlásnál), hiszen azokat a gyermekeket, akik az új bekerülők közül nagy valószínűséggel hazagondozhatók az év folyamán, vagy akik örökbe fogadhatók, nemigen érdemes továbbhelyezni az átmeneti otthonból. Azokat viszont, akiknél erre nem látszik esély, minél előbb kívánatos véglegesnek remélhető gondozási helyükre juttatni.

4. Mozgások a szakellátás rendszerében

A 2001-ben bekerült kiskorúak elhelyezéséről korábban közöltek most azoknak a kiskorúaknak a hálózaton belüli mozgásával egészítjük ki, akik 2001. január 1-ig kerültek be, a 2001. év folyamán is gondozásban voltak, elhelyezésük pedig a tárgyévben változott.

A gyermekvédelmi szakellátás lényeges feladata a hálózatban élő gyerekek számára biztosítani az állandóságot, a fejlődésükhöz-fejlesztésükhöz szükséges kapcsolatok állandóságát. A gondozási hely megváltoztatása csak igen ritkán, kizárólag a gyermek érdekében kívánatos. 2001-ben az összes korábban felvett bent lévő kiskorú közel 10 százaléka váltott gondozási helyet. A legnagyobb kifelé mozgás a gyermekotthonokból és átmeneti otthonokból történt. Ez utóbbiakból a 2000-ben beutalt gyerekek kerültek el „végleges” gondozási helyükre. A gyermekotthonokból a gyerekek kétharmada, úgy tűnik, fejlődési szükségleteinek megfelelően nevelőszülőkhöz, lakásotthonokba, illetve fogyatékosok gyermekotthonaiba került. Egyharmadukat helyezték át másik gyermekotthonba, az indokokat az iratanyagok tanulmányozásával lehetne feltárni. A csecsemőotthonokból a gyerekek többsége nevelőszülőkhöz, kisebb része gyermekotthonba, illetve fogyatékosok gyermekotthonába került. Összességében a gondozási helyváltások 34 százaléka nevelőszülőkhöz, 28 százaléka gyermekotthonba, 15 százaléka fogyatékosok gyermekotthonába, 13 százaléka pedig lakásotthonba történő áthelyezést jelentett.

5. A szakellátásban lévő kiskorúak adatai gyámhivatalok szerint

A fővárosi szakellátásban lévő kiskorúak bő négyötödének (83 %) fővárosi gyámhivatal az illetékes gyámhivatala. Az adatok kerületek közti megoszlása megfelel a sokéves trendnek, nem kelt meglepetést. Budapest kerületei közül a legtöbb szakellátott kiskorú a VIII. kerület illetékességébe tartozik (239 fő), ami a kerületek átlagának (85 fő) közel háromszorosa. Mögötte a XIII. kerület áll, melynek illetékességébe a kerületi átlag kétszerese tartozik (169 fő). Hasonlóan magas a fővárosi szakellátott kiskorúak száma a Ferencvárosban (146 fő), Kőbányán (126 fő), Zuglóban (122 fő) és a III. kerületben (120 fő). Érthetően a két legbelső és legkisebb kerület, a Várkerület (5 fő) és az V. kerület (22 fő) illetékességében van a legkevesebb kiskorú fővárosi szakellátott.

A 23 fővárosi gyámhivatallal együtt a fővárosi szakellátásban lévő kiskorúak 132 gyámhivatal illetékességébe tartoznak, vagyis a Fővárosi TEGYESZ munkatársainak minimálisan ennyi gyámhivatallal kell kapcsolatban lenniük a gyerekek ügyeinek rendezése során. Különös jelentősége van a 109 vidéki gyámhivatallal való kapcsolattartásnak, amelyek listája tulajdonképpen lefedi az egész országot. Pest megye (24 település, 154 fő fővárosi szakellátott), ezen belül a budapesti agglomeráció, valamint Kelet-Magyarország két megyéje, Szabolcs-Szatmár-Bereg és Borsod-Abaúj-Zemplén (11-11 település, 35 illetve 23 fő) szerepelnek a legnagyobb súllyal.

A megyék sorát érthetően vezető Pest megyén belül is a többséget a budapesti agglomerációhoz tartozó települések teszik ki, 16 településről 95 fő kiskorúval. A kapcsolatokban az agglomeráció minden szektora érintett, Budakeszi jelenik meg a legnagyobb súllyal (17 fő). Az agglomeráción kívülről Pest megye többi települése közül Nagykátáról 18, Abonyból 13 fő van a fővárosi szakellátásban.

Kelet-Magyarország megyéi között Szabolcs-Szatmár-Bereg, Borsod-Abaúj-Zemplén, Jász-Nagykun-Szolnok és Bács-Kiskun megyével tart fenn a fővárosi TEGYESZ a legtöbb fővárosi szakellátott kiskorúra kiterjedő együttműködést. Ezek a kapcsolatok sem újabb keletűek. A települések közül Vásárosnamény (14 fő) és Eger (13 fő) emelkedik ki. Csongrád az egyetlen olyan megye, ahonnan 2001-ben egyetlen gyámhivatal illetékességéből sem volt kiskorú szakellátott a fővárosi hálózatban.

Összefoglalás

A fővárosi gyermekvédelmi szakellátásban gondoskodásban részesülők száma 2001-ben tovább csökkent, folytatva a tízéves csökkenési folyamatot. Ez vonatkozik az összes ellátottak és a kiskorú ellátottak mind év közbeni, mind év végi számának alakulására. Vannak azonban ettől eltérő trendek is. Az utógondozói ellátottak száma felfutó tendenciát mutat. 2001-ben nem csökkent tovább a beáramlás, a kiáramlók száma viszont tovább apadt; ez egyben azt is jelenti, hogy 2001-ben a kiáramlásnak az utóbbi években tapasztalható erős többlete csökkent. Lehetséges, hogy ez annak a jele, hogy a továbbiakban megszűnik a szakellátottak számának csökkenése. Az év közbeni szakellátási létszámcsökkenés mérséklődésére vezethet az, hogy az éves kiáramláson belül viszont megnőtt a tárgyéven belüli beáramlás aránya. Az utógondozói ellátás további felfutásával együtt ez az év közbeni létszám szinten maradásához, sőt akár emelkedéséhez is vezethet.

A szakellátás 2001-es „forgalmi” adatainak részletes elemzéséből a következők derültek ki: A 2001 évi beáramlásban beutaláskor az ideiglenes hatályú elhelyezés dominált. A beáramlás fő korcsoportos arányai 2001-ben sem különböztek lényegesen az elmúlt évek átlagától. A két legnépesebb beáramló korcsoport továbbra is a 14-18 éveseké és a csecsemőké.

A beutalási határozatok többségében egyetlen okot jelölnek meg a beutaló szervek. Az okok között a szülői deviancia dominál. A Gyvt. hatályba lépte után négy évvel is jelentős az anyagi-szociális okokra való hivatkozás mértéke, a határozatokban fő beutalási indokként is gyakran előfordul a szülők, illetve a család rossz szociális helyzete és a hajléktalanság. A beáramlás éves megoszlására jellemző, hogy januárban került be a legtöbb, decemberben pedig a legkevesebb kiskorú. A korábbi beáramlás-vizsgálatokban jelzett és az iskolai tanév időszakaival összefüggésbe hozott markáns beáramlási csúcsok 2001-ben nem látszanak. A fővárosban gyermekvédelmi szempontból is veszélyeztetett kerületnek számít – a sok éves tapasztalatnak és adatoknak megfelelően – a VIII. és IX. kerület, melyekből a beáramlók csaknem negyede került be. A rendőrségi beutalások aránya szintén változatlan, ami azt jelzi, hogy a gyerekek beutalásainak körülményei mit sem változnak. Az összes újonnan felvett gyerek kicsit több mint negyede tért haza még a beutalás évében, a túlnyomó többség az év

végén is gondozásban volt. Fontos továbbá, hogy a 2001-ben bekerült gyerekek elhelyezésére döntően a csecsemőotthonok és a TEGYESZ átmeneti otthonai jöttek szóba. Ugyancsak e két típusból kerültek a legtöbben haza még a tárgyévben; úgy tűnik, a hazagondozás terén ezek az intézmények, különösen a TEGYESZ átmeneti otthonai, igen nagy erőfeszítéseket tesznek. Igen kevés újonnan jövő gyerek kerül még az év folyamán nevelőszülőhöz és lakásotthonba.

A kiáramlásban a nagykorúvá váló átmeneti neveltek és a tárgyévben ideiglenes hatályú elhelyezéssel bekerült távozók dominálnak. Az IH-sok minden korcsoportjában és a csecsemőkorú tartós neveltek közt az év során bekerültek vannak többségben, az átmeneti neveltek minden korcsoportjában a többéves gondoskodás dominál.

A kikerülők fele családba került: hazatávoztak vagy örökbe fogadták őket. Közel ennyien érték el a nagykorúságot a szakellátásban. A távozó ideiglenes hatályú elhelyezettnek főleg hazakerülnek, az átmeneti neveltek főleg a nagykorúság okán távoznak. A tartós neveltek egy része a szakellátásban éri el a nagykorúságot, más részét örökbe fogadják.

Minden tíz hazakerülőből hét ideiglenes hatályú elhelyezett, és csak három átmeneti nevelt, ami kisebb a sokéves átlagnál. A hazakerülők rövidebb időt töltenek gondozásban, mint a kikerülők átlaga. A hazakerült IH-sok átlag 0,4, az átmeneti neveltek 2,6 évet töltöttek a szakellátásban, a többi kikerülő gondozási ideje az IH-soknál ennek kétszerese, az átmeneti neveltek esetében 6,2 év.

Az örökbefogadottak főleg egy éven aluliak, felerészben tartós neveltek. Az idősebb korban örökbe adott kiskorúak túlnyomó többsége is egyéves kora előtt került a szakellátásba.

2001-ben a kiskorú szakellátottak közül minden tizenegyedik vált nagykorúvá. Tízből négyen legalább 14 évesen lettek beutalva, ketten viszont hároméves koruk előtt. Legtöbbjük átmeneti nevelt.

A kiáramlás havi üteme 2001-ben eltért a beáramlásétól. A hazakerülteknél igazodik a tanév végéhez, illetve a nyárhoz és az év végi ünnepekhez.

A szakellátásban részesülők száma 48 fővel csökkent 2001. december 31-ig, mert a nagykorúság elérésével járó kiáramlás magas számát nem tudta teljesen ellensúlyozni a minden más korcsoportban jelentkezett növekedés. A tartós és az átmeneti neveltek száma csökkent, az ideiglenes hatályú elhelyezetteké viszont jelentősen nőtt, különösen az év közbeni forgalomban. Ez utóbbi gondozási formában sokkal erősebb a beáramlás, mint a kiáramlás.

Az ideiglenes hatályú elhelyezettek és az átmeneti neveltek körében eddig kiaknázatlan lehetőségek vannak a hazagondozásra. Az utóbbiak esetében külön problémát jelent, hogy a gondozási helyek – úgy tűnik – nem érdekeltek a hazagondozásban.

A 2001. december 31-én szakellátásban lévő kiskorúak eddig átlag 5 és fél évet töltöttek a rendszerben. Aki legalább tíz éve van a szakellátásban, az típusosan 17 éves, átmeneti nevelt és nevelőszülőnél él. Az alapjában intézmény-centrikusnak mondott fővárosi hálózatban is az látható, hogy mindazok a kiskorúak nevelőcsaládban kapnak elhelyezést, akik iránt speciális gondozási szükségleteik alapján van fogadókészség, illetve akik a gyermekvédelmi hálózatban nőnek fel, és családpótlásra van szükségük.

Jegyzetek

Török Péter

Az alapvető szociális és gyermeknevelési támogatások, ellátások és szolgáltatások ismertsége

A hazai szociális és gyermekneveléssel kapcsolatos ellátások rendszere minden bizonnyal messze van még az optimálistól, de azért eredményekről, a támogatások és szolgáltatások sokféleségéről is beszámolhatunk. Ugyanakkor kimondva- kimondatlanul ott él bennünk a sejtés, hogy az emberek nem ismerik a lehetőségeiket. Ha ez valóban 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. A Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet ezért országos szinten kérdőíves megkérdezéssel vizsgálta, mennyire tudnak az emberek arról, hogy bizonyos helyzetekben mi és milyen formában illeti meg őket.

Az alábbi rövid ismertető három főbb részből áll. Először vázolom a felmérés körülményeit, s a megkérdezettek azon adatait, amelyek leginkább befolyásol(hat)ják az egyének szociális- és gyermekvédelemmel, ellátással kapcsolatos ismereteit. Ezt követően bemutatom a lehetséges támogatások, ellátások stb. ismertségének adatait. Hangsúlyoznám, hogy az adatfeldolgozás jelenlegi fázisában még csak egyfajta „gyorsjelentésre”, az adatok ismertetésére van lehetőség. Éppen ezért, bár a harmadik részben nemcsak összefoglalom, hanem röviden értékelem is a felmérés eredményeit, ez utóbbi szükségszerűen csak nagyon általános lehet.

A lekérdezés módja és a megkérdezettek rövid jellemzése

A megkérdezést 2002-ben, két hullámban, október és november elején végezték el a Társadalomkutatási Intézet (TÁRKI) kérdezőbiztosai 66 településen, omnibusz felmérés keretében. Az országos minta korra, nemre, iskolai végzettségre, valamint a települések

típusára reprezentatív. A megkérdezett személyek többlépcsős, arányosan rétegzett kiválasztással kerültek a mintába, összesen 2032-en.

A válaszadók háztartásának közel kétharmada három vagy annál kevesebb személyből áll, valamivel kevesebb mint felében két, viszont több mint egyharmadában három vagy annál több felnőtt él. Figyelemre méltó és elgondolkodtató, hogy a háztartások 15 százalékában nincs felnőtt férfi.

A megkérdezetteknek valamivel több mint a fele (55 százalék) családfői minőségben válaszolt a kérdésekre; a családfők kétharmada férfi. A válaszolók közel 40 százaléka alkalmazott, csak 6 százalékuk önálló vagy vállalkozó. Szintén 6 százalék körüli a munkanélküliek száma, viszont valamivel több mint egyharmaduk (35 százalék) nyugdíjas. A születési szabadságon, gyeden, gyesen, gyeten lévők és a tanulók aránya is öt-öt százalék körül mozog. Arra a kérdésre, hogy egy év múlva várhatóan miként alakul az anyagi helyzete, az értékelhető választ adóknak a fele úgy vélte, hogy változatlan marad, míg harminc százalékuk szerint jobb vagy sokkal jobb lesz. Miközben a megkérdezettek egyharmada elégedetlen vagy nagyon elégedetlen a demokrácia jelenlegi működésével, addig a Medgyessy-kormány tevékenységét egyötödük nem akarta, illetve nem tudta értékelni, viszont több mint a fele (56 százalék) inkább pozitívnak, vagy egyértelműen pozitívnak minősítette.

Az egyes ellátások, támogatások, szolgáltatások ismertsége

E rövid beszámoló szempontjából az egyes ellátásokat, szolgáltatásokat, támogatásokat stb. három nagy csoportba soroltuk: gyermekellátással és -neveléssel kapcsolatosak; felnőttkorban igénye vehetők; időskorúakat megilletők. Kérdéseink – két kivételtől eltekintve – nem specifikus helyzetekre, hanem az említett három „életállapotban”, illetve azok egyes „szakaszaiban” igényelhető ellátásokra, támogatásokra stb. vonatkoztak. A felmérésben arra voltunk kíváncsiak, hogy az egyes ellátási és támogatási formákról a válaszadóknak mekkora az *aktív* tudása. Ezért a megkérdezettek nem kaptak a 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 ezt igénybe vette, illetve részesült benne. Mivel határozott trendeket az utóbbi

adatokban még nem sikerült azonosítani, ezekről csak ott tesztek említést, ahol valamilyen kiugró, szemet szűrő értéket kaptunk.

Gyermekekellátással és -neveléssel kapcsolatos támogatások ismerete

Természetesen a gyermekek neveléséhez, ellátásához kapható, illetve igényelhető támogatások is többfélék. Megkülönböztethetünk (a) alanyi jogon járó juttatásokat, (b) a gyermekszülés és az anya munkába állása közt kaphatóakat, (c) a dolgozó szülők által igénybe vehetőket. Ide kell még sorolni a (d) gyermekes családok lakáshoz jutását elősegítő kedvezményeket, valamint (e) a jövedelemtől függő és a rászorultság figyelembevételével járó, illetve kérhető ellátásokat. Végezetül, de nem utolsó sorban (f) vizsgálni kell a gyermekneveléssel és -ellátással kapcsolatos szolgáltatásokat is.

Az alanyi jogon járó, valamint a gyermek születése és az édesanya munkába való visszatérése közt kapható támogatások ismertségét az 1. ábra szemlélteti. Alanyi jogon minden gyermek után jár a családi pótlék, az iskoláztatási támogatás, a GYES és az anyasági támogatás a szüléssel kapcsolatos kiadásokra. Ezen támogatási formák közül elgondolkodtatónak kevesen – a megkérdezettek alig harmada – ismerik az iskoláztatási támogatást. Szintén figyelemre méltó, hogy az anyasági támogatásról is csak minden második megkérdezett tud. A számok értékelésénél azonban szem előtt kell tartanunk, hogy itt az *aktív* tudásról van szó. Mindamellet úgy tűnik, hasznos lenne a terhesgondozókat és családsegítőket buzdítani arra, hogy ezekről a támogatási formákról ismételten tájékoztassák a hozzájuk fordulókat.

A gyermeknevelési támogatás (GYET) viszonylag alacsony ismertségére magyarázatul szolgálhat, hogy ezt a támogatási formát csak a három vagy annál több kiskorút nevelő szülő, illetve gyám kérheti. Ez azonban nem magyarázza meg a terhességi- és gyermekágyi segély alacsony ismertségét.

1. ábra: az alanyi jogon járó, valamint a gyermek születése és az anya munkába állása közti időszakban járó támogatások

A dolgozó szülők által igénybe vehető gyermekneveléssel és -ellátással kapcsolatos támogatások és kedvezmények – gyermekápolási táppénz, gyermek után járó fizetés nélküli szabadság és pótszabadság, valamint személyi jövedelemadót csökkentő kedvezmény – közül a maga 28 százalékos ismertségével az adót csökkentő kedvezmény áll az első helyen. Legkevesebben a fizetés nélküli és pótszabadság lehetőségét ismerik (1,5 százalék). E kettő közt foglal helyet a gyermekápolási táppénz, 20 százalékos ismertséggel. Sokkal többen, a megkérdezettek közel kétharmada ismeri a „szocpolnak” becézett, gyermekneveléssel kapcsolatos lakásépítési támogatást, sőt még a kedvező kamatozású lakáshitel lehetőségét is a megkérdezettek majdnem fele (47,4 százalék) említette.

A jövedelemtől függő és a rászorultság figyelembevételével járó, illetve kérhető ellátások ismertsége (2. ábra) azonban már nem ilyen jó. Ezek közül a tankönyv- és tanszerellátási támogatásról tudnak a legtöbben, amelyet a kiegészítő családi pótlék követ. Legkevesebb ismert az egészségügyi szolgáltatásokért fizetett térítési díj. További elemzéseknek kell kimutatnia, hogy az ilyen ellátások ismeretének hiánya együtt jár-e a kedvezőtlenebb gazdasági helyzettel.

2. ábra: a jövedelemtől függő, rászorultság figyelembevételével járó, illetve kérhető ellátások ismertsége

Érdekes megoszlást mutat a gyermekneveléssel és -ellátással kapcsolatos szolgáltatások ismerete, melyek közül az óvodai és bölcsődei elhelyezés – legalábbis elméleti – lehetőségét mindenki ismeri, s ezért nem is jelöltük (3. ábra). A többi ide sorolható szolgáltatás ismerete azonban már kettéválík. Amíg az iskolai napközis foglalkozások igénybevételét, valamint a bébiszitter alkalmazásának lehetőségét jobban ismerik – bár csak viszonylagosan jobban: 23, illetve 29 százalékos arányban –, addig a többi szolgáltatást már csak a megkérdezettek néhány százaléka említette. Meghökkenítő, hogy a valóságban igen kis számban üzemelő családi napközik és házi gyermekfelügyeletek lehetőségét viszonylag milyen sokan ismerik (közel 5, illetve 8 százalék), holott csak a megkérdezettek két százaléka nyilatkozott úgy,

hogyan tud olyan személyről, aki már igénybe vette ezt a szolgáltatást. Nagy valószínűséggel ez a viszonylagos ismertség az irántuk megnyilvánuló keresletet, érdeklődést jelzi.

3. ábra: a gyermekneveléssel és -ellátással kapcsolatos szolgáltatások ismerete

Felnőttek számára igényelhető segélyek, támogatások

A 4. ábra azokat a segélyeket, járadékokat stb. szemlélteti, melyeket a munkavállaló korú, de nem szükségszerűen dolgozó lakosok igényelhetnek. Élesen elválnak a munkanélküliek jövedelempótló járadéka (61 százalék) és a rendszeres szociális segély (50 százalék) ismerete, nyilvánvalóan azért, mert ezeket kényszerülnek a legtöbbször igényelni. A többi támogatási, segélyezési formát a megkérdezettek ötöde-tizede említette. Legkevésbé a családsegítés lehetősége ismert, amelyet olyan személyek és családok vehetnek igénybe, akik szociális vagy mentálhigiénés problémák miatt kerültek veszélyeztetett helyzetbe. Pedig nagy valószínűséggel pontosan ezek az emberek azok, akik legkevésbé vannak tisztában lehetőségeikkel. A szolgáltatás általános ismertségének növelése biztosíthatná, hogy rokonságuk, környezetük ajánlja figyelmükbe e lehetőséget.

***4. ábra: a munkavállaló korú, de nem szükségszerűen dolgozó lakosok által igényelhető
segélyek, járadékok, támogatások ismerete***

Időskorúakat megillető támogatások és szolgáltatások ismerete

Az időskorúak által igényelhető pénzbeli támogatások különböző formáit – időskorúak járadéka, lakásfenntartási támogatás, átmeneti segély, temetési segély – a lakosság mintegy ötöde ismeri. Ezek közül azonban legkevésbé a járadék ismert (18 százalék), az egyedüli olyan segély, amely rendszeresen pénzzel látná el a rászorulókat. Ennek az információnak a súlyát akkor értékelhetjük igazán, ha felidézzük, hogy a válaszadók harmada nyugdíjas. Az időskorúakat megillető egyéb szolgáltatások és segítségnyújtások ismertsége az 5. ábrán látható. Ezek némelyikét, például a házi segítségnyújtást vagy a családsegítést természetesen nem csak az idősek vehetik igénybe.

5. ábra: az időskoriakat megillető szolgáltatások és segítségnyújtások ismertsége

Legtöbben az idősök részére ápolást, gondozást nyújtó otthonokról tudnak, ezeket a megkérdezetteknek több mint négyötöde említett. Messze elmarad mögötte az idősök klubja és a természetben nyújtható szociális ellátások – mint például a közgyógyellátási igazolvány, a lakásfenntartási támogatás, köztemetés, élelmiszer-, tüzelősegély, stb. – ismerete. Elgondolkodtató, hogy az étkeztetést csak a lakosság egyötöde ismeri. De talán még szomorúbb hazánk egyre jobban elidősödő lakosságát tekintve a már korábban is említett családsegítés és házi segítségnyújtás igénybevételi lehetőségéről való tudás hiánya.

Összegzés, értékelés

Országos szintű felmérésünkben arra kerestük a választ, hogy az emberek milyen mérvű aktív tudással rendelkeznek az egyes életállapotokban őket megillető, vagy általuk kérhető ellátásokról, támogatásokról, segélyekről stb. Néhány területen az egyes támogatási, ellátási formákat jól ismerik az emberek, a többit azonban, legalábbis az előzőekhez képest, csak

jóval kevesebben, vagy alig néhányan. Csupán hat olyan támogatási, ellátási forma van, amelyeket a megkérdezettek legalább fele meg tud nevezni: a gyēs, az idősök 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 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 rászorultság esetén az illető környezetében lesznek olyanok, akik tudják, hogy mi illeti meg, milyen formában kérhet segítséget.

Szomorú viszont, hogy azok a formák, amelyeket a megkérdezetteknek kevesebb mint tíz százaléka említett, kivétel nélkül mind a gyermekneveléshez kapcsolódnak: nagyobb részben a szolgáltatásokhoz (gyermekfelügyelet, játszócsoport- és ház, családi napközi, gyermekjóléti szolgálat), kisebb részben pedig – de ez legalább annyira aggasztó – a jövedelemtől függő, rászorultság alapján járó, illetve kérhető ellátásokhoz (az egészségügyi és egyéb ellátásokért fizetett térítések díjai) tartoznak.

Az sem éppen vigasztaló, 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 hazánk idősödő lakosságára, s arra gondolunk, hogy a válaszolók harmada nyugdíjas.

Hogy az egyes ellátási formákat mennyire ismerte az érintett korosztály, további elemzéseknek kell kimutatnia. Összességében az adatok alapján annyit mindenképp lezűrhetünk, hogy feltétlenül szükség van a hatékonyabb információszolgáltatásra.

A gyámhivatali felülvizsgálatok gyakorlata a fővárosban

A felülvizsgálatra vonatkozó jogszabályok

A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló törvény hatályba lépése több strukturális változást / változtatást tett szükségessé. A legfontosabbak közé tartozik a gyermekjóléti és gyermekvédelmi rendszer működtetőinek feladatmegosztása, hatásköreinek kijelölése, a gyermekjóléti alapellátások rendszerének kiépítése, a gyermekvédelmi szakellátás szervezeteinek átalakítása és az új gyámügyi igazgatás rendszerének kialakítása.

A Gyermekvédelmi törvény hatályba lépése előtt a hosszú távú gondozás-nevelés tervezésének hiánya miatt a gyermekek családból való kiemelését elrendelő intézkedések mellett nem alakult ki a családba visszahelyezés hatékony segítése, illetve ezt megelőzően az állami gondoskodásban élő gyermekek intézeti életének nyomon követése. A Gyermekvédelmi törvény, családcentrikus gondolkodásmódjának köszönhetően, orvosolta ezt a rossz gyakorlatot, évente történő felülvizsgálatra kötelezvén a gyámhivatalokat.

Az átmeneti és tartós nevelésbe vétel felülvizsgálatáról a következőképpen rendelkezik:

79§ (1) „A gyámhivatal az átmeneti nevelésbe vétel feltételeinek fennállását a gyám (hivatásos gyám) tájékoztatása alapján évente felülvizsgálja, és ennek során dönt az egyéni elhelyezési terv fenntartásáról vagy módosításáról.”

80.§ (6) „A gyámhivatal a tartós nevelésbe vételt a gyám (hivatásos gyám) tájékoztatása alapján évenként felülvizsgálja.”

A 149/1997. sz. kormányrendelet a Gyermekvédelmi törvény fent idézett paragrafusait az alábbiakkal egészíti ki:

109.§ (1) „A gyámhivatal az átmeneti nevelésbe vétel éves felülvizsgálata során tájékoztatást kér a gyámtól, a gyermekvédelmi szakszolgálatától, a gyermekotthonától, illetve a gyermekjóléti szolgálatától

a) a szülő-gyermek kapcsolat alakulásáról,

b) a szülőnek a nevelőszülővel, illetve a gyermekotthonnal való együttműködéséről,

c) a szülő életkörülményeinek alakulásáról,

d) a gyermeknek a kijelölt gondozási helyre történő beilleszkedéséről,

e) a gyám tevékenységéről.”

109.§ (2) „A gyámhivatal a felülvizsgálat során indokolt esetben tárgyalást tart, amelyre meghívhatja a szülőt és a gyermeket, valamint a gyermekotthon, a területi gyermekvédelmi szakszolgálat és a gyermekjóléti szolgálat képviselőjét.”

Értelmezési nehézségek

A jogszabály értelmezése önmagában véve is számos kérdést vet fel, és talán éppen ennek köszönhetően eltérő az egyes gyámhivatalok gyakorlata a felülvizsgálatok vonatkozásában. A 79. § (1) alapján a felülvizsgálat lényege az egyéni elhelyezési tervben leírtak megvalósulásának áttekintése, és annak megállapítása, hogy szükséges-e a tervek módosítása, vagy – épp ellenkezőleg – annak változás nélküli helybenhagyása. A terveknek ezek szerint kiemelt jelentősége van, és nem feltétlenül csak a gondozási hely vagy a gyám

személyének vonatkozásában szükséges áttekinteni. Mint minden terv, az egyéni elhelyezési terv is valamilyen cél elérésének érdekében születik, ezért a felülvizsgálat során előfordulhat, hogy magát a célt kell megváltoztatni, de az is lehet, hogy a cél elérésének érdekében megállapított feladatok megváltoztatására van szükség. Ennek kellene történnie például abban az esetben, amikor egy gyermek hazakerülésének esélye megnő, és ezért a gyermek érdekét a kapcsolattartás gyakoriságának sűrítése szolgálná. A felülvizsgálatokkal kapcsolatos jogszabályok értelmezését tekintve gyakran problémaként jelenik meg az is, hogy mikor kell felülvizsgálatot tartani. A jogszabály szerint ugyanis évente kötelező, de sokan nem tudják, hogy ennél sűrűbben is lehet. Amennyiben ugyanis a felülvizsgálat lényege az, hogy az egyéni elhelyezési terv fenntartásáról avagy módosításáról kell dönteni, akkor értelemszerűen minden olyan alkalom, amikor az egyéni elhelyezési tervet meg kell változtatni, egyenértékű egy felülvizsgálattal, ill. annak kell tekinteni. (Pl.: gondozási hely megváltoztatása, kapcsolattartás módosításának szükségessége, gyám személyének megváltozása, szülők halála, felügyeleti joguk megvonása stb.) A gyámhivatalok többsége azonban ezeket az eseteket nem tekinti felülvizsgálathoz, ami számunkra azért fontos, mert nem tudható, hogy a felülvizsgálatokról hozott határozatokban feltüntetett dátum, amely a következő felülvizsgálat idejét jelöli meg, érvényesnek tekinthető-e, avagy nem. Ez a munka ütemezése szempontjából minden érintett félnek gondot okoz.

Remények és csalódások

A Gyvt. hatályba lépését követően, amikor minden intézeti és állami nevelt gyermek esetében el kellett készíteni az egyéni elhelyezési terveket, azzal az illúzióval fogtunk hozzá a munkához, hogy e terveknek különös jelentősége van, hiszen úgy gondoltuk, hogy az elhelyezési tanácskozások megtartása szükségszerűen hozzásegíti a szakmát egy paradigmaváltáshoz, és feltámasztja

az együttműködés igényét. Bízunk benne, hogy innentől kezdve minden – a szakellátásban lévő és újonnan bekerülő – gyermek és szülei, továbbá a gyermek sorsáért felelős szakemberek tudni fogják, milyen okok vezettek a gyermekek családból való kiemeléséhez, valamint azt is, hogy kinek mit kell tennie annak érdekében, hogy a gyerekek kikerülhessenek a szakellátásból. Hittünk abban: nyilvánvalóvá válik, hogy a szakellátásba kerülés nem tekinthető végállomásnak, és ezt szülőnek, gyermeknek, szakembernek egyaránt tudnia kell. Bízni lehetett abban is, hogy a tervek, a feladatok és a feladatok megvalósításáért felelős személyek nevesítése a számonkérhetőséget is magában hordozza. Ezzel szemben azt látjuk, hogy mindez vagy formálisan valósult meg, vagy egyáltalán nem, és elmaradt a paradigmaváltás is.

A felülvizsgálatok a gyakorlatban

A Gyámi Tanácsadói Szolgálat felülvizsgálatokkal kapcsolatos tapasztalatait az alábbi kérdésekre adott válaszok alapján vizsgáltuk:

–Hány esetben, és milyen indokkal tartott a gyámhivatal tárgyalás keretében felülvizsgálatot?

–Hány esetben, és milyen indokkal tartott a gyámhivatal rendkívüli, soron kívüli felülvizsgálatot?

–Előfordult-e, és ha igen, milyen esetben, hogy a gyámi tanácsadó véleménye nélkül hoztak határozatot?

–Kiket hívtak meg a felülvizsgálatra, és a meghívottak vajon elmentek-e?

–A felülvizsgálat előtt informálódott-e a gyámhivatal, és ha igen, kiktől?

–Amennyiben az egyéni elhelyezési tervet bármilyen okból módosítani kellett, ezt felülvizsgálatnak tekintette-e a gyámhivatal?

A válaszok tükrében a következőket állapíthatjuk meg:

1. A tárgyalásos felülvizsgálatokat többnyire előkészítés nélküli folytatják le, ahol gyakran sem a szülők, sem a gyerekek nem tudják, hogy mi is fog történni. Megijednek a számukra sokszor idegen szakemberek hadától, nem értik, ki miért avatkozik bele a legféltebb magánügyeikbe. Minden tárgyalásos felülvizsgálat előtt fel kellene készíteni a gyermekjóléti szolgálatnak a szülőket, a gyámnak a gyermeket; ez elősegítené, hogy ne megszeppenve, passzívan vegyenek részt a munkában, hanem aktív közreműködőként. A felülvizsgálati tárgyalásnak egyébként sem az a lényege, hogy ott új információk kerüljenek napvilágra, felszakadjanak a régi sebek, elszabaduljanak az indulatok. A tárgyalás előtt a szakembereknek rendelkezniük kell minden egyes információval, amely segíti, előreviszi az adott ügyet, és egy kialakult véleménnyel, egyeztetett, elfogadott állásponttal kell leülniük a megbeszélésen. Természetesen ez azt feltételezná, hogy jól működnek a kommunikációs csatornák a különböző gyermekvédelmi intézmények és munkatársaik között.
2. Sajnos a mai tapasztalatok azt mutatják, hogy nem megfelelő az információáramlás, de nincs olyan intézmény sem, amely összefogná, kézben tartaná az egy-egy családdal kapcsolatos valamennyi adatot, értesülést. Ez olyankor okozza a legnagyobb gondot, amikor az egy családhoz tartozó gyerekek illetékessége esetleg más-más gyámhivatalhoz tartozik, még rosszabb esetben más TEGYESZ-hez is.
3. A gyámhivatalok felülvizsgálataik alkalmával nem hívják meg a másik gyámhivatalhoz tartozó testvéreket, mert nem tekintik magukat illetékesnek az ügyükben, de az is előfordul, hogy nem tudnak a létezésükről. Családok szakadnak így szét a kapcsolat hiánya miatt, testvérek felejtik el egymást.

4. A 2002. év végi adatokat alapul véve 2009 átmeneti és 180 tartós nevelésbe vett gyermek volt a Fővárosi TEGYESZ nyilvántartásában. Ebből 262 gyermek esetében tartottak felülvizsgálatot tárgyalás keretében, amelyekről nem minden esetben született határozat. Összehasonlításképpen érdemes megjegyezni, hogy az ennek megfelelő adat 2000-ben 626, míg 2001-ben 490 volt. Tekintve, hogy a szakellátási rendszerben levő gyermekek számában évente alig tapasztalható változás, a felülvizsgálatok tárgyalás keretében történő megtartásában figyelemre méltó a csökkenés. Tapasztalataink szerint sok esetben még az íróasztal mellőli felülvizsgálat is elmaradt, így határozat sem született.
5. Amennyiben a gyámhivatalok meghozták a felülvizsgálati határozatokat, azok jó részében nem tüntették fel a következő felülvizsgálat időpontját. Ez, bár a tervezést illetően nehézséget okoz a gyámi tanácsadók számára, jelentésadási kötelezettségük ütemezését nem feltétlenül kell, hogy befolyásolja.
6. A II., a XIV., a XXIII. és a közelmúltig a IV. kerületi gyámhivatal is kivétel nélkül minden felülvizsgálatot tárgyalás formájában tartott meg. Ezt a gyakorlatot azért preferálják, mert a papírokból történő felülvizsgálatot személytelennek tartják, és így könnyebben hozzájuthatnak olyan információkhoz, amelyek a munkájukat segíthetik. Megjegyezni kívánjuk, hogy a tárgyalásos formában tartott felülvizsgálatok szakmailag kívánatosak lennének, hiszen ezekben az esetekben a gyerekekkel való személyes kapcsolat megléte jobban motiválja a gyámhivatali ügyintézőt arra, hogy a gyermek ügyében szükséges intézkedéseket tegye. De azt is tudjuk, hogy egyes gyámhivatalok oly mértékben leterheltek, hogy ezt bár szeretnék, mégsem tudják megvalósítani. Ezért az előbbieken nem említett

gyámhivatalok csak indokolt esetben tartanak tárgyalásos felülvizsgálatot.

Az indokok a következők:

- átmeneti nevelés megszüntetése,
- kapcsolattartás szabályozása,
- szülők életkörülményeinek változása,
- a gyermek kérte,
- a gondozott külön kérte elhelyezésének megváltoztatását,
- a gyám kérte,
- a gyámi tanácsadó kérte, mert a) a gyermek kérését tolmácsolta, b) a gyám kérését tolmácsolta, c) ellentétes információ birtokában ettől várta a helyzet tisztázását
- a gondozási hely megváltoztatását kérte valaki
- a szülő kérte az átmeneti nevelés megszüntetését,
- a szülő kérte tartós nevelés esetén a kapcsolattartást.

7. Egyes gyámhivatalok tárgyalás keretében tartanak felülvizsgálatot, ha új gyermek kerül hozzájuk illetékességváltozás miatt, abból a célból, hogy megismerjék őt.
8. Megítélésünk szerint a gyámhivatalok egyes esetekben, mint például az örökbefogadhatóvá nyilvánítás előtt, hibásan alkalmazzák a tárgyalás keretében tartott felülvizsgálati formát, ami csak az örökbefogadási eljárás idejét hosszabbítja meg – feleslegesen. A gyermekek szakszerű ellátásának érdekében elkerülhetetlen az örökbefogadási eljárások felgyorsítása, amely csak úgy valósítható meg, ha az illetékes gyermekjóléti szolgálat, a területi gyermekvédelmi szakszolgálat, valamint az illetékes gyámhivatal együttműködik annak érdekében, hogy a gyermekek minél előbb családba kerüljenek.

9. A gyámhivatalok szinte minden esetben kéri, és nagyon fontosnak tartják a gyámi tanácsadók véleményét, tájékoztatását az egyes felülvizsgálatok előtt. Csak néhányszor fordult elő a tavalyi évben, hogy a gyámi tanácsadók tájékoztatása nélkül született volna meg a felülvizsgálati határozat, például egészségügyi gyermekotthonban nevelkedő gyermek esetében, illetve átmeneti nevelés megszüntetésekor. Általában az a jellemző, hogy a gyámhivatalok a tárgyalás keretében történő felülvizsgálatok előtt összegyűjtik az érintett felektől az információkat.
10. Amennyiben a gyámhivatalok tárgyalás keretében tartották meg a felülvizsgálatokat, akkor a gyámokat, a gyámi tanácsadókat, a szülőket, indokolt esetben a gyermeket, a gyermekjóléti szolgálat munkatársát, a nevelőszülőt, a nevelőszülői tanácsadót, a családhoz tartozó érdekelt felet (pl. élettárs, nagyszülő, testvér, egyéb rokon) hívták meg. A meghívottak közül sokszor a gyám és a vér szerinti szülők nem jelentek meg. A gyám – elsősorban a gyermekotthoni gyám – többnyire meghatalmazottját küldi el, aki vagy a gyermekotthon családgondozója, vagy a gyermekotthon egyik nevelője. Ez sokszor hátráltatja a munkát, hiszen a gyámi teendőkről a megjelent személy nem minden esetben tud tájékoztatást adni. A vér szerinti szülők távolmaradásának többnyire az az oka, hogy tartózkodási helyük ismeretlen.
11. Nem tekinthető általánosnak, de az is előfordult, hogy sem a gyám, sem a gyermekjóléti szolgálat nem képviseltette magát, ebben az esetben a felülvizsgálati tárgyalás elmaradt. Elkerülhetetlen a gyermekjóléti szolgálatok jelenléte a tanácskozásokon, hisz a gyermekjóléti szolgáltatás komplex feladat, így nemcsak a gyermekek családban történő nevelésének

elősegítése, a veszélyeztetettség megelőzése és megszüntetése tartozik hozzá, hanem a már családjából kiemelt gyermek visszahelyezése érdekében történő családgondozás is. A gyermekjóléti szolgálatok feladata a helyi jelzőrendszer működtetése mellett a gyermekkel és családjával kapcsolatos információk begyűjtése, helyzetük folyamatos nyomon követése lenne, hiszen bármikor felmerülhet a beavatkozás szükségessége.

12. A gyámi tanácsadókat megkérdezve arra is választ kaptunk, hogy a fővárosi gyámhivatalok közül három biztosan igényelné a facilitátor segítségét. Figyelemre méltó, hogy ezekben a gyámhivatalokban a korábbi felülvizsgálatok során ugyanaz a facilitátor moderált.

A facilitátorok feladata lenne a felülvizsgálatok során az adminisztratív teendők (a megfelelő adatlap kitöltése) mellett a résztvevők közötti párbeszéd, kommunikáció megkönnyítése, valamint szükség esetén annak irányítása. A facilitátor segítségével a résztvevőknek a gyermek érdekét szolgáló feladatok és célok kitűzésében kell együttműködniük.

13. Említésre méltó, hogy a 13 évnél idősebb gyerekek közül többen kérték a felülvizsgálat tárgyalásos formában történő megtartását. Úgy érezték, hogy a felülvizsgálaton érdemben foglalkoznak velük, vagy azt remélték, hogy találkozhatnak majd eltűnt, rég nem látott szüleikkel. A gyerekek közül többen úgy gondolták, hogy a gyámmal kapcsolatos panaszait ezen a fórumon végre kivizsgálják. (A gyámhivatalok a gyermekek ilyen irányú panaszaira nem reagáltak.)

14. A felülvizsgálati határozatok többsége a lehető legegyszerűbb megállapításokat tartalmazza, pl.: az egyéni elhelyezési tervet fenntartja, a gyermek átmeneti vagy tartós nevelését, gondozási helyét, a gyám személyét

változás nélkül hagyja; azaz tulajdonképpen az előző határozat változtatás nélküli megismétlése történik. Sajnos ez is azt mutatja, hogy a felülvizsgálatok általában formálisak, érdemi változást nem hoznak. Ennek magyarázata talán abban keresendő, hogy a gyámhivatalok nem vállalják fel a hatóság szerepét, amely szankciókkal élhet azokkal szemben, akik nem végzik el a kiszabott feladatokat a gyermekek érdekében.

A tapasztalatokat összegezve megállapíthatjuk, hogy a felülvizsgálatokkal kapcsolatban még rengeteg tennivaló lenne annak érdekében, hogy ezek jelentősége mindenki számára világos és egyértelmű legyen, és főleg ne váljanak kötelezően ellátandó, ámde formális eseménnyé.

Fehérné dr. Mészáros Ágnes

Iskolaérettség – iskolaéretlenség

A gyermekotthonokban élő gyerekek iskolaérettségi vizsgálatának tapasztalatai az 1997-2001 közötti időszakban

Helyzetkép

A gyermekotthonokban élő gyermekek iskolaérettségi vizsgálatának tapasztalatai számos tanulsággal szolgálnak a szakmai munka számára.

Elemzésünkben 7 gyermekotthon 5 éves beiskolázási adatait összesítettük, s ezt összevetettük a budapesti nevelési tanácsadók ugyanebben az időszakban végzett vizsgálatának eredményével.

A gyermekotthonok beiskolázási adatai

1997-2001

	Összesen	I.	Felmentett	Gyógyped.
Brezno	101	72	21	8
Mónosbél	20	3	4	13
Menyecske	19	17	-	2
Oroszlány	17	8	7	2
Gyöngyvirá g	26	14	8	3
Cseppekő	48	26	4	18

Bolyai	86	44	29	13
	317	184	73	59
	100 %	59 %	24 %	17 %

A gyermekotthonokban az iskolaköteles gyerekek 59 %-a lett beiskolázható, 24 % felmentést kapott, és 17 % került a gyógypedagógiai intézmények valamelyikébe.

A Fővárosi Nevelési Tanácsadók beiskolázási adatai

1997- 2001-ben

	Összesen	I.	Felmentett	Gyógyped.
1997.	3320	1802	1212	206
1998.	3406	1858	1337	211
1999.	3424	1930	1265	229
2000.	3373	1872	1258	243
2001.	3641	1582	1855	204
	17164	9044	6947	1093
	100 %	53 %	41 %	6 %

A fővárosban a gyerekek 53 %-a került I. osztályba, 41 % lett felmentett, és 6 %-uk került gyógypedagógiai intézménybe.

A Nevelési Tanácsadók az óvodák által problémásnak jelzett gyermekeket vizsgálják; ők még az alapellátás körébe tartoznak.

Vizsgálati eredményeik hasonlóak a szakellátásba kerülőkéihez.

Az iskolaérettség fogalma, vizsgálata és eredménye

A továbbiakban a gyermekotthonokban élő gyermekek fejlettségi szintjének jellemzőit és a háttérben rejlő okokat igyekszünk feltárni.

Az iskolaérettség fogalma

Az iskolaérettség a gyermeki személyiség harmonikus fejlődésének eredménye, a biológiai és pszichológiai tényezők együttesen alakítják ki az életkornak megfelelő szintet.

A biológiai érettség „iskolás” testformát jelent, harmonikus testarányokat, megnyúlt végtagokat, min. 110 cm-es magasságot, 18-20 kg-os súlyt 6 éves korra.

Az idegrendszer kiegyensúlyozottá válik, a gyermek uralkodni tud mozgásvágyán, és egyre inkább szabályozza, koordinálja mozgásait. Képes az írástanuláshoz szükséges úgynevezett finom mozgásokra. A biológiai iskolaérettségnek fontos feltételei az ép érzékszervek.

A megfelelő egészségi állapotot az orvosi ellenőrzés biztosítja, amely kiterjed a szervi betegségekre (szív és érrendszer, tüdő, gyomor stb.), lappangó szervezeti rendellenességekre.

A pszichológiai érettség egyik fő vonása a tudásvágy, az érdeklődés, a várakozás az iskolára. A kisgyermek képes uralkodni érzelmein, bizonyos fejlettségű akarattal, feladat- és szabálytudattal rendelkezik. Ezek a feltételei annak, hogy az iskolában alkalmazkodni

tudjon az ottani szabályokhoz, a pedagógus utasításaihoz, el tudja választani egymástól a játékot és a „feladatot” (tanulást). Az iskolaérett gyermek bizonyos fókig tűri a monotonit, képes unalmas, egyhangú műveletek végrehajtására. Önálló, egyedül is meg tud oldani bizonyos feladatokat. Mindezen képességek alkotják a szociális érettséget, az iskolai csoportba való beilleszkedés alapfeltételét.

A kiegyensúlyozottan fejlődő gyermek képes 10-15 perces aktív figyelemre, akaratlagos figyelem-koncentrációra.

Az iskolakezdéshez megfelelően fejlett pszichés képességekre van szükség. Jó, közvetlen emlékezeti teljesítményt kell nyújtani szó-, szám- és mondatemlékezetben, elvont fogalmakat kell tudni, logikai műveleteket végezni, főként az analízis-szintézis, fogalomcsoportosítás, analóg következtetés területén. Ismeretanyagban teljesíteni kell az óvodai tantárgyi követelményeket, elsősorban az anyanyelvismeret, matematika tantárgyakban.

Fontos, hogy az iskolába lépő gyermek minél fejlettebb beszédképességgel rendelkezzen: formai szempontból helyes legyen a hangképzése, tartalmi szempontból értelmesen tudja kifejezni élményeit, gondolatait.

Az iskolaérettségi vizsgálat

Az iskolaérettségi vizsgálat célja megismerni a tanköteles gyermek képességeit, fejlettségi szintjét. Csoportos és egyéni vizsgálatot végzünk.

A csoportos vizsgálat a következőkre terjed ki:

- eszközhasználat, kezesség, motoros kézügyesség,
- vizuális megfigyelőképesség, reprodukáló-képesség,
- feladatmegértés, feladattudat, feladattartás, monotóniatűrés, fáradékonyság,
- mennyiségi és számfogalmak,
- emlékezet.

Ugyancsak ennek során végezzük el a Bender- és dyslexia vizsgálatot.

Az egyéni vizsgálatnál felmérjük:

- az általános tájékozottságot, a rapport- és kontaktuskésztséget,
- az akusztikus felfogóképességet, érdeklődést, fantáziát, logikus összefüggéseken alapuló emlékezetet,
- a műveletvégzést 5-ös (10-es) számkörben,
- a formakombinációk reprodukcióját, téri fogalmak megértését, alkalmazását,
- a hangképzés és a beszéd tisztaságát, a fogalom- és szókincset,
- a szituatív összefüggések felismerését, a kauzális gondolkodást,
- a problémamegoldó gondolkodást,
- az analógiás gondolkodást,
- az analitikus és szintetikus gondolkodást,
- a mondat-, szó- és számemlékezetet.

A pszichológiai vizsgálatot megelőzi az orvosi szűrővizsgálat és az óvónők folyamatos megfigyelései, tapasztalatai alapján készült vélemény.

Az iskolaérettségi vizsgálat eredménye

Ha a vizsgálatok alapján megállapítható a gyermek biológiai és pszichés érettsége, úgy beiskolázást nyer.

Az egyenetlen fejlettségi szint, az egyes funkciók elmaradása kisebb létszám, egyéni fejlesztés mellett behozható hátrány, ez esetben a gyermek beiskolázható, de kisebb létszámú, fejlesztő osztályba kerül.

Az orvosi vizsgálat alapján testi retardációt, lassúbb fejlődésmenetet mutató gyerekek 1 év tankötelezettség alóli felmentést kaphatnak.

Azok a gyerekek, akik nem felelnek meg az életkori követelményeknek, és fejlődésüket valamilyen speciális probléma (koraszülöttség, szülési komplikációk, lassú fejlődésmenet, késői beszédfejlődés stb.) gátolta, ill. gátolja, a Tanulási Képességet Vizsgáló Bizottság javaslata alapján gyógypedagógiai beiskolázást nyernek.

Szükség esetén neuropszichiátriai vizsgálatra is sor kerülhet.

Az iskolaérettségi vizsgálatok tapasztalatai

Az 1997-2002 közötti időszakban elvégzett iskolaérettségi vizsgálatokból 120 fő vizsgálati eredményeit elemeztük azzal a céllal, hogy a tapasztalatok a későbbiekben felhasználhatók legyenek a prevenció és az iskolára való eredményesebb felkészítés szempontjából.

A testi fejlettség jellemzői

A megvizsgált gyerekek 47 %-a az orvosi szűrővizsgálat eredményei alapján sovány, alacsony, rosszul táplált, fejletlen. 26,5 %-uk testsúlya nem éri el a 18 kg-ot. Hallásproblémás 2 %, látásproblémás 3,5 %. Pszichomotoros fejlődésben elmaradt a gyerekek egy része, 1,5 % kétkezes, 3 % balkezes.

Finommotorikája a gyerekek 4 %-ának fejletlen, a ceruzát marokra fogják, görcsös vonalvezetéssel rajzolnak, remeg a keze 2 %-nak.

A gyerekek 20 %-ának ábrázolóképesége, rajzfejlettsége elmarad életkorától. Az emberábrázolás jó mutatója az énkép kialakulatlanságának és a gyenge önértékelésnek. A rajzok ezen túl sok pszichés jelzést is tükröznek: szorongást, talajtalanságot és magányosságot, expanziót.

Sok gyereknél a kis figura, a talaj nélkülség, az erősen satírozott rajzolás vagy a halvány, erőtlén vonalvezetés utal az érzelmi állapotra.

A gyerekek testi-idegrendszeri fejletlensége meghatározza terhelhetőségüket is. A vizsgált gyerekek 38 %-a figyelmetlen, 10 perc után elunja a feladatot, hibázik; hipermobillá válik 17 %, közbebeszél 8 %. A figyelmetlenség miatt a gyerekek 14 %-ának feladattartása gyenge, érdeklődése nehezen felkelthető. A figyelemingadozás esetenként a megfigyelőképesség pontatlanságához vezet. Egyszerű reprodukciót, a Strebel-próba ábramásolását 15 % képes hibátlanul elvégezni, 67 %-nál egy-két hiba tapasztalható, 17 % teljesítménye elfogadhatatlan.

Az organikus sérülést jelző teszt (Bender) eredményei is gyengék, 10 ábrából csak 3-at képes hibátlanul lerajzolni 21 %, 3-5 ábrát 44 %, 5-9 ábrát 24 %, és csak 11 % reprodukálja hibátlanul mind a 10 ábrát.

A vizuomotoros szint, a mintakövetési készség meghatározása fontos óvodáskorban. A központi idegrendszeri sérülések esetében felbomlik az észlelés és a mozgásosság összerendezettsége, és ez együtt jár az egészsleges percepció funkciójának kiesésével.

A feladatvégzésben a munkatempó különböző: kiegyensúlyozottan, figyelmesen, egyenletes tempóban dolgozik a gyerekek 37 %-a. A bizonytalan, éretlen gyerekek egy része, 28 % lassú, húzza az időt, folytonos megerősítést, visszajelzést vár. 13 % kevés segítséggel együttműködő, 22 % öntörvényű, elutasítja a feladatot („nem tudom megoldani”), vagy önkényesen megváltoztatja

azt, zavarja társait, a külső ingerekre figyel, felugrál, firkál, bírálja a többiek munkáját, inadekvát kérdéseket tesz fel.

Az iskolaköteles gyerekek beszédfejllettsége

A beszédfejllettség (beszédészlelés-beszédértés) komplex vizsgálatát a logopédus végzi. Szükség esetén fül-orr-gégészeti, audiológiai vizsgálattal jól tisztázhatók a szervi elváltozások.

Az elmaradott beszédészlelés és beszédmegértési folyamatok másodlagos zavarokhoz, főleg az olvasás, írás elsajátításának kudarcához, tanulási nehézségekhez vezetnek.

A 6 éves gyermektől elvárható, hogy a hozzá intézett kérdéseket megértse, a beszédhangokat bármilyen környezetben pontosan, jól ejtse. Összefüggően beszél, biztonságosan használja a ragokat, képzőket, jeleket, spontán beszédében érvényesül a magyar nyelv jellemző szórendje.

A vizsgált gyerekek egy része nem érti az instrukciókat; visszakérdez, s mivel a feladatmegértése pontatlan, a végrehajtásban is hibázik (27 %). A beszédhangok képzésével 61 %-nak problémája van, ők logopédiai ellátásban részesülnek.

Sok pszichés eredetű beszédzavar tapasztalható: elmosódó, halk hangon beszél 7 %, dadog 13 %, hadar 14 %. Énfejlődésében elmaradt, még a személy- és birtokos névmást is hibásan használja 4 %.

Eseménysor elmondása 37 %-nál nehézkes, itt korreláció tapasztalható a logikai gondolkodási műveletek kialakulatlanságával.

Dyslexia-veszélyeztetettség

Az elvégzett dyslexia-szűrővizsgálatok alapján a gyerekek 36 %-a nem tudja megoldani a feladatot, 19 % sok hibával, 45 % hibátlanul oldja meg.

Dyslexia-prevenációs foglalkozásra van szükség azokban az esetekben, ha a rossz megoldás mögött megkésett beszédfejlődés, a beszédben hangáttevés, átállított balkezesség, kialakulatlan laterális dominancia rejlik, ha a gyermek a rajzon jobbról balra tölti be a teret, a számok, betűk tükörképét írja le, téri tájékozódása zavart, nehézkesek a finommozgásai, elvont fogalmakat nem tud használni, ill. az idői orientációja kialakulatlan,.

A gyerekek ismeretanyaga

A megvizsgáltak 54 %-a valamennyi tárgyból teljesíti az óvodai nagycsoportos követelményeket. Az elmaradók fejlődési problémák vagy az óvodai nevelés-oktatás hiánya miatt elmaradást mutatnak a következő területeken:

Matematika

Nem tudja biztosan a mennyiségi alapfogalmakat (több, kevesebb, ugyanannyi) 49 %. Hasonlóképpen kialakulatlanok a számfogalmak. A 10-es számkörben csak 27 % jártas (bontás-pótlás, műveletvégzés),

57 % csak tárgyszemléltetéssel (vagy újján számolással) képes elvégezni a műveleteket, 16 % az 5-ös számkörben is járatlan. Számképe van 10-ig 30 %-nak, 5-ig 24 %-nak, a többieknek kialakulatlanok a számképek.

Környezetismeret

Közvetlen természeti-társadalmi környezetében jól tájékozódik 61 %, hiányos az ismeretanyaga 39 %-nak (saját adatait nem tudja, az évszakok jellemzőit nem ismeri, az állat és növényvilágról kevés vagy zavaros a tudása).

Anyanyelvismeret

Az itt kapott eredmények szorosan összefüggnek a beszéd és a gondolkodás fejlettségével. A gyerekek többsége sok verset, mondókát tud, 54 % hibátlanul mond el történetet, eseménysort, 36 % ezzel nem is próbálkozik szegényes szókinccse, ill. az oktatás hiánya miatt.

A gondolkodás fejlettsége

A gondolkodás fejlődésében legjelentősebb változás az, hogy a 6 éves gyerek képes konkrét, szemlélettelen fogalmak alkotására, és véleményének, ítéletének meghozatala során mások álláspontját, véleményét is tekintetbe veszi.

A vizsgált gyerekeknél a fogalomalkotás, az elsődleges absztrakciók szűk köre nehezíti a logikai műveletek végrehajtását. Az eseménysoron belüli ok-okozati relációk felismerésére a gyerekek 81

%-a képes, analóg következtetésre 61 %-a. A legnehezebb a fogalomcsoportok alakítása, felső fogalom alá rendezés (pl. járművek, vadállatok, virágok, bútorok stb). Ilyen típusú feladat biztos megoldására csak 51 % képes, holott ez az írás- és matematikatanulás sikerességének alapfeltétele. A lényegkiemelés, a hasonlóság-különbség felismerése szintén nem nélkülözhető az iskolába lépéshez, ezeket a műveleteket csak 56 % végzi hibátlanul.

A vizsgált gyerekek személyiségállapota

A gyerekek élettörténete, gyermekotthonba kerülésük oka szorosan összefügg személyiségállapotukkal.

A vizsgált iskolakötelesek 41 %-ának nevelését családi környezetében elhanyagolták, figyelmen kívül hagyva testi-lelki szükségleteiket (megfelelő táplálás, tisztaság, pihenés). Egy részük (4 %) nem járt rendszeresen óvodába. Jóval nagyobb probléma a kiskorúak bántalmazása, amely 14 %-ukat sújtotta. A szülői érdektelenség, a gyermekek magára hagyása és elhagyása (szomszédban, családban) 12 %-ban fordult elő.

A teljes elszegényedés, létfenntartási problémák a gyerekek 2 %-át érintette (koldulás, szomszédból kértek ételt stb). Lakhatási problémája volt a gyerekek 47 %-ának.

A szülői deviancia (alkoholizálás, garázda, durva magatartás) 14 %-ban fordult elő. A szülők 11 %-a börtönben van.

A családok felbomlásával sok gyereket egyedülálló szülő nevel, főként az anya. Egyszülős családmódban él a gyerekek 32 %-a. Gyakori, hogy az anya szülői feladatait nehezen tudja ellátni, nem képes gyermeke nevelését tudatosan irányítani. Nem megnyugtató adat, hogy a vizsgált gyerekek szüleinek 18 %-a beteg. Az anyák 6 %-a pszichiátriai ellátásra szorul, 2 %-nál az egyik szülő meghalt, a gyerekek 5 %-át pedig a nagyszülő neveli. Abuzus érte, megfélemlítették a gyerekek 2 %-át.

A kedvezőtlen háttéradoatok adnak magyarázatot arra, hogy a gyerekek testi fejlődése nem megfelelő, mentális fejlődésükre a retardáció, részképesség-zavarok jellemzők.

A mentális és testi fejlődés ambivalenciáink háttérében érzelmi és személyiség-fejlődési, kapcsolati problémák húzódnak meg.

Érzelmi, akarati, fejlődés

A gyerekek 47 %-ára érzelmi labilitás jellemző.

A vizsgálatok alatt a következő magatartási, viselkedési módok figyelhetők meg: Sokan félnek a vizsgálati helyzetben, csendesek, nehezen szólalnak meg, állandó megerősítést, biztatást igényelnek. Ezek a gyerekek nem hisznek abban, hogy a feladatot jól meg tudják oldani, a választ akkor sem mondják, ha az helyes. Önállótlank, lassan dolgoznak (18 %), kudarc esetén félbehagyják a munkát, elkedvetlenednek (5 %).

Neurotikus jegyeket mutat 14 % (sír, körmét rágja, remeg, enuresises, szorong, fél). Pszichoszomatikus tüneteket produkál 8 % (hasfájás, fejfájás, hányás, alvászavar).

Személyhez kötött a teljesítménye 4 %-nak, ők csak az ismert személy (óvó néni, testvér) jelenlétében hajlandóak feladatot végezni. Nem néz a másik szemébe 2 %, halkán, suttogva beszél 1 %. A debilizáló szorongás csökkenti a teljesítményt, esetenként cselekvőképtelenné teszi a gyereket.

A gyerekek 7 %-a infantilis, éretlen a feladathelyzetre, felugrál, nem hajtja végre, vagy öntörvényűen választja meg a feladatot. Sorrendet változtat, kedve szerint mást rajzol, színez, firkálgat, vagy dobálja az eszközöket, „rombol”.

Az érzelmi sérülés látványosan nyilvánul meg az agresszív, opponáló gyerekek csoportjánál (19 %), aki eleve elutasítják a követelményt, feladatot (a kapcsolatot és a személyt). Szeretlenek, látványosan zavarják társukat: lökdösik, összefirkálják a munkáját, vagy kinevetik, gúnyolják rajzát, teljesítményét. Az agresszió lehet

figyelemfelkeltő, amikor a gyerek célja, hogy magára vonja a felnőtt figyelmét, de lehet személyiségzavar része is. Vizsgált eseteinkben ez utóbbi jelenségről volt szó. A gyerekek egy része a felnőtt irányítását nem fogadja el, erőszakosan ellenáll, megtagadja az együttműködést, csúnyán beszél (3 %); hipermotil, fékezhetetlen 7 %.

Magányos, elszigetelt a vizsgált gyerekek 6 %-a. Nekik nincs barátjuk, a csoportos vizsgálatnál is izoláltak, nincs közük a többiekhez.

Énkép, önértékelés

Mint a gyermekek emberábrázolásánál is látható, az énkép, önértékelés kialakulása hosszú fejlődési folyamat eredménye. A 6 évesnek ismernie kell saját testsémáját, tudnia kell nevét, szülei nevét, a család főbb jellemzőit. Énhatárai még nem stabilak, az „én”- élményt gyakran a „mi”-élmény helyettesíti. A családnak és az óvodának fontos szerepe van az én megerősödésében. Az önértékelést meg kell tanulni, az egyénnek önmagához negatív és pozitív értékítéleteket kell kapcsolnia. Miután a gyermek a külvilágból érkező visszajelzések alapján értékeli magát, kiszolgáltatott a felnőtteknek. A vizsgálatok azt mutatják, hogy a gyerekek 43 %-nak jellemzője a negatív énkép, az önértékelés alacsony szintje, amely a későbbiekben veszélyezteti az iskolai teljesítményt, a harmonikus szocializációt.

Az akarat tulajdonságok alakulása lassú, mivel kapcsolatban áll a többi személyiségfaktoral, melyek fejlődése egyenetlen. A

monotóniatűrés gyenge, nehézséget okoz a társakhoz való alkalmazkodás, az önfegyelem.

A gyerekek 67 %-a alkalmazkodó, irányítható, 17 %-uk kifejezetten problémás, inadekvát viselkedésű, beilleszkedési zavarokkal küzd. Önállótlan, kevéssé öntevékeny 44 %.

A személyiségfejlődésben jelentkező bármilyen anomália döntően befolyásolja a mentális fejlődést, és ezzel az iskolaérettségi szintet. A fejlődési tényezők közül az érzelmi fejlődést emeljük ki, mint meghatározót. A családi, elsősorban az anya-gyermek kapcsolat sérülése, elégtelensége, a megfelelő pozitív elfogadás és segítség hiánya a mentális fejlődés, a személyiség-stabilitás bázisát veszélyezteti.

A vizsgálatok tanulsága: korai szűrés - prevenció

Az iskolaérettségi vizsgálatok során már többnyire csak az elmaradások, a retardáció és a részképességzavarok, a személyiségfejlődési problémák megállapítására van módunk.

Ahhoz, hogy a beiskolázás sikeres lehessen, elsősorban a korai szűrésre van szükség. Jóval a 6 éves kor előtt fel kell mérni a gyermekek testi-pszichés állapotát.

A testi éretlenség, betegség

Az iskolaérettség meghatározásánál fontos annak megállapítása, hogy kielégítő-e a gyermek testi-egészségi állapota?

A jó testi-idegrendszeri állapot az alapja a teljesítőképességnek.

A betegségekre, azok fennállására gyakran csak az iskolaérettségi vizsgálat hívja fel a figyelmet, és csak a jelzés alapján derítik ki valamely szerv (szív, vese stb.) betegségét.

Nagy számban (4,5 %) fordulnak elő látásproblémák is. Célszerű már 3-4 éves korban, a rendellenesség észlelésénél szemészeti szakvizsgálatot végezni.

Halláshiba, csökkent hallás kiszűrésére, felfedezésére is sokszor csak az iskolaérettségi vizsgálaton kerül sor. Elemzésükben nem tértünk ki rá, de tapasztalatunk tartási rendellenességet, lúdtalpat és gerincgörbülést is. A balkezesek között volt indokolatlanul „kínzott”, jobb kézre átállított gyerekek.

A pszichés éretlenség

Mint bemutattuk, az eredményes beiskolázáshoz sokféle képesség, készség megfelelő fejlettsége szükséges.

A beszéd tartalmi, formai fejlettsége alapvető követelmény, és az iskolaérettség egyik alapfeltétele. Azok a gyerekek, akiknek nyelvi kompetenciája nem megfelelő, hátrányban vannak, részint azért, mert a beszéd fejlettsége szorosan összefügg a gondolkodással. A korlátolt nyelvi képességek negatívan hatnak a gyerekek lelki működésére azáltal, hogy korlátozzák a társas interakciót, téves percepciót és kommunikációt eredményezhetnek. A nyelvi zavarokkal küzdő gyerek nem tudja érzéseit nyelvi formába önteni, és ez kihat magatartására, viselkedésére. A vizsgált gyerekek nagy része beszédfejlődési

problémákkal küzd, mely legtöbbször emocionális fejlődési anomáliákkal függ össze.

A beiskolázandó gyerekek világosan, érthetően, formai hibák nélkül kell kifejeznie magát, el kell tudnia mondani a mással történeteket, és jól meg kell értenie, amit neki mondanak. Mindez az írás-olvasás megtanulásának szempontjából is fontos. Óvodáinkban a gyerekek nagy százalékának szüksége van rendszeres beszédkorrekcióra.

Az érdeklődés felkeltése az ingerszegény környezetből jövő gyerekeknél alapvető fontosságú. Ez együtt jár a figyelem és a megfigyelőképesség fejlesztésével. Ami érdekli a gyereket, arra odafigyel, azt meg is jegyzi – emlékezete fejlődik.

Meg kell követelni az aktív figyelmet is. A vizsgált gyerekek nagy része figyelmetlen. Őket meg kell tanítani rá, hogy akkor is megfigyeljenek és megőrizzenek emlékezetükben bizonyos dolgokat, ha azok nem keltették fel az érdeklődésüket.

A gondolkodás terén rendelkezni kell az analízis és szintézis képességével, tudni kell részekből egészet összerakni, az egészet részekre bontani.

Mindezen képességek önmagukban még nem elegendők, szükséges a munka- és feladattudat, munkaérettség kialakítása, amely az akarat fejlettségével függ össze. Miután láttuk, hogy a legtöbb probléma az érzelmi-akarat fejlettség terén tapasztalható, ezzel a területtel kiemelten kell foglalkozni, ami az intézetben élő gyerekek

esetében gyakran team-munkát igényel: a pszichiáter, pszichológus, nevelő együttműködését. Az érzelmi érettség alapfeltétele a szociális érettségnek: az önállóság, önkiszolgálás kialakulásának.

A felsorolt képességeken túl a meglévő tapasztalatok, alapismeretek és gyakorlati készségek is fokozzák az iskolára való alkalmasságot.

A pszichés iskolaérettség egyéb tényezői közé tartozik a lényeglátás fejlettsége elemi fogalmak, ítéletek, alkotására és következtetésekre való képesség.

Az iskolaérettség komplex jellegű. A környezet, a nevelés szerepe elvitathatatlan a fejlődésben, melynek bizonyos mértékig határt szabnak az öröklött adottságok, biológiai feltételek, idegrendszeri sérülések. Eseteinkben a fejlődést egy vagy több tényező akadályozza, lassítja: szülési sérülés, koraszülés, betegségek, vagy a környezeti elhanyagoltság, a megfelelő foglalkozás hiánya. Mindezen okok azt eredményezik, hogy a gyermek nem lesz alkalmas a tanulás megkezdésére.

Az intézetben élő gyerekek korai szűrése és rendszeres egyéni fejlesztése jelentősen emelhetné a sikerrel beiskolázhatók számát.

A korai fejlesztést egyénre tervezetten – megfelelő szakemberekkel együttműködve kell végezni.

Ha céltudatosan tervezzük a prevenciót, úgy az óvodapedagógus, logopédus, pszichológus, gyermekpszichiáter és gyógypedagógus - logopédus együttműködésre építünk. Az intézetek szakember-ellátottsága még nem teljes. Lehetséges megoldásként fölvetődik,

hogy a sokoldalú fejlesztést egy-egy erre szakosodott (speciális) intézmény lássa el, mely az alapellátás intézményeivel és a szakellátás munkatársaival együttműködve felvállalhatná a hetes otthonok szakmai-prevenációs feladatait, egyéni fejlesztési tervek kidolgozását, a szupervíziót és a szakmai tanácsadást.

A korai szűrést minden gyermek esetében el kell végezni, beleértve a nevelőszülőknél és a hivatásos nevelőcsaládokban élő gyerekeket is. Ha rendszeressé válik a korai szűrés és az egyéni fejlesztés, emelkedhet a 6 éves korban iskolaérettnek tekinthető gyermekek száma, meghaladva az elemzésünkben mért szerény 59 %-ot.

Tájékoztató a 2003. évi szociális szakvizsgáról

Az Országos Szociális és Gyermekvédelmi Továbbképzési és Szakvizsga Bizottság (továbbiakban: Bizottság) a Szociális és Családügyi Minisztérium hivatalos lapjában közzétette a szociális szakvizsga követelményeit (Szociális és Munkavédelmi Közlöny 2002. évi 1.szám), valamint a szociális szakvizsgáztatási joggal rendelkező intézmények nevét, címét és a szakvizsgára jelentkezés 2003. évre vonatkozó feltételeit (Szociális és Munkavédelmi Közlöny 2002.évi 12.szám).

A vizsgajoggal rendelkező intézmények szociális szakvizsgát **2003. február 1-től április 30-ig, és szeptember 1-től november 30-ig** szerveznek.

A vizsgajoggal rendelkező intézmények bővültek, melyet a mellékelt táblázat tartalmaz.

Szociális szakvizsgáztatási joggal rendelkező intézmények:

Vizsgajoggal rendelkező intézmény neve	Címe	A szakvizsga és a szociális alapismereteket nyújtó tanfolyam szervezéséért, lebonyolításáért felelős személy, és elérhetősége
Debreceni Egyetem Egészségügyi Főiskolai Kar Szociális Munka Tanszék	4400 Nyíregyháza, Sóstói út 2-4.	Dr. Horváth László T: 42/ 404-411 lgabor@mail.doteefk.hu
ELTE Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Főiskolai Kar Szociálismunkás-képző Tanszék	1097 Budapest, Ecséri út 3.	Dr. Hegyesi Gábor T.: 1/357-3848 aszmtan@yahoo.com
ELTE BTK Szociológiai és Szociálpolitikai Intézet és Továbbképző Központ Szociális Munka és Szociálpolitika Tanszék	1113 Budapest, Pázmány Péter sétány 1/a	Bányai Emőke T:1/ 20-90-555/6854 Krudy417@axelero.hu
Nyíregyházi Főiskola Bölcsészettudományi és Művészeti Főiskolai Kar Neveléstudományi és Szociálpedagógia Tanszék	4401 Nyíregyháza, Sóstói út 31/b.	Dr. Venter György T: 42/599-469 ventergy@zeus.nyf.hu
Nyugat- Magyarországi Egyetem Apácai Csere János Tanítóképző Főiskolai Kar Szociálpedagógia Tanszék	9022 Győr, Liszt Ferenc u. 42.	Dr. Fehér Irén T: 96/516-733 feher@atif.hu
Pécsi Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar Szociológiai és Szociálpolitikai Tanszék	7633 Pécs, Szántó Kovács J. 1/b.	Dr. Kelemen Gábor T: 72/ 310-055/ 3530 krammkele@axelero.hu
Pécsi Tudományegyetem Egészségügyi Főiskolai Kar Szombathelyi Képzési Központ Szociális Munkás Képző Intézet	9700 Szombathely, Jókai u.14.	Horváth Izidorné T: 94/311-170 aszmsz@naima.savaria.pote.hu
Pécsi Tudományegyetem Illyés Gyula Főiskolai Kar Szociálpolitikai Tanszék	7100 Szekszárd, Rákóczi út 1.	Dr. Tormási Anita T.: 74/419-622 tormasia@freemail.hu
Széchenyi István Egyetem ESZI Szociális Munka Tanszék	9026 Győr, Hédervári út 3.	Azizi Judit T: 96/ 613-593 ajudit@eszi.szif.hu
Szegedi Tudományegyetem Egészségügyi Főiskolai Kar Általános Szociális Munkás Szak	6726 Szeged, Temesvári körút 31.	Zeleiné Horváth Sára T: 62/544-000/1833 torok@efi.szote.u-szeged.hu

Szent István Egyetem Jászberényi Főiskolai Kar Szociálpedagógia Tanszék	5102 Jászberény, Rákóczi út 53.	Dr. Tóth Edit T: 57/ 502-415 szocped@freemail.hu
Vitéz János Római Katolikus Tanítóképző Főiskola Szociális Képzési és Neveléstudományi Tanszék	2500 Esztergom, Májer I. u. 1-3.	Tordainé Vida Katalin T.: 33/413-699/139 vida@vjrkft.hu
Wesley János Lelkészképző Főiskola Általános Szociális Munkás Szak	1086 Budapest, Dankó u.11.	Nemes Judit T: 1/ 210-54-00/120 wjlf@mail.datanet.hu
Nemzeti Család és Szociálpolitikai Intézet Képzési Központja	3100 Salgótarján, Kossuth út 8.	Goldmann Róbert T.:32/416-833 robert.goldmann@ncsszi.hu

Szociális szakvizsgára a „Jelentkezési lap a szociális szakvizsgára” adatlapon lehet jelentkezni. A jelentkezési lapok 2003-tól módosultak

A jelentkezési lapok megtalálhatóak a Szociális és Munkavédelmi Közlöny 2002. évi 12. számában, illetve letölthetőek a www.ncsszi.hu weboldalról.

A jelölt a pontosan kitöltött adatlapot a választott vizsgajoggal rendelkező intézmény címére küldheti az alább megjelölt időpontokig:

- a tavaszi vizsgaidőszakban a szakvizsgára jelentkezés határideje:
2003. január 31.
- az őszi vizsgaidőszakban a szakvizsgára jelentkezés határideje:
2003. szeptember 15.

A határidő a jelentkezési lap postai feladásának időpontját jelenti.

A jelentkezőnek a jelentkezési laphoz mellékelni kell:

- A felsőfokú végzettséget tanúsító oklevél másolatát.
- A jelentkező által írt nyilatkozatot (szakmai önéletrajzot), amely tartalmazza a képzési tevékenységhez/alapvégzettséghez kötött munkahelyeket, munkaköröket, valamint a személyes gondoskodást végző személyek továbbképzéséről és a szociális szakvizsgáról szóló 9/2000.(VIII.4.) SZCSM rendelet 5. § (1) bekezdésében feltüntetett 5 évi egybefüggő képzéshez kötött szakmai gyakorlat, illetve az 5. § (2/b.) bekezdésben feltüntetett 10 éves egybefüggő képzéshez kötött szakmai gyakorlat meglétét.
- A 120 órás alapismereteket nyújtó tanfolyam elvégzését tanúsító igazolást, amennyiben nem mentesül az általános szociális, illetve gyermekvédelmi és gyermekjóléti alapismeretek szociális szakvizsga letétele alól.

A vizsgajoggal rendelkező intézmények abban az esetben szerveznek szakvizsgát, ha témacsoportonként legalább 15 fő jelentkezik. Amennyiben a jelentkezők száma kevesebb, úgy

értesítik az érintetteket arról, hogy kérésükre a jelentkezést melyik vizsgajoggal rendelkező intézményhez irányították át. Ha ezzel a lehetőséggel nem kívánnak élni, a jelentkezés a következő vizsgaidőszakra érvényben marad.

A szociális szakvizsga díja **50 000 Ft/fő**, mely tartalmazza a konzultáció költségeit is. A konzultáció időtartama 28-40 óra, helyéről és idejéről a választott intézmény értesíti a jelentkezőt. Amennyiben az adott vizsgacentrum vizsgára történő felkészítőt nem szervez, a jelentkező másik szakvizsgáztatási jogot nyert intézménynél is részt vehet a konzultáción, melynek díját a korábbi befizetés tartalmazza.

Információk a szociális alapismereteket nyújtó tanfolyamról:

A szociális alapismereteket nyújtó tanfolyamra a jelentkezéseket a „Jelentkezés lap a Szociális alapismereteket nyújtó tanfolyamra” adatlapon **2003. január 31-ig** és **2003. szeptember 15-ig** lehet elküldeni a választott intézményhez.

A jelentkezési lapok 2003-tól módosultak

A jelentkezési lapok megtalálhatóak a Szociális és Munkavédelmi Közlöny 2002. évi 12. számában, illetve letölthetőek a www.ncsszi.hu weboldalról.

A határidő a jelentkezési lap postai feladásának időpontját jelenti.

A tanfolyam díja 80.000-100.000 Ft/fő között változhat, a pontos összeget a vizsgajoggal rendelkező intézmények határozzák meg.

A szociális szakvizsgával kapcsolatban felvilágosítást kaphatnak a szakvizsgacentrumok szervezőitől, illetve a Országos Szociális és Gyermekvédelmi Továbbképzési és Szakvizsga Bizottság Titkárságától.

Levélcím: NCSSZI Képzési Központ

3100 Salgótarján, Kossuth út 8.

Telefon: Cene István 32/416 – 833, 117 mellék

Továbbképzési és Szakvizsga Osztály

