

## 47/2007. (V. 31.) OGY határozat

### a „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégiáról, 2007-2032

Az Országgyűlés

- tekintettel arra, hogy a gyermekvállalás az egész társadalom számára érték, a gyermek felnevelése olyan költségeket és áldozatvállalást jelent, amely anyagi és erkölcsi elismerést érdemel,

- kiemelve, hogy a gyermek különleges védelmet élvez, amelynek érdekében minden eszközzel biztosítani kell a gyermek jogát olyan életszínvonalhoz, amely lehetővé teszi a testi, szellemi, lelki, erkölcsi és társadalmi fejlődését,

- elismerve, hogy az eltérő helyzetű társadalmi csoportok, valamint a különböző generációk közötti szolidaritás nélkülözhetetlen a gyermekek jövőjének biztosításában,

- elismerve, hogy a gazdasági fejlődés alapja a fenntartható társadalmi fejlődés, az egészséges, összetartozó, békés társadalom, amelynek alapjait a gyermekek körében kell megépíteni, a szolidaritás erősítésével,

- kiemelve, hogy a gyermekek esélyeinek növelése és a gyermekszegénység visszaszorítása a társadalom, az állami és önkormányzati szervek, valamint a civil szerveződések közös érdeke, feladata és felelőssége,

- felismerve azt, hogy a gyermekszegénység elleni küzdelem leghatékonyabb módja a gyermekszegénység kialakulásának megelőzése, amelynek érdekében a jelenleginél hatékonyabb intézkedésekre van szükség,

- figyelembe véve, hogy Magyarország az UNICEF gyermekszegénységet vizsgáló felmérése alapján a 26 ország közül a 19. helyen áll,

- figyelembe véve azokat a statisztikai adatokat, amelyek igazolják, hogy Magyarországon - 2006 decemberében - 2 064 793 18 éven aluli eltartott gyermek élt, és hogy a gyermeket nevelő háztartások a többiekénél szegényebbek,

- észelve, hogy az Országgyűlésben képvisellel rendelkező pártok mindegyike egyformán fontosnak és sürgetőnek nevezte a gyermekszegénység visszaszorításának ösztársadalmi ügyét,

- felismerve, hogy a gyermekszegénység csökkentése érdekében átfogó, minden ágazatra kiterjedő intézkedésekre van szükség,

- eleget téve a Magyar Köztársaság kötelezettségvállalásainak, a nemzetközi egyezményeknek és ajánlásoknak, így különösen az ENSZ Millenniumi Fejlesztési Célokban meghatározott vállalásokra, valamint a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezményre és az ENSZ Gyermeki Jogok Bizottságának a Magyar Köztársaság Első Kormányzati Jelentéséhez fűzött Ajánlásaira (1998), valamint a Második és Harmadik Kormányzati Jelentéshez fűzött Ajánlásaira (2006),

a következő határozatot hozza:

1. Az Országgyűlés elfogadja a határozat *mellékletét* képező, 2007-2032 évekre vonatkozó „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégiát (a továbbiakban: Nemzeti Stratégia), amelynek célja a gyermekszegénység csökkentése, a gyermekek esélyeinek javítása.

2. Az Országgyűlés felkéri a Kormányt, hogy a Nemzeti Stratégia alapján háromévente készítsen kormányzati cselekvési programot, és ebben határozza meg a szükséges jogszabályi, szakmai, szervezeti feltételek kidolgozásának feladatait, felelőseit, közreműködőit a határidők és a szükséges források megjelölésével. Az első cselekvési program elkészítésének határideje 2007. szeptember 1.<sup>1</sup>

3. Az Országgyűlés felkéri a Kormányt, hogy a cselekvési program megvalósítása során gondoskodjon az európai uniós tagsággal összefüggő tervek, programok céljainak és beavatkozásainak megvalósításáról, különös tekintettel az Új Magyarország Fejlesztési Tervben, ennek operatív programjaiban foglaltakra. Tartsa szem előtt az államháztartás egyensúlyi követelményeit, a versenyképesség és a foglalkoztatás fejlesztésének elsődlegességét.

4. Az Országgyűlés felkéri a Kormányt, hogy háromévente értékelje a Nemzeti Stratégiában és az adott időszakra vonatkozó kormányzati cselekvési programban foglalt feladatok végrehajtását, és ennek alapján dolgozza ki a következő kormányzati cselekvési programot.

5. Az Országgyűlés felkéri a Kormányt, gondoskodjon arról, hogy a kormányzati döntések meghozatala során a gyermekek helyzetének javítása meghatározó szempont legyen.

6. Az Országgyűlés felkéri a Kormányt, hogy dolgozza ki a Nemzeti Stratégiában meghatározott feladatok utókövetési rendszerét, továbbá gondoskodjon a szociális szakmai és civil szervezetek, valamint az egyházak bevonásával a Nemzeti Stratégia végrehajtását segítő, követő és értékelő monitoring bizottság létrehozásáról, annak folyamatos működtetéséről.<sup>2</sup>

7. Az Országgyűlés e határozatával felkéri a szakmai és civil szervezeteket, egyházakat, valamint a helyi önkormányzatokat, hogy

a) tegyenek meg mindent a Nemzeti Stratégiában megfogalmazott célok megvalósításáért,

b) vállaljanak részt a Nemzeti Stratégia megismertetésében és az azt támogató szemlélet kialakításában.

8. Ez a határozat a közzététele napján lép hatályba.

Melléklet a 47/2007. (V. 31.) OGY határozathoz

## **„Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégia, 2007-2032**

### I. fejezet

#### A „LEGYEN JOBB A GYERMEKEKNEK!” NEMZETI STRATÉGIA ALAPELVEI

<sup>1</sup> Lásd: 1092/2007. (XI. 29.) Korm. határozat.

<sup>2</sup> Lásd: 1053/2008. (VIII. 4.) Korm. határozat.

## I. Általános stratégia alapelvek

### 1. A Nemzeti Stratégia indokoltsága

A „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégia elindításának három fő indoka van. Minden szegénység szenvedést okoz, de a gyermekek szegénysége elviselhetetlen. A gyermekek szenvedése iránti társadalmi érzékenység fejeződik ki a Magyar Országgyűlés 1991. évi LXIV. törvényében, amely kihirdeti a Gyermek jogairól szóló ENSZ Egyezményt. E törvény szerint a gyermeket ugyanúgy megilleti az ENSZ, annak szakosított intézményei és nemzetközi szervezetek által elfogadott nemzetközi jogi eszközökben rögzített valamennyi emberi jog, de ezek érvényesítéséhez a gyermek, fizikai és szellemi fejletlensége miatt, különös biztosítékokat és gondozást igényel. A gyermek különleges védelmet élvez: a részes államok elismerik és minden eszközzel biztosítják valamennyi gyermeknek a jogát olyan életszínvonalhoz, amely lehetővé teszi a testi, szellemi, lelki, erkölcsi és társadalmi fejlődését. Az e célból elfogadott törvényekben figyelembe kell venni a gyermek mindenek felett álló érdekét. A Nemzeti Stratégia szükségességét elsősorban az indokolja, hogy e törvénynek megfelelően is csökkentse a gyermekek és családjaik nélkülözését, javítsa a gyermekek fejlődési esélyeit. A törvény minden gyermekre kiterjed, de értelemszerűen azoknak a gyermekeknek kell prioritást kapniuk, akiknek érdekei a legjobban sérülnek, akiknél a nélkülözések a legjobban korlátozzák fejlődésüket.

A Nemzeti Stratégia másik fontos indoka a szegénységi ciklus megszakításának szükségessége. Ez a gyermekek és a társadalom közös távlati érdeke. A mai, tudáson és versenyen alapuló társadalomban a hátránnyal induló gyermekek szegénysége súlyosabb következményekkel jár, mint korábban. A szegény gyermekkor nemcsak az anyagi javak hiányát jelenti, hanem azt is, hogy a gyermekek előtt lezáródnak azok a lehetőségek, amelyek révén jó eséllyel kapcsolódnak be a társadalom nagy rendszereibe, munkába, állampolgári részvételbe, egyáltalán: hozzájuthatnak a tisztességes megélhetéshez. Ehhez szorosan kapcsolódik a rendszeres pénzkereső foglalkozás, a munka hiánya. A kirekesztődés egyik oka az intézményes iskolai nevelés és általában a képzés hiányosságaihoz kapcsolódik. Ma az általános iskolát befejezők mintegy negyede-ötöde funkcionális analfabétaként hagyja el az iskolát. Piacképes tudás, a versenybe való sikeres belépéshez szükséges képességek hiányában sorsuk és az ő gyermekeik sorsa is megpecsételődik.

A harmadik indok az első kettőből adódik. Közös érdek az ország fenntartható gazdasági és társadalmi fejlődése. Ehhez a gyermekek esélyeinek közelítése, piac- és lehetőleg versenyképes felkészültségük, munkához jutásuk általános biztosítása, a ma növekvő társadalmi szakadékok szűkítése szükséges. A fenntartható és harmonikus gazdasági fejlődés alapja a fenntartható társadalmi fejlődés, az egészséges, összetartozó, békés társadalom.

### 2. A hosszú távú szemlélet, folyamatos építkezés elve: generációs stratégia alkotása

A gyermekszegénység jelentős mértékű csökkentése, a gyermekek teljes társadalmi integrációja több évtizedes, folyamatos erőfeszítéseket igényel. A program megvalósulásának csak akkor lehet esélye, ha az összefüggő, egy irányba tartó, egymásra épülő részfeladatok, lépések és intézkedések rendszerszerű változásokat képesek generálni a gazdasági, társadalmi, politikai és közszolgálati rendszerben. Ezért szükséges egy 25 évre szóló (2007-2032) generációs stratégiát alkotni, amelynek figyelembevételével természetesen meg kell határozni a rövid és középtávú célkitűzéseket, feladatokat is.

### *3. A társadalmi beágyazottság elve*

A szegénység a társadalmi struktúra és egyenlőtlenség eleme. Érdemleges, tartós eredmény sem tüneti kezeléssel, sem egyes - mégoly fontos - elemek kiemelt javításával nem érhető el. A szegénység akkor csökkenhet, ha a gazdaság erősödik, a családokon belül a foglalkoztatás és a jövedelmek nőnek, és ezzel egyidejűleg csökkennek a társadalmi és gazdasági egyenlőtlenségek. A társadalom jobb integráltsága, a választóvonalak és szegregáltság gyengülése a szegénység csökkentésének előfeltétele is, következménye is. A szegénység csökkentése nem áll szemben a gazdasági növekedési és versenyképességi célokkal, de a csökkenés nem következik be automatikusan a gazdasági helyzet javulásával. Ehhez a jövedelmek, tudás, információk igazságosabb elosztása, az intézményes és személyes szociális szolgáltatások javítása, a jogok erősítése szükséges. A társadalom erősödő dezintegrálódása, szétesése egyre jobban nehezíti az ellensúlyok működtetését. Ezért erősíteni kell az integrációt, a társadalmi összetartozást, a közös normák elfogadását elősegítő intézményeket. Közösen elfogadott, mélyen begyökereződő együttélési normák nélkül a civilizált együttélés kerül veszélybe.

### *4. A gyermekek mindenképp felett álló érdekének elve*

Alapvető fontosságú, hogy a Nemzeti Stratégiához kapcsolódó cselekvési programok, eljárási rendek, szervezeti megoldások meghatározására a gyermekek mindenképp felett álló érdekének szem előtt tartásával kerüljön sor. Kizárólag olyan intézkedések, megoldási javaslatok támogathatóak, amelyek összhangban állnak a gyermeki jogokkal, a gyermekek mindenképp felett álló érdekeivel.

### *5. A jó kormányzás elve*

A jó kormányzás legfontosabb alapelveit nemzetközileg elfogadott módon szokásosan a következőkkel jellemzik: széles körű részvétel; megegyezésre, konszenzusra törekvés; felelősség vállalása, felelősségre vonhatóság; átláthatóság; fogékonyság a történésekre; hatásos és hatékony működés; méltányosság, mindenkit átfogó működés; jogállamiság. Ezek révén biztosítható a korrupció minimalizálása, továbbá az, hogy a döntéshozók meghallják a kisebbségek és a legsebezhetőbbek hangját is. A jó kormányzat nem csak a jelen, de a jövő szükségletei iránt is fogékonny. Ezek az elvek a „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégiában maximálisan érvényesítendőek. Ha a gyermekek esélyeiért vállalandó társadalmi felelősségben bizonyos szintű konszenzus és támogatottság elérhető, akkor ez lehetőséget ad arra, hogy új, eredményesebb kormányzási gyakorlatok honosodjanak meg. Ezek alkalmazásával a kormányzás hatékonyabbá válik, jobban átláthatóak a források, a felhasználások, a költségek és a hasznok. Nőhet a kormányzás hatásossága is, ha valóban mindenkit átfog a cselekvés, ha a társadalmi programokért viselendő felelősségbe a kormányzat minden szinten bevonja a partnereket.

#### *6. A társadalmi, helyi együttműködés elve*

A gyermekek esélyeinek növelése és a gyermekszegénység visszaszorítása a társadalom, az állami és önkormányzati szervek, valamint a civil szerveződések közös érdeke, feladata és felelőssége. A Nemzeti Stratégiában foglalt célok nem valósíthatóak meg ezen szervezetek hatékony együttműködése nélkül. Mindezen szereplőket be kell vonni a döntésekbe, a végrehajtási feladatokba, a monitorozásba és értékelésbe, az utólagos következtetések levonásába.

A Nemzeti Stratégia sikerének konkrét feltétele, hogy minden helyi közösség felismerje ennek életbevágó fontosságát. Minden helyi közösség más: a nemzeti program széles keretein belül mindegyiknek ki kell jelölnie saját helyi prioritásait, a közösséggel együtt ki kell dolgoznia a stratégiába illeszkedő közös célokat. Az érintettek, azaz a gyermekek és szülők, pedagógusok, más szakemberek, továbbá a civil szerveződések és az egyházak közötti partneri együttműködéseknek ezen a szinten kiemelt jelentőségük van.

A Nemzeti Stratégia megvalósíthatóságában hangsúlyos szerepe van a médiának. A társadalom életében kiemelkedő funkciót betöltő info-kommunikációs csatornák esetében törekedni kell a családbarát szemlélet megteremtésére és a káros tartalom kiszűrésére.

#### *7. A komplexitás elve*

A gyermekszegénység csökkentéséhez átfogó, minden ágazatra kiterjedő intézkedésekre van szükség. A Nemzeti Stratégia nem egyes kiemelt részterületek fejlődését segíti elő, hanem mindazt, ami a gyermekek mindenek felett való érdekét szolgálja. Ehhez a már létező és a még eztán induló programokat össze kell hangolni településeken belül is, a kistérségeken belül is, az ország szintjén is. Mindezen szinteken, valamint az egyes részterületeken (különösen foglalkoztatás, bérpolitika, oktatás, lakásügy, egészségügy, szociális és gyermekjóléti, gyermekvédelmi szolgáltatások) egymással összhangban álló, egymásra épülő intézkedéseknek kell születniük.

### *8. Az átláthatóság és ellenőrizhetőség elve*

A Nemzeti Stratégia megvalósulása érdekében ki kell dolgozni az abban foglalt feladatok végrehajtásának számonkérhetőségéhez, ellenőrizhetőségéhez szükséges kritériumokat, indikátorokat. A Nemzeti Stratégia alapján - az Európai Unió nyitott koordinációs eljárásai során szokásosan - létrejövő monitoring bizottság folyamatosan követi és értékeli a gyermekszegénység felszámolása érdekében meghatározott feladatok végrehajtásának eredményeit, hatásait. A kormányzat a független értékelést végzők számára az indikátorok képzéséhez szükséges információkat biztosítja.

## **II. A gyermekek helyzetével összefüggő speciális alapelvek**

### *1. A prevenció elve*

A gyermekszegénység elleni küzdelem leghatékonyabb módja a gyermekszegénység kialakulásának megelőzése. A Nemzeti Stratégia ennek érdekében egyrészt olyan intézmények és szolgáltatások működtetését szorgalmazza, amelyek a gyermek megszületésének pillanatától segítenek az esélyek javításában (korai készség- és képességfejlesztés). Másrészt, felismerve, hogy a gyermekszegénység és a családok helyzete (szülők foglalkoztatottsága, jövedelmi helyzete, lakáskörülmények stb.) nem választható el egymástól, törekszik a családok helyzetromlásának (pl. lakásvesztés) megelőzésére, a munka elvesztésének megelőzésére, a munkán belüli jobb helyzetek (szülők jobb tájékozottsága, képzettsége, foglalkoztatottsága, jobb munka, jobb kereset) elérésének elősegítésére. A prevenciónak ki kell terjednie a különböző függőséget okozó betegségek kialakulásának megelőzésére, és a kialakult szenvedélybetegségek (pl. kábítószer, alkohol, dohányzás játékszenvedély stb.) gyógyítására is.

### *2. A gyermekérdek mindent átható elvként kezelésének elve*

A gyermekszegénység felszámolásában közreműködő szervezeteknek és személyeknek minden döntésük, intézkedésük meghozatala során ügyelniük kell arra, hogy az sem közvetlenül, sem közvetetten ne kerüljön ellentétbe a gyermekek érdekével. Az állam szintjén szervezetileg is biztosítani kell a gyermekek érdekének prioritását például azzal, hogy a gyermekszegénység ügye kiemelt mérlegelési szempont legyen minden kormányzati döntés esetében.

### *3. A fokozatosság, valamint a leghátrányosabb helyzetben lévők fokozott védelmének elve*

A rendelkezésre álló források mindig végesek, ezért cselekvési prioritásokat kell kijelölni. A prioritások a megvalósult célok, illetve a változások függvényében módosíthatók. A közpénzek felhasználásában jelenleg elsőbbséget kell biztosítani a szélsőséges szegénység megszüntetésének, a legrosszabb helyzetűek segítésének. Ezen belül is célszerű a megvalósítás során a fokozatosság elveit kidolgozni. Ugyancsak elsőbbséget kell már az induláskor biztosítani azoknak a - kezdetben többnyire kevésbé forrásigényes - kezdeményezéseknek, amelyek hosszabb távon multiplikációs hatásúak, és hozzájárulnak a szegénységátörökítés bűvös körének megszakításához (pl. képzők képzése).

#### *4. Az egyenlő esélyű hozzáférés elve*

A gyermekszegénység csökkentésének lényeges eleme, hogy a gyermekek lakóhelyüktől függetlenül hozzájussanak a szolgáltatásokhoz. A Nemzeti Stratégia egyik fontos célkitűzése, hogy megfelelő szolgáltatásokkal és fejlesztésekkel csökkentse az egészségügyi, oktatási, szociális, gyermekvédelmi szolgáltatásokhoz és intézményekhez való hozzáférési egyenlőtlenségeket, és biztosítsa ezekben a magas színvonalú szakmai tevékenység alapvető feltételeit. A közelítésben fontos szerepe van a közösségi és személyes segítő szolgáltatások kiemelt fejlesztésének. Kiemelendő, hogy a pénzügyi vagy természetben nyújtott ellátások hatékonysága jelentősen javulhat, ha ezekhez jó színvonalú szolgáltatások kapcsolódnak.

## II. fejezet

### A GYERMEKES CSALÁDOK HAZAI HELYZETE, A GYERMEKSZEGÉNYSÉG ELLENI KÜZDELEM NEMZETKÖZI VONATKOZÁSAI

#### *1. A családok jövedelmei, anyagi körülményei*

Magyarországon 2005-ben 2 064 793 18 éven aluli eltartott gyermek élt. A gyermekes családok a többiekénél szegényebbek. Az összlakosságból 12 százalék, a gyermekek közül 19 százalék, 420 ezer gyermek élt egy széles körben elfogadott szegénységi küszöb alatt. (Ez a küszöb a fogyasztási egységre számított, ún. ekvivalens jövedelem középső értékének 60 százaléka alatti érték.) Ennél magasabb az egy főre számított nyugdíjminimum, amely segélyküszöbként működött 2005-ig, ezen szint alatt voltak jogosultak a gyermekek rendszeres nevelési támogatásra. Ebben az ellátásban 650 ezer gyermek részesült. Ennél is magasabb a KSH által számított létminimum, amely a szegénység társadalmilag elfogadható szintjét kívánja meghúzni. A létminimum alatt 2004-ben a lakosság 28 százaléka, a gyermekek 40 százaléka, azaz 850 ezer gyermek élt. 2005 óta, a többszöri jogszabály- és feltételváltoztatások miatt ez a szám fokozatosan csökken.

A gyermekes családok szegénysége elsősorban a gyermekek létével, az ebből adódó rosszabb aktivitási aránnyal függ össze, s a gyermekek száma szerint differenciálódik. Az egy gyermeket nevelő családok szegénységi aránya még nagyjából megegyezik a gyermeket nem nevelőkével. A probléma a kétgyermekeseknél kezdődik: az ő szegénységi arányuk jó 70 százalékkal magasabb, mint az egygyermekeseké. Az erős szegénységi törésvonal - a legtöbb európai országhoz hasonlóan - a háromgyermekeseknél húzódik. A 3 és több gyermekesek szegénységi aránya az egygyermekesekének három és félszerese. A nagycsaládosok 60 százaléka egyben a létminimum alatt él. Igaz, a nagycsaládosok csak az összes család 4 százaléka. Ám ezekben a családokban él a gyermekek 25 százaléka. A szegény gyermekek között a nagycsaládban élők aránya 45 százalék.

### 1. tábla

#### *A gyermekes családok szegénységi arányai, 2004: meghatározott küszöbök alatt élők százaléka*

	Középső jövedelem 60 százaléka alatt, %	KSH által számított létminimum alatt, %
Összes háztartás	14	28
Összes gyermekes háztartás	19	41
Ebből:		
1 gyermek van	11	29
2 gyermek van	19	34
3 vagy több gyermek van	36	60

*Forrás:* TÁRKI Monitor vizsgálat 2005, KSH Létminimum: KSH Háztartási költségvetési felvétel 2004 és saját számítások.

*Megjegyzés:* az ekvivalens, azaz a gyermekek számát figyelembe vevő medián jövedelem 60%-a a szegénységi küszöb. (OECD1 skála)

A jövedelmek egyenlőtlen elosztása azt is jelenti, hogy a gyermekes családokban élők 32 százaléka a legkisebb jövedelmű ötödben él, és csak 12 százalékuk jut el a legmagasabb jövedelmi ötödig. Ha csak a gyermekeket nézzük, az arányok még szélsőségesebbek: a gyermekek 60 százaléka él a két alsó ötödben, a legszegényebbek között.

A szegénység tehát első renden jól érzékelhető jövedelemhiány, amely a 2, de főként a 3 és több gyermekesek családjában válik súlyossá. A 2 gyermeket nevelő családokban a gyermekek harmadánál, a nagyobb családokban élőknek a többségénél jellemző a többé-kevésbé súlyos szűkölködés. A pénz gyakran a hónap vége előtt kifogy, számos létfontosságú szükségletre, például gyógyszerre, a gyermekeseknél gyakran nem jut. A lakást veszélyeztető adósságok halmozódnak. Az életet gazdagító elemek szinte mind hiányoznak, a szegény gyermekek négyötöde például soha nem jut el nyaralni.

A gyermekes családok átlagosan ugyan jobb lakáskörülmények között élnek, mint a lakosság egésze, a gyermeket nevelő szegények jelentős részének lakáshelyzete azonban rossz. A gyermeket nevelő szegényeknél minden negyedik lakásából hiányzik a benti WC és nincs fürdőszoba, minden ötödikben nincs folyóvíz, kétharmaduk hagyományos fűtésű lakásban lakik. A család fenntartása sokaknál gond. 2005-ben közel 40 000 gázórát, több mint 60 000 villanyórát kapcsoltak ki. Feltehető, hogy közülük aránytalanul sok a gyermekes család, azaz 100 közül akár 3-4 gyermekes család is közmű nélkül maradhatott. Az eladósodás - az adósságkezelés és a lassan terjedő kártyás leolvasók ellenére - növekvő veszély. Minthogy a lakásrezi költségek növekedése várható, továbbra is fenyegető veszély a lakás elvesztése, amit gyakorta a család szétesése, a gyermekek intézeti elhelyezése követ. A jelenlegi egyetlen prevenció eszköz az adósságkezelés, az egyetlen - jogilag nem garantált - lassító eszköz a kilakoltatások téli moratóriuma. Ezért a biztonságos lakhatás hiánya folyamatosan szorongatja a családok tízezreit.

## *2. A szegény népesség jellemzői*

A szegénységhez vezető főbb társadalmi tényezők - az egész népesség körében - az alacsony aktivitási arány és a magas munkanélküliség; az alacsony iskolai végzettség, illetve a szakképzettség hiánya; a „rossz” lakóhely, azaz kis település, depressziós térség; rossz egészségi állapot, fogyatékossgal élés; a roma népességhez tartozás. Ugyanezek a tényezők jellemzik a gyermekek szegénységét. Azaz a gyermekeket különösen sújtja, ha szüleik tanulatlanok, ha munkanélküliek, ha kis falvakban élnek, ha romák. Rossz a helyzetük azoknak a gyermekeknek is, akiket egyedül élő szülő nevel, vagy akiknél fogyatékossgal él valaki a családban - legyen az szülő vagy gyermek.

A háztartásfők között a keresők aránya csak kicsit kedvezőbb a kisebb, mint a 3 vagy több gyermeket nevelő családokban: az összes gyermekes család 75, a 3 és többgyermekes családok 71 százalékában volt aktív kereső 2003-ban. Nagyobb problémát jelent, hogy a nagyobb családokban - részben, mert a több gyermekkel sok a munka, s ez nehezíti a második szülő munkavállalását, részben mert több gyermeknél nehéz a napközbeni intézményi elhelyezés - sokkal ritkább a második kereső, sokkal több a munkanélküli. Így kétszeres oka van rossz jövedelmi helyzetüknek. A munkával szerzett források a gyermekek számával csökkennek, a gyermekekkel kapcsolatos kiadások pedig a gyermekszámmal sokkal nagyobb összeggel nőnek, mint a családi pótlék vagy más gyermekellátások. Minthogy a családi pótlék egy-egy gyermek eltartási költségeinek (létfenntartásának) egyharmadát sem fedezi, minden egyes további gyermekkel jelentősen nő a különbség a megélhetéshez szükséges és a rendelkezésre álló összeg között.

A gyermekes szegények háztartásainak 86%-ában a háztartásfőnek nincs középfokú végzettsége sem, közel 40%-uk esetében egyetlen aktív személy sincs a háztartásban. A gyermekszámon túl az is számít, hogy van-e a családban kisgyermek. Ha az egyik szülő (többnyire az anya) gyeseen vagy gyeten van, akkor ez jelentősen növeli a szegénységi kockázatot. (A gyednek nincs ilyen hatása.) A szegény gyermekkor különös problémája, a nagyon szegények szocializációjának egyik meghatározó eleme az, hogy lassan a harmadik generáció nő fel úgy, hogy szüleinek, sőt, szűkebb-tágabb környezetében senkinek nincs rendszeres munkája.

## 2. tábla

*A szegénység néhány tényezőjének jelentősége:  
százalékos arányok az adott csoporton belül*

Olyan háztartásokban élők százalékos aránya, ahol...	Összes háztartás	Gyermekek háztartások	Gyermekek szegény háztartások
a háztartásfőnök nincs középfokú végzettsége	59	60	86
a háztartásban nincs aktív kereső	26	10	37
van munkanélküli	12	16	43
van gyedben, gyesen, gyeten levő személy	14	27	42

*Forrás: KSH Háztartási költségvetési felvétel 2004.*

Fontos szegénységi kockázatot jelent a lakóhely, a régió vagy a település. Az összlakosság jövedelmi helyzetében és szegénységi kockázatában mutatkozó regionális különbségek a gyermeket háztartásokban élők esetében is érvényesülnek. Az országos szegénységi arányt 1-nek tekintve, a szegénységi kockázat kiugróan magas az észak-magyarországi régióban élők esetében, régiós átlagban 1,8-szeres, a gyermekek esetében kétszeres. Az Észak-Alföldön élők szegénységi kockázata szintén átlag fölötti. A másik végletet Budapest képviseli 0,4-es szegénységi kockázati valószínűséggel. A város-falu lejtő ehhez közelítően nagy, 0,4 és 1,5 között mozog. Az összes szegény több mint fele, a gyermeket nevelő szegények 55 százaléka falvakban él.

A szegénység és betegség számtalan módon összefügg. A szegények betegek és korábban halnak. Ez a tendencia romlani látszik. A halálozási olló 1988 óta úgy nyílt szét, hogy míg a jobb helyzetűek életésélyei tovább javultak, addig a legalacsonyabb végzettségűeké szignifikánsan romlottak. Nem történt eddig szisztematikus adatgyűjtés arról, miként függ össze a gyermekek egészségi állapota társadalmi helyzetükkel. A Gyermekszegénység elleni Nemzeti Program (rövid távú program) céljára készült egy adatfeldolgozás, mely a szülők egészségi állapotának és társadalmi helyzetének összefüggését vizsgálta. Minden vizsgált betegség vagy állapot szorosabb vagy lazább, de szinte mindig szignifikáns kapcsolatot mutatott a szegénységgel összefüggő szociológiai változókkal, azaz a jövedelemmel, iskolai végzettséggel, települési lejtővel, a roma etnikumhoz tartozással. Mindezek mellett - eddig nem sejtett módon - a gyermekek száma is összefügg a szülő egészségi állapotával. A gyermekek nem védnek meg a stresszekkel és az ezekből adódó betegségekkel szemben. Számos vizsgált betegség esetében a nagyobb gyermekszámú családokban nagyobb a betegek aránya, még akkor is, ha fontos egyéb feltételek, például a szülő jövedelme vagy iskolai végzettsége azonosak.

Különösen súlyos helyzetben vannak a roma családok gyermekei. Igaz, a szegénység nem roma kérdés: a szegény gyermekek mintegy kétharmada, a legszegényebbek fele nem roma. Másként: több a nem-roma szegény gyermek, mint a roma, de a roma gyermekek között sokkal nagyobb a szegények aránya. Sőt, a különböző kutatások alapján az is állítható, hogy a roma gyermekek szegénysége és kirekesztettsége különösen mély lehet olyan okok miatt, mint a szülő régóta tartó munkanélkülisége, az erősödő intézményi, lakóhelyi, iskolai szegregáció; az ezzel is összefüggő etnikai megkülönböztetés, a cigányokat sok területen sújtó diszkrimináció; a jó intézményekhez és szolgáltatásokhoz való egyenlőtlen hozzáférés.

### *3. A szegénység újratermelődése*

A szegénység újratermelődésének két legfontosabb intézménye és színtere a család és az iskola. Minthogy a család szükségképpen csak azt és annyit tud átadni a gyermekeknek, amije és amennyije van, az induló egyenlőtlenségek csökkentéséhez sok területen van szükség beavatkozó, intézményes segítségre. E területek száma inkább nő, mint csökken. Újabb (sajnos, csak külföldi) kutatások bizonyítják, hogy a gyermekek egészségi állapotát korán és hosszan tartóan befolyásolják a rossz induló körülmények. A szülői erőforrások hiánya szűkíti a gyermekek esélyeit arra, hogy képességeiket időben, sokféle irányba fejlesszék, és az e folyamatba való beavatkozás akkor hatékony, ha igen korán, a születéssel kezdődik. A létbizonytalanság és a szűkösség, a megfelelő minták hiánya nem készít föl a társadalmilag elfogadott normák szerinti felnőtt létre - és e területen is fontos a korai fejlődést elősegítő nevelés. A szegénységet újratermelő folyamatok megszakítása tehát igen korai közös felelősségű beavatkozást igényel.

Az iskolai végzettség a szocializációs folyamat kimenete és egyben a felnőttkori társadalmi helyzet egyik legfontosabb meghatározója. A KSH 2004. évi adatai szerint az iskolai expanzió nyomán jelentősen nőtt a felfelé mobilitás: a vizsgált sokaság (háztartásfők) több mint kétharmada apjáénál magasabb iskolai végzettséget szerzett. Ugyanakkor azonban továbbra is rendkívül erős a mobilitás társadalmi meghatározottsága: az alacsony (alapfokú) iskolai végzettségű apák gyermekeinek 10 százaléka, a felsőfokú végzettségűek gyermekeinek 68 százaléka jutott el a felsőfokú végzettségig. Ugyanakkor az alacsony végzettségű apák gyermekeinek negyede legfeljebb alapfokú végzettséget szerzett. Ezt a nagyon jelentős nagyságú csoportot különösen fenyegeti a társadalmi leszakadás. A helyzet az időben alig változik: a 40 éven aluliak és 40 éven felüliek mobilitási arányai alig különböznek egymástól. A gazdasági, társadalmi hátránnyal indulók és immobilak között igen jelentős a cigányok aránya. Míg a szakértők a roma lakosság arányát a teljes lakosság 5-6 százalékára becsülik, a 8 általánosnál nem magasabb végzettségűek körében az arányukat 30 százalékra teszik. A jelenlegi demográfiai trendeket figyelembe véve a romák társadalmi-gazdasági kirekesztődése és nem megfelelő oktatása 10-15 éven belül azt eredményezheti, hogy a munkaerő egy jelentős része a munkaerőpiacon eladható ismeretek hiányában alkalmazhatatlanná válik.

Ugyanennek a problémának a másik oldala, hogy a rosszul indulók iskolai hátrányai a közoktatásban eltöltött évekkkel a többségnél nőnek, ahelyett, hogy csökkennének. Ebben a folyamatban meghatározó szerepe van az iskolai szegregációnak, amely azt jelenti, hogy szegény gyermekek egy része, a cigány gyermekek többsége elkülönített, gyakran rosszabb feltételekkel működő és kevesebbet nyújtó iskolákba, tagiskolákba, osztályokba kényszerül. A cigány (és szegény) családok gyermekei gyakran etnikai és szociális gettónak nevezhető iskolákba járnak. A cigány gyermekek összes gyermekhez viszonyított aránya folyamatosan emelkedik, miközben társadalmi helyzetük (a rendszerváltás sokkjának tartós hatásaként) romlik. Későn indultak és máig erőtlenekek, illetve forráshiányosak azok a kísérletek, amelyek a szegregációt akarják csökkenteni, illetve a szükséges források töredéke sem áll rendelkezésre ahhoz, hogy a roma gyermekek iskolai integrációja és felzárkózása sikeres legyen. A szegregáció ilyen feltételek mellett erősödik.

A PISA-vizsgálatok révén bizonyított, hogy a magyar iskolák közötti, a szülők társadalmi helyzete alapján kialakuló differenciáltság az egyik legmarkánsabb az OECD-országok között, és ez roppant kedvezőtlenül hat a gyermekek képességeinek fejlődésére, teljesítményére. A végeredmény a drámaian különböző továbbtanulási arányokban, majd a rosszul felkészültek munkaerő-piaci kudarcában, végül az alacsony mobilitásban, a szegény gyermekek szegénységbe beszorulásában mutatkozik meg.

#### *4. A magyarországi gyermekszegénység nemzetközi mezőnyben*

A gyermekszegénység, mint önálló probléma, nagyjából 1990 óta szerepel a nemzetközi szervezetek napirendjén. Az UNICEF 2000. évi jelentése (valószínűleg) az első olyan tanulmány, amely az OECD-országok gyermekszegénységére összpontosít, és ezt összehasonlítón elemzi. A 29 OECD-tagországban 47 millió, azaz minden hatodik gyermek élt a nemzeti szegénységi küszöb (az átlag fele) alatt. A legmagasabb arány a nagyon szegény Mexikóban volt (26%), de a második legmagasabb a kiemelkedően gazdag USA-ban (22,4%). Az európai országok közül Olaszországban és Angliában találták a legmagasabb, 20 százalékos körüli arányt. Magyarország - pl. Németországgal együtt - a 10% körüli középmezőnyhöz tartozott e jelentés szerint. A legalacsonyabb arányokat a gyermekekre legtöbbet költő országokban találták: Franciaország (8%), de kivált Finnország (4%), Svédország (3%). Ezek az arányok azóta sem módosultak jelentősen, Angliát kivéve, amelyben a koncentrált erőfeszítéseknek köszönhetően a magas arány csökkent.

Az Európai Unió az ENSZ-nél valamivel később kezdett a gyermekszegénységre összpontosítani. Még most sem szerepel a kérdés a közös agendák középpontjában, de mind több figyelmet köt le. Egy 2006. évi dokumentum szerint: „A gyermekek jövedelmi szegénysége komoly gondot jelent, minthogy általánosan elismert összefüggés, hogy ez befolyásolja fejlődésüket és jövőbeni lehetőségeiket. Ezért tűzte célul maga elé az EU, hogy törekedjen a gyermekek körében tapasztalható társadalmi kirekesztés megszüntetésére és a társadalmi integráció minden feltételének biztosítására. A jövedelmi szegénységben élő gyermekek aránya magasabb mint a felnőtteké...” Az állítás az EU adatai alapján Magyarországra is igaz, bár, hasonlóan az UNICEF-adatokhoz, a helyzet nemzetközileg nem a legsúlyosabb: az EU adatai szerint a magyarországi gyermekszegénység aránya az EU25 átlaga alatt van.

Mind az UNICEF, mind az EU adatai a relatív szegénységre, meghatározott szint alatt élők arányára vonatkoznak. Az UNICEF e mellett az abszolút színvonalakat is vizsgálta. Ezek alapján az USA gyermekszegénység aránya a relatív adatnál kisebb, a kelet-európai országoké, így Magyarországé is annál nagyobb.

Figyelemre méltóak az UNICEF azon elemzései, amelyek nemzetközi tapasztalatok fényében világítanak rá a legfontosabb okokra. A gyermekek helyzetére ható két legfontosabb tényezőnek a bérek és a szociális kiadások színvonalát találták. Tisztos szociális ellátások ellensúlyozhatják az egy-szülő, a sok gyermek, a munkanélküliség, az alacsony bérek szegénységkeltő hatását. A jelentés szerint „egyetlen olyan országban sem volt magas a gyermekszegénység aránya, ahol magas volt a szociális kiadások aránya.” E két tényező sajátos viszonya miatt egyetlen megállapítás sem általános érvényű. Az ismert legfontosabb okok egy része például nem mindenütt hat. A gyermeküket egyedül nevelőkről gyakran feltételezik, hogy szegény csoportot alkotnak. Az USA-ban ez igaz, Svédországban nem. A hivatalos munkanélküliség Mexikóban és az USA-ban nagyon alacsony, Finnországban nagyon magas - a gyermekek szegénységi arányai mégis ellenkező irányba térnek el. Magyarország persze most távol van azoktól a lehetőségektől, amelyek az UNICEF által javasolt irányba mozdíthatnák el a politikát - az elemzések eredménye azonban a hosszabb távú politikák kidolgozásánál figyelembe veendő.

#### *5. A gyermekszegénység enyhítését célzó programok - nemzetközi kitekintésben*

A gyermekek iskolai esélyegyenlőtlensége, a társadalmi háttér meghatározó szerepe a huszadik század utolsó harmadában került az érdeklődés középpontjába Európában, majd az Egyesült Államokban. Ez körülbelül akkor történt, amikor a modern és gazdagodó társadalmak újra felfedezték, hogy a szegénység a növekvő jómód közepette is fennmaradt. A felismerés az iskola hátránykonzerváló szerepének elemzéséhez vezetett, majd olyan programok kidolgozásához, amelyek kifejezetten ezen hátrányok csökkentését célozták meg. A század végére kitűnt, hogy az iskola egyedül, illetve a csak a szegény gyermekeket megcélzó iskolai programok (mint az amerikai Head Start) képtelenek a szegénység problémáját megoldani - ennél komplexebb megközelítések szükségesek. Így születtek meg egyfelől a társadalmi kirekesztés elleni általános erőfeszítések, majd ezeken belül egy jobban körülhatárolható feladatkör, a gyermekek szegénysége elleni, illetve a gyermekek egyenlőbb esélyeiért folyó küzdelem.

Ebben a küzdelemben rengeteg jó szándékú civil kezdeményezés volt és van. Ezek többnyire szűk körben hatnak, de gyakran eredményesek, és jó mintákat kínálnak. Az utóbbi években kezd néhány országban az országos politika rangjára emelkedni a gyermekszegénység elleni küzdelem. Egyes országokban - pl. USA - ez továbbra is egy területre, az oktatásra összpontosít, ott igen jelentős erővel. A 2002-ben a No Child Left Behind (Egy gyermek se maradjon le) törvény közel 20 éves előkészítő folyamatot zárt le, az új törvény kemény előírásaival. A program sokat vitatott, de elég sikeresnek tűnik - nem annyira a szegénység csökkentésében, mint az oktatási színvonal emelésében és ezzel a társadalmi mobilitás javításában. Igaz, a fő cél a hátrányos helyzetű kisebbségek és a többség teljesítményének szignifikáns közelítése az eddigi 20 év elszigetelt kísérletével csak az alkalmazó intézmények növendékei között sikerült. A skandináv országok, noha egyértelműen sikeresek, eddig is, továbbra is nagy súlyt helyeznek, és igen sokat költenek család- és gyermekpolitikájukra. A gyermekszegénység elleni erőfeszítések Angliában alkotnak leginkább komplex, hangsúlyos közpolitikai rendszert. A centralizált erőfeszítések 1997-ben, a Labour Párt kormányra kerülésekor kezdődtek. Tony Blair 1999-ben kötelezte el magát arra, hogy a gyermekszegénységet 2010-ig felére csökkentse, 2020-ig pedig felszámolja. A kötelezettség hihetetlen visszhangra talált a kormányzaton belül és kívül. Számos „zöld könyv” vita zajlott, több törvényt hoztak, és még több programot dolgoztak ki általában a gyermekeknek szóló szolgáltatásokkal kapcsolatban (Every Child Matters), a kisgyermekkorú fejlesztésről (Sure Start - Biztos kezdet - program), a fiatalokról, a gyermekekről általában, a gyermekek napközbeni ellátásáról stb. A programok kiterjednek a szülők foglalkoztatására, a bérek és segélyek együttes összegére és az adózásra, a lakáshelyzet javítására, oktatásra, egészségügyi ellátásra. Évente több - kormányzati, szakmai és civil - jelentés készül a gyermekszegénység alakulásáról. A folyamatok nyomon követése, az indikátorok kidolgozása és folyamatos mérése a politika szerves része. A közel tíz éve tartó erőfeszítések eredménye - amelyeken belül szétválaszthatatlanul összefonódnak a foglalkoztatás és az újraelosztás növekedésének hatásai - valamivel elmarad a tervezettől, de így is impozáns. 1997 és 2004 között 70 százalékkal nőttek a pénzügyi gyermekellátások, fél millióval csökkent a szegénységben élő gyermekek száma. 2005-ig a legsebezhetőbb csoportok - egyedülálló, 4 és több gyermekesek, fogyatékossgal élő gyermeket nevelők - helyzete javult a legjobban. Természetesen Angliában is számos eredmény vitatott, a közelebbi elemzések kudarokat is kimutatnak (pl. azt, hogy a súlyos mélyszegénységet még alig érték el az intézkedések). Egészében azonban a program népszerűsége nő és hatása ígéretes.

*6. Az állami (közösségi) feladatvállalás a gyermekek esetében Magyarországon*

Amint erre utaltunk, a közkiadások szerepe jelentős a gyermekszegénység csökkentésében. A közkiadások, ezen belül a társadalmi védelemre fordított kiadások Magyarországon nagyjából a gazdaság fejlettségi szintjének felelnek meg. Ez a szint azonban az EU-n belül inkább alacsonynak számít. Az EU valamennyi tagországának átlagát véve a GDP 28 százalékát, Magyarországon 23 százalékát fordították 2003-ban szociális védelemre (amely a társadalompolitikai célú közkiadások közül nem tartalmazza az oktatási kiadásokat). Minthogy a GDP mintegy fele az EU átlagos szintnek, és ebből az alacsonyabb összegből költünk kevesebbet, a szociális védelemre fordított összegek abszolút színvonala jóval a fejlettebb jóléti államok szintje alatt van. Ennek ellenére a magyar család- és gyermekpolitikát néhány évtizede viszonylag jó színvonalúnak és korszerűnek lehet tekinteni. Az intézményi ellátások, főként a közoktatás, a mindenkire vagy meghatározott csoportokra kiterjedő ellátások (anyasági ellátások, családi pótlék) kedvezően illeszkedtek az európai rendszerekhez.

A magyar pénzbeli ellátások eléggé differenciáltan alkalmazkodnak az élethelyzetekhez. (Kifejezetten a gyermekes családoknak szólnak a terhességi-gyermekágyi segély, gyermekápolási táppénz, családi pótlék, gyed, gyes, gyet, különböző gyermekvédelmi kedvezmények. A gyermekes családok is igénybe vehetik szükség esetén az ápolási díjat, a lakhatási támogatásokat stb.) Az ellátások szerkezete valószínűleg megfelelő, társadalmi hatásosságuk és hatékonyságuk - a szelektív ellátások kivételével - általában elfogadható. Színvonaluk és értékőrző mechanizmusaik vitathatóak. Az intézményi támogatások is differenciáltak, különböző korú és helyzetű lakosságcsoportok részére léteznek alapellátások és szakellátások, otthon és intézményben nyújtott szolgáltatások. A családok szempontjából különösen fontosak a gyermekjóléti és gyermekvédelmi ellátások, valamint a családsegítő szolgáltatások. Ezek a rendszerek viszonylag későn fejlődtek ki, és máig számos problémával küzdenek, mint például a megfelelően képzett szakemberek hiánya, az ún. egyszemélyes szolgálatok elméleti és gyakorlati hibái, az egyenlőtlen területi hozzáférés, a standardok, ellenőrzés hiánya, és számtalan szemléleti hiányosság. Ezek színvonaljavítása - ami, legalábbis a felkészülés időszakában - nem csak pénzkérdés, különösen fontos, mert a tapasztalatok szerint a pénzbeli és természetbeni ellátások hatásosságát is, hatékonyságát is növelni lehet, ha személyes szolgáltatásokkal párosulnak.

Sajnos, a közösségi feladatvállalás mértéke, mikéntje, hogyanja 1990 óta folyamatosan kiszolgáltatott a gazdasági helyzetnek, és elkerülhetetlen politikai és ideológiai viták tárgya. Ezek következménye is a sokféle (részben már említett) szűk keresztmetszet és hiány, a határozott fejlesztési elképzelések hiánya, a rendszer lényegével ellenkező jogszabályi bizonytalanság. A szegényeket különösen érintő, eddig nem említett sajátos probléma ugyanis, hogy a vonatkozó jogszabályok szinte mindegyike nemcsak választási ciklusonként, hanem egy-egy cikluson belül is évente többször módosul. Ez a családok, sőt, az önkormányzatok helyzetét is kiszolgáltatottá teszi. A családok közül különösen hátrányosan érinti azokat, akik rosszabbul tájékozottak és rossz jogérvényesítők. A gyermekes családok legalább harmada-negyede nem ismeri pontosan jogait és lehetőségeit, s ezzel számos ellátásból ki is marad. Ilyen módon az elvben a szociális biztonságot szolgáló rendszerek gyakran a szociális bizonytalanságot erősítik.

A mai helyzet javításához és a tendenciák megfordításához jelentős források szükségesek. A szegénység forráshiány. Forráshiányt többletforrások nélkül nem lehet megszüntetni. A források részben helyi erőforrások. Szívós közösségi munkával nagyon sok helyi erőt, civil mozgalmat és forrást lehet az erőfeszítésekbe bevonni. A gazdasági fejlődés kétségkívül további többletforrásokat jelent. Ahhoz, hogy ez a növekedés közvetlenül elérje a szegényeket, munkalehetőségeiknek és a bérszínvonaluknak javulniuk kell. (Különös fontossága van annak, hogy mindkét szülő bekerüljön a munkaerőpiacra.) A közös felelősségek vállalásához és a piaci kudarcok korrekciójához szükség van azonban a központi újraelosztás (magyar vagy uniós) többletforrásaira is. A gyermekek esélyeinek javításához, és olyan felkészítésükhöz, hogy képesek legyenek eleget tenni a piaci kihívásoknak, a családi ellátások, közoktatási intézmények, egészségügyi ellátás, személyes szolgáltatások szinte mindegyike jelentős színvonaljavításra szorul. Forrásigényesek a szükséges újítások és reformok is. E források zömének felhasználása a jövőbe való beruházásnak tekintendő. Éppen ezért a szegénység csökkentése nem áll szemben a gazdasági növekedési és versenyképességi célokkal, csak az időtávok mások. A szegénység csökkentése a humán beruházások hosszabb távon megjelenő eredménye. A beruházás és annak hozadéka közötti időtávval a generációs terv számol. Ugyanakkor érdemes keresni azokat a lehetőségeket, amelyek egyes esetekben gyorsíthatják a beruházások megtérülését.

### III. fejezet

## A „LEGYEN JOBB A GYERMEKEKNEK!” NEMZETI STRATÉGIA CÉLJAI

### Átfogó célok, fejlesztési területek

A „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégia elindítása kiáltó társadalmi szükséglet. A szegénység köre talán nem bővül, a szélsőséges szegénység több formája azonban tartósodik, súlyosbodik. A szocializációt alapvetően befolyásoló intézmények, elsősorban az iskolarendszer, nem enyhíti, hanem gyakran felerősíti a szegénység újratermelődésére ható tényezőket. A tartós szegénység, a lakóhelyi és iskolai szegregáció bontja a társadalom összetartozását, gyengíti a közös normákat. A probléma olyan méretű és olyan veszélyekkel jár a társadalmi, gazdasági, sőt a politikai fenntartható fejlődésre, hogy a cselekvést azonnal meg kell kezdeni, majd kitartó szívóssággal évtizedeken át folytatni. A cselekvés motorja csak a kormányzat és a civil társadalom együttes akarata lehet.

A gyermekszegénység komplex és mélyen beágyazott jelenség. Csökkentése - rövid és hosszú távon egyaránt - akkor válik lehetségessé, ha kialakul e cél körül a társadalmi egyetértés, ha van tartós kormányzati elszántság, ha jelentős források mozgósíthatók e célra, ha intézmények, szakmák, szektorok között elindul az együttműködés, ha a helyi közösségek, a helyi társadalom, a civilek, köztük is a legfontosabbak, a szülők magukénak tekintik az ügyet.

Az összetett problémát csak átfogó és átgondolt stratégia segítségével lehet kezelni. Ezt szolgálja a „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégia, amely alkalmas a rövid, közép- és hosszabb távú tervek egymásra épülő kidolgozására. A Stratégia részletes, rövidebb távú cselekvési terveit a megvalósított célok függvényében (gördülő tervezéssel) folyamatosan a változó helyzethez kell igazítani. Az V. fejezet főlvázolja a Stratégia főbb fejlesztési területeit, az ezekhez tartozó célkitűzéseket, valamint a legfontosabb - a mérőföldkövet jelentő változások mérésére is alkalmas - indikátorokat. A sürgős beavatkozásokat tartalmazó, az Európai Unió forrásainak felhasználását biztosító cselekvési tervek, illetve a generációs program néhány részletének kibontása további feladat.

A „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégia egyszerre irányul arra, hogy a gyermekek életfeltételei jobbak legyenek, és hogy a gyermekekkel foglalkozó, nekik szolgáltatásokat nyújtó intézmények javuljanak, korszerűsödjenek. A Nemzeti Stratégia egy generáció alatt három átfogó célt kíván elérni.

- Jelentősen, a jelenleginek töredékére csökkenjen gyermekek és családjaik szegénységének aránya, és ezzel egyidejűleg közeledjenek egymáshoz a gyermekek továbbtanulási esélyei, életkilátásai.

- Szűnjenek meg a gyermeki kirekesztés, szegregálás és mélyszegénység szélsőséges formái, csökkenjen az életesélyeket romboló devianciák előfordulása.

- Alapvetően alakuljon át azon intézmények és szolgáltatások működés módja és szemlélete, amelyek ma hozzájárulnak a szegénység és kirekesztés újratermelődéséhez. Ezeknek az intézményeknek és szolgáltatásoknak a mainál sokkal nagyobb mértékben kell hozzájárulniuk a gyermekek képességeinek kibontásához, ahhoz, hogy felnőtként értelmes tevékenységek révén, teljes jogú polgárként kapcsolódjanak be a társadalom életébe.

Az átfogó célok eléréséhez számos területen kell változást elérni. A kiemelt fejlesztési irányok, amelyek tartalmával az V. fejezet foglalkozik, a következők:

1. *fejlesztési terület:* Foglalkoztatás, munkaerő-piaci helyzet javítása

2. *fejlesztési terület:* A gyermekes családok anyagi helyzetének javítását szolgáló ellátások fejlesztése

3. *fejlesztési terület:* Lakás, lakhatás feltételeinek, minőségének, biztonságának javítása

4. *fejlesztési terület:* A képességek kibontakoztatását, a sikeres iskolai pályafutást segítő intézmények és szolgáltatások, szegregáció megszüntetése

5. *fejlesztési terület:* A gyermekes családokat célzó személyes szolgáltatások és szakellátások fejlesztése

6. *fejlesztési terület:* Egészségesebb gyermekkor biztosítása

### **Horizontális célok**

Minden fejlesztési területen, minden célkitűzésnél vannak érvényesítendő prioritások, úgynevezett horizontális, minden területet átmetsző célok. Ezek egy része közvetlenül is hat a mélyszegénységre, mások a szegénység kezelésén túl általában is javítják a gyermekek társadalmi helyzetét, teljes jogú állampolgárrá válásuk feltételeit.

A mélyszegénységre közvetlenül is ható célkitűzések:

- A roma kisebbség helyzetének érzékelhető javítása, beilleszkedésük segítése, szegregáltságuk, kirekesztettségük megszüntetése.

- A fogyatékossgal élő gyermekek és családjuk helyzetének javítása, szükségleteik érzékenyebb figyelembevétele, jobb kielégítése.

- A rossz helyzetű települések, térségek fejlesztési lehetőségeinek feltárása, hátrányainak, kirekesztésének csökkentése.

- A gyermekeket is szolgáló közösségi rendszerek („nagy” rendszerek) esélyteremtő munkájának javítása (iskola, egészségügy, pénzbeli ellátások, közösségi terek stb.).

A jogok és a demokratikusabb részvétel révén a szegénységre, illetve minden gyermekre ható célkitűzések:

- A jogok, a jogi szemlélet erősítése, a gyermekek jogainak javuló érvényesítése.

- A szakmák, intézmények, szektorok, továbbá az állami és önkormányzati szervek, a civil szerveződések, az egyházi és nonprofit intézmények javuló együttműködése.

- Az állampolgárok, különösen az érintettek - a szegények és a gyermekek - aktívabb részvétele minden őket érintő ügyben.

- A tájékoztatás javítása, az információk sokkal jobb eljuttatása mindenkire, az informatika lehetőségeinek felhasználása olyan e-szolgáltatás nyújtásával, amely alkalmas a szegénység enyhítésére.

### A célok összefoglalása

A táblázat azt érzékelteti, hogy a horizontális célok minden fejlesztési terület esetében értelmezhetők és érvényesek. Azt is jelzi, hogy e kapcsolódó hatások együttesen elősegítik a Stratégia általános céljait. Csökkentik mind a mélyszegénységet, mind a szegénységet általában, továbbá hozzájárulnak minden gyermek esélyeinek javításához, jogaik és részvételük erősítéséhez.

	Szülők munkája	Lakhatás javítása	Gyermekek fejlesztése és képzése	Szociális ellátások és szolgálat	Gyermekek jobb egészsége
Roma gyermekek prioritása	Szegénység arányának és mélységének csökkentése				
Fogyatékossgal élő gyermekek prioritása					
Települési lejtő csökkentése					
Működő nagy ellátórendszerek fejlesztése					
Gyermekek jogok erősítése	Szegénység arányának csökkentése, minden gyermek esélyeinek javítása, jogainak és részvételének erősítése				
Együttműködés szektorok, intézmények, ágazatok között					
Állampolgárok, gyermekek részvétele					
Információterjesztés, hozzáférés					

## IV. fejezet

### FOGALMAK ÉRTELMEZÉSE, KIEGÉSZÍTŐ TEENDŐK A „LEGYEN JOBB A GYERMEKEKNEK!” NEMZETI STRATÉGIA TELJESÍTÉSÉHEZ

#### 1. Néhány fogalom értelmezése

A Nemzeti Stratégia céljának értelmezéséhez néhány fogalom meghatározása szükséges.

- „Gyermekek” a Nemzeti Stratégia dokumentumai a 18 év alatti eltartott gyermeket tekintik.

- A szegénység több közelítésben mérhető. Minthogy az egyenlőtlenségek jelentik az egyik alapproblémát, kiemelt a jelentősége a jövedelmi egyenlőtlenséget jellemző relatív mérőszámoknak, például annak, hogy hányan élnek a jövedelem átlagának fele vagy kétharmada alatt. A Nemzeti Stratégiában kiemelt legfontosabb relatív mérőszám - az Európai Unió javaslataival összhangban - az összes gyermek közül azok aránya, akik a család nagyságát is figyelembe vevő, azaz fogyasztási egységre számított jövedelem középső értékének 60 százaléka alatt élnek. (Szaknyelven ezt a középső értéket hívják az ekvivalens jövedelem medián értékének. A családnagyság fogyasztási egységre átszámításának is több módszere van. A Nemzeti Stratégia az OECD1 skálát alkalmazza.)

- A gyermekszegénység csökkenéséhez a szegénységben élő gyermekek, illetve családjuk életszínvonalának (az egyenlőtlenség mértékétől függetlenül) javulnia kell. A szegénység abszolút változását a vásárlóerő változása méri. Ennek mérőszáma az, hogy hányan élnek egy meghatározott, reálértékben azonos szint alatt. Az abszolút változás mérésének eszköze például 2005-höz viszonyítva az lehet, hogy a 2005-öt követő években a gyermekek közül mekkora azok aránya, akik a 2005. évi medián jövedelem 60 százalékának indexelt értéke alatt élnek.

- A szegénységnek számos további jellemzője van a munkanélküliségtől az iskolázatlanságig. Számos olyan életfeltétel, tárgy, gyakorlat van, amelyeket a szegénységben élők a család vagy a gyermekek számára pénz hiányában nem tudnak megszerezni, legyen szó tápláló és ízletes ételről, valamilyen gyógyszerről vagy gyógyászati segédeszközről, állatkerti látogatásról, gyermekbicikliről, nyaralásról, nyelvvóráról, számítógépről. Országos szinten jellemezheti a szegénység mértékét az óvodába járók aránya, az általános iskolát 15 éves korig el nem végzők aránya, a középiskolából lemorzsolódók aránya. Az V. fejezet javaslatot tesz a különböző fejlesztési területeken fontos indikátorokra. Ezen mutatók köre a továbbiakban - az európai indikátorok változásával, a statisztikák javulásával, szakemberek és civil szervezetek közreműködésének hatására - bővíthet, változhat.

- A szegénységnek számtalan fokozata van. A szélsőségesen rossz helyzetek, a kirekesztettség legkirívóbb formái mélyszegénységnek tekinthetők. Az ilyen helyzetekből különösen nehéz a kitörés. A mélyszegénység fontos jelzése például, hogy van-e legalább az egyik szülőnek munkája, hogy van-e folyóvíz a lakásban, hogy mekkora a szegregált iskolában tanuló gyermekek vagy a szegénytelepeken élő családok száma. Az előző bekezdésben mondottakhoz hasonlóan a szakértők és az érintettek közreműködésével kell kidolgozni a mélyszegénység indikátorait.

## *2. Hogyan értelmezhető a célok közelítése?*

A szegénység bonyolult jelenségrendszer. Egyetlen mutató változása félrevezető lehet. Ezért ki kell alakítani azt a módszert, ahogyan több mutató együttes változása számítható, illetve értelmezhető. Nemzetközi példák alapján lehetőség van az alábbiak szerinti értelmezésre:

- A gyermekek szegénységének arányát csökkentő cél akkor valósul meg, ha az abszolút és a relatív szegénység is csökken. Azaz mind a relatív mérőszámnak (medián 60 százaléka alatt élő gyermekek aránya), mind az abszolút mérőszámnak (időben rögzített, reálértékben mért szint alatt élő gyermekek aránya) érzékelhetően, statisztikailag szignifikáns mértékben kell csökkennie. Ez a változás évente mérhető, de érvényes következtetést csak több év folytatólagos tendenciája alapján lehet levonni.

- A szélsőséges szegénység csökkentésére irányuló cél akkor tekinthető megvalósultnak, ha több éves (3-5 éves) perspektívában a közösen elfogadott mérőszámok többsége javulást mutat.

## *3. Egyéb kiegészítő lépések a Nemzeti Stratégia teljesítéséhez*

- Szükség van a gyermekszegénység elleni küzdelemhez kapcsolódó modell-programokra néhány hátrányos helyzetű kistérségben és városrészben. Ezek monitorozási tapasztalatait, értékelését a program terjesztésénél célszerű hasznosítani.

- A Nemzeti Stratégia teljesítésének ellenőrzéséhez

= meg kell határozni, hogyan, milyen módszerekkel és eszközökkel kell figyelemmel kísérni (követni és értékelni) azokat a folyamatokat, amelyek hozzájárulnak a szegénység csökkentéséhez;

= biztosítani kell a kiválasztott indikátorok megfelelő időközönkénti mérését;

= mindehhez biztosítani kell a forrásokat és a nyilvánosságot.

- Biztosítani kell a Nemzeti Stratégiával kapcsolatban születő „jó gyakorlatok” gyűjtését, az érintett gyakorlatok, illetve az ezeket alkalmazó állami, önkormányzati és civil szervezetek széles körű megismertetését.

## V. fejezet

A „LEGYEN JOBB A GYERMEKEKNEK!” NEMZETI STRATÉGIA FEJLESZTÉSI TERÜLETEI, CÉLKITŰZÉSEI, ESZKÖZEI, INDIKÁTORAI

A IV. fejezet részletezi, hogy milyen változtatásokra van szükség az egyes fejlesztési területeken ahhoz, hogy közelíteni lehessen az alapcélokhoz, a szegénység és esélykülönbségek csökkentéséhez. Minden fejlesztési területen megjelölünk néhány olyan részleges célkitűzést, amelyek a kívánt végcélhoz tartoznak, egy olyan Magyarországhoz, amelyben kevesebb a gyermekeket sújtó igazságtalanság és egyenlőtlenség. Az egyes részcélok teljesülését számszerű mutatók, indikátorok ellenőrzik. A Nemzeti Stratégia csak nevesíti a javasolt indikátorokat, pontos algoritmusuk, értékük meghatározása további munkát igényel. A célállapot indikátorainak számszerűsítése után kerül majd sor a részidős indikátorok értékeinek megadására, amelyek a Stratégia szempontjából a változás „mérőköveit” jelentik.

### *1. Foglalkoztatás, munkaerő-piaci helyzet javítása*

Magyarországon európai összehasonlításban is alacsony a foglalkoztatás szintje, s ennek elsődleges oka a magas inaktivitás. A gyermekszegénység egyik fő oka a szülők munkahiánya, kivált, ha egyik szülő sem dolgozik. Nem sokkal kisebb azon szegény családok aránya, amelyekben az egyik szülő dolgozik, de keresete alacsony, állása esetleg bizonytalan.

A magyar foglalkoztatási szint elsősorban az alacsony iskolai végzettségűek (nyolc osztály vagy annál kevesebb) foglalkoztatásának az OECD-országok átlagától való jelentős eltéréssel magyarázható. Míg az iskolázottabb népesség csaknem ugyanolyan arányban jelenik meg a munkaerőpiacon mint más fejlett országokban, addig az alapfokú végzettséggel vagy azzal sem rendelkezők foglalkoztatása 20%-kal alacsonyabb mint az OECD-országokban élő hasonló végzettségűekre vonatkozó átlag.

A foglalkoztatás hosszabb távú javítására az Új Magyarország Fejlesztési Terv, a Nemzeti Foglalkoztatási Akcióterv, valamint számos humán erőforrás operatív fejlesztési terv részletes programokat tartalmaz. Mindezek kedvező hatással lehetnek a gyermekes családok (gyermekek és szülők) helyzetére is. Itt ezek közül csupán azok a részletcélok kerülnek kiemelésre, amelyek közvetlenül a gyermekes családok helyzetét befolyásolják kedvezően.

Legfontosabb célkitűzések:

- Radikálisan csökkenjen a gyermeket egyedül nevelő, foglalkoztatott nélküli családok száma és aránya.

- A gyermekvállalás és a gyermeknevelés, valamint a generációs együttélés hatékony feltételeit elősegítő atipikus munkavégzés szabályozása, a távmunka, a differenciált részmunkaidős foglalkoztatás kidolgozása, a megfelelő szintű szociális biztonság garantálása mellett, különös tekintettel a gyermekes szülők foglalkoztatásának védelmére a gyermek nevelését segítő munkafeltételek biztosítására.

- A gyermekes szülők szükségleteihez rugalmasan igazodó, könnyen elérhető személyes szolgáltatások és napközbeni ellátási szolgáltatások működése.

Javasolt indikátorok (az ún. Laekeni indikátorok figyelembevételével):

- Tartós munkanélküliségi ráta (L).
- Nagyon tartós munkanélküliségi ráta (L).
- A foglalkoztatott nélküli háztartásban élők aránya (L).
- Az aktív foglalkoztatott nélküli háztartásokban élő gyermekek aránya.
- Munkanélkülivé váló szülők aránya/munkanélküliek közül elhelyezkedő szülők aránya.
- Részmunkaidőben foglalkoztatottak aránya a foglalkoztatottak között.

- A napközbeni ellátásban részesülő 1-6 éves gyermekek aránya az egyes korévekhez tartozó népességben belül.

## 2. A gyermekes családok anyagi helyzetének javítását szolgáló ellátások

Minden eddigi - hazai és nemzetközi - tapasztalat szerint a pénzbeli és természetbeni gyermekellátások közül a gyermekszegénység csökkentésének egyik leghatékonyabb eszköze az univerzális, minden gyermeknek nyújtott családi pótlék. Magyarországon a családi pótlék rendszere általánosan elfogadott, adminisztrációja korrekt és átlátható, a hozzáférés teljesnek tekinthető. A rendszer megfelelő fejlesztése (reálértékének megőrzése, valamint a fokozott szegénységi kockázatú csoportok kiemelt támogatása) hozzájárulhat a relatív szegénységben élő gyermekek számának csökkentéséhez. Hangsúlyozandó, hogy a szegénység kockázata a harmadik gyermektől ugrásszerűen emelkedik a gyermekek számának növekedésével. A sokgyermekes családok tehát kiemelt figyelemre érdemesek. A gyermekszám szerint, valamint a gyermeket egyedül nevelő szülőket fokozottan támogatott, differenciáltabb családi pótlék rendszer továbbfejlesztése, rövid távon megoldandó feladat, természetesen számos további körülmény (munkára ellenőztöznők gyengítése, korai terhességek problémájának enyhítése) megfelelő kezelésével. Ez tekinthető csoportosan célzott ellátásnak. (A gyermekszám szerinti differenciálásról, ennek jelentős szegénységcsökkentő hatásáról fontos nemzetközi tapasztalatok, továbbá a magyar mikroszimulációs számítások tanúskodnak.)

A mélyszegénység egyik oka a nagyon alacsony, a létminimum töredékét sem biztosító jövedelem. Néhány csoportban - sokgyermekeseknél, gyermeküket egyedül nevelőknél, munkanélkülieknél, szakképzetlennél - különösen gyakran következik be ilyen helyzet. A mélyszegénység pénzbeli ellátások révén történő enyhítésének több eszköze van, jóllehet más típusú, természetbeni ellátások vagy személyes szolgáltatások nyújtása is kiemelten fontos. Szélsőségesen rossz helyzetekben vagy családi krízisek esetén továbbra is szükség van önkormányzati segítyezésre, kivált, ha a pénzbeli vagy természetbeni segély megfelelő szolgáltatásokkal párosul. A természetbeni ellátások - iskolai étkezés, könyv, tanszer, gyermekes családok szociális bérlakása, üdülés, közlekedés - szegénységcsökkentő, esély-javító, integráló hatása igen jelentős lehet. A szegénység, és különösen a mélyszegénység kezelésénél kényes és vitatható kérdés a célzás módszere. Jelentős további erőfeszítések szükségesek az egyéni és a csoportos célzás hatásainak méréséhez, előnyeik és hátrányaik, költségeik és hasznaik összeméréséhez.

Legfontosabb célkitűzések:

- A családtámogatások szegénységcsökkentő hatásának növelése.
- A gyermekszegénység szélsőséges, végletes formáinak enyhítése és felszámolása.

Javasolt indikátorok (az ún. Laekeni indikátorok figyelembevételével):

- Relatív szegénységi mutató: az átlagjövedelem meghatározott hányada alatt (medián 60,50 stb. %-a alatt) élők aránya kor, nem, háztartástípus szerint (L).
- A tartós szegénység aránya kor és nem szerint (medián 60, 50 stb. %-a alattiak aránya) (L).
- Relatív szegénységi rés kor és nem szerint (L).

- Abszolút szegénység mutatója: A szegénységi arány időbeli alakulása (időben állandó szegénységi küszöb alkalmazásával) (L).
- Társadalmi juttatások nélküli szegénységi arány kor és nem szerint (L).
- Az univerzális családtámogatások szegénységcsökkentő hatásának változása.
- A pénzbeli szociális támogatások hatásosságának (igénybe nem vétel) és hatékonyságának (szegénységcsökkentő hatásának) változása.
- A természetbeni támogatások hatásosságának és hatékonyságának változása.
- A családtámogatások szegénységcsökkentő hatásának változása.
- A szociális segélyezés szegénységcsökkentő változása.
- A szociális támogatások hatásosságának és hatékonyságának változása.
- A természetbeni támogatások hatásosságának és hatékonyságának változása.

### *3. Lakás, lakhatás feltételeinek, minőségének, biztonságának javítása*

A megfelelő lakás ma az élet minőségének egyik legfontosabb eleme. Az elfogadható minőségű és megfizethető költségű lakás a család és a gyermekek jólétének, egészségének nélkülözhetetlen kerete. A túl magas lakásköltségek más alapvető kiadások leszorításához vagy a lakhatás biztonságának elvesztéséhez vezetnek. A gyermekszegénység és a lakásszegénység nagyon sok szálon kapcsolódik össze. A szegény, nyomorgó családok lakásviszonyai is nyomorúságosak. A szűkös és rossz lakásviszonyok kihatnak az egész család, a gyermekek mindennapi életére, elmélyítik az esélyek egyenlőtlenségét, megnehezítik a szegénységből való kitörést. A privát tér hiánya megnehezíti az egyén fejlődését.

A jelenlegi magyar lakásrendszert számtalan strukturális probléma terheli. Még mindig több százezerre tehető a túlszűfolt, komfort nélküli, szükséglakások száma, az ilyen „lakások” gettósodó falvakban vagy településrészekben növekvő mértékben koncentrálnak. A szegénységben élő gyermekes családokat jelentős mértékben sújtja a jelenlegi közigazgatási, önkormányzati és törvényi szabályozási rendszer, illetve az ezekből következő szürke és fekete lakásgazdaság (pl. magánbérlet szabályozatlansága, lakásmaffiák). A lakásprobléma tartós eleme a háztartás-jövedelmek és a lakásköltségek közötti távolság, amit a mainál sokkal hatékonyabb lakáshoz jutási és lakásfenntartási támogatási rendszernek kell áthidalnia.

A szegénység és mélyszegénység csökkentése elsősorban e problémákat kell, hogy kezelje. Hosszabb távon ennél sokkal nagyobb szabású lépések kellenek a szegregáció enyhítésére, majd megelőzésére, a lakásállomány minőségi javítására, a lakásmobilitás jelentős élénkítésére, nem utolsósorban a lakásbérlet, különösen a szociális bérlakásszektor szerepének jelentős növelésével.

Legfontosabb célkitűzések:

- Egészséges és biztonságos lakókörnyezet.
- Megfelelő közlekedési infrastruktúra a szolgáltatások eléréséhez.
- Szegregációmentes lakókörnyezet.
- Egészséges ivóvíz és megfelelő közüzemi szolgáltatások általános elérhetősége.
- A szükségleteknek megfelelő, a piac működésével összhangban lévő, igazságos, arányos és fenntartható támogatási rendszer létrehozása és működtetése.

- A lakásvesztés intézményesített megelőzési eszközeinek működése.
- A szükségleteknek megfelelő mennyiségű bérlakás és szociális bérlakás.

Javasolt indikátorok:

- Szegénységi arány a lakáshasználat jogcíme szerint.
- A lakásként elfogadhatatlan lakásállomány nagysága és aránya (substandard lakások).
- A bérlakások, ezen belül a támogatott bérlakások száma és aránya.
- A lakástámogatásoknak a népesség alsó két jövedelmi ötödéhez eljutó aránya.
- Zsúfolt lakások aránya.
- Települési szegregációs index.

#### *4. A képességek kibontakoztatását, a sikeres iskolai pályafutást segítő intézmények és szolgáltatások, a szegregáció csökkentése*

Magyarország jól kiépített intézményrendszerrel rendelkezik: védőnői, bölcsődei, óvodai, közoktatási hálózat működik, ami lehetőséget jelenthetne a szegénységben élő gyermekek hátrányainak ellensúlyozására. Ismeretes azonban, hogy éppen a legkedvezőtlenebb helyzetű családok és gyermekek szorulnak ki az ellátásból, illetve szorulnak be a legkevésbé igényes és eredményes ellátásokba.

A szolgáltatásokhoz történő hozzáférés egyenlő esélyeinek biztosításához elengedhetetlen a fejlesztés, a szolgáltatások színvonalának jelentős emelése, a szegregáció minden formájának megszüntetését lehetővé tevő szabályozás, valamint az intézmények és szolgáltatások feladatkörének, illetve finanszírozási, adminisztrációs és ellenőrzési rendszerének átalakítása.

Ösztönözni kell a gyermekközpontú közelítést, az intézmények nyitottabbá tételét, a legkisebbeknél a túlsúlyos egészségügyi szemlélet komplexebbé tételét, valamint a szolgáltatások hatékonyabb összehangolását a gyermeki és szülői igényekkel. A gyermekek és családok számára többféle szakember nyújt ellátást. Súlyos hatékonysági veszteséget okoz az együttműködés hiánya, az információk megosztásának elmaradása, a felelőségek rendezetlensége. Olyan jogi és finanszírozási eszközökre van szükség, melyek érdekeltté teszik a szereplőket az együttműködésben és az összehangolt tevékenység végzésében.

Magyarországon világviszonylatban kiemelkedően erős a szegregáció a közpénzekből finanszírozott intézmények esetében is. A közös forrásokból fenntartott intézmények színvonala rendkívül egyenetlen, és ez összefügg azzal, hogy elsősorban melyik társadalmi csoport gyermekeit szolgálják. A szegregáló gyakorlatoknak számtalan oka és sok káros következménye van. Kiugró, és a jelek szerint növekvő az esélyek egyenlőtlensége kivált lakóhely, társadalmi származás és etnikum szerint. Mindez jelentős szerepet játszik a gyermekszegénység tartósításában. A cél az esélyegyenlőség erősítése a nevelés, az oktatás és képzés intézményeiben, a gyermekeket és családokat segítő alapszolgáltatások és szakszolgáltatások rendszereiben. A szegregáció csak akkor enyhíthető, ha minden intézmény és minden szolgálat mindenki számára elérhető. Olyan jogi, finanszírozási eszközökre van szükség, melyek az intézményeket érdekeltté teszik ebben.

##### 4.1. Napközbeni ellátások

Nehezíti a kisgyermekes szülők munkavállalását, hogy sok helyen hiányoznak a napközbeni ellátások és éppen a leghátrányosabb helyzetűek számára biztosítottak a legkevésbé. A gyermekek napközbeni ellátásának hiánya egyformán gyengíti a szülők, különösen a nők munkaerő-piaci esélyeit és a gyermekek iskolai beilleszkedését, későbbi társadalmi integrációjának sikerét. A 3 éven aluli kisgyermekes ellátása jelentős kapacitáshiányokkal küzd, főként a kisebb településeken. Az intézményes formák közül legjellemzőbb a bölcsőde, amely azonban a kisebb településeken nem működik, és a költséghatékonyabb óvodai és bölcsődei ellátást egyaránt nyújtó intézményi integráció sem terjedt el. A magas óvodáztatási arányok ellenére egyértelműen bizonyítható, hogy a halmozottan hátrányos helyzetű családok gyermekei esetében még ma is az átlagosnál nagyobb valószínűséggel fordul elő, hogy egyáltalán nem, vagy a lehetségesnél jóval később (5-6 éves korban) kezdenek óvodába járni.

Hosszabb távlatban a kisgyermekkorától a közoktatásból kilépésig egységes rendszerként kellene kezelni a gyermekek napközbeni ellátását. Megfontolásra érdemes egy egységes, integrált szemléletű napközbeni ellátórendszer kialakítása. Érdemes átgondolni más, hasonló térszerkezetű európai országok gyakorlatából kiindulva, hogy főleg a mérethatékonysági problémákkal küzdő kisebb településeken, ahol a külön intézmények fenntartása rendkívül költséges lenne, intézményi integrációval nem volna-e megoldható a legkisebbek napközbeni gondozása. Az intézményi integráció kiterjedhet a bölcsődés, óvodás és általános iskolás korú gyermekekre, de az észak-európai országok tapasztalataira alapozva akár az egészségügyi, szociális és oktatási-nevelési szolgáltatások integrált együttműködése is megvalósítható lenne. Fontos, hogy a helyi kulturális intézmények, közgyűjtemények, a többcélú általános művelődési központok aktív szerepet játszanak a szülők, gyermekek, fiatalok jó közös programjai gazdagításában, a napközbeni ellátási lehetőségek biztosításában. Támogatni kell a szabadidő tartalmas eltöltésére szolgáló közösségi terek, szolgáltatások létrehozását és a szükséges számú szakemberek foglalkoztatását.

Legfontosabb célkitűzések:

- A 0-3 éves gyermekeket nevelő családok szükségleteinek megfelelő számú napközbeni ellátási férőhelyet biztosító ellátórendszer.
- A szülői választási szabadságot lehetővé tevő alternatív napközbeni ellátások megfelelő körének működése.
- Minden gyermek számára jó minőségű, korszerű pedagógiai eszközöket alkalmazó óvoda biztosítása.
- A 6-10 éves korosztály számára a szükségletekhez igazodó számú és jó színvonalú iskolán kívüli tanulási, sportolási és szabadidős tevékenységeket biztosító szolgáltatások működése.
- A szünidők idején szükséglet szerint igénybe vehető sokszínű programok biztosítása.

Javasolt indikátorok:

- Napközbeni ellátásban részesülő 0-3 évesek aránya.
- Bölcsődével, óvodával nem rendelkező települések száma.
- Napközbeni ellátással nem rendelkező települések száma.
- Óvodások aránya a négyévesek között.
- Fogycsökkenéssel élő gyermekek közül integrált napközbeni ellátásban részesülők aránya.
- Napközbeni ellátásban részesülő 6-10 évesek aránya.

#### 4.2. A korai képességgondozás

Régóta ismert és az utóbbi években ismét előtérbe kerülő tény, hogy a korai életéveknek meghatározó szerepük van a későbbi életút szempontjából. Számos hazai és külföldi vizsgálat bizonyítja, hogy az iskolai pályafutás későbbi (középiszkolai) szakaszaiban tapasztalható elmaradás elsősorban a kora gyermekkori feltételekkel, körülményekkel magyarázható. A korai életkorban tett befektetések megtérüléséhez képest a későbbi, illetve kiegyenlítő célú beavatkozások jóval kevésbé hatékonyak. A programoknak nem csupán a gyermekeket kell megcélozniuk, a szülők bevonása és aktív részvétele nélkül nem biztosíthatóak az elvárt (megfelelő) eredmények. Több országban az elmúlt években kezdték meg a korai képességgondozást biztosító programok megszervezését és intézményrendszerének kiépítését.

Legfontosabb célkitűzések:

- Rendszeres időközönként megvalósuló szűrés a gyermekek egészségi állapotáról, kognitív-, mozgás-, beszéd- és érzelmi fejlődéséről a korai és hatékony fejlesztés érdekében.

- A bölcsődébe, óvodába nem járó gyermekek számára képességgondozó és -fejlesztő szolgáltatások biztosítása.

- A kisgyermekkori neveléssel foglalkozó szakemberek rendszeres, folyamatos együttműködése.

- A kisgyermekkori fejlesztésre, nevelésre szakosodott szakemberek működése a korai képességgondozás intézményeiben, valamint a bölcsődékben, illetve az óvodai tevékenységbe való bevonásuk.

Javasolt indikátorok:

- A korai képességgondozást biztosító működő szolgáltatások száma.

- A korai képességgondozást biztosító programokban részt vevő gyermekek és családok száma.

- Az 5 éves korban a koruknak megfelelő fejlettségi szintet mutatók aránya.

- A megfelelő életkorban iskolaérettnek bizonyuló gyermekek aránya.

- Az SNI (speciális nevelési igényű) gyermekek száma.

#### 4.3. A közoktatás

A demokratikus társadalmakban az iskolák, különösképpen az alapfokú közoktatási intézmények egyik alapvető funkciója a társadalmi különbségek csökkentése, a tanuló gyermekek esélyeinek egymáshoz való közelítése. A magyar közoktatás, annak ellenére, hogy a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény szerint minden tanuló számára azonos feltételek alapján és azonos színvonalon kellene biztosítani az oktatási szolgáltatásokat, ismereteket, nem képes ellátni ezt a funkciót.

Magyarországon a szülők iskolai végzettségének és foglalkozásának nagy szerepe van a gyermek iskolai előmenetelében. A PISA-felmérés szerint - hazánkban - a szülők iskolai végzettsége nagyobb arányban befolyásolja a gyermek tanulmányi eredményeit, mint az OECD-országokban általában, illetve a szülők foglalkozása - az OECD-országok közül - nálunk határozza meg legerőteljesebben az iskolai teljesítményt. A nemzetközi vizsgálat definíciója szerint egy ország közoktatási rendszere akkor méltányos, ha képes kiegyenlíteni a tanulók hátrányait, illetve minden tanuló számára a családi háttértől függetlenül biztosítja a színvonalas oktatáshoz való hozzáférést. Az eredmények alapján Magyarországon az oktatási rendszert jellemző három szempont, a minőség, a hatékonyság és a méltányosság közül ez utóbbi terén mutatkoznak a legégetőbb gondok. A magyar oktatási rendszert úgy kell fejleszteni, hogy annak minden szintjén szakmai-minőségi standardok alapján megvalósított programok által szolgálja az oktatási esélyegyenlőséget.

A közoktatási esélyegyenlőség megteremtése nem valósulhat meg elszigetelt ágazati irányítással. Valódi rendszerformáló eredmények az eszközrendszer és a fejlesztési célok összehangolása révén, valamint a különböző szakterületek és ágazatok komplex együttműködésében valósulhatnak meg.

Alapvető kérdés az egész oktatási rendszer szempontjából, hogy az alapképzésben és továbbképzések révén minden pedagógust fel kell készíteni a modern, differenciáló, a tanulók egyéni fejlődési ütemének megfelelő módszerek alkalmazására. A hatékony tanításhoz, neveléshez a kompetencia alapú képzés és az egyéniesített foglalkozás egyaránt elengedhetetlen feltétel.

A közoktatásban biztosítani kell az egészségnevelésre és fejlesztésre, a családi és közösségi kapcsolatok kezelésére és a testi és lelki egészség megőrzésére történő nevelést. Mindezt tantárgyi formában történő oktatásra elő kell készíteni, és a modellkísérletek lezárása után, a feltételek biztosítása mellett be kell építeni.

Sokféle társadalmi nyomás és a közoktatás gyenge minősége együttesen olyan helyzetet idéztek elő, amelyben felerősödött az iskolákon belüli és különösen az iskolák közötti szegregáció. Ez elsősorban a hátrányos helyzetű tanulókat - a szegény, iskolázatlan, állástalan vagy roma szülők gyermekeit - sújtja. A hátrányos helyzetű gyermekek rosszabb infrastrukturális feltételek mellett tanulnak, és nem jutnak hozzá azokhoz a minőségi pedagógiai szolgáltatásokhoz, melyek révén csökkenteni lehetne hátrányaikat. A kérdés azért meghatározó, mert a korai fejlesztés eredményeit csak a minőségi oktatás biztosításával lehet az iskolai pályafutás folyamán érvényesíteni.

Az esélyteremtő oktatási rendszerben függetlenül attól, hogy a gyermek szegény sorsú iskolázatlan családból származik, rossz minőségű, szegregált lakóköri körülmények között él, fogyatékossgal él, migráns vagy éppen kiemelkedő tehetségű, egész életén keresztül képességeinek, tehetségének megfelelő képzésben kell részesülnie, anélkül, hogy ezt előítéletek, sztereotípiák, elfogult elvárások vagy hátrányos megkülönböztetés befolyásolják. Éppen ezért ez kell hogy legyen a magyar oktatáspolitikai legfontosabb prioritása.

Az iskolai szegregáció csökkentése érdekében egyszerre szükségesek adminisztratív és infrastruktúrafejlesztő intézkedések. Ezek bevezetésének előfeltétele, hogy a fontosabb szereplők - önkormányzatok, szülők, pedagógusok - magukévá tegyék ezt az ügyet.

Legfontosabb célkitűzések:

- A hátrányos helyzetű gyermekek óvodai ellátásának biztosítása a sikeres iskolai pályafutás biztosítása érdekében.

- Minden gyermek a képességeinek megfelelő szintű maximális tudással fejezze be alapfokú tanulmányait.

- A kompetenciamérések eredményeiben radikálisan csökkenjen a szülő iskolázottságának, illetve a gyermek lakóhelyének meghatározó szerepe.

- A sajátos nevelési igényű gyermekek meghatározó többsége a képességüknek megfelelő szakmai támogatással integrált környezetben folytassa tanulmányait.

- Iskolán belüli pedagógiai módszerekkel, iskolán kívüli támogatásokkal - az iskolai sikeresség elősegítésével - csökkenjen minimálisra a saját osztályában több évvel túlkoros gyermekek száma.

- Az iskolai szegregáció minden formájának megszűnése.

- Tudatos pályaválasztás után radikálisan csökkenjen a középfokú oktatási intézményekben lemorzsolódók száma.

- Minden fiatal a képességeit maximálisan érvényesítő, piacképes tudással hagyja el a középiskolát.

Javasolt indikátorok (az ún. Laekeni indikátorok figyelembevételével):

- Korai iskolaelhagyók aránya (L).

- Az alacsony képzettségű személyek aránya (L).

- A kompetenciamérések eredményei.

- A szegregált iskolákban, iskolai osztályokban tanulók aránya.

- A fogyatékos gyermekek közül integrált oktatásban résztvevők aránya.

- A középfokú tanulmányaikat érettségig nyújtó képzésben folytatók aránya.

##### *5. A gyermekes családokat célzó személyes szolgáltatások és szakellátások fejlesztése*

A szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatások törvényileg garantált, intézményes keretei elvben adottak. Az 1993-ban elfogadott szociális törvény és az 1997-ben meghozott gyermekvédelmi törvény, valamint azok módosításai folyamatosan bővítik a szolgáltatások körét. Jelenleg azonban még e családi és személyes szolgálatok (az ún. személyes gondoskodást nyújtó szolgáltatások) törvényekben kötelezően előírt formáinak kiépítettsége sem teljes.

A szolgáltatások településen belüli elhelyezkedése, tárgyi feltételrendszere, felszereltsége, egyenlő esélyű hozzáférése nagyon változó a szegényebb régiók, kistérségek és kistélepülések hátrányára. A szolgáltatások többsége rendelkezik működési engedéllyel, de a szolgáltatásokra vonatkozó minimális standardok hiánya miatt a szolgáltatások többsége nem felel meg a minőségi szakmai feltételeknek. A helyi szükségletek felmérése hiányos, a regionális szolgáltatásfejlesztési koncepciók elkészültek, de sok település a mai napig nem készített szükségletekre alapozott helyzetértékelést, szolgáltatásfejlesztési koncepciót. A meglévő és működő szolgáltatások hatékonyságát is csökkenti az együttműködések hiánya.

A szegénységben élő gyermekek nemcsak települési, területi és társadalmi egyenlőtlenségek miatt esnek el a szükségleteiknek megfelelő ellátásuktól, hanem a gyermekeknek nyújtott szolgáltatásokban foglalkoztatottak szemlélete, igen eltérő értékbeállítódása, az alapelvek és a normák eltérő volta és sokféle szakértelem hiánya miatt is. A gyermekekkel foglalkozók körében gyakori az előítéletesség és (vagy) egyes csoportokkal szembeni nem is nagyon rejtett rasszizmus. Bár a legszegényebbeknek és a legkiszolgáltatottabbaknak van szüksége a legmagasabb szakértelemre, a legjobb minőségű szolgáltatásokra, e helyett sokszor a minimumforrásokból létező, félmegoldást jelentő szolgáltatási lehetőségek, kvázi-szakmai segítségük jutnak nekik.

A Nemzeti Stratégia megvalósítása során a szolgáltatásokban dolgozók szakmai színvonalát jelentősen emelni kell. Szemléletváltást kell elérni a gyermekekkel foglalkozó szolgáltatók körében a képzések részleges átalakításával, erősebb kontrolljával, illetve megfelelő átképzésekkel. El kell érni, hogy minden kistérségben minden alapszolgáltatás kiépüljön, illetve, hogy rutinszerűvé váljon a szakszolgálatok elérése. Különös figyelmet kell fordítani a területi hátrányok kiegyenlítésére, és az egyenlő esélyű hozzáférésre. Ki kell alakítani a világos szakmai standardokat, bizonyos esetekben a protokollokat, és rendszeresen kell mérni a lakosság elégedettségét a szolgáltatásokkal.

Legfontosabb célkitűzések:

- Szegregációmentes intézmények.
- Egyenlő esély a hozzáférésben.
- Korszerű tudással rendelkező szakemberek, a hatékonyságot előtérbe helyező, együttműködő szolgáltatások.
- Az ellátatlan gyermekek számának radikális csökkentése.
- Rugalmasság, a szükségletekre válaszoló szolgáltatások működtetése.
- Rendszeres, folyamatos szakmaközi együttműködés.
- Rutinszerű együttműködés a szülőkkel.
- Korszerű képzési és továbbképzési rendszerek bővítése.
- Hatékony és intenzív családmegtartó szolgáltatások biztosítása.
- Korszerű módszerek rutinszerű használata az iskolai konfliktusok, a családon belüli erőszak, a gyermek- és fiatalkori bűnelkövetés hatékony kezeléséhez.
- Az igénybe vevők elégedettségének rendszeres mérése.

Javasolt indikátorok:

- Alapellátásokat nem működtető települések száma.
- Szociális szakemberek aránya a szociális és gyermekjóléti szolgálatok munkatársai között.
- A szolgáltatások által ellátott gyermekek és családok száma.
- A családból átmeneti gondozásba kerülő gyermekek közül a családba visszakerülők aránya.
- A családok átmeneti otthonában elhelyezett szülők és gyermekeik közül a két évnél hosszabb ideje az ellátórendszerben „vándorlók” aránya.
- A szakellátásban elhelyezett gyermekek aránya a megfelelő korú népességben belül.
- Igénybe vevők elégedettségi szintjének változása.

## 6. Egészségesebb gyermekkor biztosítása

A szegénység és egyenlőtlenségek sokféle összefüggést mutatnak a megbetegedési és halandósági statisztikákkal, noha e kérdéstről jóval több a nemzetközi, mint a magyarországi viszonyokra vonatkozó ismeretünk. Néhány összefüggés régóta a demográfusok látókörében van. Tudjuk például, hogy az alacsonyabb iskolai végzettségű anyák csoportjában az átlagnál gyakoribb a koraszülés, a kis súlyú csecsemő születése, és nagyobb a csecsemőhalandóság is. Az egészségügyi egyenlőtlenségek - az ellátásokhoz való hozzáférés, az egészségi állapot mutatóinak kedvezőtlen alakulása stb. - fokozottan érintik a rosszabb szociális helyzetű családokat. Az egészségre ártalmas, valamint az egészséges életmódot lehetetlenné tevő lakáskörülmények és a táplálkozás rossz színvonala mellett, a hátrányos helyzetű, illetve marginális csoportok az ezen folyamatok ellen ható, már rendelkezésre álló egészségügyi szolgáltatásokhoz sem jutnak hozzá.

A gyermekszegénység csökkentése szempontjából több meghatározó elem prioritására lenne szükség. El kell érni, hogy minden gyermekes család hozzáférjen az egészségügyi ellátásokhoz és birtokában legyen az ellátási rendszerekre és szolgáltatásokra vonatkozó információknak. Az ellátórendszer területi különbségeinek csökkentése jelentősen javítaná a szolgáltatásokhoz való hozzáférést, mérsékelve ezzel az egészség-egyenlőtlenségeket. Kiemelt célcsoportként kell kezelni a 0-3 éves korosztályt, az ebben a korban biztosított életminőség és korai fejlesztés alapvető hatással van a gyermek további fejlődésére, egészségi és mentális állapotára, életlehetőségeire.

A Stratégia számos céljának megvalósulását segítik a 2005 novemberében elkészült „Közös kincsünk a gyermek” Nemzeti Csecsemő- és Gyermek egészségügyi Program intézkedési javaslatai. Ennek szinte minden eleme fontos e Nemzeti Stratégia szempontjából is.

Legfontosabb célkitűzések:

- Egészséges életmód megteremtése (táplálkozás, sport, szabadidő).
- Az egyenlő hozzáférés megteremtése az egészségügyi szolgáltatásokhoz, az alap- és szakellátásában.
- Az egészségügyi alapellátásban dolgozók továbbképzése, érzékenyítésük fokozása.
- Az ellátatlan gyermekek számának radikális csökkentése, a minden gyermeket elérő szakorvosi ellátórendszer.
- A serdülőkori terhességek korszerű megelőzése.
- A koraszülések előfordulásának és arányának csökkentése.

Javasolt indikátorok (az ún. Laekeni indikátorok figyelembevételével):

- Szubjektív egészségi állapot jövedelem szerint (L).
- Koraszülések száma.
- Gyermekhalálozás száma.
- Túlsúlyos gyermekek aránya.
- Ép fogazatú 10 éves gyermekek aránya.
- Serdülőkori terhességek aránya.
- Krónikus betegségek aránya az azonos korú népességben.
- Gyermekorvos és a védőnő által ellátott települések száma.